

**การร่วมกันจัดการขยะมูลฝอย:
กรณีศึกษาเทศบาลนครอุบลราชธานี**
**Co-production in Waste Management: A Case Study in Ubon
Ratchathani Municipality**

อรุณี สันจิติวณิชย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี 34190

E-mail: arunee.de@gmail.com

บทคัดย่อ

การร่วมกันผลิตบริการสาธารณะเป็นหนึ่งในวิธีการที่จะจัดการกับความท้าทายในการจัดการภาครัฐที่ต้องรับมือกับความต้องการของประชาชนที่หลากหลายภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร แต่การให้ประชาชนในสังคมเมืองมาร่วมจัดบริการสาธารณะกับภาครัฐนั้นจำเป็นต้องมีแรงจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง การศึกษาครั้งนี้ ต้องการตอบคำถามว่า ประชาชนได้ประโยชน์อะไรจากการร่วมกันผลิตบริการสาธารณะ โดยเลือกศึกษาการจัดการขยะของเทศบาลนครอุบลราชธานีเป็นกรณีศึกษา

จากการสำรวจเอกสาร การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ และการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งบุคลากรระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น และตัวแทนสมาชิกชุมชนที่ร่วมกันจัดการขยะกับเทศบาลนครอุบลราชธานี พบว่า ประโยชน์เชิงรูปธรรมที่เกิดขึ้นจากการร่วมกันจัดการขยะของเทศบาลนครอุบลราชธานีคือ ชุมชนที่ร่วมจัดการขยะมีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสวัสดิการเมื่อเสียชีวิต และมีเงินออมจากขยะ ขณะที่ผลประโยชน์เชิงคุณค่าที่เกิดขึ้นเฉพาะกับคณะกรรมการชุมชนที่เป็นแกนนำอันได้แก่ ความเป็นภาคภูมิใจในศักยภาพของตนเอง การพัฒนาความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม และความเคารพซึ่งกันและกันในกลุ่มคณะกรรมการ

คำสำคัญ: การร่วมกันผลิต การจัดการขยะ การจัดการบริการสาธารณะ

Abstract

Co-production between public services is one of the most effective ways that limited government budgets and officials are able to respond to the

increasingly diverse needs of people. People's participation is vital for co-operation but it is no easy task to achieve this participation. This case study of waste management in Ubon Ratchathani used various research methods, including documentary surveys, non-participatory observation, and in-depth interviews of locals and government officials, to explore the motives and benefits that attract people to co-operate with public services. The research found that co-operation was driven by two factors. First, people were motivated by tangible benefits, including improvement of the environment in their communities, eligibility for funeral funds, and receipt of money for garbage. Second, people received intangible benefits, including the realization of potential and boosts to self-esteem, acquisition of knowledge of the environment, and development of mutual respect among local staff.

Keywords: Co-production; Waste management; Public services

บทนำ

สภาพแวดล้อมการบริหารงานภาครัฐในศตวรรษที่ 21 มีลักษณะพลวัต ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ประกอบกับข้อจำกัดของรัฐในการจัดบริการสาธารณะนั้นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จากการเพิ่มขึ้นของความต้องการของประชาชน แต่ละพื้นที่ที่มีปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ และด้านเศรษฐกิจสังคม (socio-economic factors) ทำให้การจัดบริการสาธารณะไม่ได้ถูกผูกขาดโดยภาครัฐ และภาคธุรกิจอีกต่อไป

การจัดบริการสาธารณะถูกกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะมีความสอดคล้องกับบริบทและความต้องการของแต่ละพื้นที่มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในบริการสาธารณะนั้นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหรือออกแบบบริการสาธารณะได้ โดยเชื่อว่าประชาชนจะสามารถผลักดันให้นโยบายสาธารณะที่ตนเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นไปในทิศทางที่ตอบสนองความต้องการ ความเชื่อ และผลประโยชน์ต่อตัวเองได้ (Tullock, 1976 อ้างใน Hill, 1993; Moe, 1989) แล้วนำไปสู่การพัฒนาตนเองให้เป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น (active citizen) ต่อไป

แนวคิดการร่วมกันผลิต (co-production) เป็นแนวทางหนึ่งในการจัดบริการสาธารณะที่ก่อตัวขึ้นในสหรัฐอเมริกา ช่วงปลาย ค.ศ. 1960 เพื่อแก้ไขปัญหาการขาด

งบประมาณของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้ตอบสนองความต้องการของพลเมือง โดยให้ชุมชนหรืออาสาสมัครเข้ามาช่วยในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งก่อให้เกิด ประสิทธิภาพมากขึ้น (Pestoff, Osborne and Brandsen, 2006; Needham, 2007) หลังจากนั้นประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้นำแนวคิด ดังกล่าวไปพัฒนา เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของการจัดบริการสาธารณะที่เอกชนขาดแรงจูงใจใน การมาร่วมดำเนินการกับภาครัฐ (Boyle and Harris, 2009)

สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้นแม้แนวคิดการร่วมกันผลิตจะยังไม่แพร่หลาย แต่ Joshi and Moore (2003 อ้างใน Bovaird, 2007) ระบุว่า การร่วมกันผลิตในประเทศที่ ยากจนนั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ยังไม่มีการศึกษาการสนใจจะพัฒนาเป็นองค์ความรู้ ดังนั้น การจะพัฒนาแนวคิดการร่วมกันผลิตให้สามารถอธิบายได้ทั่วไปจึงจำเป็นต้องศึกษาการ ร่วมผลิตสินค้าและบริการสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนาด้วย (Pestoff, Osborne and Brandsen, 2006)

การศึกษาครั้งนี้ต้องการศึกษาการร่วมกันผลิตในการจัดบริการสาธารณะระดับ ท้องถิ่นในประเทศไทย เพื่อตอบคำถามว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่มา ร่วมกันผลิตบริการสาธารณะนั้นได้รับประโยชน์อะไรจากการร่วมกันผลิตดังกล่าว โดย เลือกการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครอุบลราชธานีซึ่งถือเป็นปัญหาใกล้ตัวของ ประชาชนที่มีการมีส่วนร่วมที่หลากหลายและเป็นปัญหาสำหรับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นขนาดใหญ่ซึ่งสะท้อนความต้องการในการจัดการขยะในสังคมเมืองได้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำ นโยบายสาธารณะ และการร่วมกันผลิต พบว่า สามารถแบ่งกระบวนการจัดการขยะได้ เป็น 2 ชั้น คือ การกำหนดหรือการออกแบบบริการ และการร่วมกันจัดการขยะหรือการนำ นโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ การสนับสนุนให้ประชาชนมาร่วมผลิตบริการสาธารณะนั้น ตัว แสดงภาครัฐจำเป็นต้องสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วม และอำนวยความสะดวกให้แก่ ประชาชน (Boyle and Harris, 2009) ในการให้ข้อมูลข่าวสาร และแสดงความต้องการ ตลอดจนวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือกในการจัดบริการสาธารณะได้ (Bryce, 2012)

นอกจากนี้ เงื่อนไขสำคัญที่สนับสนุนให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ จัดบริการสาธารณะนั้นประสบความสำเร็จคือ ความสัมพันธ์อันดี ความไว้วางใจซึ่งกันและ

กันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน ความมุ่งมั่นที่จะให้บริการสาธารณะที่ตนมีส่วนร่วม ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย และความรู้สึกเป็นเจ้าของบริการสาธารณะนั้นร่วมกัน (Poocharoen and Ting, 2013; Needham, 2007; อรุณี สัตยจิตวิณัย, 2557)

ทั้งนี้ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการร่วมกันผลิตบริการสาธารณะระหว่างประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐ มี 5 ประการ ดังนี้

ประการแรก เป็นการพัฒนาบริการสาธารณะ เนื่องจากการมีผู้ที่เกี่ยวข้อง มาร่วมดำเนินการหรือจัดทำนโยบาย ทำให้เกิดมุมมองหรือการพิจารณาปัญหาเป็นไป อย่างรอบด้านมากขึ้น ทำให้การออกแบบนโยบายหรือบริการสาธารณะนั้น มีเหตุมีผล มากขึ้น (Needham, 2007; Meijer, 2011)

ประการสอง ช่วยให้ส่วนราชการสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ และข้อมูลข่าวสารได้ เนื่องจากความไม่สมดุลกันระหว่างจำนวนอัตรากำลัง ภาครัฐ และปริมาณงานสาธารณะที่มีแต่จะเพิ่มมากขึ้นตามความต้องการของประชาชน

ประการสาม พัฒนาความเป็นพลเมืองของประชาชนผู้มาร่วมกันผลิตบริการ สาธารณะของรัฐ (Meijer, 2011) เมื่อประชาชนที่มาร่วมผลิตบริการสาธารณะรู้สึกเป็น เจ้าของร่วมกันทำให้เกิดความตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ สาธารณะร่วมกันด้วย

ประการสี่ เติบโตคุณค่าของประชาชนที่มาร่วมผลิตบริการสาธารณะนั้น (Considine, 1994) และ

ประการสุดท้าย ทำให้การบริการสาธารณะนั้นสามารถตอบสนองความต้องการ ของกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในบริการสาธารณะนั้น อัน เนื่องมาจากกลุ่มดังกล่าวสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในระหว่าง กระบวนการผลิตได้ จึงทำให้เกิดการป้อนกลับข้อมูล (feedback) ระหว่างการดำเนินการ ได้ (Ansell and Gash, 2007)

วิธีการวิจัย

การศึกษานี้เลือกศึกษาการจัดการขยะมูลฝอย ที่เป็นบริการสาธารณะที่ ใกล้ตัวประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกแบบบริการได้เอง ซึ่งในการเลือกพื้นที่ศึกษา การศึกษานี้พิจารณาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่เท่านั้น โดยพิจารณาเลือกพื้นที่จากเกณฑ์ 2 ประการ คือ ปริมาณขยะที่เกิดขึ้น ในแต่ละวัน และความจำเป็นที่ต้องการการมีส่วนร่วม โดยพิจารณาจากสถานการณ์ด้าน การจัดการขยะ

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณด้านการจัดการขยะมูลฝอยภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจังหวัด (พ.ศ.2540-2556)

หน่วยงาน	ปริมาณขยะ (ตันต่อวัน)	สถานการณ์ปัจจุบัน
เทศบาลนครอุบลราชธานี	201.07	บ่อขยะถูกต้องด้านเปิดการใช้
เทศบาลเมืองวารินชำราบ	134.89	บ่อขยะดำเนินการได้ดี
เทศบาลเมืองเดชอุดม	168.83	บ่อขยะถูกต้องด้านเปิดการใช้
เทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร	114.78	บ่อขยะดำเนินการได้ดี

ที่มา: สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุบลราชธานี (2557)

จากตารางที่ 1 ซึ่งเทศบาลนครอุบลราชธานีมีปริมาณขยะที่ต้องจัดการในแต่ละวันสูงที่สุด คือ 201.07 ตันต่อวัน ในขณะที่บ่อขยะที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นถูกต้องด้านและไม่สามารถนำขยะไปทิ้งได้ จึงต้องเข้าบ่อขยะของเทศบาลเมืองวารินชำราบเพื่อนำขยะที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีไปทิ้ง การศึกษาครั้งนี้จึงเลือกเทศบาลนครอุบลราชธานีเป็นพื้นที่ศึกษา

นอกจากนี้ เพื่อตอบคำถามการวิจัยครั้งนี้จำเป็นต้องใช้การเก็บข้อมูลแบบผสม (mixed methods) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและสามารถตอบคำถามการวิจัย (Ricucci, 2010; ชาย โพธิ์สิตา, 2550) โดยใช้การสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนพัฒนาสามปี รายงานผลการดำเนินโครงการ เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงาน เป็นต้น การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการกับกลุ่มอาสาสมัครที่มีประสบการณ์ในการจัดการขยะร่วมกับเทศบาลนครอุบลราชธานี ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครอุบลราชธานี และนักวิชาการสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุบลราชธานี รวมทั้งสิ้น 12 คน

ผลการวิจัย

จุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกันจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครอุบลราชธานี เกิดจากการตัดสินใจของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานีที่จะเข้าร่วมโครงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผ่านสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 12 อุบลราชธานี ที่มีเป้าหมายในการสร้างเครือข่ายกับสถานศึกษา และชุมชนให้สามารถจัดการขยะแบบครบวงจร เพื่อลดปริมาณขยะที่ต้นทาง

ผ่านโครงการจัดตั้งธนาคารวัสดุรีไซเคิล (ธนาคารขยะ) 400 ชุมชนทั่วประเทศ ซึ่งเทศบาลนครอุบลราชธานีคัดเลือกชุมชนวัดสารพัฒนิก เป็นชุมชนนำร่องของเทศบาลนครอุบลราชธานีที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าว (ประเดิม ภาคแก้ว, 2552)

ผู้นำชุมชนวัดสารพัฒนิกที่เป็นผู้รวบรวมสมาชิกในชุมชนเล็งถึงความเป็นมาที่มาร่วมโครงการธนาคารขยะว่า

“ปลายปี 2552 มีโครงการพวกสิ่งแวดล้อมการจัดการขยะโดย [สำนักงาน] สิ่งแวดล้อมภาคที่ 12 อุบลฯ เขาจะเอา 6 ชุมชน มาทำเรื่องธนาคารขยะ แต่ไม่มีชุมชนไหนอาสาจะทำ เพราะเวลาพูดถึงขยะคนก็จะรังเกียจ ... แต่นายก แกมาขอร้องให้เราช่วยเพื่อจะไปประกวดในนามของเทศบาล [นครอุบลราชธานี] เรา ก็ลองดู เมื่อได้รางวัล” (อุไรรัตน์ รัตนมาลี, 2558)

อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มสมาชิกชุมชนเพื่อดำเนินการธนาคารขยะนั้นมีประโยชน์ เนื่องจาก (1) ทศนคติในด้านลบของประชาชนเกี่ยวกับขยะว่าเป็นสิ่งสกปรก “จะไม่ยอมให้โดนมือ จะไม่ยอมจับเด็ดขาด” (อุไรรัตน์ รัตนมาลี, 2558) (2) การหาสมาชิกชุมชนมาร่วมเป็นกรรมการธนาคารขยะ การจัดทำธนาคารขยะต้องมีผู้จัดการธนาคาร รองผู้จัดการ ฝ่ายบัญชี ฝ่ายประสานงาน และอื่นๆ ซึ่งหมายถึงผู้ที่มาเป็นกรรมการธนาคารขยะรีไซเคิลจะมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ดังนั้นจะต้องได้รับความร่วมมือจากสมาชิกในชุมชน (3) ข้อจำกัดของผู้ริเริ่มที่เชื่อว่า “แม้จบแค่ ป.4 เราก็ไม่ค่อยเข้าใจ ไปชวนใครแล้วใครเขาจะอยากมาร่วมกับเรา” (อุไรรัตน์ รัตนมาลี, 2558) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการได้รับความยอมรับจากสมาชิกชุมชนที่จะให้ความร่วมมือมาดำเนินการธนาคารขยะรีไซเคิล และ (4) ขาดสถานที่ในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ เนื่องจากต้องใช้พื้นที่ในการรวบรวมและคัดแยกขยะ ซึ่งบ้านอยู่อาศัยของกรรมการสมาชิกแต่ละคนนั้นไม่มีพื้นที่เพียงพอ ในระยะแรกจึงต้องใช้พื้นที่บริเวณหลังบ้านนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานีขณะนั้นดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ ซึ่งต่อมาได้งบประมาณจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ทำให้สามารถนำเงินดังกล่าวมาทำอาคารเพื่อดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะชุมชนวัดสารพัฒนิกได้

หลังจากชุมชนวัดสารพัฒนิกเข้าร่วมโครงการธนาคารขยะได้เพียง 3 เดือนก็มีคณะกรรมการตรวจประเมินความสำเร็จของธนาคารขยะรีไซเคิลชุมชนจากกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมาประเมิน และต่อมาได้รับรางวัลรองชนะเลิศการประกวดธนาคารขยะรีไซเคิลระดับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประจำปี 2553 (อุไรรัตน์ รัตนมาลี, 2558)

หลังจากได้รับรางวัลชุมชนวัดสารพัฒนิกจึงได้รับการสนับสนุนให้เป็นชุมชนต้นแบบด้านการจัดการขยะชุมชนแบบครบวงจร และได้รับการยอมรับจากองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ที่มาศึกษาดูงานด้านการจัดการขยะ เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่นจากจังหวัดสงขลา สมุทรปราการ ระยอง ศรีสะเกษ อำนาจเจริญ สุรินทร์ เป็นต้น (อุไรรัตน์ รัตนมาลี, 2558; ทนงศักดิ์ สุขวัฒน์, 2554; สมปรารถนา วิกรัยเจติเจริญ, 2558) ต่อมาใน พ.ศ. 2556 ได้พัฒนามาเป็นศูนย์การเรียนรู้ธนาคารขยะชุมชนวัดสารพัฒนิก

ความสำเร็จในการดำเนินโครงการธนาคารขยะของชุมชนวัดสารพัฒนิกนั้นเป็นแรงผลักดันให้ชุมชนอื่นๆ ดำเนินการตาม ได้แก่ ชุมชนวัดป่าแสนอุดม ชุมชนศาลาหนองนาควาย และชุมชนวัดหลวง อย่างไรก็ตาม ธนาคารขยะของชุมชนทั้งสามแห่งกลับไม่ประสบความสำเร็จจึงยุบเลิกไป ทำให้มีเพียงชุมชนวัดสารพัฒนิกเพียงแห่งเดียวที่ยังมีการดำเนินการจัดการขยะโดยชุมชนอย่างต่อเนื่อง (อัมพร แก้วเรือง, 2558)

ลักษณะความเป็นมาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะนั้นเป็นลักษณะของการกำหนดโดยเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่ต้องการดำเนินการตามแนวทางที่ส่วนราชการต่างๆ สนับสนุน (state-led) แต่ความต่อเนื่องในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนนั้นได้รับแรงผลักดันจากสองฝ่าย ได้แก่

ฝ่ายประชาชนหรือสมาชิกในชุมชน จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการขยะภายในชุมชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญและทำได้ยาก โดยนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานีระบุว่า “พยายามหากิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ชาวบ้านคัดแยกขยะ แต่ก็ไม่มียั่งยืน ... การคัดแยกขยะต้องเริ่มที่ตัวคน เราไปบังคับเขาไม่ได้” (สมปรารถนา วิกรัยเจติเจริญ, 2558)

ฝ่ายเทศบาลนครอุบลราชธานีที่เห็นความสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะ โดยเริ่มตั้งแต่ การคัดแยกขยะในครัวเรือน การลดการผลิตขยะ และการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ (สมปรารถนา วิกรัยเจติเจริญ, 2558) ซึ่งการดำเนินการของประชาชนในกิจกรรมเหล่านี้จะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเก็บ ขน การกำจัด และยังช่วยให้ชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้นด้วย (ปิยะรักษ์ ประดับเพชรรัตน์ และคณะ, 2553)

แรงผลักดันสำคัญของเทศบาลนครอุบลราชธานีคือ ปัญหาขยะล้นเมืองที่เกิดจากประชากรในพื้นที่และประชากรแฝง ทำให้การกำจัดขยะโดยการเสียค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะให้กับเทศบาลเมืองวารินชำราบมีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งไม่สอดคล้องกับรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยของเทศบาลนครอุบลราชธานีที่ไม่สามารถปรับขึ้นให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงได้ ประกอบกับ ปัญหาที่เกิดจากการคู้ขยะจาก

ถึงขยะตามจุดต่างๆ ของ “ซานตาครอส” ที่มาเลือกขยะโดยการฉีกทำลายถุงขยะทำให้ขยะกระจัดกระจายก่อให้เกิดความสกปรกและกลิ่นบริเวณใกล้เคียงขยะ (สมปรารถนา วิกรัยเจติเจริญ, 2558)

นอกจากนี้ การจัดหาเครื่องมือและเทคโนโลยีการจัดการขยะที่ทันสมัยยังไม่สามารถทำได้ เนื่องจาก สภาเทศบาลและผู้บริหารไม่ต้องการให้ทำโครงการขนาดใหญ่ด้วยเงินของเทศบาลเนื่องจากเป็นบงลงทุนผูกพัน (อรุณชัย ปราบโสม, 2558) ดังนั้น หากประชาชนหรือสมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยมากขึ้น ก็จะสามารถแก้ไขข้อจำกัดในการจัดการขยะของเทศบาลนครอุบลราชธานีได้ (สมปรารถนา วิกรัยเจติเจริญ, 2558; อรุณชัย ปราบโสม, 2558; อุไรรัตน์ รัตนมาลี, 2558)

จากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์พบว่า ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการร่วมจัดการขยะกับเทศบาลนครอุบลราชธานีสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. ผลต่อบริการจัดการขยะของเทศบาลนครอุบลราชธานี แม้ตัวเลขปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงของเทศบาลนครอุบลราชธานีไม่สามารถตีค่าเป็นความสำเร็จจากการดำเนินการธนาคารขยะรีไซเคิลของชุมชนวัดสารพัฒนิกได้ เนื่องจากสาเหตุต่างๆ เช่น ประชากรแฝงที่เข้า-ออกในพื้นที่เทศบาลนครมีจำนวนกว่า 30,000 คนต่อวัน หรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น เป็นต้น

แต่ความสำเร็จของการจัดการขยะโดยประชาชนของชุมชนวัดสารพัฒนิกเปรียบได้กับก้อนหินที่สร้างระลอกน้ำกระเพื่อมออกไปยังสมาชิกชุมชนอื่นๆ ทั้งในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีเอง และพื้นที่อื่นๆ ให้ตระหนักถึงความสำคัญและข้อเสียที่ได้จากการมาร่วมจัดการขยะในชุมชนด้วย (อุไรรัตน์ รัตนมาลี, 2558; สมปรารถนา วิกรัยเจติเจริญ, 2558) ซึ่งหากทุกชุมชนเริ่มมีการจัดการขยะชุมชนเองไม่ว่าจะเป็นการคัดแยก หรือการนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ ก็ช่วยลดเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะแล้ว เนื่องจากวิธีการจัดการขยะของชุมชนนั้นเป็นแนวทางการแก้ปัญหาขยะมูลฝอยจากต้นทางที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และมีต้นทุนน้อยที่สุด (ประเดิม ภาคแก้ว, 2552)

2. ผลต่อเทศบาลนครอุบลราชธานี จากความสำเร็จในการจัดการขยะของชุมชนวัดสารพัฒนิกได้นำมาซึ่งรางวัลระดับชาติถึง 2 รางวัล คือ รางวัลรองชนะเลิศการประกวดธนาคารขยะรีไซเคิลระดับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประจำปี 2553 และได้รับโล่ประกาศเกียรติคุณที่ผ่านเข้ารอบ 2 ของโครงการประกวดชุมชนปลอดขยะ เฉลิมพระเกียรติ 88 ชุมชน 88 พรรษา ประจำปี 2558 ทำให้เทศบาลนครอุบลราชธานีได้ชื่อเสียงด้านการจัดการและส่งเสริมชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะก่อให้เกิดการศึกษาดูงานจากชุมชนอื่นๆ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

ชุมชนวัดสารพินึกถือเป็นชุมชนต้นแบบของเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการกิจกรรมภายในชุมชน เช่น ได้รับรางวัลชุมชนที่สนับสนุนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประจำปี 2554 ที่จัดโดยคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งคัดเลือกชุมชนหรือหมู่บ้านที่มีการใช้กระบวนการประชาธิปไตยในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน (กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครอุบลราชธานี, 2554)

3. ผลต่อประชาชนผู้ร่วมผลิิตการจัดการขยะ สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ได้รู้ถึงศักยภาพของตนเองในฐานะพลเมือง ที่ช่วยชุมชนรักษา และดูแลสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขในชุมชนได้ จากเดิมที่มองว่าการจัดการขยะ การทำธนาคารขยะเป็นเรื่องยากและน่ารังเกียจ ปัจจุบันเป็นผู้ที่สอนผู้อื่น แนะนำผู้อื่น ให้เห็นประโยชน์ของสิ่งที่ทำ แล้วเอาไปทำตาม ทำประโยชน์ให้สังคมอื่นๆ ต่อ ซึ่งประธานชุมชนวัดสารพินึกได้เล่าถึงเหตุการณ์ เมื่อครั้งที่กรรมการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาตรวจประเมินว่า “เขาถามผมว่า คุณจบอะไรมา ผมก็ตอบไปว่า จบ ป.4 เขาก็หันไปทางพูดกับเจ้าหน้าที่เทศบาลอีกคนว่า คุณดูสิ เขาจบแค่ ป.4 แต่ทำได้ขนาดนี้ แล้วพวกเราที่เรียนสูงกว่าเขายังทำไม่ได้เลย” (อุไรรัตน์ รัตนมาลี, 2558)

ประการสอง ได้ทักษะการทำงานเป็นหมู่คณะ หากมีความคิดเห็นไม่ตรงกันก็ต้องฟังเหตุผลและผลของทุกฝ่าย ซึ่งหลักการทำงานร่วมกันของชุมชนวัดสารพินึก คือ

“[1] ต้องมีสัจจะ พูดอะไรแล้วต้องทำให้ได้ เช่น ถ้ามีเงินรายได้เข้ามาจากตรงนี้ก็จะต้องเอาเข้ากลุ่ม ตกलगกันแบบนี้ก็ต้องทำให้ได้ เช่น ตามที่แบ่งงานกันแม้จะเป็นคนทำกระเป๋ ส่วนแม่อีกคนทำดอกไม้ ที่นี้มีหน่วยงานเชิญไปเป็นวิทยากรทำกระเป๋ ซึ่งแม้ก็ต้องเตรียมชิ้นงาน ต้องเตรียมบรรยาย แต่พอได้เงินมาก็ต้องมาแบ่งเท่ากันทุกคน มีบางครั้งได้ค่าวิทยากร 15 บาท และ [2] ต้องสามัคคีไม่แตกแยก ต้องให้เกียรติซึ่งกันและกัน เคารพซึ่งกันและกัน แต่ละคนมีหน้าที่ของตัวเอง ต้องให้กำลังใจกันเราเลยมาถึงจุดนี้ได้ เช่น กรรมการผู้ขายเขาจะทำไม่ได้ไม่ถนัด เขาก็จะไม่อยากทำ ดังนั้น เราต้องกระตุ้นให้เขาเกิดความพยายาม และต้องไม่เกียจกัน คือ เจ้าเบ็ด ขำก็เบ็ด [เอ็งทำ ขำก็ทำ]” (อุไรรัตน์ รัตนมาลี, 2558)

ประการสุดท้าย ได้ศรัทธาและความภาคภูมิใจ เนื่องจากกรรมการชุมชนแต่ละคนมองว่าตนเองมีได้จบการศึกษาชั้นสูง และเป็นแม่บ้านหรือแม่ค้าธรรมดา และเริ่มต้น

จากการไม่มีใครหรือหน่วยงานใดมาช่วยเหลือ เนื่องจากสมาชิกกลุ่มเห็นว่า “ถ้าไปขอความช่วยเหลือเขา มันก็เป็นหนี้บุญคุณ พอเป็นหนี้บุญคุณ เขาก็จะบังคับเราได้ เราไม่อยากถูกบังคับ ‘ไม่อยากเป็นหนี้บุญคุณ’” (อุไรรัตน์ รัตนมาลี, 2558) ซึ่งก็ได้รับการยอมรับจากการประกวดระดับประเทศ ได้รับการยอมรับจากข้าราชการ นักวิชาการ และคนในสังคม

“แม้มันบ่งาม แตกัภูมิใจที่ได้เฮ็ด... ถอดใจไม่ได้ ท้อได้ แต่ต้องไม่ถอย ไม่ได้เงินแต่ก็ภูมิใจ มีอาจารย์จบ ดร. มากมมือไหว้ มีคนใหญ่คนโตมาไหว้ขอความรู้จากเรา ... ขยะลดลง เทศบาลก็มีเงินเอาไปทำอย่างอื่นให้สังคมได้ ... เราอยากเป็นแบบอนุสาวรีย์ ที่ตายไปแล้วยังมีคนนึกถึง ตายไปคนยังเห็นความดี เห็นคุณค่าของเราก็อำป๋ายเพื่อสังคม” (อุไรรัตน์ รัตนมาลี, 2558)

สรุป และข้อเสนอแนะ

เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การร่วมกันจัดการขยะระหว่างเทศบาลนครอุบลราชธานี และสมาชิกชุมชนมีความต่อเนื่องเพราะสมาชิกในชุมชนมี (1) ความไว้วางใจผู้นำชุมชนหรือคณะทำงานที่ดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะในนามของชุมชน และ (2) ประชาชนผู้ที่รับหน้าที่เป็นคณะทำงานหลักมี เวลาว่างที่จะสามารถทำกิจกรรมอาสาสมัครหรือกิจกรรมทางสังคมได้ และ (3) ได้ร่วมทำประโยชน์เพื่อสังคมหรือจิตอาสาในนโยบายอื่นๆ มาก่อนแล้ว ทำให้มองว่าการมีส่วนร่วมเพื่อจัดการขยะในชุมชนเป็นงานของจิตอาสาไปด้วย

นอกจากนี้ การร่วมกันผลิตการจัดการขยะระหว่างประชาชนกับเทศบาลนครอุบลราชธานียังขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านไหวพริบของผู้นำกลุ่มที่จะต้องประคับประคองการทำงานของกลุ่มหากเกิดความขัดแย้งหรือปัญหาต่างๆ นอกจากนี้ผู้นำกลุ่มต้องให้กำลังใจสมาชิกในชุมชนที่ยังขาดความชำนาญในการพัฒนาผลิตภัณฑ์จากขยะ

เมื่อพิจารณาเป้าหมายของตัวแสดงตามที่ Considine (1994) แนะนำสามารถสรุปได้ว่า เป้าหมายของเทศบาลนครอุบลราชธานีคือการสร้างชื่อเสียงและภาพลักษณ์ที่ดี ดังนั้น เมื่อบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว หรือได้รางวัลมาแล้ว ก็ถือว่าสิ้นสุดกิจกรรม ทำให้ชุมชนต้องดำเนินการต่อด้วยตนเอง โดยเทศบาลนครอุบลราชธานีมิได้ให้การสนับสนุนทรัพยากร ความรู้ หรือเสริมแรง ในทางกลับกัน เป้าหมายของสมาชิกชุมชนวัดสารพัดนึกต่างจากเทศบาล ที่ต้องการการยอมรับจากคนที่ “เหนือกว่า” (self-esteem need) จึงมีความตั้งใจและมุ่งมั่นที่จะทำให้อย่างต่อเนื่องแม้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลนครอุบลราชธานีอย่างที่คาดหวังก็ตาม

การทำโครงการธนาคารขยะรีไซเคิลหรือชุมชนปลอดขยะ ไม่ได้เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตามที่ Needham (2007) และ Ansell and Gash (2007) ระบุไว้ แต่เป็นไปเพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดของเทศบาลนครอุบลราชธานี ในการจัดการขยะที่เกิดขึ้น จึงเน้นการมีส่วนร่วมในการร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติตามมากกว่าการร่วมผลิตหรือกำหนดทางเลือกนโยบาย ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างต่อเนื่องจากประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากนโยบายการจัดการขยะสอดคล้องกับเป้าหมายอื่นของประชาชนที่มาร่วมผลิต

การศึกษาค้นนี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ควรมีการเสริมขวัญและกำลังใจประชาชนผู้มีส่วนร่วม และกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาการจัดการขยะของชุมชนในรูปแบบอื่นๆ ทั้งจากการแลกเปลี่ยนกับผู้ที่มาศึกษาดูงาน และระหว่างสมาชิกชุมชน (2) ควรให้ความรู้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์จากขยะให้เป็นสินค้าทั่วไป โดยสร้างความร่วมมือกับสถานศึกษา หรือสถาบันวิจัยต่างๆ เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับขยะ และสนใจให้เกิดการแปรรูปผลิตภัณฑ์จากขยะให้เป็น “อาชีพ” และ (3) ควรตั้งคณะกรรมการจัดการขยะร่วมระหว่างเทศบาลและชุมชน ทำหน้าที่รวบรวมปัญหาขยะของชุมชน แลกเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงาน ข้อมูลข่าวสารและสารสนเทศ ตลอดจนประเมินผลการจัดการขยะของเทศบาล เพื่อเสนอแนะในเชิงนโยบายด้านการจัดการขยะชุมชน

เอกสารอ้างอิง

- กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครอุบลราชธานี. 2554. **ชุมชนเขตเทศบาลคว่ำรางวัลชุมชนประชาธิปไตยอย่างประจำปี 2554** . <http://goo.gl/QZSVTt>. 3 มิถุนายน 2558.
- ชาย โพธิธิดา. 2550. **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ทองศักดิ์ สุขวัฒน์. 2554. **อบต.ชาบกบก จ.ระยอง ศึกษาดูงานธนาคารขยะรีไซเคิลชุมชนวัดสารพัดนึก** (ออนไลน์). http://guideubon.com/news/view.php?t=115&s_id=2271&d_id=2271. 20 เมษายน 2558.
- ประเดิม ภาคแก้ว. 2552. **“บทบาทของชุมชนในการจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจร.” ข่าวสารสิ่งแวดล้อมภาคที่ 12: 4-5.**
- ปิยะรักษ์ ประดับเพชรรัตน์, สุชาติ นววงศ์, สยาม อรุณศรีมรกต และไกรชาติ ดันตระการอาภา. 2553. **“ศักยภาพในการลดปริมาณขยะชุมชนจากโครงการธนาคารขยะรีไซเคิล”.** วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม 6, 2: 54-66.

สมปรารถนา วิกรัยเจติเจริญ. นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี. 2558, 18 มิถุนายน.
(สัมภาษณ์)

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุบลราชธานี (ออนไลน์). 2557.
<http://ubonratchathani.mnre.go.th>. 8 กรกฎาคม 2558.

อรุณชัย ปราบโสม. หัวหน้างานจัดเก็บขยะมูลฝอย กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
เทศบาลนครอุบลราชธานี. 2558, 18 มิถุนายน. (สัมภาษณ์)

อรุณี สันฐิตินิธิชัย. 2557. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การศึกษาการร่วมกันผลิต
บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี: การจัดการขยะ และ
การดูแลผู้สูงอายุ. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี. (อัดสำเนา)

อัมพร แก้วเรือง. หัวหน้าฝ่ายบริการสิ่งแวดล้อม กองส่งเสริมสิ่งแวดล้อม เทศบาลนคร
อุบลราชธานี. 2558, 27 เมษายน. (สัมภาษณ์)

อุไรรัตน์ รัตนมาลี. สมาชิกชุมชนวัดสารพินึก. 2558, 13 มิถุนายน. (สัมภาษณ์)

Ansell, Chris and Alison Gash. 2007. "Collaborative Governance in Theory and
Practice." **Journal of Public Administration Research and Theory** 18:
543-571.

Bovaird, Tony. 2007. "Beyond Engagement and Participation: User and community
coproduction of public services." **Public Administration Review**: 846-
860.

Boyle, David and Michael Harris. 2009. **The Challenge of Co-production**. UK:
New Economic Foundation.

Bryce, Herrington J. 2012. **Players in the Public Policy Process: Nonprofits as
social capital and agents**. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.

Considine, Mark. 1994. **Public Policy: A critical approach**. Hong Kong:
Macmillan.

Hill, Michael (ed.). 1993. **New Agendas in the Study of the Policy Process**.
Hemel Hempstead: Harvest Wheatsheaf.

Meijer, Albert J. 2011. "Networked Coproduction of Public Services in Virtual
Communities: From a government-centric to a community approach to
public service support." **Public Administration Review**: 598-607.

- Moe, Terry M. 1989. "The Politics of Bureaucratic Structure," In John E. Chubb and P. E. Peterson (eds.), **Can the Government Govern?**, (pp. 267-329). Washington D.C.: Brookings Institution.
- Needham, Catherine. 2007. "Realising the Potential of Co-production: Negotiating improvements in public services." **Social Policy & Society**: 221-231.
- Pestoff, Victor, Sephen P. Osborne and Taco Brandsen. 2006. "Patterns of Co-production in Public Services: Some concluding thoughts." **Public Management Review**: 591-595.
- Poocharoen, Ora-orn and Bernard Ting. 2014. "Collaboration, Coproduction, Networks: Convergence of theories." **Public Management Review**: 1–28.
- Riccucci, Norma M. 2010. **Public Administration: Traditions of inquiry and philosophies of knowledge**. Washington D.C.: Georgetown University Press.