

การสร้างการร่วมกันผลิตในชนบท:
กรณีศึกษาการจัดการขยะของเทศบาลตำบลน้ำเย็น จังหวัดอุบลราชธานี

Empowering Citizens Co-Production in Local Public Service:
The case of waste management of Namyuen Municipality, Ubon Ratchathani

อรุณี สันธิติวนิชย์ (Arunee Santhitiwanich)*

บทคัดย่อ

การร่วมกันผลิตเป็นแนวคิดการจัดบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่งที่พัฒนามาจากประเทศต่างๆ ในยุโรป โดยเป็นรูปแบบที่ใช้ภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร และประสิทธิภาพของบริการนั้นๆ ทั้งนี้ เงื่อนไขของแนวคิดดังกล่าวคือ ปัจเจกบุคคลที่มาร่วมกันผลิตจะต้องมีความพร้อมทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งบทความนี้จะแสดงให้เห็นว่า ในบริบทที่ขาดเงื่อนไขสำคัญดังกล่าว ก็สามารถทำให้เกิดการร่วมกันผลิตได้ผ่านการใช้กลยุทธ์ที่เหมาะสม

การจัดการขยะของเทศบาลตำบลน้ำเย็น จังหวัดอุบลราชธานี ถูกใช้เป็นกรณีศึกษา โดยเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสังเกต วิเคราะห์เอกสาร และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และบุคคลที่เข้าร่วมการจัดการขยะของเทศบาลตำบลน้ำเย็น ในช่วง พ.ศ.2556-2557

ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลตำบลน้ำเย็นใช้สวัสดิการด้านสุขภาพ และการช่วยเหลือด้านการเงินสำหรับผู้สูงอายุเป็นกลยุทธ์เพื่อจูงใจให้ปัจเจกบุคคลในพื้นที่มาเข้าร่วมกันจัดการขยะของพื้นที่เทศบาลตำบลน้ำเย็น อันส่งผลให้เทศบาลตำบลน้ำเย็นสามารถบริหารจัดการขยะในพื้นที่ได้มีประสิทธิภาพกว่าเดิม แต่ยังมีปัญหาด้านความต่อเนื่อง

คำสำคัญ: การร่วมกันผลิต, การจัดการขยะ, การจัดบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วม, การมีส่วนร่วมของพลเมือง

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Lecturer of Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University, E-mail: arunee.de@gmail.com

Abstract

The concept of co-production in public service provision has originally developed in Europe. It tackles the constraints in public service provision which include the lack of resources and ineffectiveness. According to early studies, the co-production process requires cooperation of individuals with sufficient social, political, and economic resources. However, this article argues that co-production is not entirely impossible without participants with such resources.

The study uses the waste management service in Nam Yuen Municipal District, Ubon Ratchathani as a case study. The data was primarily collected by conducting field observations, examining documents, and interviewing the project personals in the period between 2013 and 2014.

The study found that Nam Yuen Municipality used welfare benefits and aids to the elder to attract local people to become the co-producers in the waste management service. This strategy helped the Municipality to manage the garbage disposal more effectively. But the question remains whether the project would be sustainable in the long term.

Keywords: Co-production, Waste management, Citizen engagement, Participatory public service

บทนำ

การจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันกำลังเผชิญกับแรงกดดันด้านงบประมาณรายจ่ายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่มีแนวโน้มสูงขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวท้าทายความสามารถเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารจัดการที่ต้องทำมากขึ้น ภายใต้ทรัพยากรที่น้อยลง ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องหาวิธีการหรือรูปแบบในการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับคุณค่าเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความยั่งยืน และข้อเรียกร้องของประชาชนที่มาจากทุกทิศทางขององค์กร

นอกจากนี้ การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐส่วนหนึ่งยังเกิดจากบริบทในศตวรรษที่ 21 ที่เน้นการแข่งขันมากขึ้น แต่โครงสร้างระบบราชการแบบดั้งเดิมนั้นไม่สามารถตอบสนองต่อบริบทที่เปลี่ยนไปแล้วได้ จึงเกิดกระแส (Frederickson et al., 2012) การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่ไม่ใช่เพียงหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น เช่น การจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินการแทนตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นต้น ทำให้การจัดบริการสาธารณะให้สำเร็งนั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยอื่นนอกจากภาครัฐด้วย

การร่วมกันผลิต (co-production) เป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะแบบหนึ่งที่ถูกพัฒนาจากกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรปที่พยายามหาวิธีการจัดบริการสาธารณะที่นำทรัพยากรจากภาคส่วนอื่น เช่น ธุรกิจเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร ชุมชน หรือ พลเมืองในฐานะผู้รับผลประโยชน์จากรัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตหรือจัดบริการสาธารณะของรัฐมากขึ้น (Brudney and England, 1983; Needham, 2007; Brandsen and Pestoff, 2006) เป้าหมายหลักของแนวคิดการร่วมกันผลิต คือ การสร้างระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่

ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้นกว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐเดิมนำเทคนิคของภาคเอกชนมาใช้ (OECD, 2011: 11)

นักวิชาการหลายคนที่ศึกษาการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศรัฐสวัสดิการที่มีลักษณะการร่วมกันผลิต เช่น Brudney & England (1983), Bovaird (2007), Löffler (2010) และ Poocharoen & Ting (2013) พบว่า เงื่อนไขสำคัญที่สมาชิกในชุมชนจะสามารถเข้าร่วมกันผลิต คือ พลังของปัจเจกบุคคล (Individual empowerment) ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนทัศนคติที่ดีของบุคคลที่มีต่อบริการสาธารณะนั้น ซึ่งหากไม่มีเงื่อนไขแล้ว สมาชิกในชุมชน หรือปัจเจกบุคคลก็จะไม่มาร่วมกันผลิตในการจัดบริการสาธารณะ

สำหรับประเทศไทย อรุณี สันฐิตวิณัย (2557) ศึกษาการร่วมกันผลิตในการจัดการขยะของชุมชนชลประทาน จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า พลังด้านสังคมและผลกระทบทางบวกของผู้ร่วมผลิตเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการร่วมกันผลิต อย่างไรก็ตาม บริบทของชุมชนชลประทานนั้น เป็นชุมชนเมือง ขณะที่การศึกษาการร่วมกันผลิตในชนบทยังไม่มีการศึกษา

ผู้เขียนได้สำรวจการจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะการร่วมกันผลิตในพื้นที่ชนบทอย่างอำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า แม้ปัจเจกบุคคลในพื้นที่ดังกล่าวไม่มีความพร้อมด้านเศรษฐกิจ แต่ก็เกิดการร่วมกันผลิตในการจัดการขยะของเทศบาลตำบลน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี ทั้งนี้ การร่วมกันผลิตดังกล่าว มิได้เกิดขึ้นจากตัวปัจเจกบุคคลที่ตระหนักถึงข้อจำกัดของการบริหารจัดการขยะของเทศบาลตำบลน้ำยืน แต่เกิดจากความจำเป็นของเทศบาลตำบลน้ำยืน ที่ต้องการให้การจัดการขยะของเทศบาลมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ภายใต้ทรัพยากรทั้งงบประมาณ และบุคลากรของเทศบาลที่มีอย่างจำกัด

บทความนี้จึงต้องการแสดงให้เห็นกลยุทธ์ในการสร้างการร่วมกันผลิตระหว่างปัจเจกบุคคลและเทศบาลตำบลน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นการร่วมกันผลิตภายใต้บริบทที่แตกต่างไปจากฐานคิดของแนวคิดการร่วมกันผลิตที่มาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ก็สามารถก่อให้เกิดประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะได้

การร่วมกันผลิต: ที่มา และองค์ประกอบ

ภายใต้บริบทการบริหารจัดการภาครัฐในยุคศตวรรษที่ 21 นั้น ภาครัฐต้องเผชิญกับความท้าทายที่มากไปกว่าการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ แต่ต้องคำนึงถึงประสิทธิผลหรือความสำเร็จในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของพลเมืองหรือผู้รับบริการที่มีความต้องการหลากหลายขึ้นภายใต้งบประมาณที่จำกัด

ประเทศต่างๆ ในกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) จึงพัฒนารูปแบบการจัดบริการสาธารณะใหม่ โดยเปลี่ยนจากโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจ มาเป็นการบริหารจัดการที่กระจายอำนาจเพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของพลเมืองแต่ละพื้นที่ได้ (OECD, 2011 : 15)

นอกจากนี้ Boyle and Harris (2009) ระบุว่า รูปแบบการให้บริการที่ยืมมาจากภาคเอกชนตามกรอบความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เช่น การจ้างเหมาบริการ การมองพลเมืองเป็นลูกค้า เป็นต้น ไม่สามารถตอบบริบทในปัจจุบันได้ เพราะเอกชนขาดแรงจูงใจที่จะลดต้นทุนการจัดบริการ หรือหาทางเลือกในการให้บริการที่มีประสิทธิผลมากขึ้น

Löffler (2010) รวบรวมปัจจัยในการขับเคลื่อนให้เกิดการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบการร่วมกันผลิตได้ 5 ประการ ดังนี้

1) การพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ประชาชนในฐานะผู้รับประโยชน์จากบริการของรัฐต้องการเข้าไปควบคุมหรือศึกษาทางเลือกในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับตนเองมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประชาชนต่างมีความรู้ความชำนาญที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะไม่มากนักน้อย ทำให้ประชาชนใช้ช่องทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการแสดงออกเกี่ยวกับบริการสาธารณะนั้นๆ

2) คุณค่าทางสังคมประชาธิปไตยที่เปลี่ยนแปลงไป โดยพลเมืองต่างต้องการแสดงความคิดเห็น ต้องการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะที่เขาเข้าไปเกี่ยวข้องมากขึ้น กลายเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว (assertive citizens)

3) ความต้องการบริการสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุมากขึ้น เนื่องจากลักษณะโครงสร้างประชากรในแต่ละประเทศมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้น ทำให้รัฐจำเป็นต้องจัดสวัสดิการต่างๆ ให้แก่ผู้สูงอายุ

4) ข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐ ทำให้รัฐพยายามใช้ทรัพยากรทุกอย่าง อย่างที่สามารถหาได้เพื่อมาจัดบริการสาธารณะ เช่น ทรัพยากรของผู้ใช้บริการ ทรัพยากรของชุมชน เป็นต้น และ

5) บุคลากรภาครัฐเข้าใจและตระหนักว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ไม่ได้ หากผู้บริการหรือประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่ให้ความช่วยเหลือ

จากปัจจัยเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้รูปแบบการร่วมกันผลิตในการจัดบริการสาธารณะ ที่หมายถึงกิจกรรมระหว่างพลเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่มาร่วมกันผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะโดยใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Joshi and Moore, 2003; Bovaird, 2007) สามารถตอบเงื่อนไขทั้งหกประการข้างต้นได้ และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะด้วย

ด้วยเหตุที่การร่วมกันผลิตเป็นกระบวนการจัดบริการสาธารณะที่รัฐและประชาชนร่วมกันดำเนินการ ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหา หรือข้อขัดข้องใดๆ ระหว่างดำเนินการ ข้อมูลดังกล่าวก็สามารถย้อนกลับภายใน (internal feedback) กระบวนการดำเนินการ ทำให้ผู้ร่วมกันผลิตสามารถปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะนั้นได้ทันที ทำให้ผลที่เกิดจากการร่วมกันผลิตมีประสิทธิภาพมากกว่าการจัดบริการสาธารณะรูปแบบอื่น (Brudney and England, 1983; Whitaker, 1980; Bovaird, 2007)

ทั้งนี้ บุคลากรภาครัฐ โดยเฉพาะข้าราชการระดับท้องถิ่นในฐานะที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด จะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและทักษะในการจัดบริการสาธารณะ โดยจะต้องปรับบทบาทมาเป็นผู้อำนวยความสะดวก หรือผู้ให้ความช่วยเหลือ และต้องไม่มองว่าผู้บริการที่มาร่วมการจัดบริการสาธารณะเป็นผู้ป่วย หรือลูกค้า หรือผู้รับอีกต่อไป (Boyle and Harris, 2009)

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบสำคัญของการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบการร่วมกันผลิตนั้น ต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในฐานะผู้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะ มาเป็นส่วนหนึ่งในการผลิตบริการสาธารณะ ซึ่งต้องใช้เวลาและทรัพยากรของตนเองในการดำเนินการดังกล่าว

จากการทบทวนเงื่อนไขและองค์ประกอบของการร่วมกันผลิตของนักวิชาการที่ศึกษาและพัฒนาแนวคิดการร่วมกันผลิต ได้แก่ Brudney & England (1983), Bovaird (2007), Löffler (2010) และ Poocharoen & Ting (2013) สามารถสรุปเงื่อนไขที่ประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะ จะมาร่วมจัดบริการสาธารณะได้ดังนี้

ประการแรก พลังของปัจเจกบุคคล ซึ่งหมายถึงความพร้อมของบุคคลที่จะเข้าร่วมการจัดบริการสาธารณะ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และความเป็นพลเมือง หากบุคคลขาดความพร้อมในเรื่องดังกล่าว ก็ยากที่จะเข้าร่วมกันผลิตบริการสาธารณะกับภาครัฐ

ประการสอง การมีจิตอาสา และพฤติกรรมเชิงรุก หากบุคคลไม่มีจิตอาสา ก็จะไม่มีความมุ่งมั่นช่วยหน่วยงานภาครัฐจัดบริการสาธารณะเพื่อผู้อื่น หรือไม่มาเป็นอาสาสมัครในการจัดบริการสาธารณะที่ผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการดำเนินการนั้นด้วย และ

ประการสาม ทศนคติที่ดีต่อบริการสาธารณะ หากประชาชนมีทศนคติที่ดีต่อบริการสาธารณะใดก็มีแนวโน้มที่จะให้ความช่วยเหลือ หรือเข้ามามีส่วนร่วมกับบริการสาธารณะนั้น ในทางตรงกันข้าม หากประชาชนคิดว่านโยบายหรือบริการสาธารณะใดไม่ดี ก็มีแนวโน้มจะไม่เห็นด้วยและไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของการจัดบริการสาธารณะนั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบริบทของการจัดบริการสาธารณะในประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่เขตชนบทที่ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อย และยังขาดความเข้าใจกิจการต่างๆ ของภาครัฐ กล่าวคือ ขาดเงื่อนไขด้านพลังของปัจเจกบุคคล แต่ก็พบการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบการร่วมกันผลิต ซึ่ง Bovaird (2007) อธิบายการเกิดร่วมกันผลิตในทางปฏิบัติว่า รัฐและประชาชน มาร่วมกันผลิตผ่านผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นตัวกลางที่พยายามดึงประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐให้มาร่วมกันผลิตบริการสาธารณะ แต่การกระทำดังกล่าว ก็ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นจากค่าใช้จ่ายในการประสานงาน (transactions costs)

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จึงต้องการตอบคำถามว่า เหตุใดปัจเจกบุคคลที่ขาดพลังทางเศรษฐกิจ และการเมือง จึงเข้าร่วมการจัดบริการสาธารณะที่ร่วมกันผลิต และยังส่งผลให้เกิดประสิทธิผลได้ โดยใช้การจัดการขยะของเทศบาลตำบลน้ำเย็น จังหวัดอุบลราชธานี เป็นกรณีศึกษา

วิธีการวิจัย

การศึกษากลยุทธ์การสร้างการร่วมกันผลิตบริบทของสังคมชนบทครั้งนี้ ใช้การให้เหตุผลแบบอุปนัย (Inductive logical reasoning) โดยเลือกการจัดการขยะของเทศบาลตำบลน้ำเย็น ภายใต้ “โครงการเก็บขยะสะสมเงินทอง คุ่มครองอนาคต ลดขยะเหลือศูนย์” เป็นกรณีศึกษา โดยโครงการดังกล่าวถูกนำมาปฏิบัติตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2556 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งผลเชิงประจักษ์จากการจัดทำโครงการดังกล่าว คือ เทศบาลสามารถขยายอายุของบ่อขยะได้นานขึ้น จาก 3 เดือน เป็น 7-8 เดือน

โดยประชากรในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ สมาชิกและคณะทำงานของโครงการ รวมทั้งสิ้น 948 คน แบ่งเป็นคณะทำงาน 8 คน และประชาชนในพื้นที่ที่สมัครเป็นสมาชิก 940 คน ทั้งนี้ เพื่อตอบคำถามการวิจัย การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงมุ่งเก็บข้อมูลในกลุ่มคณะทำงาน ซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญของการสร้างการร่วมกันผลิตโดยการสัมภาษณ์ รวม 5 คน และสัมภาษณ์สมาชิกโครงการแบบไม่เป็นทางการรวม 9 คน

นอกจากนี้ ยังวิเคราะห์ข้อมูลจากการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น บันทึกโครงการเก็บขยะสะสมเงินทอง คຸ້ມครองอนาคต ลดขยะเหลือศูนย์ของสมาชิก รายงานการดำเนินการของเทศบาล เป็นต้น

ลักษณะเศรษฐกิจและสังคมของตำบลน้ำเย็น จังหวัดอุบลราชธานี

เทศบาลตำบลน้ำเย็นตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอน้ำเย็น จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนไทยที่ติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา มีพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด 5.04 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น ณ ธันวาคม 2555 จำนวน 9,569 คน (เทศบาลตำบลน้ำเย็น, 2556) ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ

ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลน้ำเย็นส่วนใหญ่เป็นชุมชนชนบท รวม 10 ชุมชน โดยแต่ละชุมชนจะมีคณะกรรมการชุมชนทำหน้าที่บริหารกิจการของชุมชน ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น สวนผลไม้ สวนยางพารา ไร่มันสำปะหลัง และทำนา เป็นต้น และประชากรมีรายได้เฉลี่ย 33,000 บาทต่อคนต่อปี

ผู้สูงอายุ หรือผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลน้ำเย็น ณ ธันวาคม 2556 มีจำนวนรวม 1,114 คน (ท้องถิ่นเทศบาลตำบลน้ำเย็น, 2557) คิดเป็นร้อยละ 11.64 ของประชากรทั้งหมด โดยมีจำนวนชมรมผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2555 รวม 20 ชมรม (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, 2555) ปริมาณขยะเฉลี่ย 5 ตันต่อวัน (หนูเนตร แสงคำ, สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2557)

ผลการศึกษา

จากการสำรวจเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง พบว่า การจัดการขยะเป็นปัญหาสำคัญของเทศบาลตำบลน้ำเย็น เนื่องจากขยะมีปริมาณเพิ่มขึ้นทั้งจากประชาชนในพื้นที่ และจากประชาชนนอกพื้นที่ที่นำขยะมาทิ้งในเขตเทศบาลตำบลน้ำเย็น ซึ่งหากไม่ดำเนินการอะไร สถานการณ์ดังกล่าวจะกลายเป็นปัญหาที่รุนแรงในอนาคต เนื่องจากเทศบาลตำบลน้ำเย็นใช้ระบบการจัดการขยะแบบฝังกลบ โดยมีบ่อขยะเพียง 4 บ่อ แต่ละบ่อมีอายุการใช้งานประมาณ 3 เดือน

เทศบาลตำบลน้ำเย็น จึงจัดทำโครงการเก็บขยะสะสมเงินทอง คຸ້ມครองอนาคต ลดขยะเหลือศูนย์ โดยเริ่มตั้งแต่พฤษภาคม 2556 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญสามประการ คือ ประการแรก การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะ ประการที่สอง ลดปริมาณขยะในเขตเทศบาล และประการสุดท้าย การคัดแยกขยะตั้งแต่ในระดับครัวเรือน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. การดำเนินการ

คณะทำงานโครงการเป็นเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลน้ำเย็น เสนอโครงการต่อผู้บริหาร และวางแผนออกแบบการทำงานเองโดยผนวกกับความรู้ที่ได้รับมาจากที่ต่างๆ และนำโครงการไปประชาสัมพันธ์ให้กับหมู่บ้านในเขตการดูแลทั้งหมด 10 ชุมชน พร้อมประชาสัมพันธ์ และรับสมัครสมาชิกโดยใช้เครือข่ายสมาชิกอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งทำงานใกล้ชิดกับเทศบาลเป็นสมาชิกเริ่มแรกร่วมกับชาวบ้านที่สนใจ

เงื่อนไขสำคัญของโครงการ คือ สมาชิกต้องนำขยะมาฝากไม่ต่ำกว่า 2 กิโลกรัม/คน/เดือน ซึ่งสมาชิกต้องให้ “สัจจะ” แก่คณะกรรมการกลุ่มเก็บขยะฯ เมื่อสมัครสมาชิก และต้องนำขยะมาฝากติดต่อกันเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 6 เดือน จึงสามารถมีสิทธิรับสวัสดิการจากการเป็นสมาชิกโครงการ นั่นคือ เมื่อสมาชิก

เสียชีวิตจะได้รับเงินช่วยเหลือ 5,000 บาท หากเจ็บป่วยนอนโรงพยาบาล จะได้รับเงินช่วยเหลือ 100 บาท/คืน (ไม่เกิน 5 วัน) หากสมาชิกฝากขยะต่อเนื่อง 1 ปี ก็จะสามารถเบิกเงินที่ฝากไว้ได้ หากขาดการฝากเดือนใด ก็ต้องเริ่มนับเวลาใหม่

ณ วันที่ 17 มีนาคม 2557 มีสมาชิกเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 940 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมดที่เทศบาลรับผิดชอบ ทั้งนี้ เทศบาลตำบลน้ำเย็นได้จัดอบรมการคัดแยกขยะ วิธีการจัดเก็บขยะ สวัสดิการ และรายละเอียดของโครงการ พร้อมแจกตะกร้าแยกขยะให้กับสมาชิกโครงการ อย่างไรก็ตาม ในการอบรมดังกล่าวมีสมาชิกเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นที่เข้าร่วมการอบรม โดยเจ้าหน้าที่เทศบาลระบุว่า ประชากรส่วนใหญ่ต้องทำมาหากิน ไม่สะดวกที่จะมาเข้ารับการอบรมที่ใช้เวลานาน

ขั้นตอนการดำเนินการ เทศบาลจะไปรับขยะจากสมาชิกตามวัน เวลา ที่นัดพบกันตามแต่ละหมู่บ้าน โดยเทศบาลรับซื้อขยะจากสมาชิกในอัตราร้อยละ 50 ของราคาตลาด จากนั้นนำไปขายต่อให้เอกชนรับซื้อขยะทันที เพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงของราคา และเทศบาลไม่มีที่จัดเก็บขยะ

2. ประโยชน์จากการร่วมกันจัดการขยะ

ปัจจุบัน โครงการเก็บขยะสะสมเงินทอง คຸ້ມครองอนาคต ลดขยะเหลือศูนย์ยังไม่มีผลการรายงานผลดำเนินงานอย่างเป็นทางการ แต่ผลในเชิงประจักษ์ที่ปรากฏ คือ บ่อขยะของเทศบาลตำบลน้ำเย็นสามารถรองรับขยะได้นานขึ้น โดยเจ้าหน้าที่เทศบาลระบุว่า

“งบประมาณที่ใช้จัดการขยะยังเท่าเดิม แต่เรามีรายได้จากการขายขยะเพิ่มมากขึ้น และที่สำคัญเดิม 2-3 เดือน ขยะก็เต็มบ่อแล้ว แต่พอมีโครงการ บ่อที่ใช้อยู่ทุกวันนี้ใช้มา 5 เดือนแล้ว และคาดว่าจะใช้ได้อีก 2-3 เดือน” (หนูเนตร แสงคำ, สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2557)

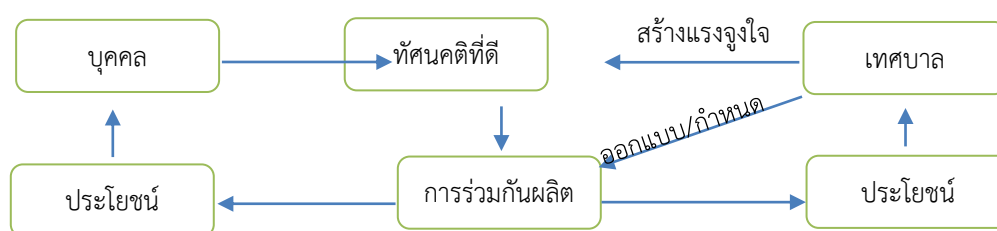
ผลเชิงประจักษ์ดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลของโครงการในด้านการลดปริมาณขยะ ซึ่งเกิดจากการร่วมกันผลิตของประชากรที่ร่วมเป็นสมาชิกโครงการ นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์สมาชิกโครงการ พบว่า นอกจากสมาชิกทำหน้าที่คัดแยก และรวบรวมขยะในครัวเรือนตนเองและที่อื่นๆ มาขายให้เทศบาลแล้ว สมาชิกยังทำหน้าที่เชิญชวนบุคคลใกล้ชิดแบบปากต่อปากเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการ ซึ่งมีผลให้โครงการมีสมาชิกเพิ่มมากขึ้น ทำให้เทศบาลตำบลน้ำเย็นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการคัดแยกขยะในครัวเรือน และประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะของเทศบาล

3. กลยุทธ์ในการสร้างการร่วมกันผลิต

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์สมาชิกหลายคนพบว่า สมาชิกไม่ได้สนใจเหตุผลและความจำเป็นของโครงการที่ต้องการลดปริมาณขยะ แต่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการและปฏิบัติตามข้อกำหนดอย่างเคร่งครัด เพราะต้องการสวัสดิการของโครงการ ในขณะที่สมาชิกบางคนเข้าร่วมโครงการเพราะเหตุผลการยอมรับทางสังคม

เจ้าหน้าที่เทศบาลระบุว่า ที่มาของขยะมาจากครัวเรือน และเกือบทุกครัวเรือนของเทศบาลตำบลน้ำเย็นมีผู้สูงอายุ ขณะที่วัยแรงงานไม่อยู่ในพื้นที่ ดังนั้น โครงการที่จัดทำจึงมุ่งกลุ่มเป้าหมายไปที่กลุ่มผู้สูงอายุเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับการสังเกตแบบมีส่วนร่วมที่พบว่า นอกจากสมาชิก อสม. แล้ว สมาชิกส่วนใหญ่นำขยะมาขายให้โครงการเป็นผู้สูงอายุ

ในบริบทของเทศบาลตำบลน้ำเย็นที่เป็นพื้นที่ชนบทนั้น พลังของพลเมืองทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคม และความมีจิตอาสานั้นไม่ปรากฏว่าเป็นเงื่อนไขของบุคคลที่เข้าร่วมผลิตบริการสาธารณะในกรณีศึกษาครั้งนี้ แต่การศึกษาพบว่า บุคคลมาร่วมกันจัดบริการสาธารณะกับเทศบาลตำบลน้ำเย็นภายใต้เงื่อนไขสำคัญ คือ ทศนคติที่ดีต่อบริการสาธารณะนั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่บุคคลจะได้รับจากการร่วมกันผลิต โดยกรณีนี้คือ สมาชิกมีทศนคติที่ดีต่อสวัสดิการด้านสุขภาพที่จะได้รับการเข้าร่วมโครงการ โดยทศนคติดังกล่าว ถูกสร้างขึ้นผ่านกลยุทธ์สำคัญ คือ การสร้างแรงจูงใจเฉพาะสำหรับกลุ่มเป้าหมายในเทศบาล ซึ่งก็คือผู้สูงอายุ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ (โปรดพิจารณาภาพที่ 1 ประกอบ)



ภาพที่ 1 แสดงเงื่อนไขของการร่วมกันจัดการขยะในพื้นที่เทศบาลตำบลน้ำเย็น

การศึกษายังพบว่า ผู้เข้าร่วมโครงการส่วนมากทราบว่า จะได้รับสวัสดิการอะไรจากการสะสมขยะให้เทศบาล แต่ไม่ได้ให้ความสนใจกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะของตนเอง และไม่ทราบว่าปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลน้ำเย็นมีปัญหา

สรุปและอภิปรายผล

แม้การร่วมกันจัดการขยะของเทศบาลตำบลน้ำเย็น และประชาชนในพื้นที่ผ่านโครงการเก็บขยะสะสมเงินทอง คຸ້ມครองอนาคต ลดขยะเหลือศูนย์ สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการขยะของเทศบาลตำบลน้ำเย็นได้ แต่ก็พบว่า ประชาชนที่ร่วมผลิตมีลักษณะที่แตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ นอกจากมีพลังด้านเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำแล้ว สมาชิกโครงการดังกล่าวขาดการตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ (passive actor) ด้วยหรืออาจกล่าวได้ว่า ขาดปัจจัยด้านจิตอาสาหรือพฤติกรรมเชิงรุกที่ผู้ทิ้งขยะที่มาร่วมกันจัดการขยะในกรณีศึกษานั้น ไม่ได้ตระหนักถึงบทบาทของตนเองที่มีต่อผลประโยชน์ส่วนรวม แต่สนใจเพียงประโยชน์ส่วนตัวที่เป็นแรงจูงใจหลักที่จะได้รับการเข้าร่วมโครงการเท่านั้น

การเข้ามามีส่วนในการร่วมผลิตการจัดการขยะของสมาชิกโครงการดำเนินการผ่านตัวกลางที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลน้ำเย็น ผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ และตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะที่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้รับบริการซึ่งก็คือผู้ทิ้งขยะ สอดคล้องกับที่ Bovaird (2007) ระบุว่า เงื่อนไขสำคัญในการร่วมผลิตบริการสาธารณะในพื้นที่ที่ยังไม่มีการตื่นตัวในการมีส่วนร่วมหรือผลประโยชน์ส่วนรวม ต้องดำเนินการผ่านตัวกลาง ซึ่งก็คือผู้นำชุมชน โดยในกรณีนี้เจ้าหน้าที่เทศบาลในฐานะผู้นำชุมชนมีอำนาจในการเสนอผลตอบแทนเพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ให้เข้าร่วมโครงการได้

ข้อเสนอแนะ

สำหรับหน่วยงานที่ต้องการสร้างการมีส่วนร่วมในลักษณะของการร่วมกันผลิตภายใต้บริบทแบบ
ชนบท การศึกษาครั้งนี้เห็นว่า ในระยะเริ่มแรกควรใช้กลยุทธ์กระตุ้นให้ประชาชนหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จาก
บริการสาธารณะนั้นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดบริการสาธารณะผ่านแรงจูงใจต่างๆ ก่อน จากนั้นจึง
สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายที่แท้จริงของความจำเป็นในการร่วมกันผลิตระหว่างผู้ให้บริการ และ
ผู้รับบริการ เพื่อสร้างคุณค่าทางสังคม ทศนคติที่ดีต่อการร่วมกันผลิตของประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการ อันเป็นการ
สร้างแรงจูงใจ และกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมเชิงรุก จนกลายเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวในระยะยาวต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ท้องถิ่นเทศบาลตำบลน้ำเย็น. (2557). สถิติประชากร แยกรายละเอียด ของเดือนธันวาคม พ.ศ. 2556. (เอกสาร
อัดสำเนา)

เทศบาลตำบลน้ำเย็น. (2556). รายงานสรุปผลการดำเนินงาน ประจำปีงบประมาณ 2556. (เอกสารอัดสำเนา)
สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2555). ทำเนียบองค์กร
ชมรมด้านผู้สูงอายุ พ.ศ. 2555: ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร
แห่งประเทศไทย.

หนูเนตร แสงคำ, หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุข เทศบาลตำบลน้ำเย็น. (2557). สัมภาษณ์, 18 มีนาคม.

อรุณี สันฐิตวิญชัย. (2557). “การร่วมกันจัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นของพลเมือง: กรณีศึกษาการจัดการ
ขยะของชุมชนชลประทาน จังหวัดอุบลราชธานี.” วารสารวิชาการ Veridian E-Journal
มหาวิทยาลัยศิลปากร. 7, (1): 625-635.

ภาษาต่างประเทศ

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.

Brandsen, Taco and Victor Pestoff. (2006). “Co-production, the Third Sector and the Delivery of
Public Services: An introduction.” *Public Management Review*: 493-501.

Brudney, Jeffrey L. and Robert E. England. (1983). “Toward a Definition of the Coproduction
Concept.” *Public Administration Review*: 59-65.

Frederickson, H. George, and et al., (2012). *The Public Administration Theory Primer*, 2nd ed.
Westview.

Joshi , Anuradha , and Mick Moore. (2003). *Institutionalised Co-Production: Unorthodox
Public Service Delivery in Challenging Environments*. Institute of Development
Studies, Research Summary No. 18. <http://www.ids.ac.uk/>. 10 January, 2014.

- Löffler, Elke. (2010). “Why co-production is an important topic for local government”. Paper for Local Authorities and Research Council’ Initiative. Governance International.
- Needham, Catherine. (2007). “Realising the Potential of Co-production: Negotiating improvements in public services.” **Social Policy & Society**: 221-231.
- OECD. (2011). **Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society**. OECD Publishing.
- Whitaker, Gordon P. (1980). “Coproduction: Citizen participation in service delivery.” **Public Administration Review**: 240-246.
- Local Namyuen Municipality. (2014). **Population Statistics, December 2013 Edition**.
- Namyuen Municipality. (2013). **Yearly Report: Fiscal Year 2012**. (Unofficial document) [in Thai] Office of Promotion and Protection of Children, Youth, the Elderly and Vulnerable Groups, Ministry of Social Development and Human Security. (2012). **Directory of Senior Clubs 2012: Northeastern Region**. Bangkok: The Agricultural Co-operative Federation of Thailand. [in Thai]
- Sangkum, Nuneth, Head of Public Health division, Namyuen Municipality. (2014). **Interview**, 18 March.
- Santhitiwanich, Arunee. (2014). “Citizens Co-Production in Local Public Service: The case of waste management of Cholpratan community, Ubon Ratchathani Province.” **Veridian Silpakorn University E-Journal**. 7, (1): 625-635. [in Thai]