กระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา

Policy Process for Community-Based Solid Waste Management: The Case Study of Songkhla Municipality

อาทิตย์ วงศ์พุทธรักษา

Arthit Wongputarugsa

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Science in Environmental Management
Prince of Songkla University

2554

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ชื่อวิทยานิพนธ์ กระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา

ผู้เขียน นายอาทิตย์ วงศ์พุทธรักษา

สาขาวิชา การจัดการสิ่งแวดล้อม

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

……

(ดร.ชนิษฎา ชูสุข)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

……

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เยาวนิจ กิตติธรกุล)

คณะกรรมการสอบ

……ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เสาวลักษณ์ รุ่งตะวันเรืองศรี)

……กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา รัตนไชย)

……กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณฐพงศ์ จิตรนิรัตน์)

……กรรมการ

(ดร.ชนิษฎา ชูสุข)

……กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เยาวนิจ กิตติธรกุล)

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม

……

(ศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ พงศ์ดารา)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

ชื่อวิทยานิพนธ์	กระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา
ผู้เขียน	นายอาทิตย์ วงศ์พุทธรักษา
สาขาวิชา	การจัดการสิ่งแวดล้อม
ปีการศึกษา	2554

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ประมวลกรอบแนวทางในกระบวนการนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) ศึกษานโยบาย กระบวนการนโยบาย และผลของการดำเนินงานการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา วิธีการวิจัยประกอบด้วยการทบทวนเอกสาร การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้มีความรู้ มีประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม จำนวน 10 คน 2) เจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา ทั้งข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และพนักงานเทศบาล จำนวน 15 คน และ 3) ตัวแทนแกนนำจาก 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนสมหวัง ชุมชนวัดตีนเมรุ และชุมชนวชิราซอยคี่ จำนวน 19 คน

จากการประมวลกรอบแนวทางกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปว่า (1) ผู้บริหารกำหนดนโยบายอย่างชัดเจน มีหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ รวมทั้งวางแผนและจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง (2) ด้านกระบวนการนโยบาย มีการกำหนดปัญหาจากสภาพในพื้นที่ ส่วนการนำไปปฏิบัติ มีองค์ประกอบสำคัญของการปฏิบัติ ได้แก่ การมีกิจกรรมที่หลากหลายในการดำเนินงาน การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน พร้อมทั้งการติดต่อสื่อสารและการประสานงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อช่วยในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน และความยั่งยืนของการมีส่วนร่วม ตลอดจนมีการประเมินผลอย่างเป็นระบบ (3) ชุมชน ประชาชนในชุมชนมีความสัมพันธ์ทางสังคมที่ใกล้ชิด รวมทั้งมีแกนนำและกลุ่มทางสังคมที่เข้มแข็ง

จากการศึกษาการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา พบว่า (1) ผู้บริหารไม่มีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่ชัดเจน และไม่มีการจัดสรรงบประมาณที่ต่อเนื่อง (2) การจัดกิจกรรมธนาคารขยะ เป็นการตอบสนองข้อเสนอ

โครงการจากหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนเจ้าหน้าที่เทศบาลมีการดำเนินงาน โดยเริ่มจากชี้แจงให้กับประชาชนทราบ ตั้งคณะทำงาน และประชาสัมพันธ์โครงการในชุมชน แต่ขาดการประเมินผลอย่างเป็นระบบ และ (3) ชุมชน กลุ่มที่มีบทบาทหลักในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ คือ คณะกรรมการชุมชน และกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) การดำเนินงานธนาคารขยะของทุกชุมชนดำเนินการได้ในช่วงเวลาหนึ่ง ก็ต้องยุติลงเนื่องจากขาดความร่วมมืออย่างต่อเนื่องจากคณะกรรมการ

ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการจัดการขยะชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา คือ เทศบาลควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจน กำหนดแผนและงบประมาณอย่างต่อเนื่อง จัดกิจกรรมในรูปแบบหลากหลายเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องของชุมชน และใช้วิธีการสื่อสารแบบสองทาง โดยพัฒนาทักษะและความสามารถในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

Thesis Title	Policy Process for Community-Based Solid Waste Management: The Case Study of Songkhla Municipality
Author	Mr Arthit Wongputarugsa
Major Program	Environmental Management
Academic Year	2011

Abstract

The objectives of this qualitative research are to 1) collate policy process for community-based solid waste management guidelines of local authorities; and 2) study policy, policy process and its results of policy implementation of community-based solid waste management of Songkhla City Municipality. The research methods include literature reviews, semi-structured interviews, and participant observations. The target group is comprised of 3 subgroups: 1) a group of 10 persons with experiences and expertise in community-based solid waste management; 2) a group of 15 Songkhla City municipal officials, including elected local officials, municipal officials and staffs; and 3) 19 representatives of community members from Somwang, Wat Teenmain, and Wachira Soikee communities.

The conclusion from the collation policy process for community-based solid waste management guidelines of local authorities are as follows: 1) The executives formulated clear policies with consistent plans and budget. 2) Regarding the policy process, waste problems were identified from the actual local conditions. The policy implementation included building up committees, designing various approaches to promoting community's participation and its sustainability, as well as systematic evaluations. 3) Regarding the communities, their members had close social relationships, together with strong core-team members and social groups.

The findings from the study of community-based solid waste management of Songkhla City Municipality are as follows : 1) The executives did not have either clear related policy and consistent budget allocation. 2) The garbage bank project implementation was to respond proposals made by the central government. The municipal staff provided the project information to the community members and had public relations. But there was no project

evaluation. 3) Regarding the three communities, the groups playing a key role in the project are the community committee and the Community Health Volunteers. The implementations lasted for a period of time and then they stopped due to lack of consistent collaboration from the committee members.

Suggestions for promoting the community-based solid waste management in Songkhla City Municipality are as follows: The municipality is to formulate a clear polity with consistent plans and budget allocations. In addition to two-way communication approaches, a variety of activities are to be designed to promote consistent community's participation. Public-participation promoting skills and competence of the municipal staff are also to be promoted.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี เพราะได้รับความกรุณาและความช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณหลายท่าน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ดร.ชนิษฎา ชูสุข อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เยาวนิจ กิตติธรกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้วิจัย โดยให้คำปรึกษา คำแนะนำ และวิธีการแก้ไขปัญหาต่างๆในระหว่างการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องวิทยานิพนธ์อย่างละเอียดถี่ถ้วนด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับการให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ จนการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เสาวลักษณ์ รุ่งตะวันเรืองศรี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา รัตนไชย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ ที่ได้สละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณกลุ่มผู้ที่มีความรู้ ผู้มีประสบการณ์ด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมทุกท่านที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณเทศบาลนครสงขลา โดยเฉพาะทีมผู้บริหารเทศบาล ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกอง และเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลาที่คอยให้ความช่วยเหลือความร่วมมือทุกๆด้านในการเก็บข้อมูลของผู้วิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ที่คอยดูแล ช่วยเหลือให้ข้อมูลกับผู้วิจัยเสมอมา เพื่อให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ขอขอบพระคุณแกนนำชุมชนในพื้นที่ทุกท่าน ประกอบด้วยชุมชนสมหวัง ชุมชนวัดตีนเมรุ และชุมชนวชิราซอยคี่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลุงอนันต์ (อนันต์ ผ่องสุวรรณ) ป้าพัช (พัชรี นิลแสง) ตาวิจิตร (วิจิตร ชูมณี) ป้าชูลี (ชูลี กาฬรัตน์) ป้าแมว (ชมนรา พลฑา) และป้าลีลี่ (ลีลี่ พรหมการ) ที่ได้ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลกับผู้วิจัย รวมถึงการดูแลเอาใจใส่ตลอดระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(3)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(9)
รายการตาราง	(11)
รายการภาพประกอบ	(12)
บทที่	
1 บทนำ	
1.1 ความสำคัญและที่มาของการวิจัย	1
1.2 คำถามการวิจัย	5
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.5 ขอบเขตการวิจัย	6
1.6 กรอบแนวคิดการวิจัย	7
1.7 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	9
2 การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการนโยบาย	10
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล	20
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับมูลฝอยและการจัดการ	24
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	32
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับความเข้มแข็งของชุมชนและทุนทางสังคม	36
2.6 ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่เทศบาลนครสงขลา	42
2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	51

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3 ระเบียบวิธีวิจัย	
3.1 การดำเนินการวิจัย	57
3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย	60
3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	62
3.4 ขั้นตอนการวิจัย	64
3.5 การตรวจสอบข้อมูล	67
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล	68
4 ผลการวิจัย	
4.1 แนวคิดที่ประมวลจากประสบการณ์การดำเนินงานด้านการจัดการมูลฝอยของพื้นที่ต่างๆ	69
4.2 การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา	98
5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการวิจัย	133
5.2 อภิปรายผลการวิจัย	136
5.3 ข้อเสนอแนะ	157
บรรณานุกรม	160
ภาคผนวก	170
ภาคผนวก ก รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์	171
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง	174
ประวัติผู้เขียน	179

รายการตาราง

ตาราง **หน้า**

ตารางที่ 1 โครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา 103

รายการภาพประกอบ

ภาพประกอบ **หน้า**

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย 8
ภาพที่ 2 ระดับขั้นตอนของการจัดการมูลฝอย 28
ภาพที่ 3 แผนที่เทศบาลนครสงขลา 43
ภาพที่ 4 โครงสร้างการทำงานของเทศบาลนครสงขลา 45

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของการวิจัย

สังคมยุคปัจจุบันอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมส่งผลให้เมืองมีการขยายตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของชุมชนเมือง และจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2546: 3) การพัฒนาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจริญเติบโตของเมืองก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากมายส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเกิดสภาวะแวดล้อมที่เสื่อมโทรม รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองทั้งปัญหามลพิษทางน้ำ อากาศ เสียง มูลฝอย เป็นต้น ซึ่งมีผลกระทบในด้านลบต่อความเป็นอยู่และสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยตรงในทุกระดับ (พรศรี ยงค์ฤประพันธ์, 2543: 7-8 และเกษม จันทร์แก้ว, 2544: 287-288)

จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้น มูลฝอยเป็นปัญหาที่ทุกประเทศทั่วโลกต่างให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก สำหรับประเทศไทยมีการคาดการณ์ว่า ในช่วง 5 ปี ข้างหน้าปริมาณมูลฝอยมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น การจัดการมูลฝอยได้เป็นวาระสำคัญอยู่ในนโยบายแห่งชาติ ซึ่งการจัดการมูลฝอยที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีการกระจายการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการรักษาความสะอาด และการจัดการมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและน้ำเสียภายในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ (มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, 2549: 24-32)

ในการจัดการมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นโยบายหลักในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เน้นการปฏิบัติตามภารกิจงานประจำวัน ที่นำมาใช้เป็นมาตรการแก้ไขปัญหามูลฝอย โดยการกวาด การเก็บขน และการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการกำจัด วิธีการดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ หรือ End-of-Pipe Approach (Snel, 1999: 202 and Cunningham, 2001: 2)

นโยบายในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความสำคัญต่อองค์กรเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งนโยบายต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญหลายส่วนเป็นลักษณะชุดของการดำเนินงานที่มีระเบียบแบบแผน และเป็นกิจกรรมที่มีการสานต่ออย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอตลอดจนมีเป้าหมายในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงในการแก้ไขปัญหาสังคมหรือการพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น และต้องเป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยสามารถแปลงสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2550: 21-22)

ในกระบวนการนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และนำไปสู่การปรับเป็นแผนเพื่อกำหนดทิศทางตามแนวนโยบายนั้นๆ สุดท้ายก็ไปสู่การปฏิบัติในลักษณะของโครงการ กิจกรรมต่างๆ (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2550: 35) ขั้นตอนหลักๆประกอบด้วย ขั้นการระบุปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการกำหนดนโยบาย ที่แสดงถึงความสำคัญของปัญหาว่าเหตุใดจึงต้องทำนโยบายและระบุเป้าหมายของนโยบาย (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549: 41-45 และศุภชัย ยาวะประภาษ, 2550: 37) ขั้นการนำไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นวิธีการที่จะนำเอานโยบายที่ได้รับความเห็นชอบแล้วไปสู่การปฏิบัติโดยมีหน่วยงานในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ซึ่งจะต้องระดมทรัพยากรมนุษย์และเงินทุนเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติตามนโยบาย และขั้นการประเมินผล ซึ่งเป็นการวัดผลปฏิบัติว่าผลลัพธ์ที่ได้ออกมานั้นตรงกับเป้าหมายที่วางไว้ในการระบุปัญหาหรือไม่ หรือตรงกับสิ่งที่เราคาดหวังไว้หรือไม่ (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549: 74 และ 122-124)

ขณะที่ประชาชนในฐานะเป็นผู้ผลิตและผู้ทิ้งมูลฝอยนั้น ก็ย่อมจะต้องร่วมกันแก้ปัญหาด้วย โดยแนวทางที่จะช่วยลดปริมาณมูลฝอยและก่อให้เกิดการจัดการที่ยั่งยืน คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอย โดยมีการลดการก่อมูลฝอย การนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ การนำกลับมาใช้ใหม่ การปฏิเสธการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ยากต่อการกำจัด และการตอบรับที่จะมีส่วนร่วมในการคัดแยกมูลฝอยของชุมชน ซึ่งแนวทางดังกล่าวถือว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ หรือ Non-end-of-pipe approach (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2543: 1.11-1.12; กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2546: 39; Snel, 1999: 202; Cunningham, 2001: 2)

กระบวนการนโยบายกับการมีส่วนร่วมต้องดำเนินไปควบคู่กันโดยผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีการเชื่อมโยงประสานความเข้าใจกัน รวมถึงประชาชนในชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายทุกขั้นตอน ซึ่งถือว่าประชาชนเป็นกลุ่มพลังสำคัญต่อการดำเนินโครงการและกิจกรรม พร้อมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถช่วยลดภาระในการจัดการมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในกระบวนการนโยบายไม่เพียงช่วยแก้ปัญหาของชุมชนในท้องถิ่นได้ แต่ยังก่อให้เกิดพลังกลุ่มและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนด้วย (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2543: 6-8)

จากการศึกษาทบทวนเอกสารเบื้องต้น ผู้วิจัยพบว่างานวิจัยส่วนใหญ่ ทำการศึกษาการจัดการมูลฝอยโดยมุ่งที่บทบาทของเทศบาลในการจัดการมูลฝอยแบบรายวันที่เน้นการเก็บขนการกำจัด แต่ผู้วิจัยยังไม่พบการศึกษาแนวทางกระบวนการนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม สำหรับการวิจัยโครงการธรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำการศึกษาการริเริ่มของท้องถิ่น กระบวนการนโยบาย และปัจจัยสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นการศึกษาในภาพรวมขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย แต่ยังไม่ได้ศึกษาถึงบริบทของเทศบาลและชุมชนที่มีผลต่อการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมเท่าที่ควร (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550)

จากการทบทวนเอกสารเบื้องต้นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่มุ่งเน้นการศึกษา พฤติกรรมของการมีส่วนร่วม ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งปัจจัยที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย แต่ผู้วิจัยยังไม่พบการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยที่เน้นการมีส่วนร่วมระหว่างเทศบาล ชุมชน และกลุ่มภาคส่วนต่างๆ ภายในท้องถิ่น

จากการที่ผู้วิจัยได้สำรวจเอกสารเบื้องต้น พบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ประสบความสำเร็จในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยจึงได้ใช้กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการนโยบาย และบริบทของชุมชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอย ตามการประมวลกรณีศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลตำบลกำแพงเพชรและเทศบาลตำบลปริก จังหวัดสงขลา และเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก พร้อมทั้งสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ด้านการจัดการมูลฝอย เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและนำไปวิเคราะห์กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลาต่อไป

เทศบาลนครสงขลา เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ เนื่องจากสงขลาเป็นเมืองสำคัญทางเศรษฐกิจและการค้าที่สำคัญแห่งหนึ่งของภาคใต้ และที่สำคัญคือเป็นเมืองที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สวยงาม จึงทำให้เมืองมีการพัฒนาในทุกด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษา การค้าอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ผลของการพัฒนาทำให้

เมืองเติบโตขึ้น จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น สถิติตามทะเบียนราษฎรของเทศบาลนครสงขลา ณ เดือนสิงหาคม 2554 มีจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนครสงขลาทั้งหมด 69,924 คน ชาย 33,695 คน หญิง 36,229 คน มีจำนวนชุมชน 33 ชุมชน และก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ปริมาณมูลฝอยเพิ่มมากขึ้น ปัญหาน้ำเสีย น้ำท่วม เป็นต้น (ทะเบียนราษฎร เทศบาลนครสงขลา, 2554)

มูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของทางเทศบาลนครสงขลา เนื่องจากปริมาณมูลฝอยเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร และมูลฝอยจากการคมนาคมในแต่ละวัน ทำให้ประสบปัญหาทั้งการคัดแยกอย่างเป็นระบบ การจัดเก็บและการขนส่ง รวมทั้งมูลฝอยเหล่านี้ ต้องนำไปกำจัด ณ หลุมฝังกลบของเทศบาลนครสงขลา (พวงพรรณ แอบู (สัมภาษณ์), 21 สิงหาคม 2551) ตั้งแต่ พ.ศ.2537 เป็นต้นมา ทางเทศบาลนครสงขลาได้มีระบบการดำเนินงานในการจัดการมูลฝอย แต่หลังจากพบว่า ปริมาณมูลฝอยเพิ่มมากขึ้น จึงเริ่มส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลดปริมาณมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด โดยเทศบาลนครสงขลามีการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในการจัดการมูลฝอยโดยผ่านการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ได้แก่ โครงการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ โครงการจัดทำน้ำหมักชีวภาพจากมูลฝอยอินทรีย์ในชุมชนต่างๆ โครงการคัดแยกมูลฝอยตามโรงเรียนภายในเทศบาลนครสงขลา โครงการคัดแยกมูลฝอยในชุมชน เป็นต้น จึงทำให้ปริมาณมูลฝอยลดลง (เกษรา ชัยเชื้อ (สัมภาษณ์), 21 สิงหาคม 2551)

ผลการดำเนินงานดังกล่าว ทำให้เทศบาลนครสงขลาได้รับรางวัลต่างๆ เช่น รางวัล PCD Award For Waste Management ด้านชุมชนที่จัดการมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประจำปี พ.ศ. 2545 รางวัลชนะเลิศในด้านรักษาความสะอาด ประจำปี พ.ศ. 2535-2537 รางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืนยอดเยี่ยมระดับประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2547 ตลอดจนรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีประจำปี พ.ศ. 2547-2548 และ2550 เป็นต้น (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 60-70)

การศึกษาวิจัยในพื้นที่เทศบาลนครสงขลา ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องเมือง มีการศึกษาเกี่ยวกับเมืองน่าอยู่และตัวชี้วัดในพื้นที่เทศบาลนครสงขลา ได้แก่ งานวิจัยของจุฑารัตน์ บุญญานุวัตร์ (2546) ศึกษาการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในโครงการสงขลาเมืองน่าอยู่ ขณะที่งานวิจัยของวรนิษฐา บุญฤทธิ์ (2546) ศึกษาตัวชี้วัดเมืองยั่งยืนของเทศบาลนครสงขลา และงานวิจัยของ จิตราวดี ฐิตินันทกร (2553) ศึกษากระบวนการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาตัวชี้วัดเมืองน่าอยู่ กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา ส่วนการศึกษาในเรื่องการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครสงขลา พบเพียง 1 ชิ้น คือ งานวิจัยของอริศรา ร่มเย็น (2550) ศึกษาการประเมินทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมในการนำซากมูลฝอยเก่าจากบ่อฝังกลบแบบถูกหลัก

สุขาภิบาลมาผลิตเป็นพลังงานมูลฝอยในพื้นที่จังหวัดสงขลาและจังหวัดพัทลุง แต่ผู้วิจัยยังไม่พบการศึกษาผลการดำเนินการจัดการมูลฝอยของเทศบาลที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชน

จากปัญหาและความสำคัญดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ประมวลกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จทั้ง 4 แห่ง เพื่อนำมาเป็นกรอบในการศึกษากรณีของเทศบาลนครสงขลา ทั้งกระบวนการนโยบาย และการดำเนินงานการจัดการมูลฝอย และกระบวนการชุมชนเพื่อเป็นประโยชน์ในการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครสงขลาต่อไปในอนาคต

1.2 คำถามการวิจัย

1) กระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการประมวลนโยบาย กระบวนการนโยบาย และบริบทชุมชนสำหรับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมเป็นอย่างไร

2) กระบวนการนโยบายและผลการดำเนินงานการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลาตามองค์ประกอบที่ได้กำหนดไว้ เป็นอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษากระบวนการนโยบาย และประมวลเป็นกรอบแนวทางในด้านกระบวนการนโยบายสำหรับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) เพื่อศึกษากระบวนการนโยบายและผลการดำเนินงานการจัดการมูลฝอยชุมชนของเทศบาลนครสงขลาตามองค์ประกอบที่ได้กำหนดไว้

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ได้กรอบแนวทางในการศึกษากระบวนการนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ได้รูปแบบการดำเนินงานในกระบวนการนโยบาย และการมีส่วนร่วมการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครสงขลา

3) ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมสำหรับเทศบาลนครสงขลา

1.5 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหาที่ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาที่เน้นเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม โดยศึกษา 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม และบริบทของชุมชน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาจากคุณลักษณะของนโยบาย ได้แก่ การมีหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ มีความชัดเจน และมีความต่อเนื่องตลอดจนต้องกำหนดขึ้นมาจากข้อมูลที่เป็นจริง

2) กระบวนการนโยบาย

2.1 การกำหนดนโยบาย พิจารณาจากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นประจำเฉพาะด้าน และเกี่ยวกับความรู้สึก หรืออยู่ในความสนใจของประชาชน ซึ่งนำมาวิเคราะห์นโยบายการจัดการมูลฝอย

2.2 การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ พิจารณาจากองค์ประกอบของความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ ได้แก่ สิ่งจูงใจในการทำงาน การจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และการติดต่อสื่อสารและการประสานงานกัน

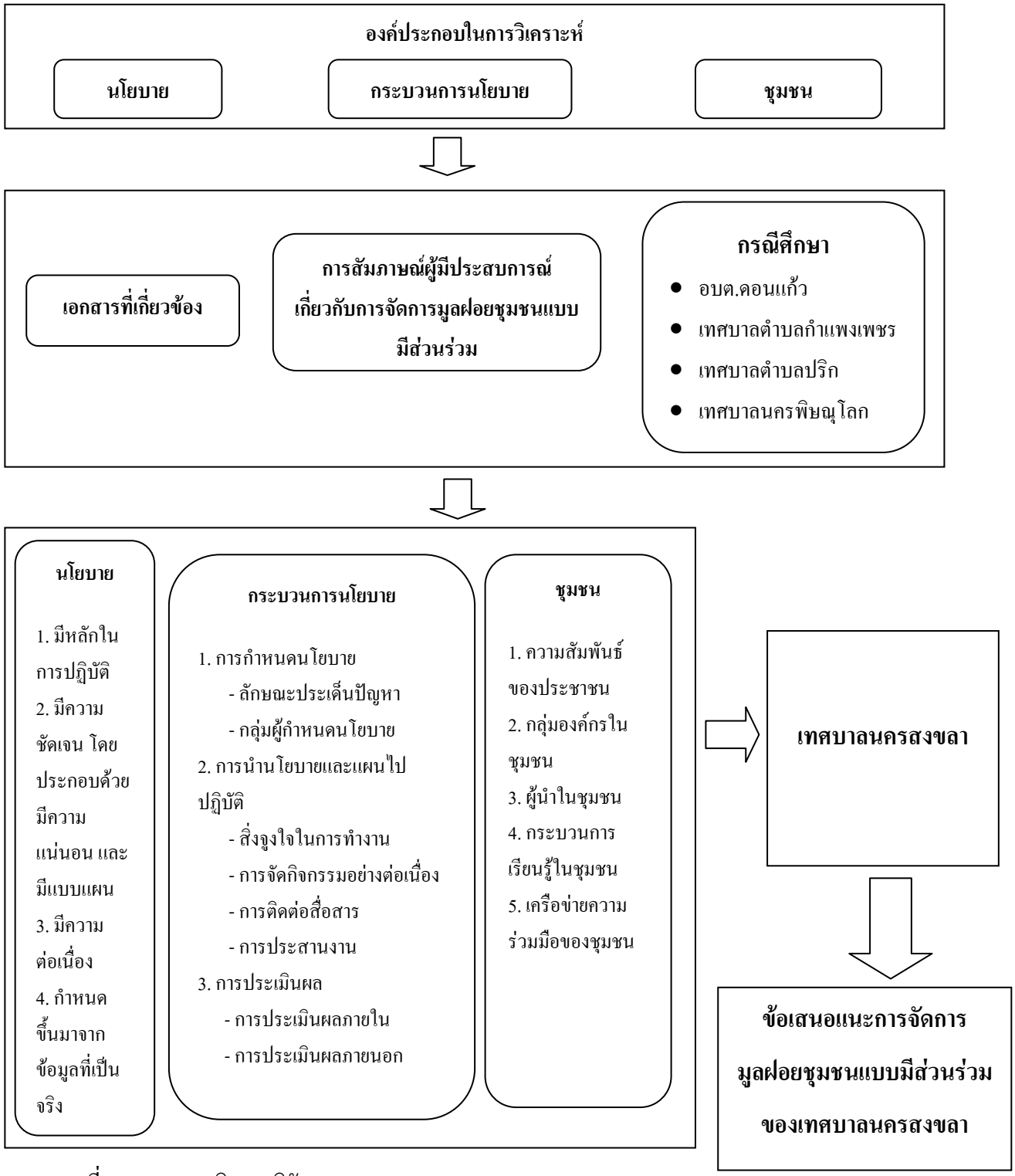
2.3 การประเมินผล พิจารณาจากการประเมินผลภายใน และการประเมินผลภายนอก

3) ชุมชน พิจารณาจากความสัมพันธ์ของประชาชน กลุ่มองค์กรในชุมชน ผู้นำในชุมชน กระบวนการเรียนรู้ในชุมชน และเครือข่ายความร่วมมือของชุมชน

1.6 กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยทำการกำหนดประเด็นที่ใช้ในการวิจัย 3 ประเด็น ประกอบด้วย นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการนโยบาย และชุมชน จากการทบทวนทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นประมวลแนวทางการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ด้านการจัดการมูลฝอย และจากกรณีศึกษาการจัดการมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 4 แห่ง

หลังจากนั้นผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครสงขลาทั้งฝ่ายเทศบาล และชุมชน 3 แห่ง ที่มีการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย ได้แก่ ชุมชนสมหวัง ชุมชนวัดตีนเมรุ และชุมชนวชิราซอยคี่ เพื่อวิเคราะห์กระบวนการนโยบายและผลการดำเนินงานการจัดการมูลฝอยชุมชนของเทศบาลนครสงขลาว่าเป็นอย่างไร จากนั้นนำไปสู่การเสนอแนะการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ที่มา: ผู้วิจัย

1.7 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

1) กระบวนการนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการจัดทำนโยบายการจัดการมูลฝอย ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ได้แบ่งขั้นตอนของกระบวนการนโยบายออกเป็น 3 ขั้นที่สำคัญคือ ขั้นกำหนดนโยบาย ขั้นนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และขั้นประเมินผล

2) การจัดการมูลฝอย หมายถึง วิธีการในการจัดการมูลฝอยอย่างเหมาะสมภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการวิจัยครั้งนี้การจัดการมูลฝอยเป็นการดำเนินงานในเขตเทศบาลนครสงขลา โดยใช้วิธีการคัดแยกมูลฝอย การเก็บขนมูลฝอย การรวบรวมมูลฝอย การขนส่งมูลฝอย และการกำจัดมูลฝอย

3) การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงานการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ในการวิจัยครั้งนี้ การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การดำเนินการในเขตเทศบาลนครสงขลา ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชนในกิจกรรมที่ดำเนินการโดยชุมชนเองหรือร่วมมือกับทางเทศบาลนครสงขลาในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ

4) เทศบาล หมายถึง หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในการวิจัยครั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้วิจัย คือ เทศบาลนครสงขลา อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา

บทที่ 2

การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากตำราเรียน เอกสารทางวิชาการ วารสาร รายงานการวิจัย และงานวิจัย เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการนโยบาย
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับมูลฝอยและการจัดการ
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับความเข้มแข็งของชุมชนและทุนทางสังคม
2.6 ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่เทศบาลนครสงขลา
2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการนโยบาย

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการนโยบาย ประกอบด้วย ความหมายของนโยบายสาธารณะ ลักษณะของนโยบายสาธารณะ และกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยในแต่ละแนวคิดมีรายละเอียด ดังนี้

2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

มยุรี อนุมานราชธน (2549: 4-6) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาลที่ได้ตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาล โดยมีแผน โครงการที่กำหนดขึ้นมามีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่แน่นอน และสามารถนำไปปฏิบัติได้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ ซึ่งนิยามดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกับ ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์ (2540: 4-10) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นแนวทางปฏิบัติกว้างๆ ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลหรือข้าราชการระดับสูงในการตัดสินใจกระทำหรือเว้นการกระทำ

หรือเป็นทางบวก หรือทางลบก็ได้ ซึ่งนโยบายต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนมีความชัดเจน วัดได้ และสอดคล้องกับความเป็นจริง หรือปฏิบัติได้ อาจเป็นเพื่อจัดการกับปัญหาต่างๆ ของสังคมในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2550: 8) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบันและกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีการประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่มีการบันทึกเป็นเอกสารที่ชัดเจน แต่เป็นแนวทางที่ผู้บริหารยึดถือปฏิบัติสม่ำเสมอตลอดเวลา และสุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549: 8-11) กล่าวเพิ่มเติมว่า นโยบายสาธารณะต้องผ่านการตัดสินใจที่นำมาเป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยประกอบด้วยกิจกรรมด้านต่างๆ ที่มีลักษณะเจาะจงและมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอน ปรากฏออกมาในรูปของกฎหมาย โครงการหรือการกระทำต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม

2.2.2 ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

จากความหมายของนโยบายสาธารณะที่กล่าวไว้เบื้องต้น นักวิชาการต่างๆ ได้อธิบายลักษณะของนโยบายที่ดี โดยกุลธน ธนาพงศธร (อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548: 18) ได้อธิบายนโยบายที่ดีและพึงประสงค์ว่ามีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

1) นโยบายเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ นโยบายมีลักษณะที่ปรากฏให้เห็นถึงเป้าหมายและหนทางที่นำไปสู่เป้าหมายที่ได้วางไว้ พร้อมทั้งต้องมีการประกาศหรือแถลงการณ์ให้ประชาชนรับทราบถึงนโยบายโดยทั่วกัน เช่น แถลงต่อรัฐสภา ประกาศผ่านทางสื่อมวลชนต่างๆ เป็นต้น

2) นโยบายมีความเป็นเสถียรภาพ นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นมา ข้อความต่างๆ ของนโยบายต้องมีสภาวะที่มีความคงที่ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามอารมณ์ของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ

3) นโยบายมีลักษณะแนบแน่น ความแนบแน่นของนโยบาย เป็นการแสดงให้เห็นถึงความแน่นอนในรายละเอียดต่างๆ ของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ โดยมุ่งส่งเสริมให้เกิดความสอดคล้องระหว่างนโยบายต่างๆ หรือป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนโยบายด้วยกัน

4) นโยบายมีลักษณะที่เป็นแบบแผน นโยบายต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมาต้องมีแบบแผนเป็นแนวเดียวกัน นโยบายหนึ่งๆ มีรายละเอียดต่างๆ มากมาย ซึ่งมีการกำหนดเป็นโครงการไว้ก่อนล่วงหน้ามีการกำหนดเป้าหมาย วิธีการปฏิบัติให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน โดยใช้ภาษาหรือถ้อยคำที่แตกต่างกัน

5) นโยบายมีความต่อเนื่องกัน นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นมาต้องมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง หากเป็นการที่ปฏิบัติที่ไม่ต่อเนื่อง ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงใจในการบริหารงานและก่อให้เกิดปัญหากับข้าราชการประจำที่ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ Terry (อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 18-19) ได้อธิบายนโยบายที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้

1) ต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร และสามารถช่วยให้ดำเนินกิจกรรมได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์

2) ต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริงไม่ใช่เป็นข้อมูลที่เกิดจากความเห็นส่วนตัวหรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตามโอกาสที่ไม่แน่นอน

3) ต้องกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน โดยมีการกำหนดกลวิธีและการจัดสรรทรัพยากรให้มีความเหมาะสมต่อการดำเนินงาน

4) ควรกำหนดขึ้นมาเพื่อตอบสนอง หรือเพื่อประโยชน์กับบุคคลส่วนรวม และต้องมีการพิจารณาโดยจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรตลอดจนมีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้

5) ต้องเป็นถ้อยคำหรือข้อความที่กะทัดรัด ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ตลอดจนนโยบายมีการแถลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ทุกระดับชั้นสามารถเข้าใจได้ชัดเจน

6) นโยบายที่ดีต้องเป็นศูนย์ประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กรโดยหน่วยงานต่างๆ สามารถนำนโยบายใช้การปฏิบัติงานได้ และสามารถประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจที่แตกต่างกันได้

7) ต้องกำหนดให้ครอบคลุมถึงสถานการณ์ในอนาคต การกำหนดนโยบายไว้เพื่อเหตุการณ์ในอนาคตจะช่วยให้การดำเนินงานที่เป็นปัจจุบัน และงานที่กำลังทำในระยะเวลาอันใกล้กับงานที่ต้องทำในอนาคตมีความสอดคล้องและต่อเนื่องกัน

ดังนั้น นโยบายที่ดีและพึงประสงค์จึงมีความเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยในการกำหนดนโยบายต้องมีหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ ต้องมีแบบแผนเป็นแนว

เดียวกัน ต้องมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายเพื่อให้ประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจ และนโยบายนั้นสามารถนำมาใช้ร่วมกับองค์กรอื่นๆ ได้

2.2.3 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2550: 35) สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549: 20-21) และสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2550: 315) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของกระบวนการนโยบายไว้ 3 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดนโยบาย

การก่อรูปนโยบาย เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบาย มีจุดเริ่มต้นจากการพิจารณาสภาพปัญหาสาธารณะ ปัญหาที่ถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบายเป็นปัญหาเกี่ยวกับความต้องการของประชาชน หรือปัญหาสังคมส่วนรวม โดยได้กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามความเหมาะสม (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2550: 317)

ประเด็นปัญหาที่ถูกนำมากำหนดเป็นนโยบาย ควรมีลักษณะที่สำคัญอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (Cobb&Elder, 1972; Hogwood&Gunn, 1984: 68 อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชธน, 2549: 92-93)

1) ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี เช่น งบประมาณ เป็นต้น

2) ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงใดช่วงหนึ่งอย่างสม่ำเสมอ เช่น การประกันราคาสินค้าทางการเกษตร เป็นต้น

3) ประเด็นปัญหาที่ได้รับการทบทวนใหม่ ได้แก่ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้วไม่ได้รับความสนใจ แต่ระยะเวลาต่อมากลับนำมาพิจารณาใหม่ เช่น การขุดคอคอดกระ เป็นต้น

4) ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วขยายผลไปเป็นภาวะวิกฤติจนต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน เช่น กากนิวเคลียร์ เป็นต้น

5) ประเด็นปัญหาเฉพาะด้าน เช่น ปัญหามลภาวะทางอากาศจากฝนกรดและของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาการตัดแต่งพันธุกรรม เป็นต้น

6) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้สึก หรืออยู่ในความสนใจของประชาชน และสื่อให้ความสนใจเป็นพิเศษ เช่น ปัญหาจากยารักษาโรค เป็นต้น

7) ประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อเนื่องเป็นลำดับอย่างกว้างขวาง แม้เป็นปัญหาเล็กๆ เช่น ผลของยาคุมกำเนิดที่ก่อให้เกิดมะเร็ง เป็นต้น

8) ประเด็นปัญหาร่วมสมัย โดยเป็นปัญหาที่ทราบและเป็นที่รับรู้กันในสังคม เช่น ปัญหาเมืองชั้นใน ปัญหาอาชญากรรมในท้องถนน ปัญหาคนลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้ สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549: 54-55) กล่าวถึง ประเด็นปัญหา หรือเกณฑ์ในการกำหนดนโยบาย ไว้ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายในลักษณะของงานประจำ เป็นการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะไม่ซับซ้อน ซึ่งเป็นการบริหารงานตามปกติ การกำหนดนโยบายในด้านนี้มีความชัดเจน มีข้อมูลอย่างละเอียดครบถ้วน จึงทำให้การกำหนดนโยบายมีลักษณะไม่แตกต่างไปจากนโยบายเดิม

2) การกำหนดนโยบายที่เป็นเรื่องใหม่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เป็นการกำหนดนโยบายที่ขาดข้อมูลพื้นฐาน และแนวคิดเกี่ยวกับสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา

3) การกำหนดนโยบายในลักษณะที่เป็นเงื่อนไข เป็นการกำหนดนโยบายในสถานการณ์ที่มีข้อมูลละเอียดพอสมควร แต่ขาดความเข้าใจในสาเหตุของปัญหาที่ชัดเจน ทั้งนี้การกำหนดแบบเงื่อนไขมีลักษณะของเหตุและผล โดยอาศัยตัวชี้วัดบางอย่างเป็นตัวกำหนด

4) การกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะ เป็นการกำหนดนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายมีความรู้เกี่ยวกับปัญหาและวิธีการแก้ไขเป็นอย่างดี แต่ปัญหาที่พบ คือ ความไม่ชัดเจนของข้อมูล หรือข้อมูลไม่มีความแน่นอนเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ต่างๆ

สรุปได้ว่า ลักษณะของปัญหาที่นำมากำหนดเป็นนโยบายเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำ และปัญหาเฉพาะด้านที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ จนกลายเป็นภาวะวิกฤติ ที่ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกและคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ต่อเนื่องอย่างกว้างขวางโดยต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

อย่างไรก็ตามในส่วนของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มยุรี อนุมานราชธน (2549: 42-44) ได้กล่าวถึงผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และประชาชนทั่วไป โดยแต่ละกลุ่มมีรายละเอียด ดังนี้

1) กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มคนที่มีความคิด พื้นฐานชีวิต ฐานะทางสังคมที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน โดยการจัดตั้งเป็นชมรม สมาคม มูลนิธิหรือองค์การต่างๆ เพื่อทำกิจกรรมในการดูแลปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิก กลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นกลุ่มกดดันหรือกลุ่มอิทธิพล เมื่อเรียกร้องจากสถาบันทางการเมืองหรือเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่เป็นของส่วนรวมหรือสอดคล้องต่อผลประโยชน์ของตน

2) พรรคการเมือง หมายถึง องค์กรถาวรที่รวบรวมประชาชนให้เป็นสมาชิกพรรค มีทั้งระดับชุมชนถึงระดับชาติ หน้าที่และความสำคัญของพรรคการเมือง ได้แก่ เป็นช่องทางที่ให้ประชาชนแสดงออกและทำการรวบรวมข้อเสนอต่างๆ เข้าสู่ระบบ เป็นการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเมือง สร้างพฤติกรรมของประชาชนด้วยคุณค่าใหม่ๆ เช่น ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความเสมอภาค เป็นต้น และที่สำคัญมีหน้าที่กลั่นกรองและรวบรวมผลประโยชน์โดยการแปรข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ให้เป็นทางเลือกของนโยบาย และนำเสนอนโยบายทางเลือกนั้นเพื่อนำไปแก้ไขปัญหาสังคม และสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยทั่วไปพรรคการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะในขอบเขตที่กว้างขวางกว่ากลุ่มผลประโยชน์ โดยไม่ได้สนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะเจาะจงอย่างใดอย่างหนึ่ง

3) ประชาชนทั่วไป ประชาชนทั่วไปไม่ได้รับความสำคัญให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบรูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในเมือง ได้แก่ การเลือกตั้ง การทำประชามติ โดยทั่วไปประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยตรง เนื่องจากประชาชนมีความสนใจการเมืองในระดับต่ำ ไม่ใช้สิทธิ์เลือกตั้ง ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล

นอกจากนี้ องค์การหรือผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่นอกเหนือจากที่กล่าวไว้ข้างต้น ได้แก่

1) องค์การราชการ โครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ประกอบด้วยกระทรวง ทบวง และกรมต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการให้บริการแก่ประชาชนในด้านต่างๆ และองค์กรเหล่านี้ต้องทำการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาความต้องการของประชาชน เพื่อหาแนวทางแก้ไข โดยกำหนดเป็นทางเลือกให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ตัดสินใจนโยบายเป็นผู้สั่งการ แล้วจึงดำเนินการประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับ เพื่อให้ข้าราชการสามารถนำไปปฏิบัติ

2) ฝ่ายบริหาร การตัดสินใจกำหนดนโยบาย ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดที่ให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอทางเลือกนโยบายที่นำเสนอจากองค์กรราชการต่างๆ อาศัยมติคณะรัฐมนตรี รวมถึงรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อผ่านการตัดสินใจแล้ว สิ่งที่ถูกเสนอจะเป็นในลักษณะของพระราชบัญญัติ และกฎหมายต่างๆ เพื่อให้มีผลบังคับใช้

3) ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถก่อรูปนโยบายได้โดยตรง โดยการเปิดโอกาสให้ผู้แทนราษฎรในฝ่ายนิติบัญญัตินำปัญหาของประชาชนมาก่อรูปเป็นนโยบาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติได้ เช่น การยื่นญัตติหรือยื่นกระทู้ถามรัฐบาล รวมถึงการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาสาธารณะขยายวงกว้างขึ้น ไม่ได้จำกัดเพียงฝ่ายบริหาร

หรือองค์การราชการเท่านั้น (Anderson, 1994: 102-106 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2550: 348-351)

จะเห็นได้ว่า ในการกำหนดนโยบาย องค์การที่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ องค์การราชการ ซึ่งกำหนดปัญหาความต้องการของประชาชนจากการรวบรวมข้อมูล เพื่อหาแนวทางแก้ไข โดยการประกาศเป็นกฎหมายเพื่อให้ข้าราชการสามารถนำไปปฏิบัติ ส่วนกลุ่มข้าราชการเป็นฝ่ายแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่วนพรรคการเมือง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นฝ่ายที่มีอำนาจสูงสุดในการให้ความเห็นชอบและตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย ทำหน้าที่กลั่นกรองเพื่อนำไปแก้ไขปัญหาสังคม และสนองตอบความต้องการของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มที่ผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความต้องการของกลุ่ม

2. การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ นโยบายส่วนใหญ่อยู่ในรูปกฎ ระเบียบข้อบังคับ และโครงการต่างๆ จะต้องนำไปสู่หน่วยงานของระบบราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งในระหว่างการปฏิบัติมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบ เพื่อให้นโยบายสามารถปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549: 21)

ทั้งนี้ ปัจจัยความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ และการจัดสรรทรัพยากร (Bre and deLeon, 1983: 265-274 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2550: 431-445) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) แหล่งที่มาของนโยบาย นโยบายอาจมีที่มาหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย จนปรากฏเป็นนโยบายหลายลักษณะ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนา ในรูปของประกาศแถลงการณ์หรือมติของคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย

2) ความชัดเจนของนโยบาย นโยบายที่มีเป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนก็จะส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีการประสานกัน และบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การระบุสภาพปัญหานโยบายอย่างครอบคลุมครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้อง

กับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) การสนับสนุนนโยบาย การกำหนดนโยบายจึงต้องวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีกลุ่มผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านมากเพียงใด เพื่อช่วยลดกระแสการคัดค้านให้น้อยลง และลดการสูญเสียทรัพยากร ปัจจัยที่นำมาประกอบการพิจารณาเรื่องการสนับสนุนนโยบาย ประกอบด้วย 1) ระยะเวลาในความเอาใจใส่ของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่อาจมีการเบี่ยงเบนถ้ามีนโยบายหรือเป้าหมายอื่นเข้ามาแทรก และ 2) อำนาจของผู้กำหนดนโยบายที่มีความเป็นเอกภาพ และความยินยอมเต็มใจของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นพลังสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

4) ความซับซ้อนในการบริหารงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการทำงานหลายขั้นตอนโดยมีการประสานงานระหว่างองค์การต่างๆ แต่ละองค์การอาจมีการเพิ่มวัตถุประสงค์ส่วนตัวเข้าไป ทำให้นโยบายมีการเบี่ยงเบนไปจากเดิม จากนั้นเพื่อให้มั่นใจว่าโครงการต่างๆ ถูกนำไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ จึงต้องมีการประเมินผลโครงการ การกำหนดเป้าประสงค์ และการพิจารณาเรื่องปัจจัยกระตุ้นและสิ่งจูงใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การ ต้องหลีกเลี่ยงลักษณะองค์การที่มีความซับซ้อนสูง หรือมีสายบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป หรือมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไป

5) สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ ปัจจัยที่ทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จอย่างหนึ่ง คือ แรงจูงใจ โดยมีความเกี่ยวข้องกับการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นในการทำงานให้สำเร็จ สิ่งจูงใจมีหลายรูปแบบ เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังนำการลงโทษมาใช้ในกรณีที่ทำให้งานล้มเหลว เช่น การระงับการขึ้นเงินเดือน การโยกย้ายไปอยู่ตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้น สิ่งจูงใจมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาควรมีการจัดสรรสิ่งจูงใจให้มีความเหมาะสม เพื่อส่งเสริมความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น

6) การจัดสรรทรัพยากร ทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายรวมถึง เงินทุน เวลา บุคลากร และเทคโนโลยีต่างๆ โดยการจัดสรรทรัพยากรควรตระหนักถึงผลประโยชน์หรือต้นทุนที่ไม่ได้คาดไว้ (ผลกระทบจากภายนอก) โดยพิจารณาว่ามีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร ซึ่งทุกสังคมมีทรัพยากรจำกัด ในการใช้ทรัพยากรให้ถูกต้อง ต้องคำนึงถึงการ

จัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการ รวมถึงกลยุทธ์ในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

นอกจากนี้ มยุรี อนุมานราชธน (2549: 221-226) ได้อธิบายเพิ่มเติมปัจจัยความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังนี้

1) การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม การกำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการกำหนดรายละเอียดและลำดับของกิจกรรมต่างๆ โดยระบุกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ พร้อมทั้งมีความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่างๆ และจัดวางลำดับของกิจกรรมอย่างมีเหตุผล โดยจัดลำดับตามตารางเวลาที่ถูกต้องและเหมาะสม

2) การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารงาน กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้งภายในองค์กร นอกจากนั้น กาญจนา แก้วเทพ (2543: 48) อธิบายคุณลักษณะที่สำคัญของการสื่อสารกับชุมชนว่า การสื่อสารกับชุมชนต้องมีการสื่อสารแบบสองทาง โดยผู้ส่งสารและผู้รับสารสามารถโต้ตอบกันได้ตลอดเวลา ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งสถานการณ์สื่อสารแบบสองทางทำให้ผู้รับสารและผู้ส่งสารมีการผลัดเปลี่ยนบทบาทอยู่ตลอดเวลา ส่วนข้อมูลข่าวสารเป็นการไหลมาจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ทิศทางการไหลของข้อมูลจะมาจากทุกทิศทางที่มีความหลากหลาย ทั้งแบบบนลงล่าง แบบล่างขึ้นบน และแบบแนวนอน ซึ่งข้อมูลข่าวสารต่างๆสามารถทั่วถึงกันทุกฝ่าย

3) ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง กล่าวคือ ผู้มีอำนาจต้องมีอำนาจบารมีในการทำงาน โดยเป็นสื่อกลางให้บุคคลอื่นทั้งภายในและภายนอกองค์กรยอมรับตนเอง เพื่อผู้มีอำนาจนั้นจะได้รับการยอมรับและสามารถประสานงานนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย ที่มาจากประกาศ แถลงการณ์ มติรัฐมนตรี กฎหมาย และผู้นำองค์กร ซึ่งมีการกำหนดปัญหานโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงทำให้นโยบายมีความถูกต้องตามกฎหมาย ความชัดเจนของนโยบาย เป็นการส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน การสนับสนุนนโยบาย ที่ขึ้นอยู่กับระดับความสนใจ และอำนาจของผู้กำหนดนโยบาย ปัจจัยความซับซ้อนในการบริหารงานซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร มีการติดต่อสื่อสารและประสานงานระหว่างองค์การต่างๆ ในส่วนของสิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติอยู่

ในรูปของเงิน ตำแหน่งหน้าที่ในการทำงาน ส่วนปัจจัยการจัดสรรทรัพยากร ประกอบด้วย เงินทุน เวลา บุคลากร และเทคโนโลยีต้องให้มีความเหมาะสมในการทำงาน นอกจากนี้ ยังมีการจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม และผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับ

3. การประเมินนโยบาย

ขั้นตอนนี้เป็นการตัดสินใจหรือประเมินความเหมาะสมของนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติว่ามีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใดโดยอาศัยเทคนิคและยุทธวิธีต่างๆ ในการวิเคราะห์ ซึ่งผลการประเมินจะถูกนำมากำหนดนโยบายในอนาคตต่อไป

การติดตามและประเมินผลนโยบายเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยบุคคลฝ่ายต่างๆ ซึ่งมยุรี อนุมานราชธน (2549 : 256-259) ได้กล่าวถึงผู้ที่มีส่วนในการประเมินผล ได้แก่

1) ผู้ปฏิบัติงานโครงการ ผู้ปฏิบัติงานเป็นบุคคลภายในที่ทราบรายละเอียดของนโยบาย แผนงาน และโครงการอยู่แล้ว อีกทั้งยังทราบสิ่งที่เกิดขึ้นในการส่งมอบผลิตภัณฑ์หรือบริการของโครงการและประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายที่ไม่ทราบในขณะกำหนดนโยบาย

2) ผู้ประเมินผลภายในองค์การซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง การประเมินผลโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินและวิเคราะห์นโยบาย ทีมงานประเมินผลอาจมาจากหลายฝ่ายภายในองค์การ หากจะให้โครงการดำเนินการต่อไป บางครั้งผู้ประเมินผลภายในองค์การอาจจ้างที่ปรึกษาภายนอกองค์การ เช่น นักวิชาการเข้ามาช่วยประเมินบางส่วนโดยความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ

3) ผู้ประเมินผลภายนอกองค์การ ซึ่งได้รับมอบหมายงานประเมินผลจากองค์การที่ส่งมอบผลิตภัณฑ์หรือบริการ ผู้ประเมินผล ได้แก่ นักวิชาการ องค์การไม่แสวงหากำไร และบริษัทเอกชนและที่ปรึกษาคณะผู้บริหาร ปัญหาการประเมินผลจากภายนอกองค์การ ได้แก่ องค์การที่มอบหมายงานประเมินผลให้บุคคลภายนอกองค์กรได้กำหนดแนวทางการประเมินผลไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะได้กำหนดข้อสรุปการวิจัยประเมินผลไว้แล้ว และผู้ประเมินผลภายนอกองค์การอาจไม่ประเมินผลตามความเป็นจริง และแปลผลการประเมินอย่างมีอคติหรือไม่เป็นกลางเพื่อเป็นการเอาใจผู้บริหารภายในองค์การ

4) ผู้ประเมินผลซึ่งได้รับการมอบหมายงานประเมินผลจากผู้สนับสนุนทุนหรือสถาบันนิติบัญญัติ โดยทั่วไปการประเมินผลนโยบายจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวน่าจะมีความเป็นกลางมากกว่าองค์การที่ส่งมอบผลิตภัณฑ์หรือบริการของโครงการเป็นผู้ประเมินผลเอง แต่ในความเป็น

จริงสถาบันนิติบัญญัติและบริหารอาจมีเหตุผลทางการเมืองที่ต้องการข้อสรุปการวิจัยประเมินผล เพื่อปกป้องผลประโยชน์บางอย่าง ตามหลักการการประเมินผลนโยบายนี้ผู้ได้รับมอบหมายต้องแสวงหาความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ภายในองค์กร เพื่อมีส่วนร่วมในการประเมินผลด้วยกัน

นอกจากนี้ นากามูระ และสะมอลวูดด์ (Nakamura and Smallwood, 1980: 68-82 อ้างถึงใน สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549: 119-122) อธิบายประเภทของการประเมินผลนโยบาย ดังนี้

1) การประเมินผลนโยบายโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทางการเมือง เป็นการประเมินผลนโยบายโดยกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายโดยตรง ได้แก่ กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย การประเมินจากกลุ่มนี้เน้นการตรวจสอบทัศนคติ และความนิยมของประชาชนที่มีต่อนโยบาย และกลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ข้าราชการประจำ การประเมินผลนโยบายในกลุ่มนี้ใช้ความสัมพันธ์ทางการเมือง คือ การพยายามทำให้ผู้มีอำนาจหรือผู้กำหนดนโยบายพึงพอใจในผลงาน โดยวิธีการ คือ การเปิดเผยข้อมูลให้ทราบตามความเป็นจริง และการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมตามภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบ

2) การประเมินผลนโยบายโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทางวิชาการ ผู้ประเมินผลนโยบายในกลุ่มนี้เป็นนักวิชาการ หรือผู้ประเมินผลนโยบายอาชีพ ซึ่งปกติจะได้รับการติดต่อว่าจ้างจากกลุ่มผู้กำหนดนโยบายหรือกลุ่มผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

การประเมินผลนโยบายส่วนใหญ่มีการประเมินผล 2 แบบ คือ การประเมินผลภายในโดยการประเมินของผู้ปฏิบัติงาน และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินและวิเคราะห์นโยบาย และการประเมินผลภายนอก โดยหน่วยงาน หรือกลุ่มภายนอกองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้มาประเมินผลขององค์กร

ในการศึกษาแนวคิดของนโยบายและกระบวนการนโยบาย ผู้วิจัยได้พิจารณาการมีส่วนร่วมของเทศบาลและประชาชนจากกระบวนการนโยบายที่ประกอบด้วย การจัดทำนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลประกอบด้วย ความสำคัญของเทศบาล หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล โครงสร้างของเทศบาล และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 ความสำคัญของเทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น โดยเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “ เทศบาล ” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับสังคมไทย เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (โกวิทย์ พวงงาม, 2550: 220-250)

2.2.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่

1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น

2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กำหนดให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ ในพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง กำหนดให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร กำหนดให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

สรุปได้ว่าหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาล ประกอบด้วย จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นโดยพิจารณาจากการ

จัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นและศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด และการจัดตั้งเทศบาลมี 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

2.2.3 โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี ดังนี้

1) สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามจำนวนดังต่อไปนี้ สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน และสภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

2) นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลตามจำนวน ดังนี้ เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

2.2.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ

เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและหน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลเช่นเดียวกับเทศบาลตำบล คือ ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ ให้

มีการบำรุงระบายทางน้ำ ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น และให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลเช่นเดียวกับเทศบาลเมือง คือ ให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายโรงมหรสพ สถานบริการอื่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง และการส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

2) อำนาจหน้าที่อาจจัดทำ

เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และเทศพาณิชย์

เทศบาลเมืองและเทศบาลนครอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล ให้มีการสาธารณูปการ จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น และเทศพาณิชย์

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้เทศบาลมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ว่าให้เทศบาลมีการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง มีการจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสียภายในเทศบาล

ส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติอำนาจและหน้าที่ในการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ไว้ว่า กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัด โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย

สรุปว่า เทศบาลเกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลในปัจจุบันมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โครงสร้างของเทศบาลแต่ละประเภทมีลักษณะที่เหมือนกัน คือ ประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ส่วนอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบมีทั้งที่ต้องทำและอาจทำ เทศบาลแต่ละระดับมีหน้าที่แตกต่างกันออกไป อำนาจหน้าที่ของเทศบาลซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเทศบาลมีความเข้าใจปัญหาของท้องถิ่นและเป็นเจ้าของพื้นที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง แต่การดำเนินงานของเทศบาลนั้น จะต้องเป็นการทำงานที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ทั้งในเทศบาลเองและภาคส่วนประชาชนด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล ผู้วิจัยนำมาใช้ในการวิจัยโดยทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการบริหารจัดการภายในพื้นที่ อันจะนำไปสู่การกำหนดโครงการและกิจกรรมการจัดการมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพต่อไป

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับมูลฝอยและการจัดการ

แนวคิดเกี่ยวกับมูลฝอยและการจัดการเป็นการกล่าวถึงความหมายของมูลฝอย แหล่งกำเนิดของมูลฝอย การจัดการมูลฝอย และการจัดการมูลฝอยชุมชนอย่างยั่งยืนและชุมชนมีส่วนร่วม โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ความหมายของมูลฝอย

จำรูญ ยาสมุทร (2527: 137) ได้ให้ความหมายของคำว่า มูลฝอย หมายถึง สิ่งปฏิกูลที่เป็นของแข็ง (Solid Waste) ทั้งที่เน่าเปื่อยได้และไม่เน่าเปื่อย ได้แก่ มูลฝอยเปียก มูลฝอยแห้ง ขี้เถ้า ซากสัตว์ เศษสิ่งของที่ทิ้งจากอาคารบ้านเรือน ตลาด โรงงานอุตสาหกรรมแต่ไม่รวมถึงสิ่งขับถ่ายจากมนุษย์

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้ให้ความหมายของคำว่า ขยะ หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่นๆ

ส่วนกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2546: 3) ได้ให้คำจำกัดความของมูลฝอย คือ ของเหลือทิ้งจากการใช้สอยของมนุษย์หรือจากขบวนการผลิตจากกิจกรรมภาคอุตสาหกรรม และการเกษตรกรรม มูลฝอยเกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ในชีวิตประจำวัน

จากการทบทวนเอกสารมีการใช้คำว่า “ขยะ” และ “มูลฝอย” ในความหมายเดียวกัน ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยขอใช้คำว่า “มูลฝอย” ซึ่งผู้วิจัยสรุปคำจำกัดความมูลฝอยว่าหมายถึง เศษสิ่งของต่างๆ ที่เหลือจากการอุปโภคบริโภคของมนุษย์ โดยไม่เป็นที่ต้องการ รวมทั้งมูลสัตว์ ซากพืชซากสัตว์ และเศษสิ่งของอื่นที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์

2.3.2 แหล่งกำเนิดของมูลฝอย

ศิริกัลยา สุวจิตตานนท์ (2541: 113-116) ได้กล่าวถึงแหล่งกำนิดของมูลฝอย ไว้ดังนี้

1) การจำแนกตามลักษณะเขตการปกครอง ได้แก่ มูลฝอยในเขตเทศบาล และมูลฝอยนอกเขตเทศบาล

2) การจำแนกตามการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ได้แก่ มูลฝอยชุมชน (Community waste) มูลฝอยจากการเกษตร (Agricultural waste) มูลฝอยจากโรงพยาบาล (Hospital waste) และมูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial waste) โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (Abduli MA, 1997: 20)

(1) *มูลฝอยชุมชน* แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) มูลฝอยจากบ้านพักอาศัย เป็นมูลฝอยที่เกิดจากกิจกรรมการดำรงชีพของคนที่อาศัยอยู่ในบ้านพักอาศัยหรืออาคารชุดหรืออพาร์ทเมนต์ ได้แก่ เศษอาหารจากการเตรียมอาหารหรือจากกากเหลือใช้ เศษกระดาษ เศษพืชผัก ถุงพลาสติก ขวดพลาสติก และใบไม้ใบหญ้า เป็นต้น 2) มูลฝอยจากธุรกิจการค้า เป็นมูลฝอยที่มาจากสถานที่ที่ประกอบกิจการค้าขายส่ง ขายปลีก หรือบริการทางการค้าต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าเป็นสินค้าประเภทใด มูลฝอยที่เกิดขึ้นอาจมีเศษอาหาร เศษแก้ว พลาสติก เศษวัสดุก่อสร้างต่างๆ หรืออาจมีของเสียอันตรายปนอยู่ด้วย และ 3) มูลฝอยจากการพักผ่อนหย่อนใจ มูลฝอยจากสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ มีการรับประทานอาหาร เครื่องดื่ม และอาหารว่าง ทำให้เกิดมูลฝอย ส่วนใหญ่มูลฝอยที่เกิดจากการพักผ่อนหย่อนใจเป็นเศษอาหาร และเศษวัสดุบรรจุภัณฑ์ทั้งหลาย เช่น กล่องกระดาษ พลาสติก ถุงกระดาษหรือพลาสติก และกระป๋องโลหะต่างๆ เป็นต้น

(2) มูลฝอยจากการเกษตร (Agricultural waste) แหล่งมูลฝอยที่สำคัญมาจากกิจกรรมการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นอาหาร มักประกอบด้วย มูลสัตว์ เศษหญ้า เศษพืชผัก เป็นต้น

(3) มูลฝอยจากโรงพยาบาล (Hospital waste) ถูกจัดไว้ในกลุ่มของมูลฝอยอันตราย เพราะอาจมีมูลฝอยติดเชื้อ ทำให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม

(4) มูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial waste) มูลฝอยเหล่านี้มีลักษณะแตกต่างกันตามประเภทอุตสาหกรรม องค์ประกอบสำคัญที่เป็นตัวกำหนดลักษณะและองค์ประกอบของมูลฝอยประเภทนี้ ได้แก่ วัตถุดิบ กรรมวิธีการผลิต ผลผลิตและผลพลอยได้จากการผลิต โดยทั่วไปมูลฝอยประเภทนี้มักมีสารอันตรายปะปนอยู่ด้วย เช่น กากสารเคมี วัตถุไวไฟ และผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุ เป็นต้น

3) การแบ่งตามลักษณะของกิจกรรม ได้แก่ ที่อยู่อาศัย ย่านธุรกิจและพาณิชยกรรม โรงแรม ร้านอาหาร สถานศึกษา สำนักงาน โรงงานอุตสาหกรรม ตลาดสด ที่สาธารณะ การประปาและกำจัดน้ำทิ้ง การเกษตรกรรม และสถานพยาบาลในการจัดการมูลฝอย ต้องทราบถึงการเกิดมูลฝอยว่ามูลฝอยเกิดขึ้นจากแหล่งใดบ้าง มีปริมาณและองค์ประกอบของมูลฝอยอย่างไร รวมถึงประเภทของมูลฝอยเป็นอย่างไร เพื่อให้การจัดการมูลฝอยเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษามูลฝอยชุมชนเท่านั้น ซึ่งเป็นมูลฝอยที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆในชุมชน หรือสิ่งของที่ถูกทิ้งจากบ้านพักอาศัย สถานที่ประกอบธุรกิจการค้า สถานที่ท่องเที่ยว สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ไม่รวมของเสียอันตรายและมูลฝอยติดเชื้อ

2.3.3 การจัดการมูลฝอย

ศิริกัลยา สุวจิตตานนท์ (2541: 126-143) สมทิพย์ ด่านธีรวนิชย์ (2541: 3.1-4.34) และอดิศักดิ์ ทองไข่มุกต์ และคณะ (2541: 152) ได้กล่าวถึงการจัดการมูลฝอยในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

1) การทิ้งมูลฝอย ได้แก่ กิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ทิ้งเห็นว่าวัสดุชิ้นใดๆ นั้นไม่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ได้อีกต่อไปแล้ว จึงทิ้งไปหรือเก็บรวบรวมไว้เพื่อกำจัดต่อไป การทิ้งมูลฝอยยังไม่มีความเข้มงวดในการควบคุมการทิ้งมูลฝอย แต่คาดว่าในอนาคตอาจต้องพิจารณาควบคุมการทิ้งมูลฝอยกันมากขึ้น

2) การเก็บกักมูลฝอย หมายถึง การเก็บรวบรวมมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดเพื่อรอการเก็บขนไปกำจัดทำลายในขั้นสุดท้าย ซึ่งควรพิจารณาถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ภาชนะรองรับมูลฝอย ลักษณะภาชนะรองรับมูลฝอย และสถานที่ตั้งของภาชนะรองรับมูลฝอย

3) การเก็บขนมูลฝอย หมายถึง การเก็บรวบรวมมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดมูลฝอยต่างๆ เทลงในพาหนะเก็บขนมูลฝอย แล้วขนส่งมูลฝอยไปกำจัดต่อไป

4) การขนถ่ายและการขนส่งมูลฝอย สถานีขนถ่ายมูลฝอย เป็นสถานที่ซึ่งจัดไว้ให้รถเก็บขนมูลฝอยขนาดเล็กนำมูลฝอยไปเทลงรถบรรทุกมูลฝอยขนาดใหญ่ที่บรรจุมูลฝอยได้ปริมาณมากๆ ทำให้รถเก็บขนมูลฝอยขนาดเล็กไม่ต้องขนส่งมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอย หากสถานที่กำจัดมูลฝอยนั้นอยู่ไกลจากพื้นที่เก็บขน เช่น 20 หรือ 30 กิโลเมตร สถานีขนถ่ายมูลฝอยมีประโยชน์ต่อการเก็บขนมูลฝอยคือ ประหยัดค่าใช้จ่าย รถเก็บขนมูลฝอยมีเวลาในการเก็บขนมูลฝอยมากขึ้น ทำให้สามารถขยายพื้นที่เก็บขนได้ เอกชนหรือหน่วยงานที่มีปริมาณมูลฝอยมากหากมีรถเก็บขนมูลฝอยเองสามารถขนส่งมูลฝอยมาทิ้งที่สถานีขนถ่ายได้ เป็นการลดภาระของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และสถานีขนถ่ายมูลฝอย สามารถคัดแยกมูลฝอยที่มีประโยชน์ได้ระหว่างที่รอเวลาในการขนส่งมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัด

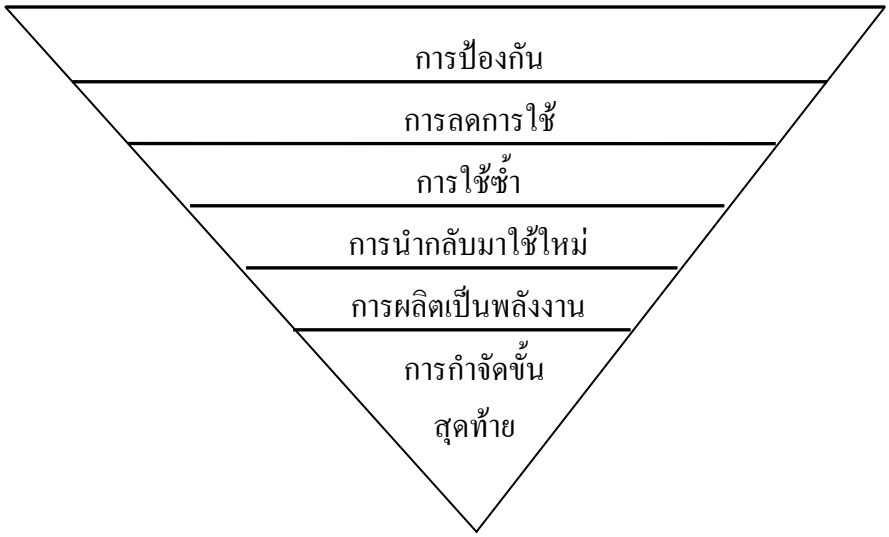
5) การกำจัดมูลฝอย การกำจัดมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะ การจะเลือกใช้วิธีการใดในการกำจัดมูลฝอยนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ได้แก่ ส่วนประกอบและปริมาณของมูลฝอย สถานที่ งบประมาณที่ใช้ในการบำบัดและกำจัด บุคลากรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลระบบบำบัดและกำจัดมูลฝอย อย่างไรก็ตาม การกำจัดด้วยวิธีใดๆ ก็ตามจะต้องเป็นวิธีที่ถูกสุขลักษณะ วิธีการที่ใช้ในการกำจัดมูลฝอยมีหลายวิธี ได้แก่ การนำมูลฝอยสดไปเลี้ยงสัตว์ การฝังกลบมูลฝอยในหลุมการเผา การฝังกลบตามหลักการสุขาภิบาล และการนำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ด้วยกระบวนการทางชีววิทยาและเคมี การทำปุ๋ยหมักด้วยกระบวนการหมักแบบใช้อากาศ การทำปุ๋ย หมักด้วยกระบวนการหมักแบบไม่ใช้อากาศ และการใช้มูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง

สรุปว่าการจัดการมูลฝอย มี 5 ขั้นตอน ได้แก่ การทิ้งมูลฝอย การรวบรวมมูลฝอย การเก็บขนมูลฝอย การขนถ่ายและการขนส่ง และการกำจัดขั้นสุดท้าย ในการศึกษาครั้งนี้ การจัดการมูลฝอย เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลนครสงขลา ซึ่งเป็นงานประจำของเทศบาลที่ต้องดำเนินการทุกวัน โดยใช้วิธีการคัดแยกมูลฝอย การเก็บขนมูลฝอย การรวบรวมมูลฝอย การขนส่งมูลฝอย และการกำจัดมูลฝอย ที่เหมาะสมกับบริบทของเทศบาลนครสงขลา

2.3.4 การจัดการมูลฝอยชุมชนอย่างยั่งยืนและชุมชนมีส่วนร่วม

การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นแนวความคิดที่มุ่งพัฒนาให้มีคุณภาพ ด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างเกื้อกูลกัน ซึ่งเป็นการจัดการอย่างเป็นระบบ โดยพบว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วได้พยายามปรับการจัดการมูลฝอยแบบเดิมๆ ให้เป็นการจัดการอย่างยั่งยืนมากขึ้น โดยการจัดการมูลฝอยอย่างยั่งยืน หมายถึง มูลฝอย หรือ ของเสีย ถูกมองว่าเป็นสิ่งมีค่ามีประโยชน์สามารถนำมา

ผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆ ได้ (Cunningham, 2001: 2) เมื่อแนวความคิดการจัดการมูลฝอยเปลี่ยนแปลงไปจากการจัดการที่ปลายเหตุไปสู่การจัดการที่ต้นเหตุ โดยให้เกิดมูลฝอยน้อยที่สุด นักวิชาการหลายท่าน ได้เสนอขั้นตอนของการจัดการมูลฝอยอย่างยั่งยืน ว่ามีขั้นตอนการป้องกัน การลดการใช้ การใช้ซ้ำ การนำกลับมาใช้ใหม่ การทำเป็นพลังงาน และการกำจัดขั้นสุดท้าย (Anderson and Burnham, 1992: 66-67; Taylor, 2000: 407; Cunningham, 2001: 3-4) ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ระดับขั้นตอนของการจัดการมูลฝอย
ที่มา: Cunningham (2001: 3-4)

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2546: 4-10) เสนอแนวทางเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยชุมชน ดังนี้

1) นโยบายของผู้บริหาร นโยบายของผู้บริหารจัดเป็นความสำคัญอันดับแรกของการดำเนินงาน เนื่องจากแนวคิด หรือวิสัยทัศน์ของผู้บริหารจะส่งผลต่อการดำเนินงานของทั้งโครงการ ในกรณีที่การดำเนินงานเกิดปัญหาและอุปสรรค ผู้บริหารสามารถแก้ไขปัญหาให้โครงการดำเนินการต่อไปได้หากผู้บริหารไม่มีแนวคิดที่จะกำหนดนโยบายที่ชัดเจน สามารถดำเนินการได้อีกแนวทางหนึ่ง คือกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหารือกับหน่วยงานอื่น

2) การจัดตั้งคณะทำงานที่รับผิดชอบโดยตรง การจัดตั้งคณะทำงานที่รับผิดชอบกิจกรรม หรือโครงการ สามารถแบ่งคณะทำงานออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

2.1) คณะกรรมการ หรือคณะทำงานขององค์กรที่รับผิดชอบการจัดการมูลฝอย หน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบด้านการจัดการมูลฝอย มีการคัดสรรจากเจ้าหน้าที่ตามโครงสร้างการบริหารของแต่ละหน่วยการปกครอง

2.2) การจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ กรณีที่หน่วยงานท้องถิ่นมีจำนวนบุคลากรที่จำกัด อาจมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ เช่น ทีมงานเฉพาะกิจด้านสิ่งแวดล้อม หรือคณะกรรมการชุมชน หรืออาสาสมัครด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา โดยการประกาศรับสมัครบุคคลที่พักอาศัยในพื้นที่นำมาอบรม และศึกษาดูงาน ให้ความรู้เพิ่มเติม จากนั้นให้ทีมนี้รับผิดชอบการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการมูลฝอย ซึ่งกิจกรรมอาจเป็นกิจกรรมที่หน่วยงานท้องถิ่นมอบหมายให้ หรือเป็นกิจกรรมที่ทีมเฉพาะกิจคิดสร้างสรรค์ขึ้นมา แต่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบการดำเนินงานที่คณะทำงานร่วมกันกำหนด

3) การจัดเตรียมแผนหลักของการดำเนินงาน แผนหลักในการดำเนินงาน เป็นแผนงานโดยภาพรวมของการดำเนินงานทั้งหมด โดยทั่วไปจะครอบคลุมระยะเวลา 1 ปี ซึ่งประกอบด้วย กิจกรรมที่จะดำเนินการ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ระยะเวลาของแต่ละขั้นตอน และเป้าหมายของการดำเนินการ

4) การจัดทำแผนปฏิบัติการ เมื่อแผนหลักได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการในแต่ละหน่วยงานแล้ว คณะกรรมการจะร่วมกันพิจารณาและปรับให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ จากนั้นคณะทำงานที่รับผิดชอบกิจกรรมร่วมกันศึกษารายละเอียดของแต่ละกิจกรรม และจัดลำดับของความสำคัญของกิจกรรมรวมเป็นแผนปฏิบัติการ

5) การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ เมื่อแผนปฏิบัติได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการฯ แล้วเสร็จ กิจกรรมบางกิจกรรมจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร หรือขออนุมัติจากผู้บังคับบัญชา แต่สำหรับการจัดประชุมชี้แจงการดำเนินงาน และสรุปหน้าที่ของแต่ละฝ่ายควรเริ่มดำเนินการตามแผนงานได้ทันที และปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

6) การติดตามและประเมินผล การติดตามและประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยชุมชน ต้องมีการจัดเตรียมการบันทึกข้อมูลที่จำเป็น และเกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมได้ ประเมินผลการดำเนินงาน และเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับเป้าหมายที่วางไว้ การประเมินผลมีทั้งการประเมินผลเชิงปริมาณ และการประเมินผลเชิงคุณภาพ

7) การจัดทำแผนหลักระยะยาว การประเมินผลภายหลังการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการแล้ว คณะกรรมการพิจารณาข้อมูลเหล่านี้ประกอบการจัดเตรียมแผนระยะยาว

การแก้ไขปัญหาและการจัดการมูลฝอยที่ได้ผลและมีประสิทธิภาพนั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนซึ่งเป็นผู้ก่อมูลฝอย โดยประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ การร่วมรับรู้ การร่วมคิด การร่วมดำเนินการ การร่วมติดตามตรวจสอบ พร้อมกับเจ้าหน้าที่ของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และนันทพล กาญจนวัฒน์, 2543 : 88-92) การแก้ปัญหามูลฝอยจำเป็นต้องมีการดำเนินการควบคู่กับการจัดการมูลฝอยที่เหมาะสมโดยชุมชน โดยเน้นการลดปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิด ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่าย โดยสามารถใช้แนวทางด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) การลดปริมาณมูลฝอย

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ (2543: 30) ได้ศึกษารูปแบบและมาตรการทางสังคม เศรษฐกิจ การจัดการและกฎหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาชุมชน พบว่า ในประเทศที่พัฒนา การจัดการมูลฝอยจากเดิมเน้นการลดปริมาณมูลฝอยมาเป็นการนำประเทศไปสู่สังคมไร้มูลฝอย โดยใช้หลักการ 5R ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับอดิศักดิ์ ทองไข่มุกต์ และคณะ (2541: 134-135) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) Reduce (การลดการใช้) คือ การลดปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดให้เหลือมูลฝอยน้อยที่สุด

(2) Reuse (การใช้ซ้ำ) คือ การนำเอาของเก่าหรือของที่จะทิ้งมาใช้ซ้ำให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ได้แก่ การใช้ผลิตภัณฑ์หลายๆ ครั้งก่อนทิ้ง เช่น การนำขวดแก้วมาใช้ใหม่หลายๆ ครั้ง

(3) Recycle (การนำกลับมาใช้ใหม่) คือ การนำผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่โดยนำเข้าสู่กระบวนการซึ่งใช้เทคโนโลยีในระดับต่ำจนถึงระดับสูงไปใช้ในการเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วให้เป็นผลิตภัณฑ์ใหม่

(4) Reject (การหลีกเลี่ยง) คือ การปฏิเสธการใช้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ยากต่อการกำจัด

(5) Repair (การซ่อมแซม) คือ การนำสิ่งของที่ชำรุดมาซ่อมแซมเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งเป็นการลดปริมาณมูลฝอยที่มีขนาดใหญ่ เช่น เฟอร์นิเจอร์และเครื่องใช้ไฟฟ้า หรือการซ่อมแซมเสื้อผ้าที่ขาด เป็นต้น

2) การใช้ประโยชน์จากมูลฝอย

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน (2540) ได้กล่าวถึง รูปแบบการใช้ประโยชน์จากมูลฝอยทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ การใช้ประโยชน์ทางตรง โดยการหมักทำปุ๋ย เป็นการใช้ประโยชน์จากมูลฝอยอินทรีย์ โดยการนำเศษอาหาร กิ่งไม้ ใบไม้ มาหมักในสภาวะที่มีอากาศและไม่มีอากาศ ซึ่งทำเป็นปุ๋ยอินทรีย์และปุ๋ยน้ำ ส่วนการใช้ประโยชน์ทางอ้อม เป็นการใช้ประโยชน์ในรูปของเชื้อเพลิงจากมูลฝอย โดยการนำมูลฝอยที่มีค่าความร้อนสูงมาใช้เป็นเชื้อเพลิง นิยมใช้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ หรือการนำกิ่งไม้ ใบไม้มาอัดเป็นแท่งใช้เป็นเชื้อเพลิงในการหุงต้ม รวมทั้งการนำก๊าซมีเทนที่เกิดจากการฝังกลบมูลฝอยมาใช้เป็นเชื้อเพลิงที่ใช้ในครัวเรือน หรือนำเชื้อเพลิงไปผลิตกระแสไฟฟ้า

นอกจากนี้ ธนา นนทพุทธ (2549: 27-29) ได้กล่าวถึงการนำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ตามคุณลักษณะของมูลฝอยแต่ละชนิด ซึ่งมีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกัน คือ การนำมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ โดยไม่ผ่านการเปลี่ยนรูป เช่น นำสิ่งของเหลือใช้หรือไม่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่ เช่น การนำถุงพลาสติกที่ใช้แล้วนำกลับมาใช้ใส่ของ การแปรรูปมูลฝอยโดยผ่านกระบวนการหรือวิธีการตามคุณสมบัติของมูลฝอย เช่น ขวดแก้วที่แตกนำไปหลอมใหม่โดยใช้ความร้อนสูง เป็นต้น การเปลี่ยนสภาพมูลฝอยเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น การนำกระป๋องเบียร์มาดัดแปลงเป็นแจกันใส่ดอกไม้หรือพานพุ่ม เป็นต้น

สรุปได้ว่า การดำเนินการเพื่อจัดการมูลฝอยที่เกิดขึ้นในชุมชนโดยใช้การบริหารการจัดการมูลฝอย และชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการมูลฝอย โดยเน้นการลดปริมาณมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด การเก็บมูลฝอย การรวบรวมมูลฝอย การใช้ประโยชน์จากมูลฝอย การนำมูลฝอยกลับมาแปรรูปใช้ใหม่ และการกำจัดที่เหมาะสม ดังนั้น การจัดการมูลฝอยในชุมชนเป็นการผสมผสานความรู้และประสบการณ์ของชุมชน ได้แก่ การแยกมูลฝอย การเก็บรวบรวม การกำจัด และการลดปริมาณมูลฝอยโดยชุมชนควรมีความตระหนักและมีบทบาทในการดำเนินการทุกขั้นตอน การจัดการมูลฝอยควรพิจารณาดำเนินการในหลายๆ วิธีทางเลือก เพื่อให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่จำเป็นที่องค์กรของรัฐจะผูกขาดเพียงผู้เดียว อาจเลือกองค์กรหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับไปดำเนินการแล้วแต่ความเหมาะสม

ผู้วิจัยได้นำประเด็นของการบริหารและจัดการมูลฝอย การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบยั่งยืนและชุมชนมีส่วนร่วมมาใช้ในการวิจัย โดยนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการมูลฝอยในพื้นที่เทศบาลนครสงขลา

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน รูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.4.1 ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีนักวิชาการได้ให้ความหมายที่แตกต่างกัน โดย นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2533 : 20) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่ให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาร่วมตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชน สอดคล้องกับแนวคิดของสัญญา สัญญา-วิวัฒน์ (2541 : 48) และศิริกุล กสิวิวัฒน์ (2546 : 20) ซึ่งให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมโครงการด้วยความสมัครใจตั้งแต่เริ่มโครงการ ดำเนินการ ประเมินโครงการจนเสร็จสิ้นโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ทั้งเรื่องที่ทำและการทำงานร่วมกันในฐานะเป็นผู้จัดการพัฒนาเอง ไม่ใช่เป็นผู้รับการพัฒนาหรือผู้ถูกกระทำ

ส่วนอนุรักษ์ ปัญญานุวัฒน์ (2548: 122) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการพัฒนาชุมชนของตนเอง และ ฉัตรไชย รัตนไชย (2551: 141) กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสาธารณะ ซึ่งมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนทุกด้าน รวมทั้งมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำความคิดเห็นของประชาชนมาพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจ

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกัน เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนสิ้นสุดโครงการ ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมเพื่อพัฒนาแลกเปลี่ยนให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการในทิศทางที่ดีขึ้นโดยการกระทำของกลุ่มหรือองค์กร

2.4.2 รูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาความหมายของการมีส่วนร่วม พบว่า รูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งได้ 5 รูปแบบ คือ 1) การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามาร่วมในการค้นหาปัญหา ตลอดจนร่วมตัดสินใจในการกำหนดความต้องการของชุมชน 2) การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผน เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามาร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และแนวทางการดำเนินงาน 3) การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามาร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการ 4) การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลที่เกิดขึ้น เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้ หรือมีส่วนในการรับผลเสียที่เกิดขึ้นจากโครงการ และ 5) การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผล เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนในการประเมินผลโครงการที่ได้ทำลงไป (สัญชัย สูติพันธ์วิหารและสุชาติ นวกวงษ์, 2543: 12-13 และธีรพงษ์ แก้วหาวงษ์, 2544: 152-153)

ศุลีพร ชาวสวนศรีเจริญ (2543: 114) และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2547: 146-147) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ คือ

1) ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน เป็นการที่ประชาชนร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุปัญหา ความจำเป็นและความต้องการให้มีโครงการหรือกิจกรรม และการร่วมแสดงความคิดเห็น

2) ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน

3) ร่วมวางนโยบาย วางแผน โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อขจัดและแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน

4) ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6) ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน

7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

8) ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

จะเห็นได้ว่า รูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนจากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงสรุปขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่างๆ ได้ 5 ระดับ ดังนี้ การมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2.4.3 ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปาริชาติ วลัยเสถียรและคณะ (2546: 216-217) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาไว้ 4 ประการ คือ

1) ปัจจัยด้านกลไกของรัฐ ได้แก่ การกำหนดนโยบายของรัฐต้องคำนึงถึงความแตกต่างของวัฒนธรรมท้องถิ่น รัฐสนับสนุนกิจกรรมที่มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง รัฐต้องสร้างช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนโดยระบบต่างๆ ของราชการจะต้องเอื้ออำนวยเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรัฐต้องมีการติดตามประเมินผล และการให้การสนับสนุนในภายหลัง

2) ปัจจัยด้านประชาชน ได้แก่ ประชาชนต้องมีความรู้ความเข้าใจ และมีประสบการณ์ในการทำงานพัฒนา ประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจ ริเริ่มกิจกรรม และร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมหรือเป็นผู้นำประชาชนมีการติดต่อ ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานอื่น และประชาชนได้รับการฝึกอบรม ศึกษาดูงานและได้รับข้อมูลข่าวสารต่างๆ

3) ปัจจัยด้านนักพัฒนา ได้แก่ นักพัฒนาต้องศึกษาชุมชนต่างๆ เพื่อเรียนรู้สภาพแวดล้อมในชุมชนทุกๆ ด้าน ต้องมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของกระบวนการมีส่วนร่วม เป็นผู้ค้นหาผู้นำที่มีศักยภาพ เป็นผู้สนับสนุนการศึกษา การให้ข้อมูลข่าวสาร วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้ดำเนินงานพัฒนา และสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น มีการร่วมกลุ่มชาวบ้านเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหา และมีความจริงใจ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ

4) ปัจจัยจูงใจ ได้แก่ ประชาชนจะได้รับผลประโยชน์จากการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา และโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นจะตอบสนองความต้องการของประชาชน

ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่เอื้อให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์การอนามัยโลก (อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553: 74-75) กล่าวถึงปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ 1) ปัจจัยของสิ่งจูงใจที่มีผลประโยชน์ตอบแทนแก่ตนเองในสิ่งที่ได้กระทำ และ 2) ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคน ทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในรูปแบบของตัวแทนหรือการเข้าร่วมโดยตรง ซึ่งมีการกำหนดเวลาเข้าร่วมไว้ชัดเจน ทำให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขการเข้าร่วมได้ และกำหนดลักษณะของกิจกรรมที่แน่นอนในการดำเนินงาน

ดังนั้น ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงประกอบด้วย ปัจจัยกลไกของภาครัฐ ปัจจัยประชาชน ปัจจัยนักพัฒนา ปัจจัยสิ่งจูงใจ และปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม

2.4.4 ขีดจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชน

อรศรี งามวิทยาพงศ์ (2549) กล่าวถึงขีดจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1) รัฐได้ทำหน้าที่ผูกขาดการจัดการพัฒนา โดยการรวมศูนย์การตัดสินใจและการจัดการจากส่วนกลาง ทั้งด้านนโยบาย การวางแผน และการดำเนินงาน การจัดการทรัพยากร และงบประมาณ เป็นต้น โดยผ่านกลไกของระบบราชการ ผลก็คือกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเคยเป็นงานที่ชุมชนร่วมมือกันจัดการได้ถูกถ่ายโอนไปสู่การจัดการของรัฐ ตามกระบวนทัศน์ของการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย เมื่อการพัฒนาของรัฐเข้าไปถึงชุมชน ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนลดน้อยลง ส่งผลให้ประชาชนถูกตัดขาดหรือถูกกีดกันออกจากกระบวนการเรียนรู้ในการจัดการชุมชน และไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการรวมกลุ่มเพื่อส่วนรวม ผลก็คือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกลายเป็นอุปสรรคสำคัญของการปฏิรูปการปกครอง การเมือง การศึกษา ที่มุ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้จะมีการปรับปรุงวิธีการสร้างการมีส่วนร่วม แต่โครงสร้าง อำนาจ และวิธีคิดของระบบราชการไม่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับการเรียนรู้ เพราะขาดความหลากหลาย ไม่เชื่อมโยงในการทำงาน

2) โครงสร้างการบริหาร บทบาท และอำนาจที่เพิ่มขึ้นของระบบราชการ ทำให้หน่วยงานราชการและบุคลากร ไม่เกิดการเรียนรู้แบบบูรณาการ และระบบการบริหารมีลักษณะขึ้นตรงกับส่วนกลางมากกว่าประชาชน จึงขาดแรงจูงใจที่จะเรียนรู้และปรับปรุงการทำงานให้

สอดคล้องกับพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะหลากหลาย แต่ละหน่วยงานต่างทำหน้าที่ของตนเองโดยไม่เชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ

3) ชุมชนลดการพึ่งพากัน คนในชุมชนบางส่วนได้สร้างความสัมพันธ์กับระบบการเมืองและธุรกิจที่มีอำนาจจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำชุมชนที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณ โครงการต่างๆ ร่วมกับข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่น โดยที่ชุมชนไม่สามารถควบคุมกำกับได้

4) ระบบความสัมพันธ์ทางสังคมในวิถีชีวิตแบบเมือง ซึ่งเกิดจากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของเมือง ทำให้ขาดความเป็นชุมชนในลักษณะของระบบความสัมพันธ์ ชุมชนทั้งที่เป็นหมู่บ้านจัดสรร ตึกแถว อพาร์ตเมนต์ ฯลฯ มีความหมายเพียงการร่วมกันอยู่ทางกายภาพ การติดต่อสัมพันธ์น้อย ใช้ชีวิตต่างคนต่างอยู่

ดังนั้น ขีดจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐ โครงสร้างการบริหารงานของระบบราชการ ชุมชน และระบบความสัมพันธ์ทางสังคม

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับความเข้มแข็งของชุมชนและทุนทางสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับความเข้มแข็งของชุมชนและทุนทางสังคม ประกอบด้วย ลักษณะของชุมชนที่มีความเข้มแข็ง องค์ประกอบความเข้มแข็งของชุมชน และทุนทางสังคม โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังนี้

2.5.1 ลักษณะของชุมชนที่มีความเข้มแข็ง

ความเข้มแข็งของชุมชนทำให้ชุมชนสามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ได้ด้วยตัวของชุมชนเองหรือดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานหรือเครือข่ายต่างๆ ภายนอกชุมชน ซึ่ง อรศรี งามวิทยาพงศ์ (2551: 46) และ คณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเผชิญปัญหาวิกฤต (2542: 27 อ้างถึงใน มงคล สายสูง, 2546: 13) ได้อธิบายลักษณะสำคัญของชุมชนที่เข้มแข็งไว้ดังนี้

1) ชุมชนมีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นระหว่างสมาชิกของชุมชน และความสัมพันธ์ในระดับต่างๆของชุมชน มีการร่วมมือและพึ่งพากันในกิจกรรมต่างๆ ทั้งที่เป็นเรื่องส่วนตัวและส่วนรวม โดยสมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์ของชุมชน กำหนด

วิสัยทัศน์ ร่วมคิด ตัดสินใจ ดำเนินงาน ติดตามและประเมินผลในการแก้ไขปัญหาของชุมชน ตลอดจนสมาชิกของชุมชนมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน

2) ชุมชนที่มีศักยภาพและความสามารถในการจัดการตนเอง โดยมีทุนของชุมชน เช่น แรงงาน ทรัพยากร เพื่อการยังชีพพื้นฐานทั้งในระดับครอบครัวและชุมชน ทุนสำคัญของชุมชนได้แก่ ทุนในเชิงกายภาพ เช่น ทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ เช่น ผู้นำด้านต่างๆ ทั้งผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งบุคคลที่มีศักยภาพและมีสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม การมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความพร้อมในการลงมือกระทำ ทุนที่เป็นตัวเงิน วัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และทุนทางวัฒนธรรม ที่เป็นภูมิปัญญาพื้นบ้าน ตลอดจนมีการพึ่งพาจากภายนอก โดยมีเครือข่ายความร่วมมือกับภาคีการพัฒนากับกลุ่มต่างๆ เช่น ชุมชนรอบนอก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน นักวิชาการ เป็นต้น ในลักษณะที่มีความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน

3) ชุมชนสามารถควบคุมและจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ โดยใช้อำนาจ ความรู้ และกลไกภายในชุมชน เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้วยความร่วมมือหรือความสัมพันธ์ภายในชุมชนเป็นหลัก

4) ชุมชนสามารถพัฒนาศักยภาพได้อย่างต่อเนื่องโดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้สร้างภูมิปัญญาของตนเองในด้านต่างๆ ทั้งเศรษฐกิจ การบริหารจัดการ การปกครอง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ซึ่งการเรียนรู้ต้องเกิดขึ้นตลอดเวลา หรือตลอดชีวิตอย่างไม่หยุดนิ่ง เกิดขึ้นด้วยตนเอง หรือเกิดขึ้นด้วยการเรียนรู้จากผู้อื่นและสิ่งแวดล้อม กระบวนการเรียนรู้ ประกอบด้วย ฐานหรือแหล่งการเรียนรู้ เนื้อหาการเรียนรู้ และกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน มีผลทำให้ชุมชนมีความรู้ และความสามารถที่จะพัฒนาตนเอง และถ่ายทอดความรู้นั้นได้อย่างต่อเนื่องจนเป็นวิถีของชุมชน ซึ่งการขับเคลื่อนนั้น ผู้นำองค์กรได้เปิดโอกาสให้กับสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมในชุมชน

สรุป ลักษณะความเข้มแข็งของชุมชนดูได้จากการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นระหว่างสมาชิกของชุมชน และความสัมพันธ์ในระดับต่างๆ ของชุมชน ศักยภาพและความสามารถในการจัดการตนเอง การจัดการปัญหาภายในชุมชน และการพัฒนาศักยภาพชุมชนอย่างต่อเนื่องโดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน

2.5.2 องค์ประกอบความเข้มแข็งของชุมชน

อรศรี งามวิทยาพงศ์ (2551: 47-62) ได้อธิบายปัจจัยและเงื่อนไขของชุมชนที่เข้มแข็ง ไว้ดังนี้

1) โครงสร้างทางสังคมแบบแนวราบ ชุมชนที่มีความเข้มแข็งมีลักษณะความสัมพันธ์ในแนวราบหรือแนวนอน ที่เห็นได้จากวิถีชีวิตและกิจกรรมภายในชุมชน ซึ่งบุคคลในชุมชนต้องช่วยเหลือกัน หรือพึ่งพาอาศัยกัน ซึ่งโครงสร้างแบบนี้ส่งผลให้เกิดความร่วมมือ และเกิดการมีส่วนร่วมของบุคคลในชุมชนอย่างกว้างขวาง

2) ระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง ชุมชนสามารถกำหนดความต้องการและวิธีการจัดการทางเศรษฐกิจได้ด้วยตนเอง มีผลให้ชุมชนมีอำนาจและความเป็นอิสระ ไม่ต้องถูกให้ยอมตามความต้องการของคนอื่น ซึ่งประกอบด้วย รูปแบบการผลิตที่มุ่งตอบสนองความต้องการของชุมชนเป็นหลัก และการบริโภคเน้นการบริโภคสิ่งที่ผลิตหรือหาได้ภายในชุมชน

3) ค่านิยมจากศาสนธรรม ค่านิยมที่สมาชิกในชุมชนยึดถือ เป็นค่านิยมที่กำหนดเป็นวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตในด้านต่างๆ ซึ่งค่านิยมดังกล่าวมีรากฐานจากศาสนธรรม เช่น ศาสนาพุทธ ศาสนาอิสลาม และจากลัทธิถือผีกับไสยศาสตร์ในชุมชนต่างๆ ถือเป็นการยึดถือและปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิทางจิตวิญญาณ อันส่งผลมาซึ่งความสงบสุขของชุมชน

4) กลุ่มผู้นำตามธรรมชาติ กลุ่มผู้นำ คือ กลไกรูปธรรมในการนำชุมชนไปสู่ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ซึ่งกลุ่มผู้นำต้องมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มีค่านิยมตามที่ชุมชนยึดถือ และมีทักษะการจัดการชุมชน คุณสมบัติพื้นฐานของกลุ่มผู้นำตามธรรมชาติ คือ การมีคุณธรรมในการทำงาน เช่น ความเสียสละ อดทน ซื่อสัตย์ เมตตา กรุณา เนื่องจากชุมชนที่ยอมรับในคุณธรรมถือเป็นแหล่งกำเนิดอำนาจมากกว่าความรู้และความร่ำรวย

ธีรพงษ์ แก้วหาวงศ์ (2544: 62-65) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง ได้แก่

1) การมีอุดมการณ์และวิสัยทัศน์ร่วม การมีวิสัยทัศน์การพัฒนาไปสู่เป้าหมายคุณภาพชีวิตที่ดีหรือค่านิยมสุขภาพดีเป็นแรงจูงใจที่ทำให้คนเกิดจิตสำนึกและร่วมกิจกรรมการพัฒนา

2) การจัดองค์กรและการบริหารจัดการ การจัดองค์กรที่ก่อให้เกิดกิจกรรมและความร่วมมือต้องมีรูปแบบการจัดองค์กรที่เหมาะสม ซึ่งมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ และประสานเครือข่ายในการกระจายภาระงานพัฒนาไปสู่กลุ่มต่างๆ ส่วนการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดีที่

สามารถระดมทรัพยากรคน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และกระบวนการแผนมีประสิทธิภาพเกิดการมีส่วนร่วมจากชุมชนหรือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3) การมีกิจกรรมที่ต่อเนื่อง การมีกิจกรรมที่ต่อเนื่องแสดงถึงความมีชีวิตชีวาของชุมชนที่มีการขยายกิจกรรมหรือเครือข่ายสมาชิก รวมทั้งยังเป็นการสร้างสรรค์นวัตกรรมหรือกิจกรรมใหม่ให้เกิดขึ้นในชุมชนที่เป็นกระบวนการเรียนรู้และถ่ายทอดประสบการณ์แก่คนรุ่นถัดไป

4) เครือข่ายความร่วมมือหรือทุนเพื่อน/เครือข่าย การรวมกันเป็นเครือข่าย หรือความร่วมมือ ก่อให้เกิดความหลากหลายในกิจกรรมและองค์กรหรือกลุ่มคนที่เข้าร่วมพัฒนา รวมทั้งก่อให้เกิดอำนาจต่อรองและการพัฒนากิจกรรมสาธารณะร่วมกัน ซึ่งกิจกรรมสาธารณะทำให้มีการติดต่อสื่อสาร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะมากขึ้น การประมวลความคิด การตัดสินใจและนิยามสถานการณ์ปัญหาหรือกำหนดกฎเกณฑ์การพัฒนาร่วมกัน และการพบปะสนทนากับผู้อื่นเพื่อดึงประสบการณ์ แนวร่วมและทรัพยากรในการประสานผลประโยชน์แก่ชุมชน เครือข่ายความร่วมมือ ที่ส่งเสริมให้เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้

5) สิทธิและอำนาจต่อรองทางการเมือง สิทธิและอำนาจต่อรอง อาจพบเห็นได้ในกรณีของสิทธิการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น สิทธิการกำหนดยุทธศาสตร์และกระจายผลประโยชน์ทางการพัฒนาอย่างเป็นธรรม โดยอำนาจสาธารณะที่มีในตัวบุคคลและชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมกลไกตลาด การเงิน กฎหมาย การปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน

6) การได้รับการยอมรับจากสังคมภายนอก เป็นการแสดงสถานภาพหรือศักยภาพของชุมชนให้เป็นที่ยอมรับจากภายนอก และกลายเป็นแรงผลักดันให้ชุมชนเกิดความเชื่อมั่นในขีดความสามารถและศักยภาพของชุมชน

องค์ประกอบความเข้มแข็งของชุมชน ดูได้จากโครงสร้างทางสังคมแบบแนวราบ โดยมีการจัดองค์กรและการบริหารจัดการที่เหมาะสม มีระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง การยึดปฏิบัติตามศาสนาวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตในด้านต่างๆ การมีอุดมการณ์และวิสัยทัศน์ในการพัฒนาชุมชน การมีกิจกรรมที่ต่อเนื่อง การมีเครือข่ายในการทำงานทั้งภายในและภายนอกชุมชน และการได้รับการยอมรับจากสังคมภายนอก

2.5.3 ทุนทางสังคม

ทุนทางสังคม เป็นทุนที่แต่ละชุมชนมีอยู่ และเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ช่วยให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ความหมายของทุนทางสังคม

นักวิชาการทั้งในประเทศ และต่างประเทศได้ให้ความหมายของคำว่า “ทุนทางสังคม” ไว้ได้แก่

วรวุฒิ โรมรัตนพันธ์ (2548: 38-39) เสนอว่า ทุนทางสังคม หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อที่มีส่วนทำให้บุคคลเกิดความเอื้ออาทร ช่วยเหลือ เกื้อกูลกัน ไว้ใจกัน ที่มีความสอดคล้องกับศีลธรรม บรรทัดฐานและจารีตประเพณีที่ดีงาม โดยเน้นความสัมพันธ์ใกล้ชิดและมีความเป็นเครือข่ายต่อกัน

World Bank (1999 อ้างถึง ในวรวุฒิ โรมรัตนพันธ์ (2548: 33) ได้กล่าวถึงทุนทางสังคมว่า เป็นสถาบัน (Institutions) ความสัมพันธ์ (Relationships) และบรรทัดฐาน/จารีต (Norms) ซึ่งมีลักษณะที่เป็นทั้งคุณภาพและปริมาณของการปฏิสัมพันธ์กันของคนในสังคม ทุนทางสังคมไม่ได้เกิดได้ในสถาบันทั้งหมดของสังคม แต่เป็นกาวที่เชื่อมสถาบันเหล่านั้นเข้าด้วยกัน บรรทัดฐาน/จารีต และความสัมพันธ์ในสังคมเป็นสิ่งที่ฝังอยู่ในโครงสร้างสังคม ซึ่งสามารถทำให้ผู้คนเกิดความร่วมมือเพื่อเป้าหมายสูงสุด นอกจากนั้นทุนทางสังคมอาจจะถูกมองในลักษณะที่เป็นเจตคติและคุณค่าที่เกิดจากการดำเนินงานระหว่างคนภายในชุมชนและความช่วยเหลือในด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาจากภายนอกชุมชน

จากความหมายทุนทางสังคม สรุปได้ว่า ทุนทางสังคม หมายถึง สิ่งที่ดีงามต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม ทั้งระบบความสัมพันธ์ทางสังคม ศีลธรรม บรรทัดฐานและจารีตประเพณีที่ดีงาม ซึ่งมีความสอดคล้องทั้งในครอบครัว องค์กรชุมชน และเครือข่ายที่มีอยู่ในชุมชน

2) รูปแบบทุนทางสังคม

เอนก นาคะบุตร (2545: 16-20) ได้ศึกษาทุนทางสังคมในประเทศไทย พบว่ามี 5 รูปแบบ ได้แก่

1) จิตวิญญาณ ระบบคุณค่า สำนึกท้องถิ่น ความภาคภูมิใจที่มีต่อถิ่นฐานบ้านเกิด ซึ่งสังคมไทยมีมาตลอดในความรู้สึกของคนที่รักบ้านรักเมือง และพร้อมที่จะลุกขึ้นมา เสียสละ

ช่วยกันทำบ้านเมืองที่เขารัก เขาผูกพันเป็นที่เกิด เป็นท้องถิ่นของบรรพบุรุษ และเป็นทั้งความหวังของลูกหลานที่จะสืบต่อไป

2) ทุนทางภูมิปัญญา กล่าวคือ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจแม้ว่าประเทศจะสูญเสียเงินทองและมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ประชาชนตกงาน แต่พบว่าสิ่งที่มีอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ ได้คือ ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยหันกลับมาหา “ระบบเศรษฐกิจพอเพียง” ทั้งในด้านการใช้ชีวิต การประกอบอาชีพ การจัดการทรัพยากร การจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ ชุมชนกับชุมชนอื่นที่ใกล้เคียง

3) ทรัพยากรมนุษย์/ทรัพยากรบุคคล เป็นทุนที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ ความรักเพื่อน ความรักศักดิ์ศรีของคนไทย และเมืองทั้งที่เป็นผู้นำทางจิตวิญญาณ ผู้นำอาวุโส ผู้นำทางการเกษตร ผู้นำสตรี เยาวชน เหล่านี้เป็นสินทรัพย์ที่ไม่มีวันหมดสิ้น ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสามารถระดับหนึ่ง และมีความพร้อมที่จะปรับตัวเข้าสู่ความร่วมมือระหว่างองค์กร เครือข่ายกับเครือข่าย

4) ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรจำนวนหนึ่งได้ถูกนำกลับมาเป็นปัจจัยสำคัญในการฟื้นฟู การอนุรักษ์ และยังใช้ประโยชน์ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นทุนทางสังคมในการสร้างฐานอาชีพ ฐานเศรษฐกิจ ฐานการมีชีวิตอยู่รอดของชุมชน โดยเฉพาะในชุมชนชนบทในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ

5) Social Fund เช่น กองทุนฌาปนกิจ ธนาคารข้าว กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารควาย การจัดการทุนทางเศรษฐกิจที่เป็นปัจจัยการผลิต และปัจจัยการดำรงชีวิตนี้มีอยู่ในทุกชุมชน ในทุกศาสนา กองทุนซะกาดของพี่น้องชาวมุสลิมก็ชี้ให้เห็นถึงการระดมทุนเพื่อการดูแลผู้ยากลำบากที่คนมุสลิมได้มีการแบ่งปัน โดยใช้หลักคำสอนของศาสนาซึ่งทั้งหมดนี้รวมกันเรียกว่า “ทุนทางสังคม” ที่เป็นมรดกตกทอดอยู่ในสังคมไทย

กล่าวโดยสรุป ทุนทางสังคม เป็นการรวมคนในสังคมที่มีจุดประสงค์ร่วมกันในการสร้างสรรค์ สร้างคุณค่า และประโยชน์ต่อสังคมหรือชุมชน ตลอดจนเป็นมรดกที่สืบทอดต่อๆ กันมา ทุนทางสังคมเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ และระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ซึ่งทุนทางสังคมเป็นสิ่งเพิ่มความก้าวหน้าในการดำเนินกิจกรรม เกิดการเรียนรู้ รับรู้ และส่งผ่านข้อมูลข่าวสารระหว่างกันจึงทำให้ประสบความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในชุมชน

แนวคิดเกี่ยวกับความเข้มแข็งของชุมชนและทุนทางสังคม ผู้วิจัยนำมาใช้ในการวิจัย โดยทำให้ทราบว่าองค์ประกอบสำคัญอะไรบ้างที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง รวมทั้งทุนทางสังคมมีส่วนช่วยให้การทำกิจกรรมจัดการมูลฝอยในชุมชนมีความต่อเนื่องหรือประสบความสำเร็จได้อย่างไร

2.6 ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่เทศบาลนครสงขลา

ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่เทศบาลนครสงขลา ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลนครสงขลา และข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนในเขตเทศบาลนครสงขลา มีรายละเอียด ดังนี้

2.6.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลนครสงขลา

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลนครสงขลา ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับที่ตั้งและอาณาเขต ลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศ โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลนครสงขลา อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครสงขลา นโยบายและแผนพัฒนาเทศบาล และการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครสงขลา มีรายละเอียด ดังนี้

1) ที่ตั้งและอาณาเขต

เทศบาลนครสงขลาตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลบ่อยางมีลักษณะเป็นแหลมอยู่ระหว่างทะเลสาบสงขลากับฝั่งทะเลหลวง (อ่าวไทย) พื้นที่ 9.27 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 5,739.75 ไร่ ตั้งอยู่ ณ เส้นรุ้งที่ 7 องศาเหนือ และเส้นแวงที่ 101 องศาตะวันออก อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครตามเส้นทางรถไฟ 947 กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดิน 950 กิโลเมตร และทางทะเลประมาณ 725 กิโลเมตร โดยมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง คือ ทิศเหนือติดต่อกับเขตอำเภอสิงหนคร ทิศใต้ติดต่อกับเขตเทศบาลตำบลเขารูปช้าง ทิศตะวันออกติดต่อกับอ่าวไทย ทิศตะวันตกติดต่อกับทะเลสาบสงขลา

ภาพที่ 3 แผนที่เทศบาลนครสงขลา
ที่มา : เทศบาลนครสงขลา (2554)

2) ลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศ

2.1) ลักษณะภูมิประเทศ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบชายฝั่งทะเล มีลักษณะเอียงลาดจากฝั่งทะเลหลวงไปทางทะเลสาบ รูปร่างของพื้นที่มีลักษณะเป็นแหลมแคบยาวตามแนวทิศใต้สู่ทิศเหนือลงสู่ทะเล ระหว่างทะเลสาบสงขลาทางด้านตะวันตกและทะเลอ่าวไทย ทางด้านตะวันออกมีคลองสำโรงไหลตามแนวทิศตะวันออกสู่ตะวันตก เชื่อมระหว่างอ่าวไทยและทะเลสาบสงขลา ระดับความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ย 4 เมตร ระดับน้ำใต้ดินลึกจากผิวดินประมาณ 1–3 เมตร ด้านริมฝั่งทะเลสาบเหมาะแก่การจอดเรือ เพราะคลื่นลมสงบชายฝั่งไม่ลาดชัน ภายในเขตเทศบาลมีภูเขาเล็กๆ ทางด้านเหนือ 2 ลูก คือ เขาน้อยและเขาตังกวน มีคลองระบายน้ำจำนวน 2 สาย ได้แก่ คลองขวาง ความยาวประมาณ 1.4 กิโลเมตร และคลองสำโรง ความยาวประมาณ 5.27 กิโลเมตร

2.2) ลักษณะภูมิอากาศ สภาพภูมิอากาศทั่วไป มีลักษณะภูมิอากาศแบบมรสุมเขตร้อน มีความชื้นสูงและมีฝนตกชุก มีสองฤดู คือ

- ฤดูฝน ตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงเดือนมกราคม โดยได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดจากทะเลจีนใต้เข้าสู่อ่าวไทย ระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนมกราคม และลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดจากทะเลอันดามันเข้าสู่อ่าวไทย ระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายน

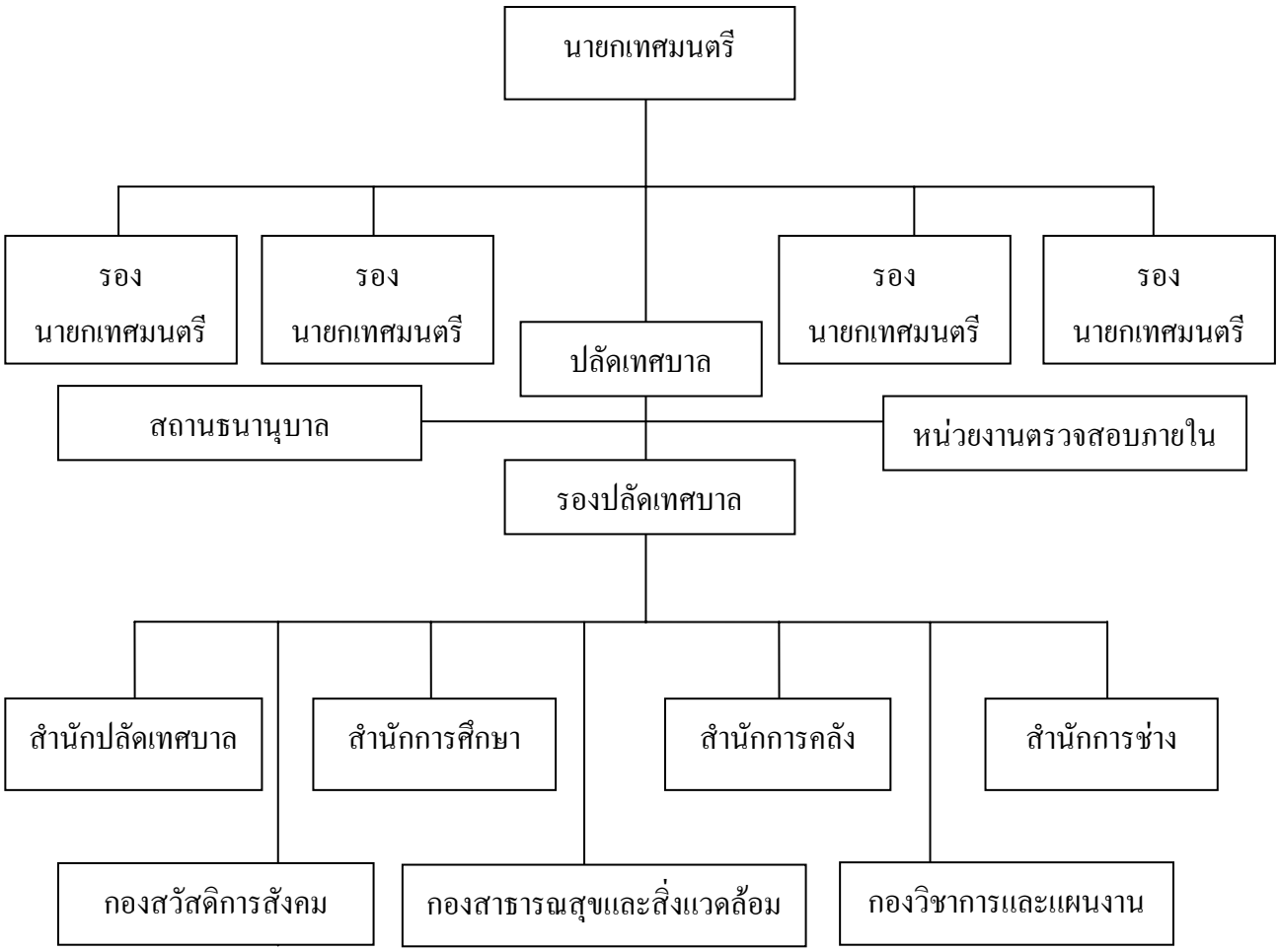
- ฤดูแล้ง ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน โดยมีลมจากทะเลจีนใต้พัดเข้าปกคลุมทำให้อากาศร้อนชื้น โดยเดือนเมษายนเป็นเดือนที่มีอุณหภูมิสูงที่สุด

2.3) ประชากร ประชากรในเขตเทศบาลนครสงขลา มีจำนวน 72, 066 คน ชาย 34,709 คน หญิง 37,357 คน (งานทะเบียนราษฎร เมษายน 2553) จำนวนบ้าน 25,366 หลัง จำนวนครัวเรือน 19,838 ครัวเรือน บ้านชั่วคราว 2,057 หลัง ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 7,840.02 คน/ตร.กม. จำนวนประชากรเฉลี่ย 3.73 คน/หลังคาเรือน

3) โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลนครสงขลา

เทศบาลนครสงขลาเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) เป็นกฎหมายแม่บท มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีบุคลากรเป็นของตนเอง มีรายได้หรืองบประมาณเป็นของตนเอง มีอิสระในการบริหารงานภายในขอบเขตของกฎหมาย องค์การเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่12 พ.ศ.2546) ประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

ปัจจุบันการดำเนินงานของเทศบาลนครสงขลา แบ่งออกเป็น 7 สำนัก/กองคือ 1) สำนักปลัดเทศบาล 2) สำนักการคลัง 3) สำนักการช่าง 4) สำนักการศึกษา 5) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 6) กองวิชาการและแผนงาน และ 7) กองสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานตรวจสอบภายในและสถานธนานุบาล (เทศบาลนครสงขลา, 2554: 10-11) ดังแสดงในภาพที่ 4



ภาพที่ 4 โครงสร้างการทำงานของเทศบาลนครสงขลา

ที่มา : ดัดแปลงจากเทศบาลนครสงขลา (2554)

4) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครสงขลา

เทศบาลนครสงขลา มีหน้าที่ในการบริหารงานตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ.2546) ตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และหน้าที่ที่อาจจะทำกิจการใดๆ ในเขตหรือนอกเขตเทศบาล รวมถึงหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกำหนดหน้าที่ของเทศบาล ไว้ดังนี้

มาตรา 50 ตามพระราชบัญญัติ เทศบาลทั้งระดับเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ให้ราษฎร

ได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 56 ตามพระราชบัญญัติ เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้ ให้มีการบำรุง การสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายโรงมหรสพ สถานบริการอื่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง และการส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว และหน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 57 ตามพระราชบัญญัติ เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล ให้มีการสาธารณูปการ จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นและเทศพาณิชย์

จากอำนาจหน้าที่ของเทศบาล งานรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล เป็นงานในหน้าที่หลักที่เทศบาลต้องรับผิดชอบโดยตรง การจัดการมูลฝอยเป็นงานที่ต้องมีการดำเนินการทุกวัน ดังนั้นการจัดการมูลฝอยเป็นงานที่ต้องมีโครงการและกิจกรรมมารองรับเพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

5) นโยบายและแผนพัฒนาเทศบาล

นโยบายและการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนครสงขลาได้พิจารณาจากปัญหาหลักการพัฒนาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน และพิจารณาถึงนโยบายในระดับต่างๆ จากนโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของกระทรวงมหาดไทย นโยบายจังหวัดสงขลา ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสงขลา ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอเมืองสงขลา และนโยบายของผู้บริหารเทศบาลนครสงขลา (เทศบาลนครสงขลา, 2554: 43)

ผู้บริหารเทศบาลนครสงขลาสมัยอดีตนายกเทศมนตรีอุทิศ ชูช่วย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542-พ.ศ.2552 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการบริหารงานว่า “สงขลาเมืองน่าอยู่ เมืองน่าเที่ยว”

(เทศบาลนครสงขลา, 2553: 41) และกำหนดพันธกิจของการพัฒนา คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี พัฒนาและส่งเสริมอาชีพและการท่องเที่ยว พัฒนาและส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น พัฒนาเมืองไปสู่เมืองแห่งการเรียนรู้ และพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้เป็นเมืองในสวน (เทศบาลนครสงขลา, 2551: 1)

ต่อมาในวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ผู้บริหารเทศบาลนครสงขลาคนใหม่ได้เข้ามารับตำแหน่ง คือ นายพีระ ตันติเศรณี ได้กำหนดวิสัยทัศน์การบริหารงานว่า “นครสงขลา 2560: นครแห่งความสุขและอนาคตที่ยั่งยืน” และ“พัฒนานครสงขลาสู่เมืองที่ประชาชนมีความสุขในชีวิตประจำวันและภาคภูมิใจในนครสงขลาใหม่ที่โดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ด้วยฐานรากทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และธรรมชาติ ทั้งยังเข้มแข็งในโลกโลกาภิวัฒน์ด้วยสังคมฐานปัญญาและระบบเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์” (เทศบาลนครสงขลา, 2552: 3)

ผู้บริหารเทศบาลนครสงขลาได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาสังคม ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองการบริหาร และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ย่อมมีความแตกต่างกันของแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว ในสมัยอดีตนายกเทศมนตรีอุทิศ ชูช่วย ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองเชิงกายภาพ การปรับสภาพภูมิทัศน์ของเมือง เพื่อพัฒนาให้เขตเทศบาลนครสงขลาเป็นเมืองน่าอยู่ น่าเที่ยว โดยมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตเทศบาลนครสงขลา ในส่วนของการจัดการมูลฝอย ระบุอยู่ในยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนในสมัยนายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์เมืองเก่า และให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมภายในเทศบาล ส่วนเรื่องการจัดการมูลฝอย ระบุอยู่ในยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ด้านการพัฒนาสังคมเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการรักษาความสะอาด

วิสัยทัศน์ นโยบาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาล เป็นการกำหนดทิศทางให้เป็นไปในทางเดียวกันทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารเทศบาล เจ้าหน้าผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ และประชาชนในเขตเทศบาลนครสงขลา ที่ต้องเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเทศบาล

6) การจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครสงขลา

ในการจัดการมูลฝอยประจำวันของเทศบาลนครสงขลา กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และสำนักการช่าง เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการมูลฝอยโดยตรง ซึ่งมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

6.1) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

โครงสร้างกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในการบริหารงานประกอบด้วย รองนายกเทศบาลมนตรีนครสงขลาที่รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นคนดูแลภายในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมีการแบ่งงานเป็น 3 ฝ่าย ประกอบด้วย 1) ฝ่ายบริหารงานสาธารณสุข 2) ฝ่ายบริการสาธารณสุข และ 3) ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพ

การจัดการมูลฝอยมีกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ซึ่งอยู่ในฝ่ายบริหารงานสาธารณสุขในงานรักษาความสะอาด มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานกวาดล้างทำความสะอาดถนน งานเก็บรวบรวมมูลฝอย งานขนถ่ายมูลฝอย งานขนถ่ายสิ่งปฏิกูล งานล้างคูระบายน้ำ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรืองานที่ได้รับมอบหมาย (สาคร จันทร์มณี (สัมภาษณ์), 3 กรกฎาคม 2552)

บุคลากรงานรักษาความสะอาด ในการปฏิบัติหน้าที่ในการกวาดถนนเป็นพนักงานจ้างทั่วไป 165 คน พนักงานจ้างเหมา 43 คน และการเก็บขนมูลฝอย เป็นพนักงานจ้างทั่วไป 138 คน พนักงานจ้างเหมา 43 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 6 สิงหาคม 2553) ซึ่งในภารกิจที่รับผิดชอบ ประกอบด้วย การกวาดถนน เดิมเทศบาลนครสงขลาแบ่งเขตการกวาดถนน 6 เขต และจ้างเหมา 2 เขต เมื่อเปลี่ยนผู้บริหารได้ปรับเปลี่ยนเขตความรับผิดชอบออกเป็น 4 เขตตามเขตการเลือกตั้งมีหัวหน้าเขตรับผิดชอบและมีพนักงานกวาดตามหน้าที่ การดำเนินการกวาด 2 รอบ ตั้งแต่เวลา 05.00 น.–06.00 น. และเวลา 13.00 น.–15.00 น. การกวาดทำความสะอาดมีพนักงานทำความสะอาด จำนวน 91 คน (สาคร จันทร์มณี (สัมภาษณ์), 3 กรกฎาคม 2552และ15 ธันวาคม 2552) ส่วนการเก็บขนมูลฝอย การเก็บขนมูลฝอยมีพนักงานเก็บขนมูลฝอย จำนวน 90 คน เทศบาลดำเนินการโดยจัดยานพาหนะสำหรับเก็บมูลฝอยตามจุดต่างๆ ภายในเขตเทศบาล จำนวน 18 คัน ประกอบด้วย รถบรรทุก 6 ล้อเปิดข้าง รถบรรทุกเปิดท้าย รถกระบะ และรถบรรทุกถังคอนเทนเนอร์ แบ่งพื้นที่ 4 เขตตามเขตเลือกตั้ง ดำเนินการเก็บตั้งแต่เวลา 02.00-06.00 น. และเวลา 08.30 – 13.00 น. (ยุทธิชัย คุ่มเคี่ยม (สัมภาษณ์), 19 พฤศจิกายน 2552) และการกำจัดมูลฝอยอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักการช่าง

6.2) สำนักการช่าง

โครงสร้างของสำนักการช่างในการบริหารงานประกอบด้วย รองนายกเทศบาลมนตรีนครสงขลาที่รับผิดชอบสำนักการช่าง ผู้อำนวยการสำนักการช่าง ภายในมีการแบ่งงานเป็น 4 ฝ่าย ประกอบด้วย 1) ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง 2) ส่วนควบคุมการก่อสร้าง 3) ส่วนการโยธา และ 4) ส่วนช่างสุขาภิบาล ซึ่งดูแลงานเกี่ยวกับวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น การกำจัดมูลฝอย กำจัดมูลฝอยติดเชื้อ การจัดการคุณภาพน้ำ เช่น ตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสีย จากอาคารและสถานประกอบการ ออกใบอนุญาตและประเมินอัตราค่าธรรมเนียมการเชื่อมต่อท่อน้ำทิ้งน้ำเสีย การระบายน้ำ ตรวจสอบวิเคราะห์ คุณภาพน้ำจากแหล่งกำจัดมลพิษ สถานประกอบการ และแหล่งน้ำธรรมชาติ การวิเคราะห์ ออกแบบระบบระบายน้ำ ระบบป้องกันน้ำท่วม การจัดการดูแล สำรวจหาข้อมูล และให้คำปรึกษาแนะนำจัดทำสถิติข้อมูลด้านคุณภาพอากาศและเสียง ตรวจสอบมลพิษจากยานพาหนะ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารคุณภาพอากาศ และเสียงให้กับประชาชน

การกำจัดมูลฝอย เทศบาลนครสงขลากำจัดมูลฝอยภายในเขตเทศบาลโดยวิธีการฝังกลบมูลฝอยแบบถูกหลักสุขาภิบาล โดยมูลฝอยที่เก็บขนได้มีปริมาณ 77 ตัน/วัน และมูลฝอยที่เข้าสู่ การกำจัดโดยสามารถกำจัดได้ 120 ตัน/วัน (เทศบาลนครสงขลา, 2553: 23) พื้นที่ในการกำจัดมูลฝอยจำนวน 200 ไร่ ซึ่งเปิดใช้งานมาตั้งแต่ พ.ศ. 2531 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) ในการฝังกลบมูลฝอยเทศบาลนครสงขลาดำเนินการฝังกลบมูลฝอยเองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2531-พ.ศ. 2548 หลังจากนั้นเทศบาลนครสงขลาจึงมีการจัดจ้างให้เอกชน คือ บริษัทเพาเวอร์ จีเรียล จำกัด เข้ามาดำเนินการโดยทำสัญญา 5 ปี (พ.ศ.2549-พ.ศ.2553) ซึ่งเริ่มดำเนินงานในวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 จนถึง 30 กันยายน พ.ศ. 2553 ทั้งนี้การดำเนินงานเริ่มรับมูลฝอยเพื่อดำเนินการฝังกลบมูลฝอยเวลา 05.30 น. และปิดรับมูลฝอยเวลา 14.00 น. และทำการฝังกลบเวลา 16.30 น. โดยมีหัวหน้างานกำจัดมูลฝอย กำกับ ดูแลการปฏิบัติงานของพนักงา ที่ปฏิบัติงานในสถานที่กำจัดมูลฝอย 7 คน (จรูญ จันทร์มณี (สัมภาษณ์), 11 กุมภาพันธ์ 2554; เทวี อาทากูล (สัมภาษณ์), 14 กุมภาพันธ์ 2554) เมื่อสัญญาจ้างเอกชนครบกำหนดทางเทศบาลนครสงขลาไม่ได้มีการจัดหาผู้รับจ้างรายใหม่ แต่ได้ให้พนักงานเทศบาลและพนักงานจ้างที่สังกัดส่วนช่างสุขาภิบาล สำนักการช่าง เป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบฝังกลบมูลฝอยแทนจนกว่าจะหาผู้รับจ้างรายใหม่ได้

ทั้งนี้ เทศบาลนครสงขลายังเปิดโอกาสให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และหน่วยงานใกล้เคียงได้นำมูลฝอยมาฝังกลบในพื้นที่ฝังกลบของเทศบาล ได้แก่ เทศบาลตำบลสิงหนคร เทศบาลตำบลเขารูปช้าง องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ องค์การบริหารส่วน

ตำบลพะวง องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะแต้ว บริษัทและโรงงานในพื้นที่ (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16, 2552: 2-4)

2.6.2 ข้อมูลชุมชนในเขตพื้นที่เทศบาลนครสงขลา

ชุมชนในเขตเทศบาลนครสงขลามีลักษณะเป็นชุมชนแออัด ชุมชนเมือง ชุมชนที่มีที่ดินเป็นของตนเองและที่ดินบุกรุก โดยเฉพาะในพื้นที่ราชพัสดุ พื้นที่การรถไฟ พื้นที่เทศบาล พื้นที่สาธารณประโยชน์ พื้นที่วัด ส่วนการตั้งถิ่นฐานของประชาชนได้รุกล้ำลำคลอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ริมคลองสำโรงและเช่าที่ของเอกชน ชุมชนดั้งเดิมมีถิ่นฐานอยู่บริเวณด้านทิศตะวันตกของเมือง และชุมชนใหม่มีถิ่นฐานด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้และทิศใต้ ส่วนด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือเป็นหน่วยงานราชการและสถาบันการศึกษา ส่วนย่านพาณิชยกรรมตั้งอยู่ในใจกลางเมือง อาชีพหลักที่สำคัญของประชาชน คือ ค้าขาย รับราชการ รับจ้างและประมง

ชุมชนในเขตเทศบาลนครสงขลามีจำนวน 33 ชุมชน ประกอบด้วย 1) ชุมชนหลังตำหนัก 2) ชุมชนวัดตีนเมรุ 3) ชุมชนสระเกษ 4) ชุมชนร่วมใจพัฒนา 5) ชุมชนหลังอาชีวะ 6) ชุมชนหัวป้อม 7) ชุมชนวังเขียว-วังขาว 8) ชุมชนบ่อหว้า 9) ชุมชนท่าสะอ้าน 10) ชุมชนเก้าเส้ง 11) ชุมชนกุโบร์ 12) ชุมชนไทรงาม 13) ชุมชนมิตรเมืองลุง 14) ชุมชนศาลาเหลือง 15) ชุมชนศาลาหัวยาง 16) ชุมชนภราดร 17) ชุมชนสมหวัง 18) ชุมชนบ่อนวัวเก่า 19) ชุมชนนอกสวน 20) ชุมชนสนามบิน 21) ชุมชนวัดชัยมงคล 22) ชุมชนแหล่งพระราม 23) ชุมชนบ้านบน 24) ชุมชนริมคลองสำโรง 25)ชุมชนวัดแหลมทราย 26) ชุมชนโรงเรียนพาณิชยการสำโรง 27) ชุมชนพิเศษทหารเรือ 28) ชุมชนพิเศษตำรวจภูธร 29) ชุมชนพิเศษ ต.ช.ด. 30) ชุมชนวัดดอนรัก 31) ชุมชนวชิราซอยคี่ 32) ชุมชนวชิราซอยคู่ และ 33) ชุมชนศาลาเหลืองเหนือ (เทศบาลนครสงขลา, 2554: 27)

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกชุมชนที่มีการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะเพื่อใช้ในการศึกษาทั้งสิ้น 3 ชุมชนจากทั้งหมด 5 ชุมชน โดยชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา ประกอบด้วย ชุมชนสมหวัง ชุนชนวัดตีนเมรุ และชุมชนวชิราซอยคี่ ดังได้กล่าวในบทที่ 3 และบทที่ 4

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาประกอบด้วย งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยชุมชน และงานวิจัยเกี่ยวกับทุนทางสังคม โดยรายละเอียดของงานวิจัยแต่ละประเด็นมีดังนี้

2.7.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย

งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในชุมชน ผู้วิจัยได้แบ่งประเด็นในการนำเสนอดังนี้

1) ลักษณะหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย

ลักษณะหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการดำเนินการปฏิบัติ ได้แก่ งานวิจัยของ รัชนีวัลย์ เต็งตระกูล (2545) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ งานวิจัยของสุภควดี ธนสีลังกูร (2545) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเป็ด จังหวัดขอนแก่น และสุวัฒน์ ฤทธิ์สำเร็จ (2545) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย : ศึกษาเฉพาะกรณีของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบางเสาธง กิ่งอำเภอบางเสาธง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยส่วนใหญ่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมดำเนินกิจกรรม ซึ่งลักษณะที่เหมือนกันในการร่วมทำกิจกรรมคือ การลดปริมาณมูลฝอยภายในครัวเรือน การคัดแยกมูลฝอยภายในครัวเรือน ส่วนประเด็นที่มีความแตกต่างกันจากงานของสุวัฒน์ ฤทธิ์สำเร็จ (2545) พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติกิจกรรมในการจัดการมูลฝอย เช่น การให้ความร่วมมือในการชำระค่ากำจัดขยะ การร่วมดูแลสิ่งแวดล้อมสาธารณะ การชักชวนเพื่อนบ้านให้สนใจและช่วยกันสอดส่องดูแลปัญหาการกำจัดขยะภายในชุมชน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ลักษณะหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย จากงานวิจัย ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ

2) กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย

งานวิจัยที่เป็นต้นแบบในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยเริ่มมาจากงานวิจัยที่ศึกษาในเทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นงานวิจัยที่มีความต่อเนื่องกัน ได้แก่ งานวิจัยของ ปานกมล พิสิฐอรรถกุล (2545) ศึกษาเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วม และกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนในการจัดการมูลฝอยชุมชน ที่ได้เข้าไปมีบทบาทร่วมกับแกนนำชุมชนในการคิดริเริ่มโครงการและกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนพัฒนาการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการศึกษา เพื่อให้เกิดการจัดการมูลฝอยที่เหมาะสมกับชุมชน ต่อมาได้มีการพัฒนางานวิจัยที่มุ่งเน้นการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของประชาชนในชุมชน เพื่อให้ประชาชนเกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น จึงมีการศึกษาของวิวัฒน์ อึ่งเจริญ (2546) ศึกษาการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของประชาชนในการจัดการมูลฝอยในชุมชน:กรณีศึกษาชุมชนปริกตก เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา พบว่า การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ได้ก่อให้เกิดการเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยชุมชนต่อผู้เข้าร่วมกระบวนการ ทั้งสมาชิกทีมวิจัย ชาวบ้านในชุมชน และเทศบาล ทั้งในด้านความรู้ ความเข้าใจ ทัศนคติ และการปฏิบัติ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการจัดการมูลฝอยที่เหมาะสมในชุมชน จากนั้นนฤดี บุญชุม (2548) ศึกษาเรื่อง แนวทางการปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยชุมชน : กรณีศึกษาชุมชนปริกตก เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา พบว่า การจัดการมูลฝอยในชุมชนปริกตกมีการพัฒนาที่ดีขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพ.ศ. 2545-2546 ภายหลังจากการมีกิจกรรม และทำกิจกรรมด้านการจัดการมูลฝอยในชุมชนมาเป็นระยะเวลา 2 ปี ประชาชนเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการจัดการมูลฝอยที่เหมาะสมสำหรับชุมชนประชาชน ส่วนการมีส่วนร่วมในการคิดและเสนอแนวทางการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลางยังไม่ได้ร่วมกันเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมเท่าที่ควร เพราะการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ ด้านการจัดการมูลฝอยเป็นการกำหนดจากทีมวิจัย และนำมาเสนอแนวทางเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้เข้าร่วมปฏิบัติ

นอกจากนี้ รัชดา บุญแก้ว (2551) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของแกนนำชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา พบว่า การพัฒนากระบวนการเรียนรู้สามารถเสริมสร้างการเรียนรู้แก่กลุ่มเป้าหมายทั้งในด้านความรู้ ความเข้าใจ ทัศนคติ และทักษะในการเป็นผู้นำการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมเชิงบูรณาการ และสามารถวางแผนกิจกรรมต่างๆ อย่างบูรณาการ มีการจัดกิจกรรม

และโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีการขยายผลการเรียนรู้สู่ครัวเรือน ชุมชน โรงเรียน และองค์กรท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย จากงานวิจัย คือ กระบวนการเรียนรู้

3) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย ได้แก่ ปัญหาการประชาสัมพันธ์ และข้อจำกัดด้านเวลาของผู้เข้าร่วมกิจกรรม

3.1 ปัญหาการประชาสัมพันธ์ในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ต่างๆ

การศึกษาของกมลศักดิ์ ธรรมาวุธ (2545) และสุดธิดา สุวรรณะ (2545) พบว่า การประชาสัมพันธ์ที่ไม่ครอบคลุมและไม่ต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนไม่ทราบเหตุผลในการคัดแยกมูลฝอย โดยเทศบาลมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบวิธีการคัดแยกมูลฝอยเท่านั้น แต่ไม่ได้สื่อสารให้ประชาชนเข้าใจผลกระทบของมูลฝอยในอนาคต รวมทั้งประชาชนไม่ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการคัดแยกมูลฝอย ชุมชนขาดความรู้สึกเป็นชุมชนร่วมกัน และไม่มีความผูกพันกับท้องถิ่น และขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ

นอกจากนี้งานวิจัยของ นฤดี บุญชุม (2548) ศึกษาเรื่องแนวทางการปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยชุมชน กรณีศึกษาชุมชนปริกตก เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา และณีรวรรณ ศรแผลง (2552) ศึกษาเรื่องการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการมูลฝอยคือ ขาดการประชาสัมพันธ์ และขาดการรณรงค์ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง โดยการประชาสัมพันธ์มีการดำเนินการเป็นบางช่วง การประชาสัมพันธ์กิจกรรมน้อย รูปแบบการประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงทำให้ประชาชนในพื้นที่คิดว่าโครงการหรือกิจกรรมได้เสร็จสิ้นแล้ว จึงทำให้ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมด้วย

3.2 ข้อจำกัดด้านเวลาของผู้เข้าร่วมกิจกรรม

การศึกษาของสุดธิดา สุวรรณะ (2545) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยในชุมชนรัตนวิบูลย์และชุมชนไทยโฮเต็ล ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พบว่า การดำเนินกิจกรรมขาดบุคลากรซึ่งทำหน้าที่ประสานงานระหว่างชุมชนและเทศบาล เป็นการดำเนินงานที่ไม่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ ไม่มีพนักงานหรือกลุ่มเฉพาะในการทำหน้าที่เรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง ขาดทีมงานที่เป็นทีมปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่

เทศบาลมีภาระงานที่ต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว เมื่อมีงานในส่วนของกิจกรรมด้านการจัดการมูลฝอยเพิ่มเข้ามาจึงทำให้แต่ละคนทำงานไม่เต็มที่ โดยไม่สามารถขับเคลื่อนกิจกรรมดังกล่าวได้เท่าที่ควร ในทำนองเดียวกัน ผลการศึกษาการจัดการมูลฝอยชุมชนปริกตกในเทศบาลตำบลปริก จังหวัดสงขลาของวิวัฒน์ อึ่งเจริญ (2546) และนฤดี บุญชุม (2548) พบว่าจำนวนบุคลากรของเทศบาลมีจำนวนจำกัด การทำงานไม่สะดวกเท่าที่ควร เช่น พนักงานรักษาความสะอาดต้องมีหน้าที่อื่นๆ นอกเหนือจากงานที่รับผิดชอบโดยตรง จนทำให้บางครั้งทำงานไม่ทันกับความต้องการของประชาชน และเกิดความท้อแท้ในการทำงาน

นอกจากนี้ ผลการศึกษาการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ชุมชนปริกตก จังหวัดสงขลาของวิวัฒน์ อึ่งเจริญ (2546) และนฤดี บุญชุม (2548) พบว่าประชาชนบางส่วนไม่มีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมจัดการมูลฝอย เนื่องจากต้องประกอบอาชีพ และรัชดา บุญแก้ว (2551) ศึกษาเรื่องการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของแกนนำชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนแบบบูรณาการ กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา พบว่า การจัดกระบวนการในแต่ละครั้งแกนนำจำนวนมากไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้ เพราะมีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบครอบครัว จึงส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการเรียนรู้ของแกนนำในชุมชน

อย่างไรก็ตาม ใหมสุหรี อิสภาค (2548) ศึกษาเรื่องการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของครัวเรือนในการจัดการมูลฝอย โดยเริ่มต้นที่โรงเรียน กรณีศึกษาโรงเรียนวัดโคกสมานคุณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พบว่าการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของครัวเรือนในการจัดการมูลฝอย ทางชุมชนและแกนนำชุมชนไม่มีเวลาในการเข้าร่วมกิจกรรม เนื่องจากชุมชนและแกนนำชุมชนมีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบหลายอย่าง จึงไม่สามารถขอความร่วมมือในการเข้าร่วมกิจกรรมได้อย่างเต็มที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของพงศธร กลางแท่น (2549) พบว่า เวลาในการเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชนมีน้อย เนื่องจากในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมิถุนายนในชุมชนมีงานประเพณีและงานบุญมาก ซึ่งประชาชนในชุมชนได้เข้าร่วมงานดังกล่าว นอกจากนี้ ประชาชนบางส่วนยังติดภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในเรื่องครอบครัวจึงไม่มีเวลาในการเข้าร่วมกิจกรรม

3.3 ความเป็นชุมชนเมือง

การศึกษาของใหมสุหรี อิสภาค (2548) พบว่าข้อจำกัดของชุมชนเมือง ความเป็นชุมชนเมืองผู้คนมาจากหลายพื้นที่อพยพเข้ามาอาศัยรวมกัน จึงทำให้ขาดสายสัมพันธ์ทางสังคม เนื่องจากต้องทำงานนอกบ้านและมีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ส่งผลให้การปฏิสัมพันธ์ทางสังคมมีน้อย รวมทั้งภายในชุมชนขาดการส่งเสริมกิจกรรมการพัฒนาเรื่องการมีส่วนร่วมด้านต่างๆ จึงทำให้ไม่มีความสนใจในการพัฒนาสังคมร่วมกัน และการศึกษาของณีรวรรณ ศรแผลง (2552) พบว่า

ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลเชิงทะเลมีการขยายตัวเป็นชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้ประชาชนขาดการติดต่อสัมพันธ์กัน การอยู่อาศัยแบบต่างคนต่างอยู่ จึงทำให้การรับรู้มีเฉพาะในหมู่เครือญาติเท่านั้น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอย คือ การประชาสัมพันธ์ เวลาในการเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชน และลักษณะของชุมชน

2.7.2 งานวิจัยเกี่ยวกับทุนทางสังคม

จุติเทพ ยาสมุทร (2543) ศึกษาเรื่องทุนทางสังคมในชุมชนภาคเหนือ พบว่า ทุนที่เป็นทรัพยากรบุคคล ได้แก่ ผู้นำของชุมชนทั้งที่เป็นทางการและผู้นำตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการช่วยพัฒนาชุมชนให้มีความเจริญ ส่วนทุนที่เป็นองค์กรภายนอก ได้แก่ การมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกชุมชน ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน รวมถึงกลุ่มและองค์กรเครือข่ายที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆในชุมชน ซึ่งองค์กรเหล่านี้เป็นเครือข่ายทั้งด้านข้อมูล ความรู้ทางด้านวิชาการและสนับสนุนงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรเครือข่ายภาครัฐและเอกชน ที่เป็นเครือข่ายทางด้านวิชาการมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร/กลุ่ม กิจกรรมต่างๆ ของชุมชนเป็นอันมาก จึงถือว่าเป็นทุนทางสังคมที่ช่วยสนับสนุนในการพัฒนาท้องถิ่น

นอกจากนี้ อำภา จันทรากาศ (2543) ศึกษาเรื่องทุนทางสังคมที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชนพบว่า ลักษณะของทุนทางสังคมที่แสดงถึงความเข้มแข็งของชุมชน พบว่า ทุนบุคคล ภายในชุมชนมีทั้งปราชญ์ชาวบ้าน ผู้อาวุโส หมอพื้นบ้าน ผู้นำต่างๆ ของชุมชนเป็นบุคคลที่มีศักยภาพและความชำนาญเฉพาะในแต่ละด้านที่ชุมชนต้องการ ได้ช่วยกันดูแล จัดการตามความถนัดของตนเอง เพื่อช่วยให้ชุมชนได้ดำรงอยู่ด้วยความผาสุก ในส่วนทุนองค์กรในชุมชน การมีกลุ่มหรือองค์กรในชุมชน มีทั้งกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันภายในชุมชน เช่น กลุ่มเหมืองฝาย กลุ่มเอามื้อเอาวันในการทำการเกษตร กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ และกลุ่มที่เป็นทางการ ซึ่งได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น โดยทุนองค์กรมีส่วนเสริมสร้างให้ชุมชนได้พึ่งตนเองและเกิดความเข้มแข็งของชุมชน

อย่างไรก็ตาม รัชดา บุญแก้ว (2551) ศึกษาเรื่องการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของแกนนำชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา พบว่า ชุมชนเทศบาลตำบลปริกมีทรัพยากรที่เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชน ได้แก่ กลุ่มคนวัยชรา กลุ่มคนวัยกลางคน และกลุ่มเยาวชนในการจัดการ

สิ่งแวดล้อมชุมชน เนื่องจากมีบทบาทในการทำงานพัฒนาชุมชน และมีความเสียสละในการทำงานเพื่อส่วนรวม

จุฑารัตน์ รัตนพิทักษ์ชน (2552) ศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลและทุนทางสังคมในการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของชุมชน: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า ทุนทางสังคมในชุมชน ได้แก่ ทุนบุคคล ซึ่งบทบาทของผู้นำและคณะกรรมการมีบทบาททำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ผู้นำและคณะกรรมการชุมชนท้ายควน และชุมชนเจริญลาภที่มีความเสียสละ มีความตั้งใจในการทำงาน ทำให้สมาชิกเกิดการยอมรับ จึงทำให้ประชาชนในชุมชนท้ายควน และชุมชนเจริญลาภ มีการทำกิจกรรมการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ยังมีส่วนทุนองค์กรในชุมชน โดยการมีกลุ่มหรือองค์กรในชุมชนทำให้การดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกลุ่มดังกล่าว ได้แก่ ธนาคารชุมชนฝ่ายท่า โครงการบ้านมั่นคงชุมชนท้ายควน และศูนย์การเรียนรู้สิ่งแวดล้อมชุมชนเจริญลาภ ซึ่งกลุ่มที่เกิดขึ้นนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในชุมชน

สรุปได้ว่า ทุนทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย ประกอบด้วย บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชน รวมทั้งประเพณี วัฒนธรรม และความเชื่อทางศาสนาที่ทำให้ประชาชนมีความรัก ความสามัคคี และช่วยเหลือเกื้อกูลกัน นอกจากนี้ เครือข่ายที่สนับสนุนชุมชนในด้านข้อมูลทางวิชาการ และงบประมาณ ก็ส่งผลให้เกิดการพัฒนาในท้องถิ่น และองค์กรในชุมชน ซึ่งทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง อันจะส่งผลให้ประชาชนได้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่มีการจัดขึ้นในพื้นที่

กล่าวโดยสรุป นโยบายและกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม และการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมนั้น มีหลากหลายรูปแบบและมีปัจจัยต่างๆ เข้ามาช่วยสนับสนุน เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน ความเข้มแข็งของชุมชน ทุนทางสังคมของชุมชน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ จะเห็นได้ว่า รูปแบบและวิธีการในการจัดการมีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยต้องการให้ชุมชนสามารถดำเนินการให้เกิดกิจกรรมต่างๆภายในชุมชนได้ด้วยตนเอง

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่องกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม กลุ่มเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลาทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ รวมทั้งกลุ่มแกนนำชุมชน 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนสมหวัง ชุมชนวัดตีนเมรุ และชุมชนวชิราซอยคี่ ซึ่งมีรายละเอียดการดำเนินการวิจัย ดังนี้

3.1 การดำเนินการวิจัย

จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 “ศึกษากระบวนการนโยบาย และประมวลเป็นกรอบแนวทางในด้านกระบวนการนโยบายสำหรับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผู้วิจัยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาจากกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่ประสบความสำเร็จ โดยผู้วิจัยคัดเลือกกรณีศึกษา 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลตำบลกำแพงเพชรและเทศบาลตำบลปริก จังหวัดสงขลา และเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาจากการให้ความสำคัญของผู้บริหารเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย หลักการหรือวิธีการการจัดการมูลฝอยที่ประสบผลสำเร็จ กลุ่มหรือเครือข่ายในการดำเนินกิจกรรม และรางวัลต่างๆ ที่ได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรางวัลด้านสิ่งแวดล้อมและด้านการรักษาความสะอาด มีรายละเอียดดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ การจัดการมูลฝอยภายในพื้นที่มีกลุ่มที่มีบทบาทต่อการจัดการมูลฝอยภายใน อบต.ดอนแก้ว ได้แก่ กลุ่มแกนนำหมู่บ้าน สมาชิก อบต. กลุ่มอาสาสมัคร รวมถึงกลุ่มข้าราชการ พนักงานของ อบต. ครู พระ พร้อมทั้งกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานราชการต่างๆ ที่มีความพร้อมมาร่วมมือในการแก้ไขปัญหามูลฝอยในพื้นที่ โดยมีความเสียสละเวลาและมีความใส่ใจกับกิจกรรมของชุมชนเป็นอย่างมาก ส่วนรางวัลที่ได้รับในการดำเนินงานการจัดการมูลฝอย คือ รางวัลชนะเลิศการประกวดชุมชน

ถังขยะทองคำ ใน พ.ศ. 2545 จากสำนักงานประชาสัมพันธ์ เขต 3 จังหวัดเชียงใหม่ ที่มุ่งเน้นการคัดแยกมูลฝอยภายในครัวเรือน

2) เทศบาลตำบลกำแพงเพชร จังหวัดสงขลา การบริหารจัดการมูลฝอยของเทศบาล มีจุดเด่นที่ผู้บริหารให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมได้มีการกำหนดเรื่องมูลฝอยเป็นวาระแห่งชีวิตที่เป็นนโยบายหลักของการจัดการมูลฝอย และนโยบายของผู้บริหารมีความชัดเจนในการแก้ปัญหามูลฝอยภายในพื้นที่ ตลอดจนการทำงานของเจ้าหน้าที่เทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นการทำงานได้ทุกสถานการณ์ โดยเน้นการทำงานเชิงรุกตลอดเวลาในการแก้ปัญหามูลฝอย ผลจากการดำเนินงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้ใน พ.ศ. 2549 เทศบาลได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี และ พ.ศ. 2551 เทศบาลได้รับรางวัลชนะเลิศระดับประเทศโครงการประกวดธนาคารวัสดุรีไซเคิลเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน จัดโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) เทศบาลตำบลปริก จังหวัดสงขลา การบริหารจัดการมูลฝอยของเทศบาล มีจุดเด่นที่ผู้บริหารเทศบาล ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ และรับทราบข้อมูลในเรื่องมูลฝอยภายในพื้นที่ที่รับผิดชอบ และเป็นบุคคลที่สามารถเชื่อมโยงแนวคิด และวิธีการจัดการแบบบูรณาการได้เป็นอย่างดี และการบริหารงานและวิธีการจัดการมูลฝอยที่เหมาะสม โดยมุ่งเน้นการทำงานแบบพี่สอนน้อง การทำงานเป็นหมู่คณะ และการทำงานแบบพึ่งพากัน หลักการทำงานดังกล่าวเป็นการสร้างองค์กรให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายร่วมกันทั้งภายในและภายนอกเทศบาล รางวัลที่ได้รับ คือ รางวัลลูกโลกสีเขียว ครั้งที่ 9 ใน พ.ศ. 2550 เป็นรางวัลที่มอบให้กับบุคคล ชุมชน และกลุ่มเยาวชนที่มีการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง

4) เทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก การบริหารจัดการมูลฝอยของเทศบาลมีจุดเด่นที่เน้นการทำงานร่วมกับเครือข่ายภายในท้องถิ่นที่ให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการ และส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการคัดแยกมูลฝอย ตลอดจนมีหน่วยงานภายนอก คือ สำนักงานความร่วมมือทางวิชาการของประเทศเยอรมันประจำประเทศไทย (GTZ) ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดการมูลฝอยเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่อย่างเต็มความสามารถ ผลจากการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลนครพิษณุโลก ได้รับรางวัลต่างๆมากมาย ได้แก่ พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2546 รางวัลชนะเลิศการจัดการขยะ PCD Award For Waste Management จากกรมควบคุมมลพิษในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วน พ.ศ. 2545

รางวัลที่ 1 ประเภท ก ผลงานดีเด่นด้านรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย จากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

นอกจากนั้น ผู้วิจัยสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ และมีประสบการณ์การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในหัวข้อ 3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 "ศึกษากระบวนการนโยบายและผลการดำเนินงานการจัดการมูลฝอยชุมชนของเทศบาลนครสงขลาตามองค์ประกอบที่ได้กำหนดไว้" เครื่องมือในการวิจัย ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์กลุ่มเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา และกลุ่มแกนนำในชุมชน ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในหัวข้อ 3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ศึกษา คือ เทศบาลนครสงขลา อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา เนื่องจากเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่ได้รับรางวัลมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรางวัลด้านการรักษาความสะอาดภายในเทศบาล รางวัลการจัดการมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพในระดับชุมชน และรางวัลเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนระดับประเทศ ผู้วิจัยจึงสนใจ และเลือกเทศบาลนครสงขลาเป็นพื้นที่ศึกษา

การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา เน้นโครงการธนาคารขยะในชุมชน ซึ่งในช่วง พ.ศ. 2550-2552 เป็นช่วงที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัย โดยชุมชนที่เข้าร่วมโครงการธนาคารขยะ 5 ชุมชน โดยผู้วิจัยได้เลือกชุมชนเพื่อใช้ในการศึกษา 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนสมหวัง ชุมชนวัดตีนเมรุ และชุมชนวชิราซอยคี่ มีรายละเอียดดังนี้

1) ชุมชนสมหวัง เป็นชุมชนแออัด ที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ของการรถไฟ โดยแยกตัวจากชุมชนกุโบร์ เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545 ภายในชุมชนมีการจัดกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมเป็นประจำ เช่น การพัฒนาชุมชนประจำเดือน การพัฒนาชุมชนในวันสำคัญ การสนทนาธรรมในวันพระเกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นชุมชนแรกในพื้นที่เทศบาลนครสงขลาที่มีการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ ใน พ.ศ. 2551 ได้รับรางวัลชมเชยในการประกวดธนาคารขยะ ตามโครงการธนาคารขยะ 80 พรรษา 80 ชุมชน

2) ชุมชนวัดตีนเมรุ เป็นชุมชนที่มีความเก่าแก่ จัดตั้งเป็นชุมชน เมื่อ พ.ศ. 2527 โดยมีผู้นำ (ประธาน อสม.) ที่มีจิตสำนึก มีความสนใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก และมีการให้ความรู้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมกับประชาชนในชุมชนอย่างสม่ำเสมอ โดยการประชาสัมพันธ์ผ่านเสียงตามสายในชุมชนให้รักษาความสะอาดในชุมชนเป็นประจำทุกวัน

การจัดกิจกรรมโครงการหน้าบ้านน่ามองเป็นประจำทุกปี เพื่อเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในชุมชนรู้จักรักษาความสะอาด จึงเป็นผลสืบเนื่องที่ทำให้ชุมชนวัดตีนเมรุเป็นชุมชนที่สองที่ดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ

3) ชุมชนวชิราซอยคี่ เป็นชุมชนเมืองจัดตั้งเป็นชุมชน พ.ศ. 2543 ลักษณะชุมชนเป็นย่านการค้า หอพัก บ้านเช่ามากมาย เป็นต้น ในชุมชนมีกลุ่มสำคัญในการดูแลชุมชนรวมถึงงานด้านสิ่งแวดล้อม คือ กลุ่ม อสม. ที่รวมกลุ่มกันดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ให้กับชุมชนตลอดเวลา เช่น การประชุมประจำเดือนของ อสม. การจัดกิจกรรมธนาคารขยะ การตรวจสุขภาพประจำเดือน เป็นต้น โดยการทำงานแบบกลมเกลียวกัน ให้ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เปรียบเหมือนพี่น้อง ไม่แบ่งชั้นวรรณะกัน ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมเป็นไปได้ด้วยดี

ส่วนอีก 2 ชุมชน ที่ผู้วิจัยไม่ได้คัดเลือกในการศึกษา คือ ชุมชนเก้าเส้ง และชุมชนริมคลองสำโรง เพราะทั้งสองชุมชนมีลักษณะคล้ายคลึงกับชุมชนสมหวัง กล่าวคือ มีลักษณะเป็นชุมชนแออัด และการก่อตั้งธนาคารขยะทั้งสองชุมชนเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาภายหลัง (ประมาณเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2552) จึงทำให้ผู้วิจัยไม่ได้คัดเลือกเพื่อทำการวิจัยในครั้งนี้

3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม กลุ่มเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา และกลุ่มแกนนำชุมชน รวมทั้งสิ้นจำนวน 44 คน ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยที่ผู้วิจัยกำหนดคุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่างในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม เป็นผู้ให้ข้อมูลจากองค์กรภายนอกที่มีความรู้ ประสบการณ์ ความชำนาญด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม จำนวน 10 คน ได้แก่

1) ตัวแทนองค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย ประกอบด้วย สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา (ทสจ. สงขลา) และสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 ได้แก่

- คุณศานี ทิพย์ทะเบียนการ เป็นผู้ให้การสนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมการจัดการมูลฝอยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ

- คุณวิกรม เดชหนู เป็นผู้ที่มีความรู้เรื่องการจัดการมูลฝอย เป็นวิทยากรบรรยายให้ความรู้เรื่องมูลฝอย และเป็นผู้นำโครงการหรือกิจกรรมการจัดการมูลฝอยที่เป็นประโยชน์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา

2) ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินงานด้านการจัดการมูลฝอย ประกอบด้วย เทศบาลตำบลกำแพงเพชร และเทศบาลตำบลปริก ซึ่งเป็นองค์กรที่มีการจัดการมูลฝอยภายในพื้นที่อย่างมีความต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่มีความมุ่งมั่น และตั้งใจในการแก้ไขปัญหามูลฝอยภายในพื้นที่ ได้แก่

- คุณประเสริฐ แซ่แต้ นายกเทศมนตรีตำบลกำแพงเพชร เป็นผู้ที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหามูลฝอย โดยรู้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ตลอดจนเป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมการจัดการมูลฝอยที่เป็นประโยชน์ต่อเทศบาล

- คุณวรนุช ศรีสุวรรณ ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลกำแพงเพชร เป็นผู้คิด วางแผน และดำเนินโครงการหรือกิจกรรมงานด้านสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ ตลอดจนเป็นผู้ติดตาม ตรวจสอบ กำกับ ดูแล การดำเนินงานตลอดเวลา

- คุณจำเป็น ไชยมณี อสม. เทศบาลตำบลกำแพงเพชร เป็นกลุ่มแกนนำของ อสม. ชมรมผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งเป็นผู้นำที่ติดต่อ ประสานงาน และร่วมดำเนินกิจกรรมงานด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างเทศบาลกับประชาชนในชุมชน

- คุณสุริยา ยีขุน นายกเทศมนตรีตำบลปริก เป็นผู้ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องมูลฝอย นอกจากนี้ท่านเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ แนวความคิดในการแก้ไขปัญหามูลฝอยในพื้นที่ที่ทันสมัยให้เหมาะสมกับพื้นที่

- คุณกอเส็ม ดาอี รองนายกเทศมนตรีตำบลปริก เป็นผู้ดำเนินงานตามนโยบายของผู้บริหาร โดยร่วมดำเนินกิจกรรมกับประชาชนในชุมชน

3) ตัวแทนผู้ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย ได้แก่

- คุณพิรียุตม์ วรรณพฤกษ์ ผู้มีความรู้ ผู้มีประสบการณ์ด้านการจัดการมูลฝอย โดยร่วมออกแบบโครงการหรือกิจกรรมการจัดการมูลฝอยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนร่วมเป็นทีมงานดำเนินโครงการ และคอยเป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำในการจัดการมูลฝอยให้กับหน่วยงานต่างๆ

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จรีรัตน์ สกุลรัตน์ นักวิชาการด้านการจัดการมูลฝอย และเป็นผู้มีความรู้ และประสบการณ์ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย

- คุณพิชญา แก้วขาว นักพัฒนาเอกชน เป็นผู้ที่มีบทบาทในการส่งเสริมกระบวนการพัฒนาและดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ต่างๆ เช่น เทศบาลตำบลปริก เทศบาลนครสงขลา โรงเรียนพะตงประธานคีรีวัฒน์ เป็นต้น

2) กลุ่มเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีบทบาทในการดำเนินงานการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ตั้งแต่ระดับการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติ และการประเมินผล จำนวน 15 คน ได้แก่ (รายชื่อในภาคผนวก ก)

1) ข้าราชการการเมือง ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีนครสงขลา และรองนายกเทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อม

2) ข้าราชการประจำ ประกอบด้วย ปลัดเทศบาล ตัวแทนผู้อำนวยการกองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย และตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาล พนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้องในแต่ละกอง ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล สำนักการช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองสวัสดิการสังคม และกองวิชาการและแผนงาน

3) กลุ่มแกนนำชุมชน เป็นกลุ่มที่เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ภายในเทศบาลนครสงขลา เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม จำนวน 19 คน ได้แก่ ตัวแทนกลุ่มประชาชนในชุมชน 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนสมหวัง ชุมชนวัดตีนเมรุ และชุมชนวชิราซอยคี่ ได้แก่ (รายชื่อในภาคผนวก ก)

1) ประธานชุมชน ประธาน อสม. เป็นผู้เข้าร่วมประชุมที่เทศบาลจัดทุกครั้ง และเป็นผู้เรียกประชุมกรรมการ และประชาชนในชุมชน ตลอดจนเป็นผู้ติดต่อ ประสานงานและดำเนินกิจกรรมภายในชุมชน จำนวน 7 คน

2) คณะกรรมการชุมชน คณะกรรมการ อสม. คณะกรรมการธนาคารขยะ ตัวแทนกลุ่มหรือชมรมที่จัดตั้งขึ้นในชุมชน เป็นผู้ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย จำนวน 12 คน

3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีวิธีเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูล ตามลำดับ ดังนี้

1) การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ

1.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (ภาคผนวก ข) กับกลุ่มตัวอย่างทั้งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่มีประสบการณ์ ความรู้ ความชำนาญ ด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม และกลุ่มเจ้าหน้าที่เทศบาล

นครสงขลา โดยตั้งประเด็นคำถามเกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ มูลฝอยกระบวนการดำเนินกิจกรรมในชุมชน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมในชุมชนสำหรับกลุ่มแกนนำในชุมชน 3 ชุมชน ได้กำหนดประเด็นคำถามเกี่ยวกับลักษณะชุมชน วิถีชีวิตของประชาชนในชุมชน และการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการมูลฝอยในชุมชน ผู้วิจัยได้ใช้ การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดการมูลฝอยและกิจกรรมทั่วไปของชุมชนอีกด้วย

1.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ ดังรายละเอียดของการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

ก. การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับกลุ่มที่มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ซึ่งผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์บุคคลโดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม (2) กลุ่มเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา และ (3) กลุ่มแกนนำชุมชน ซึ่งเป็นตัวแทนแกนนำใน 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนสมหวัง ชุมชนวัดตีนเมรุ และชุมชนวชิราซอยคี่

สำหรับรายละเอียดและขั้นตอนการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างดังต่อไปนี้

1) ผู้วิจัยทำการติดต่อกับบุคคลที่จะไปสัมภาษณ์ ในเบื้องต้นแนะนำตัวว่าเป็นใคร ทำอะไร จากนั้นผู้วิจัยทำการนัดหมายวัน เวลา สถานที่สำหรับสัมภาษณ์

2) ผู้วิจัยนำหนังสือราชการไปแสดงและยื่นต่อผู้ที่จะทำการสัมภาษณ์

3) ผู้วิจัยโทรศัพท์ยืนยันกับผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับ วัน เวลา สถานที่ที่ได้นัดหมายไว้ก่อนถึงวันสัมภาษณ์

4) ในขั้นตอนการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยเริ่มต้นด้วยการแนะนำตัวเอง อธิบายงานวิจัยให้กับผู้ให้สัมภาษณ์ จากนั้นเริ่มการสัมภาษณ์ตามประเด็นที่ได้เตรียมไว้ ซึ่งขณะที่สัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้จดบันทึกประเด็นที่สำคัญ และผู้วิจัยได้ขออนุญาตบันทึกเสียงระหว่างการสัมภาษณ์ด้วย

5) เมื่อจบการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยมีการสรุปประเด็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ หากประเด็นใดที่ไม่ชัดเจน หรือต้องการข้อมูลเพิ่มเติม ทางผู้วิจัยได้ติดต่อขอสัมภาษณ์กลุ่มผู้เกี่ยวข้องอีกครั้ง

ข. การสังเกตการณ์ ผู้วิจัยใช้การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม โดยได้เข้าร่วมและสังเกตการณ์การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชน รวมถึงการสำรวจสภาพทั่วไปของชุมชนด้านกายภาพ ด้านสังคมและการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนในชุมชน

2) การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่างๆ ประกอบด้วย หนังสือ วารสาร เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานการวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานด้านการจัดการมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่ได้เพื่อนำมาประมวลเป็นแนวในการวิเคราะห์การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมในเบื้องต้นโดยกำหนดประเด็นที่สำคัญออกมาโดยใช้แนวคิดของการจัดการมูลฝอย และกระบวนการนโยบาย

นอกจากนี้ ผู้วิจัยติดต่อขอความอนุเคราะห์เอกสารข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครสงขลา ซึ่งประกอบด้วย ประวัติความเป็นมาของเทศบาล สภาพโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาล นโยบายและแผนปฏิบัติงานของเทศบาล และข้อมูลที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของเทศบาล ตลอดจนข้อมูลโครงการหรือกิจกรรมด้านการจัดการมูลฝอยของเทศบาล

3.4 ขั้นตอนการวิจัย

การวิจัยกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา มีขั้นตอนในการวิจัย ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 ประมวล ประเด็นการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยมีการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 วิธี คือ การทบทวนจากเอกสาร และการลงพื้นที่สัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ และประสบการณ์การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม โดยช่วงเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม พ.ศ. 2551 ผู้วิจัยมีการรวบรวมข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย และกระบวนการนโยบาย การจัดการมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรม จาก

การประมวล แนวคิด หลักการการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม และได้นำมากำหนดเป็นประเด็นที่ใช้ในการวิจัย

ช่วงเดือนมกราคม-มีนาคม พ.ศ. 2552 ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม จำนวน 10 คน โดยเริ่มจากการสัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินงานด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่สำเร็จ คือ เทศบาลตำบลกำแพงเพชร และตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลปริก ต่อจากนั้นผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ตัวแทนหน่วยงานที่ดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม คือ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา (ทสจ.สงขลา) และสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 รวมทั้งกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ในเรื่องการจัดการมูลฝอย

เมื่อผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างครบแล้ว และได้ประมวลข้อมูลจากการลงพื้นที่ ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็น และจัดกลุ่มประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกัน นำมาเขียนเพิ่มเติมในแผนภาพการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่ควรจะเป็นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เขียนไว้ในเบื้องต้น สำหรับข้อมูลบางส่วนที่ทางผู้วิจัยยังมีความสับสน ไม่เข้าใจ หรือเชื่อมโยงไม่ได้ ผู้วิจัยมีการทบทวนเอกสารเพิ่มเติม และมีการขอสัมภาษณ์เพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขั้นที่ 2 การลงพื้นที่ในการศึกษาการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา

ขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์กับตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา ทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ จำนวน 15 คน และตัวแทนกลุ่มแกนนำใน 3 ชุมชน ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอย จำนวน 19 คน นอกจากนี้ผู้วิจัยได้เข้าร่วมและสังเกตการณ์การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชน ซึ่งผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูล 3 ช่วงเวลา ดังนี้

1) การแนะนำตัวกับทางเทศบาลและชุมชน

ช่วงเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม พ.ศ. 2552 ทางอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ได้นำผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อแนะนำตัวกับทางผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาล โดยนำหนังสือราชการเพื่อขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลในพื้นที่ไปยื่นต่อสำนัก หรือกองที่เกี่ยวข้องกับการทำวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัย ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล สำนักการช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองสวัสดิการสังคม และกองวิชาการและแผนงาน ผู้วิจัยได้ขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวแทนเจ้าหน้าที่

กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ช่วยเป็นผู้ประสานงานให้กับทางผู้วิจัยในการเข้ามาขอข้อมูลกับหน่วยราชการอื่นๆ ของเทศบาลนครสงขลาอีกด้วย

2) การสัมภาษณ์ตัวแทนชุมชน

ช่วงเดือนเมษายน- กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ผู้วิจัยเข้าไปเก็บข้อมูลในชุมชนสมหวัง ชุมชนวัดตีนเมรุ และชุมชนวชิราซอยคี่ ทำการสัมภาษณ์คณะกรรมการชุมชน คณะกรรมการ อสม. คณะกรรมการธนาคารขยะ และตัวแทนกลุ่มหรือชมรมที่จัดตั้งขึ้นในชุมชน ผู้วิจัยติดต่อทางโทรศัพท์ผ่านทางประธาน อสม. มีการแนะนำตัวให้รู้จัก และบอกวัตถุประสงค์ในการติดต่อเพื่อขอข้อมูล แล้วนัดวันเวลาในการสัมภาษณ์ หลังจากนั้นผู้วิจัยก็ดำเนินการสัมภาษณ์ตามวันเวลาที่ได้นัดหมาย และได้ขอข้อมูลบุคคลอื่นๆ ที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยและการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชน โดยทางประธาน อสม. ได้พาผู้วิจัยไปแนะนำตัวกับประธานชุมชนในชุมชนเพื่อให้ทางประธานชุมชนได้แนะนำ หรือพาผู้วิจัยให้รู้จักชุมชน หลังจากนั้นผู้วิจัยขอข้อมูลการจัดการมูลฝอยในชุมชน และการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะในโอกาสต่อไป

ส่วนตัวแทนกรรมการชุมชน และตัวแทน อสม. คนอื่นๆ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ทางผู้วิจัยใช้วิธีการติดต่อทางโทรศัพท์ในการขอข้อมูลและขอสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ตามวัน เวลาที่ได้นัดหมายไว้

ในระหว่างที่ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลในชุมชนทั้ง 3 แห่งนี้ ผู้วิจัยได้เข้าร่วมและสังเกตการณ์การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชน ซึ่งมีเพียง 2 ชุมชน คือ ชุมชนสมหวัง และชุมชนวชิราซอยคี่ ผู้วิจัยเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวเดือนละหนึ่งครั้ง ในช่วงเวลาที่ธนาคารขยะเปิดดำเนินการ ส่วนชุมชนวัดตีนเมรุ ผู้วิจัยไม่ได้เข้าร่วมและสังเกตการณ์การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชน เพราะได้หยุดดำเนินการไปก่อน แต่ทางผู้วิจัยได้ติดต่อขอสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมธนาคารขยะ เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะในช่วงเวลาที่มีกิจกรรม

3) การสัมภาษณ์ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา

เดือนสิงหาคม- ธันวาคม พ.ศ. 2552 ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลเจ้าหน้าที่เทศบาล โดยทางผู้วิจัยดำเนินการติดต่อด้วยตัวเอง และทางโทรศัพท์ ในการนัดหมายขอข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีนครสงขลา รองนายกเทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อม ปลัดเทศบาล ตัวแทนผู้อำนวยการกองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาล และพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้อง โดยระหว่างการเก็บข้อมูลผู้วิจัยได้เข้าร่วมกิจกรรมการจัดการมูลฝอยกับเจ้าหน้าที่เทศบาล อาทิ การช่วยจัดทำเอกสาร การช่วยจัดการประชุม รวมถึงการช่วยในการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการมูลฝอย เป็นต้น จึงทำให้ทางเจ้าหน้าที่เทศบาล

ที่เกี่ยวข้องยินดีให้ข้อมูล และช่วยเหลือการเก็บข้อมูลของผู้วิจัยทุกอย่าง ทั้งข้อมูลที่เป็นเอกสาร และการนัดสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาล

การลงไปเก็บข้อมูลนั้น ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องคนละไม่น้อยกว่า 3 ครั้ง เนื่องจากในการลงเก็บข้อมูลครั้งแรก ทางผู้วิจัยถามเฉพาะคำถามที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น ส่วนใหญ่เป็นการถามเพื่อให้ได้คำตอบว่าทำอะไร ผลเป็นอย่างไร แต่เมื่อผู้วิจัยได้นำข้อมูลดังกล่าวมาประมวล สรุป พบว่า ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ดังกล่าวมีไม่เพียงพอ ผู้วิจัยจึงได้มีการปรับวิธีการถามกลุ่มตัวอย่างให้ได้ข้อมูลที่มีความละเอียดและความลึกมากขึ้น และได้ติดต่อขอสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเพิ่มเติมอีก ในช่วงเดือนสิงหาคม-กันยายน พ.ศ. 2553 เดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 และเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 โดยการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งจากตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาล และตัวแทนแกนนำชุมชนทั้ง 3 ชุมชน ซึ่งเป็นกลุ่มเดิมที่เคยสัมภาษณ์มาก่อนในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ -ธันวาคม พ.ศ. 2552 ในการสัมภาษณ์ครั้งนี้ผู้วิจัยเน้นการถามว่า “ทำไม” “อย่างไร” และ “เพราะอะไร” เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนมากขึ้น

โดยสรุป ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีขั้นตอนในการดำเนินวิจัย ดังนี้คือ 1) ประมวลแนวคิดที่เกี่ยวกับนโยบาย และกระบวนนโยบาย และการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากแหล่งข้อมูลต่างๆ และ 2) การศึกษานโยบาย กระบวนการนโยบาย และผลการดำเนินงานการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของพื้นที่เทศบาลนครสงขลา โดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างจากตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลาและตัวแทนแกนนำชุมชนจาก 3 ชุมชน เพื่อให้ได้แนวทางในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลนครสงขลา

3.5 การตรวจสอบข้อมูล

ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ของเนื้อหา ซึ่งผู้วิจัยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) เป็นการตรวจสอบว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มาถูกต้องหรือไม่ โดยการตรวจสอบข้อมูลพิจารณา 3 ด้าน คือ ด้านบุคคล ด้านเวลา และด้านสถานที่ที่แตกต่างกันว่ามีความเหมือนหรือความสอดคล้อง และความแตกต่างของข้อมูลหรือไม่ เพื่อป้องกันมิให้ข้อมูลเกิดความคลาดเคลื่อนได้

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบกับตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาล และตัวแทนแกนนำชุมชน เพื่อความถูกต้องและแม่นยำของข้อมูล

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ด้วยการตีความ การสรุปความ การหาความสัมพันธ์เชิงเหตุผล โดยการพิจารณาจากตามความเป็นจริง ความสำเร็จ ความคล้ายคลึง ความแตกต่าง โดยการจัดหมวดหมู่หรือประเภทของข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย จากนั้นจึงนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะของการเขียนเชิงบรรยาย

ประเด็นในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์คุณลักษณะที่ดีของนโยบายในการบริหารจัดการมูลฝอย 2) กระบวนการนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม วิเคราะห์ตามกระบวนการนโยบาย ประกอบด้วย 3 ขั้นที่สำคัญคือ ขั้นกำหนดนโยบาย ขั้นนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และขั้นประเมินผล และ 3) ชุมชน วิเคราะห์ลักษณะปรากฏการณ์ภายในชุมชน ได้แก่ ความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชน กลุ่มองค์กรและเครือข่ายความร่วมมือในชุมชนที่ดำเนินกิจกรรม บทบาทผู้นำในชุมชน การดำเนินกิจกรรมภายในชุมชน และกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน

กล่าวโดยสรุป ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยกระบวนการวิจัยประกอบด้วย 1) การประมวลแนวคิดที่เกี่ยวกับนโยบาย และกระบวนนโยบาย และการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ทั้งการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้มีความรู้ มีประสบการณ์ และเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม และกรณีศึกษาขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และ 2) การศึกษาในพื้นที่เทศบาลนครสงขลา จากตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาล และตัวแทนแกนนำชุมชน ด้วยวิธีการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม ซึ่งผลการวิจัยผู้วิจัยได้นำเสนอในบทต่อไป

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษาวิจัย เรื่อง กระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ แนวคิดที่ประมวลจากประสบการณ์การดำเนินงานของพื้นที่ต่างๆ และการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา มีรายละเอียด ดังนี้

4.1 แนวคิดที่ประมวลจากประสบการณ์การดำเนินงานด้านการจัดการมูลฝอยของพื้นที่ต่างๆ

แนวคิดที่ประมวลจากประสบการณ์การดำเนินงานของพื้นที่ต่างๆ เป็นการนำเสนอกรณีศึกษาที่ได้จาก รายงานวิจัย และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ:รูปแบบและมาตรการทางสังคม เศรษฐศาสตร์ การจัดการและกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาขยะชุมชน รายงานการวิจัยโครงการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะชุมชน รายงานการวิจัยโครงการธรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาการริเริ่มของท้องถิ่น กระบวนการนโยบายและปัจจัยสู่ความสำเร็จ เป็นต้น และการสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้กำหนดแนวคิดในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมโดยทั่วไป โดยมีองค์ประกอบ ซึ่งได้แก่ นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการนโยบาย รวมทั้งชุมชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังรายละเอียดที่จะได้นำเสนอในตอนต่อไป

กรณีศึกษาในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียด ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่"

การจัดการมูลฝอยได้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2544 เนื่องจากปริมาณมูลฝอย มีปริมาณเพิ่มขึ้น ไม่สามารถเก็บขนได้ทั้งหมด ส่วนใหญ่ประชาชนในชุมชนมีวิธีการจัดการมูลฝอยแบบฝังกลบรวม เผา และทิ้งในที่สาธารณะ เนื่องจากขาดจิตสำนึกในการทิ้งมูลฝอย ประชาชนในชุมชนขาดความรู้เกี่ยวกับวิธีจัดการมูลฝอยที่ถูกต้อง และยังขาดแคลนงบประมาณในการจัดการมูลฝอย จึงทำให้ทาง อบต.ดอนแก้ว ได้มีการดำเนินการแก้ไขโดยจัดให้มีการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน ภายใต้ความร่วมมือของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10

อบต.ดอนแก้ว ได้มีการจัดทำแผน และโครงการ เพื่อเตรียมการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน ประกอบด้วย การจัดฝึกอบรมประชาชนในตำบลในโครงการสร้างจิตสำนึกในการคัดแยกมูลฝอยเพื่อลดปริมาณมูลฝอย อบต. ดอนแก้ว ร่วมกับโรงพยาบาลนครพิงค์ออกทำความสะอาดภายในชุมชน การฝึกอบรมการทำปุ๋ยชีวภาพ การทัศนศึกษาดูงานการคัดแยกมูลฝอย ให้กับประชาชนในชุมชน

การบริหารจัดการมูลฝอยชุมชนของ อบต.ดอนแก้ว เน้นการคัดแยกมูลฝอยภายในครัวเรือนเป็นสิ่งสำคัญ โดยเน้นโครงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนคัดแยกมูลฝอยในครัวเรือน วิธีการดำเนินการ คือ การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบถึงโครงการคัดแยกมูลฝอย โดยมีการประกาศจากเสียงตามสายของ อบต. การประชาสัมพันธ์ทางวิทยุ การแจกเอกสารแผ่นพับ การจัดทำป้ายประกาศเชิญชวน เป็นต้น หลังจากนั้นได้มีการดำเนินโครงการชุมชนถังขยะทองคำ โครงการทำปุ๋ยหมัก และโครงการแปรรูปจากมูลฝอยให้สามารถกลับมาใช้ใหม่ เป็นต้น

การดำเนินโครงการชุมชนถังขยะทองคำเป็นการคัดแยกมูลฝอยภายในครัวเรือน โดยมีการคัดเลือกหมู่บ้านนำร่องเพื่อเป็นแบบอย่างในการดำเนินงาน ทาง อบต. ได้คัดเลือกหมู่บ้านสันเหมือง เป็นพื้นที่ทำ

[1] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550 และ คชนม์ บุญชูวิทย์, 2548: 55-84

โครงการชุมชนถังขยะทองคำ โดยมีกิจกรรม คือ การคัดแยกมูลฝอย 3 ประเภทภายในครัวเรือน ประกอบด้วย มูลฝอยเปียก มูลฝอยแห้ง และมูลฝอยอันตราย โดยที่มูลฝอยเปียกให้นำมาทำเป็นปุ๋ยหมัก มูลฝอยแห้งที่มีค่าสามารถนำไปขายได้ และมูลฝอยอันตรายแยกเก็บไว้ในถังของ อบต. เพื่อทาง อบต. นำไปกำจัดต่อไป

กิจกรรมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน มีดังต่อไปนี้

1) การให้ความรู้กับประชาชนในพื้นที่ อบต.ดอนแก้ว ได้รณรงค์เผยแพร่ความรู้ โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ให้กับประชาชนในระดับท้องถิ่น มีการจัดแบ่งประชาชนในหมู่บ้านเป็นกลุ่มๆ แล้วให้กลุ่มอาสาสมัครลงพื้นที่ไปให้ความรู้แก่ประชาชนตามวันและเวลาที่นัดหมายไว้ล่วงหน้า มีการพูดคุยกับประชาชนว่ามีวิธีการกำจัดมูลฝอยกันอย่างไรบ้าง และปัญหาจากการจัดการมูลฝอยในครัวเรือนมีอะไรบ้าง

2) การให้ข้อมูลและแนะนำโครงการบริหารจัดการมูลฝอยโดยผ่านโครงการ อบต. สัญจรพบประชาชนที่จัดให้บริการทุกหมู่บ้าน เช่น การรับเรื่องร้องทุกข์ การให้ความรู้เรื่องกฎหมายและสุขภาพ การบริการตรวจสุขภาพโดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้บริการ การบริการฉีดวัคซีนสุนัขและแมวโดยเสียค่าใช้จ่ายเพียงเล็กน้อย มีเจ้าหน้าที่แนะนำ และเชิญชวนประชาชนให้คัดแยกมูลฝอยในครัวเรือนอย่างถูกวิธี ทำให้ประชาชนสามารถคัดแยกมูลฝอยได้อย่างถูกต้อง สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมีความรับผิดชอบในการจัดการมูลฝอยในครัวเรือน

3) อบต.ดอนแก้วมีกิจกรรมที่ส่งเสริมการจัดตั้งและรวมกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยกลุ่มที่มีการรวมตัวกัน เช่น กลุ่มนักเรียนที่ทำการประดิษฐ์กล่องนมให้เป็นเครื่องใช้ในชีวิตประจำวัน เช่น หมวก เป็นต้น การรวมกลุ่มของกลุ่มนี้ถือว่าเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเช่นกัน นอกจากนี้ในระยะแรกของการทำโครงการการบริหารจัดการ มูลฝอยซึ่งมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาร่วมด้วยนั้น ได้มีการขอความร่วมมือจากครูและนักเรียนโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

เชียงใหม่ โดยนักเรียนมีการรวมกลุ่มกันเป็นชุมนุมนักสืบสายน้ำ ซึ่งเป็นลักษณะการให้ความรู้ในด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่นักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุรักษ์แหล่งน้ำและสัตว์น้ำ รวมถึงมีกิจกรรมลงพื้นที่เพื่อทัศนศึกษาสำรวจและตรวจสอบคุณภาพของแหล่งน้ำ เป็นการปลูกฝังให้นักเรียนมีจิตสำนึกรักธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตระหนักถึงความสำคัญของแหล่งน้ำและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำลายสิ่งแวดล้อม ถือเป็นกิจกรรมที่ อบต. ส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในชุมชน

ส่วนการรวมกลุ่มของประชาชนในหมู่บ้าน เช่น กลุ่มวิทยาการจัดการ ถือเป็นแกนหลักในการจัดการด้านมูลฝอยของชุมชน เพราะคนกลุ่มนี้คือกลุ่มที่เข้ามาทำงานด้วยความสมัครใจโดยไม่หวังผลตอบแทน และเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญกับโครงการการบริหารจัดการมูลฝอยโดยชุมชนอย่างมาก เพราะเป็นกลุ่มอาสาสมัครที่คอยเผยแพร่ความรู้ในด้านการจัดการมูลฝอยที่ถูกต้องแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการการบริหารจัดการมูลฝอยโดยชุมชนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชุมชนสันเหมืองซึ่งเป็นพื้นที่นำร่องของโครงการจากการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มแกนนำต่างๆ ทำให้เกิดกลุ่มบริหารจัดการมูลฝอยในครัวเรือนในทุกหมู่บ้าน

การดำเนินโครงการประสบความสำเร็จได้ประกอบด้วย กลุ่มคนที่ถือว่าเป็นผู้นำในการทำงานและการขับเคลื่อนโครงการ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต.หมู่บ้านละ 2 คน กลุ่มอาสาสมัคร รวมถึงกลุ่มวิทยากรจัดการซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของข้าราชการ พนักงานของ อบต. ครูในโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ พระจากวัดในพื้นที่ พร้อมทั้งกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานราชการต่างๆ ที่ต้องการทำงานเพื่อสาธารณะ ได้มาประชุมปรึกษาหารือและระดมความคิดร่วมกัน และเป็นผู้ที่ให้ความร่วมมือกับ อบต. ประสานงานและเผยแพร่ความรู้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องการคัดแยกมูลฝอยในครัวเรือนตลอดจนการได้รับรู้ข่าวสารและการรณรงค์เป็นประจำอย่างต่อเนื่อง

ผลของการดำเนินงานการจัดการมูลฝอย ทำให้ชุมชนสันเหมืองได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดชุมชนถังขยะทองคำ ประจำปี พ.ศ. 2545 จากสำนักงานประชาสัมพันธ์ เขต 3 จังหวัดเชียงใหม่

เทศบาลตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา

การจัดการมูลฝอยของเทศบาลตำบลกำแพงเพชรเกิดจากการที่นายกเทศมนตรีให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องของสิ่งแวดล้อมตามที่ได้ประกาศไว้ จึงมีความพยายามนำเรื่องของสิ่งแวดล้อมเข้ามาบูรณการและประยุกต์ให้เข้ากับสถานการณ์ในพื้นที่[2] นอกจากนั้นยังมีการนำข้อมูลจากการทำประชาคม และการที่เทศบาลพบประชาชนมาประมวลเป็นข้อมูลเพื่อกำหนดเป็นโครงการหรือกิจกรรมของเทศบาลด้วย[3]

การจัดการมูลฝอยชุมชนของเทศบาลตำบลกำแพงเพชรใช้หลัก 3R$_s$ คือ Reduce Reuses Recycle และเป็นหลักที่หลายพื้นที่ใช้กัน ดังนี้ 1) Reduce เป็นการลดปริมาณมูลฝอย เช่น รณรงค์ให้คนในเขตเทศบาลถือตะกร้าไปตลาด เพื่อปฏิเสธถุงพลาสติก 2) Reuses เป็นการนำมาใช้ใหม่ให้คุ้มค่า เช่น ในเทศบาลมีการใช้กระดาษ 2 หน้า การให้ความรู้ในการประดิษฐ์จากมูลฝอยให้เป็นประโยชน์ เช่น ประดิษฐ์เป็นดอกไม้ ม้านั่ง การรณรงค์ให้ประชาชนทำน้ำหมักชีวภาพ ปุ๋ยหมักชีวภาพ การจัดตั้งศูนย์สาธิตการทำน้ำหมักจากมูลฝอยอินทรีย์เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ให้ศึกษาดูงาน เป็นต้น และ 3) Recycle คือ มูลฝอยที่ขายได้เป็น มูลฝอยประเภทที่เข้าสู่กระบวนการที่ผลิตใหม่ได้ มีการตั้งธนาคารขยะ เพื่อรณรงค์ให้ประชาชนทุกครัวเรือนมีการคัดแยกมูลฝอยรีไซเคิลแล้วนำมาฝากกับธนาคารขยะของเทศบาลเพื่อเป็นการเสริมสร้างรายได้ให้กับประชาชนในชุมชน[4]

---

[2] ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 14 มกราคม 2552

[3] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2552

[4] ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 14 มกราคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2552

การดำเนินงานเพื่อลดปัญหามูลฝอย เทศบาลมีการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย ขั้นแรกได้รณรงค์คัดแยกมูลฝอยรีไซเคิลจากครัวเรือน โดยไม่เน้นการแยกถังสีภายในชุมชน ใน พ.ศ. 2545 จัดตั้งธนาคารขยะที่ชุมชนพัฒนาที่ 5 พ.ศ. 2546 มีการดำเนินโครงการและกิจกรรม ซึ่งประกอบด้วย การรณรงค์ลดขยะในบ้านเรือนและชุมชน การทำปุ๋ยหมักและน้ำหมักชีวภาพ การส่งเสริมกิจกรรมรีไซเคิลเชิงพาณิชย์ การจัดตั้งธนาคารขยะที่โรงเรียนบ้านชายคลอง การเพิ่มขีดความสามารถให้ท้องถิ่นกำจัดมูลฝอย และการให้ความรู้ในการจัดการขยะอันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2547 มีการดำเนินโครงการและกิจกรรม ซึ่งประกอบด้วย การจัดประชุมเชิงปฏิบัติด้านการจัดการมูลฝอยแบบครบวงจร และกิจกรรมรณรงค์การคัดแยกมูลฝอยและกิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอย "ทอดผ้าป่าขยะรีไซเคิล" พ.ศ. 2548 มีการดำเนินโครงการรณรงค์การสร้างจิตสำนึกการจัดการมูลฝอยแบบครบวงจรเทศบาลตำบลกำแพงเพชร พ.ศ. 2549 มีการดำเนินโครงการปรับปรุงธนาคารขยะและศูนย์สาธิตการทำน้ำหมักชีวภาพจากขยะอินทรีย์ในธนาคารขยะสาขาชุมชนที่ 5 และศูนย์สาธิตการทำน้ำหมักชีวภาพจากมูลฝอยอินทรีย์ และ พ.ศ. 2550 จัดทำโครงการเพิ่มประสิทธิภาพธนาคารขยะและศูนย์สาธิตการทำน้ำหมักชีวภาพจากมูลฝอยอินทรีย์

นอกจากนี้ทางเทศบาลได้มีการดำเนินการลดปริมาณมูลฝอย โดยวิธีต่างๆ เช่น จัดนิทรรศการธนาคารขยะเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน รณรงค์หิ้วตะกร้าหรือถุงผ้าไปตลาด รณรงค์ลดการใช้โฟม จัดประกวดคำขวัญรณรงค์ลดและแยกมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ จัดให้มีการฝึกอบรมอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมทุกปี และจัดทอดผ้าป่าขยะรีไซเคิล เป็นต้น

การดำเนินธนาคารขยะของเทศบาลตำบลกำแพงเพชร เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2545 โดยธนาคารขยะชุมชนพัฒนาที่ 5 เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เป็นครั้งแรก มีการประชาสัมพันธ์การจัดการมูลฝอยของเทศบาล โดยการทำหนังสือจากเทศบาลอย่างเป็น

ทางการถึงทุกบ้าน จดหมายข่าวที่ออกเดือนละครั้ง การชี้แจงโดยผ่านตัวแทน อสม. พร้อมทั้งมีระบบเสียงตามสายของเทศบาล รถกระจายเสียงเคลื่อนที่ สถานีวิทยุชุมชน การจัดทำป้ายคัทเอ้าท์ การจัดทำป้ายผ้าในการรณรงค์ตามชุมชนต่าง ๆการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง มีกิจกรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2554)[5]

นอกจากนี้ เทศบาลยังมีการรณรงค์สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนลด และแยกมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่อย่างต่อเนื่อง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะ กลุ่ม อสม. ชมรมผู้สูงอายุของเทศบาล เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินงาน เนื่องจากอาสาสมัครทุกคนเป็นคนในชุมชน สามารถเข้าถึงชุมชนได้ง่าย และสามารถสร้างความเข้าใจ และกระตุ้นให้ประชาชนได้เห็นถึงประโยชน์จากการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ เพื่อให้เทศบาลสามารถนำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรม นอกจากนี้ อสม. มีการจัดประชุมเดือนละครั้งภายในชุมชน และมีการประชุมร่วมกับเทศบาล 1-2 ครั้งต่อเดือน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่าง อสม. กับเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นไปในรูปแบบของการประสานงาน โดย อสม. มีบทบาทในการเป็นตัวเชื่อมระหว่างเทศบาลกับประชาชนในชุมชน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเทศบาลดูแลเอาใจใส่ และให้ความสำคัญกับบทบาทของอสม. มีการจัดกิจกรรมฝึกอบรม สัมมนา และการมอบรางวัล อสม. ดีเด่น สิ่งเหล่านี้มีผลต่อความภาคภูมิใจและมีผลงานให้กับชุมชนตนเอง[6]

ผลจากการดำเนินงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เทศบาลได้รับรางวัลใน พ.ศ. 2549 เทศบาลได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี และ พ.ศ. 2551 ธนาคารขยะชุมชนที่ 5 ของเทศบาลตำบลกำแพงเพชร ได้รับรางวัลชนะเลิศระดับประเทศ จากโครงการประกวดธนาคารวัสดุรีไซเคิลเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน จัด

[5] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2552

[6] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2552; ตัวแทน อสม. เทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2552

โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา

การจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน มีการแบ่งระยะการพัฒนาได้เป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 การปรับเปลี่ยนความคิด ทัศนคติ สู่การปลุกจิตสำนึก รักษ์สิ่งแวดล้อม ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2543 และต้นปี พ.ศ. 2544 ได้ประสานงานกับคณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เพื่อขอความร่วมมือในการจัดการศึกษาและถ่ายทอดองค์ความรู้สู่ชุมชน จึงมีนักศึกษาเข้ามาทำวิจัยเชิงปฏิบัติการด้านการจัดการมูลฝอยในชุมชน จึงทำให้เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญสำหรับเทศบาล ชาวบ้านและชุมชนในการจัดการมูลฝอย

ระยะที่ 2 การเรียนรู้ หลังจากที่ประชาชนในชุมชนเริ่มมองเห็นปัญหา ได้มีการเรียนรู้วิธีการจัดการมูลฝอย ใน พ.ศ.2547 ได้ใช้แนวคิดการจัดการขยะฐานศูนย์มาร่วมกระบวนการให้ประชาชนในชุมชนได้เรียนรู้ และฝึกทักษะในการจัดการมูลฝอย นอกจากนั้นมีโครงการหน้าบ้านน่ามอง โดยการประกวดหน้าบ้านสะอาดให้ชาวบ้านเป็นกรรมการตัดสินและเจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นผู้ให้คำแนะนำ

การจัดการขยะฐานศูนย์ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ลดปริมาณมูลฝอยที่ออกจากครัวเรือนให้น้อยที่สุด โดยมีการจัดการตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง และปลายทาง ดังนี้[7]

1) การจัดการต้นทาง ใช้วิธีการรณรงค์ สร้างความรู้ความเข้าใจ ด้วยการพัฒนาความรู้ของแกนนำและประชาชนให้สามารถการคัดแยกมูลฝอยได้ในระดับครัวเรือน โดยการเคาะประตูบ้าน แจกแผ่นพับ การชวนคุย มีการประชุมเพื่อที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีความเข้าใจ เช่น กิจกรรมการรณรงค์คัดแยกมูลฝอยในชุมชน โดยการจัดอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจปัญหามูลฝอยในปัจจุบัน วิธีการลดและนำมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ใหม่ การเดินรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในชุมชน เพื่อ

[7] ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 16 มีนาคม 2552

กระตุ้นให้ประชาชนช่วยกันคัดแยกมูลฝอยในชุมชน และร่วมเป็นอาสาสมัครในการรณรงค์คัดแยกมูลฝอย เป็นต้น

2) การจัดการกลางทาง การจัดการมูลฝอยระดับครัวเรือน เช่น การนำมูลฝอยอินทรีย์ทำเป็นปุ๋ยหมัก ทำน้ำหมักชีวภาพ ส่วนมูลฝอยบางประเภทที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ เช่น พลาสติก โลหะ กระดาษ มีการนำเข้าสู่ระบบธนาคารขยะ ซึ่งเทศบาลได้มีการพัฒนาแกนนำชุมชนควบคู่ไปด้วย มุ่งเน้นสร้างให้แกนนำชุมชนเกิดการเรียนรู้ด้วยวิธีการที่หลากหลาย เช่น การเรียนรู้จากต้นแบบโดยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆทำเป็นแบบอย่าง หรือการถอดบทเรียนจากหน่วยงานภายนอก การศึกษาดูงานนอกพื้นที่เพื่อนำมาปรับใช้ในการดำเนินกิจกรรมของชุมชนได้ ตลอดจนให้กลุ่มแกนนำมีการเรียนรู้ถึงสาเหตุของปัญหามูลฝอย และการจัดการกับปัญหาด้วยตนเอง และเป็นการสร้างคนขึ้นมาใหม่เพื่อพัฒนาชุมชน

นอกจากนั้น การที่เทศบาลพร้อมที่จะเปิดรับการเรียนรู้ใหม่ๆ จากสังคมภายนอก จึงเปิดพื้นที่เพื่อเป็นตำบลแห่งการเรียนรู้ ทำให้มีสถาบันวิชาการต่างๆ สนใจมาศึกษาดูงาน รวมทั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้ส่งนักศึกษาเข้ามาทำวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมกับแกนนำชุมชน และประชาชนในชุมชน ทำให้เกิดการเรียนรู้ รับทราบข้อมูลในการจัดการมูลฝอย จนทำให้เกิดการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมจัดการภายในชุมชน[8]

3) การจัดการปลายทาง เทศบาลมีการพัฒนารูปแบบการจัดเก็บมูลฝอย การมีศูนย์รวมแห่งการจัดการมูลฝอย การมีโรงคัดแยกมูลฝอยและการแปรรูปในระดับตำบล

ระยะที่ 3 การร่วมคิด ร่วมทำ ขยายผลสู่ชุมชน โดยมีการพัฒนาต่อยอด กล่าวคือ กลุ่มแกนนำเยาวชนที่มาร่วมดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะได้รับการจัดตั้งเป็น "กลุ่มเยาวชนอาสาประชาเป็นสุข" รวมทั้งมีการรวมกลุ่มของชุมชน พูดคุยแลกเปลี่ยนกันในเวทีประชาคมและการประชุมในทุกระดับ ส่งผลให้มีการพูดคุยกันเองเพื่อหาแนวทาง

[8] สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2552: 36,67 และ 69

แก้ปัญหาในชุมชน และได้มีการรวมตัวในการแก้ไขปัญหาอื่นๆ อย่างต่อเนื่องกัน นอกจากนี้มีการพัฒนากระบวนการองค์กรชุมชน ประชาชนและเยาวชน และการสร้างเครือข่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและพลังงานโดยชุมชน เพื่อชุมชน[9]

ในกระบวนการร่วมคิด ร่วมทำ ขยายผลสู่ชุมชนนี้ ได้มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆมากมาย ใน พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา เทศบาลได้นำนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม โครงการและกิจกรรม ได้แก่ โครงการสร้างแกนนำระดับชุมชนในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงการคลองสวยน้ำใส ธนาคารขยะชุมชน โครงการประกวดหน้าบ้านน่ามอง โครงการขยะฐานศูนย์ เป็นต้น ตลอดจนมีหน่วยงานภายนอก คือ กระทรวงพลังงาน ได้เข้ามาช่วยขับเคลื่อนงานด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน จนเกิดกลุ่มกิจกรรม และมีการจัดตั้งเครือข่ายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนเพื่อชุมชนที่ดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาล

ในการทำงานของเทศบาลตำบลปริก ผู้บริหารเทศบาลตำบลปริกมีแนวคิดในการบริหาร 3 หลัก ประกอบด้วย หลักการภูมิบุตรา โดยเน้นให้คนในพื้นที่มาร่วมพัฒนาในพื้นที่โดยให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ความเต็มใจในการทำงาน พร้อมทั้งเข้าใจสภาพชุมชน สามารถกำหนดทิศทางในการพัฒนาได้ หลักการเพื่อนหนุนพี่นำพา เป็นแนวการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหาร ข้าราชการ หัวหน้างาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ที่สามารถทำงานกันเป็นหมู่คณะ เพื่อเป็นการสร้างองค์กรให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายร่วมกัน และหลักการเป็นพี่เลี้ยงให้กันและกัน การดำเนินงานของคนที่มีความรู้ ความเข้าใจ ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในการสอนงาน การช่วยเหลือในการทำงาน ให้คำแนะนำ กับบุคคลที่เข้ามาทำงานใหม่ เพื่อเป็นการส่งเสริมความแข็งแกร่งให้กับองค์กร[10]

---

[9] สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2552: 27; ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 16 มีนาคม 2552; ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 27 มีนาคม 2552

[10] สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2552: 31-32 และ 63

จากการดำเนินการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนของเทศบาลที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จอย่างมาก จะเห็นได้จากการได้รับโล่พระราชทานจากทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตน์ราชกัญญา สิริวัฒนา-พรรณวดี ภายใต้โครงการลดเมืองร้อนด้วยมือเรา (ปีที่ 3) ซึ่งจัดโดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และบริษัทโตโยต้ามอเตอร์ประเทศไทยจำกัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก และภาวะโลกร้อน รวมทั้งการพัฒนารูปแบบการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีหลักในท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วน-ท้องถิ่น โรงเรียน และชุมชน เพื่อเป็นการผนึกกำลังในการร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการปกป้องสภาพภูมิอากาศ ซึ่งนำไปสู่สภาวะความเป็นเมืองน่าอยู่ นอกจากนี้ยังได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียว ครั้งที่ 9 ประจำปี 2550 ซึ่งเป็นรางวัลที่มอบให้กับบุคคล ชุมชน และกลุ่มเยาวชนที่มีการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง

เทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก[11]

การเริ่มดำเนินการจัดการมูลฝอยของเทศบาล เป็นผลจากการที่เทศบาลประสบปัญหาในการบริหารจัดการมูลฝอย และมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ ขาดความร่วมมือจากภาคประชาชน ไม่มีการรณรงค์ปลูกจิตสำนึก การจัดการของเทศบาลไม่มีทิศทางและแผนงานที่ชัดเจน พนักงานเทศบาลขาดความรู้ในการจัดการมูลฝอย ซึ่งใน พ.ศ.2538 ผู้บริหารได้เห็นความสำคัญเรื่องการบริหารจัดการมูลฝอย และต้องการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง จึงได้ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยนเรศวรจัดทำเป็นข้อเสนอโครงการร่วมกันและเสนอรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเพื่อขอความช่วยเหลือในการดำเนินการ ใน พ.ศ. 2540 รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเห็นชอบโครงการ จึงมอบหมายให้สำนักงานความร่วมมือทางวิชาการของประเทศเยอรมัน

[11] เรืองยศ จันทรคีรี, 2548: 11-16 และ213-15; คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 95-102

ประจำประเทศไทย หรือ The Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดการมูลฝอยเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาในการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลก

ใน พ.ศ.2542 เป็นต้นมา การดำเนินงานของสำนักงานความร่วมมือทางวิชาการของประเทศเยอรมันประจำประเทศไทย หรือ(GTZ) กับเทศบาลนครพิษณุโลกเป็นการสนับสนุนด้านวิชาการและงบประมาณในการดำเนินงาน ตั้งแต่การค้นหาปัญหา และร่วมแก้ไขปัญหาด้วยกัน ซึ่งการวิเคราะห์ปัญหา เป็นการศึกษาองค์ประกอบมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลกที่เกิดขึ้นภายในเทศบาล เพื่อหาวิธีการที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหามูลฝอยที่เกิดขึ้น และการวิเคราะห์ความร่วมมือของประชาชน ซึ่งพบว่า การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญ โดยได้ตระหนักว่าในการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น หลักสำคัญคือประชาชนต้องมีส่วนร่วมเพื่อรับรู้จุดอ่อนจุดแข็งต่างๆ เป็นกระบวนการที่เชื่อมข้อมูล และความเข้าใจจากอดีตมาสู่ปัจจุบัน เพื่อมาวางแนวทางระบบการจัดการมูลฝอยของเทศบาล

คณะผู้บริหารเทศบาลและผู้เชี่ยวชาญได้เห็นพ้องต้องกันว่าวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการจัดการมูลฝอยของเทศบาลที่สามารถดำเนินการได้ตามความเหมาะสม คือการลดปริมาณมูลฝอยโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยการดำเนินการได้คัดเลือกชุมชนในเขตเทศบาลจำนวน 35 ชุมชน เมื่อ พ.ศ. 2542 คัดเลือกชุมชนมา 5 ชุมชน เพื่อเป็นชุมชนต้นแบบในการจัดการมูลฝอยอย่างถูกวิธี ประกอบด้วย 1) ชุมชนสระสองพี่น้อง 2) ชุมชนประชาอุทิศ 3) ชุมชนมหาจักรพรรดิ ทั้ง 3 ชุมชนเป็นชุมชนแรกเริ่มที่ดำเนินการในการจัดการมูลฝอย เช่น การคัดแยกมูลฝอย ได้มูลฝอยชีวภาพเพื่อทดลองหมักเป็นมูลฝอยชีวภาพ มูลฝอยที่ขายได้แยกไว้สำหรับขาย ซึ่งจะให้ผู้รับซื้อรายย่อยมารับซื้อ หรือจัดตั้งศูนย์รับซื้อในชุมชนเอง และมูลฝอยทั่วไปที่ไม่มีประโยชน์นำทิ้งลงถังของเทศบาล หลังจากที่ได้ดำเนินการไป 3 ชุมชนแล้วได้ขยายในชุมชนที่ 4 คือ ชุมชนพันปี ได้นำเอาเยาวชนในโรงเรียนของชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมจัดตั้งธนาคารขยะ และชุมชนสุดท้ายที่ทางเทศบาลได้คัดเลือก

คือ ชุมชนบรมไตรโลกนารถ 21 ที่ได้จัดกิจกรรมในการจัดการมูลฝอยที่ครบถ้วน ทำให้เป็นชุมชนแรกที่ปลอดถังขยะ

ในการจัดการของเทศบาลนครพิษณุโลก ได้มีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ทุกคนตระหนักถึงภารกิจร่วมกัน โดยเทศบาลนครพิษณุโลกมีการส่งเสริมให้ชุมชน คิด วางแผน และจัดทำโครงการต่างๆ โดยทางเทศบาลเป็นเสมือนพี่เลี้ยง คอยสนับสนุนในการดำเนินกิจกรรม โดยมีกิจกรรมที่ดำเนินการร่วมกับประชาชน ดังนี้

1) การจัดการของที่ขายได้ เป็นการรณรงค์ให้ประชาชนแยกของที่ขายได้แยกออกจากมูลฝอยในระดับครัวเรือน และมีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย การดำเนินกิจกรรมมีหลายรูปแบบ เช่น ธนาคารขยะรีไซเคิล ตลาดนัดของขายได้ การสนับสนุนให้คนว่างงานในชุมชนหันมารับซื้อของขายได้เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานของธนาคารขยะ เป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมการคัดแยกมูลฝอย เน้นการเริ่มต้นที่กลุ่มเยาวชนเป็นหลัก โดยใช้สถานที่ของโรงเรียน หรือของชุมชนเป็นสถานที่เปิดดำเนินการ ซึ่งโรงเรียนและชุมชนที่มีการดำเนินงาน เช่น โรงเรียนเทศบาลวัดพันปี และชุมชนบรมไตรโลกนารถ 21 เป็นต้น

2) การหมักมูลฝอยชีวภาพ เป็นการรณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกมูลฝอยชีวภาพและดำเนินการหมักปุ๋ย ซึ่งสามารถดำเนินการด้วยตนเอง หรือการดำเนินการร่วมกัน คือ กลุ่มของครัวเรือนดำเนินการหมักปุ๋ยร่วมกัน และมีการจัดตั้งชมรมปุ๋ยชีวภาพ เพื่อเผยแพร่ความรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้วยกัน

3) ชุมชนปลอดถังขยะ เป็นกิจกรรมที่ทำให้บ้านเมืองดูสวยงาม ซึ่งมีการทำความเข้าใจกับกรรมการชุมชน และสมาชิกในชุมชน และให้ชุมชนสมัครใจในการเข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งชุมชนนำร่องจะทำการประชุมสมาชิกในชุมชนเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน และมีการแจกถังรองรับมูลฝอยประจำบ้าน โดยให้มีการแยกมูลฝอย และมีการนำถังขยะมาตั้งวางไว้หน้าบ้านเพื่อให้เจ้าหน้าที่เทศบาลทำการจัดเก็บตามเวลาที่กำหนด

4) การจัดกิจกรรมเคาะประตูบ้าน การเดินเคาะประตูบ้านสร้างความเข้าใจกับประชาชน เพื่อขอความร่วมมือในการจัดการมูลฝอย โดยขอให้ทำการคัดแยกมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ การนำมูลฝอยมาทิ้งให้สัมพันธ์กับเวลาจัดเก็บมูลฝอยของเทศบาล และการให้ความร่วมมือในการจ่ายค่าธรรมเนียม

5) การจัดกิจกรรมรณรงค์ ลด เลี่ยง การก่อมูลฝอยใช้ปิ่นโต หิ้วตะกร้า หรือถุงผ้าไปตลาด ที่เกิดจากเทศบาลเห็นว่าการนำถุงพลาสติกและกล่องโฟม มาใช้แทนกระดาษ โลหะ แก้วในรูปแบบบรรจุภัณฑ์ ทำให้มีปริมาณมูลฝอยมากขึ้น จึงได้มีการจัดโครงการรณรงค์ ลด เลี่ยง การใช้โฟม พลาสติก ในตลาดนำร่อง โดยการชักชวนประชาชนที่เข้ามาซื้อของในตลาดเทศบาล 5 ลด เลี่ยง การใช้โฟม พลาสติก โดยการหิ้วปิ่นโต หิ้วตะกร้า หรือถุงผ้าไปจ่ายตลาด

การดำเนินงานของธนาคารขยะ มีการดำเนินงานในโรงเรียนและชุมชน เช่น โรงเรียนเทศบาลวัดพันปี และชุมชนบรมไตร-โลกนารถ 21เป็นต้น เมื่อ พ.ศ. 2542 ธนาคารขยะได้เริ่มต้นที่ชุมชนวัดพันปี เป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาล วัดพันปี และโรงเรียนเทศบาล 5 (วัดพันปี) ในการดำเนินธนาคารขยะทั้งของชุมชนและโรงเรียน

ส่วนชุมชนบรมไตรโลกนารถ 21 เป็นชุมชนที่มีการจัดการของขายได้ โดยเอกชนเป็นผู้ดำเนินการธนาคารขยะรีไซเคิล หลังจากนั้นมีการพัฒนาเป็นชุมชนปลอดถังขยะ คือ ภายในชุมชนไม่มีถังขยะตั้งบนถนน แต่ละครัวเรือนมีถัง 2 ใบ คือถังสำหรับใส่ขยะชีวภาพ จะนำไปหมักเป็นปุ๋ย และถังขยะทั่วไป จัดเก็บไว้ในบ้าน และนำออกมาวางไว้ตามวัน เวลา ที่กำหนดในการที่รถเทศบาลมาเก็บขยะทั่วไป

ผลจากการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลนครพิษณุโลก ได้รับรางวัลต่างๆ มากมาย ได้แก่ พ.ศ. 2544 รางวัลชนะเลิศการจัดการขยะ PCD Award For Waste Management จากกรมควบคุมมลพิษ ในงานมหกรรมเทคโนโลยีการจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2545 รางวัลที่ 1 ประเภท ก ผลงานดีเด่นด้านรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย จากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับสมาคม

สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และ พ.ศ. 2546 รางวัลชนะเลิศการจัดการขยะ PCD Award For Waste Management ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพ จากกรมควบคุมมลพิษ

จากกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จทั้ง 4 แห่ง ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นในการศึกษา 3 ประเด็น ได้แก่ นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม และบริบทของชุมชน เพื่อเป็นกรอบในการศึกษา

4.1.1 นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายเป็นแนวทางกว้างๆ ในการทำงานที่กำหนดขึ้นล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้นำการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นโยบายที่ดีและพึงประสงค์ควรมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

1) นโยบายเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงาน

นโยบายมีรูปแบบลักษณะที่ปรากฏให้เห็นถึงเป้าหมายและหนทางที่นำไปสู่เป้าหมายที่ได้วางไว้ พร้อมทั้งต้องมีการประกาศหรือแถลงการณ์ให้ประชาชนรับทราบถึงนโยบายโดยทั่วกัน เช่น แถลงต่อรัฐสภา ประกาศผ่านทางสื่อมวลชนต่างๆ เป็นต้น นโยบายของผู้บริหารต้องมีการบูรณาการกับนโยบายระดับประเทศ ยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด ยุทธศาสตร์ระดับอำเภอ และยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบภายในพื้นที่

วิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหารเป็นพื้นฐานในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ วิสัยทัศน์ของผู้บริหารตำบลปริก มีวิสัยทัศน์ว่า “เศรษฐกิจพอเพียง ร้อยเรียงวิถีชุมชน คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ประชาสังคมสันติสุข” ส่วนวิสัยทัศน์ของผู้บริหารตำบลกำแพงเพชร มีวิสัยทัศน์ว่า “เทศบาลบริหารจัดการที่ดี สังคมมีคุณธรรม ประชาชนมีคุณภาพ” เป็นต้น ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนา 5 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการเมืองการบริหาร การจัดการมูลฝอยถือเป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเทศบาล ประกอบด้วย 4 แผนงาน คือ 1) แผนงานสร้างจิตสำนึกและตระหนักในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม 2) แผนงานเฝ้าระวังและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3)แผนงานบำบัดและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 4) แผนงานการศึกษาวิจัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) ความชัดเจนของนโยบาย

จากการทบทวนเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายของการจัดการมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความชัดเจนของนโยบายต้องมีลักษณะที่เป็นแบบแผนและวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน แนวความคิดของผู้บริหารที่มีต่อการจัดการมูลฝอย เน้นที่ การลดปริมาณมูลฝอยให้เหลือน้อยที่สุด และการสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ มูลฝอยกับทางเทศบาล เพื่อลดภาระด้านแรงงาน และค่าใช้จ่ายในการคัดแยก การเก็บขน และการกำจัดมูลฝอยของเทศบาล[12] อีกทั้งจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลตำบลปริกและเทศบาลตำบลกำแพงเพชรต่างมีแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องของการจัดการมูลฝอยที่ตรงกันว่า มูลฝอยเป็นสิ่งที่เกิดจากประชาชนในครัวเรือน การจัดการมูลฝอยต้องเริ่มที่ครัวเรือนโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลดปริมาณมูลฝอยเพื่อกำจัดมูลฝอยไม่ให้ออกสู่สาธารณะมากเกินไป โดยเน้นการให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนเพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการดำเนินชีวิตประจำวัน ซึ่งถือว่าเป็นการจัดการมูลฝอยต้นทาง[13] ซึ่งนายกเทศมนตรีตำบลกำแพงเพชรได้มีการประกาศเรื่องการจัดการมูลฝอยว่า “มูลฝอยเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากมนุษย์ มนุษย์ทุกคนต้องมีส่วนร่วมต่อการทำให้เกิดมูลฝอยในชีวิตประจำวันถือว่าเป็น “วาระแห่งชีวิต” ที่ทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันในการจัดการมูลฝอยของตนเอง”[14]

3) นโยบายมีความต่อเนื่อง

นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นมาต้องมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ซึ่งดูจากการจัดสรรงบประมาณในการบริหารงานต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้ครบทุกยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเทศบาล[15] ซึ่งงบประมาณการจัดการมูลฝอยอยู่ในยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและ

---

[12] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2543: 5.1; ฐิติรัตน์ อำไพ, มปป.: 14 ; เรืองยศ จันทรคีรี, 2548: 47; ตัวแทนสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 (สัมภาษณ์), 18 มีนาคม 2552

[13] ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 16 มีนาคม 2552; ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 14 มกราคม 2552

[14] ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 14 มกราคม 2552

[15] ตัวแทนสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 (สัมภาษณ์), 18 มีนาคม 2552

สิ่งแวดล้อม ดังกรณีของ เทศบาลตำบลกำแพงเพชร ผู้บริหารเทศบาลได้มีการกำหนดเรื่องมูลฝอยให้เป็นวาระแห่งชีวิต ถือว่าผู้บริหารให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมพอสมควร ซึ่งมีการกำหนดนโยบายอย่างต่อเนื่องมีทิศทางการปฏิบัติ โดยทุกปีมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่มีการดำเนินกิจกรรมมาโดยตลอด ซึ่งงบประมาณที่จัดสรรมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งโครงการหรือกิจกรรมที่ปรากฏได้เห็นเด่นชัดที่ได้ปฏิบัติจริง คือ ใน พ.ศ. 2545 มีการดำเนินโครงการธนาคารขยะชุมชนพัฒนาที่ 5 และใน พ.ศ. 2546 ดำเนินการจัดตั้งธนาคารขยะและจัดการมูลฝอยแบบบูรณการที่โรงเรียนบ้านชายคลอง ซึ่งการดำเนินธนาคารขยะทั้ง 2 สาขาได้มีการดำเนินงานมาถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) รวมเป็นเวลาประมาณ 9 ปี

ส่วนเทศบาลตำบลปริก มีจุดเริ่มต้นของการจัดการมูลฝอยมาจากการที่ปริมาณมูลฝอยในชุมชนมากขึ้น และพ.ศ. 2543 มีการเข้ามาทำวิจัยในพื้นที่จากคณาจารย์และนักศึกษาคณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จึงทำให้ทราบข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับมูลฝอยในพื้นที่ ทางผู้บริหารจึงเห็นความสำคัญ โดยมีการประกาศนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นการจัดการมูลฝอยอย่างจริงจัง[16] การจัดสรรงบประมาณในด้านการจัดการมูลฝอย อยู่ในยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังใน พ.ศ. 2550 มีการใช้งบประมาณทั้งหมด 180,000 บาท โดยการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมด้านการจัดการมูลฝอย นอกเหนือจากนั้นมี การจัดสรรงบประมาณโครงการหรือกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยง ต่อเนื่องในเรื่องการจัดการมูลฝอย ประกอบด้วย การรณรงค์การรักษาความสะอาด โครงการคลองสวยน้ำใส โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองปริก โครงการเมืองน่าอยู่ชุมชนน่าอยู่ และโครงการอบรมอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น[17] ดังนั้นการจัดการมูลฝอยทางเทศบาลตำบลปริกมีการดำเนินกิจกรรมมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2554) รวมเป็นเวลาประมาณ 11 ปี

4) นโยบายต้องกำหนดขึ้นมาจากข้อมูลที่เป็นจริง

การกำหนดนโยบายกำหนดขึ้นมาจากข้อมูลที่เป็นจริงไม่ใช่เป็นข้อมูลที่เกิดจากความเห็นส่วนตัวหรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตามโอกาสที่ไม่แน่นอน ต้องเป็นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงภายในพื้นที่ เพื่อเป็นการหาหนทางหรือวิธีการในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ ดังกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว การเริ่มต้นของการจัดการมูลฝอยมาจากการที่ภายในชุมชน มีปริมาณ

---

[16] สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2552: 25-29

[17] เทศบาลตำบลปริก, 2551: 39

มูลฝอยเพิ่มขึ้น จึงได้มีการดำเนินการแก้ไขโดยจัดให้มีการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน[18] ส่วนของเทศบาลตำบลปริกและเทศบาลตำบลกำแพงเพชร ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ปริมาณมูลฝอยเพิ่มขึ้นส่งผลให้สถานที่กำจัดมูลฝอยไม่เพียงพอ จึงต้องหาวิธีการที่สามารถลดปริมาณมูลฝอย[19]

สรุป การกำหนดนโยบายต้องเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ โดยต้องมีเป้าหมายที่ได้วางไว้ โดยต้องมีความชัดเจนในส่วนของเนื้อหานโยบาย และในส่วนของผู้ปฏิบัติ ตลอดจนนโยบายของผู้บริหารต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องโดยมีการบรรจุอยู่ในแผนของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเป็นประจำทุกปี เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง นอกจากนี้นโยบายจะต้องกำหนดขึ้นจากความเป็นจริงของพื้นที่ เพื่อง่ายต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.2 กระบวนการนโยบาย

กระบวนการหรือวงจรของนโยบาย มีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด ซึ่งจากกรณีศึกษาข้างต้น พบว่ากระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมสามารถแบ่งการอธิบายได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายและไปปฏิบัติ และการประเมินผล มีรายละเอียด ดังนี้

1) การกำหนดนโยบาย ประกอบด้วยขั้นตอน 2 ขั้น ดังนี้

(1) การระบุปัญหา

การดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย เริ่มจากขั้นตอนของการระบุปัญหา จำเป็นที่จะต้องมีกลุ่มคนต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการมูลฝอยมาร่วมกันในการคิดหาปัญหาด้วยกัน ประเด็นปัญหาที่นำมากำหนดเป็นนโยบายควรมีลักษณะที่สำคัญ เช่น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นประจำทุกปี หรือเกิดขึ้นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอย่างสม่ำเสมอ ปัญหาเฉพาะด้านตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วขยายผลไปเป็นภาวะวิกฤติ เป็นต้น[20] ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเริ่มต้นจากสภาพปัญหาที่เกิดจริงภายในพื้นที่ ดังกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว การเริ่มต้นของการจัดการมูลฝอยมาจากการที่ปริมาณมูลฝอยภายใน อบต.ดอนแก้ว เพิ่มขึ้นจนไม่สามารถเก็บขน

---

[18] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 69-75

[19] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 14 มกราคม 2552; ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 27 มีนาคม 2552

[20] Cobb&Elder, 1972; Hogwood&Gunn, 1984 : 68 (อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชธน, 2549 : 92-93)

ได้ทั้งหมด จึงได้มีการดำเนินการแก้ไขโดยจัดให้มีการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน[21] ส่วนกรณีของเทศบาลตำบลปริกและเทศบาลตำบลกำแพงเพชร ปัญหาที่พบก็มีลักษณะเดียวกัน คือ ปริมาณมูลฝอยมีปริมาณเพิ่มขึ้นส่งผลให้สถานที่กำจัดมูลฝอยไม่เพียงพอ จึงต้องหาวิธีการที่สามารถลดปริมาณมูลฝอย โดยผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และประชาชนในชุมชนมีส่วนใน การเสนอปัญหาและข้อเสนอแนะในการจัดทำนโยบาย ทั้งแนวความคิดและการนำไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ[22] นอกจากนี้ การระบุปัญหาอาจเกิดจากองค์กรภายนอกพื้นที่ โดยมีการร่วมมือกันเพื่อศึกษาวิจัย และจัดการศึกษาเรียนรู้ภายในชุมชน ดังกรณีของ เทศบาลตำบลปริก และเทศบาลนครพิษณุโลก

(2) การตัดสินใจ

การจัดทำนโยบายเป็นการนำปัญหาที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย ในการจัดทำนโยบายนั้น ผู้บริหารเทศบาลทำเพียงลำพังไม่ได้ ต้องมีการประชุม ชี้แจง ปรึกษาหารือร่วมกัน ทางเทศบาลได้มีการนำข้อมูลจากการแสดงความคิดเห็นของคนในพื้นที่โดยผ่านช่องทางที่ทางเทศบาลได้จัดไว้ ทั้งการทำประชาคม และโครงการเทศบาลพบประชาชนมาจัดทำแผน และดำเนินโครงการในการดำเนินงานตามนโยบาย[23] ทั้งนี้ทางเทศบาลตำบลปริกมีการประชุมคณะกรรมการชุมชน กลุ่มอาชีพต่างๆ กลุ่ม อสม. กลุ่มผู้สูงอายุ เข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลทั้งในพื้นที่ของเทศบาลและนอกพื้นที่ของเทศบาล หลังจากนั้นมีการประชุมร่วมเพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณ[24] ส่วนเทศบาลตำบลกำแพงเพชร มีการรับฟังความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนในพื้นที่จากนั้นจึงนำปัญหาที่ได้มาจัดทำเป็นแผนชุมชน เพื่อนำเสนอเทศบาลในการดำเนินกิจกรรมของเทศบาลต่อไป[25]

หลังจากการทำแผนพัฒนาเทศบาลตามกรอบเวลาที่ได้กำหนดไว้ ทางเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนำมาจัดทำเป็นแผนงานของเทศบาล หลังจากนั้นกำหนดเป็นเทศบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ โดยให้แต่ละฝ่ายงานจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแต่ละกองเสนอให้กองวิชาการและแผนงานรวบรวม หลังจากนั้นจึงนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล เมื่อสภาเทศบาล

---

[21] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 69-75

[22] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 14 มกราคม 2552; ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 27 มีนาคม 2552

[23] ตัวแทนนักวิชาการ (สัมภาษณ์), 23 กุมภาพันธ์ 2552

[24] ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 27 มีนาคม 2552

[25] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2552

เห็นชอบก็นำเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม แล้วตราเป็นเทศบัญญัติ หลังจากนั้นจึงนำมาประกาศใช้ในการบริหารของเทศบาล

2) การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ

การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัตินำนโยบายที่ได้จากการตัดสินใจลงมือดำเนินงานให้บังเกิดผลตามนโยบายที่กำหนดไว้ การทำงานจำเป็นต้องกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนเพื่อป้องกันความสับสนในการทำงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ[26] โดยมีการดำเนินงาน ดังนี้

(1) การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน

แรงจูงใจหรือสิ่งจูงใจในการเข้ามาดำเนินงานด้านการจัดมูลฝอย การเข้ามาดำเนินงานมักมีผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งผลประโยชน์แบ่งเป็น 2 แบบ คือ 1) การได้รับเป็นตัวเงิน โดยสมาชิกธนาคารขยะได้รับเป็นเงินฝากกับธนาคาร หรือเจ้าหน้าที่ผู้ทำงานได้ค่าตอบแทนในการทำงาน 2) ผลตอบแทนที่เป็นรางวัลแห่งความภาคภูมิใจ ในรูปแบบรางวัลในการดำเนินกิจกรรมซึ่งสร้างความภาคภูมิใจให้แก่คณะทำงานและเป็นแรงหนุนให้สามารถดำเนินงานต่อได้ เช่น กรณีธนาคารขยะสาขาชุมชนที่ 5 เทศบาลตำบลกำแพงเพชร ได้รับรางวัลชนะเลิศระดับประเทศ จากโครงการประกวดธนาคารวัสดุรีไซเคิลเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน จัดโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนของเทศบาลตำบลปริกได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียวประเภทเครือข่ายชุมชน (ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม) ครั้งที่ 9 ประจำปี 2550 เป็นรางวัลที่มอบให้กับบุคคล ชุมชน และกลุ่มเยาวชน ที่มีการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง

(2) การดำเนินกิจกรรมที่หลากหลายและต่อเนื่อง

การจัดกิจกรรมต่างๆ ต้องเป็นไปตามลำดับอย่างเหมาะสมมีการกำหนดรายละเอียดและลำดับของกิจกรรมต่างๆ โดยระบุกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ พร้อมทั้งมีความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่างๆ และจัดวางลำดับของกิจกรรมอย่างเป็นเหตุผล โดยจัดลำดับตามตารางเวลา ที่ถูกต้องและเหมาะสม รูปแบบการดำเนินการดังกล่าวต้องมีความหลากหลาย เช่น การจัดตั้งธนาคารขยะ การทำน้ำหมักชีวภาพ การทอดผ้าป่าขยะรีไซเคิล การรณรงค์หิ้วตะกร้าหรือถุงผ้าไปตลาด การรณรงค์ลดการใช้โฟม การจัดประกวดคำขวัญรณรงค์ลดและแยกมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ เป็นต้น ตลอดจนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต้องมีความต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนานพอสมควร เพื่อให้สมาชิกในชุมชนเกิดพฤติกรรมการจัดการมูลฝอยอย่างยั่งยืน

---

[26] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 15, 17, 19, 20,25 และ42

การดำเนินกิจกรรมที่ต่อเนื่อง สามารถดำเนินการได้โดยการให้ความรู้กับประชาชนในชุมชน เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างการมีส่วนร่วม ซึ่งในชุมชนควรมีการจัดกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและมีความเข้าใจว่าการจัดการมูลฝอยเป็นหน้าที่ของประชาชนหรือชุมชน ไม่ใช่เป็นเพียงหน้าที่ของเทศบาลอย่างเดียว[27] ความรู้ที่ให้ส่วนใหญ่มีเนื้อหาเกี่ยวกับความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมและมูลฝอยทั่วไป การจัดการมูลฝอย รูปแบบการจัดการมูลฝอย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำกิจกรรมในชุมชน เป็นต้น การให้ความรู้ต้องมีวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เช่น การเคาะประตูบ้านให้ความรู้กับประชาชนในชุมชนโดยแกนนำชุมชน หรือเจ้าหน้าที่เทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย การชี้แจงในวันประชุมประชาคมของชุมชน เป็นต้น[28] ตลอดจนการศึกษาดูงาน และการอบรมเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยในชุมชน เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของชุมชน

ส่วนการประชาสัมพันธ์เป็นปัจจัยสำคัญ ในการให้ความรู้แก่ประชาชน ต้องใช้สื่อรูปแบบต่างๆ ให้บุคลากรมีความเข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วม รูปแบบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนในชุมชนได้รับทราบข่าวสารเรื่องมูลฝอย ได้แก่ ใช้แผ่นพับ ใบปลิว จัดอบรมสัมมนา[29] นอกจากนั้น มีการประกาศเสียงตามสายของเทศบาล รถกระจายเสียงเคลื่อนที่ สถานีวิทยุชุมชน การจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ การจัดทำป้ายผ้ารณรงค์ในชุมชนต่างๆ และที่สำนักงานเทศบาล[30]

(3) การติดต่อสื่อสารและประสานงาน

การติดต่อสื่อสารและประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารงาน กล่าวคือ การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้งภายในองค์กร โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต้องมีการติดต่อ และประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่ระดับผู้บริหาร เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีรูปแบบความสัมพันธ์ และ

---

[27] ตัวแทนนักวิชาการ (สัมภาษณ์), 23 กุมภาพันธ์ 2552

[28] ตัวแทนเจ้าหน้าที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสงขลา (สัมภาษณ์), 18 มีนาคม 2552; ตัวแทน NGO (สัมภาษณ์), 3 มีนาคม 2553

[29] ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 14 มกราคม 2552

[30] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2552; ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 27 มีนาคม 2552

การทำงานที่แตกต่างกันออกไป ทางผู้วิจัยได้ประมวลข้อมูลการทำงานของเจ้าหน้าที่ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ออกมา ดังนี้

เทศบาลตำบลปริก ผู้บริหารเทศบาลตำบลปริกมีแนวคิดในการบริหาร 3 หลัก ประกอบด้วย หลักการภูมิบุตรา โดยเน้นให้คนในพื้นที่มาร่วมพัฒนาในพื้นที่โดยให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ความเต็มใจในการทำงาน พร้อมทั้งเข้าใจสภาพชุมชน สามารถกำหนดทิศทางในการพัฒนาได้ หลักการเพื่อนหนุนพี่นำพา เป็นแนวการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหาร ข้าราชการ หัวหน้างาน และพนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ที่สามารถทำงานกันเป็นหมู่คณะ เพื่อเป็นการสร้างองค์กรให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย และหลักการการเป็นพี่เลี้ยงให้กันและกัน เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจ ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในการสอนงาน การช่วยเหลือในการทำงาน ให้คำแนะนำ กับบุคคล เพื่อเป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับองค์กร[31]

เทศบาลตำบลกำแพงเพชร ทางเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ได้เข้าไปทำความเข้าใจกับประชาชน คิดหากลยุทธ์ต่างๆ เพื่อให้ประชาชนตื่นตัวและสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนเห็นประโยชน์ที่แท้จริงจากการดำเนินโครงการ เมื่อประชาชนบางกลุ่มเข้ามาร่วมงานกับเทศบาล และมีการชักชวนคนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย นอกจากนี้ ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลกำแพงเพชร มุ่งเน้นการติดตาม กำกับ ดูแลงานอยู่ตลอดเวลา ตลอดจนมีการสร้างแรงจูงใจ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยทางเทศบาลตำบลกำแพงเพชรได้พยายามให้ประชาชนในพื้นที่เกิดแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมและเห็นถึงผลประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ[32]

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในชุมชนต้องอาศัยประชาชนในชุมชนในการเป็นพลังหลักในการทำงาน จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก กล่าวว่า ในการทำงานแบบมีส่วนร่วม ทางเจ้าหน้าที่ต้องทำงานได้ทุกสถานการณ์ และมีความละเอียดรอบคอบ รวมทั้งทำงานได้ตลอดเวลา โดยยึดประชาชนในชุมชนเป็นส่วนสำคัญในการทำงาน ซึ่งการทำงานต้องทำงานมากกว่าภารกิจที่วางไว้ ตลอดจนจะต้องมีความเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ในการทำงานภาพรวมและภาระหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบ โดยมีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในการทำงานระหว่างผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่เทศบาล ส่งผล

---

[31] สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2552: 31-32 และ 63

[32] ตัวแทน อสม. เทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2552

ให้การทำงานสามารถดำเนินไปด้วยกันได้[33] อีกทั้งการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเน้นการทำงานเป็นหมู่คณะระหว่างผู้บริหาร ข้าราชการ หัวหน้างาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ โดยการเป็นพี่เลี้ยงให้กันและกัน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การทำงานขับเคลื่อนไปได้อย่างราบรื่น[34]

3) การประเมินผล

การประเมินผล ถือเป็นการวัดผลปฏิบัติว่าผลลัพธ์ที่ได้ออกมานั้นตรงกับผล (เป้าหมาย) ที่วางไว้ในขั้นระบุปัญหาหรือไม่ หรือตรงกับสิ่งที่คาดหวังไว้หรือไม่ การติดตามและประเมินผลนโยบายเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยบุคคลฝ่ายต่างๆ ได้แก่ 1) ผู้ประเมินผลภายในองค์การซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง การประเมินผลโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินและวิเคราะห์นโยบาย ทีมงานประเมินผลอาจมาจากหลายฝ่ายภายในองค์การหนึ่งต่างก็มีผลประโยชน์ส่วนได้เสียไม่เหมือนกัน หากจะให้โครงการดำเนินการต่อไป บางครั้งผู้ประเมินผลภายในองค์การอาจจ้างที่ปรึกษาภายนอกองค์การ เช่น นักวิชาการเข้ามาช่วยประเมินบางส่วนโดยความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ และ 2) ผู้ประเมินผลภายนอกองค์การ ซึ่งได้รับมอบหมายงานประเมินผลจากองค์การที่ส่งมอบผลิตภัณฑ์หรือบริการ ผู้ประเมินผล ได้แก่ นักวิชาการ องค์การไม่แสวงหากำไร และบริษัทเอกชนและที่ปรึกษาคณะผู้บริหาร[35]

ในกรณีของเทศบาลตำบลกำแพงเพชร การประเมินผลการดำเนินงานการจัดการมูลฝอยมีทั้งการประเมินผลจากผู้รับผิดชอบโครงการ โดยมีการเขียนรายงานสรุปผลการดำเนินงานในแต่ละโครงการ พร้อมทั้งมีการประเมินผลจากองค์กรภายนอก โดยการจัดจ้างเอกชน คือ บริษัทเซ้าท์เทอร์น สตัดดี้ จำกัด ในการประเมินการจัดการมูลฝอยแบบครบวงจรของเทศบาล เพื่อวัดผลการดำเนินงานของโครงการ ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และสามารถนำมาปรับปรุงให้เป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไปในอนาคต จึงทำให้ทางผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาล มีการวางแผนการจัดการมูลฝอยให้เหมาะสมกับพื้นที่ โดยมีโครงการหรือกิจกรรมที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนมาโดยตลอด เช่น การคัดแยกมูลฝอย การทำน้ำหมักชีวภาพ การทำปุ๋ยหมัก และการจัดตั้งธนาคารขยะ เป็นต้น

ส่วนเทศบาลตำบลปริก การเริ่มงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหามูลฝอยภายในพื้นที่ โดยเริ่มจากการเข้ามาทำการวิจัยของนักศึกษาปริญญาโท คณะการ-

---

[33] ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 16 มีนาคม 2552

[34] สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2552: 31-32 และ 63

[35] มยุรี อนุมานราชธน, 2549 : 256-259

จัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งเริ่มจากการศึกษาชุมชนปริกของปานกมล พิสิฐอรรถกุล (พ.ศ. 2543) โดยเข้าไปมีบทบาทร่วมกับแกนนำชุมชนในการคิดริเริ่มโครงการและกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนสนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน หลังจากนั้นได้มีการทำวิจัยในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เช่น งานวิจัยของวิวัฒน์ อึ่งเจริญ (พ.ศ. 2546) และ นฤดี บุญชุม (พ.ศ. 2548) ซึ่งศึกษาเรื่อง แนวทางการปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยชุมชน งานวิจัยทั้งสามชิ้นส่งผลต่อการพัฒนาการเรียนรู้และการปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น[36] นอกจากนี้ รัชดา บุญแก้ว (พ.ศ. 2551) ได้มีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของแกนนำชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน โดยเสริมสร้างการเรียนรู้ทั้งในด้านความรู้ ความเข้าใจ ทัศนคติ และทักษะในการเป็นผู้นำในการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมีการจัดกิจกรรมและโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกันภายในชุมชนในเขตเทศบาล เพื่อเป็นการพัฒนาในการจัดการงานด้านสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เมื่อทางผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ได้รับทราบข้อมูลจากการวิจัย จึงได้มีการคิดหา วิธีการจัดการกับปัญหามูลฝอยอย่างจริงจัง โดยการจัดหากิจกรรมต่างๆในการจัดการมูลฝอย และมีการติดตามการทำงานตลอดเวลา ตลอดจนมีการสนับสนุน ส่งเสริมโครงการและกิจกรรมรูปแบบต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง

4.1.3 ชุมชน

การศึกษาชุมชน ผู้วิจัยได้แยกประเด็นในการศึกษา ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ของประชาชน กลุ่มองค์กรและเครือข่ายของชุมชน แกนนำในชุมชน และกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน ดังรายละเอียด ดังนี้

1) ความสัมพันธ์ของประชาชน

ความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญของความร่วมมือ หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน การดำเนินกิจกรรมภายในชุมชนที่ประสบผลสำเร็จหรือสามารถดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องเกิดจากความสัมพันธ์ของคนในชุมชน ซึ่งมีการร่วมมือและพึ่งพากันในกิจกรรมต่างๆ ทั้งที่เป็นเป็นส่วนตัวและส่วนรวม โดยสมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์ของชุมชน กำหนดวิสัยทัศน์ ร่วมคิด ตัดสินใจ ดำเนินงาน และประเมินผลในการแก้ไข

[36] นฤดี บุญชุม, 2548: 3

ปัญหาของชุมชนตลอดจนสมาชิกของชุมชนมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน[37] เช่น ชุมชนในพื้นที่ อบต. ดอนแก้ว กลุ่มทางสังคมที่เกิดในชุมชนมีการรวมตัวทำกิจกรรมกันมายาวนาน ซึ่งกิจกรรมที่ร่วมกันมักเป็นประเพณีทางศาสนาและวัฒนธรรม สมาชิกในชุมชนมีการรวมตัวกันทำกิจกรรมพัฒนาในชุมชนอยู่แล้ว ซึ่งเห็นว่าประชาชนในชุมชนมีการรวมกลุ่ม หรือช่วยเหลืองานสังคมหรือกิจกรรมอย่างกระตือรือร้น ต่อมาทาง อบต. ได้รณรงค์และดำเนินการให้ประชาชนมีการคัดแยกมูลฝอยในครัวเรือน ซึ่งประชาชนในชุมชนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี[38]

ในกรณีของเทศบาลตำบลปริก ประชาชนในพื้นที่มีความคุ้นเคยเป็นอย่างดี มีความเป็นเครือญาติ การติดต่อกันภายในชุมชนสะดวก และความไว้เนื้อเชื่อใจภายในชุมชนสามารถทำให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และมีความรักท้องถิ่นของตนเอง[39] นอกจากนั้น ประชาชนในชุมชนนับถือศาสนาอิสลามร้อยละ 90 ทุกวันศุกร์ จึงมีการปฏิบัติศาสนกิจที่มัสยิด โดยก่อนการละหมาดมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และหลังจากการละหมาดแล้วมีการอบรมและสอนบทบัญญัติทางศาสนา ซึ่งมุสลิมต้องยึดถือปฏิบัติเป็นหลักของศาสนา กิจกรรมการปฏิบัติศาสนกิจในวันศุกร์จึงเป็นระบบสังคมและวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง และเอื้อต่อการสร้างความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชน[40]

2) กลุ่มองค์กรและเครือข่ายของชุมชน

การที่กิจกรรมในชุมชนจะประสบความสำเร็จได้นั้น ชุมชนต้องมีกลุ่มซึ่งร่วมกันดำเนินกิจกรรมอย่างเข้มแข็ง ในการดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอย ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เทศบาลเมืองท่าข้าม ต่างมีกลุ่มที่รับผิดชอบดำเนินงานเป็นประจำ เป็นกลุ่มที่มีความหลากหลาย ทั้งกลุ่มที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการรวมกลุ่มของประชาชนเอง โดยประชาชนมีการจัดตั้ง และประสานงานกัน ให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรม ส่วนใหญ่มักเป็นประชาชนที่มีเวลาและเป็นคนดั้งเดิมในชุมชนซึ่งให้ความใส่ใจกับกิจกรรมของชุมชน[41] ทางผู้วิจัยได้ประมวลข้อมูลความเข้มแข็งของกลุ่มในชุมชนของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้ดังนี้

---

[37] อรศรี งามวิทยาพงศ์, 2551: 46 และ คณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเผชิญปัญหาวิกฤต, 2542: 27 (อ้างถึงใน มงคล สายสูง, 2546: 13)

[38] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 34, 55-59 และ67

[39] ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 16 มีนาคม 2552

[40] รัชดา บุญแก้ว, 2551: 155

[41] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 82, 91, 96,120

กลุ่มภายในพื้นที่ของ อบต. ดอนแก้ว กลุ่มของชุมชนมีความเข้มแข็งและให้ความร่วมมือกันเป็นอย่างดีในทุกๆ ด้าน เนื่องจากชุมชนมีบุคคลที่ประชาชนให้ความเคารพนับถือเป็นอย่างมากเป็นแกนนำ บุคคลเหล่านี้ได้เชิญชวนให้ประชาชนเห็นความสำคัญแล้วปฏิบัติตาม การรวมกลุ่มของประชาชนมีความหลากหลายทั้งกลุ่มที่จัดตั้งโดย อบต. ดอนแก้ว และการรวมกลุ่มของประชาชนเอง กลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีการรวมตัวกันเหนียวแน่นส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแม่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ในแต่ละหมู่บ้าน ส่วนกลุ่มเยาวชนมีการรวมตัวกันก็ต่อเมื่อมีกิจกรรมต่างๆ เนื่องจากเยาวชนยังศึกษาอยู่ และบางคนต้องไปศึกษาต่างถิ่น[42]

ในทำนองเดียวกัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต[43] และเทศบาลเมืองท่าข้าม[44] มีกลุ่มของชุมชนที่มีความเหนียวแน่นและเข้มแข็ง เพราะสมาชิกกลุ่มเป็นผู้จัดหาคณะผู้บริหารงานของกลุ่มเอง และมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง มีกิจกรรมสม่ำเสมอไม่ขาดช่วง มีการนัดประชุมสมาชิกของกลุ่มเดือนละ 2 ครั้งเป็นอย่างน้อย เพื่อให้สมาชิกมารวมกลุ่มกัน เพื่อร่วมรับทราบความก้าวหน้าของกลุ่ม

เทศบาลตำบลปริกมีกลุ่มที่รวมตัวกันในการทำกิจกรรมมากมาย ซึ่งกลุ่มที่มีบทบาทเด่นๆ มักเป็นกลุ่มด้านสิ่งแวดล้อมกับกลุ่มวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมุ่งเน้นการจัดการมูลฝอยภายในชุมชน[45] กลุ่มวิสาหกิจชุมชน ได้แก่ กลุ่มเครื่องแกง ที่รวมกลุ่มขึ้นมาเพื่อส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนในชุมชน นอกจากการทำเครื่องแกงแล้ว ทางประธานกลุ่มเครื่องแกงได้มีการชักชวนสมาชิกในกลุ่มและประชาชนในชุมชนให้ออกมาทำความสะอาดหน้าบ้านโดยในทุกวันอาทิตย์ เพื่อให้ชุมชนมีความสะอาดมากยิ่งขึ้น[46]

เทศบาลตำบลกำแพงเพชร มีกลุ่ม อสม. ชมรมเดินไปคุยไป ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุ เป็นกลุ่มหลักในการคิดและขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ ทั้งกิจกรรมภายในชมรมเอง และเป็นตัวหลักในการประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับชุมชน ชมรมเดินไปคุยไป ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2546 มีสมาชิกจำนวนประมาณ 100 คน มีการพบปะสังสรรค์ทุกสัปดาห์ เพื่อแลกเปลี่ยน

---

[42] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 120

[43] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 82

[44] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 96

[45] เทศบาลตำบลปริก, 2553: 50

[46] ตัวแทน อสม.เทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 11 กุมภาพันธ์ 2553; ตัวแทนชุมชนเทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 17 กุมภาพันธ์ 2553

ความรู้ และพูดคุยกันระหว่างการออกกำลังกาย เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของเทศบาลในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ตลอดจนร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินงานอย่างเต็มที่[47]

3) แกนนำในชุมชน

แกนนำมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของกลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มต้องมีแกนนำกลุ่มเป็นผู้ขับเคลื่อนในการดำเนินงานอย่างจริงจัง มีการจัดกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอ มีการนัดประชุมสมาชิกของกลุ่มเป็นประจำทุกเดือน เพื่อให้สมาชิกมารวมกลุ่มกันอย่างพร้อมเพรียง เพื่อร่วมรับทราบความก้าวหน้าของกลุ่ม กลุ่มต่างๆในชุมชนที่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องนั้นต้องเป็นกลุ่มที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และกิจกรรมของกลุ่มมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน ซึ่งผู้นำและคณะกรรมการของกลุ่มดังกล่าวมักมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน[48]

แกนนำชุมชนส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ อาศัยอยู่ในชุมชนมาเป็นเวลายาวนาน รับทราบปัญหาของชุมชน โดยมีการคิดค้นวิธีการต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรม ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนอย่างต่อเนื่องจนเป็นที่ยอมรับของประชาชนในชุมชน แกนนำเหล่านี้ ทำหน้าที่ในการประสานงานทั้งภายในชุมชนและภายนอกชุมชนในการดำเนินกิจกรรมของชุมชน ตลอดจนมีความสามารถในการติดต่อกับกลุ่มภายนอก เพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ความต้องการของชุมชนกับสังคมภายนอก รวมทั้งเป็นผู้ที่ให้ความรู้ ถ่ายเทรัพยากรที่ได้รับจากการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกไปสู่ชุมชน เพื่อเป็นแกนนำในการขับเคลื่อนโครงการจัดการมูลฝอยในชุมชน จึงสามารถสร้างการมีส่วนร่วมในชุมชนได้มาก

4) กระบวนการเรียนรู้ในชุมชน

ชุมชนสามารถพัฒนาศักยภาพได้อย่างต่อเนื่องโดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้ สร้างภูมิปัญญาของตนเองในด้านต่างๆ ทั้งเศรษฐกิจ การบริหารจัดการ การปกครอง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ซึ่งการเรียนรู้ต้องเกิดขึ้นอย่างไม่หยุดนิ่งตลอดเวลา หรือตลอดชีวิต เกิดขึ้นด้วยตนเอง หรือเกิดขึ้นด้วยการเรียนรู้จากผู้อื่นและสิ่งแวดล้อม กระบวนการเรียนรู้ ประกอบด้วย ฐานหรือแหล่งการเรียนรู้ เนื้อหาการเรียนรู้ และกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน มีผลทำให้ประชาชนในชุมชนมีความรู้ และสามารถที่จะพัฒนาตนเอง และถ่ายทอดความรู้นั้นได้อย่างต่อเนื่องจนเป็นวิถีของ

---

[47] ตัวแทน อสม.เทศบาลตำบลกำแพงเพชร(สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2552

[48] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 82, 91, 96,120

ชุมชน ซึ่งการขับเคลื่อน โดยผู้นำองค์กรจะเป็นการเปิดโอกาสให้กับสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมในชุมชน[49]

กรณีของเทศบาลนครพิษณุโลก ได้มีการพัฒนาความรู้จากองค์กรภายนอกโดยได้รับความร่วมมือจากสำนักงานความร่วมมือทางวิชาการของประเทศเยอรมันประจำประเทศไทย หรือ GTZ ที่เข้ามาวิเคราะห์หาปัญหาและแนวทางแก้ไขในการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลก ซึ่งทำให้ผู้บริหารได้รับทราบข้อมูลและสามารถใช้ข้อมูลในการดำเนินการจัดการมูลฝอยได้[50]

นอกจากนี้ ในกรณีของเทศบาลตำบลปริก ทางผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก ซึ่งจะมีความรู้เรื่องการจัดการมูลฝอย แต่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลและสภาพปัญหาที่แท้จริงเกี่ยวกับเรื่องมูลฝอย จึงมีการประสานงานกับคณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2543 เพื่อขอให้สนับสนุนนักศึกษาปริญญาโทเข้ามาทำวิจัยเชิงปฏิบัติการด้านการจัดการมูลฝอยในชุมชน และมีการศึกษาวิจัยมาโดยตลอด ทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลได้รับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการมูลฝอยในพื้นที่ และเกิดแนวคิดในการสร้างสรรค์โครงการต่างๆ

ทั้งนี้ ผู้บริหารเทศบาลมีการสานต่อในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่มาโดยตลอด ในการดำเนินการมีทั้งประสบผลสำเร็จ และไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งมีการจัดตั้งฐานการเรียนรู้ด้านการจัดการมูลฝอยในชุมชน โดยเรียนรู้จากบ้านคุณอาหลี หมัดนิ บ้านคุณซาการียา หมัดเลียด และโรงปุ๋ยของเทศบาล ซึ่งฐานการเรียนรู้ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิธีการคัดแยกมูลฝอย การทำน้ำหมักชีวภาพ การทำปุ๋ยหมักชีวภาพ การผลิตแก๊สชีวภาพ การทำน้ำยาอเนกประสงค์ การใช้พลังงานทดแทน เป็นต้น ทางเทศบาลใช้วิธีการสร้างบุคคลต้นแบบ หรือครัวเรือนต้นแบบให้เป็นแบบอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ของประชาชนในชุมชน[51]

จากการประมวลแนวทางการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมจากกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ พบว่ามีประเด็นหลักที่สำคัญ ดังนี้

1. ลักษณะที่ดีของนโยบายเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม มีดังนี้ 1) การกำหนดนโยบายต้องเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ นโยบายที่กำหนด

---

[49] อรศรี งามวิทยาพงศ์, 2551: 46 และ คณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเผชิญปัญหาวิกฤต, 2542: 27 (อ้างถึงใน มงคล สายสูง, 2546: 13)

[50] เรืองยศ จันทรคีรี, 2548: 11-12; คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550: 95-102

[51] สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2552: 26; เทศบาลตำบลปริก, 2553: 50

ขึ้นมามีความแน่นอน เป็นแบบแผน มีรายละเอียดที่ชัดเจน ตลอดจนมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนในการนำไปปฏิบัติ 2) การกำหนดนโยบายของผู้บริหารต้องมีความชัดเจนในส่วนของเนื้อหานโยบาย โดยมีการวางแผนงานการจัดการมูลฝอยอย่างถูกต้อง และการหาวิธีการจัดการที่เหมาะสมโดยให้ความสนใจกับรูปแบบที่จะนำมาปฏิบัติได้อย่างจริงจัง และในส่วนผู้ปฏิบัติ การนำมาปฏิบัติได้นั้นต้องมีงบประมาณมาสนับสนุนกับเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี พร้อมทั้งมีแผนพัฒนาเทศบาลที่เป็นแนวทางในการทำงาน 3) นโยบายของผู้บริหารต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องโดยมีการบรรจุอยู่ในแผนของหน่วยงาน มีการสนับสนุนงบประมาณเป็นประจำทุกปี ตลอดจนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต้องมีแนวทางการทำงานในทิศทางเดียวกัน และ 4) นโยบายจะต้องถูกกำหนดขึ้นจากความเป็นจริงของพื้นที่

2. กระบวนการนโยบาย ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดนโยบาย เริ่มจากการระบุปัญหา เป็นการค้นหาปัญหาภายในพื้นที่ โดยผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและประชาชนในชุมชน และการระบุปัญหาที่มาจากหน่วยงานภายนอก เช่น สถานศึกษา หรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดการมูลฝอยที่เข้ามาช่วยแก้ปัญหามูลฝอยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ ได้มีองค์ประกอบสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ ได้แก่ การมีแรงจูงใจในการทำงาน เพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง การที่มีกิจกรรมที่หลากหลายต้องมีการดำเนินกิจกรรมแบบกระตุ้นอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งการติดต่อสื่อสารและการประสานงานกันระหว่างฝ่ายต่างๆอย่างต่อเนื่อง และ 3) การประเมินผล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการด้านการจัดการมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมมีการประเมินผลโดยการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดในพื้นที่อย่างเป็นระบบ เพื่อนำข้อมูลมาปรับปรุงให้การดำเนินกิจกรรมดีขึ้น

3. ชุมชน องค์ประกอบสำคัญของการดำเนินกิจกรรมภายในชุมชน ประกอบด้วย 1) ความสัมพันธ์ของประชาชน ส่วนใหญ่มักใช้กิจกรรมที่เกิดขึ้นในชุมชน ทั้งกิจกรรมประจำปี กิจกรรมทางศาสนาวัฒนธรรม กิจกรรมงานด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เป็นสื่อกลางของการรวมเป็นกลุ่มในชุมชน 2) กลุ่มองค์กรในชุมชน กลุ่มเป็นพลังสำคัญในการดำเนินกิจกรรม มีทั้งกลุ่มที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการรวมกลุ่มของประชาชนเอง โดยมุ่งสร้างกลุ่มให้มีความเข้มแข็งภายในกลุ่ม มีการประสานงานกันอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการเอาใจใส่ของแกนนำกลุ่มตลอดเวลา 3) แกนนำชุมชน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจเรื่องมูลฝอย การจัดการมูลฝอยเป็นอย่างดี แกนนำชุมชนเป็นคนในพื้นที่อาศัยอยู่ในชุมชนมาเป็นเวลายาวนาน รับทราบปัญหาของชุมชน มีบทบาทในการประสานงานทั้งภายในชุมชนและภายนอกชุมชนในการดำเนิน

กิจกรรมของชุมชน และ 4) กระบวนการเรียนรู้ในชุมชน ภายในชุมชนมีการสร้างการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชน มีผลทำให้ชุมชนมีความรู้ และความสามารถที่จะพัฒนาตนเอง และถ่ายทอดความรู้นั้นได้อย่างต่อเนื่องจนเป็นวิถีของชุมชน

4.2 การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา

การศึกษาการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่เทศบาลนครสงขลา ผู้วิจัยสัมภาษณ์ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และตัวแทนชุมชน 3 ชุมชนที่ดำเนินการกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม โดยใช้กรอบแนวคิดในหัวข้อ 4.1 ที่ได้จากการประมวลแนวทางการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษามีดังนี้

4.2.1 นโยบายของเทศบาลนครสงขลา

นโยบายเป็นแนวทางเพื่อชี้นำการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นโยบายของเทศบาลนครสงขลาในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้นำเสนอเกี่ยวกับวิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหาร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) นโยบายเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงาน

นโยบายของผู้บริหารเป็นกรอบในการบริหารงานของเทศบาล เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลนครสงขลา นโยบายผู้บริหารของเทศบาลนครสงขลามีความสอดคล้องกับนโยบายระดับกระทรวง กรม ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสงขลา ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอเมืองสงขลา ซึ่งเทศบาลนครสงขลามียุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาสังคม ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองการบริหาร และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งการจัดการมูลฝอยเป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) ความชัดเจนของนโยบาย

วิสัยทัศน์ผู้บริหารเทศบาลนครสงขลาสมัยอดีตนายกเทศมนตรีอุทิศ ชูช่วย ตั้งแต่ พ.ศ. 2542-พ.ศ. 2552 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการบริหารงานว่า “สงขลาเมืองน่าอยู่ เมืองน่าเที่ยว” ภายใต้ยุทธศาสตร์ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมสร้างสรรค์ เพื่อสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง”[52] ผู้บริหารเทศบาล

[52] เทศบาลนครสงขลา, 2553: 41

นครสงขลาได้กำหนดพันธกิจของการพัฒนา คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี พัฒนาและส่งเสริมอาชีพและการท่องเที่ยว พัฒนาและส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น พัฒนาเมืองไปสู่เมืองแห่งการเรียนรู้ และพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้เป็นเมืองในสวน[53] ตลอดจนมีนโยบายการพัฒนา 5 ด้าน ได้แก่ นโยบายด้านการพัฒนาสังคม นโยบายด้านการพัฒนาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านสิ่งแวดล้อม นโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายด้านการเมืองการบริหาร และนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน[54]

ผู้บริหารเทศบาลนครสงขลาได้กำหนดแผนการจัดการมูลฝอยอยู่ในนโยบายการพัฒนาทางด้านการพัฒนาสังคม โดยมุ่งเน้นการพัฒนาปรับปรุงงานด้านการรักษาความสะอาดเพื่อปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ทั้งด้านคน ยานพาหนะ และระบบการทำงานให้มีความคล่องตัวและเหมาะสมในการทำงาน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของการจัดการมูลฝอยของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บขน และการกำจัดมูลฝอย[55] มีการปรับปรุงการกำจัดมูลฝอยให้ทั่วถึง โดยพยายามให้มีมูลฝอยตกค้างในแต่ละวันให้น้อยที่สุด รวมทั้งเร่งรัดโครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดการคัดแยกมูลฝอย และกำจัดมูลฝอยอย่างมีระบบผ่านโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการในชุมชน เช่น โครงการธนาคารขยะ โครงการคัดแยกมูลฝอยที่ย่อยสลายได้ไปทำน้ำ-หมักชีวภาพ เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้เหลือปริมาณมูลฝอยที่นำไปฝังกลบบริเวณบ่อฝังกลบมูลฝอยน้อยที่สุด อันเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและยืดอายุบ่อฝังกลบมูลฝอยให้สามารถใช้ได้อย่างยาวนานต่อไป[56]

ต่อมาใน พ.ศ. 2552 มีการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาลนครสงขลาคนใหม่ คือ นายพีระ ตันติเศรณี ได้เข้ามารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ได้กำหนดวิสัยทัศน์การบริหารงานว่า “นครสงขลา 2560: นครแห่งความสุขและอนาคตที่ยั่งยืน” และ“พัฒนานคร-สงขลาสู่เมืองที่ประชาชนมีความสุขในชีวิตประจำวันและภาคภูมิใจในนครสงขลาใหม่ที่โดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ด้วยฐานรากทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และธรรมชาติ ทั้งยังเข้มแข็งในโลกโลกาภิวัฒน์ด้วยสังคมฐานปัญญา และระบบเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์”[57] หลังจากนั้นได้นำพันธกิจ 9 ข้อ ที่ประกาศไว้ในช่วงที่หาเสียงเลือกตั้ง มาแปลงสู่การปฏิบัติ โดยรายละเอียดพันธกิจด้านต่างๆ

---

[53] เทศบาลนครสงขลา, 2551: 1

[54] เทศบาลนครสงขลา, 2553: 46-51

[55] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 27 สิงหาคม 2553; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 30 สิงหาคม 2553

[56] เทศบาลนครสงขลา, 2553: 47

[57] เทศบาลนครสงขลา, 2552: 3

และโครงการที่จะนำไปปฏิบัติ มีดังนี้ พันธกิจที่ 1 การศึกษาใหม่ พันธกิจที่ 2 คุณภาพชีวิตใหม่ พันธกิจที่ 3 สาธารณสุขใหม่ พันธกิจที่ 4 สังคมใหม่ พันธกิจที่ 5 ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมใหม่ พันธกิจที่ 6 ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พันธกิจที่ 7 เศรษฐกิจใหม่ พันธกิจที่ 8 ภูมิทัศน์ใหม่ และพันธกิจที่ 9 การเมืองการบริหารใหม่[58]

การจัดการมูลฝอยอยู่ในพันธกิจด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ โครงการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ในพื้นที่ เช่น โครงการอนุรักษ์ป่าสนสันทราย โครงการป่าในเมือง (เขาน้อย – เขาตังกวน) โครงการเมืองสีเขียว (ecopolis – green space, greenbelt, greenway) งานด้านพลังงาน ได้แก่ โครงการพลังงานทางเลือก (พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ และพลังงานชีวมวล ฯลฯ) โครงการเส้นทางจักรยาน โครงการรถพลังงานไฟฟ้า รวมถึงการจัดการสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นโครงการจัดการขยะครบวงจร โครงการคลองสำโรง โครงการบำบัดน้ำเสียครบวงจร โครงการระบบระบายน้ำและน้ำท่วมขังทั้งเมือง และงานจัดการเมืองเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในเมือง ได้แก่ โครงการตลาดสีเขียว และโครงการเกษตรอินทรีย์ในเมือง เป็นต้น

ดังนั้น ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลาให้ความเห็นว่า การจัดการมูลฝอยในเขตเทศบาลนครสงขลา ผู้บริหารเทศบาลต้องการให้ทุกพื้นที่ในเขตเทศบาลนครสงขลา ซึ่งถือเป็นหัวใจของเมืองมีความสะอาด ปราศจากมูลฝอย โดยทางผู้บริหารมอบหมายให้หัวหน้างานรักษาความสะอาดและหัวหน้างานรถเก็บขนมูลฝอยเป็นผู้จัดพนักงานตามหน้าที่ในการดูแลความสะอาด โดยมีการจัดพนักงานกวาดมูลฝอยและพนักงานเก็บขนมูลฝอยออกปฏิบัติงานทุกวันตามเขตพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย[59]

นอกจากนั้น ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลาให้ความเห็นอีกว่าทางผู้บริหารเน้นให้ประชาชนภายในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยของตนเองโดยการให้ประชาชนลดปริมาณมูลฝอยภายในครัวเรือนของประชาชน โดยเทศบาลมีการรณรงค์ให้ความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกมูลฝอย การนำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ เป็นต้น การดำเนินการรณรงค์ดังกล่าวทำให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในการจัดการมูลฝอยมากยิ่งขึ้น ดังคำกล่าวที่ว่า “ประชาชนเป็นผู้ที่

[58] เทศบาลนครสงขลา, 2552: 1-11

[59] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 3 กรกฎาคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 24 กรกฎาคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 19 พฤศจิกายน 2552

ก่อมูลฝอยมากที่สุด วิธีการที่จะลดปริมาณมูลฝอยได้ต้องลดที่ประชาชน โดยเน้นการปลูกจิตสำนึกให้กับประชาชน โดยการทำโครงการหรือกิจกรรมที่ให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการในชุมชน"[60]

3) นโยบายมีความต่อเนื่อง

การจัดสรรงบประมาณในการบริหารงาน จากมุมมองของผู้บริหาร ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่มองว่า ผู้บริหารให้ความสำคัญต่อการจัดการมูลฝอยภายในเทศบาล แต่ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เร่งด่วนในการบริหาร เพราะมีภารกิจที่สำคัญกว่าในการบริหาร ซึ่งการดำเนินโครงการของเทศบาลส่วนใหญ่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาสังคม เกี่ยวกับการพัฒนาด้านการศึกษา สังกัดสำนักการศึกษา และการพัฒนาสังคม สังกัดกองสวัสดิการสังคม ซึ่งโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ทำอย่างเนื่องเป็นประจำทุกปี ดังเช่น แผนพัฒนาเทศบาลที่ผ่านมาใน พ.ศ. 2550 พบว่า การดำเนินโครงการของเทศบาลส่วนใหญ่มุ่งเน้นในยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาสังคม จำนวน 89โครงการ ใช้งบประมาณ 97,537,462 บาท เกี่ยวกับการพัฒนาด้านการศึกษา สังกัดสำนักการศึกษา 43 โครงการ และการพัฒนาสังคม สังกัดกองสวัสดิการสังคม 25 โครงการ ส่วนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีจำนวน 4 โครงการ ใช้งบประมาณ 2,250,000 บาท ซึ่งในงานด้านการจัดการของเสียอันตรายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ใช้งบประมาณ 53,000,000 บาท

ส่วนแผนพัฒนาเทศบาลที่ผ่านมาใน พ.ศ. 2552 พบว่า การดำเนินโครงการของเทศบาลส่วนใหญ่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาสังคม จำนวน 90 โครงการ ใช้งบประมาณ 2,396,000,965 บาท เกี่ยวกับการพัฒนาด้านการศึกษา สังกัดสำนักการศึกษา 56 โครงการ และการพัฒนาสังคม สังกัดกองสวัสดิการสังคม 19 โครงการ ส่วนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีจำนวน 5 โครงการ ใช้งบประมาณ 38,838,150 บาท ซึ่งในงานด้านการจัดการของเสียอันตรายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ใช้งบประมาณ 5,580,000 บาท เพื่อการจัดเก็บขยะติดเชื้อ และการเพิ่มประสิทธิภาพระบบการจัดการมูลฝอย ส่วนโครงการที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมเป็นโครงการที่ดำเนินการตามหน่วยงานส่วนกลางที่ให้การสนับสนุนทำกิจกรรมเป็นรายปีงบประมาณ เช่น การจัดตั้งธนาคารขยะในชุมชน การทำน้ำหมักชีวภาพ เป็นต้น โครงการหรือกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมไม่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาล ใน พ.ศ. 2550 ที่ได้กล่าวมาข้างต้น

---

[60] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 3 กรกฎาคม 2552 และ30 สิงหาคม 2553

ส่วนโครงการหรือกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมนั้น เทศบาลนครสงขลาเริ่มดำเนินการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมตั้งแต่ พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา โดยเริ่มจากโครงการแยกเก็บขนมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่และรีไซเคิล เพื่อสร้างจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อมกับประชาชน ต่อจากนั้นในช่วงเวลาต่อมาจนถึง พ.ศ. 2552 เทศบาลนครสงขลามีการดำเนินโครงการคัดแยกมูลฝอยจากครัวเรือนของชุมชนวชิราซอยคู่ โครงการทำน้ำหมักชีวภาพชุมชน โครงการธนาคารขยะชุมชน และโครงการทอดผ้าป่ารีไซเคิล ตามลำดับ ดังสรุปในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 โครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยชุมชนของเทศบาลนครสงขลา

พ.ศ.	กิจกรรม	กลุ่มเป้าหมาย	รูปแบบกิจกรรม	ผลของการทำกิจกรรม	หมายเหตุ
พ.ศ. 2544	โครงการการแยกเก็บขนมูลฝอยนำกลับไปใช้ใหม่และรีไซเคิล	ประชาชน หน่วยงาน ที่อยู่บริเวณถนนสะเดา ถนนศรีสุดา ถนนไทรงาม ถนนปละท่า ถนนนาสาร ถนนรามวิถี ถนนไชยา และ ถนนไทรบุรี	- การรณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกมูลฝอย - การจัดเก็บมูลฝอยที่แยกตามที่กำหนด	- ประชาชนมีจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อม - สะดวก รวดเร็ว ในการเก็บขนและกำจัดมูลฝอย	
พ.ศ. 2549	1.โครงการการคัดแยกมูลฝอยจากครัวเรือน	ประชาชนในชุมชนวชิราซอยคู่	- การอบรมให้ความรู้เรื่องการจัดการมูลฝอย - การจัดกิจกรรมแยกมูลฝอย	- ประชาชนมีความรู้และมีรายได้เพิ่มมากขึ้น - มูลฝอยในชุมชนลดลง	
	2.โครงการทำน้ำปุ๋ยชีวภาพริมคลองสำโรง	ชุมชนที่ตั้งอยู่ริมคลองสำโรง ได้แก่ ชุมชนบ่อหว้า ชุมชนศาลาเหลือง ชุมชนหลังพาณิชย์สำโรง ชุมชนริมคลองสำโรง และชุมชนเก้าเส้ง	- จัดอบรมการทำน้ำหมักชีวภาพ - การรณรงค์เทน้ำหมักชีวภาพลงคลองสำโรง	- สภาพแวดล้อมของคลองสำโรงดีขึ้น	
พ.ศ. 2550	1. โครงการทำน้ำปุ๋ยชีวภาพริมคลองสำโรง	ชุมชนที่ตั้งอยู่ริมคลองสำโรง ได้แก่ ชุมชนบ่อหว้า ชุมชนศาลาเหลือง ชุมชนหลังพาณิชย์สำโรง ชุมชนริมคลองสำโรง และ ชุมชนเก้าเส้ง	- จัดอบรมการทำน้ำหมักชีวภาพ - การรณรงค์เทน้ำหมักชีวภาพลงคลองสำโรง	- สภาพแวดล้อมของคลองสำโรงดีขึ้น	

พ.ศ.	กิจกรรม	กลุ่มเป้าหมาย	รูปแบบกิจกรรม	ผลของการทำกิจกรรม	หมายเหตุ
พ.ศ. 2550	2. โครงการทอดผ้าป่ารีไซเคิล	ประชาชนทั่วไป	- นำมูลฝอยรีไซเคิลมาร่วมกิจกรรม แล้วนิมนต์พระสงฆ์มาทำพิธี	- กิจกรรมทอดผ้าป่ารีไซเคิลสามารถขายมูลฝอยได้ 35,060 บาท เพื่อสร้างรูปเหมือนหลวงปู่ทวดเหยียบน้ำทะเลจืด	
	3.โครงการธนาคารขยะ	ชุมชนสมหวัง ชุมชนวัดตีนเมรุ	- จัดอบรมการคัดแยกมูลฝอย - ตั้งคณะกรรมการธนาคารขยะ - การเปิดธนาคารขยะโดยการสมัครสมาชิก การชั่ง การจดบันทึก การคำนวณเงิน การลงสมุดบัญชีและการถอนเงิน	- ปริมาณมูลฝอยในชุมชนลดลง - สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในการออมเงิน - ประชาชนมีความรู้และรู้ค่าของมูลฝอยรีไซเคิล	ชุมชนสมหวังเริ่มดำเนินการแต่ไม่ต่อเนื่อง ชุมชนวัดตีนเมรุหยุดดำเนินการเมื่อเมื่อต้นปี พ.ศ.2552
พ.ศ. 2551	1. โครงการทำน้ำหมักชีวภาพ	ชุมชนที่ตั้งอยู่ริมคลองสำโรง ได้แก่ ชุมชนบ่อหว้า ชุมชนศาลาเหลือง ชุมชนหลังพาณิชย์สำโรง ชุมชนริมคลองสำโรง และชุมชนเก้าเส้ง	- จัดอบรมการทำน้ำหมักชีวภาพ - การรณรงค์เทน้ำหมักชีวภาพลงคลองสำโรง	- สภาพแวดล้อมของคลองสำโรงดีขึ้น - ชุมชนเกิดจิตสำนึกที่ดี - ชุมชนน่าอยู่ สะอาด ลดปริมาณมูลฝอย	
	2. โครงการทอดผ้าป่ารีไซเคิล	ชุมชนสมหวัง	- นำมูลฝอยรีไซเคิลมาร่วมกิจกรรม แล้วนิมนต์พระสงฆ์มาทำพิธี	- กิจกรรมทอดผ้าป่ารีไซเคิลสามารถขายมูลฝอยได้ 30,742 บาท เพื่อสร้างรูปเหมือนหลวงปู่ทวดเหยียบน้ำทะเลจืดและบริจาคให้ชุมชนสมหวัง	

พ.ศ.	กิจกรรม	กลุ่มเป้าหมาย	รูปแบบกิจกรรม	ผลของการทำกิจกรรม	หมายเหตุ
พ.ศ. 2552	1.โครงการการทำน้ำหมักชีวภาพ	ชุมชนที่ตั้งอยู่ริมคลองสำโรง ได้แก่ ชุมชนบ่อหว้า ชุมชนศาลาเหลือง ชุมชนหลังพาณิชย์สำโรงชุมชนริมคลองสำโรง และชุมชนเก้าเส้ง	- จัดอบรมการทำน้ำหมักชีวภาพ - การรณรงค์เทน้ำหมักชีวภาพลงคลองสำโรง	- สภาพแวดล้อมของคลองสำโรงดีขึ้น - ชุมชนเกิดจิตสำนึกที่ดี - ชุมชนสามารถบริหารจัดการทำน้ำหมักชีวภาพได้เอง	
	2. โครงการเปลี่ยนขยะเป็นกองบุญ	ประชาชนทั่วไป	นำมูลฝอยรีไซเคิลมาร่วมกิจกรรม แล้วนิมนต์พระสงฆ์มาทำพิธี	- กิจกรรมทอดผ้าป่ารีไซเคิลสามารถขายมูลฝอยได้ รวมน้ำหนักมูลฝอยทั้งหมด 4,954.50 กิโลกรัม และมีรายได้เป็นเงิน 17,666 บาท เพื่อสร้างศาลาการเปรียญที่วัดศาลาหัวยาง	
	3.โครงการธนาคารขยะ	ชุมชนวชิราซอยคี่ ชุมชนเก้าเส้ง* ชุมชนริมคลองสำโรง*	- จัดอบรมการคัดแยกมูลฝอย - ตั้งคณะกรรมการธนาคารขยะ - การเปิดธนาคารขยะโดยการสมัครเป็นสมาชิก การชั่ง การจดบันทึก การคำนวณเงิน การลงสมุดบัญชีและการถอนเงิน	- ปริมาณมูลฝอยในชุมชนลดลง - สร้างจิตสำนึกในการออมเงินให้ประชาชน - ประชาชนมีความรู้และรู้ค่าของมูลฝอยรีไซเคิล	ชุมชนวชิราซอยคี่หยุดดำเนินการ เมื่อต้นปี พ.ศ.2553 ชุมชนเก้าเส้งและชุมชนริมคลองสำโรงดำเนินการอยู่

*ชุมชนที่มีการดำเนินโครงการธนาคารขยะจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2554)

อนึ่ง โครงการใน พ.ศ. 2550-พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นช่วงที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยเน้นโครงการธนาคารขยะในชุมชน ใน พ.ศ. 2550 มีการตั้งธนาคารขยะในชุมชนสมหวัง ชุมชนวัดตีนเมรุ โดยการสนับสนุนจากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามโครงการธนาคารวัสดุรี-ไซเคิลเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน

ใน พ.ศ. 2552 มีการตั้งธนาคารขยะในชุมชนวชิราซอยคี่ ชุมชนเก้าเส้ง และชุมชนริมคลองสำโรง โดยการสนับสนุนจากสถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อม สภา-อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจัดตั้งตามโครงการธนาคารวัสดุรีไซเคิล 400 ชุมชน

4.2.2 กระบวนการนโยบาย

จากการศึกษา พบว่ากระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยแบบมีส่วนร่วม สามารถแบ่งการอธิบายได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และการประเมินผล มีรายละเอียด ดังนี้

1) การกำหนดนโยบาย ประกอบด้วยขั้นตอน 2 ขั้น ดังนี้

(1) การระบุปัญหา

การดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย เริ่มจากขั้นตอนของการระบุปัญหา เพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหา และวิธีการแก้ปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งการคิดระบุปัญหานี้ ทางเทศบาลไม่มีการศึกษาสภาพพื้นที่และไม่ได้เกิดจากสิ่งที่ประชาชนในชุมชนสะท้อนออกมา แต่เกิดจากเทศบาลและหน่วยงานภายนอกเห็นสภาพปัญหาและเล็งเห็นความสำคัญ จึงพยายามหาวิธีการแก้ปัญหาให้กับชุมชน โดยเจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นผู้กำหนด และดำเนินกิจกรรมภายในชุมชน และวางแผนการทำงานตามโครงการ หรือกิจกรรมจากหน่วยงานส่วนกลางที่ขอความร่วมมือจากเทศบาล เริ่มต้นจากเจ้าหน้าที่เทศบาลผู้รับผิดชอบโครงการชี้แจงกับแกนนำของชุมชนเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับแกนนำชุมชน มีการพูดคุยทางโทรศัพท์ และการเข้ามาพูดคุยในที่ทำการของชุมชน หลังจากนั้นทางแกนนำชุมชนเรียกประชุมประชาชนในชุมชนโดยมีเจ้าหน้าที่เทศบาลมาชี้แจงในเวลาราชการ[61]

กรณีของชุมชนสมหวัง กิจกรรมที่ริเริ่มโดยทางเทศบาลนครสงขลาเพื่อลดปริมาณมูลฝอยภายในชุมชน โดยทางเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเข้ามาพูดคุย ทำความเข้าใจกับทาง

[61] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 3 พฤศจิกายน 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 3 กรกฎาคม 2552

ประธานชุมชนก่อน ณ ที่ทำการชุมชนสมหวัง เมื่อทางประธานชุมชนเห็นด้วย และยินดีรับข้อเสนอของเทศบาล จึงได้มีการจัดประชุมภายในชุมชน[62] ส่วนชุมชนวัดตีนเมรุ กิจกรรมเริ่มจากเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลาต้องการเพิ่มจำนวนชุมชนในการเข้าร่วมโครงการธนาคารขยะ จึงจัดให้คณะกรรมการชุมชน และคณะกรรมการ อสม. ได้ศึกษาการดำเนินงานธนาคารขยะของชุมชนสมหวัง เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานในพื้นที่[63] ส่วนชุมชนวชิราซอยคี่ เริ่มต้นจากเทศบาลนครสงขลาเชิญประธาน อสม. เข้าประชุมที่สำนักงานเทศบาลนครสงขลา เพื่อให้ตัวแทนชุมชนได้รับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามูลฝอยในชุมชนจากเทศบาล[64]

(2) การตัดสินใจ

การจัดทำนโยบายเป็นการนำปัญหาที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นนโยบาย โดยมีการประชุม ชี้แจง ปรึกษาหารือร่วมกันแล้วมีการกำหนดโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ การจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลนครสงขลานั้น กองวิชาการและแผนงานเป็นฝ่ายรับผิดชอบ ส่วนการจัดทำแผนการจัดการมูลฝอยอยู่ในความรับผิดชอบของกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมไม่มีการเรียกประชุมร่วมกันทั้งเจ้าหน้าที่ภายในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมและแต่ละฝ่ายงาน เจ้าหน้าที่ของแต่ละฝ่ายงานเป็นผู้คิดโครงการโดยกำหนดให้สอดคล้องกับแนวนโยบาย วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เทศบาล ซึ่งได้ดำเนินกิจกรรมในชุมชน และมองเห็นสภาพปัญหาของชุมชน หลังจากนั้นได้มีการรวบรวมแผนภายในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเสนอต่อผู้อำนายการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณา หลังจากนั้นนำเสนอให้กองวิชาการและแผนงานเป็นผู้รวบรวมเสนอต่อผู้บริหารของเทศบาล[65]

การพิจารณาแผนพัฒนาเทศบาลนั้น คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาเทศบาล และคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลเป็นฝ่ายพิจารณา หลังจากนั้นได้นำแผนให้สภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณาแผนพัฒนาเทศบาลและงบประมาณในการบริหารงานของเทศบาล ซึ่งการพิจารณาของสภาเทศบาลเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน เมื่อสภาเทศบาลพิจารณาผ่านเห็นชอบแผนพัฒนาเทศบาลและงบประมาณการใช้จ่าย หลังจากนั้น

---

[62] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 30 สิงหาคม 2553

[63] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 24 มิถุนายน 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 30 สิงหาคม 2553

[64] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 3 กรกฎาคม 2552

[65] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 24 กรกฎาคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 10 กันยายน 2552

ผู้บริหารเทศบาลนครสงขลานำเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาลงนามเห็นชอบ แล้วนำมาประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาลและงบประมาณประจำปีในการบริหารงานของเทศบาล

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลเรื่องการทำแผนพัฒนาของเทศบาล การทำแผนพัฒนาของเทศบาลส่วนใหญ่ไม่มีการประชุมหารือร่วมกัน เนื่องจากไม่มีเวลาและมีความเร่งรีบในการทำแผนพัฒนา และประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาของเทศบาล และการพิจารณาแผนพัฒนาเทศบาลเป็นภารกิจของเจ้าหน้าที่เทศบาลเพียงฝ่ายเดียว ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจแผนพัฒนาของเทศบาล[66]

นอกจากนั้นโครงการหรือกิจกรรมการจัดการมูลฝอยในชุมชนไม่ได้เป็นการริเริ่มของเทศบาลโดยตรง แต่เป็นเพียงงานที่เทศบาลทำตามที่หน่วยงานส่วนกลางขอความร่วมมือ ได้แก่ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งมีหนังสือสั่งการขอความร่วมมือ ในการให้เทศบาลเข้าร่วมประกวดธนาคารขยะเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน และการประกวดโครงการจัดตั้งธนาคารวัสดุรีไซเคิล 400 ชุมชน

2) การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ

ในการนำเอานโยบายและแผนที่ได้รับความเห็นชอบไปสู่การปฏิบัตินั้น หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติเป็นผู้ระดมทรัพยากรมนุษย์และเงินทุน ซึ่งเจ้าหน้าที่เทศบาลต้องมีความเข้าใจและทำความเข้าใจรายละเอียดของวิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหาร รวมทั้งทำงานตามภาระหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา โดยยึดหลักกฎหมายและบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร[67] เมื่อโครงการธนาคารขยะที่ทางเจ้าหน้าที่เทศบาลเสนอต่อผู้บริหารผ่านการอนุมัติ การดำเนินกิจกรรมในชุมชนสมหวัง ชุมชนวัดตีนเมรุ และชุมชนวชิราซอยคี่ มีวิธีการดำเนินโครงการดังนี้

ชุมชนสมหวัง กิจกรรมธนาคารขยะเริ่มดำเนินการใน พ.ศ. 2550 เจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลาได้แนะนำให้ชุมชนร่วมกันคัดเลือกคณะทำงาน ในวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2550 ช่วงเวลา 17.00 น. ณ ที่ทำการชุมชน เป็นการจัดประชุมกลุ่มย่อยระหว่างกรรมการชุมชน ตัวแทนกรรมการ อสม. และตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาล เพื่อตั้งคณะกรรมการธนาคารขยะชุมชน เจ้าหน้าที่เทศบาลได้ชี้แจงบทบาท หน้าที่ของคณะกรรมการธนาคารขยะ มีการเลือกจากตัวแทนคณะกรรมการทั้งสองกลุ่มตามความสมัครใจ โดยใช้วิธีการรับรองจากตัวแทนกรรมการชุมชน และ

---

[66] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์) 26 ตุลาคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 28 ตุลาคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 22 เมษายน 2553

[67] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 10 กันยายน 2552

ตัวแทนกรรมการ อสม. ซึ่งได้คณะกรรมการธนาคารขยะจำนวน 7 คน[68] ประกอบด้วย ผู้จัดการธนาคารขยะ เจ้าหน้าที่จดบันทึก เจ้าหน้าที่คัดแยก เจ้าหน้าที่คิดเงิน เจ้าหน้าที่บัญชี เจ้าหน้าที่ควบคุมการเงิน และเจ้าหน้าที่ควบคุมการซื้อขาย หลังจากนั้นเทศบาลนครสงขลาได้มีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการธนาคารขยะของชุมชน" เพื่อความสะดวกในการดำเนินงาน[69] จากนั้น ทางเทศบาลนครสงขลามีการจัดให้ความรู้กับคณะกรรมการธนาคารขยะ ณ ห้องประชุมสารภี 2 ชั้น 5 สำนักงานเทศบาลนครสงขลา ในวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 และเทศบาลนครสงขลามีการจัดพาไปศึกษาดูงาน เรื่องการจัดการขยะแบบครบวงจร ณ เทศบาลตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลาเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2552

ชุมชนวัดตีนเมรุ กิจกรรมธนาคารขยะเริ่มดำเนินการครั้งแรกในพ.ศ. 2550 เทศบาลนครสงขลาได้แนะนำให้ชุมชนร่วมกันคัดเลือกคณะทำงานขึ้นมา โดยเน้น ความสมัครใจ ความไว้เนื้อเชื่อใจกันในหมู่ผู้ที่สามารถทำงานร่วมกันได้ และให้ความร่วมมือด้วยดี ทำให้ได้ตัวแทนมาทั้งสิ้น 4 คน ซึ่งเป็น อสม.ที่ทำงานอยู่ในชุมชน หลังจากนั้น เทศบาลนครสงขลาได้มีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการธนาคารขยะของชุมชน" เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่ธนาคารขยะของชุมชน ซึ่งประกอบด้วย ผู้จัดการธนาคารขยะ เจ้าหน้าที่คัดแยกมูลฝอย เจ้าหน้าที่ชั่งน้ำหนัก และเจ้าหน้าที่เลขานุการ โดยมี นางชูลี กาพรัตน์ เป็นผู้จัดการธนาคารขยะ[70] หลังจากนั้น การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะมีการจัดประชุมและให้ความรู้แก่ประชาชนในการคัดแยกมูลฝอย ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2551 ณ โรงแรมลี การ์เดนส์ พลาซ่า หาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดการประชุม กลุ่มที่เข้าร่วมในการอบรมส่วนใหญ่เป็นกรรมการชุมชน กรรมการ อสม.[71] ต่อจากนั้นทางเทศบาลนครสงขลามีการจัดอบรมให้ความรู้กับคณะกรรมการ-ธนาคารขยะ ณ ห้องประชุมสารภี 2 ชั้น 5 สำนักงานเทศบาลนครสงขลา ในวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 และพาไปศึกษาดูงานเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 เรื่องการจัดการขยะแบบครบวงจร ณ เทศบาลตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา[72] พร้อมทั้งมีการประชาสัมพันธ์ธนาคารขยะโดยคณะกรรมการชุมชน และ อสม.ใช้วิธีการเดินประชาสัมพันธ์ตามบ้านเรือนของประชาชน และการใช้หอกระจายข่าวของชุมชน[73]

---

[68] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 30 สิงหาคม 2553

[69] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 18 มิถุนายน 2552

[70] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 24 มิถุนายน 2552; ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 10 กรกฎาคม 2552

[71] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 24 มิถุนายน 2552

[72] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 10 กรกฎาคม 2552

[73] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 24 มิถุนายน 2552; ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 10 กรกฎาคม 2552

ชุมชนวชิราซอยคี่ กิจกรรมธนาคารขยะเริ่มดำเนินการครั้งแรกใน พ.ศ. 2552 เริ่มต้นจากเทศบาลนครสงขลาได้แนะนำให้ชุมชนร่วมกันคัดเลือกคณะทำงาน โดยเน้นผู้ที่ทำงานร่วมกันได้ จึงได้ตัวแทนมาทั้งสิ้น 5 คน ซึ่งคัดเลือกมาจากตัวแทนกรรมการ อสม. ของชุมชน หลังจากนั้นเทศบาลนครสงขลาได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการธนาคารขยะของชุมชน” โดยมีนางลีลี่ พรหมการ เป็นผู้จัดการธนาคารขยะ[74] หลังจากนั้น ทางเทศบาลนครสงขลามีการให้ความรู้กับคณะกรรมการธนาคารขยะ ณ ห้องประชุมสารภี 2 ชั้น 5 สำนักงานเทศบาลนครสงขลา ในวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 และพาไปศึกษาดูงาน เรื่องการจัดการขยะแบบครบวงจร เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ณ เทศบาลตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา ต่อจากนั้น คณะกรรมการ อสม. ได้ออกเดินประชาสัมพันธ์ตามบ้านเรือนประชาชน และแจ้งข่าวสารในที่ประชุมชมรมผู้สูงอายุวชิราฟ้าใส[75]

โดยสรุป การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลในการดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม สรุปได้ ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่เทศบาลที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการชี้แจงกับแกนนำของชุมชน เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีต่อแกนนำชุมชน มีการพูดคุยทางโทรศัพท์ และการมาพูดคุยในที่ทำการของชุมชน

2) เจ้าหน้าที่เทศบาลผู้รับผิดชอบโครงการแนะนำให้จัดตั้งคณะทำงานในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และตัวแทนประชาชนในชุมชนร่วมเป็นคณะทำงานในการดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยในชุมชน

3) มีการส่งเสริมให้ความรู้ในเรื่องการจัดการมูลฝอย โดยเทศบาลนครสงขลาจัดอบรมให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ บุคลากรของเทศบาลนครสงขลา คณะกรรมการชุมชน คณะกรรมการ อสม. และคณะทำงานของการจัดการมูลฝอยในเรื่องการคัดแยกมูลฝอย การทำธนาคารขยะ เป็นต้น ณ ห้องประชุมสารภี 2 สำนักงานเทศบาลนครสงขลา และทางเทศบาลได้จัดให้ไปดูงานนอกสถานที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยแบบครบวงจร ที่เทศบาลตำบลกำแพงเพชร

---

[74] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 5 กรกฎาคม 2552; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 6 กรกฎาคม 2552; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 8 กรกฎาคม 2552

[75] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 5 กรกฎาคม 2552; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 8 กรกฎาคม 2552; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 6 กรกฎาคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 15 ธันวาคม 2552

อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการธนาคารขยะได้เรียนรู้จากประสบการณ์ตรง

4) การประชาสัมพันธ์โครงการหรือกิจกรรมให้ทางชุมชนทราบ โดยผ่านสื่อประเภทต่างๆ เช่น รายการวิทยุชุมชน 106.25 MHz. ของเทศบาล รถเคลื่อนที่ของเทศบาล และป้ายผ้าประชาสัมพันธ์ติดตามบ้านของประธานชุมชน บ้านประธาน อสม. บริเวณที่ทำการชุมชนที่ทำการ อสม. รวมทั้งมีการแจ้งผ่านประธานชุมชน ประธาน อสม. และประธานชมรมต่างๆ ของเทศบาลนครสงขลา เพื่อให้นำข่าวสารไปชี้แจงให้กับประชาชนในชุมชนได้รับทราบ

5) ในการดำเนินธนาคารขยะชุมชนแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่เทศบาลที่เป็นแกนหลักในการดำเนินโครงการธนาคารขยะ คือ หัวหน้างานรักษาความสะอาด ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลประสานงานในการทำกิจกรรมระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่เทศบาลในการหาราคารับซื้อ การนัดวันในการดำเนินธนาคารขยะ ตลอดจนการมารับมูลฝอยจากชุมชนไปขาย โดยมีคณะกรรมการที่คอยช่วยเหลือในการทำธนาคารขยะในชุมชน จำนวน 5 คน ซึ่งไม่มีการเปลี่ยนทีมในการทำงาน โดยทำหน้าที่ คัดแยกมูลฝอย ชั่งน้ำหนัก จดบันทึก และทำบัญชี การทำงานมีการแบ่งหน้าที่ที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน และมีการให้ค่าตอบแทนในการทำงานด้วย

3) การประเมินผล

การประเมินผล เป็นขั้นตอนสุดท้ายในการกำหนดนโยบาย เพื่อค้นหาว่าการดำเนินนโยบายประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเพียงใด เป็นการวัดผลลัพธ์ที่ได้ตรงกับเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ กิจกรรมธนาคารขยะในชุมชน ไม่มีการประเมินผลอย่างเป็นทางการ เนื่องจากกิจกรรมธนาคารขยะชุมชนไม่มีความต่อเนื่องทั้งสามชุมชน[76]

การประเมินผลกิจกรรมธนาคารขยะมีเพียงการเข้าร่วมประกวดธนาคารขยะระดับชุมชนซึ่งกรมส่งเสริมคุณภาพและสิ่งแวดล้อม และสถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดดำเนินการประกวด ซึ่งเทศบาลนครสงขลาได้ส่งธนาคารขยะชุมชนสมหวัง เข้าประกวดในโครงการประกวดธนาคารวัสดุรีไซเคิล เฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน ซึ่งได้รับรางวัลชมเชยธนาคารขยะระดับประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2551 จากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[77]

---

[76] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 3 กรกฎาคม 2552

[77] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 3 กรกฎาคม 2552

4.2.3 ชุมชน

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาโครงการธนาคารขยะชุมชนในช่วง พ.ศ. 2550-พ.ศ. 2552 ได้เลือกชุมชนที่ศึกษาทั้งสิ้น 3 ชุมชนโดยคัดเลือกจากชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมการจัดการมูลฝอยของชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนสมหวัง ชุนชนวัดตีนเมรุ และชุมชนวชิราซอยคี่ ดังที่ระบุไว้ในบทที่ 2 และบทที่ 3 ดังรายละเอียดดังนี้

ชุมชนสมหวัง

1) สภาพโดยทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของชุมชน

1.1) ลักษณะทางกายภาพและอาณาเขตติดต่อ

ชุมชนสมหวังมีลักษณะเป็นชุมชนเมือง เดิมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนกุโบร์ เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545 ได้มีการแยกชุมชนสมหวังออกจากชุมชนกุโบร์พร้อมกับชุมชนมิตรเมืองลุง และชุมชนภราดร เนื่องจากการปกครองดูแลไม่ทั่วถึงทุกหลังคาเรือนและการพัฒนาชุมชนไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่[78]

ที่ตั้งของชุมชนเป็นที่ดินของเอกชนและที่ของการรถไฟ ตั้งอยู่บริเวณถนนไทรบุรีซอย 27 ถึงถนนไทรบุรีซอย 43 มีเนื้อที่ประมาณ 61 ไร่เศษ พื้นที่ส่วนใหญ่ของชุมชนเป็นที่ดินของเอกชน 50 ไร่ ร้อยละ 80 และที่ดินของการรถไฟ 10 ไร่ 2 งาน 74 ตารางวา ร้อยละ 20 มีครัวเรือนที่ปลูกสร้างบนที่ดินตนเองประมาณ 561 ครัวเรือน และปลูกสร้างบนที่ดินที่ของการรถไฟประมาณ 149 ครัวเรือน[79] อาณาเขตติดต่อของชุมชนสมหวัง มีดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ ติดกับ ชุมชนกุโบร์
ทิศใต้ ติดกับ ชุมชนมิตรเมืองลุง และภราดร
ทิศตะวันออก ติดกับ ชุมชนไทรบุรี
ทิศตะวันตก ติดกับ ถนนราษฎร์อุทิศ 1

1.2) ลักษณะเศรษฐกิจ และสังคม

ประชาชนในชุมชนสมหวัง ประกอบอาชีพรับราชการ ค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว และรับจ้างทั่วไป เป็นต้น ในชุมชนสมหวังส่วนใหญ่มีจำนวนครัวเรือน 710 ครัวเรือน มีประชากร 2,348 คน (สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครสงขลา, 30 มิถุนายน 2552) ประชาชนในชุมชนสมหวังนับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 98 ส่วนอีกร้อยละ 2 นับถือศาสนาคริสต์ และอิสลาม

---

[78] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 1 เมษายน 2552; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 10 เมษายน 2552

[79] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 10 เมษายน 2552

ภายในชุมชนสมหวังไม่มีสถานศึกษา ทำให้ประชาชนในชุมชนต้องส่งบุตรหลานไปเรียนภายนอกชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนใกล้ๆ ชุมชนที่สามารถสัญจรไปมาได้สะดวก ชุมชนมีการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับ ประเพณี วัฒนธรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีโดยที่ประชาชนในชุมชนได้แก่ วันขึ้นปีใหม่ วันเด็ก วันสงกรานต์ และวันเข้าพรรษา[80]

2) วิถีชีวิตและความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชนต่อกิจกรรมธนาคารขยะ

ประชาชนของชุมชนสมหวังส่วนใหญ่ย้ายมาจากอำเภอต่างๆ ในจังหวัดสงขลา อาทิ อำเภอระโนด อำเภอบางกล่ำ อำเภอสิงหนคร อำเภอสทิงพระ เป็นต้น ประชาชนบางส่วนมาจากต่างจังหวัด อาทิ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดพัทลุง เป็นต้น เพื่อเข้ามาประกอบอาชีพในเมืองสงขลา[81] ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ออกไปทำงานช่วงเวลาเช้า และกลับมาช่วงเวลาเย็นหรือกลางคืน ช่วงเวลากลางวันบรรยากาศภายในชุมชนมีแต่ความเงียบ บ้านเรือนของประชาชนปิดประตู ผู้อยู่อาศัยในช่วงกลางวันส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ ซึ่งมักพักผ่อนภายในบ้าน[82]

ประชาชนในชุมชนสมหวังมีการปฏิสัมพันธ์ทักทายกันเป็นประจำทุกวันในช่วงเวลาว่างหรือช่วงเวลาเย็น มีทั้งการเดินทักทายตามบ้าน หรือการนั่งเป็นกลุ่มเล็กๆ 3-5 คน บริเวณหน้าบ้าน ส่วนใหญ่พูดคุยเรื่องครอบครัว ความเป็นอยู่ในชุมชน การทำงานในชีวิตประจำวัน เป็นต้น ประชาชนในชุมชนบางครัวเรือนสามารถขอความช่วยเหลือให้เพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียงดูแลบ้านและสมาชิกในครอบครัวในยามที่ไม่อยู่บ้าน และสามารถหยิบยืมสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ภายในครัวเรือนได้[83]

ประชาชนในชุมชนสมหวังใช้ร้านน้ำชา กาแฟ และที่ทำการชุมชนเป็นสถานที่ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การจัดการประชุมในชุมชน และการจัดกิจกรรมของชุมชน ซึ่งร้านน้ำชา กาแฟในชุมชน มีเพียง 1 ร้าน ซึ่งเป็นร้านของประธาน อสม.ชุมชนสมหวัง ตั้งอยู่ด้านหน้าก่อนถึงที่ทำการชุมชนสมหวัง คนที่มานั่งดื่มน้ำชา กาแฟ มีทั้ง สมาชิกสภาเทศบาลภายในเขต ตัวแทนอสม.ของชุมชน ประธานอสม.ของชุมชนอื่น มักมาในช่วงเวลา 06.30 น.-08.00 น. มีการพูดคุยเกี่ยวกับความเป็นอยู่ การใช้ชีวิตในประจำวัน ส่วนที่ทำการชุมชนตั้งอยู่กลางชุมชนมักใช้เป็น

---

[80] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 1 เมษายน 2552; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 10 เมษายน 2552

[81] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 1 เมษายน 2552; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 10 เมษายน 2552

[82] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[83] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

สถานที่ประชุมเตรียมงานหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการทำกิจกรรมในชุมชนและทำกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน[84]

3) กลุ่มที่สำคัญในชุมชน

ภายในชุมชนสมหวังมีการรวมกลุ่มต่างๆ ที่เกิดจากการจัดตั้งโดยเทศบาลนครสงขลา ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ และเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนตลอดจนกิจกรรมภายในชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชน ดังนี้

3.1) คณะกรรมการชุมชน

ชุมชนสมหวังมีคณะกรรมการชุมชนจำนวน 2 ชุด ในแต่ละชุดมีคณะกรรมการชุมชน 15 คน ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในชุมชน คณะกรรมการชุมชนชุดที่หนึ่ง (พ.ศ. 2545-พ.ศ. 2549) มีนายนุกูล มากช่วย เป็นประธานชุมชน สถานที่ในการประชุม คือบ้านของประธานชุมชนเป็นที่ทำการชุมชน ซึ่งเป็นร้านขายอาหารภายในชุมชน เพราะไม่มีที่ทำการชุมชนอย่างถาวร[85]

ชุดที่สอง พ.ศ. 2550 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2553) มีนายอนันต์ ผ่องสุวรรณ เป็นประธานชุมชน ซึ่งประธานชุมชนเป็นคนอำเภอบางกล่ำ จังหวัดสงขลา จบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย หลังจากจบการศึกษาแล้วก็เข้ามาทำงานที่กรุงเทพมหานคร เป็นพนักงานโรงแรม หลังจากนั้นเมื่อ พ.ศ. 2521 ได้เข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองสงขลาโดยอาศัยอยู่ในชุมชนกุโบร์ก่อน มีอาชีพค้าขายก่อนที่จะได้รับเลือกเป็นประธานชุมชนเป็นกรรมการชุมชนสมหวังมาก่อนในสมัยประธานชุมชนคนเก่า เมื่อประธานชุมชนคนเก่าหมดวาระก็มาสมัครเป็นกรรมการชุมชน หลังจากนั้นทางผู้อาวุโสในทีมขอให้สมัครเป็นประธานชุมชน เนื่องจากเห็นความสามารถในการช่วยเหลืองานของชุมชน ประธานชุมชนได้สร้างที่ทำการของชุมชน โดยเช่าที่ดินของประชาชนในชุมชน เพื่อใช้ในการประชุม และจัดกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน[86]

กรรมการชุมชนคนอื่นๆ เป็นคนที่อาศัยอยู่ในชุมชน เข้ามาเป็นกรรมการชุมชนเนื่องมาจากการชักชวน หรือการเชิญชวนจากผู้อาวุโสในชุมชนซึ่งเป็นผู้จัดหากรรมการให้เข้ามาร่วมกันทำงานให้กับชุมชน โดยที่กรรมการกับประธานชุมชนไม่เคยรู้จักกันมาก่อน เมื่อทีมได้รับการคัดเลือกในการทำงานในชุมชนก็มีการประชุม ทำความเข้าใจในการทำงาน โดยมีการแบ่ง

---

[84] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[85] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553

[86] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

หน้าที่ความรับผิดชอบตามความเหมาะสม การทำงานมีการประชุมชี้แจง แจ้งข่าวสารเป็นประจำทุกเดือนเดือนละหนึ่งครั้ง เพื่อให้กรรมการชุมชนรับทราบ และติดตามงานที่ได้รับมอบหมาย[87]

ในเวลาต่อมาการทำงานของกรรมการชุมชนได้ประมาณ 6 เดือน กรรมการบางส่วนได้ร้องขอให้ทางประธานชุมชนลาออกจากตำแหน่ง แล้วทางกรรมการจะเลือกตัวแทนมาเป็นประธานชุมชนแทน แต่ทางประธานชุมชนไม่ยินยอมลาออกจนกว่าจะครบวาระ จึงทำให้กรรมการกลุ่มนี้เกิดความรู้สึกไม่พอใจ จึงมีการแตกแยกเป็นสองฝ่ายในการทำงานตลอดมา[88] หลังจากนั้นประมาณ พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา กรรมการชุมชนบางกลุ่มไม่ค่อยพอใจในการทำงาน เนื่องจากไม่มีการมาชี้แจง หรือรายงานสรุปผลในการทำงานให้ทางกรรมการรับทราบ จึงทำให้กรรมการบางคนไม่พอใจ จึงไม่มาช่วยในการทำงานของชุมชนมากนัก ทั้งการประชุมประจำเดือน การทำกิจกรรมของชุมชน การทำกิจกรรมกับทางเทศบาล รวมถึงธนาคารขยะของชุมชนด้วย[89]

3.2) คณะกรรมการ อสม.

คณะกรรมการ อสม. ของชุมชนสมหวังก่อตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ. 2545 คณะกรรมการ อสม. มี 21 คน ซึ่งมีนางพัชรี นิลแสง เป็นประธาน อสม.ชุมชนสมหวัง มีอายุ 62 ปี เป็นคนอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา เรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 หลังจากนั้นช่วยครอบครัวทำนา เมื่ออายุได้ 18 ปีแต่งงานย้ายตามสามีไปตามจังหวัดต่างๆ เพราะสามีมีอาชีพรับราชการตำรวจ หลังจากนั้น พ.ศ. 2538 ย้ายกลับมาอยู่ที่จังหวัดสงขลา และได้ประกอบอาชีพเสริมสวย ปัจจุบัน (พ.ศ. 2553) ประกอบอาชีพขายน้ำชา กาแฟ[90]

กรรมการ อสม. เป็นบุคคลที่อาสาสมัครเข้ามาทำงานด้วยตนเอง ไม่มีวาระของการทำงาน จนกว่าจะลาออก ย้ายที่อยู่ หรือเสียชีวิต ในการทำงาน อสม. 1 คน ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ 32 ครัวเรือน โดยมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามเขตพื้นที่อย่างชัดเจน เพื่อให้ครอบคลุมกับพื้นที่ทั้งหมด หน้าที่หลักของ อสม. คือ ดูแลสุขภาพของประชาชนทุกคนในชุมชน เช่น ตรวจวัดความดัน เบาหวาน หยอดโปลิโอเด็ก ดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น ดังคำกล่าวที่ว่า “อสม. ดูแลประชาชนในชุมชนทุกอย่างตั้งแต่แรกเกิดจนถึงเสียชีวิต”[91] นอกจากนั้น การทำงานมีการประชุม

---

[87] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[88] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[89] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[90] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[91] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

อสม. เดือนละหนึ่งครั้งทุกวันที่ 15 ของเดือน สถานที่นัดประชุมคือ บ้านของประธาน อสม. ซึ่งเป็นร้านน้ำชา กาแฟ และเป็นสถานที่นัดพบปะชุมนุม ประชุมของ อสม. ด้วยกัน[92]

คณะกรรมการชุมชน และกรรมการ อสม. มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบที่ต่างกันออกไป ซึ่งคณะกรรมการชุมชนมีบทบาทในการพัฒนาชุมชน ส่วนกรรมการ อสม. ดูแลสุขภาพของประชาชนในชุมชน การดำเนินกิจกรรมทางคณะกรรมการชุมชนเป็นกลุ่มแกนหลักของการดำเนินกิจกรรมในชุมชน ส่วนคณะกรรมการ อสม. เป็นผู้สนับสนุนให้ความร่วมมือกับทางคณะกรรมการชุมชน[93] แกนนำของกรรมการชุมชน และกรรมการ อสม. ร่วมมือกันในการทำงาน ไม่มีความขัดแย้งในการทำงาน สามารถขอความช่วยเหลือได้เสมอ เนื่องจากประธานชุมชนเป็นกรรมการ อสม. ด้วย จึงทำให้การดำเนินกิจกรรมในชุมชนเกิดจากความร่วมมือกัน จึงทำให้ประชาชนในชุมชนมักเข้าร่วมกิจกรรมทุกอย่าง[94]

4) การดำเนินกิจกรรมภายในชุมชน

การจัดกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนที่ดำเนินการต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี คือ งานวันขึ้นปีใหม่ งานวันเด็ก งานวันผู้สูงอายุ งานหล่อเทียนพรรษา ซึ่งแต่ละกิจกรรมที่ดำเนินการเป็นกิจกรรมที่เกิดจากชุมชนเป็นผู้คิดดำเนินการเอง โดยมีคณะกรรมการชุมชนเป็นแกนนำหลักในการทำกิจกรรม ซึ่งกลุ่มแกนนำของชุมชนให้ความเห็นว่า ประชาชนทั่วไปในชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของชุมชนอย่างสม่ำเสมอ[95]

กิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชนและมีประชาชนเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก ได้แก่ กิจกรรมในวันขึ้นปีใหม่ และกิจกรรมหล่อเทียนพรรษา เนื่องจากกิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำบุญ ความเชื่อความศรัทธาส่วนบุคคล[96]

กิจกรรมธนาคารขยะ ประธานชุมชนมีการประชุมร่วมกันในชุมชน 1 ครั้งในวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ช่วงเวลาประชุมตั้งแต่ 17.00 น.-18.00 น. ณ ที่ทำการชุมชนสมหวัง เป็นการประชุมระหว่าง ตัวแทนคณะกรรมการชุมชน ตัวแทนคณะกรรมการ อสม. ตัวแทนประชาชนในชุมชน และตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลที่รับผิดชอบ โดยมีผู้ร่วมประชุมทั้งสิ้นประมาณ 20-30 คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมแก้ไขปัญหามูลฝอยในชุมชน ในการประชุมทางเจ้าหน้าที่เทศบาลชี้แจง

---

[92] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[93] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[94] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[95] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[96] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

ให้ประชาชนเข้าใจเรื่องการจัดการมูลฝอย การคัดแยกมูลฝอย โครงการธนาคารขยะ และข้อกำหนดต่างๆ ในการดำเนินธนาคารขยะ หลังจากนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่เทศบาลชี้แจงทำความเข้าใจให้กับทางตัวแทนทราบแล้ว ทางชุมชนเห็นชอบในการจัดทำธนาคารขยะที่ทางเทศบาลเสนอ เพรา การดำเนินการดังกล่าวทำให้ลดปริมาณมูลฝอยภายในชุมชน และเป็นการสร้างรายได้ให้กับประชาชนในชุมชนด้วย[97]

ทางเทศบาลมาเปิดธนาคารขยะอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2550 โดยมีรองนายกเทศมนตรีนครสงขลามาเป็นประธาน[98] โดยธนาคารขยะเปิดทำการทุกวันอาทิตย์สัปดาห์ที่ 2 ของเดือน ตั้งแต่เวลา 16.00 น.เป็นต้นไป ในแต่ละครั้งประชาชนที่สนใจร่วมโครงการต้องสมัครเป็นสมาชิกของธนาคารขยะก่อน โดยเปิดบัญชีเพื่อให้ได้รับสมุดคู่ฝากในการบันทึกการฝากและถอนเงินที่ได้จากการนำมูลฝอยรีไซเคิลมาขายให้กับธนาคาร เมื่อประชาชนนำมูลฝอยรี-ไซเคิลมาฝากขาย คณะกรรมการธนาคารขยะทำการคัดแยกมูลฝอยและชั่งน้ำหนัก เพื่อคิดเป็นจำนวนเงินตามใบราคาที่ได้มาจากร้านรับซื้อของเก่า แล้วจึงบันทึกลงในเอกสารใบนำฝาก หลังจากนั้นคณะกรรมการธนาคารขยะทำการบันทึกรายละเอียดลงในสมุดคู่ฝาก เพื่อเก็บเป็นหลักฐานการฝากถอนของสมาชิกแต่ละคน และเมื่อปิดทำการก็มีการติดต่อให้ร้านรับซื้อของเก่ามารับซื้อมูลฝอยรีไซเคิลทั้งหมด[99]

การประชาสัมพันธ์ภายในชุมชน ใช้เสียงตามสายของชุมชนซึ่งตั้งอยู่ ณ ที่ทำการของชุมชน โดยทางประธานชุมชนพูดถึงกิจกรรมธนาคารขยะ เชิญชวนให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของธนาคาร การแนะนำ โน้มน้าวให้ประชาชนเห็นคุณค่าของมูลฝอย ให้รู้จักการคัดแยกมูลฝอย ซึ่งมีการประชาสัมพันธ์เดือนละหนึ่งครั้ง ช่วงเวลาเปิดธนาคารขยะของชุมชน[100] ส่วนกลุ่ม อสม.ของชุมชนได้มีการประชาสัมพันธ์ตามบ้านของประชาชน โดย อสม. แต่ละคนเดินบอกประชาชนตามเขตที่ตนเองรับผิดชอบในช่วงเวลาเยี่ยมบ้านเดือนละหนึ่งครั้ง โดยมีการให้ความรู้เรื่องสุขภาพของประชาชนเป็นหลัก แล้วมีการนำเรื่องมูลฝอยมาแทรกให้ประชาชนทราบโดยพูดให้เข้าใจถึงการรู้

---

[97] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 18 มิถุนายน 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา(สัมภาษณ์), 30 สิงหาคม 2553

[98] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 18 มิถุนายน 2552; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 23 มิถุนายน 2552; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์),26 มิถุนายน 2552

[99] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 10 เมษายน 2552; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 1 เมษายน 2552, 18 มิถุนายน 2552; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 23 มิถุนายน 2552; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 23 มิถุนายน 2552

[100] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 1 เมษายน 2552; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 18 มิถุนายน 2552; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 23 มิถุนายน 2552; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 23 มิถุนายน 2552

มูลค่าของมูลฝอย การคัดแยกมูลฝอย และการรู้จักนำมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่[101] และได้มีการประชาสัมพันธ์ผ่านวิทยุกระจายเสียงของเทศบาลนครสงขลา โดยทางเทศบาลมีการจัดตารางเวลาในการให้ตัวแทนชุมชนทั้ง 33 ชุมชนร่วมกันจัดรายการวิทยุของเทศบาล เพื่อนำข่าวสารภายในชุมชนมาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในเทศบาลนครสงขลารับทราบ ตลอดจนทางเทศบาลใช้รถกระจายเสียงของเทศบาลประชาสัมพันธ์ควบคู่กันด้วย[102]

การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชนสมหวัง ดำเนินงานในช่วง พ.ศ.2550 ทางผู้วิจัยขอนำเสนอเป็นช่วงเวลา ซึ่งสามารถแบ่งตามผลการดำเนินงานได้ 3 ช่วงเวลา ดังนี้

1) ช่วงเริ่มต้นการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ เจ้าหน้าที่เทศบาลได้มาสาธิต แนะนำ และให้ความรู้กับทางคณะกรรมการธนาคารขยะและประชาชนในชุมชน โดยให้คณะกรรมการธนาคารขยะได้เรียนรู้วิธีการในการดำเนินงานจากเจ้าหน้าที่เทศบาล[103]

2) ช่วงดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ ช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 ดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะทุกเดือน โดยมีผู้มาฝากเฉลี่ยเดือนละ 20 คน ช่วงเดือนที่มียอดเงินฝากมากที่สุดคือ เดือนเมษายน ขายได้เงินทั้งหมด 1,595 บาท เนื่องจากมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง โดยผ่านเสียงตามสายของชุมชน และการเดินให้ความรู้ของ อสม. ภายในชุมชน เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนมีจิตสำนึกในการรู้จักคุณค่าของมูลฝอย[104] ตลอดจนคณะกรรมการธนาคารขยะมีการเข้ามาทำหน้าที่ในการลงทะเบียน คัดแยกมูลฝอย ชั่งน้ำหนัก และจดบันทึก ร่วมกับทางเจ้าหน้าที่เทศบาลทุกครั้งในการเปิดดำเนินธนาคารขยะ ตลอดจนราคามูลฝอยที่รับซื้อจากประชาชนในชุมชนให้ราคาสูงกว่าร้านรับซื้อของเก่าด้วย[105] จึงเป็นผลให้การดำเนินธนาคารขยะของชุมชนดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

3) ช่วงที่เริ่มจะมีปัญหา ช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา ดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะไม่ครบทุกเดือน สมาชิกที่มาฝากในแต่ละเดือน ไม่เกิน 10 คน ซึ่งจากการที่ผู้วิจัยได้เข้าร่วมสังเกตการณ์การดำเนินงานมาโดยตลอด ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา ธนาคารขยะของชุมชนสมหวังเริ่มประสบปัญหา กล่าวคือ คณะกรรมการธนาคารขยะไม่ได้ร่วมกันดำเนินการเหมือนแต่ก่อน ไม่ว่าจะเป็นการลงทะเบียน การคัดแยกมูลฝอย การชั่งน้ำหนัก และการจดบันทึก กรรมการที่มามีเพียง ผู้จัดการธนาคารขยะและเลขานุการเท่านั้น ส่วนกรรมการ

---

[101] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 1 เมษายน 2552; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 23 มิถุนายน 2552

[102] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[103] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 1 เมษายน 2552

[104] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[105] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553

อีก 5 คน มาร่วมบ้างเป็นบางครั้งและกรรมการบางคนไม่มาร่วมเลย ทำให้เจ้าหน้าที่เทศบาลต้องมาช่วยดำเนินการให้กับคณะกรรมการธนาคารขยะ ซึ่งทางเจ้าหน้าที่เทศบาลและผู้นำชุมชนสะท้อนว่าติดภารกิจเร่งด่วน ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะได้ เช่น เดินทางไปอบรมที่ต่างจังหวัด ไปงานบวช งานศพ งานแต่งงาน เป็นต้น ส่วนคณะกรรมการธนาคารขยะติดภารกิจส่วนตัว ไม่มีเวลามาช่วยในการดำเนินกิจกรรม เช่น การทำธุรกิจส่วนตัว การเลี้ยงดูแลหลาน เป็นต้น[106] ตลอดจนกรรมการธนาคารขยะมีปัญหาความขัดแย้งกันเอง เนื่องจากมีความรู้สึกไม่พอใจการทำงานของประธานชุมชนในเรื่องการบริหารงบประมาณของชุมชน เพราะไม่มีการชี้แจงให้กับทางกรรมการทราบอย่างเป็นทางการมากนัก จนกรรมการบางคนมีความคิดว่ามีการทำงานอย่างไม่โปร่งใส ประกอบกับราคามูลฝอยที่ทางชุมชนรับซื้อจากสมาชิกธนาคารขยะในราคาที่ถูกกว่าร้านรับซื้อของเก่า จึงมีผลให้การดำเนินกิจกรรมของชุมชนไม่มีความต่อเนื่อง[107]

ชุมชนวัดตีนเมรุ

1) สภาพโดยทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของชุมชน

1.1) ลักษณะทางกายภาพและอาณาเขตติดต่อ

ชุมชนวัดตีนเมรุเป็นชุมชนที่ประชาชนอาศัยอยู่เป็นระยะเวลานาน ในอดีตบริเวณของชุมชนเป็นป่าช้า เรียกว่า “ป่าช้าผีสำราญ” หรือ “ป่าช้าผีสำหราญ” เป็นป่าช้าที่เก่าแก่ ระยะแรกของการเข้ามาอยู่อาศัยของประชาชนเป็นกลุ่มเล็กๆ ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพปลูกผัก เลี้ยงสัตว์เพื่อบริโภค และจำหน่าย พร้อมทั้งประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป ค้าขาย ภายหลังได้มีการล้างป่าช้าแล้วก็มีประชาชนย้ายเข้ามาอยู่อาศัย ปลูกสร้างบ้านเรือนอย่างมากมาย [108] ปัจจุบันชุมชนวัดตีนเมรุเป็นชุมชนเมือง จัดตั้งเป็นชุมชนใน พ.ศ. 2527 โดยพื้นที่ของชุมชนมีลักษณะเป็นสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีเนื้อที่ประมาณ 12 ไร่ ส่วนใหญ่เป็นที่ดินของวัด การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่มีความหลากหลาย มีทั้งโรงแรม วัด และหน่วยงานราชการต่างๆ[109] อาณาเขตติดต่อของชุมชนวัดตีนเมรุ มีดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ	ติดกับ ถนนไทรบุรี
ทิศใต้	ติดกับ ถนนราชดำเนิน

[106] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 30 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553

[107] ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 13 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนสมหวัง (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553; ตัวแทนพนักงานเทศบาลนครสงขลา(สัมภาษณ์), 14 สิงหาคม 2553

[108] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 4 เมษายน 2552

[109] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 4 เมษายน 2552

ทิศตะวันออก ติดกับ หาดชลาทัศน์

ทิศตะวันตก ติดกับ ถนนประท่า

1.2) ลักษณะเศรษฐกิจ และสังคม

ประชาชนในพื้นที่มีความหลากหลาย สมาชิกส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนทำงาน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับราชการ รับจ้างทั่วไป ค้าขาย และธุรกิจส่วนตัว ในชุมชนวัดตีนเมรุมีจำนวนครัวเรือน 168 ครัวเรือน มีประชากร 2,570 คน (สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครสงขลา, 30 มิถุนายน 2552) ประชาชนในชุมชนวัดตีนเมรุทั้งหมดนับถือศาสนาพุทธ ในส่วนประเพณี วัฒนธรรม และวันสำคัญ มีการดำเนินการต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ได้แก่ วันขึ้นปีใหม่ วันสงกรานต์ และบางกิจกรรมประชาชนในชุมชนจะเข้าร่วมกิจกรรมที่ทางเทศบาลเป็นผู้จัดขึ้น เช่น วันเข้าพรรษา วันออกพรรษา โดยภายในชุมชนมีวัด 1 แห่ง คือ วัดตีนเมรุศรีสุดาราม ซึ่งเป็นวัดที่เก่าแก่ของชุมชน คนเข้าวัดทำบุญในวันสำคัญทางพระพุทธศาสนาและเป็นสถานที่ในการประกอบพิธีกรรมศาสนาในวันสำคัญ เช่น วันพระ วันมาฆบูชา วันวิสาขบูชา วันเข้าพรรษา เป็นต้น นอกจากนี้ วัดยังเป็นสถานที่ทำการของ อสม.ชุมชน และวัดเป็นสถานที่ในการประชุมการทำประชาคมหมู่บ้าน การทำกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนด้วย เช่น กิจกรรมธนาคารขยะ การจัดงานวันสงกรานต์ เป็นต้น[110]

2) วิถีชีวิตและความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชนต่อกิจกรรมธนาคารขยะ

ประชาชนส่วนใหญ่ของชุมชนที่เข้ามาอยู่อาศัยมีทั้งคนดั้งเดิม และคนที่เข้ามาเช่าอยู่อาศัย ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ออกไปทำงานช่วงเวลาเช้า และกลับมาช่วงเวลาเย็นหรือกลางคืน ส่วนประชาชนที่ไม่ได้ประกอบอาชีพพักผ่อนภายในบ้าน[111] การรวมกลุ่มของคนในชุมชนใช้สถานที่วัดตีนเมรุ และศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) เป็นสถานที่ในการประชุม ส่วนประชาชนในชุมชนใช้ร้านขายของชำ และร้านน้ำชากาแฟที่อยู่ภายในชุมชน เป็นสถานที่ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น หรือแจ้งข่าวสารภายในชุมชน ส่วนผู้สูงอายุในชุมชนมักพบปะกันในวันพระ เนื่องจากส่วนใหญ่มาทำบุญ ฟังเทศน์ในวันพระ[112]

---

[110] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 4 เมษายน 2552

[111] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 6 กันยายน 2553

[112] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 8 กันยายน 2553; ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 6 กันยายน 2553

3) กลุ่มที่สำคัญในชุมชน

ภายในชุมชนวัดตีนเมรุมีการรวมกลุ่มต่างๆ ที่เกิดจากการจัดตั้งโดยเทศบาลนครสงขลา ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ และเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชน ตลอดจนกิจกรรมภายในชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1) คณะกรรมการชุมชน

คณะกรรมการชุมชนของชุมชนวัดตีนเมรุ มีด้วยกัน 4 ชุด ได้แก่ ชุดที่ 1 พ.ศ. 2527-พ.ศ. 2530 มีร้อยตำรวจตรีจรัส พิธภัณฑ์ เป็นประธานชุมชน ชุดที่ 2 พ.ศ. 2531-พ.ศ. 2532 มีนายเกษม หมดเกลี้ยน เป็นประธานชุมชน ชุดที่ 3 พ.ศ. 2533 มีนายประสิทธิ์ บุษบง เป็นประธานชุมชน และชุดที่ 4 พ.ศ. 2534-พ.ศ. 2554 มีนายวิจิตร ชูมณี เป็นประธานชุมชน[113]

ประธานชุมชนวัดตีนเมรุคนปัจจุบัน (พ.ศ.2554) คือ นายวิจิตร ชูมณี อายุ 77 ปี เป็นคนอำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา จบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายที่โรงเรียนวรนารีเฉลิม หลังจากนั้นได้บวชเรียน ประมาณ 20 พรรษา จนจบนักธรรมชั้นเอก หลังจากนั้นเป็นครูสอนหลักธรรมต่างๆให้กับพระสงฆ์ เมื่ออายุ 40 ปี นายวิจิตรได้มาทำงานที่ศาลเยาวชนและครอบครัว โดยทำหน้าที่อบรมเด็กและเยาวชน สอนจริยธรรมศีลธรรม ตำแหน่งควบคุมดูแลเด็ก

หลังจากนั้น นายวิจิตรได้เข้ามาทำงานช่วยเหลือสังคมในชุมชนภายหลังจากการลาออกจากงาน เนื่องจากมีความคิดว่า ชีวิตที่เกิดมาต้องตอบแทนคุณของแผ่นดิน โดยได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานชุมชน ส่วนคณะกรรมการชุมชนมี 15 คน โดยทางประธานชุมชนเป็นคนที่เลือกหากรรมการจากคนที่สามารถทำงาน หรือช่วยเหลือสังคมได้ ซึ่งกรรมการชุมชนไม่เคยเป็นกรรมการชุมชนมาก่อน[114]

การทำงานของคณะกรรมการชุมชนส่วนมากเน้นการประชุมเป็นหลัก เพื่อให้กรรมการชุมชนทุกคนมีความเข้าใจในการทำงานร่วมกัน โดยแต่ละคนทำงานในหน้าที่ที่ตนเองรับผิดชอบ แต่ใน การทำงานส่วนใหญ่กรรมการชุมชนไม่มาทำงานทุกคน เนื่องจากต้องประกอบอาชีพของตนเอง ทั้งนี้ กรรมการชุมชนที่ช่วยทำงานอย่างจริงจัง หรือทำหน้าที่แทนประธานชุมชนได้ ทั้งในการประชุม การติดต่อประสานงาน คือ นางชูลี กาฬรัตน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งประธาน อสม.[115]

---

[113] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 10 มกราคม 2554

[114] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 10 มกราคม 2554

[115] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 8 กันยายน 2553; ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 10 มกราคม 2554

3.2) คณะกรรมการ อสม.

คณะกรรมการ อสม.ของชุมชนวัดตีนเมรุ มี 11 คน โดยมีประธาน อสม. คือ นางชูลี กาพรัตน์ อายุ 49 ปี เป็นคนอำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา จบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 แล้วไม่ศึกษาต่อ ออกมาช่วยงานพ่อแม่ ประมาณ 10 ปี หลังจากนั้นแต่งงานมีครอบครัวย้ายไปอยู่ที่ชุมชนท่าสะอ้าน เมื่อพ.ศ. 2536 ย้ายครอบครัวมาอยู่ที่ชุมชนวัดตีนเมรุ มีบุตร 4 คน ซึ่งประกอบอาชีพค้าขาย การเข้ามาเป็น อสม. ในพ.ศ. 2537 โดยการชักชวนของนางขัน รัตนวิจิตร ซึ่งเป็นประธาน อสม.สมัยนั้น เนื่องจากเป็นคนชอบช่วยเหลือสังคม และอยากมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนโดยอาสาสมัครเข้ามาทำงานเอง หลังจากนั้นได้รับเลือกเป็นประธาน อสม.ของชุมชน ในพ.ศ. 2541 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2553)[116]

คณะกรรมการ อสม. ประกอบอาชีพที่หลากหลาย เช่น พยาบาล รับจ้าง และประกอบธุรกิจส่วนตัว สถานที่นัดประชุม ส่วนใหญ่ใช้ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) ซึ่งตั้งอยู่ในวัดตีนเมรุเป็นสถานที่ในการจัดประชุม[117] โดยคณะกรรมการ อสม. ทุกคนต้องผ่านการอบรมจากเทศบาลก่อนการปฏิบัติหน้าที่ทุกครั้ง กรรมการ อสม. คนอื่น เข้ามาเป็น อสม. เนื่องจากการชักชวนจาก ประธาน อสม. ให้เข้ามาช่วยเหลืองานของชุมชน การทำงานเน้นการประชุม เพื่อกระจายงาน แบ่งเขตการรับผิดชอบ และมีการติดตามงานที่มอบหมายให้ทำตลอดเวลา และแก้ปัญหาในการทำงานร่วมกัน แกนนำชุมชนวัดตีนเมรุ ส่วนใหญ่เป็นกรรมการ อสม. มีใจรัก มีความผูกพันในชุมชน มีจิตอาสา มีเวลาเต็มที่ในการทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จึงสามารถช่วยพัฒนาชุมชนให้มีความเจริญขึ้นในอนาคต[118]

กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม คือ ประธาน อสม. ที่เป็นแกนหลักในการดำเนินกิจกรรม โดยเป็นผู้ประสานงาน การจัดแบ่งหน้าที่ในการทำงาน ให้กับทางกรรมการชุมชน กับกรรมการ อสม. สืบเนื่องจากประธานชุมชนมีปัญหาด้านสุขภาพ จึงทำหน้าที่คอยหนุนเสริม ช่วยกันในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งประธาน อสม. เป็นกรรมการชุมชนด้วยอีกหนึ่งตำแหน่ง[119]

---

[116] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 8 กันยายน 2553

[117] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 8 กันยายน 2553; ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 6 กันยายน 2553

[118] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 10 กรกฎาคม 2552

[119] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 8 กันยายน 2553; ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 10 มกราคม 2554

4) การดำเนินกิจกรรมในชุมชน

ภายในชุมชนมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เป็นประจำทุกปี อาทิ วันปีใหม่ วันเด็ก วันสงกรานต์ วันพัฒนาชุมชนในวันสำคัญต่างๆ โดยมีกรรมการ อสม. เป็นแกนนำของการดำเนินกิจกรรม ซึ่งประชาชนในชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้สูงอายุ กรรมการ อสม. กรรมการชุมชนให้ความร่วมมือและเข้าร่วมกิจกรรม ส่วนประชาชนที่เข้ามาเช่าบ้าน และนักเรียน นักศึกษาไม่มีส่วนร่วม[120] ส่วนงบประมาณที่ดำเนินการจัดกิจกรรมต่างๆในชุมชนเป็นการระดมทุนในชุมชนโดยประชาชนในชุมชนช่วยกันร่วมบริจาคเงินตามความเหมาะสมในการดำเนินกิจกรรม[121]

การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ ประธาน อสม. มีการประชุมระหว่างกรรมการชุมชน กรรมการ อสม. ประชาชน และเจ้าหน้าที่เทศบาล ประมาณ 30 คนในวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2552 เวลา 14.00 น. ณ วัดตีนเมรุ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในการร่วมกันจัดการปัญหามูลฝอยในชุมชน และช่วยเพิ่มรายได้ในครัวเรือน เจ้าหน้าที่เทศบาลได้ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจเรื่องการจัดการมูลฝอย การคัดแยกมูลฝอย โครงการธนาคารขยะ และข้อกำหนดต่างๆ ในการดำเนินงานธนาคารขยะ หลังจากนั้นที่ประชุมลงมติเห็นชอบให้จัดตั้งธนาคารขยะในชุมชน[122]

ทั้งนี้ ในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ มีการเปิดธนาคารขยะอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 โดยรองนายกเทศมนตรีนครสงขลาเป็นประธาน ณ วัดตีนเมรุ ธนาคารขยะเปิดทำการทุกวันที่ 2 และวันที่ 15 ของเดือน ตั้งแต่เวลา 14.00 น. เป็นต้นไป พื้นที่ในการดำเนินงานได้ใช้พื้นที่ลานวัดตีนเมรุ[123] ในแต่ละครั้งประชาชนที่สนใจเข้าร่วมโครงการต้องสมัครเป็นสมาชิกของธนาคารขยะก่อน โดยการเปิดบัญชีเพื่อรับสมุดคู่ฝากในการบันทึกการฝากและการถอนเงินที่ได้จากการขายมูลฝอยรีไซเคิล เมื่อประชาชนนำมูลฝอยรีไซเคิลมาขาย คณะกรรมการธนาคารขยะจะทำการคัดแยกมูลฝอยและชั่งน้ำหนัก เพื่อคิดเป็นจำนวนเงินตามใบราคาที่ได้มาจากร้านรับซื้อของเก่า แล้วจึงบันทึกลงในเอกสารใบนำฝาก หลังจากนั้นคณะกรรมการธนาคารขยะบันทึกรายละเอียดลงในสมุดคู่ฝากเพื่อเก็บเป็นหลักฐานการฝากถอนของสมาชิกแต่ละคน และเมื่อปิดทำการก็มีการติดต่อให้ร้านรับซื้อของเก่ามารับซื้อขยะรีไซเคิลทั้งหมด[124]

---

[120] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 8 กันยายน 2553; ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 6 กันยายน 2553

[121] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 8 กันยายน 2553

[122] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 24 มิถุนายน 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา(สัมภาษณ์), 30 สิงหาคม 2553

[123] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 24 มิถุนายน 2552

[124] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 24 มิถุนายน 2552; ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 10 กรกฎาคม 2552

คณะกรรมการชุมชน และ อสม. มีการเดินประชาสัมพันธ์ตามบ้านเรือนของประชาชน และการใช้หอกระจายข่าวของชุมชน[125]

การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชนวัดตีนเมรุ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2550 ทางผู้วิจัยขอนำเสนอเป็นช่วงเวลา ซึ่งสามารถแบ่งได้ 3 ช่วงเวลา ดังนี้

1) ช่วงเริ่มต้นของการดำเนินธนาคารขยะ เมื่อเดือนพฤศจิกายน-เดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 เจ้าหน้าที่เทศบาลได้มาสาธิต แนะนำ และให้ความรู้กับคณะกรรมการธนาคารขยะและประชาชนในชุมชน โดยให้คณะกรรมการธนาคารขยะได้เรียนรู้วิธีการดำเนินงานจากเจ้าหน้าที่เทศบาล[126] ในช่วงแรกนี้สมาชิกธนาคารขยะนำมูลฝอยมาฝากเป็นจำนวนน้อย และสมาชิกยังไม่มีการคัดแยกมูลฝอยอย่างถูกต้อง เจ้าหน้าที่เทศบาลต้องแยกมูลฝอยใหม่ก่อนการนำชั่ง จึงทำให้เสียเวลาในการดำเนินงาน

2) ช่วงที่มีการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ ตั้งแต่เดือนมกราคม-เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2551 ทางคณะกรรมการธนาคารขยะดำเนินการตามขั้นตอนของการทำธนาคารขยะ โดยเจ้าหน้าที่ของเทศบาลทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง คอยให้คำปรึกษา ดูแลการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะทุกครั้ง ในแต่ละเดือนมีสมาชิกนำมูลฝอยมาขายประมาณ 10-15 คน ช่วงเดือนที่มียอดเงินฝากมากที่สุดคือ เดือนมิถุนายน ขายได้เงินทั้งหมด 787 บาท เนื่องจากผู้นำมีเวลาในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ และราคามูลฝอยที่รับซื้อมีราคาสูงกว่าร้านรับซื้อของเก่า และซื้อมูลฝอยทุกชนิด[127]

3) ช่วงที่ธนาคารขยะหยุดดำเนินการ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา เนื่องจากผู้จัดการธนาคารขยะมีภารกิจส่วนตัว และมีปัญหาสุขภาพทำให้ไม่พร้อมที่จะดำเนินกิจกรรม[128] ตลอดจนขาดแคลนอุปกรณ์ในการดำเนินงาน และราคาวัสดุรีไซเคิลลดน้อยลง ส่วนใหญ่ประชาชนในชุมชนนำมูลฝอยมาจำหน่ายให้ร้านรับซื้อของเก่าด้วยตนเองโดยไม่ผ่านธนาคารขยะ[129] ดังนั้นการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชนวัดตีนเมรุได้ดำเนินการ ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน-เดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 และ เดือนมกราคม-เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2551 โดยรวมแล้วธนาคารขยะดำเนินงานได้เพียง 9 เดือนก็ได้หยุดชะงักไป

---

[125] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 24 มิถุนายน 2552**;** ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 10 กรกฎาคม 2552

[126] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 24 มิถุนายน 2552

[127] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 8 กันยายน 2553; ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 6 กันยายน 2553

[128] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 24 มิถุนายน 2552

[129] ตัวแทนชุมชนวัดตีนเมรุ (สัมภาษณ์), 10 กรกฎาคม 2552

ชุมชนวชิราซอยคี่

1) สภาพโดยทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของชุมชน

1.1) ลักษณะทางกายภาพและอาณาเขตติดต่อ

ชุมชนวชิราซอยคี่เดิมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนวัดชัยมงคล ชุมชนประกอบด้วยพื้นที่บริเวณถนนวชิราซอยคู่และซอยคี่ ทางเทศบาลนครสงขลามีการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่บ้านน่ามอง และได้คัดเลือกพื้นที่วชิราเป็นพื้นที่นำร่อง และตั้งชื่อวชิราว่า “วชิราน่าอยู่” ต่อมาทางเทศบาลนครสงขลาได้จัดตั้งเป็นชุมชนวชิราน่าอยู่ทั้งซอยคู่และซอยคี่ และเวลาต่อมา พ.ศ. 2543 เทศบาลนครสงขลาได้ประกาศตั้งเป็นชุมชนตามนโยบายและระเบียบของเทศบาลนครสงขลา โดยจัดตั้งชุมชนเป็นเขต ซึ่งได้แบ่งซอยคู่เป็นเขต 3 และซอยคี่เป็นเขต 2 มาจนถึงทุกวันนี้[130] ชุมชนวชิราซอยคี่ มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง ตั้งอยู่บริเวณถนนทะเลหลวงซอย 1 ถึงถนนทะเลหลวงซอย 19 มีถนนในซอย 11 ซอยติดกับถนนสายใหญ่ 4 ด้าน คือ ถนนทะเลหลวง ถนนหลังวัดเพชรมงคล ถนนหน้าโรงเรียนเทศบาล 2 (อ่อนอุทิศ) และถนนราชดำเนินตรงข้ามศาลเยาวชนเด็กและครอบครัว[131] อาณาเขตติดต่อของชุมชนวชิราซอยคี่ มีดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ ติดกับ ถนนสายวัดเพชรมงคล

ทิศใต้ ติดกับ ถนนสายทะเลหลวง

ทิศตะวันออก ติดกับ ถนนราชดำเนินด้านตรงข้าศาลเด็กและเยาวชน

ทิศตะวันตก ติดกับ ถนนสายหน้าโรงเรียนเทศบาล 2 (อ่อนอุทิศ) จนถึงถนนสายวัดเพชรมงคล

1.2) ลักษณะเศรษฐกิจ และสังคม

ประชาชนในชุมชนวชิราซอยคี่มีความหลากหลาย สมาชิกส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับราชการ ค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว ในชุมชนวชิราซอยคี่มีจำนวนครัวเรือน 1,084 ครัวเรือน มีประชากร 3,108 คน (สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครสงขลา, 30 มิถุนายน 2552) ประชาชนในชุมชนวชิราซอยคี่ทั้งหมดนับถือศาสนาพุทธ[132] ส่วนประเพณี วัฒนธรรม และวันสำคัญมีการจัดดำเนินการต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ได้แก่ วันขึ้นปีใหม่ วันเด็ก วันสงกรานต์ เป็นต้น ภายในชุมชนมีวัด 1 แห่ง คือ วัดเพชรมงคล ซึ่งเป็นสถานที่ในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาในวันสำคัญ เช่น วันวิสาขบูชา วันมาฆบูชา วันเข้าพรรษา และกิจกรรมทางศาสนา เช่น งานทอดกฐิน

---

[130] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 29 มีนาคม 2552

[131] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 8 กรกฎาคม 2552

[132] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 29 มีนาคม 2552; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 8 กรกฎาคม 2552

งานทอดผ้าป่า เป็นต้น ส่วนใหญ่วัดใช้เป็นสถานที่ในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาในวันสำคัญเท่านั้น เนื่องจากทางเจ้าอาวาสไม่ค่อยปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในชุมชน หรือให้ความร่วมมือกับทางชุมชนในการดำเนินกิจกรรมเท่าที่ควร จึงทำให้ประชาชนในชุมชนไม่นิยมเข้าไปร่วมกิจกรรมในวัดเพชรมงคลมากนัก แต่มักไปวัดที่อยู่รอบนอกชุมชน เช่น วัดหัวป้อมนอก วัดหัวป้อมใน วัดชัยมงคล เป็นต้น[133]

2) วิถีชีวิตและความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชนต่อกิจกรรมธนาคารขยะ

ประชาชนส่วนใหญ่ของชุมชนย้ายมาจากอำเภออื่นๆ หรือจังหวัดอื่นๆ เข้ามาทำงาน และศึกษาหาความรู้ภายในเมืองสงขลา จึงทำให้มีความสัมพันธ์ที่ดีภายในชุมชน ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ออกไปทำงานช่วงเวลาเช้า และกลับมาช่วงเวลาเย็นหรือกลางคืน ส่วนใหญ่ภายในชุมชนมีผู้สูงอายุอยู่ดูแลบ้าน นอนพักผ่อนภายในบ้าน[134] ภายในชุมชนวชิราซอยคี่ส่วนใหญ่ไม่มีการรวมกลุ่มแลกเปลี่ยนความคิดเห็น[135]

3) กลุ่มที่สำคัญในชุมชน

ชุมชนวชิราซอยคี่มีกลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้น เป็นกลุ่มที่เกิดจากการจัดตั้งโดยเทศบาลนครสงขลา เป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ และเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชน ซึ่งกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ คือ กลุ่มกรรมการชุมชน กลุ่มคณะกรรมการอสม. และชมรมผู้สูงอายุวชิราฟ้าใส ที่เป็นพลังขับเคลื่อนในการดำเนินกิจกรรมภายในชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1) คณะกรรมการชุมชน

ชุมชนวชิราซอยคี่มีคณะกรรมการชุมชนจำนวน 1 ชุด ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) โดยมีนางชมนรา พลฑา เป็นประธานชุมชน นางชมนรา เป็นคนอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา จบการศึกษาคณะคุรุศาสตร์ สาขาวิทยาศาสตร์ เอกเคมี ที่วิทยาลัยครูยะลา (มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลาในปัจจุบัน) ทำงานรับราชการครูที่โรงเรียนวัดโคกสมานคุณ โรงเรียนบุญนาค หาดใหญ่ และโรงเรียนจุลสมัย ตามลำดับ หลังจากนั้นเมื่อบิดาได้เสียชีวิตได้ลาออกมาดูแล

---

[133] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 7 ธันวาคม 2553; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 3 ธันวาคม 2553; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 27 ธันวาคม 2553; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 10 มกราคม 2554

[134] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 23 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 17 สิงหาคม 2553

[135] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 17 สิงหาคม 2553

ครอบครัว ประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัว และตั้งแต่ พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป เข้ามาทำงานรับใช้สังคมโดยการเป็นประธานซอย 15 ถนนทะเลหลวง[136]

การเข้ามาเป็นประธานชุมชนของนางชมนรา เกิดจากการทำประชาคมชุมชนโดย กองสวัสดิการสังคม ซึ่งในตอนนั้นไม่มีการสมัครเป็นทีมแต่อย่างใด ให้ประชาชนในชุมชนเป็น ผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งประธานชุมชน แล้วใช้วิธียกมือลงคะแนนเสียง ส่วนกรรมการชุมชน จำนวน 15 คนนั้น ทางประธานชุมชนเป็นผู้คัดเลือกเองโดยถามความสมัครใจ และความเห็นชอบของประชาชนในช่วงการทำประชาคมชุมชน โดยกรรมการชุมชนเป็นกรรมการ อสม. ด้วยเช่นกัน[137]

คณะกรรมการชุมชนมีที่ทำการตั้งอยู่ในวัดเพชรมงคล ใช้เป็นสถานที่ประชุมกรรมการชุมชนประจำเดือน มีการดำเนินกิจกรรม หรือการแจ้งข่าวสารต่างๆ ให้ประชาชนในชุมชนได้รับทราบ โดยการออกหนังสือเชิญทุกครัวเรือนให้เข้าร่วมกิจกรรมมอบหมายให้ตัวแทนซอยเป็นผู้แจกให้กับประชาชนในซอย มีการเข้าไปพูดคุย ทักทาย สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรม เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทุกครัวเรือน[138]

3.2) คณะกรรมการ อสม.

ชุมชนมีคณะกรรมการ อสม. มาแล้ว 2 ชุด ชุดที่หนึ่ง พ.ศ. 2545 จนถึง พ.ศ. 2552 มี นางลีลี่ พรหมการ เป็นประธาน อสม. นางลีลี่ อายุ 54 ปี เป็นคนอำเภอห้วยยอด จังหวัดตรัง จบวิชาชีพตัดเย็บเสื้อผ้าที่กรุงเทพมหานคร หลังจากนั้นทำงานที่กรุงเทพมหานครประมาณ 20 ปี สมัครเป็น อสม. เนื่องจากเห็นว่าการทำงานของ อสม. ในพื้นที่ที่ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนในชุมชนให้มีชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นคนชอบงานบริการ งานช่วยเหลือสังคมและงานรับใช้สังคม กรรมการ อสม. มีจำนวนทั้งสิ้น 32 คน มีทั้งผู้อาสาสมัครเข้ามาทำงานด้วยตนเอง และประธาน อสม. ชักชวนให้เข้ามาร่วมทำงาน ต้องผ่านการอบรมก่อนการปฏิบัติงานทุกครั้ง สถานที่ในการประชุม การทำงานหรือการดำเนินกิจกรรมใช้บ้านของประธาน อสม. เป็นสถานที่ดำเนินกิจกรรมของ อสม. เช่น การประชุมประจำเดือนของ อสม. การจัดกิจกรรมธนาคารขยะ การตรวจสุขภาพประจำเดือน เป็นต้น[139]

---

[136] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 10 มกราคม 2554

[137] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 10 มกราคม 2554; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 27 ธันวาคม 2553

[138] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 10 มกราคม 2554

[139] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 17 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 23 สิงหาคม 2553

คณะกรรมการ อสม. ชุดที่สอง พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา มีนางจินตนา พ้นภัย เป็นประธาน อสม. นางจินตนา อายุ 69 ปี เป็นคนอำเภอสิงหนคร จบปริญญาตรี คณะคุรุศาสตร์ จากวิทยาลัยครูสงขลา (มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลาในปัจจุบัน) ปัจจุบันเกษียณอายุราชการแล้ว เข้ามาเป็น อสม.ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 โดยเพื่อนที่เป็น อสม. ชักชวนให้มาเป็น อสม. เมื่อทางประธาน อสม. คนเดิมได้ลาออก ทางเทศบาลเป็นผู้ประสานงานให้มีการเลือกประธาน อสม.คนใหม่ในวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2553 ที่ห้องสารภี ชั้น 2 สำนักงานเทศบาลนครสงขลา กรรมการ อสม. มี 21 คน การดำเนินงานเน้นการประชุมเพื่อชี้แจงให้กับกรรมการ อสม.รับทราบเป็นประจำทุกเดือนเดือนละหนึ่งครั้ง ณ วัดเพชรมงคล ตลอดจน อสม. ทุกคนต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย และทำรายงานส่งประจำเดือน[140]

3.3) ชมรมผู้สูงอายุวชิราฟ้าใส

ชมรมผู้สูงอายุวชิราฟ้าใส ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2550 โดยเริ่มต้นมาจาก นางลีลี่ พรหมการ ประธาน อสม. ของชุมชน กับนายดำรงกิจ แก้วละเอียด ผู้ซึ่งเป็นสามี เป็นผู้ก่อตั้ง เนื่องจากทราบการดำเนินงานของ อสม. ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ จึงคิดค้นหากิจกรรมที่ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุชุมชนได้ทำร่วมกัน จึงได้ก่อตั้งเป็นกลุ่มชมรมผู้สูงอายุ โดยมีสมาชิกในชมรมประมาณ 107 คน ส่วนใหญ่เป็น อสม.ของชุมชน และประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชน โดยมีนายดำรงกิจ แก้วละเอียด เป็นประธานชมรมผู้สูงอายุวชิราฟ้าใส มีการประชุมกันทุกเดือนเดือนละหนึ่งครั้ง ทุกวันพุธสุดท้ายของเดือน ตั้งแต่เวลา 13.00 น. เป็นต้นไป ณ บริเวณลานท้ายซอยถนนทะเลหลวง ซอย 5 มีการจัดให้ความรู้กับผู้สูงอายุ เช่น การดูแลสุขภาพ การออกกำลังกาย การคัดแยกมูลฝอย การดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ เป็นต้น [141]

แกนนำชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประธานชุมชน และอดีตประธาน อสม. ไม่มีการติดต่อ และประสานงานร่วมกันในการทำงานในชุมชน เนื่องจากแนวความคิด และวิธีการทำงานไม่สอดคล้องกัน ส่งผลให้กลุ่มกรรมการชุมชน และกรรมการ อสม.ไม่ร่วมกิจกรรมกัน ต่างฝ่ายต่างดำเนินกิจกรรมของกลุ่มตัวเอง[142]

ส่วนประธานชุมชน และประธาน อสม. คนปัจจุบัน การทำงานมีการพูดคุย ติดต่อ และประสานงาน ซึ่งกันและกัน เพราะประธาน อสม. เป็นหนึ่งในกรรมการชุมชน

---

[140] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 27 ธันวาคม 2553

[141] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 3 ธันวาคม 2553; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 7 ธันวาคม 2553

[142] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 23 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 17 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 10 มกราคม 2554

ด้วย ซึ่งในการทำงานทั้งกรรมการชุมชน และกรรมการ อสม. มีการร่วมมือในการทำงานของชุมชนตลอดจนกรรมการ อสม.มุ่งเน้นเรื่องสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ[143]

4) การดำเนินกิจกรรม

ในชุมชนมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อาทิ วันขึ้นปีใหม่ วันสงกรานต์ วันเด็ก ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวที่จัดในชุมชนเป็นการริเริ่มจากชุมชนเป็นหลัก โดยกรรมการชุมชน และกรรมการ อสม. ต่างเป็นผู้จัดกิจกรรม ตลอดจนไม่มีการจัดกิจกรรมร่วมกันในชุมชน[144]

กิจกรรมที่กรรมการชุมชน และกรรมการ อสม. จัดนั้น ในชุมชนประชาชนต่างเข้าร่วมทั้งสองกลุ่มที่จัดกิจกรรม ส่วนกิจกรรมที่ทางกรรมการชุมชน และกรรมการ อสม. มีการร่วมมือกันเป็นประจำทุกปี คือ การแข่งขันกีฬาชุมชน ซึ่งจัดโดยเทศบาลนครสงขลาที่มีการขอความร่วมมือในการทำกิจกรรมร่วมกัน[145]

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมธนาคารขยะ หลังจากที่ประธาน อสม. ได้เข้าร่วมประชุมที่สำนักงานเทศบาลนครสงขลาแล้ว ได้จัดประชุมในชุมชน ณ ที่ทำการ อสม.ของชุมชนรวม 2 ครั้ง ครั้งแรก วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2552 เป็นการประชุมคณะกรรมการ อสม. กลุ่มชมรมผู้สูงอายุ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้นประมาณ 30 คน และได้มีการเชิญเจ้าหน้าที่เทศบาลเข้าร่วมด้วย เพื่อให้ตัวแทน อสม. ของชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในการร่วมกันจัดการปัญหามูลฝอยในชุมชน ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นชอบให้จัดทำธนาคารขยะ เพราะเห็นว่าภายในชุมชนมีปริมาณมูลฝอยค่อนข้างมาก และส่วนหนึ่งเป็นขยะรีไซเคิลที่สามารถแยกและขายได้ เป็นจำนวนมาก[146] ต่อมาในครั้งที่สอง เจ้าหน้าที่เทศบาลได้มาชี้แจงกับกรรมการธนาคารขยะ เพื่ออธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับการทำธนาคารขยะ และหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำธนาคารขยะ เมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2552 ณ ที่ทำการของ อสม. ชุมชนวชิราซอยคี่ โดยมีผู้ร่วม 6 คน[147] ซึ่งกิจกรรมธนาคารขยะชุมชนวชิราซอยคี่ที่จัดขึ้นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการมูลฝอยรีไซเคิลที่เกิดขึ้นในชุมชน อีกทั้งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนเห็นคุณค่าของมูลฝอย[148]

---

[143] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 27 ธันวาคม 2553; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 10 มกราคม 2554

[144] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 23 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 17 สิงหาคม 2553

[145] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 17 สิงหาคม 2553

[146] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 29 มีนาคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 30 สิงหาคม 2553

[147] ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 30 สิงหาคม 2553

[148] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 8 กรกฎาคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 3 กรกฎาคม 2552

การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ มีการเปิดธนาคารขยะอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2552 โดยรองนายกเทศมนตรีนครสงขลาเป็นประธาน ธนาคารขยะเปิดทำการทุกวันพุธสุดท้ายของเดือน ตั้งแต่เวลา 16.00 น. เป็นต้นไป ประชาชนที่สนใจร่วมโครงการต้องสมัครเป็นสมาชิกของธนาคารขยะก่อน โดยเปิดบัญชีเพื่อให้มีสมุดคู่ฝากในการบันทึกการฝากและการถอนเงินที่ได้จากการขายมูลฝอยรีไซเคิล เมื่อประชาชนนำมูลฝอยรีไซเคิลมา คณะกรรมการธนาคารขยะทำการคัดแยกมูลฝอยและชั่งน้ำหนัก เพื่อคิดเป็นจำนวนเงินตามใบราคาที่ได้มาจากร้านรับซื้อของเก่า แล้วจึงบันทึกลงในเอกสารใบนำฝาก หลังจากนั้นคณะกรรมการธนาคารขยะจะบันทึกรายละเอียดลงในสมุดคู่ฝากเพื่อเก็บเป็นหลักฐานการฝากถอนของสมาชิก แต่ละคน และเมื่อปิดทำการก็มีการติดต่อให้ร้านรับซื้อของเก่ามารับซื้อทั้งหมด คณะกรรมการธนาคารขยะจะนำเงินสดที่ได้จากการขายมูลฝอยไปฝากไว้กับกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน[149]

ธนาคารขยะของชุมชนวชิราซอยคี่ ดำเนินงานตั้งแต่ พ.ศ. 2552 การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะทำให้ประชาชนมีความรู้ในการคัดแยกมูลฝอย และสามารถนำมาใช้ในชีวิตประจำวันได้ ส่งผลให้บริเวณชุมชนมีความสะอาดมากขึ้น จากการสัมภาษณ์คณะกรรมการธนาคารขยะ ตัวแทนได้ให้ความเห็นว่า *"ผลจากการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ ส่งผลให้ภายในชุมชนมูลฝอยลดลง ประชาชนมีการคัดแยกมูลฝอยมากขึ้น บ้านเรือนหรือบริเวณสะอาด ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เนื่องจากเห็นผลของการทำกิจกรรมในชุมชน"*[150] ทางผู้วิจัยขอนำเสนอเป็นช่วงเวลา ซึ่งสามารถแบ่งได้ 3 ช่วงเวลา ดังนี้

1) ช่วงเริ่มต้นของการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ การดำเนินการตั้งแต่เดือนมีนาคม– เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2552 เจ้าหน้าที่เทศบาลได้มาสาธิต แนะนำ และให้ความรู้กับคณะกรรมการธนาคารขยะและประชาชนในชุมชน โดยให้คณะกรรมการธนาคารขยะได้เรียนรู้วิธีการดำเนินงานจากเจ้าหน้าที่เทศบาล สมาชิกธนาคารขยะในขณะนั้นมีจำนวน 45 คน สมาชิกส่วนใหญ่เป็นตัวแทน อสม. สมาชิกของชมรมผู้สูงอายุวชิราฟ้าใส เพราะเป็นกลุ่มที่เข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนอย่างต่อเนื่อง[151] ช่วงเดือนเมษายน มีสมาชิกมาฝากมูลฝอยประมาณ 20 คน ปริมาณมูลฝอยที่ขายได้ 540.7 กิโลกรัม เป็นช่วงที่มีปริมาณมูลฝอยที่มากที่สุด

2) ช่วงที่ดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะด้วยตนเอง เดือนกรกฎาคม-เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2552 คณะกรรมการธนาคารขยะได้ดำเนินงานตามขั้นตอนของการทำธนาคารขยะ

---

[149] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 5 กรกฎาคม 2552

[150] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 5 กรกฎาคม 2552; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 8 กรกฎาคม 2552

[151] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 5 กรกฎาคม 2552; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 6 กรกฎาคม 2552

โดยมีเจ้าหน้าที่เทศบาลทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ให้คำแนะนำ และช่วยแก้ปัญหาในการดำเนินกิจกรรม ในเดือนกรกฎาคม มีสมาชิกมาฝากมูลฝอยประมาณ 9 คน ปริมาณมูลฝอยที่ขายได้ 232.9 กิโลกรัม เดือนสิงหาคม มีสมาชิกมาฝากมูลฝอยประมาณ 14 คน ปริมาณมูลฝอยที่ขายได้ 299.4 กิโลกรัม

กิจกรรมธนาคารขยะตั้งแต่เดือนมีนาคม-สิงหาคม พ.ศ. 2552 สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งมีกลุ่ม อสม.เป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ ตลอดจนมีผู้นำที่เป็นแกนหลักในการทำงาน มีการประสานงานติดต่อกันระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่เทศบาลเกี่ยวกับการรับซื้อมูลฝอย ราคาในการรับซื้อมูลฝอย การดำเนินงานของธนาคารขยะ เป็นต้น[152]

3) ช่วงที่การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ เริ่มมีปัญหาตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา จากการที่ผู้วิจัยได้สังเกตการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ พบว่า คณะกรรมการธนาคารขยะไม่ได้ร่วมกันดำเนินงานเหมือนที่ผ่านมา กรรมการที่มาดำเนินการมีเพียงบางคน คือ ผู้จัดการธนาคารขยะและเลขานุการเท่านั้น ส่วนกรรมการธนาคารขยะอีก 3 คน มาร่วมบ้างเป็นบางครั้ง เนื่องจากติดภารกิจส่วนตัว เช่น การทำธุรกิจส่วนตัว การเลี้ยงดูบุตรหลาน การดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน เป็นต้น จึงไม่มีเวลามาร่วมเป็นเจ้าหน้าที่ธนาคารขยะ ทำให้เจ้าหน้าที่เทศบาลต้องมาช่วยดำเนินงานธนาคารขยะในชุมชนให้กับคณะกรรมการธนาคารขยะ

ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา ทางผู้ให้เช่าที่ดินเพื่อใช้ดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ ได้ยกเลิกสัญญาการเช่าที่โดยให้ดำเนินการถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 เท่านั้น ทำให้ไม่มีสถานที่สำหรับทำกิจกรรม[153]

นอกจากนี้ ปัญหาที่พบอีกประการหนึ่งคือ ในเดือนมกราคม พ.ศ.2553 คณะกรรมการธนาคารขยะ จำนวน 5 คน ได้ตัดสินใจลาออก เนื่องจากต้องประกอบอาชีพ ทำให้ไม่มีเวลามาทุ่มเทในการขับเคลื่อนกิจกรรมได้ โดยเริ่มจากการที่ประธาน อสม.ลาออก และหลังจากนั้นคณะกรรมการธนาคารขยะได้ลาออกในเวลาต่อมา จึงทำให้ไม่มีแกนนำชุมชนมาดำเนินกิจกรรม ธนาคารขยะจึงได้หยุดชะงักนับแต่นั้นเป็นต้นมา[154]

โดยสรุป การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชนวชิราซอยคี่ได้ดำเนินการ ตั้งแต่เดือนมีนาคม-เดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 ดำเนินการเพียง 10 เดือน หลังจากนั้นธนาคารขยะได้หยุดดำเนินการลงนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

---

[152] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 23 สิงหาคม 2553; ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 17 สิงหาคม 2553

[153] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 28 ตุลาคม 2552

[154] ตัวแทนชุมชนวชิราซอยคี่ (สัมภาษณ์), 27 มกราคม 2553; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 15 มีนาคม 2553

สรุปได้ว่า นโยบายการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครสงขลา พบว่าผู้บริหารทั้งสองสมัยมีนโยบายในการจัดการมูลฝอย แต่เป็นเพียงนโยบายกว้างๆ และมีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยที่มุ่งเน้นความสะอาดของเมือง การกำหนดนโยบาย การระบุปัญหาในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ เป็นการค้นหาปัญหาที่ไม่ได้ดูจากสภาพปัญหาภายในพื้นที่ เป็นการรับโครงการหรือกิจกรรมจากหน่วยงานส่วนกลางมาดำเนินการในชุมชน โดยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม คือ ผู้บริหารเทศบาล ส่วนการนำนโยบายและแผนมาปฏิบัตินั้น โครงการและกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชน ส่วนใหญ่เป็นโครงการและกิจกรรมที่หน่วยงานส่วนกลางกำหนดลงมา ประชาชนไม่ได้มีส่วนในการคิดริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมด้วยตนเอง รวมทั้งไม่มีการประเมินผลอย่างเป็นระบบ ทั้งก่อนดำเนินกิจกรรม ระหว่างดำเนินกิจกรรม และหลังดำเนินกิจกรรม มีเพียงการประเมินผลจากหน่วยงานภายนอก และทำให้ชุมชนสมหวังได้รับรางวัล ซึ่งประชาชนในชุมชนเห็นว่าเป็นความภาคภูมิใจของประชาชน แต่ก็ไม่สามารถทำให้กิจกรรมธนาคารขยะอยู่ได้อย่างยั่งยืน

การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะทั้ง 3 ชุมชน โดยเทศบาลเป็นฝ่ายนำเสนอโครงการ และกิจกรรม ซึ่งใน พ.ศ. 2550 ชุมชนสมหวังและชุมชนวัดตีนเมรุ ทำกิจกรรมธนาคารขยะภายใต้โครงการประกวดธนาคารวัสดุรีไซเคิลเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน ส่วนใน พ.ศ. 2552 ชุมชนวชิราซอยคี่ ดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะภายใต้โครงการจัดตั้งธนาคารขยะรีไซเคิลระดับชุมชน 400 ชุมชน

การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะไม่ได้เกิดจากความต้องการของคนในชุมชนเองในการดำเนินงานธนาคารขยะของทั้ง 3 ชุมชน ผู้มีบทบาทสำคัญในกิจกรรมธนาคารขยะ คือ เจ้าหน้าที่เทศบาล ทุกครั้งที่มีการทำกิจกรรมธนาคารขยะในชุมชน เจ้าหน้าที่เทศบาลและทีมงานเข้าดำเนินการตามวันเวลาที่ได้กำหนดไว้ มีเพียงกลุ่มแกนนำในชุมชนเท่านั้นที่เข้ามาร่วมทำงานในกิจกรรมธนาคารขยะ คือ ประธานชุมชน แกนนำ อสม. ส่วนประชาชนเป็นผู้เข้าร่วมกิจกรรม เมื่อทางแกนนำ หรือ ทางเจ้าหน้าที่เทศบาลไม่ว่าง หรือไม่สะดวกในการดำเนินกิจกรรม ก็ไม่สามารถดำเนินตามวันเวลาที่กำหนดไว้

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การศึกษากระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา มีวัตถุประสงค์เพื่อประมวลแนวทางการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อศึกษานโยบาย กระบวนการนโยบาย และการดำเนินงานการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) สามารถสรุปผลและอภิปรายผลการวิจัย รวมทั้งข้อเสนอแนะ ได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

การศึกษากระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา ผู้วิจัยสรุปผลการวิจัย ดังนี้

ในขั้นตอนของการประมวลกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลโดยการทบทวนจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหลักทฤษฎี และกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลตำบลกำแพงเพชรและเทศบาลตำบลปริก จังหวัดสงขลา และเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก และการสัมภาษณ์ผู้มีความรู้ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่า นโยบายต้องเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ มีความชัดเจนในส่วนของเนื้อหานโยบาย และผู้ปฏิบัติ ตลอดจนนโยบายของผู้บริหารต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการสนับสนุนงบประมาณเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ นโยบายจะต้องกำหนดขึ้นจากสภาพปัญหาของพื้นที่

สำหรับกระบวนการนโยบาย ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดนโยบาย เริ่มจากการระบุปัญหา เป็นการค้นหาปัญหาภายในพื้นที่ และการระบุปัญหาที่มาจากหน่วยงาน

ภายนอกที่เข้ามาช่วยในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากนั้นเป็นการตัดสินใจร่วมกันในการกำหนดโครงการหรือกิจกรรม 2) การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ มีองค์ประกอบที่สำคัญของการปฏิบัติ ได้แก่ การมีกิจกรรมที่หลากหลาย ซึ่งเป็นทางเลือกของประชาชนในการเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชน ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชน ถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างต่อเนื่อง รวมถึงในการประสานงานในการทำกิจกรรมทั้งในฝ่ายเจ้าหน้าที่เทศบาลและการประสานความร่วมมือกับผู้ที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง และ 3) การประเมินผล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีการประเมินผลโดยการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดในพื้นที่อย่างเป็นระบบ

ส่วนของชุมชน พบว่า ความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชน ส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้กิจกรรมเป็นเครื่องมือในการสร้างความสัมพันธ์ กลุ่มในชุมชนมีการประสานงานกัน ให้ความร่วมมือช่วยเหลือกันในการดำเนินกิจกรรม และแกนนำชุมชนมีความเข้าใจเรื่องมูลฝอย การจัดการมูลฝอยเป็นอย่างดี และมีบทบาทในการประสานงานทั้งภายในชุมชนและภายนอกชุมชนในการดำเนินกิจกรรมของชุมชน

ในการศึกษานโยบาย กระบวนการนโยบาย และผลการดำเนินงานการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา พบว่า นโยบายเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2548-พ.ศ. 2552) สมัยอดีตนายกเทศมนตรีอุทิศ ชูช่วย มีวิสัยทัศน์เน้นการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่ น่าเที่ยว ส่วนการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมผ่านโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่ทางเทศบาลได้ดำเนินการ เช่น โครงการธนาคารขยะ โครงการคัดแยกมูลฝอยภายในชุมชน โครงการคัดแยกมูลฝอยที่ย่อยสลายได้ไปทำน้ำหมักชีวภาพ เพื่อลดปริมาณมูลฝอยในชุมชน และใน พ.ศ. 2553 สมัยนายกเทศมนตรีพีระตันติเศรณี มีวิสัยทัศน์ให้นครสงขลา 2560 เป็นนครแห่งความสุขและอนาคตที่ยั่งยืน ซึ่งในส่วนของการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม มุ่งเน้นการจัดการมูลฝอยแบบครบวงจร โดยมีเป้าหมายให้เหลือปริมาณมูลฝอยที่นำไปฝังกลบให้น้อยที่สุด ส่วนนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม พบว่ายังไม่มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจน การดำเนินการเป็นเฉพาะกิจกรรม และขาดความต่อเนื่อง รวมถึงไม่มีการสนับสนุนงบประมาณเป็นประจำทุกปี

สำหรับกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดนโยบาย เริ่มจากการระบุปัญหาเพื่อให้มีการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ แต่ขาดขั้นตอนในการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ

ของพื้นที่ ที่สำคัญโครงการที่เกิดขึ้นนี้ส่วนหนึ่งมาจากการรับนโยบายจากส่วนกลางเพื่อมาดำเนินการในระดับเทศบาล 2) การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ เริ่มจากเจ้าหน้าที่เทศบาลชี้แจงทำความเข้าใจกับแกนนำของชุมชน จัดตั้งคณะทำงานในการดำเนินโครงการ มีการให้ความรู้ในเรื่องการจัดการมูลฝอย จัดการประชาสัมพันธ์โครงการหรือกิจกรรมให้ทางชุมชนทราบ และ 3) การประเมินผล ไม่มีการประเมินผลอย่างเป็นระบบ ทั้งในระหว่างดำเนินโครงการ และหลังดำเนินโครงการ มีเพียงการส่งธนาคารขยะชุมชนสมหวัง เข้าประกวดในโครงการประกวดธนาคารวัสดุรีไซเคิล เฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน และได้รับรางวัลชมเชยธนาคารขยะระดับประเทศประจำปี 2551

กิจกรรมธนาคารขยะของชุมชนสมหวัง จัดตั้งขึ้นโดยเทศบาลดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการประกวดธนาคารวัสดุรีไซเคิลเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน และกลุ่มที่มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม คือ กลุ่มกรรมการชุมชน และกลุ่ม อสม. โดยธนาคารขยะจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2550 จากการที่เจ้าหน้าที่เทศบาลใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการติดต่อกับแกนนำชุมชนในการที่จะดำเนินกิจกรรม มีการจัดอบรมให้ความรู้ การศึกษาดูงานนอกสถานที่ให้กับคณะกรรมการธนาคารขยะ ส่วนการประชาสัมพันธ์ใช้เสียงตามสายของชุมชน วิทยุชุมชนของเทศบาล พร้อมทั้งกลุ่ม อสม. ประชาสัมพันธ์ตามบ้านเรือนของประชาชนในชุมชน

ช่วงเริ่มต้นการดำเนินกิจกรรมเจ้าหน้าที่เทศบาลได้มาสาธิต แนะนำ และให้ความรู้กับทางคณะกรรมการธนาคารขยะและประชาชนในชุมชน หลังจากนั้นคณะกรรมการธนาคารขยะเป็นผู้ดำเนินการในครั้งต่อไป โดยมีเจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นพี่เลี้ยงในแต่ละครั้ง จนทางเจ้าหน้าที่เทศบาลได้ส่งธนาคารขยะเข้าประกวด ใน พ.ศ. 2551 ได้รับรางวัลชมเชยในการประกวดธนาคารวัสดุรีไซเคิลเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน หลังจากนั้นมีการดำเนินงานถึง พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา พบว่า คณะกรรมการธนาคารขยะแต่ละฝ่ายมาดำเนินการไม่ครบ เนื่องจาก คณะกรรมการธนาคารขยะบางคนติดภารกิจส่วนตัว รวมทั้งมีความขัดแย้งที่เกิดจากการดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชน จึงทำให้การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง และหยุดดำเนินการไปเอง

กิจกรรมธนาคารขยะของชุมชนวัดตีนเมรุ จัดตั้งขึ้นโดยเทศบาลดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการประกวดธนาคารวัสดุรีไซเคิลเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน และกลุ่มที่มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมคือ กลุ่ม อสม. โดยธนาคารขยะจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2550 มีการจัดอบรมให้ความรู้ การศึกษาดูงานนอกสถานที่ รวมทั้งการประชาสัมพันธ์กิจกรรมได้แก่ การเดินประชาสัมพันธ์ตามบ้านเรือน และการใช้หอกระจายข่าวของชุมชน

การดำเนินงานในระยะแรกของธนาคารขยะ เจ้าหน้าที่เทศบาลได้เข้ามาสาธิต แนะนำ และให้ความรู้แก่คณะกรรมการธนาคารขยะและประชาชนในชุมชนวัดตีนเมรุเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานธนาคารขยะ หลังจากนั้นคณะกรรมการธนาคารขยะเป็นผู้ดำเนินการในครั้งต่อไป โดยมีเจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นพี่เลี้ยงในแต่ละครั้ง จนกระทั่งหยุดดำเนินการในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา โดยรวมแล้วธนาคารขยะดำเนินงานได้เพียง 9 เดือน เนื่องมาจากผู้จัดการธนาคารขยะชุมชนมีภารกิจส่วนตัว ปัญหาสุขภาพ รวมทั้งการขาดแคลนอุปกรณ์ในการดำเนินงาน และราคาวัสดุรีไซเคิลลดลง

ส่วนกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชนวชิราซอยคี่ จัดตั้งขึ้นโดยเทศบาลดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการจัดตั้งธนาคารขยะรีไซเคิลระดับชุมชน 400 ชุมชน กลุ่มที่มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมคือ กลุ่มอสม.โดยมีขั้นตอนในการจัดตั้งธนาคารขยะชุมชนจากการที่เทศบาลได้เชิญประธาน อสม. ของชุมชนเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาขยะในชุมชน โดยธนาคารขยะเกิดเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2552 มีการจัดอบรมให้ความรู้ การศึกษาดูงานนอกสถานที่ รวมทั้งการประชาสัมพันธ์กิจกรรม ได้แก่ การเดินประชาสัมพันธ์ตามบ้านเรือนในชุมชน

การดำเนินงานในระยะแรกเจ้าหน้าที่เทศบาลได้เข้ามาสาธิต แนะนำ และให้ความรู้แก่คณะกรรมการธนาคารขยะ หลังจากนั้นจึงให้คณะกรรมการธนาคารขยะดำเนินงานกันเอง โดยมีเจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นพี่เลี้ยง จนกระทั่งช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2552 การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะเริ่มมีปัญหา พบว่า คณะกรรมการธนาคารขยะติดภารกิจส่วนตัวไม่มีเวลามาร่วมเป็นเจ้าหน้าที่ของธนาคารขยะ ไม่มีสถานที่สำหรับทำกิจกรรม ตลอดจนประธาน อสม. ลาออก และหลังจากนั้นคณะกรรมการธนาคารขยะได้ลาออกในเวลาต่อมา จึงทำให้ไม่มีแกนนำชุมชนมาดำเนินกิจกรรม ธนาคารขยะจึงได้หยุดชะงักนับแต่นั้นเป็นต้นมา การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะดำเนินการได้ 10 เดือน

5.2 อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเรื่องกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม:กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา พบว่า ในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว มีประเด็นที่น่าสนใจโดยสามารถแยกอภิปรายเป็นสองส่วนหลักๆ คือ ฝ่ายเทศบาล และฝ่ายชุมชน มีรายละเอียดดังนี้

5.2.1 เทศบาล

ในส่วนของเทศบาล การดำเนินการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้แบ่ง การนำเสนอออกเป็นสองส่วน คือ นโยบายของผู้บริหารในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม และกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม มีรายละเอียดดังนี้

5.2.1.1 นโยบายของผู้บริหารในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม

นโยบายเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรม ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบันและกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีการประกาศเป็น ลายลักษณ์อักษร (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2550: 8) ผู้บริหารต้องยึดถือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ โดยต้องผ่านการตัดสินใจที่นำมาเป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งมีลักษณะเจาะจงและมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม (สุรสิทธิ์ วชิระขจร, 2549: 8-11)

นโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายของผู้บริหาร โดยอยู่ในยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการบริหารจัดการต้องขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ในการจัดการมูลฝอย ซึ่งในการกำหนดนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ต้องมีองค์ประกอบหรือคุณลักษณะที่ดีของนโยบาย โดยผู้วิจัยนำเสนอสองส่วน คือ ความชัดเจนของนโยบาย และความต่อเนื่องของนโยบาย ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่ดีที่สำคัญของนโยบาย ดังนี้

1) ความชัดเจนของนโยบาย

นโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา ผู้บริหารได้ให้ความสำคัญกับการจัดการมูลฝอย เพราะปัญหามูลฝอยเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ ทำให้นโยบายการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครสงขลาให้ความสำคัญกับการจัดการมูลฝอยแบบรายวัน ดังระบุไว้ในคำแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลของนายอุทิศ ชูช่วย เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2551 และเอกสารแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ว่า *"มุ่งเน้นการพัฒนาปรับปรุงงานด้านการรักษาความสะอาดให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น การกำจัดมูลฝอยให้ทั่วถึง มีมูลฝอยเหลือตกค้างในแต่ละวันน้อยที่สุด รวมทั้งสนับสนุนโครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดการคัดแยกมูลฝอย และกำจัดมูลฝอยอย่างมีระบบที่ดำเนินการในชุมชน เช่น โครงการธนาคารขยะ โครงการคัดแยกมูลฝอย เป็นต้น เพื่อให้เหลือมูลฝอยที่นำไปฝังกลบน้อยที่สุด อันเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและยืดอายุบ่อฝังกลบมูลฝอยให้สามารถใช้ได้อย่างยาวนานต่อไป"* (เทศบาลนครสงขลา, 2551: 3 และ เทศบาลนครสงขลา, 2553: 47)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานเกี่ยวกับมูลฝอยมีนโยบายที่จำเป็นต้องมีความชัดเจน ดังจะเห็นได้จาก เทศบาลตำบลปริก ที่ผู้บริหารเทศบาลได้ให้แนวคิดที่ชัดเจนว่า*"มูลฝอยเกิดจากในครัวเรือน การจัดการมูลฝอยต้องเริ่มที่ครัวเรือนเป็นจุดสำคัญของการแก้ปัญหามูลฝอย"* จึงได้วางแนวทางการแก้ปัญหามูลฝอยเป็นนโยบายหลักของเทศบาล (ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก (สัมภาษณ์), 16 มีนาคม 2552) นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ผู้บริหารเทศบาลตำบลกำแพงเพชร ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหามูลฝอยจึงได้ประกาศเป็นนโยบายหลัก ดังคำกล่าวที่ว่า *"ทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันในการจัดการมูลฝอยถือว่าเป็นวาระแห่งชีวิต"* (ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลตำบลกำแพงเพชร (สัมภาษณ์), 14 มกราคม 2552)

แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารทั้งสองเทศบาลนั้นให้ความสำคัญในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมเป็นอย่างมากมีนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่ชัดเจนและสามารถเข้าใจได้ง่าย ส่งผลให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติดำเนินงานได้เป็นอย่างดี มีการคิด สนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยตลอดเวลา เช่น โครงการคัดแยกมูลฝอยในชุมชน โครงการทอดผ้าป่ารีไซเคิล โครงการทำน้ำหมักชีวภาพ เป็นต้น เนื่องจากมีความเข้าใจในนโยบายของผู้บริหารอย่างแท้จริง

ในขณะที่ นโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของผู้บริหารเทศบาลนครสงขลาเป็นการให้แนวการปฏิบัติอย่างกว้างๆ ไม่ค่อยมีความชัดเจน ตลอดจนไม่ได้เป็นนโยบายหลักในการบริหารจัดการของเทศบาล เพราะการจัดการมูลฝอยถือเป็นงานประจำที่ต้องดูแลรับผิดชอบตามหน้าที่ ส่งผลให้โครงการหรือกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีน้อยในชุมชน

ดังนั้น นโยบายต้องมีความชัดเจน โดยต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ (Bre and deLeon, 1983: 265-274 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543: 431-445) ลักษณะของความชัดเจนของนโยบายดังกล่าว ส่งผลให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ โดยมีการกำหนดวิธีการในการปฏิบัติ ตลอดจนมีการจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินการตามความเหมาะสมของพื้นที่

2) ความต่อเนื่องของนโยบาย

โครงการหรือกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลานั้น ผู้บริหารเน้นการจัดเก็บรายวัน และการรักษาความสะอาดของพื้นที่ เพราะจังหวัดสงขลาเป็นเมืองท่องเที่ยว ทำให้เทศบาลพยายามผลักดันโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ แต่โครงการที่

เกิดขึ้นมาจากความต้องการของหน่วยงานส่วนกลางคือ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ขอความร่วมมือกับเทศบาลนครสงขลาในการจัดทำโครงการธนาคารขยะเพื่อส่งธนาคารขยะเข้าประกวด ใน พ.ศ. 2550 ประกวดธนาคารวัสดุรีไซเคิลเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน และ ใน พ.ศ. 2552 ประกวดธนาคารวัสดุรีไซเคิล 400 ชุมชน

การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะทั้ง 3 ชุมชน คือ ชุมชนสมหวัง ชุมชนวัดตีนเมรุ ได้รับการสนับสนุนจากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่วนชุมชนวชิราซอยคี่ ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในการสนับสนุนความรู้ งบประมาณ และอุปกรณ์ในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นผู้ดูแลในการดำเนินกิจกรรม จนธนาคารขยะทั้ง 3 ชุมชนได้หยุดดำเนินการสาเหตุหนึ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากเทศบาลไม่มีการกระตุ้น หรือสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินกิจกรรม

ตามลักษณะที่ดีของนโยบายของ กุลธน ธนาพงศธร (อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548:18) และ Terry (อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 18-19) กล่าวว่า นโยบายที่มีความต่อเนื่อง เป็นนโยบายที่ได้กำหนดเพื่อตอบสนอง หรือเพื่อประโยชน์กับบุคคลส่วนรวม ตลอดจนมีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้ มีการแถลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งสามารถทำให้เกิดความเข้าใจได้อย่างชัดเจน ในความเป็นจริงแล้ว การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมสิ่งที่สามารถให้ดำเนินการต่อไปได้ คือ การจัดสรรงบประมาณในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ดังเช่นของ เทศบาลตำบลกำแพงเพชร มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทุกปี ซึ่งงบประมาณที่จัดสรรมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเสมอ ดังเช่น ใน พ.ศ. 2545 มีการดำเนินโครงการธนาคารขยะชุมชนสาขาที่ 5 และใน พ.ศ. 2546 ดำเนินการจัดตั้งธนาคารขยะและจัดการขยะแบบบูรณาการที่โรงเรียนบ้านชายคลอง ซึ่งการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะยังดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2554)

ส่วนเทศบาลตำบลปริก การจัดสรรงบประมาณในด้านการจัดการมูลฝอย ดังใน พ.ศ. 2550 มีการใช้งบประมาณทั้งหมด 180,000 บาท โดยการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมด้านการจัดการมูลฝอย นอกเหนือจากนั้นมีการจัดสรรงบประมาณโครงการหรือกิจกรรมที่มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องในเรื่องการจัดการมูลฝอย ประกอบด้วย การรณรงค์การรักษาความสะอาด โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองปริก โครงการเมืองน่าอยู่ชุมชนน่าอยู่ เป็นต้น (เทศบาลตำบลปริก, 2551: 39) การดำเนินงานดังกล่าวจึงส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมสามารถดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2554)

จะเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง โดยมีการบรรจุอยู่ในแผนของหน่วยงาน ต้องมีการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเป็นประจำทุกปี เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ โดยทำให้เจ้าหน้าที่เทศบาลสามารถคิดหาแนวทางในการทำงาน การพัฒนา การปรับปรุงโครงการหรือกิจกรรมให้สามารถดำเนินการได้ และเกิดความยั่งยืนในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของชุมชน

5.2.1.2 กระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม

1) การกำหนดนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม

ในกระบวนการนโยบายการกำหนดนโยบายเป็นการริเริ่มในการที่จะกำหนดนโยบายให้นำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งการจัดทำนโยบายมีด้วยกัน 2 ขั้นตอน คือ การระบุปัญหา และการตัดสินใจ ดังนี้

(1) การระบุปัญหา

ในขั้นตอนการระบุปัญหาเพื่อจัดทำโครงการการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลาที่เกิดขึ้นนั้นทั้ง 3 ชุมชน ล้วนแต่ไม่ได้มีการค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ หรือมาจากการริเริ่มของประชาชน แต่เกิดจากหน่วยงานส่วนกลางที่ขอความร่วมมือให้ทางเทศบาลเข้าร่วมโครงการหรือกิจกรรม โดยที่เทศบาลเป็นผู้คัดเลือกชุมชนในการดำเนินกิจกรรม

ในขณะที่ การศึกษากรณีตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น พบว่าขั้นตอนการระบุปัญหาเพื่อกำหนดนโยบายนั้นสิ่งสำคัญต้องประกอบด้วย 1) ปัญหาและความต้องการในการแก้ปัญหาที่มาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในพื้นที่ ดังเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ที่ในพื้นที่ประสบปัญหามีปริมาณมูลฝอยมากขึ้น ทำให้ อบต. ดอนแก้ว ได้มีการจัดทำแผน และโครงการต่างๆ ในการจัดการมูลฝอย เช่น การจัดฝึกอบรมประชาชนในตำบลในโครงการสร้างจิตสำนึกในการคัดแยกมูลฝอยเพื่อลดปริมาณมูลฝอย การฝึกอบรมการทำปุ๋ยชีวภาพ การแปรรูปจากมูลฝอยให้สามารถกลับมาใช้ใหม่ และการทัศนศึกษาดูงานการคัดแยกมูลฝอย เพื่อหาแนวทางแก้ปัญหามูลฝอยในพื้นที่ เป็นต้น และ 2) การร่วมกันหาปัญหาระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนในพื้นที่ ดังเช่น เทศบาลตำบลกำแพงเพชร ปัญหาที่พบเจอ คือ ปริมาณมูลฝอยเพิ่มขึ้นส่งผลให้สถานที่กำจัดมูลฝอยไม่เพียงพอ จึงต้องหาวิธีการที่สามารถลดปริมาณมูลฝอยให้ลดน้อยลง พร้อมทั้งมีการให้ประชาชนในชุมชนที่มีความรู้ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมกับ

ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ในการเสนอปัญหาและข้อเสนอแนะในการจัดทำนโยบาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การระบุปัญหาเป็นสิ่งสำคัญ โดยต้องมาจากสภาพปัญหาที่แท้จริงภายในพื้นที่จริง เพื่อเป็นการสะท้อนและหาแนวทางการแก้ไขได้อย่างถูกต้อง โดยถือว่าอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการกำหนดนโยบาย

นอกจากนั้น ในขั้นตอนการระบุปัญหาหน่วยงานภายนอกถือว่ามีส่วนสำคัญมากที่เข้ามาช่วยเหลือในการค้นหาปัญหาของพื้นที่ ดังเช่นที่ เทศบาลตำบลปริก ซึ่งจุดเริ่มต้นของการจัดการมูลฝอยมาจากการที่ปริมาณมูลฝอยในชุมชนมากขึ้น และพ.ศ. 2543 มีการเข้ามาทำวิจัยในพื้นที่จากคณาจารย์และนักศึกษาคณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จึงทำให้ทราบข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับมูลฝอยในพื้นที่ ทางผู้บริหารจึงเห็นความสำคัญ โดยมีการออกนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นการจัดการมูลฝอยอย่างจริงจัง ส่วนเทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลได้ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยนเรศวรจัดทำข้อเสนอโครงการร่วมกันและเสนอรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเพื่อขอความช่วยเหลือในการดำเนินการ รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จึงมอบหมายให้สำนักงานความร่วมมือทางวิชาการของประเทศเยอรมันประจำประเทศไทย (GTZ) ที่มีผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการมูลฝอยเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาในการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลก

จะเห็นได้ว่า การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลาในกรณีของกิจกรรมธนาคารขยะ สาเหตุและความต้องการในการแก้ปัญหาไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนในชุมชน จึงทำให้การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของทั้ง 3 ชุมชนไม่ได้อยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งยังไม่ได้ทำอย่างต่อเนื่องและจริงจัง ซึ่งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ให้ได้ผลดีนั้นต้องมีการค้นหาปัญหา หรือการคิดริเริ่มโครงการจะต้องค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ส่งผลต่อการดำเนินงานที่สามารถหาวิธีการ หรือแนวทางต่างๆ มารองรับได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ตลอดจนตรงกับความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ด้วย

(2) การตัดสินใจ

การตัดสินใจนั้น อำนาจในการตัดสินใจ ส่วนใหญ่ยังขึ้นอยู่กับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่ต้องพิจารณาว่าโครงการที่ได้จากการนำเสนอของประชาชนมีความสอดคล้องกับงบประมาณ วิสัยทัศน์ และนโยบายของเทศบาลหรือไม่ ในการนำเสนอโครงการต่างๆ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเป็นผู้คิด เสนอโครงการหรือกิจกรรมที่จะดำเนินการต่อผู้บริหารเป็นผู้พิจารณา ดังคำกล่าวของตัวแทนเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครสงขลา ว่า

"เจ้าหน้าที่ของแต่ละฝ่ายงานเป็นผู้คิดโครงการโดยกำหนดให้สอดคล้องกับแนวนโยบาย วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร" (ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 24 กรกฎาคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 10 กันยายน 2552)

"การทำแผนพัฒนาของเทศบาลไม่มีการประชุมหารือร่วมกัน เนื่องจากไม่มีเวลาและมีความเร่งรีบในการทำแผนพัฒนา และประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาของเทศบาล และการพิจารณาแผนพัฒนาเทศบาลเป็นภารกิจของเจ้าหน้าที่เทศบาลเพียงฝ่ายเดียว" (ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์) 26 ตุลาคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 28 ตุลาคม 2552; ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา (สัมภาษณ์), 22 เมษายน 2553)

จะเห็นได้ว่า จากมุมมองดังกล่าว ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ในทางกลับกันการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายโดยแท้จริงแล้ว ผู้บริหารเทศบาลดำเนินการเพียงลำพังไม่ได้ ต้องมีการประชุม ชี้แจง ปรึกษาหารือร่วมกัน ทางเทศบาลได้มีการนำข้อมูลจากการแสดงความคิดเห็นของคนในพื้นที่มาจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินโครงการ ดังเช่นของ เทศบาลตำบลปริกมีการประชุมตัวแทนประชาชน ประกอบด้วย คณะกรรมการชุมชน คณะกรรมการ อสม. กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่เข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ส่วนเทศบาลตำบลกำแพงเพชร มีการรับฟังความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนในพื้นที่เช่นกัน โดยผ่านโครงการต่างๆ เช่น ผู้บริหารพบประชาชน และการจัดทำประชาคม เป็นต้น จากนั้นจึงนำปัญหาที่ได้จากมาจัดทำเป็นแผนชุมชนเพื่อนำเสนอเทศบาลในการดำเนินกิจกรรมของเทศบาลต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบายก็มีความสำคัญ โดยนโยบายต้องมีความสมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ รวมทั้งมีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ควรมีความสอดคล้องกับขีดความสามารถในการจัดหาทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

2) การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ

ในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะในขั้นตอนการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ สิ่งสำคัญ คือ การมีกิจกรรมที่หลากหลายและต่อเนื่องการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เทศบาล และการติดต่อสื่อสาร ดังนี้

2.1 การมีกิจกรรมที่หลากหลายและต่อเนื่อง

ในกรณีของ เทศบาลตำบลปริก ที่มีการดำเนินกิจกรรมเชื่อมโยงกันได้ครบวงจร เช่น การคัดแยกมูลฝอย การทำน้ำหมักชีวภาพ การทำปุ๋ยหมักชีวภาพ การจัดตั้งธนาคารขยะ การจัดการขยะฐานศูนย์ และการจัดตั้งฐานการเรียนรู้ด้านการจัดการมูลฝอยในชุมชน เป็นต้น เพราะเทศบาลมีการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการมูลฝอยที่หลากหลาย และดำเนินกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันมาโดยตลอด จึงส่งผลให้ประชนมีทางเลือกมากขึ้นในการเข้ามาร่วมในกิจกรรมของเทศบาล นอกจากนี้ เทศบาลนครพิษณุโลก ก็เช่นกันที่มีการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการมูลฝอยที่มากมาย เช่น การจัดการของขายได้ การจัดตั้งธนาคารขยะ การจัดตลาดนัดของขายได้ การทำน้ำหมักชีวภาพ การดำเนินชุมชนปลอดถังขยะ เป็นต้น แสดงให้เห็นว่า การที่มีกิจกรรมที่หลากหลายและกิจกรรมที่ดำเนินอย่างต่อเนื่อง สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนได้

ในขณะที่ การดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา มีการดำเนินกิจกรรมที่ไม่มีความหลากหลาย ส่วนใหญ่การดำเนินกิจกรรมจะดำเนินกิจกรรมเป็นช่วงเวลาหรือตามกระแส ในระยะแรกมีการดำเนินกิจกรรมการทำน้ำหมักชีวภาพ ระยะเวลาต่อมามีการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะในบางชุมชน ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมการทอดผ้าป่ารีไซเคิลที่ร่วมกับชุมชนบางชุมชน ดังนั้นกิจกรรมดังกล่าวมีทั้งทางเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ และกิจกรรมที่ร่วมมือกับหน่วยงานส่วนกลางที่ขอความร่วมมือให้ร่วมดำเนินกิจกรรม จึงส่งผลให้ประชาชนในชุมชนมีทางเลือกในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมไม่มากนัก เพราะ กิจกรรมที่ดำเนินการมีอยู่จำกัด จึงทำให้ไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดได้

ดังนั้น การที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนต้องมีการดำเนินกิจกรรมที่มีความหลากหลาย เทศบาลนครสงขลาต้องมีการจัดกิจกรรมให้กับทุกกลุ่ม ทั้งในระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และสถาบัน องค์กรต่างๆ ซึ่งในระดับครัวเรือน ระดับชุมชน กิจกรรมได้แก่ การจัดอบรมหรือรณรงค์เผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชน การรณรงค์ลดมูลฝอยในครัวเรือนและชุมชน การทำปุ๋ยหมักและน้ำหมักชีวภาพ การส่งเสริมกิจกรรมรีไซเคิลเชิงพาณิชย์ การทอดผ้าป่ารีไซเคิล เป็นต้น ส่วนของสถาบัน องค์กรต่างๆ เช่น วัดและโรงเรียน กิจกรรมได้แก่ การคัดแยกมูลฝอยในวัด การจัดตั้งธนาคารขยะในโรงเรียน เป็นต้น จึงส่งผลให้ประชาชนในชุมชนมีทางเลือกในการเข้าร่วมกิจกรรมมากมาย

2.2 การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เทศบาล

การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะชุมชนแต่ละครั้งมีเจ้าหน้าที่เทศบาลที่เป็นแกนหลักในการจัดกิจกรรมธนาคารขยะ คือ หัวหน้างานรักษาความสะอาดที่เป็นผู้รับผิดชอบ ดูแลประสานงานในกิจกรรมธนาคารขยะระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่เทศบาลในการหาราคารับซื้อ การนัดวันในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ ตลอดจนการมารับมูลฝอยไปขายให้กับชุมชน

อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่เทศบาลมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอย ดังการศึกษาของสุวัฒน์ ฤทธิ์สำเร็จ (2545) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย : ศึกษาเฉพาะกรณีของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบางเสาธง กิ่งอำเภอบางเสาธง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า ผู้บริหารให้เจ้าหน้าที่เทศบาลคิดหาวิธีการในการแก้ไขปัญหามูลฝอยที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมที่สามารถดำเนินการได้ ส่วนการศึกษาของสุดธิดา สุวรรณะ (2545) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยในชุมชนรัตนวิบูลย์และชุมชนไทยโฮเต็ลในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พบว่า การดำเนินโครงการในการคัดแยกมูลฝอยในชุมชน เจ้าหน้าที่ของเทศบาลต้องลงไปทำความเข้าใจ ชี้แจงให้กับประชาชนในชุมชนทราบ ตลอดจนต้องลงมือปฏิบัติให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญและให้ความร่วมมือ แสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่เทศบาลมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบงานโดยตรง การทำงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลจำต้องเน้นการทำงานแบบเชิงรุกมากขึ้น ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น

การศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า ในการทำงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะทั้ง 3 ชุมชน แม้ในหลักการจะต้องมีคณะกรรมการธนาคารขยะมาร่วมทำกิจกรรมทุกครั้ง แต่ในความเป็นจริงส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่เทศบาลจะเป็นผู้ดำเนินการในทุกขั้นตอน ทั้งในขั้นตอนการคัดแยกมูลฝอย ชั่งน้ำหนัก จดบันทึก และคำนวณเงินที่ได้จากการรับซื้อ จนเสร็จสิ้นของการเปิดธนาคารขยะในแต่ละครั้ง การดำเนินงานดังกล่าวของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา มีความแตกต่างกับการทำงานของเทศบาลตำบลปริกที่ว่า การดำเนินงานในชุมชนของเจ้าหน้าที่เทศบาล มีการสานต่อในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่มาโดยตลอด เน้นการทำงานเป็นหมู่คณะภายในชุมชนกับกลุ่มฐานการเรียนรู้ด้านการจัดการมูลฝอยในชุมชน ตลอดจนทางเทศบาลใช้วิธีการสร้างบุคคลต้นแบบ หรือครัวเรือนต้นแบบให้เป็นแบบอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรม เพื่อเกิดการเรียนรู้ของประชาชนในชุมชน

จะเห็นได้ว่า แนวคิดในการบริหารของเทศบาลตำบลปริก สามารถเป็นหลักในการนำมาปรับใช้ในการทำงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลาได้ โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนใน

ชุมชนเป็นแกนหลักในการรับผิดชอบ ตลอดจนมีการทำงานแบบช่วยเหลือกันระหว่างบุคลากรทุกฝ่ายมาร่วมกันทำงาน อาจกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ต้องทำความเข้าใจและสร้างความรู้ให้กับชุมชน และเปลี่ยนบทบาทไปเป็นพี่เลี้ยง คอยให้คำแนะนำ มากกว่าปฏิบัติเอง ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลาสามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงานได้ ย่อมส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลทุกกิจกรรมสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

2.3 การติดต่อสื่อสาร

การดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของเทศบาลนครสงขลา ผู้กำหนดชุมชนในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ คือ เจ้าหน้าที่เทศบาล โดยมีการชี้แจงให้กับประธานชุมชน และประธาน อสม.ทราบ เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีต่อแกนนำชุมชนในการดำเนินกิจกรรม

จะเห็นได้ว่า การดำเนินกิจกรรมของเจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นการสื่อสารกับทางชุมชนแบบทางเดียว ที่เน้นการขอความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรม ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าชุมชนมีความคิดเห็นอย่างไร ดังนั้นการสื่อสารกับชุมชนต้องมีการสื่อสารสองทาง ดังของ เทศบาลตำบลปริก การทำงานระหว่างผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่เทศบาล ส่งผลให้การทำงานสามารถดำเนินงานไปด้วยกันได้อีกทั้งการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเน้นการทำงานเป็นหมู่คณะระหว่างผู้บริหาร ข้าราชการ หัวหน้างาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ โดยการเป็นพี่เลี้ยงให้กันและกัน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การทำงานขับเคลื่อนไปได้อย่างราบรื่น ส่วนเทศบาลตำบลกำแพงเพชร เจ้าหน้าที่เทศบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เน้นการทำความเข้าใจกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนตื่นตัวและสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนเห็นประโยชน์ที่แท้จริงจากการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่สะท้อน หรือแสดงความคิดเห็นผ่านการทำประชาคม และโครงการเทศบาลพบประชาชน ที่เจ้าหน้าที่เทศบาลนำมาวิเคราะห์ในการดำเนินโครงการของเทศบาล จึงทำให้ประชาชนได้ให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมเป็นอย่างดี

ตามหลักของการสื่อสารกับชุมชนแล้ว กาญจนา แก้วเทพ (2543: 48) อธิบายคุณลักษณะที่สำคัญของการสื่อสารกับชุมชนว่า การสื่อสารกับชุมชนต้องมีการสื่อสารแบบสองทาง โดยที่ผู้ส่งสารและผู้รับสารสามารถโต้ตอบกันได้ตลอดเวลา ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งสถานการณ์สื่อสารแบบสองทางทำให้ผู้รับสารและผู้ส่งสารมีการผลัดเปลี่ยนบทบาทอยู่ตลอดเวลา ส่วนทิศทางการไหลของข้อมูลจะมาจากทุกทิศทางที่มีความหลากหลาย ทั้งแบบบนลงล่าง แบบล่างขึ้นบน และแบบแนวนอน ซึ่งสามารถทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้ทั่วถึงกันทุกฝ่าย

จากประเด็นข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การสื่อสารของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลาเป็นการสื่อสารทางเดียว ไม่มีการโต้ตอบต่อกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตลอดจนข้อมูลข่าวสารต่างๆในการดำเนินกิจกรรมเป็นแบบการสั่งการที่มาจากเบื้องบน จึงทำให้การรับรู้ข้อมูลการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ตลอดจนไม่มีความต่อเนื่องในการติดต่อประสานงานกันระหว่างเจ้าหน้าที่เทศบาลกับชุมชน ดังนั้นเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลาต้องปรับวิธีการสื่อสารกับทางชุมชน โดยใช้วิธีการสื่อสารแบบสองทางในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะในชุมชน โดยการเชิญประชาชนในชุมชนมาร่วมประชุม การทำประชาคมชุมชน และการพูดคุยสื่อสารกันระหว่างการดำเนินกิจกรรม เป็นต้น ซึ่งถือว่าวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่ให้ประชาชนในชุมชนได้แสดงความคิดเห็น สะท้อนความต้องการของชุมชนได้ ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ โดยรับรู้ รับทราบ ข้อมูลได้ครบถ้วนสมบูรณ์ ตลอดจนทำให้เจ้าหน้าที่เทศบาลได้ทราบว่าประชาชนในชุมชนมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการดำเนินกิจกรรมที่เทศบาลจัดขึ้น

3) การประเมินผล

การประเมินผล ขั้นตอนนี้ต้องเกิดขึ้นตลอดเวลาในกระบวนการนโยบาย โดยอาศัยเทคนิคและยุทธวิธีต่างๆ ในการวิเคราะห์ (มยุรี อนุมานราชธน, 2549: 256-259) ซึ่งการประเมินผลนโยบายย่อมสามารถทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการนำผลการประเมินมาพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสีย เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขในการดำเนินการต่อไปในอนาคต

ตามหลักทฤษฎีของกระบวนการนโยบายที่ต้องมีการประเมินผล โดยมยุรี อนุมานราชธน (2549: 256-259) กล่าวไว้ว่า กิจกรรมที่ดำเนินการต้องมีการประเมินผลทุกครั้ง ในการประเมินผล โดยผู้ปฏิบัติงานโครงการเป็นบุคคลภายในที่ทราบรายละเอียดของนโยบาย แผนงาน และโครงการสามารถทำการประเมินผลได้ หรือการให้องค์การภายนอกเป็นผู้ประเมินผล ได้แก่ นักวิชาการ องค์การไม่แสวงหากำไร และบริษัทเอกชนและที่ปรึกษาคณะผู้บริหารทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินผลงานได้ ผลการศึกษาของเทศบาลนครสงขลาโดยเฉพาะการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมนั้นไม่มีการประเมินผล สรุปผลว่าเป็นอย่างไร เนื่องจากไม่มีเวลาและโครงการหรือกิจกรรมได้สิ้นสุดก่อนเวลาที่กำหนดไว้ โดยไม่มีการทำการประเมินผลอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการสอบถามความคิดเห็นกับประชาชนแต่อย่างใด มีเพียงการส่งธนาคารขยะชุมชนสมหวัง เข้าประกวดในโครงการประกวดธนาคารวัสดุรีไซเคิล เฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน ซึ่งไม่ตรงกับหลักทฤษฎีที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

ดังกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการดำเนินงานด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่สามารถดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง เช่น เทศบาลตำบลปริก และเทศบาลตำบลกำแพงเพชร มีการคิดหาวิธีการจัดการกับปัญหามูลฝอยอย่างจริงจัง โดยการจัดหากิจกรรมต่างๆ เพื่อใช้ในการจัดการมูลฝอย มีการประเมินผลการทำงานทุกช่วงเวลาในการดำเนินกิจกรรม ตั้งแต่ก่อนดำเนินกิจกรรม ระหว่างดำเนินกิจกรรม และหลังการดำเนินกิจกรรม เพื่อเป็นการประเมินการทำงานและความก้าวหน้าของงานที่ได้วางแผนไว้

จะเห็นได้ว่า การประเมินผลเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการในการดำเนินโครงการ เพราะการประเมินผลเป็นการวัดผลปฏิบัติว่าผลลัพธ์ที่ได้ออกมานั้นตรงกับเป้าหมายที่วางไว้ในการระบุปัญหาหรือไม่ หรือตรงกับสิ่งที่เราคาดหวังไว้หรือไม่ และสามารถทำให้รู้ถึงปัญหาที่ต้องแก้ไขว่าควรแก้ไขอย่างไรให้มีประสิทธิภาพ

5.2.2 ชุมชน

ประเด็นชุมชน ผู้วิจัยได้นำเสนอในสี่ส่วนหลัก คือ ทุนทางสังคม บทบาทของแกนนำในการดำเนินกิจกรรม แรงจูงใจในการทำงาน ปัญหาและข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมต่อการจัดการ มูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ดังมีรายละเอียดดังนี้

1) ทุนทางสังคม

การอภิปรายประเด็นทุนทางสังคมของชุมชน ศึกษาทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นภายใน 3 ชุมชน ผู้วิจัยศึกษาในประเด็น ดังนี้ 1) ทุนบุคคลในชุมชน และ 2) ทุนองค์กรภายในชุมชน เพื่อต้องการแสดงให้เห็นว่าทุนทางสังคมของชุมชนเป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเข้ามาร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของเทศบาล โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ทุนบุคคลในชุมชน

ทุนบุคคลในชุมชนเป็นทุนที่สำคัญประการหนึ่งที่นำไปสู่ความเข้มแข็งและความยั่งยืนของชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ภายในชุมชน ที่ช่วยขับเคลื่อนให้ชุมชนมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งความแตกต่างกันของแต่ละบุคคล ทำให้เกิดการกำหนดบทบาทของผู้คนในชุมชนในการทำหน้าที่ให้กับชุมชนที่แตกต่างกัน ซึ่งข้อค้นพบทั้ง 3 ชุมชนแสดงให้เห็นว่าคนในชุมชนที่เข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมของชุมชน คือ กลุ่มกรรมการชุมชน และกลุ่ม อสม. เนื่องจากกลุ่มแกนนำดังกล่าวเป็นกลุ่มที่จัดตั้งโดยเทศบาล ซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และความรับผิดชอบที่มีแตกต่างกันออกไปตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ผลการศึกษาดังกล่าวมีความสอดคล้องกับการศึกษาของจุติเทพ ยาสมุทร (2543) ศึกษาเรื่องทุนทางสังคมในชุมชนภาคเหนือ พบว่า ทุนทางสังคมในชุมชนแม่ทาที่สำคัญ คือ ทุนที่เป็นทรัพยากรบุคคล ได้แก่ ผู้นำของชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการช่วยพัฒนาชุมชนให้มีความเจริญก้าวหน้าและเกิดการพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้น ส่วนอำภา จันทราภาศ (2543) ศึกษาเรื่องทุนทางสังคมที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชนพบว่า ทุนบุคคลภายในชุมชนมีทั้งปราชญ์ชาวบ้าน ผู้อาวุโส หมอพื้นบ้าน ผู้นำต่างๆ ของชุมชนเป็นบุคคลที่มีศักยภาพและความชำนาญเฉพาะในแต่ละด้านที่ชุมชนต้องการได้ช่วยกันดูแล จัดการ ตามความถนัดของตนเอง เพื่อช่วยให้ชุมชนได้ดำรงอยู่ด้วยความผาสุก และการศึกษาของรัชดา บุญแก้ว (2551) ศึกษาเรื่องการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของแกนนำชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา พบว่า ชุมชนเทศบาลตำบลปริกมีทรัพยากรที่บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชน ได้แก่ กลุ่มคนวัยชรา กลุ่มคนวัยกลางคน และกลุ่มเยาวชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน ซึ่งมีทรัพยากรบุคคลที่เข้มแข็งและมีส่วนสำคัญที่ให้เกิดการยอมรับในชุมชน

จะเห็นได้ว่า งานวิจัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น บุคคลที่อาศัยอยู่ในชุมชนล้วนเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมในชุมชน หรือการพัฒนาชุมชนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งในชุมชนทั้ง 3 ชุมชนที่ทำการศึกษา มีกลุ่มของกรรมการชุมชน และกรรมการ อสม. ที่มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมโดยเป็นส่วนหนึ่งในการเป็นคณะกรรมการธนาคารขยะที่ผู้วิจัยได้พบเห็น กล่าวคือ มีทุนบุคคลดูได้จากชุมชนสมหวัง และชุมชนวชิราซอยดี่ ที่มีกรรมการชุมชน และกรรมการ อสม. ที่มีการคิดหากลยุทธ์ต่างๆ ในการชักชวนประชาชนในชุมชนมาเป็นสมาชิกในการดำเนินกิจกรรมและความเข้าใจกับประชาชนในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะเสมอ ในขณะที่ชุมชนวัดตีนเมรุ มีเพียงกรรมการ อสม. ซึ่งเป็นผู้นำที่ยังขาดกลยุทธ์ วิธีการเชิญชวนให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม จึงมีผลให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมน้อย

ทั้งนี้ ทุนบุคคลเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม โดยการรวมตัวของบุคคลในรูปแบบกลุ่ม เพื่อทำกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งการทำกิจกรรมดังกล่าว ทำให้บุคคลสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเอง รวมทั้งบุคคลได้เข้ามามีบทบาทในชุมชนมากขึ้นนั่นเอง

2. ทุนองค์กรในชุมชน

ทุนองค์กรในชุมชนมีผลต่อการคงอยู่ของกลุ่ม การมีกลุ่มหรือองค์กรในชุมชน เกิดจากการแต่งตั้งจากเทศบาล และการรวมตัวของผู้คนในชุมชนที่มีความสัมพันธ์กันเอง ที่มีแนวคิดที่

คล้ายคลึงกันในเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน จากการศึกษาของ อำภา จันทรากาศ (2543) เรื่องทุนทางสังคมที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน ทุนองค์กรในชุมชน มีกลุ่มที่เกิดขึ้นที่ไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มเหมืองฝาย กลุ่มเอามื้อเอาวันในการทำการเกษตร กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ ที่สามารถตอบสนองความต้องการร่วมกัน ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ดูแลทุกข์สุขภายในชุมชน และกลุ่มที่เป็นทางการ ซึ่งได้รับการดูแลช่วยเหลือส่วนหนึ่งจากทางราชการ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่ม อสม. กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ จุฑารัตน์ รัตนพิทักษ์ชน (2552) ศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลและทุนทางสังคมในการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของชุมชน: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า การมีกลุ่มหรือองค์กรในชุมชนต่างๆ ที่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนกิจกรรมของกลุ่มที่เกิดขึ้นมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน และบางครั้งอาจรวมตัวกันเป็นกลุ่มในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ได้แก่ ธนาคารชุมชนฝ่ายท่า โครงการบ้านมั่นคงชุมชนท้ายควน และศูนย์การเรียนรู้สิ่งแวดล้อมชุมชนเจริญลาภ ซึ่งกลุ่มที่เกิดขึ้นนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในชุมชน

จะเห็นได้ว่า งานวิจัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น กลุ่มองค์กรในชุมชนมีผลต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีข้อดีในแง่ของการสร้างประสบการณ์ให้เกิดการเรียนรู้ รวมทั้งยังเป็นการสร้างเครือข่ายการทำงานเพิ่มขึ้นอีกด้วย จากการศึกษากลุ่มของเทศบาลนครสงขลาในการดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมทั้ง 3 ชุมชน พบว่า มีการสร้างกลุ่มขึ้นมาใหม่ในการดำเนินกิจกรรม คือ คณะกรรมการธนาคารขยะ เพื่อทำหน้าที่ดูแลการดำเนินกิจกรรมของธนาคาร ซึ่งมีเพียงกลุ่มเดียวที่ดำเนินกิจกรรมภายในชุมชน แสดงให้เห็นว่า เทศบาลมีกลุ่มในการดำเนินกิจกรรมน้อย ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยในชุมชนไม่มีความต่อเนื่อง และไม่ได้เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชนในชุมชน จึงไม่สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนกิจกรรมของกลุ่มที่เกิดขึ้นไม่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน เพราะ กิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมเกิดจากเทศบาลไม่ได้เกิดจากการรวมตัวของประชาชนในชุมชน

นอกจากนั้น การมีกลุ่มที่หลากหลายในการดำเนินกิจกรรมสามารถทำให้การดำเนินกิจกรรมสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เช่น การดำเนินกิจกรรมของเทศบาลตำบลปริก มีกลุ่มที่ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมที่สามารถเกื้อกูลกันในทิศทางเดียวกัน เช่น กรรมการ อสม. กรรมการชุมชน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน และกลุ่มบ้านต้นแบบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ผลคือ ทำให้เกิดเครือข่ายแกนนำในพื้นที่ และขยายไปสู่การเกิดเครือข่ายในและนอกชุมชนในการดำเนินการพัฒนาการ

จัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิดระบบการจัดการมูลฝอยแบบครบวงจร ที่ส่งผลให้เกิดสิ่งแวดล้อม และทัศนียภาพ ที่ดีขึ้นภายในชุมชน ส่วนเทศบาลตำบลกำแพงเพชรมีการรวมกลุ่มของประชาชนที่สนใจในสิ่งเดียวกันเพื่อเข้ามาทำกิจกรรมร่วมกัน ทำให้กิจกรรมสามารถดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพราะกิจกรรมมีการขับเคลื่อนอยู่ตลอดเวลา โดยกลุ่มคนที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้นมีทั้งกลุ่ม อสม. ชมรมผู้สูงอายุ ชมรมเดินไปคุยไป ชมรมข้าราชการบำนาญ โดยแต่ละกลุ่มล้วนมีบทบาทในการเข้ามาทำกิจกรรมร่วมกับเทศบาล นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมในชุมชน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ อบต.กลุ่มเยาวชน พิทักษ์สิ่งแวดล้อม และกลุ่มวิทยาการจัดการที่ดูแลด้านการจัดการมูลฝอยในชุมชน เป็นต้น กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนเหล่านี้ของแต่ละท้องถิ่น ถือว่าเป็นกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญ ในด้านต่างๆมาดำเนินกิจกรรมร่วมกัน จนนำไปสู่การสร้างกลุ่มใหม่ให้เกิดกลุ่มเพิ่มขึ้นในการดำเนินกิจกรรม

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการมีกลุ่มที่หลากหลายในการดำเนินกิจกรรมย่อมส่งผลให้กลุ่มได้รวบรวมสมาชิกเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการตั้งกฎระเบียบร่วมกันเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อคนในชุมชน และสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนร่วมกัน นับเป็นทุนองค์กรที่มีส่วนเสริมสร้างให้ชุมชนได้พึ่งตนเองและเกิดความเข้มแข็งของชุมชน

2) บทบาทของแกนนำในการดำเนินกิจกรรม

ในการทำกิจกรรมในชุมชนโดยเฉพาะเรื่องมูลฝอย ไม่อาจถือเป็นภารกิจที่เทศบาลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินการฝ่ายเดียว แต่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนเห็นชอบและมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม เช่น กรณีธนาคารขยะ ที่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการธนาคารขยะดูแล รับผิดชอบกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชนเอง ซึ่งแกนนำที่มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของทั้ง 3 ชุมชน คือ ประธานชุมชน และประธาน อสม. ของชุมชน ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง ตามองค์ประกอบความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งอรศรี งามวิทยาพงศ์ (2551: 47-62) ได้อธิบายปัจจัยและเงื่อนไขของชุมชนที่เข้มแข็งส่วนหนึ่งว่า กลุ่มผู้นำ คือ กลไกรูปธรรมในการนำชุมชนไปสู่ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ซึ่งกลุ่มผู้นำต้องมีความอิสระในการตัดสินใจ มีค่านิยมตามที่ชุมชนยึดถือ และมีทักษะการจัดการชุมชน คุณสมบัติพื้นฐานของกลุ่มผู้นำ คือ การมีคุณธรรมในการทำงาน เช่น ความเสียสละ อดทน ซื่อสัตย์ เมตตา กรุณา เป็นต้น เนื่องจากชุมชนยอมรับในคุณธรรมถือเป็นแหล่งกำเนิดอำนาจมากกว่าความรู้และความร่ำรวย

ผู้วิจัยพบว่า เจ้าหน้าที่เทศบาลต้องเข้าร่วมกิจกรรมทุกครั้งและทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ ซึ่งในความเป็นจริงแต่ละชุมชนมีแกนนำในการดำเนิน

กิจกรรม คือ คณะกรรมการธนาคารขยะ แต่ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้ เนื่องจากแกนนำชุมชนไม่ว่างหรือติดภารกิจส่วนตัว ส่งผลให้การทำงานของแกนนำไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ จึงทำให้กิจกรรมธนาคารขยะของทั้ง 3 ชุมชนได้หยุดชะงัก และล้มเลิกไปในที่สุด ผลการศึกษาดังกล่าวมีความแตกต่างกับกลุ่มแกนนำของเทศบาลตำบลกำแพงเพชร มีกลุ่ม อสม. ส่วนใหญ่ได้เน้นการให้ความสำคัญด้านสุขภาพ จึงทำให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุ ในชื่อ กลุ่ม “เดินไปคุยไป” เป็นชมรมหลักในการคิดและขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ ทั้งกิจกรรมภายในชมรมเอง และเป็นตัวหลักในการประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชน ทำให้มีกลุ่มแกนนำร่วมกันทำงานตลอดเวลา และการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเกิดการทำงานอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) ส่งผลให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินกิจกรรมในชุมชนด้วย

จะเห็นได้ว่า แกนนำมีความสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมภายในชุมชน ถือเป็นปัจจัยที่งานวิจัยหลายชิ้นได้ระบุว่ามีความสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาของคชนม์ บุญชูวิทย์ (2548) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยชุมชนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า แกนนำชุมชนมีการตื่นตัวและให้ความสำคัญในการจัดการมูลฝอย โดยแกนนำเป็นฝ่ายประชาสัมพันธ์ รณรงค์ ปลุกจิตสำนึก และลงมือปฏิบัติ และการศึกษาของนฤดี บุญชุม (2548) ศึกษาเรื่อง แนวทางการปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยชุมชน : กรณีศึกษาชุมชนปริกตก เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา พบว่า แกนนำในการดำเนินงาน คือ ทีมวิจัย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่เทศบาล จำนวน 2 คน และ ตัวแทนกรรมการชุมชน กรรมการ อสม. จำนวน 14 คน ซึ่งเป็นแกนนำที่มีบทบาทช่วยผลักดัน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยการร่วมคิดและเสนอแนวทางการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาของตนเองกับบุคคลต่างๆ เช่น ครอบครัว และเพื่อนบ้านตามสถานที่ต่างๆ ในชุมชน และสร้างแกนนำและพัฒนาให้เกิดกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ได้ในชุมชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แกนนำมีความสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมภายในชุมชน ทั้งการเข้าร่วมประชุม การเรียกประชุมประชาชนในชุมชน ตลอดจนการประสานงานติดตาม ดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งมีการชักจูงประชาชนในชุมชนให้เข้ามาร่วมจัดการมูลฝอยกับเทศบาล โดยใช้วิธีการต่างๆ เช่น การกระตุ้น การรณรงค์ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง อีกทั้งที่สำคัญการมีแกนนำที่เข้มแข็ง ทำให้การดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยของชุมชนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

3) แรงจูงใจของประชาชนในการดำเนินกิจกรรม

ปัจจัยที่ทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จอย่างหนึ่งคือ แรงจูงใจ โดยมีความเกี่ยวข้องกับการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ โดยลักษณะของสิ่งจูงใจมีหลายแบบ เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น สิ่งจูงใจมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาควรมีการจัดสรรสิ่งจูงใจให้มีความเหมาะสม เพื่อส่งเสริมความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น (Bre and deLeon, 1983: 265-274 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543: 431-445)

การดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ดังกรณีของชุมชนสมหวัง ใน พ.ศ. 2551 ได้รับรางวัลชมเชยในการประกวดธนาคารขยะ ตามโครงการธนาคารขยะ 80 พรรษา 80 ชุมชน ซึ่งเป็นรางวัลที่นำความภาคภูมิใจมาสู่คนในพื้นที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ และกรรมการธนาคารขยะซึ่งเป็นผู้ขับเคลื่อนกิจกรรมมาตั้งแต่เริ่มต้น

อาจกล่าวได้ว่า แรงจูงใจที่เป็นผลประโยชน์ให้ความภาคภูมิใจ ย่อมเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนในชุมชนมีความที่จะเก็บรักษาให้ดี และสามารถดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องได้ ดังกรณีของเทศบาลตำบลปริก ได้รับรางวัลต่างๆ มากมาย ทำให้เทศบาลและประชาชนมีการเสริมสร้างกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นสถานที่เรียนรู้ให้บุคคลภายนอกได้เข้ามาศึกษาดูงาน เพื่อนำสิ่งที่ดีๆ นำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่ จึงทำให้ประชนเกิดความภาคภูมิใจที่ชุมชนได้มีชื่อเสียง ตลอดจนผู้ดำเนินงานเองสามารถเป็นวิทยากรสอนให้กับบุคคลต่างๆ ที่เข้ามาเรียนรู้ภายในชุมชนได้ด้วยดี

นอกจากนี้ เทศบาลตำบลกำแพงเพชร ก็ได้รับรางวัลเช่นกัน ได้แก่ รางวัลประกวดธนาคารขยะชนะเลิศ ระดับประเทศตามโครงการธนาคารขยะ 80 พรรษา 80 ชุมชน พร้อมทั้งได้เป็นสถานที่ศึกษา แลกเปลี่ยนเรียนรู้ของบุคคลภายในและภายนอกชุมชน การที่ธนาคารขยะของเทศบาลตำบลกำแพงเพชรยังดำเนินการต่อเนื่อง เพราะ เจ้าหน้าที่เทศบาลมีการกระตุ้น ติดตามการทำงาน ตรวจสอบการทำงานตลอดเวลา โดยมีการจัดสนับสนุนงบประมาณในการส่งเสริมปรับปรุง การดำเนินธนาคารขยะให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า การได้รับรางวัลของชุมชนสมหวัง เป็นความภาคภูมิใจของประชาชนในชุมชน ที่ทำให้ชุมชนมีชื่อเสียง เป็นที่รู้จัก ตลอดจนเป็นสถานที่ศึกษาดูงานด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นชุมชนแบบอย่างในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชนอื่นๆ ในเทศบาลนครสงขลา ซึ่งก่อให้เกิดแรงจูงใจในการดำเนินการต่อไป แต่สิ่งที่ไม่สามารถทำให้ธนาคารขยะของชุมชนดำรงอยู่ได้นั้น เพราะ ขาดการกระตุ้น หรือส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมอย่าง

ต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่เทศบาลและกรรมการธนาคารขยะไม่ค่อยมีเวลาในการดำเนินกิจกรรม จึงส่งผลให้ขาดตัวหลักที่จะดำเนินงานอย่างเต็มที่

ในทางกลับกันการได้รับการเอาใจใส่ในการดำเนินกิจกรรมเป็นประจำทุกปี สามารถทำให้คนทำงานมีกำลังใจในการทำงานต่อไป ถือเป็นการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ดังเช่นเทศบาลตำบลปริก และเทศบาลตำบลกำแพงเพชร เจ้าหน้าที่เทศบาลและประชาชนในชุมชนเห็นความสำคัญจากสิ่งที่ได้รับ จนนำมาสู่ความร่วมมือในการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารมีการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติงานให้สามารถดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น เทศบาลนครสงขลาต้องมีการสร้างแรงจูงใจ หรือสิ่งตอบแทนที่สามารถให้บุคคลที่ดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะรู้สึกว่าการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวมีความสำคัญต่อผู้ดำเนินกิจกรรม

4) ปัญหาและข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมต่อการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม

ปัญหาและข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมต่อการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยอภิปรายในประเด็น กลไกการทำงานของรัฐ วิถีชีวิตความเป็นชุมชนเมือง และการยึดติดกับกลุ่มแกนนำชุมชน ดังนี้

1) กลไกการทำงานของรัฐ

การจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครสงขลามีการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2546 ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “ต้องรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตความรับผิดชอบของเทศบาล” ซึ่งทำงานภายใต้การเป็นระบบราชการ โดยต้องรับผิดชอบในเรื่องเกี่ยวกับการรวบรวมมูลฝอย การเก็บขนมูลฝอย และการกำจัดมูลฝอย ถือเป็นงานที่เทศบาลดำเนินงานเป็นประจำทุกวัน

ในทางกลับกันเทศบาลนครสงขลาเน้นภารกิจการจัดการมูลฝอยที่เป็นงานประจำในการบริการประชาชน แต่ยังขาดการริเริ่มและผลักดันการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม เพราะเทศบาลต้องทำตามที่หน่วยงานส่วนกลางขอความร่วมมือมาให้ทำหรือมีหนังสือสั่งการขอความร่วมมือ เช่น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ ที่ขอความร่วมมือให้เทศบาลส่งชุมชนเข้าประกวดธนาคารขยะเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 80 ชุมชน หรือการประกวดโครงการจัดตั้งธนาคารวัสดุรีไซเคิล 400 ชุมชน เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งเทศบาลเป็นผู้กำหนด คัดเลือกชุมชนในการที่จะดำเนินกิจกรรม อาทิ กิจกรรมธนาคารขยะ แต่เมื่อมีการดำเนินงานแล้วกลับพบว่า

กิจกรรมธนาคารขยะใน 3 ชุมชน ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด ริเริ่ม และตัดสินใจในโครงการแต่อย่างใด แสดงให้เห็นว่าไม่สามารถผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นขีดจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอรศรี งามวิทยาพงศ์ (2549) กล่าวถึงขีดจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ 1) รัฐได้ทำหน้าที่ผูกขาดการจัดการพัฒนา โดยการรวมศูนย์การตัดสินใจและการจัดการจากส่วนกลาง ทั้งด้านนโยบาย การวางแผนและการดำเนินงาน การจัดการทรัพยากร และงบประมาณ เป็นต้น โดยผ่านกลไกของระบบราชการในการทำงาน และ 2) โครงสร้างการบริหาร บทบาท และอำนาจที่เพิ่มขึ้นของระบบราชการ ทำให้หน่วยงานราชการและบุคลากร ไม่เกิดการเรียนรู้แบบบูรณาการ และระบบการบริหารมีลักษณะขึ้นตรงกับส่วนกลางมากกว่าประชาชน จึงขาดแรงจูงใจที่จะเรียนรู้และปรับปรุงการทำงานให้สอดคล้องกับพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะหลากหลาย แต่ละหน่วยงานต่างทำหน้าที่ของตนเองโดยไม่เชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ

ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความล้มเหลวในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม เพราะการดำเนินงานของเทศบาลนครสงขลา การคิด การตัดสินใจล้วนมาจากเทศบาลทั้งสิ้น ดังของชุมชนสมหวัง ที่เจ้าหน้าที่เทศบาลมาติดต่อ พูดคุยกับทางประธานชุมชนเพื่อขอความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะ ส่วนชุมชนวัดตีนเมรุ เจ้าหน้าที่เทศบาลจัดกิจกรรมให้กับกรรมการ อสม. ให้มาศึกษาดูงานจากชุมชนสมหวังเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรม ในขณะที่ชุมชนวชิราซอยคี่ เทศบาลเชิญประธาน อสม. เข้าประชุมที่สำนักงานเทศบาลเพื่อรับทราบการชี้แจงรายละเอียดของการดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะเพื่อขอความร่วมมือชุมชนในการดำเนินกิจกรรม จากกรณีข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการใช้กลไกภาครัฐในการทำงานก่อให้เกิดการทำงานแบบสั่งการที่ต้องยึดปฏิบัติตามหน่วยงานตลอดเวลา ส่งผลให้กิจกรรมต่างๆ ที่เป็นงานของชุมชนถูกนำไปสู่ให้ภาครัฐเป็นฝ่ายจัดการเสมอ ตลอดจนการใช้กลไกภาครัฐยังขาดการสร้างแรงจูงใจและการเรียนรู้แบบบูรณาการ เพราะวิธีการทำงานไม่มีความเชื่อมโยงกันในการทำงาน มักจะทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ส่งผลให้ประชาชนไม่เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการจัดการชุมชน และไม่มีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นริเริ่มกิจกรรมจนเสร็จสิ้นกิจกรรม

2) วิถีชีวิตความเป็นชุมชนเมือง

อรศรี งามวิทยาพงศ์ (2549) กล่าวถึงขีดจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ระบบความสัมพันธ์ทางสังคมในวิถีชีวิตแบบเมือง ซึ่งเกิดจากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของเมือง ทำให้ขาดความเป็นชุมชนในลักษณะของระบบความสัมพันธ์ ชุมชนทั้งที่เป็นหมู่บ้านจัดสรร ตึกแถว และอพาร์ตเมนต์ ล้วนมีความหมายเพียงการร่วมกันอยู่ทางกายภาพ การติดต่อสัมพันธ์น้อย ใช้ชีวิต

ต่างคนต่างอยู่ ในกรณีของเทศบาลนครสงขลาชุมชนทั้ง 33 แห่ง มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองทั้งสิ้น ซึ่งทั้ง 3 ชุมชนที่ทำการศึกษาเป็นชุมชนเมืองด้วยเช่นกัน จากความเป็นชุมชนเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นมาก มีการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว และเป็นศูนย์กลางทางด้านการค้า การศึกษา ส่งผลให้การปฏิสัมพันธ์ของคนในชุมชนมีน้อย เพราะประชาชนในชุมชนมีการประกอบอาชีพที่หลากหลาย เช่น รับราชการ ค้าขาย รับจ้างทั่วไป พนักงานบริษัท เป็นต้น ทำให้ประชาชนในชุมชนต้องออกไปทำงานนอกชุมชน จึงทำให้ไม่มีเวลาในการเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน

จะเห็นได้ว่า จากการศึกษาวิจัยจากหลายพื้นที่ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย ทั้งของ ใหมสุหรี อิสภาค (2548) ศึกษาเรื่อง การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของครัวเรือนในการจัดการมูลฝอย โดยเริ่มต้นที่โรงเรียน: กรณีศึกษา โรงเรียนวัดโคกสมานคุณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และณีรวรรณ ศรแผลง (2552) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต พบว่า ความเป็นชุมชนเมืองไม่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้านต่างๆ เท่าที่ควรจากการขยายตัวเป็นชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว มีผลทำให้ขาดการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างบุคคล จึงทำให้ประชาชนไม่มีความสนใจในการพัฒนาสังคมร่วมกัน ขาดการพึ่งพากัน การดำเนินชีวิตแบบต่างคนต่างอยู่ ดังนั้น วิถีชีวิตความเป็นชุมชนเมืองจึงถือเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และเป็นอุปสรรคสำคัญในการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมในชุมชน

3) การยึดติดกับกลุ่มแกนนำชุมชน

การทำกิจกรรมในชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ไม่อาจถือเป็นภารกิจที่เทศบาลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินการฝ่ายเดียว แต่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม เช่น กรณีธนาคารขยะ ที่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการธนาคารขยะดูแล รับผิดชอบกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชนเอง ซึ่งถือเป็นแกนนำชุมชนที่มีบทบาทในชุมชนโดยไม่ได้มีกลุ่มองค์กรอื่นใดที่ร่วมในชุมชน จึงทำให้การดำเนินกิจกรรมอยู่ในวงจำกัด ซึ่งการศึกษานี้แตกต่างจากการดำเนินกิจกรรมของเทศบาลนครพิษณุโลก ในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม มีการสร้างความเชื่อถือ และไว้ใจระหว่างองค์กรต่างๆ โดยการทำงานในลักษณะเครือข่ายที่ช่วยให้กิจกรรมเกิดขึ้นได้ง่าย โดยมีกลุ่มหรือบุคคลที่สามารถทำหน้าที่ติดต่อสื่อสารกันอย่างใกล้ชิด และมีความสนใจ วัตถุประสงค์ ทัศนะร่วมกันในการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน ที่สำคัญการสร้างเครือข่ายของเทศบาลนครพิษณุโลกเน้นที่ประชาชนในชุมชนทุกกลุ่ม ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการทำงานที่มีความสำคัญมากที่สุด โดยกลุ่มภาคีเครือข่าย

ที่เข้ามามีส่วนร่วมเป็นเครือข่ายในการจัดการมูลฝอยกับเทศบาล ประกอบด้วย ชุมชนในเขตเทศบาล ร้านค้ารีไซเคิล โรงเรียน วัด เป็นต้น

ส่วนธีรพงษ์ แก้วหาวงศ์ (2544: 62-65) ได้กล่าวว่า เครือข่ายความร่วมมือหรือทุนเพื่อน เป็นการร่วมกันเป็นเครือข่าย หรือความร่วมมือ ก่อให้เกิดความหลากหลายในกิจกรรมและองค์กรหรือกลุ่มคนที่เข้าร่วมพัฒนา รวมทั้งก่อให้เกิดอำนาจต่อรองและการพัฒนากิจกรรมสาธารณะร่วมกัน ซึ่งกิจกรรมสาธารณะทำให้มีการติดต่อสื่อสาร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะมากขึ้น การประมวลความคิด การตัดสินใจและนิยามสถานการณ์ปัญหาหรือกำหนดกฎเกณฑ์การพัฒนาร่วมกัน และการพบปะสนทนากับผู้อื่นเพื่อดึงประสบการณ์ แนวร่วมและทรัพยากรในการประสานผลประโยชน์แก่ชุมชน เครือข่ายความร่วมมือ ที่ส่งเสริมให้เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้

จะเห็นได้ว่า การมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกชุมชน ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน รวมถึงกลุ่มและองค์กรเครือข่ายที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ในชุมชน ซึ่งองค์กรเหล่านี้เป็นเครือข่ายทั้งด้านข้อมูล ความรู้ทางด้านวิชาการและสนับสนุนงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรเครือข่ายภาครัฐและเอกชน ที่เป็นเครือข่ายทางด้านวิชาการมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร/กลุ่ม กิจกรรมต่างๆ ของชุมชนเป็นอันมากจึงถือว่าเป็นทุนทางสังคมที่ช่วยสนับสนุนในการพัฒนาท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้กระบวนการนโยบายดังกล่าวสามารถดำเนินการไปได้ด้วยดี คือ 1) ลักษณะของนโยบาย ที่ต้องมีความชัดเจน และความต่อเนื่องในการดำเนินงานในแต่ละโครงการหรือกิจกรรม 2) กระบวนการนโยบาย ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบาย จะต้องค้นหาปัญหาภายในพื้นที่จริงจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและประชาชนในชุมชน ส่วนการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ สิ่งสำคัญในการปฏิบัติ ต้องดำเนินกิจกรรมที่มีความหลากหลายและต่อเนื่อง โดยให้เหมาะสมกับพื้นที่และความต้องการของประชาชนในชุมชน ตลอดจนมีการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนในชุมชน รวมทั้งมีการประสานงานและติดต่อสื่อสารกันทุกฝ่าย และในการประเมินผลนั้น ต้องมีการประเมินผลอย่างเป็นระบบจากภายในและภายนอกเทศบาล และ 3) ชุมชน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนให้มากที่สุด ที่สำคัญคือ การให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการ

5.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลนครสงขลา

1. ด้านลักษณะของนโยบาย

1. ผู้บริหารเทศบาลควรมีการกำหนดนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่ชัดเจนในความมุ่งหมายหรือความคาดหวังของนโยบาย โดยต้องแสดงให้เห็นถึงแนวคิดของการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม โดยต้องมีความแตกต่างจากการจัดการมูลฝอยในแบบเดิมๆ ของเทศบาลที่เน้นการจัดการมูลฝอยแบบรายวัน โดยที่ทางผู้บริหารให้ความสำคัญมุ่งเน้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด ซึ่งนโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นต้องมีแบบแผนให้เป็นไปแนวเดียวกัน และต้องเป็นถ้อยคำ ข้อความที่กะทัดรัด ใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย เพื่อส่งผลให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่

2. ผู้บริหารเทศบาลมีการบรรจุโครงการการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมในแผนพัฒนา 3 ปี และแผนประจำปี และต้องมีการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง

2. ด้านการกำหนดนโยบาย

เทศบาลควรให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การคิดริเริ่ม การตัดสินใจ การปฏิบัติ และการได้รับผลประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม โดยผ่านช่องทางการทำแผนชุมชน การทำประชาคมหมู่บ้าน เป็นการทำให้ประชาชนรับรู้บทบาทของตนเอง รวมทั้งยังป้องกันการร้องเรียนหรือการประท้วงเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรม เนื่องจากในขั้นตอนการจัดทำนั้นได้เปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงความคิดเห็นในเบื้องต้นแล้ว

3. ด้านการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ

1. เทศบาลควรมีการสนับสนุนชุมชนให้เป็นฐานการเรียนรู้ด้านการจัดการมูลฝอยของชุมชน โดยคัดเลือกครัวเรือนในชุมชนเป็นครัวเรือนต้นแบบในการจัดการมูลฝอยแบบครบวงจร แล้วมาอบรมให้ความรู้ และพาไปศึกษาดูงานนอกพื้นที่มีการดำเนินการจัดการมูลฝอยที่เป็นครัวเรือนต้นแบบ หรือชุมชนต้นแบบในการจัดการมูลฝอยแบบครบวงจร เช่น เทศบาลตำบลปริก และเทศบาลตำบลกำแพงเพชร เป็นต้น

2. เทศบาลควรมีโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่มีกิจกรรมที่หลากหลายตามความเหมาะสมของแต่ละชุมชน โดยการจัดอบรมหรือรณรงค์เผยแพร่ความรู้เรื่องมูลฝอยให้กับประชาชน การรณรงค์ลดมูลฝอยในครัวเรือนและชุมชน เช่น การคัดแยกมูลฝอยภายในชุมชน การทำน้ำหมักชีวภาพ การทำปุ๋ยหมักชีวภาพ การจัดตั้งธนาคารขยะในชุมชน การส่งเสริมกิจกรรมรีไซเคิลเชิงพาณิชย์ การทอดผ้าป่ารี-ไซเคิล เป็นต้น กิจกรรมนั้นต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชน และควรจัดกิจกรรมในช่วงเย็นถึงค่ำ เนื่องจากเป็นเวลาหลังเลิกงาน ซึ่งคนในชุมชนสามารถเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวได้อย่างเต็มที่

3. เทศบาลควรมีการติดต่อสื่อสารกับประชาชนในชุมชนแบบสื่อสารสองทาง เพื่อได้รับรู้ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม ตลอดจนมีการประชาสัมพันธ์ที่หลากหลายให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของชุมชน โดยให้ประชาชนในชุมชนช่วยประชาสัมพันธ์

4. การพัฒนาเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการทำงานในชุมชนแบบมีส่วนร่วม โดยสร้างความเข้าใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เปลี่ยนการทำงานที่เจ้าหน้าที่ต้องลงไปดำเนินกิจกรรมธนาคารขยะทุกครั้ง โดยให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเองทุกขั้นตอน

5. เทศบาลควรมีการสร้างกลุ่มที่หลากหลายในการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการมูลฝอย เช่น กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และกลุ่มตาวิเศษ เป็นต้น ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มขึ้นมาใหม่นอกเหนือจาก กลุ่มกรรมการชุมชน และกลุ่ม อสม. โดยที่เทศบาลต้องมีการทำความเข้าใจกับประชาชนในชุมชนถึงการสร้างกลุ่มในการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม

4. ด้านการประเมินผล

การประเมินผลโครงการหรือกิจกรรมให้เป็นไปในรูปแบบของการสรุปการทำงาน โดยเจ้าหน้าที่เทศบาล ประชาชนในชุมชน หรือ คณะทำงานต้องร่วมกันประเมินผลโครงการหรือกิจกรรม โดยวิธีการประเมินผลอยู่ในลักษณะของการถอดบทเรียนกัน หรือการจัดประชุมกลุ่มเล็กๆ ในชุมชน เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และแก้ปัญหาจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมให้มีความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

กล่าวโดยสรุป การจัดการมูลฝอยเป็นเรื่องที่ทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นระดับโลกหรือระดับประเทศ ล้วนต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และเมื่อลงมาถึงระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เห็นได้ชัดเจนว่า นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการเรื่องนี้โดยตรง ทั้งการเก็บรวบรวม การขนส่ง และการนำไปกำจัดอย่างถูกต้อง แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งของไทยพยายามที่จะริเริ่ม และดำเนินนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม แต่โครงการและกิจกรรมดังกล่าว ยังไม่ค่อยจะประสบความสำเร็จในหลายๆ พื้นที่ เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง

ในการดำเนินนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเพียงลำพังได้ แต่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามาร่วมคิดหาปัญหา ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการปฏิบัติตลอดจนร่วมประเมินผล ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการนโยบาย แต่กลับพบว่าบทบาทของประชาชนมีมาก ในการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ ขณะที่ขั้นตอนอื่นๆ บทบาทของประชาชนมีอยู่น้อยมาก ส่วนระดับชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนโครงการหรือกิจกรรมในชุมชน โดยต้องอาศัยความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชน กลุ่มองค์กรในชุมชน บทบาทผู้นำในชุมชน กระบวนการเรียนรู้ในชุมชน และเครือข่ายความร่วมมือของชุมชน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ช่วยแก้ปัญหาของชุมชนในท้องถิ่นได้ ตลอดจนการดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ได้

ดังนั้น การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม เป้าหมายสำคัญที่สุด คือ ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม โดยมุ่งเน้นที่จะคัดแยกมูลฝอย และลดปริมาณมูลฝอยอย่างจริงจัง และความสำเร็จของแต่ละพื้นที่ ก็ขึ้นอยู่กับบริบท และเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบาย และกระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอย ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการเพื่อให้การจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีความยั่งยืน และสามารถขับเคลื่อนงานไปสู่ความสำเร็จได้ อีกทั้งยังก่อให้เกิดพลังกลุ่มและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

เกษม จันทร์แก้ว. 2544. วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

กาญจนา แก้วเทพ. 2543. สื่อเพื่อชุมชน: การประมวลองค์ความรู้. กรุงเทพฯ : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2546. ความรู้สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์.

โกวิทย์ พวงงาม. 2550. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญชน.

_____. 2553. ธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส. กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก็อบปี้.

จำรูญ ยาสมุทร. 2527. อนามัยสิ่งแวดล้อม เรื่อง การจัดการขยะมูลฝอย. เชียงใหม่ : ธนบรรณการพิมพ์.

ฉัตรไชย รัตนไชย. 2551. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฐิติรัตน์ อำไพ. ม.ป.ป. การจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงศ์. 2540. การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

เทศบาลตำบลปริก. 2552. เมื่อปัญญาเบ่งบานที่บ้านปริก. กรุงเทพฯ : ทีคิวพี.

_____. 2551. แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551-2553) เทศบาลตำบลปริก. สงขลา : เทศบาลตำบลปริก.

_____. 2553. เอกสารประกอบการเรียนรู้โครงการพัฒนาเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นร่วมขับเคลื่อนสู่ตำบลสุขภาวะ. สงขลา : เทศบาลตำบลปริก.

เทศบาลนครพิษณุโลก. 2550. โครงการธรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาการริเริ่มของท้องถิ่น กระบวนการนโยบาย และปัจจัยสู่ความสำเร็จ. กรุงเทพฯ : misterkopy.

เทศบาลนครสงขลา. 2551. คำแถลงนโยบายของนายอุทิศ ชูช่วย นายกเทศมนตรีนครสงขลา. สงขลา : เทศบาลนครสงขลา.

_____. 2552. คำแถลงนโยบายของนายพีระ ตันติเศรณี นายกเทศมนตรีนครสงขลา. สงขลา : เทศบาลนครสงขลา.

_____. 2553. แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2553-2555) เทศบาลนครสงขลา. สงขลา : เทศบาลนครสงขลา.

_____. 2554. แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2554-2556) เทศบาลนครสงขลา. สงขลา : เทศบาลนครสงขลา.

เทศบาลเมืองท่าข้าม. 2550. โครงการธรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาการริเริ่มของท้องถิ่น กระบวนการนโยบาย และปัจจัยสู่ความสำเร็จ. กรุงเทพฯ : misterkopy.

ธนา นนทพุทธ. 2549. หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้เพิ่มเติม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม : การจัดการมูลฝอย. สงขลา : แมกซ์มีเดีย.

ธีรพงษ์ แก้วหาวงษ์. 2544. กระบวนการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง ประชาคม ประชาสังคม. ขอนแก่น : คลังนานาวิทยา.

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. 2533. แนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

ประชุม รอดประเสริฐ. 2539. นโยบายและการวางแผน: หลักการทฤษฎี. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : เนติกุลการพิมพ์.

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. 2546. กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพฯ : อุษาการพิมพ์.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติเทศบาล. 2496.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข. 2535.

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน. 2540. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอย. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.

มยุรี อนุมานราชธน. 2549. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : ธรรกมลการพิมพ์.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2548. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เรืองยศ จันทรคีรี. 2548. PHITSANULOK MODEL รูปแบบและการบริหารจัดการปัญหาขยะมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลก. พิษณุโลก : ต.การพิมพ์.

วรวุฒิ โรมรัตนพันธ์. 2548. ทุนทางสังคม. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.

ศิริกัลยา สุวจิตตานนท์. 2541. การป้องกันและควบคุมมลพิษ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. 2550. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุลีพร ชาวสวนศรีเจริญ. 2543. การพัฒนาชนบท. วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดยะลา.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2541. การพัฒนาชุมชนแบบการจัดการ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สัญชัย สูติพันธ์วิหารและสุชาติ นวกวงษ์. 2543. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรไทยวันที่ 25 กันยายน 2543. กรุงเทพฯ : โรงแรมโรยัลริเวอร์.

สุรสิทธิ์ วชิรขจร. 2549. นโยบายสาธารณะเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : บริษัท ธเนศวร (1999) พริ้นติ้ง จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2550. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการธรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่น ศึกษาการริเริ่มของท้องถิ่น กระบวนการนโยบาย และปัจจัยสู่ความสำเร็จ. กรุงเทพฯ : MisterKopy.

สมทิพย์ ด่านธีรวนิชย์. 2541. มูลฝอยและของเสียที่เป็นภัย. กรุงเทพฯ : UNEP-ROAP และ DANCED.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. 2550. นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว. 2550. โครงการธรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาการริเริ่มของท้องถิ่น กระบวนการนโยบาย และปัจจัยสู่ความสำเร็จ. กรุงเทพฯ : misterkopy.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต. 2550. โครงการธรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาการริเริ่มของท้องถิ่น กระบวนการนโยบาย และปัจจัยสู่ความสำเร็จ. กรุงเทพฯ : misterkopy.

อดิศักดิ์ ทองไข่มุกต์ และคณะ. 2541. การจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล. กรุงเทพฯ : เอ็นไวร์คอนเซ็ป จำกัด.

เอนก นาคะบุตร. 2545. ทุนทางสังคมและประชาสังคมในเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ธนาคารออมสิน.

อนุรักษ์ ปัญญานุวัฒน์. 2548. การศึกษาชุมชนเชิงพหุลักษณ์:บทเรียนจากวิจัยภาคสนาม. กรุงเทพ : โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข. (สรส.)

อรศรี งามวิทยาพงศ์. 2549. กระบวนการเรียนรู้ในสังคมไทยและการเปลี่ยนแปลง: จากยุคชุมชนถึงยุคพัฒนาความทันสมัย. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยการจัดการทางสังคม.

อรศรี งามวิทยาพงศ์. 2551. กรอบความคิดการศึกษาชุมชนอย่างบูรณาการ. ตำราประกอบการสอนในหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชาบทศึกษาและการพัฒนา) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิทยานิพนธ์

กมลศักดิ์ ธรรมาวุธ. 2545. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

คชนม์ บุญชูวิทย์. 2548. “ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยชุมชนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (สำเนา)

จิตราวดี ฐิตินันทกร. 2553. “กระบวนการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาตัวชี้วัดเมืองน่าอยู่ กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

จุติเทพ ยาสมุทร. 2543. “ทุนทางสังคมในชุมชนชนบทภาคเหนือ”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการศึกษานอกระบบ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (สำเนา)

จุฑารัตน์ บุญญานุวัตร์. 2546. “การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสงขลาเมืองน่าอยู่ของเทศบาลนครสงขลา จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

จุฑารัตน์ รัตนพิทักษ์ชน. 2552. “ธรรมาภิบาลและทุนทางสังคมในการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของชุมชน : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ณีรวรรณ ศรแผลง. 2552. “การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเชิงทะเล จังหวัดภูเก็ต”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

นฤดี บุญชุม. 2548. “แนวทางการปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยชุมชน กรณีศึกษาชุมชนปริกตก เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ปานกมล พิสิฐอรรถกุล. 2546. “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนในการจัดการมูลฝอยชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

พงศธร กลางแท่น. 2549. “กระบวนการจัดการมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมจากโรงเรียนสู่ชุมชน กรณีศึกษาโรงเรียนวัดธรรมโฆษณ์และชุมชนธรรมโฆษณ์ ตำบลสทิงหม้อ อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

มงคล สายสูง. 2546. “การสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนตำบลน้ำเกี๋ยน กิ่งอำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา สถาบันราชภัฏอุตรดิตถ์. (สำเนา)

รัชดา บุญแก้ว. 2551. “การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของแกนนำชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนแบบบูรณาการ กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

รัชนีวัลย์ เต็งตระกูล. 2545. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลเมืองบุรีรัมย์”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์. (สำเนา)

วรนิษฐา บุญฤทธิ์. 2546. “วิธีการเชิงระบบในการพัฒนาตัวชี้วัดเมืองยั่งยืน กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

วิวัฒน์ อึ่งเจริญ. 2546. “การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของประชาชนในการจัดการมูลฝอยในชุมชน กรณีศึกษาชุมชนปริกตก เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

สุดธิดา สุวรรณะ. 2545. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยในชุมชนรัตนวิบูลย์และชุมชนไทยโฮเต็ล ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

สุภควดี ธนสีลังกูร. 2545. “การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเป็ด จังหวัดขอนแก่น”, วิทยานิพนธ์สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น. (สำเนา)

สุวัฒน์ ฤทธิ์สำเร็จ. 2545. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย ศึกษาเฉพาะกรณีของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบางเสาธง กิ่งอำเภอบางเสาธง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ”, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยบูรพา. (สำเนา)

อำภา จันทรากาศ. 2543. “ทุนทางสังคมที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการศึกษานอกระบบ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (สำเนา)

ใหมสุหรี อิสภาค. 2548. “การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของครัวเรือนในการจัดการมูลฝอยโดยเริ่มต้นจากโรงเรียน กรณีศึกษาโรงเรียนวัดโคกสมานคุณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

อริศรา ร่มเย็น. 2550. “การประเมินทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมในการนำซากมูลฝอยเก่าจากบ่อฝังกลบแบบถูกหลักสุขาภิบาลมาผลิตเป็นพลังงานมูลฝอยในพื้นที่จังหวัดสงขลาและจังหวัดพัทลุง”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สำเนา)

เอกสารทางวิชาการ

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด. 2549. <u>เอกสารทางวิชาการเรื่อง แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทยใน 5 ปีข้างหน้า</u>. สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วารสาร

พรศรี ยงค์ฤประพันธ์. 2543. “เมืองน่าอยู่ในทัศนะของประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร”, วารสารอนามัยสิ่งแวดล้อม 5 (ต.ค.-ธ.ค. 2543), 7-8.

ศิริกุล กสิวิวัฒน์. 2546. “การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างไร”, วารสารพัฒนาชุมชน 6 (มิถุนายน 2546), 20.

รายงานการวิจัย

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์และคณะ. 2543. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ:รูปแบบและมาตรการทางสังคม เศรษฐศาสตร์ การจัดการและกฎหมายเพื่อแก้ปัญหา ขยะชุมชน. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และนันทพล กาญจนวัฒน์. 2543. รายงานการวิจัยโครงการวิจัย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะชุมชน. กรุงเทพฯ : ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16. 2552. รายงานการสนับสนุนและเสริมสร้างสมรรถนะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย เทศบาลนครสงขลา. สงขลา : มปท.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Abduli, MA. 1997. Solid Waste Management in Guilan Province, Iran, Journal of Environmental Health, June 1997 ; 59(10) : 19-24.

Anderson, Deborah. and Burnham, Laurie. 1992. Toward Sustainable Waste Management, Journal of Issues in Science and Technology, Fall 1992 Vol. 9 Issue 1, 65-72.

Cunningham. A. 2001. Sustainable Waste-resource Management: A guide for local authorities. The Waste Working Group. January 2001. [WWW]http://www.ioi.ic/~foceire/wastehandbook.htm (06/11/2008)

Donald C, Taylor. 2000. Policy incentives to minimize generation of municipal solid waste, Journal of Waste Management and Research, April 2000, 406-419.

Snel, Marielle. 1999. An Innovative Community – Based Waste Disposal Scheme In Hyderabad, Journal of Development in Practice, Feb 1999, Vol 9 Issue 1, 198-203.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

1. ผู้รู้ ผู้มีประสบการณ์ด้านการจัดการมูลฝอย

กอเส็ม ดาอี. ผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก. (สัมภาษณ์), 27 มีนาคม 2552

จรีรัตน์ สกุลรัตน์. นักวิชาการ. (สัมภาษณ์), 23 กุมภาพันธ์ 2552

จำเป็น ไชยมณี. อสม. เทศบาลตำบลกำแพงเพชร. (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2552

ประเสริฐ แซ่แต้. ผู้บริหารเทศบาลตำบลกำแพงเพชร. (สัมภาษณ์), 14 มกราคม 2552

พิชญา แก้วขาว. นักพัฒนาเอกชน. (สัมภาษณ์), 3 มีนาคม 2553

พิรียุตม์ วรรณพฤกษ์. ผู้มีประสบการณ์ด้านการจัดการมูลฝอย. (สัมภาษณ์), 20 กุมภาพันธ์ 2552

วรนุช ศรีสุวรรณ. ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลกำแพงเพชร. (สัมภาษณ์), 16 มกราคม 2552

วิกรม เดชหนู. เจ้าหน้าที่สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 จังหวัดสงขลา. (สัมภาษณ์), 18 มีนาคม 2552

ศานี ทิพย์ทะเบียนการ. เจ้าหน้าที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสงขลา. (สัมภาษณ์), 18 มีนาคม 2552

สุริยา ยีขุน. ผู้บริหารเทศบาลตำบลปริก. (สัมภาษณ์), 16 มีนาคม 2552

2. เทศบาลนครสงขลา

กัลยา กำลังเกื้อ. พนักงานเทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 14 สิงหาคม 2553

กาญจนา หัสรังสี. พนักงานเทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 14 สิงหาคม 2553

เกษรา ชัยเชื้อ. เจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 28 ตุลาคม 2552; 10 กันยายน 2552

จรูญ จันทร์มณี. เจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 11 กุมภาพันธ์ 2554

เทวี อาทากูล. เจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 14 กุมภาพันธ์ 2554

ประภาศรี จันทร์แดง. พนักงานเทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 17 สิงหาคม 2553

พวงพรรณ แอบู. เจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 21 สิงหาคม 2551

ยุทธิชัย คุ่มเคี่ยม. เจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 19 พฤศจิกายน 2552

วาสนา ศรีกลด. เจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 22 เมษายน 2553

วิชากร บัวหอม. ปลัดเทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 24 กรกฎาคม 2552

สวัสดิ์ บัวแก้ว. พนักงานเทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 17 สิงหาคม 2553

สมนึก ผลพิบูลย์. ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม. (สัมภาษณ์), 3 พฤศจิกายน 2552; 27 สิงหาคม 2553

สาคร จันทร์มณี. เจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 3 กรกฎาคม 2552; 15 ธันวาคม 2552; 30 สิงหาคม 2553

อนันต์ วัตตธรรม. รองนายกเทศมนตรีนครสงขลา. (สัมภาษณ์), 2 กันยายน 2552

อัฏฐ์วุฒิ จันทร์เขียว. เจ้าหน้าที่เทศบาลนครสงขลา. (สัมภาษณ์) 26 ตุลาคม 2552

3. ตัวแทนแกนนำประชาชนในชุมชน

3.1 ตัวแทนแกนนำชุมชนสมหวัง

เกศินี ไข่หนู. กรรมการธนาคารขยะ. (สัมภาษณ์), 23 มิถุนายน 2552; 9 สิงหาคม 2553

เฉี้ยง สังข์ทอง. กรรมการชุมชน. (สัมภาษณ์), 26 มิถุนายน 2552

พัชรี นิลแสง. ประธาน อสม.. (สัมภาษณ์), 1 เมษายน 2552; 18 มิถุนายน 2552; 13 สิงหาคม 2553

เรือง ชุมนุม. กรรมการธนาคารขยะ. (สัมภาษณ์), 9 สิงหาคม 2553

วิลัย บุญเตือน. กรรมการธนาคารขยะ. (สัมภาษณ์), 23 มิถุนายน 2552; 9 สิงหาคม 2553

อนันต์ ผ่องสุวรรณ. ประธานชุมชนสมหวัง. (สัมภาษณ์), 10 เมษายน 2552; 18 มิถุนายน 2552; 13 เมษายน 2553

3.2 ตัวแทนแกนนำชุมชนวัดตีนเมรุ

ชูลี กาฬรัตน์. ประธาน อสม.. (สัมภาษณ์), 24 มิถุนายน 2552; 4 เมษายน 2552; 8 กันยายน 2553

วิจิตร ชูมณี. ประธานชุมชน. (สัมภาษณ์), 4 เมษายน 2552; 10 มกราคม 2554

ศิริพร แก้วรัศมี. กรรมการธนาคารขยะ. (สัมภาษณ์), 6 กันยายน 2553

ดารณี ปานทุ่ม. กรรมการธนาคารขยะ. (สัมภาษณ์), 10 กรกฎาคม 2552

3.3 ตัวแทนแกนนำชุมชนวชิราซอยคี่

จินตนา พ้นภัย. ประธาน อสม.. (สัมภาษณ์), 27 ธันวาคม 2553

ชมนรา พลฑา. ประธานชุมชน. (สัมภาษณ์), 10 มกราคม 2554

ดำรงกิจ แก้วละเอียด. ประธานชมรมวชิราฟ้าใส. (สัมภาษณ์), 3 ธันวาคม 2553

ปิยะวรรณ ดวงใหญ่. ประชาชนในชุมชน. (สัมภาษณ์), 17 สิงหาคม 2553

ลีลี่ พรหมการ. ประธาน อสม.. (สัมภาษณ์), 29 มีนาคม 2552; 5 กรกฎาคม 2552; 23 สิงหาคม 2553; 7 ธันวาคม 2553

วรรณดี อังกาพย์ละออง. กรรมการธนาคารขยะ. (สัมภาษณ์), 8 กรกฎาคม 2552; 17 สิงหาคม 2553; 27 มกราคม 2553

วันดี ปฐมรัตน์. กรรมการ อสม.. (สัมภาษณ์), 6 กรกฎาคม 2552; 17 สิงหาคม 2553

สุภาพ ดวงใหญ่. กรรมการธนาคารขยะ. (สัมภาษณ์), 8 กรกฎาคม 2552; 17 สิงหาคม 2553

สุศรี เฟื่องกรณ์. กรรมการ อสม.. (สัมภาษณ์), 17 สิงหาคม 2553

ภาคผนวก ข

แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง

แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (สำหรับผู้ให้ข้อมูลด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม)

1. หน่วยงานภาครัฐและผู้มีประสบการณ์ในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม

1. ท่านคิดว่านโยบายการจัดการมูลฝอยของผู้บริหารมีความสำคัญอย่างไร

2. ท่านคิดว่านโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของผู้บริหารควรมีลักษณะเป็นอย่างไร

3. ท่านมองว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมอย่างไร

4. การบริหารจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลทั่วไปที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีดำเนินการอย่างไร ใช้หลักอะไรในการบริหารจัดการและมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาอะไรบ้าง

5. หน่วยงานของท่านมีบทบาทมากน้องเพียงใดกับเทศบาลในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม

6. การดำเนินกิจกรรมท่านคิดว่ามีวิธีการ หรือกลยุทธ์อย่างไรในการที่ให้คนอื่น หรือหน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วม

7. ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีอะไรบ้าง

8. ปัจจัยล้มเหลวในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีอะไรบ้าง

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินงานด้านการจัดการมูลฝอย

1. นโยบายของเทศบาลด้านสิ่งแวดล้อม เป็นอย่างไร

2. นโยบายของเทศบาลด้านการจัดการมูลฝอย เป็นอย่างไร

3. นโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีลักษณะเป็นอย่างไร

4. ท่านมีบทบาทในนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมอย่างไร

5. กระบวนการนโยบาย มีกระบวนการขั้นตอนอย่างไร และมีองค์ประกอบอะไรบ้าง

6. หลักการบริหารการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของท่านเป็นอย่างไร

7. การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีวิธีการดำเนินการอย่างไร

8. ท่านมองว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมเป็นอย่างไร

9. ปัญหา อุปสรรคในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีอะไรบ้าง และมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

10. ปัจจัยสู่ความสำเร็จและปัจจัยล้มเหลวในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีอะไรบ้าง

3. นักวิชาการ

1. นโยบายของเทศบาลด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไร

2. นโยบายของเทศบาลด้านการจัดการมูลฝอยเป็นอย่างไร

3. กระบวนการนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม มีกระบวนการขั้นตอนทำอย่างไร องค์ประกอบที่ต้องดูมีอะไรบ้าง

4. การบริหารจัดการมูลฝอยและการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีสวนร่วม ควรมีองค์ประกอบใดบ้าง เพราะอะไร

5. ท่านมองว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการจัดการมูลฝอยเป็นอย่างไร ประชาชนให้ความร่วมมือมากน้อยเพียงใด

6. การดำเนินกิจกรรมมีหน่วยงานอื่นใดบ้างที่เข้ามามีส่วนร่วม และมีบทบาทอะไรบ้าง

7. ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีอะไรบ้าง

8. ปัจจัยล้มเหลวในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีอะไรบ้าง

แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (สำหรับเทศบาล)

1. ผู้บริหารเทศบาล

1. ท่านมีนโยบายด้านการจัดการมูลฝอยอย่างไร

2. ท่านมีบทบาทในนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมอย่างไร

3. ท่านมีโครงการ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยอย่างไร

4. โครงการ หรือกิจกรรมการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม มีความเป็นมาอย่างไร

5. ท่านมีหลักในการบริหาร การกำกับดูแลงานด้านมูลฝอยอย่างไร

6. กระบวนการนโยบายในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม มีขั้นตอนอย่างไร องค์ประกอบที่ต้องพิจารณาอะไรบ้าง

7. ท่านมองว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเป็นอย่างไร

8. ท่านมีเกณฑ์อย่างไรบ้างในการกำหนดผู้รับผิดชอบโครงการ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วม

9. ท่านคิดว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมากน้องเพียงใด เพราะเหตุใด

10. ปัญหา อุปสรรคในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมีอะไรบ้าง และมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

1. การจัดการมูลฝอยของเทศบาลมีการจัดการอย่างไร

2. ท่านมองนโยบายการจัดการมูลฝอยและการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของผู้บริหารอย่างไร

3. ท่านมีบทบาทในกระบวนการนโยบายการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมอย่างไร

4. ท่านนำนโยบายการจัดการมูลฝอยและการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมมาแปลงสู่การปฏิบัติอย่างไร

5. โครงการ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยเป็นอย่างไร

6. ท่านมองว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยชุนแบบมีส่วนร่วมผ่านช่องทางไหนได้บ้าง และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้องเพียงใด เพราะเหตุใด

7. การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมธนาคารขยะ

7.1 การก่อเกิดของโครงการหรือกิจกรรม มีความเป็นมาอย่างไร

7.2 การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมมีการดำเนินการอย่างไร

7.3 ผลของการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเป็นอย่างไร

7.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างไร

7.5 ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเป็นอย่างไร

7.6 หน่วยงานภายนอกให้ความช่วยเหลือในเรื่องใดบ้าง

8. ท่านมีหลักในการทำงานอย่างไรบ้างในการดูแลรับผิดชอบงานด้านมูลฝอย

9. กลุ่มที่สำคัญที่มีบทบาทในการทำงานด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมเป็นกลุ่มใด เพราะอะไร มีบทบาทอย่างไร

10. ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมได้แก่อะไรบ้าง

แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (สำหรับคณะทำงาน และแกนนำของชุมชน)

1. ประวัติความเป็นมาของชุมชนมีความเป็นมาอย่างไร
2. ปัญหามูลฝอยภายในชุมชนเป็นอย่างไร
3. การจัดการมูลฝอยภายในชุมชนมีการจัดการอย่างไร
4. ท่านมีบทบาทในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมอย่างไร
5. ชุมชนของท่านมีโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่คิดขึ้นเองหรือไม่ อย่างไร
6. กลุ่มที่สำคัญที่มีบทบาทในการทำงานด้านการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมเป็นกลุ่มใด เพราะอะไร มีบทบาทอย่างไร
7. คณะทำงานมีหน้าที่อะไรบ้าง
8. โครงการ หรือ กิจกรรมธนาคารขยะ
    - 8.1 การก่อเกิดของโครงการหรือกิจกรรม มีความเป็นมาอย่างไร
    - 8.2 การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมมีการดำเนินการอย่างไร
    - 8.3 ผลของการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเป็นอย่างไร
    - 8.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างไร
    - 8.5 ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเป็นอย่างไร
    - 8.6 หน่วยงานภายนอกให้ความช่วยเหลือในเรื่องใดบ้าง
9. ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนให้ดีขึ้นได้แก่อะไรบ้าง

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ สกุล นายอาทิตย์ วงศ์พุทธรักษา

รหัสประจำตัวนักศึกษา 5010920052

วุฒิการศึกษา

วุฒิ	ชื่อสถาบัน	ปีที่สำเร็จการศึกษา
รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (การบริหารและการปกครองท้องถิ่น)	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	2550

การตีพิมพ์เผยแพร่ผลงาน

อาทิตย์ วงศ์พุทธรักษา,ชนิษฎา ชูสุข และเยาวนิจ กิตติธรกุล. 2553 **“การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมธนาคารขยะของชุมชนวชิราซอยคี่ เทศบาลนครสงขลา จังหวัดสงขลา”** เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติเพื่อนำเสนอผลงานวิจัย ประจำปี 2553. วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 ณ โรงแรมโนโวเทล เซ็นทารา หาดใหญ่ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา