

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบเครือข่ายแบบพหุภาคี ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สาธิต ภิรมย์ไชย¹

บทนำ

องค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นประสบความสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการมองสภาพปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันภายใต้การเรียนรู้และการทำงานที่มีเป้าหมายร่วมกันเพื่อให้มีการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหามีความครอบคลุมและตอบสนองต่อการพัฒนาชุมชนโดยส่วนรวม ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลหรืออบต.เป็นฟันเฟืองอันหนึ่งของรัฐที่ได้รับการคาดหวังจากสังคมว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและดำเนินการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ภายใต้กลไกระบบแผนที่สำคัญในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ คือ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดซึ่งกำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้คณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคหรือท้องถิ่นหรือกน.

อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมหรือการพัฒนาที่ยั่งยืนยังคงเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศที่สังคมยังคงเฝ้าดูความสำเร็จ ในขณะที่ภาครัฐเองได้พยายามนำเสนอ นโยบายและกลยุทธ์ต่าง ๆ ภายใต้การบริหารจัดการและกลไกจากหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การแก้ไข

ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบรรลุผลตามที่ได้กำหนดไว้โดยอาศัยกระบวนการทำงานร่วมกัน ซึ่งการดำเนินการตามกลยุทธ์ดังกล่าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ชุมชน และประชาชนยังไม่มีผลปฏิบัติอย่างแท้จริงด้วยอุปสรรคในหลายประการ โดยบทความนี้จะได้นำผลการศึกษาในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่งมาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเหล่านั้น รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่เพื่อผู้ที่สนใจสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสม

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน : ทฤษฎีแนวคิด และแนวนโยบาย

Born และ Sonzogni (1995) ได้สรุปคำนิยามการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานไว้ใน 2 มิติ คือกระบวนการสร้างรูปแบบและวิธีการปฏิบัติในระบบนิเวศที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม โดยมีภารกิจรวมถึงปัจจัยของสถาบันหรือองค์กร เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในระบบนิเวศหนึ่ง ๆ ที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มีการกำหนดยุทธศาสตร์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนและสิ่งแวดล้อมเพื่อระบุปัญหาหลัก ๆ ที่สำคัญและกลายเป็นจุดร่วมของประเด็นปัญหาที่ต้อง

¹ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

อาศัยความร่วมมือ ประสานงาน ระหว่างองค์กรใน การบริหารจัดการเพื่อวางแผนให้บรรลุเป้าหมาย²

ในขณะที่โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (2541) ได้ให้คำนิยามการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างผสมผสานว่า “เป็นการ จัดการทรัพยากรมากกว่าสองประเภทบนพื้นที่ผิ นเดียวกันในช่วงเวลาหนึ่ง การจัดการมีกรอบการ ดำเนินงาน ประกอบด้วย ขั้นตอน การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์และกำหนดนโยบายร่วมกัน ระหว่างผู้มีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ (หน้า 7)”

แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน ส่วนใหญ่ที่มีการศึกษา และพัฒนาจะเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรดิน และการจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำซึ่งมีความใกล้เคียง กับแนวทางทางยึดเอาระบบนิเวศมาเป็นกรอบการ ดำเนินงาน โดยมีองค์ประกอบหรือคุณลักษณะของ การจัดการอย่างผสมผสานใน 4 ประการ คือ ความครอบคลุม ความเชื่อมโยงของระบบนิเวศ การกำหนดยุทธศาสตร์ และการประสานงาน (Mitchell 1997) และสิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญของการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะ เป็นนักวางแผน นักสิ่งแวดล้อม ชีวราชการ และประชาชน ฯลฯ ต้องทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง คือ แม้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นเรื่อง ทางกายภาพ แต่ก็เกี่ยวข้องกับคน วิถีชีวิต และสังคม เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับคนที่มีความ หลากหลายในเชิงความคิด วิธีการ และแนวทางใน การบรรลุเป้าหมายโดยส่วนรวมซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องต้อง เชื่อมกับการเปลี่ยนแปลง (change) ความสลับ ซับซ้อน (complexity) ความไม่แน่นอนหรือความ ไม่คงที่ (uncertainty) และความขัดแย้ง (conflict) และกระบวนการหนึ่งทีอาจเป็นเครื่องมือในการลด การเผชิญหน้าและความแตกแยกของการช่วงชิงและ จัดสรรทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน คือการใช้ กระบวนการพัฒนาคนและศักยภาพของคนและ

ชุมชนเพื่อการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (Mitchell 1997)

นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการเชิงนิเวศที่นำ เสนอโดย Bocking ใน Mackenzie (1997) ได้ให้ ทรรศนะว่า หลักการสำคัญในกระบวนการทางนิเวศ ต้องอาศัยการดำเนินการอย่างครอบคลุม (Compre hensive) องค์กรรวม (Holistic) และการผสมผสาน (Integration) เพราะองค์ประกอบในระบบธรรมชาติ มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ดังนั้นการวางแผนการ จัดการของนักวางแผนต้องเน้นที่พื้นที่ของระบบนิเวศ เช่น ป่าไม้ หรือลุ่มน้ำ มากกว่าเอาขอบเขตทางการ เมืองหรือการบริหารเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา นโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยหน่วย งานที่เกี่ยวข้องต้องมีเอกภาพและประสานสอดคล้อง ไปในทิศทางเดียวกัน

สำหรับแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อม The DPA/ROCHE CONSORTIUM (2539) ได้วิเคราะห์ และนำเสนอหลักการที่สำคัญต่อการวางแผนการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่าง ผสมผสานที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย 7 หลักการ คือ

- หลักการทางนิเวศวิทยา (Ecosystem approach)
- การปฏิบัติอย่างยั่งยืน (Sustainable action)
- วิธีการแบบมีส่วนร่วม (Participative approach)
- การเน้นปัญหาของประชาชนในพื้นที่ (People-oriented problem)
- การจัดการอย่างเหมาะสม (Adaptive management)
- ความเสมอภาค (Equal emphasis)
- มุ่งการณ์ในอนาคต (Future orientation)

โดยสรุป ระบบการบริหารจัดการเพื่อให้ได้มา ซึ่งเป้าหมายของการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและ

² Bruce Mitchell (1997) กล่าวว่า วิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานนั้นจะไม่มีวิเคราะห์ องค์ประกอบและความเชื่อมโยงทั้งหมด แต่จะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบและความเชื่อมโยงที่พิจารณาว่ามีความ สำคัญจริง ๆ เพราะในทางปฏิบัติเราไม่สามารถเข้าใจตัวแปรของระบบนิเวศทั้งหมด ถ้าสามารถเข้าใจองค์ประกอบที่ เป็นผลของตัวแปรหรือผลกระทบ 75 - 80 % ก็พอเพียงสำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์การจัดการที่มีประสิทธิภาพ

สิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการหรือมิติของการพัฒนาแบบผสมผสานซึ่งมีความเชื่อมโยงกันในหลายด้าน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างคนและสิ่งแวดล้อม พื้นที่การจัดการและประเด็นปัญหา การวางแผนแบบครอบคลุมและการประสานงาน และกระบวนการทางสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาของความร่วมมือที่ดีที่สุด

สำหรับประเทศไทยได้นำเอาแนวความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาประยุกต์ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) โดยมีนโยบายการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและทั่วถึง รวมทั้งได้กำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ 2 แนวทาง คือ การให้ประชาชนและองค์กรในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและให้มีระบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ 2536) โดยที่รัฐจะต้องเข้าไปมีบทบาทดูแลเรื่องทรัพยากรธรรมชาติให้มากขึ้น ด้วยการสร้างเอกภาพในการประสานงานหรือความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน โดย คำว่า "รัฐ" นั้นหมายถึงองค์การของรัฐในทุกระดับ ซึ่งได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และองค์กรอื่นๆ ที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่นั้นๆ

การวางแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการวางแผนที่มีความชัดเจนมากขึ้นในระดับจังหวัด เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บังคับใช้ โดยสนับสนุนให้จังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 35) เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2537) อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร การดำเนินงานยังคงเป็นการพัฒนาโดยภาครัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนดังในอดีต ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างทำโดยคำนึงเฉพาะ

ความต้องการของหน่วยงานเป็นหลัก หรือที่เรียกว่าการพัฒนาแบบแยกส่วน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้มีการเสนอแนวทางการวางแผนและการบริหารจัดการแบบองค์รวมที่เป็นการบริหารที่มองในทุกส่วนของสังคม โดยมีการผสมผสานการปฏิบัติระหว่างส่วนย่อยต่าง ๆ ทั้งภายในภาครัฐ กับภาคเอกชนและประชาชนโดยคำนึงถึงองค์ประกอบ 3 ประการ คือ พื้นที่และชุมชน ภาวะหน้าที่ และการมีส่วนร่วม หรือที่เรียกว่า (Area - Function - Participation, A - F - P)

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 2540) ได้นำเอากระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะองค์รวมมาใช้เป็นแนวนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏในวิสัยทัศน์การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของกระทรวงในอีก 20 ปีข้างหน้า ว่า "ระบบการบริหารและการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพในลักษณะองค์รวมโดยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชนและประชาชน สนุกกำลังและมีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย วางแผนและติดตามตรวจสอบ (หน้า 10)" และแนวทางพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ 9 จะให้ความสำคัญของท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดย "กระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการเงินการคลังให้ชุมชนและท้องถิ่น รวมทั้งจัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้ท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดกลุ่มองค์กรชุมชนและมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกับภาคเอกชน ภาครัฐ และประชาชนเพื่อร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นทุกชั้นตอน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2543 หน้า 26)

บทบาทของอบต. ทูมชน และกลไกการสนับสนุนการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อบต.มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย อบต. มีหน้าที่ต้องทำในเขต อบต. โดยประกอบด้วยหน้าที่ที่จะต้องทำ 8 ประการ และกำหนดให้อบต.อาจจัดทำกิจการในเขต อบต. อีก 11 ประการ³ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของ อบต.ตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่สำคัญอีก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ยังได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอบต.ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย⁴

การสนับสนุนการดำเนินงานในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของอบต. ในปัจจุบันมีกลไกการดำเนินงานเพื่ออำนวยการสนับสนุนงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ภายใต้ระบบแผนที่สำคัญ 2 ระบบ คือ แผนที่ปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งถึงแม้โครงสร้างระบบแผนจะมีแหล่งเงินงบประมาณที่แตกต่างกัน แต่กระบวนการ ขั้นตอนการทำงานจะอาศัยองค์การของจังหวัดและอำเภอ คือ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดและคณะกรรมการพัฒนาอำเภอเป็นแกนกลางในการประสานการดำเนินงานในพื้นที่เพื่อเชื่อมโยงการบูรณาการแผนงาน/โครงการ และวิเคราะห์ข้อเสนอโครงการจากส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจัดทำเป็นแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดในที่สุด

นอกจากนี้ ระบบแผนสองแผนที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นมีเป้าหมายของการพัฒนาอยู่ในพื้นที่จังหวัดลงไปถึงพื้นที่ตำบลและหมู่บ้าน โดยอาศัยองค์การของจังหวัดและอำเภอเป็นแกนกลางการประสานแผนและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ภายใต้สาระสำคัญของกรอบทั้ง 2 แผน ให้ความสำคัญกับการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นช่องทางที่อบต. สามารถประสานและจัดทำข้อเสนอแผนงานโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณการดำเนินงานจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับอำเภอโดยผ่านกระบวนการที่ได้กล่าวมาแล้ว ความสอดคล้องและเชื่อมโยงของทั้งสองแผนปรากฏตามแผนภาพที่ 1

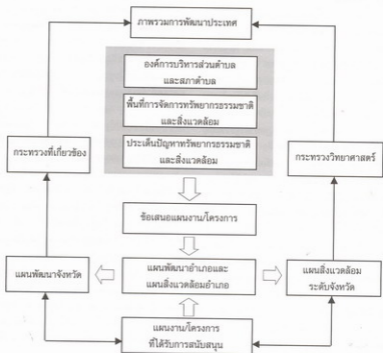
นอกจากระบบกลไกการสนับสนุนการดำเนินงานในพื้นที่ตำบลแล้ว แนวความคิดในการร่วมมือกันระหว่างอบต. กับการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่ได้เริ่มก่อเกิดในพื้นที่ตำบลต่าง ๆ รวมทั้งเป็นมติดีการพัฒนาที่มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งซึ่งกันและกัน ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวในบางครั้งเกินขีดความสามารถขององค์กร จึงจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรจากภายนอกเข้ามาสนับสนุนทั้งทางด้านทรัพยากรเงิน ความคิด และวิชาการ ซึ่งจะเป็นการเชื่อมต่อในการเสริมสร้างศักยภาพให้กับอบต. อย่างผสมผสานในการบริหารจัดการใน 5 มิติ โดยใน 4 มิติแรกประกอบด้วย

- **การบริหารและพื้นที่** เป็นการเสริมสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกัน โดยการเชื่อมต่อและเสริมสร้างเครือข่ายกับองค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ ในแนวราบ
- **งบประมาณ** มีการเกื้อกูลและแบ่งปันงบประมาณของอบต.ซึ่งกันและกันโดยมีเป้าหมายการพัฒนาร่วมกัน
- **การประสานงาน** มีการเชื่อมต่อกับส่วนกลางหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแนวตั้งเพื่อขอรับการสนับสนุนปัจจัยหรือทรัพยากรในการดำเนินงานและ

³ รุยาละเอียดเพิ่มเติมได้จาก พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

⁴ รุยาละเอียดเพิ่มเติมบทบาทของอบต.ตามกฎหมายทั้งสามฉบับได้ใน สถาบันดำรงราชานุภาพ 2543 (คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล

แผนภาพที่ 1 : ความเชื่อมโยงระบบแผนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



การบริหารจัดการ

● **องค์กร** เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และทำงานร่วมกันและเป็นการพัฒนาศักยภาพในทิศทางและแนวทางการพัฒนาในภาพกว้างของเจ้าหน้าที่อบต.ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้การพัฒนาก่อนแนวความคิดที่หวังผลไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริงนั้น จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนและองค์กรประชาชนในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างหลากหลายให้เข้ามาสู่กระบวนการทำงานร่วมกันกับองค์กรของภาครัฐเพื่อมีการระดมความรู้และประสบการณ์จากทุกฝ่าย

ที่มีอยู่และสร้างเป็นระบบเครือข่ายการทำงานซึ่งนับเป็นมิติที่ 5 ของการพัฒนา คือ **ความเป็นประชาคม** ทั้งในระดับตำบลและระหว่างตำบลที่เชื่อมต่อไปยังพื้นที่ที่กว้างขึ้นในระดับอำเภอและจังหวัด (สนอง จันทนิทร 2541)

นอกจากกรอบกลไกของรัฐซึ่งกำหนดและดำเนินการโดยภาครัฐแล้ว กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนจะเป็นปัจจัยหนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อ

ต่อประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความคาดหวังร่วมกัน ได้รับการยอมรับและการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวจะพัฒนาไปสู่การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของทางภาครัฐหรือเอกชนซึ่งจะมีความสลับซับซ้อนในวงกว้างและลึกมากขึ้น โดยขึ้นอยู่กับ

ประเภทกิจกรรมและวิธีการของบุคคลหรือกลุ่มที่มีความสนใจ เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การนำเสนอข้อมูลและการแสดงความคิดเห็น การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเจรจาต่อรอง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนา (ดูรายละเอียดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 : ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	วิธีการ/แนวทาง/องค์ประกอบ การมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไก/เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน
1. การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร	การติดตามข้อมูล ข่าวสาร จากสื่อต่างๆ /เวทีประชุม สัมมนา	การพัฒนาระบบข้อมูล / การประชาสัมพันธ์ / สื่อสารมวลชน ประเภทต่างๆ
2. การนำเสนอข้อมูลและการแสดงความคิดเห็น	การให้ข้อมูลความคิดเห็นผ่านสื่อต่างๆ ผ่านตัวแทน ผ่านแบบสอบถาม / การสัมภาษณ์ / ที่ประชุม / สัมมนา	การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ การสัมภาษณ์ ออกแบบสอบถาม การประเมินผลกระทบท่างสังคม
3. การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	การติดตาม ประเมินผล / รับรู้ข้อมูลข่าวสาร /ร่วมคิด ร่วมเสนอข้อมูล แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็นผ่านจดหมายข่าว / ที่ประชุม หรือคณะทำงาน	การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ / การประชุมรับฟังความคิดเห็น เช่น ผ่านทางการประชุมระดับชุมชน / การประชุมรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ และการประชุมประชาพิจารณ์
4. การเจรจาต่อรอง	การติดตาม / รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิด เสนอข้อมูล ความคิดเห็น จัดสรร ประโยชน์และผลักดันข้อเสนอที่เลือกผ่านคนกลาง / ที่ประชุม หรือคณะทำงาน เพื่อให้แต่ละฝ่ายได้รับประโยชน์ที่สามารถรับได้	การเจรจาต่อรอง
5. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในบางขั้นตอน	การติดตาม / รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิด เสนอข้อมูล ความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจในบางขั้นตอนของกระบวนการวางแผน / การจัดการผ่านที่ประชุม หรือ คณะทำงานระดับนโยบาย / ตัดสินใจเพื่อ	การประชุมในระดับตัดสินใจ

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	วิธีการ/แนวทาง/องค์ประกอบการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไก/เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน
6. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกขั้นตอน	รักษาผลประโยชน์ในระดับที่เหมาะสมของแต่ละฝ่าย การติดตาม / รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิด เสนอข้อมูล ความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจในทุกขั้นตอนของกระบวนการวางแผน / การจัดการผ่านที่ประชุม หรือคณะทำงานระดับนโยบาย/ ตัดสินใจเพื่อรักษาผลประโยชน์ในระดับที่เหมาะสมของแต่ละฝ่าย	การประชุมในระดับตัดสินใจ
7. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการหรือดำเนินงาน	การร่วมดำเนินโครงการ ตลอดจนกิจกรรมต่างๆ ซึ่งผ่านขั้นตอนที่ได้มีการตัดสินใจร่วมกันเพื่อให้บรรลุประโยชน์ในระดับที่เหมาะสมของแต่ละฝ่าย	การจัดทำแผนงาน / จัดหาทรัพยากร / แบ่งงาน / และปฏิบัติงานตามแผน
8. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล	การร่วมติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินกิจกรรมตามแผนงานเพื่อตรวจสอบการบรรลุประโยชน์ในระดับที่เหมาะสมซึ่งแต่ละฝ่ายคาดหวัง	การประชุมติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2541

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้มีการก่อกำเนิดโดยมีการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ในเชิงจารีตประเพณีมาตลอด ซึ่งในประเด็นดังกล่าว อเนก นาตะบุตร (2540) ได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจว่าองค์ความรู้ใหม่จากภูมิปัญญาชาวบ้าน ได้ชี้ให้เห็นชัดเจนจากกรณีที่ชุมชนต่างๆ สามารถมีการจัดการป่าชุมชน การจัดการเหมืองฝาย การจัดการดิน น้ำ ป่า ในแต่ละลุ่มน้ำย่อยร่วมกันได้ องค์ความรู้ของชาวบ้านเหล่านี้ มีสาระสำคัญร่วมกัน คือ

- ชุมชนต่างๆ ให้ความสำคัญ ใช้และรักษาดิน น้ำ ป่า อย่างเชื่อมโยงเป็นองค์รวมเดียวกันกับวิถีชีวิตของชุมชน วิธีการผลิตการเกษตร วิถีจารีตประเพณี และระบบความเชื่อที่สืบสานต่อเนื่องกันมา
- ความหลากหลายของระบบการจัดการทรัพยากรให้ยั่งยืนขึ้นอยู่กับระบบคุณค่า ความเชื่อ ความเข้มแข็งขององค์กรผู้นำ

แต่ละชุมชน เทคนิควิธี และระบบการเกษตรที่จะเอื้อต่อการจัดการใช้และอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่า แต่ละแห่ง ภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- คนถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการดิน น้ำ ป่า ในการร่วมกันกำหนดระบบคุณค่า กำหนดคชดิกา และวางแผนการใช้ รักษาอนุรักษ์ ดิน น้ำ ป่า ภายใต้ประโยชน์ร่วมกัน
- ชุมชนที่สามารถจัดการดิน น้ำ ป่า ให้ยั่งยืนได้ ต้องมีศักยภาพของ 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ ภูมิปัญญาและความรู้ที่สืบสานและประยุกต์ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง องค์กรชุมชนและกลุ่มผู้นำที่มีคุณธรรมและภูมิปัญญา และเวทีการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้ที่เท่าเทียมกันต่อการเปลี่ยนแปลงและ

บุกรุกจากภายนอก

พร้อมกันนั้น ได้มีเสนอทิศทางและยุทธศาสตร์ การพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้กับ ภาครัฐ ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค สำหรับในที่นี่ จะเน้นความสำคัญของยุทธศาสตร์จุลภาคหรือใน ระดับชุมชน (อนบก นาคะบุตร 2540) ประกอบด้วย

- **ระดับชุมชน** แต่ละชุมชน ต้องมุ่งการปรับ ระบบคิด ระบบคุณค่า ที่สอดคล้องต่อ จารีตและวิถีชีวิตชุมชนกับนโยบายและ ข้อกำหนดของรัฐบาล การปรับระบบ คุณค่าดังกล่าวจะต้องอาศัยเวทีการเรียนรู้ และการจัดปรีบองการของชุมชนและผู้นำ ที่สอดคล้องกัน
- **ระดับเครือข่ายลุ่มน้ำ** เครือข่ายป่าชุมชน ความยั่งยืนของป่าและลุ่มน้ำที่มีขอบเขต ภูมิศาสตร์ของระบบนิเวศเดียวกัน มักจะ ครอบคลุมพื้นที่หลายชุมชน หรือหลาย หมู่บ้าน การเกาะตัวเป็นเครือข่ายตาม ขอบเขตลุ่มน้ำ หรือขอบเขตป่าชุมชน เดียวกัน หรือเหมืองฝายเดียวกัน เพื่อร่วม กันประสานข้อมูล การวางแผนการพัฒนา และการฟื้นฟู ตลอดจนการออกกฎ ระเบียบควบคุมกันเอง และการมีเวทีแก้ไข ข้อพิพาท โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นตัวกลาง และจำเป็นจะต้องได้รับการยกระดับจาก องค์กรแต่ละชุมชนที่จะค่อยๆ มาพูดคุย รวมตัวกันอย่างค่อยเป็นค่อยไป และที่ สำคัญเครือข่ายเหล่านี้จำเป็นจะต้องมี แนวร่วมในการประสานประโยชน์ ประสานจิตสำนึก ประสานการผลักดัน ร่วมกันกับกลุ่มแนวร่วมอนุรักษ์ชนชั้น กลางหรือกับองค์กรหรือสถาบันวิชาการ หรือสื่อมวลชน ซึ่งเป็นการเพิ่มความ หลากหลายที่เข้มแข็งและยั่งยืนให้กับ ขบวนการของฝายประชาชนในการจัดการ ดิน น้ำ ป่า ถึง 3 ระดับ ดังกล่าว
- **การมีกลไกโรภาสเป็นกลไกและเวที**

จัดการร่วมกัน ในอนาคต ความขัดแย้งและ ความซับซ้อนของการจัดการ อาจต้อง อาศัยภาคีที่มากกว่ารัฐและประชาชนใน การช่วยกันหาทางออกและพัฒนาทุก องค์ประกอบร่วมกัน ภาคีสี่สาม ซึ่งหมาย รวมถึงนักวิชาการ สื่อมวลชน หรือนัก พัฒนาภาคเอกชน ตลอดจนนักธุรกิจเอกชน อาจจะต้องเข้าร่วมเป็นโรภาสในการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัดหรือ อำเภอเพื่อเป็นตัวกลางเอื้ออำนวยให้ ชุมชนแสดงบทบาทในการพัฒนาและ จัดการตนเองอย่างเป็นระบบและขั้นตอน คือ การร่วมกันวางแผนและจัดผังการใช้ ที่ดิน น้ำ ป่า การพัฒนาปรับปรุงดิน น้ำ ป่า ตามแผน การออกกฎ ระเบียบ บังคับ ควบคุมกันเอง และการรับรองสิทธิการใช้ ของสมาชิกโดยชุมชน ผ่านคณะกรรมการ และความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ

กรณีศึกษา : บทบาทขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

ในการศึกษาบทบาทของชุมชนและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน⁵ ได้ทำการศึกษกรณี ตัวอย่างขึ้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังสาววน อำเภอภูพาน อังค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพอง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น และองค์การบริหาร ส่วนตำบลโนนเมือง อำเภอโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภู ซึ่งเป็นการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดย การสังเกตการณ์และสำรวจพื้นที่ภาคสนามเป้าหมาย ร่วมกับเจ้าหน้าที่เพื่อคุณภาพทั่วไปและประเด็นปัญหา ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สัมภาษณ์ ประชากรกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่อบต. เทศบาลตำบล ประชาชน กลุ่มอนุรักษ์

⁵ สุวาระเกียรติเพิ่มเสริมผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทั้ง 3 องค์การบริหารส่วนตำบลได้จาก (ศูนย์) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล (อ้างแล้ว)

แกนนำกลุ่มอาชีพ และองค์กรพัฒนาเอกชน และ การรวบรวมข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่างภาคสนามโดย การใช้แบบสอบถามซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม (แบบสอบถามชุดเดียวกัน) คือ

- กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประกอบด้วยผู้แทน จากอำเภอชุมแพ ภูผาม่าน หนองเรือ อุบลรัตน์ และน้ำพอง จ.ขอนแก่นจำนวน 342 คน
- กลุ่มชาวบ้าน จำนวน 307 คน โดยคัดเลือก จากอบต. ละ 5 หมู่บ้าน รวม 15 หมู่บ้าน สำหรับกรอบแนวความคิดในการศึกษาจะใช้ตัว แบบการจัดการโดยยึดพื้นที่ การกิจ และการมีส่วนร่วมของ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) เป็นตัว แบบในการวิเคราะห์ถึงปัญหาการพัฒนาที่ผ่านมา โดยสรุปคือ
- ความซ้ำซ้อนในการกิจและการรวมศูนย์ อำนาจ หน่วยงานของรัฐมีลักษณะงาน เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ขาดการประสานงาน และความร่วมมือกันในแนวราบ มีความ ซ้ำซ้อนกันทางด้านอำนาจ หน้าที่ และมี ลักษณะรวมศูนย์ ขาดการกระจายอำนาจ อย่างเป็นรูปธรรม ลักษณะของการแบ่ง อำนาจ หน้าที่ ยังคงเป็นไปในทางตั้งโดย เน้นการควบคุม
- การจัดทำแผนและโครงการและความ เชื่อมโยงกับปัญหาและพื้นที่ การจัดทำ แผนงานและโครงการพัฒนาของหน่วย ราชการยังขาดข้อพิจารณาและการ วิเคราะห์ความแตกต่างและหลากหลาย ของกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ และประเด็น ปัญหาซึ่งเชื่อมโยงไปสู่การขาดแนวทาง การพิจารณาการจัดทำแผนงาน/โครงการ ที่สะท้อนถึงความต้องการในความ หลากหลายของกลุ่มได้ การขาดความ เชื่อมโยงระหว่างนโยบาย แผนงาน และ โครงการ รวมทั้ง งบประมาณที่หน่วย ราชการต่างๆ ได้รับ มิได้สะท้อนถึง เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผน
- การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และ

องค์กรประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมใน กิจกรรมการพัฒนา และไม่มีแนวทางที่ เป็นรูปธรรม

- ระบบข้อมูล ขาดระบบข้อมูลพื้นฐานที่ สามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานของการ พัฒนาแบบองค์รวม โดยให้ประชาชนมี ส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับ ชุมชนรากหญ้า

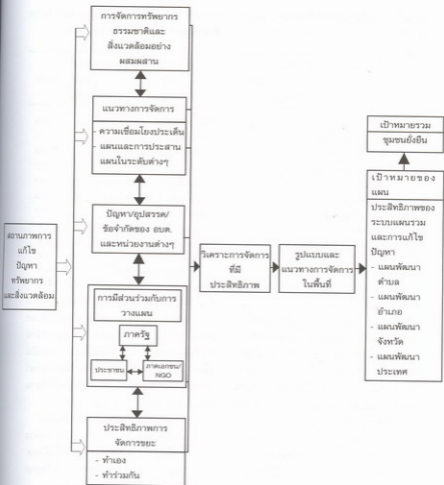
ดังนั้นจึงต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ซึ่งมีการเน้น ยุทธศาสตร์การให้ประชาชนมีอำนาจ และคนเป็น ศูนย์กลางการพัฒนา โดยเน้นการพัฒนาและการ จัดการแบบองค์รวม ซึ่งเน้นองค์ประกอบหลักในการ เชื่อมประสานระหว่าง พื้นที่ชุมชน - ภาระหน้าที่ของ ทางราชการ - การมีส่วนร่วม ซึ่งกรอบแนวความคิด ดังกล่าวจะใช้เป็นฐานการวิเคราะห์การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมี องค์ประกอบหลักในการวิเคราะห์ 5 องค์ประกอบ และใช้พื้นที่ตำบลเป็นกรอบในการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ ดังมีรายละเอียดตาม แผนภาพที่ 2

วิเคราะห์ศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศึกษา 3 ตำบล ได้ข้อค้นพบและข้อเท็จจริงในปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลาย ประการที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการนำ นโยบายด้านต่างๆ รวมทั้งแนวคิดในการบูรณาการใน การแก้ไขปัญหาที่เชื่อมโยงกับปัญหาเชิงพื้นที่ - หน้าที่ - การมีส่วนร่วม ที่รัฐคาดหวังให้หน่วยงานต่างๆ ใน ฐานะหน่วยงานปฏิบัติและชุมชนให้มีการจัดการเพื่อ แก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ อย่างยั่งยืน ยังคงเป็นประเด็นที่ห่างไกลจากความ คาดหวังของสังคม โดยมีประเด็นและความเชื่อมโยง ดังนี้

1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน การแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและ

แผนภาพที่ 2 : กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์



สิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานหรือแบบองค์รวมที่มีแนวทางแก้ไขโดยการเชื่อมโยงประเด็นที่สำคัญๆ เข้าด้วยกันตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ และกำหนดแนวทางหรือยุทธศาสตร์ การดำเนินงานยังคงเป็นประเด็นที่อบต.ในพื้นที่ศึกษา

ตารางที่ 2 : ลำดับความสำคัญของปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อม

ประเด็น	ลำดับความสำคัญ	ร้อยละ
งบประมาณ	1	56.5
การประสานงานกับหน่วยงาน/ความร่วมมือจากประชาชน	2	4.9
การเสนอโครงการของงบประมาณ	3	4.5
ขั้นตอน / กฎหมาย	4	2.3
ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ	5	1.5
ความรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง	6	1.4
ปัญหาที่มีความเชื่อมโยง	7	1.1
เน้นแก้ไขเฉพาะด้าน/ ข้อมูลเพื่อแก้ไข	8	0.9
ระยะเวลาในการดำเนินงาน	9	0.6
การติดตามประเมินผล	10	0.5

ยังให้ความสำคัญไม่มากนัก การดำเนินการที่ผ่านมาส่วนใหญ่จึงเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือปัญหาเร่งด่วนของชุมชน เพราะจากข้อมูลที่ได้รับชี้ให้เห็นว่าประชาชนให้ความสำคัญกับการขาดแคลนงบประมาณเป็นประเด็นความสำคัญของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนมากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติเมื่อมีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้วจะเห็นได้ว่าเงินไม่ใช่อุปสรรคสำคัญในการพัฒนา หากแต่อยู่ที่กระบวนการและวิธีการได้มาของเงินมากกว่า ซึ่งหมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของคนในชุมชนและความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลหรือเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาที่ดีขึ้นของชุมชน (รายละเอียดตามตารางที่ 2 และ 3)

แนวโน้มในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศึกษาดังกล่าว เป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นว่าทิศทางและแนวทางในการแก้ไขปัญหาลingkunganในพื้นที่อบต.ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งคาดหวังให้อบต.เป็นหน่วยงานหลักอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและ

ตารางที่ 3 : กลุ่มปัญหาการจัดการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมสิ่งแวดล้อมที่สำคัญสามลำดับแรก

ประเด็น	ลำดับความสำคัญ	ร้อยละ
งบประมาณ	1	65.9
การประสานงานกับหน่วยงาน/ความร่วมมือจากประชาชน	2	32.7
ขั้นตอน / กฎหมาย	3	26.5
การเสนอโครงการของงบประมาณ	4	21.7
ความรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง	5	19.7
ข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหา	6	11.8
ระยะเวลาในการดำเนินงาน	7	11.7
การติดตามประเมินผล	8	5.8
ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ	9	5.4
เน้นแก้ไขเฉพาะด้าน	10	4.4
ปัญหาที่มีความเชื่อมโยง	11	3.7
	12	3.1

ความต้องการของชุมชนมากที่สุด ต้องหันกลับมาทบทวนและประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วงที่ผ่านมาเพื่อที่จะหากกลยุทธ์ที่เหมาะสมและกำหนดเป็นแนวทางและมาตรการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรม

2. กลไกระบบแผนและการประสานแผน

กลไกสนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อบต. มีประเด็นในการวิเคราะห์หลายประการซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกัน ประกอบด้วย

- การประสานแผนงานโครงการของส่วนราชการระดับอำเภอกับอบต.ซึ่งแม้ว่าจะมีการประสานงานกันเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานกับโครงการที่

อบต.ท่า แต่ระดับการรับรู้ยังมีวงจำกัดอยู่ เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ขาดกระบวนการมีส่วนร่วม การรับรู้ และรับทราบจากประชาชนในพื้นที่ ยังผลให้แผนงาน/โครงการที่ออกมาเป็นการดำเนินการจากทางราชการเพียงฝ่ายเดียว

- อบต. ให้ ความ สำคัญ กับ ปัญหา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ แต่แผนงาน/โครงการพัฒนาในพื้นที่ที่ใช้งบประมาณของอบต.ไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา โดยยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งถึงแม้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อคนและชุมชนอย่างกว้างขวาง และจากข้อมูลที่ได้รับ ชี้ให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าร่มปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อชุมชนมีความหลากหลายและมีความสำคัญในลำดับต้นๆ เช่น ขยะ มลพิษทางเสียง น้ำเสีย สุนัขจรจัด เป็นต้น และถึงแม้ว่าจะยังไม่มียุทธศาสตร์อย่างรุนแรงในปัจจุบัน แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกชุมชน ในประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องให้ความสำคัญมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- การเสนอแผนงาน/โครงการโดยอบต. เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้ระบบกน.และแผนสิ่งแวดล้อม ยังขาดความชัดเจนเนื่องจากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ และประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ของกรอบนโยบาย ทำให้คำบลดขาดโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณในโครงการพัฒนา แต่ยังคงพึ่งพิงการทำงานภายใต้กรอบและงบประมาณของตนเองซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด เพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้กับความต้องการพัฒนาในแต่ละหมู่บ้าน
- ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขาดโอกาสในการขอรับการสนับสนุนภายใต้ระบบแผนที่สำคัญ คือ

เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในอบต.และประชาชนยังขาดความรู้ในขั้นตอนและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับแผนภายใต้ระบบกน.และแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงขีดความสามารถในการจัดทำแผน การเขียนโครงการ และการประสานแผนที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และจากข้อมูลที่ได้รับชี้ให้เห็นว่าประชาชนทั่วไปยังมีระดับความรู้ดังกล่าวน้อยกว่ากลุ่มผู้นำมากซึ่งอาจเป็นเพราะยังไม่มีโอกาสได้รับการอบรมด้านสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากนัก นอกจากนี้ ยังมีประชาชนและกลุ่มผู้นำบางส่วนยังไม่รู้ว่ามีแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดและอำเภอซึ่งจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่

3. ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

การวางแผนในพื้นที่อบต.โดยเฉพาะในพื้นที่ศึกษา ไม่มีการนำระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาซึ่งมีอยู่แล้วในปัจจุบัน คือ จปฐ. และกชข. 2 ค มาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนและเป็นกลไกในกระบวนการตัดสินใจ การวางแผนโครงการ และการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ จากข้อมูลที่ได้รับเป็นตัวแทนซึ่งชี้ถึงการไม่ให้ความสำคัญกับระบบข้อมูลดังกล่าว กล่าวคือการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจได้ถูกเลือกเป็นความสำคัญลำดับที่ห้า และมีผู้เลือกตอบหรือให้ความสำคัญเพียงร้อยละ 1.5 (ตารางที่ 2)

4. การทำงานร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานของอบต.กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรภายในชุมชนยังประสบปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อมหลายประการคือ

- ขาดการแสวงหาแนวร่วมจากองค์กรที่มีประสบการณ์ในการวางแผนและภาวะประสานแผนการพัฒนาตำบลที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด เช่น คปค. ซึ่งเปรียบเสมือนองค์กรที่ปรึกษาที่ประกอบด้วยหน่วยงานจากภาครัฐและเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาการพัฒนาชุมชน ระบบข้อมูล การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนภายใต้ระบบกนท. ทำให้แผนการพัฒนาตำบลไม่ครอบคลุมชัดเจน และขาดโอกาสในการขอรับการสนับสนุนจากส่วนราชการ
- พื้นที่ส่วนใหญ่ยังขาดการสนับสนุนการทำงานจากกลุ่มอนุรักษ์และกลุ่มนักวิชาการ กลุ่มอนุรักษ์ยังมีบทบาทและขอบเขตพื้นที่จำกัด การรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนกับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนยังมีวงจำกัดมาก อย่างไรก็ตาม ประชาชนเองให้การยอมรับต่อบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นอย่างมาก
- ระดับการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับกลุ่มอนุรักษ์หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ยังมีความขัดแย้งต่อทิศทางการ กระบวนการการพัฒนา และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาในพื้นที่ชุมชน
- ขาดการแสวงหาแนวร่วมหรือพันธมิตรจาก

องค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านและประสบการณ์ด้านสาธารณสุขมูลฐานและงานมวลชน เช่น อสม. เพื่อเป็นองค์กรที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานด้านสาธารณสุขมูลฐานที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูลประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ และการเสนอแนวทางการจัดการเกี่ยวกับการจัดการขยะชุมชนอย่างถูกสุขลักษณะต่อชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้ง เป็นองค์กรที่ปรึกษาของอบต. ในการสนับสนุน ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหา

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมพัฒนาชุมชนของกลุ่มเป้าหมายอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี ระดับของการไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านมีสัดส่วนที่น้อยมาก อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวยังมีความขัดแย้งกับการสัมภาษณ์ในเชิงลึกกับประชาชนและผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้องซึ่งพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล แผนภายใต้ระบบกนท. และแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยทั่วไปประชาชนจะให้ความสำคัญกับโครงการที่ตนเองได้รับผลประโยชน์โดยตรง (ดูรายละเอียดตามตารางที่ 4, 5, 6 และ 7)

6. การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน

ตารางที่ 4 : ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนพัฒนาตำบล

ประเด็น	ทราบ		ไม่ทราบ		ไม่ตอบ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
กรอบของแผน	296	45.9	228	35.1	19
กระบวนการจัดทำแผน	200	30.8	250	38.8	30.4
การมีส่วนร่วมวางแผน	296	45.6	208	32	22.3

ตารางที่ 5 : ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนพัฒนาอำเภอ

ประเด็น	ทราบ		ไม่ทราบ		ไม่ตอบ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
กรอบของแผน	143	22	302	46.5	31.4
กระบวนการจัดทำแผน	106	16.3	315	48.5	35.1
การมีส่วนร่วมวางแผน	140	21.6	281	43.3	35.1

ตารางที่ 6 : ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนพัฒนาจังหวัด

ประเด็น	ทราบ		ไม่ทราบ		ไม่ตอบ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
กรอบของแผน	86	13.3	355	51.6	35.1
กระบวนการจัดทำแผน	64	9.9	331	51	39.1
การมีส่วนร่วมวางแผน	98	15.1	300	46.2	38.7

ตารางที่ 7 : ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนสิ่งแวดล้อม

ประเด็น	ทราบ		ไม่ทราบ		ไม่ตอบ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
กรอบของแผน	94	14.5	313	48.2	37.3
กระบวนการจัดทำแผน	66	10.2	321	49.5	40.4
การมีส่วนร่วมวางแผน	118	18.2	290	44.7	37.1

ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน จากการศึกษาในพื้นที่ที่สำคัญ คือ

- ชุมชนหลายแห่งมีปัญหาขยะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าชาวบ้านส่วนใหญ่จะจัดการปัญหาได้ด้วยตนเองโดยการเผาขยะในบริเวณบ้าน ในขณะที่บางส่วนยังคงใช้วิธีการนำไปทิ้งตามข้างทางซึ่งพบได้โดยทั่วไป ปัญหาดังกล่าวถ้าไม่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าถึงการจัดการขยะที่เหมาะสมแล้วคงจะเป็นปัญหาที่สำคัญของชุมชนเหมือนกับเมืองใหญ่ที่พบปัญหาขยะล้นเมืองและไม่สามารถหาที่ทิ้งขยะได้
- ประชาชนส่วนใหญ่เริ่มเห็นแล้วว่าแนวโน้ม

ของขยะชุมชนจะมีปัญหารุนแรงมากขึ้นในอนาคตซึ่งจะมีผลกระทบต่อการทำงานที่การกำจัดขยะของชุมชน ทั้งนี้ระดับความสำคัญของหน่วยงานที่เข้ามาแก้ไขปัญหาขยะยังคงให้ความสำคัญกับองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดคือ อบค.และคณะกรรมการหมู่บ้านตามลำดับ สำหรับบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการขยะยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนเนื่องจากคาดว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับทางด้านเงินงานและการให้บริการจากหน่วยงานภาครัฐ

- ประชาชนให้ความสำคัญและยอมรับการ

ทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากกว่าการให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามารับผิดชอบ

- การทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาขยะโดยลำพังของอบต. ซึ่งนอกจากขาดแคลนงบประมาณที่จะสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเต็มศักยภาพแล้ว อบต. ยังขาดความเข้าใจถึงแนวนโยบายและหลักการที่สนับสนุนงบประมาณในการจัดการขยะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้แต่ละอบต. พยายามเสนอของงบประมาณในการจัดซื้อเครื่องมือ เช่น รถเก็บขยะ ซึ่งในทางปฏิบัติภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจและแนวนโยบายทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะมีความเป็นไปได้น้อยมากที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณ

ในภาพรวมเมื่อพิจารณาถึงหลักการตามแนวนโยบายแล้วจะเห็นได้ว่าการจัดการขยะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สร้างสรรคมีดีใหม่ใน การวางแผน การพัฒนา และนัยเชิงนโยบายและการปฏิบัติการจัดการขยะร่วมกันเชิงพื้นที่อย่างผสมผสานที่จะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้การแก้ไขปัญหามลพิษประสบความสำเร็จในหลายมิติ กล่าวคือ

- เป็นการส่งเสริมกระบวนการคิดและการทำงานในเชิงบูรณาการ ที่มีกรมผสมผสานระหว่างการบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหามลพิษโดยการเชื่อมโยงพื้นที่เข้ากับประเด็นปัญหา องค์กร คน และงบประมาณ ได้อย่างสอดคล้องและมีเอกภาพเป็นไปในทิศทางและแนวทางการพัฒนาตามนโยบายของประเทศ
- เป็นการสร้างระบบเครือข่ายความร่วมมือตามแนวราบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะมีการเชื่อมโยงกับแนวคิดเพื่อขยายผลการดำเนินงานร่วมกันในประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเชื่อมโยงในด้านสาเหตุและผลกระทบที่

คล้ายเกี่ยวกับระหว่างพื้นที่ในปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น การจัดการและอนุรักษ์ดินและน้ำ การจัดการชายฝั่งทะเล ป่าไม้ และการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ฯลฯ เป็นต้น

- เป็นการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น นำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองและชนบท
- เป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้หรือเข้าลักษณะการพัฒนาให้ความช่วยเหลือสูงสุด ตามนโยบายและเกณฑ์การพิจารณาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น กล่าวคือ แผนในลักษณะการทำงานร่วมกันจะได้รับการพิจารณาสนับสนุนในด้านต่างๆ ในลำดับความสำคัญลำดับต้นๆ เมื่อเปรียบเทียบกับขอสนับสนุนในลักษณะต่างชุมชนต่างดำเนินการ
- เป้าหมายการพัฒนาที่ตั้งปรารถนา ยังต้องเชื่อมต่อกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานของรัฐตามหลักการผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย รวมทั้งการรณรงค์และเสริมสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในการจัดการขยะ
- ลดการแย่งชิงทรัพยากร (เงิน) ของแต่ละท้องถิ่นที่เสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการแก้ไขปัญหาขยะ เช่น ค่าก่อสร้างระบบ รดถนนขยะ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการกำจัดขยะ ฯลฯ

6. ศักยภาพการเรียนรู้ของประชาชนกับความเชื่อมโยงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความรู้ของประชาชนในพื้นที่ศึกษาพบว่า ส่วนหนึ่งที่ยังเป็น

อุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาระบบสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม คือ ข้อจำกัดในด้านองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการรับรู้ถึงกลไกภายใต้ระบบแผนต่างๆ ที่มีอยู่และสามารถเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหานี้

7. ความคาดหวังของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามยืนยันว่าหน่วยงานที่สามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหารวมชนในทุกๆ ด้านได้ดีและมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับจากประชาชนมากที่สุดคือ อบต. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

ตารางที่ 8 : ลำดับความสำคัญขององค์กรที่แก้ไขปัญหาดี

องค์กร	ลำดับความสำคัญ	จำนวน (คน)	ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง
องค์การบริหารส่วนตำบล	1	210	32.4
คณะกรรมการหมู่บ้าน	2	171	26.3
อำเภอ	3	38	5.9
จังหวัด	4	25	3.9
ทำงานร่วมกัน	5	22	3.4
องค์กรพัฒนาเอกชน	6	14	2.2
ภาคเอกชน	7	5	0.8
เทศบาล	8	4	0.6

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ผลการศึกษาในพื้นที่ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานด้านการจัดการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ระดับตำบลว่ายังมีอุปสรรคและปัญหาการจัดการในหลายด้านที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชุมชนและระดับนโยบายเนื่องจากข้อจำกัดที่สำคัญ 4 ประการคือ

(1) การขาดระบบข้อมูลและตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการดำเนินงานในพื้นที่และการนำระบบข้อมูลดังกล่าวมาใช้ต่อการบวนการตัดสินใจและการจัดลำดับความ

ในขณะเดียวกันประชาชนยอมรับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนว่าสามารถจะเข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนปัญหาของชุมชนได้ดีเช่นเดียวกัน อบต. จึงจำเป็นต้องทบทวนบทบาทและภารกิจของตนเองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นตามที่ได้รับความคิดเห็นจากประชาชน ทั้งในด้านการประสานเพื่อแสวงหาแนวร่วมการพัฒนาจากภาครัฐและการทำงานร่วมกันกับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อผนึกกำลังในการขับเคลื่อนให้การพัฒนาคืบหน้าไปในพื้นที่ทางที่เข้มแข็งและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม (ตารางที่ 8)

สำคัญของโครงการบนพื้นฐานของข้อมูลที่ต้องการและสอดคล้องกับสถานการณ์ของแต่ละชุมชน

(2) การขาดความเชื่อมโยงของการแก้ไขปัญหาระดับหรือการบริหารจัดการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ การแก้ไขปัญหายังคงให้ความสำคัญกับปัญหาเฉพาะด้าน รวมทั้ง การขาดการทำงานร่วมกันของอบต. กับหน่วยงานพัฒนาท้องถิ่นอื่น ๆ

(3) ขาดการประสานในการวางแผนและการจัดทำโครงการแบบมีส่วนร่วมของอบต. และท้องถิ่นอื่น ๆ

(4) ยังขาดองค์ความรู้ที่เหมาะสมและเป็น

ระบบที่จะสามารถเอื้อให้เกิดการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและเอื้อต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. ข้อจำกัดทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้น ควรได้รับการพิจารณาจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและควรมีการร่วมมือกันหาแนวทางดำเนินการเพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ ลงจนไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในระดับปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ แนวทางหนึ่งซึ่งสามารถปรับใช้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลได้ คือ **การดำเนินงานในระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคี**โดยใช้ประโยชน์เชิงนโยบายและการใช้ระบบแผนเป็นเครื่องมือภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจากแผนภายใต้ระบบกนภ.และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เนื่องจาก

(1) การดำเนินงานภายใต้ระบบแผนฯ เป็นการดำเนินงานซึ่งมีขั้นตอนชัดเจนและเป็นช่องทางที่สำคัญและมีประสิทธิภาพที่สุดในการขอรับงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งอื่นๆ รวมทั้งการเกื้อกูลงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ทำโครงการร่วมกัน ไม่ควรถูกละเลยหรือมองข้ามไป

(2) การดำเนินงานในระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคีโดยยึดพื้นที่เป็นหลักนั้น สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาแบบองค์รวมโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก (Area Function Participation : AFP) ซึ่งนอกจากจะส่งผลดีต่อการพัฒนาในพื้นที่แล้ว ยังเป็นการใช้ทรัพยากร (งบประมาณ / กำลังคน) อย่างคุ้มค่า

3. การดำเนินงานในระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคีนั้น จะก่อให้เกิดการประสานงานกันในแนวราบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งควรประกอบด้วย 6 กลุ่มหลักคือ อบต.เจ้าของพื้นที่ อบต.ใกล้เคียง อบจ. เทศบาล หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชนและภาคเอกชน โดยอบต.เจ้าของพื้นที่เป็นแกนหลักใน

การรับผิดชอบ ซึ่งเครือข่ายการทำงานร่วมกันจะก่อให้เกิดการประสานแผนงาน/โครงการ งบประมาณ ฯลฯ ของอบต.เองและโครงการร่วมระหว่างส่วนราชการและท้องถิ่นอื่นๆ เช่น การแก้ไขปัญหาและจัดการขยะ การจัดการน้ำเสีย การพัฒนาแหล่งน้ำ คุณภาพดิน การสร้างจิตสำนึกและการเฝ้าระวัง เป็นต้น และผลลัพธ์ของการดำเนินงานจะออกมาเป็น **แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานและมีส่วนร่วมระดับตำบล** และเสนอเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาอบต.ก่อนเสนอขอรับงบประมาณสนับสนุนจากส่วนราชการ อบต.เองหรือการเกื้อกูลงบประมาณร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบแผนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4. การทำงานระบบเครือข่ายฯ นี้ ควรได้รับการพิจารณาและสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ใน 5 ประเด็นที่สำคัญ คือ

(1) การสร้างทีมงานการจัดการสิ่งแวดล้อมของอบต.และท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อให้เกิดความหลากหลายของกลุ่มในการร่วมคิดและร่วมแก้ปัญหาระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งจะเป็นจุดร่วมของการเชื่อมประสานกันในแนวราบและผลักดันข้อเสนอแผนงาน โครงการเพื่อขอรับสนับสนุนงบประมาณจากระบบแผนที่มียุทธศาสตร์และจากแหล่งงบประมาณของท้องถิ่นหรือแหล่งอื่นๆ ซึ่งทีมงานดังกล่าวควรประกอบด้วย เจ้าหน้าที่อบต. อบต.ใกล้เคียง อบจ. เทศบาล หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง คปต. ผู้แทนกลุ่มองค์กรในชุมชน เครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์ในพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา และประชาชน เป็นต้น

(2) การศึกษาและพัฒนาาระบบข้อมูลสิ่งแวดล้อมของชุมชน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของชุมชนและเป็นปัจจัยไปสู่การกำหนดทิศทางและแนวทางการแก้ไขปัญหาของอบต.ได้อย่างถูกต้อง ระบบข้อมูลที่ควรได้รับการสนับสนุนในการดำเนินการควรประกอบด้วย

- การสำรวจและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานด้านทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการจัดทำฐานข้อมูลตั้ง

กล่าวในระดับหมู่บ้านและตำบล

- การวิเคราะห์และจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล และ
- การเชื่อมโยงข้อมูลกับอบต. ใกล้เคียง เทศบาล อบจ. และหน่วยงานระดับอำเภอที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

(3) การวิเคราะห์สถานการณ์และการแก้ไขปัญหา ความเชื่อมโยงของปัญหาและพื้นที่ตำบลเกี่ยวข้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ คือ

- การร่วมกันวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ และความเชื่อมโยงของปัญหาในพื้นที่ของอบต. และปัญหาที่มีความคาบเกี่ยวกับอบต.อื่นหรือเทศบาลใกล้เคียง
- กำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความสำคัญของปัญหาดูด้วยระบบข้อมูลที่จัดทำขึ้นในแต่ละด้านของอบต. และประสานเชื่อมโยงแนวทางดังกล่าวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการระดับอำเภอ

(4) การจัดทำแผนและแผนร่วมกันของท้องถิ่น ใกล้เคียง โดยมีแนวทางที่สำคัญ คือ

- การวิเคราะห์กำหนดแนวทาง แผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของชุมชนและแผนงานโครงการที่สะท้อนถึงการแก้ไขปัญหาของพื้นที่คาบเกี่ยว เช่น ปัญหายาเสพติด และแหล่งน้ำ เป็นต้น
- เปิดเวทีชาวบ้านและหรือประชาคมตำบลหมู่บ้านให้มีส่วนร่วมต่อแผนที่ได้จัดทำขึ้น และปรับปรุงและเผยแพร่แผนดังกล่าวแก่ประชาชนทั่วไป

(5) การประสานแผนอบต. แผนร่วมกันของท้องถิ่น และการร่วมกันติดตามประเมินผลการดำเนินงานในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

- การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ระบบแผน โดยพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การสนับสนุนโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการที่จะบรรจุไว้ในแผน ระยะเวลาในการประสานแผนและงบประมาณ เป็นต้น

- การประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ทำโครงการร่วมกันทั้งในด้านแผนงาน โครงการ แผนเงิน ฯลฯ โดยใช้จุดเชื่อมประสานองค์กรและการประสานแผนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และ
- การติดตาม ประเมินผล ปัญหา อุปสรรค และความล้มเหลวของแผนงาน โครงการที่ได้จัดทำขึ้น

5. การทำงานร่วมกันในระบบเครือข่าย ดังกล่าวนี้ ควรมีจุดเน้นการพัฒนาและความเชื่อมโยงในการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพให้อบต. โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

(1) การพัฒนาระบบข้อมูลและตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยความร่วมมือกันทั้งในระดับนโยบายระดับปฏิบัติ และระดับเครือข่ายการทำงานร่วมกันในพื้นที่ระดับตำบล

(2) การให้ความสำคัญกับการให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นระบบต่อการแก้ไขปัญหา ความเชื่อมโยงของปัญหา การทำงานร่วมกันของท้องถิ่นและการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันของท้องถิ่น

(3) การให้การศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดทำแผน การประสานแผน การจัดทำโครงการแบบมีส่วนร่วมของอบต. และโครงการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้มีความพร้อมต่อการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ และ

(4) การพัฒนาองค์ความรู้ให้กับชุมชนและประชาชนในพื้นที่อย่างเป็นระบบ โดยในกระบวนการพัฒนาความรู้ดังกล่าวควรให้ความสำคัญกับประชาชนทั่วไปมากขึ้น การคัดเลือกกลุ่มบุคคลเข้ารับการอบรมของรัฐควรมีความเหมาะสมและหลากหลายมากขึ้น

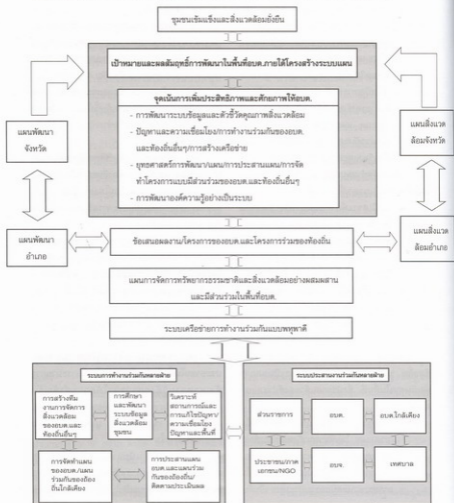
6. หากการดำเนินงานในระบบเครือข่ายสามารถทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จะทำให้สามารถเป็นจุดเริ่มต้น หรือเป็นจุดประสาน ให้เกิดการดำเนินงานพัฒนาอื่น ๆ ในพื้นที่ภายใต้ แนวทางการพัฒนาแบบยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งจะเป็น ประโยชน์อย่างยิ่งทั้งต่อการจัดสรรงบประมาณ การ วางแผน และการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับ ชุมชนโดยผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันเพื่อผล

ประโยชน์ของชุมชนซึ่งทั้งสองส่วนนี้จะเป็นที่ฐานที่ สำคัญของการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

7. แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานสามารถสรุปความคิด ร่วมยอดให้เห็นภาพความเชื่อมโยงได้อย่างเป็นระบบ และชัดเจนตามแผนที่ 3

แผนภาพที่ 3 : รูปแบบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตุลาคม 2542. นโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย. บริษัท มีเดีย โกลด์ จำกัด กรุงเทพฯ

โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2541. กรอบแผนงานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)

โฆสิต บินเบียมวิษณุ 2536. การพัฒนาประเทศไทย : แนวความคิดและทิศทาง. สำนักพิมพ์ดอกเบญจ กรุงเทพฯ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2538. การจัดการการพัฒนาแบบองค์รวม. รายงานวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2541. โครงการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาคุณภาพทะเลสาบสงขลา. เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)

สถาบันดำรงราชานุภาพ 2543. เอกสารการวิจัยเรื่อง (คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล. เอกสารทางวิชาการ สดร. ที่ 13/2542 สำนักพิมพ์เสมาธรรม กรุงเทพฯ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2543. รายงานผลการระดมความคิด กรอบวิสัยทัศน์และทิศทางแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ระดับจังหวัดและอนุภูมิภาคทั้งประเทศ. (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 2540. นโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559. บริษัท อินทีเกรเต็ดโปรดิวชั่น เทคโนโลยี จำกัด กรุงเทพฯ

สนอง จันทนิทร. โครงการพัฒนาระหว่างตำบล : จุดเริ่มต้นที่ดีของประชาชนท้องถิ่น. วารสาร **เทศาภิบาล** ตุลาคม 2541

อนง นาตะบุตร 2540. องค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเชิงพหุภาคี หนังสือชุมชนสังคมสังคม ลำดับที่ 5. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรุงเทพฯ

THE DPA/ROCHE CONSORTIUM มิถุนายน 2539 ชื่อเสนอกรอบแนวทาง (Framework) การวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด. (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542

ภาษาอังกฤษ

Born S.M., and Sonzogni W.C., 1995: Integrated Environmental Management: Strengthening the Conceptualization. *Environmental Management* 19 (2): 167 - 181.

Mitchell B., 1997: *Resource and Environmental Management* ; Longman, Ontario.

Mackenzie S.H., 1997: Toward Integrated Resource Management: Lessons About the Ecosystem Approach from the Laurentian Great Lakes. *Environmental Management* 21 (2):173 - 183.