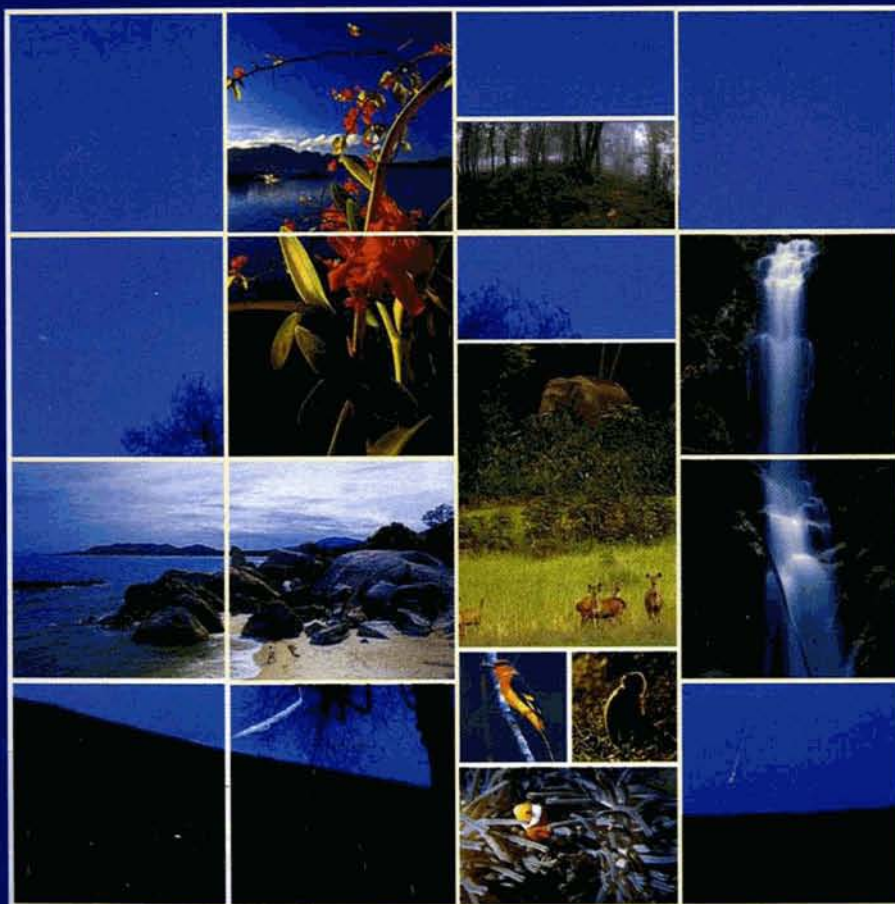


รายงานผลการศึกษาวิจัย เรื่อง

(คู่มือ)

**การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน
ในพื้นที่ระดับตำบล**



สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

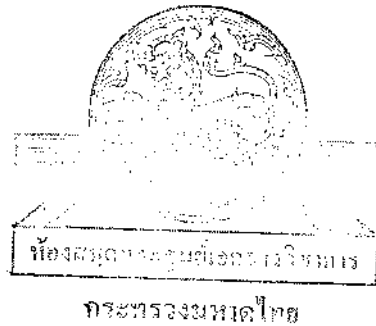
เอกสารวิชาการ สดร. 13/2542

เลขทะเบียน.....	025804
เลขหมู่.....	232.2
วัน เดือน ปี.....	22/12/62

รายงานผลการศึกษาวิจัย

เรื่อง

**(คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
อย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล**



**กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์มหาดไทย
สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย**

เอกสารวิชาการ สดร. 13/2542

หนังสือสั่งการ กษ. 13/2542
ส่วนกลาง ปีงบประมาณ 2542 และ
นำส่งสำนักงาน ก.ค.ศ. ปีงบประมาณ 2542

รายงานผลการศึกษาวิจัย

(คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
อย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล

โดย

นายสาริต ภิรมย์ไชย

กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์มหาดไทย

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

พิมพ์ครั้งที่ 1 : เดือนกรกฎาคม 2543

จำนวน : 1,000 เล่ม

พิมพ์ที่ : สำนักพิมพ์เสมารธรรม

ประเภทหนังสือ : รายงานผลการศึกษาวิจัย

ขนาด : 8 หน้ายก

หนา : 231 หน้า

การเผยแพร่ : ราชการ

เอกสารวิจัยฉบับนี้ เป็นของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัด
กระทรวงมหาดไทย การอ้างอิง การคัดลอก หรือการคัดย่อ เพื่อประโยชน์ต่อ
การศึกษาค้นคว้าย่อมกระทำได้ แต่หากจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นใด
จะต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากสถาบันดำรงราชานุภาพ

อนึ่ง ผลการศึกษาที่ปรากฏในเอกสารนี้เป็นความคิดเห็นของผู้วิจัย ไม่ถือว่าเป็น
ความคิดเห็นของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

คำนำ

กระแสการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีคุณภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของคนในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงมหาดไทยจึงให้ความสนใจที่จะศึกษาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองในประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือ “อบต.” ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุดและได้รับความคาดหวังจากรัฐและประชาชนในการขับเคลื่อนชุมชนไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้

ในปีงบประมาณ 2542 กระทรวงมหาดไทย จึงมอบให้สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “(คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล” เพื่อศึกษารูปแบบและแนวทางการดำเนินงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อบต.ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผลการศึกษาได้นำเสนอแนวคิดและหลักการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนอย่างกว้างไว้ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำแนวทางการจัดการดังกล่าวไปประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ต่อไป

กระทรวงมหาดไทยต้องขอขอบคุณทุกฝ่ายและทุกท่าน ทั้งคณะที่ปรึกษา อาจารย์ที่ปรึกษา คณะทีมงานวิจัย และประชาชนในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษา ที่ให้ความร่วมมือในงานศึกษาครั้งนี้เป็นอย่างดี และหวังว่างานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ทางวิชาการแก่หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อไป

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

สารบัญ

กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กรุงเทพมหานคร ๒๕๖๖

	หน้า
คำนำ	
สารบัญ	
สารบัญตาราง	
สารบัญแผนภาพ	
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 หลักการและแนวความคิด : การจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน	13
บทที่ 3 นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกลไกของรัฐในการสนับสนุนองค์การบริหาร ส่วนตำบล	59
บทที่ 4 บทบาทองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	89
บทที่ 5 สถานภาพการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม : พื้นที่ศึกษาองค์การบริหาร ส่วนตำบลโนนเมือง วังสวาบ และน้ำพอง	113
บทที่ 6 บทวิเคราะห์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการ	157
บรรณานุกรม	177
ภาคผนวก	185

ภาคผนวก

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000

	หน้า
ภาคผนวกที่ 1 : พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่น พ.ศ.2542	185
ภาคผนวกที่ 2 : การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	188
ภาคผนวกที่ 3 : ยั่งยืนที่ช่วยกัน สร้างสรรค์ที่ธรรมชาติหนุน	195
ภาคผนวกที่ 4 : ป่าดอนปู่ตา : ไสยศาสตร์พื้นป่าอีสาน	198
ภาคผนวกที่ 5 : NGO คือ ใคร	200
ภาคผนวกที่ 6 : (ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร การพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและ ท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543	204
ภาคผนวกที่ 7 : ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนา ของท้องถิ่น พ.ศ.2541	213
ภาคผนวกที่ 8 : หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการภายใต้แผนปฏิบัติ- การเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด	227

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	พื้นที่เป้าหมายในการสัมภาษณ์ 8
ตารางที่ 2	ตัวแปรสิ่งแวดล้อมในการวางแผนระดับต่าง ๆ 21
ตารางที่ 3	หลักการพื้นฐานและเงื่อนไขในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน : กรณีพื้นที่ลุ่มน้ำไบคอน ประเทศฟิลิปปินส์ 24
ตารางที่ 4	หลักการเพื่อการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนในประเทศแคนาดา 25
ตารางที่ 5	ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 32
ตารางที่ 6	การเปรียบเทียบการคัดแยกขยะ ณ แหล่งกำเนิดและ สถานที่กำจัด 47
ตารางที่ 7	ปริมาณมูลฝอยที่ต้องนำมากำจัดของชุมชนข้างเคียงกับ สุขาภิบาล 54
ตารางที่ 8	เปรียบเทียบมูลค่าการลงทุนขั้นต้น (พ.ศ.2543 - 2560) ระบบจัดการมูลฝอย สุขาภิบาลท่าพระและการดำเนินการ ร่วมกัน 55
ตารางที่ 9	ปฏิทินการประสานเพื่อการจัดทำแผนความต้องการของ จังหวัดประจำปี 78
ตารางที่ 10	ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2541 90
ตารางที่ 11	ข้อมูลรายได้และประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2541 110
ตารางที่ 12	เพศและอายุ 129

ตารางที่ 13	การศึกษา	129
ตารางที่ 14	อาชีพ	129
ตารางที่ 15	กลุ่มตัวอย่างและเขตที่พัก	129
ตารางที่ 16	ลำดับความสำคัญปัญหาสิ่งแวดล้อม	130
ตารางที่ 17	กลุ่มปัญหาที่มีความสำคัญสามลำดับแรก	130
ตารางที่ 18	ภาพรวมกลุ่มปัญหาโดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ	131
ตารางที่ 19	ลำดับความสำคัญของปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อม	136
ตารางที่ 20	กลุ่มปัญหาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญสามลำดับแรก	136
ตารางที่ 21	ระดับความรู้ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	138
ตารางที่ 22	เปรียบเทียบความรู้ระหว่างกลุ่มผู้นำและประชาชนด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	138
ตารางที่ 23	ลำดับความสำคัญของครั้งที่แก้ไขปัญหาได้ดี	140
ตารางที่ 24	ภาพรวมครั้งที่แก้ไขปัญหาได้ดี	140
ตารางที่ 25	ระดับความคาดหวังของประชาชนต่อประสิทธิภาพการทำงาน ของหน่วยงาน	142
ตารางที่ 26	เปรียบเทียบระดับความคาดหวังของประชาชนต่อประสิทธิภาพ การทำงานของหน่วยงาน	142
ตารางที่ 27	บทบาทของอบต.ตามลำดับความสำคัญ	143
ตารางที่ 28	บทบาทของอบต.ในภาพรวม	143
ตารางที่ 29	ระดับความเข้าใจแผนสิ่งแวดล้อม	144
ตารางที่ 30	เปรียบเทียบระดับความเข้าใจแผนสิ่งแวดล้อม	144
ตารางที่ 31	ลำดับความสำคัญหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จ	145
ตารางที่ 32	เปรียบเทียบหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จ	145
ตารางที่ 33	ระดับความร่วมมือของชาวบ้านในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม	146
ตารางที่ 34	ประสิทธิภาพและความเข้มแข็งการมีส่วนร่วมของประชาชน	147

ตารางที่ 35	เปรียบเทียบทัศนคติประสิทธิภาพและความเข้มแข็ง การมีส่วนร่วมของประชาชน	148
ตารางที่ 36	การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ	149
ตารางที่ 37	เปรียบเทียบทัศนคติการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ	149
ตารางที่ 38	บทบาทและกิจกรรมองค์กรพัฒนาเอกชน	150
ตารางที่ 39	ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนพัฒนาตำบล	151
ตารางที่ 40	ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนพัฒนาอำเภอ	152
ตารางที่ 41	ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนพัฒนาจังหวัด	153
ตารางที่ 42	ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนสิ่งแวดล้อม	154

สารบัญแผนภาพ

ศ. นงนิจ งามทรัพย์พิพัฒน์ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี กรุงเทพมหานคร 10130

	หน้า	
แผนภาพที่ 1	กรอบแนวความคิดการวิเคราะห์จัดทำคู่มือการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน ในพื้นที่ระดับตำบล	10
แผนภาพที่ 2	ความเชื่อมโยงระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ระดับตำบล	11
แผนภาพที่ 3	แบบงานวิจัย	12
แผนภาพที่ 4	ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กันของระบบนิเวศ	16
แผนภาพที่ 5	ความสัมพันธ์เชิงระบบปัญหาหลักทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม : พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	27
แผนภาพที่ 6	ขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ	72
แผนภาพที่ 7	รูปแบบขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด	75
แผนภาพที่ 8	โครงสร้างกระบวนการและแนวทางการประสาน และการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด	82
แผนภาพที่ 9	ความเชื่อมโยงระบบแผนเพื่อสนับสนุนการ ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล	84
แผนภาพที่ 10	ทัศนคติกลุ่มผู้นำและประชาชนทั่วไปต่อปัญหาที่มี ความสำคัญ 5 กลุ่มแรก	132
แผนภาพที่ 11	สถานการณ์ขยะปัจจุบัน	133
แผนภาพที่ 12	แนวโน้มปัญหาขยะ	133
แผนภาพที่ 13	ความเห็นหน่วยงานที่แก้ไขปัญหาขยะชุมชน	134

แผนภาพที่ 14	เปรียบเทียบทัศนคติหน่วยงานกำจัดขยะ	135
แผนภาพที่ 15	เปรียบเทียบความคิดเห็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้าน สิ่งแวดล้อม	141
แผนภาพที่ 16	เปรียบเทียบระดับความรู้และการมีส่วนร่วม ในแผนพัฒนาตำบล	152
แผนภาพที่ 17	เปรียบเทียบระดับความรู้และขาดการมีส่วนร่วม ในแผนพัฒนาตำบล	152
แผนภาพที่ 18	เปรียบเทียบระดับความรู้และการมีส่วนร่วม ในแผนพัฒนาอำเภอ	153
แผนภาพที่ 19	เปรียบเทียบระดับความรู้และขาดการมีส่วนร่วม ในแผนพัฒนาอำเภอ	153
แผนภาพที่ 20	เปรียบเทียบระดับความรู้และการมีส่วนร่วม ในแผนพัฒนาจังหวัด	154
แผนภาพที่ 21	เปรียบเทียบระดับความรู้และขาดการมีส่วนร่วม ในแผนพัฒนาจังหวัด	154
แผนภาพที่ 22	เปรียบเทียบระดับความรู้และการมีส่วนร่วม ในแผนสิ่งแวดล้อม	155
แผนภาพที่ 23	เปรียบเทียบระดับความรู้และขาดการมีส่วนร่วม ในแผนสิ่งแวดล้อม	155
แผนภาพที่ 24	รูปแบบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล	176

1 ความสำคัญและที่มาของการวิจัย

กลไกหลักที่สำคัญในการแปลงนโยบายและแผนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ตำบลและหมู่บ้าน ปัจจุบันมี 2 ระบบ คือ การดำเนินงานภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ รวมทั้งเสริมสร้างพลังความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการ เพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ และการดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาจังหวัดในกรอบของนโยบายกระจายความเจริญ ไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

องค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นประสบความสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการมองสภาพปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันภายใต้ การเรียนรู้และการทำงานที่มีเป้าหมายร่วมกันจากองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน ประชาชน และนักวิชาการ เพื่อให้มุมมองของปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหามีความครอบคลุมและตอบสนองต่อการพัฒนาชุมชนโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

กระบวนการทำงานร่วมกันจะนำไปสู่ความชอบธรรมต่อแผนการพัฒนาของชุมชน และเป็นการสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้และการทำงานร่วมกันของกลุ่ม ยังผลให้ชุมชน มีความเข้มแข็ง

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับ การคาดหวังจากทุกฝ่ายว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและดำเนินการจัดการด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด แต่การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายด้านทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังเป็นเรื่องใหม่ ประกอบกับการเสนอโครงการของอบต.ที่ ผ่านมายังมีการเสนอโครงการแบบกระจัดกระจาย ขาดมุมมองและระบบความคิดใน การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบหรือบูรณาการ ทำให้งบประมาณที่ได้รับกระจัดกระจาย และไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง รวมทั้งยังขาดความเข้าใจในการ ประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ

ในภาพรวมการดำเนินงานของส่วนราชการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ กับอบต. (Capacity building) ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ดังมีข้อสังเกต โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคราวพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี 2542 เรื่อง การถ่ายโอนงบประมาณให้ อบต. ในประเด็นของแผนและ นโยบายของส่วนราชการ เรื่องการเป็นที่เล็งเห็นให้อบต.สามารถดำเนินงาน/โครงการ ในด้านเทคนิค เพื่อให้อบต.มีความเข้มแข็งและสามารถบริหารงานให้บังเกิดผลอย่าง มีประสิทธิภาพ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0214.6/ ว 2689 ลงวันที่ 25 กันยายน 2541)

จากรายงานการติดตามและประเมินผลเชิงนโยบายโครงการพัฒนาตำบลปี 2539 (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2540) พบว่า หน่วยงานราชการส่วนกลางจำเป็นต้องมีการเสริมสร้างขีดความสามารถของอบต.ในการตัดสินใจเลือกงาน/โครงการที่ เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยการนำเอากระบวนการวางแผน และการบริหารแบบมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Participatory approach for sustainable development) มาใช้ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อ

ความสำเร็จของการพัฒนาตำบล นอกจากนี้ รายงานวิจัยโดยสถาบันดำรงราชานุภาพ (2540) พบว่า สิ่งที่อบต.ต้องการความช่วยเหลือจากทางราชการหรือจากส่วนกลาง ในลำดับสูงสุด คือ ความรู้ทางวิชาการเพื่อเป็นแนวทางให้กับอบต.ในการบริหารการพัฒนาชุมชนให้บังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัย เรื่อง (คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล เพื่อสนับสนุนงานวิชาการและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับอบต.ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพื่อเสริมสร้างกระบวนการคิดที่เป็นระบบ และการนำความคิดไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภาคีอื่น ๆ

2 วัตถุประสงค์ของวิจัย

2.1 เพื่อศึกษารูปแบบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล และแนวทางการประสานงานและการทำงานร่วมกันในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 เพื่อเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

3 พื้นที่และขอบเขตการศึกษา

3.1 พื้นที่ศึกษา

พื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลวังสราบ อำเภอภูพาน องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพอง อำเภอ น้ำพอง จังหวัดขอนแก่น และ องค์การบริหารส่วนตำบลโนนเมือง อำเภอโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภู

3.2 ขอบเขตการศึกษา

3.2.1 ประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติ

1) ศึกษาและทบทวนวรรณกรรมในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเน้นแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน

2) ศึกษาและวิเคราะห์ความเชื่อมโยง ผลกระทบ และวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบในประเด็นปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2.2 ด้านการจัดการขยะร่วมกัน

ศึกษาสถานการณ์ปัญหาและการจัดการขยะในปัจจุบัน วิเคราะห์ขั้นตอนแนวทาง วิธีการ ค่าใช้จ่าย ประสิทธิภาพ และความพึงพอใจของประชาชนและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการจัดการขยะในปัจจุบัน โดยศึกษาและวิเคราะห์การจัดการขยะร่วมกันระหว่างอบต. ที่เป็นพื้นที่ศึกษาและอบต.ใกล้เคียงกับเทศบาล

3.2.3 ด้านแผนและการประสานแผน

1) ศึกษาและวิเคราะห์ระบบแผนและกลไกการประสานแผนภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และแผนในระบบกนภ.

2) ศึกษาบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) ในการสนับสนุนการวางแผนเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ อบต. ภายใต้ระบบโครงสร้างของแผนทั้งสอง

3) ศึกษาบทบาทของอบต.ในการจัดทำแผนและผลสำเร็จของการนำแผนไปสู่การปฏิบัติภายใต้แผนพัฒนาตำบลที่เชื่อมโยงไปสู่แผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด

3.2.4 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

1) ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์และระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันภายใต้วงจรของการวางแผน

2) ศึกษาและวิเคราะห์บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือภาคเอกชนที่สนับสนุนการทำงานภาครัฐหรือประชาชนเพื่อให้การแก้ไขปัญหาทรัพยากร-

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักการทำงาน และเรียนรู้ร่วมกันระหว่าง 3 ฝ่าย

3.2.5 ด้านปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของอบต.

ศึกษาและวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ทั้งในด้านบุคลากร การจัดทำแผนและการประสานแผน ความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ ทักษะคติของอบต.ในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

4.1 ตัวแบบการจัดการโดยยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม

กรอบแนวความคิดในงานวิจัยเพื่อจัดทำคู่มือได้นำเอกสารการวิจัยของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ถึงปัญหาการพัฒนาที่ผ่านมา โดยสรุปคือ

- ความซ้ำซ้อนในภารกิจและการรวมศูนย์อำนาจ หน่วยงานของรัฐ มีลักษณะงานเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ขาดการประสานงานและความร่วมมือกันในแนวราบ มีความซ้ำซ้อนกันทางด้านอำนาจ หน้าที่ และมีลักษณะรวมศูนย์ ขาดการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม ลักษณะของการแบ่งอำนาจ หน้าที่ ยังคงเป็นไปในทางตั้งโดยเน้นการควบคุม
- การจัดทำแผนและโครงการและความเชื่อมโยงกับปัญหาและพื้นที่ การจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาของหน่วยราชการยังขาดข้อพิจารณาและการวิเคราะห์ความแตกต่างและหลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ และประเด็นปัญหาซึ่งเชื่อมโยงไปสู่การขาดแนวทางการพิจารณาการจัดทำแผนงาน/โครงการที่สะท้อนถึงความต้องการในความหลากหลายของกลุ่มได้ การขาดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย แผนงานและโครงการ รวมทั้งงบประมาณที่หน่วยราชการต่าง ๆ ได้รับ มิได้สะท้อนถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผน

- การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชน ชุมชน และองค์กรประชาชน ยังไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา และไม่มีแนวทางที่เป็นรูปธรรม
- ระบบข้อมูล ขาดระบบข้อมูลพื้นฐานที่สามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานของการพัฒนาแบบองค์รวม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชุมชนรากหญ้า

ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข คือ การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ซึ่งมีการเน้นยุทธศาสตร์การให้ประชาชนมีอำนาจ และคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา โดยเน้นการพัฒนาและการจัดการแบบองค์รวม ซึ่งเน้นองค์ประกอบหลักในการเชื่อมประสานระหว่าง พื้นที่ชุมชน - ภาระหน้าที่ของทางราชการ - การมีส่วนร่วม (Area - Function - Participation System, AFPS)

กรอบแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น คือ กรอบการวิเคราะห์ในการจัดทำคู่มือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล โดยมีองค์ประกอบหลักในการวิเคราะห์ 5 องค์ประกอบ และใช้พื้นที่ตำบลเป็นกรอบในการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ ที่เชื่อมโยงประสานสอดคล้องเพื่อให้การวิเคราะห์นำไปสู่เป้าหมายรวมของการพัฒนาภายใต้ระบบแผนและความยั่งยืนของชุมชน ดังมีรายละเอียดตาม แผนภาพที่ ๑

4.2 ตัวแบบความเชื่อมโยงระบบแผนแบบผสมผสาน

ตัวแบบของแผนจะเน้นระบบแผนที่มีอยู่ 2 แผน คือ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยสร้าง ความเชื่อมโยงของทั้งสองแผนให้เป็นกลไกหลักที่สำคัญและมีศักยภาพของอบต. ในการเสนอแผนงาน/โครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ รายละเอียดของตัวแบบปรากฏตามแผนภาพที่ 2

5 ระเบียบวิธีวิจัยและการออกแบบงานวิจัย

5.1 ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการศึกษาที่ผสมผสานระหว่างเชิงคุณภาพและปริมาณ โดย

- 1) ศึกษา ทบทวน และพัฒนาองค์ความรู้ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากหนังสือ ตำรา วารสาร บทความและสิ่งตีพิมพ์
- 2) สืบหาข้อมูลทางด้านกายภาพในพื้นที่เป้าหมายร่วมกับประชาชนในพื้นที่
- 3) สร้างแบบสอบถามและเก็บข้อมูลในพื้นที่
- 4) สัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร นักวางแผน และนักวิชาการใน ส่วนกลาง คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มอนุรักษ์ท้องถิ่น กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในชุมชน (Stakeholders) และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในระดับอำเภอและจังหวัด

5.2 การเก็บข้อมูลและการออกแบบงานวิจัย

5.2.1 การเก็บข้อมูลและการรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้ ได้ใช้วิธีวิจัยหลายวิธี คือ การวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) การสังเกตการณ์ภาคสนาม (Field observation) และการสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง (Sampling survey) โดยมีวิธีการรวบรวมข้อมูล ดังนี้

- 1) การรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ และเอกสารต่าง ๆ ส่วนใหญ่ เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน
- 2) การสังเกตการณ์และดูพื้นที่ภาคสนาม และสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย
 - สืบหาพื้นที่ทางกายภาพในตำบลเป้าหมายร่วมกับเจ้าหน้าที่ เพื่อดูสภาพทั่วไปและประเด็นปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- สัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารเจ้าหน้าที่อบต. เทศบาลตำบล ประชาชน กลุ่มอนุรักษ์ แกนนำกลุ่มอาชีพ และองค์กรพัฒนาเอกชน
- 3) การรวบรวมข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่างภาคสนาม โดยการใช้แบบสอบถามซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม (แบบสอบถามชุดเดียวกัน) คือ
- กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประกอบด้วยผู้แทนจากอำเภอชุมแพ ภูผาม่าน หนองเรือ อุดรรัตน์ และน้ำพอง จ.ขอนแก่น จำนวน 342 คน
 - กลุ่มชาวบ้าน จำนวน 307 คน พื้นที่คัดเลือกปรากฏตามตารางที่ 1
 - จำนวนหมู่บ้าน อบต.ละ 5 หมู่บ้าน รวม 15 หมู่บ้าน
 - วิธีการ สัมภาษณ์ชาวบ้านโดยใช้แบบสอบถาม โดยมีชาวบ้านซึ่งนัดมารวมตัวกันที่ศาลากลางบ้าน และเจ้าหน้าที่นักวิจัยและผู้ช่วยนักวิจัยอธิบายการกรอกข้อมูลและให้ชาวบ้านกรอกข้อมูลในรายละเอียด

ตารางที่ 1 : พื้นที่เป้าหมายในการสัมภาษณ์

พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล	ชื่อหมู่บ้าน
1. องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพอง	1. บ้านห้วยเสือเต้น 2. บ้านหนองหารจาร 3. บ้านด่าง 4. บ้านห้วยไผ่ 5. บ้านคำมิดใต้
2. องค์การบริหารส่วนตำบลโนนเมือง	1. บ้านโนนเมือง 2. บ้านโนนสว่าง 3. บ้านโคกม่วงชุม 4. บ้านห้วยมะหรี 5. บ้านภูศรีทอง

พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล	ชื่อหมู่บ้าน
3. องค์การบริหารส่วนตำบลวังสวาบ	1. บ้านวังใหม่ 2. บ้านวังสวาบ 3. บ้านหนองแห้ว 4. บ้านวังผา 5. บ้านดงสะคร่าน

5.2.2 การออกแบบงานวิจัย แบบงานวิจัยที่จะนำไปสู่การจัดทำคู่มือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบลปรากฏในรายละเอียดตามแผนภาพที่ 3

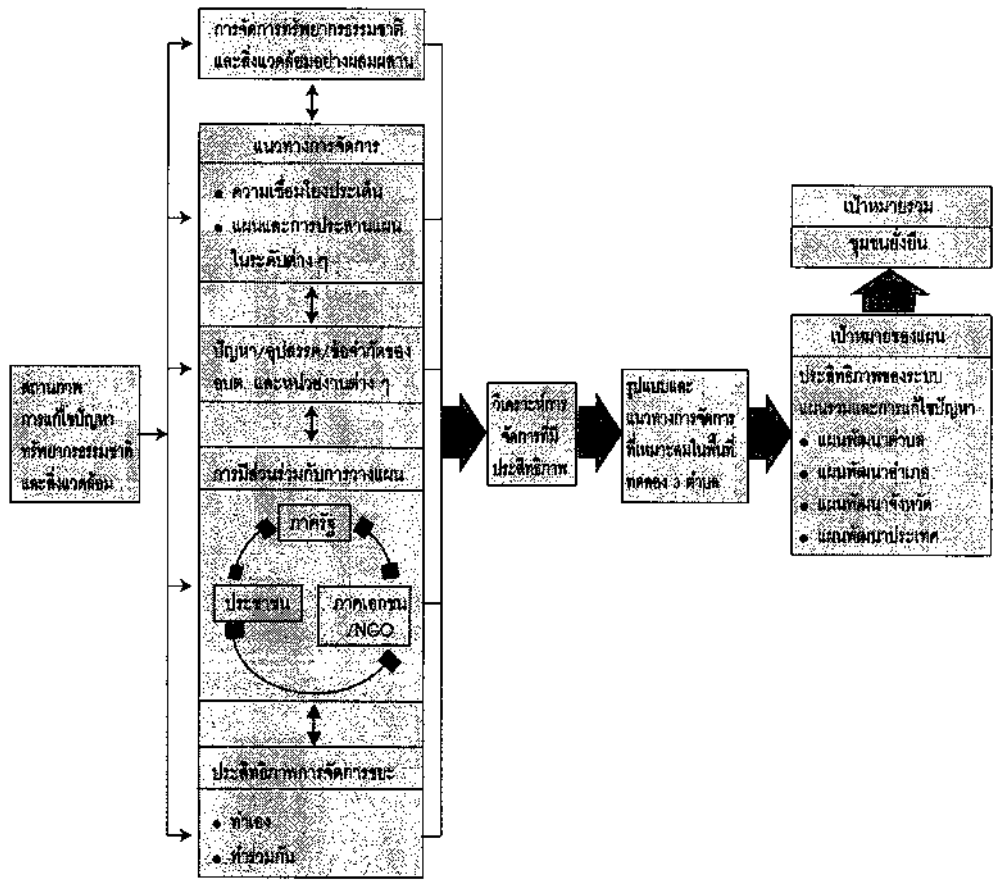
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ตำบลมีคู่มือการวางแผนเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 มีรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประเด็นปัญหาที่คาบเกี่ยวกันระหว่างพื้นที่

6.3 มีแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ระดับตำบลเป็นไปอย่างสมดุลย์และมีความยั่งยืน

แผนภาพที่ 1 : กรอบแนวความคิดการวิเคราะห์จัดทำคู่มือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล



(คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนในพื้นที่ระดับตำบล

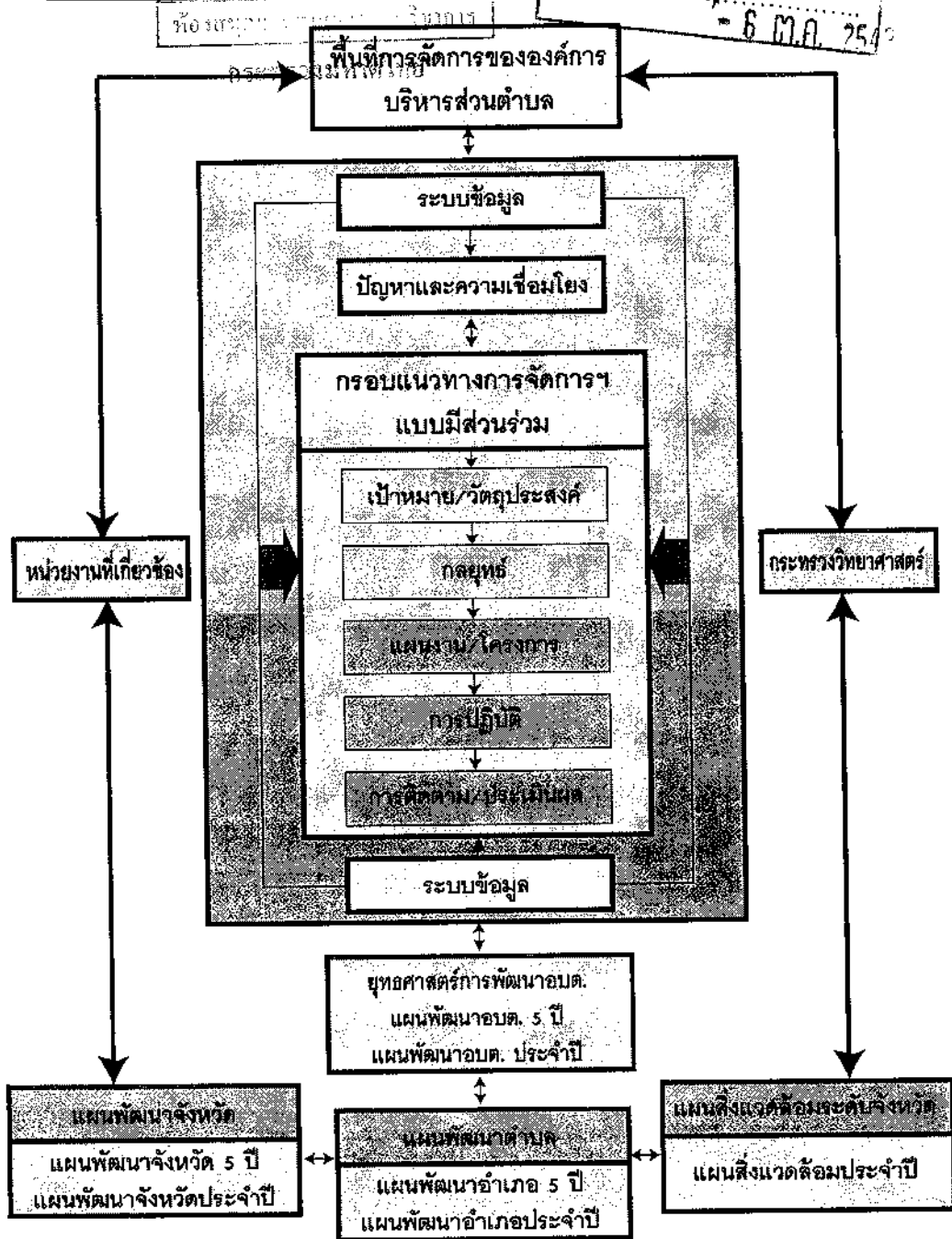
0481 / ๐. ๒756

แผนภาพที่ 2 : ความเชื่อมโยงระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ระดับตำบล

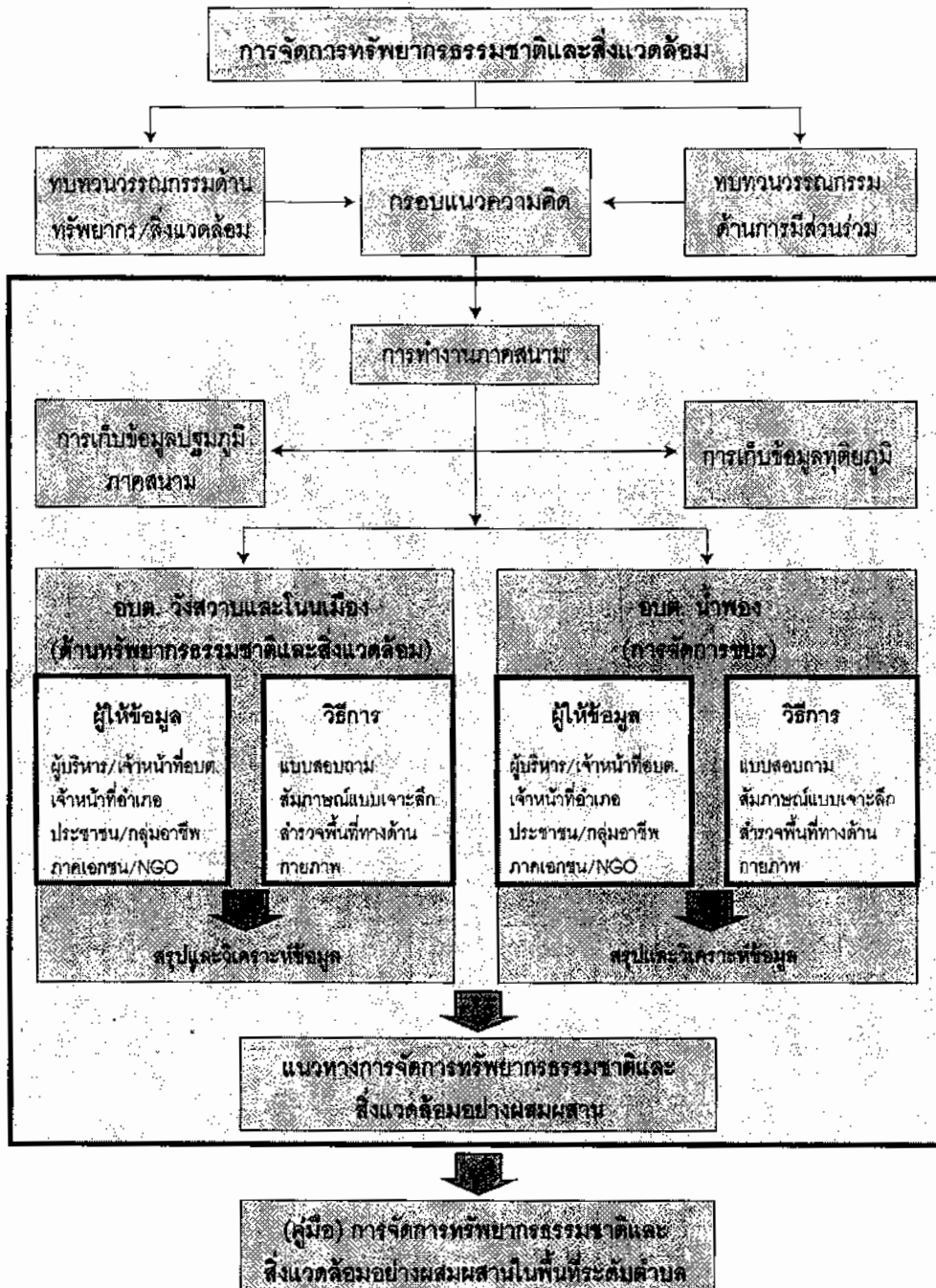
เลขที่... 480/2543 ๑-๒

วัน เดือน ปี

- 6 มี.ค. 254๓



แผนภาพที่ 3 : แบบงานวิจัย



หลักการและแนวความคิด : การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน

1 กรอบแนวความคิดการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

1.1 การพัฒนาที่ยั่งยืน

วิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมามุ่งเน้นด้านการพัฒนาเพื่อความมั่นคงของประชาชาติจนละเลยต่อปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ จนทำให้นานาชาติเริ่มหันมาให้ความสนใจและมีกระแสเรียกร้องให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) เอกสารที่นำเสนอแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ได้รับกล่าวขวัญและเป็นประเด็นทางเลือกกระแสหลักและได้รับการยอมรับมากที่สุด คือ รายงานการศึกษาโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของโลก เรื่อง **Our Common Future** (World Commission on the Environment and Development 1987) ซึ่งให้คำนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า

“การพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ในยุคปัจจุบันโดยไม่ทำลายหรือขีดขวางความสามารถและสิทธิในการได้รับสิ่งที่ตอบสนองต่อความจำเป็นของมนุษย์ในรุ่นต่อ ๆ ไป

The development that meets the needs of the present without compromising the ability of the the future generations to meet their own needs (World Commission on the Environment and Development หน้า 43”

รายงานดังกล่าวได้สะท้อนให้สังคมโลกได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นท่ามกลางการพัฒนาแบบไม่มีขีดจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การเพิ่มขึ้นของประชากรและความเจริญทางเทคโนโลยี ปัญหาการผลิตและการใช้พลังงาน การพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างชาวเมืองและชาวชนบท ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมและความหายนะทางนิเวศอันเกิดจากการพัฒนาที่ผ่านมา

แนวความคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะต่อมาได้กลายเป็นสิ่งที่ท้าทายและกลายเป็นประเด็นสาระสำคัญในการประชุม Earth Summit หรือการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ในปี 1992 ที่นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งนำเสนอยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมระยะยาวและแนวทางที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน การเชื่อมโยงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างคน การพัฒนา และการแปลงไปสู่การพัฒนาของนโยบายของประเทศต่าง ๆ (Michell 1997) และส่งผลให้มีการลงนามในเอกสารที่สำคัญ¹ คือ แผนแม่บทของโลก หรือ Agenda 21 สำหรับใช้เป็นกรอบการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

ส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการ 21 ได้ให้ความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากปัญหาส่วนใหญ่มีพื้นฐาน

¹ ผลการประชุม Earth Summit ได้มีการลงนามและรับรองเอกสารที่สำคัญ 5 ฉบับ คือ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา แผนปฏิบัติการ 21 คำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ผู้สนใจดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก กระทรวงการต่างประเทศ 2537 แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

มาจากกิจกรรมในระดับท้องถิ่นและเป็นปัญหาที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ด้วยเหตุนี้รัฐบาลของท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในด้านของการพัฒนาที่ดิน แผนปฏิบัติการ 21 ระบุว่า รัฐบาลควรพิจารณา ทบทวน และปรับปรุงแก้ไขระบบการวางแผนและการจัดการเพื่อช่วยสนับสนุนให้เกิดวิธีการที่ผสมผสานอย่างเป็นระบบ โดยใช้ระบบการวางแผนและการจัดการที่เกื้อกูลกับองค์ประกอบต่าง ๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น อากาศ น้ำ ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เป็นกรอบแผนยุทธศาสตร์ในการสนับสนุนให้เกิดการประสานสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายทางด้านการพัฒนาและเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม และจัดทำกรอบแนวทางทั่วไปด้านการใช้ที่ดินและการวางผังกายภาพ

สำหรับประเทศไทยได้นำเอาแนวความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาประยุกต์ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) โดยมีนโยบายการพัฒนา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและทั่วถึง รวมทั้งได้กำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ 2 แนวทาง คือ การให้ประชาชนและองค์กรในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม และให้มีระบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน (วิชัย วิชัยนิภาวรรณ 2536) นับจากนั้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้กลายเป็นสาระสำคัญที่ต้องแสวงหาความสำเร็จจวบจนปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากนโยบายของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนในการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยจะ “อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถฟื้นฟูสภาพได้ให้มีศักยภาพเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาในอนาคต รวมทั้งสงวนรักษาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถฟื้นคืนสภาพได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 2540 หน้า 10)”

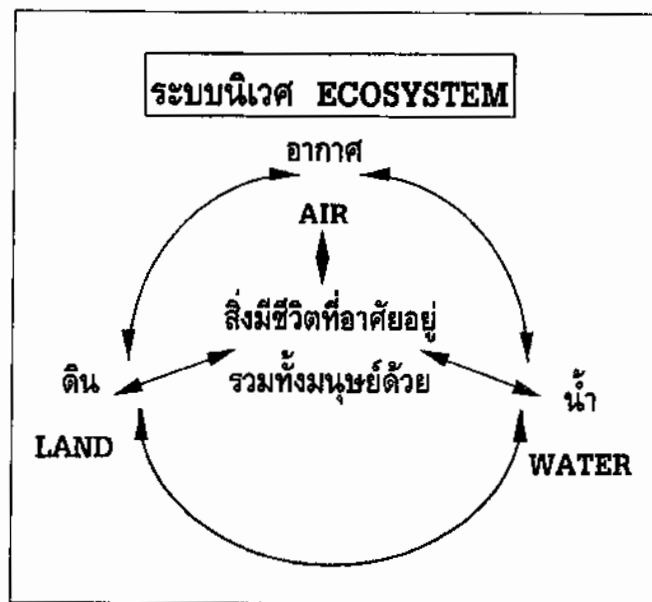
1.2 แนวความคิดในการจัดการ

The DPA/ROCHE CONSORTIUM (2539) ได้วิเคราะห์และนำเสนอหลักการที่สำคัญต่อการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย 7 หลักการ คือ

1.2.1 หลักการทางนิเวศวิทยา (Ecosystem approach)

เป็นแนวคิดที่ว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศและไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้ ซึ่งหลักการทางนิเวศวิทยาจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ไปพร้อม ๆ กันอย่างเป็นระบบซึ่งได้แก่ ปัจจัยทางด้านธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และปัจจัยทางด้านเทคนิควิชาการ เพื่อให้เห็นถึงการพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ และช่วยให้การวางแผนมีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงและผลที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนภาพที่ 4 : ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กันของระบบนิเวศ



นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการเชิงนิเวศที่นำเสนอโดย Bocking ใน Mackenzie (1997) ได้ให้ทรรศนะว่า หลักการสำคัญในกระบวนการทางนิเวศต้องอาศัยการดำเนินการอย่างครอบคลุม (Comprehensive) องค์กรวม (Holistic) และการผสมผสาน (Integration) เพราะองค์ประกอบในระบบธรรมชาติมีความเชื่อมโยง

ซึ่งกันและกัน ดังนั้นการวางแผนการจัดการของนักวางแผนต้องเน้นที่พื้นที่ของระบบนิเวศ เช่น ป่าไม้ หรือลุ่มน้ำ มากกว่าเอาขอบเขตทางการเมืองหรือการบริหารเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา นโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีเอกภาพและประสานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

1.2.2 การปฏิบัติอย่างยั่งยืน (Sustainable action)

ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ มีอยู่ในปริมาณที่จำกัดและมีความสามารถในการรองรับธรรมชาติและมีข้อจำกัดในตัวเอง จึงจำเป็นต้องศึกษาความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์และการจัดการที่ชาญฉลาด สร้างความสมดุลกับความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

1.2.3 วิธีการแบบมีส่วนร่วม (Participative approach)

ต้องเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้สาธารณชนทราบถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ โดยผ่านกระบวนการที่เปิดเผยมี่ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและร่วมกันจัดทำแผนงาน โครงการต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานและประชาชนในพื้นที่เป็นไปในทิศทางหรือเป้าหมายเดียวกันในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

1.2.4 การเน้นปัญหาของประชาชนในพื้นที่ (People-oriented problem)

โดยให้ความสำคัญกับปัญหาที่แท้จริงที่ประชาชนประสบ เพื่อตอบสนองความต้องการการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง โดยให้มีการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาอย่างถูกต้องและจริงจัง มีการจัดทำแผนแบบผสมผสานหรือบูรณาการ และมีการจัดทำแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการเพื่อให้สามารถดำเนินการตามแผนงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

1.2.5 การจัดการอย่างเหมาะสม (Adaptive management)

เป็นการตัดสินใจที่เกิดจากข้อมูลที่ถูกต้อง มีการประสานหรือรวมแนวความคิดใหม่ ๆ มีการติดตามประเมินผลเป็นระยะ ๆ และมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

1.2.6 ความเสมอภาค (Equal emphasis)

เป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยต่าง ๆ ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจและปัจจัยทางด้านวิชาการในการจัดทำแผน โดยรวมไปถึงความเสมอภาคระหว่างเพศ และความเสมอภาคยังหมายถึงการสร้าง ความเท่าเทียมกันในภูมิภาค (Specific regional) และในท้องถิ่นที่แตกต่างกัน (Local difference) ในกระบวนการวางแผน และมีความยุติธรรมในการดำเนินการกับ ประเด็นต่าง ๆ

1.2.7 มุ่งการณ์ในอนาคต (Future orientation)

การวางแผนต้องมีเป้าหมายระยะยาวในอนาคต มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลจนมีข้อตกลงและความเห็นชอบร่วมกันจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย พื้นที่ดำเนินการและวิธีการปฏิบัติ

นอกจากนี้ The DPA/ROCHE CONSORTIUM ได้ประยุกต์หลักการดังกล่าวในกระบวนการวางแผนสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดในประเทศไทยและให้คำอธิบายกรอบแผนงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนหมายถึง “กลไกที่สนับสนุนการวางแผน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับจังหวัด เพื่อใช้ในการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการในการฟื้นฟูการพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ...เป็นกลไกที่สนับสนุนการตัดสินใจในการพิจารณาคัดเลือกงาน โครงการ กิจกรรม และการจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และแนวทางการจัดการที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัดได้มีความเห็นชอบร่วมกันหรือฉันทามติ (Consensus)...” (โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ระบุปีที่พิมพ์, หน้า ๑)

กรอบแผนงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนควรมีองค์ประกอบ ๖ ประการ คือ

- วิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง ความต้องการหรือความมุ่งหวังในอนาคตเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน เช่น

สร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ในขณะที่ระบบนิเวศมีความสมดุล

- เป้าหมาย (Goals) หมายถึง ความต้องการในระยะยาวเกี่ยวกับสภาพของทรัพยากรหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เช่น การรักษาและปรับปรุงคุณภาพน้ำสำหรับการอุปโภคและบริโภค
- วัตถุประสงค์ (Objectives) หมายถึง ข้อความที่ระบุชัดเจนสามารถตรวจวัดได้เกี่ยวกับสภาพของทรัพยากรหรือความต้องการใช้ทรัพยากร
- เป้าประสงค์ (Targets) หมายถึง จุดมุ่งหมายการดำเนินการเฉพาะอย่างในช่วงระยะสั้น ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจเป็นพื้นที่เป้าหมายหรือกลุ่มเป้าหมาย
- เขตการจัดการ (Management zones) หมายถึง พื้นที่ที่ได้กำหนดขึ้นตามกลุ่มของวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ด้านพื้นที่ เช่น เขตเพื่อการพัฒนา เขตเพื่อการคุ้มครอง และเขตเพื่อการผลิตทางการเกษตร
- แนวทางการจัดการ (Management guidelines) หมายถึง ข้อความที่แนะนำวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เช่น การปรับปรุงวิธีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและลดการใช้สารเคมี

โดยสรุป การนำแนวคิดในการพัฒนาที่ยั่งยืนไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ต้องอาศัยกระบวนการที่มีความเชื่อมโยงกันหลายองค์ประกอบเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับขีดความสามารถในการรองรับของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ The DPA/ROCHE CONSORTIUM ได้นำเอาแนวคิดเชิงนิเวศมาผสมผสานกับกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยังเชื่อมโยงไปถึงมิติด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ การวางแผน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกำหนดพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา และประเด็นปัญหาที่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของชุมชน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้พัฒนาเป็นกรอบแนวทางการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้

2 แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างผสมผสาน

2.1 การวางแผนโดยทั่วไป

การพัฒนาใด ๆ ย่อมมีกิจกรรมเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นโครงการขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก กิจกรรมที่มีความสำคัญมากที่สุดในการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะทำที่ไหน อย่างไร ใครเป็นคนทำ ทำอย่างไร ทำกับใคร และทำเมื่อไหร่ กลไกที่สำคัญที่จะเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางในอนาคต คือ การวางแผน และในกระบวนการวางแผน เครื่องมือที่สำคัญที่สุด คือ แผน โดยทั่วไป การวางแผนเป็นการคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยอาศัยกระบวนการที่ครอบคลุมการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือหน่วยงาน การออกแบบหรือวางแผนนโยบาย การเสนอหรือกำหนดวิธีการหรือยุทธวิธีเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่วางไว้ รวมถึงการนำแผนไปปฏิบัติและการตรวจสอบและประเมินผลเพื่อนำไปปรับปรุงแผนในขั้นตอนต่อไป

ในทางทฤษฎี การวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ ต้องมีการวิเคราะห์สถานการณ์ ศักยภาพ โอกาส และข้อจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่วางแผน ในทางปฏิบัติ ระดับของการนำเอาเงื่อนไขด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมเข้าไปพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการวางแผนจะมีความแตกต่างกัน แต่แนวโน้มการวางแผนจะเริ่มต้นด้วยการกำหนดกรอบนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินการไปสู่เป้าหมายร่วมกัน ซึ่งเป้าหมายการพัฒนาจะค่อย ๆ มีความชัดเจนขึ้นตามระดับของการวางแผนตั้งแต่การวางแผนระดับชาติไปจนถึงการวางแผนระดับโครงการ ดังมีรายละเอียดความเชื่อมโยงการวางแผนในระดับต่าง ๆ กระบวนการที่เกี่ยวข้องและเทคนิคการวางแผนตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 : ตัวแปรสิ่งแวดล้อมในการวางแผนระดับต่าง ๆ

ระดับของการวางแผน	กระบวนการที่เกี่ยวข้อง	เทคนิคการวางแผนสิ่งแวดล้อม
การวางแผนระดับชาติ	<ul style="list-style-type: none"> ■ การวางแผนพัฒนาประเทศ มีการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมบรรจุรวมอยู่ในแผนพัฒนาประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดทำรายงานสถานภาพสิ่งแวดล้อม การศึกษา และกำหนดแนวยุทธศาสตร์ และอาจรวมถึงโปรแกรมด้านสิ่งแวดล้อม
การวางแผนระดับภาค	<ul style="list-style-type: none"> ■ การวางแผนพัฒนาภาค ให้ความสำคัญของปัจจัยต่าง ๆ รวมทั้งสิ่งแวดล้อม มีการวางแผนสาขาต่าง ๆ ในภูมิภาค 	<ul style="list-style-type: none"> ■ การวางแผนพัฒนาภาค อย่างผสมผสาน รวมทั้งการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน
การวางแผนระดับสาขา	<ul style="list-style-type: none"> ■ การวิเคราะห์และวางแผนรายสาขาโดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสาขาต่าง ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ การวิเคราะห์และกำหนดแนวยุทธศาสตร์/แนวทาง การดำเนินงานสาขาสิ่งแวดล้อม
การวางแผนระดับโครงการ	<ul style="list-style-type: none"> ■ การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม กิจกรรมต่าง ๆ และแผนการดำเนินงานในระดับโครงการ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมในวัฏจักรของโครงการ

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2540

สำหรับแนวคิดการวางแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในประเทศไทย (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ 2536) ได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ทั้งนี้ได้มีการวิเคราะห์ว่าปัญหาความเสื่อมโทรมของ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นนั้น มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลเรื่องทรัพยากรธรรมชาติให้มากขึ้นและโดยวิธีการที่เหมาะสม การดูแลทรัพยากรธรรมชาติจำเป็นที่จะต้องอาศัยวิธีการที่เรียกว่า การประสานงานหรือความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน โดย คำว่า “รัฐ” นั้น หมายถึงถึงองค์กรของรัฐในทุกกระดับ ซึ่งได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และองค์กรอื่น ๆ ที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่นั้น ๆ

ในระยะเดียวกันคณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้จังหวัด อำเภอ และตำบลเข้ามามีบทบาทในการบริหารและการจัดการมากขึ้น โดยให้จังหวัดริเริ่มสร้างความตระหนัก ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในจังหวัดของตน และให้หน่วยงานต่าง ๆ ช่วยกันพิจารณากำหนดแนวทางหลักของพื้นที่ พื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ ซึ่งจังหวัดและอำเภอจะมีบทบาทในการช่วยเหลือ ตลอดจนริเริ่มหาแนวทางที่ชัดเจนว่าจะบริหารพื้นที่ต่าง ๆ อย่างไร

การวางแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการวางแผนที่มีความชัดเจนมากขึ้นในระดับจังหวัด เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บังคับใช้ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้จังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา 43 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด (มาตรา 37) ในกรณีที่จังหวัดใดไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษ แต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน จังหวัดนั้นอาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 35) เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2537)

2.2 จากแนวคิดสู่หลักการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานเชิงพื้นที่

2.2.1 ความหมาย แนวคิดและองค์ประกอบ

ตามเอกสารการวิจัยของ Born และ Sonzogni (1995) ได้สรุปคำนิยามการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานไว้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน คือ

- กระบวนการสร้างรูปแบบและวิธีการปฏิบัติในระบบนิเวศที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม โดยมีการพิจารณาถึงปัจจัยของสถาบันหรือองค์กร เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในระบบนิเวศหนึ่ง ๆ ที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
- กระบวนการที่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงในปัญหาระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนและสิ่งแวดล้อมเพื่อระบุปัญหาหลัก ๆ ที่สำคัญและกลายเป็นจุดร่วมของประเด็นปัญหาที่ต้องอาศัยความร่วมมือ ประสานงาน ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการเพื่อวางแผนให้บรรลุเป้าหมาย

ในขณะที่โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2541) ได้ให้คำนิยามการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างผสมผสาน ว่า “เป็นการจัดการทรัพยากร มากกว่าสองประเภทบนพื้นที่ผืนเดียวกันในช่วงเวลาหนึ่ง การจัดการมีกรอบการดำเนินงานประกอบด้วยขั้นตอน การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์และกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ (หน้า 7)”

นอกจากนี้แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน ส่วนใหญ่ที่มีการศึกษาและพัฒนาจะเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรดินและการจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำซึ่งมีความใกล้เคียงกับแนวทางการยึดเอาระบบนิเวศมาเป็นกรอบการดำเนินงาน โดยมีองค์ประกอบหรือคุณลักษณะของการจัดการอย่างผสมผสานใน 4 ประการ คือ ความครอบคลุม ความเชื่อมโยงของระบบนิเวศ การกำหนดยุทธศาสตร์ และการประสานงาน (Mitchell 1997)

ในประเทศฟิลิปปินส์และแคนาดาได้นำเอาแนวความคิดการจัดการอย่างผสมผสานในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำมาใช้โดยมีปรัชญาการดำเนินงานและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ดังมีรายละเอียดตามตารางที่ 3 และ 4

ตารางที่ 3 : หลักการพื้นฐานและเงื่อนไขในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน : กรณีพื้นที่ลุ่มน้ำไบคอน ประเทศฟิลิปปินส์

- ใช้แนวคิดการพัฒนาอย่างผสมผสานแบบยึดพื้นที่ ซึ่งมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ ต้องพิจารณาภารกิจหลายด้าน และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องหลายสาขาพร้อม ๆ กัน และมีการเลือกพื้นที่เป้าหมายซึ่งสามารถพิจารณาได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ลุ่มน้ำทั้งหมด
- พยายามเปลี่ยนแปลงรูปแบบของกระบวนการวางแผนให้เป็นจากล่างขึ้นบนให้มากขึ้น และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในกระบวนการวางแผน
- สนับสนุนภาคธุรกิจเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การพัฒนาโครงการและการนำโครงการไปปฏิบัติ
- เน้นการเชื่อมประสานระหว่างกิจกรรมในระดับโครงการและระหว่างหน่วยงานของรัฐในพื้นที่อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ
- มีการประสานงานหรือสนับสนุนให้เกิดการประสานงานหรือการผสมผสานแผนงานโครงการในพื้นที่ซึ่งเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน ทั้งโดยภารกิจ ทรัพยากร และการมีส่วนร่วม
- ให้ความสำคัญกับปัจจัยสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเน้นหนักที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านชีวกายภาพและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์ และมีกระบวนการติดตามตรวจสอบและประเมินผล

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2540

ตารางที่ 4 : หลักการเพื่อการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนในประเทศแคนาดา²

จรรยาบรรณของความยั่งยืน : การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างชาญฉลาดจะประสบความสำเร็จ โดยคำนึงถึง

- คุณภาพทางนิเวศวิทยาและความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อความสมดุลของสิ่งแวดล้อม
- การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ
- ความเท่าเทียมกันทางด้านสังคมสำหรับคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต

หลักการจัดการน้ำ มีหลักการตามจรรยาบรรณของความยั่งยืน ประกอบด้วย

1. การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างผสมผสานโดย

- เชื่อมโยงคุณภาพและปริมาณน้ำกับการจัดการทรัพยากรประเภทอื่น ๆ
- ตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบสถาบันที่ดำเนินการ สภาพสังคม นิเวศวิทยา และการจัดการน้ำ
- ตระหนักถึงความสำคัญของแนวเขตลุ่มน้ำและแหล่งน้ำใต้ดิน

2. สนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองคุณภาพน้ำ โดย

- ตระหนักถึงคุณค่าปริมาณน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดสรรน้ำอย่างเพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพ
- สร้างความสมดุลในด้านการศึกษาการใช้น้ำ กลไกตลาดและกฎเกณฑ์เพื่อสนับสนุนทางเลือกให้กับผู้ใช้ และตระหนักถึงความรับผิดชอบและประโยชน์ที่ผู้ใช้ต้องรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรน้ำ

3. การแก้ไขปัญหาหน้า โดย

- นำเอาระบบแผน การวางแผน การติดตามประเมินผล และการวิจัยมาใช้
- นำเอาระบบข้อมูลในทุก ๆ ด้านมาใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจ
- สนับสนุนการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมจากสาธารณชน
- นำเอากลยุทธ์การเจรจาต่อรองและการไกล่เกลี่ยมาใช้เพื่อหาฉันทามติ
- สนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างโปร่งใสโดยสาธารณชน และการให้การศึกษากับประชาชน

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

² องค์การการประปาประเทศแคนาดา มีชื่อว่า the Canadian Water Resources Association หรือ CWRA

สำหรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในประเทศไทยได้มีการริเริ่มในเชิงนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 - 2529) ซึ่งได้เริ่มมีแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติด้วยวิธีการ “ยึดพื้นที่” (area approach) เป็นหลักในการปรับปรุงศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย หรือการคัดเลือกพื้นที่เฉพาะที่จะเป็นเป้าหมายในการพัฒนา พร้อมทั้งมีการระดมกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ เข้าไปดำเนินงานพร้อม ๆ กันในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งกิจกรรมเหล่านั้นอาจดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐบาล 2-3 หน่วย หรือมากกว่า อันเป็นลักษณะของการผสมผสานหลาย ๆ สาขาการพัฒนา เช่น การพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ การพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ฯลฯ (วิชัย วิชัยนิภาวรรณ 2536)

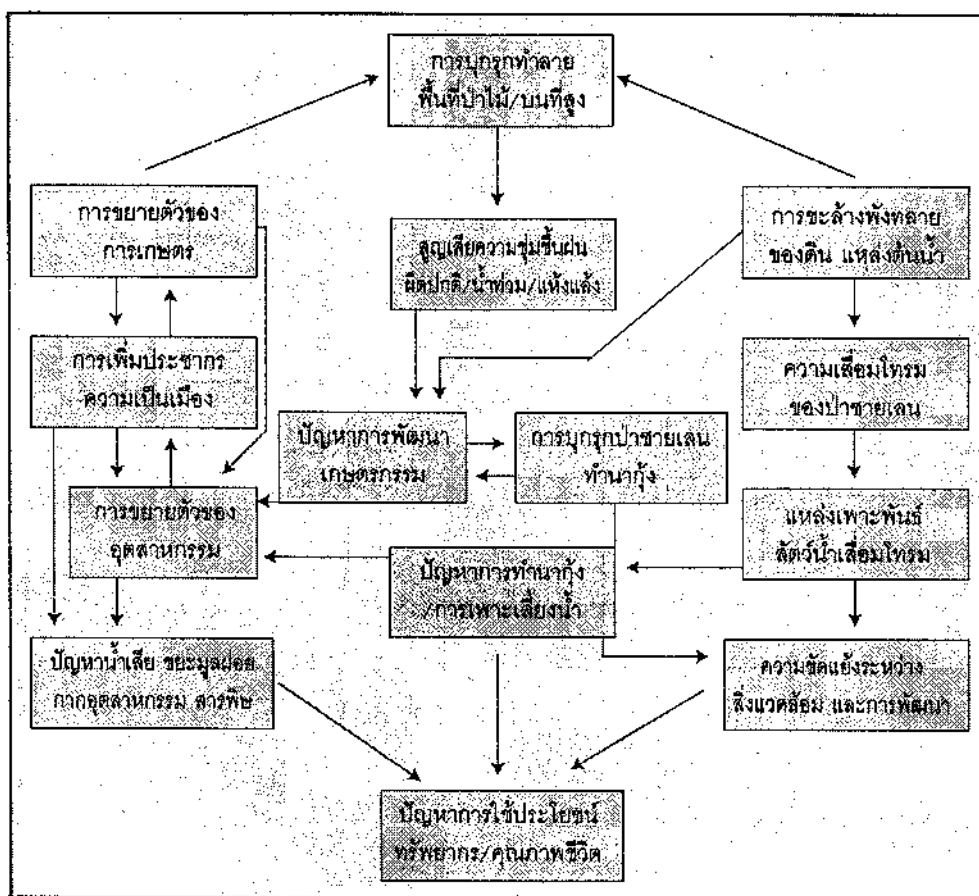
2.2.2 ความสัมพันธ์เชิงระบบกับแนวคิดการจัดการเชิงพื้นที่

กล่าวได้ว่า การวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบนั้น มีความสำคัญต่อการกำหนดองค์ประกอบต่าง ๆ ของการวางแผน และต้องอาศัยนักวางแผนที่มีความรู้ความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงระบบหรือขั้นตอนของการวางแผน เพื่อกำหนดแผนงานและโครงการที่นำไปสู่ผลที่คาดหวังซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เชื่อมโยงกันและมีความต่อเนื่องเป็นวัฏจักรของช่วงเวลาหนึ่งไปยังช่วงเวลาต่อ ๆ ไป เช่นเดียวกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องอาศัยกระบวนการศึกษาและวิจัยเพื่อหาสาเหตุ ปัญหา และความเชื่อมโยงของปัญหาก่อนที่จะมีการวางแผนได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๆ ที่ค้นพบและมีผลกระทบที่ชัดเจน³ ไปพร้อม ๆ กันได้อย่างสอดคล้องกัน

³ Mitchell (1997) อ้างแล้ว กล่าวว่ วิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จะไม่วิเคราะห์องค์ประกอบและความเชื่อมโยงทั้งหมด แต่จะให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบและความเชื่อมโยงที่พิจารณาว่ามีความสำคัญจริง ๆ เพราะในทางปฏิบัติเราไม่สามารถเข้าใจตัวแปรของระบบนิเวศน์ทั้งหมด ถ้าสามารถเข้าใจองค์ประกอบที่เป็นผลของตัวแปรหรือผลกระทบ 75 - 80 % ก็พอเพียงสำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์การจัดการที่มีประสิทธิภาพ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2540) ได้ศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา⁴ โดยเฉพาะด้านชีวกายภาพที่มีความสัมพันธ์เชิงนิเวศ ลุ่มน้ำข้างเคียง และปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งในประเด็นปัญหาและองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำดังมีรายละเอียดตามแผนภาพที่ 5

แผนภาพที่ 5 : ความสัมพันธ์เชิงระบบปัญหาหลักทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา



⁴ พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาครอบคลุมพื้นที่จังหวัดสงขลา พัทลุงและนครศรีธรรมราช

จากแผนภาพที่ 5 แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่สำคัญ ๆ ที่เชื่อมโยงกัน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ชุมชนเมือง ชนบท และปัญหาความขัดแย้งระหว่างการพัฒนา กับสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาทรัพยากรป่าไม้ และป่าชายเลนเสื่อมโทรม การขยายตัวทางการเกษตร การพังทลายของดินและการ ดินเขินแหล่งน้ำ คุณภาพน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมและบ้านเรือน คุณภาพน้ำใต้ดิน ปนเปื้อนการทำนากุ้งและการเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง การเพิ่มขึ้นของประชากร ความเป็นเมืองและปัญหาขยะ ฯลฯ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงในประเด็นต่าง ๆ เช่น ปัญหาทรัพยากรป่าไม้ถูกบุกรุกเพื่อปลูกยางพาราและยึดครองเป็นที่อยู่อาศัย ทำให้เนื้อที่ป่าลดลง เป็นผลให้ความชุ่มชื้นในลุ่มน้ำลดน้อยลง ฝนตกน้อยลง ต้นน้ำ ลำธารดูดซับน้ำได้น้อยลง ในฤดูฝนเกิดปัญหาน้ำท่วมฉับพลัน ตลอดจน ปัญหาการ พังทลายของหน้าดินที่ถูกชะล้างลงไปสะสมในทะเลสาบหรือแหล่งน้ำผิวดินเกิด ปัญหาการดินเขินของแหล่งน้ำ การเพิ่มปริมาณของพีชน้ำซึ่งเมื่อตายลงจะทับถม ทำให้แหล่งน้ำดินเขินซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพน้ำผิวดิน น้ำเสีย และแหล่ง เพาะพันธ์สัตว์น้ำตามธรรมชาติที่จะเชื่อมโยงไปถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากร สัตว์น้ำและอาชีพการทำประมง ฯลฯ

ด้วยประเด็นปัญหาที่เป็นระบบดังกล่าว ทำให้แนวคิดในการบริหาร จัดการในพื้นที่ลุ่มน้ำจึงมุ่งพื้นที่เป็นเป้าหมายและเครื่องมือในการประสานการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องอาศัยองค์กรเข้ามา ประสานการดำเนินการ

อำนาจ วงศ์บัณฑิต (อ้างในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2540) ได้ วิเคราะห์ว่า การบริหารจัดการอย่างผสมผสานให้บรรลุผลต้องอาศัยหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ เอกภาพในการบริหารจัดการ การกระจายอำนาจการบริหาร และ การมีส่วนร่วมและการประสานงานแบบเครือข่ายระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน โดยอาศัยตัวแปรที่สำคัญ 5 ตัวแปร คือ

- นโยบายของรัฐบาลซึ่งจะทำหน้าที่เป็นกรอบในการบริหารงานและ การจัดสรรงบประมาณด้านต่าง ๆ ต้องสอดคล้องและประสาน สัมพันธ์กัน

- *กฎหมาย* จะเป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารจัดการแบ่งสรรทรัพยากรและสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม เช่น ป่าไม้ ที่ดิน เป็นต้น
- *การจัดองค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน* ควรที่จะต้องจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ให้มีการประสานความร่วมมือโดยมีเป้าหมายร่วมกัน
- *การกระจายอำนาจ* เนื่องจากรัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถสนองตอบต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีลักษณะของความหลากหลายสูง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรหรืออนุรักษ์ทรัพยากรในสังคมจัดเป็นพื้นฐานของระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- *เทคโนโลยีสารสนเทศ* เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันอย่างกว้างขวาง การมีระบบข้อมูลที่ทันสมัยจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานในอนาคต

2.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการแก้ไขปัญหาชุมชนเป็นแนวคิดที่เริ่มก่อรูปมาหลายทศวรรษแล้ว⁵ ด้วยเหตุผลที่ว่าการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาดำเนินการโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว ศักยภาพและขีดความสามารถของประชาชนในการจัดการและแก้ไขปัญหาของชุมชนซึ่งมีทุนทางประสบการณ์และภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่ได้รับความสำคัญ ยังผลให้การแก้ไขปัญหาไม่สามารถเป็นไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพและไม่สามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น การเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังต่าง ๆ จึงผลักดันให้ทุกฝ่ายหันมาทบทวนและพิจารณาพิจารณาถึงประสบการณ์การพัฒนาที่ผ่านมาทำให้ได้บทสรุปว่าประชาชนน่าจะจะได้เป็นผู้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการวิเคราะห์ปัญหาและแสวงหาทางออกร่วมกับภาครัฐ

⁵ จากการศึกษาโดยสุวิมาน วงศ์สุภาพ พบว่าองค์กรพัฒนาเอกชนแห่งแรกในประเทศไทยที่เคลื่อนไหวการพัฒนาแนวใหม่โดยยึดเรื่องวัฒนธรรมชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา คือ มูลนิธิบูรณะพิโนนาชนบทแห่งประเทศไทย โดยจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2512 อ่างใน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2541 การจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาชุมชนน้ำทะเลสาบสงขลา

“การกำหนดประเด็นปัญหาโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนขบคิดกับปัญหาไม่เพียงแต่จากแง่มุมผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงประโยชน์ของคนอื่นด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดสำนึกโอบอ้อมอารีร่วม และถือเป็นขั้นแรกของการนำประชาชนไปสู่สำนึกการแบกรับและร่วมกัน แก้ไขปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นกับชุมชนของตน (ฐิรวุฒิ เสนาตำ 2540 หน้า 15)”

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับทั้งจากการผลักดันขององค์กรทางสังคมผนวกกับการเปลี่ยนแปลงความคาดหวังของสังคมนานาชาติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ความเป็นประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การพัฒนาเทคโนโลยีข่าวสารข้อมูล และการตื่นตัวของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่ทำให้ภาครัฐต้องหันมา ทบทวนการดำเนินงานที่เน้นแต่ภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งนับเป็นการเปิดมิติใหม่ของการบริหารการพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น และพร้อมรับที่จะถูกตรวจสอบการดำเนินงานจากประชาชนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและยุติธรรม⁶ โดยผลประการหนึ่งจากการขับเคลื่อนของสังคมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน⁷

⁶ ในปัจจุบันภาครัฐได้ออกกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมภาครัฐ ที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ฯลฯ สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 1

⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติม เรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ในภาคผนวกที่ 2

อย่างไรก็ตาม การยอมรับแนวทางในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงเป็นข้อพิพาทของสังคมเนื่องจากเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับคนที่มีความหลากหลายในเชิงความคิด วิธีการ และแนวทางในการบรรลุเป้าหมาย Bruce Mitchell (1997) ได้กล่าวไว้ว่า สิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นนักวางแผน นักสิ่งแวดล้อม ข้าราชการ และประชาชน ฯลฯ ต้องทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง คือ แม้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นเรื่องทางกายภาพ แต่ก็เกี่ยวข้องกับคน วิถีชีวิต และสังคมโดยส่วนรวมซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง (change) ความสลับซับซ้อน (complexity) ความไม่แน่นอนหรือความไม่คงที่ (uncertainty) และความขัดแย้ง (conflict) และกระบวนการหนึ่งที่น่าจะเป็นเครื่องมือในการลดการเผชิญหน้าและความแตกแยกของการช่วงชิงและจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน คือ การใช้กระบวนการพัฒนาคณะและศักยภาพของคนและชุมชนเพื่อการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นเรื่องของการมุ่งเน้นในด้านการมีสติปัญญา รู้จักไตร่ตรองใช้เหตุผลข้อมูล มีความรู้และรู้จักแสวงหาความรู้ในแหล่งความรู้ต่าง ๆ รวมทั้งมีความสามารถในการคิดเป็นและทำเป็นโดยการลดการพึ่งพิงจากภายนอกให้น้อยที่สุด ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเป็นปัจจัยหนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบ และติดตามผลการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความคาดหวังร่วมกัน ได้รับการยอมรับและการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวจะพัฒนาไปสู่การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมกับทางภาครัฐหรือเอกชนซึ่งจะมีความสลับซับซ้อนในวงกว้างและลึกมากขึ้น โดยขึ้นอยู่กับ

³ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ยั่งยืนที่ช่วยกัน สร้างสรรค์ที่ธรรมชาติหนุน) ในภาคผนวกที่ 3

ประเภทกิจกรรมและวิธีการของบุคคลหรือกลุ่มที่มีความสนใจ เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การนำเสนอข้อมูลและการแสดงความคิดเห็น การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเจรจาต่อรอง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนา (ดูรายละเอียดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามตารางที่ 5) ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับภาครัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมมีระดับหรือความเข้มข้นแตกต่างกันไปตามกฎหมายและนโยบายเฉพาะนั้น ๆ

ตารางที่ 5 : ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	วิธีการ/แนวทาง/องค์ประกอบการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไก/เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน
1. การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร	การติดตามข้อมูล ข่าวสาร จากสื่อต่าง ๆ /เวทีประชุมสัมมนา	การพัฒนาระบบข้อมูล/การประชาสัมพันธ์/สื่อสารมวลชนประเภทต่าง ๆ
2. การนำเสนอข้อมูลและการแสดงความคิดเห็น	การให้ข้อมูลความคิดเห็นผ่านสื่อต่าง ๆ ผ่านตัวแทน ผ่านแบบสอบถาม/การสัมภาษณ์/ที่ประชุม/สัมมนา	การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ การสัมภาษณ์ ออกแบบสอบถาม การประเมินผลกระทบทางสังคม
3. การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	การติดตาม ประเมินผล/รับรู้ข้อมูลข่าวสาร/ร่วมคิด ร่วมเสนอข้อมูล แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็นผ่านจดหมายข่าว/ที่ประชุม หรือคณะทำงาน	การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ/การประชุมรับฟังความคิดเห็น เช่น ผ่านทาง การประชุมระดับชุมชน/การประชุมรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ และการประชุมประชาพิจารณ์
4. การเจรจาต่อรอง	การติดตาม/รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิด เสนอข้อมูล ความคิดเห็น จัดสรรประโยชน์และผลักดันข้อเสนอที่เลือกผ่านคนกลาง/ที่ประชุม หรือ คณะทำงาน เพื่อให้แต่ละฝ่ายได้รับประโยชน์ที่สามารถรับได้	การเจรจาต่อรอง

ระดับการมีส่วนร่วม ของประชาชน	วิธีการ/แนวทาง/องค์ประกอบ การมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไก/เครื่องมือ การมีส่วนร่วมของประชาชน
5. การมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจในบางขั้นตอน	การติดตาม/รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิด เสนอข้อมูลความคิดเห็น และร่วม ตัดสินใจในบางขั้นตอนของกระบวนการ วางแผน/การจัดการผ่านที่ประชุม หรือ คณะทำงานระดับนโยบาย/ตัดสินใจ เพื่อรักษาผลประโยชน์ในระดับที่ เหมาะสมของแต่ละฝ่าย	การประชุมในระดับตัดสินใจ
6. การมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจในทุกขั้นตอน	การติดตาม/รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิด เสนอข้อมูลความคิดเห็น และร่วม ตัดสินใจในทุกขั้นตอนของกระบวนการ วางแผน/การจัดการผ่านที่ประชุม หรือ คณะทำงานระดับนโยบาย/ตัดสินใจ เพื่อรักษาผลประโยชน์ในระดับที่ เหมาะสมของแต่ละฝ่าย	การประชุมในระดับตัดสินใจ
7. การมีส่วนร่วมในการ ปฏิบัติการหรือดำเนินงาน	การร่วมดำเนินโครงการ ตลอดจน กิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งผ่านขั้นตอนที่ได้มี การตัดสินใจร่วมกันเพื่อให้บรรลุ ประโยชน์ในระดับที่เหมาะสมของ แต่ละฝ่าย	การจัดทำแผน/จัดนาทรัพยากร แรงงาน/และปฏิบัติงานตาม แผน
8. การมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผล	การร่วมติดตาม ตรวจสอบผลการ ดำเนินกิจกรรมตามแผนงานเพื่อ ตรวจสอบการบรรลุประโยชน์ในระดับ ที่เหมาะสมซึ่งแต่ละฝ่ายคาดหวัง	การประชุมติดตามและ ประเมินผลการปฏิบัติงาน

2.2.4 ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างผสมผสาน

ในระดับชุมชนหรือในระบบย่อยของสังคมเองที่มีบทบาทต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างผสมผสาน ได้มีการก่อกำเนิดโดยมีการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ในเชิงจารีตประเพณีมาตลอด ซึ่งในประเด็นดังกล่าว อเนก นาคะบุตร (2540) ได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจว่า องค์ความรู้ใหม่จากภูมิปัญญาชาวบ้าน ได้ชี้ให้เห็นชัดเจนจากกรณีที่ชุมชนต่างๆ สามารถมีการจัดการป่าชุมชนจัดการเหมืองฝาย จัดการดิน น้ำ ป่า ในแต่ละลุ่มน้ำย่อยรวมกันได้ องค์ความรู้ของชาวบ้านเหล่านี้ มีสาระสำคัญร่วมกัน คือ

- ชุมชนต่าง ๆ ให้คุณค่า ใช้และรักษาดิน น้ำ ป่า อย่างเชื่อมโยง เป็นองค์รวมเดียวกันกับวิถีชีวิตของชุมชน วิถีการผลิตการเกษตร วิถีจารีตประเพณี และระบบความเชื่อที่จัดปรับและสืบสานต่อเนื่องกันมา ควบคู่กับการได้รับประโยชน์ร่วมกันจากการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นร่วมกัน^๑
- ความหลากหลายของระบบการจัดการดิน น้ำ และความยั่งยืน สมดุลในทรัพยากรธรรมชาติจึงขึ้นอยู่กับระบบคุณค่าความเชื่อ ความเข้มแข็งขององค์กรผู้นำแต่ละชุมชน เทคนิควิธี และระบบการเกษตรที่จะเอื้อต่อการจัดการใช้และอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่า แต่ละแห่ง ภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- คนถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการดิน น้ำ ป่า การพัฒนาคน และให้คนในชุมชนได้ร่วมกันกำหนดระบบคุณค่า กำหนดคกติก และวางแผนการใช้ รักษา อนุรักษ์ ดิน น้ำ ป่า ภายใต้ประโยชน์ร่วมกัน ตามระบบสิทธิร่วมกันของชุมชนและภูมิปัญญาของแต่ละชุมชนที่สืบสานประยุกต์ต่อเนื่องกันมา จึงเป็นทิศทางหลักของการจัดการดิน น้ำ ป่า

^๑ ดูรายละเอียดการจัดการป่าไม้ (ป่าคอนปู้ตา : ไสยศาสตร์พื้นป่าอีสาน) ในภาคผนวกที่ 4

- ชุมชนที่สามารถจัดการดิน น้ำ ป่า ให้ยั่งยืนได้ควบคู่กับการทำ การเกษตรเชิงอนุรักษ์ และยังสามารถปรับตัวเข้ากับกระแสการ เปลี่ยนแปลงของระบบทุนนิยม โดยยังคงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ชุมชนที่เหมาะสมอยู่ได้ ล้วนมีศักยภาพของ 3 องค์ประกอบที่ สำคัญ คือ
 - ภูมิปัญญาและความรู้ที่สืบสานและประยุกต์ให้สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลง
 - องค์กรชุมชนและกลุ่มผู้นำที่มีคุณธรรมและภูมิปัญญา และ
 - เวทีการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้ที่เท่ากันต่อการ เปลี่ยนแปลงและบูรณาการจากภายนอก

การจัดการน้ำในพื้นที่บ้านอย่างชุมชนกับรางวัลผู้ใช้น้ำดีเด่น

กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำบ้านยางชุม ต.หาดขาม อ.กุยบุรี จ.ประจวบ- ดิรีชันธ์ ได้รวมตัวกันเพื่อบริหารจัดการใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำยางชุมเพื่อ การเกษตร การอุปโภคและบริโภค จากคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้าย โดย มีการจัดการน้ำที่ดี มีการวางแผนการผลิตด้านการเกษตรให้เหมาะสม กับพื้นที่การใช้น้ำ และมีการประสานงานในการใช้น้ำกับหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญมีการรวมตัวของกลุ่มเพื่อจัดตั้งในลักษณะสหกรณ์ เพื่อให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยในปี (พ.ศ.2543) ทางกลุ่มได้รับ รางวัลเกษตรกรกลุ่มผู้ใช้น้ำอันดับที่ 1 จากสถาบันกลุ่มบริหารการใช้น้ำ ดีเด่นแห่งชาติ ซึ่งกว่าจะถึงทุกวันนี้ได้ก็ประสบปัญหาการใช้น้ำระหว่าง เกษตรกรมาโดยตลอด โดยในช่วงแรกที่มีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเมื่อ พ.ศ. 2523 ยังไม่มีระบบการจัดการที่ดีและมีปัญหาชาวบ้านแย่งน้ำกันมา ตลอด แต่หลังจากที่มีการจัดตั้งกลุ่มโดยมีทางราชการเป็นที่ปรึกษาและ แนะนำทำให้การบริหารน้ำของกลุ่มประสบความสำเร็จ

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 16 พฤษภาคม 2543

พร้อมกันนั้น เอนก นาคะบุตร ได้เสนอทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้กับภาครัฐ ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค สำหรับในที่นี้จะเน้นความสำคัญของยุทธศาสตร์จุลภาคหรือในระดับชุมชน ประกอบด้วย

- **ระดับชุมชน** แต่ละชุมชน ต้องมุ่งการปรับระบบความคิด ระบบคุณค่า ที่สอดคล้องต่อจารีตและวิถีชีวิตชุมชนกับนโยบายและข้อกำหนดของรัฐบาล การปรับระบบคุณค่าดังกล่าวจะต้องอาศัยเวทีการเรียนรู้และการจัดปรับองค์กรของชุมชนและผู้นำที่สอดคล้องกัน
- **ระดับเครือข่ายลุ่มน้ำ** เครือข่ายป่าชุมชน ความยั่งยืนของป่าและลุ่มน้ำที่มีขอบเขตภูมิศาสตร์ของระบบนิเวศเดียวกัน มักจะครอบคลุมพื้นที่หลายชุมชน หรือหลายหมู่บ้าน การเกาะตัวเป็นเครือข่ายตามขอบเขตลุ่มน้ำ หรือขอบเขตป่าชุมชนเดียวกัน หรือเหมืองฝายเดียวกัน เพื่อร่วมกันประสานข้อมูล การวางแผนการพัฒนาและการฟื้นฟู ตลอดจนการออกกฎ ระเบียบควบคุมกันเอง และการมีเวทีแก้ไขข้อพิพาท โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นตัวกลาง จำเป็นจะต้องได้รับการยกระดับจากองค์กรแต่ละชุมชนที่จะค่อย ๆ มาพูดคุย รวมตัวกันอย่างค่อยเป็นค่อยไป และที่สำคัญเครือข่ายเหล่านี้จำเป็นต้องมีแนวร่วมในการประสานประโยชน์ ประสานจิตสำนึก ประสานการผลิตันร่วมกันกับกลุ่มแนวร่วมอนุรักษ์ชนชั้นกลางหรือกับองค์กรหรือสถาบันวิชาการหรือสื่อมวลชน ซึ่งเป็นการเพิ่มความหลากหลายที่เข้มแข็งและยั่งยืนให้กับขบวนการของฝ่ายประชาชนในการจัดการดิน น้ำ ป่า ถึง 3 ระดับ ดังกล่าว
- **การมีกลไกไตรภาคีเป็นกลไกและเวทีจัดการร่วมกัน** ในอนาคตความขัดแย้งและความซับซ้อนของการจัดการ อาจต้องอาศัยภาคีที่มากกว่ารัฐและประชาชนในการช่วยกันหาทางออกและพัฒนาทุกองค์ประกอบร่วมกัน ภาคีสี่สาม ซึ่งหมายรวมถึงนักวิชาการ

สื่อมวลชน หรือนักพัฒนาภาคเอกชน¹⁰ ตลอดจนนักธุรกิจเอกชน อาจจะต้องเข้าร่วมเป็นไตรภาคี ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัดหรืออำเภอ เพื่อเป็นตัวกลางเชื่อมอำนาจให้ชุมชนแสดงบทบาทในการพัฒนา และจัดการตนเองอย่างเป็นระบบและขั้นตอน คือ การร่วมกัน วางแผนและจัดฝังการใช้ที่ดิน น้ำ ป่า การพัฒนาปรับปรุงดิน น้ำ ป่า ตามแผน การออกกฎ ระเบียบ บังคับควบคุมกันเอง และการรับรองสิทธิการใช้ของสมาชิกโดยชุมชน ผ่านคณะกรรมการ และความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ

สืบชะตาน้ำยวนกระตุ้นกระแสนุรักษ์

บริเวณปากทางเข้าบ้านห้วยปุม หมู่ที่ 13 ต.ร่มเย็น อ.เชียงคำ จ.พะเยา ชาวบ้านจากต.ร่มเย็น และต.เจดีย์คำ พร้อมด้วยพระสงฆ์ สามเณร ได้ร่วมกันทำบุญในพิธีบวชป่าสืบชะตาแม่น้ำยวน อันเป็น ประเพณีวัฒนธรรมสืบทอดมาแต่โบราณ เพื่อถวายให้กับเจ้าป่าเจ้าเขา ตลอดจนวิญญาณเร่ร่อน ให้ช่วยปกป้องรักษามีให้คนมาทำลายต้นไม้ ทำลายสายน้ำยวนอันเป็นสายเลือดหลักของชุมชนตลอดจนลุ่มน้ำยวน ซึ่งประสบปัญหาวิกฤตน้ำแห้งขอดและคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมสืบเนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่าและการใช้สารเคมีปริมาณสูงในภาคเกษตร

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 2 กุมภาพันธ์ 2543

2.2.5 จากแนวคิดสู่การปฏิบัติร่วมกันของอบต.

แนวความคิดในการร่วมมือกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับการทำงานพัฒนาชุมชนได้เริ่มก่อเป็นรูปร่างขึ้นในพื้นที่ตำบลต่าง ๆ ตัวอย่างโครงการ

¹⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติม “NGO คือใคร” ในภาคผนวกที่ 5

ที่ได้ดำเนินการไปแล้วและเห็นได้ชัดเจน เช่น ตำบลทุกตำบลในอำเภอปากคาด จังหวัดหนองคาย ได้ร่วมกันจัดทำโครงการสร้างโรงผลิตนมในปี 2533 และที่อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 3 แห่ง ได้ร่วมกันจัดทำโครงการ ขุดลอกคลองร่วมกัน เนื่องจากเห็นว่า ปัญหาในท้องถิ่นมีปัญหาที่เร่งด่วนและมีความรุนแรงเกินกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเดียวจะดำเนินการได้เองโดยลำพัง จำเป็นที่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งหน่วยจะต้องร่วมมือกัน รวมทั้งข้อจำกัดของงบประมาณในกรณีที่มีการดำเนินการเพียงลำพัง

จากแนวคิดดังกล่าว สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบตามโครงการพัฒนาตำบล ได้มีการศึกษาการจัดทำโครงการพัฒนาระหว่างตำบลขึ้นในช่วงต้นปี พ.ศ. 2540 เพื่อขยายแนวความคิดไปสู่การปฏิบัติในวงกว้างมากยิ่งขึ้น โดยจัดให้มีการสัมมนาในปี 2541 และ 2542 โดยในปี 2541 มีผู้แทนจากอบต. จำนวน 120 แห่ง จำนวน 420 คน จากจังหวัด เพชรบุรี พิษณุโลก และขอนแก่น เข้าร่วมทำงานร่วมกันทั้งในด้านการวิเคราะห์ การสืบค้นหาสาเหตุและแก้ไขปัญหาาร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงกัน ตลอดจนการวางแผนและจัดทำโครงการร่วมกันในระดับพื้นที่ เชื่อมโยงกันกับแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบลที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นการประสานงานร่วมกันตั้งแต่ระดับพื้นที่ไปจนถึงระดับอำเภอและจังหวัด

ทั้งนี้ได้มีการจัดทำโครงการทั้งสิ้น 57 โครงการ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับโครงการพัฒนาระหว่างตำบลด้านสาธารณสุขประโยชน์โดยเฉพาะการก่อสร้างถนน และการก่อสร้างสะพาน 18 โครงการ และโครงการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 18 โครงการ ซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินหรือก่อสร้างเตาเผาขยะหรือการขุดบ่อทิ้งขยะแบบฝังกลบ และจากผลการดำเนินงานในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา มีโครงการพัฒนาระหว่างตำบลร่วมกัน 176 แห่ง ได้ร่วมกันจัดทำโครงการพัฒนารวม 85 โครงการที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ และจากผลสรุปของที่ประชุมเห็นว่าขั้นตอนการร่วมกันจัดทำโครงการพัฒนาระหว่างตำบลร่วมกันและ

แม้กระทั่งในประเด็นขั้นตอนการดำเนินงานร่วมกันไม่น่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ (สนอง จันทนินทร 2541)

การพัฒนาระหว่างตำบลเป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นมิติของการพัฒนาที่มีเสริมสร้างความเข้มแข็งซึ่งกันและกันอย่างมีเอกภาพ ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวในบางครั้งเกินขีดความสามารถขององค์กรใดองค์กรหนึ่งจะทำได้เพียงลำพัง จึงจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรจากภายนอกเข้ามาสนับสนุน ทั้งทางด้านทรัพยากรเงิน ความคิด และวิชาการ ซึ่งจะเป็นการเชื่อมต่อในการเสริมสร้างศักยภาพให้กับอบต.อย่างผสมผสานในการบริหารจัดการใน 5 มิติ ซึ่งใน 4 มิติแรกประกอบด้วย

- **การบริหารและพื้นที่** เป็นการเสริมสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกัน โดยการเชื่อมต่อและเสริมสร้างเครือข่ายกับองค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ ในแนวราบ
- **งบประมาณ** มีการเกื้อกูลและแบ่งปันงบประมาณของอบต. ซึ่งกันและกันโดยมีเป้าหมายการพัฒนาาร่วมกัน
- **การประสานงาน** มีการเชื่อมต่อกับส่วนกลางหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแนวตั้งเพื่อขอรับการสนับสนุนปัจจัยหรือทรัพยากรในการดำเนินงานและการบริหารจัดการ
- **องค์กร** เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และทำงานร่วมกันและเป็นการพัฒนาศักยภาพในทิศทางและแนวทางการพัฒนาในภาพกว้างของเจ้าหน้าที่อบต.ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้การพัฒนารอบแนวความคิดที่หวังผลไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริงนั้น จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนและองค์กรประชาชนในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างหลากหลายให้เข้ามาสู่กระบวนการทำงานร่วมกันกับองค์กรของภาครัฐเพื่อมีการระดมความรู้และประสบการณ์จากทุกฝ่าย ๆ ที่มีอยู่และสร้างเป็นระบบเครือข่ายการทำงานซึ่งนับเป็นมิติที่ 5 ของการพัฒนา คือ ความเป็นประชาคมทั้งในระดับตำบลและระหว่างตำบลที่เชื่อมต่อไปยังพื้นที่ที่กว้างขึ้นในระดับอำเภอและจังหวัด

2.2.6 การจัดการเชิงพื้นที่ตามแนวนโยบายของรัฐ

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้มีการเสนอแนวทางการวางแผนและการบริหารจัดการแบบองค์รวมที่เป็นการบริหารที่มองในทุกส่วนของสังคม โดยมีการผสมผสานการปฏิบัติระหว่างส่วนย่อยต่าง ๆ ทั้งภายในภาครัฐ กับภาคเอกชนและประชาชน แทนที่จะเป็นการพัฒนาโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนดังในอดีต ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างทำโดยคำนึงเฉพาะความต้องการของหน่วยงานเป็นหลัก หรือที่เรียกว่าการพัฒนาแบบแยกส่วน

การจัดการเพื่อการพัฒนาแบบองค์รวมจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ 3 ประการ คือ พื้นที่และชุมชน ภาระหน้าที่ และการมีส่วนร่วม หรือที่เรียกว่า AFPS (Area - Function - Participation System) ซึ่งการเชื่อมประสานทั้ง 3 องค์ประกอบจะเกิดขึ้นได้โดยอาศัย

- การวิเคราะห์เชิงพื้นที่
- การวิเคราะห์ภาระหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานภาครัฐ
- การเชื่อมประสานกลไกของรัฐกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดกรอบแนวทางในการบริหารจัดการในเรื่องดังกล่าวไว้ ดังนี้

“จัดให้มีการทบทวนภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางเพื่อกำหนดกิจกรรมหลักที่ควรดำเนินการภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยใช้แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่กับหน้าที่และการมีส่วนร่วมเป็นหลัก... ใช้แนวทางการประสานการวิเคราะห์ใน 3 มิติ คือด้านพื้นที่ ภารกิจหลักของหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เป็นกรอบในการวางแผนงานและโครงการ... ปรับเปลี่ยนการจัดทำแผนงานและแผนเงินที่เน้นกรมเป็นหน่วยหลักมาเป็นงานและโครงการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2540 หน้า 176 - 178)”

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 2540) ได้นำเอาระบบบริหารการจัดการสิ่งแวดล้อมใน

ลักษณะองค์รวมมาใช้เป็นแนวนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏในวิสัยทัศน์การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของกระทรวงในอีก 20 ปีข้างหน้าว่า “ระบบการบริหารและการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพในลักษณะองค์รวมโดยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชนและประชาชน ผนึกกำลังและมี ส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย วางแผนและติดตามตรวจสอบ (หน้า 10)”

3 ปัญหาขยะกับมุมมองการบริหารจัดการเชิงพื้นที่

3.1 วิฤติการณ์ปัญหาขยะ

ทุกวันนี้ปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหาเร่งด่วนที่หน่วยงานของรัฐต้องรีบเร่งเข้าไปแก้ไขให้มีการจัดการขยะอย่างเป็นระบบ ถูกสุขลักษณะ และไม่ให้มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นที่ประจักษ์ว่า ในบางชุมชนมีสภาพขยะต้นเมืองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการประเมินปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ (กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 2542) พบว่า ในปี 2541 มีขยะเกิดขึ้นทั่วประเทศประมาณวันละ 37,000 ตัน ในกรุงเทพมหานครมีขยะเกิดขึ้นประมาณวันละ 8,900 ตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 24 ของขยะมูลฝอยทั่วประเทศ ในเขตเทศบาล 1,030 แห่ง มีขยะประมาณวันละ 13,000 ตัน หรือร้อยละ 35 ที่เหลือร้อยละ 41 เกิดขึ้นในพื้นที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบล ประมาณวันละ 15,000 ตัน ในขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีขีดความสามารถจัดการเก็บขนและกำจัดขยะทั่วประเทศได้เพียงร้อยละ 50 - 60 ของปริมาณขยะที่เกิดขึ้นเท่านั้น ปริมาณขยะที่เหลือจึงยังคง ตกค้างตามสถานที่ต่าง ๆ

การกำจัดส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 ใช้วิธีการกำจัดที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ปริมาณมูลฝอยที่กำจัดใช้วิธีเทกองบนพื้นที่ว่างหรือในหลุม ปล่อยให้ย่อยสลายเองตามธรรมชาติ ไม่มีระบบการป้องกันการซึมของน้ำชะมูลฝอยหรือ

การปนเปื้อนของสารอันตรายที่ติดมากับขยะและสามารถซึมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและประชาชนเป็นอย่างมาก ประชาชนมิได้มีส่วนรับรู้ข้อมูลข่าวสารยังผลให้มีกระแสคัดค้านจากประชาชนกับการใช้สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้การจัดการขยะในปัจจุบัน ห้องถิ่นส่วนใหญ่ ยังคงต่างคนต่างทำปราศจากความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

ชาวบ้านปิดทางเข้าบ่อทิ้งขยะของเทศบาล

ชาวบ้าน ต.ฝ่ายกวาง อ.เชียงคำ จ.พะเยา ประมาณ 100 คน ได้รวมตัวกันปิดทางเข้าบ่อทิ้งขยะของ 2 เทศบาลในอำเภอเชียงคำ คือ เทศบาลตำบลบ้านคำและเทศบาลตำบลบ้านทราย ที่มีพื้นที่ทิ้งขยะอยู่ใบเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำแวนห้วยไคร้ เนื้อที่ประมาณ 2 ไร่ ซึ่งอยู่ในเขตความรับผิดชอบของอบต.ฝ่ายกวาง ทั้งนี้เนื่องจากขยะจำนวนมากจากเทศบาลซึ่งมีไม่น้อยกว่าวันละประมาณ 15 ตัน ที่นำมาทิ้งใบพื้นที่นานนับ 10 ปี ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะบริเวณบ้านสลาบและหมู่บ้านใกล้เคียงและโรงเรียน 2 แห่งได้รับผลกระทบทางมลพิษอย่างหนัก ทั้งกลิ่นเหม็นขยะ แมลงวันจำนวนมากมหาศาลที่มาจากขยะ แหล่งน้ำธรรมชาติ (ห้วยป่าตองโท) ที่ไหลลงไปยังลำน้ำสายอื่น ๆ และผ่านเขตชุมชนใหญ่ของเมืองเชียงคำไม่สามารถนำมาบริโภคได้ ชาวบ้านได้จัดเวรยามรณรงค์การเฝ้าระวังไม่ให้รถขยะของเทศบาลเข้าไปทิ้งใบพื้นที่พร้อมทำรั้วไม้ปิดกั้นทางเข้า ใบขณะที่ทั้งสองเทศบาลได้แก้ปัญหาด้วยการหาที่ทิ้งชั่วคราวไปก่อนที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จะลงมาสำรวจเพื่อจัดตั้งเตาเผาขยะให้ซึ่งยังไม่ทราบว่าจะได้รับการบรรจุแผนไว้ในปีงบประมาณใด

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 2 กุมภาพันธ์ 2543

ในพื้นที่ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ เช่น จังหวัดสงขลา ในเขตเทศบาลมีขยะเกิดขึ้นประมาณวันละ 440 ตัน และในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล 121 แห่ง มีขยะประมาณวันละ 320 ตัน โดยเฉพาะอบต.ชั้นหนึ่ง เช่น คอหงษ์ พะตัง ทุ่งตำเสา น่าน้อย พระวง ท่าช้าง และควนลัง ซึ่งตั้งอยู่ในเขตชุมชนเมือง มีขยะเกิดขึ้นประมาณวันละ 7 - 10 ตัน และกำลังประสบปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากภาชนะรองรับขยะมูลฝอยไม่เพียงพอ ไม่มีพื้นที่ฝังกลบ และขาดแคลนปัจจัยสนับสนุน เช่น บุคลากร งบประมาณ และแผนการจัดการที่ดี ในขณะที่มีการพูดคุยกันระหว่าง อบต.ด้วยกันเองเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหา แต่ไม่สามารถดำเนินการได้มากนัก เนื่องจากติดขัดเรื่องงบประมาณ (หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 25 สิงหาคม 2542)

ปัญหาดังกล่าว สอดคล้องกับสิ่งที่หน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดและท้องถิ่นที่มีส่วนรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา กำลังเผชิญอยู่ และกลายเป็นสิ่งที่เกินขีดความสามารถของจังหวัดในการจัดการ จากการวิเคราะห์รายงานสรุปข้อมูลปัญหาสำคัญของจังหวัดช่วงเดือนมิถุนายน 2541 - พฤษภาคม 2542 (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2542) ได้สะท้อนประเด็นปัญหาขยะว่า ปัญหาขยะนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในกลุ่มปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มจังหวัดที่มีการขยายตัวของชุมชนเมืองและประชากรอย่างรวดเร็ว ปัจจุบันนี้ขีดความสามารถในการจัดเก็บ รวบรวมขนส่ง และระบบฝังกลบไม่เพียงพอกับปริมาณขยะและไม่สามารถหาที่ฝังกลบที่มีความเหมาะสมได้ ตลอดจนพื้นที่บางแห่งมีราคาแพงจนไม่คุ้มการลงทุน บางจังหวัดไม่สามารถหาที่ฝังกลบได้ เนื่องจากการคัดค้านของประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ฝังกลบ และขาดการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางการแปรรูปขยะที่เหมาะสมกับประเทศไทยและการบริหารจัดการสถานที่ฝังกลบอย่างถูกหลักวิชาการและเป็นที่ยอมรับจากประชาชน

ชาวสมุทรสาครปิดถนนด้านทึงขะ

บริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดสมุทรสาครมีประชาชนหมู่ที่ 7 ต.บ้านเกาะ อ.เมืองสมุทรสาคร กว่า 200 คน มาชุมนุมเพื่อขอพบผู้ว่าราชการจังหวัดให้ระงับทางเทศบาลนครสมุทรสาครที่สร้างที่ทึงขะในบริเวณหมู่ 7 ต.บ้านเกาะ ที่ทางเทศบาลได้จัดซื้อที่ดินไว้กว่า 100 ไร่ เพื่อสร้างที่ทึงขะ เพราะบริเวณรอบที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินทำการเกษตรของชาวบ้านหากมีการสร้างที่ทึงขะจะทำให้พืชผลทางการเกษตรเสียหาย และการเรียกร้องให้ยกเลิกการสร้างที่ทึงขะดังกล่าวได้ยืดเยื้อมากกว่า 3 ปีแล้ว โดยเทศบาลได้พัสดุผ่อนมาตลอดเวลาว่าจะไม่มีการก่อสร้าง แต่ก็ยังให้บริษัทที่รับเหมาก่อสร้างเข้าไปดำเนินการอยู่ ซึ่งหลังจากการเจรจาระหว่างทางเทศบาลและประชาชน ทางเทศบาลรับปากว่าจะทำเรื่องยกเลิกการก่อสร้างที่ทึงขะ

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 3 พฤษภาคม 2543

นอกจากสภาพปัญหาดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังประสบปัญหาข้อจำกัดในการจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพโดยท้องถิ่น จากรายงานโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (2542) ได้ประเมินปัญหาและข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาในภาพรวมของประเทศ ประกอบด้วย ข้อจำกัดด้านงบประมาณสนับสนุน แผนการจัดการขยะมูลฝอยในระดับท้องถิ่นยังไม่มี การพิจารณาดำเนินการในลักษณะศูนย์รวม ระเบียบและแนวทางปฏิบัติในเรื่องศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมยังไม่เคยมีการกำหนดขึ้นอย่างชัดเจน ขาดบุคลากรระดับปฏิบัติที่มีความรู้ความชำนาญ มีการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์น้อย กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการ เช่น ระเบียบให้ท้องถิ่นลงทุนและดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยรวมกัน และประชาชนท้องถิ่นยังขาดจิตสำนึก ความเข้าใจ

และทัศนคติที่มีต่อการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้ง มีการต่อต้านการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยจากประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง

3.2 การลดปริมาณขยะ: หลักการและแนวคิดในการจัดการ

จากสภาพปัญหาปริมาณขยะที่มากกว่าขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องลดปริมาณขยะมูลฝอยลงโดยต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามาเป็นภาคีหนึ่งในการร่วมแก้ไขปัญหา นอกเหนือจากการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยโดยการวางแผนจัดการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการเก็บขนขยะมูลฝอยและการเลือกใช้วิธีกำจัดขยะมูลฝอยที่มีความเหมาะสมแล้ว แนวทางหนึ่งที่จะช่วยลดปริมาณขยะมูลฝอย ได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ทิ้งในแต่ละวันและส่งเสริมให้ประชาชนมีการคัดแยกวัสดุที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์เพื่อนำไปผลิตเป็นสินค้าใหม่

ประเด็นปัญหาหนึ่งที่พบและมีผลสะท้อนให้เห็นถึงการจัดการขยะไม่มีประสิทธิภาพทำให้มีขยะตกค้าง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแยกขยะมูลฝอย จากรายงานการศึกษาโดยสถาบันดำรงราชานุภาพ (2540) อ้างใน นवलพรรณ พิธีธรรม¹¹ วิเคราะห์ว่า การจัดการขยะมูลฝอยที่แตกต่างกันทำให้ปริมาณมูลฝอยที่ตกค้างจากการเก็บขนของเจ้าหน้าที่มากขึ้นแตกต่างกัน กล่าวคือ ในหมู่บ้านที่ทำการศึกษาที่มีการคัดแยกมูลฝอยก่อนนำทิ้งร้อยละ 75.71 ของกลุ่มตัวอย่าง เห็นว่าการเก็บขนของเจ้าหน้าที่สะอาด เรียบร้อย และทั่วถึง ไม่มีขยะมูลฝอยตกค้าง ส่วนหมู่บ้านที่ไม่มีการคัดแยกมูลฝอยก่อนนำทิ้งร้อยละ 47.14 ของกลุ่มตัวอย่าง เห็นว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หมู่บ้านที่มี

¹¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในรายงานการศึกษา เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบต้นทุนการจัดการขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานครระหว่างกรณีที่มีการคัดแยก กับ กรณีที่ไม่มีการคัดแยก - กรณีศึกษา:หมู่บ้านรุ่งเจริญ 2 และหมู่บ้านเฉลิมสุข 9 เขตลาดพร้าว วิทยาลัยนพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2538

การคัดแยกมูลฝอยก่อนทิ้งจะมีปริมาณมูลฝอยตกค้างเหลืออยู่น้อยกว่าหมู่บ้านที่ไม่มีการคัดแยก เพราะเจ้าหน้าที่เก็บขนสามารถปฏิบัติงานได้ง่าย สะดวกและรวดเร็วกว่า อีกทั้งเพราะมูลฝอยบางส่วนสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้อีกจึงทำให้ปริมาณมูลฝอยที่นำมาทิ้งลดลง การตกค้างของมูลฝอยจึงลดลงไปด้วย

นอกจากนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้ผลิตและผู้บริโภคนอกจากจะเป็นการช่วยลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะต้องกำจัดแล้ว ยังทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะมูลฝอยน้อยลง มีความต้องการใช้น้ำของสถานที่กำจัดลดลง และยังช่วยประหยัดทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานในการผลิตสินค้าด้วย (ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น 2539) ซึ่งกระบวนการในการลดปริมาณขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพจะอาศัยหลักการ 4 R ที่มีแนวทางการปฏิบัติ ประกอบด้วย

1) การลดการก่อเกิดขยะ (**Reduce**) หรือการลดขยะจากแหล่งที่เกิด โดยพยายามหลีกเลี่ยงหรือลดการเกิดขยะหรือมลพิษที่จะเกิดขึ้น การป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นมาหรือให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด จึงเป็นขั้นตอนแรกสุดและสำคัญที่สุดในกระบวนการจัดการกับขยะและสามารถกระทำได้โดยการเปลี่ยนแปลงการออกแบบผลิตภัณฑ์ เปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิต หรือเปลี่ยนแปลงการใช้วัตถุดิบทดแทนให้เหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้สามารถลดปริมาณทรัพยากรและพลังงานที่ใช้และเกิดขยะน้อยลง ส่งผลให้ประหยัดงบประมาณที่จะต้องใช้ในการกำจัดขยะและของเสียที่เกิดขึ้น

2) การนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ (**Reuse**) เป็นการนำวัสดุของใช้กลับมาใช้ในรูปแบบเดิมหรือนำมาซ่อมแซมใช้หรือนำมาใช้ทำประโยชน์อื่น ๆ เช่น การยัดอายุการใช้งานหรือใช้ประโยชน์ให้มากขึ้นก่อนจะนำไปทิ้งเป็นขยะ เช่น การนำขวดแก้วขวดพลาสติกมาใช้บรรจุนม หรือการนำกระดาษมาใช้ 2 หน้า

3) การนำกลับมาผลิตใหม่ (**Recycling**) เป็นการแยกวัสดุที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำออกจากขยะและรวบรวมมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าชิ้นใหม่ หรือที่รู้จักกันว่ารีไซเคิล (**Recycle**) ซึ่งแตกต่างจากการนำวัสดุมาใช้ซ้ำ คือเป็นการนำวัสดุผ่านกระบวนการผลิตออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ชิ้นใหม่ เช่น กระป๋อง

อะลูมิเนียมหรือขวดแก้วจะต้องมีการหลอมและผ่านการผลิตเป็นกระป๋องหรือขวดใบใหม่ เป็นต้น สำหรับขยะที่สามารถย่อยสลายได้ เช่น กิ่งไม้ ใบไม้ ใบหญ้า เศษอาหาร ก็สามารถแยกไปทำการย่อยสลาย (Composting) เพื่อทำเป็นปุ๋ยธรรมชาติหรือให้ย่อยสลายตามธรรมชาติได้

4) การฟื้นฟูประโยชน์จากขยะ (Recovery) เป็นการดึงเอาพลังงานจากขยะ ได้แก่ การใช้ขยะเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าจากเตาเผาขยะ การดึงเอาก๊าซที่เกิดจากการหมักของขยะที่หลวมฝังกลบมาใช้ เช่น ก๊าซมีเทน เป็นต้น

นอกจากนี้ การลดปริมาณขยะมูลฝอยโดยใช้วิธีการนำกลับมาใช้ประโยชน์ ต้องอาศัยการคัดแยกขยะมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดเป็นปัจจัยสำคัญเพื่อแยกขยะมูลฝอยและลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะนำกลับมาใช้ประโยชน์ออกจากขยะมูลฝอยที่จะนำไปกำจัดที่สถานที่กำจัดด้วย ดังมีรายละเอียดเปรียบเทียบข้อดีของการคัดแยกขยะ ณ แหล่งกำเนิด และสถานที่กำจัดตามตารางที่ 6

ตารางที่ 6 : การเปรียบเทียบการคัดแยกขยะ ณ แหล่งกำเนิดและสถานที่กำจัด

การคัดแยก ณ แหล่งกำเนิด	การคัดแยก ณ สถานที่กำจัด
<ul style="list-style-type: none">■ เงินลงทุน - ค่าดำเนินการต่ำกว่า■ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมน้อยกว่า■ คุณภาพวัสดุที่คัดแยกมีค่าสูงกว่า■ ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none">■ เงินลงทุน - ค่าดำเนินการสูงกว่า■ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมมากกว่า■ คุณภาพของวัสดุที่คัดแยกมีค่าต่ำกว่า■ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมและตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ที่มา : ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมการปกครอง 2539

รายงานการศึกษาฉบับเดียวกันได้ทำการศึกษาที่เทศบาลนครราชสีม พบว่าการคัดแยกขยะมูลฝอยเพื่อนำกลับมาใช้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่ได้รับของเทศบาลและประเทศโดยส่วนรวม ในระหว่าง 20 ปีที่ดำเนินการโครงการคัดแยกขยะมูลฝอยกล่าวคือ

- ลดปริมาณขยะมูลฝอยตกค้างได้ถึงร้อยละ 20 ของปริมาณขยะมูลฝอยตกค้างทั้งหมด
- ประหยัดที่ดินที่ใช้เป็นสถานที่กำจัดมูลฝอยได้ร้อยละ 23 ของที่ดินที่จะต้องใช้ตามปกติ
- ประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอย
- ประหยัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานที่ต้องใช้ในการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์

3.3 นโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชน

กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาขยะที่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและเป็นไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และเป็นแนวทางสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาได้อย่างสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งในด้านนโยบายและมาตรการ¹² ประกอบด้วย

3.3.1 นโยบาย

กำหนดให้มีรูปแบบการกำจัดขยะมูลฝอยแบบศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยที่ได้รับการศึกษาออกแบบ และก่อสร้างด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม มีระบบและมาตรการป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและยังสามารถรองรับปริมาณขยะมูลฝอยจากชุมชนหลาย ๆ แห่งรวมกัน โดย

- ควบคุมการผลิตขยะมูลฝอยของประชาชน
- สนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และวิชาการแก่ท้องถิ่น เพื่อให้มีการจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจร ตั้งแต่การเก็บขน ขนส่ง และกำจัดที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล

¹² สรุปจาก กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตุลาคม 2542 นโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย บริษัท มีเดีย โกลด์ จำกัด กรุงเทพฯ

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือกันในการจัดการขยะมูลฝอย โดยมุ่งเน้นรูปแบบศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนรวม
- สนับสนุนให้มีกฎระเบียบและเกณฑ์การจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสมเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ
- ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย

3.3.2 มาตรการหลัก

- ให้มีการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยใช้ร่วมกันหลายชุมชน
- ส่งเสริมการลงทุนร่วมจากภาคเอกชนในการกำจัดขยะมูลฝอย และนำขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์
- สนับสนุนภาคเอกชนดำเนินธุรกิจการจัดการขยะมูลฝอยหรือติดตามตรวจสอบ
- ใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย
- ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียม
- ปลุกฝังทัศนคติที่ถูกต้องแก่เยาวชน โดยให้การศึกษาและรณรงค์ให้ความรู้ รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม
- ผูกอบรมเพิ่มพูนความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน
- สนับสนุนการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีระบบ

3.4 ความร่วมมือของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการขยะ

3.4.1 แนวคิดและหลักการ

แนวคิดในการแก้ไขปัญหาหารือกันระหว่างหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดนำมาซึ่ง

คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ตื้นเขิน เกิดจากการศึกษาวิเคราะห์ถึงศักยภาพในการทำงานร่วมกันในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากหน่วยงานแต่ละหน่วยได้ดำเนินการเพียงลำพังต้องประสบปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานไม่ครอบคลุมกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

ประกอบกับหน่วยงานที่สนับสนุนงบประมาณก็ประสบปัญหาในข้อจำกัดในด้านงบประมาณที่จะสนับสนุนหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดิน ค่าก่อสร้างระบบและเครื่องมือ ซึ่งจากการประเมินผลการดำเนินงาน พบว่า การทำงานลักษณะต่างคนต่างทำไม่บรรลุต่อเป้าหมายในการแก้ไขปัญหา ยังผลให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ ได้กำหนดนโยบายในการจัดการขยะใหม่ โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันในการจัดการขยะมูลฝอย โดยมุ่งเน้นรูปแบบศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนรวม และสามารถรองรับปริมาณขยะได้ในระยะยาว

นอกจากนี้ โครงการจัดสร้างระบบกำจัดมูลฝอยของหน่วยงาน เป็นโครงการที่มีการลงทุนสูงและจำเป็นต้องมีสถานที่กำจัดที่เหมาะสมและมีพื้นที่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการในระยะยาว จึงจะทำให้เกิดความคุ้มค่าในการลงทุน และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเองมักประสบปัญหาเงินลงทุน โดยเฉพาะเงินทุนเพื่อจัดซื้อที่ดิน ปัญหาความยากลำบากในการจัดหาสถานที่กำจัดมูลฝอยที่เหมาะสม เนื่องจากพื้นที่ที่เหมาะสมส่วนใหญ่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งเป็นนิติบุคคล นับตั้งแต่ปี 2537 จากข้อจำกัดดังกล่าว จึงเกิดแนวคิดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่บริเวณใกล้เคียง ไม่ว่าจะเป็น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งขึ้นอยู่กับภาระงานและการทำความเข้าใจระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้น

ทั้งนี้ การเกิดแนวคิดในการนำหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นมาร่วมกันแก้ไขปัญหาเป็นการเปิดมิติใหม่ในการบริหารและการจัดการที่ไม่ยึดติดพื้นที่ตามขอบเขตการปกครองที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยเน้นการทำงานแบบร่วมคิดร่วมแก้ไขปัญหาและร่วมทุนกันระหว่างพื้นที่ที่เชื่อมโยงกัน โดยนำเอาศักยภาพหรือ

จุดเด่นของแต่ละพื้นที่มาเป็นจุดร่วมในการแก้ไขปัญหา เช่น หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจจะมีพื้นที่ดินสำหรับเป็นที่ฝังกลบขยะที่มีขนาดเพียงพอต่อความต้องการแต่ขาดเงินลงทุนและหรือในพื้นที่ของตนเองอาจจะมีปริมาณขยะไม่มากพอแต่ในขณะเดียวกันก็มีการประเมินว่าแนวโน้มต่อไปในอนาคต ปัญหาขยะจะมีความรุนแรง และจำเป็นต้องมีระบบฝังกลบของตัวเองแต่ขาดเงินลงทุนซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมาก อาจเสนอให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นใกล้เคียงที่มีปัญหาขยะแต่ขาดพื้นที่ดินเข้ามาร่วมใช้พื้นที่โดยมีการเจรจาในเงื่อนไขและรายละเอียดในเชิงเทคนิคและวิชาการ ซึ่งจะเกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างคนในชุมชนนั้น ๆ ซึ่งเป็นไปตามการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่มุ่งเน้นการจัดการแบบองค์รวม

เทศบาลจับมืออบต.แก้ไขปัญหาขยะ

ที่เทศบาลเมืองอุทัยธานี ได้มีการก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะกลางซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ โดยสามารถรับขยะได้ทั้งจากเทศบาลตำบลทัพทันสว่างอารมณ์หนองฉางเขาบางแกรก และเทศบาลตำบลหนองขาหย่าง ทางเทศบาลได้สนับสนุนจัดซื้อรถยกบดเก็บขยะมอบให้เทศบาลต่าง ๆ และอบต.ใกล้เคียงที่ลงนามร่วมกันในการกำจัดขยะแห่งละ 1 ดับ ศูนย์ดังกล่าว ดิบหน้าไปแล้วประมาณ 60 % ระหว่างนี้ต้องรณรงค์ประชาสัมพันธ์เรื่องการคัดแยกขยะไปพร้อมกัน เพราะหากกำจัดขยะจะมีรูปแบบผสมผสานระหว่างการฝังกลบ การนำกลับมาใช้ใหม่ และทำปุ๋ยหมัก โดยจะให้อบต.เป็นศูนย์กลางสาธิตการทำปุ๋ยหมัก ซึ่งนอกจากจะช่วยลดมลพิษจากการใช้ปุ๋ยเคมีแล้ว ยังช่วยลดการสูญเสียเงินตราจากการนำเข้าปุ๋ยเคมีด้วย

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 10 เมษายน 2543

3.4.2 ศักยภาพและข้อดีของการจัดขยะร่วมกัน

สำหรับการนำเอาศักยภาพและข้อดีของการจัดการขยะร่วมกันนี้ ได้หยิบยกรายงานการศึกษาโดย มหาวิทยาลัยขอนแก่น¹³ ซึ่งนำมาประมวลเป็นภาพรวมของข้อดีในการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นในการจัดการขยะ ท้องถิ่นใดที่สนใจในรายละเอียดจำเป็นต้องมีการศึกษาในเชิงวิชาการอย่างลึกซึ้ง ตามสภาพ เงื่อนไข และข้อจำกัดของท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

3.4.3 การจัดการขยะร่วมกันเชิงพื้นที่ : กรณีสุขาภิบาลท่าพระ

1) ประเด็นปัญหา

สุขาภิบาลท่าพระตั้งอยู่ในเขตอำเภอท่าพระ จังหวัดขอนแก่น มีพื้นที่รับผิดชอบจำนวน 8 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากรทั้งสิ้นเมื่อปี 2540 รวม 11,285 คน คิดเป็นความหนาแน่นเฉลี่ยประมาณ 1,411 คนต่อตารางกิโลเมตร และจากการคาดการณ์การเพิ่มขึ้นของประชากรในอีก 20 ปี ข้างหน้า พบว่า ในปี 2560 จะมีประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 15,906 คน ในเขตสุขาภิบาลเองประสบปัญหาเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนที่เกิดขึ้นประมาณวันละ 7.68 ตันต่อวัน ทั้งปัญหาด้านระบบเก็บรวบรวมและขนส่ง และระบบกำจัดมูลฝอย เช่น ภาชนะรองรับไม่พอเพียง ถนนบางสายคับแคบเป็นอุปสรรคต่อเส้นทางเดินรถเก็บขนมูลฝอย การขนส่งไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยไม่สะดวก การเก็บยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ การกำจัดมูลฝอยยังไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ มีการนำมูลฝอยมาเททิ้งกลางแจ้งในพื้นที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจำนวน 5 ไร่ และเครื่องมือไม่เพียงพอ ฯลฯ ก่อนที่จะมีการศึกษา ทางสุขาภิบาลท่าพระได้ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลท่าพระจัดหาสถานที่กำจัดมูลฝอยแห่งใหม่จำนวน 16 ไร่ซึ่งจะเป็นทางเลือกใหม่ของสถานที่ก่อสร้างระบบกำจัดร่วมกัน

ดังนั้นเพื่อเป็นการจัดการขยะในพื้นที่อย่างเป็นระบบและหวังผลในระยะ 20 ปีข้างหน้า จึงได้มีการศึกษาความเหมาะสมของระบบการจัดการขยะมูลฝอย

¹³ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 2541 โครงการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบเบื้องต้นระบบจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล สุขาภิบาลท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

สำหรับพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบของสุขาภิบาลท่าพระและบริเวณใกล้เคียง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลท่าพระ เมืองเก่า ดอนหัน และพระลับ

2) การคาดการณ์ปริมาณขยะ

จากการคาดการณ์ปริมาณขยะในเขตสุขาภิบาลท่าพระและอบต.ทั้ง 4 แห่งพบว่า ในปี พ.ศ. 2541 มีปริมาณขยะเกิดขึ้นที่สุขาภิบาลท่าพระ จำนวน 2,446.16 ตัน/ปี ในเขตอบต.ท่าพระ จำนวน 2,001.87 ตัน/ปี อบต.เมืองเก่า 3,176.97 ตัน/ปี อบต.ดอนหัน 1,948.47 ตัน/ปี และ อบต.พระลับ 3,439.62 ตัน/ปี รวมปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องกำจัดประมาณ 13,013.29 ตัน/ปี และในอีก 20 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2560) มีการประมาณการเห็นว่า มีปริมาณขยะที่ต้องกำจัดสะสมใน สัดส่วนที่เพิ่มขึ้นและต้องกำจัดในพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 20,644.09 ตัน/ปี หรือคิดเป็น มูลฝอยที่ต้องกำจัดสะสมรวมประมาณ 330,979.20 ตัน รายละเอียดปริมาณมูลฝอย ที่ต้องนำมากำจัดของชุมชนข้างเคียงกับสุขาภิบาลท่าพระดูได้จากตารางที่ 7

3) ทางเลือกการจัดการขยะและมูลค่าการลงทุน

จากการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและประสิทธิภาพในการจัดการขยะซึ่งได้ เสนอไว้ 3 แนวทาง ประกอบด้วย ระบบกำจัดมูลฝอยแบบฝังกลบ แบบหมักทำปุ๋ย และแบบเตาเผา ซึ่งการวิเคราะห์จะนำเอาทั้ง 3 ระบบมาวิเคราะห์เบื้องต้นเปรียบเทียบมูลค่าทางการเงินหรือค่าใช้จ่ายทั้งระบบ¹⁴ ระหว่างการดำเนินการเองโดย สุขาภิบาลท่าพระ กับการดำเนินการร่วมกันกับอบต.ข้างเคียง ดังมีรายละเอียดการ วิเคราะห์ตามตารางที่ 8

¹⁴ เป็นการนำเสนอการวิเคราะห์เบื้องต้นเพื่อให้เห็นภาพรวมเท่านั้น ยังไม่รวมการวิเคราะห์ปัจจัยทางด้านอื่น ๆ เช่น ด้านเศรษฐศาสตร์ และสถานะทางการเงินการคลังของหน่วยงานที่จะดำเนินการ การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในฐานะผู้รับภาระค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริงซึ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านศึกษา ในรายละเอียดอย่างครอบคลุม รวมทั้งต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ซึ่งจะเป็ตัวแปรที่สำคัญในการพิจารณาทางเลือกรูปแบบในการกำจัดขยะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

ตารางที่ 7 : ปริมาณมูลฝอยที่ต้องนำมากำจัดของชุมชนข้างเคียงกับสุขาภิบาลท่าพระ

ปี พ.ศ.	ปริมาณมูลฝอยที่ต้องกำจัด (ตัน/ปี)						มูลฝอยที่ต้องกำจัดสะสม (ตัน)
	สุขาภิบาลท่าพระ	อบต.ท่าพระ	อบต.เมืองเก่า	อบต.ดอนหัน	อบต.พระลับ	รวม	
2541	2,446.16	2,001.87	3,176.97	1,948.67	3,439.62	13,013.29	13,013.29
2542	2,510.64	2,149.39	3,224.78	1,977.99	3,491.38	13,245.18	26,258.47
2543	2,576.35	2,078.83	3,273.32	2,007.76	3,543.93	13,480.19	39,738.66
2544	2,643.08	2,119.84	3,322.58	2,037.98	3,597.27	13,720.75	53,459.41
2545	2,711.06	2,160.80	3,372.59	2,068.65	3,651.40	13,964.50	67,423.91
2546	3,166.03	2,213.48	3,440.38	2,110.23	3,724.80	14,654.92	82,078.83
2547	3,261.07	2,267.41	3,509.53	2,152.65	3,799.67	14,990.33	97,069.16
2548	3,358.58	2,322.42	3,580.07	2,195.91	3,876.04	15,333.02	112,402.18
2549	3,458.17	2,378.93	3,652.03	2,240.05	3,953.95	15,683.13	128,085.31
2550	3,560.32	2,436.98	3,725.43	2,285.08	4,033.42	16,041.23	144,126.54
2551	4,096.28	2,496.39	3,800.31	2,331.01	4,114.49	16,838.48	160,965.02
2552	4,216.09	2,556.74	3,876.70	2,377.86	4,197.20	17,224.59	178,189.61
2553	4,338.95	2,618.94	3,954.62	2,425.66	4,281.56	17,619.73	195,809.34
2554	4,464.63	2,683.01	4,034.11	2,474.41	4,367.62	18,023.78	213,833.12
2555	4,593.27	2,748.10	4,115.20	2,524.15	4,455.41	18,436.58	232,269.70
2556	4,726.03	2,817.18	4,197.91	2,574.88	4,544.96	18,860.96	251,130.66
2557	4,861.62	2,883.24	4,282.29	2,626.64	4,636.31	19,290.10	270,420.76
2558	5,000.55	2,953.81	4,368.36	2,679.43	4,729.50	19,731.65	290,152.41
2559	5,143.17	3,025.50	4,456.17	2,733.29	4,824.57	20,182.70	310,335.11
2560	5,289.53	3,099.05	4,545.74	2,788.23	4,921.54	20,644.09	330,979.20
รวม	76,422.03	49,902.90	75,909.09	46,560.23	82,184.63	330,979.20	

ตารางที่ 8 : เปรียบเทียบมูลค่าการลงทุนขั้นต้น (พ.ศ. 2543 - 2560) ระบบจัดการมูลฝอย สุขาภิบาลท่าพระและการดำเนินการร่วมกัน

ระบบจัดการมูลฝอย	กรณีดำเนินการเอง		กรณีดำเนินการร่วม	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
1. ระบบฝังกลบ				
■ ระบบเก็บรวบรวมและขนส่ง	18.12	28.33	18.12	12.97
■ ระบบกำจัด	45.83	71.67	121.64	87.03
รวม	63.95	100.00	139.76	100.00
2. ระบบทำปุ๋ยหมัก				
■ ระบบเก็บรวบรวมและขนส่ง	18.12	23.57	18.12	9.50
■ ระบบกำจัด	58.75	76.43	172.64	90.50
รวม	76.87	100.00	190.76	100.00
3. ระบบเตาเผา				
■ ระบบเก็บรวบรวมและขนส่ง	18.12	6.95	18.12	2.00
■ ระบบกำจัด	242.66	93.05	887.11	98.00
รวม	260.78	100.00	905.23	100.00

ที่มา : มหาวิทยาลัยขอนแก่น 2541

จากตารางที่ 8 จะเห็นได้ว่าระบบการกำจัดขยะแบบฝังกลบมีมูลค่าการลงทุนต่ำสุดเมื่อเปรียบเทียบกับอีก 2 ระบบ ซึ่งเป็นทางเลือกของคณะผู้ศึกษาที่เสนอต่อสุขาภิบาลท่าพระ โดยการวิเคราะห์ในที่นี่จะนำเอาเฉพาะระบบแบบฝังกลบมาเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ กล่าวคือ ในกรณีดำเนินการเองมูลค่าการลงทุนประมาณเกือบ 64 ล้านบาท ในการจัดการขยะประมาณ 76,422 ตัน/ปี หรือในกรณีดำเนินการร่วมกับอบต.ใกล้เคียงต้องเสียค่าใช้จ่ายในการลงทุนประมาณเกือบ 140 ล้านบาทในการจัดการขยะประมาณ 330,979 ตัน/ปี

เมื่อวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายการกำจัดขยะต่อตัน โดยสุขาภิบาลกำจัดมูลฝอยเอง ด้วยระบบฝังกลบ จะต้องเสียค่าระบบในการจัดการโดยเฉลี่ยตันละ 1,507.94 บาท โดยแยกเป็นระบบเก็บรวบรวมและขนส่งมูลฝอย ตันละ 272.53 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.7 และค่าใช้จ่ายในการกำจัดตันละ 1,235.41 บาท กรณีที่มีการกำจัดร่วมกับ อบต.ใกล้เคียง โดยสุขาภิบาลทำพระให้บริการรับกำจัดมูลฝอยให้อบต.แล้ว จะเสียค่าใช้จ่ายประมาณตันละ 1,088.19 บาท ซึ่งต่ำกว่ากรณีสุขาภิบาลทำพระดำเนินการเองประมาณตันละ 419.75 บาท หรือจะช่วยลดต้นทุนประหยัดค่าใช้จ่ายตลอดทั้งโครงการประมาณ 127.91 ล้านบาทกับการกำจัดขยะประมาณ 330,979 ตัน

4 สรุป

แนวคิดในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ประยุกต์เอากระบวนการนิเวศมาใช้ซึ่งเป็นแนวคิดของระบบในสภาพธรรมชาติของแต่ละพื้นที่ที่มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน ดังนั้นการพัฒนาที่จะนำไปสู่การสร้างสมดุลในระบบนิเวศจึงพิจารณาองค์ประกอบในทุกมิติซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งมีมุมมองว่าการพัฒนากับสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก การพัฒนาจึงต้องดำเนินไปพร้อมกันหรือในทิศทางเดียวกัน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยใช้หลักการของระบบนิเวศมาใช้เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีระบบ โดยส่วนใหญ่จะนำไปใช้ในการวางแผนการใช้ที่ดินและลุ่มน้ำซึ่งเป็นการจัดการเชิงพื้นที่ของระบบนิเวศในพื้นที่นั้น ๆ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงพื้นที่ขอบเขตการปกครองซึ่งในประเทศไทยและต่างประเทศได้นำเอาวิธีการดังกล่าวมาปรับใช้และกลายเป็นนโยบายสำคัญในการบริหารและการจัดการ

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพถ้ามุ่งแต่การแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งหรือที่เรียกกันว่าการพัฒนาแบบแยกส่วน ทั้งในประเด็นปัญหา และ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีลักษณะต่างคนต่างทำ ดังนั้นการที่จะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีกระบวนการในการบริหารจัดการซึ่งมีองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของการผสมผสาน 4 ประการ คือ การวางแผนอย่างครอบคลุม ความเข้าใจต่อความเชื่อมโยงของระบบนิเวศ การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในประเด็นที่สำคัญ ๆ และการประสานงานทั้งในระดับแผน โครงการและกิจกรรม ตลอดจนการเชื่อมประสานระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งคือ กระบวนการการพัฒนาแบบองค์รวมที่สอดคล้องกับแนวคิดตามแผนชาติซึ่งต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ 3 ประการ คือ การวิเคราะห์พื้นที่และชุมชน ภาระหน้าที่ และการมีส่วนร่วม หรือที่เรียกว่า AFPS (Area - Function - Participation System)

แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานสามารถนำมาปรับใช้กับพื้นที่ขนาดเล็กหรือในระดับตำบลได้เป็นอย่างดี ดังเช่น การปรับเอาแนวคิดและหลักการมาใช้ในการบริหารจัดการขยะเชิงพื้นที่ โดยเน้นความร่วมมือและการประสานระหว่างหน่วยงานราชการในระดับท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันได้เป็นยุทธศาสตร์และนโยบายที่สำคัญในปัจจุบันของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในการให้การสนับสนุนความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาขยะอย่างเป็นระบบมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าต่างคนต่างทำดังเหมือนในอดีตที่ผ่านมา



นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกลไกของรัฐในการสนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบล

นโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการบริหารจัดการที่ประกอบด้วยเป้าหมายและคุณค่าในการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการกำหนดทิศทางในการแก้ไขปัญหาในภาพรวมเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานมีการสอดประสานและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้ง นโยบายที่กำหนดขึ้นจะเป็นกรอบของการผสมผสานข้อมูลในมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม และองค์กรเพื่อให้การแก้ไขปัญหามีความเชื่อมโยงกัน

1 นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1 คำนำ

แนวคิดในการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุดได้เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ที่มีการวิเคราะห์ว่า ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ และผู้ที่ได้รับ

ผลกระทบมากที่สุดคือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและได้ลุกลามไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติจะมีความรุนแรงมากขึ้น ตามการเพิ่มขึ้นของประชากรและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และยังคงเป็นวิกฤตการณ์ที่รุนแรงและกลายเป็นประเด็นปัญหาที่สร้างความขัดแย้งระหว่างคนในชุมชน

แนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูพร้อมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันปัญหามลพิษทั้งในชนบทและในเมือง ด้วยนโยบายที่มีการเกื้อหนุนและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรเอกชน ชุมชน องค์กรท้องถิ่น และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น เพื่อให้การพัฒนาประเทศในภาพรวมมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดควบคู่ไปกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การทึงขะกับผลกระทบต่อชุมชน

ชาวบ้านกว่า 40 ครัวเรือน ในตำบลหน้าถ้ำ อำเภอเมือง จังหวัดยะลาได้รับผลกระทบจากการที่โรงเลื่อยนำซีลี้อย่างมากองทิ้งบริเวณหมู่บ้านส่งกลิ่นเหม็นจนเป็นอันตรายต่อระบบทางเดินหายใจ บางคนมีอาการคลื่นไส้อาเจียนและปวดท้อง นอกจากนี้ฝุ่นละอองจากซีลีอยังก่อให้เกิดตัวไรขาวปลิวตามลมติดตามเสื้อผ้าและผิวหนังทำให้ชาวบ้านที่สวมใส่เสื้อผ้าบางคนถูกไรขาวกัดจนเป็นแผล ทั้งยังสร้างความเสียหายให้กับพืชผักสวนครัวที่ปลูกไว้ นอกจากนี้ ซีลีอยังส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำหมู่บ้านจนเน่าเหม็นไม่สามารถนำมาใช้ได้ดังเดิม เด็ก ๆ ที่ลงไปเล่นน้ำได้รับเชื้อจนเป็นโรคผิวหนัง

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 2 กุมภาพันธ์ 2543

บทนี้จะกล่าวถึงนโยบายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เห็นภาพรวมนโยบายของประเทศในการกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแผนชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) และนโยบายของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ซึ่งเป็นกระทรวงหลักในการแปลงนโยบายของชาติไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ทั้งนี้โดยครอบคลุมถึงกลไกของรัฐในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

1.2 นโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹

1.2.1 วัตถุประสงค์ของแผนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการฟื้นฟูบูรณะให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน
- เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสมดุลทั้งในด้านระบบนิเวศน์และสภาพแวดล้อม โดยใช้การร่วมมือจากหลายฝ่ายเพื่อให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดูแลรักษาสภาวะแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง ด้วยการสนับสนุนจากภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจ

¹ สรุปลจาก แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.2.2 เป้าหมายของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.2.2.1 เป้าหมายเพื่อสนับสนุนคุณภาพชีวิตที่ดีของคนและชุมชน

- พื้นฟูบูรณะพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ และจัดทำเครื่องหมายแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้แล้วเสร็จในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8
- รักษาพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อรักษาความสมดุลของสภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพให้คงไว้ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่
- ส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบของป่าชุมชน
- รักษาระดับคุณภาพน้ำในแม่น้ำ น้ำทะเล ชายฝั่งทะเล และแหล่งน้ำธรรมชาติ
- ควบคุมดูแลคุณภาพอากาศในเขตเมือง และเขตควบคุมมลพิษให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของประเทศไทย รวมทั้งระดับเสียงในชุมชนให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อการได้ยิน
- เพิ่มขีดความสามารถในการเก็บมูลฝอยของเทศบาลและสุขาภิบาล รวมทั้งให้มีการกำจัดของเสียอันตรายจากชุมชนอย่างถูกสุขลักษณะ
- ส่งเสริมให้สถานพยาบาลของรัฐและเอกชนมีการจัดการมูลฝอยติดเชื้ออย่างถูกวิธีและครบวงจร

1.2.2.2 เป้าหมายเพื่อเป็นฐานการผลิตทางเศรษฐกิจ

- ลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินให้ได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 1 ล้านไร่ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

- พื้นที่ที่ดินเพื่อการดำเนินกิจกรรมด้านการเกษตรที่มีปัญหา ทั้งที่เป็นดินเค็มดินเปรี้ยวและดินขาดอินทรีย์วัตถุให้ได้ ไม่ต่ำกว่าปีละ 1 ล้านไร่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8
- จัดทำแผนฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของทะเลไทย ทั้งในด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อมทางทะเลให้ครอบคลุมคุณภาพน้ำ สัตว์น้ำ แนวปะการัง และชายฝั่งทะเล

1.2.3 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.2.3.1 ฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เพื่อปรับปรุงและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้กลับคืนสู่สภาพที่เอื้ออำนวยต่อความสมดุลของระบบนิเวศวิทยา ยกกระดับคุณภาพชีวิต และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีแนวทางการดำเนินการ เช่น สนับสนุนให้น้ำระบบน้ำเสีย และกำจัดของเสียรวม โดยสนับสนุนให้นักลงทุนในระบบบำบัดน้ำเสียและระบบกำจัดมูลฝอยรวมในพื้นที่ศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ ศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค เมืองชายฝั่งทะเลและแหล่งท่องเที่ยว และสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์กำจัดของเสียส่วนกลาง และศูนย์กำจัดมูลฝอยติดเชื้อที่สามารถใช้ร่วมกันได้ระหว่างชุมชนหรือกลุ่มจังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงกัน ฯลฯ

1.2.3.2 การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.2.3.3 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ โดยให้มีการจัดการที่ครบวงจร และการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ แนวทางการดำเนินการ เช่น บริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ ให้มีการประสานนโยบาย และการจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาครัฐเพื่อการ

บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยปรับเปลี่ยนวิธีการวางแผนและจัดงบประมาณ โดยยึดพื้นที่ในลักษณะกลุ่มจังหวัด สถานการณ์ และศักยภาพของทรัพยากรแต่ละประเภทเป็นหลัก ฯลฯ

1.3 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559²

1.3.1 เป้าหมาย

- รักษาสถานภาพของทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้เสื่อมโทรมไปกว่าในปัจจุบันและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมเพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต
- ควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษ โดยให้คุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ และเสียง ในแหล่งต่าง ๆ อยู่ในระดับมาตรฐานที่เหมาะสม และไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เทศบาลและสุขาภิบาลทั่วประเทศมีระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวม ระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้องลักษณะ และมีระบบการจัดการของเสียอันตรายและสารอันตรายที่มีประสิทธิภาพ
- อนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม เพื่อเป็นมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของประเทศ
- ชุมชนทุกระดับมีการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่สีเขียวเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพของระบบนิเวศธรรมชาติ ระบบเศรษฐกิจ สังคม มรดกทางวัฒนธรรม และเทคโนโลยี
- ชุมชนทุกระดับและประชาชนมีจิตสำนึกและจิตวิญญาณ รวมทั้งมีความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับที่เหมาะสม

² ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 2540 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559

- มีเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษ และอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

1.3.2 วัตถุประสงค์

- รักษาและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิต และสุขภาพอนามัยที่ดีของประชาชน
- อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถฟื้นฟูสภาพได้ให้มีศักยภาพเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาในอนาคต รวมทั้ง สงวนรักษาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถฟื้นคืนสภาพ ได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ
- เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่จังหวัดและท้องถิ่น

1.3.3 นโยบายการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. 2540 - 2559 ประกอบด้วยนโยบายหลัก 6 ประการ คือ

1.3.3.1 นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ

- เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ประสานการใช้ประโยชน์ และลดปัญหาความขัดแย้ง รวมทั้งเร่งรัด และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมให้เป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน
- เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบ รวมทั้ง เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และประชาชน
- ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเพื่อสนับสนุนการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งรองรับสิทธิและหน้าที่การเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ

- สนับสนุนการศึกษา วิจัย และเสริมสร้างโครงข่ายพื้นฐานระบบข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึก และจิตวิญญาณด้านการอนุรักษ์แก่ประชาชนทุกระดับ เพื่อให้เกิดการประสานแนวคิดทางด้านการพัฒนาและการอนุรักษ์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

1.3.3.2 นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ

- ลดและควบคุมปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากชุมชนเกษตรกรรม อุตสาหกรรม คมนาคม และกิจกรรมก่อสร้างไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน
- สนับสนุนให้มีการจัดการของเสียและสารอันตรายอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพพร้อมทั้งจัดให้มีระบบป้องกันและแก้ไขกรณีฉุกเฉินเมื่อเกิดอุบัติเหตุขนาดใหญ่
- พัฒนาระบบการบริหารและการจัดการมลพิษให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบาย แผน และแนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้กฎหมาย องค์กร และเงินทุน ต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนให้การดำเนินการบริหารและการจัดการมลพิษที่มีประสิทธิภาพ โดยให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ รวมทั้งการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และมีการประสานความร่วมมือในการจัดการมลพิษ โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

1.3.3.3 นโยบายแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม

- ป้องกัน สงวนรักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟู แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม ให้มีศักยภาพที่เหมาะสมและเป็นมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของประเทศ

1.3.3.4 นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน

- ให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน และพื้นที่สีเขียว เพื่อ

เสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนให้ดีขึ้น
อย่างต่อเนื่อง

1.3.3.5 นโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม

- เสริมสร้างสมรรถนะของชุมชนในทุกระดับ ให้มีความเข้มแข็ง และเกิดขบวนการความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3.3.6 นโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม

- พัฒนาและส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ธรรมรัตน์กับการจัดการสิ่งแวดล้อม

นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กล่าวว่า ได้ร่วมมือกับธนาคารโลกในการแก้ไขปัญหาล้างแค้นและวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยมีแนวทางในการดำเนินงาน 2 ประการ คือ ปฏิรูปให้มีระบบธรรมรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม และจัดลำดับความสำคัญการลงทุนเพื่อปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม **ธรรมรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม มีสาระสำคัญประกอบด้วย**

- ลดขนาดและสร้างความเข้มแข็งในการทำงานของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมระดับชาติ กระจายความรับผิดชอบให้แก่เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ปรับปรุงระบบการติดตามผลและกลไกการบังคับใช้กฎหมาย
- ปรับกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีความคล่องตัวเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน
- สร้างโอกาสให้กลุ่มชุมชนและประชาคมมีบทบาทเชิงรุกและมีส่วนร่วมในด้านสิ่งแวดล้อม

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชน 2 กุมภาพันธ์ 2543

1.4 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542 - 2549

จากนโยบายและแผนการส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมธรรมชาติที่วางเป็นกรอบของประเทศ ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเปลี่ยนนโยบายและแนวทางระยะยาวที่กำหนดไว้ให้เกิดความชัดเจนเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น แผนดังกล่าวเป็นแผนการดำเนินงานระหว่าง พ.ศ. 2542 - 2549 โดยเฉพาะในช่วง 3 ปีหลังของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) และในช่วง 5 ปี ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้หน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ทุกกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด รับผิดชอบไปดำเนินการพิจารณาจัดทำแผนงาน/โครงการ และงบประมาณที่สอดคล้องกัน นอกจากนี้แผนการดำเนินงานระหว่าง พ.ศ. 2542 - 2549 จะสอดคล้องและรองรับนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ทุก ๆ ด้าน โดยสาระสำคัญของแผนจัดการฯ ประกอบด้วยเป้าหมายและยุทธศาสตร์การดำเนินงานของปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านรวม 16 ด้าน ได้แก่

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| (1) ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน | (9) สิ่งแวดล้อมชุมชน |
| (2) ทรัพยากรน้ำ | (10) เทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม |
| (3) ทรัพยากรป่าไม้ | (11) ทรัพยากรแร่ |
| (4) มลพิษทางน้ำ | (12) ทรัพยากรชายฝั่งทะเล |
| (5) มลพิษจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล | (13) มลพิษจากสารอันตราย |
| (6) มลพิษทางอากาศและเสียง | (14) มลพิษจากของเสียอันตราย |
| (7) ทรัพยากรพลังงาน | (15) สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม |
| (8) สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ | (16) การศึกษาและประชาสัมพันธ์ |

เนื่องจากปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ต้องเร่งรัดแก้ไข แต่ก็มีข้อจำกัดของงบประมาณและอัตรากำลัง ดังนั้น จึงได้จัดลำดับความสำคัญ และกำหนดเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ควร

ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนในช่วงระยะเวลา 8 ปีนี้ ได้แก่ การเร่งรัดปรับปรุงฟื้นฟู และพัฒนาในทางกายภาพของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6 ด้านซึ่งมีความรุนแรงของปัญหาเป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงยิ่งขึ้นจนจะเกิดผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงแผนฯ 8 และแผนฯ 9 คือ ดินและการใช้ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศและเสียง มลฝอย และสิ่งปฏิกูล ควบคู่ไปกับการปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และระบบโครงสร้างการบริหารและจัดการขององค์กรที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการพร้อมกันไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพสำหรับเป็นรากฐานรองรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการดำเนินงานระยะต่อไป

อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านอื่น ๆ อีก 10 ด้าน ก็นับว่ามีความสำคัญและจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขไปพร้อม ๆ กันด้วย จึงต้องจัดทำแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่จะมีผลนำไปสู่การฟื้นฟูและการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

2 กลไกสนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1 กล่าวนำ

การนำเสนอในส่วนนี้จะหยิบยกสาระสำคัญ ขอบเขต และกระบวนการวางแผนหลัก 2 แผน คือ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกหรือช่องทางหลักที่องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลสามารถนำเสนอแผนงาน/โครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2 แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด³

2.2.1 สารระสำคัญและขอบเขต

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นับว่าเป็นมติใหม่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ เนื่องจากก่อให้เกิดกลไกหลักประการหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เรียกกันว่า แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ซึ่งเน้นมติการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่จังหวัดและท้องถิ่น และเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานและองค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการ ดำเนินโครงการ และติดตามประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีระบบ โดยยึดพื้นที่เป็นหลักในการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ กำหนดและประสานโครงการและกิจกรรมที่เหมาะสมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ และเน้นการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายในการจัดทำแผนปฏิบัติฯ

ขอบเขตของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดครอบคลุมการจัดการสิ่งแวดล้อมในเรื่องที่สำคัญ คือ คุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศและเสียง กากของเสีย วัตถุอันตราย รวมไปถึงการดำเนินการให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในด้านทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ทรัพยากรประมงและชายฝั่งทะเล แหล่งธรรมชาติและศิลปกรรม โดยให้พิจารณาในเรื่องที่เป็นปัญหาและต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่มแผนงานหลัก คือ

- แผนงานสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
- แผนงานเฝ้าระวังและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม
- แผนงานบำบัดและฟื้นฟูปัญหาสิ่งแวดล้อม
- แผนงานศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

³ สรปจาก สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 2539 คู่มือการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด

2.2.2 องค์การบริหาร

1) **ระดับชาติ** ประกอบด้วย คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการกำกับ กำกับ การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด

2) **ระดับจังหวัด** ประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการฯ และคณะอนุกรรมการบริหาร และจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจังหวัด ซึ่งแต่งตั้งภายใต้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการดำเนินการและประสานงาน ศึกษาวิเคราะห์ และกำหนดแนวทางและมาตรการในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของจังหวัด ฯลฯ

2.2.3 ขั้นตอนการจัดทำแผน

ขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ประกอบด้วยสาระสำคัญโดยสรุป คือ

1. กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ มีหนังสือแจ้งให้จังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติฯ
2. จังหวัดโดยคณะอนุกรรมการฯ กำหนดกรอบหรือแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด จากการประมวลปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด เสนอมาหรือนำผลจากการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการฯ และจัดลำดับความสำคัญการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของจังหวัดประกอบการจัดทำ
3. คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อม และแจ้งให้ส่วนราชการในระดับจังหวัด อำเภอ และราชการส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนงาน/โครงการ
4. ส่วนราชการในระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น จัดทำแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนด
5. สำนักงานจังหวัด รวบรวมและส่งแผนงาน/โครงการ ให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณากลับกรองเบื้องต้น
6. กพจ. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการฯ และส่งแผนดังกล่าวให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและกระทรวงมหาดไทย

7. กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานประมาณ
วิเคราะห์และกลั่นกรองเบื้องต้น ก่อนนำเสนอต่อคณะอนุกรรมการกำกับการจัดทำ
แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด

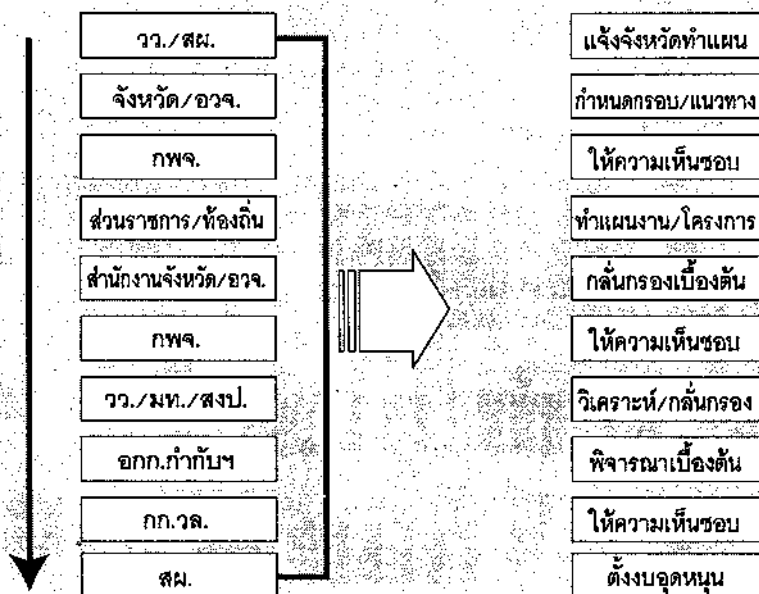
8. คณะอนุกรรมการฯ พิจารณากลั่นกรองและให้ความเห็น

9. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ
แผนปฏิบัติการฯ และ

10. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เสนอขอตั้งเป็นงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี

รายละเอียดลำดับขั้นของการวางแผนตั้งแต่องค์กรระดับชาติจนถึงอำเภอ
และท้องถิ่น ตามแผนภาพที่ 6 และรูปแบบขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการ
จัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดตามแผนภาพที่ 7

แผนภาพที่ 6 : ขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ



ที่มา: คัดแปลงจาก สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (2539) คู่มือการดำเนินงาน
ตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดเล่มที่ 1

หมายเหตุ :

- กก.วล. = คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- อกก.กำกับ = คณะอนุกรรมการกำกับจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด
- กพจ. = คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด
- อวจ. = คณะอนุกรรมการบริหารและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจังหวัด
- มท. = กระทรวงมหาดไทย
- วว. = กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- สผ. = สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- สงป. = สำนักงบประมาณ
- แผน = แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

2.3 แผนพัฒนาจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.3.1 สาระสำคัญของแผน

แผนพัฒนาจังหวัด¹ เป็นแผนซึ่งกำหนดแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดซึ่งมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งมีการปรับปรุงมาเป็นลำดับ นับตั้งแต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท (กชช.) พ.ศ. 2524 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กชช.ภ.) พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กนภ.) พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นการสร้างกลไกการประสานแผนร่วมกันระหว่าง 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริม โดยได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ 4 แนวทาง ประกอบด้วย

¹ สรุปจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กันยายน 2542 กรอบงาน/โครงการ และประมาณการวงเงินของ 8 กระทรวงหลัก และ 2 หน่วยงานเสริม ภายใต้ระบบ กนภ. ประจำปี 2544

- การเพิ่มศักยภาพคนและชุมชนในชนบท
- การพัฒนาอาชีพ การมีงานทำและรายได้ของคนทุกกลุ่ม
- การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การเพิ่มบทบาทของประชาชนและองค์กรท้องถิ่นในการบริหารจัดการ

การวางแผนและการประสานแผนจะยึดหลักการและแนวทางการปฏิบัติประกอบด้วย

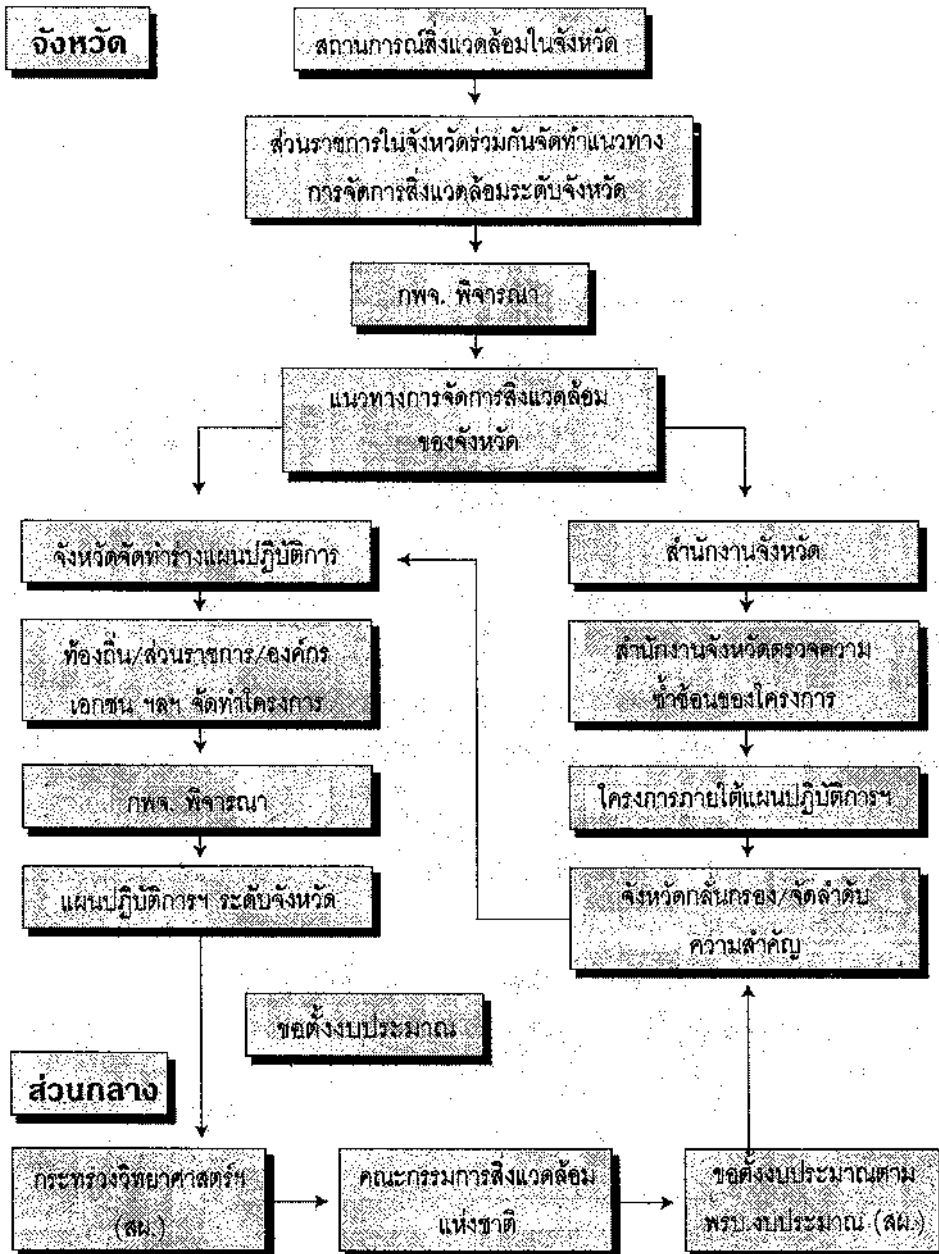
2.3.1.1 การวางแผน เป็นการวางแผนแบบพบกันครึ่งทางระหว่าง “แผนแบบบนลงล่าง” และ “แผนแบบล่างขึ้นบน” โดยมีกระบวนการลดหลั่นกันในแต่ละระดับ ดังนี้

1) *ระดับจังหวัด* มีบทบาทในการปรับแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปีให้สอดคล้องกับจุดเน้นการพัฒนาที่จำเป็นเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีนั้น ๆ โดยสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในการแก้ไขปัญหาแต่ละพื้นที่ และนโยบายที่ได้รับจากส่วนกลาง

2) *ระดับอำเภอ* มีบทบาทเป็นแกนเชื่อมประสานในการแปลงแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปีไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ของตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งพิจารณาปัญหาและความต้องการของแต่ละพื้นที่ในเขตอำเภอและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือแนวทางการพัฒนาไปยังระดับจังหวัด

3) *ระดับท้องถิ่น* มีบทบาทในการศึกษาสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชน โดยแบ่งท้องถิ่นออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และสภาตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น

แผนภาพที่ 7 : รูปแบบขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด



2.3.1.2 **ขอบเขตของแผน** ขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัด ประจำปีหมายถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดที่ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัด โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทิศทาง และแนวทางการพัฒนาและการประสานแผนและโครงการของจังหวัดที่สอดคล้องกับนโยบายของชาติ

2.3.1.3 **ลักษณะของแผน** แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ แผนความต้องการจังหวัดประจำปี เป็นแผนยืนยันความต้องการในการดำเนินงานพัฒนาของจังหวัดในปีงบประมาณนั้น ๆ และแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี

2.3.1.4 **การประสานขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง** งบประมาณที่จังหวัดได้รับการสนับสนุนในการดำเนินงานมีทั้งงบประมาณของหน่วยงานในส่วนกลาง งบอุดหนุนพิเศษ งบกลางที่จัดสรรพิเศษให้จังหวัดโดยตรง (งบโครงการพัฒนาตำบล) รวมทั้งเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนโครงการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และงบตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ

2.3.2 การจัดทำแผนและการประสานแผนพัฒนาจังหวัด⁵

กระบวนการจัดทำแผนและการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ประกอบด้วยขั้นตอนหลักรวม 8 ขั้นตอน คือ

- 1) การกำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี
- 2) การกำหนดแนวทางการพัฒนาอำเภอประจำปี
- 3) การจัดทำแผนความต้องการของตำบล/ท้องถิ่นประจำปี
- 4) การจัดทำแผนความต้องการของอำเภอประจำปีและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 5) การจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี
- 6) การอนุมัติงบประมาณ
- 7) การจัดทำแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี และ

⁵ ดูร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543 ในภาคผนวกที่ 6

- 8) การประสานแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี สำหรับรายละเอียด
ปฏิทินการประสานเพื่อการจัดทำแผนในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียด
จากตารางที่ 9

เนื่องจากงานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเน้น
สาระสำคัญกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่เชื่อมต่อกับแผนพัฒนาอำเภอในชั้น
ตอนที่ 4 ถึง 5 ตามปฏิทินการประสานแผน

1) **การกำหนดแนวทางการพัฒนาอำเภอ** หลังจากทีคณะกรรมการ
พัฒนาจังหวัด (กพจ.) ให้ความเห็นชอบแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปีแล้ว กพจ.
แจ้งแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปีให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.)
พิจารณาแปลงแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี โดยสอดคล้องกับสภาพปัญหา
ความต้องการของอำเภอและแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ
สำหรับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอและสภาตำบล
ใช้เป็นแนวทางในการจัดลำดับความสำคัญและความสัมพันธ์ของโครงการในแต่ละ
กลุ่มงานโครงการหรือแผนงาน

2) **การจัดทำแผนความต้องการของตำบลและท้องถิ่นประจำปี**
สภาตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอแปลงแนวทาง
การพัฒนาอำเภอประจำปี จัดทำเป็นแผนความต้องการของตำบลและท้องถิ่น
ประจำปี โดยสอดคล้องกับสภาพปัญหาของตำบล/ท้องถิ่นและแนวทางการ
พัฒนาอำเภอประจำปี โดยคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับ
ตำบล (คปต.) หรือคณะทำงานสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดำเนินการ
และส่งแผนความต้องการตำบล/ท้องถิ่นประจำปีที่ผ่านมาผ่านความเห็นชอบจากสภาตำบล
หรือคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้วให้กพอ.พิจารณา^๑

3) **การจัดทำแผนความต้องการของอำเภอประจำปีและประสาน
แผนส่วนท้องถิ่น** ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

^๑ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้เสนอแผนผ่านศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล
ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 7

ตารางที่ 9 : ปฏิทินการประสานเพื่อการจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี

ลำดับ	งาน/ขั้นตอนปฏิบัติ	ใช้เวลา (วัน)	ช่วงเวลา	ผู้ปฏิบัติ	มิ.ย.		ก.ค.		ส.ค.		ก.ย.		ต.ค.-ธ.ค.	
					1-15	16-30	1-15	16-31	1-15	16-31	1-15	16-30	1-15	16-31
1	เริ่มกระบวนการจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี													
2	การจัดทำกรอบแนวทางการพัฒนาและแจ้ง กพจ.	20	1-20 มิ.ย.	ส่วนกลาง										
3	กพจ. จัดทำกรอบแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปีและแจ้ง กพอ.	20	21 มิ.ย.-10 ก.ค.	กพจ.										
4	กพอ. จัดทำกรอบ แนวทางการพัฒนาอำเภอประจำปีและแจ้ง ตำบล/ท้องถิ่น	15	11-26 ก.ค.	กพอ.										
5	การจัดทำแผนความต้องการของอำเภอ ตำบล/ท้องถิ่น ประจำปี	36	27 ก.ค.-31 ส.ค.	กพอ.										
	5.1 ตำบลและท้องถิ่นเสนอแผนความต้องการประจำปี	11	27 ก.ค.-6 ส.ค.	สภาตำบล/ท้องถิ่น										
	5.2 กพอ. วิเคราะห์ปัญหาความต้องการของพื้นที่โดยนำแผนความต้องการของตำบล ท้องถิ่นประจำปี เป็นข้อมูลประกอบ	10	7-16 ส.ค.	กพอ.										
	5.3 กพอ. จัดทำแผนความต้องการอำเภอประจำปีและเสนอ กพจ.	15	17-31 ส.ค.	กพอ.										
6	การจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี	30	1-30 ก.ย.	กพจ.										
	6.1 เลขานุการ กพจ. และผู้ประสานแผนวิเคราะห์แผนอำเภอ	10	1-10 ก.ย.	กท.หลัก										
	6.2 กท.หลักจัดทำแผนความต้องการของจังหวัดประจำปี	15	11-25 ก.ย.	กพจ.										
	6.3 กพจ. /กรมการจังหวัดให้ความเห็นชอบ/อนุมัติและส่งแผนให้ส่วนกลาง	5	26-30 ก.ย.	กพจ./กจ.										
7	กระทรวง/กรมทำค่าของบฯประจำปี 2544	90	1 ต.ค.-30 ธ.ค.	กท./กรม										

หมายเหตุ : ท้องถิ่นที่ต้องการขอรับการสนับสนุนจากส่วนภูมิภาคในระบบ กนภ. ต้องจัดทำเป็นแผนความต้องการฯ มาสู่การพิจารณาของ กพอ./กพจ. ส่วนงาน/โครงการที่ไม่เสนอขอและสามารถจัดทำได้เลยก็ให้จัดทำเป็นแผนพัฒนาประจำปีของท้องถิ่นต่อไป

- เทศบาลที่อยู่ในเขตอำเภอใด ให้เสนอโครงการ/งานและกิจกรรมที่จะขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลางต่อ กพอ. ของอำเภอนั้น เพื่อบรรจุไว้ในแผนความต้องการของอำเภอประจำปี
- องค์การบริหารส่วนตำบลเสนอโครงการพัฒนาที่จะขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลางต่อ กพอ. เพื่อบรรจุไว้ในแผนความต้องการของอำเภอประจำปี
- กพอ. พิจารณากลับกรองแผนความต้องการของตำบล/องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสอดคล้องกับปัญหาความต้องการในพื้นที่ และแนวทางการพัฒนาอำเภอเพื่อจัดทำแผนความต้องการของอำเภอประจำปี
- กพอ. เสนอแผนความต้องการของอำเภอประจำปีให้ผู้แทน 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริมในระดับจังหวัดพิจารณา

2.3.3 องค์การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

องค์การที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบ่งเป็นหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และระดับตำบลและหมู่บ้าน (แผนภาพที่ 8) โดยมีรายละเอียด ประกอบด้วย

2.3.3.1 องค์การระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นหรือ กนภ. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย แผนงานการพัฒนาและเป้าหมายการพัฒนาในภาพรวม ฯลฯ

2.3.3.2 องค์การระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด หรือ กพจ. มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาจังหวัด จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาอำเภอ และประสานแผนอำเภอกับแผนพัฒนาจังหวัด ฯลฯ

2.3.3.3 องค์การระดับอำเภอ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ (กพอ.กิ่งอำเภอ) มีนายอำเภอ

เป็นประธาน มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาอำเภอให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางของจังหวัด และจัดทำโครงการที่เป็นความต้องการของอำเภอให้ภพจ.พิจารณา รวมทั้งให้ความเห็นชอบและประสานแผนงานโครงการพัฒนาชนบทที่สภาตำบลเสนอ ฯลฯ

2.3.3.4 **องค์กรระดับตำบลและหมู่บ้าน** ได้แก่ คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) และคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ซึ่งกสต.มีหน้าที่พิจารณาปัญหาที่คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เสนอจัดทำเป็นแผนงาน โครงการพัฒนาของตำบลเพื่อเสนอกพอ. หรือกพอ.ถึงอำเภอพิจารณา สำหรับการสนับสนุนการทำงานได้กำหนดให้มีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ทำหน้าที่สนับสนุนด้านวิชาการในการดำเนินโครงการสภาตำบล ฯลฯ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนคือ คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

2.4 ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินการภายใต้ระบบกนภ.

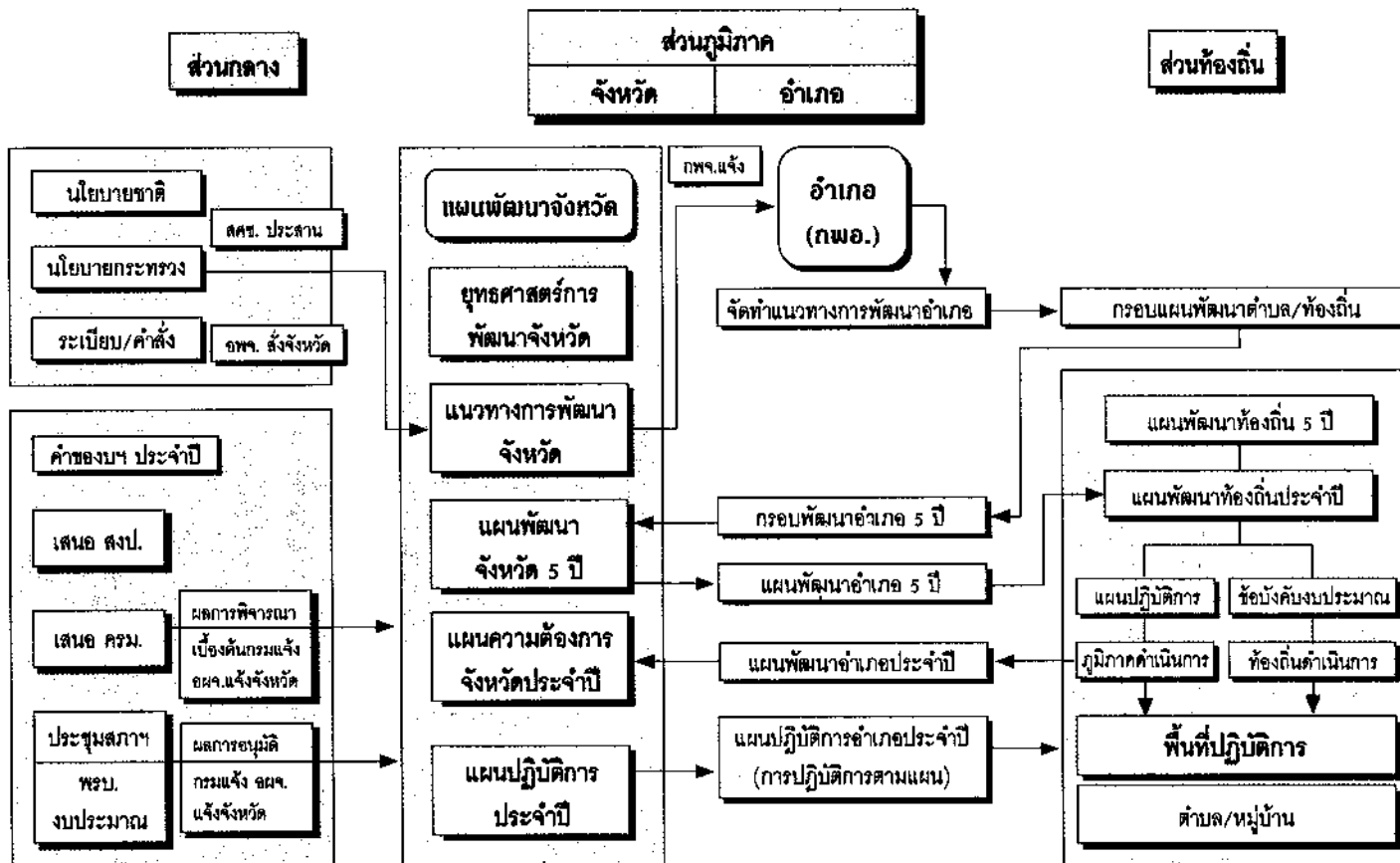
จากรายงานการศึกษาโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2542) ที่ได้ประเมินผลการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 พบว่าการดำเนินงานภายใต้ระบบดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก โดยสรุป คือ

- ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานกระทรวงหลักกับแผนงานในส่วนโครงการพัฒนาตำบล พบว่า ต่างฝ่ายต่างดำเนินการ ขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยง ทั้งขั้นตอนการวางแผนโครงการและการประสานการปฏิบัติ โครงการบางเรื่องจึงซ้ำซ้อน มีน้อยมากที่อบต.จัดสรรงบประมาณเสริมโครงการในแผนงานกระทรวงหลักที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น
- กระบวนการบริหาร ยังเป็นบทบาทของราชการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่

และกลับมีแนวโน้มเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กพจ. กพอ. และคปต. ลดบทบาทของตนเองลง เช่น ไม่ให้ความสำคัญสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัดเนื่องจากเห็นว่า ส่วนกลางไม่ได้นำไปพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างจริงจังและมีผลให้หน่วยงานภูมิภาคส่วนใหญ่ใช้ประโยชน์จากข้อมูลพื้นฐาน กชช.2ค และ จปฐ. ทั้งด้านการวางแผนและด้านการกำกับติดตามผลลดน้อยลงด้วย

- การกำหนดและการกระจายโครงการกนภ.ไปยังหน่วยงานส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ได้ให้น้ำหนักตามความสนใจของกระทรวงและกรมเป็นหลัก มากกว่าการกำหนดโครงการตามสภาพปัญหาและภารกิจของพื้นที่ ตลอดจนยังมีได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลัก A-F-P มาก นักโครงการส่วนใหญ่จึงขาดการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาของพื้นที่อย่างทันการณ์
- การจัดสรรงบประมาณแยกตามวัตถุประสงค์ 4 ด้านของกนภ. ยังขาดคุณภาพ วัตถุประสงค์ที่ให้น้ำหนักน้อยมาก 2 ด้าน คือ การเพิ่มบทบาทของประชาชนและองค์กรท้องถิ่นในการบริหารจัดการและการฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะที่หน่วยงานส่วนใหญ่เลือกทำโครงการตามวัตถุประสงค์ 2 ด้าน คือ การพัฒนาศักยภาพคนและด้านการพัฒนาอาชีพการมีงานทำและเพิ่มรายได้รวมกันเป็นงบประมาณกว่าร้อยละ 90 ทั้งนี้เพราะเป็นผลสืบเนื่องจากแนวทางและความคุ้นเคยมาตั้งแต่ก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ประกอบกับความไม่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ 2 ด้านแรก ในการกำหนดออกมาเป็นโครงการ

แผนภาพที่ 8 : โครงสร้างกระบวนการและแนวทางการประสานและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด



3 ความเชื่อมโยงของแผนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและข้อจำกัด

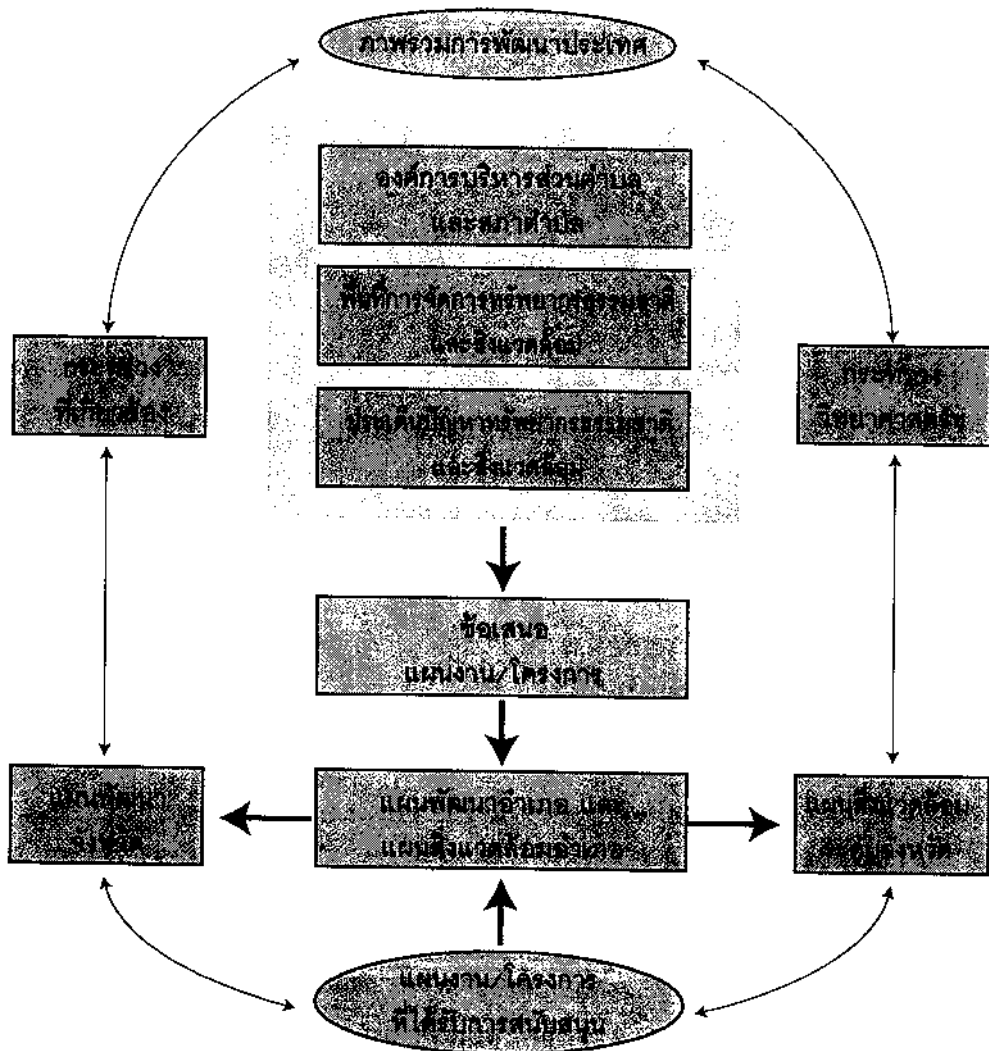
3.1 ความเชื่อมโยง

ระบบแผนสองแผนที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นมีเป้าหมายของการพัฒนาอยู่ในพื้นที่จังหวัดลงไปถึงพื้นที่ตำบลและหมู่บ้าน โดยอาศัยองค์การของจังหวัดและอำเภอเป็นแกนกลางการประสานแผนและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ภายใต้สาระสำคัญของกรอบทั้ง 2 แผน ให้ความสำคัญกับการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นช่องทางที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถประสานและจัดทำข้อเสนอแผนงานโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณการดำเนินจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับอำเภอโดยผ่านกระบวนการที่ได้กล่าวมาแล้ว ความสอดคล้องและเชื่อมโยงของทั้งสองแผนปรากฏตามแผนภาพที่ 9

3.2 โอกาสของอบต.ในการเสนอแผนงาน/โครงการ

จากขั้นตอนการจัดทำแผนทั้งสองแผน องค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติตั้งแต่ขั้นตอนที่จังหวัดส่งแนวทางให้อำเภอ และอำเภอแจ้งให้กับส่วนราชการในระดับอำเภอและท้องถิ่นจัดทำข้อเสนอโครงการ สาระสำคัญในประเด็นนี้ คือว่า อบต. มีศักยภาพในการจัดทำข้อเสนอแผนงาน/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด และในขณะเดียวกันข้อเสนอของท้องถิ่นจะได้รับการพิจารณาหรือได้รับการจัดลำดับความสำคัญของโครงการในลำดับสูงสุดนั้นต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมต่อระหว่างแนวทางของจังหวัดและอำเภอ ประกอบกับอบต. ต้องมีการประสานความคิด แนวทางการพัฒนา และการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับอำเภอและจังหวัดในช่วงระยะเวลาที่อำเภอจัดเตรียมทำแนวทางและการทำแผน ซึ่งแผนของอำเภอจะประกอบด้วยแผนงาน/โครงการของส่วนราชการในระดับอำเภอและท้องถิ่นที่เสนอผ่านไปยังอำเภอเพื่อพิจารณาอนุมัติโดยคณะกรรมการพัฒนาอำเภอก่อนที่เสนอไปยังจังหวัด

แผนภาพที่ 9 : ความเชื่อมโยงระบบแผนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



หลักเกณฑ์และแนวทางการประสานงานที่เป็นหัวใจของการดำเนินงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลควรพิจารณาเพื่อให้แผนงาน/โครงการได้รับการพิจารณาในลำดับความสำคัญสูง ควรคำนึงถึงองค์ประกอบ ดังนี้

- ศึกษาหลักเกณฑ์การสนับสนุนโครงการอย่างชัดเจนและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของอำเภอและจังหวัด
- มีการประสานงานในแนวราบกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดและอำเภอเพื่อรับทราบทิศทางการพัฒนางานในพื้นที่กับโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณและคำนึงว่าโครงการมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นหรือไม่
- มีการเขียนแผนงาน/โครงการที่ชัดเจนและสอดคล้องกัน ซึ่งให้เห็นถึงวิกฤตการณ์ของปัญหาถ้าไม่ได้รับการแก้ไขจะมีผลกระทบต่อชุมชนและคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งในกรณีกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ระยะเวลา งบประมาณ และผลประโยชน์จากโครงการ
- ซึ่งให้เห็นว่าเป็นโครงการที่น่าเสนอมาจากกระบวนการร่วมคิดจากกลุ่มที่มีความหลากหลายของกลุ่มชุมชนและประชาชน และร่วมทำเมื่อโครงการได้รับการอนุมัติ เนื่องจากเป้าหมายการพัฒนาของประเทศมุ่งเน้นกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนและประชาชน และการพัฒนาที่ให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา
- มีระบบการติดตามและประเมินผลโครงการที่ชัดเจน จากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ประชาชน องค์กรเอกชน กลุ่มอาชีพ ฯลฯ

3.3 ปัญหาและข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล

ภารกิจหลักหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการจัดตั้งตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 คือ การจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตามขีดความสามารถของอบต.ในการจัดทำแผนงานให้มี

ประสิทธิภาพและสอดคล้องกับทิศทางตามนโยบายในระดับต่าง ๆ ยังคงเป็นปัญหาหรือข้อจำกัดของอบต.เป็นอย่างมาก จากรายงานการศึกษาศมรรคนะในการวางแผนของอบต.ในจังหวัดขอนแก่น โดยประเมินจากองค์ประกอบหลัก 2 องค์ประกอบ คือ เป็นแผนที่แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน และความรู้ของคณะกรรมการบริหารในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล พบว่า สมรรคนะในการวางแผนของอบต.อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ และไม่แตกต่างกันมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับการแบ่งชั้นของอบต. ขาดความสามารถในการกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชนทั้งตำบลในภาพรวมและไม่ได้จัดทำโครงการไปเพื่อแก้ปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ผลสุดท้ายต้องปรับแผนจัดทำโครงการต่าง ๆ เกิดขึ้นในหมู่บ้านทุกแห่งเท่ากัน (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และอัจฉริยา ชูวงศ์เลิศ 2540)

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539) ได้วิเคราะห์การจัดทำแผนองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า แผนพัฒนาตำบลเป็นแผนที่ขาดเงินงบประมาณดำเนินการสนับสนุน ดังนั้นโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ส่วนใหญ่จึงมักไม่ได้นำไปปฏิบัติ ระบบข้อมูล กชช 2 ค และจปฐ. ซึ่งนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาตำบลยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่ทันสมัย คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบลซึ่งเป็นผู้ช่วยในการวางแผนพัฒนาตำบลไม่มีบทบาทในการจัดแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความสามารถในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

ในขณะที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2541) ได้ศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พบว่า อบต.แทบไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง ขั้นตอนการจัดทำแผนงาน/โครงการภายใต้แผนสิ่งแวดล้อมจังหวัด จังหวัดเป็นผู้จัดทำทั้งหมดเมื่อโครงการได้รับงบประมาณจึงแจ้งไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำตามรายละเอียด ประชาชนหรือชุมชนมิได้มีบทบาทหรืออำนาจใด ๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมต่อโครงการของภาครัฐ ลักษณะโครงการยังเกิดขึ้นในลักษณะเดิม คือ รัฐ

เป็นผู้วางแผนงานและคิดโครงการขึ้นมาเองทั้งหมด และในขั้นตอนการปฏิบัติจะขอความร่วมมือจากประชาชนให้เข้าร่วมโครงการ

นอกจากนี้ จากรายงานการประเมินผลการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบกนก.ในปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2542) พบว่า ประชาชนไม่มีบทบาทต่อการวางแผน เนื่องจากทัศนคติที่ว่าอบต.มีกรรมกรเป็นตัวแทนของประชาชนอยู่แล้ว ประกอบกับประชาชนไม่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมและติดตามการดำเนินงาน การดำเนินการตัดสินใจกำหนดและเลือกโครงการจึงเป็นบทบาทของคณะกรรมการอบต.เป็นส่วนใหญ่ การวางแผนและจัดทำโครงการของอบต.มักมีได้ใช้ข้อมูลพื้นฐาน กชช.2ค และจปฐ. เท่าที่ควรจะเป็น ทำให้ระบบข้อมูลพื้นฐานไม่ได้นำมาไปใช้ประโยชน์

จากรายงานผลสำรวจปัญหาและความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยโกวิท พวงงาม ใน (สยามรัฐสดัปดาห์วิจารณ์ 2543) ในเรื่องเกี่ยวกับแผน พบว่า อบต.ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก อบต.ยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาอบต. ขาดการประสานงานระหว่างอบต.ที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกันสำหรับปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด พบว่า โครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัดยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลอบต. และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานอบต.บางส่วนยังขาดความชำนาญในการเป็นพี่เลี้ยงให้กับท้องถิ่น



บทบาทองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“ถ้าเลือกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นจุดตั้งต้นของการดำเนินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพของชุมชนชนบท วิธีการที่น่าจะเป็นไปได้มีอยู่ 2 วิธีหลัก คือ วิธีแรกจะต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นจริงในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร เช่น มีศักยภาพของตนเองที่จะเป็นกลไกหลักในการช่วยเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนได้หรือไม่เพียงไร...วิสัยทัศน์เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล ความรู้ความสามารถ (competencies) ในด้านต่าง ๆ ... จะต้องรู้ว่า ด้วบทกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันมีอะไรบ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน...ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้อย่างถ่องแท้จะช่วยให้การกำหนดกิจกรรมที่ช่วยพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลตรงกับความต้องการได้จริง การลงมือจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องเหล่านี้จะเป็นการดำเนินงานที่ไม่อาจคาดหวังประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้เลย (อุทัย ดุลยเกษม และ อนเนก นาตะบุตร หน้า 4 - 5)”

1 บทนำ

นับตั้งแต่รัฐบาลได้ยกเลิกสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และได้ตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้สภาตำบลที่เข้าเงื่อนไขและหลักเกณฑ์มีฐานะเป็นนิติบุคคลและกลายเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นของประเทศในระดับล่างสุดและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดโดยมีพื้นที่เกือบครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2541 มีสภาตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6,397 แห่ง (ดูตารางที่ 10)

ภารกิจต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายจึงได้ถูกบัญญัติขึ้นทั้งจากพระราชบัญญัติจัดตั้งอบต. และกฎหมายอื่น ๆ เพื่อให้อบต. เป็นหน่วยงานรองรับเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับรากหญ้า ทำให้อบต. เป็นองค์กรซึ่งได้รับความคาดหวังทั้งหน่วยงานของรัฐและประชาชนว่าอบต. จะเป็นองค์กรที่จะแก้ไขเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นภารกิจด้านหนึ่งที่กฎหมายที่สำคัญอย่างน้อย 4 ฉบับที่ได้กำหนดให้อบต. เป็นองค์กรที่สำคัญที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นให้มีความยั่งยืนภายใต้การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐและประชาชน

ตารางที่ 10 : ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2541

องค์การบริหารส่วนตำบล	6,397 แห่ง
สภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอาจจัดตั้งเป็นอบต.	568 แห่ง
■ จังหวัดที่มี อบต. เต็มพื้นที่	17 จังหวัด
■ จังหวัดที่มี อบต. มากที่สุด คือ จังหวัดนครราชสีมา	267 แห่ง
■ จังหวัดที่มี อบต. น้อยที่สุด คือ จังหวัดภูเก็ต	13 แห่ง

ที่มา : กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง 2542

อย่างไรก็ตาม ในสภาพข้อเท็จจริงการบริหารงานของอบต.เองยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคในการทำงานหลายประการ ทั้งในด้านของงบประมาณของอบต. แต่ละแห่งที่มีความเหลื่อมล้ำเป็นอย่างมาก การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ การไม่เข้าใจกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนจนบางครั้งก่อให้เกิดปัญหาตามมา รวมทั้ง อบต. เป็นองค์กรที่ดำเนินการโดยเพียงลำพังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคสังคมอื่น ๆ ในรูปของประชาคมที่มีการก่อรูปขึ้นและเป็นเวทีของชุมชนในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมปฏิบัติเพื่อนำพาสังคมในชุมชนไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้

2. ภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพรบ.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้มีอบต.ขึ้นโดยสภาตำบลที่จะจัดตั้งเป็นอบต.ได้นั้นจะต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ทั้งนี้การจัดตั้งจะทำได้โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยในราชกิจจานุเบกษา

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อบต.มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย อบต. มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยประกอบด้วยหน้าที่ที่จะต้องทำ 8 ประการ เช่น จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกำหนดให้อบต.อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 11 ประการ¹

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการออก พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังผลให้

¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ต้องมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่ของอบต.ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในโอกาสต่อไป ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง^๑

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

^๑ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542

- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ของอบต.ตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่สำคัญอีก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ยังได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอบต.ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย³

³ บทบาทของอบต.ตามกฎหมายดังกล่าวทั้ง 3 ฉบับที่จะได้นำเสนอต่อไปสรุปจาก มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2541. โครงการศึกษาแนวทางการบริหารและจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และสภาตำบล (สต.)

3 บทบาทของ อบต. กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับท้องถิ่น ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นไว้ในหลายมาตรา โดยสรุปดังนี้

มาตรา 79 หมวด 5 (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ซึ่งเป็นมาตราหลักที่ถือเป็นหัวใจของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิต

ในด้านบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น

“มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

“มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

ตามมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติเป็นอย่างมาก ดังนั้น อบต. ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด จึงจำเป็นต้องส่งเสริมสร้างบทบาทในด้านนี้อย่างจริงจังเพื่อส่งเสริมในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4 บทบาทของอบต. ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

อาจกล่าวได้ว่านอกจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 แล้ว กฎหมายที่มีความสำคัญที่กำหนดบทบาทของ อบต. ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการสงวน รักษา คุ้มครอง ดูแล และจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังเห็นได้จากหลักการเหตุผลที่มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ดังนี้ “โดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างพอเพียง สมควรปรับปรุงใหม่โดย

(1) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง

(4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษ ด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

(5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นที่ชัดเจน

(6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”⁴

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นมีหลายมาตรา ประกอบด้วย

มาตรา 4 ได้กำหนดให้หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น เป็น “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” (ในที่นี้ประธาน อบต. เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น) มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ. 2535 ดังนี้

(1) ในท้องที่ที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ โดยเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัด (มาตรา 60-63)

(2) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัด

⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 วันที่ 4 เมษายน 2535.

น้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 73)

(3) กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย (มาตรา 74)

(4) เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ อาจกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 71 และมาตรา 72 ได้ตามความจำเป็นจนกว่าจะได้มีการก่อสร้างติดตั้ง และเปิดดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม (มาตรา 75)

(5) มีหน้าที่ดำเนินงานและควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นโดยอาจจ้างผู้ได้รับอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมเป็นผู้ดำเนินงานและควบคุมการทำงานของระบบดังกล่าว (มาตรา 77)

(6) รวบรวมรายงานที่ได้รับจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษส่งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอย่างน้อยเดือนละครั้ง (มาตรา 81)

(7) เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับและเรียกrogateค่าเสียหายตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ (มาตรา 93)

มาตรา 22 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ในกระทรวงการคลัง โดยสามารถนำเงินในกองทุนไปใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการส่วนท้องถิ่น (ในกรณีนี้คือ อบต.) ได้ใน 2 กรณี

กรณีแรกในมาตรา 23 (1) ให้นำไปจัดสรร (ให้เปล่า) แก่ “ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการลงทุนและการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย”

กรณีที่สองในมาตรา 23 (2) ให้นำไปกั้มแก่ “ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ” “เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น”

ทั้งนี้ ในการจัดสรรเงินกองทุนตามมาตรา 23 (1) “ให้คณะกรรมการกองทุนพิจารณาคำขอจัดสรรในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามมาตรา 39 เพื่อทำการก่อสร้างหรือดำเนินการให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา 39 ให้แล้ว ส่วนหนึ่งหรือราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดสรรเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นสมทบด้วยแล้วเป็นลำดับแรก

สัดส่วนระหว่างเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นกับเงินกองทุนที่คณะกรรมการกองทุนจะพิจารณอนุมัติจัดสรรให้ตามวรรคหนึ่งให้ขึ้นไปตามหลักการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด”

นั่นก็คือ ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งในที่นี้คือ อบต. จะต้องจัดสรรงบประมาณที่อาจเป็นเงินอุดหนุนที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของตนเองส่วนหนึ่งตามสัดส่วนที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดเข้าร่วมสมทบกับเงินจัดสรรจากกองทุน เพื่อลงทุนในโครงการดังกล่าวด้วย

พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมได้ในมาตรา 36 (6) โดยเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานและแนวทางดำเนินงานในแผนปฏิบัติการที่เรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ตามมาตรา 35

สำหรับในตำบลในท้องที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตาม มาตรา 59 นั้น ในมาตรา 60 วรรคแรก ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งในที่นี้ก็คือ ประธาน อบต. ที่อยู่ในท้องที่ดังกล่าว “จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด

ทั้งนี้ในมาตรา 60 วรรคสองได้กำหนดรายละเอียดของการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ไว้ดังนี้

(1) ทำการสำรวจและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษนั้น

(2) จัดทำบัญชีรายละเอียดแสดงจำนวน ประเภท และขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่ได้ทำการสำรวจและเก็บข้อมูลตาม (1)

(3) ทำการศึกษาวิเคราะห์และประเมินสถานภาพมลพิษ รวมทั้งขอบเขตความรุนแรงของปัญหาและผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น”

โดยในวรรคสามของมาตรานี้ได้กำหนดให้ “เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ”⁵ แนะนำและช่วยเหลือ “เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ” ตามความจำเป็น

ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 60 ดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 63 “...เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 60 ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการภายในเวลาอันสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจดำเนินการแทนเมื่อได้แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทราบแล้ว

นั่นก็คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล (ท้องถิ่น) เจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ เพื่อรวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

นอกจากนี้ใน มาตรา 73 ได้ให้อำนาจ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการออกใบอนุญาตให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหลักเกณฑ์โดยกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตดังกล่าวต้องเป็นไป

⁵ “เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีในที่นี้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งให้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้.

ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งอัตราค่าบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียของผู้รับจ้างดังกล่าว จะเก็บได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยผู้ที่ไม่มีใบอนุญาตดังกล่าวจะถูกห้ามไม่ให้มีสิทธิเป็นผู้รับจ้างในกรณีนี้

กรณีที่เขตควบคุมมลพิษใด หรือเขตท้องที่ใด ที่ยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม และยังไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น มาตรา 75 ได้กำหนดให้

“...เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ อาจกำหนดวิธีการชั่วคราว สำหรับบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียซึ่งมีแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 71 และมาตรา 72 ได้ตามที่จำเป็น จนกว่าจะได้มีการก่อสร้าง ติดตั้ง และเปิดดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น...”

มาตรา 77 ยังได้กำหนดให้ “ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น” ที่เป็นผู้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม สามารถบริหารระบบดังกล่าวได้โดยมีทางเลือกในการดำเนินการสองทางได้แก่ ทางเลือกแรก “ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดำเนินการและควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ “ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น” นั้นจัดให้มีขึ้น หรือ ทางเลือกที่สอง “ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น” จ้างผู้ที่ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียเป็นผู้ดำเนินการและควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม

ทั้งนี้ ในการตรวจสอบควบคุมนั้น ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทั้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่นระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามมาตรา 68 หรือ มาตรา 70 เป็นของตนเอง ผู้ควบคุมระบบบำบัดอากาศเสียระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือสำหรับ

ควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น รวมทั้งผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย มีหน้าที่ตามมาตรา 80 “...ต้องเก็บสถิติและข้อมูลแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวัน และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่ อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

และในมาตรา 81 “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ต้องรวบรวมรายงานที่ได้ดังกล่าวข้างต้น ส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่นนั้นเป็นประจำวันอย่างน้อยเดือนละครั้ง โดยจะทำความเข้าใจเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเสนอไปพร้อมกับรายงานที่รวบรวมส่งไปนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่เห็นสมควรตามมาตรา 83 (2) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจเสนอแนะให้ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 71 หรือมาตรา 72 จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัด ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม

และในมาตรา 83 (3) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็อาจให้คำปรึกษาแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการและบำรุงรักษา ระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หรือส่วนราชการนั้น

สำหรับค่าบริการและค่าปรับนั้น มาตรา 93 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ระบุให้ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับและเรียกค่าเสียหาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 88 ถึง มาตรา 92 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการจัดให้มีขึ้น

5 บทบาทของ อบต. ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านของการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ และในด้านอำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย อบต.ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จึงมีบทบาทหน้าที่ และอำนาจจากกฎหมายสาธารณสุขฉบับนี้ในหลายด้านด้วยกัน

จากการให้คำนิยามตามมาตรา 4 วรรค 8 ที่ให้ความหมายของ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ว่าเป็น “...เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในที่นี้ก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั่นเอง

ในวรรค 9 ได้ให้คำนิยามของ ข้อกำหนดท้องถิ่น ว่าหมายถึง “ข้อบัญญัติเทศบาล ข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น” และในวรรค 10 (6) ได้ระบุว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายถึง “...หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น” นั่นก็คือ ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล เป็น เจ้าพนักงานท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบล

สำหรับกฎกระทรวงที่ออกมาโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามกฎหมายนี้ ในมาตรา 6 ได้กำหนดให้กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในทุกท้องถิ่น หรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ ซึ่งท้องถิ่นในที่นี้ก็คือ ตำบล และเมื่อมีกฎกระทรวงที่ออกมาตามมาตรา 6 แล้ว ในมาตรา 7 ได้ระบุให้ราชการส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล) หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล) “...ซึ่งมีกิจการหรือการดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้นดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง...”

ในกรณีที่จำเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกหรือแก้ไขปรับปรุง ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับของตำบลขึ้น ให้สอดคล้องกับกฎกระทรวงตามมาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการในเขตตำบลนั้น ๆ ได้ แต่ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับนั้น ๆ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว ยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมี เหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลก็อาจออกข้อบัญญัติหรือ ข้อบังคับที่แย้งกับกฎกระทรวงได้ แต่ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสาธารณสุข และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ สาธารณสุขแล้วจึงจะสามารถนำมาบังคับใช้ในเขตตำบลได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ของอบต.ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น และประธาน อบต.ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น กฎหมายนี้ได้กำหนดที่สำคัญ ได้แก่

1. ด้านการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ได้กำหนดไว้ในมาตรา 18 ให้ การกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในพื้นที่ตำบลใด เป็นหน้าที่ของอบต.นั้น โดยอาจมอบให้ เอกชนไปดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้กำหนดไว้ในมาตรา 19 ว่า เอกชนที่เข้ามาดำเนินการ แทนนั้นจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และมาตรา 20 ให้อำนาจ อบต.ในการออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับของตำบลในการจัดการสิ่งปฏิกูลและ มูลฝอยออกบังคับใช้ในเขตพื้นที่ตำบลของตนได้ด้วย

2. ด้านสุขลักษณะของอาคาร มาตรา 21 ได้ให้อำนาจแก่ประธาน อบต. ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีที่พบว่าภายในตำบลท้องที่ที่ตนรับผิดชอบมีอาคาร หรือส่วนหนึ่งของอาคารชำรุดทรุดโทรมหรือมีสภาพรุงรังที่อาจเป็นอันตรายต่อ สุขภาพของผู้อยู่อาศัยหรือไม่ถูกสุขลักษณะ สามารถออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้น แก้ไข เปลี่ยนแปลง รัื้อถอนอาคาร หรือ สิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ต่อเนื่องกับอาคารทั้งหมดหรือบางส่วน หรือดำเนินการตามที่จำเป็น เพื่อให้ถูกสุขลักษณะหรือไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพภายในระยะเวลาที่กำหนด

3. ด้านเหตุรำคาญ ในมาตรา 25 ได้ระบุว่าได้แก่ แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม ที่ใส่มูล หรือเถ้า อาคาร สถานที่ประกอบการ หรือการกระทำอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความล้นสะเทือน ฝุ่น ละออง

เขม่า ฝ้า หรืออื่น ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในมาตรา 26 ได้ให้อำนาจประธานอบต.ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกชน ระวังเหตุรำคาญ ดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาถนน ทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ตำบลที่ตนดูแลอยู่ให้ปราศจากเหตุรำคาญ โดยมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระวัง กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ดังกล่าวได้

ทั้งนี้ในมาตรา 27 และมาตรา 28 ประธานอบต.มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลที่เป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งนั้น โดยสามารถระงับหรือการระงับหรือป้องกันได้ด้วยได้ หากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของประธานอบต. และเหตุรำคาญนั้นอาจเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ ประธาน อบต. ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้น และสามารถดำเนินการตามที่จำเป็นเพื่อป้องกันเหตุรำคาญไม่ให้เกิดขึ้นอีก โดยผู้ซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการระงับหรือการดำเนินการ

4. ด้านกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มาตรา 32 ได้ให้อำนาจอบต.สามารถออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับ อบต. เพื่อกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ตามประกาศของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงสาธารณสุข) กำหนดประเภทกิจการบางกิจการหรือทุกกิจการ (ตามประกาศฯ) ให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการดังกล่าวให้ปฏิบัติตามการดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการ และมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

เมื่อพ้นกำหนด 90 วันหลังบังคับใช้ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับดังกล่าว มาตรา 33 ได้ห้ามกิจการตามที่ท้องถิ่นกำหนดว่าเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากประธานอบต.แล้ว โดยประธานอบต.ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติหรือข้อบังคับดังกล่าวได้

5. ด้านตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร ประชานอบต. มีอำนาจออกใบอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดจัดตั้งตลาดได้ตามมาตรา 34 ยกเว้นกรณีของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์การของรัฐที่ได้จัดตั้งตลาดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ แต่ประชาน อบต. ยังคงมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งตลาดประเภทนี้ปฏิบัติตามได้

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีหมวดและมาตราอื่น ๆ ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับอบต. ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น หรือประชานอบต. ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีกหลายหมวดหลายมาตรา แต่ที่กล่าวถึงมาข้างต้นเป็นเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสาธารณสุขที่สัมพันธ์กับภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

6 ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการบริหารและการจัดการ

ถึงแม้ว่าอบต. จะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีกฎหมายรองรับในภารกิจ หน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อพัฒนาชุมชนในพื้นที่ของตนเอง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ อบต. ยังคงประสบปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารงานในหลายประการ ดังรายงานการศึกษาโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2542) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2541) และสถาบันดำรงราชานุภาพ (2539) ได้สรุปถึงสภาพปัญหาดังกล่าวไว้ที่น่าสนใจ ดังนี้

6.1 ปัญหาด้านการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1.1 วิสัยทัศน์การวางแผนพัฒนาตำบล

ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังขาดวิสัยทัศน์ในการวางแผน ไม่สามารถกำหนดภาพจำลองความต้องการและทำการวางแผนด้านสาธารณสุขโรคในชว่ระยะเวลา 3 - 5 ปีข้างหน้า ปัจจุบันมีการวางแผนพัฒนาตำบลเพื่อ

แก้ไขปัญหาคความขาดแคลนสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ เช่น ต้องการปรับปรุง ซ่อมแซมถนนหลังน้ำท่วม ลาดยางถนน สร้างประปาหมู่บ้าน และถังเก็บน้ำฝน เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน ผู้บริหาร อบต. ยังมองภาพเกี่ยวกับผลกระทบของการวางแผนพัฒนาตำบลต่อโครงการพัฒนาภูมิภาคของรัฐในพื้นที่ไม่ชัดเจน

5.1.2 คุณภาพของแผนพัฒนาตำบล

แผนพัฒนาตำบลของ อบต. ในปัจจุบันยังมีจุดอ่อนหลายประการดังนี้

- แผนพัฒนาตำบลยังเป็นแผนที่มุ่งแก้ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภค/สาธารณูปการในปัจจุบันเป็นหลัก ไม่ได้พิจารณาภาพอนาคตของท้องถิ่นมากนัก
- การวางแผนไม่มีการพิจารณาข้อจำกัดของท้องถิ่นและผลกระทบของการพัฒนาภูมิภาค/การพัฒนาประเทศที่มีต่อตำบลนั้น ๆ เนื่องจากประชาชนในตำบลต่าง ๆ ไม่มีข้อมูลในเรื่องนี้ จึงไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าตำบลและหมู่บ้านนั้น ๆ จะได้รับผลกระทบจากโครงการและแผนงานพัฒนาของจังหวัด หรือภูมิภาคหรือของรัฐบาลในส่วนกลางอย่างไรบ้าง
- แผนพัฒนาตำบลในปัจจุบันเป็นแผนที่ขาดเงินงบประมาณ ดำเนินการสนับสนุน ดังนั้น โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ส่วนใหญ่ จึงไม่ได้นำไปปฏิบัติ และจะทำให้โครงการต่าง ๆ ล้าสมัยไปในที่สุด
- ระบบข้อมูล กชช.2 ค. และ จปฐ. ซึ่งนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาตำบลยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่ทันสมัย

5.1.3 ความสามารถของบุคลากรในด้านการวางแผน

ความรู้และประสบการณ์ของบุคลากรด้านการวางแผนระดับตำบลพบว่า มีผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านนี้ค่อนข้างน้อย สมาชิกและคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้งส่วนใหญ่หรือทั้งหมดไม่เคยมีความรู้หรือประสบการณ์ในการวางแผนมาก่อน

แม้ว่าสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีประสบการณ์ในการวางแผนพัฒนาตำบลมาก่อนแต่ก็ไม่ใช่ว่าบุคลากรของตำบลที่เคยผ่านประสบการณ์ดังกล่าว จะมีความสามารถสูงเพียงพอที่จะเป็นแกนหลักในการวางแผนได้แต่อย่างใด และในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้รับ的帮助เหลืออย่างใกล้ชิดจากพัฒนากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งที่ผ่านมาไม่เพียงแต่ให้คำแนะนำแต่ยังได้ร่วมคิดร่วมทำแผนกับคณะกรรมการสภาตำบลต่าง ๆ (ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงอาจกล่าวได้ว่า พัฒนากรได้ทำหน้าที่เสมือน “เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน” ของตำบลที่ตนรับผิดชอบปฏิบัติงานอยู่ซึ่งในปัจจุบันบทบาทของพัฒนากรได้ลดลงไปมาก นอกจากนั้น บทบาทของคปต.แปรสภาพจากองค์กรที่สนับสนุนการวางแผนไปเป็นที่ปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้บทบาทของคปต.น้อยลงหรือแทบที่จะไม่มีบทบาทเลย

6.2 ปัญหาความไม่พร้อมของประชาชน

6.2.1 ความแปลกแยกระหว่างประชาชนกับ อบต.

อบต.เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ ขณะเดียวกันก็ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาเป็นจำนวนมากในระยะเวลาที่รวดเร็ว จึงทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้สึกแปลกแยก ยังไม่เคยชินกับการปรับเปลี่ยนที่รวดเร็วมาก่อน ประกอบกับยังขาดการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ อบต. ให้กับประชาชนอย่างครบถ้วน ตรงกับข้อเท็จจริง ทั้งถึง และต่อเนื่อง จึงไม่สามารถเชื่อมโยงความเกี่ยวข้องและความสัมพันธ์ระหว่างตน (ประชาชน) กับ อบต. ได้อย่างเหมาะสมสอดคล้อง และไม่สามารถกำหนดบทบาทของตน (ประชาชน) ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ความต้องการ ความคิดริเริ่ม การตัดสินใจ การดำเนินการ การติดตามประเมินผล และการควบคุมตรวจสอบ อบต. ได้อย่างที่ควรจะเป็น

6.2.2 การประชาสัมพันธ์และความร่วมมือของประชาชน

การประชาสัมพันธ์และความร่วมมือของประชาชน เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานและกิจกรรมของ อบต. อยู่ในระดับที่น้อยมาก ทั้งในด้านประเภท ระยะเวลา พื้นที่ที่ครอบคลุมถึง และข้อความที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ จึงทำให้ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ และความรู้สึกคล้อยตามในเหตุผลและข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ จึงส่งผลต่อการไม่ให้ความร่วมมือและเข้าร่วมในกิจกรรม ทั้งในด้านตัวบุคคลแต่ละคนและกลุ่ม ๆ ต่าง ๆ ของประชาชนในตำบล

6.3 ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามที่กฎหมายกำหนดให้ออบต.มีอำนาจหน้าที่หลัก คือ การพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ออบต.ต้องทำและอาจทำในเขตท้องถิ่น แต่ออบต.ส่วนใหญ่ยังมีได้ทำหน้าที่ดังกล่าวอย่างครบถ้วน โดยมักทำเฉพาะในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นหลัก เช่น ถนน ขุดบ่อ ขุดสระ เป็นต้น และบางอบต. เห็นว่ากฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่มากเกินไป เกินขีดความสามารถจะทำได้ทั้งหมด

6.4 การติดตามประเมินผล

การติดตามประเมินผลเป็นภาระหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารอบต.เท่านั้น ยังขาดการมีส่วนร่วมจากสภาอบต. และที่สำคัญก็คือ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของอบต. ทำให้การยึดโยงความรับผิดชอบที่คณะกรรมการบริหารอบต. มีต่อสภาอบต.และกับประชาชนในพื้นที่ตำบลมีอยู่น้อยมาก อันเป็นทั้งปัญหาและจุดอ่อนที่สำคัญของการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับอบต. อีกด้วย

6.5 ปัญหาการบริหารงานของสภาตำบล

ผู้บริหารของสภาตำบลยังขาดความรู้ความสามารถในบทบาทหน้าที่ที่ระบุในกฎหมาย อันจะทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของสภาตำบลลดน้อยลงไปในความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบล การได้รับงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามแผน คณะกรรมการสภาตำบลขาดจิตสำนึก ความรับผิดชอบในการทำงานและไม่มีความเสียสละ และการขาดความเป็นเอกภาพในการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จัดส่งลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ตำบล

6.6 ข้อจำกัดด้านงบประมาณ

ในข้อเท็จจริง อบต.แต่ละแห่งมีรายได้และแหล่งที่มาของรายได้แตกต่างกันเป็นอย่างมาก (ตารางที่ 11) รายได้ส่วนใหญ่ นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายเป็นค่าจ้างและเงินเดือน รวมทั้งเบี้ยประชุมและเงินประจำตำแหน่งแล้ว จะถูกนำไปใช้เพื่อกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รายได้ที่ถูกจัดสรรเพื่อกิจกรรมอื่น เช่น จากการศึกษาบทบาทของอบต.ในการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2541) พบว่าการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่มีน้อยมากหรือไม่มีเลยโดยอบต. คิดว่าเป็นหน้าที่ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่จะให้การสนับสนุน ในขณะที่อบต.บางแห่งมีงบประมาณน้อยมากที่จะจัดสรรให้กับโครงการพัฒนาลำพังเพียงเงินเดือนและค่าจ้างก็แทบไม่พอที่จะจัดสรรให้ อดีตอธิบดีกรมการปกครองเองได้สะท้อนปัญหาบางอย่างของอบต. ว่า “อบต.เองบางคนยังเข้าใจว่ามีหน้าที่แต่เพียงทำถนนเท่านั้นเอง มีเงินมากก็ทำถนน ไม่มีเงินก็ไม่ทำอะไร งานที่คิดง่ายที่สุดคือถนน ทั้ง ๆ ที่เรื่องการอาชีพก็ดี สิ่งแวดล้อมก็ดี เป็นสิ่งที่จะต้องทำ การรักษาวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีก็ต้องทำ” (ประมวล รุจนเสรี 2541)

ตารางที่ 11 : ข้อมูลรายได้และประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบล
ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2541

■ อบต. ที่มีรายได้ต่ำที่สุดในปีงบประมาณ 2541 คือ	1 แห่ง
อบต. กระนวน กิ่ง อ.ท่าสูง จ.ขอนแก่น รายได้ 50,779.52 บาท	
■ อบต. ที่มีรายได้สูงที่สุดในปีงบประมาณ 2541 คือ	1 แห่ง
อบต.คูคต อ.ลำลูกกา จ.ปทุมธานี รายได้ 74,511,011.52 บาท	
■ อบต.ที่มีประชากรในพื้นที่มากที่สุด คือ	40,929 คน
อบต.บางรักพัฒนา อ.บางบัวทอง จ.นนทบุรี	
■ อบต.ที่มีประชากรในพื้นที่น้อยที่สุด คือ	27 คน
อบต. ยางชุมน้อย อ.ยางชุมน้อย จ.ศรีสะเกษ	

ที่มา : กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง 2542

6.7 การขาดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการมีอำนาจจักรของตนเองจนทำให้ขาดความร่วมมือของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจนส่งผลกระทบต่อการบริหารงาน ที่ชัดเจน คือ การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องขยะยังคงเป็นปัญหาที่พบเห็นอยู่ในปัจจุบันและพบได้บ่อย ดังอดีตอธิบดีกรมการปกครองกล่าวว่า “เทศบาลหลายแห่งซื้อที่ทิ้งไว้ถมขยะ...บาง อบต.มีความเข้าใจกันดีก็อนุมัติให้เอาขยะไปทิ้งไว้ที่เขตอบต.ได้ แต่บางอบต.ไม่คิดไม่ถึงอย่างเชียงใหม่สู้กันมาเรื่องทิ้งขยะ 3 ปีแล้ว จะไปทิ้งที่ไหน อบต. ไม่ยอม ทั้งนี้... ที่พะเยา นายกมาบอกว่าท่านอธิบดีช่วยผมหน่อย... ไปซื้อที่ไว้ 200 - 300 ไร่ ในเขตอบต. ติด ๆ กัน แต่จะขนขยะไปที่ไรชวบ้าน อบต. ไม่ยอม ... ให้ทิ้งฟรีไปตลอดเขาก็ยังไม่เอา นั้นแสดงว่าการมองปัญหาของบ้านเมือง มองแค่กรอบที่ตัวเองรับผิดชอบไม่ได้มองกรอบใหญ่ของประเทศชาติทั้งหมด ปัญหาขยะมูลฝอยเป็น

ปัญหาร่วมกัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาร่วมกัน ไม่ใช่แต่ละท้องถิ่นทำได้ด้วยตัวเอง... (หน้า 11)” ซึ่งประเด็นดังกล่าวยังคงสะท้อนให้เห็นตามสื่อมวลชนมาอย่างต่อเนื่อง

ในด้านของการประสานแผนระหว่างกลุ่มตำบลโดยใช้โครงการพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือก็ประสบปัญหาในทางปฏิบัติ แต่ละตำบลต่างวางแผนเฉพาะในเขตพื้นที่ของตนเอง ขาดการเชื่อมโยงประสานหรือทำงานร่วมกันในโครงการพัฒนาที่อยู่ในกลุ่มพื้นที่เดียวกัน (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2542)

โดยสรุป องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนและได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นสถาบันที่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาได้ดีที่สุด เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายและจากหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงมีปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการในการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาของชุมชนให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ การพึ่งพิงการแก้ไขปัญหาซึ่งนับวันจะมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในสังคมปัจจุบันคงไม่สามารถอาศัยองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานแต่เพียงลำพัง จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบและกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคอื่น ๆ ของสังคมในชุมชนเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เกิดการทำงานแบบเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน โดยใช้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรกลางในการประสานความคิด การทำงานร่วมกันเพื่อนำพาชุมชนไปสู่ทิศทางการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อปัญหาของชุมชนมากที่สุด



สถานภาพการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : พื้นที่ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโนนเมือง วังสาว และน้ำพอง

1 บทนำ

การวิเคราะห์สถานภาพการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนตำบลโนนเมือง วังสาว และน้ำพอง จะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำอย่างเป็นทางการ ชาวบ้าน และกลุ่มอนุรักษ์ และการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม โดยผลลัพธ์ของภาพรวมทั้งสองส่วนจะได้มีการวิเคราะห์ในบทที่ 6 ต่อไป

2 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนเมือง อำเภอโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภู

2.1 ข้อมูลทั่วไป

อบต. โนนเมืองประกอบด้วย 7 หมู่บ้าน คือ บ้านโนนเมือง บ้านโนนตาล บ้านโนนสว่าง บ้านโคกม่วงชุม บ้านห้วยบง บ้านห้วยมะหรี และบ้านภูศรีทอง ประชากรทั้งสิ้น 5,720 คน มีพื้นที่รวมประมาณ 32,482 ไร่ เป็นพื้นที่การเกษตร 16,762 ไร่ และพื้นที่ป่าและอื่น ๆ 15,720 ไร่ แหล่งน้ำ แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ บึง สระน้ำ จำนวน 19 แห่ง บ่อบาดาล 33 แห่ง และประปาหมู่บ้าน จำนวน 7 แห่ง



ชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น ปลูกข้าว โดยพึ่งพิงแหล่งน้ำจากธรรมชาติ และน้ำเพื่อการบริโภคจากระบบประปาหมู่บ้าน

2.2 ประเด็นปัญหาที่สำคัญและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ถึงแม้ว่าพื้นที่ตำบลจะอยู่ติดกับเขื่อนอุบลรัตน์และเป็นพื้นที่ที่ลำนํ้าพะเนียงไหลผ่านก่อนลงสู่เขื่อนอุบลรัตน์แต่ชาวบ้านยังประสบปัญหาการขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูแล้งไม่สามารถนำน้ำจากเขื่อนและลำน้ำมาใช้ได้เนื่องจากขาดสถานีสูบน้ำด้วยระบบไฟฟ้าและระบบคลองชลประทานส่งน้ำเพื่อหล่อเลี้ยงผลผลิตทางการเกษตร นอกจากนี้ ระบบประปาหมู่บ้านที่มีอยู่ประสบปัญหาขาดแคลนน้ำในช่วงฤดูแล้งเนื่องจากน้ำใต้ดินมีปริมาณไม่พอเพียงกับความต้องการ พื้นที่สาธารณะมีอยู่ในทุกหมู่บ้านซึ่งประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากไม้เพื่อการหุงต้มและการใช้เป็นฟืนเลี้ยงสัตว์

2.3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.3.1 แนวคิดของผู้นำชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) สถานภาพโดยทั่วไป ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ยังไม่วิกฤติรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อคนในชุมชน ยกเว้นกรณีปัญหาขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรซึ่งในพื้นที่ตำบลมีแหล่งน้ำสมบูรณ์ แต่ประสบปัญหาในการเอาน้ำที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร ในขณะนี้ ได้มีการเสนอโครงการสร้างสถานีสูบน้ำ 2 แห่ง และระบบส่งน้ำไปยังกรมชลประทาน

2) แผนและการประสานแผน การดำเนินการของแผนและโครงการพัฒนาอำเภอมีการประสานจากอำเภอมายังอบต. ในด้านแผนสิ่งแวดล้อม อบต. ยังไม่รู้ว่า มีและเป็นช่องทางที่จะสนับสนุนงบประมาณสำหรับการดำเนินของอบต. ทำให้ขาดโอกาสในการสนับสนุนการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

3) การจัดทำแผนพัฒนาตำบล ใช้กลไกตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ปี 2541 เป็นหลักในการจัดทำแผน แต่ไม่ได้ใช้คปต.เป็นหน่วยสนับสนุนการจัดทำแผน

4) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โครงการพัฒนาของตำบลที่ใช้งบประมาณของอบต. ใช้วิธีการตั้งคณะทำงานสอบถามความคิดเห็นของประชาชน

มีการประชุมชาวบ้านเพื่อ
เสนอโครงการและจัดลำดับ
ความสำคัญของโครงการ
โดยการยกมือ โครงการไหน
มีคะแนนเสียงมากที่สุดจะมี
ลำดับความสำคัญของโครงการ
เป็นอันดับแรก การพิจารณา
โครงการของสภาอบต.ใช้วิธี
ลงคะแนนเสียงเป็นเกณฑ์



การเก็บข้อมูลในพื้นที่ตำบลโนนเมือง อำเภอโนนสูง
จังหวัดหนองบัวลำภู

อบต.คิดว่าในหมู่บ้านมีผู้แทน
ในสภาอบต.อยู่แล้ว ดังนั้น

การพิจารณาโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาตำบลจึงมีความชอบธรรม

5) การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในตำบล อบต. มีโครงการจัดการสิ่งแวดล้อม
ในแผนพัฒนาตำบลปี 2542 ในการจัดทำหลุมฝังขยะโดยใช้ที่สาธารณะของหมู่บ้าน
โนนสว่างซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 78 ไร่ งบประมาณ 53,000 บาท ถึงแม้ว่า ปัญหาขยะ
ยังไม่รุนแรง แต่เป็นการเตรียมความพร้อมในอนาคตของอบต. ประเด็นการใช้พื้นที่
ร่วมกันระหว่างอบต.ข้างเคียงนั้นเป็นประเด็นที่อบต.โนนเมือง เห็นด้วยและได้มีการ
พูดคุยกันแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ เพราะคิดว่าปัญหาขยะยังไม่รุนแรงพอที่จะทำงาน
ร่วมกัน ประกอบกับอบต.โนนเมืองมีแนวความคิดที่จัดการขยะโดยจะของบประมาณ
จากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ

2.3.2 ทักษะและแนวคิดของประชาชน

2.3.2.1 ลำดับประเด็นปัญหา : ทักษะของชาวบ้าน

- ขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
- น้ำจากระบบประปาหมู่บ้านที่มีอยู่ขาดแคลนในฤดูแล้ง
- ระบบไฟ (แสงไฟ) ในหมู่บ้านไม่เพียงพอ

2.3.2.2 ความต้องการเร่งด่วน สถานีสูบน้ำและคลองส่งน้ำจากลำน้ำพะเนียงเข้าสู่ไร่นา

2.3.2.3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน

1. การใช้ประโยชน์และการมีส่วนร่วมในพื้นที่สาธารณะและ

พื้นที่ป่า พื้นที่สาธารณะส่วนใหญ่เป็นทุ่งนา ป่าละเมาะไม่มีไม้ใหญ่ ชาวบ้านใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์และเก็บไม้แห้งมาทำเป็นฟืนสำหรับคนในตำบล ในพื้นที่ป่าภูเขาได้มีการเข้าไปเก็บของป่า เช่น หน่อไม้ เพื่อการยังชีพของชาวบ้าน แต่ไม่มีปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า สำหรับการดูแลพื้นที่สาธารณะและป่าไม้ชาวบ้านจะช่วยกันดูแลไม่ให้คนในพื้นที่เข้ามาใช้แต่ไม่มีกฎหรือกติกาอย่างเป็นทางการสำหรับการใช้ประโยชน์ เนื่องจากมีพื้นที่ใช้ประโยชน์พอเพียงกับความต้องการของชาวบ้าน

2. **บทบาทของอบต.** ในการแก้ไขปัญหาไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่ ที่ชัดเจนที่สุดคือการจัดสรรงบประมาณในการทำที่ทิ้งขยะซึ่งชาวบ้านไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนเท่ากับเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำ ระดับการคาดหวังต่อการพัฒนาของ อบต. จึงค่อนข้างน้อย ซึ่งปัจจัยหนึ่งคือเรื่องข้อจำกัดด้านงบประมาณ

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

โครงการพัฒนาอำเภอ ทางราชการมีการประสานกันระหว่างส่วนราชการและเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารของอบต. แต่ไม่ได้สอบถามความคิดเห็นชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านไม่ทราบเกี่ยวกับโครงการของทางราชการ

โครงการพัฒนาของอบต. ชาวบ้านไม่มีส่วนร่วมกับโครงการหรือกิจกรรมของอบต. เนื่องจากไม่มีการประชุมระดมความคิดเห็นในหมู่บ้าน (ยกเว้นโครงการตามโครงการมियाซาว่า) โครงการที่เกิดขึ้นในตำบลเป็นการจัดการกันเองโดยสภาและผู้บริหารของอบต. โครงการที่อบต.ทำขึ้นไม่สอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้าน เช่น การจัดทำที่ฝังกลบขยะรวมของตำบล ซึ่งชาวบ้านเองบอกว่าปัญหาขยะสามารถจัดการเองได้โดยการเผาหรือฝังกลบหลังบ้าน

ไม่มีกลุ่มอนุรักษ์หรือนักวิชาการ จากมหาวิทยาลัยเข้ามาทำงานในพื้นที่ ประชาชนไม่เคยเข้ารับการอบรมด้านสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. ระดับความรู้ด้านแผน ชาวบ้านไม่มีความรู้เรื่องการเขียนโครงการที่สอดคล้องกับกรอบแนวทางและหลักเกณฑ์ภายใต้กลไกในระบบแผนกก. และแผนสิ่งแวดล้อม เพื่อขอรับการสนับสนุน งบประมาณ รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่เป็นอยู่ในอดีตและปัจจุบัน รอเพียงการเข้ามาพัฒนาพื้นที่ของส่วนราชการเท่านั้น หรือไม่ก็หวังให้อบต.เข้ามาสนับสนุนการพัฒนาในพื้นที่

3 องค์การบริหารส่วนตำบลวังสราบ อำเภอภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่น

3.1 ข้อมูลทั่วไป

อบต. วังสราบ ประกอบด้วย 7 หมู่บ้าน คือ หมู่บ้านวังสราบ วัดผาดำหนองแห้ว วัดมน เขาวง วัดใหม่ และดงสะคร่าน มีประชากรประมาณ 4,002 คน แยกเป็นชาย 1,994 คน และหญิง 2,008 คน (ข้อมูลปี 2540) มีพื้นที่รวมประมาณ 8,725 ไร่ ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการทำกรเกษตร เช่น การทำไร่อ้อย ข้าวโพด และการทำนา เป็นต้น

3.2 ประเด็นปัญหาที่สำคัญ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

พื้นที่ตำบลมีแหล่งน้ำที่สำคัญ คือ ลำห้วยสังชะยวนซึ่งมีน้ำผุดตลอดปี แต่ในช่วงฤดูแล้ง ราษฎรประสบปัญหาการขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร อ่างเก็บน้ำ

ที่มีอยู่ เช่น วังผาดำ มีสภาพดินแข็งและตัวอ่างเก็บน้ำไม่สามารถกักเก็บน้ำไว้ได้ พื้นที่ทำกินของประชาชนประมาณ 80 % อยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ราษฎรได้รับพื้นที่ทำกินโดยได้รับการจัดสรรจากกรมป่าไม้ที่อนุโลมให้ทำกินโดยทำสัญญากับกรมป่าไม้เป็นรายปี ในพื้นที่ยังประสบปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนเพื่อการเกษตร ในช่วงฤดูฝนมีราษฎรจากต่างถิ่นและในชุมชนบุกรุกเข้าไปเก็บหน่อไม้เป็นจำนวนมาก เฉพาะในตำบลวังสวาบมีปริมาณซื้อขายวันละประมาณ 5 ตันต่อวัน ตำบลวังสวาบ มีสถานที่ท่องเที่ยวที่มีศักยภาพเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว ที่สำคัญ เช่น ถ้ำภูตากลอน น้ำตกตาดใหญ่ น้ำพุตาดเต่า และถ้ำค้างคาว แต่ยังคงขาดการสนับสนุนการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ

3.3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.3.1 ระบบข้อมูลและการจัดทำแผนงาน/โครงการ ในการจัดทำแผนงาน/โครงการภายใต้แผนพัฒนาตำบล ไม่มีการนำระบบข้อมูลที่มีอยู่ เช่น กชช 2 ค หรือ จปฐ มาใช้เพื่อพิจารณากำหนดปัญหาเร่งด่วนและจัดลำดับความสำคัญ ในการแก้ไขปัญหา การจัดลำดับความสำคัญจะอาศัยเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ประชาชนไม่ให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำแผน แต่ให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องที่ตนเองประสบปัญหาความเดือดร้อนเท่านั้น

3.3.2 การจัดทำแผนพัฒนาตำบล ใช้กลไกการวางแผนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยปี 2541 ในการจัดทำแผน แต่ไม่ใช้ คปต. เป็นหน่วยสนับสนุนการจัดทำแผน เช่นเดียวกับกับอบต.โนนเมือง

3.3.3 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่ ยังไม่มีส่วนร่วมต่อการพัฒนาตำบลอย่างแท้จริง สังเกตได้จากโครงการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีสิทธิออกเสียง จะให้ความสำคัญกับประโยชน์ที่ตนเองได้รับเป็นหลัก เช่น เป็นตัวเงินจากการว่าจ้าง ดังกรณี งบประมาณพัฒนาหมู่บ้านตาม

โครงการมีชื่อว่า ในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปทำงานร่วมกับชาวบ้านและชุมชน ยกเว้นในบางพื้นที่ เช่น บ้านดงสะคร่าน ซึ่งมีการรวมตัวของชุมชนค่อนข้างเข้มแข็งในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีคณะกรรมการ จากคนในหมู่บ้าน เข้ามาดูแลการจัดการระบบประปาหมู่บ้าน ป่าชุมชน การอนุรักษ์ดิน ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปทำงานร่วมกับชาวบ้านและประสานการดำเนินงานกับภาครัฐ



การสร้างความเข้าใจร่วมกันก่อนกรอกแบบสอบถาม

3.3.4 การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ยังขาดความรู้ในกรอบแนวทางและการเสนอแผนงาน/โครงการภายใต้ระบบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดและอำเภอ ทำให้ขาดโอกาสในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ ปัญหาระเคมีจากภาคเกษตรกรรมที่ไหลลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติและแหล่งน้ำดื่มเขินยังคงเป็นปัญหาที่ยังคงต้องได้รับการแก้ไขต่อไป

3.3.5 ข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล ประสบปัญหาข้อจำกัด ในด้านงบประมาณ ไม่เพียงพอต่อการพัฒนางานในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

3.3.6 ขาดโอกาสในการพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพ การพัฒนาพื้นที่สถานที่ที่ท่องเที่ยวยังอยู่ในขีดจำกัด เนื่องจากขาดการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ ในขณะที่อบต.เองมีงบประมาณจำกัดในการสนับสนุนการพัฒนา ประกอบกับเป็นพื้นที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งการพัฒนาใด ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมป่าไม้

การดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เช่น ที่ถ้ำภูตาคอหอบรับชั้น ชาวบ้านต้องการให้อบต.เข้ามาบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่นักท่องเที่ยวเข้าไปเยี่ยมชมจำนวนมากมักประสบปัญหาขยะ



ระบบข้อมูลพื้นฐานในด้านทรัพยากรธรรมชาติของหมู่บ้าน



สภาพการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ

4 องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพอง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

4.1 ข้อมูลทั่วไป

ตำบลน้ำพอง ประกอบด้วย 12 หมู่บ้าน คือ บ้านห้วยไผ่ บ้านห้วยเสือเต็น บ้านหินกองน้อย บ้านดง บ้านหนองหญ้ารังกา บ้านหนองหารจาร บ้านโคกสูง บ้านกุดน้ำใส บ้านหนองโน บ้านคำมีดเหนือ บ้านคำมีดใต้ และบ้านหินกอง มีประชากรประมาณ 7,930 คน แยกเป็นชาย 4,065 คน หญิง 3,772 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 244.62 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ลักษณะทางกายภาพ มีลักษณะเป็นที่ราบลูกคลื่น มีความสูงของภูมิประเทศอยู่ระหว่าง 100 - 240 เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง มีลำน้ำพองไหลผ่านทางด้านทิศใต้ ลักษณะดิน โดยทั่วไปเป็นดินทรายหรือค่อนข้างเป็นทรายที่มีความอุดมสมบูรณ์ปานกลางถึงต่ำ เหมาะสำหรับทำการเกษตร แหล่งน้ำใต้ดินในบริเวณที่เป็นเนินเขามีปริมาณน้ำน้อย อัตราการไหลของน้ำไม่เกิน 30 แกลลอนต่อนาที คุณภาพน้ำบอบาดาลร้อยละ 60 มีคุณภาพดี ในบริเวณที่ลุ่มจะมีปริมาณน้ำมาก อัตราการไหลของน้ำ 20 - 100 แกลลอนต่อนาที

4.2 ประเด็นปัญหาที่สำคัญในปัจจุบันและแนวโน้ม

จากรายงานการศึกษา โดยมหาวิทยาลัยขอนแก่น (2541) พบว่า ในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพอง มีปริมาณขยะมูลฝอยเกิดขึ้น ประมาณ 4.63 ตัน/วัน หรือมีปริมาณขยะโดยเฉลี่ยประมาณ 1,689.95 ตันต่อปี (ข้อมูลปี 2541) และจากการวิเคราะห์ปริมาณขยะ



ขยะมูลฝอยเริ่มเป็นปัญหาที่พบเห็นได้ชัดเจน
บริเวณริมคลองสาธารณะ

ในอนาคต พบว่า ในปี 2550 และ 2560 จะมีปริมาณมูลฝอย 2241,63 ตัน/ปี และ 2,735.21 ตัน/ปี ตามลำดับ

จากผลการสำรวจโดยรอบในพื้นที่ทั้งตำบลในการจัดการขยะมูลฝอยพบว่า

- ขยะเริ่มเป็นปัญหาของชุมชนที่ชัดเจน สังเกตได้จากการทิ้งขยะไว้ตามสองฝากถนนในหมู่บ้าน และประตูทางเข้าหมู่บ้าน สถานที่บางแห่งขยะถูกทิ้งไว้ในลำคลองสาธารณะ
- ประชาชนเกือบทั้งหมดมีการจัดการตนเองโดยการฝังกลบ เมา ภายในบริเวณบ้านและในหมู่บ้าน ส่วนใหญ่ไม่มีที่ทิ้งขยะสาธารณะประจำหมู่บ้าน
- มีที่ทิ้งขยะของเทศบาลตำบลน้ำพองอยู่ในพื้นที่หมู่บ้านหนองหารजार ห่างจากหมู่บ้าน 1 กิโลเมตร สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวบ้านทั้งกลิ่น



พื้นที่ทิ้งขยะ : หมู่บ้านหนองหารजार

แมลงวัน น้ำเสีย การทิ้งขยะไม่ถูกสุขลักษณะ ในช่วงฤดูฝนประสบปัญหาเรื่องกลิ่น น้ำเสีย ชาวบ้านที่ทำไร่บริเวณใกล้เคียงที่ทิ้งขยะประสบปัญหา เรื่องแมลงวันรบกวน บางครั้งต้องกางมุ้งกินข้าว มีการร้องเรียนแต่ไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น ชาวบ้านบางหมู่บ้าน เช่น

บ้านหนองหญ้า ได้นำเอาขยะไปทิ้งที่ดังกล่าว

- บ้านห้วยเสือเต็นมีที่ทิ้งขยะของตนเองมาประมาณ 2 ปี แต่ที่ทิ้งขยะยังไม่ถูกสุขลักษณะโดยองค์การบริหารส่วนตำบลให้งบประมาณสนับสนุน

ในการขุดหลุม ที่หมู่บ้านมีรถเข็นสำหรับเก็บขยะในตลาดประจำหมู่บ้าน

1 คัน แต่ละบ้าน
มีถังขยะไม้ไผ่
เป็นภาชนะรองรับ
มีการรณรงค์และ
ประชาสัมพันธ์
สร้างจิตสำนึกโดย
ใช้หอกระจาย-
ข่าวหมู่บ้าน บ้าน
ห้วยเสือเต็นมี
แผนรองรับ โดย



ทีมงานนักวิจัยอธิบายการกรอกแบบสอบถาม

จัดหาที่ทิ้งขยะแห่งใหม่เป็นพื้นที่ป่าช้าประมาณ 20 ไร่ และอยู่ระหว่างการของบประมาณสนับสนุนจากอบต. (ลำดับความสำคัญของโครงการ

อยู่ลำดับ 8 ซึ่ง
เป็นผลจากการ
หยั่งเสียง จาก
การประชุมชาว-
บ้าน) เนื่องจาก
มีการประเมิน
จากชุมชนว่า
สถานการณ์ใน
อนาคต ชุมชน
จะมีการขยาย
ตัว และต่อไป



ไตร่ตรองเพื่อให้ข้อเท็จจริงก่อนตอบแบบสอบถาม

อาจจะหาที่ทิ้งขยะไม่ได้ แต่ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่า จะมีการรณรงค์
ประชาสัมพันธ์ หมู่บ้านยังมีปัญหาเรื่องการแยกขยะเปียกและแห้ง

- บางหมู่บ้านมีที่ทิ้งขยะสาธารณะประจำหมู่บ้าน เช่น บ้านโคกสูง วิธีการกำจัดขยะโดยการเผาซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณขยะ
- เทศบาลตำบลน้ำพองมีโครงการสร้างระบบกำจัดขยะที่บ้านคำมิดใต้ บนพื้นที่ประมาณ 10 ไร่ คาดว่าจะได้รับการต่อต้านจากชุมชนอันเป็นที่ตั้งโครงการและชุมชนใกล้เคียง

4.3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.3.1 แนวทางการจัดการขยะ : ทัศนคติจากข้าราชการท้องถิ่น

1) สถานภาพของปัญหาและความเร่งด่วน ปัญหาขยะของหมู่บ้านเริ่มปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ในบางหมู่บ้านมีขยะกระจัดกระจายตามสองฝากถนน แต่ยังไม่อยู่ในระดับที่รุนแรงจนส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต มีการคาดการณ์ในอนาคตว่าต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดีเพื่อรองรับปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นจากการขยายตัวของชุมชน ปัญหาขยะเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วน ของอบต. แต่แผนงานที่ปรากฏไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น

2) การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ มีการประชาสัมพันธ์เรื่องการจัดเก็บและแยกขยะผ่านทางหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน

3) การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนตำบล อบต.มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ แต่ให้การสนับสนุนเท่าที่ทำได้ในกรณีที่หมู่บ้านร้องขอผ่านมาทางคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยมีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล เช่น หมู่บ้านห้วยเสือเต็นเสนอโครงการพัฒนาสถานที่ฝังกลบขยะแห่งใหม่ประจำหมู่บ้านซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะ (ป่าช้า) ในพื้นที่ประมาณ 20 ไร่

4) การดำเนินงานภายใต้แผนคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้รับหนังสือสั่งการจากอำเภอในการเตรียมการจัดทำโครงการเสนอ แต่ยังขาดการรับรู้ในการสร้างความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่อบต. ในเรื่องกรอบของแผน ขั้นตอน และการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำข้อเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณ



5) ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาตำบล ขาดการนำเอาระบบข้อมูลที่มีอยู่ เช่น จปฐ. และ กชช 2 ค มาใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนพัฒนาตำบล

6) การแยกประเภทขยะ ประชาชนยังไม่ให้ความร่วมมือในการแยกประเภทขยะเปียกและแห้ง

7) การเตรียมความพร้อมในอนาคต จำเป็นต้องหาที่ทิ้งขยะของตำบลรองรับปริมาณขยะและการขยายตัวของชุมชนและทางอบต.ต้องการจัดซื้อรถเก็บขยะ

8) การทำงานร่วมกับกลุ่มอนุรักษ์ มีทัศนคติในทางลบต่อการทำงานร่วมกับกลุ่มอนุรักษ์ในท้องถิ่น

9) แนวคิดในการจัดการขยะร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่น มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันถึงความจำเป็นและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขยะร่วมกับท้องถิ่นใกล้เคียง มีการพูดคุยกันในเบื้องต้นระหว่างเทศบาลน้ำพอง อบต.น้ำพองวังชัย และกุดน้ำใส รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ใกล้เคียงมีความสนใจในการที่จะให้มีการจัดการขยะร่วมกัน

10) ค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะ เป็นเรื่องที่ค่อนข้างมีผลกระทบ จะทำได้ชาวบ้านต้องเป็นผู้ร้องขอโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ สำหรับในพื้นที่เทศบาลตำบลน้ำพอง มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมครัวเรือนละ 10 บาท ต่อเดือน แต่ไม่พอเพียงกับค่าใช้จ่าย เทศบาลต้องจัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุน

4.3.2 แนวทางการจัดการขยะ : มุมมองจากประชาชนและกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) การเสริมสร้างความตระหนักและการเรียนรู้ ควรที่จะมีการเผยแพร่ข้อมูลและเสริมสร้างเครือข่ายการเรียนรู้จากปัญหาขยะ เช่น รณรงค์ไม่ให้มีการทิ้งขยะโดยเฉพาอย่างยิ่ง สารพิษตกค้างทางการเกษตรในลำน้ำสาธารณะ และรณรงค์ให้ชาวบ้านจัดทำหลุมขยะภายในบริเวณบ้านเพื่อลดปริมาณขยะ

2) การบริหารจัดการ ส่งเสริมให้มีเตาเผาขยะประจำตำบล สนับสนุนให้มีรถเก็บขยะและที่ทิ้งขยะในครัวเรือน และการจัดหาที่ทิ้งขยะสาธารณะประจำหมู่บ้าน

3) แสวงหาแนวร่วมจากศักยภาพขององค์กรที่มีอยู่ในหมู่บ้าน องค์กรการบริหารส่วนตำบลต้องสนับสนุนการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับปัญหาขยะและสร้างจิตสำนึกผ่านทางหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน รวมทั้งขอรับการสนับสนุนการทำงานร่วมกับอาสาสมัครมูลฐาน (อสม.) ในการให้ความรู้และกระจายข่าวสารในด้านการจัดการขยะอย่างถูกสุขลักษณะ

4) กระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชน การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมชุมชน ไม่มีกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน แบบร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบและติดตามประเมินผล การตรวจสอบการทำงานจากภาคประชาชนถูกตัดขาดจากการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณในการพัฒนาตำบล

5) แผนงานด้านการจัดการขยะ ไม่มีแผนงาน/โครงการที่ชัดเจนด้านการจัดการขยะชุมชน

5 สรุปภาพรวมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศึกษา

5.1 การจัดทำแผนและการประสานแผน

- ส่วนราชการระดับอำเภอ ควรประสานงานแผนงาน/โครงการที่จะลงในพื้นที่ตำบลเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนการดำเนินงานกับโครงการที่อบต.ทำ
- อบต.ให้ความสำคัญกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ แต่แผนงาน/โครงการพัฒนาในพื้นที่ที่ใช้งบประมาณของอบต.ไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
- การเสนอแผนงาน/โครงการโดยอบต. เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้ระบบกนภ. และแผนสิ่งแวดล้อมยังขาดความชัดเจน เนื่องจากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบและประชาชนขาดความรู้และหลักเกณฑ์ของกรอบนโยบาย รวมทั้งขาดความเชื่อมโยงกับการพัฒนาอื่นภายใต้ระบบกนภ. ทำให้ตำบลขาดโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณในโครงการพัฒนา อบต.ยังคงพึ่งพิงการทำงานภายใต้กรอบและงบประมาณของ

ตนเอง ซึ่งมีงบประมาณจำกัดในการจัดสรรทรัพยากรให้กับความต้องการพัฒนาในแต่ละหมู่บ้าน

- ประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เรื่องแผนภายใต้ระบบกนท.และแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงขีดความสามารถในการจัดทำแผน การเขียนโครงการและการประสานแผนที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และยังไม่มีโอกาสได้รับการฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- อบต. มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาในพื้นที่ แต่ข้อจำกัดดังกล่าวสามารถทำให้เป็นโอกาสได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้ามีการประสานงานอย่างจริงจังกับส่วนราชการในระดับอำเภอและจังหวัด เพื่อขอรับการสนับสนุนภายใต้ระบบแผนที่มียู

5.2 ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

- ไม่มีการนำระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาซึ่งมีอยู่แล้วในปัจจุบัน เช่น จปฐ. และ กชช 2 ค มาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนและจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งขาดการริเริ่มที่จะมีการพัฒนาและปรับปรุงข้อมูลดังกล่าวให้มีความทันสมัย

5.3 การทำงานร่วมกันกับหน่วยของรัฐและองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง

- ขาดการแสวงหาแนวร่วมจากองค์กรที่มีเคยมีประสบการณ์ในการวางแผน และการประสานแผนการพัฒนาดำบลที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด เช่น คปต. ทำให้แผนการพัฒนาดำบลไม่ครอบคลุม ชัดเจน และขาดโอกาสในการขอรับการสนับสนุนจากส่วนราชการ
- พื้นที่ส่วนใหญ่ยังขาดการสนับสนุนการทำงานจากกลุ่มอนุรักษ์และกลุ่มนักวิชาการในการที่จะขับเคลื่อนหรือนำพาชุมชนไปสู่การพัฒนาที่ดีขึ้น รวมทั้งขาดการแสวงหาแนวร่วมหรือพันธมิตรจากองค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านและประสบการณ์ด้านสาธารณสุขมูลฐานและงานมวลชน เช่น อสม. เพื่อเป็นองค์กรที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานด้านสาธารณสุขมูลฐานที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูล ประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ และเสนอแนวทางการจัดการเกี่ยวกับการจัดการขยะชุมชน

อย่างถูกสุขลักษณะต่อชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเป็นองค์กรที่ปรึกษาของอบต. ในการสนับสนุนและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหา

5.4 การจัดการขยะ

- ชุมชนหลายแห่งมีปัญหาขยะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน และแม้จะมีวิสัยทัศน์ในการจัดการขยะร่วมกัน แต่ยังคงขาดการประสานงานและการทำงานร่วมกันอย่างจริงจังกับอบต. หรือเทศบาลใกล้เคียง รวมทั้งไม่มีองค์กรที่เข้าไปสนับสนุนด้านวิชาการในการจัดการขยะอย่างเหมาะสม
- หน่วยงานที่รับผิดชอบเห็นว่าเป็นปัญหาแต่ในทางปฏิบัติยังไม่ถือว่าเรื่องสำคัญเร่งด่วน
- ประชาชนยังขาดจิตสำนึกและการเข้ามาแก้ไขปัญหาร่วมกัน
- ขาดความเข้าใจถึงแนวนโยบายและหลักเกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณ ในการจัดการขยะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

6 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม :

การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม

6.1 ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยมีจำนวน 649 คน เป็นชายจำนวน 521 คน และหญิง 128 คน ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 20 - 45 ปี หรือร้อยละ 45.8 อายุระหว่าง 40 - 60 ปี ร้อยละ 44.4 (ตารางที่ 12) ในจำนวนกลุ่มตัวอย่างมีการศึกษาในระดับการศึกษาภาคบังคับและมัธยมศึกษาตอนต้นในสัดส่วนร้อยละ 41.4 และ 22.8 ตามลำดับ (ตารางที่ 13) กลุ่มตัวอย่างจำนวน 268 คน หรือร้อยละ 41.3 ประกอบอาชีพการเกษตร ในขณะที่ร้อยละ 41 ของกลุ่มตัวอย่างมีอาชีพมากกว่า 1 อาชีพ (ตารางที่ 14) กลุ่มตัวอย่างดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ 1) กลุ่มผู้นำอย่างเป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จำนวน 342 คน และ 2) ประชาชนทั่วไป จำนวน 307 คน ซึ่งทั้งสองกลุ่มมีพื้นที่อยู่อาศัยในเขตตำบลหรือหมู่บ้าน ร้อยละ 89.8 (ตารางที่ 15)

ตารางที่ 12 : เพศและอายุ

	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	521	80.3
หญิง	128	19.7
อายุ		
ต่ำกว่า 20 ปี	16	2.5
20 - 45 ปี	297	45.8
46 - 60 ปี	288	44.4
มากกว่า 60 ปี	28	4.3
ไม่ระบุ	20	3.1

ตารางที่ 13 : การศึกษา

	จำนวน (คน)	ร้อยละ
การศึกษา		
ต่ำกว่าการศึกษาคณะมัธยมศึกษา	116	17.9
การศึกษาคณะมัธยมศึกษา	269	41.4
มัธยมต้น	148	22.8
สูงกว่ามัธยมต้น	74	11.4
ไม่ระบุ	42	6.5

ตารางที่ 14 : อาชีพ

	จำนวน (คน)	ร้อยละ
อาชีพ		
เกษตรกร	268	41.3
ข้าราชการ	6	0.9
ค้าขาย	21	3.2
รับจ้างทั่วไป	21	3.2
ว่างงาน	11	1.7
มากกว่า 1 อาชีพ	266	41
อื่น ๆ	10	1.5
ไม่ระบุ	36	5.5

ตารางที่ 15 : กลุ่มตัวอย่างและเขตที่พัก

	จำนวน (คน)	ร้อยละ
กลุ่มตัวอย่าง		
ผู้นำอย่างเป็นทางการ	34.2	52.7
ประชาชนทั่วไป	307	47.3
เขตที่พักอาศัย		
ตำบล/หมู่บ้าน	582	89.8
เทศบาล	18	2.8
ไม่ระบุ	48	7.4

6.2 กลุ่มปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน

จากการสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับความสำคัญของปัญหา พบว่า ปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนมากที่สุดเป็นลำดับแรก คือ ปัญหาภัยแล้ง โดยมีผู้เลือกจำนวน 129 คน หรือร้อยละ 19.9 การขาดแคลนแหล่งน้ำและขยะมูลฝอย เป็นปัญหาในลำดับความสำคัญที่สองและสาม หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16 และ 15.6 ตามลำดับ สำหรับปัญหามลพิษ ทางเสียงเป็นปัญหาที่ถูกเลือกในลำดับสุดท้าย

(ตารางที่ 16) และเมื่อมีการจัดกลุ่มปัญหาลำดับความสำคัญในสามลำดับแรก พบว่า การขาดแคลนแหล่งน้ำได้กลายเป็นปัญหาที่มีผลกระทบมากที่สุดเป็นลำดับแรกหรือ ร้อยละ 43.9 จากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ปัญหาภัยแล้งและขยะได้ถูกเลือกใน ลำดับที่สองและสาม หรือในสัดส่วนร้อยละ 43.5 และ 26.5 ตามลำดับ (ตารางที่ 17)

ตารางที่ 16 : ลำดับความสำคัญปัญหาสิ่งแวดล้อม

กลุ่มปัญหา	ลำดับ ความ สำคัญ	จำนวน (คน)	ร้อยละ ของกลุ่ม ตัวอย่าง
ความแห้งแล้ง	1	129	19.9
แหล่งน้ำไม่พอเพียง	2	104	16
ขยะ	3	101	15.6
กรรมสิทธิ์ในที่ดิน	4	47	7.2
ฝุ่นละออง	5	41	6.3
น้ำเสีย	6	30	4.6
ป่าไม้	7	22	3.4
อื่น ๆ	8	14	2.2
คุณภาพดิน	9	12	1.8
มลพิษทางเสียง	10	10	0.9

ตารางที่ 17 : กลุ่มปัญหาที่มีความสำคัญสามลำดับแรก

กลุ่มปัญหา	ลำดับ ความ สำคัญ	จำนวน (คน)	ร้อยละ ของกลุ่ม ตัวอย่าง
แหล่งน้ำไม่พอเพียง	1	285	43.9
ความแห้งแล้ง	2	282	43.5
ขยะ	3	172	26.5
คุณภาพดิน	4	156	24
กรรมสิทธิ์ในที่ดิน	5	144	22.2
ฝุ่นละออง	6	128	19.7
น้ำเสีย	7	98	15.1
ป่าไม้	8	71	11
มลพิษทางเสียง	9	51	7.9
อื่น ๆ	10	26	4.2

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพิจารณาถึงภาพรวมปัญหาทั้งหมดที่ผู้ตอบแบบ สอบถาม ได้ระบุถึงปัญหาในพื้นที่โดยพิจารณาจากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งที่ได้จัด ลำดับความสำคัญและที่ได้เลือกแต่ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญ¹ พบว่า **มลพิษทางเสียง เป็นประเด็นที่ถูกเลือกมากที่สุด** จำนวน 625 คน ในขณะที่ ปัญหาขยะ แหล่งน้ำ ไม่พอเพียง และภัยแล้ง เป็นกลุ่มปัญหาที่ถูกเลือกในสามลำดับสุดท้าย (ตารางที่ 18)

¹ แบบสอบถามได้กำหนดให้ ผู้ตอบแบบสอบถามได้เลือกตอบปัญหาในแต่ละคำถามตามลำดับความสำคัญในแต่ละ ประเด็น แต่ผู้ตอบบางส่วนไม่ได้จัดลำดับความสำคัญ และบางส่วนไม่ตอบคำถาม เช่น ในกลุ่มปัญหาภัยแล้ง มีผู้เลือกแต่ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญในสัดส่วนร้อยละ 26 และไม่ตอบคำถามร้อยละ 16.6 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ปัญหาแหล่งน้ำไม่พอเพียงในสัดส่วนร้อยละ 29.6 และ 16 ตามลำดับ และปัญหาขยะ มีผู้เลือกแต่ไม่ได้จัดลำดับ ร้อยละ 49.6 และไม่ตอบคำถามร้อยละ 10.3 ซึ่งในประเด็นดังกล่าวจะพบอยู่ในทุกคำถามที่ต้องมีการจัดลำดับ ความสำคัญ ดังนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลจะคำนวณจากผู้ตอบและจัดลำดับความสำคัญเท่านั้น

ตารางที่ 18 : ภาพรวมกลุ่มปัญหาโดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ

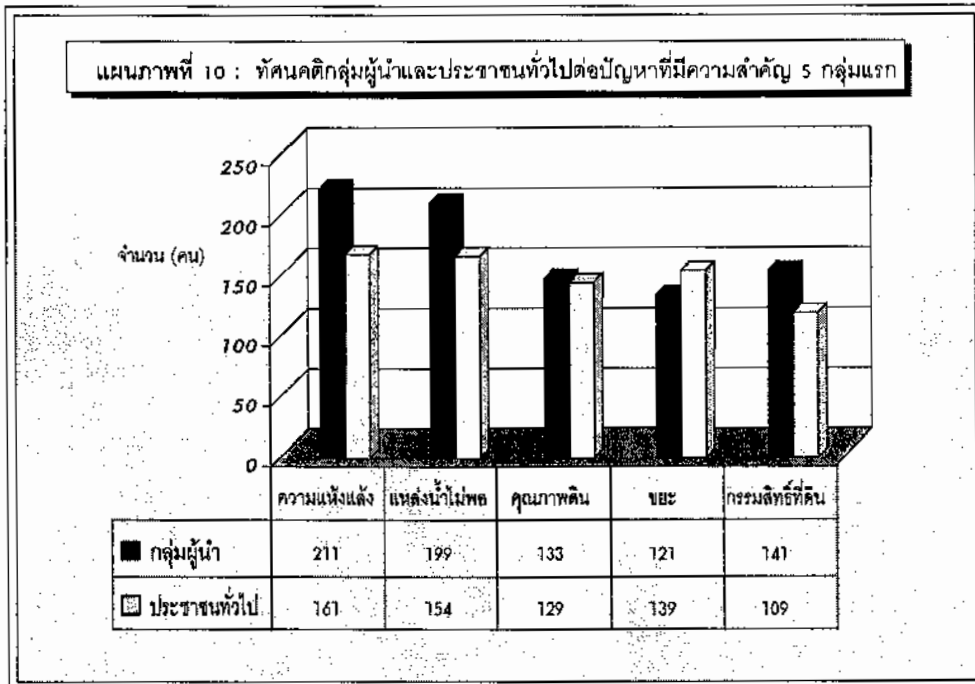
กลุ่มปัญหา	ลำดับความสำคัญ	จำนวน (คน)	ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง
มลพิษทางเสียง	1	625	96.3
อื่น ๆ	2	622	95.8
น้ำเสีย/ป่าไม้/กรรมสิทธิ์ที่ดิน	3	619	95.3
ฝุ่นละออง	4	614	94.6
คุณภาพดิน	5	598	92.1
ขยะ	6	582	89.6
แหล่งน้ำไม่พอเพียง	7	545	83.9
ความแห้งแล้ง	8	541	83.4

โดยสรุป การวิเคราะห์และแปรผลข้อมูลในภาพรวมของพื้นที่ศึกษา พบว่า กลุ่มปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ทรัพยากรน้ำที่เชื่อมโยงถึงการขาดแคลนแหล่งน้ำ และภัยแล้งมีผลกระทบต่อประชาชนในชุมชนมากที่สุด เนื่องจากมีผลกระทบโดยตรงต่ออาชีพ รายได้ และความเป็นอยู่ในขณะที่ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในลำดับต้น ๆ แต่อาจมีผลกระทบน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มปัญหาทรัพยากร นอกจากนี้ ปัญหาฝุ่นละอองและมลพิษทางเสียงซึ่งถึงแม้ว่าจะยังไม่มีผลกระทบอย่างสำคัญแต่นับได้ว่าเป็นปัญหาร่วมของทุกพื้นที่ อย่างไรก็ตามเมื่อจำเป็นต้องพิจารณาถึงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาแล้วจะพบว่า ปัญหาที่ถูกเลือกที่มีความสำคัญลำดับต้น ๆ จะแตกต่างกันตามผลกระทบที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้รับ และในหลายกรณีเป็นปัญหาเฉพาะของแต่ละพื้นที่ เช่น ปัญหาขยะและปัญหาน้ำเสียในเขตอำเภอน้ำพอง เป็นต้น ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าการกำหนดกรอบหรือแผนงานการพัฒนาแบบเดียวกันทั่วประเทศอาจไม่เหมาะสมและตรงกับปัญหาและความต้องการร่วมของประชาชน

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์การเลือกกลุ่มปัญหาในพื้นที่ระหว่างกลุ่มผู้นำอย่างเป็นทางการและประชาชนทั่วไป² (แผนภาพที่ 10) พบว่า ทั้งสองกลุ่ม

² พิจารณาจากข้อมูลเฉพาะผู้ตอบแบบสอบถามที่ได้มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

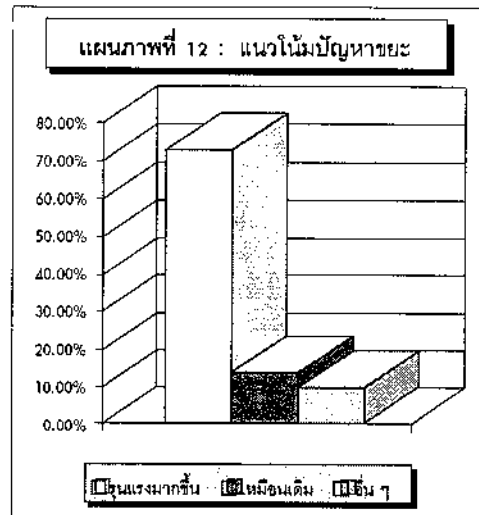
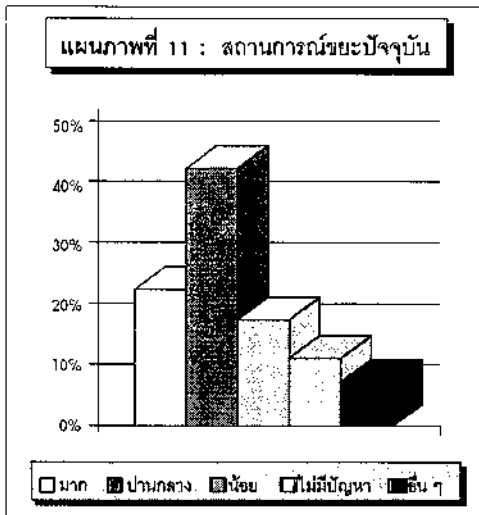
มีแนวความคิดที่ค่อนข้างสอดคล้องกันและไม่แตกต่างกันมากนักเกี่ยวกับปัญหา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศึกษา



6.3 กลุ่มปัญหาที่มีแนวโน้มความรุนแรงมากขึ้น : ปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านขยะมูลฝอยชุมชน

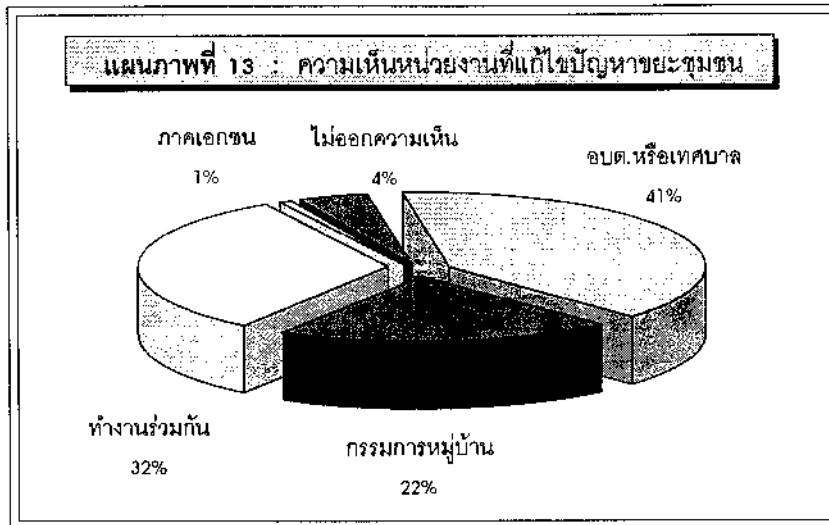
สถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้ม

แนวโน้มของขยะในพื้นที่ชนบทเริ่มปรากฏให้เห็นค้ำกลางของปัญหาเมื่อประชาชนได้บ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาในระดับต้น ๆ และจากการวิเคราะห์ข้อมูลเฉพาะปัญหาขยะ พบว่า ร้อยละ 22.5 ของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าสถานการณ์ขยะในปัจจุบันเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมาก มีปัญหาระดับปานกลางร้อยละ 43 (แผนภาพที่ 11) และแนวโน้มในอนาคตเห็นว่าจะกลายเป็นปัญหาที่มีระดับความระดับความรุนแรงมากขึ้นและกลายเป็นวิกฤตของชุมชนร้อยละ 73 ในขณะที่ประชาชนเห็นว่าแนวโน้มปัญหาจะเหมือนเดิมร้อยละ 17 (แผนภาพที่ 12)



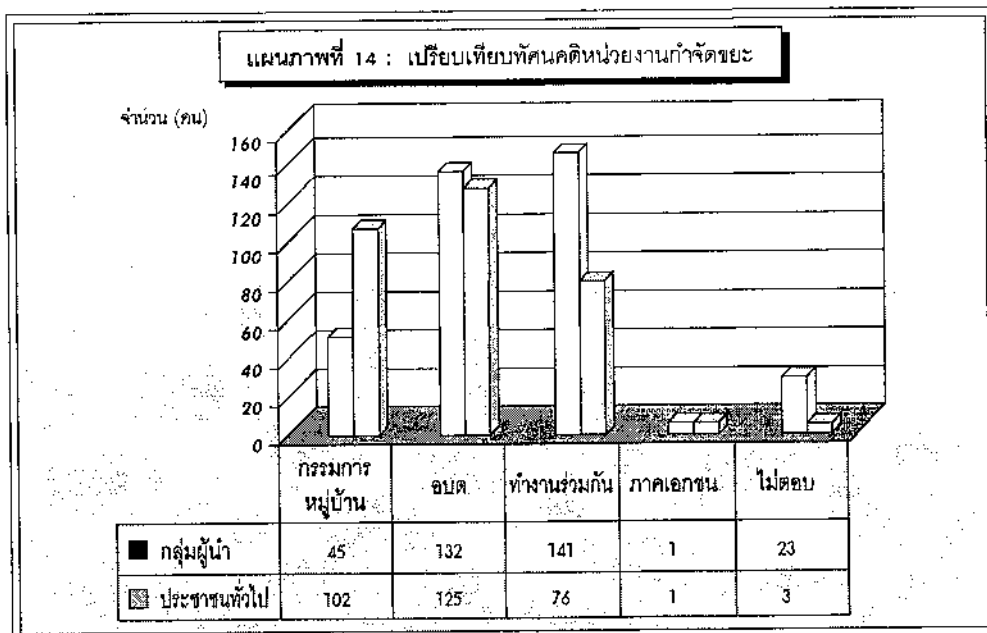
การจัดการ ที่ฝังกลบ และหน่วยงานรับผิดชอบ

วิธีการจัดการขยะ พบว่า ชาวบ้านจะกำจัดขยะด้วยตนเองประมาณร้อยละ 57 ความเห็นในด้านสถานที่ฝังกลบขยะชุมชน พบว่า ประชาชนไม่มีที่ทิ้งขยะของชุมชนร้อยละ 69.5 และมีที่ทิ้งขยะประจำหมู่บ้านในปัจจุบันร้อยละ 25 หน่วยงานที่ควรเข้ามาบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาขยะชุมชน พบว่า ประชาชนต้องการให้อบต. หรือเทศบาลเป็นหน่วยงานที่แก้ไขปัญหามากที่สุดหรือประมาณร้อยละ 41 เห็นว่า ควรเป็นบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านร้อยละ 22 และเห็นว่า การกำจัดขยะควรเป็นความร่วมมือกันระหว่างอบต.และเทศบาล ร้อยละ 32 เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดงบประมาณ ได้มากกว่า ในขณะที่ภาคเอกชนอยู่ในระดับความสำคัญน้อยที่สุด หรือร้อยละ 1 ของกลุ่มตัวอย่าง (แผนภาพที่ 13)



ในขณะเดียวกันเมื่อมีการเปรียบเทียบความเห็นระหว่างกลุ่มผู้นำและประชาชนทั่วไปในประเด็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการขยะ พบว่า ไม่มี ความแตกต่างมากนักในการเลือกให้ออบต.หรือคณะกรรมการหมู่บ้านเป็น หน่วยงานหลักในการจัดการเรื่องขยะ แต่มีความเห็นแตกต่างกันมากในประเด็นของ ความรับผิดชอบจัดการขยะโดยมีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน (แผนภาพที่ 14)

โดยสรุป แม้ว่าปัญหายุทธศาสตร์ชุมชนชนบทในปัจจุบันยังไม่รุนแรงมากนัก แต่ คาดว่าแนวโน้มของปัญหาจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของ ประชากรและขยายตัวของชุมชนและประชากรเป็นปัจจัยกระตุ้น ชาวบ้านให้ความสำคัญกับองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดคือ ออบต.และคณะกรรมการหมู่บ้าน ในการจัดการขยะชุมชน นอกจากนี้ ถึงแม้ว่ากลุ่มผู้นำและประชาชนจะมีความเห็น แตกต่างกันค่อนข้างมากต่อการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานเพื่อแก้ไขและจัดการ ขยะชุมชน แต่โดยรวมแล้วการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานเป็นแนวทางที่ สำคัญในการจัดการขยะชุมชน



6.4 ประเด็นปัญหา ความเข้าใจ และเครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน

ปัญหาและความเข้าใจในการบริหารจัดการ

การวิเคราะห์ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างในประเด็นปัญหาและระดับความเข้าใจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศึกษา³ พบว่า ปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรก หรือประมาณร้อยละ 56 ในขณะที่ปัญหาในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือของประชาชน และการเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณเป็นอุปสรรคในลำดับความสำคัญรองลงมาตามลำดับ นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างยังมีความเห็นว่าประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงกันและจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบถ้าดำเนินการแก้ไขปัญหาแบบแยกส่วนหรือเฉพาะด้านถูกเลือกเป็นลำดับความสำคัญท้าย ๆ และเมื่อมีการจัดกลุ่มข้อมูลในสามลำดับแรก ยังพบว่า ปัญหาด้านงบประมาณยังคงได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด (ตารางที่ 19, 20)

³ คำนวนจากผู้ที่ตอบคำถามเท่านั้น

ตารางที่ 19 : ลำดับความสำคัญของปัญหา
การจัดการสิ่งแวดล้อม

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

ตารางที่ 20 : กลุ่มปัญหาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม
ที่สำคัญสามลำดับแรก

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

เครื่องมือที่จำเป็นในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ผลการวิเคราะห์ระดับความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการแก้ไขปัญหารักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกระบวนการที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ระบุว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้และความเข้าใจอย่างดีพอถึงกลไกภายใต้ระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ มีประชาชนเพียงร้อยละ 7 ของกลุ่มตัวอย่างมีความรู้พื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการแก้ไขปัญห ประชาชนร้อยละ 30 ไม่มีความรู้เรื่องการวางแผนพัฒนาจังหวัด ร้อยละ 28 ไม่รู้เรื่องแผนสิ่งแวดล้อม และมีเพียงร้อยละ 4.8 6.5 และ 8.8 ที่มีความรู้และเข้าใจด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและการจัดทำแผนและข้อเสนอโครงการ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ นอกจากนี้ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งถือเป็นหัวใจของการดำเนินงาน มีผู้ไม่รู้ถึงร้อยละ 24 (ตารางที่ 21)

การจำแนกความแตกต่างในระดับความรู้ของกลุ่มตัวอย่างสองกลุ่มคือ ผู้นำชุมชนและประชาชนโดยใช้ฐานข้อมูลจากตารางที่ 21 พบว่า ระดับความรู้ของทั้งสองกลุ่มมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากเช่นในเรื่องแผนพัฒนาตำบลซึ่งมีผู้ตอบว่ามีความรู้ดีร้อยละ 14.8 หรือจำนวน 96 คน เป็นกลุ่มผู้นำร้อยละ 71.9 และประชาชนร้อยละ 28.1 ในระดับความรู้เรื่องแผนสิ่งแวดล้อมเป็นกลุ่มผู้นำมีความรู้ในแผนสิ่งแวดล้อมดีร้อยละ 79.1 ในขณะที่ประชาชนมีความรู้ดีในสัดส่วนร้อยละ 20.9 ในทางตรงกันข้าม กลุ่มผู้นำไม่มีความรู้เรื่องแผนสิ่งแวดล้อมเลยร้อยละ 11.4 ในขณะที่ประชาชนทั่วไปร้อยละ 88.6 ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มผู้นำซึ่งมีโอกาสในการติดต่อประสานงาน เรียนรู้ข้อมูลข่าวสารและมีส่วนในการเข้ารับการฝึกอบรมต่าง ๆ มากกว่าชาวบ้าน มีความรู้ในเรื่องแผนและการจัดทำโครงการและการบริหารจัดการมากกว่าชาวบ้านทั่วไปอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ดีในการดำเนินการ เนื่องจากผู้นำชุมชนสามารถเป็นผู้ที่ถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจ ประสบการณ์ และสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ การทำงานร่วมกันในชุมชน ในขณะที่เดียวกันระดับความไม่รู้ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกลุ่มผู้นำก็มีสัดส่วนที่สูงเช่นเดียวกัน (ตารางที่ 22) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในภาพรวมระดับความรู้และความเข้าใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจนัก หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงจำเป็นต้องถ่ายทอดและสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้นำและชาวบ้านในพื้นที่ในอัตราเร่งที่มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ตารางที่ 21 : ระดับความรู้ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเด็น	ระดับความรู้			
	ดี (ร้อยละ)	พอใช้ (ร้อยละ)	น้อย (ร้อยละ)	ไม่รู้ (ร้อยละ)
แผนพัฒนาตำบล	14.8	46.2	15.1	16.8
แผนพัฒนาอำเภอ	9.7	35.1	13.9	25.6
แผนพัฒนาจังหวัด	6.2	21	19.4	30.7
แผนสิ่งแวดล้อม	6.6	26.3	18.6	28.4
กฎ/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	4.8	19.3	21.9	30.4
การจัดทำแผน	6.5	24.2	19.6	27.7
การจัดทำโครงการของงบประมาณ	8.8	24.3	21.9	25
การบริหารจัดการโครงการ	6.9	25.3	17.9	26
การประสานงาน	5.9	25.1	19.4	24.2
ความรู้พื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม	7.1	28.8	21.9	18.3
ผลกระทบสิ่งแวดล้อม	21	16.5	18.5	15.7

ตารางที่ 22 : เปรียบเทียบความรู้ระหว่างกลุ่มผู้นำและประชาชนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเด็น	กลุ่มผู้นำ (ร้อยละ)				ประชาชนทั่วไป (ร้อยละ)			
	ดี	พอใช้	น้อย	ไม่รู้	ดี	พอใช้	น้อย	ไม่รู้
แผนพัฒนาตำบล	71.9	61	44.9	4.6	28.1	39	54	95.4
แผนพัฒนาอำเภอ	74.6	65.4	42	8.4	25.4	34.6	53.3	91.6
แผนพัฒนาจังหวัด	72.5	68.4	53.2	12.6	27.5	31.6	46.8	87.4
แผนสิ่งแวดล้อม	79.1	61.4	51.2	11.4	20.9	38.6	48.8	88.6
กฎ/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	74.2	57.6	62	12.2	25.8	42.4	38	87.8
การวางแผนและจัดทำแผน	73.8	61.1	56.7	11.1	26.2	38.9	43.3	88.9
การจัดทำโครงการของงบประมาณ	66.7	65.8	50.7	12.3	33.3	34.2	49.3	87.7
การบริหารจัดการโครงการ	68.9	60.4	50.9	9.5	31.1	39.6	49.1	90.5
การประสานงาน	68.4	57.1	57.1	8.9	31.6	42.9	54	91.1
ความรู้พื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม	63	62.6	44.4	3.4	37	37.4	55.6	96.6
ผลกระทบสิ่งแวดล้อม	59.6	54.2	42.5	4.9	40.4	45.8	57.5	95.1

โดยสรุป สิ่งที่สำคัญที่สุดที่เป็นอุปสรรคและข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ งบประมาณ ในขณะที่ประเด็นปัญหาอื่น ๆ ซึ่งเป็นกลไกหรือกระบวนการที่เชื่อมต่อเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณในการพัฒนาไม่ได้อยู่ในลำดับความสำคัญมากนัก ผู้นำนักที่ให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาที่มีความเชื่อมโยงกันและระบบข้อมูลอยู่ในระดับที่น้อยมาก จากการวิเคราะห์ในภาพรวมสิ่งที่ชาวบ้านไม่ได้ให้ความสำคัญนั้นเป็นเรื่องที่ชาวบ้านยังขาดความรู้ความเข้าใจในสัดส่วนที่สูงมาก และเป็นสิ่งจำเป็นหรือเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน เช่น กลไกของการวางแผนต่าง ๆ การวางแผนและการจัดทำโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และจำนวนดังกล่าวมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นมากเมื่อมีการเปรียบเทียบระดับความรู้ระหว่างกลุ่มผู้นำอย่างเป็นทางการและประชาชนโดยทั่วไป

6.5 ความคาดหวังต่อองค์กร : ประสิทธิภาพและความสำเร็จ

ทัศนคติของประชาชนต่อหน่วยงานที่แก้ไขปัญหา

ประชากรกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นสอดคล้องกันทั้งในการจัดลำดับความสำคัญและในภาพรวมว่าหน่วยงานที่จะแก้ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ องค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนหรือพื้นที่มากที่สุดโดยเรียงลำดับจากองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และเทศบาล ฯลฯ ตามลำดับ สำหรับเทศบาลที่มีผู้เลือกน้อยมากเนื่องจากกลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาล และถึงแม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชนจะไม่ถูกเลือกว่าเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมในอันดับต้น ๆ แต่เมื่อดูตัวเลขในภาพรวมแล้วจะเห็นว่าชาวบ้านยังให้การยอมรับและเห็นความสำคัญในการทำงานในพื้นที่ของหน่วยงานทั้งสอง (ตารางที่ 23 และ 24)

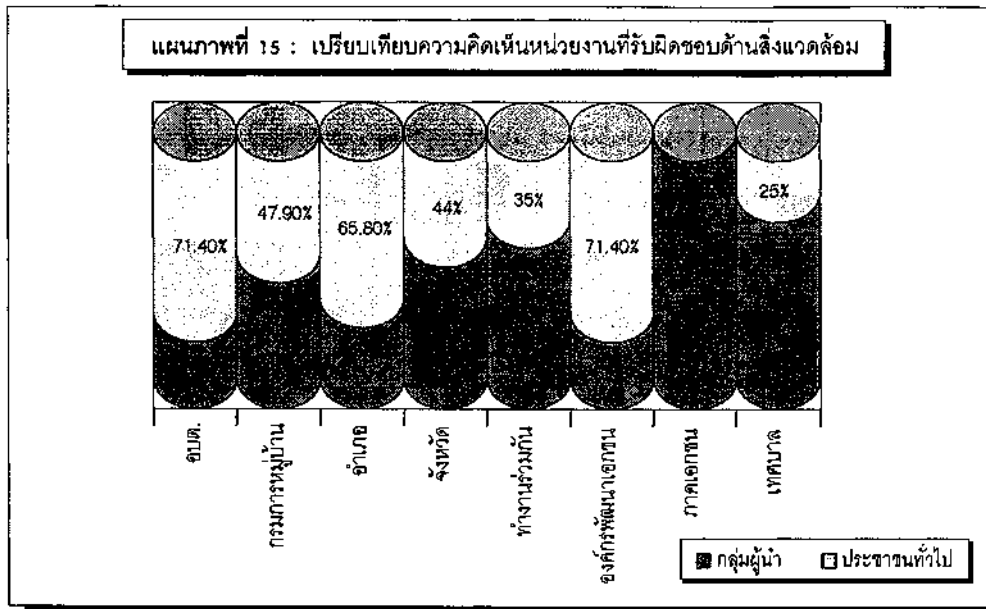
ตารางที่ 23 : ลำดับความสำคัญขององค์กรที่แก้ไขปัญหาได้ดี

องค์กร	ลำดับ ความ สำคัญ	จำนวน (คน)	ร้อยละ ของกลุ่ม ตัวอย่าง
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

ตารางที่ 24 : ภาพรวมองค์กรที่แก้ไขปัญหาได้ดี

องค์กร	ลำดับ ความ สำคัญ	จำนวน (คน)	ร้อยละ ของกลุ่ม ตัวอย่าง
องค์การบริหารส่วนตำบล	1	559	86.1
คณะกรรมการหมู่บ้าน	2	471	72.9
อำเภอ	3	345	53.2
จังหวัด	4	267	41.1
ทำงานร่วมกัน	5	215	33.1
องค์กรพัฒนาเอกชน	6	175	27
ภาคเอกชน	7	122	18.8
เทศบาล	8	99	15.3

เมื่อเปรียบเทียบความเห็นบุคคลสองกลุ่มตามตารางที่ 23 จะเห็นได้ชัดเจนว่า ในจำนวนกลุ่มประชากรร้อยละ 32.4 ที่เลือกอบต.เป็นลำดับแรกนั้น ประชาชนทั่วไปได้ให้ความไว้วางใจแก่อบต. ถึงประมาณร้อยละ 71 ในขณะที่ผู้นำอย่างเป็นทางการซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อกระบวนการพัฒนาในพื้นที่เลือกอบต.ประมาณร้อยละ 29 สำหรับคณะกรรมการหมู่บ้านและบทบาทจังหวัดนั้น สองกลุ่มมีความเห็นที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ยกเว้นการเลือกอำเภอซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ประชาชนให้ความสำคัญของอำเภอร้อยละ 65.8 ในขณะที่กลุ่มผู้นำเลือกร้อยละ 34 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนแล้วจะเห็นว่าประชาชนยังให้ความไว้วางใจในภารกิจมากกว่ากลุ่มผู้นำอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ ประชาชนทั่วไปไม่ได้ให้ความสำคัญกับภาคเอกชนเลย (แผนภาพที่ 15)



ระดับความพึงพอใจต่อประสิทธิภาพองค์กร

การที่ประชาชนในพื้นที่ศึกษาให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนและพื้นที่มากที่สุดในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นั้นมีความเชื่อมโยงกับระดับความคาดหวังของประชาชนต่อประสิทธิภาพหรือความสำเร็จของหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ กล่าวคือ ประชาชนให้ความสำคัญและยอมรับการทำงานของอบต.และคณะกรรมการหมู่บ้านในระดับความพึงพอใจที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่อยู่ไกลตัวออกไปตามลำดับ เช่น อำเภอ และจังหวัด เป็นต้น กล่าวในภาพรวม ประชาชนพึงพอใจและยอมรับผลการดำเนินงานในระดับดีและพอใจได้ของหน่วยงานในสัดส่วนที่สูงและเมื่อมีการเปรียบเทียบความเห็นของกลุ่มผู้นำและประชาชนทั่วไปในประเด็นดังกล่าว ข้อมูลที่ได้รับไม่ได้แสดงความแตกต่างกันมากนัก (ตารางที่ 25 และ 26)

ตารางที่ 25 : ระดับความคาดหวังของประชาชนต่อประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงาน

องค์กร	ดี		พอใช้		แย่มาก		ไม่ตอบ	
	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
องค์การบริหารส่วนตำบล	328	50.5	222	34.2	54	8.3	45	6.9
คณะกรรมการหมู่บ้าน	343	52.9	224	34.5	50	7.7	32	4.9
อำเภอ	289	44.5	176	71.6	44	6.8	140	21.6
จังหวัด	227	35	127	19.6	56	8.6	239	36.8
องค์กรพัฒนาเอกชน	103	15.9	105	16.2	56	9	382	58.9
ภาคเอกชน	68	10.5	75	11.6	76	11.7	430	66.3
เทศบาล	48	7.4	37	13.1	49	7.6	515	79.4

ตารางที่ 26 : เปรียบเทียบระดับความคาดหวังของประชาชนต่อประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงาน

องค์กร	กลุ่มผู้นำ			ประชาชนทั่วไป		
	ดี จำนวน (คน)	พอใช้ จำนวน (คน)	แย่มาก จำนวน (คน)	ดี จำนวน (คน)	พอใช้ จำนวน (คน)	แย่มาก จำนวน (คน)
องค์การบริหารส่วนตำบล	165	117	25	163	105	29
คณะกรรมการหมู่บ้าน	198	106	10	145	118	40
อำเภอ	144	72	10	145	104	34
จังหวัด	103	47	13	124	80	43
องค์กรพัฒนาเอกชน	63	44	23	40	61	36

ภารกิจของอบต.ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในเรื่องบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพบว่า บทบาทของอบต.ที่มีลำดับความสำคัญสูงสุด คือ การเสนอโครงการภายใต้แผนพัฒนาอำเภอ และให้ลำดับ

ความสำคัญในเรื่องการประสานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นลำดับสุดท้าย เมื่อพิจารณาจากภาพรวมโดยไม่ได้มีการลำดับความสำคัญแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่ หรือประมาณร้อยละ 78 เห็นว่า ภารกิจอันดับแรกของอบต.คือการจัดสรรงบประมาณ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ และการประสานขอความร่วมมือ ความเห็นชาวบ้าน การเสนอโครงการภายใต้แผนอำเภอ และหน้าที่ประสานงานกับ หน่วยงานของรัฐ ตามลำดับ (ตารางที่ 27 และ 28)

ตารางที่ 27 : บทบาทของอบต.ตามลำดับความสำคัญ ตารางที่ 28 : บทบาทของอบต.ใน ภาพรวม

องค์การ	ลำดับ ความสำคัญ	จำนวน (คน)	ร้อยละ ของกลุ่ม ตัวอย่าง	องค์การ	ลำดับ ความสำคัญ	จำนวน (คน)	ร้อยละ ของกลุ่ม ตัวอย่าง
เสนอโครงการภายใต้ แผนอำเภอ	1	246	37.9	จัดงบประมาณ สนับสนุน	1	507	78.1
จัดงบประมาณ สนับสนุน	2	103	15.9	ขอความร่วมมือ/ ความเห็นชาวบ้าน	2	485	74.7
ขอความร่วมมือ/ ความเห็นชาวบ้าน	3	88	13.6	เสนอโครงการภายใต้ แผนอำเภอ	3	484	74.6
ประสานงานกับ หน่วยงานของรัฐ	4	34	3.4	ประสานงานกับ หน่วยงานของรัฐ	4	453	69.8

การรับรู้เรื่องแผนสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่รับผิดชอบ

เมื่อมีการวัดระดับความเข้าใจหรือการรับรู้ของกลุ่มประชากรว่ามีแผน สิ่งแวดล้อมอยู่หรือไม่นั้น พบว่า ประมาณร้อยละ 57 หรือจำนวน 369 คน ทราบว่า มีแผนสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ประมาณร้อยละ 37 ไม่ทราบ ซึ่งในจำนวนดังกล่าวเมื่อ เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มบุคคลสองกลุ่ม พบว่า กลุ่มประชาชนทั่วไปไม่ทราบว่า มีแผนสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มผู้นำ ที่น่าสนใจเป็นอย่างมากคือ กลุ่มผู้นำ จำนวนถึง 102 คน หรือร้อยละ 42 ไม่ทราบว่า มีแผนสิ่งแวดล้อม (ตารางที่ 29 และ 30)

ตารางที่ 29 : ระดับความเข้าใจแผนสิ่งแวดล้อม

	จำนวน	ร้อยละ
ทราบ	369	56.9
ไม่ทราบ	241	37.1
ไม่ตอบ	39	6
รวม	649	100

ตารางที่ 30 : เปรียบเทียบระดับความเข้าใจแผนสิ่งแวดล้อม

	กลุ่มผู้นำ		ประชาชนทั่วไป	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ทราบ	206	55.8	163	44.2
ไม่ทราบ	102	42.3	139	57.7

เมื่อวิเคราะห์ระดับความคาดหวังของประชาชนต่อหน่วยงานที่สามารถตอบสนองหรือให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณและประสบความสำเร็จในการดำเนินงานในพื้นที่ได้มากที่สุดโดยจัดลำดับความสำคัญหนึ่งถึงห้า⁴ พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ตอบคำถามและจัดลำดับความสำคัญได้ให้ความสำคัญสูงสุดกับกลไกของแผนพัฒนาตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มากที่สุดและให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาอำเภอ แผนสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชนในลำดับความสำคัญรองลงมาตามลำดับ และถึงแม้ว่าแม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชนจะไม่ถูกเลือกว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญลำดับแรก แต่เมื่อดูตัวเลขในภาพรวมแล้ว ชาวบ้านยังให้การยอมรับความสำคัญขององค์กรทั้งสองว่าเป็นหน่วยงานที่สามารถเข้าถึงและแก้ไขปัญหาให้ประสบความสำเร็จได้ (ตารางที่ 31)

ในขณะเดียวกัน เมื่อมีการเปรียบเทียบข้อมูลของบุคคลทั้งสองกลุ่มแล้ว จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของประชาชนทั่วไปให้การยอมรับกลไกที่สนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวสูงกว่ากลุ่มผู้นำอย่างเป็นทางการในทุกด้าน เช่น ประชาชนเลือกแผนพัฒนาตำบลร้อยละ 55 และกลุ่มผู้นำร้อยละ 45 ตามลำดับ (ตารางที่ 32)

⁴ คำนวณจากผู้ตอบแบบสอบถามที่จัดลำดับความสำคัญที่ 1 - 5 จากจำนวน 369 คนที่ทราบว่ามีความเข้าใจสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 31 : ลำดับความสำคัญหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จ

ตารางที่ 32 : เปรียบเทียบหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จ

กลไกแก้ไขปัญหา	ลำดับ ความ สำคัญ	จำนวน (คน)	ร้อยละ ของกลุ่ม ตัวอย่าง	กลไกแก้ไขปัญหา	กลุ่มผู้นำ		ประชาชนทั่วไป	
					จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
แผนพัฒนาตำบล	1	311	84.2	แผนพัฒนาตำบล	140	45	171	55
แผนพัฒนาอำเภอ	2	274	74.3	แผนพัฒนาอำเภอ	122	45	152	55
แผนสิ่งแวดล้อม	3	231	62.6	แผนสิ่งแวดล้อม	99	43	132	57
องค์กรพัฒนาเอกชน	4	135	36.5	องค์กรพัฒนาเอกชน	65	48	70	52
ภาคเอกชน	5	120	32.5	ภาคเอกชน	57	48	63	52

โดยสรุป องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับสูงสุดจากประชาชนทั้งในด้านความคาดหวังขององค์กร ประสิทธิภาพ และผลสำเร็จ ในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชนถึงแม้ว่าจะไม่ได้ถูกเลือกในระดับต้น ๆ เหมือนกับองค์กรทางราชการอื่น ๆ แต่ก็สามารถชี้ให้เห็นศักยภาพและการยอมรับจากประชาชนในระดับหนึ่งที่สามารถเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานในพื้นที่ได้ และเมื่อมีการเปรียบเทียบระดับความคาดหวังของกลุ่มตัวอย่างต่อประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานพบว่าไม่มีความแตกต่างมากนักในระดับความคิดเห็นของบุคคลสองกลุ่ม ยกเว้นสัดส่วนการรับรู้เกี่ยวกับแผนสิ่งแวดล้อมซึ่งปรากฏว่า ชาวบ้านมีระดับการรับรู้ต่ำกว่ากลุ่มผู้นำในสัดส่วนที่สูงมาก อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้นำจำนวนมากซึ่งมีบทบาทในการพัฒนาชุมชนและการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานราชการไม่รู้ว่ายังมีแผนสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการวางแผนจากส่วนกลางที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมทั้ง ขาดการเผยแพร่ให้ความรู้ ความเข้าใจ แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้นำชุมชนซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่

6.6 พหุภาคีกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความร่วมมือของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

จากตารางที่ 33 จะเห็นได้ว่าชาวบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลายด้านนับตั้งแต่การเสนอปัญหาการให้ข้อมูล การวางแผน การตัดสินใจและการดำเนินร่วมกันในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนค่อนข้างสูง โดยที่ ให้ความสำคัญสูงสุดกับการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมกันหรือประมาณร้อยละ 57 ในขณะที่การไม่ให้ความร่วมมือและการต่อต้านจะมีสัดส่วนน้อยลงตามลำดับ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าชาวบ้านประมาณร้อยละ 32 ยังไม่ให้ความสนใจมากนักในการนำเสนอปัญหาของชุมชนซึ่งเชื่อมโยงถึงประเด็นการวางแผนและการร่วมให้ข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหาชุมชน ในทัศนคติการต่อต้าน กลุ่มตัวอย่างยังเห็นว่าชาวบ้านมีระดับการต่อต้านอยู่บ้าง เช่นมีการต่อต้านการทำงานร่วมกันประมาณร้อยละ 20

ตารางที่ 33 : ระดับความร่วมมือของชาวบ้านในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

ประเด็นความร่วมมือ	ดี		ไม่ค่อยให้ความร่วมมือ		ต่อต้าน		ไม่ตอบ	
	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
การเสนอปัญหา	368	56.7	211	32.5	32	5	38	5.9
การให้ข้อมูล	356	54.9	154	23.7	41	6.3	98	15.1
การวางแผนร่วมกัน	310	47.8	164	25.3	49	7.5	126	19.4
การตัดสินใจร่วมกัน	292	45	137	21.1	49	7.5	171	26.3
การดำเนินงานร่วมกัน	302	46.5	128	19.7	51	7.9	168	25.9

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบกลุ่มคน 2 กลุ่มถึงประสิทธิภาพและความเข้มแข็งการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ (คำนวณจากเฉพาะผู้ที่ตอบแบบสอบถาม) พบว่า จำนวนคนที่เข้าร่วมกิจกรรมในพื้นที่ได้รับคะแนนสูงสุดหรือ

ประมาณ ร้อยละ 57 ลำดับรองลงไปในเรื่องเวลาที่อุทิศ การร่วมออกแสดงความคิดเห็น ฯลฯ ตามลำดับ และการแสดงความคิดเห็นในเรื่องความรู้ที่จำเป็นแก่ชุมชน จะอยู่ในลำดับท้ายสุด เกณฑ์ความพึงพอใจในระดับพอใช้ได้หรือปานกลาง ในภาพรวม อยู่ระหว่างประมาณร้อยละ 29.6 ถึงประมาณร้อยละ 40.8 สัดส่วนที่ตอบว่าการมีส่วนร่วมไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เข้มแข็งมีสัดส่วนที่น้อยมาก โดยภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี (ตารางที่ 34)

ตารางที่ 34 : ประสิทธิภาพและความเข้มแข็งการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเด็นความร่วมมือ	ดี		พอใช้ได้		ไม่ดี	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
จำนวน (คน) ที่ร่วมมือ	367	56.5	192	29.6	23	3.5
เวลาที่อุทิศ	266	50.2	224	34.5	36	5.5
การร่วมออกความเห็น	337	51.9	216	33.3	30	4.6
การร่วมตัดสินใจ	289	44.5	232	35.7	31	4.8
การร่วมดำเนินการ	274	42.2	241	37.1	31	4.8
การร่วมติดตามตรวจสอบ	204	31.4	240	37	79	12.2
ความหลากหลายของสมาชิก	224	42.8	244	37.6	27	4.2
การประสานงาน	248	38.2	243	37.4	33	5.1
การบริหารจัดการ	196	30.2	237	36.5	51	7.9
ความรู้ในเรื่องที่จำเป็น	173	26.7	265	40.8	48	7.4

จากตารางที่ 35 (คำนวณเฉพาะผู้ที่ตอบแบบสอบถาม) เมื่อมีการเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคคลสองกลุ่ม พบว่า ทั้งสองกลุ่มที่ตอบว่าดีและพอใช้ได้มีความคิดเห็นที่ไม่มีความแตกต่างกันในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ยกเว้นในกรณีที่ตอบว่าระดับการมีส่วนร่วมแย่ จะเห็นได้ว่าทัศนคติของประชาชนทั่วไป มีสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มผู้นำมากในเกือบทุกกิจกรรม ยกเว้นกิจกรรมความร่วมมือเรื่อง การประสานงาน

ตารางที่ 35 : เปรียบเทียบทัศนคติประสิทธิภาพและความเข้มแข็งการมีส่วนร่วม
ของประชาชน

ประเด็นความร่วมมือ	กลุ่มผู้นำ			ประชาชนทั่วไป		
	ดี ร้อยละ	พอใช้ได้ ร้อยละ	ไม่ดี ร้อยละ	ดี ร้อยละ	พอใช้ได้ ร้อยละ	ไม่ดี ร้อยละ
จำนวน (คน)	45.2	55.2	21.7	54.8	44.8	78.3
เวลาที่อุทิศ	39.4	52.2	47.2	60.6	47.8	52.8
การร่วมออกความเห็น	51.3	48.1	26.7	48.7	51.9	73.3
การร่วมตัดสินใจ	48	50.4	19.4	52	49.6	80.6
การร่วมดำเนินการ	49	48.1	35.5	51	51.9	64.5
การร่วมติดตามตรวจสอบ	47.5	48.8	38	52.5	51.3	62
ความหลากหลายของสมาชิก	37	50	37	63	50	63
การประสานงาน	42	49.4	54.5	58	50.6	45.5
การบริหารจัดการ	44	46	37.3	56	54	62.7
ความรู้ในเรื่องที่จำเป็น	41	44.9	45.8	59	55.1	54.2

บทบาทหน่วยงานของรัฐในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหา

ทัศนะของกลุ่มตัวอย่างค่อนข้างมีความหลากหลายในความช่วยเหลือของรัฐในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศึกษา กล่าวคือ การให้องค์ความรู้ที่ดีแก่ชุมชนได้รับการยอมรับจากประชาชนมากที่สุดหรือร้อยละ 45.3 การจัดสรรงบประมาณ การประสานงาน และการอำนวยความสะดวก เป็นลำดับรองลงมาตามลำดับ ในขณะที่ประชาชนประมาณร้อยละ 30 ยังเห็นว่าการอำนวยความสะดวกยังเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานแก้ไขปัญหา ร้อยละ 28 เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณของรัฐยังไม่ดีต่อการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา และการประสานงานจากหน่วยงานของรัฐยังไม่ดีนักหรือร้อยละ 18.5 ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างยังเห็นว่าการสนับสนุนจากรัฐในประเด็นต่าง ๆ อยู่ในเกณฑ์ใช้ได้ในสัดส่วนตั้งแต่ร้อยละ 26 - 33 (ตารางที่ 36)

ตารางที่ 36 : การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ

ประเด็นการสนับสนุน	ดี		พอใช้ได้		ไม่ดี		ไม่ตอบ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
การจัดสรรงบประมาณ	235	36.2	181	27.9	182	28.1	51	7.9
การให้องค์ความรู้	294	45.3	179	27.6	100	15.4	76	11.7
การประสานงาน	223	34.4	214	33	120	18.5	92	14.2
การอำนวยความสะดวก	193	29.7	201	31	127	29.6	128	19.7
การให้คำปรึกษา	242	26.5	171	26.3	100	15.4	136	21

เมื่อมีการเปรียบเทียบระหว่างบุคคลทั้งสองกลุ่มในประเด็นการสนับสนุนและความร่วมมือจากภาครัฐแล้ว พบว่า ทั้งสองกลุ่มมีความคิดเห็นที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ยกเว้นในกรณี การให้องค์ความรู้ การอำนวยความสะดวก และการให้คำปรึกษาหรือซึ่งกลุ่มประชาชนทั่วไปมีความเห็นที่แตกต่างจากกลุ่มผู้นำในสัดส่วนที่แตกต่างกันมาก (ตารางที่ 37)

ตารางที่ 37 : เปรียบเทียบทัศนคติการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ

ประเด็นการสนับสนุน	กลุ่มผู้นำ			ประชาชนทั่วไป		
	ดี	พอใช้ได้	ไม่ดี	ดี	พอใช้ได้	ไม่ดี
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ
การจัดสรรงบประมาณ	48.9	48.1	52.7	51.1	51.9	47.3
การให้องค์ความรู้	56.1	48.6	33	43.9	51.4	67
การประสานงาน	56.1	48.4	52.3	48.4	52.3	55
การอำนวยความสะดวก	49.7	46.3	37	50.3	53.7	63
การให้คำปรึกษา	57.4	42.1	29	42.6	57.9	71

บทบาทองค์กรพัฒนาเอกชน

การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ศึกษามีทั้งหมด 10 องค์กร เช่น UNICEF กลุ่มเครือข่ายอาจารย์เสนาห์ วิชัยวงศ์ และองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อ

การปลูกป่า ฯลฯ ซึ่งแต่ละองค์กรมีกิจกรรมที่หลากหลายตามชนิดและประเภท เช่น ด้านสุขภาพ สมุนไพรพื้นบ้าน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมอาชีพทางการเกษตร การพัฒนาแหล่งน้ำ และการปลูกป่าซึ่งพื้นที่ดำเนินการอยู่ในเขตชนบททั้งหมด กลุ่มประชาชนทั่วไปรับรู้ถึงการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนมากกว่ากลุ่มผู้นำ อย่างไรก็ตามเมื่อดูข้อมูลจากผู้ตอบแบบสอบถามแล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่ามีผู้รับรู้ถึงการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวนี้้อยมากหรือประมาณเพียงจำนวน 44 คน หรือร้อยละ 7 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในเชิงพื้นที่และการรับรู้ของประชาชนทั่วไปมีวงจำกัดมาก (ตารางที่ 38)

ตารางที่ 38 : บทบาทและกิจกรรมองค์กรพัฒนาเอกชน

จำนวนองค์กร ที่ทำงานในพื้นที่	กิจกรรม (จำนวน)	เขตพื้นที่ดำเนินการ	เปรียบเทียบการรับรู้การดำเนินงานของ NGO			
			กลุ่มผู้นำ		ประชาชนทั่วไป	
			จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
10	10	องค์กรบริหารส่วนตำบล	17	38.6	27	61.4

โดยสรุป การวิเคราะห์ภาพรวมของพหุภาคีกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสรุปได้ว่าประสิทธิภาพและความเข้มแข็งของประชาชนในกระบวนการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนในกิจกรรมต่าง ๆ มีภาพออกมาในลักษณะค่อนข้างดี ถึงแม้ว่าจะมีระดับการต่อต้านของประชาชนแต่ก็ไม่มากนัก อย่างไรก็ตามในขณะที่ประชาชนจะยอมรับว่าทางราชการได้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานบ้างในระดับปานกลาง ในทำนองเดียวกับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในด้านพื้นที่ยังมีวงจำกัด ประชาชนขาดการรับรู้ทำให้ไม่สามารถเป็นปัจจัยเกื้อหนุนและเสริมความแข็งแกร่งให้กับประชาชนและรัฐในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง

6.7 ความรู้และการมีส่วนร่วมในระบบแผน

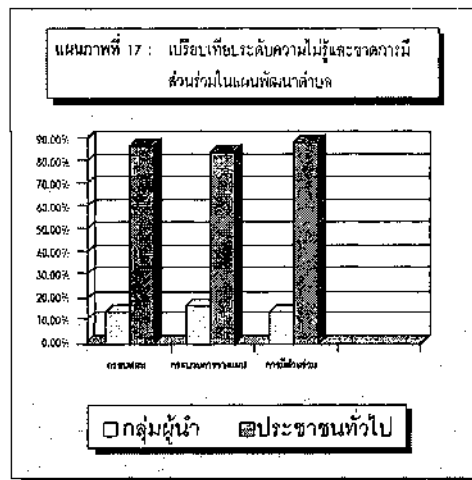
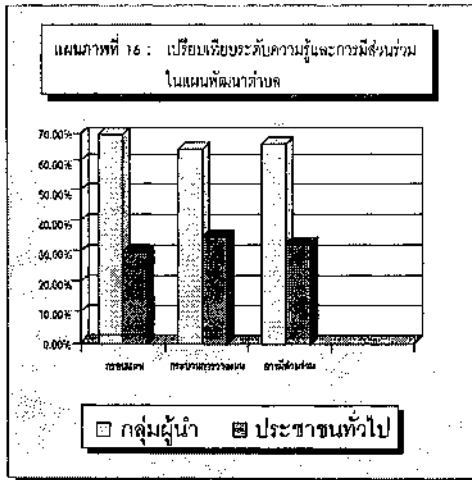
ความรู้และการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาตำบล

การวิเคราะห์ข้อมูลด้านความรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบและกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลซึ่งเป็นแผนที่ใกล้ชิดและมีผลกระทบต่อชุมชนมากที่สุดพบว่า ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเข้าใจในกรอบหรือทิศทาง การพัฒนาและกระบวนการวางแผนไม่มากนักหรือประมาณร้อยละ 46 และ 31 ตามลำดับ และเข้าไปมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาตำบลในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับระดับความรู้ในเรื่องของแผนหรือร้อยละ 45.6 และกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 32 - 38 ไม่มีส่วนรับรู้หรือมีส่วนร่วมต่อการวางแผนพัฒนาตำบลเลย (ตารางที่ 39)

ตารางที่ 39 : ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนพัฒนาตำบล

ประเด็น	ทราบ		ไม่ทราบ		ไม่ตอบ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
กรอบของแผน	298	45.9	228	35.1	19
กระบวนการจัดทำแผน	200	30.8	250	38.8	30.4
การมีส่วนร่วมวางแผน	296	45.6	208	32	22.3

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มคน 2 กลุ่ม จากตัวเลขตามตารางที่ 39 ที่ประชาชนตอบว่าทราบ สัดส่วนของกลุ่มผู้นำจะมีความรู้ในกรอบ ขั้นตอน และการมีส่วนร่วมมากกว่าประชาชนทั่วไปมาก และเมื่อเปรียบเทียบความเห็นของทั้งสองกลุ่มที่ตอบไม่ทราบเรื่องแผนพัฒนาตำบลและการมีส่วนร่วม พบว่า กลุ่มผู้นำไม่มีความรู้เรื่องกรอบและขั้นตอนการจัดทำแผนถึงประมาณร้อยละ 13 และ 16 ตามลำดับ และสัดส่วนดังกล่าวจะเพิ่มสูงขึ้นมากในกลุ่มประชาชนทั่วไป เช่น ประชาชนทั่วไปประมาณร้อยละ 88 ยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างสิ้นเชิงต่อการวางแผนพัฒนาตำบล ในขณะที่กลุ่มผู้นำเองขาดการมีส่วนร่วมถึงร้อยละ 13 (แผนภาพที่ 16 และ 17)

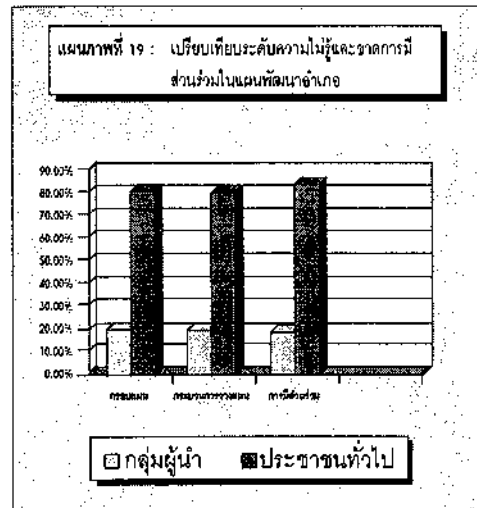
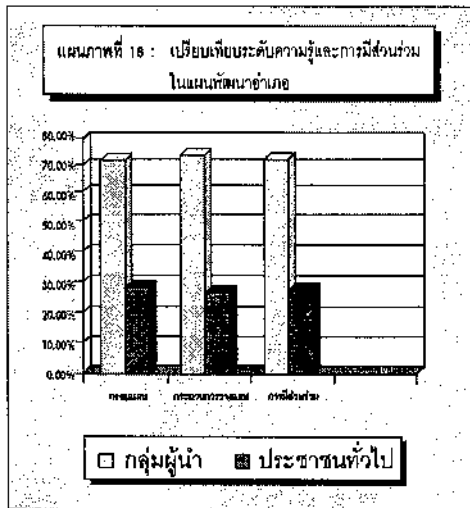


ความรู้และการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาอำเภอ

แผนพัฒนาอำเภอเป็นแผนที่ไกลตัวจากประชาชนมากกว่าแผนพัฒนาตำบล ด้วยเหตุดังกล่าวระดับความรู้ในกรอบ กระบวนการวางแผน และการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีจำนวนน้อยลง คือ มีเพียงประมาณร้อยละ 22, 16 และ 21 ตามลำดับ และประชาชนในพื้นที่ที่ไม่รู้และขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนอำเภอมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น เช่น ในเรื่องกรอบ ของแผนประมาณร้อยละ 46 (ตารางที่ 40) และเมื่อเปรียบเทียบระดับความรู้และไม่รู้ของกลุ่มผู้นำและประชาชนทั่วไป รวมทั้งการมีส่วนร่วมในแผนแล้วจะพบว่า กลุ่มผู้นำมีระดับความรู้สัดส่วนที่สูงกว่าประชาชนทั่วไปมาก และในทำนองตรงกันข้ามประชาชนทั่วไปมีความไม่รู้ในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มผู้นำ (แผนภาพที่ 18 และ 19)

ตารางที่ 40 : 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

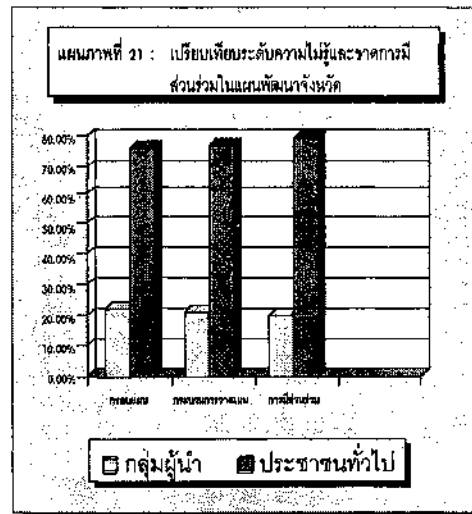
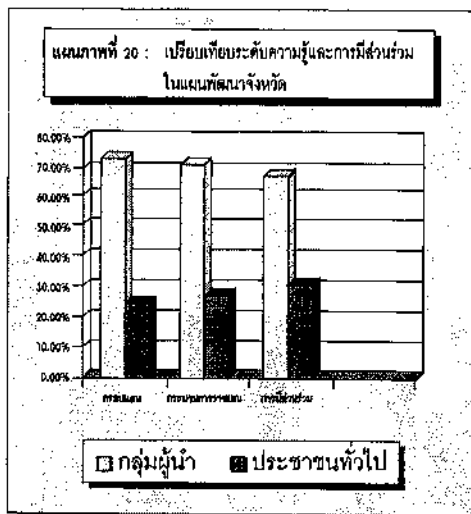


ความรู้และการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาจังหวัด

ความรู้ในกรอบและกระบวนการวางแผนและการมีส่วนร่วมของกลุ่มตัวอย่างในเรื่องแผนพัฒนาจังหวัดเป็นไปทิศทางเดียวกับแผนพัฒนาอำเภอ โดยมีแนวโน้มระดับองค์ความรู้และการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาจังหวัดที่มีสัดส่วนน้อยลงตามลำดับ ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกันกับการไม่รู้และการไม่มีส่วนร่วมในแผนพัฒนาจังหวัดที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น เช่น ประชาชนไม่ทราบถึงกรอบและกระบวนการจัดทำแผนประมาณร้อยละ 51 และขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผนร้อยละ 46 (ตารางที่ 41) และในภาพรวมกลุ่มผู้นำมีระดับความรู้และการมีส่วนร่วมในแผนจังหวัดมากกว่าประชาชนทั่วไปมาก (แผนภาพที่ 20 และ 21)

ตารางที่ 41 : 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



ความรู้และการมีส่วนร่วมในแผนสิ่งแวดล้อม

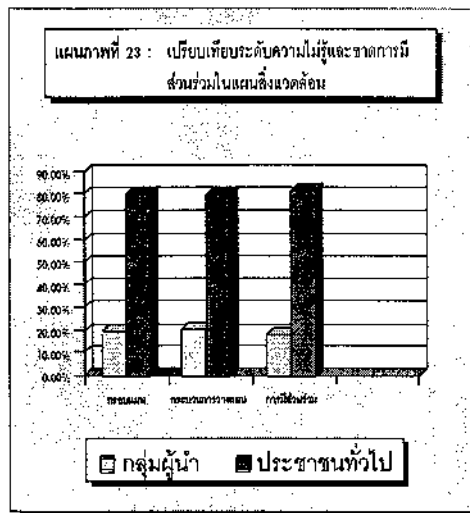
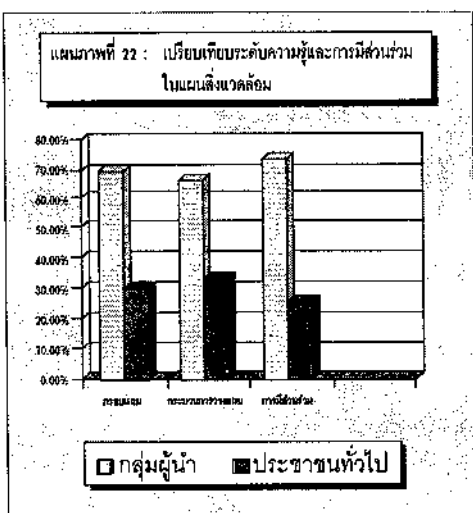
แผนสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกของระบบแผนที่สำคัญต่อการสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน แต่จากการรวบรวมข้อมูล พบว่า ประชาชนไม่ถึงร้อยละยี่สิบมีความรู้เรื่องกรอบหรือทิศทางของแผน กระบวนการจัดทำแผน และมีส่วนร่วมต่อการจัดแผนสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เกือบร้อยละ 50 ไม่มีระดับความรู้ในเรื่องกรอบ กระบวนการวางแผน และบทบาทในการมีส่วนร่วมในแผนสิ่งแวดล้อมเลย (ตารางที่ 42)

ตารางที่ 42 : 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

ผลจากการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มผู้นำและประชาชนทั่วไปในกิจกรรมดังกล่าว พบว่า ระดับความรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มผู้นำมีความ

แตกต่างกันเป็นอย่างมาก เช่น ในภาพรวมกลุ่มประชาชนที่ตอบว่ารู้ในเรื่องกรอบแผนสิ่งแวดล้อมมีประมาณร้อยละ 30 ในขณะที่กลุ่มผู้นำรู้ประมาณร้อยละ 70 ซึ่งช่องว่างดังกล่าวเป็นไปได้ทั้งทางเดียวกันกับกระบวนการจัดทำแผนและการมีส่วนร่วมของกลุ่มบุคคลทั้งสองกลุ่ม และเป็นไปในแนวทางเดียวกับเรื่องการไม่รู้และการไม่มีส่วนร่วมแผนสิ่งแวดล้อมจังหวัด (แผนภาพที่ 22 และ 23)



โดยสรุป ประชาชนในพื้นที่ศึกษามีระดับความรู้เรื่องกรอบ กระบวนการจัดทำแผนและการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาตำบลมากที่สุด ลำดับรองลงไปคือแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนสิ่งแวดล้อมตามลำดับ ระดับความรู้และการมีส่วนร่วมดังกล่าวมีความแตกต่างอย่างมากระหว่างกลุ่มผู้นำอย่างเป็นทางการและประชาชน อย่างไรก็ตามสัดส่วนกลุ่มผู้นำเองยังไม่มีความรู้และไม่มีส่วนร่วมต่อระบบแผนทั้งสิ้นในสัดส่วนที่ค่อนข้างมาก ถึงแม้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้ต้องเกี่ยวข้องและภาระหน้าที่โดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่



บทวิเคราะห์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการ

1 บทนำ

กรอบการวิเคราะห์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบลประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลักซึ่งมีความเชื่อมโยงและนำไปสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระดับชุมชน คือ

- แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน
- กลไกสนับสนุนต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายและการนำแผนไปสู่การปฏิบัติภายใต้ระบบแผนที่สนับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชน
- ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา
- แนวความคิดในการทำงานร่วมกันแบบมีส่วนร่วมจากภาครัฐ ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคเอกชน และ
- แนวทางการจัดการขยะชุมชน

อย่างไรก็ตาม การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลในเบื้องต้นถึง สถานภาพการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศึกษา 3 ตำบล ได้ข้อค้นพบและข้อเท็จจริงในปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการนำนโยบายด้านต่าง ๆ รวมทั้งแนวคิดในการบูรณาการ หรือการคิดและแก้ไขปัญหายังเป็นองค์รวม และแนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่เชื่อมโยงกับปัญหาแบบพื้นที่ - หน้าที่ - การมีส่วนร่วม หรือ A - F - P ที่รัฐคาดหวังให้หน่วยงานต่าง ๆ ในฐานะหน่วยงานปฏิบัติและชุมชนให้มีการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน ยังคงเป็นประเด็นที่ห่างไกลจากความคาดหวังตามแนวนโยบายของประเทศ ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์ในรายละเอียดและความเชื่อมโยงของแต่ละประเด็นต่อไป

2 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน

การแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานหรือแบบองค์รวมที่มีแนวทางการแก้ไขโดยการเชื่อมโยงประเด็นที่สำคัญ ๆ เข้าด้วยกัน ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ และกำหนดแนวทางหรือยุทธศาสตร์การดำเนินงานยังคงเป็นประเด็นที่อบต.ในพื้นที่ศึกษาให้ความสำคัญไม่มากนัก การดำเนินการที่ผ่านมาส่วนใหญ่จึงเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือปัญหาเร่งด่วนของชุมชน เพราะจากข้อมูลที่ได้รับชี้ให้เห็นว่าประชาชนให้ความสำคัญกับการขาดแคลนงบประมาณเป็นประเด็นความสำคัญของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนมากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อมีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้วจะเห็นได้ว่าเงินไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดในการพัฒนา หากแต่อยู่ที่กระบวนการและวิธีการได้มาของเงินมากกว่า ซึ่งหมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของคนในชุมชนและความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลหรือเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาที่ดีขึ้นของชุมชน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ประชาชนยังให้ความสนใจน้อยมาก เพราะประชาชนในพื้นที่ศึกษาให้ความสำคัญกับประเด็นหลัก ๆ ที่มีความเกี่ยวเนื่องต่อความสำเร็จของการดำเนินงานน้อยมาก เช่น ความรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาและ

การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมหรือทัศนียภาพในเรื่องของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความเชื่อมโยงกันซึ่งต้องมีการศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบ รวมทั้งการเขียนหรือจัดทำข้อเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ การประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาและความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ และระบบข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ในการเลือกและจัดลำดับความสำคัญของโครงการ เป็นต้น

แนวโน้มในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศึกษาดังกล่าว เป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นว่าทิศทางและแนวทางในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อบต. ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งคาดหวังให้อบต. เป็นหน่วยงานหลักอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของชุมชนมากที่สุด ต้องหันกลับมาทบทวนและประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วงที่ผ่านมาเพื่อที่จะหากกลยุทธ์ที่เหมาะสมและกำหนดเป็นแนวทางและมาตรการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

3 กลไกระบบแผนและการประสานแผน

กลไกสนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อบต. มีประเด็นในการวิเคราะห์หลายประการซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกัน ดังนี้

- การประสานแผนงาน/โครงการของส่วนราชการระดับอำเภอกับอบต. ซึ่งแม้ว่าจะมีการประสานงานกันเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานกับโครงการที่อบต. ทำ แต่ระดับการรับรู้ยังมีวงจำกัดอยู่ เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ขาดกระบวนการมีส่วนร่วม การรับรู้และรับทราบจากประชาชนในพื้นที่ ยังผลให้แผนงาน/โครงการที่ออกมาเป็นการดำเนินการจากทางราชการเพียงฝ่ายเดียว มิใช่การประสานแผนงาน/โครงการตามกรอบนโยบายของรัฐแต่อย่างใด

- อบต.ให้ความสำคัญกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ แต่แผนงาน/โครงการพัฒนาในพื้นที่ที่ใช้งบประมาณของอบต.ไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาโดยยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งถึงแม้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อคน และชุมชนอย่างกว้างขวาง และจากข้อมูลที่ได้รับชี้ให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่ากลุ่มปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อชุมชนมีความหลากหลายและมีความสำคัญในลำดับต้น ๆ เช่น ขยะ มลพิษทางเสียง น้ำเสีย ฝุ่นละออง เป็นต้นนั้น ถึงแม้ว่าจะยังไม่ผลกระทบอย่างรุนแรงในปัจจุบันแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกชุมชน ในประเด็นดังกล่าว จำเป็นที่อบต.หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- การเสนอแผนงาน/โครงการโดยอบต. เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ภายใต้ระบบกนภ.และแผนสิ่งแวดล้อมยังขาดความชัดเจน เนื่องจากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบและประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ ของกรอบนโยบาย ทำให้ตำบลขาดโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุน งบประมาณในโครงการพัฒนา¹ แต่ยังคงพึ่งพิงการทำงานภายใต้กรอบ และงบประมาณของตนเองซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดเพื่อการจัดสรร ทรัพยากรให้กับความต้องการพัฒนาในแต่ละหมู่บ้าน
- ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขาดโอกาสในการขอรับการสนับสนุนภายใต้ระบบ แผนที่สำคัญ คือ เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในอบต.และประชาชนยังขาด ความรู้ในขั้นตอนและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับแผนภายใต้ระบบ กนภ.และแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงขีดความสามารถในการ จัดทำแผน การเขียนโครงการ และการประสานแผนที่ขอรับการสนับสนุน งบประมาณ และจากข้อมูลที่ได้รับชี้ให้เห็นว่าประชาชนทั่วไปยังมี

¹ ดูหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ในภาคผนวกที่ 8

ระดับความรู้ดังกล่าวน้อยกว่ากลุ่มผู้นำมากซึ่งอาจเป็นเพราะยังไม่มีโอกาสได้รับการอบรมด้านสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากนัก นอกจากนี้ ยังมีประชาชนและกลุ่มผู้นำบางส่วนยังไม่รู้ว่ามีแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดและอำเภอซึ่งจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่

- ในขณะเดียวกัน อบต. ซึ่งมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ แต่ข้อจำกัดดังกล่าวสามารถทำให้เป็นโอกาสได้ถ้ามีการเรียนรู้อย่างจริงจังและแสวงหาโอกาสในเชิงรุกโดยการประสานการดำเนินงานอย่างจริงจังกับส่วนราชการในระดับอำเภอและจังหวัดเพื่อขอรับการสนับสนุนภายใต้ระบบแผนที่มียู

อบต.กับการพัฒนาการท่องเที่ยว

องค์การบริหารส่วนตำบลเขากอบ อ. ห้วยยอด จ. ตรัง ได้รับงบประมาณจากกรมโยธาธิการประมาณ ๕ ล้านบาทมาปรับปรุงท่าทะเลที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัด เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเที่ยวปีละจำนวนมาก งบประมาณจำนวนดังกล่าวจะนำไปปรับปรุงคอนกรีตรอบเกาะ สร้างศาลาที่พักผู้โดยสาร และปรับปรุงบันไดสำหรับนักท่องเที่ยวที่จะลงเรือไปชมท่าทะเล ซึ่งการปรับปรุงและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวดังกล่าวยังมีผลพลอยได้ให้กับประชาชนในท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้นในการจำหน่ายอาหาร สินค้าที่ระลึก อย่างไรก็ตามการอนุรักษ์และรักษาสภาพแวดล้อมบริเวณท่าทะเลให้มีสภาพที่ดีจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 25 สิงหาคม 2542

4 ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

การวางแผนในพื้นที่อบต. โดยเฉพาะในพื้นที่ศึกษา ไม่มีการนำระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาซึ่งมีอยู่แล้วในปัจจุบัน คือ จปฐ. และ กชช 2 ค มาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนและเป็นกลไกในกระบวนการตัดสินใจ การวางแผนโครงการ และการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ จากข้อมูลที่ได้รับเป็นตัวบ่งชี้ถึงการไม่ให้ความสำคัญกับระบบข้อมูลดังกล่าว กล่าวคือ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจได้ถูกเลือกเป็นความสำคัญลำดับที่ห้า และมีผู้เลือกตอบเพียงร้อยละ 1.5 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด รวมทั้ง การขาดความต่อเนื่องที่จะพัฒนาและปรับปรุงข้อมูลดังกล่าวให้มีความทันสมัย ดังนั้นปัญหาดังกล่าว ยังคงเป็นอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับปัญหาของชุมชนอย่างแท้จริง

5 การทำงานร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานของอบต. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรภายในชุมชนยังประสบปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อมหลายประการคือ

- ขาดการแสวงหาแนวร่วมจากองค์กรที่มีประสบการณ์ในการวางแผนและการประสานแผนการพัฒนาตำบล ที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด เช่น คปต. ซึ่งเปรียบเสมือนองค์กรที่ปรึกษาที่ประกอบด้วยหน่วยงานจากภาครัฐและเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาการพัฒนาชุมชน ระบบข้อมูล การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนภายใต้ระบบกนก. ทำให้แผนการพัฒนาดำบลไม่ครอบคลุม ชัดเจน และขาดโอกาสในการขอรับการสนับสนุนจากส่วนราชการ

- พื้นที่ส่วนใหญ่ยังขาดการสนับสนุนการทำงานจากกลุ่มอนุรักษ์และกลุ่มนักวิชาการ ในการขับเคลื่อนหรือนำพาชุมชนไปสู่การพัฒนาที่ดีขึ้น กลุ่มอนุรักษ์ยังมีบทบาทและขอบเขตพื้นที่จำกัด การรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนกับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนยังมีวงจำกัดมาก อย่างไรก็ตาม ประชาชนเองให้การยอมรับต่อบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นอย่างมาก และทัศนคติการยอมรับบทบาทดังกล่าวประชาชนทั่วไปมีมากกว่ากลุ่มผู้นำอย่างเป็นทางการ ในขณะเดียวกัน นักวิชาการยังมีบทบาทน้อยมากในการสนับสนุนงานวิชาการให้กับชุมชนหรืออบต. ซึ่งเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของชุมชนในการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ
- ระดับการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับกลุ่มอนุรักษ์หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ยังมีความขัดแย้งต่อทิศทาง แนวทาง กระบวนการพัฒนา และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาในพื้นที่ชุมชน
- ขาดการแสวงหาแนวร่วมหรือพันธมิตรจากองค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านและประสบการณ์ด้านสาธารณสุขมูลฐานและงานมวลชน เช่น อสม. เพื่อเป็นองค์กรที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานด้านสาธารณสุขมูลฐานที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูลประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ และการเสนอแนวทางการจัดการเกี่ยวกับการจัดการขยะชุมชนอย่างถูกสุขลักษณะต่อชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งเป็นองค์กรที่ปรึกษาของอบต. ในการสนับสนุน ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหา

6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมพัฒนาชุมชนของกลุ่มเป้าหมายอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี เช่น ในประเด็น

การวางแผนร่วมกันประมาณร้อยละ 48 ตอบว่าดี ระดับของการไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านมีสัดส่วนที่น้อยมาก อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวยังมีความขัดแย้งกับการสัมภาษณ์ในเชิงลึกกับประชาชนและผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้องซึ่งพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล แผนภายใต้ระบบกกน. และแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยทั่วไปประชาชนจะให้ความสำคัญกับโครงการที่ตนเองได้รับผลประโยชน์โดยตรง ข้อมูลดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้รับจากการวิเคราะห์แบบสอบถาม ซึ่งประชาชนจำนวนมากไม่เคยมีบทบาทหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนสิ่งแวดล้อมเลย โดยสัดส่วนจะเพิ่มขึ้นไปตามลำดับจากแผนที่ใกล้ตัวที่สุดและแผนที่ไกลตัวออกไป

ความขัดแย้งของข้อมูลดังกล่าวทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจนถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมชุมชน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในกิจกรรมการมีส่วนร่วมอื่น ๆ แล้ว ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ศึกษาค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพและมีความเข้มแข็งซึ่งอาจมีผลมาจากวัฒนธรรมของชาวชนบท การนับถือในระบบอาวุโสหรือความเป็นผู้นำ และระบบเครือญาติที่ยังคงมีอยู่ค่อนข้างเหนียวแน่น

7 การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน

ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน จากการศึกษาในพื้นที่ที่สำคัญ คือ

- ชุมชนหลายแห่งมีปัญหาขยะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าชาวบ้านส่วนใหญ่จะจัดการปัญหาได้ด้วยตนเองโดยการเผาขยะในบริเวณบ้าน ในขณะที่บางส่วนยังคงใช้วิธีการนำไปทิ้งตามข้างทางซึ่งพบเห็นได้โดยทั่วไป ซึ่งปัญหาดังกล่าวถ้าไม่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าถึงการจัดการขยะที่เหมาะสมแล้วคงจะเป็นปัญหาที่สำคัญของชุมชนเหมือนกับเมืองใหญ่ที่พบปัญหาขยะล้นเมืองและไม่สามารถหาที่ทิ้งขยะได้

- ข้อมูลที่ได้รับเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่เริ่มเห็นแล้วว่า แนวโน้มของขยะชุมชนจะมีปัญหารุนแรงมากขึ้นในอนาคตซึ่งจะมีผลกระทบต่อ การหาสถานที่กำจัดขยะของชุมชน ทั้งนี้ระดับความสำคัญของหน่วยงานที่เข้ามาแก้ไขปัญหายุ่งยากยังคงให้ความสำคัญกับองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดคือ อบต. และคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่ง เป็นความเห็นที่สอดคล้องกันทั้งระหว่างกลุ่มผู้นำที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยทั่วไป สำหรับบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการขยะยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน เนื่องจากคาดว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินงานและการให้บริการจากหน่วยงานภาครัฐ
- ประชาชนให้ความสำคัญและยอมรับการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากกว่าการให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามารับผิดชอบซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายการแก้ไขปัญหายุ่งยากของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ อย่างไรก็ตามในประเด็นดังกล่าวหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ว่าจะเป็น อบต. และเทศบาลจะมีวิสัยทัศน์ในการจัดการขยะร่วมกัน แต่ยังคงขาดการประสานงานและการทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง อบต. ยังให้ความสำคัญการแก้ไขปัญหาย่อยด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เข้าไปสนับสนุนด้านวิชาการในการจัดการขยะอย่างเหมาะสม
- การทำงานเพื่อแก้ไขปัญหายุ่งยากโดยลำพังของ อบต. ซึ่งนอกจากขาดแคลนงบประมาณที่จะสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเต็มศักยภาพแล้ว อบต. ยังขาดความเข้าใจถึงแนวนโยบายและหลักเกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณในการจัดการขยะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้แต่ละ อบต. พยายามเสนอขอของบประมาณในการจัดซื้อเครื่องมือ เช่น รถเก็บขยะซึ่งในทางปฏิบัติภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจและแนวนโยบายทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะมีความเป็นไปได้น้อยมากที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณ

- อบต. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเห็นว่าขยะเป็นปัญหา แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนและให้ลำดับความสำคัญในลำดับต้น ๆ
- ประชาชนยังขาดความร่วมมือหรือจิตสำนึกและการเข้ามาแก้ไขปัญหาร่วมกันทั้งในด้านการคัดแยกขยะเพื่อลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปกำจัดและบทบาทของอบต. ในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน

ในภาพรวมเมื่อพิจารณาถึงหลักการตามแนวนโยบายแล้วจะเห็นได้ว่าการจัดการขยะร่วมกันของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นได้สร้างสรรค์มิติใหม่ในการวางแผนการพัฒนา และนัยเชิงนโยบายและการปฏิบัติการจัดการขยะร่วมกันเชิงพื้นที่อย่างผสมผสานที่จะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้การแก้ไขปัญหaxyขยะประสบความสำเร็จในหลายมิติ กล่าวคือ

- เป็นการส่งเสริมกระบวนการคิดและการทำงานในเชิงบูรณาการ ที่มี การผสมผสานระหว่างการบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหaxyขยะโดยการเชื่อมโยงพื้นที่เข้ากับประเด็นปัญหา องค์กร คน และงบประมาณได้อย่างสอดคล้องและมีเอกภาพเป็นไปในทิศทางและแนวทางการพัฒนาตามนโยบายของประเทศ
- เป็นการสร้างระบบเครือข่ายความร่วมมือตามแนวราบระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะมีผลเชื่อมโยงกับแนวคิดเพื่อขยายผลการดำเนินงานร่วมกันในประเด็นปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเชื่อมโยงในด้านสาเหตุและผลกระทบที่คาบเกี่ยวกันระหว่างพื้นที่ในปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น การจัดการ และอนุรักษ์ดินและน้ำ การจัดการชายฝั่งทะเล ป่าไม้ และการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ฯลฯ เป็นต้น

- เป็นการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น นำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองและชนบท
- เป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้หรือเข้าหลักเกณฑ์การพัฒนาให้ความช่วยเหลือสูงสุด ตามนโยบายและเกณฑ์การพิจารณาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น กล่าวคือ แผนในลักษณะการทำงานร่วมกันจะได้รับพิจารณาสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ในลำดับความสำคัญลำดับต้น ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับขอสนับสนุนในลักษณะต่างชุมชนต่างดำเนินการ
- เป้าหมายการพัฒนาที่พึงปรารถนา ยังต้องเชื่อมต่อกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานของรัฐตามหลักการผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย รวมทั้งการรณรงค์และเสริมสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในการจัดการขยะ
- ลดการแย่งชิงทรัพยากร (เงิน) ของแต่ละท้องถิ่นที่เสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการแก้ไขปัญหาขยะ เช่น ค่าก่อสร้างระบบ รถขนขยะ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการกำจัดขยะ ฯลฯ

8 ศักยภาพการเรียนรู้ของประชาชนกับความเชื่อมโยง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความรู้ของประชาชนในพื้นที่ศึกษาพบว่า ส่วนหนึ่งที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ ข้อจำกัดในด้านองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการรับรู้ถึงกลไกภายใต้ระบบแผนต่าง ๆ ที่มีอยู่และสามารถเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งประเด็นดังกล่าวเชื่อมโยงไปถึงระดับการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในการวางแผน การตัดสินใจ และการดำเนินงานพัฒนาตำบล นอกจากนี้ ช่องว่างระหว่างความรู้ของผู้นำกับประชาชนมีสัดส่วนที่แตกต่างกันมากอย่างเห็นได้ชัดเจน ในขณะที่ผู้นำชุมชนเองก็มีสัดส่วนความรู้ที่ค่อนข้างมากและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเป็นอย่างมากทั้งในเรื่องการเป็นที่พึ่งพิงในทางวิชาการให้กับประชาชน และการเป็นผู้นำในการพัฒนาชุมชน ข้อจำกัดดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องศึกษาและหามาตรการที่เหมาะสมในการเสริมสร้างความรู้ และขีดความสามารถให้กับประชาชนอย่างเร่งด่วนต่อไป

9 ความคาดหวังของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามยืนยันว่าหน่วยงานที่สามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนในทุก ๆ ด้านได้ดีและมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับจากประชาชนมากที่สุดคือ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ยอมรับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนว่าสามารถจะเข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนปัญหาของชุมชนได้ดีเช่นเดียวกัน อบต.จึงจำเป็นต้องทบทวนบทบาทและภารกิจของตนเองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นตามที่ได้รับความคิดเห็นจากประชาชน ทั้งในด้านการประสานเพื่อแสวงหาแนวร่วมการพัฒนาจากภาครัฐและการทำงานร่วมกันกับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อผนึกกำลังในการขับเคลื่อนให้การพัฒนาตำบลเป็นไปในทิศทางที่เข้มแข็งและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

10 การพัฒนาศักยภาพการพัฒนาโดยรวมขององค์การบริหารส่วนตำบล

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาได้ช่วง

ระยะเวลาหนึ่งแล้ว ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งประสบกับปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดมากขึ้นน้อยแตกต่างกันไป แนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรประกอบด้วย

- การปรับวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้นวันจะมีความซับซ้อนและต้องการความรวดเร็วในการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปรับบทบาทมาเป็นนักพัฒนาท้องถิ่นซึ่งมองเห็นปัญหาของท้องถิ่นอย่างกระจ่างชัด มีการกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การพัฒนาทั้งในพื้นที่เป้าหมายของอบต.เองและการทำงานการพัฒนาาร่วมกัน อบต. ช้างเคียงหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่ชัดเจนและสามารถแก้ไขได้อย่างถูกต้องซึ่งจะทำให้การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลมีเป้าหมายที่ชัดเจน
- การทำกิจกรรมแผนงานหรือโครงการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างมีแผน หรือการใช้แผนเป็นหลักในการพัฒนาบนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย เน้นการดำเนินการหรือผลักดันให้เกิดการประสานแผนในระดับต่าง ๆ ที่เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ตำบล
- การเร่งขอความร่วมมือและการสนับสนุนจากองค์กรของรัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรประชาชน เช่น กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) กลุ่มแม่บ้านและกลุ่มเยาวชนหรือกลุ่มชมรมต่าง ๆ ที่มีกิจกรรมอย่างหลากหลายในชุมชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและให้คำปรึกษาแก่การบริหารงานขององค์การบริหารตำบล รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างเวทีให้กับประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาาร่วมกับอบต. ซึ่งข้อมูลที่ได้รับจากการปรึกษาหารือจากกลุ่มเหล่านี้ อบต. สามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบพิจารณาการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนอีกทางหนึ่ง

11 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการ

11.1 ผลการศึกษาครั้งนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ระดับตำบลว่า ยังมีอุปสรรคและปัญหาการจัดการในหลายด้านที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชุมชน และระดับนโยบายที่ต้องการใช้แผนเป็นเครื่องมือไปสู่การปฏิบัติ ยังผลให้การแก้ไขปัญหายังไม่สามารถบรรลุผลของการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานภายใต้แผนการพัฒนาดังต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือการพัฒนาที่ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น เนื่องจากข้อจำกัดที่สำคัญ 4 ประการคือ

1. การขาดระบบข้อมูลและตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการดำเนินงานในพื้นที่และการนำระบบข้อมูลดังกล่าวมาใช้ต่อกระบวนการตัดสินใจและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการบนพื้นฐานของข้อมูลที่ต้องการและสอดคล้องกับสถานการณ์ของแต่ละชุมชน
2. การขาดความเชื่อมโยงของการแก้ไขปัญหาหรือบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ การแก้ไขปัญหายังคงให้ความสำคัญกับปัญหาเฉพาะด้าน รวมทั้งการขาดการทำงานร่วมกันของอบต.กับหน่วยงานพัฒนาท้องถิ่นอื่น ๆ
3. ขาดการประสานในการวางแผนและการจัดทำโครงการแบบมีส่วนร่วมของอบต.และ ท้องถิ่นอื่นๆ
4. ยังขาดองค์ความรู้ที่เหมาะสมและเป็นระบบที่จะสามารถเอื้อให้เกิดการพัฒนา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

11.2 ข้อจำกัดทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นควรได้รับการพิจารณาจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและควรมีการร่วมมือกันหาแนวทางดำเนินการเพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ ลงจนไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในระดับปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ แนวทางหนึ่งซึ่งสามารถปรับใช้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลได้ คือ การดำเนินงานในระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคีโดยใช้ประโยชน์เชิงนโยบายและการสนับสนุนงบประมาณจากแผนภายใต้ระบบกนก.และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เนื่องจาก

1. การดำเนินงานภายใต้ระบบแผนฯ เป็นการดำเนินงานซึ่งมีขั้นตอนชัดเจนและเป็นช่องทางที่สำคัญและมีประสิทธิภาพที่สุดในการขอรับงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งอื่น ๆ รวมทั้งการถือคุณลงงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๆ ที่ทำโครงการร่วมกัน ไม่ควรถูกละเลยหรือมองข้ามไป
2. การดำเนินงานในระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคีโดยยึดพื้นที่เป็นหลักนั้นสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาแบบองค์รวมโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก (Area Function Participation : AFP) ซึ่งนอกจากจะส่งผลดีต่อการพัฒนาในพื้นที่แล้ว ยังเป็นการใช้ทรัพยากร (งบประมาณ/กำลังคน) อย่างคุ้มค่า

11.3 การดำเนินงานในระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคีนั้น จะก่อให้เกิดการประสานงานกันในแนวราบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งควรประกอบด้วย 6 กลุ่มหลักคือ อบต.เจ้าของ พื้นที่ อบต.ใกล้เคียง อบจ. เทศบาล หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และภาคเอกชน โดยอบต.เจ้าของพื้นที่เป็นแกนหลักในการรับผิดชอบ ซึ่งเครือข่ายการทำงานร่วมกันจะก่อให้เกิดการประสานแผนงาน/โครงการ งบประมาณ ฯลฯ ของอบต.เองและโครงการร่วม

ระหว่างส่วนราชการและท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น การแก้ไขปัญหาและจัดการขยะ การจัดการน้ำเสีย การพัฒนาแหล่งน้ำ คุณภาพดิน การสร้างจิตสำนึกและการเฝ้าระวัง เป็นต้น และผลลัพธ์ของการดำเนินงานจะออกมาเป็น แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานและมีส่วนร่วมระดับตำบล และเสนอเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาอบต. ก่อนเสนอขอรับงบประมาณสนับสนุนจากส่วนราชการ อบต.เอง หรือการเกื้อกูลงบประมาณร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบแผนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

11.4 การทำงานระบบเครือข่ายฯ นี้ ควรได้รับการพิจารณาและสนับสนุนให้เกิดระบบการทำงานร่วมกันหลายฝ่ายอย่างเป็นระบบ ใน 5 ประเด็นที่สำคัญ คือ

1. การสร้างทีมงานการจัดการสิ่งแวดล้อมของอบต.และท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความหลากหลายของกลุ่มในการร่วมคิดและร่วมแก้ปัญหาระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน ซึ่งจะเป็นจุดร่วมของการเชื่อมประสานกันในแนวราบและผลักดันข้อเสนอมานโยบายโครงการเพื่อขอรับสนับสนุนงบประมาณจากระบบแผนที่มียู่และจากแหล่งงบประมาณของท้องถิ่นหรือแหล่งอื่น ๆ ซึ่งทีมงานดังกล่าวควรประกอบด้วย เจ้าหน้าที่อบต. อบต.ใกล้เคียง อบจ. เทศบาล หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง คปต. ผู้แทนกลุ่มองค์กรในชุมชน เครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์ในพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา และประชาชน เป็นต้น
2. การศึกษาและพัฒนาระบบข้อมูลสิ่งแวดล้อมของชุมชน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของชุมชนและเป็นปัจจัยไปสู่การกำหนดทิศทางและแนวทางการแก้ไขปัญหาของอบต.ได้อย่างถูกต้อง ระบบข้อมูลที่ควรได้รับการสนับสนุนในการดำเนินการควรประกอบด้วย

- การสำรวจและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานด้านทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวในระดับหมู่บ้านและตำบล
 - การวิเคราะห์และจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล และ
 - การเชื่อมโยงข้อมูลกับอบต.ใกล้เคียง เทศบาล อบจ. และหน่วยงานระดับอำเภอที่เกี่ยวข้องในพื้นที่
3. การวิเคราะห์สถานการณ์ภาพและการแก้ไขปัญหา ความเชื่อมโยงของปัญหาและพื้นที่คาบเกี่ยว ควรประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ คือ
- การร่วมกันวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ และความเชื่อมโยงของปัญหาในพื้นที่ของอบต. และปัญหาที่มีความคาบเกี่ยวกันกับอบต.อื่นหรือเทศบาลใกล้เคียง
 - กำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และแนวทางการแก้ไขปัญหา ลำดับความสำคัญของปัญหาด้วยระบบข้อมูลที่จัดทำขึ้นในแต่ละด้านของอบต. และประสานเชื่อมโยงแนวทางดังกล่าวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการระดับอำเภอ
4. การจัดทำแผน และแผนร่วมกันของท้องถิ่นใกล้เคียง โดยมีแนวทางที่สำคัญ คือ
- การวิเคราะห์กำหนดแนวทาง แผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของชุมชนและแผนงานโครงการที่สะท้อนถึงการแก้ไขปัญหาของพื้นที่คาบเกี่ยว เช่น ปัญหาขยะ ป่าไม้ และแหล่งน้ำ เป็นต้น

- เปิดเวทีชาวบ้านและหรือประชาคมตำบลหมู่บ้านให้มีส่วนร่วม ต่อแผนที่ได้จัดทำขึ้น และปรับปรุงและเผยแพร่แผนดังกล่าว แก่ประชาชนทั่วไป

5. การประสานแผนอบต. แผนร่วมกันของท้องถิ่น และการร่วมกัน ติดตามประเมินผลการดำเนินงานในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ คือ

- การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ระบบแผน โดย พิจารณาถึงหลักเกณฑ์การสนับสนุนโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการที่จะบรรจุไว้ในแผน ระยะเวลาในการ ประสานแผนและงบประมาณ เป็นต้น
- การประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ทำโครงการ ร่วมกันทั้งในด้านแผนงาน โครงการ แผนเงิน ฯลฯ โดยใช้ จุดเชื่อมประสานองค์กรและการประสานแผนตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และ
- การติดตาม ประเมินผล ปัญหา อุปสรรค และความสัมฤทธิ์ ของแผนงาน โครงการที่ได้จัดทำขึ้น

11.5 การทำงานร่วมกันในระบบเครือข่ายฯ ดังกล่าวนี้นี้ หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องควรมีจุดเน้นในการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพให้อบต. โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการคือ

1. การพัฒนาระบบข้อมูลและตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดย ความร่วมมือกันทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ และระดับ เครือข่ายการทำงานร่วมกันในพื้นที่ระดับตำบล
2. การให้ความสำคัญกับการให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และประชาชน ในท้องถิ่นอย่างเป็นระบบต่อการแก้ไขปัญหา ความเชื่อมโยง

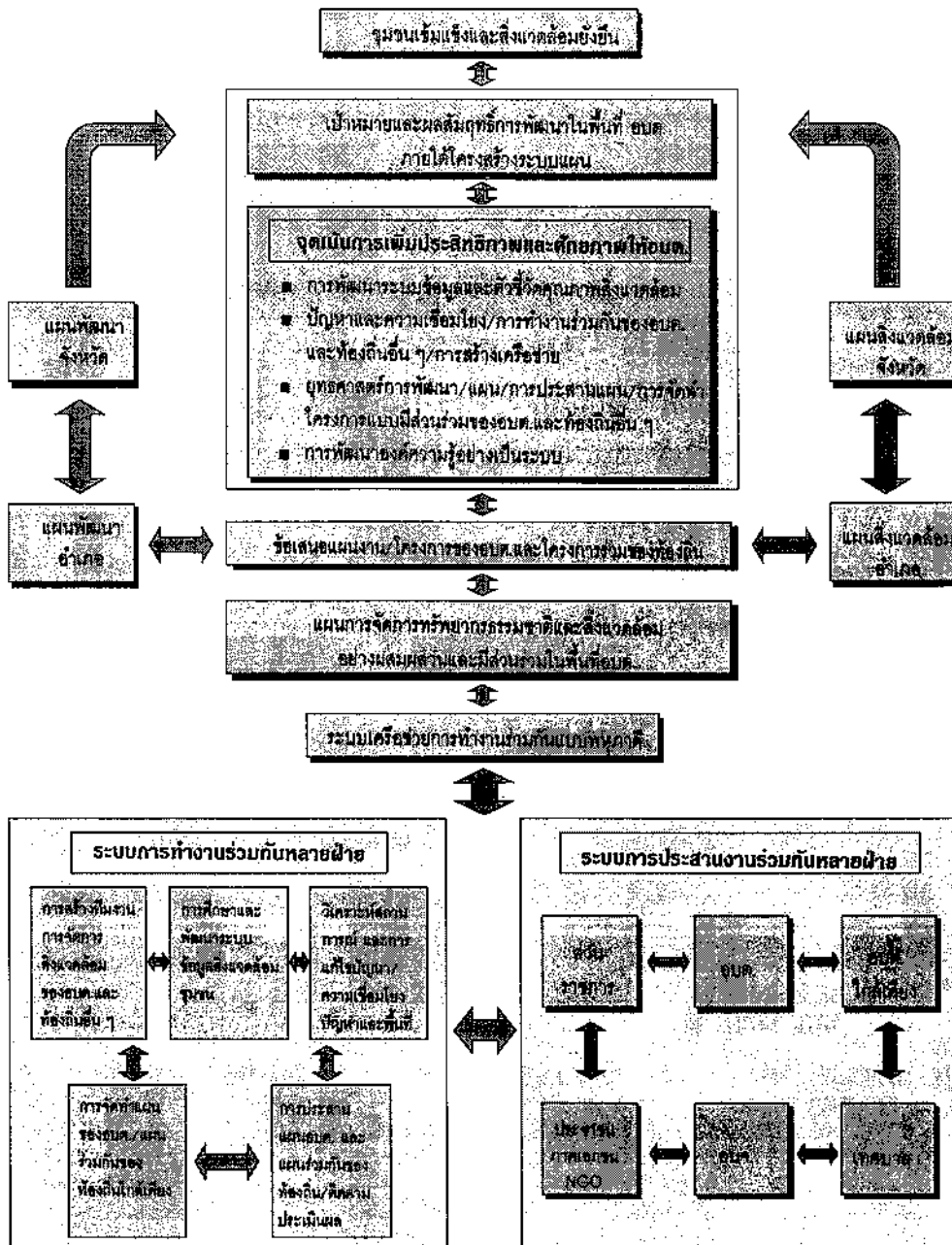
ของปัญหา การทำงานร่วมกันของท้องถิ่นและการสร้างเครือข่าย
การทำงานร่วมกันของท้องถิ่น

3. การให้การศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดทำแผน
การประสานแผน การจัดทำโครงการแบบมีส่วนร่วมของอบต.
และโครงการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อ
พัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้มีความพร้อมต่อการแก้ไขปัญหา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ และ
4. การพัฒนาองค์ความรู้ให้กับชุมชนและประชาชนในพื้นที่อย่าง
เป็นระบบ โดยในกระบวนการพัฒนาความรู้ดังกล่าวควรให้
ความสำคัญกับประชาชนทั่วไปมากขึ้น การคัดเลือกกลุ่มบุคคล
เข้ารับการอบรมควรมีความเหมาะสมและหลากหลายมากขึ้น

11.6 หากการดำเนินงานในระบบเครือข่ายสามารถทำให้การจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ
จะทำให้สามารถเป็นจุดเริ่มต้น หรือเป็นจุดประสานให้เกิดการดำเนินงานพัฒนาอื่น ๆ
ในพื้นที่ภายใต้แนวทางการพัฒนาแบบยึดพื้นที่เป็นหลัก (AFP) ซึ่งจะเป็นประโยชน์
อย่างยิ่งทั้งต่อการจัดสรรงบประมาณ การวางแผน และการปฏิบัติงานอย่างมี
ประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยผ่าน
กระบวนการทำงานร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ของชุมชน ซึ่งทั้งสองส่วนนี้จะเป็น
พื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้
อย่างยั่งยืน

แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน
ในพื้นที่ระดับตำบลตามผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้สามารถสรุปให้เห็นภาพความเชื่อมโยง
ได้อย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนตามแผนภาพที่ 24

แผนภาพที่ 24 : รูปแบบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล





บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2537. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ กรุงเทพฯ
- กระทรวงการต่างประเทศ 2537. แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน. บริษัท อมรินทร์ พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) กรุงเทพฯ
- กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตุลาคม 2542. นโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย. บริษัท มีเดีย ไกด์ จำกัด กรุงเทพฯ
- กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 2542. ข้อมูลสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2542. โรงพิมพ์อสาธิตราชดิณแดน กรุงเทพฯ
- โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2541. กรอบแผนงานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)
- โมลิต บันเปี่ยมราษฎร์ 2536. การพัฒนาประเทศไทย: แนวความคิดและทิศทาง. สำนักพิมพ์ดอกเบี๋ย กรุงเทพฯ
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2540. การติดตามและประเมินผลเชิงนโยบาย โครงการพัฒนาตำบลปี 2540 เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2538. การจัดการการพัฒนาแบบองค์รวม. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)

- รัฐวุฒิ เสนาคำ 2540. จากปัจเจกผู้สาธารณะ : กระบวนการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง. หนังสือชุดประชาสังคมลำดับที่ 12 สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2541. โครงการศึกษาแนวทางการบริหารและจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และสภาตำบล (สต.) เสนอต่อ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)
- มหาวิทยาลัยขอนแก่น 2541. โครงการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบเบื้องต้นระบบจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล สุขาภิบาลท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น. (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)
- มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2540. การศึกษาการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานแบบยึดพื้นที่ กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต กระบี่ และพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา รายงานวิจัย เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. เอกสารวิชาการ สตร. 12/2540 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หาดใหญ่.
- มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2541. โครงการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา. เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2536. การบริหารงานพัฒนาชนบท การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาสภาพตำบล สาเหตุ ปัญหา และแนวทางแก้ไข. สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ กรุงเทพฯ
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2540. แนวทางความร่วมมือระหว่างประชาชนกับภาครัฐในการแยกประเภทมูลฝอยก่อนนำทิ้ง. เอกสารวิชาการ สตร. 07/2540 สำนักพิมพ์เสมาธรรม กรุงเทพฯ
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2542. การประเมินผลการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบกนภ. ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 รายงานเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)
- ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมการปกครอง 2539. คู่มือการจัดการคัดแยกขยะมูลฝอยเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์. กรมการปกครอง

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2542. กรอบงาน/
โครงการ และประมาณการวงเงินของ 8 กระทรวงหลักและ 2 หน่วยงาน
เสริมภายใต้ระบบบกก. ประจำปี 2544. บริษัทพิชการพิมพ์ จำกัด กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
2540. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544.
โรงพิมพ์เม็ดทรายพรินต์ติ้ง กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2541. สรุปผลการ
สัมมนาเรื่องการจัดการทรัพยากรชายฝั่งโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น
(ไม่ระบุสำนักพิมพ์)
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 2539. คู่มือการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ
เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 2541. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
พ.ศ. 2542 - 2549. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
2540. นโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2540 - 2559. บริษัท อินทิเกรตเต็ดโปรดักชัน เทคโนโลยี จำกัด กรุงเทพฯ
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2539. รายงานการศึกษาวิจัย
เรื่อง รูปแบบการประสานแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตำบล และท้องถิ่น
ในอนาคต เอกสารวิชาการสตร. 16/2539 โรงพิมพ์พิมพ์ดี กรุงเทพฯ
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2542. สรุปข้อมูลปัญหาสำคัญของจังหวัด เดือน
มิถุนายน 2541 - พฤษภาคม 2542. ศูนย์สารสนเทศ สำนักงานปลัด
กระทรวงมหาดไทย
- อเนก นาคะบุตร 2540. องค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเชิงพหุภาคี
หนังสือชุมชนประชาคมสังคม ลำดับที่ 5. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรุงเทพฯ
- อุทัย ดุลยเกษม และ อเนก นาคะบุตร 2541. เสริมความแข็งแกร่งให้ตำบล จากวิถีคิด
สู่วิถีปฏิบัติ. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรุงเทพฯ

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

วารสารและสิ่งพิมพ์

โกวิทย์ พวงงาม. ผลสำรวจปัญหาและความต้องการของอบต. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 46 ฉบับที่ 44 2 - 8 เมษายน 2543

ประมวล รุจนเสรี. การพัฒนาศักยภาพการบริหารงานอบต. เทศาภิบาล ปีที่ 93 สิงหาคม 2541 หน้า 8 - 13

สนอง จันทนินทร. โครงการพัฒนาระหว่างตำบล : จุดเริ่มต้นที่ดีของประชาคมท้องถิ่น. วารสารเทศาภิบาล ตุลาคม 2541

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และอัจฉริยา ชวงค์เลิศ. สมรรถนะในการวางแผนและความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ : กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 37 กรกฎาคม - กันยายน 2540

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 25 สิงหาคม 2542

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 10 กุมภาพันธ์ 2543

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 10 เมษายน 2543

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 3 พฤษภาคม 2543

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 16 พฤษภาคม 2543

กฎหมาย

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

อื่น ๆ

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0214.6/ว 2689 ลงวันที่ 25 กันยายน 2541

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.

World Commission on Environment and Development, 1987 ; *Our Common future* ; University Press, Oxford and New York.



חכמת

ภาคผนวกที่ 1

พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๔๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒
เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

“ประธานสภาท้องถิ่น” หมายความว่า บุคคลผู้ทำหน้าที่ประธานของสภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเข้าชื่อเสนอให้สภาท้องถิ่นนั้นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

“ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายความว่า กฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พิจารณา

มาตรา ๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธาน สภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

มาตรา ๕ คำร้องขอให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออก ข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

(๒) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่าจะมีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการนี้อาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้

(๓) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น

(๔) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (๓) ว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดร่วมลงชื่อในการเข้าชื่อดังกล่าวโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่าการเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้

มาตรา ๖ เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องตามมาตรา ๕ แล้วให้ประธานสภา ท้องถิ่น ตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นจัดให้มีการเปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเขตชุมชนหนาแน่นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อดังกล่าวตามประกาศในวรรคหนึ่งโดยมิได้ร่วมเข้าชื่อด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีผู้เข้าชื่อดังกล่าวได้ภายในยี่สิบวันนับแต่วันเปิดประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบตามมาตรา ๔ ให้ประธานสภาท้องถิ่นจัดให้สภาท้องถิ่นดำเนินการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบตามมาตรา ๔ ให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อตามมาตรา ๕ (๓) ทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบตามมาตรา ๔ ภายในสามสิบวัน ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมิได้เสนอการเข้าชื่อจนครบจำนวน ให้ประธานสภาท้องถิ่นจำหน่ายเรื่อง

การพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีการเข้าชื่อเสนอให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๗ ผู้ใดกระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๘) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๐๔ ก ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒

ภาคผนวกที่ 2

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้บริบทของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹

เป็นที่ตระหนักชัดแล้วว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้าง ความสัมพันธ์ และระบบการบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ ไว้เป็นเกณฑ์ถือปฏิบัติเพื่อความเป็นปกติ ผาสุก และเจริญก้าวหน้าทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงต้องศึกษา ทำความเข้าใจ และวิเคราะห์ผลกระทบด้านต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อสามารถนำมาปฏิบัติให้สอดคล้องตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และสามารถพัฒนาการบริหารงานของตนบนพื้นฐานโครงสร้าง ความสัมพันธ์ และระบบการบริหารที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ บทความนี้จึงหยิบยก การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้บริบทของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มานำเสนอเพื่อเป็นประโยชน์ต่อความรู้ ความเข้าใจ และนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 พบว่ามีสาระสำคัญของบทบัญญัติในหลายมาตรา ที่เกี่ยวข้องกับด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาจาก มาตรา 79 ของหมวด 5 (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ซึ่งเป็นมาตราหลักที่เป็นหัวใจของ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้วางแนวทางให้รัฐจัดการความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้รวม 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก การใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง สมดุลและยั่งยืน

ประการที่สอง การควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษ ที่มีต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

¹ ดัดแปลงจาก รักษ์กิจ ศรีสินทร์

ประการที่สาม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของประการข้างต้น โดยอยู่ในรูปของ การมีส่วนร่วม 5 ฝ่าย ได้แก่ รัฐ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และบุคคลแต่ละคน

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

ในส่วนของ รัฐ นั้น มีภาระหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คล้ายคลึงกันกับที่กำหนดไว้ในฉบับเดิม คือ ยังคงมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องสงวน บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่เช่นเดิม โดยได้กำหนดหลักการจัดการเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ว่าต้องยืนอยู่บนพื้นฐานของความสมดุลและยั่งยืน

ในด้านของ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มเติมเนื้อหาสาระจากเดิมที่มีการกำหนดเพียง สิทธิของบุคคล ไว้เท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดเพิ่มเติมถึงสิทธิของชุมชน ที่เป็น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยระบุไว้ชัดเจนใน มาตรา 46 ว่า

“บุคคลซึ่งร่วมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและธรรมชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในด้านของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น รัฐธรรมนูญฉบับเดิมไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับเป็น การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ไว้ใน มาตรา 290 ดังนี้ :-

“มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

ส่วน องค์กรพัฒนาเอกชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดใน มาตรา 56 วรรคสอง ว่า “ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทน องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม” ให้ความเห็นประกอบการศึกษาและการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั่นก็คือ การเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ด้วยกัน ได้แก่ การวิเคราะห์ความคุ้มค่า การวิเคราะห์ผลกระทบทางนิเวศ และการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม

สำหรับ ประชาชน ในฐานะบุคคลแต่ละคน (Individual) มาตรา 56 นี้ได้ระบุในวรรคแรกอย่างชัดเจนว่า มีสิทธิที่จะร่วมกับทั้งรัฐและชุมชน “...ในการบำรุงรักษาและการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อให้การดำรงชีวิตเป็นไปอย่างปกติสุขและต่อเนื่อง โดยมีสิ่งแวดล้อมรอบตัวที่ไม่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของตนเอง “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากสิทธิของบุคคลในการเข้ามามีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแล้ว ในมาตราเดียวกันนี้ได้กำหนดในวรรคสาม กรณีที่ไม่ได้มีการปฏิบัติตาม มาตรา 56 วรรคหนึ่ง (สิทธิบุคคล

ที่จะมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม) และ วรรคสอง (การศึกษาและการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจเกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และให้องค์กรอิสระที่ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว) บุคคลเหล่านั้นก็สามารถ “ฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง” ได้โดยไม่ต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมารองรับแต่อย่างใด

หากพิจารณาตาม มาตรา 56 นี้ให้ลึกซึ้งแล้ว ได้แฝงไว้ซึ่ง มิติย่อย 5 ด้าน ที่เชื่อมโยงไปสู่มาตราอื่นในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้อีก 10 มาตรา ซึ่ง กำหนดสิทธิและอำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วม (ห้ารวม) ดังต่อไปนี้

มิติแรก ร่วมรับรู้ ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนเริ่มแรกของการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ใน มาตรา 58 ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนนี้ ปัจจุบันได้มี พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มารองรับ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 โดยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนจะเกิดขึ้นในสองกรณีหลัก ๆ คือ กรณีที่ประชาชนแสดงเจตจำนงอย่างชัดเจนที่จะขอข้อมูลและข่าวสารที่ตนให้ความสนใจและให้ความสำคัญ กับ กรณีที่รัฐจะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ตาม มาตรา 56 วรรคสอง) รัฐและหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ได้รับผลกระทบรับทราบ ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นในสามกรณี คือ กรณีที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ กรณีที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของประชาชน และกรณีที่เกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น (ซึ่งมีกฎหมายรองรับ อาทิ กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา ฯลฯ)

มิตที่สอง ร่วมคิด เมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารและรับทราบถึงโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐจะดำเนินการ (ตาม มาตรา 58) แล้ว ประชาชนยังได้รับ สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรือเห็นเป็นอย่างอื่นแตกต่างไปจากมุมมองของรัฐ โดยมีรายละเอียดของเนื้อหาสาระ ดังนี้

“มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือ ชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

ปัจจุบันมี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 11 (8) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 ขึ้นมารองรับแล้ว

มิตที่สาม ร่วมตัดสินใจ รัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชนที่รวมตัวกันเป็น “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” สามารถตัดสินใจและดำเนินการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและวัฒนธรรม บนพื้นฐานของความสมดุลและยั่งยืน ตาม มาตรา 46

มิตที่สี่ ร่วมทำ กรณีนี้มุ่งไปที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างกฎหมายและ เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา (มาตรา 170) และ มีส่วนร่วมในการร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น (สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภากรุงเทพมหานคร สภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล) ให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287) โดยมีรายละเอียด ดังนี้ : -

“มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 (สิทธิและเสรีภาพของชาวไทย : ผู้เขียน) และหมวด 5 (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ : ผู้เขียน) แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มติที่ห้า ร่วมตรวจสอบ นอกจาก สี่ร่วม ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของรัฐ ก็นับเป็นประเด็นหลักที่มีความสำคัญยิ่งประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เรื่อง “ร่วมตรวจสอบ” มีมาตราที่เกี่ยวข้องอยู่ทั้งสิ้น 5 มาตรา ได้แก่ (กรณีนี้มีกฎหมายอย่างน้อยสามฉบับรองรับอยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539)

มาตรา 70 เกี่ยวกับ สิทธิให้ข้าราชการปฏิบัติตามกฎหมาย ได้กำหนดให้ข้าราชการ “...มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน...”

หากข้าราชการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ‘บุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย’ มีสิทธิให้ข้าราชการนั้นหรือผู้บังคับบัญชา ชี้แจงเหตุผลและขอให้ดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าวได้

ใน มาตรา 61 เกี่ยวกับ สิทธิบุคคลในการร้องทุกข์ นั้น ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับการแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันควร

มาตรา 56 บัญญัติเกี่ยวกับ สิทธิบุคคลในการฟ้องร้องราชการ โดยกำหนดไว้ในวรรคสามให้บุคคลมีสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยราชการ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตาม วรรคหนึ่ง (ในเรื่อง สิทธิบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม) และวรรคสอง (ให้หน่วยราชการต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ส่วนใน มาตรา 62 ได้กำหนด สิทธิบุคคลที่สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐ ให้รับผิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

และมาตราสุดท้าย มาตรา 276 เรื่อง ศาลปกครอง ได้กำหนดให้ “...ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ...” กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการด้วยกันหรือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากการกระทำหรือ

ละเว้นการกระทำของหน่วยราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐ และการดำเนินโครงการและกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ชุมชน และสังคม

แม้ว่าผลกระทบของรัฐธรรมนูญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมจะเป็นเพียงด้านหนึ่งในหลาย ๆ ด้านของผลกระทบที่เกิดขึ้น แต่สถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการลดน้อยถอยลงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอย่างน่าเป็นห่วง ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือ มีแนวโน้มที่ความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ ที่ดิน ป่า แหล่งน้ำ การจัดหาที่ฝังกลบมูลฝอย การก่อสร้างเดาเผามูลฝอย และการจัดหาพื้นที่ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ จะมีเพิ่มขึ้น ยืดเยื้อขึ้น และมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจึงต้องทำความเข้าใจในรัฐธรรมนูญ และนำไปประยุกต์ใช้ในภารกิจของตน นอกจากเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมแล้ว ยังสามารถจัดการและพัฒนาสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุลและยั่งยืนอีกด้วย



ภาคผนวกที่ 3

ยั่งยืนที่ช่วยกัน สร้างสรรค์ที่ธรรมชาติหนุน?

ท่ามกลางเศรษฐกิจการเมืองโลกที่ปั่นป่วน ผู้คนตื่นตระหนกหาความมั่นคง ในยุคที่น้ำมันราคาแพงสุดขีดนี้ หลายคนพูดถึงการแสวงหาแหล่งน้ำมันราคาถูกเพื่อบ่อนเศรษฐกิจให้เติบโตหวังให้ยั่งยืน แต่เราจะพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างไร ด้วยการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นต้นทุนของสังคมทั้งหมด ชุมชนชาวประมงเล็ก ๆ ชายฝั่งทะเลอันดามันแห่งหนึ่งจะนอกเหนือทรัพยากรสมบูรณ์แล้ว ต่างหากที่การพัฒนาที่ยั่งยืนจะบังเกิดขึ้น

บ้านบางติบ ต.บางวัน อ.คุระบุรี จ.พังงา เป็นหมู่บ้านชาวประมงมุสลิมชายฝั่งทะเลอันดามัน ประชากรเกือบ 1,000 คน ในชุมชน บ้างก็ทำสวนยางพารา บ้างก็ทำประมงในทะเล บางคนทำสวนผลไม้ แต่ดูเหมือนสัมมาอาชีพที่กล่าวมานั้นจะไม่มีทางรอดที่ดีเลย สวนผลไม้ก็มีไม่มากคร้วเรือนและทำรายได้ให้เพียงปีละครั้ง สวนยางพาราในเขตฝนยาวนานนี้ก็กรี๊ดได้ไม่กี่ปีละ 3 เดือนเท่านั้น ช้ำยังราคาตกต่ำสุดขีดในรอบสองปีที่ผ่านมา

แม้ความอุดมสมบูรณ์แห่งเวียงน้ำจะลดน้อยถอยไปมาก เพราะเครื่องมือมหาวินาศสันตะโรอย่างอวนรุน ระเบิดปลา ยาเบื่อ แต่ชาวบ้านจำนวนมากก็ตัดสินใจหันหน้าลงทะเลเพื่อพอได้ประสมประสานเป็นรายได้รวมที่ช่วยประทังชีพบ้าง

ประมาณปี 2539 ชาวบ้านเริ่มมาร่วมคิดหาทางออกให้ปากท้องของชุมชน และทางที่ว่านั้น ก็คือ “การทดลองเลี้ยงหอยนางรมในกระชัง” จากแนวหน้าที่หาญกล้าเสี่ยง 3 ราย เมื่อปรากฏผลดีสนใจก็ขยายเป็น 60 คร้วเรือน พูดได้ว่าปัจจุบันคน 1 ใน 3 ของชุมชน ได้ผลประโยชน์จากการเลี้ยงหอยนางรม และรู้ไหมว่าหอยนางรมขึ้นชื่อจากสุราษฎร์ธานี หรือพังงาภูเก็ต ที่ประชาชนหารับประทานบางส่วนมาจากที่บางติบนี้แหละ

หอยนางรม มีอยู่อย่างอุดมตามธรรมชาติในทะเลแถบนี้ ปากอ่าวหน้าหมู่บ้านตามโขดหินที่ระดับน้ำลึกสัก 10 เมตร เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของแม่หอยหรือวางไข่เกิดเป็นลูกหอยลอย

⁷ เรียบเรียงจากหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน พุทธที่ 24 พฤษภาคม 2543

ตามนำไปในปากข้าวและลำคลองที่ล้อมรอบด้วยป่าชายเลนแต่หอยเหล่านี้แม้จับมาขายก็ไม่ได้ราคา เพราะเนื้อไม่สวย ชาวบ้านบอกว่าเป็นด้วยอาหารไม่สมบูรณ์

จึงเกิดการคิดอ่านเอามาเลี้ยงอย่างเป็นระบบในกระชัง โดยการจัดการให้หอยได้ลอยอยู่ที่ระดับน้ำประมาณ 1.5 เมตร ซึ่งมีแพลงตอน (อาหาร) สมบูรณ์

สมาชิกกลุ่มเลี้ยงหอยจะซื้อยางรถมอเตอร์ไซด์ (เส้นละหนึ่งบาท) มาผ่าเป็นสองซีก แขนงเข้าไว้ไว้ใกล้ ๆ ป่าชายเลนเพื่อให้ลูกหอยมาเกาะ เมื่อได้ปริมาณพอประมาณแล้วก็แกะตัว ลูกหอยเหล่านั้นไปประกบกับเชือกเส้นยาว ๆ ปิดปูนซีเมนต์ทับลงไปให้ติดแน่น แล้วแช่ไว้ในกระชังเป็นพวงยาวพวงละ 12 ตัว ปล่อยให้ธรรมชาติเป็นผู้เลี้ยงดูเอง ให้มันดักกินแพลงตอนที่ลอยน้ำมาอย่างอุดมสมบูรณ์ รอคอยสัก 8 เดือน 10 เดือน ก็จับขึ้นมาขายได้แล้ว

ในปีเดียวกันนั้นเองอบต.บางวัน ได้ให้การสนับสนุนกระชังกับกลุ่ม 28 กระชัง แต่เนื่องจากสมาชิกของกลุ่มมีมากกว่าจำนวน หนึ่งกระชังจึงต้องแบ่งปันกันใช้ 2 คน ลำสุดชาวบ้านจึงได้ซื้อบริการสนับสนุนจาก “กองทุนชุมชน” มาขยายกระชังเพิ่มอีก 68 กระชัง

ชุมชนผู้เลี้ยงหอยบ้านบางติบ ยังจัดระบบหมุนเวียนลับเปลี่ยนกันเฝ้าเวรยามกระชัง ตลอดทั้งกลางวันกลางคืน เมื่อหอยโตได้ขนาดก็ไม่ต้องวิ่งเร่ไปหาตลาดให้เหนื่อย พ่อค้าแม่ค้าจะมาสอบถามอยู่เองเป็นระยะ ๆ พื้นที่ 16 ตารางเมตรในแต่ละกระชังบรรจุหอยเลี้ยงได้ประมาณ 2,000 - 2,500 ตัว ราคาขายส่งเมื่อโตได้ที่ก็ตัวละ 9 - 13 บาท กระชังหนึ่ง ๆ จะสร้างรายได้ให้ชาวบ้านได้ปีละไม่น้อยกว่า 20,000 บาท โดยที่แทบจะไม่ต้องลงทุนอะไร (ยกเว้นหากต้องซื้อลูกหอยจากที่อื่นในบางช่วงที่ในธรรมชาติมีไม่เพียงพอ ก็ลงทุนกระชังละ 4,500 บาท แล้วก็ป็นค่าเชือกแขวน ค่าซีเมนต์)

รายได้ของแต่ละคนจะถูกหักไว้บำรุงกลุ่มร้อยละ 3 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการติดต่อประสานงานต่าง ๆ ตอนนี้กลุ่มมีกองทุนกลางประมาณ 50,000 บาท รวมทั้งเงินที่สมาชิกลงขันอีกคนละ 200 บาท เพื่อเลี้ยงหอยไว้เป็นกองกลาง เมื่อมีกำไรก็ปันกัน ส่วนทุนจะสะสมไว้ที่กลุ่ม

ด้วยความตระหนักว่าคุณภาพน้ำที่ดีและป่าชายเลนที่สมบูรณ์ ไม่ถูกรบกวนจากมลพิษโรงงานและนาุ้ง เป็นหัวใจสำคัญของการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและอาชีพที่ยั่งยืนของชาวบ้าน

ป่าชายเลนที่นี่ เคยถูกรบกวนจากการสัมปทานทำถ่าน ชาวบ้านจึงเข้าไปร่วมกันฟื้นฟูดูแล มีการปลูกต้นไม้เพิ่มเพื่อความสมบูรณ์ของป่า

การที่ชุมชนยังมีป่าชายเลนผืนใหญ่และน้ำทะเลสะอาดนั้น ยังทำให้คนที่นี้สามารถทำประมงง่าย ๆ ด้วยการใช้อวนลากแทงกุ้งในลำคลองได้วันละหลายกิโลกรัม ด้วยวิธีที่ไม่ทำลายล้างแบบนี้ทำให้ชาวประมงมีอาชีพอยู่รอดไปได้ยาวนาน เพราะราคากุ้งสูงถึงกิโลกรัมละ 200 - 220 บาท บางวันบางคนแทงได้ถึง 15 กิโลกรัมก็มี

และการก่อเกิดของกลุ่มเลี้ยงปลาในกระชัง ยังมีผลพลอยได้ในการปกป้องทะเลหน้าบ้านที่เคยถูกทำลายด้วยอวนรุน ระเบิด ยาเบื่อ ที่รุกเข้ามาในเขต 3,000 เมตร อย่างผิดกฎหมายจนชาวบ้านทำมาหากินไม่ได้ แต่เมื่อมีหยอยในกระชัง ทุกคนรู้สึกหวงแหนพื้นที่ ใครแปลกหน้าเข้ามาก็ต้องตรวจสอบเจรจากัน การออกไปปักหลักวางยางรถยนต์ก็เป็นการกันเรืออวนรุนไปในตัว

เมื่อรักษาธรรมชาติอันเป็นต้นทุนของชีวิตธรรมชาติไหนเลยจะไม่คืนสนองเป็นชีวิตที่ยั่งยืน เมื่อไม่มีอวนรุน ไม่มียาเบื่อ ไม่มีน้ำเสีย ป่าชายเลนสมบูรณ์ กุ้งปลาในทะเลก็ค่อย ๆ หายอดคืนความอุดมกลับมา ชาวประมงทั่วไปที่ไม่เลี้ยงหยอยก็พลอยมีรายได้เพิ่มขึ้นไปด้วย

เมื่อการจัดการเลี้ยงหยอยในกระชังคล่องตัว ชาวบ้านก็กลับมาคิดฟื้นฟูอาชีพเดิมด้วยการรวมกลุ่มกันแปรรูปยางพารา การเพิ่มราคาขายที่ชาวสวนทำได้ทางเดียวก็คือเพิ่มคุณภาพและรวมกลุ่มกันขาย 6 - 7 ปีที่แล้วรัฐบาลมีนโยบายให้ชาวสวนยางรวมกลุ่มสร้างโรงรมยาง เพื่อผลิตยางแผ่นรมควันขึ้นหนึ่งราคาสูง แต่ปัญหาประการแรกคือน้ำเสียที่ต้องปล่อยออกมาสร้างความเดือดร้อนให้เพื่อนบ้านอีกประการคือตัดไม้ฟันจากป่ามาใช้เป็นการทำลายทรัพยากรในพื้นที่

ปัจจุบันชาวบ้านแก้ปัญหาทั้งสองอย่างได้ด้วยการขอทุนจากกองทุนชุมชนมาปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียใหม่ และสร้างโรงรมยางพลังงานแสงอาทิตย์ตามแบบอย่างที่เคยเห็นมา

มีความแตกต่างระหว่างอาชีพที่พึ่งพิงปัจจัยการผลิตจากภายนอกเกือบทั้งหมด กับการพึ่งพิงธรรมชาติที่ชุมชนช่วยกันรักษาไว้เกือบทั้งหมด

อย่างแรกคนมีเงิน (หรือคู่เงินได้) เท่านั้นที่ทำได้ ขณะที่อย่างหลังคนในชุมชนทำได้และยิ่งเสริมสร้างกลุ่มก้อนให้พวกเขาเข้มแข็งขึ้น

การพัฒนาที่ยั่งยืน ควรจะหมายความว่าผู้คนสามารถสร้างอาชีพที่พึ่งพิงปัจจัยการผลิตจากภายนอกให้น้อย แลึ่งพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติให้มาก และแน่นอนว่าพวกเขาจะต้องรักษาทรัพยากรต้นตุนชีวิตนั้นไปในตัว



ภาคผนวกที่ 4

ป่าดอนปู่ตา : ไสยศาสตร์พื้นป่าอีสาน³

มีวิธีมากมายในการปกป้องรักษาป่าท่ามกลางวิกฤตการณ์ป่าไม้ แต่จนแล้วจนเล่าป่าเมืองไทยก็ยังทำท่าจะไปไม่รอด มีหน้าซำยังทวีความขัดแย้งรุนแรงขึ้นระหว่างฝ่ายหนึ่งที่มีเงินมีอำนาจแต่ขาดความจริง กับอีกฝ่ายไร้ซึ่งเงินอำนาจแต่เปี่ยมด้วยภูมิปัญญาจากประสบการณ์ที่สั่งสมมานับร้อยปีในการรักษาป่า

“ดินดีเพราะป่าปก ป่ารกไม่ใช่เพราะเสียแต่เป็นประเพณีความเชื่อไสยศาสตร์” ปัจจุบันความเชื่อเช่นนี้ยังคงอยู่กับคนอีสาน

“ป่าดอนปู่ตา” คือสิ่งที่คนอีสานรู้จักกันดีในความเชื่อว่าเป็นที่สิงสถิตของผีบรรพบุรุษที่จะช่วยดูแลดวงศาสดาญาติตลอดจนชุมชนให้ผาสุก ในอดีตป่าเช่นนี้พบได้แทบจะทุกหมู่บ้านอีสาน แต่ปัจจุบันกำลังสูญสิ้นไปพร้อม ๆ กับประเพณีความเชื่อในการไหว้ผีบรรพบุรุษ

ตามความเชื่อเรื่องการนับถือผีบรรพบุรุษในป่าดอนปู่ตาของชาวอีสานนั้น พวกเขาจะมี “เฒ่าจ้ำ” ซึ่งเป็นคนแก่ที่ได้รับการเคารพนับถือในหมู่บ้านว่าเป็นผู้ติดต่อสื่อสารกับผีปู่ตา

ความสำคัญของ “เฒ่าจ้ำ” นั้นมากกว่าหน้าที่ผู้นำในการประกอบพิธีกรรมไสยศาสตร์ในการเช่นไหว้ปู่ตา แต่ยังเป็นผู้คุ้มภัยและควบคุมพฤติกรรมของชุมชน ประหนึ่งเป็นผู้สื่อสารคำสั่งของผีบรรพบุรุษมาบอกต่อชาวบ้านให้ทุกคนยึดมั่นในจริยธรรมความสามัคคีและช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน อีกประการคือการทำหน้าที่ในการดูแลป่า โดยการออกกฎข้อห้ามต่าง ๆ อาทิ ห้ามล่าสัตว์ในพื้นที่ป่าดอนปู่ตา ห้ามตัดต้นไม้โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่หากชาวบ้านต้องการจะใช้สอยสิ่งใดในบริเวณดงปู่ตา ไม่ว่าจะเป็นการเก็บเห็ด ผัก ฟืน จับแมลง ก็ต้องขออนุญาตก่อน

ชาวบ้านเชื่อว่าผู้ใดที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ ผีปู่ตาจะลงโทษให้ได้รับภัยพิบัติต่าง ๆ

การปลูกฝังความเชื่อเรื่อง “ป่าดอนปู่ตา” นับเป็นกลอุบายอันแยบยลหลักแหลมของบรรพบุรุษอีสาน นอกจากความกตัญญู ยังเป็นการรักษาป่าไม้อันเป็นต้นทุนของชีวิตเอาไว้ด้วย

³ เรียบเรียงจาก นิพนธ์ ตั้งแสงประทีป หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันพุธที่ 5 มกราคม 2543

ความคิดข้างต้น ทำให้ดร.บุญยงค์ เกศเทศ นักวิชาการท้องถิ่นจากคณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พยายามที่จะพลิกฟื้นประเพณี “ป่าดอนปู่ตา” ขึ้น เพื่อให้ผืนดินอีสานมีพื้นที่ป่าสีเขียวตลอดไป

ปฏิบัติการปลูกผีป่าดอนปู่ตาของ อ.บุญยงค์ เริ่มตั้งแต่การสำรวจที่ทำให้พบว่าผีป่าดอนปู่ตาเหลืออยู่ทั้งในเขตพื้นที่ภาคอีสานตอนเหนือ ตอนกลาง และตอนล่าง เช่น ที่บ้านผานกเค้า ต.ผานกเค้า อ.ภูกระดึง จ.เลย บ้านหนองจิก ต.คูสันต์รัตน์ อ.นาคูน จ.มหาสารคาม และที่บ้านถนนหัก ต.สีดา อ.บัวใหญ่ จ.นครราชสีมา ในพื้นที่เหล่านี้ความเชื่อเรื่องผีป่าดอนปู่ตายังคงเป็นศูนย์รวมยึดเหนี่ยวจิตใจของชุมชนซึ่งยังปรากฏในรูปของการรักษาและใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างรู้คุณค่า แต่ในหลายพื้นที่อีสานสิ่งเหล่านี้กำลังจะหายไปหรือได้หายไปแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ใช่ฝีมือชาวบ้านแต่เป็นการคุกคามจากคนนอกพื้นที่

สำหรับหมู่บ้านที่มีป่าดอนปู่ตาเหลืออยู่แต่ห่างหายจากการทำพิธีเช่นไหว้ผีบรรพบุรุษ อ.บุญยงค์ ได้เข้าไปสนับสนุนให้ฟื้นฟูพิธีกรรมการเลี้ยงผีป่าประจำปีขึ้นอีกครั้งโดยให้ “เผ่าจ้ำ” เป็นผู้นำในการทำพิธีไสยศาสตร์ กลยุทธ์เช่นนี้ได้ผล เพราะแม้ชาวบ้านจะไม่ได้เห็นคุณประโยชน์โดยตรงของป่าไม้ แต่พวกเขา ก็รักษามันไว้เพราะผีบรรพบุรุษจะได้มีที่อยู่อาศัยและอยู่รักษาคุ้มครองให้ลูกหลานเป็นสุข

สำหรับหมู่บ้านที่ร้างราทั้งพิธีกรรมและป่าเหือดหาย อ.บุญยงค์ เริ่มต้นที่การชักจูงให้คนในหมู่บ้าน เห็นถึงความสำคัญของการมีศาลปู่ตา มีป่าดอนปู่ตา ไว้เป็นที่อยู่ของผีบรรพบุรุษ จากนั้นชักชวนชาวบ้านให้ช่วยกันปลูกหรือฟื้นฟูสภาพป่าที่พอจะหลงเหลืออยู่ขึ้นมาก และพร้อม ๆ กับการคัดเลือกเผ่าจ้ำตามประเพณีดั้งเดิมก็ให้ชาวบ้านช่วยกันสร้างศาลปู่ตาของหมู่บ้านขึ้นมา

แม้จะต้องใช้เวลาานพอสมควรกว่าป่าที่ฟื้นฟูขึ้นมาใหม่จะโต แต่เมื่อความเชื่อกลับคืนมาแล้ว สิ่งอื่นก็ไม่ยากเกินกระทำ

“ดอนปู่ตา” มิใช่เพียงที่พำนักของผีบรรพบุรุษ ที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของชาวชนบทอีสาน ยังเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารชุมชนให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เป็นกุศโลบายในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของคนอีสานอย่างสมดุลระหว่างการได้ประโยชน์ใช้สอยที่พอเหมาะ และการรักษาฟื้นฟู

ภาคผนวกที่ 5

NGO คือ ใคร⁴

NGO ย่อมาจากคำว่า Non-government organization ภาษาไทยมักเรียกสั้น ๆ ว่า องค์กรพัฒนาเอกชน หรือบางครั้งเรียกสั้นกว่านั้นอีกว่า องค์กรเอกชน บางคนใช้คำว่า องค์กรสาธารณประโยชน์

ถ้าจะเปรียบเทียบง่าย ๆ ให้เห็นความแตกต่างจากองค์กรอื่น ๆ ในสังคม องค์กรรัฐ เป็นองค์กรสาธารณประโยชน์เพื่อสาธารณประโยชน์ (public for public) องค์กรธุรกิจเป็น องค์กรเอกชนเพื่อผลประโยชน์เอกชน (private for private) ขณะที่เอ็นจีโอ เป็นองค์กร เอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ (private for public)

ภาพของเอ็นจีโอสำหรับหลายคนในสังคมไทยเป็นภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนหัวรุนแรง ก้าวร้าว ซอประทั่ง ไปจนถึงปลุกระดมประชาชนโดยเฉพาะคนยากจน เป็นพวกที่ถูกมองว่า อยู่เบื้องหลังมือบ้างพวกก่อความวุ่นวายบ้าง

ก็ไม่ผิดนักหรอก แต่เอ็นจีโอหลายประเภท ที่เหมือนกันก็เป็นองค์กรเกิดขึ้นในสังคมที่ ยังมีความเป็นธรรมไม่พอ ยังไม่ให้ออกาสคนจนไม่ว่าทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ยังมีการ ครอบงำ ยังมีการใช้อิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเอาเปรียบคนจน คนยากไร้ คนด้อยโอกาส

และที่สำคัญ เพราะกลไกของรัฐหรือคนหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเพื่อจัดการกับปัญหาเหล่านี้

อำนาจรัฐตกอยู่ในมือของคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะป็นนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ที่ส่วนหนึ่งรวมหัวกันเอาเปรียบคนส่วนใหญ่

คนทำงานในเอ็นจีโอ คือลูกหลานของนักการเมือง ข้าราชการ ธุรกิจ และลูก “ชาวบ้าน” ที่ทนไม่ได้กับสถานการณ์เหล่านี้ ลุกขึ้นมาปกป้องคนที่ถูกเอาเปรียบ ลุกขึ้นมาทำในสิ่งที่องค์กร ของรัฐและธุรกิจไม่ทำเพราะไม่อยากทำ หรือทำไม่ได้ เพราะข้อจำกัดต่าง ๆ

⁴ เรียบเรียงจาก เดวี พงศ์พิศ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันจันทร์ที่ 1 เมษายน 2543

เอ็นจีโอมีอยู่ทุกประเทศทั่วโลก ทั้งประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา และด้อยพัฒนา ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนชนบทและชุมชนเมือง เกี่ยวกับเด็ก สตรี คนชรา คนกลุ่มน้อย สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม สุขภาพ แยกย่อยลงไปในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น ผู้ติดตามเอชไอวี หรือ คนเป็นเอดส์

บางประเทศอย่างบังคลาเทศ มีเอ็นจีโอบางองค์กรที่ใหญ่กว่ากระทรวงบางกระทรวง มีงบประมาณดำเนินงานเป็นพันล้านบาทต่อปี มีผลงานที่ประจักษ์ อย่างกรามีนแบงก์ (Gramine Bank) ที่โด่งดังไปทั่วโลก

ไม่ต้องพูดถึงองค์กรเอกชนในประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีมากมายเต็มบ้านเต็มเมือง ทำงานเป็นเครือข่ายประชาสังคม ตั้งแต่เรียกร้องสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม ช่วยคนจนข้ามถนนไปถึง มูลนิธิที่มีเงินหลายแสนล้านบาทอย่างมูลนิธิฟอร์ด มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ มูลนิธิที่ดำเนินกิจกรรมมหาวิทยาลัยอันดับต้น ๆ ของสหรัฐ

ถ้าจะพูดกันกว้าง ๆ เอ็นจีโออาจจะถูกเหมารวมองค์กรอะไรก็ได้ที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อสาธารณประโยชน์ ไม่หวังผลกำไร เช่น มูลนิธิ สมาคมต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งจดทะเบียนนับได้กว่า 17,000 องค์กร

แต่มูลนิธิสมาคมเหล่านี้ที่จดทะเบียนตั้งแต่เพื่อตั้งโต๊ะสนุกเกอร์ ไปจนถึงเพื่อเป็นเกียรติแก่วงศ์ตระกูล หรือผู้หลักผู้ใหญ่ที่ล่วงลับไปแล้วหรือยังมีชีวิตอยู่เหล่านี้คงไม่มีใครถือว่าเป็นเอ็นจีโอในความหมายแคบ ซึ่งดำเนินกิจการอย่างเป็นรูปธรรม ต่อเนื่อง และมีทั้งกระบวนการ (process) และขบวนการ (movement) และส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคม

เอ็นจีโอเป็นองค์กรที่ทำงานพัฒนา มากกว่าทำงานเพื่อการสงเคราะห์ องค์กรเช่นนี้เกิดขึ้นในประเทศไทยกว่า 30 ปีมาแล้ว เริ่มเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เมื่อมีคนนำเอา “เครดิตยูเนียน” เข้ามาในประเทศไทยเมื่อปี 2505 และก่อตั้งเครดิตยูเนียนแห่งแรกที่สลัมหัวขวง เมื่อปี 2508 ซึ่งมีชื่อว่า “เครดิตยูเนียนศูนย์กลางเทวา” ซึ่งเป็นที่พึ่งของคนยากในเมืองจนถึงทุกวันนี้ และขยายองค์กรออกไปมากกว่า 600 แห่งทั่วประเทศ

สภาคทอลิกแห่งประเทศไทย และหน่วยงานพัฒนาของสภาคริสตจักรก่อตั้งและดำเนินกิจการก่อนปี 2510 ก่อนที่จะมีคนนำเอาแนวคิดการพัฒนาแนวใหม่เข้ามาจากฟิลิปปินส์ และก่อตั้ง TRRM หรือ Thai Rural Reconstruction Movement) หรือขบวนการฟื้นฟูชนบทไทย กลายเป็นมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

ผู้รับเอาแนวคิดและดำเนินการในประเทศไทยมีอยู่หลายคน ที่รู้จักกันดี คือ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นข้อจำกัดของหน่วยงานราชการ ในการพัฒนาประเทศ จึงร่วมกับข้าราชการ อาจารย์ นักธุรกิจ และคนหลายอาชีพเริ่มสิ่งที่เรา เรียกกันติดปากวันนี้ ว่าเอ็นจีโอ

หลายคนอาจจะยังไม่ลืม “กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม” หรือ กสศ. ซึ่งเป็นเอ็นจีโอที่ก่อตั้งขึ้นมาหลัง 14 ตุลาคม 2516 มีผู้นำศาสนาทั้งพุทธ คริสต์และอิสลาม ร่วมกันเป็นกรรมการและดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

หลายคนคงจำได้ว่า กสศ. เป็นองค์กรเดียวที่กล้าลุกขึ้นมาท้าทายอำนาจรัฐเรียกร้องให้ปล่อยนักศึกษาหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519

หลังจากนั้น เราจึงได้เห็นการเติบโตของเอ็นจีโอ ทำงานด้านพัฒนาชนบท ชุมชนแออัด สตรี เด็ก คนชรา สิ่งแวดล้อม ฯลฯ เราคุ้นหูกับชื่อมูลนิธิเด็ก มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิหมู่บ้าน สมาคมพัฒนาประชากร (ซึ่งคนมักรู้จักชื่อคุณมีชัย วีระไวทยะ มากกว่าองค์กร) และโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคม

วันนี้ประเทศไทยมีเอ็นจีโอเท่าไรไม่มีใครทราบได้ เพราะคำจำกัดความของเอ็นจีโอที่ไม่เหมือนกัน รู้แต่ว่ามีเอ็นจีโออยู่ในเกือบทุกวงการ มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย เช่น เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการพัฒนาชนบท ด้านเด็ก สตรี สิ่งแวดล้อม เอดส์ ฯลฯ ซึ่งมีความสัมพันธ์โยงใยกับองค์กรเอ็นจีโอระหว่างประเทศ ไม่ใช่แต่เพียงได้รับทุนสนับสนุนส่วนหนึ่ง แต่ร่วมกันดำเนินงานในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการดำเนินการด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

หลายคนคงรู้ดีว่า ระบุว่าที่เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬนั้น แรงกดดันจากทั่วโลกที่ต่อต้านเผด็จการนั้นมาจากเครือข่ายของเอ็นจีโอและขบวนการประชาชนจากทุกมุมโลก

เอ็นจีโอ เป็นตัวเชื่อม (catalyst) พลังประชาชน คนที่เสียเปรียบ คนด้อยโอกาส ซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรม และเป็นส่วนหนึ่งของประชาสังคม ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อคานอำนาจรัฐ และอำนาจทุน ซึ่งได้ครอบงำสังคมมานานและเป็นส่วนสำคัญให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่เป็นธรรมกว่า

นี่คือสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นทุกประเทศทั่วโลก

คือสิ่งที่สโมสรแห่งโรม (The Club of Rome) บันทึกไว้ในหนังสือที่โด่งดังเล่มนั้นเมื่อสิบกว่าปีก่อนชื่อว่า “The Barefoot Revolution” หรือ “การปฏิบัติเท้าเปล่า” หมายถึง

การเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เอ็นจีโอมีส่วนร่วมอย่างสำคัญ ในหนังสือเล่มนั้นกล่าวถึงสมาคมพัฒนาประชากร (ของคุณมีชัย) ไว้เป็นตัวอย่างหนึ่ง

ถ้าจะมีใครยี่ดุษฎีสภา หรือรัฐสภา คงไม่ใช่เอ็นจีโออย่างแน่นอน ถ้าจะยี่ดักก็เป็นจิตวิญญาณแห่งความยุติธรรม ความชอบธรรม ซึ่งกำลังเกิดขึ้นโดยขบวนการปฏิรูปการเมือง เป็นจิตวิญญาณใหม่ที่อยู่ในหัวใจของสมาชิกดุษฎีสภาใหม่ ใครก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นเอ็นจีโอ

เป็นจิตวิญญาณของขบวนการประชาสังคม สังคมประชาธิปไตย อันเป็นจิตวิญญาณประชาธิปไตยที่แท้จริง

ประชาธิปไตยซึ่งแปลว่า อำนาจเป็นของประชาชน



ภาคผนวกที่ 6

(ร่าง)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

(ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2543

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิกความในข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

12 ให้ทุกจังหวัดมีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดเรียกโดยย่อว่า “กพจ.” ประกอบด้วย

- | | |
|--|------------------|
| (1) สมาชิกวุฒิสภาประจำจังหวัด | ที่ปรึกษา |
| (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัด | ที่ปรึกษา |
| (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด | ประธานกรรมการ |
| (4) รองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ ผวจ. มอบหมาย | รองประธานกรรมการ |
| (5) ปลัดจังหวัด | กรรมการ |
| (6) คลังจังหวัด | กรรมการ |
| (7) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ที่ทำหน้าที่
ผู้แทนกระทรวงประจำจังหวัด
หรือที่ ผวจ. เห็นสมควรแต่งตั้งไม่เกิน 10 คน | กรรมการ |

- | | |
|---|--------------------------------|
| (8) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| (9) ผู้แทนสำนักงานประมาณ | กรรมการ |
| (10) ผู้แทนส่วนราชการส่วนกลางในพื้นที่
และหัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจประจำจังหวัดที่
ผวจ. เห็นสมควรแต่งตั้ง ไม่เกิน 5 คน | กรรมการ |
| (11) ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ ผวจ. เห็นสมควรแต่งตั้ง ไม่เกิน 2 คน | กรรมการ |
| (12) ประธานคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น | กรรมการ |
| (13) ประธานหอการค้าจังหวัด | กรรมการ |
| (14) ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด | กรรมการ |
| (15) ประธานชมรมธนาคารพาณิชย์จังหวัด
หรือผู้แทนสาขาธนาคารอำเภอเมือง ที่ ผวจ.
เห็นสมควรแต่งตั้ง ไม่เกิน 1 คน | กรรมการ |
| (16) ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ ผวจ.
เห็นสมควรแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน | กรรมการ |
| (17) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด | กรรมการ
และเลขานุการ |
| (18) หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน สำนักงานจังหวัด | กรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |
| (19) หัวหน้าฝ่ายข้อมูลและติดตามประเมินผล
สำนักงานจังหวัด | กรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้สำนักงานจังหวัดปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขานุการ กพจ.”

ข้อ 4 ให้ยกเลิกความในข้อ 13 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหาร
การพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้
แทน

“ข้อ 13 ให้ กพจ. มีหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาและการกระจายความเจริญใน
ระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายของ กนภ. และแจ้งอำเภอทราบ

(2) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และนโยบายการพัฒนาจังหวัด รวมทั้งบูรณาการโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด

(3) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาอำเภอ และประสานแผนพัฒนาอำเภอกับแผนพัฒนาจังหวัด

(4) ประสานแผนงานโครงการระหว่างแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ แผนกระทรวง ทบวง กรม กับ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองท้องถิ่น

(5) กำกับควบคุมติดตามประเมินผลและให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

(7) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการหรือ กนภ. มอบหมาย

ข้อ 5 ให้ยกเลิกความในข้อ 14 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 14 ให้ กพจ. มีอำนาจ

(1) อนุมัติแผนพัฒนาจังหวัดและเสนอแผนพัฒนาจังหวัดให้กรมการจังหวัดพิจารณา ให้ความเห็นชอบ เพื่อเสนอต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

(2) อนุมัติการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการ และรายละเอียดของโครงการในแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งไม่ทำให้วัตถุประสงค์เป้าหมายของโครงการเปลี่ยนไป แล้วแจ้งกรมต้นสังกัดต่อไป

(3) อนุมัติแนวทางและแผนบูรณาการโครงการที่ใช้งบประมาณที่เหลือการใช้จ่ายงบประมาณที่เหลือจากโครงการที่บูรณาการแล้ว

(4) ให้ความเห็นชอบการเพิ่มเติม/การยกเลิก/การเปลี่ยนแปลงงาน/โครงการ/กิจกรรมในแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อขออนุมัติจากกรมต้นสังกัด

(5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของ กพจ. ได้ตามที่เห็นสมควร

(6) ประสานส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจและขอความร่วมมือภาคเอกชนภายในจังหวัด ชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงรายงานสถิติ และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการตามความจำเป็น

(7) กำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานและราคากลางของวัสดุให้สอดคล้อง ตาม วาระข้อเท็จจริงในท้องถิ่น

ข้อ 6 ให้ยกเลิกความในข้อ 15 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหาร การพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้ แทน

ข้อ 15 ให้ทุกอำเภอและกิ่งอำเภอมีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ/คณะกรรมการ กิ่งอำเภอ เรียกโดยย่อว่า กพอ./กพอ.กิ่งอำเภอ ประกอบด้วย

- (1) นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ประธานกรรมการ
- (2) พัฒนาการอำเภอ/กิ่งอำเภอ หรือปลัดอำเภอ รองประธานกรรมการ
หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ
- (3) หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ/กิ่งอำเภอ กรรมการ
ของกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้อง
- (4) ข้าราชการประจำอำเภอ/กิ่งอำเภอ กรรมการ
ที่นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำ
กิ่งอำเภอเห็นสมควรแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน
- (5) นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลในเขตอำเภอ กรรมการ
- (6) ผู้ทรงคุณวุฒิในอำเภอ/กิ่งอำเภอ กรรมการ
ที่นายอำเภอ/ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำ
กิ่งอำเภอเห็นสมควรแต่งตั้ง ไม่เกิน 2 คน
- (7) ประธานสภาตำบลและประธานกรรมการบริหาร กรรมการ
องค์การบริหารส่วนตำบล ทุกแห่ง
- (8) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรรมการ
ในเขตอำเภอ/กิ่งอำเภอที่ได้รับมอบหมายจาก
สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่เกิน 2 คน
- (9) หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง กรรมการ
ในอำเภอ/กิ่งอำเภอ
- (10) ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนในอำเภอ/กิ่งอำเภอ กรรมการ
ที่นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำ
กิ่งอำเภอเห็นสมควรแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน

- | | |
|--|--------------------------------|
| (11) ผู้แทน กพจ. ที่ประธาน กพจ. แต่งตั้ง 1 คน | กรรมการ |
| (12) ข้าราชการประจำอำเภอที่ กพอ. หรือ กพอ. กิ่งอำเภอ เห็นสมควรแต่งตั้ง 1 คน | กรรมการและ
เลขานุการ |
| (13) ปลัดอำเภอที่นายอำเภอ/ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เห็นสมควรแต่งตั้ง 1 คน | กรรมการและผู้ช่วย
เลขานุการ |
| (14) นักพัฒนาชุมชนที่รับผิดชอบงาน แผนงานและโครงการ สำนักงานพัฒนาชุมชน อำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็น หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเห็นสมควรแต่งตั้ง 1 คน | กรรมการและผู้ช่วย
เลขานุการ |

ข้อ 7 ให้ยกเลิกความในข้อ 16 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหาร การพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้ แทน

“ข้อ 16 ให้ กพอ. / กพอ. กิ่งอำเภอมีหน้าที่ ดังนี้

- (1) กำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาและกระจายความเจริญใน ระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอให้สอดคล้องกับนโยบายของจังหวัด
- (2) จัดทำแผนพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกรอบแนวทางในการพัฒนาจังหวัด
- (3) ประสานแผนงานโครงการระหว่างอำเภอในกรณีที่มีแผนงานโครงการนั้น มีการเชื่อมต่อระหว่างอำเภอ/กิ่งอำเภอ ประสานแผนงานและโครงการพัฒนาของหน่วยงาน หน่วยงานราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในพื้นที่ของอำเภอ
- (4) กำกับ ติดตามผล และให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องในอำเภอ เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ
- (5) ให้การสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานในการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชน โดยกระบวนการประชาคม
- (6) ดำเนินการอื่นใดตามที่ กพจ. คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานของ กพจ. มอบหมาย”

ข้อ 8 ให้ยกเลิกความในข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหาร การพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้

“ข้อ 17 ให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีอำนาจ ดังนี้

(1) อนุมัติแผนพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ
(2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของ กพอ. และ กพอ.กิ่งอำเภอ ได้ตามที่เห็นสมควร

(3) ประสานส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจและขอความร่วมมือ ภาคเอกชนภายในจังหวัด ชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงานสถิติ และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการได้ตามความจำเป็น

ข้อ 9 ให้ทุกจังหวัดมีคณะอนุกรรมการพัฒนาจังหวัด เรียกโดยย่อ อ.กพจ. ประกอบด้วย

- | | |
|--|-----------------------------------|
| (1) รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ที่ ผวจ. มอบหมาย) | ประธานอนุกรรมการ |
| (2) ผู้แทนกระทรวงกลาโหมประจำจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (3) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประจำจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (4) ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ประจำจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (5) ผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
ประจำจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (6) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขประจำจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (7) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการประจำจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (8) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมประจำจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (9) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดประจำจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (10) ผู้แทนการกีฬาแห่งประเทศไทยประจำจังหวัด | อนุกรรมการ |
| (11) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด | อนุกรรมการ
และเลขานุการ |
| (12) หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน สนจ. | อนุกรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |
| (13) หัวหน้าฝ่ายข้อมูลและติดตามประเมินผล สนจ. | อนุกรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |
| (14) จำจังหวัด | อนุกรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |
| (15) ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัด | อนุกรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |

(16) เลขานุการคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น อนุกรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 10 ให้ อ.กพจ. มีหน้าที่ ดังนี้

- (1) จัดทำนโยบายการพัฒนาจังหวัด เสนอ กพจ.
- (2) เสนอรายละเอียดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และบูรณาการโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด ต่อ กพจ.
- (3) ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนบูรณาการโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด
- (4) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัด เสนอ กพจ. เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา การพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัด
- (5) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ กพจ. มอบหมาย

ข้อ 11 ให้อำเภอ/กิ่งอำเภอมีคณะอนุกรรมการพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ โดยย่อว่า อ.กพอ./กิ่งอำเภอประกอบด้วย

- (1) ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาอำเภอ/ ประธานอนุกรรมการ
กิ่งอำเภอ
- (2) ผู้แทนส่วนราชการประจำอำเภอ/กิ่งอำเภอของ อนุกรรมการ
กระทรวงหลักที่เกี่ยวข้อง
- (3) เลขานุการศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหาร อนุกรรมการ
ส่วนตำบล
- (4) ปลัดเทศบาลในพื้นที่ หรือผู้แทน อนุกรรมการ
- (5) พัฒนาการอำเภอ หรือผู้แทน อนุกรรมการ
- (6) ข้าราชการประจำอำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่นายอำเภอ/
ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อนุกรรมการ
เห็นสมควรแต่งตั้ง 1 คน
- (7) ปลัดอำเภอ ที่นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า อนุกรรมการและ
ประจำกิ่งอำเภอ เห็นสมควรแต่งตั้ง 1 คน เลขานุการ
- (8) พัฒนาการ ที่นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า อนุกรรมการและ
ประจำกิ่งอำเภอ เห็นสมควรแต่งตั้ง 1 คน ผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 12 ให้ อ.กพอ. อำเภอ/กิ่งอำเภอ มีหน้าที่ ดังนี้

- (1) ช่วยเหลือ กพอ./กพอ.กิ่งอำเภอ ในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอและกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางของจังหวัด
- (2) ประสานแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ
- (3) ประสานแผนงานและโครงการของหน่วยราชการที่ดำเนินการในพื้นที่ของอำเภอ/กิ่งอำเภอ แผนงานโครงการของส่วนท้องถิ่นในอำเภอ
- (4) กำหนดพื้นที่ดำเนินการ เพื่อรองรับงาน/โครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่อำเภอ/กิ่งอำเภอ โดยมีการจัดเรียงลำดับความจำเป็นเร่งด่วนในแต่ละจังหวัด
- (5) ประสานส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนภายในอำเภอ/กิ่งอำเภอ เพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงานสถิติ และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

ข้อ 13 ให้ยกเลิกความในข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ข้อ 18 ให้มีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล เรียกโดยย่อว่า “คปต” เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

- (1) ข้าราชการผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ของกระทรวงหลักและหน่วยงานเสริม ที่นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เห็นสมควรแต่งตั้ง ไม่เกิน 4 คน เป็นคณะทำงาน
- (2) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยสภาตำบลหรือ อบต. พิจารณานำเสนอ นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แต่งตั้ง ไม่เกิน 2 คน เป็นคณะทำงาน
- (3) กำนันในพื้นที่ เป็นคณะทำงาน
- (4) ผู้ทำงาน 2 คน ที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แต่งตั้ง ตามมติ คปต. โดยให้เป็นหัวหน้าคณะทำงาน 1 คน และเลขานุการคณะทำงาน 1 คน

ข้อ 14 ให้ยกเลิกความในข้อ 19 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 19 ให้ คปต. มีหน้าที่ ดังนี้

(1) รับผิดชอบในการดำเนินการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบทของหมู่บ้าน ตำบล ร่วมกับผู้แทนสภาตำบล/อบต.

(2) ให้การสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี และแผนพัฒนาตำบลห้าปีแก่สภาตำบลหรือ อบต. โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(3) ให้การสนับสนุนด้านวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการของสภาตำบลหรือ อบต.

(4) ให้การช่วยเหลือสภาตำบลหรือ อบต. ในการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการที่สภาตำบลหรือ อบต. ดำเนินการในด้านเทคนิคและค่าใช้จ่ายของโครงการ

(5) ให้การสนับสนุน ส่งเสริม ประสานงานสภาตำบลหรือ อบต. ในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยกระบวนการประชาคม

(6) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการมอบหมาย และที่สภาตำบลหรือ อบต. ขอความช่วยเหลือ

ทั้งนี้ ให้กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของ คปต. โดยให้ส่วนราชการต้นสังกัดของ คปต. ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงาน ของ คปต.

ประกาศ ณ วันที่ เดือน พ.ศ. 2543

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวกที่ 7

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 283 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 20 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2541 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ใช้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิก

(1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2533

(2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแนวทางการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2540

ข้อ 4 ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ได้

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร แล้วรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

ข้อความทั่วไป

ข้อ 5 ในระเบียบนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์กรบริหารส่วนตำบล

“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาเมืองพัทยา และสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล

“คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการพัฒนาสุขาภิบาล คณะกรรมการพัฒนาเมืองพัทยา และคณะกรรมการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล

“คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสุขาภิบาล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเมืองพัทยา และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล

“อำเภอ” หมายความว่า รวมถึงกิ่งอำเภอด้วย

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี ประธานกรรมการสุขาภิบาล ปลัดเมืองพัทยา และประธานกรรมการบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบล

“นายอำเภอ” หมายความว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอด้วย

“แผนพัฒนา” หมายความว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาห้าปี และแผนพัฒนาประจำปี

“ยุทธศาสตร์การพัฒนา” หมายความว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น เพื่อแสดงลักษณะและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นในอนาคต

“แผนพัฒนาห้าปี” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยมีระยะเวลาห้าปี

“แผนพัฒนาประจำปี” แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติและรายการประสานแผนงานและโครงการของจังหวัด อำเภอตำบลและการดำเนินงานของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งได้จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น

หมวด 1

องค์กรวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- ข้อ 6 องค์กรวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย
- (1) คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - (2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ข้อ 7 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย
- (1) นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานกรรมการ
 - (2) รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคน กรรมการ
 - (3) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด กรรมการ
 - (4) ผังเมืองจังหวัด กรรมการ
 - (5) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สภา
องค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกอำเภอละหนึ่งคน กรรมการ
 - (6) ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำองค์กรภาคเอกชนหรือองค์กร
ประชาชนที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด
คัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนและไม่เกินห้าคน กรรมการ
 - (7) ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น กรรมการ
 - (8) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรรมการและ
เลขานุการ
 - (9) หัวหน้าส่วนแผนและงบประมาณ กรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ
- ข้อ 8 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้
- (1) กำหนดแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

- | | |
|---|--------------------------------|
| (2) เทศมนตรีทุกคนหรือรองปลัดเมืองพัทยา | กรรมการ |
| (3) สมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเมืองพัทยาที่
สภาเทศบาลหรือสภาเมืองพัทยาคัดเลือกไม่เกินสามคน | กรรมการ |
| (4) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด | กรรมการ |
| (5) ผังเมืองจังหวัด | กรรมการ |
| (6) ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น | กรรมการ |
| (7) ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานแผนพัฒนาอำเภอที่
นายอำเภอในเขตพื้นที่ที่ตั้งของเทศบาลหรือ
เมืองพัทยามอบหมาย | กรรมการ |
| (8) ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำองค์กรภาคเอกชนหรือองค์กร
ประชาชนที่นายกเทศมนตรีหรือปลัดเมืองพัทยาคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนและไม่เกินห้าคน | กรรมการ |
| (9) ปลัดเทศบาลหรือหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา | กรรมการและ
เลขานุการ |
| (10) รองปลัดเทศบาลหรือรองหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา
ที่ได้รับมอบหมาย | กรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |
| (11) ผู้อำนวยการ/หัวหน้ากองวิชาการและแผน หรือ
หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผน
หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน | กรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |

ข้อ 14 คณะกรรมการพัฒนาเทศบาลหรือเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาของเทศบาลหรือเมืองพัทยา และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

(2) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา การพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาและติดตามประเมินผลพัฒนา

(3) ให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนา

ข้อ 15 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลหรือเมืองพัทยาประกอบด้วย

- (1) ปลัดเทศบาลหรือหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา ประธานกรรมการ

- | | | |
|--|--|-------------------------|
| | (2) รองปลัดเทศบาลหรือหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา
ที่ได้รับมอบหมาย | กรรมการ |
| | (3) หัวหน้าส่วนการบริหารของเทศบาลหรือเมืองพัทยา | กรรมการ |
| | (4) เจ้าหน้าที่สำนักผังเมืองจังหวัดที่ผังเมืองจังหวัด
มอบหมาย | กรรมการ |
| | (5) ผู้อำนวยการ/หัวหน้ากองวิชาการและแผน หรือ
หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผน หรือ
หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน | กรรมการและ
เลขานุการ |
- ข้อ 16 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลหรือเมืองพัทยามีหน้าที่ ดังนี้
- | | |
|----------------|--|
| หรือเมืองพัทยา | (1) กำหนดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของเทศบาล |
| | (2) วิเคราะห์และประสานแผนงาน โครงการของท้องถิ่น |
| | (3) จัดทำร่างแผนพัฒนา |
- ข้อ 17 นายกเทศมนตรีหรือปลัดเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสาขาหรือคณะทำงานตามความเหมาะสม เพื่อช่วยเหลือการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลหรือเมืองพัทยาก็ได้

หมวด 3

องค์การวางแผนพัฒนาสุขภาพ

- ข้อ 18 องค์การวางแผนพัฒนาสุขภาพ ประกอบด้วย
- | | |
|--|--|
| (1) คณะกรรมการพัฒนาสุขภาพ | |
| (2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ | |
- ข้อ 19 คณะกรรมการพัฒนาสุขภาพ ประกอบด้วย
- | | |
|--|-----------------------|
| (1) ประธานกรรมการสุขภาพ | ประธานกรรมการ |
| (2) กรรมการสุขภาพที่คณะกรรมการสุขภาพคัดเลือก | กรรมการ
จำนวนสามคน |
| (3) ปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายหนึ่งคน | กรรมการ |
| (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำองค์กรภาคเอกชนหรือองค์กร
ประชาชนที่ประธานกรรมการสุขภาพคัดเลือก | กรรมการ |
| จำนวนไม่น้อยกว่าสองคนและไม่เกินสามคน | |

- (5) ปลัดสุขาภิบาล
เลขานุการ
- กรรมการและ

ข้อ 20 คณะกรรมการพัฒนาสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาของสุขาภิบาล และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

(2) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา การพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาและติดตามประเมินผลแผนพัฒนา

(3) ให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนา

ข้อ 21 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสุขาภิบาล ประกอบด้วย

(1) ปลัดสุขาภิบาล ประธานกรรมการ

(2) หัวหน้าส่วนการบริหารของสุขาภิบาล กรรมการ

(3) เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดสุขาภิบาลที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาสุขาภิบาล กรรมการและเลขานุการ

ข้อ 22 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสุขาภิบาลมีหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของสุขาภิบาล

(2) วิเคราะห์และประสานแผน โครงการของท้องถิ่น

(3) จัดทำร่างแผนพัฒนา

ข้อ 23 ประธานกรรมการสุขาภิบาลอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสาขาหรือคณะทำงานตามความเหมาะสม เพื่อช่วยเหลือการจัดแผนพัฒนาสุขาภิบาลได้

หมวด 4

องค์กรวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อ 24 องค์กรวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อ 25 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการ

(2) กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกคน กรรมการ

- | | |
|---|----------------------------|
| (3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกไม่เกินสามคน | กรรมการ |
| (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำองค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรประชาชนที่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกจำนวนไม่เกินห้าคน | กรรมการ |
| (5) กำนันในพื้นที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่ | กรรมการ |
| (6) ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล | กรรมการ |
| (7) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล | กรรมการและเลขานุการ |
| (8) หัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ข้อ 26 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลและให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับ การพัฒนาท้องถิ่น

(2) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา การพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาและติดตามประเมินผลแผนพัฒนา

(3) ให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนา

ข้อ 27 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย

- | | |
|--|---------------------|
| (1) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล | ประธานกรรมการ |
| (2) รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกส่วน | กรรมการ |
| (3) ผู้ที่มีความรู้ด้านการวางแผนพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกจำนวนไม่เกินสามคน | กรรมการ |
| (4) พนักงานส่วนตำบลที่ได้รับมอบหมาย | กรรมการและเลขานุการ |

ข้อ 28 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังนี้

- (1) กำหนดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

- (2) วิเคราะห์และประสานแผน โครงการของท้องถิ่น

- (3) จัดทำร่างแผนพัฒนา

ข้อ 29 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสาขาหรือคณะทำงานตามความเหมาะสม เพื่อช่วยเหลือการจัดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

หมวด 5

การจัดทำแผนพัฒนา

ข้อ 30 การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนายังต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยดำเนินการ ดังนี้

- (1) ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

- (2) ได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

- (3) ได้รับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 31 การจัดทำแผนพัฒนาห้าปีจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยดำเนินการ ดังนี้

- (1) วิเคราะห์ข้อมูล กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนา และจัดทำร่างแผนพัฒนาห้าปี

- (2) ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

- (3) เสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ความเห็น สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่เสนอศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นแทน

- (4) เสนอขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาตามข้อ 32

ข้อ 32 สภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบร่างแผนพัฒนาห้าปีแล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตามข้อ 33 สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เสนอคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอพิจารณาแล้วเสนอนายอำเภอพิจารณาตามข้อ 33

ในกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่เห็นชอบร่างแผนพัฒนาห้าปี ให้นำกลับไปพิจารณาทบทวนใหม่ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ไม่เห็นชอบแล้วนำเสนอใหม่ หากสภาท้องถิ่นยืนยันไม่เห็นชอบอีก ให้ชี้แจงเหตุผลที่ไม่เห็นชอบต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตามข้อ 33 สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เสนอคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอพิจารณาแล้วเสนอนายอำเภอพิจารณาตามข้อ 33

ข้อ 33 ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างแผนพัฒนาห้าปีขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยาตามข้อ 32 หากเห็นชอบให้ลงนามอนุมัติ ถ้าไม่เห็นชอบให้ส่งคืนพร้อมทั้งเหตุผลเพื่อพิจารณาทบทวนแล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ชอบด้วย ให้ส่งให้สภาท้องถิ่นพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคืนมา ถ้าสภาท้องถิ่นมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของ จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่าที่มีอยู่ให้ถือเป็นที่สุด

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นอำนาจของนายอำเภอ

ข้อ 34 การจัดทำแผนพัฒนาประจำปีให้บททวนจากแผนพัฒนาห้าปี โดยดำเนินการ ดังนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของโครงการ ระบุที่มาของงบประมาณ และจัดทำร่างแผนพัฒนาประจำปี

(2) ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(3) เสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ความเห็น สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ความเห็น แต่เสนอศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นแทน แล้วเสนอขอรับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 35 แผนพัฒนาให้จัดทำตามระยะเวลา ดังนี้

(1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาให้จัดทำเสร็จก่อนแผนพัฒนาห้าปี

(2) แผนพัฒนาห้าปีให้จัดทำเสร็จก่อนแผนพัฒนาประจำปีของปีแรก

(3) แผนพัฒนาประจำปีให้จัดทำเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาของการจัดทำแผนพัฒนาตามวรรคหนึ่งแล้ว รายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสองให้เป็น อำนาจของนายอำเภอแล้วแจ้งจังหวัดเพื่อรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

หมวด 6

องค์กรและการประสานแผนพัฒนา

ข้อ 36 องค์กรประสานแผนพัฒนา ประกอบด้วย

- (1) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น
- (2) ศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อ 37 คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีทุกเทศบาล ปลัดเมืองพัทยาเฉพาะจังหวัดชลบุรี ประธานกรรมการสุขาภิบาลทุกสุขาภิบาล ประธานศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกอำเภอปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาลทุกเทศบาล ปลัดสุขาภิบาลทุกสุขาภิบาล และเลขานุการศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกอำเภอ การประชุมคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นคราวแรก ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุม และให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเลือก ประธาน รองประธาน เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการตำแหน่งละหนึ่งคนจากกรรมการด้วยกัน สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งและเงื่อนไขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นอาจมีมติเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นก็ได้

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบ วิเคราะห์ประสานแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพิจารณาให้ความเห็นร่างแผนพัฒนาห้าปีและร่างแผนพัฒนาประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา

ข้อ 38 ศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในอำเภอ และการประชุมศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคราวแรกให้นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุม และให้ศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกประธานกับรองประธานตำแหน่งละหนึ่งคนจากประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล และเลือก

เลขานุการกับผู้ช่วยเลขานุการตำแหน่งละหนึ่งคนจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับ
วาระการดำรงตำแหน่งและเงื่อนไขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามมติของศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การ
บริหารส่วนตำบล

ศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีมติเชิญนายอำเภอเป็นที่ปรึกษา
ของศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

ศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ ตรวจสอบ วิเคราะห์ประสาน
แผนงาน โครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล และพิจารณาให้ความเห็นร่างแผนพัฒนาห้าปี
และร่างแผนพัฒนาประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

หมวด 7

การเพิ่มเติม การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา

ข้อ 39 การเพิ่มเติม การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาระทำได้โดย
กรณี ดังนี้

- (1) นโยบายหรือเป้าหมายของการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไป
- (2) ผลกระทบจากการติดตามประเมินผลแผนพัฒนา
- (3) ข้อเรียกร้องซึ่งเป็นมติของประชาชนในท้องถิ่น

โดยดำเนินการตามขั้นตอน คือ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอเรื่องพร้อม
รายละเอียดข้อมูล เหตุผลและความจำเป็น เพื่อขอรับความเห็นชอบจากผู้บริหารท้องถิ่น
คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น และเสนอขออนุมัติจากสภาท้องถิ่นตามลำดับ

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ขอรับความเห็นชอบจากศูนย์ประสานการพัฒนา
องค์การบริหารส่วนตำบลก่อนนำเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย

ข้อ 40 การเพิ่มเติมโครงการในแผนพัฒนาห้าปีซึ่งโครงการนั้นไม่มีอยู่ในแผนพัฒนาห้าปี
กระทำได้โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นตามลำดับ
และเสนอเพื่อขอรับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่นและแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัด หากภายในสิบห้าวัน
นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นเป็นอย่างอื่นให้แจ้งผู้บริหารท้องถิ่นพร้อม
เหตุผลเพื่อทบทวนใหม่แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและให้ถือเป็นที่สิ้นสุด

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ให้แจ้งนายอำเภอ
แทนและอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้เป็นอำนาจของนายอำเภอและรายงาน
ให้จังหวัดทราบ

การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโครงการในแผนพัฒนาห้าปีซึ่งโครงการนั้นมีอยู่ในแผนพัฒนาห้าปี กระทำได้โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นแล้วขอรับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่น สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับ แล้วขอรับอนุมัติจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อ 41 การนำเอาโครงการที่ได้รับอนุมัติให้เพิ่มเติมในแผนพัฒนาห้าปีตามข้อ 40 วรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้วมาเพิ่มเติมในแผนพัฒนาประจำปีกระทำได้โดยได้รับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่น

การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโครงการในแผนพัฒนาประจำปีซึ่งโครงการนั้นมีอยู่ในแผนพัฒนาห้าปี กระทำได้โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นแล้วขอรับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่น สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับแล้วขอรับอนุมัติจากประธานกรรมการบริหารส่วนตำบล

หมวด 8

การติดตามและประเมินผล

ข้อ 42 แผนพัฒนาที่ประกาศใช้แล้ว การเพิ่มเติม การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง ยุทธศาสตร์การพัฒนา โครงการที่เพิ่มเติม แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงในแผนพัฒนาห้าปีหรือแผนพัฒนาประจำปีที่ย้อนแล้ว ให้แจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ และคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศใช้หรืออนุมัติและประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบโดยทั่วกัน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้แจ้งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ และศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศใช้หรืออนุมัติและประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบโดยทั่วกัน

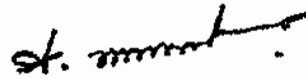
ข้อ 43 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ โดยให้มีการติดตาม ประเมินผลและรายงานผลให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบและใช้เป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เป็นประจำทุกปี

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้รายงานศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

บทเฉพาะการ

ข้อ 44 แผนพัฒนาห้าปี (พ.ศ.2540 - 2544) และแผนพัฒนาประจำปี พ.ศ. 2542 ที่มี
อยู่เดิมก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลในการประกาศใช้ ให้มีผลใช้ต่อไปได้

ประกาศ ณ วันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2541



(สนั่น ขจรประศาสน์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ภาคผนวกที่ 8

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

1. หลักเกณฑ์ทั่วไป

1.1 ขอบเขตของแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดจะต้องมีสาระสำคัญสอดคล้องกับสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1.2 แนวทางดำเนินการของแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด จะต้องสอดคล้องกับแนวทางของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542 - 2549 และแนวทางการดำเนินของโครงการจะต้องสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา

1.3 เป็นโครงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและมีประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

1.4 พื้นที่ที่ดำเนินการไม่ซ้ำซ้อนกับการดำเนินโครงการในลักษณะเดียวกับหน่วยราชการอื่น และจะให้ความสำคัญสูงต่อการดำเนินงานในพื้นที่ต่อไปนี้

- พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เด่นชัดหรือรุนแรง
- พื้นที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำสายหลัก
- เมืองศูนย์กลางในภูมิภาค
- พื้นที่ที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยว
- พื้นที่ที่มีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมหรือบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ที่มีแนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราการเพิ่มของประชากรค่อนข้างสูง
- พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

หลักเกณฑ์ทั่วไปดังกล่าวจะใช้ในการพิจารณาโครงการทุกกลุ่มโครงการ ภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ซึ่งมีทั้งการป้องกันและการแก้ไขปัญหา ประกอบด้วย 4 กลุ่มโครงการ คือ

การป้องกันปัญหา

1. กลุ่มโครงการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม
2. กลุ่มโครงการเฝ้าระวังและป้องกัน
3. กลุ่มโครงการศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

การแก้ไข้ปัญหา

4. กลุ่มโครงการฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม

2. เกณฑ์การพิจารณาโครงการ

2.1 กลุ่มโครงการสร้างจิตสำนึก

- เป็นโครงการที่มีการทำกิจกรรมที่ครบวงจร คือ มีการอบรมให้ความรู้ มีการสาธิตตัวอย่าง มีการนำไปปฏิบัติในชีวิตประจำวัน หรือเป็นโครงการสร้างกลุ่มสร้างชมรม สร้างเครือข่ายเพื่อให้มีการขยายความร่วมมือในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม
- เป็นโครงการที่เน้นปัญหาเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะพื้นที่ เช่น โครงการที่มีการต่อต้านจากประชาชน เป็นต้น
- สอดคล้องกับการจัดลำดับความสำคัญปัญหาของจังหวัด
- สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน 16 ด้าน
- สอดคล้องกับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมของจังหวัด/ท้องถิ่น
- สอดคล้องกับโครงการในกลุ่มโครงการอื่น เช่น การสร้างจิตสำนึกของประชาชนในการแยกขยะมูลฝอยการมีส่วนร่วมในการระดมค่าใช้จ่ายตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ซึ่งสอดคล้องกับโครงการแก้ไข้ปัญหาขยะมูลฝอย หรือปัญหาน้ำเสียที่กำลังดำเนินงานในกลุ่มโครงการบำบัดและฟื้นฟู เป็นต้น
- กลุ่มเป้าหมายต้องชัดเจนและสอดคล้องกับการแก้ไข้ปัญหาของจังหวัด
- ควรเป็นโครงการที่ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ส่งเสริมการสร้างอาสาสมัครสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด/ท้องถิ่น ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายระหว่างองค์กรต่าง ๆ ส่งเสริมกิจกรรมสถานศึกษาทุกระดับ และส่งเสริมใช้สื่อที่เข้าใจและเข้าถึงท้องถิ่น เป็นต้น
- กิจกรรมการดำเนินงานของโครงการ ควรเป็นกิจกรรมที่ประชาชนสามารถนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเองและขยายผลต่อเนื่องได้ ตลอดจนสอดคล้อง สนับสนุนต่อการดำรงชีวิตของประชาชน

- ไม่สนับสนุนโครงการซึ่งจะมีการตั้งงบประมาณโดยหน่วยงานต้นสังกัด แต่จะสนับสนุนโครงการของท้องถิ่นที่มีหน่วยภูมิภาคเป็นหน่วยงานร่วม เช่น อบปรมาราชกรรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยอำเภอร่วมกับสำนักงานป่าไม้ในภูมิภาค เป็นต้น
- มีการติดตาม คูแล และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

2.2 กลุ่มโครงการใฝ่าระวัง

- ควรมีลักษณะเป็นการสนับสนุนให้หน่วยงานท้องถิ่นทำงานได้ เช่น อุดหนุนครุภัณฑ์และค่าใ้สอยในปีที่ 1 เป็นต้น ทั้งนี้ในปีต่อ ๆ ไปให้ใ้งบประมาณ
- ต้องสอดคล้องกับความสำคัญและความเร่งด่วนของปัญหา
- พื้นที่และลักษณะการดำเนินโครงการต้องไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น
- เป็นโครงการที่สามารถรู้สถานะและติดตามการเปลี่ยนแปลงได้
- เป็นโครงการที่จะดำเนินการเฉพาะพื้นที่ที่ชี้ให้เห็นว่าสภาวะแวดล้อมมีแนวโน้มที่จะเสื่อมโทรมลง และต้องสามารถรายงานผลได้ เพื่อรู้สถานะแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นนั้น
- โครงการต้องสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และกรณีรื่องราวร้องทุกข์
- โครงการต้องมีประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม และ/หรือประชาชน องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
- โครงการที่เสนอควรเป็นระบบ โดยจะต้องมีการประสานการดำเนินงานกับทุกหน่วยงานในการกำหนดกิจกรรมโครงการ และการดำเนินงานให้ชัดเจนเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- ต้องคำนึงถึงการใ้ทรัพยากรบุคคล เครื่องมือ และสถาบันในท้องถิ่น ที่มีอยู่เป็นลำดับแรก

2.3 กลุ่มโครงการศึกษาวิจัยฯ

- เป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นการวางแผนรวมในระดับท้องถิ่น ผลการศึกษาต้องเป็นรูปธรรม เพื่อวางแผนกำหนดแนวทางปฏิบัติและเป็นกรอบใ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใ้เป็นแนวทางปฏิบัติเกิดผลต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

2.4 กลุ่มโครงการฟื้นฟูและบำบัดฯ

ในภาพรวมเกณฑ์การพิจารณาการจัดการน้ำเสียและการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล คือ

- ไม่สนับสนุนการจัดซื้อที่ดินทุกกรณี
- พิจารณาโครงการต่อเนื่อง ทั้งจากงบประมาณแผ่นดินและกองทุนสิ่งแวดล้อม
- พิจารณาโครงการซึ่งมีการดำเนินการระบบครบวงจร (FS DD และก่อสร้าง) เป็นลำดับต้น

นอกจากนี้ จะแบ่งเกณฑ์การพิจารณาทั้ง 2 เรื่อง ดังกล่าวเฉพาะด้าน ดังนี้

การจัดการน้ำเสีย จะพิจารณา 5 ลักษณะ คือ

1. พื้นที่ที่ยังไม่มีการศึกษาความเหมาะสม ขอให้พิจารณาโครงการป้องกันปัญหาในกลุ่มโครงการสร้างจิตสำนึกด้วย และพิจารณาโครงการซึ่งอยู่ในพื้นที่อ่อนไหวและมีโอกาสเกิดปัญหาได้ง่าย
2. พื้นที่ซึ่งมีการศึกษาความเหมาะสมของระบบการจัดการน้ำเสียแล้ว ให้จัดลำดับความสำคัญว่าพื้นที่ใดควรได้รับการสนับสนุนให้ออกแบบรายละเอียดระบบ
3. พื้นที่ซึ่งมีการศึกษาออกแบบรายละเอียดแล้วเสร็จ ให้จัดลำดับความสำคัญว่าพื้นที่ใดควรได้รับการสนับสนุนให้ก่อสร้างระบบ
4. พื้นที่ซึ่งมีความพร้อมที่จะดำเนินการก่อสร้างระบบ ให้พิจารณาความพร้อมด้านต่าง ๆ ได้แก่
 - การยอมรับโครงการจากประชาชนและหน่วยงานรับผิดชอบ
 - การยืนยันการใช้ประโยชน์ที่ดินจากหน่วยงานเจ้าของที่ดิน ทั้งนี้ ต้องเป็นที่ดินที่มีความเหมาะสมตามผลการศึกษาความเหมาะสม
 - การยินยอมให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ดูแลพื้นที่ (อบต.)
 - แผนการบริหารจัดการโครงการในระหว่างก่อสร้างและดำเนินงานระบบ
 - แผนงานงบประมาณดำเนินโครงการ ที่มาของรายได้และประมาณการค่าใช้จ่ายการดำเนินระบบ
 - แผนบุคลากร แสดงจำนวน หน้าที่และคุณสมบัติของบุคลากรซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงานระบบ
 - แผน แนวทางการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการบำบัด

การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จะพิจารณาให้มีความสำคัญโครงการลักษณะดังนี้

1. เป็นการจัดการขยะมูลฝอยในลักษณะองค์รวม โดยพิจารณาทั้งจังหวัด (ไม่แบ่งเขตเทศบาล อบจ. อบต. ตามเขตการปกครอง)
2. เน้นความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ท้องถิ่นที่เป็นผู้รับกำจัดต้องได้รับผลตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ
4. ประชาชน/องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการตั้งแต่เริ่มโครงการ

ทั้งนี้ให้จัดกลุ่มโครงการเป็น 6 ลักษณะ คือ

1. พื้นที่ซึ่งมีทั้งขยะมูลฝอยแบบถูกสุขลักษณะแล้วขอรับการสนับสนุนครุภัณฑ์เพิ่มเติมหรือทดแทนครุภัณฑ์เดิม
2. พื้นที่ซึ่งได้รับการสนับสนุนให้ก่อสร้างระบบแต่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนครุภัณฑ์
3. พื้นที่ซึ่งมีการออกแบบรายละเอียดระบบจัดการขยะมูลฝอยแล้วขอรับการสนับสนุนการก่อสร้าง
4. พื้นที่ซึ่งมีการศึกษาความเหมาะสมแล้ว ขอรับการสนับสนุนการออกแบบรายละเอียด
5. พื้นที่ซึ่งยังไม่มีการศึกษาความเหมาะสมระบบการจัดการขยะมูลฝอย ให้พิจารณาจัดหาที่ดินเบื้องต้น โดยใช้เกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่ตามเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของกรมควบคุมมลพิษประกอบการพิจารณาเบื้องต้น
6. พื้นที่ซึ่งยังไม่มีจัดการแบบถูกสุขลักษณะ ขอรับการสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหาเบื้องต้น โดยการปรับปรุงพื้นที่





รายงานผลการศึกษาวิจัย เรื่อง
(คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
อย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล

ห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย



5804

คู่มือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม