

บทความที่ **20**
Article :

ปัญหาและอุปสรรคของการสร้างเครือข่ายของ
การปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมอนุรักษ์และ
ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาห้วยตองแหวด
อำเภовารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

Problems and Obstacles of Local Administration
Network with Protecting and Revival Environment:
Case Study of Huai Tong Wad, Warinchamrap
District, Ubonratchathani

ปิยะมาศ ทัพมงคล* และเพ็ญกมล มานะรัตน์*

Piyamart Tupmongkol and Phengkamon Marnarath

* อาจารย์ประจำสาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

* อาจารย์ประจำสาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

E-mail: pumpui_sig@hotmail.com.

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) เพื่อนำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) เพื่อเป็นการให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

จากการศึกษา พบปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งเครือข่าย 4 ประการ คือ ปัญหาเชิงโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ปัญหาด้านความไม่สอดคล้องกันระหว่างยุทธศาสตร์การพัฒนาและโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ปัญหาด้านทรัพยากรในการบริหารจัดการร่วมกัน และปัญหาด้านความไว้วางใจ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการร่วมกันทำงานในรูปของเครือข่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันเป็นอันดับแรก ความไว้วางใจจะนำมาสู่การทำงานร่วมกัน เริ่มตั้งแต่การวางแผนงาน การกำหนดวัตถุประสงค์ การสร้างข้อตกลงร่วมกัน ทำให้การจัดทำโครงการจะมีความสอดคล้องกันและเป็นระบบมากขึ้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมอบหมายภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้กับส่วนงานหรือบุคลากรให้ชัดเจน รวมทั้งส่งเสริมให้บุคลากรเหล่านั้นมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม และมีเจ้าภาพในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว อีกทั้งมีการจัดการด้านงบประมาณในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; เครือข่าย; สิ่งแวดล้อม; นโยบายสาธารณะ

Abstract

This article has 2 main objectives. The first is to illustrate some problems and obstacles of local administration network in Huay Tong Wad conservation and restoration. Another objective is to provide some recommendations.

The research found that there are four problems and obstacles of local administration network in Huay Tong Wad conservation and restoration: structure of organization problem, problem of strategic plan discord from local organization projects, problem of network resource management, and trust. For coordinating in network, local governments have to built trust, firstly. This is because trust will lead to cooperation among organizations, starting to project plans, project objectives and project consensuses. In addition, local organizations should assign environmental management duty directly to branch/officer(s), and encourage them to gain skills and knowledge about environmental management. Centrality organization should be appointed. Budget relating to Huay Tong Wad might be adopted by network.

Key Word: Local Government, Network, Environment, Public Policy

บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นระดับของการปกครองที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการปกครองในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เนื่องจากเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่ช่วยรัฐในการบริหารหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นที่รัฐไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การแบ่งเบาภาระของรัฐบางกลาง (โกวิท พวงงาม, 2550, หน้า 14) ในการดูแลพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะกิจการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นเพียงพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบที่มีภารกิจหน้าที่ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสาธารณสุข โภชนา การศึกษา สิ่งแวดล้อม เป็นต้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547) โดยที่ตามปกติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็จะรับผิดชอบในหน้าที่เหล่านั้นในเขตพื้นที่ของตนเองเป็นหลักและมีขอบเขตของพื้นที่ที่ชัดเจน (ธเนศวร เจริญเมือง, 2550, หน้า 27) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการภายในท้องถิ่นด้วยตัวเอง การร่วมกันทำกิจกรรมบางอย่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอาจจะเกิดขึ้นเป็นบางครั้งบางคราว

แม้ว่าโดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำภารกิจหน้าที่ด้วยตัวเองในเขตพื้นที่ของตนเอง แต่ในสภาพความเป็นจริง อาจมีภารกิจบางอย่างที่ลำพังท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวไม่สามารถที่จะจัดการหรือแก้ปัญหาได้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่อยู่บริเวณใกล้เคียงหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหานั้นๆ เข้ามาร่วมดำเนินการด้วย เพราะภารกิจบางอย่างท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นที่อยู่บริเวณใกล้เคียงหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหานั้นๆ ปัญหาหนึ่งในนั้นก็คือเรื่องของการอนุรักษ์หรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ที่ส่งผลกระทบในวงกว้างเกี่ยวข้องกับหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแหล่งน้ำ

สาธารณะที่ไหลผ่านหลายพื้นที่หรือมีพื้นที่คาบเกี่ยวในหลายๆ พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำห้วยต้องแวกเป็นลำน้ำตามธรรมชาติที่ไหลผ่านพื้นที่ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งทั้งที่มีฐานะเป็นเทศบาล (ตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล ลำน้ำสายนี้ซึ่งเป็นลำน้ำที่ประชาชนใช้เป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิต แต่กำลังประสบปัญหาน้ำเน่าเสียจากการปล่อยน้ำเสียจากร้านค้า บ้านเรือน หรือการประกอบการธุรกิจขนาดใหญ่ลงสู่ลำห้วยโดยไม่ผ่านการบำบัดน้ำเสียหรือผ่านบำบัดน้ำเสียที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ปลายน้ำไม่สามารถใช้ประโยชน์จากสายน้ำแห่งนี้ได้ดังเช่นในอดีต

ดังนั้น การดูแลรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจึงไม่สามารถหรือเป็นไปได้เลยที่จะทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งใดแห่งหนึ่งเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม การจะแก้ปัญหานี้ต้องอาศัยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลำห้วยไหลผ่าน เพื่อให้การอนุรักษ์และฟื้นฟูเป็นไปอย่างเป็นระบบและสามารถแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม

วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์มี 2 ประการ คือ 1) เพื่อนำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) เพื่อเป็นการให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ขอบเขตการศึกษา

บทความนี้ได้้นำเพียงประเด็นของปัญหาและอุปสรรคในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ มิได้เป็นการนำเสนองานวิจัยทั้งหมด เนื่องจากการทำงานใน

รูปแบบของเครือข่ายนั้น แม้จะเป็นการทำงานที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับการจัดการปัญหาที่มีตัวแสดงที่หลากหลายและมีผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งหากไม่สามารถจัดการกับเงื่อนไขและข้อจำกัดของตัวแสดงในเครือข่าย ความร่วมมือดังกล่าวก็อาจเกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้นแล้ว บทความนี้จะเน้นไปที่เงื่อนไขเบื้องต้นรวมถึงปัญหาและอุปสรรคก่อนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนแรกจะเป็นการนำเสนอในเรื่องของบริบทของพื้นที่และปัญหาของลำห้วยตองแหวดพอสังเขป

บริบทพื้นที่: ห้วยตองแหวด*

ห้วยตองแหวดเป็นลำน้ำตามธรรมชาติในเขตพื้นที่อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ไหลผ่าน 14 ชุมชน 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลคูเมือง ตำบลธาตุ ตำบลแสนสุข ตำบลเมืองศรีโค และตำบลโพธิ์ใหญ่ ห้วยตองแหวดถือเป็นลำน้ำที่ประชาชนใช้เป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิตตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเป็นแหล่งน้ำสำหรับการอุปโภคบริโภคและเป็นแหล่งอาหารของชุมชน

นับตั้งแต่ก่อตั้งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีในปี 2537 จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลากว่า 20 ปี พบว่า เมืองมีความเจริญเติบโตขึ้นเป็นอย่างมาก เนื่องมาจากการเพิ่มจำนวนประชากรของมหาวิทยาลัย นักศึกษา และบุคลากรของมหาวิทยาลัย นำไปสู่การเกิดธุรกิจและการบริการต่างๆ ขึ้นมารองรับ เช่น หอพัก ร้านค้า ร้านอาหาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือการปล่อยน้ำเสียลงสู่ท่อระบายน้ำหรือแหล่งน้ำตามธรรมชาติ (กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น และคณะ, 2554) โดยขาดการบำบัดน้ำเสียที่ได้มาตรฐาน ทำให้สิ่งแวดล้อมและแหล่งน้ำตามธรรมชาติถูกทำลาย

* สรุปรจากงานวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดทำนโยบายอนุรักษ์และฟื้นฟูลำห้วยตองแหวดในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี”.

ห้วยตองแหวดก็เป็นแหล่งน้ำที่ได้รับผลกระทบจากการเจริญเติบโตของเมืองด้วยเช่นกัน โดยได้รับผลกระทบทั้งจากการที่ร้านค้าและหน่วยธุรกิจต่างๆ ทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ปล่อยน้ำเสียลงท่อระบายน้ำซึ่งมีปลายทางอยู่ที่ลำห้วยตองแหวดหรือปล่อยลงแหล่งน้ำที่ไหลไปสู่ห้วยตองแหวด ส่งผลให้น้ำในลำห้วยมีสีขุ่น มีกลิ่นที่ผิดปกติไปจากธรรมชาติ และเมื่อทำการตรวจวัดคุณภาพน้ำด้วยเครื่องมือตรวจวัดคุณภาพน้ำ พบว่าน้ำในลำห้วยตองแหวดมีความผิดปกติโดยมีค่าความเป็นกรดและด่างที่เกินมาตรฐาน มีค่าออกซิเจนในน้ำที่ไม่เหมาะสมกับการบริโภคโดยตรง (กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น และคณะ, 2554) ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในช่วงปลายน้ำ ที่ไม่สามารถใช้น้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค ตลอดจนใช้เป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติได้

หากจะพิจารณาถึงจุดเริ่มต้นของลำน้ำห้วยตองแหวดแล้ว ลำน้ำสายนี้มีเส้นทางผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 5 องค์กร (2 รูปแบบ: เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้แก่ เทศบาลตำบลแสนสุข เทศบาลตำบลธาตุ เทศบาลตำบลเมืองศรีไค องค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจจะไม่ใช้พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการเน่าเสียของน้ำในลำห้วยตองแหวดโดยตรงทุกแห่ง แต่หลายๆ พื้นที่ก็เกี่ยวข้องกับสาเหตุที่ทำให้ลำห้วยตองแหวดประสบกับสภาวะวิกฤต ซึ่งการตระหนักถึงปัญหาและการแก้ไขปัญหาของห้วยตองแหวดคงทำได้ยากหากมีเพียงแค่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรืออยู่ในส่วนปลายน้ำเท่านั้น แต่ทุกพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับลำน้ำสายนี้ทั้งทางตรงและทางอ้อมต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาของลำห้วยตองแหวด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง เชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาน้ำเสียที่ส่งผลกระทบต่อลำห้วยตองแหวดใน 3 ลักษณะ คือ **หนึ่ง** เป็นพื้นที่ที่เชื่อมโยงกันทางภูมิศาสตร์และในขณะเดียวกันก็มีภูมิประเทศที่เชื่อมต่อกับลำห้วยตองแหวดโดยตรง เช่น เทศบาลตำบลเมืองศรีไค เทศบาลตำบลธาตุ และเทศบาลตำบลโพธิ์ใหญ่ และ

การเชื่อมโยงโดยอ้อมผ่านลำห้วยข้าวสารที่มาบรรจบกับลำห้วยตองแหวด เช่น เทศบาลตำบลคูเมืองและเทศบาลตำบลแสนสุข **สอง** เป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัวของความเป็นเมืองเพิ่มมากขึ้นจากการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวของสถานศึกษา คือ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ที่ส่งผลต่อปริมาณของประชากรและการบริการต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาเพื่อรองรับการขยายตัวดังกล่าว ทำให้เทศบาลตำบลทั้ง 5 แห่ง ได้รับอิทธิพลของการกลายเป็นเมืองมากขึ้น และ **สาม** การเชื่อมโยงกันด้วยผู้มีส่วนในการสร้างมลพิษ สืบเนื่องจากการขยายตัวของความเป็นเมือง พื้นที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จึงเกิดแหล่งธุรกิจและบริการที่ส่งผลต่อภาวะน้ำเสียในแหล่งน้ำสาธารณะใกล้เคียงที่เชื่อมโยงกันสู่ลำห้วยตองแหวด (กิงกาญจน์ สำนวนเย็น และคณะ, 2561)

ความเกี่ยวโยงทั้ง 3 ประการ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาลำห้วยตองแหวดต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้การแก้ปัญหาระยะยาวและสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การอนุรักษ์และจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ลำน้ำ เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงหลายภาคส่วน ที่อยู่ในองค์กรระดับต่างๆ ซึ่งต่างเกี่ยวข้องและมีปฏิสัมพันธ์กัน (Salpeteur et al., 2017, pp.40-41) หรือมีอำนาจหน้าที่คาบเกี่ยวกันในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ดังนั้นใช้รูปแบบของเครือข่ายจึงมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในระดับท้องถิ่น บทความนี้ใช้แนวคิด 3 หลักในการวิเคราะห์ความร่วมมือในการกำหนดนโยบายด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แนวคิดการจัดการเชิงเครือข่าย (Networking) และการจัดการแบบร่วมมือ (collaborative management)

เครือข่าย (Networks) คือ โครงสร้างของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ที่ประกอบด้วยองค์การหลายองค์การ ซึ่งองค์การอาจไม่ได้เป็นองค์การที่เกี่ยวข้องกัน ตามสายการบังคับบัญชาโดยตรง สิ่งที่รวมเอาองค์การต่างๆไว้ด้วยกันนั้นอาจเป็น กฎหมาย ข้อบังคับ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ หรือการมีผลประโยชน์ร่วมกัน รูปแบบของเครือข่ายมีหลากหลาย เช่น ร่วมมือกันของหลายหน่วยงานหรือรัฐบาล หลายระดับ การทำสัญญาหลายฝ่าย และการเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และสามารถเป็นได้ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (O'Toole, 1997, pp.445-446 และ Agranoff & McGuire, 2007, p.103) แนวคิดเครือข่าย เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1960 และในช่วงทศวรรษที่ 1970-80 แนวคิดนี้ถูกนำไปประยุกต์ใช้กับแนวทางการศึกษา นโยบายสาธารณะแบบเครือข่าย (policy network approach) และได้รับความนิยมมากขึ้นอย่างแพร่หลาย (Klijn, 2005, p.259)

เมื่อนำแนวคิดเครือข่ายมาประยุกต์ใช้กับการจัดทำนโยบายสาธารณะ การจัดทำนโยบายในรูปแบบของเครือข่ายจึงมีฐานคิด ว่า 1) นโยบายถูกทำขึ้นใน กระบวนการปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างตัวแสดงจำนวนมากที่มีการร่วมมือกัน (Klijn & Koppenjan, 2000, p.142) 2) ตัวแสดงต่างๆ ต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการ บรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากตัวแสดงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์โดยปราศจาก ทรัพยากรของตัวแสดงอื่นๆ (Scharpf, Benson, Rhodes cited in Klijn & Koppenjan, 2000, p.139) 3) การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนระหว่างตัวแสดง 4) การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันตัวแสดงสามารถสร้างอำนาจ ในการยับยั้ง (veto) ระหว่างกันด้วยการใช้ทรัพยากรในการขัดขวางการตัดสินใจ 5) ความยั่งยืนของปฏิสัมพันธ์สร้างและทำให้การกระจายทรัพยากรระหว่างตัวแสดง มั่นคงยิ่งขึ้น 6) ในช่วงเวลาที่ตัวแสดงมีปฏิสัมพันธ์ กฎจะถูกจัดตั้งขึ้นและถูกทำให้ มั่นคง ซึ่งกฎนี้จะกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดง 7) การกระจายทรัพยากรและการ จัดตั้งกฎ นำไปสู่เครือข่ายที่จำกัดการเข้าถึงของตัวแสดงภายนอก อย่างไรก็ตาม Klijn & Koppenjan (2000, p.142) กล่าวว่า การร่วมมือกัน (co-operation) ไม่ใช่สิ่งที่

เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติและมีใช้สิ่งที่จะถูกพัฒนาขึ้นโดยไม่ประสบปัญหา โดยความขัดแย้งเป็นผลมาจากการกระจายต้นทุนและผลประโยชน์ แต่การร่วมมือกัน (concerted action) สามารถสร้างได้ด้วยการกระตุ้น/จูงใจให้เกิดการทำงานร่วมมือกัน ผ่านกระบวนการและการจัดการความขัดแย้ง และการลดความเสี่ยงในการร่วมมือกัน

การจัดการแบบร่วมมือ (Collaborative management)

การดำเนินการในรูปแบบเครือข่าย ย่อมต้องการวิธีการจัดการที่เหมาะสมเช่นกัน การศึกษาของ Agranoff และ McGuire (2003) ในหนังสือชื่อ Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการแบบร่วมมือ (collaborative management) ว่าเป็นการจัดการข้ามองค์กร ข้ามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และยังเป็นทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เชื่อมโยงกับองค์กรนอกภาครัฐอื่นๆ ผ่านการเป็นหุ้นส่วน เครือข่าย สัญญา พันธมิตร คณะกรรมการร่วม ที่ปรึกษา การจัดการแบบร่วมมือ จึงเป็นการบริหารที่ตัดข้ามองค์กรทั้งภาครัฐและนอกภาครัฐ (cross-boundary collaborative management) (Agranoff & McGuire, 2003, p.4)

เนื่องจากนโยบายหลายนโยบายต้องจัดการกับประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อน ยากแก่การแก้ไข (wicked problems) หรือบางประเด็นสาธารณะต้องการความร่วมมือจากหลายฝ่าย หรือเป็นความจำเป็นทางการเมืองที่ผู้บริหารต้องสร้างสมดุลระหว่างประเด็นทางเทคนิคในการกำหนดนโยบายกับความต้องการการมีส่วนร่วม และบ่อยครั้งในการบริหารนโยบายข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น นอกจากนั้น การออกคำสั่งหรือกฎหมายในปัจจุบันมีลักษณะข้ามหน่วยงาน และองค์กรมากขึ้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ทำให้ต้องมีการจัดการแบบร่วมมือขึ้น (O'Toole cited in Agranoff & McGuire, 2003, pp. 23-24)

ทิศทางการร่วมมือนั้นแบ่งได้เป็น 2 ทิศทางคือ Vertical collaborative เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลต่างระดับกันและ Horizontal

collaborative การร่วมมือในการพัฒนาร่วมกันเชิงนโยบาย หรือกลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงอื่นๆในท้องถิ่นในการออกแบบโครงการ หรือแสวงหาทรัพยากร แต่ในทางปฏิบัติ Agranoff และ McGuire กล่าวว่าจะมีการซ้อนทับกันระหว่าง Vertical และ Horizontal collaborative เสมอ

การจัดการหรือการทำงานในรูปแบบเครือข่ายมีข้อดีหลายประการ ได้แก่ 1) เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาที่เป็นปัญหาที่ซับซ้อน เกี่ยวพันกับหลายองค์กร หรือเป็นปัญหาที่ไม่มีวัตถุประสงค์ และเป้าหมายชัดเจน (wicked problems) (O'Toole cited in Agranoff and McGuire, 2003, p.24) 2) การกำหนดนโยบายร่วมกัน สามารถลดความขัดแย้งของตัวแสดงต่างๆได้ (Sabatier and Weible cited in Hill & Hupe, 2009, pp.68-69) 3) ส่งเสริมประชาธิปไตย ที่เป็นผลจากการเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของตัวแสดงนอกภาครัฐ และเสริมพลังอำนาจให้ตัวแสดงเหล่านั้นร่วมกำหนดเนื้อหา วัตถุประสงค์และปฏิบัตินโยบายร่วมกับภาครัฐ (Peters, 2001, pp. 58-59, Bogason and Muss, 2005, p.3, และ ทวีดา, 2553, หน้า 47-48) และ 4) ทำให้เกิดการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างองค์กรภาครัฐและนอกภาครัฐ ในสถานะที่ทรัพยากรของแต่ละองค์กรมีข้อจำกัด เช่น งบประมาณ เทคโนโลยี องค์ความรู้ เป็นต้น การร่วมมือกันจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนหรือเติมเต็มทรัพยากรระหว่างกันไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง (Alter and Hage cited in Agranoff and McGuire, 2003, p. 50)

แม้เครือข่ายจะมีประโยชน์หลายประการ แต่การร่วมมือในรูปแบบเครือข่าย มักประสบกับอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ 1) การบังคับบัญชา แม้เครือข่ายจะเป็นการรวมเอาองค์กรและตัวแสดงที่หลากหลายมาร่วมมือกันในแนวราบข้ามองค์กร ข้ามระดับของภาครัฐ การสั่งการก็จะต้องทำข้ามองค์กร หรือตัวแสดงเช่นกัน คำถามหลักคือ ผู้ใดจะสามารถสั่งการตัวแสดงต่างๆที่มาร่วมมือกัน ดังนั้นเครื่องมือในการสั่งการของเครือข่ายจึงเป็นเพียง “การเจรจา” หรือ “การต่อรอง” เท่านั้น การขาดอำนาจสั่งการจึงอาจส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของเครือข่ายได้ 2)

ฝ่ายต่างๆที่เข้าร่วมในเครือข่ายอาจมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันทำให้มีความเป็นไปได้ที่ต่างคนต่างก็พยายามบิดเบือนวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มหรือตนเอง ซึ่งอาจจะแตกต่างจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการ (Bardach, 1978, p.38) 3) การทำงานที่มีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องด้วยจำนวนมาก มีโอกาสเกิดความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันและอาจเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ต้องอาศัยเวลาพูดคุย เจรจา ต่อรอง และหากการเจรจาทอรองไม่เป็นผลก็อาจจะมีบางองค์กรถอนตัวออกไป (Pressman and Wildavsky, 1973, p.102)

จากปัญหาและอุปสรรคในการทำงานในรูปแบบเครือข่ายตามที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น เมื่อประมวลแล้วจะพบว่าอุปสรรคในการทำงานในรูปแบบเครือข่ายกระจายตัวอยู่ในวงจรการร่วมมือกันตั้งแต่ขั้นตอน ก่อนที่จะมีการร่วมมือระหว่างการจัดตั้งเครือข่ายการจัดการแบบร่วมมือ การดำเนินการร่วมมือ และการสิ้นสุดการร่วมมือ อย่างไรก็ตามบทความฉบับนี้จะเน้นสะท้อนปัญหาและอุปสรรคเฉพาะในขั้นการพัฒนาความร่วมมือเท่านั้น

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการสร้างเครือข่ายของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาห้วยตองเวด อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ใช้ระเบียบวิธีวิจัยของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในรูปแบบของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) และดำเนินการวิจัยด้วยกระบวนการและกิจกรรมที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ คือ 1) บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตำบลคูเมือง ตำบลธาตุ ตำบลแสนสุข ตำบลเมืองศรีไค และตำบลโพธิ์ใหญ่ 2) ตัวแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ 3) หน่วยงาน ราชการด้านสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดและภูมิภาค

การได้มาซึ่งข้อมูลมีการะบวนการวิจัย 5 ขั้นตอน คือ 1) การค้นหาโจทย์ และหาพื้นที่วิจัย ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาต่อยอดจากงานวิจัยเรื่องรูปแบบ การฟื้นฟูและอนุรักษ์ลำห้วยตองแหวดอย่างมีส่วนร่วมของชุมชน บ้านโพธิ์ตึก หมู่ 8 ตำบลโพธิ์ใหญ่ อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี โดยกิงกาญจน์ สำนวนเย็น และคณะ (2554) 2) การค้นหาทีมวิจัย ประกอบไปด้วยหัวหน้าองค์กร ชำราชการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง 3) การสร้างทีม วิจัยเพื่อส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือด้วยกระบวนการจัดประชุมเพื่อสร้าง ความตระหนักถึงความสำคัญของเครือข่าย สร้างพันธสัญญา ข้อตกลงในการบริหารจัดการ เครือข่าย รวมทั้งการจัดกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกัน 4) ทีมวิจัยร่วม ออกแบบเครื่องมือในการเก็บข้อมูล คือ การสัมภาษณ์เชิงลึกและการเสวนากลุ่มย่อย (focus group) และ 5) การจัดเวทีการนำเสนอและคือข้อมูล รวมถึงการนำเสนอ แนวทางความร่วมมือให้กับสาธารณะ

การจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีของประเทศไทย อำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้ง การใช้ประโยชน์ การจัดการ การอนุรักษ์ฟื้นฟู เคยถูกจำกัดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่ภายหลังการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้เกิด การถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในภารกิจที่ถูกถ่ายโอนมายัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วรัญญู, 2556) ผ่านกฎหมายหลายฉบับ และจากหลาย หน่วยงาน ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรและ

สิ่งแวดล้อม ได้แก่ การจัดการ บำรุงรักษา และประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ ในกรณีที่น่าจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ นอกจากนั้นองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2542, หน้า 30)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 290 บัญญัติให้ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่น่าจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2650 มาตรา 57 (2) บัญญัติให้องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และชุมชน มีส่วนร่วมกับรัฐอนุรักษ์

คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู รวมถึงบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ

2. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 16 และ มาตรา 17 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552, หน้า 1) เพิ่มเติมจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

มาตรา 16 (18) บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ได้แก่ การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย เพิ่มเติมจากอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (2) (7) ที่บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552, หน้า 1)

มาตรา 17 (10) (12) ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ได้แก่ การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม และการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงมลพิษต่างๆ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552, หน้า1) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติสภาตำบล

และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2540 มาตรา 45(7) ที่บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (โสภารัตน์, 2553, น.4, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2542, หน้า 35-36) กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" (มาตรา 4) มีหลักการสำคัญที่น่าสนใจหลายประการ ได้แก่ (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 60, 73, 74, 75, 77, 80 และ มาตรา 88)

(1) การกักเก็บเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียหรืออากาศเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นๆ และหากท้องถิ่นยังไม่มีระบบกำจัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียรวม ให้ท้องถิ่นนั้นๆ ใช้วิธีชั่วคราวก่อน

(2) ในท้องที่ซึ่งถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตท้องถิ่นตามแนวทางที่กำหนดไว้ เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อนำไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

(3) หากมีแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ในท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวบรวมรายงานสรุปผลการทำงานของระบบควบคุมและบำบัดอากาศเสียหรือมลพิษ ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ซึ่งเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษจัดทำขึ้นอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และอาจทำความเข้าใจประกอบรายงานด้วยได้

(4) กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย ให้หรือสั่งการอนุญาตกิจกรรมหรือโครงการในเขตท้องที่ ซึ่งเป็น

กิจการหรือโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จนกว่าจะพบผลการพิจารณาเห็นชอบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในด้านต่อไปนี้

- การรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- การได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุจากกิจการหรือโครงการที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการ

4. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2534 (ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2537)

2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

3) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

4) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2535)

5) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

7) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

8) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2542, หน้า.7-8) ได้ประมวลบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายฉบับต่างๆที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 4 ลักษณะ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ด้านการดำเนินการในการจัดหาหรือจัดให้มี การบำรุงรักษาให้คงสภาพที่ดีตลอดไป การกำจัดให้หมดไป การบำบัด พื้นฟู การปรับปรุงให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีสภาพที่ดีขึ้น การควบคุมการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามที่กำหนด การศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้วิธีการหรือองค์ความรู้ การติดตามตรวจสอบ รวมถึงการเฝ้าระวัง

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องดำเนินการ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จัดทำโครงการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอเข้าสู่ระบบแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด สามารถจัดจ้างและซื้อบริการจากหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำระบบข้อมูล หรือเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตจังหวัด และเป็นเครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงแผนงานโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ในกรณีที่เป็นพื้นที่คาบเกี่ยวกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องร่วมดำเนินการในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการจัดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม เป็นต้น (วรัญญู, 2556, หน้า 30-31)

2. อำนาจหน้าที่ด้านการส่งเสริม ได้แก่ การให้ความรู้ หรือเพิ่มเติมในด้านความรู้ความเข้าใจ จิตสำนึกและความตระหนัก การมีส่วนร่วม และ

ความพร้อมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการจัดการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

3. อำนาจหน้าที่ในการประสานงาน ได้แก่ การสื่อสารหรือดำเนินการใดๆ ให้เกิดความร่วมมือหรือเกิดการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่น เพื่อสนับสนุนงานซึ่งกันและกัน และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน อำนาจหน้าที่ในการประสานงานหรือประสานความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบทบาทหน้าที่หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ การประสานจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไปจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการทำกิจกรรมร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด รวมถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด (วรัญญ, 2556, หน้า 32-33)

4. อำนาจหน้าที่ในสนับสนุน ได้แก่ การให้หรือการให้ใช้วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรกล แรงงาน ข้อมูล และงบประมาณ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานในโครงการที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจหน้าที่โดยตรงผ่านการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเองโดยตรง เช่น การออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น หรือจัดทำแผนงานและโครงการไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถประสานงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ หรือ หน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในการกำหนดนโยบายบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ผ่านการเสนอโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางของแผนจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อบรรจุเข้าสู่ระบบการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานส่วนกลาง รวมถึงหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารจัดการ อนุรักษ์ พื้นฟู สิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่าย

จากอำนาจหน้าที่และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นที่กล่าวถึงในข้างต้น เราจะพบว่า การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม แม้จะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่การบริหารจัดการในพื้นที่จริงมีความซับซ้อนเกี่ยวพันกับหลายหน่วยงาน (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2542, หน้า 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 รวมถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ต่างเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน สถาบันพระปกเกล้า (2550) นำเสนอรูปแบบความร่วมมือทางนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) รูปแบบสหการ (Special district/Associations) เป็นการรวมตัวอันเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจุดประสงค์ร่วมกัน เช่น มีสภาพปัญหาและจำเป็นต้องดำเนินการร่วมกัน 2) รูปแบบการมอบหมายหน้าที่ (Entrustment) เป็นการร่วมมือในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามกฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจึงมอบหมายภาระหน้าที่ดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานราชการอื่นดำเนินการแทน ซึ่งการดำเนินการจะต้องมีการจัดทำเป็นสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร 3) รูปแบบการทำข้อตกลง (Agreement) เป็นความร่วมมือเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการปฏิบัติการกิจอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน โดยไม่มีความประสงค์จะให้มีข้อผูกพันทางกฎหมาย รูปแบบนี้ตัวแสดงในเครือข่ายจะอยู่ในสถานะที่ได้ประโยชน์ร่วมกันและเมื่อไม่ต้องการที่จะทำข้อตกลงร่วมกันต่อไปก็สามารถยกเลิกข้อตกลงได้ 4) รูปแบบหุ้นส่วน (Partnership) เป็นความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการมีลักษณะของการขอความช่วยเหลือเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ หรือหน่วยงานอื่น เป็นรูปแบบความร่วมมือที่ไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมาย จุดเน้นของตัวแบบนี้จึงอยู่ที่รูปแบบการร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีตัวแสดงอื่นๆ

นอกจากสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 , พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 – 67, รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 43 (2) และ มาตรา 57 (2) บัญญัติให้ประชาชน ชุมชน และภาคส่วนอื่นๆเข้ามีส่วนร่วมกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการอนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุง รักษา พื้นฟู รวมถึงบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ

แหล่งน้ำ ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติ รูปแบบหนึ่ง การจัดการแหล่งน้ำไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง บึง โดยปกติแล้ว การจัดการแหล่งน้ำเหล่านี้ ต้องการการจัดการหรือการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐ และภาคเอกชน เช่น หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ ดูแลรักษาแหล่งน้ำ กลุ่มองค์กรชุมชนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง (Robins และคณะ, 2011, หน้า 1298) โดยเฉพาะอย่างยิ่งแม่น้ำ ลำคลอง ที่โดยลักษณะทางกายภาพมักไหลผ่านพื้นที่ความรับผิดชอบของหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ในระดับชุมชนจำเป็นที่ทุกชุมชนต้องเห็นความสำคัญในประเด็นนี้ร่วมกันและต้องยอมรับว่าเรื่องลำห้วยเป็นเรื่องของทุกชุมชน ไม่เกี่ยวว่าเป็นพื้นที่ของใครและที่สำคัญคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จำเป็นต้องออกมาทำความเข้าใจในเรื่องนี้ว่าจะดำเนินการอย่างไร (สัมภาษณ์กลุ่มย่อย วันที่ 31 ตุลาคม 2559)

ห้วยตองแวด เป็นลำน้ำที่ไหลผ่านพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลแสนสุข เทศบาลตำบลธาตุ เทศบาลตำบลเมืองศรีโค องค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่ และยังอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงหน่วยงานส่วนภูมิภาคหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด อุบลราชธานี สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 12 สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 11 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นต้น และแม้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะเห็นพ้องถึง

ความสำคัญในการร่วมมือกันอนุรักษ์และฟื้นฟูลำห้วยตองเวด อย่างไรก็ตาม การร่วมมือกันก็ยังมีปัญหาและอุปสรรค ซึ่งจะได้นำเสนอในส่วนต่อไป

ปัญหาและอุปสรรคในการร่วมอนุรักษ์และฟื้นฟูลำห้วยตองเวด อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

ในการอธิบายปัญหาและอุปสรรคในการร่วมอนุรักษ์และฟื้นฟูลำห้วยตองเวด จะแบ่งปัญหาออกเป็น 4 ด้านหลัก ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเชิงโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีการแบ่งส่วนงานแตกต่างกัน ทำให้ไม่มีส่วนงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการอนุรักษ์และฟื้นฟูลำห้วยตองเวดโดยตรง แต่ละองค์กรมีการแบ่งส่วนราชการภายในดังนี้

เทศบาลตำบลแสนสุข มีการจัดแบ่งส่วนราชการภายในประกอบด้วย สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (เทศบาลตำบลแสนสุข, ออนไลน์)

เทศบาลตำบลธาตุ มีการจัดแบ่งส่วนราชการภายในประกอบด้วย สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง และกองการศึกษา (เทศบาลตำบลธาตุ, ออนไลน์)

เทศบาลตำบลเมืองศรีไค มีการจัดแบ่งส่วนราชการภายในประกอบด้วย สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง และกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (เทศบาลตำบลเมืองศรีไค, ออนไลน์)

องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่ มีการจัดแบ่งส่วนราชการภายในประกอบด้วย สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง และกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่, ออนไลน์)

องค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง มีการจัดแบ่งส่วนราชการภายในประกอบด้วย สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง และกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (องค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง, ออนไลน์)

จากการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ตามที่ได้นำเสนอแล้วในช่วงต้น ปัญหาที่พบ คือ มีเพียงเทศบาลตำบลแสนสุข เท่านั้นที่มีส่วนงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ การแบ่งส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่แตกต่างกันนี้ แฝงนัยยะถึงการให้น้ำหนักความสำคัญด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การที่เทศบาลตำบลแสนสุขมีการจัดตั้งกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเป็นการเฉพาะ แสดงให้เห็นว่าเทศบาลให้ความสำคัญกับการสาธารณสุขและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และถือเป็นหนึ่งในภารกิจหลักของเทศบาล ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 4 แห่งที่เหลือนั้น แม้จะมีโครงการ หรืองบประมาณด้านการอนุรักษ์ทรัพยากร แต่งโครงการและความรับผิดชอบนั้นถูกกระจายไปยังส่วนราชการอื่น เช่น กองช่าง กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งภารกิจในการอนุรักษ์และฟื้นฟูห้วยตองแวดล้อมมีใช้ภารกิจหลักของหน่วยงาน นอกจากนั้น การแบ่งส่วนงาน ยังสัมพันธ์กับการกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการทำงานร่วมกันอนุรักษ์และฟื้นฟูห้วยตองแวดล้อมที่มักจะไม่ต่อเนื่อง จึงส่งผลต่อการกำหนดแนวทางและการดำเนินการอนุรักษ์และฟื้นฟูห้วยตองแวดล้อมร่วมกัน (รายละเอียด โปรดดู กิ่งกาญจน์ และคณะ, 2561)

2. ปัญหาด้านความไม่สอดคล้องกันระหว่างยุทธศาสตร์การพัฒนาและโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ รูปแบบโครงการด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ไม่มีโครงการในลักษณะประสานงานร่วมกันของทั้ง 5 พื้นที่ งานวิจัยพบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 พื้นที่ต่างบรรจุโครงการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ของตน แต่โครงการส่วนใหญ่ทั้งจำนวนโครงการและสัดส่วนงบประมาณยังเน้นไปที่โครงการการพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับปัญหาและการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและน้ำเสีย เช่น การวางท่อระบายน้ำ การขุดลอกคูคลอง การสำรวจความเหมาะสมในการสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ส่วนโครงการฟื้นฟู อนุรักษ์ รักษาและดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความสำคัญ แต่กลับมีสัดส่วนงบประมาณที่น้อยกว่า และกระจายไปยังโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ เช่น โครงการสนับสนุนการปลูกป่า การรักษาพื้นที่ป่าชุมชน การอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ รักษาความสะอาดของชุมชน การกำจัดขยะของชุมชน โดยการอนุรักษ์และฟื้นฟูลำห้วยตองแหวดเป็นเพียงหนึ่งในโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูเท่านั้น นอกจากนั้น ยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดลักษณะโครงการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่เน้นการประสานงานระหว่างหน่วยงาน หรือการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคและกับชุมชนท้องถิ่นในภาพรวมของทั้ง 5 พื้นที่ มีเพียงบางแห่งเท่านั้นที่มีโครงการประสานเชิงงบประมาณต้นโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรมทรัพยากรน้ำ ขององค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง และมีเพียงเทศบาลตำบลเมืองศรีโคและองค์การบริหารส่วนตำบลคูเมืองเท่านั้นที่มีโครงการในลักษณะประสานร่วมมือกับภาคประชาชนในพื้นที่ (กิ่งกาญจน์ และคณะ, 2561) การไม่มีโครงการรองรับ ย่อมส่งผลถึงทรัพยากร หรืองบประมาณในการดำเนินการร่วมมืออนุรักษ์และฟื้นฟูห้วยตองแหวดในที่สุด นอกจากนั้น ปัญหานี้ยังสื่อถึงนัยยะด้านปัญหาการบังคับบัญชา (sterring) ของเครือข่าย ที่ไม่สามารถมีองค์กร หรือฝ่ายใดสั่งการให้มีการจัดทำแผนพัฒนาของทั้ง 5 พื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ จึงทำให้การทำงานร่วมกันอนุรักษ์และฟื้นฟูห้วยตองแหวดประสบปัญหา

3. ปัญหาด้านทรัพยากรในการบริหารจัดการร่วมกัน Robins และคณะ (2011, หน้า 1298) ได้กล่าวถึงสิ่งที่จะรักษาความสำเร็จในเครือข่ายการจัดการแหล่งน้ำ ได้แก่ งบประมาณที่เพียงพอ ภาวะผู้นำ การทำงานร่วมมือกัน (coordination) และความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น ความสัมพันธ์ที่ีระหว่างบุคคลใน

เครือข่าย ความเชื่อถือไว้วางใจระหว่างกัน การมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น โดยเจ้าหน้าที่ที่ทักษะหรือความรู้ในการจัดการแหล่งน้ำ และการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม ในกรณีการสร้างการร่วมมือในการอนุรักษ์ฟื้นฟูห้วยตองแหวด พบปัญหาตามที่ Robins และคณะได้กล่าวไว้ 2 ประการ ได้แก่ปัญหาด้านงบประมาณและปัญหาด้านทรัพยากรบุคคล

การวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีงบประมาณค่อนข้างจำกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องใช้จ่ายงบประมาณตามลำดับความสำคัญของปัญหา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ต้นน้ำซึ่งไม่ประสบกับปัญหาคุณภาพน้ำของลำห้วยตองแหวด จึงไม่ได้ตั้งงบประมาณในการอนุรักษ์และฟื้นฟูห้วยตองแหวดไว้เป็นการเฉพาะ ตรงข้ามกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ปลายน้ำ ซึ่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่ แม้้องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่จะให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูห้วยตองแหวด แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่สามารถมีงบประมาณที่เพียงพอในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ห้วยตองแหวด อีกทั้งการฟื้นฟูลำห้วยตองแหวด จะทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ปลายน้ำเพียงแห่งเดียวไม่ได้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลำห้วยไหลผ่านด้วยปัญหาด้านงบประมาณที่นี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาด้านความสอดคล้องของการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกันของการทำงานในเครือข่ายอีกด้วย ทางแก้ปัญหาด้านงบประมาณทางหนึ่ง คือ การนำโครงการเข้าสู่แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด อย่างไรก็ตาม งานวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถเสนอประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบรุนแรงในพื้นที่ของตนให้กลายเป็นยุทธศาสตร์ในระดับจังหวัดได้ และพบว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดนั้น แนวทางการพิจารณาจะให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ที่มาจากกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องปรับโครงการของตัวเองให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และเป้าหมาย

ของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแทน (กิงกาญจน์ และคณะ, 2561) การผสมผสานกับหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการกำหนดแผนแบบ บนลงล่าง (top-down) มากกว่าการจัดทำข้อเสนอโดยอิงกับปัญหาในพื้นที่เป็นหลัก

นอกจากปัญหาด้านงบประมาณแล้ว งานวิจัยยังพบว่า ความรู้และความสามารถของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นผลมาจากการแบ่งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ส่งผลต่อการกำหนดภาระความรับผิดชอบด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลาย กล่าวคือ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ระดับเทศบาล จะมีหน่วยงานและบุคลากรที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน เช่น เทศบาลตำบลแสนสุขและศรีโค และ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่ การจัดการสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนัก/กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมจะกระจายอยู่ในหน่วยงานและบุคลากรที่หลากหลาย เช่น สำนักปลัดและแผน กองช่างและโยธาธิการ พัฒนาชุมชน ฯลฯ ส่งผลให้ความรู้และความเข้าใจต่อระเบียบ กฎหมายและประเด็นการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสบการณ์และส่วนงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงจะมีความเข้าใจด้านระเบียบ กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม และวิธีการจัดการ เช่น ด้านระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เข้าใจด้านการรณรงค์ หรือสามารถอธิบายแผนที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บุคลากรไม่เพียงพอและขาดบุคลากรผู้รับผิดชอบโดยตรง ความเชี่ยวชาญของบุคลากรด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมจึงมีน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนงานรับผิดชอบโดยตรง (กิงกาญจน์ และคณะ, 2561)

4. ปัญหาด้านความไว้วางใจ (trust) ซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนต่างๆที่ร่วมในเครือข่าย ความไว้วางใจระหว่างฝ่าย

ต่างๆในเครือข่ายเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการทำงานในรูปแบบเครือข่ายในระยะแรกของการริเริ่มจัดตั้งเครือข่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ห้วยตองแหวดไหลผ่านยังขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ส่งผลให้การทำงานในเครือข่ายเป็นไปด้วยความยากลำบาก นับแต่การจัดตั้งเครือข่าย การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลด้านงบประมาณและโครงการต่างๆ (สัมภาษณ์ นายไพบุลย์ ดวงศรี, วันที่ 31 ตุลาคม 2559)

ข้อเสนอแนะในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากปัญหาทั้ง 4 ด้านข้างต้น ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในเวทีระดมความคิดเห็นและอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแนวทางความร่วมมือระหว่างกัน ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 เสนอว่า หากจะให้การร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ควรเริ่มจากการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมายในการอนุรักษ์และฟื้นฟูห้วยตองแหวดให้สอดคล้องกัน เพื่อให้ทุกฝ่ายเห็นว่าฝ่ายใดจะได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์อย่างไรหากขับเคลื่อนนโยบายร่วมกัน เพื่อหาจุดร่วมที่ทั้งหมดเห็นร่วมกันเพื่อนำไปสู่การทำข้อตกลงร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับและเห็นประโยชน์ร่วมกัน (สัมภาษณ์กลุ่มย่อย 16 ตุลาคม 2559) ซึ่งแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นนโยบายที่นำมาสู่ผลประโยชน์และผลสำเร็จร่วมกัน (ความเห็นจากการจัดเวทีระดมความคิดเห็นและอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแนวทางความร่วมมือระหว่างกัน วันที่ 16 ตุลาคม 2559) และการจัดทำโครงการจะมีความสอดคล้องกันและเป็นระบบมากขึ้น มิใช่ในลักษณะของต่างคนต่างทำ หากแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยโครงการและแผนงานที่แต่ละท้องถิ่นจะดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะลำห้วยตองแหวดเพื่อให้เห็นว่าองค์กรใดจะดำเนินการในโครงการใดและมีแผนจะดำเนินการในส่วนใดบ้าง (สัมภาษณ์กลุ่มย่อย วันที่ 16 ตุลาคม 2559) ก็จะลดความซ้ำซ้อนของ

โครงการลง และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้มีพันธกิจหลักในการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถสามารถรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้โดยอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

นอกจากการสร้างข้อตกลงร่วมกันแล้ว สิ่งที่ควรคำนึงถึง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องมอบหมายภารกิจในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้กับส่วนงานหรือบุคลากรให้ชัดเจน (ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีส่วนงานด้านสิ่งแวดล้อม) เมื่อมอบหมายภาระหน้าที่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นให้มีทักษะและความเชี่ยวชาญในการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น เนื่องจากการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ด้านระเบียบกฎหมาย วิธีการบริหารจัดการ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และหน่วยงานผู้รับผิดชอบ รวมทั้งบุคลากรต้องตระหนักถึงลักษณะการทำงานในรูปแบบเครือข่ายด้วย ด้วยเหตุที่การทำงานในรูปแบบเครือข่ายต้องการการติดต่อสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในเครือข่ายที่ต่อเนื่อง จึงจะทำให้การทำงานในลักษณะของเครือข่ายดำเนินต่อไปอย่างยั่งยืน

ปัญหาประการหนึ่งของการทำงานในรูปแบบเครือข่าย คือ ปัญหาการไม่มีเจ้าภาพหลักหรือศูนย์กลางสำหรับการประสานงานความร่วมมือในเครือข่าย ซึ่งในการแก้ไขปัญหานี้ องค์กรและหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงควรเป็นองค์กรและหน่วยงานหลักในการริเริ่มการดำเนินการความร่วมมือ ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อาจมีประสบการณ์การแก้ไขปัญหาทั้งที่สำเร็จและไม่สำเร็จ จึงมีความชอบธรรมในการขับเคลื่อนและเรียกร้องความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ (สัมภาษณ์ นายธวัชชัย มาลัย, วันที่ 31 ตุลาคม 2559) นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงมักจะมีความตระหนักและความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาหากว่าองค์กรที่ได้รับผลกระทบในทางอ้อม

ปัญหาหลักอีกหนึ่งประการที่อาจจะไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการสร้างเครือข่ายการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่มีความสำคัญเพราะเป็นสิ่งที่ช่วยขับเคลื่อนเครือข่ายให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ประเด็นเรื่องของงบประมาณ ซึ่งนับเป็นข้อจำกัดสำคัญอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหรือองค์กรที่ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหา งบประมาณที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมจึงมีไม่เพียงพอหรือไม่ใช้ภารกิจที่ได้รับการจัดลำดับให้มีความสำคัญในระดับต้นๆ ในการจัดการกับปัญหานี้ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาโดยการเพิ่มงบประมาณได้ แต่สามารถบริหารจัดการงบประมาณที่มีจำกัดได้ โดยใช้วิธีการร่วมกันกำหนดทิศทางและพิจารณาแผน/โครงการการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสื่อสารไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเครือข่ายถึงโครงการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ตนจัดทำ/จะจัดทำ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของโครงการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเครือข่ายและเป็นการช่วยทำให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า การบริหารจัดการงบประมาณร่วมกันในเครือข่ายจะเกิดขึ้นไม่ได้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความไว้วางใจ (trust) ซึ่งกันและกัน แนวทางการแก้ไขปัญหามาได้จากเวทีระดมความคิดเห็นและอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแนวทางการร่วมมือระหว่างกัน ครั้งที่ 1 (วันที่ 16 ตุลาคม 2559) เสนอให้มีการจัดเวทีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสัญจร หมุนเวียนไปตามพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่งประจำทุกเดือน เพื่อให้เวทีดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่เปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแสดงอื่นๆ ได้พบปะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร หรือสอบถามในประเด็นที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อสงสัย การพบปะเป็นประจำทำให้ภาคส่วนต่างๆ มีความคุ้นเคยกันมากขึ้นและส่งผลให้ความไว้วางใจระหว่างกันมากขึ้นไปโดยปริยาย

นอกจากการบริหารจัดการงบประมาณที่ยืนอยู่บนฐานความไว้วางใจกันแล้ว งบประมาณอุดหนุนด้านสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเป็นแหล่งงบประมาณอีกแหล่งหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร้องขอเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แต่กลับพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการยื่นขอสนับสนุนงบประมาณด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น เงื่อนไขการนิยามความรุนแรงของปัญหาหรือปัญหาไม่สอดคล้องกับเป้าหมายหลักของหน่วยงานส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค เป็นต้น การแก้ไขปัญหาคือ หน่วยงานส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคควรต้องกลับทิศทางการกำหนดลักษณะของโครงการให้เป็นไปตามสภาพปัญหาในพื้นที่มากกว่าเป้าหมายหรือโครงการหรือตัวชี้วัดจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค (ในปัจจุบันหน่วยงานส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคเริ่มมีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการสนับสนุนงบประมาณในเชิงพื้นที่มากขึ้น)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในรูปแบบเครือข่ายให้ประสบความสำเร็จนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเพื่อแสดงให้เห็นว่าฝ่ายใดจะได้หรือเสียอะไรหากร่วมกันขับเคลื่อนนโยบาย ทั้งนี้ การแลกเปลี่ยนดังกล่าวเป็นการหาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายเห็นร่วมกันและจะนำไปสู่การทำข้อตกลงร่วมที่ทุกฝ่ายเห็นประโยชน์ร่วมกัน (สัมภาษณ์กลุ่มย่อย วันที่ 16 ตุลาคม 2559) ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาจากความต้องการของพื้นที่ควบคู่ไปกับยุทธศาสตร์/ลักษณะของโครงการของหน่วยงาน

การอภิปรายผล

ในบทความชิ้นนี้ จะนำเสนอการอภิปรายผลเฉพาะในส่วนของการสร้างเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันเท่านั้น ไม่ใช่การอภิปรายผลงานวิจัยในภาพรวม อย่างไรก็ตาม จากงานวิจัยได้ข้อสรุปถึงแนวทางของการจัดการปัญหาทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1. ได้กระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่งที่เกี่ยวข้อง โดยมีการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน จัดทำข้อเสนอซึ่งจะระบุถึงสถานการณ์ ข้อจำกัด ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน และมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมกัน

2. ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาห้วยตองแวดร่วมกัน คือ ในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่งที่เกี่ยวข้อง จะดำเนินการเสนอโครงการจัดทำบ่อบำบัดน้ำเสียในภาพรวมของ 5 หน่วยงาน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียของตนเองให้ชัดเจน และร่วมกันนำเสนอแนวทางการจัดทำบ่อบำบัดน้ำเสียรวมไปให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยงานอื่นที่สามารถสนับสนุนงบประมาณได้

สรุป

ห้วยตองแวดถือเป็นแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในหลายๆ ด้าน แต่ด้วยความเจริญของเมืองที่มากขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อลำห้วย ทำให้น้ำในลำห้วยเน่าเสีย มีปริมาณออกซิเจนน้อยกว่ามาตรฐาน ซึ่งเกิดจากการมีร้านค้าและหน่วยธุรกิจทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่เกิดขึ้นมารองรับการขยายตัวของเมือง มีการทิ้งน้ำเสียลงในท่อระบายน้ำหรือทางระบายน้ำสาธารณะที่ติดต่อกับลำห้วยตองแวดเป็นผลให้ลำห้วยตองแวดต้องได้รับการอนุรักษ์และฟื้นฟู

หน่วยงานที่ใกล้ชิดกับปัญหาในท้องถิ่นก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องด้วยบริบททางกายภาพที่ลำห้วยตองแวดไม่ได้เกี่ยวข้องเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น จึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องถึง 5 แห่ง คือ เทศบาลตำบลแสนสุข เทศบาลตำบลธาตุ เทศบาลตำบลเมืองศรีโค องค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่ ที่ต้องร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาของลำห้วยตองแวด เพื่อให้การแก้ปัญหามีประสิทธิภาพและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม การร่วมมือดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดใน 4 ประเด็น ด้วยกัน คือ ปัญหาด้านโครงสร้าง ปัญหาด้านการเห็นพ้องในเรื่องเป้าหมายในการอนุรักษ์ฟื้นฟูร่วมกัน และปัญหาเรื่องของทรัพยากรในการจัดการร่วมกันของทั้ง 5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาความไว้วางใจซึ่งกันและกันขององค์กรที่เข้าร่วมในเครือข่าย ซึ่งที่ปัญหาเหล่านี้จะถูกแก้ไขเบื้องต้นได้โดยการส่งเสริมการทำงานร่วมกันทั้งในด้านโครงการที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ กล่าวคือ อันดับแรกท้องถิ่นที่จะเข้าร่วมกันทำงานในลักษณะเครือข่ายต้องสร้างความไว้วางใจ โดยใช้วิธีการประชุม พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ซึ่งจะนำมาสู่สร้างการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการทำงานร่วมกันกำหนดเป้าหมาย แผน และโครงการ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของโครงการ นอกจากนั้นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีส่วนสำคัญที่จะช่วยทำให้การทำงานในรูปแบบของเครือข่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการที่บุคลากรเหล่านั้นควรต้องได้รับมอบหมายภารกิจหน้าที่โดยตรง รวมทั้งควรต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องของระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมและมีความรู้ในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนในรูปแบบการทำงานแบบเครือข่าย ในส่วนสุดท้าย แม้ว่าจะไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการสร้างเครือข่าย แต่งบประมาณก็เป็นทรัพยากรที่สำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันในเครือข่าย แม้ในปัจจุบัน งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีจำกัดแต่สามารถบริหารจัดการผ่านการกำหนดโครงการร่วมกันได้ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณในโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทั้ง 5 แห่งจึงมีข้อสรุปในการแก้ไขปัญหาห้วยตองแวดล้อมร่วมกัน คือ การสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียรวม

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2552). **คู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. เข้าถึงเมื่อ 10 กรกฎาคม 2561,
<http://www.dla.go.th/work/e_book/local_co/chapter1.pdf>.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2552). **มาตรฐานการบริหารและการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : มาตรฐานการบำบัดน้ำเสีย**. เข้าถึงเมื่อ 5 พฤษภาคม 2559,
<http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/stan10.htm>.
- กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น, พิสมัย ศรีเนตร, และอรทัย เลียงจินดาถาวร. (2554). **รูปแบบการฟื้นฟูและอนุรักษ์ลำห้วยตองแวดอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านโพธิ์ตก หมู่ 8 ตำบลโพธิ์ใหญ่ อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- กิ่งกาญจน์ สำนวนเย็น, ปิยะมาศ ทัพมงคล, เพียงกมล มานะรัตน์, และ ศิริพร จันทนสกุลวงศ์. (2561). **แนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดทำนโยบายอนุรักษ์และฟื้นฟูลำห้วยตองแวดในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยร่วมกับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- โกวิท พวงงาม. (2550). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: บริษัท ส.เอเชียเพรส (1989) จำกัด.
- ไพบูลย์ ดวงศรี. (สัมภาษณ์), **นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่ อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี**, 31 ตุลาคม 2559.
- ทวีดา กมลเวช. (2553). **นโยบายสาธารณะในบริบทการบริหารปกครอง**. ใน **อัมพร อารังลักษณ์ (บรรณาธิการ), การบริหารปกครองสาธารณะ : การ**

บริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เทศบาลตำบลธาตุ. (2561). **ข้อมูลทั่วไป**. เข้าถึงเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561,

<<http://www.thatubonratchathani.go.th/> >

เทศบาลตำบลเมืองศรีโค. (2559). **แผนพัฒนา 3 ปี (2556-2559)**. เทศบาลตำบลเมืองศรีโค อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี.

เทศบาลตำบลแสนสุข. (2561). **โครงสร้างและอัตรากำลัง**. เข้าถึงเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561,

<<http://www.saensukubon.go.th/index.php?op=organization&id=3>
234>

ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2550). **การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น: อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก ภาคแรก จากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ธวัชชัย มาลัย. (สัมภาษณ์), ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง, วันที่ 31 ตุลาคม 2559.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2542). **ชุดคู่มือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เล่ม 1 : การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : ชินวัตร การพิมพ์, เข้าถึงเมื่อ 5 พฤษภาคม 2559,

<http://www.onep.go.th/download/env_mgt_manual/book1.htm
>.

วรัญญู เสนาสุ. (2556). **การกระจายอำนาจกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : เป้นไท.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด

องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ภารกิจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด.

เวทีระดมความคิดเห็นและอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแนวทางความร่วมมือระหว่างกัน ครั้งที่ 1. วันที่ 16 ตุลาคม 2559, ณ โรงแรม U-place มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

เวทีระดมความคิดเห็นและอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแนวทางความร่วมมือระหว่างกัน ครั้งที่ 2. วันที่ 31 ตุลาคม 2559, ณ โรงแรม U-place มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **บทสรุปผู้บริหารโครงการการจัดทำรูปแบบบทบาทและโครงการนำร่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**

เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2559,

<http://www.onep.go.th/download/env_mgt_manual/Executive/ExecutiveSummary_th.pdf>.

สถาบันพระปกเกล้า. **ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบและความเป็นไปได้.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2550.

องค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง. (2561). **หัวหน้าส่วนราชการ.** เข้าถึงเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561,

<<http://www.kumuang.go.th/personal/officer/chief-of-officer> >

องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่. **พนักงานส่วนตำบล.** เข้าถึงเมื่อ 10 พฤษภาคม 2561,

<<http://www.kumuang.go.th/personal/officer/chief-of-officer>>

- Agranoff, R. & McGuire, M. (2007). **Managing in Network Settings**. In Mark Bevir (ed.), *Public Governance*. London: SAGE Publication.
- Bardach, E. (1978). **The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law**. Cambridge: MIT Press.
- Bogason, P. & Musso, J. (2005). **The Democratic Prospects of Network Governance**. *American Review of Public Administration*. Vol.36 (1), pp. 3-18.
- Hill, M. & Hupe, P. (2009). **Implementing Public Policy**. 2nd edn. London: SAGE Publication.
- Klijn, Erik-Hans. (2005). **Networks and Inter-organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management**. In Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, JR and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. London: Oxford University Press.
- Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F.M. (2000). **Public Management and Policy Network: Foundations of a Network Approach to Governance**. *Public Management Review*, Vol.2 (2), pp.135-158.
- O'Toole, L. (1997). **The Implications for Democracy in Networked Bureaucratic World**. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 7 (3), pp. 443-459.
- Peters, G. B. (2001). **The Future of Governing**. 2nd edn. Kansas: The University Press of Kansas

Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1973). **Implementation**. 2nd edn. Berkeley: University of California Press.

Robin, G., Bates, L. & Pattison, P. (2011). **Network Governance and Environmental Management: Conflict and Cooperation**.

Public Administration, 89(4), pp.1239-1313.

<<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01884>>.

Salpeteur, M., Calvet-Mir, L., Diaz-Reviriego, I., & Reyes-Garcia, V. (2017).

Networking the environment: social network analysis in environmental management and local ecological knowledge studies. *Ecology and Society*, 22(1).

<<https://doi.org/10.5751/ES-08790-220141>>.

Translated Thai References

Charoenmuang, T. (2007). **Local Government and Local Governance**.

Bangkok: Kobfai.

Department of Local Administration. (2009). **Local cooperation**

Manual. Viewed on 10th July 2018,

<http://www.dla.go.th/work/e_book/local_co/chapter1.pdf>.

Department of Local Administration. (2009). **Standard of Local Public**

Service: Wastewater Treatment Standard. Viewed on 5th May 2018, <http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/stan10.htm>.

Duangstri, P. (Interview). **Chief Executive of Pho Yai Sub-District**

Administrative Organization, Warinchamrap District

UbonRatchathani Province, 31 October 2016.

- Kamolvej, T. (2010). “**Public Policy in Governance Context**”, In
Amporn Tamronglak (ed.). *Public Governance*. Bangkok:
Thammasat University Press.
- King Prajadhipok”s Institution. (2007). ***Cooperation among Local
Government: Forms and Possibility***. Bangkok. King
Prajadhipok”s Institution.
- Kumuang Sub-District Administrative Organization. Chief Officer. Viewed
on 10th May 2018,
<<http://www.kumuang.go.th/personal/officer/chief-of-officer>>.
- Luangprapat, W. (2004). ***Thai Local Government Encyclopedia:
Structure of Local Government***. Bangkok: Thamada Press,
Co.,Ltd.
- Malai, T. (Interview). **Chief Administrator of Kumuang Sub-District
Administrative Orhanization**, Warinchamrap District
UbonRatchathani Province, 31st October 2016.
- Muang Sri Kai Municipality. (2016) ***Three Years Plan (2013-2016)***.
Muang Sri Kai Municipality Warinchamrap District Ubon
Ratchathani Province.
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning.
(1999). ***Operational Guidelines for Local Government Natural
Resources and Environmental Management***. Bangkok: Chinwat
Kanpim, Viewed on 5th May 2016,
<http://www.onep.go.th/download/env_mgt_manual/book1.htm
>

Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning.

(2016). **Executive Summary: Pilot Project of Local Government Natural Resources and Environmental Management**. Viewed on 23rd May 2016.

<http://www.onep.go.th/download/env_mgt_manual/Executive/ExecutiveSummary_th.pdf>.

Pho Yai Sub-District Administrative Organization. Local Government Officer. Viewed on 10th May 2018,

<<http://www.kumuang.go.th/personal/officer/chief-of-officer>>.

Phong-Ngam, K. (2007). **Thai Local Government**. Bangkok: Sor Asia Press (1989) Co.,Ltd.

San Suk Municipality. (2018). Staff Structure. Viewed on 10th May 2018,

<<http://www.saensukubon.go.th/index.php?op=organization&id=3234>>.

Senasu, W. (2013). **Decentralization and Local Government Environmental Management**. Bangkok: Penthai.

Stakeholder Meeting for Network Building, 16th October 2016, U-place Hotel, Ubon Ratchathani University.

Stakeholder Meeting for Network Building, 31st October 2016, U-place Hotel, Ubon Ratchathani University.

Summuanyen, K, Tupmongkol, P, Marnarath, P, Chanthanasakunwong, S. (2018). **An approach to development collaborate in preserve and revive Huay Tong Wad policy in the local administration level, Warinchamrab district, Ubon**

Ratchathani. The Thailand Research Fund (TRF) and Ubon Ratchathani University.

Summuanyen, K., Srinate, P & Liengjindathawon, O. (2011). **Pattern of Conservation and recovery of the Huay Thong Wad, Ban Pho Tok, Pho Wai Sub-district, Warinchamrap District, Ubon Ratchathani Province.** The Thailand Research Fund (TRF).

That Municipality. (2017). **General Information.** Viewed on 10th May 2018. <<http://www.thatubonratchathani.go.th/>>.