

แนวทางการมีส่วนร่วมและการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งการใช้น้ำในพื้นที่คลองสารภี จังหวัดปราจีนบุรี¹

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อมร กฤษณพันธ์

สาขาวิชาสถาปัตยกรรมและการวางแผน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

kkamorn@kmitl.ac.th

บทคัดย่อ

รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาคการเกษตรที่มักมีการใช้เพื่อทำนาและประมงอยู่ใกล้กันด้วยมักจะต้องใช้ทรัพยากรน้ำร่วมกัน และลักษณะดังกล่าวส่งผลให้เกิดการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือยและหลากหลายการใช้งาน ในท้ายที่สุด ได้นำไปสู่ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและความขัดแย้ง ด้วยปัญหาดังกล่าวการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อบริหารจัดการในพื้นที่ ซึ่งการศึกษาพบว่า ในพื้นที่ศึกษาคลองสารภี ที่อยู่ในลุ่มน้ำรองแม่น้ำปราจีนบุรีสายหลักนั้น ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังขาดความพร้อมและความสามารถในการบริหารจัดการ ส่งผลให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมข้างต้นยังคงคลุมเครือ แต่อย่างน้อยการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มทางสังคมอื่นๆ ที่นอกเหนือจากภาครัฐได้เข้ามามีส่วนร่วม และในขณะเดียวกันนี้ ได้สร้างโอกาสให้กับชุมชนที่สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งในการต่อสู้ เรียกร้องและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นนั้นๆ ของตนเอง

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ แนวทางการมีส่วนร่วม ทรัพยากรน้ำ การขัดแย้งเรื่องการใช้

¹ บทความทางวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลงานวิจัยเรื่อง “การประยุกต์แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบและวางแผนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านการใช้ทรัพยากรน้ำ” สนับสนุนงานวิจัยโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ (สกอ.) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555

Participatory Approach and Water-Use Conflict Resolution in Khlong Sarapi, Prachin Buri Province

Asst. Prof. Dr. Amorn Kritsanaphan

Architecture and Planning Department, Faculty of Architecture

King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang

kkamorn@kmitl.ac.th

ABSTRACT

In the agricultural area, the rice fields and shery-related spaces are often located adjacently, sharing the common resource of water. This juxtaposition causes serious ecological problems, especially the degradation of water resource itself. The study uses the case of Khlong Sarapi, an area belonging to Prachin Buri sub-basin in the province of Prachin Buri, in order to understand the situation, focusing on the decentralization and participatory approach in natural resources and environmental management that have been implemented at Khlong Sarapi. It describes the lack of local capacities to tackle with the situation, worsened by The overlaying of the decentralization and participatory approach initiative on the complex ecological tensions in the area that has made formal environmental management functions problematic, thereby creating spaces susceptible to the various influences of non-state social actors. They can create opportunities for meaningful grassroots community's empowerment to strengthen residents' claim to a clean environment vis--vis polluting actors through active engagement.

Keywords: decentralization, participatory approach, water resources, water-use conflict

บทนำ

เป็นความท้าทายสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้ดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับ นโยบายขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจท่ามกลางการแข่งขันที่รุนแรงซึ่งจากการ

สำรวจโดยเฉพาะในประเทศไทย มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ของคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถดถอยลงอย่างรวดเร็ว (Kritsanaphan and Sajor, 2011) ซึ่งจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรงและรวดเร็วโดยปราศจากการดูแลรักษาและการขาดการบริหารจัดการที่เหมาะสมจึงเป็นสาเหตุหลักที่ส่งผลให้รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อดำรงรักษาและฟื้นฟูคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่นและโดยมากจะเกี่ยวเนื่องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากการบริหารราชการส่วนกลางออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นตามลำดับ โดยทั้งนี้ท้องถิ่นจะเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ในน้ำเนินนโยบายดังกล่าว

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวหนึ่งพื้นที่ทางการเกษตรในประเทศไทยประสบกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอันเป็นผลหลักมาจากนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจจากฐานการเกษตร หนึ่งใน การเปลี่ยนแปลงในพื้นที่การเกษตรคือพื้นที่นาข้าว ซึ่งนอกจากการขยายพื้นที่เพื่อการเพิ่มผลผลิตแล้วนั้น การใช้สารเคมีในปริมาณที่มากขึ้นยังเป็นหนึ่งปัจจัยสำคัญเพื่อเพิ่มผลผลิตอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นทรัพยากรน้ำยังได้ถูกใช้ในกระบวนการเพาะปลูกอย่างขาดการควบคุมส่งผลให้ในบางครั้งเกิดปัญหาความขาดแคลนจนเกิดปัญหาขัดแย้งด้านการใช้น้ำขึ้นนอกจากสาเหตุที่มาจากด้านปริมาณน้ำที่ไม่เพียงพอแล้วนั้นสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพน้ำก็เช่นเดียวกันที่สามารถส่งผลให้เกิดปัญหาขัดแย้งได้เช่นกัน หรืออาจกล่าวในอีกทางหนึ่ง ในอดีตพื้นที่แหล่งน้ำเป็นเพียงพื้นที่กักเก็บน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค หรือใช้เพื่อภาคการเกษตรเป็นหลัก แต่ในปัจจุบัน พื้นที่แหล่งน้ำยังเป็นพื้นที่เพื่อการถ่ายเทและรองรับของเสียจากแหล่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคครัวเรือน ภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ หรือแม้แต่ภาคการเกษตรเองซึ่งจากลักษณะดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการที่เหมาะสม และจากการกระจายอำนาจเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมอบให้กับกระบวนการผลิตเชิงอุตสาหกรรมได้ส่งผลต่อประชาชนและหน่วยงานท้องถิ่นให้เกิดมิติใหม่ของการบริหารจัดการทั้งเพื่อรักษาปรับปรุงและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมและในขณะเดียวกันยังคงกระตุ้นระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นได้ด้วยแต่ด้วยมิติการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะตัว มีความหลากหลายทั้งข้อจำกัดและศักยภาพจึงสมควรที่จะถูกนำมาพิจารณาเพื่อให้เข้าใจในบริบทที่เกิดขึ้นอย่างถ่องแท้

โดยอาศัยภาพสะท้อนของกรณีศึกษาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่คลองสารภี ในจังหวัดปราจีนบุรีที่มีความขัดแย้งของกลุ่มผู้ใช้น้ำมาอย่างยาวนาน แต่เมื่อมีการประยุกต์ใช้แนวทางการกระจายอำนาจรวมไปถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ และกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องจึงส่งผลให้ระดับของความขัดแย้งลดลงเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นสาเหตุหลักในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อที่จะทำความเข้าใจในกระบวนการและวิธีการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นจากการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว โดยทั้งนี้ บทความฉบับนี้เริ่มต้นด้วยทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการและการแก้ไขความขัดแย้งในระบบอภิบาลท้องถิ่น (local governance) จากนั้นได้อธิบายและวิเคราะห์ภาพรวมของการกระจายอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและนำเสนอกระบวนการต่างๆ ในกรณีศึกษาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่คลองสารภี ในจังหวัดปราจีนบุรี ในท้ายที่สุด การวิเคราะห์เชิงอัตถิภาัยพื้นที่ศึกษาเพื่อหาบทสรุป

การกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการกระบวนการมีส่วนร่วมและแก้ไขความขัดแย้งและบทบาทของตัวกลาง

ปัจจุบัน กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังประสบภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกกับการที่กระแสการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตรงกันข้ามกับคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งโดยมากประเทศเหล่านั้นส่วนใหญ่มีพื้นฐานเศรษฐกิจจากภาคการเกษตร และโดยมากมีแหล่งผลผลิตมาจากพื้นที่ชนบทและพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ภาคการเกษตรอาศัยทรัพยากรน้ำเป็นทุนการผลิตหลักส่งผลให้เกิดรูปแบบที่หลากหลายของการใช้ประโยชน์จาก

ทรัพยากรน้ำซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ เช่น โครงการลงทุนจากต่างชาติ (foreign direct investment) ที่เน้นการผลิตเพื่อส่งออกเป็นหลัก (Goldblum and Wong, 2000; Maneepong and Webster, 2008; Marcotullio, 2003)

จากการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาคการเกษตรมักส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งการแย่งชิงทรัพยากรน้ำและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสารเคมีที่เกิดจากการเกษตรสามารถที่จะปนเปื้อนลงแหล่งน้ำได้เช่นเดียวกัน (Huang et al., 2007, Midmore and Jansen, 2003) นอกเหนือจากนั้น การประมงก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกันจากน้ำเสียจากภาคการเกษตร (O' Rourke, 2002) ในส่วนของประเทศไทยนั้น มีการศึกษาพบว่า มลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความขัดแย้งในท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน (Askew, 2002, Sajor and Ongsakul, 2007)

ในขณะเดียวกันการบริหารรัฐกิจและการวางแผนนโยบายต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นยังพบว่า มีข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งความไม่เป็นเอกภาพและมีความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ (Hudalah et al., 2007) ด้วยเหตุดังกล่าวก่อปรกกับความสัมพันธ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงได้มีการประยุกต์ใช้แนวทางการกระจายอำนาจเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้อย่างที่กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยฟิลิปปินส์ ไทย อินโดนีเซีย เวียดนาม ลาวและกัมพูชาซึ่งได้เริ่มกระบวนการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมแล้วที่ได้รับแรงกระตุ้นจาก “แผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่น 21 (Local Agenda 21)” ที่เน้นถึงความสำคัญของ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น” และการได้รับการตอบสนองจากภาครัฐในการประยุกต์ใช้ในระบบการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (Kapoor, 2001) ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นแนวทางหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งเปลี่ยนแปลงบทบาทและหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยในปัจจุบันภายหลังจากกระจายอำนาจนั้น

จากการศึกษา ยังคงพบข้อจำกัดและศักยภาพในกระบวนการมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจในท้องถิ่นอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับ 3 ประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกันและเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมคือ **ประเด็นแรก**โดยส่วนมากรัฐจะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก่อนหน้าที่จะมีการส่งเสริมและสนับสนุนศักยภาพในท้องถิ่น ทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งยังขาดแคลนและไม่ตรงกับความต้องการอีกทั้งในทางกลับกันส่วนท้องถิ่นยังขาดศักยภาพในการบริหารจัดการเพราะข้อจำกัดทางงบประมาณและทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ (Brillantes, 2004; Sudarmo, 1997) **ประเด็นที่สอง**การกระจายอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่สู่ส่วนท้องถิ่นมักจะถูกครอบงำโดยกลุ่มชนชั้นผู้นำในสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ (elite capture) หรือนักลงทุน (private enterprise) หรือกลุ่มคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น (powerful local interest group) ซึ่งพบมากในประเทศที่กำลังพัฒนา (Arghiros, 2002; Larson and Ribot, 2004; Porio, 2000) แต่อย่างไรก็ตาม ใน **ประเด็นสุดท้าย** การกระจายอำนาจก็ได้เปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มทางสังคม ชุมชนหรือผู้ที่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคิดและตัดสินใจร่วมและสนับสนุนหน่วยงานท้องถิ่นในการพัฒนา ตลอดจนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ในท้องถิ่นเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า กระบวนการและผลลัพธ์ในแง่บวกที่เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นยังคงเป็นข้อพึงระวังและพิจารณาอย่างมาก เพราะในบางครั้งนั้น กระบวนการดังกล่าวภายใต้การกระจายอำนาจยังคงถูกครอบงำและชักจูงด้วยกลุ่มคนบางกลุ่มดังกล่าวไว้ข้างต้น (Kapoor, 2001) และในบางครั้งด้วยเหตุที่ภาคประชาสังคม (civil society) ไม่เข้มแข็งจึงถูกครอบงำและชักจูงได้ (Maneepong and Webster, 2008)

อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม มุมมองในการบริหารจัดการน้ำยอมรับกันว่าการจัดการทรัพยากรน้ำต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ตลอดจนการบูรณาการธรรมชาติของน้ำเข้ากับกระบวนการทางนิเวศวิทยาในลุ่มน้ำ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎระเบียบนโยบายและการจัดการเชิงสถาบัน แนวคิด

การจัดการทรัพยากรอย่างบูรณาการนี้ ได้กลายมาเป็นแนวคิดยอดนิยมสำหรับโครงการจัดการน้ำจำนวนมากในปัจจุบัน (Matondo, 2002)

การบูรณาการสำหรับการจัดการทรัพยากรต่างๆ นั้น มีนัยยะที่กล่าวถึงกันโดยทั่วไป 2 ระดับ ระดับแรกคือ ระดับของการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน กระทรวง กรมที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลทรัพยากรที่แตกต่างกัน ให้มาดำเนินการจัดทำแผนและปฏิบัติการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ระดับที่สอง คือ ระดับของการบูรณาการตัวทรัพยากร ระหว่างทรัพยากรน้ำกับทรัพยากรอื่นๆ ในลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นระบบที่ซับซ้อน และการที่จะต้องจัดการกับระดับที่หลากหลายของความไม่แน่นอนนั้น ต้องการความรู้ในลักษณะสหวิทยาการซึ่งหมายถึง การต้องการชนิดของความรู้ที่หลากหลายประเภทและความเข้าใจเชิงเหตุผลอย่างเป็นระบบ (scientific) ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ให้กับการใช้ความรู้จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ไม่เฉพาะจาก ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมักถือเอาว่า วิธีทางที่ตนยึด เป็นสิ่งที่ถูกต้องสูงสุด (scientism) ขณะเดียวกันก็มักจะปฏิเสธความรู้จากชาวบ้าน ในข้อดีนี้ ย่อมช่วยลดความตึงเครียดในการจัดการลุ่มน้ำระหว่างนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ กับชุมชน ลงได้

ในส่วนองค์ประกอบส่วนที่สองของการจัดการ คือ หลักเรื่องของพหุภาคีและการมีส่วนร่วมโครงการจัดการลุ่มน้ำที่ยึดหลักการมีส่วนร่วม จะมีประสิทธิภาพ มากกว่าโครงการที่มีการรวมศูนย์ตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลางมีงานวิชาการจำนวนมากอ้างว่า การดำเนินการจัดการอย่างมีส่วนร่วม จะช่วยเชื่อมต่อกความสัมพันธ์ของผู้ที่ส่วนเกี่ยวข้อง กับการจัดการน้ำ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนให้ดีขึ้นได้ (Bruns and Meinzen-Dick, 1997; Van der Lee, 2002) ทั้งนี้ กลไกสำหรับการมีส่วนร่วมถูกระบุว่าจะเป็นเครื่องมือ หรือแนวทางที่จะเอาชนะระบบราชการ และการตัดสินใจที่รวมศูนย์ อีกทั้งยังช่วยทำให้มีความชอบธรรมในด้านการจัดองค์กร (Duda and El-Ashry, 2000) การแสดงความเป็นเจ้าของในการตัดสินใจ และการเปิดโอกาสให้กับกลุ่มต่างๆ ที่มีความสนใจที่

แตกต่างกันเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ จะช่วยหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในเรื่องทรัพยากร ด้วยการสร้างความเชื่อใจและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

นอกจากนี้ Cooke and Kothari's (2001) ยังตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจไว้ว่า การมีส่วนร่วมที่เป็นอยู่นั้น มักเป็นการใช้ "อำนาจ" ของคำว่า "การมีส่วนร่วม" เสียมากกว่า และนี่ก็เป็นประเด็นที่ทำทนายสำหรับงานพัฒนาที่จะต้องระมัดระวังมากขึ้นว่า การมีส่วนร่วมที่เป็นอยู่ ได้สร้างความชอบธรรมให้ผู้มีอำนาจมีอำนาจมากขึ้นหรือไม่ โดยเฉพาะ เมื่อมีงานวิชาการจำนวนมากพบว่า ในโลกแห่งความเป็นจริง การรับเอาแนวทางการมีส่วนร่วมมาใช้ในส่วนใหญ่ใช้เพียงแคเป็น "โวหาร" ทั้งในการวางแผนและการจัดการเท่านั้น (Van der Lee, 2002 ; Jane Adams et al, 2005) อีกทั้งในกระบวนการมีส่วนร่วม "ความขัดแย้ง" ก็มักเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอ ทั้งในระดับเป้าหมายของกระบวนการวางแผน และในระดับของปฏิบัติการ ซึ่งเป็นความแตกต่างตามระดับของความเชื่อและการให้คุณค่าต่อการมีส่วนร่วม หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในกระบวนการทำงาน โดยไม่ได้รับการพิจารณา เช่น การขาดโอกาสที่จะเสนอความคิดเห็น หรือ มีการใช้ข้อมูลเชิงเทคนิคในการตัดสินใจเพียงด้านเดียว นั้นจะทำให้ความตึงเครียดที่มีอยู่ รุนแรงมากขึ้น

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของประเด็นข้างต้นจะพบอีกว่า การผสานความร่วมมือในกระบวนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมระหว่างภาคประชาชน ภาครัฐและภาคเอกชนที่เหมาะสม สามารถก่อให้เกิดรูปแบบการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ (Evans, 2002a) ซึ่งในการนี้ บทบาทของผู้เป็นตัวกลางในการสนับสนุนและผลักดันแนวความคิดด้านการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจยังมิได้ถูกพิจารณามากนักแม้ว่าจะมีบทบาทเป็นอย่างมาก เพราะโดยส่วนใหญ่แล้ว กระบวนการและแนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและกระบวนการตัดสินใจดำเนินไปอย่างมีแบบแผนและเป็นทางการ มีโครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจน ซึ่งจะถูกตราและกำหนดไว้โดยรัฐ โดยเฉพาะในประเทศกลุ่มเอเซียแปซิฟิก(ดูตัวอย่าง Bowornwathana, 2000, Magno;

2007) ถึงอย่างไร รูปแบบการบริหารรัฐกิจข้างต้นที่เน้นรัฐเป็นศูนย์กลางหรือรวมศูนย์ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของธรรมรัฐ (Good governance) ซึ่งมองว่าการแก้ไขปัญหาหรือแม้กระทั่งการพัฒนาต่างๆ ไม่สามารถดำเนินการได้โดยรัฐเพียงลำพัง แต่จำเป็นที่จะต้องมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเข้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีทั้งทางตรงที่ได้ตราไว้และทางอ้อม ที่มุ่งเน้นในประเด็นของโครงข่ายทางสังคมและภาคประชาสังคม ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นรูปแบบที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาหรือแม้กระทั่งการพัฒนาต่างๆ โดยเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเข้าที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ มากไปกว่านั้น การกระจายอำนาจเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและชุมชน และเสริมสร้างกระบวนการธรรมาภิบาลในอีกทางหนึ่งด้วย โดยในกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชนนั้น ตัวกลาง (intermediaries) เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการข้างต้น (Evans, 2002b)

ตัวกลางในความหมายนี้ คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างชาวชุมชนและบุคคลภายนอกชุมชนเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและลดข้อจำกัดทางสภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมืองของชาวชุมชน โดยตัวกลางเหล่านี้ เช่น นักวิชาการ นักการเมือง นักข่าว และยังได้รวมไปถึงองค์กรต่างๆ เช่น NGOs อีกด้วย (Evans, 2002a; Lee, 1998) ผู้ที่เป็นตัวกลางมีบทบาทที่หลายหลายในกระบวนการตัดสินใจ ยกตัวอย่างเช่น การให้ความรู้เฉพาะด้าน การติดติดประสานงานระหว่างชุมชนและภายนอกชุมชน เป็นต้น (Lee, 1998; O'Rourke, 2002) โดยตัวกลางนี้มีหน้าที่หลักๆ ในการระดมทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐหรือเอกชนมายังชุมชนเป้าหมาย เพื่อใช้ในการเสริมสร้างศักยภาพและลดข้อจำกัดของชุมชนนั่นเอง ดังนั้น บทความฉบับนี้จะแสดงให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของตัวกลางต่างๆ ในการเสริมสร้างศักยภาพและลดข้อจำกัดของชุมชนในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ

กระบวนการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล

บทความนี้เป็นข้อสังเกตในวิจัยเรื่องการประยุกต์แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบและวางแผนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเพื่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านการใช้ทรัพยากรน้ำที่ระเบียบวิธีวิจัยตลอดจนกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ประยุกต์ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักทั้งการสัมภาษณ์กลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกตลอดจนการสังเกตและสำรวจพื้นที่โดยข้อมูลที่ได้ถูกนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสาร โดยข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินได้มาจากกรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการปกครอง หน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกระจายอำนาจถูกศึกษาและเก็บรวบรวมจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง นอกจากนี้ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ การควบคุมและบำบัดน้ำเสีย ได้จากการค้นคว้าเอกสารจากหลายหน่วยงานเช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมประมง สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลการปนเปื้อนของแหล่งน้ำจากการสำรวจมาจากกรมควบคุมมลพิษทั้งนี้ ผู้เขียนยังได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ในชุมชนและความเป็นอยู่และยังได้ลงพื้นที่สำรวจทางน้ำเพื่อสำรวจรูปแบบการใช้น้ำและวิถีชีวิตที่สืบเนื่องกับสายน้ำ นอกจากนั้น รวมถึงยังได้เข้าไปสังเกตการณ์การประชุมและระดมความคิดเห็นต่างๆ ตลอดจนกิจกรรมทางสังคมในชุมชนอีกด้วย นอกไปจากนี้ยังได้มีการสัมภาษณ์เชิงลึกชาวชุมชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น 20 คนและการสัมภาษณ์กลุ่มชาวชุมชนและเจ้าหน้าที่ 10 กลุ่ม

การกระจายอำนาจในการจัดการ สิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยมีลักษณะการปกครองที่รวมอำนาจและกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ไว้ที่ส่วนกลางมาช้านาน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ กระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (ADB, 2008) โดยก่อนหน้าปี พ.ศ. 2535 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีการกำกับดูแลในหลายกระทรวงและกรม ถึงอย่างไรก็ตาม จากรายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา พบว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว และพบอีกว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีบางส่วนถูกแบ่งแยกออกจากกันไม่มีการประสานงานกัน และบางส่วนมีความซ้ำซ้อนในหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งก็ส่งผลให้การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ

โดยภายหลังจากการเข้าร่วมประชุมนานาชาติที่เมืองริโอ ดีจาเนโรในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลไทยได้ปฏิรูปโครงสร้าง โดยมีอำนาจในการควบคุมมลพิษและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมแก่หน่วยงานท้องถิ่นในช่วงข้ามคืน การควบคุมและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกถ่ายโอนไปยังส่วนท้องถิ่น โดยที่ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางเป็นเพียงผู้สนับสนุนและกำกับดูแลในภาพรวมเท่านั้น โดยหลักการสำคัญในการนำการกระจายอำนาจและแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายหลังจาก พ.ศ. 2535 ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งภายใต้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้บรรจุแนวทางปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในแต่ละส่วนอย่างชัดเจน โครงสร้างและหน่วยงานใหม่ที่เกิดขึ้นจะต้องปฏิบัติเพื่อรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปรับปรุงคุณภาพการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

การบรรจบกันของการกระจายอำนาจและแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นคือ การ

บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจังหวัด ซึ่งกำหนดไว้ภายใต้ พ.ร.บ. 2535 ชำต้น ภายใต้รูปแบบการบริหารจัดการแบบใหม่ การบริหารราชการได้ถูกถ่ายโอนภารกิจในการตัดสินใจ การใช้งบประมาณ และในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจากการบริหารจัดการส่วนกลางไปสู่ส่วนงานภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตามลำดับ ซึ่งหน่วยงานทั้งสองข้างต้นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งการกระจายอำนาจในครั้งนี้ยังได้เปิดโอกาสแก่หน่วยงาน กลุ่มบุคคลและองค์กรอื่นๆ ที่สนใจได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ภายใต้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ถูกกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และยังมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม แผนการลดและบรรเทามลพิษพร้อมทั้งแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้จัดทำขึ้น ซึ่งแผนดังกล่าวข้างต้นจะถูกดำเนินจากส่วนท้องถิ่นเป็นขั้นตอนแรกโดยได้รับการแนะนำและแนวทางจากแนวทางการจัดทำแผนการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด หลังจากนั้นจะส่งต่อแผนและแผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่นต่อไปยังจังหวัดหรือส่วนภูมิภาคต่อไปส่งผลให้หน่วยงานในจังหวัดปราจีนบุรีมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำแผนและแผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่นของตนเองโดยอาศัยแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ในระยะแรก เมื่อการกระจายอำนาจได้ถ่ายโอนภารกิจสู่ส่วนท้องถิ่น ประชาชนและชุมชนต่างๆ สามารถเข้ามาจับบทบาทอย่างเป็นทางการในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของเขาเหล่านั้น โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติให้เกิดแผนและแผนปฏิบัติดังกล่าว ซึ่งมองได้ว่าหน่วยงานราชการจากส่วนกลางไม่สามารถที่จะควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้และไม่อาจคาดการณ์ผลใดๆ ได้ อันเนื่องมาจากความเป็นอิสระในการบริหารจัดการนั่นเอง

แต่ถึงแม้ว่าพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรีจะมีแนวทางในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมแต่ความเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นไปอย่างเชื่อมโยงเข้าองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับประโยชน์อย่างมากในการกระจายอำนาจในการนี้ ยกตัวอย่างเช่น จากกรณีศึกษาที่พบ องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดรับเจ้าหน้าที่เองซึ่งโดยมากเป็นประชาชนในท้องถิ่น โดยแทนที่จะถูกแต่งตั้งจากส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางที่เป็นมาในอดีต ในทางกลับกันบุคคลเหล่านั้นมักเป็นเครือข่ายดีหรือมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งทำให้สังคมในท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงและซับซ้อนกันมากกว่าเดิม นอกจากนี้ ในบางกรณีคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่เหมาะสมกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ภายใต้การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ได้ให้ความสนใจองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่นหลักในการปรับปรุงและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันนั้น ยังต้องดำรงคะแนนเสียง ความนิยม และรักษาสมดุลของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นอีกด้วย การปฏิบัติโครงสร้างการบริหารจัดการนี้ส่งผลให้เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งที่ถูกเลือกตั้งและไม่ได้ถูกเลือกตั้งมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นมากขึ้น เช่น กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มชนชั้นผู้นำท้องถิ่น กลุ่มนักลงทุน เป็นต้น โดยในกระบวนการและขั้นตอน

การตัดสินใจ บุคคลดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการโน้มน้าวและกำหนดทิศทางของผลลัพธ์ในการตัดสินใจต่างๆ เหล่านั้น

พื้นที่ศึกษา

สภาพพื้นที่

พื้นที่ลุ่มน้ำคลองสารภีมีพื้นที่ทั้งหมด 605.55 ตารางกิโลเมตรหรือ 378,468.75 ไร่โดยครอบคลุมพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรีได้แก่อ.เมือง (ต.โคกไม้ลาย ต.ไม้เค็ด และ ต.วัดโบสถ์) อ.บ้านสร้าง (ต.บางพลวง) และจังหวัดนครนายกได้แก่อ.ปากพลี (ต.ปากพลี ต.หินลาด ต.โคกกรวด ต.ท่าเรือ และ ต.เนินหอม) มีลำน้ำหลักสำคัญคือคลองสารภีซึ่งไหลลงสู่มแม่น้ำปราจีนบุรีบริเวณ ต.วัดโบสถ์ อ.เมือง จ.ปราจีนบุรี

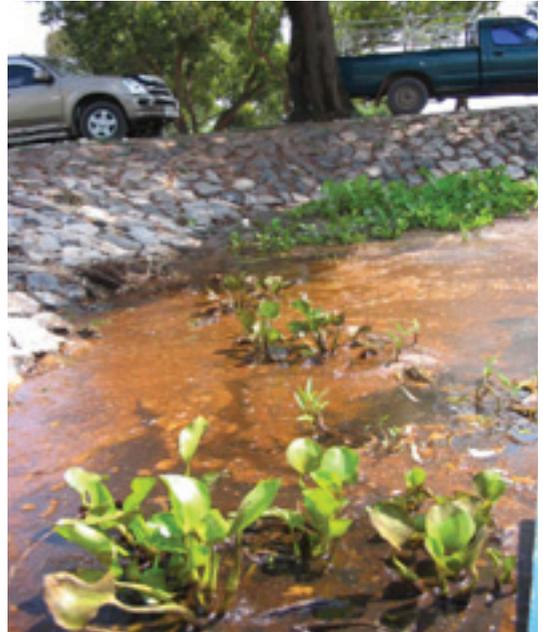
ทั้งนี้ การเปิดประตูระบายน้ำคลองสารภีเพื่อให้ชาวนาสามารถระบายน้ำออกจากนาข้าวและเก็บเกี่ยวข้าวได้ในเดือนพฤศจิกายนอย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมาได้ทำให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำ มีการเน่าเสียในคลองสารภีและแม่น้ำปราจีนบุรีส่งผลให้ปลาทั้งตามธรรมชาติและปลาที่เพาะเลี้ยงในกระชังของประชาชนที่เลี้ยงในแม่น้ำปราจีนบุรีบริเวณ อ.บ้านสร้าง จ.ปราจีนบุรี ตายเป็นจำนวนมาก (ดูภาพที่ 1, 2 และ 3)



ภาพที่ 1: แสดงผลกระทบต่อการทำการประมงในพื้นที่แม่น้ำสารภี
ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2549

สภาพปัญหาสาเหตุและแนวทางแก้ไข

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา สถานการณ์มลพิษทางน้ำในพื้นที่คลองสารภีมีแนวโน้มที่รุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้น ทั้งเชิงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและในเชิงบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้สภาพปัญหาทางด้านมลพิษและแนวทางแก้ไขมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2545- 2547 ในช่วงเดือนพฤศจิกายน ได้เกิดเหตุการณ์น้ำเน่าเสียในพื้นที่ลุ่มน้ำปราจีนบุรี ตั้งแต่อำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี เรื่อยมาจนถึงลุ่มน้ำบางปะกง เขตจังหวัดฉะเชิงเทรา อยู่เป็นประจำ ส่งผลให้สัตว์น้ำทั้งจากธรรมชาติและปลาในกระชังลอยตายเป็นจำนวนมาก จากการตรวจสอบพบว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากปริมาณน้ำเสียที่ระบายออกจากประตูลอยน้ำคลองสารภี ซึ่งจะเปิดระบายในช่วงเดือนพฤศจิกายนของทุกปี ทำให้น้ำเสียและตะกอนปริมาณมากไหลลงสู่แม่น้ำปราจีนบุรี



ภาพที่ 2: แสดงลักษณะทางกายภาพของแม่น้ำสารภี
ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2549



ภาพที่ 3: สภาพมลพิษทางน้ำในพื้นที่คลองสารภี
ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2549

และด้วยปัญหาด้านมลพิษทางน้ำดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อจนเกิดความขัดแย้งขึ้นมาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของน้ำจากกลุ่มผู้ใช้น้ำสองกลุ่มหลัก คือ กลุ่มผู้ใช้น้ำด้านเหนือประตูน้ำซึ่งเป็นชาวนาและกลุ่มผู้ใช้น้ำด้านใต้ประตูน้ำที่เป็นชาวประมงทั้งสองกลุ่มมีปัญหาขัดแย้งมาอย่างยาวนาน เป็นต้นว่า “เราทำนามานานแล้วพวกปลากระชังมาเลี้ยงที่หลัง จะกินข้าวหรือจะกินปลา หากชลประทานไม่ปล่อยน้ำตามเวลาที่กำหนดไว้ภายใน 10 วัน นาไม่แห้งก็เตรียมตัวย้ายได้” (บุษบงก์ ชาวักหนา, 2553)” แสดงให้เห็นว่านอกจากประเด็นด้านความขัดแย้งด้านการใช้น้ำแล้วนั้น ยังพบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองของรัฐอีกด้วย โดยท้ายที่สุดกลุ่มผู้ใช้น้ำด้านใต้ประตูน้ำหรือกลุ่มชาวประมงเป็นผู้รับผลกระทบจากน้ำที่ถูกปล่อยออกมาจากด้านเหนือประตูน้ำ กลุ่มชาวประมงได้ร้องเรียนปัญหาที่เกิดขึ้นในหลากหลายหน่วยงาน แต่ไม่ได้รับการแก้ไข เป็นต้นว่า “รัฐไม่เอาจริง” หรือ “ทุกครั้งที่เกิดปัญหา พวกเราชาวบ้านจะรวมตัวกันไปยื่นหนังสือที่ศาลากลางเรียกร้องให้แก้ไขปัญหา และหาคนรับผิดชอบ แต่สิ่งที่เราได้รับคือ การแจ้งว่าให้งดเลี้ยงในช่วงเดือนพฤศจิกายน และจังหวัดจะจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้รายละเอียด 256 บาทต่อตารางเมตร รายละเอียดไม่เกินสองหมื่นบาทเท่านั้น” (บุษบงก์ ชาวักหนา, 2553) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจต่อกระบวนการของรัฐในการแก้ปัญหา

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นความไม่สอดคล้องและขาดแคลนทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น ในการแก้ปัญหา ยังคงเป็นสาเหตุที่ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ² ซึ่งส่งผลให้ในเวลาต่อมากลุ่มชาวประมงได้ร้องเรียนโดยตรงต่อกรมควบคุมมลพิษในฐานะหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบด้านการควบคุมและลดมลพิษของประเทศไทย แม้ว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและ

ทรัพยากรธรรมชาติได้กระจายอำนาจจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม

แต่ด้วยความพร้อมของเครื่องมือและอุปกรณ์ตรวจวัดตลอดจนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญในการตรวจวัดค่าต่างๆ ของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่าปัญหาน้ำในคลองสารภีเน่าเสียเกิดจากการเปิด - ปิดประตูระบายน้ำสำหรับกั้นน้ำในคลองก่อนไหลลงสู่แม่น้ำปราจีนบุรีโดยโครงการชลประทานปราจีนบุรีจะเปิดประตูระบายน้ำทุกวันที่ 10 พฤศจิกายนของทุกปีเพื่อระบายน้ำในนาข้าวให้ชาวนาสามารถเก็บเกี่ยวข้าวได้คลองสารภีจึงเป็นคลองที่รับน้ำผิวดิน (run-off) ที่มีคุณภาพต่ำจากพื้นที่ส่วนใหญ่ที่เป็นไร่นาเมื่อมีการเปิดประตูระบายน้ำเพื่อระบายน้ำในคลองสารภีลงแม่น้ำปราจีนบุรีจะก่อให้เกิดผลกระทบกับปลาในกระชังที่ประชาชนเลี้ยงในแม่น้ำปราจีนบุรีเนื่องจากน้ำในคลองสารภีมีความสกปรกในรูปของบีโอดีสูงและมีออกซิเจนละลายในน้ำอยู่น้อยมาก (DO เท่ากับ 0.9 มิลลิกรัมต่อลิตร) ทำให้ปลาขาดออกซิเจนตายการเน่าเสียของแม่น้ำปราจีนบุรีจะเกิดในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ประมาณ 1 อาทิตย์หลังจากนั้นแม่น้ำจะมีการปรับคืนสู่สภาพเดิมและประชาชนจะสามารถเลี้ยงปลาได้ตามปกติ (ดูภาพที่ 4)

ภายหลังการรับเรื่องร้องเรียนของกรมควบคุมมลพิษ และได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางน้ำ กรมควบคุมมลพิษได้ประสานงานกับหน่วยงานภายในจังหวัดปราจีนบุรีที่เกี่ยวข้อง และในท้ายที่สุดเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ได้มีการประชุมหารือกับกลุ่มเครือข่ายประชาชนในจังหวัดปราจีนบุรีประกอบด้วย นักวิชาการ คณะอนุกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำบางปะกงปราจีนบุรีและโตนเลสาปศูนย์พัฒนากิจกรรมภาคพลเมืองปราจีนบุรีและกลุ่มอนุรักษ์แม่น้ำปราจีนบุรี และจังหวัดปราจีนบุรีโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีเป็นประธานเพื่อหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในแม่น้ำบางปะกงเน่าเสียโดยที่ประชุมมีมติว่า

² สัมภาษณ์ ดร.เชาว์ นกอยู่, กรมควบคุมมลพิษ.



ภาพที่ 4: แสดงตำแหน่งประตูระบายน้ำและพื้นที่ใกล้เคียง
ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2550

ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาทุกระดับรวมทั้งช่วยกันลดการปลูกข้าวจัดระเบียบและลดการเลี้ยงปลาในกระชังโดยภาครัฐจะช่วยเหลือในส่วนของการหางานและสร้างรายได้ใหม่ทดแทนในส่วนที่ขาดหายไปและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและโรงงานอุตสาหกรรมเข้าใจและร่วมมือแก้ไขปัญหานอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีจะเป็นหน่วยสนับสนุนด้านกำลังคนและงบประมาณรวมทั้งจัดทำโครงการเสริมเช่น โครงการจัดทำสื่อเผยแพร่การอนุรักษ์แม่น้ำปราจีนบุรี

จากการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำในคลองสารกิติและแม่น้ำปราจีนบุรีโดยกรมควบคุมมลพิษเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2546 และ พ.ศ. 2547 พบว่าน้ำในคลองสารกิติในช่วงก่อนที่จะมีการเปิดประตูน้ำมีคุณภาพต่ำมากมีค่าออกซิเจนละลายในน้ำ (DO) อยู่ระหว่าง 0

- 0.2 มิลลิกรัมต่อลิตรและมีค่าความสกปรกในรูปของ บีโอดีสูงจึงได้มีการประสานการปฏิบัติงานระหว่างโครงการชลประทานจังหวัดปราจีนบุรีและกรมควบคุมมลพิษเพื่อหาทางป้องกันและแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นโดยกรมควบคุมมลพิษจะดำเนินการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำในพื้นที่อย่างต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 เป็นต้นไป

จากการตรวจติดตามเมื่อเดือนตุลาคมและพฤศจิกายน 2548 ไม่พบปลาในกระชังในแม่น้ำปราจีนบุรีตายเนื่องจากมีการใช้ผังกั้นน้ำช่วยกันตะกอนดินด้านหน้าประตูระบายน้ำและให้น้ำไหลผ่านผังกั้นน้ำก่อนและระบายน้ำจากคลองสารกิติลงแม่น้ำปราจีนบุรีโดยลดปริมาณการระบายน้ำให้น้อยลงแต่ใช้เวลาในการระบายมากขึ้นเพื่อให้ความสกปรกของน้ำในคลองสารกิติ

ถูกเจือจางโดยน้ำในแม่น้ำปราจีนบุรีทำให้คุณภาพน้ำในแม่น้ำปราจีนบุรีดีกว่าปีที่เกิดปัญหาไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสัตว์น้ำในแม่น้ำและในกระชังและจากการตรวจวัดคุณภาพน้ำบริเวณที่เกิดเหตุเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2548 น้ำในคลองสารภีมีค่าออกซิเจนละลายในน้ำเท่ากับ 0.9 มิลลิกรัมต่อลิตรน้ำในแม่น้ำปราจีนบุรีมีค่าออกซิเจนละลายอยู่ระหว่าง 3.3 – 4.5 มิลลิกรัมต่อลิตรซึ่งสภาพน้ำในแม่น้ำปราจีนบุรีมีสภาพปกติ

แต่ในปี พ.ศ. 2550 – ปัจจุบัน ได้มีการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาพร้อมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ ทั้งหน่วยงานจากส่วนกลาง และภาคประชาชน แบบบูรณาการ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษ ตลอดจนแนวทางการออกแบบโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่โดยเฉพะอย่างยิ่ง คือการมีส่วนร่วมในการออกแบบประตูประบายน้ำและการบริหารจัดการเปิด – ปิด ประตูประบายน้ำ

• การดำเนินการแก้ไขปัญหาปี พ.ศ. 2549–2550

ในส่วนของกรมชลประทานได้สนับสนุนงบประมาณในปี พ.ศ. 2550 เพื่อดำเนินการขุดลอกตะกอนดินที่ตกค้างด้านหน้าประตูประบายน้ำและแก้ไขระบบระบายน้ำโดยทำการปรับเปลี่ยนบานระบายชนิดบานเหล็กโค้งขนาด 2.00 – 6.00 ม. เป็นบานระบายตรง 2 ชั้นขนาดสูงบานละ 3.31 เมตรกว้าง 5.50 เมตรเพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการระบายน้ำจากเดิมระบายน้ำจากด้านล่างเป็นการระบายน้ำแบบสันข้ามสันบานระบายเพื่อป้องกันมิให้เกิดการฟุ้งกระจายของตะกอนดินและเศษวัชพืชที่ตกจมอยู่บริเวณด้านหน้าประตูประบายน้ำซึ่งน้ำส่วนบนนี้จะมีค่าออกซิเจนละลายในน้ำสูงกว่าน้ำในระดับความลึก 5 – 6 เมตรจากผิวน้ำนอกจากนี้ยังทำการติดตั้งตะแกรงเหล็กบับสันบานระบายช่วยให้เกิดการแตกกระจายของอนุภาคน้ำเป็นการเพิ่มปริมาณการละลายของออกซิเจนในน้ำให้มีค่าเพิ่มสูงขึ้นด้วยเพราะน้ำที่ระบายจากด้านบนจะตกกระแทกเกิดเป็นฟองคลุกเคล้ากับอากาศได้ดีขณะนั้นผลการดำเนินงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว

• การบริหารการเปิด-ปิดประตูประบายน้ำคลองสารภีในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยว ปี พ.ศ. 2550–ปัจจุบัน

การบริหารการเปิดปิดประตูประบายน้ำในช่วงการเก็บเกี่ยวข้าว ปี 2550/2551 การดำเนินงานในส่วนนี้ ได้มีการนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดมาตรการเปิด-ปิดประตูประบายน้ำทั้งห้องศึประกอบของคณะทำงานชุดนี้ประกอบด้วย ภาคข้าราชการที่เกี่ยวข้องและภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามาเป็นคณะทำงานเพื่อบูรณาการในการทำงานร่วมกัน และคณะทำงานฯ ได้มีมติเห็นชอบแนวทางการบริหารการเปิด-ปิด ประตูประบายน้ำ ดังนี้

- กำหนดวันเปิด-ปิดประตูประบายน้ำเปิดระบายน้ำวันที่ 8 พฤศจิกายนทั้งนี้วันที่เปิดประตูประบายน้ำไม่ควรอยู่ในช่วงน้ำตาย
- การประชาสัมพันธ์ก่อนวันเปิดประตูประบายน้ำ จะดำเนินการประชาสัมพันธ์แจ้งให้ทราบโดยทั่วกันไม่น้อยกว่า 7 วัน
- ระยะเวลาการระบายน้ำจะระบายน้ำจนระดับด้านเหนือหน้าและท้ายน้ำมีระดับไม่แตกต่างกัน ซึ่งจะใช้เวลาประมาณ 20 วัน
- วิธีการระบายน้ำจะระบายน้ำโดยการลดระดับสันบานลงเพื่อให้หน้าไหลล้นข้ามสันบานเพียงอย่างเดียว
- อัตราการระบายน้ำจะระบายน้ำไม่เกิน 2 ล้าน ลบ.ม./วันในช่วง 3 วันแรกของการระบาย
- ช่วงเวลาการระบายน้ำ
 - ระยะที่ 1 ในช่วง 3 วันแรกของการระบายน้ำ จะระบายน้ำเฉพาะช่วงเวลากลางวัน 6.00–18.00 น. หรือ 10–12 ชั่วโมง
 - ระยะที่ 2 ในระยะต่อมาอีก 3 วันจะระบายน้ำตลอด 24 ชั่วโมงโดยในช่วงกลางคืนจะลดปริมาณการระบายน้ำเหลือเพียง 50% ของอัตราการระบายน้ำในช่วงกลางวัน
 - ระยะที่ 3 หลังจากนั้นจะระบายน้ำตลอด 24 ชั่วโมงในอัตราที่เท่ากันทั้งกลางวันและกลางคืน

- **ระยะที่ 4** เมื่อระดับน้ำด้านเหนือน้ำและท้ายน้ำบริเวณประตูระบายน้ำคลองสารภีมีระดับเท่ากันแล้วจะยกบานล่างขึ้นเพื่อให้น้ำขึ้นลงตามปกติและสามารถถ่ายเทตะกอนดินที่อาจตกจมอยู่บริเวณด้านหน้าประตูระบายน้ำ

จะเห็นได้ในวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2547 กรมควบคุมมลพิษในฐานะส่วนกลางได้มีบทบาทช่วยกันจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้น ทั้งจากภาครัฐและประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง โดยที่ผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆได้รับความเห็นชอบจากชุมชนให้เป็นกลุ่มคณะที่ปรึกษาของชุมชน โดยจะมีหน้าที่สนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งบทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางโดยรวมเกี่ยวข้องกับการให้คำปรึกษาและแนะนำชาวชุมชน ยกตัวอย่างเช่น ในขณะที่กระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่างๆ ชาวชุมชนไม่สามารถเข้าไปร่วมตัดสินใจได้ แต่เนื่องด้วยข้อมูลและเครือข่ายของผู้ที่เป็นตัวกลางเหล่านั้นได้สร้างช่องทางที่สามารถเปิดโอกาสให้กับบุคคลและชุมชนที่เคยถูกเพิกเฉยมาก่อน จะเห็นได้ว่า กรณีนี้เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของรูปแบบอย่างไม่เป็นทางการของปฏิสัมพันธ์ที่เกิดจากผู้ที่เป็นตัวกลางได้กระตุ้นให้เกิดกระบวนการตัดสินใจร่วมที่เป็นทางการเพื่อการควบคุมมลพิษและการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นี้ โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจที่เกิดขึ้นมีลักษณะร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

สรุป

จากที่ได้อธิบายมาในพื้นที่ศึกษา ได้แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมในประเด็นของทรัพยากรน้ำและวิถีชีวิตในพื้นที่ การใช้ทรัพยากรอย่างรุนแรงได้เปลี่ยนแปลงการใช้แม่น้ำลำคลองเพื่อการระบายของเสีย ซึ่งส่งผลให้คุณภาพน้ำในพื้นที่เหล่านั้นเสื่อมโทรมลง ในท้ายที่สุด ชุมชนที่มีวิถีชีวิตผูกพันกับสายน้ำนั้นก็ไม่สามารถสืบสานรูปแบบวิถีชีวิตเดิมต่อไปได้ กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ได้ปลุกเร้าให้ชาวชุมชนต่อสู้เพื่อการดำรงสิทธิ์ในการที่จะได้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นนี้มีสาเหตุมาจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตามความไม่สอดคล้องประสานและขาดแคลนทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหา ยังคงเป็นสาเหตุที่ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้กระบวนการเหล่านี้ประชาชนมักไม่มีสิทธิ์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขเท่าใดนัก

จากกรณีศึกษาแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ที่ชาวชุมชนไม่สามารถที่จะแสดงออกถึงความไม่พอใจและข้อขัดแย้งที่มีต่อผู้ที่ปล่อยมลพิษผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และความขาดแคลนทรัพยากรในการบริหารจัดการและการเพิกเฉยของส่วนท้องถิ่นในการที่จะสนับสนุนและส่งผ่านข้อคิดเห็นและความต้องการไปส่วนส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับความช่วยเหลือและการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม หลังจากเกิดปัญหาน้ำเสียและข้อขัดแย้งอย่างรุนแรงมายาวนาน เมื่อ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2547 โดยมีกรมควบคุมมลพิษเป็นตัวกลางชาวชุมชนสามารถเรียกร้องแนวทางการแก้ปัญหาและเลือกตั้งกรรมการเฉพาะกิจร่วมจากตัวแทนหลากหลายฝ่ายทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น และชาวบ้าน เป็นต้น เพื่อเป็นตัวแทนในการติดต่อประสานงานระหว่างชาวชุมชนและองค์กรภายนอก ซึ่งจากการนี้บทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางได้พิสูจน์ให้เห็นว่ามีความสำคัญอย่างมากในกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

ภายใต้ข้อขัดแย้งด้านการใช้น้ำและการมีส่วนร่วมแนวทางการปฏิบัติของผู้ที่เป็นตัวกลางที่เชื่อมโยงระหว่างชุมชนและกลุ่มภาคส่วนภายนอกได้แสดงออกมาในลักษณะการสร้างควมสนในปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเร่งด่วน ที่ตามมาด้วยแนวทางการแก้ไขที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชาวชุมชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะของคณะกรรมการเฉพาะโดยผู้ที่เป็นตัวกลางได้ช่วยและส่งเสริมชุมชนในการเรียกร้องสิทธิ์และการแก้ไข ยกตัวอย่างเช่น การสอนวิธีการเก็บตัวอย่างน้ำ

เสีย และความหมายของค่าพารามิเตอร์ต่างๆ เป็นต้น ผู้ที่เป็นตัวกลางมีส่วนช่วยให้ชาวชุมชนได้เข้าถึงหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และยังมีส่วนในการผลักดันให้เกิดคณะกรรมการเฉพาะที่ประกอบไปด้วยตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งนอกเหนือไปจากที่กฎหมายได้จำกัดความไว้ ในบทบาทข้างต้นเหล่านี้ ซึ่งยังคงสอดคล้องและตอบรับกับกระบวนการและขั้นตอนที่เป็นทางการของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ และอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการที่เกิดขึ้นที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ที่เป็นตัวกลางและภาคส่วนต่างๆ ได้ดำรงและมีส่วนช่วยให้การทำงานของกระบวนการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างสมดุลและสามารถปฏิบัติได้

จากการศึกษาแสดงว่า รัฐควรที่จะเข้าใจในบริบทอย่างถ่องแท้ในการประยุกต์ใช้แนวทางการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ขัดแย้งในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งพื้นที่เหล่านี้มีลักษณะของผลลัพธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรอย่างมากมายและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายและรุนแรง โดยมีพื้นฐานมาจากลักษณะการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ซับซ้อนและรุนแรง อีกทั้งในพื้นที่เหล่านี้ยังคงพบว่า ความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจยังคงดำเนินการโดยการขาดการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม ถึงแม้ว่ากระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปอย่างเป็นการแล้วก็ตาม ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจในบริบทของพื้นที่ที่มีความขัดแย้งสูงจึงไม่ควรจำกัดรูปแบบอยู่เพียงมิติของการถ่ายโอนอำนาจและความสามารถสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเท่านั้น

ถึงอย่างไรก็ตามจะพบว่า มีสามประเด็นที่ถูกเชื่อมโยงในกระบวนการกระจายอำนาจที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของผู้ที่เป็นตัวกลางอย่างแรกคือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดขาดความสามารถในการบริหารจัดการส่งผลให้เกิดช่องว่างในการบริหารจัดการระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในส่วนนี้เองผู้ที่เป็นตัวกลางมีความสามารถที่จะเชื่อมโยงและลดช่องว่างที่มีอยู่เดิมระหว่างชุมชนและหน่วยงานต่างๆ ภายนอกได้เป็นอย่างดี โดยนำทรัพยากรเข้ามาเติมเต็มความขาดแคลนของท้องถิ่นส่งผลให้เกิด

การตอบรับเพื่อการแก้ไขปัญหาขัดแย้งอย่างรวดเร็ว ตรงต่อความต้องการของท้องถิ่นและผลลัพธ์ที่ได้เป็นที่ยอมรับกับทุกภาคส่วนของสังคมจนเกิดเป็นแนวทางปฏิบัติของสังคมนั้นๆ

ประเด็นที่สองเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจที่ได้เปิดพื้นที่ในท้องถิ่นที่ซึ่งเปิดโอกาสกลุ่มทางสังคมอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น ประชาสังคมต่างๆ กลุ่มการบริหารจัดการลุ่มน้ำบางปะกง ปราจีนบุรีและโตนเลสาป กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับภาคพลเมืองปราจีนบุรี หรือกลุ่มอนุรักษ์แม่น้ำปราจีนบุรี เป็นต้น ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น โดยผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆ ได้ให้คำแนะนำและข้อมูลที่เป็นประโยชน์และเหมาะสมในการที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งและศักยภาพของชุมชนในการต่อสู้กับผู้ที่ปล่อยมลพิษเพื่อสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น

ในส่วนประเด็นสุดท้ายจะเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของการกระจายอำนาจซึ่งแม้ว่าโครงสร้างการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติคือ การถ่ายโอนภารกิจจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องด้วยแต่ละท้องถิ่นมีความพร้อมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันมากบ้างน้อยบ้าง ความขาดแคลนทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น จึงส่งผลให้การแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเนื่องจากความขาดแคลนทรัพยากรดังกล่าวข้างต้นจึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากการบริหารราชการส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่นเพื่อเติมเต็มและเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นจนกว่าในแต่ละท้องถิ่นนั้นสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง

ภายใต้การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งด้านการใช้ทรัพยากรนั้น จะเห็นได้ว่า บทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆ ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งประเด็นข้างต้นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆ จึงไม่ควรถูกพิจารณาว่าเป็นตัว

ขัดขวางต่อโครงสร้างและต่อการบริหารจัดการของภาครัฐ โดยแท้ที่จริงแล้วทั้งรูปแบบการดำเนินการและบทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆ ควรที่จะนำมาประยุกต์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการในพื้นที่ขัดแย้งซึ่งจะเป็นองค์ประกอบที่ทำให้โครงสร้างรัฐที่มีอยู่เดิมนั้นสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพและทุกๆ ภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

บรรณานุกรม

- บุษบงก์ ชาวกันหา. 2553. “โคกนาฏกรรมที่คลองสารภี.” **หมอนามัย** 19, 6: 31-35.
- ADB (Asian Development Bank). 2008. “Thailand: Capacity Building for Pollution Taxation and Resource Mobilization for Environmental and Natural Resources Sectors – Phase II,” Technical Assistance Report 4667 THA, April 2008, Asian Development Bank.
- Arghiros. 2002. “Political Reform and Civil Society at the Local Level: Thailand’s Local Government Reforms”, in D. McCargo, ed., **Reforming Thai Politics**, 223–246. Copenhagen : Nordic Institute of Asian Studies.
- Askew. 2002. **Bangkok: Place, Practice and Representation**. London: Routledge.
- Bowornwathana. 2000. “Country Report. Governance Reform in Thailand: Questionable Assumptions, Uncertain Outcomes” **Governance: an International Journal of Policy and Administration** 13: 393–408.
- Brillantes. 2004. “Decentralization, Devolution and Development in the Philippines”, in M. Freire and B. Yuen, eds., **Enhancing Urban Management in East Asia, Urban and Regional Planning and Development Series**, 115–129. London: Ashgate.
- Bruns and Meinsen-Dick. 1997. “Renegotiating Water Rights: Directions for Improving Public Participation in South and Southeast Asia, Participation in Turbulent Times,” Presented at the 1997 Conference of the International Association for Public Participation, September 7–10. Toronto: (n.p.).
- Cooke and Kothari’s. 2001. **Participation: the New Tyranny?** London: Zed Books.
- Duda, A. and El-Ashry, M. 2000. “Addressing the Global Water and Environmental Crises through Integrated Approaches to the management of Land, Water and Ecological Resources” **Water International** 25 (1): 115–126.
- Evans, ed., 2002a. **Livable Cities?: Urban Struggles for Livelihood and Sustainability**. Berkeley; Los Angeles, CA.: University of California Press.
- Evans. 2002b. “Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition”, in P. Evans, ed., **Livable Cities?: Urban Struggles for Livelihood and Sustainability**, 222–246. Berkeley ; Los Angeles, CA: University of California Press.
- Goldblum and Wong. 2000. “Growth, Crisis and Spatial Change: a Study of Haphazard Urbanization in Jakarta, Indonesia.” **Land Use Policy** 17, 29–37.
- Huang et al. 2007. “Source Identification and Spatial variability of Nitrogen, Phosphorus, and Selected Heavy Metals in Surface Water and Sediment in the Riverine Systems of a Peri-urban Interface.” **Journal of Environmental Science and Health, Part A** 42: 371–380.
- Hudalah et al. 2007. “Peri-urbanisation in East Asia: A New Challenge for Planning”. **International Development and Planning Review** 29: 503–519.

- Jane Adams et al. 2005. "Watershed Planning: Pseudo-democracy and its Alternatives – the Case of the Cache River Watershed, Illinois." **Agriculture and Human Values** 22: 327–338.
- Kapoor. 2001. "Towards Participatory Environmental Management?" **Journal of Environmental Management** 63: 269–279.
- Kritsanaphan, A and Sajor, E. 2011. "Intermediaries and Informal Interactions in Decentralised Environmental Management in Peri-Urban Bangkok". **International Development Planning Review** 33 (3): 247–271.
- Larson and Ribot. 2004. "Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: an Introduction", **European Journal of Development Research** 16: 1–25.
- Lee. 1998. "Intermediary Institutions, Community Organizations, and Urban Environmental Management: the Case of Three Bangkok Slums". **World Development** 26: 993–1011.
- Magno. 2007. "Environmental Capacity and Decentralised Governance in the Philippines". **Journal of International Development and Cooperation** 13: 39–60.
- Maneepong and Webster. 2008. "Governance Responses to Emerging Peri-Urbanisation Issues at the Global local Nexus: the Case of Ayutthaya, Thailand". **International Development and Planning Review** 30: 133–154.
- Marcotullio. 2003. "Globalisation, Urban Form and Environmental Conditions in Asia- Pacific Cities". **Urban Studies** 40: 219–247.
- Midmore and Jansen. 2003. "Supplying Vegetables to Asian Cities: is There a Case for Peri-Urban Production?" **Food Policy** 28: 13–27.
- Matondo, J.I. 2002. "A Comparison between Conventional and Integrated Water Resources Planning and Management." **Physics and Chemistry of the Earth** 27: 831–838.
- O'Rourke. 2002. "Community-Driven Regulation: toward an Improved Model of Environmental Regulation in Vietnam", In P. Evans ed. **Livable Cities?: Urban Struggles for Livelihood and Sustainability**, 95–131. Berkeley ; Los Angeles, CA: University of California Press.
- Porio. 2000. "Urban Governance and Poverty Alleviation in Southeast Asia", In N. Islam, ed., **Urban Governance in Asia: Sub-regional and City Perspectives**, 87–131. Dhaka: PathakShamabesh.
- Sajor and Ongsakul. 2007. "Mixed Land Use and Equity in Water Governance in Peri-Urban Bangkok", **International Journal of Urban and Regional Research** 31: 782–801.
- Sudarmo. 1997. "Recent Developments in the Indonesian Urban Development Strategy", In R. Burgess, M. Carmona and T. Kolstee, eds., **The Challenge of Sustainable Cities: Neoliberalism and Urban Strategies in Developing Countries**, 231–244. London: Zed Books.
- Van den Berg, et al. 2003. "The Transformation of Agriculture and Rural Life Downstream of Hanoi". **Environment & Urbanization** 15: 35–52.