

บทที่ 2

แนวความคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาความพร้อมของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในจังหวัดเชียงรายในครั้งนี้ ใช้แนวความคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดการกระจายอำนาจ
2. แนวทางการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. การจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน
5. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการกระจายอำนาจ

1.1 การปกครองแบบกระจายอำนาจ

1.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ (โกวิทย์ พวงงาม, 2542 : 9-12)

การจัดระเบียบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์นิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจการปกครองไว้ที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางโดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1) รวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาดและทันทั่วทั้ง

2) รวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง

3) มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy)

2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ริเริ่มในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) บริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

2) บริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

3) บริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1) ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลจากกฎหมาย ให้เป็นนิติบุคคล (Juristic Person) มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองและไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลางส่วนกลางเพียงกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควรด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้

1.1.2 แนวความคิดลักษณะการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ได้แก่ ระบบ

สาธารณูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมได้คือการทหาร และการต่างประเทศ (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2535: 60 - 61)

การกระจายอำนาจ เป็นกิจกรรมที่ประชาชนต้องมีบทบาทเข้ามารับภาระหน้าที่ บางประการจากรัฐไปจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของตนเอง จึงต้องพิจารณาถึงความสามารถ และความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ (ตระกูล มีชัย, 2538 : 23) วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 46-47) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักการบริหารหมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมาหรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับการมอบหมายอำนาจหน้าที่มีอำนาจตัดสินใจและปฏิบัติการใด ๆ ที่ได้รับมอบอย่างอิสระ และผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วย โกวิทช์ พวงงาม (2542 : 16) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซงหรือมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

การเปิด โอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นมีประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ (โกวิทช์ พวงงาม, 2542 : 14)

- 1) แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
- 2) ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตามความต้องการของคนในท้องถิ่น
- 3) ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทของตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
- 4) เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ
- 5) เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ จากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมสรุปได้ดังนี้ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2525 : 3)

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การ

ปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญของ การพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการ ปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1.2 การปกครองท้องถิ่น

1.2.1 พัฒนาการขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นของไทยเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ มีกฎหมายว่าด้วยการจัดกิจกรรมท้องถิ่นฉบับแรกคือ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 โดยกำหนดให้สุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีหน้าที่ดำเนินการรักษาความสะอาดและป้องกันโรค ทำลายขยะมูลฝอย การขนย้ายสิ่งโสโครกที่ทำความรำคาญให้กับราษฎรไปทิ้ง เป็นต้น ต่อมาได้ตั้ง สุขาภิบาลท่าฉลอมเมืองสมุทรสาครในต่างจังหวัดเป็นแห่งแรก

ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะนคราภิบาลสุโขทัยที่ พ.ศ.2461 เพื่อทดลองรูปแบบเมืองจำลอง “สุโขทัย” นับเป็นการปกครองในรูปแบบเทศบาลครั้งแรก เป็นรูปแบบการปกครองอย่างประเทศอังกฤษ โดยกำหนดให้เป็นนิติบุคคลแยกจากส่วนกลาง มี รายได้เป็นของตนเอง ดูแลการคมนาคม สวนสาธารณะ โรงพยาบาล การรักษาความสะอาดและการ ป้องกันโรค ทำบริการสาธารณะที่มีกำไร เช่น ตั้งตลาด รถมาร เป็นต้น ออกใบอนุญาตและเก็บ ค่าธรรมเนียมสำหรับยานพาหนะ โรงละคร สถานเริงรมณ์ และอื่น ๆ

ในปี พ.ศ. 2475 มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทยจากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขภายใต้ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้จัดระเบียบการบริหารราชการเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 ในส่วน ของราชการส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดตั้งเทศบาล ขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 (ปัจจุบัน ใช้ พรบ. เทศบาล พ.ศ.2496) แต่การดำเนินงานของเทศบาลได้ผลไม่เต็มที่ คงตั้งขึ้นเพียง 120 แห่งก็ ระวังการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ และได้มีการตั้งสุขาภิบาลขึ้นแทนในท้องที่ที่ยังไม่มีฐานะเป็น เทศบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 ในปี 2500 ได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลบางแห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล คือ เทศบาลตำบลกระบินทร์ เทศบาลโคกสำโรง เป็นต้น กรณีที่มีการจัดตั้ง จังหวัดใหม่ก็ให้จัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ตามบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ต่อมาเพื่อแก้ความเลื่อมล้ำในการปกครองท้องถิ่นในเขต

เทศบาลและสุขาภิบาลกับท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตจึงได้มีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตพื้นที่จังหวัดนอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่มีประชากรมากที่สุด ส่วนเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีลักษณะพิเศษและใช้รูปแบบการบริหาร โดยการจ้างผู้บริหาร (ศุภล ศรีสุขวัฒนา, 2542 : 28-29)

ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (โกวิทย์ พวงงาม, 2542 : 169)

ปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 5 รูปแบบคือ (ศุภล ศรีสุขวัฒนา, 2542 : 30)

1. กรุงเทพมหานคร
2. เมืองพัทยา
3. เทศบาล (แยกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล)
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
5. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

โครงสร้างการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างคล้ายกับเทศบาลที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำหนดให้ อบต. มีทั้งสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. เพื่อให้มีการคานอำนาจซึ่งกันและกันทั้ง 2 ฝ่าย โดยสภา อบต. มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ข้อบังคับตำบลและควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร อบต. ให้เป็นไปตามแผนและ

สมาชิกสภา อบต.ต้องมาจากการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภา อบต.

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตามข้อ 1 และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อบต.

1. บริหารกิจการของ อบต. ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการของ อบต. ต่อสภา อบต.

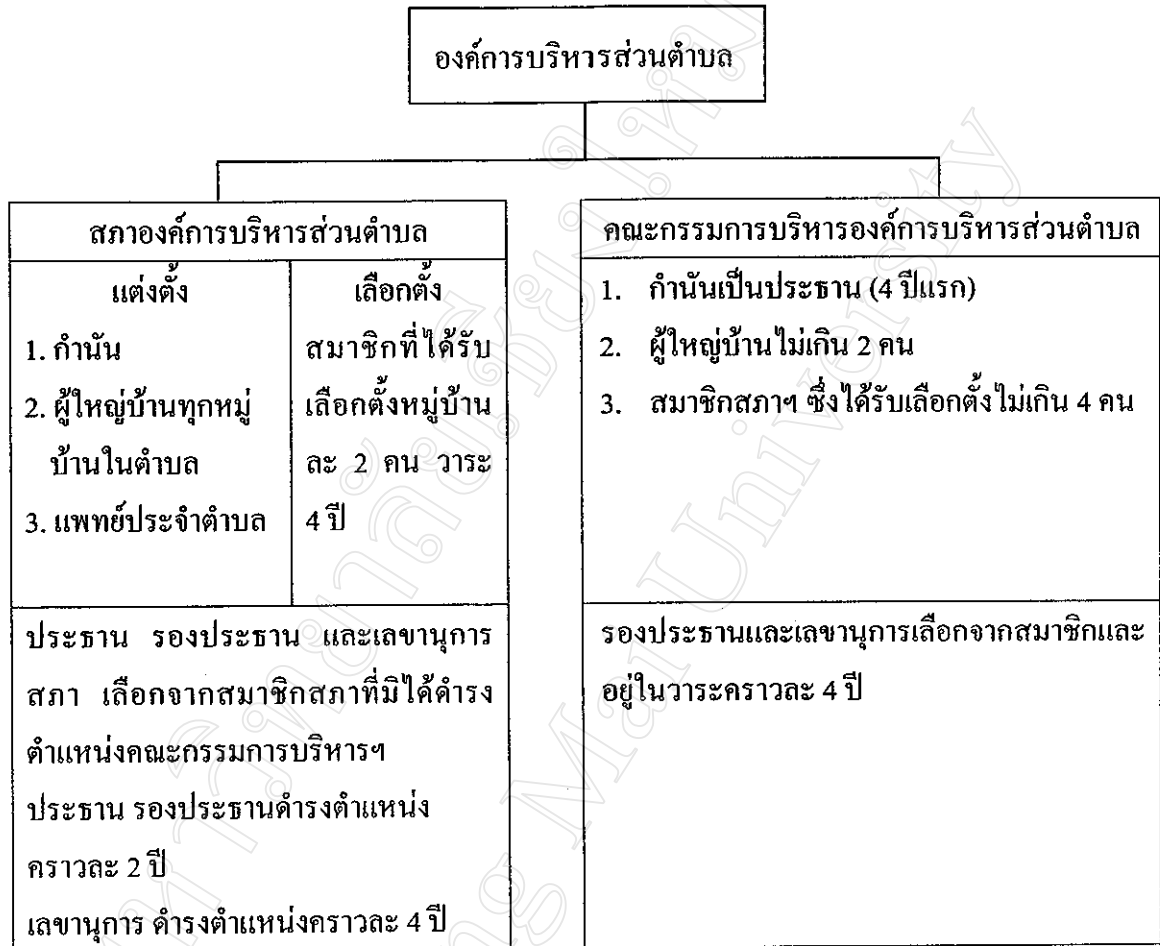
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภา อบต. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. รายงานผลปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภา อบต. ทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

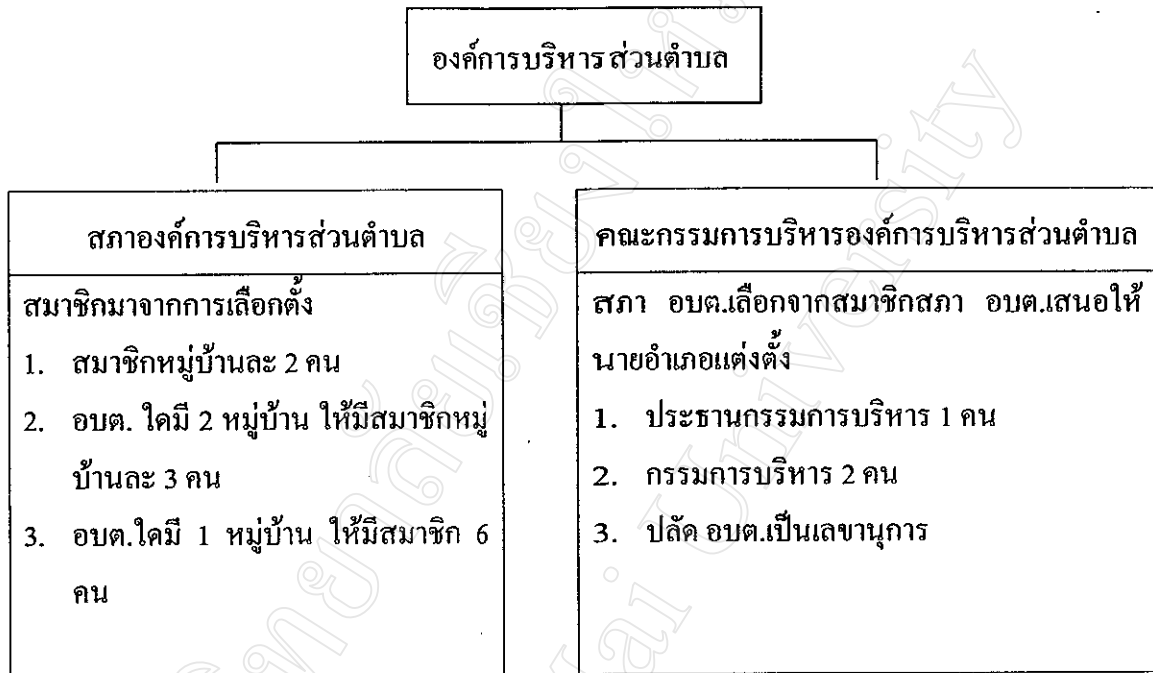
(โกวิท พวงงาม, 2542 : 170, 174)

ภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537



ที่มา : กองกรรมาธิการการปกครอง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540 : 17

ภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542



ที่มา : ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว, 2542 : 3

1.2.2 แนวคิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาแนวคิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผู้ให้ความหมายและคำนิยามสรุปได้ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น (Local government) โดยทั่วไปหมายถึงระบบการจัดการท้องถิ่นภายในรัฐหนึ่ง เป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจนมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษและมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารและการคลังที่แน่นอน (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2542 : 37-38)

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson อ้างใน โกวิท พวงงาม, 2542 : 4) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

การปกครองท้องถิ่น กำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย เปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง

เมือง และกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่งที่น่าจะมีการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญคือประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หากท้องถิ่นสามารถดำเนินการบนพื้นฐานทฤษฎีดังกล่าว ก็แสดงถึงความพร้อมในการกระจายอำนาจ (โกวิท ฝรั่งาม, 2542 : 7)

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมี ลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ที่มีอำนาจอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม มีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง มีองค์การที่ จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary organization) คือองค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่าย นิติบัญญัติ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523: 10-11)

โดยที่กฎหมายการปกครองท้องถิ่นแสดงถึงจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ ต้องการให้การจัดทำ บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ คือ จัดทำบริการสาธารณะให้ทั่วถึง และตรงกับความต้องการของ ราษฎรในท้องถิ่นตามความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่นซึ่งจุดมุ่งหมายนี้จะสำเร็จลงไปก็ด้วยวิธีการให้ ราษฎรในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการและต้องการให้การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบัน สอนการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย โดยผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นนั้น

ดังนั้น “กฎหมายการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์การ ปกครองท้องถิ่นจึงมีวัตถุประสงค์กระจายอำนาจบริหารไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางในขอบเขตของการกำกับดูแล” คือ จะไม่กำหนดให้ราชการส่วนกลาง มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือคณะผู้บริหารของท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีอิสระในการตัดสินใจ กำหนดทิศทาง นโยบาย เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น และเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ราษฎรใน ท้องถิ่นว่าจะได้รับการบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ คือ จะกำกับดูแลและตรวจ สอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย หากมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายเกิดขึ้นก็จะมีอำนาจในการเพิกถอนหรือยับยั้งการกระทำนั้นได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่มี กฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางให้กระทำได้อย่างชัดเจนด้วย (ศุภล ศรีสุขวัฒนา, 2542 : 30-31)

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 9 การปกครอง ส่วนท้องถิ่นมาตรา 282 บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และมาตรา 283 วรรค 2

“การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากกฎหมายบัญญัติไว้มิได้” (คณิน บุญสุวรรณ, 2542 : 329)

โดยสรุปการกระจายอำนาจ เป็นรูปแบบการปกครองประเทศรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและบริหารงบประมาณที่ได้มาภายใต้กฎหมายที่กำหนด

2. แนวทางการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความหมายของการอนุรักษ์

การอนุรักษ์ (Conservation) หมายถึง การใช้ตามความต้องการและประหยัดไว้เพื่อใช้ในอนาคต หรือหมายถึงการใช้ประโยชน์อย่างมีเหตุผล และมีการสร้างสรรค์ (เกษม จันทร์แก้วและคณะ, 2541 : 83)

การอนุรักษ์ หมายถึง การเก็บรักษา สงวน ซ่อมแซม ปรับปรุงและใช้ประโยชน์ตามความต้องการอย่างมีเหตุผลต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดคุณภาพสูงสุดในการสนองความเป็นอยู่ของมนุษย์อย่างถาวรต่อไป (เสรีวัฒน์ สมิทธิ์ปัญญา, 2539 : 151)

องค์การสหประชาชาติ เสนอโดยองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) และองค์การอาหารและเกษตร (FAO) กำหนดความหมายการอนุรักษ์ว่า เป็นการใช้ทรัพยากรของโลกอย่างเหมาะสมเพื่อก่อให้เกิดคุณภาพของชีวิตสูงสุดแก่มนุษยชาติ

หลักการอนุรักษ์

ธรรมชาติของทรัพยากรเมื่อถูกนำมาใช้ต้องเกิดความเสื่อมโทรม ร่อยหรอหรือลดน้อยลงหมดไป การจะให้ทรัพยากรธรรมชาติใช้ตลอดไป มีหลักการอนุรักษ์ ดังนี้

1. การใช้แบบยั่งยืน

ทรัพยากรทุกประเภทต้องมีแผนการใช้แบบยั่งยืน (Sustainable Utilization) ซึ่งต้องมีการวางแผนการใช้ตามสมบัติเฉพาะตัวของทรัพยากร ทรัพยากรใดมีน้อย หายาก ควรเก็บรักษาไว้ไม่ให้สูญไป บางชนิดที่พอใช้ได้ต้องใช้อย่างประหยัด เลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับการใช้ทรัพยากร ช่วงเวลาการใช้ การกำจัด/บำบัดของเสีย และมลพิษให้หมดไป หรือเหลือน้อยจนไม่มีพิษ

2. การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมโทรม

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น เมื่อมีการใช้ย่อมเกิดความเสื่อมโทรม เพราะใช้เทคโนโลยีไม่เหมาะสม จึงต้องทำการฟื้นฟูให้ดีขึ้นจนทรัพยากรสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ สามารถนำมาใช้ได้ ในโอกาสต่อไปอาจใช้เวลาการฟื้นฟู การกำจัด/บำบัด หรือการทดแทนเป็นปี ๆ

3. การสงวนของหายาก

ทรัพยากรบางชนิด / ประเภท มีการใช้มากเกินไป หรือมีการแปรสภาพเป็นสิ่งอื่นทำให้เมื่อใช้แล้วอาจทำให้เกิดการสูญพันธุ์ได้ จำเป็นต้องสงวนหรือเก็บไว้เพื่อเป็นแม่แบบในการผลิตจนได้ผลผลิตปริมาณมากพอแล้วจึงสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

การอนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกัน ปฏิบัติอย่างจริงจัง แนวทางการดำเนินการในระดับท้องถิ่น (เสรีวัฒน์ สมินทร์ปัญญา, 2539 : 156-157) ปฏิบัติได้ดังนี้

1) สมาชิกในชุมชนร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน เช่น รู้จักใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด บูรณะปรับปรุงธรรมชาติ โบราณวัตถุ ให้มีสภาพดีขึ้น รู้จักนำของเก่าหรือของเหลือทิ้งมาซ่อมแซม หรือนำมาใช้ประโยชน์ จัดตั้งชมรมอนุรักษ์ หากพบผู้ละเมิดกฎหมายควรแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินคดี ออกกฎระเบียบในการใช้แหล่งน้ำ การใช้ป่าชุมชน เช่น ห้ามทิ้งขยะมูลฝอยลงในแหล่งน้ำ ห้ามตัดไม้ ห้ามล่าสัตว์ป่าของชุมชน หากฝ่าฝืนถูกปรับ

2) สมาชิกในชุมชนร่วมมือกัน พัฒนาสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่ ร่มรื่น เช่น การปลูกต้นไม้ กำจัดขยะมูลฝอย ขุดลอกคูคลอง สร้างส้วมสาธารณะ ร่วมมือกันปลูกป่า จัดประกวดหมู่บ้านสิ่งแวดล้อมดีเด่น เป็นต้น

3) คณะกรรมการชุมชนจัดให้สมาชิกได้เข้ารับการฝึกอบรม ศึกษาน เข้าร่วมประชุม สัมมนา รับฟังการบรรยายหรืออภิปราย เรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรืออาจเชิญผู้รู้ นักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านนี้มาเป็นวิทยากร

4) จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ ความรู้ ข่าวสาร เรื่องการอนุรักษ์ และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่สมาชิกในชุมชน เช่น มีการกระจายเสียงตามสาย มีแผ่นพับ ใบปลิว ตลอดจนบุคคลระดับผู้นำชุมชนหรือคณะกรรมการชุมชนออกพบปะเยี่ยมเยียนสมาชิกในชุมชนเพื่อเผยแพร่ความรู้แลกเปลี่ยนทัศนคติในเรื่องการอนุรักษ์

5) จัดตั้งหมู่บ้านอนุรักษ์ โดยให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในโครงการรักษาและพัฒนา ป่าไม้ สัตว์ป่า แหล่งน้ำ สถานที่ท่องเที่ยว ในชุมชนของตนเอง และจัดระบบการเกษตรแบบผสมผสาน

6) ช่วยกันปลูกฝังจริยธรรมทางสิ่งแวดล้อมให้แก่เยาวชนในชุมชน เพราะเยาวชนเป็นกำลังสำคัญในการระงับรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้เป็นมรดกที่มีค่า ยิ่งและยังเป็นประโยชน์สืบเนื่องต่อไปยังคนรุ่นหลัง

7) สร้างคำขวัญชักชวนให้สมาชิกเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง และปฏิบัติตามได้ หรือเห็นความสำคัญที่ต้องรีบลงมือป้องกันแก้ไข เช่น “สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ชีวิตเป็นภัย” “ทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าโปรดช่วยกันรักษาไว้”

8) จัดทำโครงการรักษาความสะอาดบ้านเรือนและบริเวณใกล้เคียง เช่น ถนนหน้าบ้าน ใครให้ผู้นั้นเป็นผู้ดูแลรักษา ต้นไม้ปลูกอยู่หน้าบ้าน ใครให้ผู้นั้นดูแลบำรุงรักษาใส่ปุ๋ยรดน้ำ

9) สมาคม องค์การ อาสาสมัคร หรือหน่วยงาน ตั้งอยู่ที่ใด ถ้ารับภาระดูแลสวนสาธารณะหรือต้นไม้บริเวณใกล้เคียงบริเวณที่ตั้งนั้นได้ นับเป็นตัวอย่างที่ดี

10) ชุมชนควรร่วมรณรงค์ ไม่ให้ทิ้งขยะในถนน ตรอก ซอย ท่อระบายน้ำ คู คลอง และจะไม่ปล่อยให้มียขยะในชุมชน ซึ่งให้เห็นว่า ถ้าประชาชนในชุมชนทุกคน ร้านค้า ร้านอาหาร ให้ความร่วมมือเรื่องการจัดขยะ กำจัดขยะ จะประหยัดงบประมาณรายจ่ายในการจัดเก็บและดำเนินอื่นลงมาก และสามารถนำงบประมาณไปพัฒนาอื่น ได้อีกมาก

11) สมาชิกชุมชน องค์การ สามารถประสานงานกับสื่อมวลชนในการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน ในการสะท้อนปัญหาของประชาชน เช่น ปัญหาการปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำลำคลอง แพร่ภาพตามลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อปลูกจิตสำนึกของประชาชนในท้องถิ่นให้เห็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และกระตุ้นหน่วยงานของรัฐให้ใช้มาตรการดำเนินการแก้ไข

12) องค์การในท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน โดยนำข่าวสาร นโยบายรัฐบาลไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นให้ทราบและถือปฏิบัติ ขณะเดียวกันสามารถนำข้อเท็จจริง ปัญหา ความรู้สึก ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเสนอหน่วยงานของรัฐให้ทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไขต่อไป

13) องค์การ สมาคม กลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นกระตุ้นให้ประชาชนร่วมมือร่วมใจ ร่วมวางแผนปฏิบัติงานในโครงการต่างๆ โดยยึดหลักการจัดกิจกรรมในโครงการในลักษณะ “ช่วยตัวเอง” ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น หรือชุมชนช่วยชุมชนด้วยตนเอง

14) ในท้องถิ่นควรจัดงานวันหรือสัปดาห์ที่สำคัญต่อการอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้โอกาสหรือเชิญชวนประชากรในท้องถิ่นร่วมเฉลิมฉลอง เช่น วันสิ่งแวดล้อมโลก วันปลูกต้นไม้แห่งชาติ และวันสำคัญต่าง ๆ กระตุ้น โรงเรียน สถานศึกษาต่าง ๆ เพื่อให้นักเรียน นักศึกษา เข้าร่วมกิจกรรม เช่น ตั้งชมรม จัดกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

3. การจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

3.1 การจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว

แม้ว่าจะมีการมอง อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวว่าเป็นสาเหตุในการทำลายสภาพแวดล้อมทรัพยากร วัฒนธรรมของสังคมที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว แต่มีการโต้แย้งว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมิใช่ผู้ทำลาย แต่เป็นเพราะขาดการจัดการทรัพยากรที่ดีและมีประสิทธิภาพ จึงเกิดผลกระทบร้ายแรงในทุกวันนี้ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานควรครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ (วรรณพร วนิชชานุกร, 2540 : 65, 67)

1. ควบคุมบริหารงานให้เป็นไปตามแผนแม่บทที่วางไว้ในแหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่ง
2. ควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวมิให้เกินความสามารถของแหล่งท่องเที่ยว จะรองรับได้ (carrying capacity) ความสามารถในการรองรับนี้รวมถึงความสามารถในการรองรับด้านสิ่งแวดล้อม (environmental carrying capacity) ซึ่งจะระบุจำนวนนักท่องเที่ยวที่สามารถรองรับได้ในเวลาหนึ่งๆ และระยะเวลาในการท่องเที่ยวสูงสุดโดยไม่ทำให้สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติของแหล่งท่องเที่ยวได้รับความเสียหาย และความสามารถในการรองรับด้านสังคม (social carrying capacity) ซึ่งหมายถึงจำนวนนักท่องเที่ยวสูงสุดที่นักท่องเที่ยวด้วยกันยังรู้สึกไม่อึดอัด (สมาคมนักวิชาชีพไทย ในญี่ปุ่น, 2540 : 12-9)
3. ตรวจสอบกิจกรรมและพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวให้เป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบต่อสภาพแวดล้อม
4. จัดให้มีคู่มือการดำเนินงานท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานทั้งของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐและเอกชน
5. มีการปรับปรุงกฎ ระเบียบ และหรือกฎหมาย เพื่อให้การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในอุทยานแห่งชาตินักท่องเที่ยวต่างชาติต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการเข้าชมสูงกว่าคนในประเทศ และคนในท้องถิ่นไม่ต้องจ่ายค่าเข้าชมแต่อย่างใด
6. มีการกำหนดมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้ตามมาตรฐานนั้น
7. มีการกำหนดดัชนีทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาแบบยั่งยืน
8. ให้การศึกษา และฝึกอบรมบุคลากรในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้มีสำนึกในเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และมีความสามารถในการนำเสนอสิ่งที่ตนเข้าใจให้นักท่องเที่ยวเข้าใจได้

9. ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัชนำเที่ยวให้เป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ ต่อสภาพแวดล้อม

10. กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาวางแผน ตัดสินใจ ตั้งแต่ การท่องเที่ยวควรจะเป็นในลักษณะใด ชนิด และปริมาณของนักท่องเที่ยวที่ชุมชนต้องการ มีการ กำหนดอัตราภาษีขาเข้าที่สม่ำเสมอ ควบคุมดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรให้อยู่ในสภาพ ที่ดีอยู่เสมอ ผลตอบแทนของชุมชนเกิดจากการตกลงร่วมกันของแต่ละแห่งว่าเป็นรูปแบบใด และ ควรเป็นขนาดเล็กที่คนในท้องถิ่นเป็นเจ้าของธุรกิจ ได้

3.2. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism)

ปัจจุบันมีผู้ให้คำจำกัดความคำว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ หรือการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Ecotourism) ไว้หลายความหมาย

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้ให้ความหมายว่า คือการท่องเที่ยวในแหล่งธรรมชาติและ วัฒนธรรมโดยนักท่องเที่ยวจะต้องได้รับความรู้จากการท่องเที่ยวอย่างแท้จริงและไม่เกิดผล กระทบต่อสภาพแวดล้อม ทั้งทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ รวมทั้งท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการ พัฒนาด้วย

สำหรับเทียนชัย มัจฉาน และคณะ (ม.ป.ป.) ได้ให้ความหมายว่าคือการพัฒนาการ ท่องเที่ยวที่ต้องใช้ทุนธรรมชาติอย่างมีธรรมาภิบาลและให้มีความมั่นคงตั้งแต่เริ่มรับรู้ ตัดสินใจ มีส่วนร่วม และได้รับประโยชน์โดยพิจารณาทั้งในเรื่องทุนธรรมชาติ และทุนทางสังคม ซึ่งส่งผลต่อทุนทาง เศรษฐกิจที่ดำรงอยู่ได้

ส่วนสมาคมนักวิชาชีพไทยในญี่ปุ่น (2540) ใช้คำว่ากรท่องเที่ยวเชิงนิเวศในความหมาย ของการท่องเที่ยวเพื่อชมด้วยความต้องการเข้าใจถึงระบบนิเวศ (dedicated nature tourism) เช่น การไปชมความเป็นอยู่ของนกในแง่ต่าง ๆ และการท่องเที่ยวเพื่อชื่นชมธรรมชาติ (mainstream nature tourism) เช่นการไปชมดอกไม้ที่สวยงาม โดยไม่รวมถึงการท่องเที่ยวที่ใช้ธรรมชาติแบบ ผิวเผิน (casual nature tourism) เช่น การไปอาบแดดรับลมทะเล

World Wildlife Fund (WWF) (อ้างใน วรรณพร วัฒนพานุกร และสถาบันราชภัฏ สวนดุสิต, 2540 : 13) ซึ่งเป็นองค์กรระดับนานาชาติ ได้ให้คำจำกัดความของการท่องเที่ยวเชิง อนุรักษ์ว่า เป็นการท่องเที่ยวที่ปกป้องพื้นที่ต่างๆ ทางธรรมชาติและเป็นวิถีทางที่จะก่อให้เกิด ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านี้

จึงสรุปได้ว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ หมายถึง การเดินทางไปยังสถานที่ท่องเที่ยวแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยมีจุดประสงค์เพื่อศึกษาชื่นชมสภาพธรรมชาติ สภาพสังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นบนพื้นฐานของความรู้และความรับผิดชอบต่อระบบนิเวศ

แม้ว่าการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จะเป็นรูปแบบการท่องเที่ยวเพื่อลดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากร แต่จากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ที่มี รายได้จำนวนมหาศาลจากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศจะพบปัญหาหรือผลกระทบดังนี้

1. ผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรม

จากการที่นักท่องเที่ยวบางส่วนนิยมพักตามบ้านของชาวบ้านในชนบท ซึ่งสร้างความพึงพอใจแก่ทั้งสองฝ่าย แต่เมื่อนักท่องเที่ยวกลับไปแล้ว งานซักล้างจึงเป็นภาระแก่สตรีเจ้าของบ้าน ทำให้ต้องอยู่แต่กับบ้าน ไม่มีเวลาไปพบปะกับผู้อื่น ไม่มีความเป็นส่วนตัว และบางครั้งพวกผู้ชายในครอบครัวก็ปล่อยให้ผู้หญิงทำงาน โดยไม่มีอำนาจต่อรองใด ๆ

2. ผลกระทบทางสภาพแวดล้อม

จากการทำธุรกิจการท่องเที่ยวทางธรรมชาติและการผจญภัย เช่น การเดินป่าในภาคเหนือ มีการแสวงหาเส้นทางเดินป่าใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง และไม่มี การควบคุม เกิดผลกระทบทางสภาพแวดล้อมที่เห็นชัดเจน คือ การทำลายพันธุ์พืชต่าง ๆ จากการถูกเหยียบย่ำจนผิวดินขาดพันธุ์ไม้ปกคลุม เกิดการพังทลายของหน้าดิน สัตว์มีการย้ายถิ่น เนื่องจากถูกรบกวน ส่งผลให้ความสมดุลของระบบนิเวศเสียไป สัตว์ป่าบางประเภทกินอาหารที่นักท่องเที่ยวนำไปเลี้ยงทำให้มีการแพร่ระบาดของพยาธิ สัตว์ป่าหลายชนิดเคยชินกับการพึ่งพาอาหารจากมนุษย์ นอกจากนั้นอาจมีคนต่างชาติเข้ามาลงทุน ซึ่งมีผลต่อการถือครองที่ดิน

3. การย้ายถิ่นฐานของคนภายนอกเข้าไปในแหล่งท่องเที่ยว

เมื่อแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศมีชื่อเสียงมากขึ้น คนภายนอกมักย้ายถิ่นฐานเข้าไปอาศัยมากขึ้น ทำให้เกิดสิ่งปลูกสร้างใหม่ ๆ เช่น ที่เกาะสมุย แม้ว่าจะมีข้อกำหนดไม่ให้มีการสร้างตึกสูงเกินกว่ายอดมะพร้าว โรงแรมบางแห่งก็ลักลอบฝ่าฝืน ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของเกาะ (สมาคมนักวิชาชีพไทยในญี่ปุ่น, 2540 : 12-11)

4. การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรมและการรั่วไหลของรายได้

นักท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยทั่วไปมักจะมีความพร้อมในการใช้จ่ายสูงกว่านักท่องเที่ยวประเภทอื่น แต่การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมและรั่วไหลออกจากแหล่งท่องเที่ยว อาจทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งในชุมชนที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ ปัญหาดังกล่าวมักเกิดจากชุมชนไม่สามารถจัดการท่องเที่ยวได้ด้วยตนเอง ต้องพึ่งพาผู้ประกอบการจากภายนอก

จากผลกระทบดังกล่าว การควบคุมจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวเพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศให้คงอยู่เป็นแนวปฏิบัติที่สำคัญทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ซึ่งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้ให้ความสำคัญในเรื่องสภาพแวดล้อมและทรัพยากร โดยได้กำหนดนโยบายและแนวทางการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป : 17) ไว้ดังนี้

1. ขยายแหล่งท่องเที่ยวให้กระจายไปในท้องถิ่น เพื่อเป็นการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวให้ถึงประชาชนในทุกภูมิภาค

2. อนุรักษ์และฟื้นฟูสมบัติวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คงความเป็นเอกลักษณ์ของไทยไว้ให้ดีที่สุด

3. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นควรพิจารณาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในด้านต่าง ๆ ดังนี้ (เทียนชัย มัชฌมาน และคณะ ม.ป.ป : 7-9, 27)

ด้านนโยบาย

1) ดำเนินงานการท่องเที่ยวจะต้องไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติและวัฒนธรรม หรือต้องดำเนินการภายใต้ขีดความสามารถที่รับได้

2) ให้เป็นการท่องเที่ยวในธรรมชาติที่สมบูรณ์และเน้นให้คุณค่าความรู้และความเข้าใจในธรรมชาติ วัฒนธรรม

3) ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนา อนุรักษ์ และรับฟังข้อคิดเห็นความต้องการของท้องถิ่น

4) ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องมีความสำนึก วินัย และปฏิบัติตามกฎการอนุรักษ์อย่างเคร่งครัด

ด้านการวางแผน

1) ในการวางแผน ผลประโยชน์ที่ได้รับทางเศรษฐกิจต้องมีส่วนช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนและต้องมีการวางแผนเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมให้น้อยที่สุด

2) การวางแผนต้องใช้ความคิดที่เป็นวิทยาศาสตร์ ต้องมีความรู้เรื่องทรัพยากรอย่างแท้จริง โดยต้องผนวกเรื่องการลงทุนหรือต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ไม่ควรคำนึงถึงเรื่องตลาดเพียงเรื่องเดียว

3) ต้องสร้างข้อจำกัดทางการท่องเที่ยวในแหล่งที่เสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบได้ง่าย

4) Ecotourism ต้องเป็นการท่องเที่ยวที่เน้นความดั้งเดิมหรือความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นนั้น ๆ

5) ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพมากกว่าปริมาณ โดยให้คุณค่าทางวัฒนธรรม ระบบนิเวศและชุมชนเท่า ๆ กัน

ด้านธุรกิจ / การตลาด

1) การประกอบธุรกิจต้องเปิดโอกาสให้คนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินกิจการในส่วนที่เป็น Ecotourism มากที่สุด และยังคงเป็นเจ้าของที่ดินหรือกิจการของตนอยู่ ไม่ควรถูกบุกรุกจากคนภายนอก

2) ผลผลิตของ Ecotourism ควรได้รับการจัดการทางการตลาด โดยนำเอาความเด่นที่ไม่เหมือนแหล่งท่องเที่ยวอื่น ๆ มาเป็นจุดขาย โดยมีแนวทางสำคัญคือ มีการวางแผนการพัฒนาและส่งเสริมที่เหมาะสม

3) ธุรกิจการท่องเที่ยวต้องมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับระบบบริหารและผู้นำท้องถิ่น

4) กลยุทธ์การตลาดที่ต้องพิจารณา

- กำหนดจุดขึ้นของสินค้า
- การลงทุนต้องทำให้สินค้ามีเอกลักษณ์
- ท้องถิ่นต้องเป็นเจ้าของกิจการอย่างน้อยร้อยละ 50
- ภาคเอกชนต้องยืดหยุ่นและปรับตัวให้เท่ากับธุรกิจท้องถิ่นได้
- ต้องมีการลงทุนด้านการฝึกอบรมผู้ประกอบการในท้องถิ่น

ด้านการให้ความรู้

1) Ecotourism ต้องกระตุ้นให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ นำความรู้ที่เป็นท้องถิ่นมาศึกษาวิจัย

2) มีการศึกษาขีดความสามารถในการรองรับการพัฒนา เพื่อให้ทราบถึงระดับความเหมาะสมที่จะรองรับการท่องเที่ยว

3) มีการศึกษาในเรื่อง ข้อจำกัดของทรัพยากร

4) ให้การศึกษากับเยาวชนในโรงเรียนเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวในชุมชน และจัดให้มีอาสาสมัครช่วยเหลือนักท่องเที่ยว

5) จัดอบรมให้มัคคุเทศก์ทั้งท้องถิ่นและส่วนกลาง

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน

จากจุดมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการให้การจัดการบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพโดยจัดทำบริการให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจุดมุ่งหมายนี้จะสำเร็จได้ก็ด้วยวิธีการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ โดยต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้หน่วยงานของภาครัฐบาล ภาคเอกชน องค์กรเอกชน กลุ่มประชาชน หรือประชาชนได้มีโอกาสร่วมรับรู้ข่าวสาร รับฟังและร่วมแสดงความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ ต่อการเตรียมการของโครงการหรือกิจการที่จะเกิดขึ้น (ทวิวงศ์ ศรีบุรี, 2541 : 183)

แก้วสรร อติโพธิ (2537) ให้ความหมายไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการปกครองของรัฐที่ส่งผลกว้างไกล โดยให้ดำเนินการดังนี้

- สร้างระบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- ส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมตัวกันตามผลประโยชน์หรือแนวทางที่หลากหลายขยายย่อยไปทุกระดับจนถึงระดับท้องถิ่น
- มีกระบวนการไต่สวนสาธารณะที่มีฐานเป็นสิทธิทางกฎหมายของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง
- มีสิทธิรับรู้ข่าวสาร
- กระจายอำนาจโดยการปรับปรุงองค์กรรัฐเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากร

ประสาน ตั้งสิกบุตร (2538) ได้ให้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. ชุมชนพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องเกิดขึ้นบนพื้นฐานข้อสัญญาของประชาชนที่ใช้ระบบนิเวศของตนเองภายใต้ขีดจำกัดอย่างเหมาะสม เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยความพยายามของชุมชน โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน

2. ต้องประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนเห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยชุมชนเอง

3. องค์กรเอกชนจะเป็นกลไกสำคัญในการเคลื่อนไหวการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. การจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมกับการพัฒนาจะต้องผ่านการทำงานขององค์กรชุมชน การให้ข่าวสารสาธารณะอย่างต่อเนื่อง การวิจัยและการศึกษาสภาพของชุมชน การติดตามและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

และการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นในรูปของบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปต่างๆ เข้ามาร่วมกันคิดและดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (ไตรรัตน์ โภคพลากร, 2533 : 242)

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการปกครอง เป็นแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ทั้งในระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการปกครองสรุปได้ดังนี้ (ไตรรัตน์ โภคพลากร, 2533 : 243-246)

1. ได้แนวทางแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น คือ การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการพัฒนาแต่ละท้องถิ่นนั้นควรให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นของตน ประชาชนจะรู้ว่าความต้องการของตนคืออะไร ทำให้สามารถกำหนดแนวทางเพื่อตอบสนองความต้องการ ได้เหมาะสม แก้ปัญหาได้ถูกจุดและตรงประเด็น

2. ทำให้ประชาชนต้องผูกมัดตนเอง กับสิ่งที่ตนมีส่วนร่วมเมื่อประชาชนได้เสนอแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นของตนแล้ว ย่อมรู้สึกผูกมัดตนเองจะต้องดำเนินกิจกรรมที่เสนอแนะมาปฏิบัติให้บรรลุผลประชาชนจะร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

3. ประชาชนรู้สึกรักและหวงแหนในท้องถิ่นของตนเอง เมื่อประชาชนผูกมัดตนเองกับสิ่งที่ตนเสนอแนะและร่วมกันปฏิบัติแล้วจะเกิดผลต่อมาก็คือความรัก ความภูมิใจ และความหวงแหนในท้องถิ่นของตน เนื่องจากได้มีส่วนทำให้ท้องถิ่นเจริญรุ่งเรืองและพัฒนาขึ้น

4. แบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลาง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่ากับยอมรับหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นแต่ละแห่ง เมื่อประชาชนในท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ด้วยตนเอง จะแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลาง ซึ่งจะมีเวลาไปดำเนินกิจกรรมอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศได้

5. ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อประชาชนในระดับตำบลมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ย่อมเป็นการปลูกฝังเบื้องต้นและเป็นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ ดังนี้ (ศุภมล ศรีสุขวัฒนา, 2542 : 32 – 33)

1) การใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ผู้แทนของตนเองเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์และกำหนดทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเองและชุมชนรวมทั้งการเสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง การไปฟังการหาเสียง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้สมัคร การชักชวนผู้อื่นไปลงคะแนนเสียง การดูแลไม่ให้เกิดการทุจริตในการลงคะแนนเสียง

2) การเสนอความต้องการ ต่อผู้แทนของตน เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย แผนงาน / โครงการ ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อเกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชน

3) การตรวจสอบ ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของสภาฯ และคณะกรรมการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น โดยการเฝ้ามองและติดตามการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แล้วเสนอความคิดเห็นต่อสาธารณะในนามของกลุ่ม/ ชมรม องค์กรชุมชนในท้องถิ่นหรือผ่านผู้แทนของตนที่ได้เลือกตั้งไป รวมทั้งการร้องเรียนผ่านผู้บริหารของหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น

4) การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการใดๆ ในท้องถิ่นตามสิทธิที่ประชาชนสามารถร้องเรียนได้ และเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานฯ ที่ต้องดำเนินการแก้ไขตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

5) การให้ความร่วมมือ โดยการปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งถือเป็น “กติกากา” หรือ “หลักปฏิบัติ” ที่สภาท้องถิ่นได้ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

6) การมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ นอกจากการมีส่วนร่วมข้างต้นแล้ว ยังอาจมีส่วนร่วมด้านอื่นที่สำคัญ คือ การรวมตัวในด้านขนบธรรมเนียมประเพณี เช่น การจัดงานประจำปีต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลให้ประชาชนในตำบลเกิดความรักใคร่ สามัคคี มีความภูมิใจในท้องถิ่นของตน หรืออาจมีส่วนร่วมโดยการแสดงออกเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบต่าง ๆ ในทางที่ดีขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อตำบลของตน

นอกจากนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจะเข้มแข็งและพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีการดำเนินงานในลักษณะ “ประชาสังคม” คือมี การรวมตัวของประชาชนเป็นองค์กร

หรือชมรมหรือกลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลาย เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ทั้งในการกำหนด วิสัยทัศน์ ปัญหา วางแผน ดำเนินการและการติดตามกำกับ

5. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ที่ศึกษาด้านการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว เพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในปัจจุบันยังมีน้อย ดังนั้นผู้ศึกษาจะอาศัยงานวิจัย หนังสือและสิ่งพิมพ์ มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องและใกล้เคียงดังนี้

นภคล รัฐสุภางค์ (2538) ได้ทำการศึกษาบทบาทของระบบราชการกับสภาตำบลในการ แก้ไขปัญหาท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า

1) สภาตำบลไม่สามารถแสดงบทบาทเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นเท่าที่ควร มีสาเหตุจากระบบราชการและข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบลได้เข้าไปครอบงำ แทรกแซงบริหารงานของสภาตำบล

2) ระเบียบ กฎหมาย กำหนดให้การบริหารงานสภาตำบลเป็นการดำเนินงานเฉพาะในกลุ่มบุคคลที่กำหนด ดังนั้นการให้ความสำคัญต่อการเสนอปัญหา ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนจึงมีน้อย

ม.ร.ว.นริศรา จักรพงษ์ (2539) ได้ศึกษาเรื่องผู้หญิงชนบทกับสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษา ผู้นำสตรีมีความเห็นว่า ชาวบ้าน เจ้าหน้าที่ รัฐ ผู้นำชุมชน เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการรักษาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรเกือบทุกเรื่อง บทบาทสำคัญอันดับแรกคือการรักษาสิ่งแวดล้อมบทบาทอันดับสอง คือ การแก้ไขปัญหาสารพิษ

จากรายงานการเก็บข้อมูลภาคสนามของคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา เรื่อง ปัญหาการดำเนินการจัดตั้งและประสิทธิภาพของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2540 สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มักจะใช้งบประมาณในการดำเนินงาน เน้นหนักทางด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตำบล โดยเฉพาะด้าน โครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก เน้นการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ได้วิเคราะห์บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เมื่อ พ.ศ.2541 พบว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนน้อย เท่านั้นที่มีความรู้ความเข้าใจว่าในตำบลที่ตนเองรับผิดชอบมีปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม อะไรบ้าง สมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาด้านนี้มากนัก และไม่เข้าใจว่าปัญหา

สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมด้านใดเป็นปัญหาร้ายแรงหรือปัญหาเร่งด่วนของตำบลของตน (ชูชัย ศุภวงศ์ และคณะ, 2542 : 30-32)

สถาบันดำรงราชานุภาพกับกรมการปกครอง ได้รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานของ อบต. เมื่อ พ.ศ.2539 ว่า อบต. ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดีกว่าฝ่ายบริหารและเกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน ด้านการบริหารงานบุคคลขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยงานใน อบต.ขาดความรู้ความเข้าใจในงาน อบต. ตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้น โครงสร้างพื้นฐานของ อบต. (อ้างใน โกวิทช์ พวงงาม, 2541 : 19-20)

ด้านความพร้อมของ อบต. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ได้รายงานผลการประชุมซึ่ง สกนธ วิทยาลัยพัฒนา ได้กล่าวไว้ในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกับการบริหารด้านสาธารณสุขว่าปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความไม่พร้อมอยู่มาก เห็นได้จากความรุนแรงที่เกิดขึ้นในกระบวนการสรรหาตัวแทนของท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดคำถามว่าตัวแทนเหล่านี้เป็นตัวแทนที่แท้จริงหรือไม่ ดังนั้นกลไกการตรวจสอบการทำงานเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการกระจายอำนาจ ส่วนอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กล่าวว่า เรื่องความพร้อมบางเรื่องท้องถิ่นก็ไม่มีความพร้อมจริง ๆ เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อมที่รัฐบาลให้ท้องถิ่นจัดการดูแล ปัจจุบันยังไม่มีควมคืบหน้า (โครงการสำนักพิมพ์ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข 2543 : 3, 11)

จรัส สุวรรณมาลา (2539) ได้วิจัยเรื่องสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่ออนาคต โดยการสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาอบต. และประชาชนในพื้นที่จำนวน 15 ตำบล ใน 5 จังหวัด ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า

1. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มีจุดเด่น คือ การมีโครงสร้างองค์การที่เล็กและมีความยืดหยุ่นสูง มีบุคลากรแบบ Paraprofessions ซึ่งประกอบด้วย บุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้นมีการทำงานเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อมมีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การเอกชน (NGOs) ซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาชนบทและจัดบริการพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งสามารถประสานงานขอความช่วยเหลือและจัดทำกิจกรรมร่วมกันได้

2. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีข้อด้อยที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารให้ดีขึ้น ได้แก่ การวางแผนและการจัดหางบประมาณ การบริหารจัดการและบุคลากร

จากการประมวลข้อสรุปปัญหาและความต้องการของ อบต. ในการจัดประชุมสัมมนา สมาชิก อบต. ที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒภาคใต้ และที่จังหวัดตาก รวมทั้งการประชุมเจ้าหน้าที่วิทยากร อบต. ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด สรุปปัญหาหลักโดยทั่วไป ของ อบต. ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2539 : 25-33)

1. ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ อบต. และอำนาจหน้าที่ในฐานะ สมาชิก หรือคณะกรรมการบริหาร อบต.
2. ขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะในการบริหารงาน อบต.
3. ขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล
4. ขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะในการบริหารงาน การคลัง งบประมาณ และพัสดุ
5. ประชาชน องค์กร หน่วยราชการ ขาดความรู้ความเข้าใจและขาดการมีส่วนร่วม กับ อบต.

และจากแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ของกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (2541) พบว่า กลุ่มปัญหาสำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้ในแผน คือ โครงการกิจกรรมด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ขยาย ปรับปรุง ซ่อมแซมถนน ส่วนโครงการกิจกรรมด้านการพัฒนาคนถูก จัดอยู่ในลำดับรองลงมาเกือบสุดท้าย เช่นเดียวกับแผนพัฒนาตำบลปี 2543 ของทั้งสามตำบลที่ได้ ศึกษาพบว่า ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญด้าน โครงสร้างพื้นฐานมาเป็นอันดับแรก ส่วนการพัฒนาคนจัดอยู่ในลำดับสุดท้าย

จีระพัฒน์ หอมสุวรรณ (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในกิจกรรมของสภาตำบล : กรณีศึกษาสภาตำบลในเขตจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมของสภาตำบลในระดับต่ำ ได้แก่ ระดับ การศึกษาการมีตำแหน่งเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน ระดับรายได้ และระดับความรู้เกี่ยวกับองค์กร ประชาชนที่ทำหน้าที่ในการพัฒนา ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น ได้แก่ การ เป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน และปัจจัยด้านที่ตั้งตำบล ประเภทของการมีส่วนร่วม มากที่สุด ได้แก่ การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ ส่วนการมีส่วนร่วมที่น้อยที่สุดได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวางแผนแก้ไขปัญหามุมชน อุปสรรคต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนต่อ กิจกรรมของสภาตำบล คือ ระบบอุปถัมภ์ที่คณะกรรมการสภาตำบลมีต่อพ่อค้า ข้าราชการ และ ราษฎรบางกลุ่ม เพราะทำให้ราษฎรมีทัศนคติในทางที่ไม่ดีต่อสภาตำบล นอกจากนี้พบว่า การที่ ข้าราชการเข้าไปกำกับ ควบคุม ช่วยเหลือการทำงานของสภาตำบลมีผลให้สภาตำบลไม่สามารถ พัฒนาศักยภาพให้สูงขึ้น

ประเวศ วะสี ได้กล่าวปาฐกถาในการสัมมนา เรื่อง การมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อ พ.ศ.2537 ว่า ถ้าชุมชนมีความเข้มแข็ง มีการรวมตัวกัน มีการเรียนรู้ จะจัดการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้เกือบทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ชุมชนเป็นประชาธิปไตยระดับรากหญ้าของประชาชน จะทำเอง แก้ปัญหาเอง ถ้าปราศจากบทบาทของชุมชนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ย่อมเป็นไปไม่ได้ รัฐทำเองไม่ได้ (ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537 : 5-6)

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาความพร้อมของผู้นำ อบต.ในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศในจังหวัดเชียงราย ได้สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาดังนี้

