

ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินภารกิจด้านผังเมืองรวม
ภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีศึกษาผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี

กุลธิดา บุญศิริชูโต*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกิจด้านผังเมืองรวมภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พร้อมศึกษาปัจจัยและสาเหตุของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภารกิจและเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา โดยศึกษาจากเอกสารหลักฐานต่างๆ ประกอบกับการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากบุคลากรท้องถิ่น จำนวน 10 คน แบ่งเป็น (1) ผู้บริหาร (อปท.) และโยธาธิการจังหวัด (ผู้ให้ข้อมูลหลัก) (2) เจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการ หัวหน้ากลุ่มงาน(ผู้ให้ข้อมูลหลัก) (3) ระดับปฏิบัติการ (ผู้ให้ข้อมูลหลัก) (4) ตัวแทนประชาชน (ผู้ให้ข้อมูลเสริม) พร้อมกับการสนทนากลุ่ม (Focus group) เพื่อความชัดเจน ผลการศึกษาพบว่า 1) ภาพรวมของปัญหาและอุปสรรคก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการปฏิบัติงานมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระงานเพิ่มมากขึ้นและรัฐบาลเร่งถ่ายโอนทั้งที่ยังไม่มีความพร้อม, มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนก่อให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมาก การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นน้อยเกินไปและรัฐบาลไม่ได้คำนึงถึงความพร้อมของท้องถิ่นด้านศักยภาพในการรับการถ่ายโอน ทั้งนี้ปัจจัยสาเหตุแห่ง คือ 1) ความพร้อมของบุคลากรทุกระดับที่ไม่มีความรู้เป็นอย่างดีพอ 2) ขาดงบประมาณในการดำเนินงานเชิงรุก 3) สาเหตุที่ขาดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงื่อนไขดังกล่าวเป็นปัจจัยหลักที่เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินภารกิจด้านผังเมืองรวมของจังหวัดนนทบุรี

คำสำคัญ : การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี

* นักศึกษา หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Abstract

The objectives of this qualitative research were to study problems and obstacles of the Comprehensive City Plan implementation after the decentralization to Local Administration Organization : A Case Study of Nonthaburi's Comprehensive City Plan, study factors and causes of problems which affect implementation, and propose solution guidelines. The researcher studied the related information from various books together with observation and in-depth interview with 10 local people comprising (1) Executives of Local Administration Organization and Provincial Public Works (Key Informants), (2) skilled staff and group chiefs (key informants), (3) operation staff (key Informants), (4) people's representatives (additional informants). Focus group was also conducted for clearness. The research results showed that the Local Administration Organization had more implementations due to the problems and obstacles affecting operation system. The government hastily transferred implementation. Complicated steps considerably caused problems. People were slightly allowed to express opinion. And the government did not think of the Local Administration Organization's preparedness on potential to receive transfer of the implementations. The main factors causing problems and obstacles of Nonthaburi's Comprehensive City Plan implementation were inadequate knowledge of personnel at all levels, lack of budget in active implementation, and lack of mutual sharing and learning.

Keywords : Decentralization to Local Administration Organization, Nonthaburi's Comprehensive City Plan

บทนำ

การกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจเกิดจากการให้ความสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540 มีจุดเน้นที่สำคัญคือการจำกัดอำนาจรัฐ การส่งเสริมเสรีภาพและอำนาจประชาชนซึ่งเป็นที่มาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาระบบการเมือง การปกครองและการบริหารราชการ ซึ่งก็คือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 5 มาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ.2543 (คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อ วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2543) พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ไว้ 31 เรื่อง และภารกิจด้านผังเมืองเป็นภารกิจ 1 ใน 31 เรื่องที่ถูกกำหนดไว้ โดยแต่เดิมภารกิจด้านการวาง จัดทำผังเมืองรวมเป็น

ภารกิจที่กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบศึกษาและวางผังเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ และให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่ได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการด้านการผังเมืองรวมไว้อย่างละเอียด ชัดเจนแล้ว ประกอบกับได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดการกำหนดผังเมืองรวมได้ด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการขาดทักษะด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านบุคลากร ทั้งนี้เพราะการจัดทำผังเมืองรวมจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญเฉพาะด้าน รวมทั้งยังต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์ความเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจฯ เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวเพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจได้ด้วยตนเอง ดังนั้นกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงต้องดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ โดยรัฐบาลหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองจะทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในการกำกับ ดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินภารกิจด้านผังเมืองรวมภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาล โดยใช้กรณีศึกษาการกำหนดผังเมืองรวมในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีด้วยเหตุผลที่ว่าในการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองรวมของจังหวัดนนทบุรีที่ผ่านมามีขอบเขตอย่างไร ประสบกับปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพื่อให้เกิดความเข้าใจและความรู้สึกที่ดีในการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้เหตุที่ผู้ศึกษาได้เลือกใช้จังหวัดนนทบุรีเป็นพื้นที่ศึกษาเนื่องจากตามแผนการถ่ายโอนภารกิจพื้นที่จังหวัดนนทบุรีได้รับมอบจากกรมโยธาธิการและผังเมืองในการถ่ายโอนภารกิจการวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมเพื่อเป็นการกระจายอำนาจในการปกครองตนเองตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และเนื่องจากจังหวัดนนทบุรีอยู่ในเขตปริมณฑลซึ่งถือเป็นจังหวัดใหญ่ใกล้กรุงเทพฯ ดังนั้นจึงมีการเจริญเติบโตที่แผ่ขยายมาจากกรุงเทพฯ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม เมื่อวิเคราะห์สภาพการณ์ดังกล่าวแล้วจึงจำเป็นต้องการจัดทำมาตรฐานผังเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ปัญหาการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะนำสู่เมืองน่าอยู่ในอนาคต ประกอบกับจังหวัดนนทบุรีเป็นจังหวัดที่มีความพร้อมเนื่องจากได้มีการกำหนดผังเมืองรวมครอบคลุมทั้งพื้นที่จังหวัดนนทบุรีแล้ว โดยถือเป็นจังหวัดหลักที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่องในภารกิจด้านผังเมือง ดังนั้นจังหวัดนนทบุรีจึงถือเป็นจังหวัดที่มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงตามสภาพของเมืองอย่างรวดเร็วและสูงขึ้นตามลำดับ ถือได้ว่าการศึกษานี้ที่ผู้ศึกษาเลือกพื้นที่จังหวัดนนทบุรีเป็นมูลเหตุจูงใจในการศึกษานั้น เนื่องจากองค์ประกอบที่มีผลกับความเจริญของจำนวนประชากร สภาพพื้นที่ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ความเจริญทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม ต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการวางผัง วางแผนงาน ด้านการผังเมืองรวมภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการสร้างประสิทธิภาพด้านการพัฒนาผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี รวมทั้งเพื่อสามารถรองรับการเจริญเติบโตของเมืองอย่างยั่งยืนในอนาคตต่อไป

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินภารกิจด้านผังเมืองรวมภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี เป็นการศึกษาที่มุ่งศึกษาถึงแนวทางการกระจายอำนาจฯ เพื่อการนำไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพรวมทั้งสามารถขยายผลโดยการนำแนวคิด ข้อเสนอแนะ แนวทางการกระจายอำนาจฯ การจัดทำผังเมืองรวมครั้งนี้ไปประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินภารกิจด้านผังเมืองรวมที่เป็นที่มาของปัจจัยและสาเหตุของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภารกิจด้านผังเมืองรวม โดยวิเคราะห์กรอบแนวคิดและใช้อธิบาย สรุปผลการวิจัย จากการศึกษา กฎหมาย แนวคิดและทฤษฎี ต่าง ๆ คือ ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter และลักษณะการดำเนินภารกิจด้านผังเมืองรวมภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี โดยสามารถสรุปองค์ประกอบที่ศึกษาและคุณลักษณะหรือตัวบ่งชี้ได้ ดังนี้

ประสิทธิภาพของการดำเนินภารกิจด้านผังเมืองรวม	
องค์ประกอบที่ศึกษา	ตัวบ่งชี้
1. วัตถุประสงค์ ของการกำหนดขอบเขตด้านการกระจายอำนาจ หรือวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย	1. รัฐบาลต้องกำหนดขอบเขต/วัตถุประสงค์ให้ชัดเจน รวมถึงแนวทางที่สอดคล้องกับการนำนโยบายด้านการกระจายอำนาจไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล หรือ ทรัพยากรนโยบาย การติดต่อสื่อสาร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	2. ความชัดเจน ถูกต้องและเหมาะสมของกฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติโดยวัดได้จากมาตรฐานทางวิชาการรับรอง
3. สภาพเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม สภาพพื้นที่ หรือ เงื่อนไขทางการเมืองและสภาพทางเศรษฐกิจ	3. ความเหมาะสมทางด้านกายภาพ บริบทของพื้นที่ สภาพแวดล้อม ที่สอดคล้องกับการดำเนินภารกิจด้านผังเมือง
4. ระดับความรู้ความสามารถความชำนาญ เฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือ ทักษะคติดของผู้ปฏิบัติ	4. ความคิด ทักษะคติด ความรู้ ความเชี่ยวชาญในระดับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินภารกิจด้านผังเมืองรวมภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตผังเมืองรวมในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยและสาเหตุของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภารกิจด้านผังเมืองรวมภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาของการดำเนินภารกิจด้านผังเมืองรวมภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบวิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study Approach) และการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ที่มุ่งเน้นการใช้กรอบแนวคิดอธิบายถึงลักษณะของควมมีอิสระจากการเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกและการจัดการธนบัตร โดยใช้เครื่องมือในการวิจัย ดังนี้ (1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสารและข้อเท็จจริงต่างๆ (Documentary Research) ประกอบด้วย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงาน บทวิเคราะห์ นิตยสาร วารสาร งานวิจัย สื่อสิ่งพิมพ์อื่นๆ รวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แล้วนำมารวบรวม เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหลักฐานต่างๆ และเพื่อตรวจสอบความเป็นจริง (2) การสังเกตการณ์ (Observation) และ (3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In Depth Interview) โดยทำการสัมภาษณ์จากผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองรวมของจังหวัดนนทบุรี ผู้รับนโยบายจากรัฐบาลมาปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 ราย โดยแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการและตัวแทนประชาชนทั้งสำนักงานโยธาธิการจังหวัดนนทบุรี เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการศึกษานี้จะครอบคลุมทั้งด้านกฎหมาย แนวทางวิธีปฏิบัติ รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริง งานวิจัย ตลอดจนกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดและข้อเท็จจริง โดยนำมาสรุปผลและอธิบายในรูปแบบของคำบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษา เรื่อง และอุปสรรคของภารกิจด้านผังเมืองรวมภายหลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี เมื่อวิเคราะห์จากองค์ประกอบต่างๆ ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย สามารถสรุปผลได้ ดังนี้

ภาพรวมของปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีภาระงานที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งทำให้รัฐบาลกลางต้องเร่งดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่รับผิดชอบให้ท้องถิ่น ทั้งที่ยังไม่มีความพร้อม ประกอบกับการจัดทำภารกิจดังกล่าวของรัฐบาลก็ยังไม่เกิดความเที่ยงธรรม ชัดเจนในการกำหนดขอบเขต กระบวนการของผังเมืองรวม ส่วนในเรื่องของขั้นตอนการวางผังเมืองรวมนั้นเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติโดยใช้หลักการและเทคนิควิชาการหลายสาขามาบูรณาการร่วมกัน นอกจากนั้นผังเมืองที่จัดทำไว้จะต้องมีการนำไปบังคับใช้ให้เกิดผลทางการปฏิบัติ เพราะฉะนั้นกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมจึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องของการออกกฎหมายรวมอยู่ด้วย ดังนั้นเพื่อให้ผังเมืองรวมมีมาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมือง จึงกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้น ซึ่งกระบวนการขั้นตอนที่กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าเป็นขั้นตอนที่ยุ่ยากซับซ้อนและเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยขั้นตอนดังกล่าวที่พบว่ามีมากกว่า 20 ขั้นตอน อย่างไรก็ตามถึงแม้การกำหนดกฎเกณฑ์แม้จะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองหรือเปิดรับฟังความคิดเห็น แต่ในความเป็นจริงประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่ได้มีส่วนร่วมหรือได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐบาลแต่อย่างใด เป็นเพียงแค่เกณฑ์ให้ประชาชนบางส่วนมาร่วมขบวนการให้ครบถ้วนแต่ไม่ได้ให้ออกมาแสดงความคิดเห็น ดังสรุปรายละเอียดตามผลการศึกษา ดังนี้

1. ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการรับโอนภารกิจด้านผังเมืองรวม จากกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับด้านศักยภาพความพร้อมในการดำเนินภารกิจด้านผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ที่จำเป็น ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล (นคร เมือง ตำบล) องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล โดยจากข้อสรุปที่ได้มีข้อสรุปที่ตรงกันคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีสมรรถนะเพียงพอที่จะสามารถรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองรวมจากรัฐบาล

2. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติภารกิจด้านผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการศึกษาที่ได้ มีดังนี้ 1) ปัญหาและอุปสรรคภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ด้านศักยภาพความพร้อมของบุคลากรท้องถิ่นทั้งระดับผู้บริหารและปฏิบัติภารกิจ ที่มีสาเหตุมาจาก ผู้ปฏิบัติทุกระดับไม่มีความรู้ ทักษะความเข้าใจในภารกิจด้านผังเมืองอย่างดีพอ 2) ปัญหาและอุปสรรคภายนอกองค์กร การจัดทำภารกิจด้านผังเมืองรวมเป็นการปฏิบัติวิชาชีพเฉพาะ จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค วิชาการในหลายสาขามาปฏิบัติภารกิจร่วมกัน รวมทั้งยังต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เพียงแค่นั้น อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจหน้าที่และความพร้อมในภารกิจด้านผังเมืองรวมของรัฐบาล หรือแม้แต่หน่วยงานที่มีนักวิชาการทางด้านผังเมืองรวมจากสถาบันการศึกษา เพื่อสามารถสนับสนุนเพื่อประโยชน์ด้านข้อมูล ความรู้แก่บุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาการปฏิบัติภารกิจด้านผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้นั้นก็โดยการขจัดปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ให้หมดไป นั้นหมายความว่า จะต้องมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขตั้งแต่ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ที่จะต้องมีการปรับปรุงพัฒนาทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะเป็นผู้รับการถ่ายโอนภารกิจหรือแม้แต่ในส่วนงานที่เกี่ยวข้องหรือในหน่วยงานสนับสนุนต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ หน่วยงานราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับการกิจด้านผังเมืองรวมและหน่วยงานราชการในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องสอดคล้องสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้นโยบายการกระจายอำนาจบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล โดยแบ่งแยกสาระสำคัญของการเตรียมการปฏิบัติในแต่ละส่วนดังนี้

(1) รัฐบาลเป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายและมีบทบาทสำคัญในการกำกับการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบาย รัฐบาลจะต้องส่งเสริม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง มีความเป็นธรรมและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อแก้ไขและลดปัญหาด้านการบริหารงานที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของการกิจด้านผังเมืองรวม

(2) กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง คือระดับของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบภารกิจด้านผังเมือง มีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงควรมีแนวทางปฏิบัติและติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเกิดความรู้ ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่มากขึ้น รวมทั้งสามารถปฏิบัติ ควบคุม พัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่จัดทำไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น รวมทั้งสร้างมาตรการเชิงบวกเพื่อจูงใจให้ผู้นมีส่วนได้เสียปฏิบัติตามผัง ประกอบกับต้องวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจด้านผังเมืองรวมให้แก่วรัฐบาล เพื่อที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ ต้องเตรียมการให้พร้อมในด้านต่างๆ ดังนี้ 1) การพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติภารกิจ 2) การพัฒนาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติภารกิจด้านผังเมืองรวม โดยอุปกรณ์เครื่องมือเหล่านี้จะช่วยให้การกำหนดจัดทำ วางผังเมืองมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง และเชื่อถือได้ 3) จัดหางบประมาณในระยที่มีการถ่ายโอนภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ 4) พัฒนากฎหมายเพื่อบังคับใช้ผังเมืองรวมตามกฎหมาย ในการกำกับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมโดยการใช้กฎหมายผังเมืองเป็นหลัก 5) การกำหนดนโยบายด้านผังเมืองรวม ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุน

ส่งเสริม ช่วยเหลือการปฏิบัติการกิจด้านผังเมืองรวม 6) ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มีโครงสร้างที่ชัดเจนและมีความเป็นธรรม 7) ประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบทั้งพื้นที่ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจร่วมกันระหว่างประชาชน หน่วยงานและองค์กรต่างๆ ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กระบวนการศึกษาและจัดทำผังเมืองรวม กระบวนการออกกฎหมายบังคับใช้ กระบวนการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีความซับซ้อน ยุ่งยาก และใช้เวลาในการดำเนินงานมาก ทำให้ภารกิจด้านผังเมืองรวมที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ จึงควรปรับปรุงขั้นตอนให้มีความกระชับมากขึ้นภายใต้ศักยภาพและความพร้อมของทรัพยากรต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ทันเวลา และเกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติอย่างแท้จริง

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติในรูปของการปฏิบัติตามกฎหมายผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การปฏิบัติการกิจด้านผังเมืองรวมเป็นไปตามกระบวนการขั้นตอนของกรอบการปฏิบัติที่มีความชัดเจนด้านข้อกำหนด รวมทั้งให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภารกิจด้านผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจนทางด้านการปฏิบัติมากขึ้น ดังนี้

(1) การเพิ่มเติมและการแก้ไขปรับปรุงด้านกฎหมายผังเมืองโดยยึดพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

(2) การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านผังเมืองรวม ด้านการพัฒนาบุคลากรทางด้านผังเมือง โดยการพัฒนาทักษะด้านบุคลากร แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์เพื่อเสริมสร้างทักษะการปฏิบัติอย่างผู้เชี่ยวชาญและเป็นไปตามมาตรฐานสากล

(3) การพัฒนาด้านงบประมาณ นอกเหนือจากโดยการจัดทำแผนงานและโครงการตามลำดับการพัฒนาเมืองและความเป็นไปได้ทางด้านงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำผังเมืองรวมของท้องถิ่นเป็นไปได้

(4) การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การประสานพัฒนาโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประสานประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจะทำให้ผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะได้รับความสนใจจากประชาชนและสามารถพัฒนาเป็นเครื่องมือของสังคมที่สมบูรณ์ได้ต่อไป

ข้อเสนอแนะที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญและดำเนินการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการผังเมืองรวมได้อย่างไม่ติดขัด ดังนี้ 1) ปรับบทบาทหน้าที่ให้เป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายและกำกับ ดูแล พร้อมกับกระจายภารกิจด้านผังเมืองรวมไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง 2) จัดทำและเผยแพร่ความรู้และเอกสารการดำเนินงานด้านผังเมืองรวมในลักษณะ

เป็นคู่มือในการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง และกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เช่น การเพิ่มช่องทางการสื่อสาร นำเสนอข้อมูลข่าวสารด้านผังเมืองในรูปแบบที่เข้าใจง่าย 3) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความต่อเนื่องของพื้นที่ สามารถดำเนินการวาง จัดทำผังเมืองรวมแบบมีส่วนร่วมในชุมชนของท้องถิ่น 4) จัดให้มีกฎหมายที่เหมาะสมกับการเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาสนับสนุนภารกิจกรณีไม่มีงบประมาณเฉพาะกิจสำหรับการจัดทำผังเมืองรวม 5) รัฐบาลต้องมีแผนการสนับสนุนการวางและจัดทำผังเมืองรวมเพื่อฟื้นฟูบูรณะเมืองและเพื่อการพัฒนาผังเมือง โดยอาศัยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 6) รัฐบาลควรแก้ไขปัญหาความคาบเกี่ยวและข้อขัดแย้งทางด้านกฎหมายให้ชัดเจน 7) พัฒนาและเพิ่มการผลิตบุคลากรด้านผังเมืองรวมในระยะสั้น ระยะยาว 8) ส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนและสังคมให้มีส่วนร่วม

ข้อเสนอแนะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญและดำเนินการ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการผังเมืองรวมได้อย่างไม่ติดขัด ดังนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเพิ่มช่องทางสร้างกระบวนการดึงดูดให้ภาครัฐที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนต้อง สนับสนุน ช่วยเหลือและมีความจริงจังในการร่วมกันผลักดันภารกิจด้านผังเมืองรวม 2) ควรเพิ่มขึ้นตอนการปรึกษาหารือ ประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนในกระบวนการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียหลังจากผังเมืองรวมได้ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว พร้อมกับเพื่อเพิ่มความชัดเจนในการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการระบุงบปัญหา ความต้องการแนวคิดในการพัฒนาเมืองและทางเลือกต่าง ๆ ในการวางผังเมือง 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดกิจกรรมเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจด้านผังเมืองรวมอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ เช่น ด้านข้อมูลข่าวสาร การให้น้ำหนักความสำคัญต่อการกิจการมีส่วนร่วมทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเร่งปรับบทบาทของตนเองในการปฏิบัติภารกิจด้านผังเมืองรวมให้สอดคล้องกับทิศทางที่รัฐบาลกำหนดไว้ รวมถึง นอกจากการพิจารณาด้านเศรษฐกิจ สังคม เห็นว่าควรพิจารณาด้านทรัพยากรประกอบทั้งด้าน คน วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนากลไกร่วมในชุมชนท้องถิ่นให้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ทุกระดับ ทั้งแผนชุมชน แผนท้องถิ่น แผนอำเภอ และแผนจังหวัด โดยให้กลไกดังกล่าวมีส่วนร่วม การรวมตัวกัน ในการสร้างมาตรการเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ผังเมืองรวมแบบมีแผนงาน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบ และต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในสัดส่วนพอควรแก่การดำเนินงานด้านผังเมืองรวม 6) สร้างข้อตกลงร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ รวมถึงองค์กรสนับสนุนงบประมาณให้มั่นนโยบายเพื่อจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการตามภารกิจด้านผังเมืองรวม ที่ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจเอง 7) ศึกษารูปแบบเชิงวิชาการในทักษะด้านผังเมืองรวม ลักษณะความสัมพันธ์ ที่เอื้อต่อการจัดการตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ เพื่อผลักดันให้เกิดการทดลองปฏิบัติภารกิจด้านผังเมืองรวมในจังหวัดนนทบุรีหรือพื้นที่ต้นแบบที่มีความเหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

- ราชกิจจานุเบกษา. (2540). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. เล่ม 114, 11 ตุลาคม 2540.
- _____. (2550). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. เล่ม 124, 24 สิงหาคม 2550.
- _____. (2543). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด.
- _____. (2518). พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. กรุงเทพฯ: บริษัท รำไทยเพรส จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2551). การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร. กรุงเทพฯ: บริษัท เลคแอนด์ฟาวเทนด์ พรินติ้ง จำกัด.
- Carl, E.Van Horns, & Donald, S.Van Meter. (1977). "The implementation of intergovernmental policy. Policy Studies Review Annual. Volume 1. Edited by Stuart S. Nagel. California: SAGE Publications, Inc.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-นามสกุล	กุลธิดา บุญสิริชูโต
วัน เดือน ปี เกิด	2 มกราคม 2522
สถานที่เกิด	จังหวัดนนทบุรี
ประวัติการศึกษา	สถาปัตยกรรมศาสตรบัณฑิต
สถานที่ทำงาน	เทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี
ตำแหน่ง	หัวหน้างานสถาปัตยกรรมและผังเมือง สถาปนิก 6 ว. (ภ-สถ 7243)
