รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ “การศึกษากลไกและเครื่องมือที่สนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม
: กรณีศึกษา ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่”

โดย นางสาวสุดารัตน์ อุทธารัตน์ และคณะ

มีนาคม ๒๕๕๘

สัญญาเลขที่ RDG5640032

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ “การศึกษากลไกและเครื่องมือที่สนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม : กรณีศึกษา ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่”

คณะผู้วิจัย

1. นางสาวสุดารัตน์ อุทธารัตน์ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
2. นางสุรีย์ บุญญานุพงศ์ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
3. นายอากร บัวคล้าย สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
4. นายนิเวศน์ พูนสุขเจริญ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร
(Executive Summary)

1) ที่มาและความสำคัญของโครงการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 78 (3) ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งผลให้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจในการจัดระบบบริการสาธารณะ โดยหนึ่งในภารกิจที่กำหนดคือ การวางและจัดทำผังเมือง ส่งผลให้กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องทำการถ่ายโอนภารกิจด้านการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นภายในเวลา 10 ปี (ภายในปี 2552) ซึ่งเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนด(ปี 2552) สถานภาพของผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายลักษณะ คือ

- ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการดำเนินงาน (จัดทำและวางผังเมืองเป็นครั้งแรก)
- ผังเมืองรวมยังมีกฎกระทรวงใช้บังคับอยู่(ยังไม่หมดอายุ และใกล้จะหมดอายุ)
- ผังเมืองรวมที่มีกฎกระทรวงใช้บังคับอยู่โดยการขยายอายุ(หมดอายุแล้ว แต่ขยายเวลาบังคับใช้ตามกฎหมาย)
- ผังเมืองรวมที่หมดอายุการใช้บังคับแล้วรวม (ไม่สามารถขยายเวลาการบังคับใช้ตามกฎหมายได้แล้ว) แต่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองรวม

เนื่องจากผังเมืองรวม เป็นแผนผังที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านการใช้ประโยชน์ การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม ดังนั้น พื้นที่ที่ไม่มีผังเมืองรวมใช้บังคับ(เช่น พื้นที่ที่ยังไม่ได้วางและจัดทำผังเมืองรวม พื้นที่ที่อยู่ระหว่างดำเนินงานวางผังเมืองรวม พื้นที่ที่ผังเมืองรวมขาดอายุการใช้บังคับ) หน่วยงานและผู้ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่จึงประสบปัญหาอย่างมากในการควบคุมและกำกับทิศทาง การพัฒนา การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดระบบการคมนาคมและขนส่ง การจัดระบบบริการสาธารณูปโภค การจัดบริการสาธารณะ การอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งผลการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา พบว่า ขนาดและความซับซ้อนของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับขนาดของเมืองและระดับการพัฒนาเมือง เช่น

เมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่ในภาคเหนือที่มีบทบาทสำคัญทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ฯ พบว่า ผลกระทบจากการขาดอายุใช้บังคับผังเมืองรวมมีขนาดและความรุนแรงสูงมากต่อการบริหารจัดการพื้นที่ การควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชน[1] ขณะที่ผลการศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม พบว่า ปัญหาสำคัญที่การวางและจัดทำผังเมืองรวมเกิดความล่าช้าและไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ทันเวลาจนส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดอายุใช้บังคับ หรือไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ในเวลาที่เหมาะสมหรือทันกับการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมของเมือง คือ ปัญหาการร้องเรียนของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ทำการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งข้อมูลการร้องเรียนหรือข้อเรียกร้องของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีประเด็นที่สำคัญ คือ ผังเมืองรวมที่จัดทำไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของเมือง ไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ฯ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความขัดแย้งและข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เช่น การประท้วงต่อต้านการขยายถนนในเขตเมืองเก่า การสร้างอาคารสูง สถานบันเทิง ผับ บาร์ ในเขตที่อยู่อาศัย การก่อสร้างโครงการศูนย์การค้าครบวงจรขนาดใหญ่ในพื้นที่เกษตรกรรม ฯ เป็นต้น

แม้ว่า กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะมีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมในบางขั้นตอน แต่ข้อมูลที่ปรากฏพบว่า มีประชาชนจำนวนน้อยมากที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเหตุผลสำคัญที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองในจำนวนที่น้อยมากนั้น คือ การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม การขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และสิทธิของการเป็นพลเมือง หน่วยงานของรัฐขาดความจริงใจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน[2] อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการประท้วงหรือข้อเรียกร้องและข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ปรากฏในสื่อมวลชนในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นความต้องการของประชาชนในการมีส่วนร่วมออกแบบและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง เช่น กรณีชาวบ้านวัดเกตในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ การเรียกร้องของกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง ประเด็นสำคัญที่ต้องให้ความสนใจและทำการศึกษาวิจัย คือ รูปแบบ กลไก

[1] สุดารัตน์ อุทธารัตน์ และคณะ. (2556). ผลการศึกษาเบื้องต้นโครงการ "การศึกษาผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 87 ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรการ หรือเครื่องมืออะไรที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมในขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมทั้งสามารถกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมได้อย่างมีประสิทธิผล รวมทั้งการเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการออกแบบและกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง รวมถึงการกำกับดูแลและการบริหารจัดการเมืองของตนเอง

ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงเป็นการสำรวจและวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม การสำรวจความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง การกำกับดูแลและการบริหารจัดการเมืองของตนเอง การศึกษากลไกและเครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง เพื่อเสนอแนะกลไก และเครื่องมือในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ซึ่งคาดว่า ผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ [3]

2) วัตถุประสงค์

1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม
2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม
3) ศึกษากลไกและเครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง

[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 87 (1) (2) (3)

3) พื้นที่ศึกษาวิจัย

1) ขอบเขตพื้นที่ศึกษา ขอบเขตพื้นที่ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ครอบคลุมขนาดพื้นที่ประมาณ 429 ตารางกิโลเมตร โดยครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอ 49 ตำบล ดังนี้

- อำเภอสันทราย ได้แก่ ตำบลหนองหาร ตำบลป่าไผ่ ตำบลหนองจ๊อม ตำบลสันทรายหลวง ตำบลสันนาเม็ง ตำบลสันทรายน้อย และตำบลสันพระเนตร
- อำเภอแม่ริม ได้แก่ ตำบลเหมืองแก้ว ตำบลริมใต้ ตำบลแม่สา และตำบลดอนแก้ว
- อำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้แก่ ตำบลสันผีเสื้อ ตำบลช้างเผือก ตำบลป่าตัน ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลสุเทพ ตำบลหนองป่าครั่ง ตำบลศรีภูมิ ตำบลช้างม่อย ตำบลวัดเกต ตำบลพระสิงห์ ตำบลช้างคลาน ตำบลท่าศาลา ตำบลหายยา ตำบลหนองหอย ตำบลป่าแดด และตำบลแม่เหียะ
- อำเภอดอยสะเก็ด ได้แก่ ตำบลสันปูเลย
- อำเภอสันกำแพง ได้แก่ ตำบลสันกลาง และตำบลต้นเปา
- อำเภอสารภี ได้แก่ ตำบลไชยสถาน ตำบลท่าวังตาล ตำบลหนองผึ้ง ตำบลป่าบง ตำบลยางเนิ้ง ตำบลชมพู ตำบลดอนแก้ว ตำบลหนองแฝก ตำบลสารภี ตำบลขัวมุง และตำบลท่ากว้าง
- อำเภอหางดง ได้แก่ ตำบลหนองควาย ตำบลสันผักหวาน ตำบลน้ำแพร่ ตำบลบ้านแหวน ตำบลหางดง ตำบลสบแม่ข่า ตำบลหนองแก๋ว และตำบลขุนคง

2) ขอบเขตกลุ่มประชากรตัวอย่าง ประกอบด้วย

* ตัวแทนประชาชนที่อยู่อาศัยในขอบเขตของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่
* ตัวแทนหน่วยงานที่มีภารกิจรับผิดชอบในขอบเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ตามกฎหมาย
* ตัวแทนภาคเอกชนที่มีสถานประกอบการอยู่ในขอบเขตของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่

4) ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาเพื่อค้นหาคำตอบเกี่ยวกับกลไกและเครื่องมือที่สนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ในโครงการวิจัย “การศึกษาและกลไกและเครื่องมือที่สนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม

และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม: กรณีศึกษาผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่” สามารถสรุปผลการวิจัยตามหัวข้อของวัตถุประสงค์ได้ดังนี้คือ

1) ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

การวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่นี้ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอ 49 ตำบลในเขตผัง ซึ่งปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม จากความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีดังนี้คือ

1.1 ปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวม

ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมนั้น จากการศึกษาพื้นที่ศึกษา พบว่ากระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่ฉบับแรกประกาศจนถึงผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 3) รวมทั้งการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม พบว่าประชาชนชาวเชียงใหม่ให้ความสนใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองน้อยมาก สาเหตุมาจากการไม่เห็นความสำคัญของผังเมืองว่าจะกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็ยอยู่ของตนอย่างไร จึงไม่ได้ให้ความใส่ใจต่อกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองและประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ โครงสร้างของการผังเมืองยังไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าไปมีโอกาสเข้ามาอยู่ในกระบวนการวางผังเท่าที่ควร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเมืองเชียงใหม่ต่อการวางผังวางผังอยู่ในระดับต่ำทุกขั้นตอน หรือมีลักษณะของการมีส่วนร่วมเป็นแบบไม่สนใจ ไม่กระตือรือร้นแล้ว ขั้นตอนของการวางผังเมืองรวม ที่มีลักษณะของความสลับซับซ้อนในเชิงวิชาการหรือมีผลเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสนใจของประชาชนมากเพียงใด จะยิ่งทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนลดน้อยลงตามลำดับ ตัวอย่างเช่น การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน จะมีความสลับซับซ้อนเชิงวิชาการมากกว่าการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเขตการวางผังเมืองและการสำรวจสภาพเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนความต้องการของประชาชน ใน

ทำนองเดียวกันการประกาศเขตการใช้ที่ดินจะมีความซับซ้อนมาก การประกาศเขตการวางผังเมืองและประกาศการสำรวจทางกายภาพและสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นต้น

นอกจากนั้นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองตามกฎหมายนั้น พบว่าประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตท้องที่วางผังมีความหลากหลายทั้งกลุ่มประชาชนทั่วไป กลุ่มการเมืองท้องถิ่น กลุ่มนักลงทุน ผู้ประกอบธุรกิจ ฯลฯ ซึ่งแต่ละกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวางผังเมืองรวมและการบังคับใช้ผังเมืองรวมไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งความแตกต่างและไม่เท่าเทียมดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตท้องที่วางผัง ซึ่งพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองรวมและการบังคับใช้ผังเมืองรวมเนื่องจากขาดความรู้และความเข้าใจถึงความสำคัญของผังเมืองรวม ขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อาทิ กลุ่มการเมืองท้องถิ่น กลุ่มนักลงทุน ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจถึงความสำคัญและผลกระทบของการบังคับใช้ผังเมืองรวมต่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ส่วนใหญ่มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและเข้าถึงเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวางผังเมืองรวมและการบังคับใช้ผังเมืองรวม ทำให้สามารถเข้าแทรกแซงกระบวนการวางผังเมืองรวมเพื่อให้มีการออกข้อกำหนดที่เป็นผลประโยชน์ต่อกลุ่มตนเองได้(เนื่องจากอำนาจในการวินิจฉัยหรือชี้ขาดเกี่ยวกับข้อกำหนดในการใช้บังคับผังเมืองรวม คือ คณะกรรมการผังเมืองที่อยู่ส่วนกลาง) ทำให้ผังเมืองรวมที่ประกาศบังคับใช้ไม่มีความเป็นกลางต่อทุกฝ่ายอย่างแท้จริงหรือไม่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจของท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่วางผัง ทั้งยังอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง เกิดการไม่ยอมรับ การไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่บังคับใช้

1.2 ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ผู้วิจัยก็ได้ทำการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่จากความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

จากสภาพปัญหาของเมืองเชียงใหม่ต่อประเด็นด้านผังเมืองและจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ พบนัยที่สำคัญสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงและเติบโต

อย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อชุมชน ดังจะเห็นได้จากคดีความที่มีการฟ้องร้องศาลปกครองให้ระงับโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างที่พักอาศัยขนาดใหญ่เชิงดอยสุเทพ การก่อสร้างอาคารสูงในพื้นชุมชน การร้องเรียนสถาบันเทิงเปิด-ปิด ไม่ตรงตามกฎหมายกำหนด และส่งเสียงดัง เป็นต้น ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมตามมาตรา 27[4] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยมาตรา 27 บัญญัติว่าในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น โดยพบว่าข้อเท็จจริงที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกา ศาลปกครอง และคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น แบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ประชาชนไม่ทราบว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลทางกฎหมายอย่างไร เพราะแม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะมีผลใช้บังคับมาเกือบสี่สิบปีแล้ว แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง รวมทั้งค่าบังคับของผังเมืองที่มีการวางและจัดทำขึ้น

ประเภทที่สอง ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดของผังเมืองรวม

ประเภทที่สาม ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบไม่ทราบหลักเกณฑ์การโต้แย้งสิทธิจึงไม่สามารถอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งทำให้ผู้นั้นไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ประเภทที่สี่ ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดเวลาฟ้องศาลกรณีผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้เพียงหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัย ขณะที่มาตรา 49[5] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน (หรือสามเดือน) นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือ

[4] มาตรา 27 ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

[5] มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่

เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทำให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ประเภทที่ห้า การกำหนดอายุของผังเมืองรวม โดยมาตรา 26[6] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติว่ากฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นให้ใช้บังคับได้ห้าปี การกำหนดระยะเวลาให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไว้เช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง โดยหากภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี ปัญหาที่เกิดขึ้นคือกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีบุคลากรด้านการผังเมืองไม่เพียงพอ จึงเกิดกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ไม่อาจดำเนินการขยายระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมได้ จึงเกิด

---

[6] มาตรา 26 การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา 17 และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปีในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลมภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้ ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปีการขอขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กรณีปัญหาว่าในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นผลใช้บังคับ การใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะทำอย่างไร

ประเด็นนี้ศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นพ้องกันว่า โดยที่ผังเมืองนั้นเป็นข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน หากผังเมืองรวมนั้นสิ้นผลการใช้บังคับไป การใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตที่ผังเมืองรวมสิ้นอายุจึงไม่ต้องคำนึงถึงข้อกำหนดผังเมืองรวมที่สิ้นผลใช้บังคับไปแล้ว และพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นก็ไม่อาจอ้างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมมาเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตที่ผังเมืองรวมสิ้นผลไปแล้วได้ อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การจัดทำผังเมืองรวมมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปอย่างยั่งยืนอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public benefit) ส่วนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน (Individual benefit) การตีความของศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาจเป็นช่องทางให้เอกชนใช้ประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและประโยชน์ส่วนรวมได้

นอกจากนั้นยังพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะในเรื่องของขั้นตอนการวางผังเมืองรวมนั้นเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติโดยใช้หลักการและเทคนิควิชาการหลายสาขามาบูรณาการร่วมกัน นอกจากนั้นผังเมืองรวมที่จัดทำไว้จะต้องมีการนำไปบังคับใช้ให้เกิดผลทางการปฏิบัติ เพราะฉะนั้นกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมจึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องของการออกกฎหมายรวมอยู่ด้วย ดังนั้นเพื่อให้ผังเมืองรวมมีมาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้น ซึ่งกระบวนการขั้นตอนที่กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ด้านศักยภาพความพร้อมของบุคลากรท้องถิ่นทั้งระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการ ที่มีสาเหตุมาจากผู้ปฏิบัติทุกระดับไม่มีความรู้ ทักษะความเข้าใจในภารกิจด้านผังเมืองอย่างดีพอ

2) การจัดทำภารกิจด้านผังเมืองรวมเป็นการปฏิบัติวิชาชีพเฉพาะ จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค วิชาการในหลายสาขามาปฏิบัติภารกิจร่วมกัน รวมทั้งยังต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เพียงแค่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจ

หน้าที่และความพร้อมในภารกิจด้านผังเมืองรวมของรัฐบาล หรือแม้แต่หน่วยงานที่มีนักวิชาการทางด้านผังเมืองรวมจากสถาบันการศึกษา เพื่อสามารถสนับสนุนเพื่อประโยชน์ด้านข้อมูล ความรู้แก่บุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2) ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อที่จะนำมาสรุปเป็นปัจจัยที่น่าจะเป็นผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ และจะได้นำปัจจัยที่วิเคราะห์ได้ไปพิสูจน์จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและเก็บข้อมูลโดยแบบสอบถามจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 48 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอ 49 ตำบลในเขตผัง ซึ่งแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เงื่อนไขของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้คือ

2.1 ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม

จากการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมเชียงใหม่นั้นมีปัจจัยอะไรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามาส่วนร่วมได้ดังนี้คือ

1. ปัจจัยด้านการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง

จากข้อสรุปความคิดเห็นข้างต้นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย แสดงให้เห็นชัดเจนว่าจุดอ่อนของระบบประชาสัมพันธ์ทั้งระบบเป็นสาเหตุที่สำคัญทำให้ประชาชนทั้งที่เป็นผู้แทน หรือผู้นำ และประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสรับรู้ข่าวสาร ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนการวางผัง ไม่สามารถมีโอกาสทำความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับประโยชน์ของผังเมือง จึงเป็นไปได้อย่างมากที่ประชาชนย่อมจะไม่สนใจและเข้าไปมีส่วนร่วมกับการวางผังการใช้ที่ดินของเมืองเชียงใหม่น้อย

2. ปัจจัยด้านพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง

จากความคิดเห็นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย พบว่าปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วรร่วมกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ คือ ปัจจัยด้านประชาชนกับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง จากความคิดเห็นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนเมืองเชียงใหม่มีความรู้และตระหนักเกี่ยวกับการเจริญเติบโตของเมืองที่อาจก่อให้เกิดปัญหาควรแก้ไขปรับปรุง แต่กลับพบว่าประชาชนมีระดับการเรียนรู้เรื่องปัญหาที่ต้องแก้ไขปรับปรุงของเมือง ซึ่งเป็นปัญหาโดยทั่วไป และมักจะเป็นปัญหาใกล้ตัวหรือปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่ตระหนักถึงปัญหาที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองขนาดใหญ่ในอนาคต อย่างไรก็ตามเมื่อได้พิจารณาถึงความรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับเมืองที่เฉพาะเจาะจงลงไป โดยที่ผู้วิจัยเห็นว่าการที่ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งนั้น ประชาชนควรจะมีความรู้ในกิจกรรมนั้นๆ ในระดับที่สูงพอสมควร จึงจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ ในทำนองเดียวกันถ้าหากประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ โอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมก็ควรจะต่ำหรือน้อยด้วย

3. ปัจจัยด้านโครงสร้างและการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางผังเมืองของผู้รับผิดชอบ

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยด้านโครงสร้างและการดำเนินงานการวางผังเมืองของผู้รับผิดชอบนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่าประชาชนมีการรับทราบและเคยพบเห็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในเรื่องการวางผังเมืองในระดับที่ต่ำ กล่าวคือ ประชากรมีการรับรู้และพบเห็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการด้านการวางและจัดทำผังเมืองน้อยมาก แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการวางผังเมืองในขั้นตอนนี้ที่ควรจะเกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุดโดยเฉพาะการที่ต้องสอบถามข้อมูลจากประชาชนนั้นประชาชนยังมีโอกาสในการรับทราบในระดับที่ต่ำมาก นอกจากนั้นด้านโครงสร้างและการดำเนินการของท้องถิ่นก็มีส่วนสำคัญ เนื่องจากว่าจากสัมภาษณ์ประชาชนมีผลสะท้อนให้เห็นว่าระบบการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเกี่ยวกับเรื่องเมืองโดยทั่วไปหรือเกี่ยวกับการวางผังเมือง ยังอยู่ในระดับต่ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองโดยตรงที่จะส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

2.2 ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

จากผลการวิจัยปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ อาจกล่าวได้ว่าขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยหลักคือ 1) การไม่รู้ว่ามีกฎหมายใช้บังคับจึงไม่ได้ปฏิบัติตาม และ2) แม้จะรู้ว่ากฎกระทรวงผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับอยู่แต่ประสิทธิภาพในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายต่ำ ซึ่งปัจจัย 2 ประเด็นจึงมีปมของปัญหาอยู่ที่ความไม่รู้และความไม่เข้าใจ ซึ่งหมายถึงการรับรู้ (Perception) ของบุคคลใน 2 ประเด็นมีความต่อเนื่องกันไม่อาจแยกออกจากกันได้ ดังนั้นจึงสามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง ได้ดังนี้คือ

1. ปัจจัยในด้านอำนาจในการบังคับใช้

อำนาจในการบังคับใช้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วนคือ

- ความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมาย หากนำมาใช้พิจารณากฎหมายในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายในปัจจุบันยังขาดความศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้พิจารณาจากสถิติในการกระทำความผิดแต่ละที่มีจำนวนมาก
- การให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจ จากความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติหรือความขัดแย้งกันเองของระหว่างกฎหมายที่บังคับใช้โดยหน่วยงานอื่นๆ ที่นำมาใช้บังคับร่วมกับกฎหมายผังเมืองในประเด็นทางกฎหมายที่กฎหมายเดิมมีบทบัญญัติไว้ นอกจากนั้นถึงแม้จะมีกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ดี เหมาะสมกับสภาวะในขณะนั้นมากเพียงใด แต่หากกฎหมายดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลยพินิจมาตัดสินในการใช้บังคับกฎหมาย โดยปราศจากกลไกการกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจให้ถูกต้องแล้วก็อาจทำให้หลักการและเจตนารมณ์ต้องล้มเหลวเมื่อนำมาบังคับใช้การใช้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ โดยปราศจากกลไกตรวจสอบ และประเด็นสำคัญอาจอยู่ที่การพิจารณาถึงความเหมาะสมของกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจว่ามีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและอนาคตเพียงใด
- มาตรการลงโทษ มาตรการลงโทษในปัจจุบันยังอ้างอิงอยู่กับมาตรการลงโทษทางอาญา ซึ่งมาตรการลงโทษดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อสภาพการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน

2. ปัจจัยด้านองค์กรและนโยบาย

ปัจจัยด้านองค์กรและนโยบายที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ.การผังเมืองพ.ศ. 2518 พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2525 และพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 เป็นต้น เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบถึง

ปัญหาการขาดหรือการเข้ามีส่วนร่วมจำกัดอยู่ในขอบเขตพื้นที่และกลุ่มประชาชนในวงแคบ ๆ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด เนื่องจากองค์กรต่าง ๆที่เกี่ยวข้องมีการจัดตั้งโดยมีกฎหมายรองรับและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่มีกฎหมายรองรับ เช่น อยู่ในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ เนื่องจากองค์กรและคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือคณะกรรมการบางคณะมีความซ้ำซ้อนกันหรือเหลื่อมทับในขอบอำนาจหน้าที่ หรือความไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ หากขาดการประสานงานที่ดีแล้วจะก่อให้เกิดผล 2 ประการคือ ต่างฝ่ายต่างแย่งงานกันรับผิดชอบ หรือต่างฝ่ายต่างเพิกเฉย หรือผลักภาระให้อีกฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบ ซึ่งผลทั้ง 2 ประการนี้ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นเอกภาพ จนบางครั้งอาจกล่าวได้ว่าการขาดประสิทธิภาพในการจัดรูปโครงสร้างและองค์กร อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กร ส่งผลให้เกิดปัญหาความลึกลับในการบังคับใช้กฎหมาย

3. ปัจจัยด้านบุคคล

ในการศึกษานี้ผู้วิจัยจะได้แยกบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

- กลุ่มบุคคลของรัฐ (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) ปัจจุบันความเคร่งครัดในการบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ และความสม่ำเสมอในการบังคับใช้ตามบทบัญญัติกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่มีประสิธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเจ้าหน้าที่เป็นกลไกสำคัญ เป็นผู้มีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยเข้มงวดเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย มีการกวดขันอย่างจริงจังแล้วประสิทธิภาพของการบังคับใช้ก็จะได้ผลดี
- กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตผังเมืองรวม พิจารณาถึงการเคารพระเบียบวินัยและการส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการผังเมือง

การบังคับใช้กฎหมายผังเมืองให้มีประสิทธิภาพที่สำคัญประการหนึ่งจึงเกี่ยวข้องกับความรู้สึกของบุคคลที่ถูกบังคับและความรู้สึกของบุคคลนั้น สามารถประเมินได้จากความคิดเห็นของบุคคล การที่มีข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดเห็นต่อกฎหมายผังเมืองที่มีผลกระทบต่อการลิดรอนการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนควรอยู่ในขอบเขตแห่งการใช้กฎหมายให้ครอบคลุมไปถึงการลงโทษอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อไม่ให้เห็นแก่ความสะดวกสบายยิ่งกว่าการเคารพกฎหมาย และการทำให้ประชาชนเคารพกฎหมาย คือ การปลูกฝัง

วินัย รวมทั้งการควบคุมให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้ต่อเนื่องสม่ำเสมอ ควบคู่ไปกับการลงโทษอย่างจริงจัง และการรณรงค์ให้เคารพกฎหมาย

3) กลไกและเครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง

3.1 กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม

กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ขอเสนอกลไกการออกแบบระบบเพื่อแก้ไขและปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองตามกระบวนการและขั้นตอนของการจัดทำผังเมืองรวม โดยเป็นการเสนอวิธีการ ช่องทางใดที่ควรจะปรับปรุง แก้ไข หมายถึง ลด/ เพิ่มให้เกิดกระบวนการใหม่ขึ้นมา เพื่อสร้างและพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เข้มแข็งขึ้นโดยผ่านการเข้าสู่การมีส่วนร่วม ดังนี้คือ

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม	มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ
1. การสำรวจกำหนดเขตผัง	มีผลต่อความจำเป็นที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม และต้องไม่มีผลขัดแย้งต่อหลักการมีส่วนร่วมและไม่ส่งผลต่อเนื่องไปถึงผลกระทบของคุณภาพการวางผังฯ	ควรเพื่อเพิ่มระดับในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จากเดิมเป็นแค่การรับรู้เป็นระดับในกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจ (Decision making) ความเรียกร้องต้องการแก่เจ้าพนักงาน
2. การตั้งคณะที่ปรึกษาการผังเมืองรวม	1) โครงสร้างคณะที่ปรึกษา ในด้านจำนวนที่ไม่สัมพันธ์กับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่จริงในเขตวางผังเมืองฯ 2) พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ไม่ได้ระบุถึงความชัดเจนในการกำหนดกรอบแนวทาง/วิธีการในประเด็นขอบเขตแห่งเรื่อง/ขอบเขตแห่งการใช้อำนาจแทนในการให้คำปรึกษาให้ความคิดเห็น ให้คำหารือในเรื่องอะไรได้บ้างและไม่ควรให้อำนาจใด 3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน	**มาตรการระยะสั้น** 1) ตั้งคณะทำงานร่วม อาจเป็น “คณะกรรมการผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง” 2) เปิดโอกาสให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่อยู่ในโครงสร้างคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมได้เข้าร่วมในการประชุมให้ครบถ้วนทุกองค์กรในรูปแบบการแต่งตั้งตามกฎหมายเช่นเดียวกัน 3) คณะที่ปรึกษาต้องทำหน้าที่ภายใต้ขอบอำนาจตามมาตรา 21

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม	มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ
	โครงสร้างคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม	4) ควรใช้อำนาจการออกกฎระดับ “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ให้มีคณะทำงานในด้านนี้อย่างเป็นทางการ **มาตรการระยะยาว** 1) แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ในมาตรา 21 ให้คณะที่ปรึกษารับรองสิทธิและอำนาจทางการปกครองในพื้นที่ตนเองโดยไม่ควรมอบอำนาจในลักษณะ “ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตวางผัง” 2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ.2518 ให้มีการแต่งตั้ง “คณะทำงานผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง” อย่างเป็นทางการ
3. การประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองและคณะอนุกรรมการผังเมืองประสานงานผังเมืองรวม	1) องค์ประกอบของคณะทำงาน ที่ยังไม่มีผู้แทนจากหน่วยงานอื่น และยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงเพราะถือเป็นการประชุมภายในระดับนักวิชาการและระดับผู้บริหารงานขององค์กร 2) โครงสร้างของคณะทำงาน ที่สร้างข้อจำกัดในการเข้ามีส่วนร่วมทางตรง	1) เพิ่มเติมโครงสร้างคณะทำงานให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตวางผังเป็นผู้แทนประชาชนในท้องที่ของตนเอง 2) ปรับสัดส่วนจำนวนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่เหมาะสม ในโครงสร้างคณะทำงาน 3) ยกเลิกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิมออกและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตวางผังทั้งหมดเลือกสรร/คัดเลือกตัวแทนตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยตรง และแต่งตั้งเป็นคณะทำงานผังเมืองท้องถิ่น
4. การโฆษณาและการปิดประกาศติดต่อกัน 15 วัน	ขั้นตอนนี้มีการทิ้งช่วงระยะเวลาจัดทำ(ร่าง)ผังเมืองรวมกับการนำมาปิดประกาศ 15 วัน นานมาก สืบเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ ของหน่วยงานผู้ริเริ่มวางผังและการแก้ไข(ร่าง)ผังตามมติที่ประชุมคณะต่างๆ ที่อาจมีการแก้ไขในรายละเอียดจำนวนมาก	ควรจัดให้มีเวทีเสวนาร่วมกับประชาชนให้ครอบคลุมอีกครั้ง เพื่อพิจารณาทบทวนข้อมูลที่นำมาสู่(ร่าง)ผังเมืองรวมอีกอาจจะมากกว่า 1 ครั้ง
5. ประชุมที่ปรึกษาและ	การใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานกระทำทางการปกครอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดย	**มาตรการระยะสั้น** 1) จะต้องมีการประสานหารือและประชุม

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม	มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ
ประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน	การเชิญเข้าร่วมประชุมโดยตรงไม่ผ่านผู้แทนประชาชน	ร่วมกันในการหาช่องทางของกฎแต่ละระดับเพื่อนำมาสร้างกลไกในการสร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถาวร 2) การแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ในทุกมาตราควรต้องกำหนดให้มีการออกแบบระบบการมีส่วนร่วมที่สอดประสานสัมพันธ์ทุกมาตราในพระราชบัญญัติ 3) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องดำเนินการภายใน 30 วันนับจากวันสิ้นสุดการปิดประกาศ 15 วัน **มาตรการระยะยาว** 1) ทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการวางผังเมืองควรมีการประชุมหารือร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถาวร 2) การแก้ไขกฎในลำดับใดเพื่อที่จะนำไปสู่การยกระดับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 3) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กฎหมายบัญญัติให้ผู้ว่าเป็นประธานการประชุม หรือมอบหมายผู้แทนเป็นประธานประชุมแทนแต่ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนั้น ผู้เป็นประธานหากมีการมอบหมายก็ควรเป็นข้าราชการประจำระดับสูงเพราะแสดงถึงการให้ความสำคัญต่องานผังเมืองรวม 4) คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อทำหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบอำนาจไว้
6. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง	พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ตามมาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการผังเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีว่าการ	**มาตรการระยะสั้น** 1) พิจารณาทบทวนการใช้อำนาจของคณะกรรมการผังเมืองว่าได้มีการใช้คำสั่ง

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม	มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ
	กระทรวงมหาดไทย และได้มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการผังเมืองค่อนข้างเบ็ดเสร็จ หรือกล่าวได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมโดยเด็ดขาด	ทางการปกครองเกินขอบเขตที่กฎหมายมหาชนกำหนดไว้หรือไม่ 2) ลดทอนความเป็นศูนย์กลางผูกขาดอำนาจของคณะกรรมการผังเมืองที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จ 3) เพิ่มอำนาจของประชาชนที่ถูกลิดรอนสิทธิ์โดยคำสั่งทางการปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมหาชน เพื่อสร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกขั้นตอน 4) จัดตั้งคณะทำงานผังเมืองท้องถิ่น ในทุกระดับของขั้นตอนที่มีลักษณะของการประชุมเพื่อพิจารณาและตัดสินใจ เพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจและดุลยพินิจเฉพาะขององค์คณะ 5) การใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างมีเหตุผล **มาตรการระยะยาว** 1) แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 - จัดรูปแบบการได้มาซึ่งความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนด้วยวิธีการ/เทคนิคทางการประชุมที่มีอยู่หลากหลายและเลือกใช้หลายวิธีการร่วมกันอย่างเหมาะสม - เสนอแนะ/สร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน/ท้องถิ่นและของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ/เอกชน/กลุ่ม – คณะบุคคล/บุคคลและอื่นๆ อย่างประสานสัมพันธ์กับระบบการวางและจัดทำผังเมืองรวม - การกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ คือ อำนาจเบ็ดเสร็จสูงสุดของการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจ ควรจบสิ้นในระดับจังหวัด
7. การรวบรวมและพิจารณาคำ	ในขั้นตอนนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองมีมติเห็นชอบให้ยกคำร้องทั้งหมด หรือ	**มาตรการระยะสั้น** 1) การแต่งตั้งคณะทำงานด้านผังเมืองภาค

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม	มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ
ร้อง	มีมติเห็นชอบให้กับร่างผังเมืองรวมเนื่องจากไม่มีคำร้องและให้นำไปดำเนินการในขั้นตอนต่อไป หรือในกรณีคำร้องและคณะกรรมการผังเมืองมีมติเห็นชอบกับคำร้องและให้ผู้ริเริ่มวางผังนำไปและดำเนินการให้เป็นไปตามมติก็ตาม อำนาจในการดำเนินการทั้งหมดจะกำหนดโดยส่วนกลางทั้งหมด ท้องถิ่นและประชาชนจึงไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยตรง	พลเมืองเข้าร่วมประชุมแทนการกำหนดผู้แทนเข้าร่วมประชุมเฉพาะผู้แทนที่อยู่ในคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมของจังหวัด และผู้แทนที่มาจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในงานผังเมือง 2) กรมฯ ควรกำหนดระเบียบให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยอาศัยคำสั่งทางการปกครองซึ่งสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อหลักกฎหมาย **มาตรการระยะยาว** 1) แก้ไขพ.ร.บ.การผังเมืองพ.ศ. 2518 ให้ทุกขั้นตอนที่มีการประชุมตั้งแต่ระดับท้องถิ่น จังหวัด กรมฯ ภายนอกกรมฯ มีคณะกรรมการตัวแทนจากท้องถิ่นโดยให้สอดคล้องกับระดับความสำคัญของการประชุมในแต่ละขั้นตอน 2) กระจายอำนาจการวางผังลงสู่ท้องถิ่น โดยมอบอำนาจการดำเนินการและการตัดสินใจโดยสมบูรณ์ให้แก่ท้องถิ่น 3) กำหนดกรอบการพิจารณาทางผังเมืองให้มีความชัดเจน การตัดสินใจในทุกกรณีทั้งในเชิงรูปธรรมและนามธรรมต้องสามารถนำมากำหนด/สร้างตัวชี้วัดเชิงประจักษ์ให้ได้มากที่สุด 4) ควรเปิดเผยผลการพิจารณาร่างผังเมืองรวมอย่างเปิดเผยพร้อมเหตุผลประกอบที่ชัดเจน เพื่อสร้างความยอมรับร่วมต่อมติของที่ประชุม

3.2 กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

การวิเคราะห์กลไกและเครื่องมือที่สนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้าง/วางระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เพื่อ **“การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use Control)”**โดยกลไกการมีส่วนร่วมภาคประชาชนจึงควรเป็นทางเลือกที่เหมาะสม เพราะมีพื้นฐานบนหลักการกระจายอำนาจ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง ทั้งในประเด็นผลกระทบทางกฎหมาย ซึ่งกลไกที่จะกำหนดให้มีขั้นในส่วนนี้ การสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับภาคประชาชนจึงอยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้และไม่ขัดต่อกฎหมาย เพราะท้องถิ่นสามารถดำเนินการใดๆ ก็ได้เพื่อให้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตยในระดับพื้นฐานของสังคมประเทศไทย โดยการใช้อำนาจทางการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือกำหนดกลไกบางประเภทให้เข้ามาสนับสนุนภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ภายในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ “การแต่งตั้งคณะทำงานด้านการผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง” จึงกระทำได้โดยอาศัยคำสั่งทางการปกครองของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีประกาศรับสมัครคัดเลือกและแต่งตั้งตามแนวทางการเลือกตั้งตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยได้ โดยคณะทำงานนี้จะเป็นกลไกร่วมที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ดังนั้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นต้องสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง สามารถร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและเกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่ายและต่อส่วนรวมอย่างถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม การสร้างภาคีหรือสรรหาผู้มีความรู้จากภายนอกท้องถิ่นก็เป็นสิ่งที่กระทำได้ ที่จะต้องช่วยให้กลไปในรูปคณะทำงานร่วมภาครัฐและภาคประชาชนในการดำเนินงานด้านผังเมืองมีความก้าวหน้าไปโดยลำดับเพื่อรองรับการกระจายอำนาจโดยสมบูรณ์ในอนาคต

5) ข้อเสนอแนะ

ในขณะที่การพัฒนาประเทศในหลายๆ ด้านเกิดความก้าวหน้าโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น พร้อมๆ กับการเจริญเติบโตถึงขั้นก้าวหน้าระดับสูงของเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสาร ทำให้ไทยเป็นประเทศที่ทันสมัยในเอเชีย และมีแนวโน้มในอนาคตว่าจะก้าวพัฒนาไปอย่างไม่

หยุดยั้ง อย่างไรก็ดี เมื่อมีข้อดีในหลายเรื่องก็ย่อมเป็นธรรมดาที่มีข้อเสียติดตามมา ข้อเสียที่เห็นได้และยอมรับกันอยู่ ได้แก่ ความร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีอยู่อย่างสมบูรณ์ในอดีต สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ๆ จนถึงขั้นวิกฤตหรือแม้แต่ปัญหาสังคมที่รุนแรงในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าอาชญากรรม ยาเสพติด และโสเภณี เมื่อย้อนกลับมามองปัญหาข้อขัดแย้งทางสังคมอันเนื่องมาจากหลายผลกระทบของโครงการพัฒนาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ริเริ่มโดยรัฐ แล้วก็เป็นที่ตระหนักกันว่าอยู่ในขั้นที่น่าเป็นห่วง การเคลื่อนไหวเรียกร้องหรือการชุมนุมคัดค้านที่เป็นปรากฏการณ์ของความขัดแย้งเหล่านี้เกิดขึ้นโดยทั่วไปทุกภาคในหลายจังหวัด และเมื่อมีการเชื่อมโยงเครือข่ายการเคลื่อนไหวเข้าเป็นระบบองค์กรระดับชาติแล้วก็ทำให้ปัญหาที่เคยกระจัดกระจายและยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรของภาครัฐ กลับกลายมาเป็นปัญหาระดับชาติที่ต้องเร่งรัดแก้ไขและหาทางป้องกันมิให้เกิดขึ้นในอนาคต

ในตอนท้ายของรายงานการวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นในประเด็นที่มักถูกมองข้ามไปโดยสิ้นเชิงในการไม่เข้ามีส่วนร่วมของประชาชนของการวางและจัดทำผังเมือง คือการบริหารการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่องานผังเมืองรวม ทำให้ปัญหาอุปสรรคที่เป็นเงื่อนไข ที่มีต่อข้อมูลเชิงประจักษ์คือความรู้ความเข้าใจต่องานผังเมือง และการสื่อสารการผังเมืองที่มีประสิทธิภาพได้ถูกจัดวางระบบการบริหารและจัดการในเรื่องราวหลักๆ สำคัญ 2 ประการนี้อย่างเป็นเรื่องเป็นราวจนถึงในปัจจุบันที่กระแสการตื่นตัวเรื่องการเข้ามีส่วนร่วม การเป็นประชาธิปไตยกำลังรุกคืบเข้ามาเป็นภัยต่อการจรรโลงงานผังเมืองที่ดีมีคุณภาพให้เกิดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพ ที่สำคัญอย่างยิ่งเครื่องมือหนึ่งต่อความพร้อมในการรับมือและจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ต่อเนื่องตลอดเวลาควบคู่กับความขัดแย้งที่เปรียบเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงอย่างแยกไม่ออก ผู้วิจัยจึงขอเสนอต่อทัศนะในเรื่องการบริหารการมีส่วนร่วมในเชิงระบบและเชิงกลยุทธ์เชิงรุก ที่ควรจักต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น ได้แก่

1. เมื่อมีการริเริ่มโครงการของรัฐที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน (ลดทอน/จำกัด/รอนสิทธิการใช้ตามปกติ) และโครงการนั้นมีผลกระทบทางผังเมืองและต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานผู้ริเริ่มวางผังดังกล่าวต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวกับโครงการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดพื้นที่ดำเนินการได้รับทราบ เพื่อให้ประชาชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่โดยเฉพาะฝ่ายปกครองศึกษารายละเอียดและแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการที่พวกเขาจะได้รับหากมีโครงการดังกล่าว เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาเสียแต่เนิ่นๆ เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดพลาด ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ขณะเดียวกันข้าราชการที่เกี่ยวข้องของจังหวัดก็จะได้รับ

ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ เพื่อเตรียมดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ช่วงแรกๆ ของการริเริ่มโครงการ

2. ควรมีการกำหนดหลักสูตรวิชา “การบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน” ในการฝึกอบรมข้าราชการของส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อเตรียมความพร้อมของบุคลากรที่จะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามโครงการพัฒนาต่างๆ ซึ่งมีแนวโน้มว่าประชาชนมีความตื่นตัวและมีความต้องการที่จะเข้าร่วมดำเนินการมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเหล่านั้น

3. ในการริเริ่มโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนและการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการเหล่านี้ ควรมีหลักการเบื้องต้นเป็นพื้นฐานการดำเนินการอยู่ที่ “ประโยชน์ที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับต้องไม่น้อยกว่าสิ่งที่เขาต้องสูญเสีย”

4. จังหวัดที่มีการดำเนินการวางผังเมืองรวมในพื้นที่ที่มีระดับความเป็นเมืองสูง (urbanization) และจะมีผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างกว้างขวางได้ และคาดว่าจะมีปัญหาความขัดแย้งติดตามมา ควรจะได้ศึกษาทำความเข้าใจ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากจำเป็นก็ควรจัดให้มีการประชาพิจารณ์ขึ้นในจังหวัดเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาไม่ให้ขยายตัวออกไป ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานสามารถจัดให้มีการประชาพิจารณ์ขึ้นได้ และที่สำคัญยังสร้างความพอใจให้กับประชาชนว่าเขาไม่ได้ถูกทางราชการทอดทิ้งแต่กลับมีบทบาทที่สำคัญในการเชื่อมประสานการแก้ไขปัญหาผลกระทบที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับอีกด้วย

แม้ว่าการประชาพิจารณ์จะเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่ได้รับการยอมรับและมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับอย่างเป็นทางการแล้ว ก็ยังมีกลไกและวิธีการอื่นๆ ในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถนำมาใช้ อาทิ การสำรวจสาธารณะ การเจรจาต่อรอง การปรึกษาหารือ ฯลฯ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถนำมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดแม้ว่าจะยังไม่สามารถหาข้อยุติหรือสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ลงไปได้โดยง่ายและโดยเร็ว แต่หากมีการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมแล้ว ก็สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม ที่จะลดแรงกดดันและความตึงเครียดลงได้ รวมทั้งสามารถสร้างบรรยากาศที่ดีและเอื้ออำนวยต่อการหาลู่ทางในการแก้ไขปัญหาในอนาคต แต่เหนือสิ่งอื่นใดการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพจะช่วยไม่ให้เกิดปัญหาเหล่านี้อีกด้วย

บทคัดย่อ

ผังเมืองรวม เป็นแผนผังที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านการใช้ประโยชน์ การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม แม้ว่ากระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมในบางขั้นตอน แต่ข้อมูลที่ปรากฏพบว่า มีประชาชนจำนวนน้อยมากที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเหตุผลสำคัญที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานวางและจัดทำผังเมือง คือ การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม การขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และสิทธิของการเป็นพลเมือง หน่วยงานของรัฐขาดความจริงใจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการประท้วงหรือข้อเรียกร้องและข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ปรากฏในสื่อมวลชนในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นความต้องการของประชาชนในการมีส่วนร่วมออกแบบและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง เช่น กรณีชาวบ้านวัดเกตในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ การเรียกร้องของกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง ประเด็นสำคัญที่ต้องให้ความสนใจและทำการศึกษาวิจัย คือ รูปแบบ กลไก มาตรการ หรือเครื่องมืออะไรที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมในขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมทั้งสามารถกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมได้อย่างมีประสิทธิผล รวมทั้งการเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการออกแบบและกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง รวมถึงการกำกับดูแลและการบริหารจัดการเมืองของตนเอง

ผลการศึกษา พบว่าการศึกษากลไกและเครื่องมือที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลให้เกิดการปฏิบัติตามผังเมืองรวม จากการศึกษาปัจจัยที่จะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมและการกำกับดูแลให้เกิดการปฏิบัติตามผังเมืองรวม ซึ่งพบว่าการจะดำเนินการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการให้ความรู้ของประชาชน การเปิดโอกาสให้กับประชาชนและท้องถิ่นสามารถเข้าถึงและมีการปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการสะดวก การให้ความสำคัญต่อการนำเสนอข้อมูลซึ่งเป็นข้อเท็จจริงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ทั้งในเชิงบวกและลบ รวมทั้งจะต้องเคร่งครัดในการกำกับให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามผังเมือง และเมื่อพิจารณาจากการให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นตามปัจจัยดังกล่าว ซึ่งมองเห็นในสองส่วนหลัก ๆ คือ ประเด็นในทางดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมาย และการสร้างแรงกระตุ้นหรือแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและการกำกับ โดยกลไกและเครื่องมือ ที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอประกอบด้วย การเพิ่มศักยภาพกลไกและเครื่องมือที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สองคือพัฒนากลไกในรูปแบบการทำงานคู่ขนานจากภาคประชาสังคม โดยทั้งสองส่วนนี้จะขับเคลื่อนให้เกิดการมีส่วนร่วมในด้านผังเมืองมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วมของประชาชน, การวางผังเมือง , ผังเมืองรวม

Abstract

The comprehensive plan is a map that used to guideline for the development and maintenance of the city and the area involved in the land use, transportation and Logistics, Utilities Public services and the environment. Although the comprehensive plan process by the Planning Act 1965 has determined that public participation in the process and prepare a comprehensive plan in some stage. But the information show that there are very few people involved in the implementation of the procedure prescribed by law. The main reasons that the lack of understanding about the comprehensive plan process, the lack of understanding about the duties and rights of citizen and the government lacks sincerity in promoting the participation of people with principles of public participation. However, the protests or claims and complaints of citizens about a comprehensive plan process appeared in mass media in the 5 years. It reflected the needs of people to participate in design and direction monitoring urban development. Key issues that need attention and research is tools that will help encourage people to participate in the process laid out and prepared a comprehensive plan on the steps required by law to be placed and organized. A comprehensive plan to achieve the intent of the Town and Country Planning Act 1965 as well as regulatory compliance with the comprehensive plan was effective. As well as suggestions on how to improve the process and prepare a comprehensive plan with the provisions of the constitution of the Kingdom of Thailand in 1965 to allow the public to participate in the design and direction of urban development including the supervision and management of their city.

The results showed that the tools to promote participation in the comprehensive plan and enforcement of the implementation of the comprehensive plan. The factors that encourage the participation in the process of making the comprehensive plan and supervise of the implementation will focus on the promotion of the knowledge to the public, open to the public and local access to in the process of convenience and the focus on the presentation of facts and information, which is a fact and effect to happen to the people both positive and negative. As well as, it will be strictly regulated to conform to the land use plan. And considering the importance of promoting the participation to occur under these conditions, which overlooks the two main parts, the issues involved in the implementation process of the town planning laws. And motivate or encourage people to take part in the preparation and monitoring. The researchers presented include at the base on increasing potential and existing mechanisms for more effective. The Second is developing a mechanism in the form of parallel operation of civil society. These two parts are driving the participation in urban planning even more.

Keywords: Public Participation, Urban Planning, Comprehensive Plan

รายงานฉบับสมบูรณ์
การศึกษากลไกและเครื่องมือที่สนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตาม
ผังเมืองรวม : กรณีศึกษา ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

สารบัญ

สารบัญตาราง

สารบัญรูปภาพ

สารบัญแผนที่

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญโครงการ 1-1

1.2 วัตถุประสงค์โครงการ 1-3

1.3 วิธีการดำเนินการวิจัย 1-4

1.4 นิยามศัพท์ 1-5

1.5 ขอบเขตการวิจัย 1-8

1.6 ระยะเวลาและแผนการดำเนินงาน 1-9

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 1-11

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง

2.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) 2-1

2.2 เงื่อนไขการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน 2-9

2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน 2-11

2.4 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน 2-17

2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในบริบทของการกระจายอำนาจ 2-19

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2-26

2.6.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม 2-26

2.6.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง 2-34

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วม
ในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่

3.1 ความสำคัญของการวางและจัดทำผังเมือง 3-2
3.2 กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองในประเทศไทย 3-3
3.3 บทบาทและหน้าที่ของประชาชนในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง 3-7
3.4 สถานการณ์การวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ 3-18
3.5 ปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอน 3-34
การวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
3.6 ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ 3-38

บทที่ 4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

4.1 ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วม 4-2
ในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม
4.2 เงื่อนไขที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชน 4-7
ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
4.2.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง 4-9
4.2.2 การวิเคราะห์เงื่อนไขที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วม 4-15
ของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
4.3 ปัจจัยและเงื่อนไขที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วม 4-29
ในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง

บทที่ 5 กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในกระบวนการบริหารจัดการเมือง

5.1 กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน 5-4
ในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม
5.2 กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน 5-32
ในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป 6-1
6.2 ข้อเสนอแนะ 6-15

บรรณานุกรม
ภาคผนวก

สารบัญรูปภาพ

หน้า

รูป 2.1 The Ladder of Citizen Participation 2-7

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3-1 ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตท้องที่วางผัง 3-38

ตารางที่ 4.1 ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ระดับความเชื่อมั่น 95 %(Z=1.96) 4-8

เมื่อความคลาดเคลื่อน(E) เป็น 1%, 2%, 3%, 4% ,5% และ 10 % 4-8

ตารางที่ 4.2 จำนวนกลุ่มตัวอย่างกำหนดโดยโควต้าสัดส่วนพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวม 4-9

ตารางที่ 4-3 ช่วงอายุของประชากรตัวอย่าง 4-10

ตารางที่ 4-4 ที่อยู่อาศัยของประชากรตัวอย่าง 4-10

ตารางที่ 4-5 สถานภาพของประชากรตัวอย่าง 4-11

ตารางที่ 4-6 ระดับการศึกษาของประชากรตัวอย่าง 4-11

ตารางที่ 4-7 ภูมิลำเนาเดิมของประชากรตัวอย่าง 4-11

ตารางที่ 4-8 ภูมิลำเนาเดิมของประชากรตัวอย่าและประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน 4-12

ตารางที่ 4-9 ระยะเวลาพักอาศัยในเมืองเชียงใหม่ของประชากรตัวอย่าง 4-13

ตารางที่ 4-10 อาชีพของประชากรตัวอย่าง 4-13

ตารางที่ 4-11 อาชีพของประชากรตัวอย่าง 4-14

ตารางที่ 4-12 ทรัพย์สินของประชากรตัวอย่าง 4-14

ตารางที่ 4-13 ทรัพย์สินของประชากรตัวอย่างกับประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน 4-15

ตารางที่ 4-14 พฤติกรรมการปฏิบัติของประชาชนที่มีต่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเมือง 4-16

ตารางที่ 4-15 ความรู้และพฤติกรรมของประชาชรตัวอย่างด้านผังเมือง 4-17

ตารางที่ 4-16 การรับรู้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการวางผังเมือง 4-19

ตารางที่ 4-17 กลุ่มอาชีพกับการมีส่วนร่วมทางผังเมือง 4-20

ตารางที่ 4-18 สาเหตุการตัดสินใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม 4-21

ตารางที่ 4-19 สาเหตุการตัดสินใจที่จะไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม 4-22

ตารางที่ 4-20 การรับรู้และบทบาทในการวางและจัดทำผังเมืองรวม 4-23

ของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4-21 สาเหตุของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม 4-24

ของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

สารบัญแผนที่

หน้า

แผนที่ 3.1 ขอบเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่แรกประกาศ จังหวัดเชียงใหม่ 3-20

แผนที่ 3.2 ขอบเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) จังหวัดเชียงใหม่ 3-22

แผนที่ 3.3 ขอบเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 2) จังหวัดเชียงใหม่ 3-24

แผนที่ 3.4 ขอบเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ฉบับปรังปรุงครั้งที่ 3) จังหวัดเชียงใหม่ 3-33

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญโครงการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 78 (3) ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งผลให้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจในการจัดระบบบริการสาธารณะ โดยหนึ่งในภารกิจที่กำหนดคือ การวางและจัดทำผังเมือง ส่งผลให้กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องทำการถ่ายโอนภารกิจด้านการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นภายในเวลา 10 ปี (ภายในปี 2552) ซึ่งเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนด(ปี 2552) สถานภาพของผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายลักษณะ คือ

- ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการดำเนินงาน (จัดทำและวางผังเมืองเป็นครั้งแรก)
- ผังเมืองรวมยังมีกฎกระทรวงใช้บังคับอยู่(ยังไม่หมดอายุ และใกล้จะหมดอายุ)
- ผังเมืองรวมที่มีกฎกระทรวงใช้บังคับอยู่โดยการขยายอายุ(หมดอายุแล้ว แต่ขยายเวลาบังคับใช้ตามกฎหมาย)
- ผังเมืองรวมที่หมดอายุการใช้บังคับแล้วรวม (ไม่สามารถขยายเวลาการบังคับใช้ตามกฎหมายได้แล้ว) แต่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองรวม

เนื่องจากผังเมืองรวม เป็นแผนผังที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านการใช้ประโยชน์ การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม ดังนั้น พื้นที่ที่ไม่มีผังเมืองรวมใช้บังคับ(เช่น พื้นที่ที่ยังไม่ได้วางและจัดทำผังเมืองรวม พื้นที่ที่อยู่ระหว่างดำเนินงานวางผังเมืองรวม พื้นที่ที่ผังเมืองรวมขาดอายุการใช้บังคับ) หน่วยงานและผู้ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่จึงประสบปัญหาอย่างมากในการควบคุมและกำกับทิศทาง การพัฒนา การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดระบบการคมนาคมและขนส่ง การจัดระบบบริการสาธารณูปโภค การจัดบริการสาธารณะ การอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งผลการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา พบว่า ขนาดและความ

ซับซ้อนของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับขนาดของเมืองและระดับการพัฒนาเมือง เช่น เมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่ในภาคเหนือที่มีบทบาทสำคัญทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ฯ พบว่า ผลกระทบจากการขาดอายุใช้บังคับผังเมืองรวมมีขนาดและความรุนแรงสูงมากต่อการบริหารจัดการพื้นที่ การควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชน[1] ขณะที่ผลการศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม พบว่า ปัญหาสำคัญที่การวางและจัดทำผังเมืองรวมเกิดความล่าช้าและไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ทันเวลาจนส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดอายุใช้บังคับ หรือไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ในเวลาที่เหมาะสมหรือทันกับการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมของเมือง คือ ปัญหาการร้องเรียนของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ทำการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งข้อมูลการร้องเรียนหรือข้อเรียกร้องของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีประเด็นที่สำคัญ คือ ผังเมืองรวมที่จัดทำไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของเมือง ไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ฯ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความขัดแย้งและข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เช่น การประท้วงต่อต้านการขยายถนนในเขตเมืองเก่า การสร้างอาคารสูง สถานบันเทิง ผับ บาร์ ในเขตที่อยู่อาศัย การก่อสร้างโครงการศูนย์การค้าครบวงจรขนาดใหญ่ในพื้นที่เกษตรกรรม ฯ เป็นต้น

แม้ว่า กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะมีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมในบางขั้นตอน แต่ข้อมูลที่ปรากฏพบว่า มีประชาชนจำนวนน้อยมากที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเหตุผลสำคัญที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองในจำนวนที่น้อยมากนั้น คือ การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม การขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และสิทธิของการเป็นพลเมือง หน่วยงานของรัฐขาดความจริงใจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน[2] อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการประท้วงหรือข้อเรียกร้องและข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ปรากฏในสื่อมวลชนในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นความต้องการของประชาชนในการมีส่วนร่วมออกแบบและกำกับ

---

[1] สุดารัตน์ อุทธารัตน์ และคณะ. (2556). ผลการศึกษาเบื้องต้นโครงการ “การศึกษาผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 87 ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ทิศทางการพัฒนาเมือง เช่น กรณีชาวบ้านวัดเกตในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ การเรียกร้องของกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง ประเด็นสำคัญที่ต้องให้ความสนใจและทำการศึกษาวิจัย คือ รูปแบบ กลไก มาตรการ หรือเครื่องมืออะไรที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมในขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมทั้งสามารถกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมได้อย่างมีประสิทธิผล รวมทั้งการเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการออกแบบและกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง รวมถึงการกำกับดูแลและการบริหารจัดการเมืองของตนเอง

ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงเป็นการสำรวจและวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม การสำรวจความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง การกำกับดูแลและการบริหารจัดการเมืองของตนเอง การศึกษากลไกและเครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง เพื่อเสนอแนะกลไก และเครื่องมือในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ซึ่งคาดว่า ผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ [3]

1.2 วัตถุประสงค์โครงการ

1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม
2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 87 (1) (2) (3)

3) ศึกษากลไกและเครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง

1.3 วิธีการดำเนินการวิจัย

1) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจากเอกสารต่าง ๆ

2) สำรวจและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาคเอกชน และ ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

3) วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เพื่อนำมาสู่การสังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม

4) นำข้อมูลที่ได้เบื้องต้นมาวิเคราะห์ร่วมกับการสำรวจและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงาน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนภาคเอกชน และ ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม

5) วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม

6) ศึกษากฎหมาย มาตรการ กลไก ระเบียบข้อบังคับที่เปิดให้ประชาชนสามารถทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม รวมทั้งช่องทางตามกฎหมายที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

7) สำรวจและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง การกำกับดูแลและการบริหารจัดการเมืองของตนเอง

8) วิเคราะห์ความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง การกำกับดูแลและการบริหารจัดการเมืองของตนเอง

9) ศึกษาวิเคราะห์และสร้างกลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง เพื่อร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตน

10) ทดลองและประเมินผลกลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง เพื่อร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตนในพื้นที่นำร่อง

11) วิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการศึกษา เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะกลไกและเครื่องมือเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการกระจายอำนาจการถ่ายโอนภารกิจการวางผังเมืองรวมเมืองสู่ท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.4 นิยามศัพท์

- **นิยามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน**

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ เช่น กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ หลายรูปแบบ หลายวิธีการ แตกต่างไปตามวัตถุประสงค์ ทำให้นิยามและความหมายของการมีส่วนร่วมต่างกันไปบ้าง (อ้างถึงในวรางคณา วัฒโย, 2540) เช่น

Erwin (1976) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้และความชำนาญร่วมกับวิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

Shifting กล่าวว่า โดยพื้นฐานแล้วการมีส่วนร่วม หมายถึง การปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นเพียงผู้รับผลจากการพัฒนา และให้กลายเป็นผู้กระทำในกระบวนการเปลี่ยนแปลงและเข้าสู่ภาวะทันสมัย

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติ (1981) กล่าวว่า การนิยามความหมายการมีส่วนร่วมชองประชาชน ควรจะมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น อย่างไรก็ดี กลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบคลุมประเด็นดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาส ที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตย ในกรณีต่อไปนี้

- เอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา
- การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน
- การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผน และการดำเนินโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจไม่ว่าระดับท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับชาติ จะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ดิน

4. ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจ สังคมของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

ในการประชุมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา จัดโดยศูนย์นโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล ได้มีข้อสรุปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง ว่าหมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้ทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

จากนิยามที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วม คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินในต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

- **นิยามเกี่ยวกับผังเมือง**

การผังเมือง หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ (ที่มา : พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518)

การวางและจัดทำผังเมือง เป็นการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการวางแผนล่วงหน้าเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น รองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และกำหนดแนวทางหรือรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคต เนื่องจากการขยายตัวของชุมชนที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอชุมชนเหล่านี้ย่อมต้องการที่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ต้องการอนาคตที่มีความมั่นคงปลอดภัย การที่จะลดภยันตรายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น ต้องอาศัยการรู้แนวโน้มในอนาคตที่ชัดเจนพอสมควรที่จะไม่ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อน ทำให้จำเป็นต้องคาดการณ์ถึงอนาคตและทำความเข้าใจกับอนาคตของสังคม เพื่อจะลดและป้องกันภยันตรายจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด (ที่มา : Hillhorsyt และFriedman. อ้างใน อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ. (2529). หน้า 15.)

ผังเมืองรวม หมายถึง แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง (ที่มา : พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518)

การกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม หมายถึง การควบคุมให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เมื่อมีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองแล้ว ถ้าจะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวางผังแล้ว จำเป็นจะต้องมีการควบคุมผังเมืองรวมให้เป็นไปตามผัง ซึ่งปัจจุบันท้องถิ่นหรือเทศบาลต่างๆ ก็ได้มีการประกาศบังคับใช้ (ที่มา : วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง)

นอกจากนั้นการนิยามความหมายของการมีส่วนร่วม และการผังเมืองแล้ว ยังมีอีกหนึ่งคำที่ต้องให้ความสำคัญ คือ นิยามคำว่า “กลไกและเครื่องมือในกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน” ในการศึกษาครั้งนี้ กลไกและเครื่องมือในกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จะหมายถึง “วิธีการหรือกระบวนการ” ที่จะนำไปสู่การทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

1.5 ขอบเขตการวิจัย

1) ขอบเขตพื้นที่ศึกษา ขอบเขตพื้นที่ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ครอบคลุมขนาดพื้นที่ประมาณ 429 ตารางกิโลเมตร โดยครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอ 49 ตำบล ดังนี้

- อำเภอสันทราย ได้แก่ ตำบลหนองหาร ตำบลป่าไผ่ ตำบลหนองจ๊อม ตำบลสันทรายหลวง ตำบลสันนาเม็ง ตำบลสันทรายน้อย และตำบลสันพระเนตร
- อำเภอแม่ริม ได้แก่ ตำบลเหมืองแก้ว ตำบลริมใต้ ตำบลแม่สา และตำบลดอนแก้ว
- อำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้แก่ ตำบลสันผีเสื้อ ตำบลช้างเผือก ตำบลป่าตัน ตำบลฟ้าอ่าม ตำบลสุเทพ ตำบลหนองป่าครั่ง ตำบลศรีภูมิ ตำบลช้างม่อย ตำบลวัดเกต ตำบลพระสิงห์ ตำบลช้างคลาน ตำบลท่าศาลา ตำบลหายยา ตำบลหนองหอย ตำบลป่าแดด และตำบลแม่เหียะ
- อำเภอดอยสะเก็ด ได้แก่ ตำบลสันปูเลย
- อำเภอสันกำแพง ได้แก่ ตำบลสันกลาง และตำบลตันเปา
- อำเภอสารภี ได้แก่ ตำบลไชยสถาน ตำบลท่าวังตาล ตำบลหนองผึ้ง ตำบลป่าบง ตำบลยางเนิ้ง ตำบลชมพู ตำบลดอนแก้ว ตำบลหนองแฝก ตำบลสารภี ตำบลขัวมุง และตำบลท่ากว้าง
- อำเภอหางดง ได้แก่ ตำบลหนองควาย ตำบลสันผักหวาน ตำบลน้ำแพร่ ตำบลบ้านแหวน ตำบลหางดง ตำบลสบแม่ข่า ตำบลหนองแก๋ว และตำบลขุนคง

2) ขอบเขตกลุ่มประชากรตัวอย่าง ประกอบด้วย

* ตัวแทนประชาชนที่อยู่อาศัยในขอบเขตของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่
* ตัวแทนหน่วยงานที่มีภารกิจรับผิดชอบในขอบเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ตามกฎหมาย
* ตัวแทนภาคเอกชนที่มีสถานประกอบการอยู่ในขอบเขตของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่

1.6 ระยะเวลาและแผนการดำเนินงาน

ระยะเวลาในการดำเนินงาน 12 เดือน

แผนงานโครงการ	เดือน											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม												
2.สัมภาษณ์เชิงลึกและสัมมนากลุ่มในประเด็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมจากการตัวแทนภาคเอกชน และตัวแทนประชาชนในพื้นที่ศึกษา												
3. วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม												
4. รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจากเอกสารต่างๆ												
5. นำข้อมูลที่ได้เบื้องต้นมาวิเคราะห์ร่วมกับการสำรวจและรวบรวมข้อมูล จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงาน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนภาคเอกชน และ ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม												
6. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม												
7. ศึกษากฎหมาย มาตรการ กลไก ระเบียบข้อบังคับที่เปิดให้ประชาชนสามารถทำหน้าที่ใน												

แผนงานโครงการ			เดือน									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
การกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม รวมทั้งช่องทางตามกฎหมายที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม												
8. สำรวจและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง การกำกับดูแลและการบริหารจัดการเมืองของตนเอง												
9. วิเคราะห์และสร้างกลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง												
10. จัดประชุมกลุ่มย่อยและรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่หน่วยงาน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนภาคเอกชน และตัวแทนประชาชนในพื้นที่ศึกษา เกี่ยวกับกลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม												
11. ทดลองและประเมินผลกลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง เพื่อร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตนในพื้นที่นำร่อง												
12. วิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการศึกษา เพื่อนำไปสู่การเสนอกลไกและเครื่องมือเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการกระจายอำนาจการถ่ายโอนภารกิจการวางผังเมืองรวมเมืองสู่ท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง												
13. จัดทำหนังสือคู่มือกลไกและเครื่องมือใน												

แผนงานโครงการ			เดือน									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำกับและดูแลกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม												
14. จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์												

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เป็นการสนับสนุนให้ภาคประชาชนตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตนในการจัดทำผังเมืองรวม และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

2) ประชาชนจะได้มีความรู้ ความเข้าใจ ถึงสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

3) ทราบถึงเหตุผลหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเข้าไปมีส่วนร่วมหรือไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

4) ทราบถึงสถานการณ์ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

5) เป็นการเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับกลไกและเครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง

6) สนับสนุนและพัฒนาประสิทธิภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชน ในการที่จะได้มีกลไกและเครื่องมือในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจการถ่ายโอนภารกิจการวางผังเมืองรวมเมืองสู่ท้องถิ่น

บทที่ 2
แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการบริหารจัดการเมือง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษากลไกและเครื่องมือที่สนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม และกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจและเชื่อมโยงสู่กรอบแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยจึงได้ค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังนี้ คือ

1. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)
2. เงื่อนไขการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน
3. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน
5. การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในบริบทของการกระจายอำนาจ
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นพร้อมกับแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มขึ้นในสมัยกรีกโบราณ โดยเป็นการปกครองในรูปแบบที่ประชาชนมีสิทธิหน้าที่โดยตรงในฐานะพลเมืองผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารปกครองบ้านเมือง ในเวลาต่อมารูปแบบการปกครองได้เปลี่ยนรูปแบบไปสู่การปกครองผ่านตัวแทน อย่างไรก็ตามแม้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีความแตกต่างหลากหลายในแต่ละระบอบที่แต่ละรัฐได้เลือกใช้เพื่อความเหมาะสมกับบริบทของสังคมนั้นๆ ซึ่งหลักการของระบอบการปกครองนี้มีสาระอยู่ที่อำนาจในการปกครองเป็นของประชาน มีที่มาจากประชาชน ปกครองโดยประชาชน และเพื่อประโยชน์ของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีจุดกำเนิดมาจากแนวคิดเดียวกันกับการปกครอง ซึ่งมีความสัมพันธ์และความสำคัญดังต่อไปนี้

1) ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การให้ความหมายของการมีส่วนของประชาชนนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวาง สุดแล้วแต่ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นถูกนำไปใช้ในกิจการใดและเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใดจากรายงานการประชุม

ของ The Ad Hoc Group of Experts เรื่อง "Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development" ได้รายงานไว้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่สามารถให้คำจำกัดความที่ตายตัวได้ และมีการให้ความหมายต่างๆ กันในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ภายในประเทศเดียวกัน ในการจะเข้าใจความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นต้องดูบริบทของแต่ละประเทศและสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ตามที่ประชุมดังกล่าวก็ได้ให้ความหมายของการมีสวนร่วมของประชาชนไว้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำมาซึ่งโอกาสที่จะทำให้สมาชิกของชุมชนและสังคม สามารถเข้ามามีส่วนร่วม และมีอิทธิพลในกระบวนการผลิต และในการแบ่งสรรผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรมซึ่งหมายถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในประเด็นของ

1. การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา
2. การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม
3. การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบาย การวางแผน และการปฏิบัติตามแผนทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม[1]

องค์การสหประชาชาติ[2] ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะที่เป็นกระบวนการในการพัฒนาไว้ว่า คือการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังของประชาชนในระดับต่างๆ คือ

1. ในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดสรรทรัพยากรในการให้บรรลุเป้าหมายนั้น
2. ในการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ โดยสมัครใจ

จาก The Urban Politics Dictionary ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การกระทำของคนส่วนใหญ่(mass) ผู้ซึ่งพยายามที่จะมีอิทธิพลหรือสนับสนุนต่อนโยบายของรัฐบาล (Governmental Policy) และกระบวนการทางการเมือง (Political Process) ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนคนเมือง (Urban Participation) ครอบคลุมถึงการกระทำของประชาชน ซึ่งไม่ใช่ชนชั้นนำ (Elites) โดยการกระทำดังกล่าวนั้นจะส่งผลต่อการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ[3]

ในมุมมองของผู้ทำงานด้านการพัฒนาได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่าการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและ

---

1 อ้างใน กรรณิการ์ ชมดี. (2524). การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ : เฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9.

2 อ้างใน ลดาวัลย์ พอใจ. (2536). การเปิดรับข่าวสาร ความรู้ ความตระหนัก และการมีส่วนร่วมในอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประชาชนในเขตอำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 12.

3 John W. Smith and John S. Klemanski. (1990). Urban Politics Dictionary. Santa Barbara, Calif. P.38

ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม ในการมีส่วนร่วมประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง ทั้งนี้ความหมายนี้เป็นข้อสรุปจากการประชุมเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชน : นโยบายและกลวิธี" จัดโดยศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดลร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข[4]

ขณะเดียวกัน Caayupan ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไปในทางที่เน้นถึงกระบวนการของการมีส่วนร่วม และชัดเจนในแง่ที่ได้กล่าวถึงโอกาสของการที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมและการใช้โอกาสนั้น อย่างไรก็ตามในความหมายนี้กล่าวถึง ตัวผู้กระทำการ คือประชาชนผู้มีส่วนร่วมไว้ค่อนข้างจำกัด พูดถึงเพียงแต่ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาเท่านั้น โดยได้ให้ความหมายของการมีสวนร่วมของประชาชนไว้ว่า กระบวนการที่ผู้ได้ประโยชน์จากการพัฒนามีโอกาสและใช้โอกาสมีส่วนในการแสดงความรู้สึก บ่งบอกความต้องการและประสานสิ่งเหล่านี้ทั้งหมด เพื่อวางแผนดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ตามสถานที่และวิธีที่ผู้ได้รับประโยชน์คิดไว้ โดยได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานพัฒนาที่สุด[5]

ทัศนะของ Franklyn Lisk ให้ไว้เกี่ยวกับการมีสวนร่วมของประชาชน โดยเป็นการให้ความหมายไว้อย่างกว้างๆและมีจุดเน้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนโดยกล่าวไว้ว่าการมีสวนร่วมของประชาชน เป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบ ของกิจกรรมต่างๆทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบ แนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือกการบริการและการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่างๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น[6]

จากความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนข้างต้นเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีความหมายได้ทั้งในทางแคบ กว้างและลึก สุดแล้วแต่ว่าจะกล่าวถึงในวัตถุประสงค์ใด หรือเกี่ยวกับกิจกรรมใด ทั้งนี้สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงการที่ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับโอกาสและใช้โอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ โดยประชาชนผู้มีส่วนร่วมนั้นเข้าร่วมอย่างมีความสำนึกในประโยชน์ของส่วนรวมดำเนินการมีสวนร่วมอย่างมีเหตุมีผล มีความกระตือรือร้นในทุกขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วม และติดตามการดำเนินการกิจกรรมสาธารณะนั้นต่อไปอย่างถือว่าเป็นธุระ

---

[4] ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. (2527). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: ศักดิโสภาการพิมพ์. หน้า 2.

[5] อ้างใน ชินรัตน์ สมสืบ. (2539). เพิ่งอ้าง. หน้า 21-22

[6] อ้างใน ชินรัตน์ สมสืบ. (2539). อ้างแล้ว. หน้า 23.

2) ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน

Cohen and Uphoff [7] ได้กล่าวถึง ลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ
   1) ริเริ่มตัดสินใจ
   2) ดำเนินการตัดสินใจ
   3) ตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ
   1) การสนับสนุนด้านทรัพยากร
   2) การบริหาร
   3) การประสานความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ พบว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะมีอยู่ 2 ลักษณะคือ

1. การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน (Direct Participation)
2. การมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) เป็นการมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงกฎหมาย มีอยู่ 2 ลักษณะคือ

1. การมีส่วนร่วมโดยมีกฎหมายรองรับ กล่าวคือเป็นการมีส่วนร่วมที่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นๆ เช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535,พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518
2. การมีส่วนร่วมโดยไม่มีกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้มิได้หมายความว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นผิดกฎหมาย แต่การที่ไม่มีกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมนั้นเป็นการเฉพาะอาจทำให้ประชาชนไม่สามารถมีโอกาสมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นๆได้ ตลอดจนขาดกลไกและหลักเกณฑ์ที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

[7] อ้างใน กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง. ความสำคัญและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชน. เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น.กรุงเทพมหานคร : สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, (ม.ป.ป.). (อัดนำเสา). หน้า 6.

3) รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนามีรูปแบบซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่[8] ได้แก่

1. การชักชวนให้เข้ามามีส่วนร่วม รัฐบาลจะชักชวนประชาชนเข้ามามีสวนร่วมดำเนินโครงการที่รัฐบาลเป็นผู้เริ่มวางแผน โดยมีประชาชนมามีส่วนร่วมในการวางแผน
2. การเจรจาต่อรอง รัฐบาลและประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาและการตัดสินใจ โดยรัฐบาลส่วนกลางยังคงเป็นผู้ริเริ่มโครงการก่อน ส่วนการจัดทำโครงการจะอยู่ในมือของรัฐบาลของท้องถิ่น หรือองค์กรประชาชน และสามารถเจรจาต่อรองกับรัฐบาลเพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นได้
3. การจัดการวางแผนด้วยตนเองรูปแบบนี้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดการและวางแผนพัฒนาทรัพยากรด้วยตนเองทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา ตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนา ดำเนินการไปจนถึงติดตามประเมินผลสำเร็จด้วยตนเอง

สุวัฒนา ธาดานิติ[9] ได้เสนอว่าการมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันสามารถสรุปได้เป็น 5 รูปแบบ คือ

1. การรับรู้ข่าวสาร (Public Information)
2. การปรึกษาหารือ (Public Consultation)
3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting) แบ่งออกเป็น
   1) การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting)
   2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Meeting)
   3) การประชุมประชาพิจารณา (Public Hearing)
4. การร่วมตัดสินใจ (Decision Making)
5. การใช้กลไกกฎหมาย

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้กล่าวถึงดังกล่าว ประชาชนมีสถานะทั้งเป็นผู้ถูกกระตุ้นให้กระทำการโดยรัฐบาล และฐานะที่เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการกิจกรรมนั้นโดยประชาชนเองทั้งนี้รูปแบบการมีส่วนร่วมข้างต้นค่อนข้างครอบคลุมรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และนอกจากนี้ขอเพิ่มเติมรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ยังมิได้กล่าวถึง ได้แก่

---

[8] กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. (2543). หน้า 15.

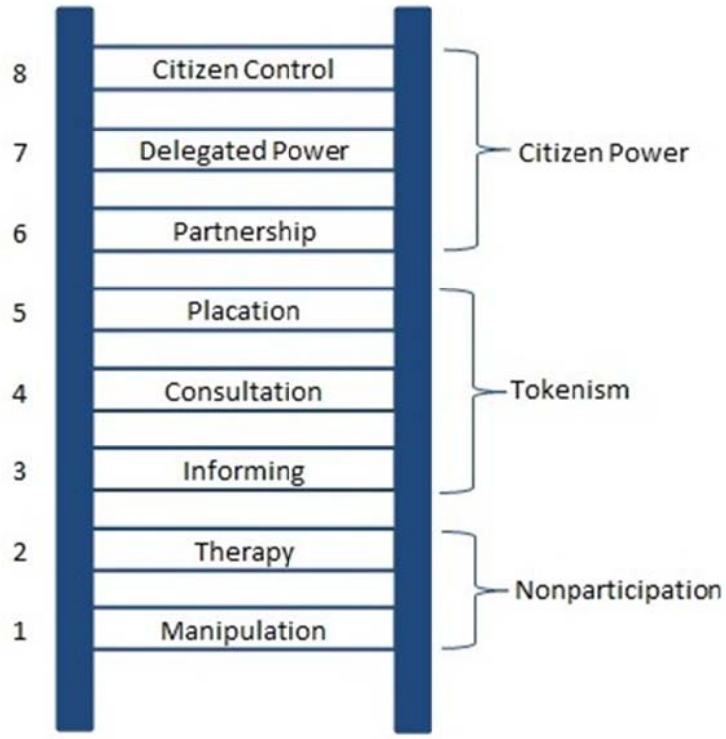
[9] สุวัฒนา ธาดานิติ. (2543). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมือง. ในเอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนา การประชุมวิชาการสาขาการออกแบบและวางผังชุมชนเมืองและผังเมือง ครั้งที่ 1 เรื่อง “มหานคร”. หน้า 94.

1. การให้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ประชาชนให้ข้อมูลต่อรัฐ ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของปัญหา อยู่กับปัญหาและเป็นผู้อยู่กับพื้นที่ ซึ่งจะทำให้แผนและโครงการที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับภาวะความเป็นจริงมากที่สุด
2. การให้ความร่วมมือสนับสนุนต่อรัฐเมื่อมีการร้องขออย่างกระตือรือร้น
3. ติดตามการทำงานของรัฐอย่างสม่ำเสมอ นอกจากจะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนต่อการดำเนินการของรัฐ ประชาชนยังควรมีส่วนร่วมในการติดตามการดำเนินการของรัฐ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการนั้น ตลอดจนมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการเพื่อให้เกิดการปรับปรุงและเมื่อริเริ่มโครงการใหม่ก็จะก่อให้เกิดโครงการที่มีประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยรวมต่อไป

4) ระดับของการมีส่วนร่วม

การแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมสามารถแยกได้ตามระดับความเข้มของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดสมาคมสาธารณสุขของอเมริกา ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมนั้นไม่ได้มีความแปรเปลี่ยนเฉพาะชนิด (Kinds) และปริมาณของกิจกรรมที่กระทำเท่านั้น แต่ยังมีความแปรเปลี่ยนในระดับความเข้ม (Degree) ในการเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการริเริ่มและวางแผนกิจกรรม ดังนั้นพิสัยของการมีส่วนร่วม อาจจะมีตั้งแต่ระดับการยอมรับบริการที่จัดไว้ให้แล้วไปจนถึงการรวมกลุ่มเพื่อตัดสินใจและริเริ่มโครงการพัฒนาเอง ซึ่งระดับความเข้มของการมีส่วนร่วม หรือระดับการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของสมาคมสาธารณสุขของอเมริกานั้น อาจจำแนกได้ 3 ระดับ คือ

1. ระดับการตัดสินใจ (Decision making) ในระดับนี้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน และจัดการกับกิจกรรมการพัฒนาด้วยตัวของเขาเอง (Level of responsibility by themselves)
2. ระดับการร่วมมือ (Cooperation) ในระดับนี้ประชาชนจะให้ความร่วมมือต่อแผนงานที่ริเริ่ม โดยหน่วยงานภายนอก ซึ่งอาจต้องการความเสียสละจากประชาชน ในด้านเวลา ทรัพย์สิน และแรงงาน เพื่อช่วยให้โครงการประสบผลสำเร็จ การมีส่วนร่วมในระดับนี้ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ยอมรับได้ (Acceptable level of participation)
3. ระดับการใช้ประโยชน์ (Utilization) ในระดับนี้ประชาชนจะยอมรับและใช้ประโยชน์จากบริการที่ได้วางโครงการไว้ให้เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการยอมรับบริการเท่านั้น



รูป 2.1 The Ladder of Citizen Participation

ที่มา: Picture based on (Arnstein,1969)

ในขั้นต่ำของบันได คือ ขั้นถูกจัดกระทำ และขั้นที่สองคือขั้นชี้แจงนั้น เรียกว่า การมีส่วนร่วมเทียมหรือไม่มีส่วนร่วม เป็นขั้นที่ประชาชนเข้าไม่ถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในการตัดสินใจ ในกรณีนี้จะมีกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยที่อยู่ในอำนาจเท่านั้นทำหน้าที่ตัดสินใจ โดยไม่มีการพูดถึงเนื้อหา วิธีการของการตัดสินใจหรือตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจตัดสินใจนั้น ขั้นที่สองนี้สร้างขึ้นมาเพื่อที่จะทดแทนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของสองขั้นนี้ไม่ใช่เป็นการทำให้ประชาชนเข้าถึงการมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือควบคุมโครงการ แต่จะช่วยให้ผู้กุมอำนาจอยู่ดำเนินการให้การศึกษา (Educate) หรือการชี้แจงแก่ผู้ที่เข้ามาร่วม

บันไดขั้นที่ 3 ถึง 5 ก้าวหน้าถึงระดับที่เรียกว่า การมีส่วนร่วมแบบพิธีกรรมหรือการมีส่วนร่วมบางส่วน โดยขั้นที่ 3 ขั้นให้ข้อมูลข่าวสาร และขั้นที่ 4 ขั้นปรึกษาหารือนั้น ความเห็นหรือข้อคิดของประชาชนได้รับการรับฟังจากผู้กุมอำนาจอยู่มากขึ้น แต่ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้พวกเขาไม่มีอำนาจที่จะรับประกันได้ว่า ความคิดเป็นของพวกเขาจะได้รับการเอาใจใส่จากผู้มีอำนาจเต็ม เมื่อการมีส่วนร่วมถูกจำกัดอยู่ที่ระดับเหล่านี้ จึงไม่มีทางที่จะทำการเปลี่ยนแปลงสภาพตามข้อเรียกร้องของผู้มีส่วนร่วมบางส่วนนี้ คือ ยอมให้คนไร้อำนาจ (Have-nots) ให้คำแนะนำได้ แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจต่อไป

บันไดลำดับสูงขึ้นไปเป็นระดับที่เรียกว่า อำนาจเป็นของประชาชนซึ่งเพิ่มระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ประชาชนสามารถเข้าไปสู่ขั้นที่ 6 ขั้นเป็นหุ้นส่วน ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าร่วมในการเจรจาเพื่อผลได้ผลได้ผลเสีย (Trade-offs) กับผู้มีอำนาจดั้งเดิม ส่วนในขั้นที่ 7 ขั้นใช้อำนาจผ่านตัวแทน และขั้นที่ 8 ขั้นควบคุมโดยประชาชน เป็นการใช้อำนาจตัดสินใจของประชาชนโดยผ่านตัวแทนหรือประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นเอง

แนวคิดการมีส่วนร่วมของอาร์นสไตล์นี้ มองความเข้มของการมีส่วนร่วมในแง่ของการมีอำนาจในการตัดสินใจของประชาชน ซึ่งมีพิสัยของความเข้มตั้งแต่การไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเลยไปจนถึงการมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่

แนวคิดเกี่ยวกับระดับความเข้มของการมีส่วนร่วมที่เสนอมาทั้งหมดนี้จะเห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่บุคคลกลุ่มหนึ่งหรือสองกลุ่มขึ้นไปมีอิทธิพลต่อกันและกันในการจัดทำแผน การกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจ โดยในการวัดความเข้มของการมีส่วนร่วม สามารถวัดได้จากปริมาณของอิทธิพลของกลุ่มบุคคลผู้เข้าไปร่วมกิจกรรมที่มีต่อบุคคลอื่น และแนวคิดที่มองการมีส่วนร่วมในลักษณะปริมาณอิทธิพลที่บุคคลมีต่อการตัดสินใจนั้นเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมในมิติเชิงคุณภาพในการวัดการมีส่วนร่วมในมิติเชิงคุณภาพเกี่ยวกับระดับความเข้มของการมีส่วนร่วมหรือปริมาณอิทธิพลที่บุคคลมีต่อบุคคลอื่นนี้ มีการจำแนกหลายแบบ แบบที่จำแนกประเภทละเอียด เช่น แบบของอาร์นสไตน์วัดได้ครอบคลุมแต่ทำได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับคาบเกี่ยวกัน เพื่อให้ผลในทางปฏิบัติ ควรกำหนดกรอบระดับความเข้มของการมีส่วนร่วมกว้างๆ เป็น 3 ระดับ [10]

ระดับที่ 1 ระดับการมีส่วนร่วมเทียม (Pseudo-participation) หรือการมีส่วนร่วมแบบถูกกระทำ (Passive participation) การมีส่วนร่วมในระดับนี้ผู้เข้าร่วมไม่มีอำนาจใดๆ ในการตัดสินใจแต่เป็นฝ่ายกระทำตามการตัดสินใจของบุคคลอื่นเท่านั้น

ระดับที่ 2 ระดับการมีส่วนร่วมบางส่วน (Partial participation) การมีส่วนร่วมในระดับนี้ผู้เข้าร่วมมีส่วนในการเสนอความคิดเห็น แต่อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่บุคคลอื่น

ระดับที่ 3 ระดับการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Genuine participation) การมีส่วนร่วมในระดับนี้ความคิดเห็นของบุคคลที่เข้าร่วมได้รับการรับฟัง และยอมรับเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจ การตัดสินใจอยู่ที่ผู้เข้าร่วมนั่นเอง

---

[10] บัญชร แก้วส่อง. (2539). การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรการพัฒนา. บทความมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (มข) 13,2 (พ.ย. 38 - เม.ย. 39). หน้า 112.

5) ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

Cohen และคณะ[11] ได้กล่าวถึงคุณประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่ามีประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ให้ข้อมูลข่าวสารตลอดจนความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องต่างๆ
2. เป็นการสร้างการสนับสนุนของประชาชนในการตัดสินใจ
3. หลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งและล่าช้าของโครงการ
4. เป็นฐานกำลังสนับสนุนในการตัดสินใจอื่นๆ ในอนาคต
5. เป็นการสร้างความร่วมมือและความเชื่อใจระหว่างองค์กรและประชาชน

Ramos and Fletcher[12] กล่าวไว้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. เป็นเครื่องชี้ว่าการตัดสินใจของรัฐบาลมาจากความต้องการของประชาชน
2. เพิ่มความรับผิดชอบและความสามารถในการตรวจสอบได้ของรัฐที่มีต่อประชาชน
3. ช่วยในการสร้างแผนต่างๆที่ดีกว่าเดิม
4. เพิ่มความสำเร็จในการปฏิบัติงาน
5. สร้างการสนับสนุนให้แก่หน่วยงานวางแผน

2.2 เงื่อนไขการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

การที่ประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วม หรือไม่เข้าร่วมนั้น มีเงื่อนไขหลายประการ ที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอาจเป็นไปด้วยความเต็มใจ หรือถูกบีบบังคับหรือผลักดันให้เข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้นเงื่อนไขในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับหลายลักษณะด้วยกัน ดังนักวิชาการได้กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

โคเฮน และ อัพฮอฟ Cohen and Uphoff (1977: 17-19) ได้เสนอว่าบริบทหรือเงื่อนไขแวดล้อมของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

1) ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจาก ความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยี ทรัพยากรที่ต้องการ ลักษณะประโยชน์ที่ได้รับ ความเชื่อมโยงของโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการการเข้าถึงการบริหารจัดการโครงการ และการครอบคลุมเนื้อหาการบริหารงานโครงการ

2) สภาพแวดล้อมของงานหรือกิจกรรมตามโครงการ ในปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และด้านประวัติศาสตร์

[11] อ้างใน บรรณโศภิษฐ์ เมฆวิชัย, 2542:12

[12] อ้างใน ชินรัตน์ สมสืบ. (2539). อ้างแล้ว. หน้า 27.

องค์การสหประชาชาติ United Nations[13] (1981) เสนอเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมไว้ 5 ประการ คือ

1) รัฐบาลจะต้องมีการยอมรับในแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนในเบื้องต้น และได้บรรจุหลักการนี้ไว้ในแผนหรือนโยบายในระดับต่างๆ ด้วย

2) ประชาชนต้องมีพื้นฐานองค์กรประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลอื่นๆ ได้

3) ประชาชนต้องมีอิสระในความคิดริเริ่มและในการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นเพื่อกำหนดกิจกรรมของตนเอง

4) ชุมชนต้องมีการไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ๆ โดยเฉพาะหลักการและปรัชญาของการพัฒนา เทคนิค วิธีการในการจัดสรรทรัพยากร และความรู้ทางการบริหารงาน

5) ชุมชนจะต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านสิ่งของและความคิด เทคนิคที่จำเป็น (โดยเฉพาะในระยะแรก)

เงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในแนวทางกว้างๆ นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์[14] ได้กล่าวไว้ว่ามีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1) ประชาชนจะต้องมีอิสระที่จะมีส่วนร่วม

2) ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม

3) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

เงื่อนไขพื้นฐานของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา มี 4 ประการ[15] คือ

1) ประชาชนต้องมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือประชาชนจะต้องมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการ วางแผน จัดการ ตลอดจนบริหารองค์กรและการใช้ทรัพยากรในที่สุด

2) ประชาชนต้องมีความพร้อมเข้ามีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

---

[13] อ้างใน พงษ์ธร จันทร์สวัสดิ์. (2540). การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดอุบลราชธานี. หน้า 23.

[14] นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. (2527). กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า 183-184.

[15] อนุภาพ ถิรลาภ. (2528). การวิเคราะห์เชิงสมมุติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี. สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 21-22.

3) ประชาชนจะต้องมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความเต็มใจ เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม จะต้องมิใช่เป็นการบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนมิได้ประสงค์จะเข้าร่วมในนัยหนึ่งนัยใด

4) ประชาชนจะต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจและกำหนดกิจกรรมพัฒนาที่ต้องการในระดับที่เหมาะสม ประชาชนจะต้องมีโอกาส และความเป็นไปได้ที่จะจัดการด้วยตนเองในระบบพื้นฐานทางการเมืองเป็นสำคัญ

ปาริชาติ วลัยเสถียร[16] ได้สรุปเงื่อนไขที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา แบ่งได้ 6 ประเภท คือ

1) เงื่อนไขทางการเมืองการปกครอง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

2) เงื่อนไขของโครงการพัฒนา

3) เงื่อนไขของนักพัฒนา

4) เงื่อนไขของผู้นำ

5) เงื่อนไขทางการบริหารจัดการ

6) เงื่อนไขทางสังคมและจิตวิทยา

2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

Cohen and Uphoff[17] (1977) ได้เสนอไว้ว่าในการพิจารณา การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมซึ่งมีความซับซ้อนอย่างมากด้วย ปัจจัยดังกล่าวได้แก่

1. ปัจจัยทางด้านกายภาพและชีวภาพ
2. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ
3. ปัจจัยทางด้านการเมือง
4. ปัจจัยทางด้านสังคม
5. ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม
6. ปัจจัยทางประวัติศาสตร์

World Health Organization[18] ได้เสนอว่าปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

---

[16] ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. (2542). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว). หน้า 130-132.

[17] อ้างใน กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง. อ้างแล้ว. หน้า 17-19

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจจากสภาพความเป็นจริงของชาวบ้านที่จะเข้าร่วมกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ทั้งในแง่การร่วมแรง ร่วมทรัพยากร หรืออื่นๆ นั้น มีเหตุผลอยู่ 2 ประการ คือ
   - การมองเห็นว่าตนจะได้รับประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป ซึ่งถือเป็นเรื่องการกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งจูงใจ
   - การได้รับคำบอกกล่าวหรือชักชวนจากเพื่อนบ้านให้เข้าร่วมโดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ
2. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วมโดยปัจจัยพื้นฐานทางด้านโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมจึงควรมีลักษณะ
   - เปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือมีตัวแทนก็ได้
   - ควรมีกำหนดเวลาที่แน่ชัด เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้
   - กำหนดลักษณะกิจกรรมที่แน่นอน
3. ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม โดยปกติที่ผ่านมาในกิจกรรมหนึ่งๆ แม้ว่าประชาชนจะเห็นด้วยและมีโอกาสเข้าร่วมแต่ประชาชนไม่ใช่ผู้กำหนดเป้าหมาย วิธีการหรือผลประโยชน์ของกิจกรรม เพราะสิ่งเหล่านี้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำ

สากล สถิตวิทยานันท์[19] ได้เสนอว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเกิดจากแนวคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเอิญต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อน และความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน
3. การตกลงใจร่วมที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่ปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการที่

---

[18] อ้างใน สานิตย์ บุญชู. (2527). ความรู้ทั่วไปในการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 10-11.

[19] สากล สถิตวิทยานันท์. (2532). ภูมิศาสตร์ชนบท. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. หน้า 166-167.

สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

นอกจากนี้ Cohen and Uphoff[20] (1977) ได้กล่าวไว้ว่ายังมีปัจจัยหลายอย่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

1. อายุ
2. เพศ
3. สถานภาพในครอบครัว
4. ระดับการศึกษา
5. สถานภาพทางสังคม เช่น ชั้นทางสังคม ศาสนา
6. อาชีพ สถานภาพการทำงาน
7. รายได้และทรัพย์สิน
8. ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นและระยะเวลาที่อยู่ในโครงการ
9. การถือครองที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ 3 ฝ่าย ได้แก่ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลภายนอกซึ่งรวมถึงผู้มีส่วนได้เสียในทางอ้อมตลอดถึงองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งสามฝ่ายนี้เป็นบุคคลสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแสดง เป็นผู้กระทำการให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้น ทั้งนี้เมื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะนั้นเกี่ยวข้องอยู่กับเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่

1. ประชาชน คือ ตัวประชาชนผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือจะไม่เข้ามามีส่วนร่วมก็ตาม โดยมีเงื่อนไข ได้แก่
   - ความสนใจของประชาชนต่อกิจการนั้น ความต้องการในการเข้ามามีส่วนร่วม
   - ประสบการณ์ตรงที่เกิดขึ้นกับประชาชนผู้นั้น เช่น ภัยธรรมชาติ การถูกละเมิดสิทธิ ทำให้ประชาชนผู้นั้นต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และปกป้องสิทธิของตน หรือแม้กรณีที่เคยประสบเหตุการณ์ที่เข้ามามีส่วนร่วมแล้วไม่ได้รับการสนใจจากรัฐ ส่งผลให้ผู้นั้นรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมของตนนั้นไม่เป็นผล จึงไม่เข้ามามีส่วนร่วม
   - ศักยภาพและความสามารถของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในด้านกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจ

[20] อ้างใน กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง. อ้างแล้ว.

- ความเชื่อ ค่านิยม ทัศนคติ และวัฒนธรรม

2. กิจการสาธารณะ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่ากิจการสาธารณะนั้นมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างไรเป็นสำคัญ รองลงมาคือลักษณะของกิจการสาธารณะนั้น เป็นกิจการที่มีระบบบริหารจัดการอย่างไร และความซับซ้อนของเทคโนโลยีที่ใช้ซึ่งหมายความถึง ความเข้าใจของประชาชนและความไว้วางใจต่อโครงการที่จะเกิดขึ้น
3. เงื่อนไขอื่น ๆ ได้แก่
   - ระบบการเมือง
   - นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเห็นความสำคัญ
   - กฎหมาย ซึ่งจะเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วม
   - กลไกและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการ และสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน
   - กระแสสังคมและการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยประชาชนและองค์กรประชาชนที่จะมีปฏิกิริยาสนองตอบการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐ
   - ผลงานและประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาล ผลงานที่ผ่านมาของรัฐบาลจะสร้างความไว้วางใจให้แก่ประชาชนได้หรือไม่หากตัวแทนของประชาชนที่ถูกเลือกตั้งในทุกระดับเข้าไปทำหน้าที่ได้อย่างดี ทำงานสะท้อนความเรียกร้องต้องการของประชาชน และเป็นรัฐบาลที่ดีแล้วไม่จำเป็นจะต้องมีการมีส่วนร่วมเลยก็ว่าได้

ปัจจัยที่ผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ปรัชญา เวสารัชช์[21] ได้กล่าวถึง ดังนี้

1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และความปลอดภัย

2) ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้นำ

3) ปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทน เช่นค่าตอบแทนแรงงาน เงินปันผลจากสหกรณ์ออมทรัพย์

4) ปัจจัยภายในตัวบุคคล ได้แก่ ความคาดหวังในประโยชน์ส่วนรวม ความรู้สึกเกรงใจไม่กล้าปฏิเสธเมื่อถูกชักชวนหรือความรู้สึกว่าเป็นพันธะที่ต้องเข้าร่วมเพื่อให้เกิดความสามัคคี

---

[21] ปรัชญา เวสารัชช์. (2528). การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท. กรงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 170.

ในประเด็นเดียวกัน อนุภาพ ถิรลาภ[22] เห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่ ความเกรงใจผู้ที่มีสถานภาพที่สูงกว่า ความต้องการเป็นกลุ่มเป็นพวก ความเชื่อในตัวผู้นำ ความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทน การยอมรับแบบอย่าง ความไม่พอใจต่อสภาพแวดล้อม การยอมรับในอำนาจรัฐ และฐานะทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ ธวัช เบญจาธิกุล[23] เห็นว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามี 5 ประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และด้านจิตวิทยาทางสังคม นอกจากนี้ อรอนงค์ ธรรมกุล[24] ยังได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของคนในชุมชนในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นไว้ด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่

1) ด้านความผูกพันเป็นเครือญาติและความผูกพันในชุมชน

2) ด้านการมีภาวะทางเศรษฐกิจ

3) ด้านการสนับสนุนจากองค์กรภายในหมู่บ้าน

ในประเด็นเดียวกันจากการศึกษาของ James L. Creighton[25] พบว่าการที่คนเราจะพิจารณาว่าตนได้รับผลกระทบและเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่นั้น อย่างน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการคือ

1) ความใกล้ชิดปัญหา

2) ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ

3) การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ

4) ประเด็นทางด้านสังคม/สิ่งแวดล้อม

5) ค่านิยม

6) อำนาจที่ได้รับการมอบหมายตามกฎหมาย

นอกจากนี้ประชาชนโดยทั่วไปจะเข้ามามีส่วนร่วม ปัจจัยที่เป็นส่วนสำคัญคือ การให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนทั่วไปถึงผลที่จะติดตามมาของการมีส่วนร่วมหรือการไม่ทำตามกิจกรรมที่

---

22 อนุภาพ ถิรลาภ. (2528). อ้างแล้ว. หน้า 25-26.

23 ธวัช เบญจาธิกุล. (2529). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวนาในการพัฒนา : หมู่บ้านชาวเขาชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่างของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดเชียงใหม่ ประจำปี พ.ศ.2527. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 25-26.

24 อรอนงค์ ธรรมกุล. (2539). การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 21.

25 วันชัย วัฒนศัพท์. ผู้แปล. (2543). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน. กรุงเทพฯ : ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 158-161.

นำเสนอ และต้องแสดงให้เห็นชัดเจนเพื่อให้ประชาชนเห็นช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วมได้ ถ้าประชาชนต้องการที่จะมีส่วนร่วม

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศ World Health Organization ได้เสนอปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ประการ คือ

1) ปัจจัยของสิ่งจูงใจ ในการเห็นว่าตนจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป

2) ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ควรเปิดโอกาสให้ทุก ๆ คนและทุก ๆ กลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งโดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีตัวแทนหรือเข้าร่วมโดยตรง ควรมีเวลากำหนดที่ชัดเจน เพื่อผู้เข้าร่วมจะสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้ตามสภาพเป็นจริงของตน และกำหนดลักษณะของกิจกรรมที่แน่นอนว่าจะทำอะไร

ส่วน เพอร์สัน Person ได้อธิบายว่าการกระทำของมนุษย์ (Action of Anyone) จะขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล ระบบสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ และวัฒนธรรมในสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิก ซึ่งวัฒนธรรมนี้จะเป็นตัวกำหนดความคิด ความเชื่อ ค่านิยมของบุคคล ในขณะที่ ค๊อฟแมน Kaufman[26] พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดครอบครัว อาชีพ รายได้และความยาวนานในการอาศัยอยู่ในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสอดคล้องกับ อัลวิน เบอร์เทรด Alvin Bertrand[27] ที่พบว่าปัจจัยทางวัฒนธรรมของประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ได้แก่ ลักษณะของบุคคล คือ อายุ เพศ สถานภาพทางสังคม อาชีพ การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย ระยะเวลาในท้องถิ่น ค่านิยม และทัศนคติ ในประเด็นเดียวกัน John M. Cohen และ Norman T. Uphoff [28] ได้กล่าวถึงภาวะแวดล้อมที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ปัจจัยกายภาพและชีวภาพ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางวัฒนธรรม และปัจจัยด้านประวัติศาสตร์

นอกจากนี้ รีดเดอร์ William W. Reeder (อ้างถึงใน ไชยชนะ สุทธิวรชัย, 2536: 25-26) ยังกล่าวว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกระทำหรือพฤติกรรมของมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่าปัจจัยภายนอก คือ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไม่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการตัดสินใจ แต่บุคคลจะแปลงสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเหล่านั้นมาสู่ตัวบุคคลในรูปแบบของความเชื่อ (Beliefs) และความไม่เชื่อ (Disbeliefs) ซึ่งจะเป็นเหตุผลที่จะทำให้บุคคลตัดสินใจเลือกกระทำพฤติกรรมซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน คือ

---

[26] อ้างใน ฉอ้าน วุฒิกรรมรักษา. (2526). ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงสร้างงานในชนบท: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการที่ได้รับรางวัลดีเด่นของตำบลคุ้งพะยอม อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี. หน้า 25.

[27] อ้างใน วัชราภรณ์ เอี่ยมสะอาด. (2538). หน้า 26.

[28] อรอนงค์ ธรรมกุล. (2539). อ้างแล้ว. หน้า 19.

1) ปัจจัยที่ดึงดูดให้เกิดการกระทำ ได้แก่ เป้าหมาย (Goals) ความเชื่อ (Belief orientation) ค่านิยม (Value Standards) นิสัยและขนบธรรมเนียม (Habits and Custom)

2) ปัจจัยผลักให้เกิดการกระทำ ได้แก่ ความคาดหวัง (Expectations) ข้อผูกพัน (Commitments) และ การบังคับ (Force)

3) ปัจจัยสนับสนุน ได้แก่ โอกาส (Opportunity) ความสามารถ (Ability) การสนับสนุน (Support) เป็นแรงกระตุ้นให้คนกระทำ สิ่งหนึ่งสิ่งใดลงไป

โรเจอร์ Roger [29] กล่าวว่าปัจจัยที่เป็นแรงกระตุ้นให้บุคคลเป็นตัวตัดสินใจเข้าร่วมกระทำกิจกรรมใหม่ ๆ ในชุมชนหรือยอมรับสิ่งใหม่ๆ คือการติดต่อสื่อสาร และลักษณะส่วนตัวของบุคคลนั้นๆ

1) ปัจจัยช่องทางการสื่อสาร เป็นวิธีการที่ผู้ส่งข่าวสารไปยังผู้รับสารใน 2 ลักษณะ คือ

1.1) ช่องทางการสื่อสารมวลชน (Mass media Channel) เป็นวิถีการถ่ายทอดข่าวสารที่เกี่ยวกับการสื่อสาร เช่น หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร และหนังสือประเภทอื่น ๆ เช่น ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ ซึ่งมีความสำคัญในการเพิ่มความรู้ กระจายข่าวสาร สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคลได้

1.2) ช่องทางการสื่อสารระหว่างบุคคล (Interpersonal Channel) เป็นการติดต่อระหว่างบุคคลเพื่อถ่ายทอดข่าวสารระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสาร ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติได้มากกว่าสื่อประเภทอื่นๆ

2) ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะส่วนตัว (Person Characteristic) ประกอบด้วยอายุ สถานภาพทางสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ ขนาดที่ดิน และความสามารถเฉพาะอย่าง รวมถึงระดับการศึกษา

2.4 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

การตัดสินใจ (Decision Making) หมายถึง กระบวนการเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งจากหลายๆทางเลือกที่ได้พิจารณาหรือประเมินอย่างดีแล้วว่าเป็นทางให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ การตัดสินใจเป็นสิ่งสำคัญและเกี่ยวข้องกับหน้าที่การบริหารหรือการจัดการเกือบทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การประสานงานและการควบคุม ซึ่งการตัดสินใจได้มีการศึกษามานาน ดังที่ บาร์นาร์ด (Chester I. Barnard, 1938) [30] ได้ให้ความหมายของการ

---

[29] อ้างถึงใน อำภรณ์ ช่างเกวียน. (2540). ปัจจัยที่สัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาป่าชายเลนชุมชนตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง. หน้า 33-34.

[30] Herbert A. Simon. (1976). อ้างใน ไพลิน ผ่องใส. (2536). การจัดการสมัยใหม่ .คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 112-113

ตัดสินใจไว้ว่าคือ "เทคนิคในการที่จะพิจารณาทางเลือกต่างๆ ให้เหลือทางเลือกเดียว" [31] โดยการตัดสินใจมีระดับขั้นตอนความสำคัญ 3 ขั้นตอน คือ

1) พิจารณาถึงพฤติกรรมทางเลือกหลาย ๆ ทาง

2) คาดการณ์ล่วงหน้าถึงผลของทางเลือกเหล่านั้น

3) ประเมินผลของทางเลือกแต่ละทางในแง่ของความพึงพอใจ ประโยชน์ และสวัสดิภาพที่จะได้รับ

4) เลือกทางเลือกที่ประเมินผลแล้วว่าดีที่สุด

การตัดสินใจแบบมีเหตุผล ที่ผู้ตัดสินใจมีระบบค่านิยม ซึ่งสามารถประเมินผลแนวทางต่าง ๆ ได้ว่าแนวทางใดจะส่งผลอย่างไร ผู้ตัดสินใจนโยบายจะเลือกแนวทางซึ่งจะสามารถก่อให้เกิดผลตามที่ปรารถนาไว้ได้มากที่สุด ซึ่ง ไซมอน(Simon) ได้สรุปองค์ประกอบของการตัดสินใจแบบมีเหตุผลมากที่สุด ได้แก่ [32]

1) ผู้ตัดสินใจต้องสามารถจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่าง ๆ ที่ต้องการจะบรรลุได้ว่าเป้าหมายใดอย่างแน่ชัดแจ่มแจ้ง

2) ผู้ตัดสินใจต้องรู้แนวทางปฏิบัติ (alternative strategies) ทุกแนวทางอย่างถ่องแท้ว่าแต่ละแนวทางจะส่งผล (consequences) อย่างไรบ้างต่อการบรรลุเป้าหมาย

3) ผู้ตัดสินใจต้องมีความรู้ (knowledge) และมีความสามารถในทางจิตวิทยา (psychologically capable) ที่จะเลือกแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูง ดีที่สุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการมากที่สุด เนื่องจากในทางปฏิบัติไซมอน (Simon) มองว่าการตัดสินใจมิได้ดำเนินการไปอย่างมีเหตุมีผลสมบูรณ์แบบ เพราะ ผู้ตัดสินใจขาดความรู้ที่สมบูรณ์ เช่น ไม่รู้แน่นอนว่าการตัดสินใจแต่ละแนวทางจะก่อให้เกิดผลอะไรกันแน่ ซึ่งมนุษย์ทั่วไปไม่มีความสามารถที่จะคาดการณ์ได้ว่า การตัดสินใจแต่ละครั้งจะนำมาซึ่งความพอใจแค่ไหนในอนาคต ผู้ตัดสินใจไม่สามารถหยั่งรู้ถึงแนวปฏิบัติได้ทุกแนวทาง ดังนั้นในโลกความเป็นจริงผู้ตัดสินใจจึงไม่สามารถตัดสินใจอย่างมีเหตุผลที่สุด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะทำให้เขาได้ประโยชน์สูงสุด (maximize) ด้วยในทางปฏิบัติการตัดสินใจเพียงแค่ทำให้เขาพอใจ (satisfies) อยู่บ้างเท่านั้น เพราะเขาได้ตัดสินใจไปดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หัวใจทฤษฎีการบริหารจึงอยู่ตรงพฤติกรรมที่มีเหตุผลและไม่มีเหตุผลของมนุษย์นี่เอง

การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบาย การวางแผน และการปฏิบัติตามแผน ทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่ง Jacques Bugnicourt (1982: 58) ได้กล่าวไว้ว่า โดย

---

[31] ไพลิน ผ่องใส. (2536). เพิ่งอ้าง. หน้า 115.

[32] Herbert A. Simon. (1976). อ้างจาก พิทยา บวรวัฒนา. (2547). หน้า 112-113.

หลักการและโดยการปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น คือ สิ่งที่สวนทางกับการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและการลดบทบาทของประชาชนทั้งในเมืองและในชนบทให้เป็นเพียงผู้ถูกกำหนดในการพัฒนา

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนั้น ผู้ที่จะตัดสินใจ มีตัวแบบสำหรับการตัดสินใจพิจารณาโดยจาก ตัวแบบมีเหตุผล แบบค่อยเป็นค่อยไป แบบผสม และ แบบถังขยะ ดังนี้

1) แบบมีเหตุผล (Rational Model) เป็นการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานความมีเหตุมีผลโดยการตัดสินใจจะคำนึงถึงนโยบายหรือโครงการที่ทำให้สังคมได้รับประโยชน์สูงสุด การที่สังคมได้รับประโยชน์สูงสุดนโยบายหรือโครงการนั้นจะต้องมีผลตอบแทนมากกว่าค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป สามารถคิดได้ในเชิงวิทยาศาสตร์โดยใช้ผลตอบแทนที่ได้รับเป็นตัวตั้งลบด้วยค่าใช้จ่ายที่เสียไป แนวคิดนี้จะออกไป Ideal Typesเพราะถ้าเชื่อว่าสามารถที่จะล่วงรู้ถึงความพอใจ หรือความต้องการของสังคมได้ ซึ่งในความเป็นจริงวัดได้ยากมากถึงความต้องการตรงนั้น

2) แบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) เป็นรูปแบบการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลในอดีตเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ในการเลือกตัดสินใจที่จะทำหรือไม่ทำ หากเลือกกระทำก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเล็กน้อย หรือทำต่อเนื่องจากโครงการเดิม มีลักษณะสำคัญคือ 1) เป็นรูปแบบอนุรักษ์นิยม 2) เป็นความต่อเนื่องของนโยบายในอดีต ซึ่งการอนุรักษ์นิยมนั้น ผู้กำหนดนโยบายมักจะกำหนดนโยบายที่ไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ถ้าเปลี่ยนแปลงก็เปลี่ยนเล็กน้อย

3) แบบผสม (Mixed Scanning Model) เป็นการรวมเอาตัวแบบมีเหตุผล (Rational Model) และ แบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental model) ด้วย เพราะการตัดสินใจนั้นมีความเกี่ยวเนื่องกัน เนื่องจากคนเราจะมีการตัดสินใจที่ไม่เหมือนกัน เช่น ค่านิยมหรืออาจจะประโยชน์ที่ทุกคนได้รับแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสภาพหรือสภาวะที่ตัวเองเป็นอยู่

4) แบบถังขยะ (Garbage-Can Model) เป็นการเลือกตัดสินใจที่ตัดทิ้งไป ไม่นำมาพิจารณา เพราะอาจจะมองว่าไม่สำคัญ หรือไม่เป็นประโยชน์เลย

2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในบริบทของการกระจายอำนาจ

หัวใจสำคัญต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ คือ การที่ประชาชน ภาคประชาสังคม องค์กรอาสาสมัคร และภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปการสนับสนุนกิจกรรมและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอความเห็น การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นแผนการกระจายอำนาจฯ จึงได้กำหนดให้กำหนดแนวทางการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเข้ารับรู้ ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะ

เป็นการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการทำงานที่เร่งเร้าให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกๆ ด้าน นับตั้งแต่

- การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- การสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่น
- ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น

นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องแสวงหาภาคีร่วมงานในภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้มากขึ้น เพื่อที่จะก่อให้เกิดพลังของการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริงแต่จะสังเกตได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน พบว่ายังมีน้อยมาก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการประชาสัมพันธ์ การสร้างกลไกต่างๆ ที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีน้อย และส่วนใหญ่เป็นการปล่อยให้เกิดตามการมีส่วนร่วมโดยธรรมชาติ (ปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม) อันหมายความว่าหากผู้ใดสนใจ หรือคนใดสนใจก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวใจสำคัญคือ จะต้องสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ทุกเพศ ทุกวัย ทุกกลุ่ม ทุกสถานภาพ และสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างปลอดภัย[33]

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้รัฐสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมิได้มีความหมายแค่การใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้นแต่หมายรวมถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ในกิจกรรมต่างๆ ของ อปท. โดยประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับตั้งแต่ระดับร่วมรับรู้ร่วมคิดร่วมตัดสินใจร่วมรับผิดชอบ และร่วมตรวจสอบ ดังนั้น ถ้าหากประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ ของท้องถิ่นแล้ว จะทำให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท. รับทราบขั้นตอนการดำเนินงานของ อปท. จะมีผลให้การดำเนินการต่างๆ ของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีความเป็นธรรม ลดการทุจริต และความขัดแย้งในการทำงาน

---

[33] วุฒิสาร ตันไชย (2547). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. นนทบุรี : คลังวิชา จำกัด. หน้า 47.

- **วิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน**

1) การลงสมัครเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภา อปท.
2) การสนับสนุนคนดีมีความสามารถให้เข้าไปบริหารงานใน อปท.
3) การไปเลือกตั้งผู้บริหารหรือสมาชิกสภา อปท.
4) การเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
5) การเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ อปท. จัดเก็บเพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานภายในท้องถิ่น
6) การให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการดำเนินงาน/โครงการต่างๆ

- **การมีส่วนร่วมตรวจสอบการบริหารงานของ อปท.**

1) ติดตามตรวจสอบการบริหารงานของ อปท. ว่าดำเนินงาน ด้วยความโปร่งใสยุติธรรม ตรงตามความต้องการของประชาชนหรือไม่
2) ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ว่าถูกต้อง โปร่งใส และเกิดประโยชน์หรือไม่
3) เข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา อปท. เพื่อติดตามผลงานหรือพฤติกรรมของผู้บริหาร อปท.
4) ขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจาก อปท. หากเห็นว่าทำงานไม่โปร่งใส
5) การเข้าร่วมเป็นประชาคมของท้องถิ่นเพื่อแสดงความคิดเห็น ประกอบการพิจารณาแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น
6) ตรวจสอบแผนพัฒนาของ อปท. ว่าตรงกับปัญหาความเดือดร้อน และความต้องการของประชาชนหรือไม่
7) คัดค้านข้อบังคับ หรือมติ ของ อปท. ที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน
8) ถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภา อปท. ที่มีพฤติกรรมไม่สุจริต

- **ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีส่วนร่วม**

1) ได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น ทั้งในด้านคุณภาพ มาตรฐาน ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
2) มีบทบาทในการตัดสินใจในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และสามารถสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของ อปท. ได้อย่างเต็มที่
3) มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อปท. เช่น การเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน การมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนา อปท. การไปเลือกตั้งผู้บริหาร/สมาชิกสภาอปท. การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภา อปท. เป็นต้น

- **สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วม**

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ สรุปได้ดังนี้

1) สิทธิการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น รัฐต้องส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ
2) สิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภา อปท. ในการเลือกตั้งที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องที่ อปท. ได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภา อปท. จะต้องเป็นผู้พร้อมที่จะเสียสละให้แก่ท้องถิ่น และในส่วนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะต้องมีอิสระ และได้รับความเสมอภาคในการเลือกผู้แทนของตน
3) สิทธิของการมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น เนื่องจากข้อบังคับท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับราษฎรในท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ อปท. เป็นไปตามภารกิจหน้าที่ประชาชนหรือราษฎรในแต่ละ อปท. จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ ให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นของตน ซึ่งมีกฎหมายรองรับสิทธิและอำนาจของประชาชนใน อปท. ไว้
4) สิทธิในการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นใน อปท. โดยในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ประชาชนไม่ได้มีเพียงแต่สิทธิการเลือกตั้งผู้ที่จะมาเป็นผู้แทนของตนเท่านั้น ประชาชนยังต้องดูแลตรวจสอบสมาชิกสภาและผู้บริหาร อปท. ซึ่งอำนาจที่สำคัญในการกำกับและตรวจสอบดังกล่าว คือ อำนาจร่วมกันของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป
5) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ อปท. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้วางหลักทั่วไปไว้ว่า ประชาชนสามารถรับรู้รับทราบ และเข้าตรวจดูเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่นของทางราชการได้ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในหลักการดังกล่าวได้ใช้ครอบคลุมถึง อปท. ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นย่อมสามารถตรวจสอบ รับทราบข้อมูลข่าวสารของอปท. ได้
6) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา อปท. ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รูปแบบ อปท. จะมีผลที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ อปท. ให้สมตามเจตนารมณ์

ร่วมกันของประชาชนได้ ประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมด้วย หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. พ.ศ. 2548 ซึ่งได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น โดยให้มีผู้แทนประชาคมท้องถิ่น ที่ประชาคมท้องถิ่น คัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คนแต่ไม่เกิน 6 คน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

7) สิทธิการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543) มีข้อ ที่สนับสนุนการดำเนินการเศรษฐกิจในชุมชนภายใต้เขต อปท. โดยให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มทางอาชีพ และเสนอโครงการเพื่อขอยืมเงินทุนโดยผ่านคณะกรรมการพัฒนา อปท. พิจารณา
8) การใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกป้องสิทธิของตนเองโดยใช้อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจของ อปท. ว่าเป็นไปโดยชอบหรือไม่ ดังนั้น เมื่อประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็วดังที่ควรจะเป็นประชาชนย่อมมีสิทธิในการฟ้อง อปท. ต่อศาลปกครองได้ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
9) การใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อ อปท. ทำความเดือดร้อนแก่ประชาชน กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ นับเป็นมาตรการหนึ่งในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึง อปท. ต้องเคารพสิทธิของประชาชน มาตรการดังกล่าวจึงเป็นการส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของ อปท. โดยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน
10) การใช้สิทธิฟ้องร้อง อปท. ให้รับผิดในทางแพ่งและทางอาญา ในฐานะที่ อปท.มีสภาพเป็นนิติบุคคล จึงมีสภาพความรับผิดทั้งในทางแพ่งและทางอาญาได้เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ใน อปท. ดังนั้น ทั้ง อปท. และพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน และเมื่อมีความเสียหายหรือการกระทำความผิดเกิดขึ้น ประชาชนย่อมจะเรียกร้องและปกป้องสิทธิของตนได้ โดยการฟ้องร้องต่อศาล
11) การใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หาก อปท. กระทำการใดๆ อันเป็น การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่

ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ประชาชนใน อปท. นั้นย่อมร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้

12) การเข้าร่วมในการซื้อและการจ้างของ อปท. ในหลักการกระจายอำนาจการทำงานของ อปท. ต้องเป็นไปโดยโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น ในการซื้อและการจ้างของ อปท. ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจึงควรมีส่วนร่วมในการตรวจสอบตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ อปท. ที่กำหนดให้การดำเนินการซื้อหรือการจ้างแต่ละครั้ง ให้ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้แล้วแต่กรณี

13) สิทธิในการตรวจสอบงบประมาณของ อปท. นอกจากการมีส่วนร่วมในการซื้อและการจ้าง ประชาชนย่อมต้องได้รับสิทธิในการตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ในแผนงาน สำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายที่แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน ดังนั้น เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ อปท. จะต้องประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด ทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการหรือสำนักงาน อปท. เพื่อให้ประชาชนทราบ

2) รัฐธรรมนูญฯ กับสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับการมีส่วนร่วมผังเมือง ดังต่อไปนี้

1) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามมาตรา 45

“มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน...”

2) สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในครอบครองของราชการ ตามมาตรา 56

“มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน

ท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

3) สิทธิในการร้องทุกข์ ตามมาตรา 59

"มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว"

4) เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามมาตรา 63

"มาตรา 63 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก"

5) เสรีภาพในการรวมกลุ่ม ตามมาตรา 64

"มาตรา 64 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบเสรีภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสองจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ"

6) สิทธิชุมชน ตามมาตรา 66

"มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน"

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

FAO และ LEE อ้างโดย นำชัยและสุนิสา (ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมโครงการพัฒนาต่างๆ นั้นมีอิทธิพลหรือปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปัจจัยทางด้านวิชาการ สังคม สภาพแวดล้อม องค์กรด้านกลุ่มต่างๆ การเมืองการปกครองและลักษณะส่วนบุคคลของประชาชนเอง นอกจากนั้นฉลาดชายยังได้กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วม พอสรุปได้ดังนี้

1. การที่เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง โดยปกติต้องมีการกระจายอำนาจเสียใหม่ (Redistribution of power) กล่าวคือ อำนาจสู่ศูนย์กลางลักษณะการปกครองแบบเผด็จการย่อมไม่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

2. ยุทธวิธีในการพัฒนาแบบเก่าๆ จะต้องเปลี่ยนแปลงเพราะถ้าไม่เปลี่ยนการมีส่วนร่วมที่แท้จริงก็จะไม่เกิด และในอีกด้านหนึ่งยุทธวิธีที่ถูกต้องในการพัฒนาจะต้องได้มาจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกลยุทธ์หรือวิธีการพัฒนา

3. การปฏิบัติหน้าที่ของกลไกต่างๆ ที่จะยังผลให้เกิดการมีส่วนร่วมจะเป็นไปได้ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ หรือสภาพแวดล้อมต่างๆ ทางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม ที่กลไกเหล่านั้นถือกำเนิดขึ้น (กลไกเหล่านี้ได้แก่ ขบวนการหรือกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมืองต่างๆ สหภาพแรงงาน สหกรณ์ กลุ่มหนุ่มสาว สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล) ถ้าสภาพเหล่านี้ไม่เอื้ออำนวยกลไกต่างๆ ก็จะมีแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น ไม่อาจทำหน้าที่ที่มีการส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงได้

4. ยิ่งอัตราของประชากรที่อยู่ในภาวะยากจนมีสูงมากเท่าไรก็ยิ่งจะหายุทธวิธีของการพัฒนาที่จำเป็นต่อการสร้างการมีส่วนร่วมที่แท้จริงมีความยากลำบากมากขึ้น นอกจากนั้นจะยิ่งเป็นการยากลำบากมากขึ้น ยิ่งสำหรับผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มากจากภายนอกไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะเป็นตัวแทนของรัฐหรือไม่ก็ตาม ในการที่จะทำหน้าที่หรือสวมบทบาทผู้ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

5. รูปแบบต่างๆ ของการมีส่วนร่วมยิ่งกลุ่มคนที่เสียเปรียบ เช่น กรรมกร ชาวนา ถูกตัดห่างออกจากปัจจัยการผลิตมากยิ่งขึ้นเท่าใด พวกเขายิ่งจะห่างไกลจากรูปแบบการมีส่วนร่วมเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมที่แท้จริงออกไปมากเท่านั้น สรุปคือถ้าพวกเขาไม่มีปัจจัยการผลิตอยู่บ้างเลย การรวมตัวของพวกเขาเพื่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนายิ่งจะเป็นไปได้น้อยเท่านั้นเอง

เจมส์ แอล เครย์ตัน (แปลโดยศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ:2551) ได้ศึกษาการควบคุมน้ำบริเวณรัฐอริโซนาตอนกลาง ซึ่งการศึกษานี้เป็นการศึกษาขนาดใหญ่และมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมากมายที่ดำเนินการไปตลอด 3 ปี โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเดียวก็สิ้นค่าใช้จ่ายประมาณหนึ่งล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ณ ปี 2523 เป็นเงินงบประมาณ มีสิบกว่าล้านคน

โครงการนี้ถือว่าเป็นโครงการที่ใหญ่ที่สุดของโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เคยมีมา และเป็นพื้นที่ใหญ่มากทางภูมิศาสตร์

การศึกษานี้มีความโปร่งใสและให้เห็นการติดตามได้อย่างมาก เป็นโครงการที่มีการแบ่งแยกขั้วมากที่เดียวในชุมชน นักธุรกิจในเมืองและเกษตรกรสนับสนุนการสร้างเขื่อนออริเมย์(orme Dam)อย่างมาก ส่วนนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและชนเผ่าอินเดียแดงที่ป้อมแมคคาวเวล (Fort Mcdawall Indiana) (ซึ่งเป็นพื้นที่สงวนสำหรับอินเดียนแดงจะถูกน้ำท่วมถ้ามีการสร้างเขื่อน) ก็จะคัดค้าน เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการวางแผนหลายปี ข้อพิจารณาที่สำคัญอย่างหนึ่งในการออกแบบก็คือต้องสร้างหลักประกันว่ากิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้บูรณาการไว้ในกระบวนการวางแผน เป้าหมายก็คือ เราต้องแน่ใจว่าเมื่อเราบรรลุถึงจุดของการตัดสินใจเราไม่เพียงแต่ต้องการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของข้อมูลด้านวิศวกรรม แต่ต้องได้ทัศนคติที่แท้จริงของชุมชนด้วย

ผลลัพธ์กรณีศึกษา

เนื่องจากผู้ว่าการรัฐได้ตกลงที่จะรับความผูกพันในการรับเอาข้อเสนอที่คณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้ว่าการรัฐได้เลือก ดังนั้นการประชุมครั้งสุดท้ายของคณะกรรมการจึงสำคัญยิ่งในการบรรลุการตัดสินใจระหว่างการประชุม คณะกรรมการได้ลงมติด้วยเสียง 23 ต่อหนึ่ง ที่จะยอมรับให้เกิดเขื่อน 2 เขื่อนบนแม่น้ำเวอร์เดย์ และแม่น้ำอาควา เฟรีย คนที่ไม่เห็นด้วยก็ยังคงเป็นนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ที่ยังคงไม่พอใจกับการสร้างเขื่อนที่มีผลกระทบต่อแม่น้ำเวอร์เดย์

องค์กรทั้งสองและผู้ว่าการยอมรับทางออกของการสร้างสองเขื่อน อย่างไรก็ดีต่อมามีการฟ้องร้องโดยกลุ่มสิ่งแวดล้อมที่คัดค้านเฉพาะเขื่อนที่แม่น้ำอาควาเฟรีย เขื่อนนี้ได้เป็นที่รู้จักกันในนามเขื่อนแวดเดลใหม่ (New Waddell) ซึ่งได้รับการก่อสร้างและเปิดดำเนินการใช้แล้ว คงจะเป็นเขื่อนสุดท้ายที่มีการสร้างเขื่อนในสหรัฐอเมริกาสำหรับคนรุ่นนี้

ภายหลังได้มีนักศึกษาปริญญาเอก ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์โครงการมีส่วนร่วมของสำนักงานเวนคืนสี่โครงการ รวมทั้งโครงการ CAWES ที่ได้กล่าวมาเป็นหนึ่งในโครงการนี้ สาธารณชนได้ให้ค่าคะแนนกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการ CAWES ว่าเป็นเพียงหนึ่งจากสี่โครงการที่เขารู้สึกว่าการมีส่วนร่วมของเขานั้นทำให้เกิดความรู้สึกที่แตกต่าง และมักจะได้รับคำยกย่องว่าควรเป็นแบบอย่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่องค์กรของรัฐควรจะดำเนินการเช่นนี้

กรรณิการ ชมดี (2524) ทำการวิจัยในเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี อำเภอวารินชำราบ พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมมีหลายแบบ เช่น แบบเข้าร่วมประชุม ร่วมออกแรง ร่วมออกเงิน ร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ ร่วมเป็นคณะกรรมการ ร่วมเป็นผู้นำ ร่วมเป็นผู้ชักชวนและร่วมเป็นผู้ริเริ่ม สำหรับปัจจัยที่จูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม พบว่า ความต้องการที่จะได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ความต้องการมี

รายได้เพิ่มมากขึ้น ต้องการมีเกียรติ ต้องการมีอาชีพใหม่ ต้องการมีสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนสมาชิก ต้องการได้รับความช่วยเหลือในการจำหน่ายผลผลิต ต้องการได้รับการชักชวนจากเพื่อนสมาชิก ต้องการเงินทุน ส่วนผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในการประกอบอาชีพ ได้แก่ การใช้ผลผลิตพันธุ์ดีเพาะปลูก การใช้ปุ๋ยคอกแทนปุ๋ยเคมี การใช้ยาปราบศัตรูพืช การได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพ และทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น

คะนึงนิจ และคณะ (2545) ได้ศึกษาการจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนโดยเทคนิคการสัมภาษณ์ทางลึกและการประชุมกลุ่มย่อย : โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานเบตง อ.เบตง จ.ยะลา โครงการก่อสร้างสนามบินเกิดจากความจำเป็นว่าอำเภอเบตงอยู่ชายแดนมาเลเซีย การมีสนามบินช่วยลดระยะเวลาเดินทาง ซึ่งจะช่วยนำความเจริญมากสู่พื้นที่รวมทั้งการท่องเที่ยว ทั้งนี้การก่อสร้างต้องการพื้นที่ในการก่อสร้าง ซึ่งพื้นที่ที่จะดำเนินการมีชุมชนตั้งอยู่

รูปแบบการมีส่วนร่วมในโครงการนี้ประกอบด้วย 2 เทคนิคคือ การประชุมกลุ่มย่อยและการสัมภาษณ์รายบุคคล

- การประชุมกลุ่มย่อยนั้นดำเนินการโดยแบ่งประชาชนเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) การประชุมกลุ่มผู้นำของอำเภอเบตง และ2) การประชุมกลุ่มประชาชนในพื้นที่
- การสัมภาษณ์รายบุคคล ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เจ้าของที่ดินสำหรับเป็นพื้นที่สนามบินและพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่และการสัมภาษณ์ประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมกลุ่มเพื่อทราบความคิดเห็นถึงความเป็นไปได้ในการอพยพเพื่อดำเนินโครงการ

ผลการมีส่วนร่วมในโครงการนี้คือประชาชนสนับสนุนโครงการ เจ้าของที่ยินดีขายที่และประชาชนยินดีอพยพโดยได้ค่าชดเชย รวมทั้งหน่วยงานราชการเตรียมการรองรับอย่างดี หากแต่โครงการมีปัญหาในด้านเทคนิค เช่น พื้นที่ Runway สั้นไปจึงไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการต่อไป

นอกจากนั้นยังได้ศึกษาการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงสายสำรองสู่ภาคใต้จากอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรีถึงอำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โครงการนี้เป็นโครงการของกรมทางหลวงที่ต้องการเตรียมให้มีเส้นทางสู่ภาคใต้อีกเส้นหนึ่งนอกเหนือจากสายเพชรเกษม สำหรับแก้ไขปัญหาการจราจรหรือมีอุบัติเหตุ

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการนี้ผสมผสานหลากหลายเทคนิค

- ขั้นแรกก่อนดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมอื่นๆ มีการส่งเอกสารข้อมูลให้ผู้นำระดับจังหวัดและระดับอำเภอทราบล่วงหน้า และนัดหมายสัมภาษณ์เพื่อให้ข้อมูลชี้แจงรายละเอียดโครงการและปรึกษาหารือถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม และข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

- มีการจัดเวทีสาธารณะระดับชุมชนเพื่อทราบถึงจำนวนผู้ได้รับหรืออาจได้ผลกระทบ รวมทั้งมีการชี้แจงผลการศึกษาด้านวิศวกรรม ด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้มีการซักถามและแสดงความคิดเห็นลงในกระดาษที่เตรียมไว้ให้

- ในการจัดเวทีสาธารณะนี้มีการลงทะเบียน แจกเอกสาร และมีการจัดนิทรรศการเคลื่อนที่ประกอบด้วย

- นอกจากนั้นยังเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านแบบสอบถาม

ผลการมีส่วนร่วม ที่ประชุมให้ความสนใจกับปัญหาโอกาสการปิดกั้นทางน้ำ ผู้นำชุมชนยินดีมีส่วนร่วมในการกำหนดหรือให้ข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการชดเชยที่ดินให้เน้นความเป็นธรรมให้มากที่สุด

การศึกษาโครงการทางหลวงแนวใหม่ สายแยกบ้านคูหา อำเภอควนเนียง-ปากรอ บรรจบทางหลวงหมายเลข 408 ของกรมทางหลวง เนื่องจากโครงการนี้ในเบื้องต้นกำหนดแนวถนนไว้ 3 ทางเลือก การมีส่วนร่วมเป็นการประเมินความเหมาะสมของแต่ละแนวในการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม

รูปแบบการมีส่วนร่วมในโครงการนี้มีหลายขั้นตอนและใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบผสมผสาน คือ

- ขั้นตอนการให้ข้อมูลข่าวสาร: เป็นการให้ข้อมูลประชากรกลุ่มต่างๆ โดยการส่งข้อมูลล่วงหน้า 1 – 2 สัปดาห์ รวมทั้งการติดประกาศในที่สาธารณะ ณ ที่ว่าการอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เพื่อให้ผู้สนใจรับทราบข้อมูล

- ขั้นตอนการคัดเลือกแนวเส้นถนน มีวิธีการให้ประชาชนร่วมในการคัดเลือก ดังนี้ 1) สัมภาษณ์รายบุคคลกับกลุ่มผู้นำระดับจังหวัด ระดับอำเภอและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอความคิดเห็นและขอให้เสนอทางเลือกที่คิดว่าเหมาะสมที่สุด และ 2) การประชุมกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถนนตัดผ่านทั้ง 3 เส้นทาง เพื่อให้มีการอภิปรายเปรียบเทียบและสรุปโดยลงมติอย่างเปิดเผย รวมทั้งให้กลุ่มนี้ตอบแบบสอบถาม และขอให้เลือกเส้นทางที่เหมาะสม

- ขั้นตอนการสรุปผลการเลือกเส้นทางที่เหมาะสม: เมื่อเลือกเส้นทางได้แล้วมีการจัดทำรายงานการศึกษาและแผนที่แสดงแนวทางไปล่วงหน้า เพื่อรับฟังความคิดเห็นด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการกำหนดมาตรการป้องกันโดย 1) สัมภาษณ์ผู้นำระดับจังหวัด ระดับอำเภอและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 2) ประชุมกลุ่มผู้นำชุมชน ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน และสมาชิก อบต.ที่ถนนผ่าน มีการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น

- ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสำรวจข้อมูล: ในขั้นนี้ได้ขอความร่วมมือจากผู้นำชุมชนในการรวบรวมรายชื่อผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ

- ขั้นตอนการจัดประชุมกลุ่มประชาชนที่ได้รับเลือกหรืออาจได้รับผลกระทบเพื่อระดมความคิดเห็นเพื่อพิจารณาดำเนินการให้โครงการมีความเหมาะสมและรอบคอบมากขึ้น
- ขั้นสุดท้ายเป็นการจัดเวทีสาธารณะระดับจังหวัด เพื่อนำเสนอผลการศึกษาทุกด้าน และรับฟังความคิดเห็น

จิรศักดิ์ สีใจเจริญ (2543) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน เพื่อศึกษาถึงบทบาทของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม รูปแบบ ระดับ และสาเหตุของการมีส่วนร่วม พบว่า โครงการหรือกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน รองลงมาเป็นโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ และมีส่วนร่วมน้อยที่สุด ได้แก่ โครงการหรือกิจกรรมประเภทอื่นๆ โดยจะเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะของการแสดงความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะมากที่สุด รองลงมาเป็นการได้รับประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรม

การเข้าไปมีส่วนร่วม จะเป็นไปโดยสมัครใจมากกว่าถูกผู้อื่นชักชวน ส่วนรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้น จะเข้าร่วมโดยผ่านตัวแทนคือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล รองลงมาเป็นการมีส่วนร่วมในฐานะสมาชิกกลุ่มต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน ทั้งนี้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการที่องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง

สาเหตุของการเข้าไปมีส่วนร่วม ได้แก่ การที่จะมีโอกาสร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็ง และจะทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพ อีกทั้งจะเป็นวิธีหนึ่งในการควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับสาเหตุของการไม่เข้าไปมีส่วนร่วมนั้น เพราะมีตัวแทนอยู่แล้ว นอกจากนี้คือไม่เข้าใจขั้นตอนการดำเนินงาน รวมถึงปัจจัยด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีน้อย ไม่เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ฉลาดชัย รมิตานนท์ (2525) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ซึ่งสรุปได้ว่าอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น คือฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในชนบท ยิ่งมีฐานะยากจนมากและขาดปัจจัยในการผลิต คือ ที่ดิน และทุน การรวมตัวเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนายิ่งเป็นไปได้ยาก เพราะต้องดิ้นรนขวนขวายหาเลี้ยงชีพ ดังนั้น จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเสียใหม่

ฉอ้าน วุฑฒิกรรมรักษา (2526) ได้ศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสร้างงานในชนบท พบว่า สถานภาพทางเศรษฐกิจไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเข้าร่วมของประชาชน แต่มีผลต่อปริมาณการเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าเข้ามามีส่วนร่วมทุกครั้งมากกว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า และในขั้นการ

ดำเนินการนั้นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าเข้ามามีส่วนร่วมออกแรง ออกเงิน/วัสดุ และร่วมเป็นกรรมการในปริมาณมากกว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า สถานภาพทางสังคมและความแตกต่างกันในเรื่องเพศเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าร่วมของประชาชน สำหรับปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเข้าร่วมมากที่สุด ได้แก่ ความต้องการความสะดวกสบายในการคมนาคมขนส่ง รองลงมาคือต้องการพัฒนาหมู่บ้าน และมีงานทำ สำหรับสาเหตุที่ประชาชนไม่เข้ามาร่วมเพราะมีงานทำ ทำให้ไม่มีเวลาว่างและมีธุรกิจในครอบครัว

ชุลีพร วิมุกตานนท์ (2532) กลุ่มท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท : กรณีศึกษา บ้านห้วยเม็ง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย, วิทยานิพนธ์ศิลปะศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชามานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยศิลปากร 2532 ซึ่งผลจากการศึกษาสรุปได้ว่า

1. ระบบราชการเป็นกลไกใหญ่ในการพัฒนา ความสำเร็จของกลยุทธการพัฒนาจึงเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงต้องอาศัยระบบราชการและวัฒนธรรมภายในระบบราชการที่เอื้ออำนวยนอกเหนือนโยบาย กลวิธี และระบบการดำเนินงานแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนยิ่งขึ้นอยู่กับตัวประชาชนหรือชุมชนของเขาด้วย
2. บทบาทจากหน่วยงานพัฒนาภายนอก ควรสนับสนุนกลุ่มท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วให้มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยให้คงความเป็นเอกภาพของกลุ่มไว้คือ ให้สามารถพึ่งตนเองและทำงานได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งแนวความคิดและการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่แท้จริงของกลุ่ม เพื่อนำไปสู่การพึ่งพาตนเองในที่สุด

นพกาญจน์ เมตตานนท์ (2541) ศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาชุมชน กรณีศึกษาชุมชนแออัดเขตยานนาวา ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาชุมชน ได้แก่ อาชีพ สภาพการถือครองที่พักอาศัย บทบาทของคณะกรรมการชุมชนในการชักชวนประชาชนเข้าร่วมกิจกรรม และบทบาทของคณะกรรมการชุมชนต่อการเข้าร่วมกิจกรรมประชาชน

นภา ชมไพบูลย์ (2529) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทของเกษตรกร พบว่าด้านรูปแบบการมีส่วนร่วมนั้นสมาชิกมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์มากกว่าขั้นตัดสินใจ มีสมาชิกส่วนน้อยที่มีส่วนแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ ผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่จะเป็นประธานกลุ่ม ลักษณะการมีส่วนร่วมเป็นไปในรูปแบบของตัวแทนกลุ่มจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ช่องทางการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มยังมีข้อจำกัดอยู่คือ ปัจจัยทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การเมืองและประวัติศาสตร์ การที่กลุ่มดำรงอยู่ได้เกิดจากปัจจัยภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ความสัมพันธ์กับกลุ่มเกษตรกรอื่นๆ การสนับสนุนขององค์กรเอกชนและสถาบันการศึกษาที่กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

นันท์ชพร การสมดี (2554) ทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเมืองเล็น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ในด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในพื้นที่อยู่ในระดับน้อย โดยเฉพาะความคิดเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนไม่ได้รับบรรจุในโครงการหรือกิจกรรมของเทศบาล ประชาชนไม่มีโอกาสร่วมตัดสินใจแสดงความคิดเห็นหรือร่วมเป็นคณะกรรมการในการตัดสินใจในการวางแผนจัดทำโครงการต่างๆ สำหรับด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการจะมีระดับการมีส่วนร่วม 2 ระดับคือในเรื่องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เทศบาลฯ จัดทำขึ้นอยู่ในระดับน้อย ซึ่งได้แก่ การเข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจรับงานจ้าง การมีส่วนร่วมตัดสินใจเลือกโครงการและการเข้าร่วมเป็นกรรมการในโครงการหรือกิจกรรมของเทศบาลฯ ส่วนการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์แรงงาน หรือพัฒนาท้องถิ่นประชาชนจะให้การสนับสนุนร่วมดำเนินการ เช่น ร่วมสร้างสะพาน สร้างถนน เป็นต้น

ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้รับจากเทศบาลฯ จะมีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ 2 ระดับ ได้แก่ การสนุบสนุนอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการพัฒนาการประกอบอาชีพ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การพัฒนาด้านการกำจัดขยะ มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากเพราะได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลฯ เป็นอย่างดี ส่วนการพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา การแก้ไขปัญหาความยากจน การสนับสนุนสำหรับผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ติดเชื้อ อยู่ระดับน้อย เนื่องด้วยเทศบาลฯ เร่งพัฒนาทางด้านวัตถุมากเกินไปจึงเป็นผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลยังมีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลต่ำอยู่มาก และทางด้านชีวิตทางด้านสาธารณสุขก็อยู่ในระดับน้อย สำหรับด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลนั้น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สิน การบริหารการคลัง และการบริหารงบประมาณของเทศบาลฯ อยู่ในระดับน้อย เนื่องด้วยเทศบาลฯ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลของโครงการต่างๆ ตามนโยบายของเทศบาลตำบลเมืองเล็นเท่าที่ควร โดยเฉพาะทางด้านการเงินและงบประมาณต่างๆ

พิมพ์วัลย์และคณะ อ้างโดย ทวีทอง (2537) ได้ศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในกองทุนยาและเวชภัณฑ์ประจำหมู่บ้าน โดยสรุปได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการริเริ่ม เป็นการเรียนรู้การประเมินและสรุปถึงสภาพปัญหาสุขภาพที่ชุมชนประสบอยู่จัดลำดับความสำคัญของปัญหาและการสำรวจศักยภาพความพร้อมตลอดจนถึงการค้นหาปัญหาและเลือกใช้วิธีการและเครื่องมือที่เหมาะสมเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ค้นพบตามลำดับก่อนหลัง
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการบริหารกองทุน กระบวนการได้มาซึ่งตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการและกระบวนการในการกำหนดราคาหุ้น

3. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินกิจกรรมเป็นไปในรูปของการเสียสละแรงงาน เงิน ทอง หรือรับผิดชอบกิจกรรมทั้งหมดของการบริหารการจัดการกองทุน
4. การมีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุมและประเมินผลถือเป็นบทบาทชั้นสูงในกระบวนการของการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ โครงการพัฒนาที่เกี่ยวเนื่องกับชีวิตชุมชน

วรางคณา วัฒโย (2540) ได้ศึกษาถึงแนวทางการทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนรวมของประชาชน โดยใช้กรณีศึกษาคือ สุขาภิบาลเจ้าเจ็ด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน ผลการศึกษาพบว่าประชาชนเป็นผู้สามารถระบุปัญหาของชุมชน สามารถให้ข้อมูลและคำปรึกษาได้ และไม่ปฏิเสธการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามประชาชนยังขาดความรู้และความตระหนักถึงบทบาท หน้าที่ของตนเองในการพัฒนาชุมชน พบว่ามีข้อดีคือทำให้มองปัญหาได้รอบด้านและตรงประเด็น แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อเสียคือใช้เวลา งบประมาณ และบุคลากรจำนวนมากขึ้น

สุริยา ยี่ขุน (2534) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในระบบป่าชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลศรีสะกอ อำเภอจักราช จังหวัดนครราชสีมา พบว่าความแตกต่างในด้านความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในระบบป่าชุมชน ก่อให้เกิดความแตกต่างในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในระบบป่าชุมชนอย่างมีนัยสำคัญ โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ความเข้าใจในระดับที่สูงกว่า จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดป่าชุมชนมากกว่ากลุ่มที่มีความรู้ความเข้าใจในระดับต่ำ

ความแตกต่างในด้านความถี่ของการได้รับข่าวสาร ก่อให้เกิดความแตกต่างกันในเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในระบบป่าชุมชนอย่างมีนัยสำคัญ โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีความถี่ในการได้รับข่าวสารในด้านนี้มากกว่า จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในระบบป่าชุมชนมากกว่ากลุ่มที่มีความถี่ของการได้รับข่าวสารน้อย และพบว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีความคิดเห็นที่ดีต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในระบบป่าชุมชน เป็นกลุ่มที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าวมากกว่ากลุ่มที่มีความคิดเห็นที่ไม่ดี

นอกจากนี้ จากการศึกษาของสุริยา ยังพบอีกว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวในภาพรวม เรียงลำดับจากมากที่สุดลงมา ได้แก่

1. ความถี่ของการได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ในระบบป่าชุมชน
2. การเป็นสมาชิกกลุ่มในชุมชน
3. การรู้จักสนิทสนมและคุ้นเคยกับพระสงฆ์
4. การสนใจในนโยบายด้านป่าไม้ของรัฐ
5. การเชื่อฟังและศรัทธาในพระสงฆ์

6. จำนวนที่ดินทำกิน
7. ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน
8. ประเภทของการถือครอง

อุษณีย์ ศิริสุนทรไพบูลย์ (2536) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ศึกษาเฉพาะโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริบทของโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ และความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ ผลการศึกษาพบว่าบริบทของโครงการในส่วนที่ต้องใช้เทคนิควิชาการซับซ้อน และการที่ขั้นตอนส่วนใหญ่เป็นขั้นตอนในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการ เป็นบริบทที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนบริบทของโครงการในส่วนที่เป็นการพิจารณาคุณค่า โครงการมีความยืดหยุ่นและยังเป็นเรื่องโต้แย้งกันระหว่างประโยชน์และโทษ ซึ่งเป็นส่วนที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และผลการศึกษาการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการเขื่อนปากมูล เขื่อนแก่งเสือเต้น และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ พบว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการมีค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีส่วนร่วมในลักษณะได้รับผลกระทบจากโครงการ ปัญหาการมีส่วนร่วมที่พบได้แก่ ปัญหาเรื่องข้อมูลข่าวสาร ปัญหาในการจัดการประชาพิจารณ์ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่โครงการและหน่วยงานราชการ ปัญหาจากตัวชาวบ้านและปัญหาอื่นๆ

2.6.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง

สุรีย์ บุญญานุพงศ์ (2532) ได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคการดำเนินการตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงความรู้ ทัศนะของประชาชนผู้อยู่อาศัยในเขตผังเมืองรวม และทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ทั้งในส่วนที่เกิดจากประชาชน และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมน้อย ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางผังเมือง และการบังคับใช้ผังเมืองรวมน้อย จึงยังไม่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการบังคับใช้ผังเมืองรวม สิ่งที่ตามมาก็คือผู้เสียผลประโยชน์จากการบังคับใช้ผังเมืองรวมมักไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน ทั้งนี้เพราะบทลงโทษตามกฎหมายผังเมืองไม่รุนแรง เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการฝ่าฝืนข้อกำหนดผังเมืองรวม

พิชัย อุทัยเชษฐ์ (2535) ได้ศึกษาความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองรวม กรณีศึกษาประชาชนในเขตผังเมืองรวมสงขลา ผลการศึกษาพบว่า

1. ประชาชนมีระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมโดยรวม ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ และเมื่อแยกพิจารณาในแต่ละมิติของความรู้ความเข้าใจพบว่า
    1) ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมด้านกฎหมายในระดับต่ำ
    2) ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ
    3) ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนค่อนข้างสูง
2. ในด้านทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองรวมด้านวัตถุประสงค์ ด้านเนื้อหาสาระ และด้านการนำผังไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีต่อผังเมืองรวม
3. ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวม พบว่า การศึกษา อายุ ผลกระทบจากผังเมืองรวมและการรับข่าวสาร เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวม จากมากถึงน้อยตามลำดับ
4. ผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อทัศนคติเกี่ยวกับผังเมืองรวม พบว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองรวม และการรับรู้ข่าวสารเป็นปัจจัยรองลงมา

กรวิภา วิลาชัย (2544) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง : กรณีศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาและวิเคราะห์ 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายผังเมืองและกฎหมายอื่น 3) กระบวนการวางและจัดทำผังเมือง ผ่านช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและขั้นตอนการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และ 4) เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ศึกษาโดยวิธีการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในสามพื้นที่ ได้แก่ 1) การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองอุดรธานี (ปรับปรุงครั้งที่ 2) 2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 262 (พ.ศ. 2539) ผังเมืองรวมเมืองสุรินทร์ ออกไปอีกห้าปี และ 3) การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 296 (พ.ศ. 2539) ผังเมืองรวมเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ออกไปอีกห้าปี จากการศึกษาปรากฏว่า ฝ่ายภาคประชาชนนั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองค่อนข้างน้อย ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการผังเมือง ประชาชนยังคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ สำหรับด้านฝ่ายภาครัฐ ปรากฏว่าในการประชุมรับฟังความคิดเห็น

ของประชาชน เจ้าหน้าที่ชี้แจงโดยใช้ศัพท์ทางวิชาการหรือใช้ถ้อยคำที่ยากต่อการเข้าใจของประชาชน การประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมยังไม่ทั่วถึง การจัดการประชุมเป็นแต่เพียงการดำเนินการให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด มิได้ใช้ช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้เพื่อระดมความคิดเห็นของประชาชนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวางและจัดทำผังเมือง หรือใช้เป็นช่องทางในการสื่อสารระหว่างฝ่ายผู้วางผังกับประชาชนอย่างเต็มประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง 1) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าจะต้องจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในขั้นตอนใดของกระบวนการวางผังเมือง และกำหนดให้ต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่าได้มีการนำความคิดเห็นของประชาชนไปใช้ในการวางผังเมืองหรือไม่อย่างไร 2) ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ ควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เจ้าหน้าที่ควรให้ความสำคัญต่อการนำการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ ในการวางและจัดทำผังเมือง มีการประสานงานกันทั้งหน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพต่อการผังเมืองและกิจการสาธารณะอื่นต่อไป

ณัฐธยาน์ จองคำ (2556) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ การศึกษาใช้วิธีการตอบแบบสอบถามจากประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจอมทอง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 361 ตัวอย่าง เกี่ยวกับความคิดเห็นต่อระดับในการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางผังเมืองเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1) ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการวางผังเมืองชุมชน

การรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากเอกสารประชาสัมพันธ์ ส่งผลให้ประชาชนยังขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการวางผังเมืองชุมชน ยังเห็นว่าการวางผังเมืองของชุมชนเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ เพราะเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องปฏิบัติและควบคุมดูแลประชาชนซึ่งเป็นเพียงผู้ที่ได้รับการอำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือเป็นบางครั้ง

2) ระดับการมีส่วนร่วม

ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมค่อนข้างน้อยหรือนานๆ ครั้งในแทบทุกด้าน ทั้งการร่วมคิดและแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อการวางผังเมืองเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการวางผังเมืองชุมชนของประชาชนเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชน การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ของประชาชนต่อการวางผังเมืองเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการติดตามผลการวางผังเมืองเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนจอมทอง

3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชน

จากผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก

3.1 ปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคลได้แก่ความรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการวางผังเมืองเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ คือการเป็นสมาชิกกลุ่ม ปัจจัยด้านการสื่อสาร คือการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชนแขนงต่างๆ และสื่อบุคคลโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้นำองค์กร ผู้นำชุมชน ปัจจัยด้านการเมืองและแนวนโยบายและแผน คือการเปลี่ยนแปลงผู้นำ องค์กรท้องถิ่นหรือผู้นำชุมชน

3.2 ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยด้านสังคมการเมือง คือความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประเทศ เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับแนวนโยบายขององค์กรท้องถิ่น และปัจจัยด้านการวางผังเมืองจากส่วนกลางและกฎหมายผังเมือง คือ การดำเนินการวางผังเมืองชุมชนที่ต้องปฏิบัติเป็นไปตามผังที่ส่วนกลางได้กำหนด ตลอดจนกฎหมายผังเมืองที่กำหนดไว้ บางข้ออาจดำเนินการไม่ได้ตามที่กำหนด เนื่องจากไปสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การไปสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของชุมชน ประชาชนจึงไม่เห็นด้วยและไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังในขั้นตอนของการวางผังเมือง ปล่อยให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม

ส่วนใหญ่เป็นปัญหาและอุปสรรคในระดับปานกลาง อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงผู้นำองค์กรท้องถิ่นหรือผู้นำชุมชน จึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบาย วิสัยทัศน์ และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางผังเมืองมุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจ หรือโครงสร้างทางสังคมมากกว่าการรักษาสิ่งแวดล้อมของชุมชน ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง แนวนโยบายของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับสภาพชุมชน ส่งผลให้การวางผังเมืองไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

5) แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม

ควรมีการส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในพื้นที่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยควรมีการให้ความรู้และเสริมสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการวางผังเมืองชุมชนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่รับผิดชอบและมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการวางผังเมืองชุมชน ควรมีการรณรงค์ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ให้แก่ชุมชนได้รับรู้ถึงข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับการวางผังเมืองในช่องทางต่างๆ ให้มากขึ้น ควรมีการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชน ในการหาแนวทางและ

ดำเนินการวางผังเมืองเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชน และในการวางผังเมืองควรคำนึงสภาพสังคมและวัฒนธรรมชุมชนเป็นหลัก เพื่อให้การวางผังเมืองมีความสอดคล้องกับสภาพชุมชน

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โครงการวิจัยจะได้ไปวิเคราะห์ร่วมกับการกำหนดปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมต่อไป

บทที่ 3
ปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วม ในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่

การวางและจัดทำผังเมืองเป็นการดำเนินการเช่นเดียวกับการวางแผนแต่เป็นการวางแผนกายภาพ โดยนำเอาแนวความคิด ขั้นตอนและกระบวนการวางแผนมาใช้ ทั้งนี้การวางและจัดทำผังเมืองเป็นการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต เพื่อแก้ปัญหา และกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ ให้การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความเหมาะสมและสมดุลย์ ตอบสนองต่อศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของมนุษย์ อาทิ ที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพ การบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น การผังเมืองที่ดี ต้องประกอบด้วย 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 แผนและนโยบายที่มีมิติมุมมองทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมตลอดจนข้อจำกัดทางธรรมชาติของเมืองนั้นๆ เมื่อกลั่นกรองมุมมองด้านต่างๆ แล้วจึงกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ของเมืองว่าควรจะเป็นอย่างไร วิสัยทัศน์นี้เองที่จะทำให้สามารถกำหนดบทบาทของเมืองหนึ่งๆ ได้เป็นอย่างดี เพื่อการพัฒนาเมือง นำไปสู่สภาวะที่พึงปรารถนาของชาวเมือง ระดับการวางแผนจะต้องกำหนดทิศทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าจะตั้งอยู่บนเศรษฐกิจภาคใดบ้าง จะก่อให้เกิดการจ้างงานเท่าใด อย่างไร แรงงานจะมาจากที่ไหนและเมืองนี้จะมีบทบาทเป็นเมืองประเภทไหน เช่นเมืองท่องเที่ยว เมืองตากอากาศ เมืองศูนย์กลางวัฒนธรรม เมืองประวัติศาสตร์ เมืองศูนย์กลางอุตสาหกรรม เมืองศูนย์กลางการค้า เมืองท่าเรือขนถ่ายสินค้า เมืองศูนย์กลางการผลิตและแปรรูปพืชผลทางการเกษตร เมืองศูนย์กลางการเงินการธนาคาร ฯลฯ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาขีดจำกัดของธรรมชาติและทรัพยากรที่จะสามารถรองรับ การดำรงชีวิตของชาวเมือง และความสามารถในการรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองนั้นๆ แผนและนโยบายที่ดีสามารถนำไปสู่การกำหนด “ผังกายภาพ” ที่ดีเป็นรูปธรรมได้

ส่วนที่ 2 เนื้อหาของแผนผังและข้อกำหนดต้องมีการพิจารณากันอย่างรอบคอบและมีช่องโหว่ที่จะหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์น้อยที่สุด เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ผังกายภาพที่จะสะท้อนและตอบสนองความต้องการของชาวเมืองตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนผังและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้

ส่วนที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชน มิใช่การมารับรู้โครงการที่หน่วยงานวางแผนจัดทำขึ้นแล้ว แต่เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ตั้งแต่นำเสนอปัญหาที่ประชาชนประสบอยู่ ตลอดจนการร่วมหาทางออก ข้อสำคัญคือ ผู้วางผังต้องรับฟังข้อเสนอแนะที่ประชาชนเสนอแนะที่

ประชาชนเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงให้บ้านเมืองดีขึ้น มิใช่จำกัดเฉพาะผู้ที่มีโฉนดที่ดินติดกับโครงการนั้นเท่านั้น

ส่วนที่ 4 การดำเนินการให้เป็นไปตามแผนและผังที่กำหนด ซึ่งควรจะเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย นอกจากงบประมาณในการดำเนินงานแล้ว จำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่จะกำกับดูแล ชักจูง และส่งเสริมให้การพัฒนาเป็นไปตามทิศทางที่กำหนด หัวใจของการประสบความสำเร็จในการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ ธุรกิจเอกชนและประชาชน แต่ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความเข้าใจและเห็นประโยชน์ของการดำเนินงานเหล่านั้นอย่างแท้จริง มาตรการทางผังเมืองอาจไม่ใช่มาตรการที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการให้เป็นจริงตามที่กำหนดเป็นวิสัยทัศน์ แต่ความเข้าใจที่แท้จริงจะนำไปสู่ความร่วมมือที่ถาวร[1]

3.1 ความสำคัญของการวางและจัดทำผังเมือง

การวางและจัดทำผังเมืองนั้นมีความสำคัญที่แตกต่างกันใน 3 ลักษณะ ดังนี้คือ

1) กระบวนการทางบริหารเป็นขั้นตอนที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การวางผังเมืองรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องตามมาตรฐานการผังเมือง กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่จำเป็น หากไม่ดำเนินการอาจจะมีผลทำให้ผังเมืองรวมที่วางและจัดทำไม่สมบูรณ์ตามหลักวิชาในด้านผังเมือง

2) กระบวนการตามกฎหมายเป็นขั้นตอนที่พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ.2518 กำหนดไว้เพื่อให้การวางผังเมืองรวมซึ่งเป็นผังเมืองที่มีลักษณะเป็นผังกำหนดมาตรการทั่วไปในเชิงควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งมีผลทางกฎหมายเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ เช่น ในด้านทรัพย์สิน ในด้านการประกอบอาชีพ เป็นต้น ในทางกฎหมายจึงถือเป็นขั้นตอนและวิธีการที่เป็นสาระสำคัญหากไม่ดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าว อาจเป็นเหตุให้ผู้ได้รับความเสียหายจากกฎกระทรวงดังกล่าวฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนผังเมืองรวมได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งได้แก่ ขั้นตอนที่ 4 – 7 จึงเป็นขั้นตอนที่ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมพึงระวัง จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องและเป็นไปตามที่กฎหมายระเบียบต่างๆ กำหนดไว้โดยเคร่งครัด

3) สำหรับกระบวนการจัดทำเป็นกฎกระทรวง ตั้งแต่ขั้นตอนที่ 9 – 18 เป็นกระบวนการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายนอกเป็นส่วนใหญ่ การดำเนินการจึงเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติของหน่วยราชการแต่ละแห่ง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพียงแต่ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางนั้น

[1] ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง. (2541). เมืองและการผังเมืองของประเทศไทย. เชียงใหม่ : ศูนย์ศึกษาปัญหา. หน้า 102-104.

อนึ่ง ขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าว เป็นขั้นตอนการดำเนินการที่กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม แต่หากเป็นกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางผังและจัดทำผังเมืองรวม การดำเนินการก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน อาจแตกต่างกันเล็กน้อยในกรณีที่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อนตามมาตรา 18 กรณีการแจ้งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองให้ความเห็นตามมาตรา 20

3.2 กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองในประเทศไทย

การวางและจัดทำผังเมือง เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการวางผังเมืองรวม กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติถึงเรื่องการผังเมือง โดยกำหนดให้มีผังเมืองตามกฎหมาย 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ โดยได้กำหนดเรื่องที่สำคัญไว้ 2 ประการ คือกระบวนการวางและจัดทำ และการใช้บังคับผังเมืองซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงเพียงเรื่องเกี่ยวกับผังเมืองรวม โดยกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรมโยธาธิการและผังเมืองได้กำหนดแนวทางไว้ แบ่งออกเป็น 18 ขั้นตอน ซึ่งในกระบวนการทั้ง 18 ขั้นตอนดังกล่าว แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1) กระบวนการที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เช่น การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การพิจารณาคำร้อง เป็นต้น

2) กระบวนการทางบริหาร ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้กำหนดขึ้นมาเป็นการภายในเพื่อให้การวางผังเมืองรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมือง การประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานวางและจัดทำผังเมือง เป็นต้น

3) กระบวนการจัดทำเป็นกฎกระทรวง เช่น การประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย การประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารับหลักการ การประชุมของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น

กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรมโยธาธิการและผังเมืองได้กำหนดแนวทางไว้ แบ่งออกเป็น 18 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1) การสำรวจ กำหนดเขตผัง

ขั้นตอนนี้จะเป็นการสำรวจพื้นที่ที่จะวางผังเมืองรวมเป็นการเบื้องต้น และดำเนินการกำหนดเขตผังเมืองรวมซึ่งในการสำรวจพื้นที่นี้หากมีความจำเป็นก็อาจมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมก็ได้ ซึ่งกระบวนการตราพระราชกฤษฎีกาฯ และผลทางกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาฯ เป็นอย่างไร จะได้อธิบายในบทต่อไป

2) การวิเคราะห์การวางผังร่าง

ขั้นตอนนี้ผู้รับผิดชอบในการวางผังจะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านกายภาพ เป็นต้น โดยนำข้อมูลต่างๆ มาจัดทำผังร่าง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และจัดเตรียมเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นรูปเล่ม

3) การประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมือง และประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานวางและจัดทำผังเมือง

ขั้นตอนนี้ผู้รับผิดชอบในการวางผังจะนำผังร่างที่จัดทำเป็นรูปเล่ม เข้าสู่กระบวนการพิจารณาภายในของกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมือง ซึ่งมีอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นประธาน และหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาผังร่างดังกล่าวว่าสมควรปรับปรุงแก้ไขประการใด

หลังจากนั้นเป็นการดำเนินการในส่วนของคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานวางและจัดทำผังเมือง โดยเชิญหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่วางผังเมืองรวม เช่น กรมทางหลวง กรมที่ดิน กรมโรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ มาประชุมเพื่อสอบถามถึงข้อมูลโครงการของหน่วยงานที่จะดำเนินการในพื้นที่วางผังเมืองรวม เพื่อให้โครงการต่างๆ ในเขตผังเมืองรวมมีความสอดคล้องกัน

4) การประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม และประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน

ขั้นตอนนี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งกระบวนการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 57 และพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ.2518 มาตรา 19 กำหนดไว้ โดยในการวางผังเมืองรวมแต่ละแห่ง จะมีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมขึ้นคณะหนึ่ง ตามมาตรา 21 ประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนส่วนราชการในเขตท้องที่วางผัง และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร รวม 15 - 21 คน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาในการวางผังเมืองรวม ซึ่งผู้วางผังเมืองรวมจะต้องจัดให้มีการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมอย่างน้อยหนึ่งครั้ง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม พ.ศ.2540 ข้อ 9 และจัดให้มีการประชุมประชาชนในท้องที่ที่จะวางผังเมืองรวมอย่างน้อยหนึ่งครั้ง ตามมาตรา 19 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ.2552 ข้อ 8

5) การประชุมคณะกรรมการผังเมือง

ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการตามมาตรา 22 โดยเมื่อผู้วางผังเมืองรวมได้ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมแล้ว ก็จะนำคำปรึกษา ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงผังเมืองรวมฉบับร่าง แล้วนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากคณะกรรมการผังเมืองมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขผังเมืองรวมฉบับร่างดังกล่าวประการใด ผู้รับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองรวมก็ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงไปตามนั้น

6) การปิดประกาศ 90 วัน

ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการตามมาตรา 23 เมื่อคณะกรรมการผังเมืองได้ให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมฉบับร่างแล้ว ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมต้องนำผังเมืองรวมฉบับร่างดังกล่าวไปปิดประกาศไม่น้อยกว่า 90 วัน ตามสถานที่ที่กำหนด และเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมตามวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ.2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2547 และ(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2550 ในระหว่าง 90 วันนับแต่วันปิดประกาศ ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นหนังสือร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น

7) การรวบรวมและพิจารณาคำร้อง

ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการตามมาตรา 24 และมาตรา 25 เมื่อผู้มีส่วนได้เสียได้ยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมต้องเสนอคำร้องดังกล่าวต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณา หากผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น การเสนอคำร้องให้ดำเนินการผ่านกรมโยธาธิการและผังเมืองในทางปฏิบัติก่อนที่จะเสนอคำร้องให้คณะกรรมการผังเมือง ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมต้องเสนอคำร้องต่อคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมเพื่อขอคำปรึกษา และเสนอคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียฯ และเมื่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาแล้ว มีมติเห็นชอบตามคำร้องหรือยกคำร้องประการใด ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมก็ดำเนินการไปตามนั้น โดยขั้นตอนการพิจารณาคำร้องให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ซึ่งผ่านการเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองในการประชุมครั้งที่ 9/2550 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2550

8) การจัดทำร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเสนอกระทรวงมหาดไทย

ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการตามมาตรา 25 เป็นหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่จะดำเนินการเพื่อออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เมื่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องตาม

ขั้นตอนที่ 7 เสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้รับผิดชอบในการวางผังเมืองรวม จะจัดส่งเอกสารให้กองนิติการเพื่อดำเนินการจัดทำร่างกฎกระทรวงฯ เสนอกระทรวงมหาดไทย

9) ขั้นตอนเสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย

จากขั้นตอนนี้ไปเป็นขั้นตอนของการเสนอร่างกฎกระทรวงฯ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภายนอกกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยต้องนำร่างกฎกระทรวงฯ เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ในขั้นตอนนี้มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น นิติกร นักผังเมือง วิศวกร และเจ้าหน้าที่จากจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไปร่วมประชุมเพื่อชี้แจงข้อมูลต่อคณะกรรมการฯ

10) เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการ

ขั้นตอนนี้เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว กองนิติการจะจัดทำหนังสือเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อลงนามส่งร่างกฎกระทรวงฯ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการ

11 –14) การพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการของร่างกฎกระทรวงฯ แล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดส่งร่างกฎกระทรวงฯ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณา เมื่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบในเบื้องต้นแล้ว จะมีการนัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎกระทรวงฯ หากมีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานใด เช่น เขตการปกครอง พื้นที่ป่า พื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เขตทหาร ฯลฯ ก็อาจเชิญหน่วยงานที่รับผิดชอบมาร่วมประชุมด้วย โดยในการประชุมนี้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น นิติกร นักผังเมือง วิศวกร และเจ้าหน้าที่จากจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไปร่วมประชุมเพื่อชี้แจงข้อมูลต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองจะดำเนินการแก้ไขร่างกฎกระทรวงฯ แผนที่ และแผนผังต่างๆ ให้ถูกต้องและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจำนวน 12 ชุด

15) ขั้นตอนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงมหาดไทย

ขั้นตอนนี้เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงฯ เสร็จเรียบร้อยแล้ว และกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ยืนยันร่างกฎกระทรวงฯ แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะแจ้งผลการพิจารณาเป็นทางการให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

16 –18) ขั้นตอนการลงนามและประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงฯ

ขั้นตอนนี้เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ก็จะดำเนินการจัดทำกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นต้นฉบับจริงนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนาม ในขณะเดียวกันก็ดำเนินการจัดจ้างพิมพ์กฎกระทรวง บัญชีท้ายกฎกระทรวง แผนที่ แผนผัง รายการประกอบแผนผัง และส่งต้นฉบับกฎกระทรวงฯ ไปยังกองราชกิจจานุเบกษา เพื่อดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีผลใช้บังคับต่อไป

3.3 บทบาทและหน้าที่ของประชาชนในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง

จากกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้ง 18 ขั้น ได้มีการเปิดโอกาศให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและความหมายของผังเมืองรวม ที่แสดงให้เห็นว่าผังเมืองรวมมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบไม่ว่าจะในทางลบหรือทางบวก จะต้องได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ในหลายขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมืองรวมในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน	ระดับของการมีส่วนร่วม
1) การสำรวจ กำหนดเขตผัง	ประชาชนสามารถให้ข้อมูลแก่เจ้าพนักงานผังเมือง ตามความในมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้เมื่อจะวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะในท้องที่ โดยสามารถให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง สภาพปัญหา รวมถึงความเรียกร้องต้องการแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งเจ้าพนักงานจะนำข้อมูลที่ได้ไปเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการวางและจัดทำผังเมืองต่อไป	/ 1. การรับรู้ข่าวสาร 2. การปรึกษาหารือ 3.การประชุมรับฟังความคิดเห็น 4. การร่วมตัดสินใจ 5. การใช้กลไกลกฎหมาย
2) การวิเคราะห์การวางผังร่าง	-	
3) การประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองและประชุม	-	

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน	ระดับของการมีส่วนร่วม
คณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานวางและจัดทำผังเมือง		
4) การประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมและประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน	ก่อนขั้นตอนที่ 4 องค์กรผู้มีอำนาจต้องทำประชาสัมพันธ์ผังร่าง โดยการโฆษณาทางวิทยุ และหนังสือพิมพ์ พร้อมทั้งปิดประกาศแผนที่และแผนผังผังเมืองรวมฯ (ไม่น้อยกว่า 15 วัน) นอกจากนั้นในขั้นตอนนี้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง โดยความตามมาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีสิทธิตามกฎหมายเข้าร่วมรับฟังการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง การชี้แจงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวม ตลอดจนการพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางของผังเมืองรวมที่องค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมจัดทำขึ้น ประชาชนสามารถซักถามและแสดงความคิดเห็นต่อแผนผังไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนรวมได้ โดยตรงนับเป็นโอกาสที่ดีที่ประชาชนและองค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองจะได้แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ฝ่ายองค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมก็จะได้นำข้อคิดเห็นของประชาชนไปพิจารณาทบทวนแผนผังที่ได้วางและจัดทำไป	/ 1. การรับรู้ข่าวสาร / 2. การปรึกษาหารือ / 3.การประชุมรับฟังความคิดเห็น 4. การร่วมตัดสินใจ 5. การใช้กลไกลกฎหมาย

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน	ระดับของการมีส่วนร่วม
5) การประชุมคณะกรรมการผังเมือง	-	
6) การปิดประกาศ 90 วัน	องค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมนำแผนผังนั้นไปปิดประกาศเชิญชวนผู้มีส่วนได้เสียไป “ตรวจดู” และสามารถ “ทำคำร้องขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ที่ดินของผังเมืองรวม”การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนไปตรวจดูแผนผังและหากจะทำคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมก็ให้กระทำได้ภายใน 90 วัน	/ 1. การรับรู้ข่าวสาร / 2. การปรึกษาหารือ 3.การประชุมรับฟังความคิดเห็น 4. การร่วมตัดสินใจ 5. การใช้กลไกลกฎหมาย
7) การรวบรวมและพิจารณาคำร้อง	อาจมีการเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นผู้ถูกกระทบซึ่งสิทธิและทรัพย์สินประชาชนสามารถแสดงข้อคิดเห็นและข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาที่จะมีการตัดสินใจกำหนดให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในการครอบครองของตน และสามารถอุทรณ์ได้ หลังจากนั้นเมื่อมีคำวินิจฉัยจากคณะกรรมการอุทธรณ์แล้วหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยยังสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามเนื้อความในมาตรา70 แห่ง พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518	1. การรับรู้ข่าวสาร / 2. การปรึกษาหารือ 3.การประชุมรับฟังความคิดเห็น 4. การร่วมตัดสินใจ 5. การใช้กลไกลกฎหมาย

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน	ระดับของการมีส่วนร่วม
8) การจัดทำร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเสนอกระทรวงมหาดไทย	-	
9) ขั้นตอนเสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย	-	
10) เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการ	-	
11 –14) การพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	-	
15) ขั้นตอนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงมหาดไทย	-	
16 –18) ขั้นตอนการลงนามและประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงฯ	-	

จากกระบวนการวางผังเมืองที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าการดำเนินงานจะสำเร็จและบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับว่าความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในบริเวณท้องที่ที่มีการวางผัง นอกจากนั้นจุดมุ่งหมายของการวางผังเมืองก็เพื่อแก้ปัญหาให้กับประชาชนและช่วยประชาชนให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ และความต้องการที่จะให้เมืองที่ตนเองอาศัยอยู่นั้นมี

รูปแบบใด[2] และการวิเคราะห์ระดับของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม จะเห็นว่าระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีแค่ การรับรู้ข่าวสาร การปรึกษาหา และการประชุมรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น ซึ่งยังไปไม่ถึงขั้นการร่วมตัดสินใจและใช้กลไกกฎหมายเลย ดังนั้นการวางผังเมืองจึงต้องเกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชนตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการจนถึงการบังคับใช้ อาทิ ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการแสดงข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ความต้องการของประชาชน ถ้าหากการวางผังเมืองไม่ได้วางผังตามความต้องการของประชาชนแล้ว ผังนั้นอาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คือประชาชนจะไม่ยอมรับและคัดค้านผัง ทำให้ไม่มีผลในการบังคับใช้ ดังที่เคยปรากฏแล้วทั้งในประเทศและต่างประเทศ และตามความเห็นของนักวิชาการหลายท่านต่างก็ให้ความเห็นว่า ในการวางผังเมืองหรือผังการใช้ที่ดินนั้น ประชาชนควรจะมีส่วนร่วมอย่างมาก อาทิ Prof. F. Stuart Chapin Jr. [3] ได้กล่าวว่า

“การวางผังการใช้ที่ดินจะต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมของประชาชนและพิจารณาถึงความต้องการ (needs) และความประสงค์ (wants) ทั้งในทางสังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญของการวางผังเมือง ความต้องการและความประสงค์ของประชาชนหรือชุมชนเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายของแผน และเป็นเครื่องชี้ถึงการตัดสินใจในกระบวนการวางแผนการให้ประชาชนมีส่วนร่วม (participation) เพื่อแสดงออกถึงความต้องการความประสงค์มากเท่าใดก็จะทำให้ผังเมืองสมบูรณ์มากขึ้นและมีผลบังคับใช้ที่ดีมากขึ้นเท่านั้น”

การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะแสดงออกได้หลายลักษณะตั้งแต่เริ่มต้นในการดำเนินการวางผังเมืองหรือผังการใช้ที่ดิน ซึ่งในการดำเนินการวางผังนี้ผู้วางผังจะต้องมีการสำรวจค่านิยม (values) ของประชาชนในท้องถิ่น สำรวจสภาพเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนสำรวจความต้องการของประชาชนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและกำหนดรูปแบบของการวางผังเมือง แต่ในการสำรวจค่านิยมและความต้องการของประชาชนนั้นค่อนข้างจะทำได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนอาจจะไม่สามารถตอบได้ว่าอะไรคือปัญหาที่ต้องการแก้ไขและต้องการให้เมืองมีการพัฒนาในรูปแบบใด ดังนั้น ผู้ดำเนินการวางผังอาจจะต้องร่วมมือกับนักสังคมศาสตร์ และนักจิตวิทยา สรุปปัญหาและความมุ่งหมายของประชาชนในท้องถิ่นจากการสังเกตพฤติกรรมของประชาชนเอง และผู้วางผังต้องสามารถให้ทางเลือกเกี่ยวกับข้อสรุปและโครงการต่างๆ แก่ประชาชนในหลายๆ ทาง แต่จะต้องทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของของท้องถิ่น ไม่ใช่เป็นการบังคับให้ประชาชนยอมรับการเปลี่ยนแปลงตามความเห็นของผู้วางผังแต่อย่างเดียว นอกจากนั้นตามขั้นตอนของการวางผังประชาชนจะมีส่วนร่วมโดยการแสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผังร่างนี้ ผู้วางผังได้กำหนดไว้ใน

---

[2] Gans, H.J. (1974). The City; Problem of Planning. Murrays Stewart.

[3] F. Stuart Chapin, Jr. (1965). Urban Land Use Planning. p.30.

การประชุมประชาชน และหากไม่เห็นด้วยในขั้นที่จะมีการประกาศสาธารณะ ประชาชนมีสิทธิในการร้องขอและอาจจะมีผลต่อการนำไปปฏิบัติหรือทำให้ผังนั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้ ซึ่งในลักษณะนี้มักจะปรากฏหรือมักจะเกิดขึ้นในรูปแบบของผังที่ไม่ได้มีการสำรวจความต้องการของประชาชนมาก่อน

อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้อาจจะแสดงออกมาในรูปแบบของการรวมกลุ่มให้คำแนะนำ ปรึกษา และส่งเสริมการดำเนินงานในการวางผัง หรือแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนที่จะให้เมืองเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะใดที่จะให้ประชาชนส่วนใหญ่พอใจหรือร่วมเป็นกรรมการในหน่วยงานการวางผังเมือง การจัดรูปแบบทรัพย์สินตลอดจนการอนุรักษ์ การรวมกลุ่มของประชาชนในลักษณะที่เรียกว่า Citizen Advisory Committee[4]

ประชาชนที่รวมกลุ่มกันนี้ สามารถช่วยเหลือและให้คำแนะนำการวางผังแก่คณะกรรมการวางผังเมืองได้หลายประการด้วยกัน อาทิ

1) สามารถช่วยคณะกรรมการวางผัง เสนอแนะหรือตีความในความคิดเห็นของประชาชนในเมืองนั้นๆ ว่ามีความคิดอย่างไร

2) สามารถช่วยเหลือคณะผู้วางผังในการสำรวจ และวิเคราะห์ข้อมูลสถิติต่างๆ

3) เข้าร่วมในการจัดทำแผนชุมชน (community plan) และวางแผนหมู่บ้าน (neighborhood plan) หรือทำข้อเสนอแนะในการทำแผนในปฏิบัติ

4) สามารถช่วยกระจายข่าวสาร ให้ความรู้เกี่ยวกับการวางผังเมืองในด้านจุดมุ่งหมาย และวิธีการวางผังโดยทั่วไปแก่ประชาชนตลอดจนแผนอื่นๆ ที่คณะกรรมการวางผังกำลังดำเนินการ

5) เป็นตัวแทนในการนำข้อเสนอของประชาชนที่ต้องการให้เมืองเปลี่ยนแปลงในรูปแบบใดต่อคณะกรรมการวางผัง

6) ช่วยอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ดำเนินการวางผัง

กลุ่มประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องและให้คำแนะนำในการวางผัง มักจะเป็นผู้นำทางด้านธุรกิจการค้า เจ้าของที่ดิน ผู้นำทางศาสนา ผู้นำสตรี ครู เจ้าของโรงเรียน ผู้แทนสหภาพแรงงานท้องถิ่นตลอดจนผู้แทนจากหน่วยสังคมสงเคราะห์ สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ให้คำปรึกษาแนะนำในลักษณะของ Citizen Advisory Committee เรียกว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวมเหมือนกัน โดยมีผู้ว่าราชการของจังหวัดในท้องถิ่นที่มีการวางผังเป็นประธาน คณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวมของท้องถิ่นนี้ ส่วนใหญ่จะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยราชการของท้องถิ่นที่มักจะไม่ใช่ประชาชนของท้องถิ่นโดยตรง จึงเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งของการวางผังเมืองในประเทศไทย เนื่องจากคณะกรรมการไม่สามารถที่จะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น และของประชาชนอย่าง

[4] Mary Mclean. (1959). Local Planning Administration. The International City Managers Association Illionis. p. 179.

แท้จริงได้ ประกอบกับคณะกรรมการดังกล่าวเป็นข้าราชการส่วนกลางที่อาจจะมีการโยกย้ายในระหว่างการดำเนินงาน อาจทำให้การวางผังเมืองไม่ราบรื่นและขาดช่วงไปได้

นอกจากนั้นในบางแห่งประชาชนยังได้มีการก่อตั้งองค์กรของประชาชนขึ้น เรียกว่า Citizen Organization โดยมีวัตถุประสงค์ในการเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสนใจในการดำเนินงานของรัฐ และมีผู้นำที่จะเป็นตัวแทนในการแสดงความคิดเห็นในการวางแผนตลอดจนการอนุรักษ์ ซึ่งการเคลื่อนไหวของประชาชนในลักษณะนี้ มักจะเป็นกลุ่มประชาชนที่มีการศึกษาสูง[5] และมีทรัพย์สินตลอดจนรายได้สูง[6] ตัวอย่างของการรวมกลุ่มประชากรในลักษณะนี้เกิดขึ้นที่เมือง Dyerburg ในรัฐ Tennessee[7] เป็นการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อสนับสนุนการปรับปรุงเมือง และให้ข้อเสนอแนะแก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและทันตามกำหนดเวลา และเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น[8] ดังนี้

1) ควรมีการเสนอข่าวหรือประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการวางผังเมืองหรือการปรับปรุงเมืองให้มากยิ่งขึ้น ผ่านสื่อมวลชน สถานีวิทยุกระจายเสียง และการติดประกาศตามที่สาธารณะให้มากขึ้น

2) ควรจะมีการติดต่อกับผู้นำท้องถิ่นหรือผู้นำชุมชนในทุกๆ แขนงเพื่อขอความร่วมมือในการกระจายข่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำที่มาจากสถาบันที่เป็นศูนย์รวมของประชาชน

3) ผู้รับผิดชอบควรมีการเยี่ยมชุมชนเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในแต่ละท้องที่

4) ในการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ดำเนินการควรจะมีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ช่วยให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในประโยชน์ของการวางผังเมืองมากยิ่งขึ้น อาทิ ภาพยนตร์ สไลด์ และอุปกรณ์ด้านโสตทัศนศึกษาอื่นๆ

5) ควรจะมีการพบปะพูดคุยกับประชาชนอย่างไม่เป็นทางการ หรืออาจจะเสนอข่าวในลักษณะของข่าวทางสังคม ข่าวซุบซิบ เกี่ยวกับการดำเนินการวางผังเมือง

นอกจากนั้นกลุ่มประชาชนดังกล่าวยังได้แนะนำให้มีการเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการผังเมือง ที่มาจากบุคคลหลายสาขาโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แทนจากสหภาพแรงงานซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ด้วย อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของนักวิชาการหลายท่านเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองพบว่าการที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอาจจะมาจากสาเหตุหลายประการ คือ

---

[5] อ้างใน Hillman Arthur. (1950). Community Organization and Planning. p.196.

[6] Wilson, James Q.,. (1967).Planning and Politics Citizen Participation in Urban Renuval. Urban Renuval : People, Politics, and Planning, Doubleday & Company, Inc. p. 292.

[7] Mckean Marry. อ้างแล้ว. p. 179.

[8] Mckean Marry. อ้างแล้ว. p. 181.

1) ประชาชนเข้าใจว่าการวางผังเมืองเป็นกระบวนการทางเทคนิคโดยตรงเพื่อวางแผนหรือแก้ปัญหา ซึ่งผู้ที่มีความสามารถในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และไม่มีประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง[9]

2) ประชาชนบางกลุ่มไม่ได้รับคำแนะนำหรือไม่ได้รับทราบเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการปรับปรุงเมือง อาจเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานล่าช้า หรือผู้ดำเนินการมีความรู้เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชนไม่เพียงพอ[10]

3) ประชาชนในระดับแรงงานไม่มีเวลาและกำลังเงินในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วม[11]

4) ประชาชนมีความกลัวที่จะต้องสูญเสียงานและทรัพย์สิน

นอกจากความรู้ การรับรู้ และความเข้าใจของประชาชนที่เห็นว่าตนเองไม่มีความรู้และไม่เป็นประโยชน์ต่อการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นในด้านของนักวางแผนหรือผู้วางผังเอง จำนวนไม่น้อยที่เห็นว่าประชาชนควรจะเข้ามามีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติผู้วางผังมักจะวางผังไว้เรียบร้อยแล้ว จึงนำไปแสดงต่อประชาชน เมื่อมีการประชุมประชาชนซึ่งในลักษณะการณ์เช่นนี้ ประชาชนมีโอกาสแต่เพียงการแสดงความคิดเห็นต่อแผนที่ได้วางไว้เท่านั้น[12] ซึ่งทำให้การวางผังเมืองไม่บรรลุผลเท่าที่ควรในขั้นการปฏิบัติดังที่ปรากฏมาแล้ว

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมของไทยตามความหมายของการผังเมืองตามความในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518 ได้บัญญัติไว้ว่าการผังเมือง หมายความถึง การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท

พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติต่อไปถึงวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ว่าการผังเมืองเป็นไปเพื่อการสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

จากวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและความหมายของผังเมืองรวม แสดงให้เห็นว่าผังเมืองรวมมี

---

[9] Jame B. Cook. (1973). Everyone Has a Stake in Community Planning.

[10] Mary Makean. อ้างแล้ว. p. 179.

[11] Arthur Hillman. (1950). Community Organization and Planning. Macmillan. p. 196.

[12] John C. Bollens. (1970). Planning and Citizen Involvement. The Metropolis, Harper and Row. Publishers. 1970. p. 239.

ความเกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบไม่ว่าจะในทางลบหรือทางบวก จักต้องได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ในหลายขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

1) ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในมาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้มีการโฆษณาให้ประชาชนรับทราบว่าจะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นในท้องที่นั้น และบัญญัติถึงวิธีการโฆษณาและข้อมูลรายละเอียดที่จะต้องโฆษณาให้ประชาชนทราบไว้ในข้อ 2, ข้อ3และข้อ4 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ออกตามความใน พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ในข้อกำหนดตามกฎหมายดังกล่าว ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองได้โดยการ “รับทราบ” และ “ติดตาม” ข้อมูลข่าวสารการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งนอกจากจะทำให้ประชาชนรับรู้ถึงความเคลื่อนไหวของการวางและจัดทำผังเมืองแล้วการติดตามข่าวสารดังกล่าวยังจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองในขั้นตอนหรือรูปแแบบอื่นได้อย่างถูกต้องและทันตามเวลาที่กำหนด นับเป็นการให้ความร่วมมือแก่องค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและในขณะเดียวกันก็เป็นการใช้สิทธิของตนเพื่อปกป้องสิทธิและทรัพย์สินของตนเองและส่วนรวมอีกด้วย

2) ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการให้ข้อมูลแก่เจ้าพนักงานผังเมือง ตามความในมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้เมื่อจะวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดจะตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะขึ้นก็ได้การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นอกจากจะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการผังในการสำรวจในเขตพื้นที่ที่กำหนดแล้ว ยังเป็นการขอรับทราบข้อมูลจากประชาชนอีกด้วย ขั้นตอนนี้ประชาชนจึงสามารถให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง สภาพปัญหา รวมถึงความเรียกร้องต้องการแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งเจ้าพนักงานจะนำข้อมูลที่ได้ไปเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการวางและจัดทำผังเมืองต่อไป

3) ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง โดยความตามมาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้ต้องจัดประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมืองไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง ทั้งนี้หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการแสดงข้อคิดเห็นและการจัดการประชุมกำหนดไว้ตามความในกฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ออกตามความใน พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 การจัดการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีสิทธิตามกฎหมายเข้าร่วมรับฟังการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง การชี้แจงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมตลอดจนการพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางของผังเมืองรวมที่องค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมือง

รวมจัดทำขึ้น ประชาชนสามารถซักถามและแสดงความคิดเห็นต่อแผนผังไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนรวมได้โดยตรงนับเป็นโอกาสที่ดีที่ประชาชนและองค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองจะได้แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ฝ่ายองค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมก็จะได้นำข้อคิดเห็นของประชาชนไปพิจารณาทบทวนแผนผังที่ได้วางและจัดทำไป และที่สำคัญจะได้สร้างความเข้าใจร่วมกันอันจะนำมาซึ่งการยอมรับและปฏิบัติตามผังเมืองเมื่อผังเมืองนั้นมีผลบังคับใช้ ในกรณีของประชาชนผู้เสียผลประโยชน์เนื่องมาจากการวางและจัดทำผังเมือง การประชุมนี้จะเป็นโอกาสให้สามารถซักถามถึงเหตุผลของการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและทรัพย์สินของตน รับฟังการตอบข้อซักถามจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการแสดงเหตุผลในการปกป้องผลประโยชน์แห่งตน ซึ่งจะนำไปสู่การทบทวนแผนผังและให้ได้แผนผังที่ไม่กระทบสิทธิและทรัพย์สินของประชาชนน้อยที่สุด แต่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดต่อไปสำหรับประชาชนผู้ไม่สามารถมาเข้าร่วมประชุมได้เองตามวันและเวลาที่กำหนด กฎหมายก็เปิดโอกาสให้ส่งผู้แทนเข้าประชุมแทนได้ หรือจะทำเป็นหนังสือต่อองค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองก็ได้

4) เมื่อมีการวางและจัดทำผังเมืองเสร็จแล้ว ความตามมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้องค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมนำแผนผังนั้นไปปิดประกาศเชิญชวนผู้มีส่วนได้เสียไป “ตรวจดู” และสามารถ “ทำคำร้องขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ที่ดินของผังเมืองรวม”การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนไปตรวจดูแผนผังและหากจะทำคำร้องขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมก็ให้กระทำได้ภายใน 90 วัน โดยคำร้องของประชาชนดังกล่าวจะถูกรวบรวมและนำเสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาและดำเนินการต่อไป ถือเป็นการแสดงความจำนงค์ของประชาชนที่จะปกป้องสิทธิและทรัพย์สินก่อนที่ผังเมืองจะมีผลบังคับใช้

5) กฎกระทรวงให้บังคับใช้ผังเมืองรวมนั้นโดยหลักการแล้วจะไม่มีผลย้อนหลังต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม นั่นหมายความว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินต่อไปได้ แต่ถ้าหากคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและ สวัสดิภาพของสังคม ตามความในมาตรา 27 แห่ง พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นโดยกฎหมายกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการผังเมืองดังกล่าวนั้น จักต้องเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นผู้ถูกกระทบ

ซึ่งสิทธิและทรัพย์สิน ประชาชนสามารถแสดงข้อคิดเห็นและข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาที่จะมีการตัดสินใจกำหนดให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในการครอบครองของตนเมื่อคณะกรรมการผังเมืองกำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขแล้ว จักต้องทำหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบซึ่งกฎหมายให้สิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ และเมื่อมีคำวินิจฉัยจากคณะกรรมการอุทธรณ์แล้วหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยยังสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามเนื้อความในมาตรา70 แห่ง พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518การให้สิทธิแก่ประชาชนดังกล่าวเป็นการให้สิทธิในการปกป้องสิทธิและทรัพย์สินของตนภายหลังที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับบังเมืองรวม เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเข้าไปแสดงข้อคิดเห็นและข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการผังเมือง การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และการยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ถือเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามระบบการควบคุมก่อนการดำเนินการและระบบการควบคุมภายหลังการดำเนินการของการกระทำทางปกครอง

ในข้อ 1-5 ที่กล่าวมานั้น เป็นการที่กฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองได้โดยตรงประชาชนสามารถจะดำเนินการโดยตัวเองหรือจะมอบให้ผู้อื่นกระทำการแทนเป็นการเฉพาะตัวก็สามารถทำได้แต่ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทางอ้อม โดยเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมผ่านทางองค์กรปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยหลักการแล้วจักต้องปฏิบัติงานหรือทำหน้าที่ภายใต้เจตจำนงค์ของประชาชนที่ได้เลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเข้ามาเป็นกำหนดนโยบายและผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้นการดำเนินการใด ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือผู้ปฏิบัติงานในนามขององค์กรปกครองท้องถิ่นจักต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมสอดคล้องกับความเรียกร้องต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำได้ในช่องทางดังต่อไปนี้

1) การเป็นคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ส่วนหนึ่งเป็นผู้แทนจากองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยคณะที่ปรึกษาผังเมืองจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่องค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และร่วมรับฟังความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆเกี่ยวกับผังเมืองรวมในการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วให้คำปรึกษาและความคิดเห็นแก่องค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

2) การวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งกฎหมายกำหนดว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นก็ได้ ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผัง

เมืองเสียก่อน การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้เป็นการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้วางและจัดทำผังเมืองด้วยตนเอง โดยจะก่อให้เกิดผลดีในแง่ที่ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีที่มาจากประชาชน ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อประชาชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีความใกล้ชิดกับประชาชนและพื้นที่ย่อมทราบถึงศักยภาพ สภาพปัญหา ข้อจำกัด และความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ เป็นอย่างดี ดังนั้นการวางและจัดทำผังเมืองโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่พื้นที่โดยรวมบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

อย่างไรก็ตาม ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานตามหลักการของแนวคิดธรรมรัฐ (Good Governance)และประชาชนก็มีความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในกิจการต่างๆ ของรัฐ เป็นการมีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผล สม่ำเสมอและต่อเนื่อง จึงจะก่อให้เกิดภาพรวมการพัฒนาตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

3.4 สถานการณ์การวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่

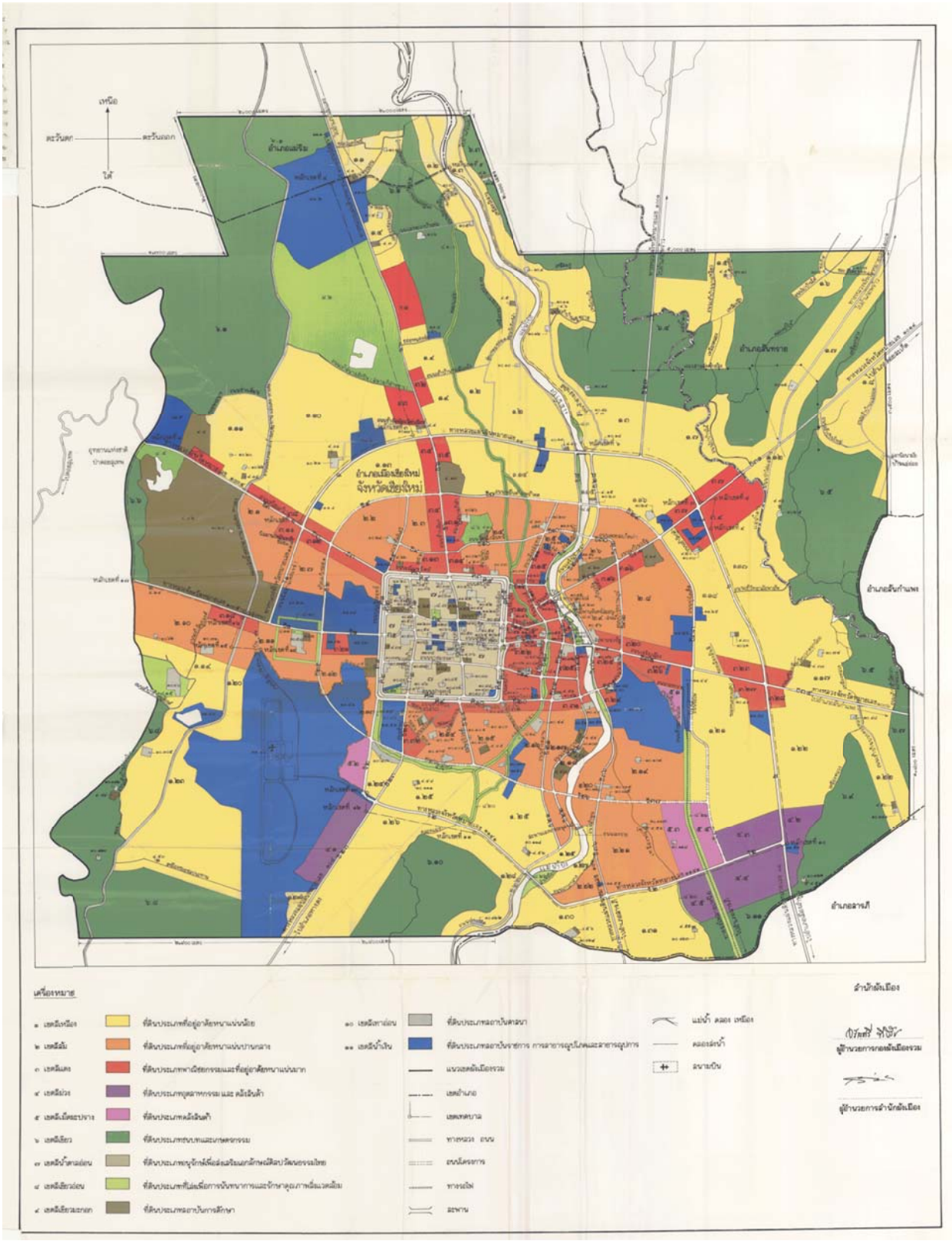
กรมโยธาธิการและผังเมือง โดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ได้เริ่มดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 และระเบียบปฏิบัติภายในและมาตรฐานงานวางและจัดทำผังเมืองรวมของกรมโยธาธิการผังเมืองมาแล้ว 3 ฉบับ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2527 และมีการขยายอายุการใช้บังคับ 2 ปี (ครั้งละ 1 ปี) 1 ครั้ง ผังเมืองรวมดำเนินการโดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่ถ่ายโอนภารกิจการวางผังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากอยู่ในระหว่างดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 3) เพื่อปรับปรุงผังให้สอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จากการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ฉบับแรก เมื่อปีพ.ศ. 2527 จนถึงปัจจุบันที่ยังไม่แล้วเสร็จรวมระยะเวลา 28 ปี โดยสรุปประวัติความเป็นมาและสถานภาพของผังแต่ละผังได้ดังนี้

1) ประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ครั้งแรก ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ 7 มีผลใช้บังคับวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2527 และสิ้นสุดการบังคับใช้วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2532 พื้นที่วางผังประมาณ 106 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 3 อำเภอ 20 ตำบล (อำเภอเมือง 16 ตำบล / อำเภอแม่ริม 1 ตำบล /อำเภอสันทราย 3 ตำบล)

ผังนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนา การดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ สภาพแวดล้อมในพื้นที่ผังเมืองรวมให้เป็นเมืองหลักของภาคเหนือตอนบน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายสำคัญของผังเมืองรวมฉบับนี้ เพื่อพัฒนาให้เมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการค้าและการบริการของภาคเหนือในบริบทของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พัฒนาและส่งเสริมให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญด้วยการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของเมืองเชียงใหม่ ส่งเสริมหัตถกรรมและอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรพื้นถิ่นซึ่งไม่ก่อให้เกิดมลพิษ พัฒนาการบริการทางสังคม การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้เพียงพอและได้มาตรฐาน รวมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนที่ 3.1 ขอบเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่แรกประกาศ จังหวัดเชียงใหม่



2) ประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ฉบับที่ 1 (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับที่ 78 มีผลใช้บังคับวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2532 และสิ้นสุดอายุการบังคับใช้วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2537 ขยายพื้นที่วางผังเป็น 429 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 7 อำเภอ 49 ตำบล (อำเภอเมือง 16 ตำบล / อำเภอแม่ริม 4 ตำบล /อำเภอสันทราย 7 ตำบล / อำเภอสารภี 11 ตำบล / อำเภอดอยสะเก็ด 1 ตำบล / อำเภอสันกำแพง 2 ตำบล / อำเภอหางดง 8 ตำบล) ซึ่งประกอบด้วยผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และผังระบบการคมนาคมขนส่ง

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาของการบังคับใช้ผังเมืองรวมฉบับแรกประกาศได้มีการเปลี่ยนแปลงในเมืองเชียงใหม่อย่างมาก เนื่องจากมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเมืองเชียงใหม่มีความเป็นศูนย์กลางการค้าและการบริการของภาคเหนือมากขึ้นตามนโยบายการส่งเสริมเมืองหลักของภูมิภาค ทำให้สำนักผังเมืองขอขยายเขตผังจาก 106 ตารางกิโลเมตรเป็น 429 ตารางกิโลเมตร จุดประสงค์ของผังฉบับนี้คือการกำหนดให้มีศูนย์กลางขนาดเล็กโดยรอบเทศบาล เพื่อให้เป็นศูนย์กลางขนาดรองลงไปหรือเมืองบริวารในการให้บริการแก่ประชาชนในอำเภอรอบนอกและชนบท โดยหวังว่าจะช่วยลดความแออัดของเมืองเชียงใหม่ลง ส่วนนโยบายสำคัญของผังเมืองรวมฉบับนี้ยังคงเหมือนกับนโยบายของผังฉบับแรกประกาศ

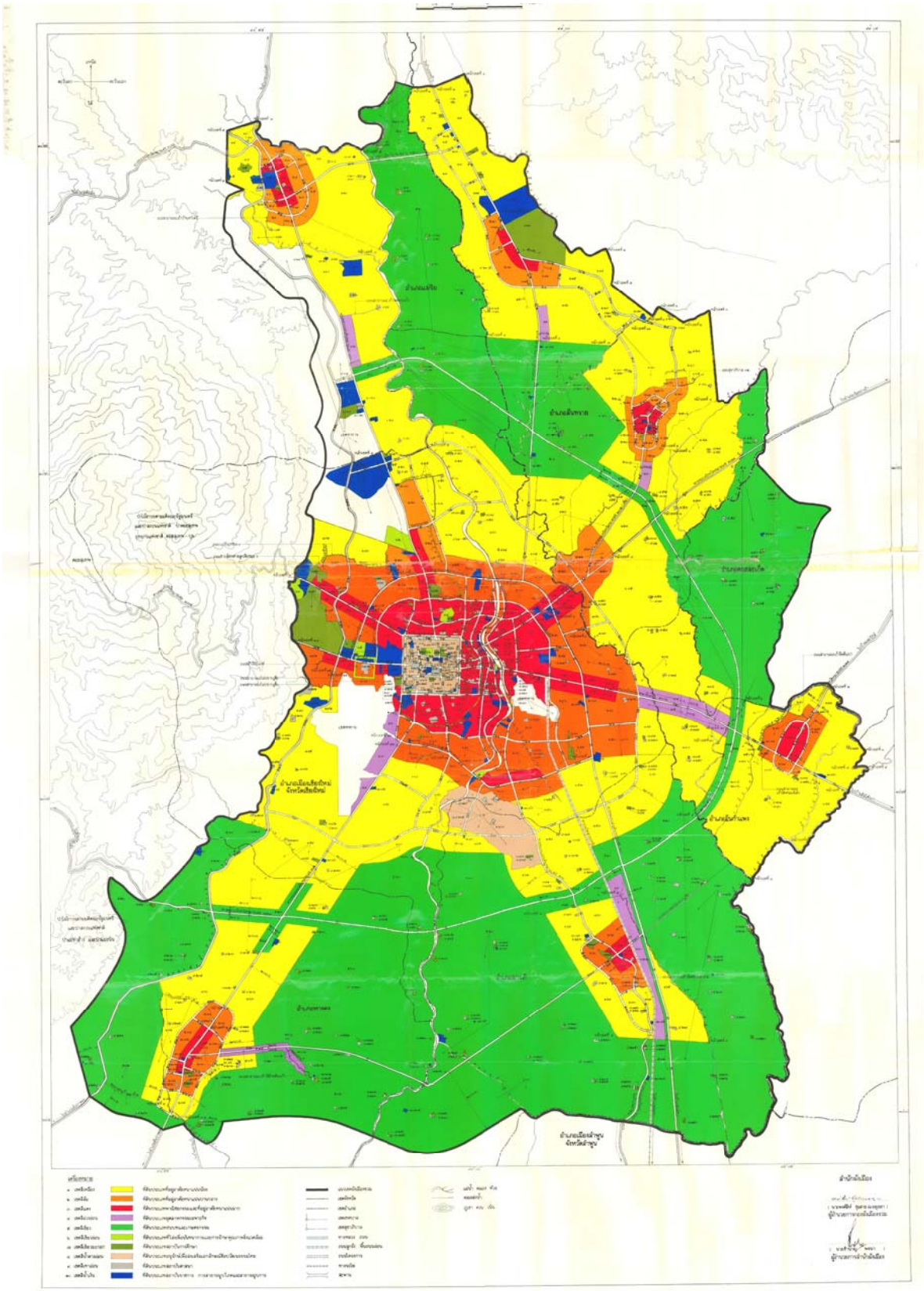
แนวคิดของการวางผังนี้แตกต่างจากผังอื่น ในแง่ที่ผังพยายามส่งเสริมการเติบโตแบบหลายศูนย์กลาง (Polycentric development) เพื่อไม่ให้ความเจริญทางด้านต่างๆ มากระจุกตัวอยู่เฉพาะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ระบบคิดซึ่งพัฒนามาจากประเทศตะวันตกนั้น จะสามารถเป็นจริงได้หากระบบการเมืองการปกครองของไทยมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงมายังท้องถิ่น และท้องถิ่นเข้มแข็งสามารถให้บริการและมีแหล่งจ้างงานที่เพียงพอในแต่ละศูนย์กลางได้ รวมทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ แต่ในเมื่อระบบของไทยเพิ่งจะมีการกระจายอำนาจมาเมื่อไม่นานมานี้ และท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็งพอที่จะให้บริการด้านต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เมืองเชียงใหม่ (เขตเทศบาลนครเชียงใหม่) ยังคงมีปัจจัยดูด (pull factor) ให้ประชาชนไปใช้บริการ ศึกษา และหางานทำในเมือง และชนบทมีปัจจัยผลัก (push factor) คือ ไม่มีแหล่งจ้างงาน หรือสถาบันการศึกษาที่มีคุณภาพ ประชากรในพื้นที่เหล่านั้นจึงต้องเดินทางเข้าไปเรียน ใช้บริการต่างๆ และทำงานในเมือง จนทำให้เมืองบริวารโดยรอบไม่มีบทบาทอย่างที่แผนกำหนดไว้

3) ประกาศขยายอายุการใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) 2 ครั้งๆ ละ 1 ปี ตามพ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26

3.1) ขยายอายุการใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) 1 ปี ครั้งที่ 1 ประกาศใช้บังคับวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2537 สิ้นสุดอายุการบังคับใช้วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2538

3.2) ขยายอายุการใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 1)1ปี ครั้งที่ 2 ประกาศใช้บังคับวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2538 สิ้นสุดอายุการบังคับใช้วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2539

แผนที่ 3.2 ขอบเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) จังหวัดเชียงใหม่



4) เมื่อผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ครบกำหนดและได้ต่ออายุการบังคับใช้ไปแล้ว 2 ครั้ง จึงประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ 431 มีผลใช้บังคับวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2542 และสิ้นสุดอายุการบังคับใช้วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2547

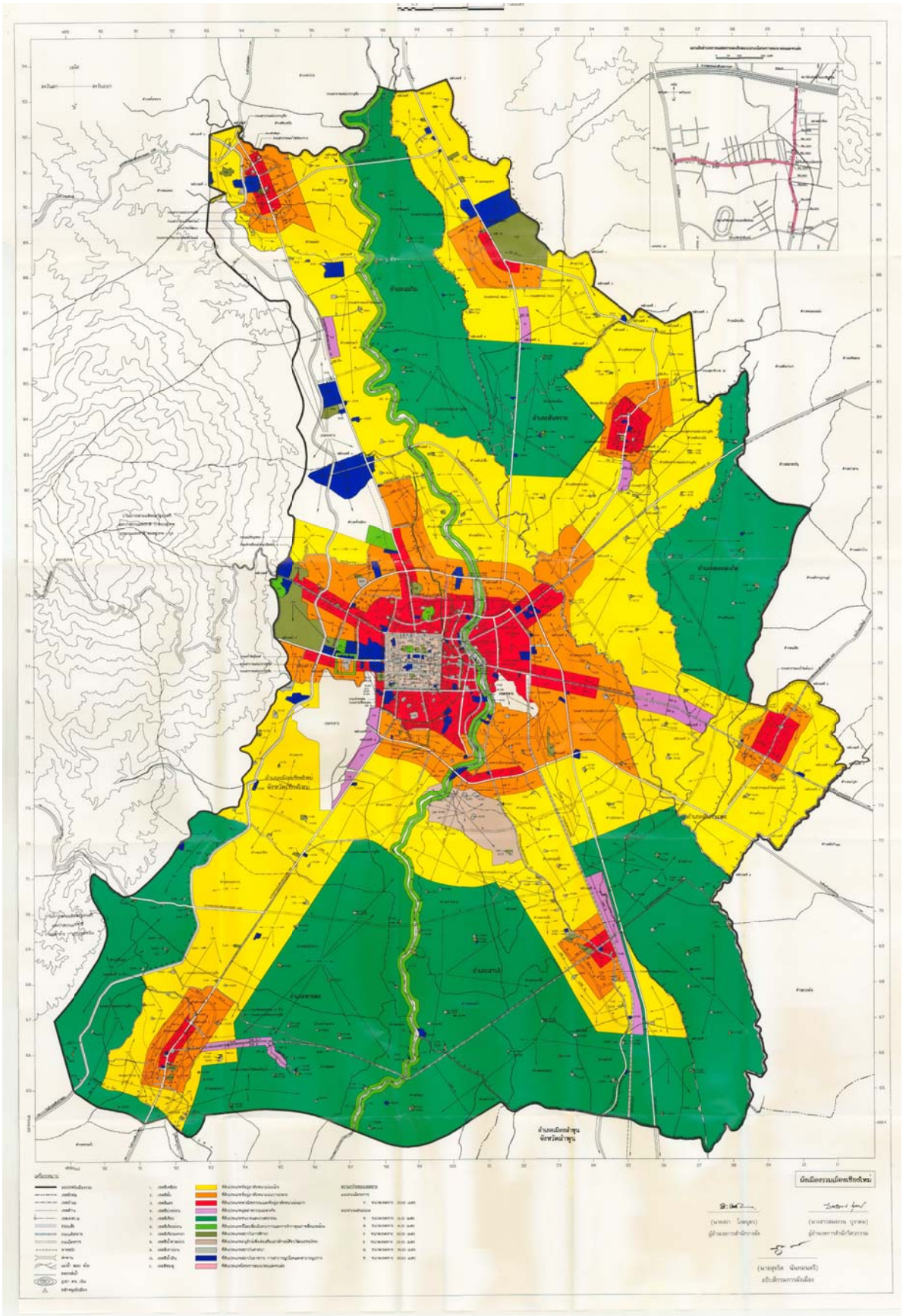
ในการปรับปรุงครั้งที่ 2 นี้ ***"ภาคธุรกิจเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมมากขึ้น"*** เนื่องจากต้องการผลักดันให้การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินริมถนนวงแหวนรอบกลางและรอบนอก ซึ่งเดิมกำหนดเป็นพื้นที่สีเขียวเพื่อการเกษตร เปลี่ยนเป็นสีเหลืองใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยแบบบางเบา เช่นเดียวกับพื้นที่สีเขียวเพื่อการเกษตรบริเวณอื่นๆ ก็เปลี่ยนเป็นพื้นที่สีเหลืองเช่นกัน

5) ประกาศขยายอายุการใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 2) 2 ครั้งๆ ละ 1 ปี ตามพ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26 เนื่องจากไม่สามารถปรับปรุงผังให้มีผลใช้บังคับต่อเนื่องได้ทัน

5.1) ขยายอายุการใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 2) 1 ปี ครั้งที่ 1 ประกาศใช้บังคับวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2547 สิ้นสุดอายุการบังคับใช้วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2548

5.2) ขยายอายุการใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 2) 1 ปี ครั้งที่ 2 ประกาศใช้บังคับวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 สิ้นสุดอายุการบังคับใช้วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549

แผนที่ 3.3 ขอบเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 2) จังหวัดเชียงใหม่

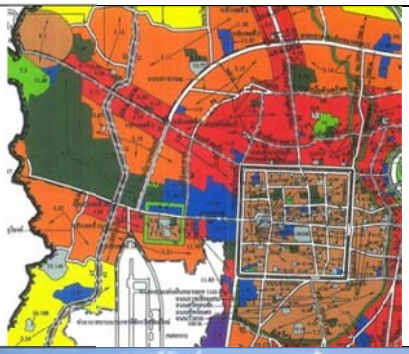
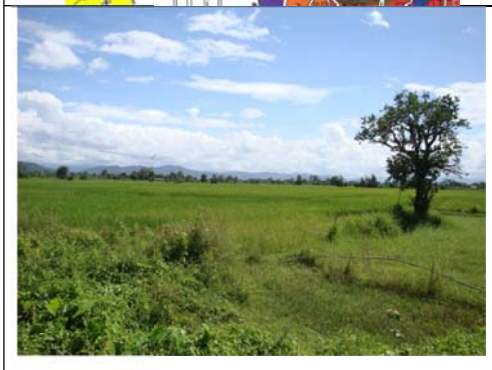


6) ประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 3) มีผลใช้บังคับวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 โดยผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่มีขอบเขตผังเมืองรวมครอบคลุมขนาดพื้นที่ประมาณ 429 ตารางกิโลเมตร โดยครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอ 49 ตำบล ดังนี้

1. อำเภอสันทราย ได้แก่ ตำบลหนองหาร ตำบลป่าไผ่ ตำบลหนองจ๊อม ตำบลสันทรายหลวง ตำบลสันนาเม็ง ตำบลสันทรายน้อย และตำบลสันพระเนตร
2. อำเภอแม่ริม ได้แก่ ตำบลเหมืองแก้ว ตำบลริมใต้ ตำบลแม่สา และตำบลดอนแก้ว
3. อำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้แก่ ตำบลสันผีเสื้อ ตำบลช้างเผือก ตำบลป่าตัน ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลสุเทพ ตำบลหนองป่าครั่ง ตำบลศรีภูมิ ตำบลช้างม่อย ตำบลวัดเกต ตำบลพระสิงห์ ตำบลช้างคลาน ตำบลท่าศาลา ตำบลหายยา ตำบลหนองหอย ตำบลป่าแดด และตำบลแม่เหียะ
4. อำเภอดอยสะเก็ด ได้แก่ ตำบลสันปูเลย
5. อำเภอสันกำแพง ได้แก่ ตำบลสันกลาง และตำบลต้นเปา
6. อำเภอสารภี ได้แก่ ตำบลไชยสถาน ตำบลท่าวังตาล ตำบลหนองผึ้ง ตำบลป่าบง ตำบลยางเนิ้ง ตำบลชมพู ตำบลดอนแก้ว ตำบลหนองแฝก ตำบลสารภี ตำบลขัวมุง และตำบลท่ากว้าง
7. อำเภอหางดง ได้แก่ ตำบลหนองควาย ตำบลสันผักหวาน ตำบลน้ำแพร่ ตำบลบ้านแหวน ตำบลหางดง ตำบลสบแม่ข่า ตำบลหนองแก๋ว และตำบลขุนคง

ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 3) มีนโยบายเพื่อสนองตอบวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งกำหนดบทบาทของจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการคมนาคมเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS) และเอเชียใต้ (BIMSTEC) เป็นศูนย์กลางการบริการสุขภาพ อุตสาหกรรมซอฟท์แวร์และการค้าระหว่างประเทศ โดดเด่นในสาขาบริการ การท่องเที่ยว หัตถกรรม อุตสาหกรรมที่ปราศจากมลพิษ เกษตรประณีต และเป็นเมืองน่าอยู่ มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมล้านนา ชุมชนมีความเข้มแข็ง

ข้อดีและจุดอ่อนของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 (ปิดประกาศ 90 วัน)

ข้อดีของผัง	
	มีการวางผังแบบ 3 มิติ คือ กำหนดความสูงของอาคาร - ห้ามสร้างอาคารสูงใกล้วัด เพื่อไม่ให้อาคารสูงค้ำวัด ไม่ให้มีคนอยู่สูงกว่าที่อยู่ของพระเจ้า (พระ ประธานในวิหาร) เพราะ “ขืด” และไม่ให้ก่อมลพิษทางสายตาอีก - ห้ามสร้างอาคารสูงเกิน 15 เมตรริมถนนสายหลักที่จะนำสายตาไปสู่ดอยสุเทพ เช่น ห้วยแก้ว และ สุเทพ ทำให้เห็นพระธาตุดอยสุเทพซึ่งเป็นศูนย์รวมจิตวิญญาณของชาวเชียงใหม่
	- ห้ามสร้างอาคารสูงเกิน 12 เมตร ในย่านวัดเกต นิมมานเหมินท์ และซอยวัดอุโมงค์ บางหมู่ - การควบคุมความสูงอาคารจะทำให้อากาศเมืองเชียงใหม่ - ถ่ายเทสะดวก ปัญหาหมอกควันจะได้ลดความรุนแรง - ผู้อยู่อาศัยเดิมจะได้ไม่ถูกบังแดด ลม และรบกวนความเป็นส่วนตัวเจ้าของบ้านที่อาศัยอยู่เดิม
	มีการเพิ่มเขตอนุรักษ์ - บริเวณระหว่างกำแพงดินกับกำแพงเมืองชั้นใน - บริเวณเวียงเจ็ดลิน - บริเวณเวียงสวนดอก เพื่อเก็บรักษามรดกทางวัฒนธรรมไว้ให้ลูกหลาน และเป็นแหล่งเรียนรู้ประวัติศาสตร์ + วัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่
	- มีการเก็บรักษาพื้นที่เกษตร เพราะมีความสำคัญ ป้องกันมิให้เกิดขาดแคลนอาหารในอนาคต - รศ. ดร. กัณทรีย์ บุญประกอบ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ให้ข้อมูลว่า ถ้าอุณหภูมิเฉลี่ยเพิ่มขึ้น 1 องศา ละอองเรณูของเกสรตัวผู้ของข้าวจะเป็นหมัน ข้าวติดรวงแต่จะไม่ติดเมล็ด ขณะนี้อุณหภูมิเฉลี่ยเพิ่มขึ้น 0.3 องศาแล้ว เราต้องเก็บรักษาพื้นที่เกษตรที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดไว้เพื่อปลูกพืชเพื่อเป็นอาหารเท่านั้น และป้องกันมิให้โลกร้อนกว่านี้

ข้อดีของผัง	
	- ย่านวัดเกตได้รับการเปลี่ยนสีการใช้ที่ดินจากสีแดง (ที่อยู่อาศัยความหนาแน่นมากและพาณิชยกรรม) เป็น สีเหลืองทแยงขาว (ที่อยู่อาศัยแบบอนุรักษ์) เพื่อคงสภาพความอยู่เย็นเป็นสุขของพื้นที่ในปัจจุบัน - มีการยกเลิกการขยายถนนเจริญราษฎร์ 20 เมตรให้เหลือความกว้างปัจจุบัน
จุดอ่อนของผัง	
	- ขยายถนน 30 สาย เพื่อแก้ปัญหาการจราจร - หากมีการขยายถนนตามแผนจะทำให้ประชาชนจำนวนมากถูกเวนคืนที่ดิน อาคารเก่าแก่จะถูกทำลาย - กระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจเมืองเชียงใหม่ - การขยายถนนทำให้มีคนซื้อรถเพิ่ม ทำให้มีอากาศเสียมากขึ้น เกิดก๊าซเรือนกระจก ทำให้โลกร้อนขึ้น
	- ข้อกำหนดในผังเมืองยังคงใช้ระบบร้อยละของพื้นที่ เช่น ที่อยู่อาศัยความหนาแน่นน้อย สามารถใช้เพื่อการอื่นได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของพื้นที่ แต่ถ้าพื้นที่นั้นยังปลูกสร้างไม่เต็ม ก็ยังคงสามารถสร้างอาคารสูง ได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเหมือนที่ผ่านมา
	- การบังคับใช้ผังเมืองยังคงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งอาจจะควบคุมเคร่งครัดหรือไม่ก็ได้ กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่สามารถควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น
	- ผังนี้วางโดยวิธีคิดที่ให้คนเดินทางโดยใช้รถยนต์ หรือจักรยานยนต์ส่วนตัว ไม่มีทางเลือกในการเดินทางที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ เช่น ทางเดินเท้า ทางจักรยาน ไม่เสนอการเดินทางด้วยขนส่งสาธารณะ

ใน ***"กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมฉบับนี้<u>เป็นครั้งแรก</u>ที่ประชาชนตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมของเมืองเชียงใหม่"*** เนื่องจากในขั้นตอนที่ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ได้ผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2550 มีผู้เข้าประชุมประมาณ 50 คน (รวมคณะผู้จัดประมาณ 20 คน) ช่วงปิดประกาศ 15 วัน (ซึ่งในความเป็นจริงเป็นช่วงเวลา 60 วัน ตามกฎเดิม) ได้มีประชาชนย่านวัดเกตย่านซอยวัดอุโมงค์ และย่านนิมมานเหมินท์ขอเปลี่ยนสีการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความหนาแน่นน้อยลง เพราะประสบความเดือดร้อนจากกิจกรรมใหม่ ที่มักถูกเรียกว่า "การพัฒนา" เช่นผับบาร์ หอพักและคอนโดสูงๆ เช่นเดียวกับภาคธุรกิจเอกชนที่เรียกร้องให้เปลี่ยนจากที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นที่อยู่อาศัย สุดท้ายมีเพียงย่านวัดเกตที่เดียวได้รับเปลี่ยนการกำหนดสีแดงซึ่งหมายถึงที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและพาณิชย-กรรม เป็นสีเหลืองทแยงขาว หรือที่อยู่อาศัยแบบอนุรักษ์ สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะย่านนี้มีอาคารเก่าแก่จำนวนมาก และประชาชนในย่านนี้เคลื่อนไหวให้เปลี่ยนสีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างต่อเนื่อง และในช่วงตั้งแต่วันที่ 21 สิงหาคม- 18 พฤศจิกายน 2551 เป็นช่วงปิดประกาศ 90 วัน แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับทราบความเป็นมาเป็นไปแต่อย่างใด และทำให้ประชาชนเรียกร้องให้ภาครัฐทำหนังสือแจ้งไปยังทุกครัวเรือนเช่นเดียวกับการแจ้งให้ไปเสียภาษี จะเห็นได้ว่าในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3) นี้ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เพิ่มจากเดิม โดยได้มีการร่วมคิดร่วมทำ เสนอความคิดเห็น จนสามารถผลักดันให้เกิดการปรับปรุงผังตามความต้องการของประชาชนสำเร็จ

ในขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมืองรวมฉบับนี้ได้มีการตื่นตัวของภาคประชาชนในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองมากขึ้น เนื่องจากโครงการบางอย่างที่กำหนดในผังได้ส่งผลต่อประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งการประชาสัมพันธ์หรือชี้แจงเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีน้อยมากทั้งในระดับ กรมฯและระดับสำนักงานฯ สำนักงานฯ ดำเนินการได้เพียงให้เป็นไปตามขั้นตอนทางกฎหมาย คือ การประชุมประชาชน (ปิดประกาศ 15 วัน โฆษณาสื่อวิทยุ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น 7 วัน และปิดประกาศ 90 วัน ให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องคัดค้านฯ เท่านั้น) ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียขาดความเข้าใจกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ไม่มีความตระหนักและเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการวางผังฯ ส่งผลให้ ทำให้ภาคประชาชนได้มีข้อเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาผังเมืองใหม่ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกของการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังตั้งแต่ฉบับแรกประกาศเป็นต้นมา โดยมีเนื้อหาดังนี้ คือ

1. ควรมีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ไม่ให้มีการพัฒนาไปตามถนนวงแหวนรอบกลางและรอบนอก เพราะนั่นเป็นการพัฒนาแบบไร้ทิศทางซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการจราจร

ติดขัด ใช้น้ำมันเชื้อเพลิงอย่างไม่คุ้มค่า และสูญเสียผืนดินที่อุดมสมบูรณ์ซึ่งมนุษย์ไม่สามารถสร้างทดแทนขึ้นมาใหม่ได้ และจะทำให้เมืองเชียงใหม่เกิดความไม่มั่นคงทางอาหารในอนาคต

2. กำหนดให้ย่านวัดเกต โดยเฉพาะบริเวณถนนเจริญราษฎร์เป็นพื้นที่อนุรักษ์ ห้ามการก่อสร้างอาคารที่ไม่กลมกลืนกับอาคารเก่าแก่ที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอาคารที่สูงกว่าโบราณสถานสำคัญ รวมทั้งพิจารณาเก็บรักษาย่านอื่นๆที่ยังมีเอกลักษณ์ของย่านเก่าแก่

3. กำหนดให้ย่านซอยวัดอุโมงค์ ในเทศบาลตำบลสุเทพ ในหมู่ 8, หมู่10, หมู่14 เป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและศิลปกรรม เนื่องจากมีไม้หวงห้ามอยู่หนาแน่น และหลักฐานทางประวัติศาสตร์ตลอดจนมีสถาปัตยกรรมเก่าแก่ที่มีเอกลักษณ์

4. ยกเลิกการขยายถนนในเขตเมืองเก่า เนื่องจากจะทำให้เนื้อเมืองเปลี่ยนไป และเป็นการทำลายอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และศิลปกรรมซึ่งปลูกสร้างอยู่ริมถนนในเมือง

5. กำหนดให้หนองบัวเจ็ดกอ (หนองใหญ่หนอีสาน หรือหนองเขียว ตรงข้ามแจ่งศรีภูมิ บริเวณถนนอัษฎาธร อันเป็นหนึ่งในชัยมงคลเจ็ดประการที่พระญามังรายตัดสินใจเลือกพื้นที่เพื่อสร้างเมืองเชียงใหม่) เป็นพื้นที่สีเขียวสาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ เป็นพื้นที่รับน้ำของเมือง และพื้นที่ที่ประชาชนบริเวณใกล้เคียงสามารถไปชุมนุมหลบภัยกรณีที่เกิดแผ่นดินไหวใหญ่

6. กำหนดให้มีโครงข่ายระบบคมนาคมขนส่งที่ไม่ใช้พาหนะที่มีเครื่องยนต์ส่วนตัว มีระบบขนส่งสาธารณะและการเดินทางที่ไม่ใช้ยานยนต์ (Non-motorized Transport) และให้บริเวณที่ดินของการรถไฟบริเวณใกล้สถานีรถไฟเป็นจุดเชื่อมต่อของระบบรถประจำทางกับระบบรถไฟที่มาถึง ตามที่โครงการพัฒนาเมืองแฝดเชียงใหม่-ลำพูนได้เคยศึกษาไว้แล้ว

7. มีผังแสดงพื้นที่ความสูงของอาคารตามพื้นที่ต่างๆ โดยพิจารณาจากการศึกษาการไหลเวียนของอากาศในแอ่งที่ราบเชียงใหม่-ลำพูน เนื่องจากเมืองเชียงใหม่ประสบปัญหาวิกฤตหมอกควันซึ่งนำความถดถอยแก่เศรษฐกิจของเมืองเชียงใหม่อย่างมาก การก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเหนือยอดไม้ โดยเฉพาะบริเวณเชิงดอยสุเทพ จะทำให้เกิดการปิดกั้นการไหลเวียนของลมภูเขา-ลมหุบเขา และลมประจำถิ่นจากตะวันตกเฉียงใต้ และตะวันออกเฉียงเหนือ และสร้างความเสียหายเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

8. มีผังกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม เพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อเท็จจริงของพื้นที่ โดยไม่ส่งเสริมให้เกิดการตั้งถิ่นฐานบริเวณนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสูญเสียที่อาจจะเกิดขึ้นภายหลัง

9. พิจารณาย้ายสนามบินเชียงใหม่ไปทางพื้นที่ด้านใต้ของลำพูน เพื่อสร้างความได้เปรียบทาง logistic แก่กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ประกอบด้วย เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง และแม่ฮ่องสอน มิใช่มีเพียงเชียงใหม่ที่ได้เปรียบเพียงจังหวัดเดียว

10. กำหนดให้มีผังอนุรักษ์ภูมิทัศน์ที่สำคัญของเมือง โดยเฉพาะมุมมองของพระธาตุดอยสุเทพ พระธาตุวัดสวนดอก พระเจดีย์วัดเจดีย์หลวง พระเจดีย์วัดเชียงมั่น และวัดอื่นๆ

11. กำหนดพื้นที่ในเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ที่สามารถก่อสร้างอาคารโรงผลิตกระแสไฟฟ้าจากขยะย่อยสลายเพื่อให้เชียงใหม่มีไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียน เพื่อความมั่นคงทางพลังงาน เนื่องจากมีการประมาณการแล้วว่า ภายใน 30 ปีข้างหน้าน้ำมันเชื้อเพลิงสำรองจากฟอสซิลจะไม่เหลือให้ใช้อีกต่อไป

12. มีการวางผังเมืองที่นำไปสู่การเตรียมการป้องกันพิบัติภัยอันเกิดจากปัญหาโลกร้อน ความเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และแผ่นดินไหว คือมีพื้นที่โล่งว่างมากที่ไม่มีการเทคอนกรีต เพื่อสามารถดูดซับปริมาณน้ำฝนจำนวนมากที่อาจเกิดจากพายุที่มีความรุนแรงขึ้น และมีพื้นที่ปลูกต้นไม้มากพอที่จะช่วยดูดซับก๊าซเรือนกระจกและความเป็นพิษของฝุ่นในบรรยากาศ และช่วยลดอุณหภูมิด้วยวิถีธรรมชาติ

13. ผังเมืองควรนำไปสู่การทำเมืองให้กะทัดรัด (Compact) เพื่อมิให้เกิดการแผ่ซ่านของการตั้งถิ่นฐาน ซึ่งเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถพัฒนาระบบขนส่งมวลชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

14. ห้ามมิให้มีการก่อสร้างอาคารการค้าขนาดใหญ่ โดยเฉพาะที่มีบริษัทแม่อยู่ในกรุงเทพฯ เพิ่มจากจำนวนที่มีอยู่แล้ว

15. เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ชี้แจงโดยตรงต่อคณะกรรมการผังเมืองระดับชาติ แทนการรับฟังจากหน่วยงานในพื้นที่เพียงด้านเดียว เพราะตัวแทนไม่อาจนำเสนอแนวคิดจากประชาชนได้อย่างครอบคลุมและรอบด้าน

16. ขอให้มีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้มีการบังคับใช้ผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ หลังจากที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นชอบแล้ว

นอกจากนั้นเห็นได้ว่าเมื่อสิ้นสุดการขยายอายุการใช้บังคับ 2 ปี (ครั้งละ 1 ปี) แต่ยังไม่สามารถปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 3) เพื่อให้มีกฎกระทรวงผังเมืองรวม (ปรับปรุงครั้งที่ 3) จึงมีช่วงว่างผังหมดอายุการบังคับใช้วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549 จนถึง 21พฤษภาคม พ.ศ. 2556 (ประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่) รวมระยะเวลา 6 ปี 5 เดือน 2 วัน

ภายหลังจากการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ เกือบ 7 ปี ซึ่งมีการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 เมื่อเดือนพฤษภาคม 2556 แล้ว ความคืบหน้าต่อมา คือ การเรียกร้องจากภาคประชาชน และภาคเอกชน ให้มีการปรับปรุงผังเมืองรวมฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 ทันที โดยเหตุผลหลักคือความไม่สอดคล้องกับบริบทและการเปลี่ยนแปลงของเมืองเชียงใหม่อีกต่อไป เพราะข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำ และกระบวนการที่วางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ทำให้ผังเมืองที่ประกาศใช้ไม่สามารถบังคับได้ตามวัตถุประสงค์ของเมืองที่ตั้งไว้ โดยปัจจุบันทางสำนักงาน

โยธาธิการและผังเมือง มีการดำเนินงานในการเก็บรวบรวมข้อมูลรวมถึงประเด็นที่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญและความต้องการของชุมชน เพื่อปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ต่อไป

ช่วงแรกของการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 มีการจัดเสวนาเพื่อแก้ไขผังเมืองรวมเชียงใหม่ โดยมีการเสวนาในหัวข้อ "พลเมืองเชียงใหม่ ร่วมใจกัน เพราะ(แก้)ผังเมืองเรื่องของเราทุกคน" โดยมีตัวแทนจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และหอการค้า ร่วมเสวนา ซึ่งการเสวนาได้สะท้อนออกมาทั้งในมุมที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วย ซึ่งในมุมที่เห็นด้วยกับผังเมืองฉบับดังกล่าว ให้ความคิดเห็นว่า ผังเมืองรวมเชียงใหม่ที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายผังเมืองที่ 80% มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยยกตัวอย่างกรณีย่านวัดเกต อ.เมือง ถูกกำหนดเป็นพื้นที่พิเศษหรือที่อยู่อาศัยเพื่อการอนุรักษ์ จากเดิมถูกกำหนดเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของชาวบ้านย่านนี้ 100% แต่ทั้งนี้กลุ่มที่เห็นด้วย ก็ยังสนับสนุนให้มีการปรับปรุงแก้ไขผังเมืองรวม โดยเสนอให้มีการรักษาจุดเด่นและสาระสำคัญของผังเมืองรวมฉบับนี้ไว้ เนื่องจากเป็นผังที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำมากที่สุด ตั้งแต่มีการจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ และเสนอให้มีการจำกัดความสูงของอาคารในย่านถนนช้างคลาน โซตนาฝั่งตะวันออกของถนนช้างเผือก ถนนเจริญเมือง ถนนซูเปอร์ไฮเวย์เชียงใหม่-ลำปาง ฯลฯ เพราะผังเมืองรวมไม่ได้กำหนดความสูงไว้ จึงสามารถสร้างอาคารได้โดยไม่จำกัดความสูง จึงมีคอนโดใกล้ศาลแขวงเชียงใหม่ บริเวณสี่แยกศาลเด็ก ที่สร้างสูง 37 ชั้น หรือกว่า 90 เมตร ซึ่งสูงกว่าศาลแขวงจังหวัดเชียงใหม่ถึง 3 เท่า การไม่ควบคุมขนาดและความสูงของอาคารจะส่งผลโดยตรงต่อโครงสร้างพื้นฐานในตัวเมืองเชียงใหม่ที่จะไม่สามารถรองรับอาคารขนาดใหญ่เหล่านี้ได้ เช่น ท่อระบายน้ำมีการวางและสร้างมานานกว่า 30-40 ปี มีขนาดเล็กไม่สามารถรองรับการอยู่อาศัยที่มีเพิ่มมากขึ้นได้ ขณะเดียวกันหน่วยงานที่ดูแลโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งไฟฟ้าและระบบประปาก็ต้องเร่งขยายฐานในพื้นที่ตัวเมืองมากขึ้น

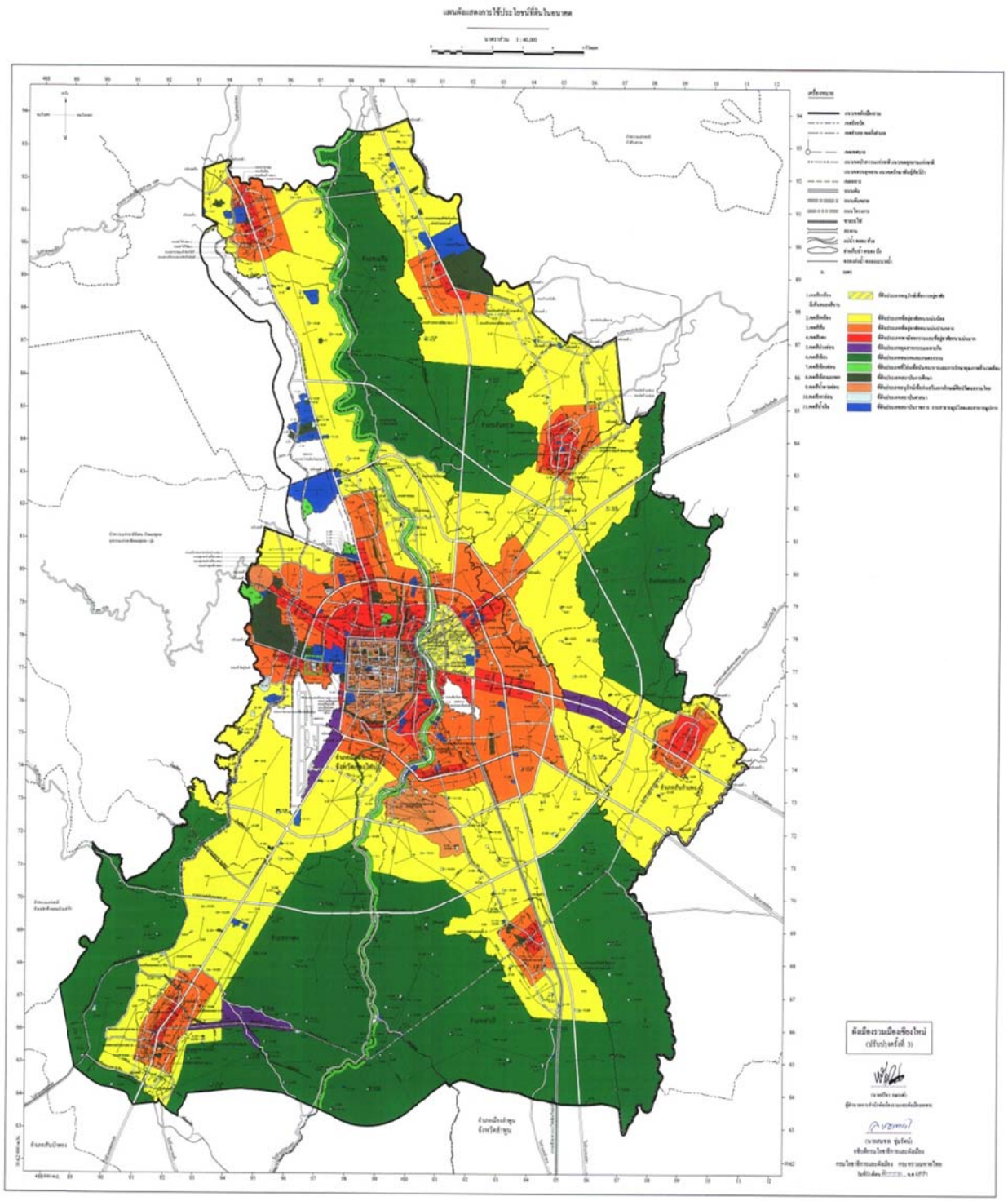
นอกจากนั้นในเวทีดังกล่าวมีตัวแทนจากหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ ได้กล่าวว่า ผังเมืองรวมมีทั้งปิดกั้นและเปิดกว้าง ที่เห็นชัดเจนจากการทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ จ.เชียงใหม่ มีกฎหมายผังเมือง 2 ฉบับที่เกี่ยวข้อง คือ ผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ที่ประกาศใช้เมื่อปี 2555 ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดและผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ที่มีผลบังคับใช้เมื่อเร็วๆ นี้ หลังผังเมืองฉบับเดิมหมดอายุไปนานถึง 7 ปี ซึ่งเชียงใหม่ถือเป็นเมืองที่มีการขยายตัวและเติบโตมากที่สุดในประเทศ จึงมีคนจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาและมีความต้องการที่อยู่อาศัย ทั้งบ้าน คอนโดมิเนียม ฯลฯ เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ไลฟ์สไตส์ผู้คนที่ต้องการแยกครอบครัว ขณะที่การซื้อที่ดินในเขตตัวเมืองเป็นเรื่องยากสำหรับคนในพื้นที่ เพราะมีราคาสูง จึงต้องออกไปอยู่นอกเมือง ส่วนพื้นที่ในตัวเมืองที่เริ่มแออัดก็มีการประกาศขาย โดยกลุ่มคนที่เข้ามาซื้อส่วนใหญ่มาจากส่วนกลาง จากปัจจัยราคาที่ดินและผังเมืองมีผลให้คนเชียงใหม่ถูกไล่ที่ไปอยู่นอกเมืองมากขึ้น แต่ละปีพบว่ามีความต้องการใช้พื้นที่เพื่อสร้างบ้านจัดสรรมากถึง 1,000 ไร่ โดยที่ผ่านมาเคยมีความพยายามผลักดันโครงการ

เมืองแฝดเชียงใหม่-ลำพูน เพราะผู้หลักผู้ใหญ่ที่มีบทบาทในการพัฒนาเล็งเห็นว่าเมืองเชียงใหม่กำลังเติบโต แต่ไม่มีการสานต่อจนถูกละเลยไป ซึ่งในผังเมืองรวมจังหวัดกำหนดพื้นที่สีขาวหรือเขตป่าไม้ถึง 94% ไม่อนุญาตให้สร้างโรงงาน บ้านพักอาศัย เหลือพื้นที่สีชมพูเพียง 3% ที่ดำเนินการได้ แต่พื้นที่สีชมพูก็มีข้อจำกัดเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินมากขึ้น เมื่อผังเมืองรวมประกาศใช้

อย่างไรก็ดีอนาคตของเมืองเชียงใหม่ ผู้วิจัยมองเห็นว่า ผลพวงจากการปล่อยให้ผังเมืองเชียงใหม่ขาดอายุมาเป็นเวลานาน กำลังจะเริ่มส่งผลกระทบต่อเมืองเชียงใหม่ ในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้พิจารณาได้จากช่วงปี 2554-2556 ที่ผ่านมา มีการขออนุญาตและเร่งก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ในเขตเมืองเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะหมู่บ้านจัดสรร คอนโดมิเนียม โรงแรม คอมมิวนิตี้มอลล์ และศูนย์การค้าขนาดใหญ่ เนื่องจากหากมีการประกาศใช้ผังเมืองรวมแล้วจะไม่สามารถก่อสร้างโครงการได้ ทำให้ขณะนี้ในเขตเมืองเชียงใหม่มีสิ่งปลูกสร้างเกิดขึ้นอย่างหนาแน่น ซึ่งจากข้อมูลการก่อสร้าง อยู่ที่ประมาณร้อยละ30-40 ของการขออนุญาตก่อสร้าง ดังนั้นในช่วง 2 ปีนับตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นไป เมืองเชียงใหม่จะเกิดอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่ รวมถึงโครงการอสังหาริมทรัพย์เกิดขึ้นจนเปลี่ยนโฉมหน้าของเมืองเชียงใหม่ที่เป็นอยู่ ซึ่งนั้นหมายถึงผังเมืองรวมที่ประกาศบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันไม่มีผลต่อการควบคุมการเติบโตของเมืองได้จริง แต่สิ่งที่ผู้วิจัยเป็นห่วงอีกกรณีหนึ่ง คือ เปิดการค้าเสรี และ AEC มีความเป็นไปได้ที่จะมีเงินลงทุนจากต่างชาติไหลเข้ามาในเชียงใหม่ และใบอนุญาตก่อสร้างที่นักลงทุนชาวไทยขออนุญาตไว้ในช่วงที่ผังเมืองขาดอายุ อีกกว่าร้อยละ 70 ซึ่งมีประมาณเกือบ 300 โครงการ จะเปลี่ยนมือไปอยู่ในมือนักลงทุนต่างชาติ และเกิดการพัฒนาโครงการเหล่านั้นขึ้นมา ซึ่งไม่ว่าโครงการเหล่านั้นจะสอดรับหรือทำลายอัตลักษณ์ของเมืองเชียงใหม่ แต่แน่นอนเชียงใหม่ต้องเปลี่ยนไป และคุณภาพชีวิต วิถีชุมชนย่อมเปลี่ยนแปลงไปอย่างแน่นอน

กล่าวโดยสรุปสถานการณ์ของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 เป็นผังที่มีจุดเด่นในเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุดในประวัติการจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ แต่ด้วยระยะเวลาที่ยาวนานกว่า 7 ปี ในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้ง 18 ขั้นตอน ทำให้เมืองเชียงใหม่สูญเสียโอกาสในการดูแลรักษาพื้นที่สำคัญ และอัตลักษณ์ของเมือง ซึ่งเป็นสาระสำคัญในการจัดทำผังเมืองรวม ฉบับบปรับปรุงครั้งที่ 3 ไปในช่วงที่ขาดอายุ ดังนั้นชาวเชียงใหม่จึงต้องการปรับปรุงผังฉบับดังกล่าว เพื่อให้สอดรับกับทิศทางของเมืองเชียงใหม่ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

แผนที่ 3.4 ขอบเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3) จังหวัดเชียงใหม่



3.5 ปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

การวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่นี้ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอ 49 ตำบลในเขตผัง ดังนี้

1. อำเภอสันทราย ได้แก่ ตำบลหนองหาร ตำบลป่าไผ่ ตำบลหนองจ๊อม ตำบลสันทรายหลวง ตำบลสันนาเม็ง ตำบลสันทรายน้อย และตำบลสันพระเนตร
2. อำเภอแม่ริม ได้แก่ ตำบลเหมืองแก้ว ตำบลริมใต้ ตำบลแม่สา และตำบลดอนแก้ว
3. อำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้แก่ ตำบลสันผีเสื้อ ตำบลช้างเผือก ตำบลป่าตัน ตำบลฟ้าอ่าม ตำบลสุเทพ ตำบลหนองป่าครั่ง ตำบลศรีภูมิ ตำบลช้างม่อย ตำบลวัดเกต ตำบลพระสิงห์ ตำบลช้างคลาน ตำบลท่าศาลา ตำบลหายยา ตำบลหนองหอย ตำบลป่าแดด และตำบลแม่เหียะ
4. อำเภอดอยสะเก็ด ได้แก่ ตำบลสันปูเลย
5. อำเภอสันกำแพง ได้แก่ ตำบลสันกลาง และตำบลต้นเปา
6. อำเภอสารภี ได้แก่ ตำบลไชยสถาน ตำบลท่าวังตาล ตำบลหนองผึ้ง ตำบลป่าบง ตำบลยางเนิ้ง ตำบลชมพู ตำบลดอนแก้ว ตำบลหนองแฝก ตำบลสารภี ตำบลขัวมุง และตำบลท่ากว้าง
7. อำเภอหางดง ได้แก่ ตำบลหนองควาย ตำบลสันผักหวาน ตำบลน้ำแพร่ ตำบลบ้านแหวน ตำบลหางดง ตำบลสบแม่ข่า ตำบลหนองแก๋ว และตำบลขุนคง

ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่จากความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีดังนี้คือ

1) ความคิดเห็นจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด

โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเห็นว่าการที่ประชาชนไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ เนื่องมาจากการประชาชนส่วนใหญ่ไม่เข้าใจว่าการวางผังเมืองคืออะไร ทำไมจึงต้องมีการวางผังเมือง จากเหตุนี้ในการประชุมรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่จะต้องมีการอธิบายหลักการวางผังเมือง ประโยชน์ของการวางผังเมือง เนื่องจากประชาชนไม่เข้าใจการวางผังเมืองอย่างแท้จริงจึงนำเอาการดำเนินงานของเทศบาลซึ่งส่วน

ใหญ่เป็นการแก้ปัญหาของเมืองในอดีตและปัจจุบันมาปะปนกับการวางผังเมือง จึงมีความหมายถึงการควบคุมการเจริญของเมืองในอนาคตด้วย แต่การอธิบายดังกล่าวแม้ว่าจะมีผู้เข้าใจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมประชาชนมีจำนวนน้อยมาก ข้อมูลที่ได้รับจากการประชุมประชาชนหรือประชุมสาธารณะอาจจะไม่สามารถใช้เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมดได้

การวางและจัดทำผังเมืองยังมีขั้นตอนของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พบว่ามีประชาชนที่เข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำนวนน้อย และในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ส่วนมากจะเป็นบุคคลที่มีบทบาททางธุรกิจการค้าและนักการเมืองท้องถิ่น อาทิ พ่อค้า เจ้าของที่ดิน ผู้ที่มีกิจการด้านอุตสาหกรรมและสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น และลักษณะการเข้าร่วมนั้น เป็นการเข้าร่วมที่ออกมาในลักษณะการรักษาผลประโยชน์ มากกว่าความมุ่งหมายที่จะร่วมมือเพื่อส่วนรวมอย่างจริงจัง สำหรับบุคคลในกลุ่มอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วมักจะไม่สนใจ ทั้งนี้ อาจจะเนื่องจากไม่มีความรู้และไม่เห็นคุณค่าของการวางผังเมืองจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่อการวางผังเมือง

นอกจากนั้นยังเห็นว่าประชาชนยังมีความสำนึกต่อส่วนรวมน้อย ควรอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเข้าใจ ความสนใจในการอยู่ร่วมกันในสังคม ซึ่งในการสร้างความรู้สึกของประชาชนในการมีส่วนร่วมในสังคมนี้ควรจะบรรจุไว้ในโครงการหรือถือเป็นนโยบายของทั้งเทศบาลและจังหวัด และเมื่อประชาชนเกิดความเข้าใจที่ดี ความร่วมมือจะเกิดขึ้นในที่สุด

2) ความคิดเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะมีความคิดเห็นเหมือนกัน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้คือ

1. เท่าที่ผ่านมาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองน้อย เนื่องจากไม่มีผลประโยชน์ ไม่เข้าใจระบบการทำงานของหน่วยงานรับผิดชอบ ดังนั้น รูปแบบของการมีส่วนร่วมจึงเป็นแบบการติดต่อโดยตรงกับหน่วยงานแทนการเข้าร่วมประชุมสาธารณะหรือประชุมประชาชนโดยตรง

2. ประชาชนโดยทั่วไปเข้ามามีบทบาทน้อยมาก ส่วนใหญ่ผู้ที่มีส่วนร่วมมักจะเป็นผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนและอาจสูญเสียผลประโยชน์ ซึ่งสาเหตุที่ประชาชนไม่ค่อยเข้าไปมีส่วนร่วมนั้นเนื่องมาจากประชาชนยังไม่เข้าใจในเป้าหมายและประโยชน์ของการวางผังเมืองในรายละเอียดที่ดีพอ เช่น การวางผังเมืองจะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์ หรือมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ในอนาคตอย่างไร เท่าที่สังเกตประชาชนจะทราบแต่เพียงว่าถ้ามีการวางผังเมือง ประชาชนจะอยู่อย่างสุขสบาย ซึ่งเป็นความเข้าใจที่กว้างเกินไป นอกจากนั้น ลักษณะทางวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตแบบ

เรียบง่ายของประชาชนท้องถิ่นก็มีส่วนทำให้ประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของเมือง

3. ประชาชนโดยทั่วไปไม่ได้สนใจไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เนื่องมาจากประชาชนเข้าใจว่าตนเองไม่มีความรู้ไม่มีสิทธิ์ในการแสดงความคิด นอกจากนั้นยังเข้าใจว่าการวางแผนการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของรัฐบาลและข้าราชการ ประชาชนมีหน้าที่แต่เพียงเป็นผู้คอยปฏิบัติตาม นอกจากนั้นกรรมการบางท่านยังเห็นว่าประชาชนในจังหวัดภาคเหนือ (รวมทั้งจังหวัดเชียงใหม่) มีการตื่นตัวในการพัฒนาบ้านเมืองน้อยมาก ขาดความกระตือรือร้นในการร่วมมือกับราชการ เมื่อเปรียบเทียบการประชาชนในภาคอื่น ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากลักษณะทางวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิต และจากลักษณะนี้อาจจะมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองต่ำด้วย

4. ประชาชนยังมีความรับผิดชอบต่อสังคมน้อย ขาดการสนใจอย่างจริงจัง การแก้ปัญหาในด้านนี้ควรจะเป็นเรื่องของทางราชการมากกว่า เพราะประชาชนได้ให้ความเชื่อถือและยอมรับมากกว่าองค์กรของเอกชนหรือผู้นำท้องถิ่นอื่นๆ

3) ความคิดเห็นจากตัวแทนภาคประชาชน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนภาคประชาชนที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ถึงปัญหาและอุปสรรคที่ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ซึ่งสาเหตุหรือปัญหาหลักๆนั้นมาจากการที่ประชาชนไม่ได้รับทราบข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการวางผังเมือง และไม่มีโอกาสเข้าร่วมประชุมหรือแสดงความคิดเห็น เพราะไม่ทราบว่าการวางผังเมืองคืออะไร มีขั้นตอนเป็นอย่างไรและไม่ทราบว่าพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบอยู่ภายในเขตการวางผังเมืองด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้พบปัญหาใหญ่ที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วม 2 ปัญหาใหญ่คือ

1. ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับการวางผังเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนไม่รู้ว่าการวางผังเมืองมีประโยชน์หรือมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่เฉพาะแต่ในปัจจุบัน แต่ยังมีผลต่ออนาคตของประชาชนมากน้อยเพียงไร เพราะถ้าหากประชาชนไม่เข้าใจเรื่องการวางผังเมืองอย่างถ่องแท้แล้ว ก็จะไม่ตระหนักถึงความสำคัญและส่งผลให้ไม่เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ในขณะที่ประชาชนทั่วไปขาดความรู้ที่แท้จริงหรือไม่เห็นความสำคัญของการวางผังเมือง จึงเป็นโอกาสที่ทำให้ผู้ที่มีความรู้หรือมีความเข้าใจบางคนหรือบางกลุ่มเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย เหตุผลเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนน้อยหรือประโยชน์เฉพาะหน้ามากกว่าที่จะเข้าไปรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน
2. ปัญหาในด้านค่านิยมและวัฒนธรรมของประชาชนโดยทั่วไปโดยเฉพาะของเมืองเชียงใหม่ มีผู้รับผิดชอบบางกลุ่ม แม้จะไม่ได้เป็นเสียงส่วนใหญ่ ได้แสดงความเห็นว่าลักษณะทาง

วัฒนธรรมและค่านิยมของประชาชนที่หนักไปในรูปแบบการดำรงชีวิตอย่างง่ายๆ ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในเรื่องของปัญหาบางปัญหาโดยเฉพาะปัญหาของเมืองที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในอนาคต

จากการข้อมูลข้างต้นทำให้เห็นว่าปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่นั้น จากการศึกษากระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ตั้งฉบับแรกประกาศจนถึงผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 3) รวมทั้งการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม พบว่าประชาชนชาวเชียงใหม่ให้ความสนใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองน้อยมาก สาเหตุมาจากการไม่เห็นความสำคัญของผังเมืองว่าจะกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็ยอยู่ของตนอย่างไร จึงไม่ได้ให้ความใส่ใจต่อกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง และประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือโครงสร้างของการผังเมืองยังไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าไปมีโอกาสเข้ามาอยู่ในกระบวนการวางผังเท่าที่ควร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเมืองเชียงใหม่ต่อการวางผังอยู่ในระดับแค่รับรู้ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหา และการประชุมรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น ซึ่งยังไปไม่ถึงขั้นการร่วมตัดสินใจและใช้กลไกกฎหมายเลย ซึ่งขั้นตอนของการวางผังเมืองรวมที่มีลักษณะของความสลับซับซ้อนในเชิงวิชาการหรือมีผลเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสนใจของประชาชนมากเพียงใด จะยิ่งทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนลดน้อยลงตามลำดับ ตัวอย่างเช่น การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน จะมีความสลับซับซ้อนเชิงวิชาการมากกว่าการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเขตการวางผังเมืองและการสำรวจสภาพเศรษฐกิจสังคมตลอดจนความต้องการของประชาชน ในทำนองเดียวกันการประกาศเขตการใช้ที่ดินจะมีความซับซ้อนมาก การประกาศเขตการวางผังเมืองและประกาศการสำรวจทางกายภาพและสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นต้น

นอกจากนั้นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองตามกฎหมายนั้น พบว่าประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตท้องที่วางผังมีความหลากหลายกลุ่มดังนี้

ตารางที่ 3-1 ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตท้องที่วางผัง

ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)	
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	**กรมโยธาธิการและผังเมือง**
1. ภาครัฐ 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3. องค์กรอิสระ ได้แก่ องค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา 4. ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม 5. ประชาชนในเขตผัง	1. หน่วยงานราชการในระดับต่างๆ 2. องค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา และนักวิชาการอิสระ 3. ผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและลบ 4. สื่อมวลชน

จะเห็นได้ว่าผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ประกอบไปด้วยกลุ่มประชาชนทั่วไป กลุ่มการเมืองท้องถิ่น กลุ่มนักลงทุน ผู้ประกอบธุรกิจ ฯลฯ ซึ่งแต่ละกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวางผังเมืองรวมและการบังคับใช้ผังเมืองรวมไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งความแตกต่างและไม่เท่าเทียมดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตท้องที่วางผัง ซึ่งพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองรวมและการบังคับใช้ผังเมืองรวมเนื่องจากขาดความรู้และความเข้าใจถึงความสำคัญของผังเมืองรวม ขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อาทิ กลุ่มการเมืองท้องถิ่น กลุ่มนักลงทุน ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจถึงความสำคัญและผลกระทบของการบังคับใช้ผังเมืองรวมต่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ส่วนใหญ่มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและเข้าถึงเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวางผังเมืองรวมและการบังคับใช้ผังเมืองรวม ทำให้สามารถเข้าแทรกแซงกระบวนการวางผังเมืองรวมเพื่อให้มีการออกข้อกำหนดที่เป็นผลประโยชน์ต่อกลุ่มตนเองได้(เนื่องจากอำนาจในการวินิจฉัยหรือชี้ขาดเกี่ยวกับข้อกำหนดในการใช้บังคับผังเมืองรวม คือ คณะกรรมการผังเมืองที่อยู่ส่วนกลาง) ทำให้ผังเมืองรวมที่ประกาศบังคับใช้ไม่มีความเป็นกลางต่อทุกฝ่ายอย่างแท้จริงหรือไม่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจของท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่วางผัง ทั้งยังอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง เกิดการไม่ยอมรับ การไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่บังคับใช้

3.6 ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่

ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ผู้วิจัยก็ได้ทำการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น โดยพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่จากความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

จากสภาพปัญหาของเมืองเชียงใหม่ต่อประเด็นด้านผังเมืองและจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ พบนัยที่สำคัญสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงและเติบโตอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อชุมชน ดังจะเห็นได้จากกคดีความที่มีการฟ้องร้องศาลปกครองให้ระงับโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างที่พักอาศัยขนาดใหญ่เชิงดอยสุเทพ การก่อสร้างอาคารสูงในพื้นชุมชน การร้องเรียนสถาบันเทิงเปิด-ปิด ไม่ตรงตามกฎหมายกำหนด และส่งเสียงดัง เป็นต้น ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมตามมาตรา 27[13] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยมาตรา 27 บัญญัติว่าในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น โดยพบว่าข้อเท็จจริงที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกา ศาลปกครอง และคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น แบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ประชาชนไม่ทราบว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลทางกฎหมายอย่างไร เพราะแม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะมีผลใช้บังคับมาเกือบสี่สิบปีแล้ว แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งค่าบังคับของผังเมืองที่มีการวางและจัดทำขึ้น

ประเภทที่สอง ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบว่ากฎกระทรวงผังเมืองรวมมีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดของผังเมืองรวม

ประเภทที่สาม ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบไม่ทราบหลักเกณฑ์การโต้แย้งสิทธิ จึงไม่สามารถอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งทำให้ผู้นั้นไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ประเภทที่สี่ ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดเวลาฟ้องศาลกรณีผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้เพียงหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัย ขณะที่มาตรา 49[14] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน (หรือสามเดือน) นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทาง

[13] มาตรา 27 ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

[14] มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่

ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทำให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ประเภทที่ห้า การกำหนดอายุของผังเมืองรวม โดยมาตรา 26[15] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติว่ากฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นให้ใช้บังคับได้ห้าปี การกำหนดระยะเวลาให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไว้เช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง โดยหากภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี ปัญหาที่เกิดขึ้นคือกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีบุคลากรด้านการผังเมืองไม่เพียงพอ จึงเกิดกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ไม่อาจ

[15] มาตรา 26 การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา 17 และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปีในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลมภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้ ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปีการขอขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

ดำเนินการขยายระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมได้ จึงเกิดกรณีปัญหาว่าในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นผลใช้บังคับ การใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะทำอย่างไร

ประเด็นนี้ศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นพ้องกันว่า โดยที่ผังเมืองนั้นเป็นข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน หากผังเมืองรวมนั้นสิ้นผลการใช้บังคับไป การใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตที่ผังเมืองรวมสิ้นอายุจึงไม่ต้องคำนึงถึงข้อกำหนดผังเมืองรวมที่สิ้นผลใช้บังคับไปแล้ว และพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นก็ไม่อาจอ้างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมมาเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตที่ผังเมืองรวมสิ้นผลไปแล้วได้ อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดทำผังเมืองรวมมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปอย่างยั่งยืนอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public benefit) ส่วนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน (Individual benefit) การตีความของศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาจเป็นช่องทางให้เอกชนใช้ประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและประโยชน์ส่วนรวมได้

นอกจากนั้นยังพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะในเรื่องของขั้นตอนการวางผังเมืองรวมนั้นเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติโดยใช้หลักการและเทคนิคทางวิชาการหลายสาขามาบูรณาการร่วมกัน นอกจากนั้นผังเมืองรวมที่จัดทำไว้จะต้องมีการนำไปบังคับใช้ให้เกิดผลทางการปฏิบัติ เพราะฉะนั้นกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมจึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องของการออกกฎหมายรวมอยู่ด้วย ดังนั้นเพื่อให้ผังเมืองรวมมีมาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้น ซึ่งกระบวนการขั้นตอนที่กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ด้านศักยภาพความพร้อมของบุคลากรท้องถิ่นทั้งระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการ ที่มีสาเหตุมาจากผู้ปฏิบัติทุกระดับไม่มีความรู้ ทักษะความเข้าใจในภารกิจด้านผังเมืองอย่างดีพอ

2) การจัดทำภารกิจด้านผังเมืองรวมเป็นการปฏิบัติวิชาชีพเฉพาะ จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค วิชาการในหลายสาขามาปฏิบัติภารกิจร่วมกัน รวมทั้งยังต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เพียงแค่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจหน้าที่และความพร้อมในภารกิจด้านผังเมืองรวมของรัฐบาล หรือแม้แต่หน่วยงานที่มี

นักวิชาการทางด้านผังเมืองรวมจากสถาบันการศึกษา เพื่อสามารถสนับสนุนเพื่อประโยชน์ด้านข้อมูลความรู้แก่บุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

บทที่ 4
ปัจจัยและเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อที่จะนำมาสรุปเป็นปัจจัยที่น่าจะเป็นผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ และจะได้นำปัจจัยที่วิเคราะห์ได้ไปพิสูจน์จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและเก็บข้อมูลโดยแบบสอบถามจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 48 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอ 49 ตำบลในเขตผัง โดยการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยได้แบ่งผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการการและจัดทำผังเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม ออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. ผู้รับผิดชอบระดับนโยบายและปฏิบัติของสำนักผังเมืองซึ่งเป็นผู้ดำเนินการวางผังเมืองรวมโดยตรง

2. ผู้รับผิดชอบระดับนโยบายและปฏิบัติของท้องถิ่นซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลและจังหวัด

3. คณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวมของท้องถิ่น ซึ่งในกลุ่มนี้ได้แบ่งออกเป็น

3.1 คณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวม (โดยตรง) ได้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยงานท้องถิ่น

3.2 คณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวม (โดยอ้อม) ได้แก่ นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา

4. ผู้นำท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

4.1. ผู้นำทางการ ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด และกำนันผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ภายในเขตการวางผังเมือง

4.2 ผู้นำทางสังคม ประกอบด้วย ผู้นำทางศาสนา ผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่น ผู้นำทางธุรกิจ และผู้นำสมาคม/กลุ่ม ตลอดจนผู้แทนสื่อมวลชน

โดยปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เงื่อนไขของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน สามารถวิเคราะห์ได้มีดังนี้คือ

4.1 ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม

จากการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมจากบทที่ 3 ที่พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 3 อย่าง คือ

1) ปัญหาด้านความรู้ ความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับการวางผังเมือง
2) ปัญหาในด้านค่านิยมและวัฒนธรรมของประชาชนโดยทั่วไปโดยเฉพาะของเมืองเชียงใหม่
3) โครงสร้างของการผังเมืองยังไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าไปมีโอกาสเข้ามาอยู่ในกระบวนการวางผังเท่าที่ควร

การวิจัยในครั้งนี้จึงทำการศึกษาต่อว่าจากการที่เกิดปัญหาทั้ง 3 ปัญหาที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมเชียงใหม่นั้นมีปัจจัยอะไรที่เกี่ยวข้อง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอ 49 ตำบลในเขตผัง ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามาส่วนร่วมได้ดังนี้คือ

1) ปัจจัยด้านการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง

จากความคิดเห็นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

<u>ความคิดเห็นจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด</u>

ความคิดเห็นของโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความเห็นตรงกันเกี่ยวกับการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการวางผังเมืองว่าเท่าที่ผ่านมาหน่วยงานที่รับผิดชอบยังมีข้อบกพร่องเรื่องการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองให้แก่ประชาชน รวมทั้งยังไม่ได้รับความร่วมมือจากสื่อ เนื่องจาก ตามพ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 ระบุว่าในการจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบและในกฎกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2518 ออกตามความใน พ.ร.บ.การผังเมืองพ.ศ. 2518 ข้อ 1. ระบุว่าการที่จะโฆษณาให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการวางผังเมืองนั้นจะต้องโฆษณาไม่น้อยกว่า 7 วัน ทั้งทางวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์ทั้งของท้องถิ่น ซึ่งในกรณีนี้ผู้รับผิดชอบไม่ได้รับความร่วมมือจาก

หนังสือพิมพ์บางฉบับที่หวังผลประโยชน์ทางการค้ามากเกินไป ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนได้รับทราบข่าวการวางผังเมืองน้อยเกินไป นอกจากนั้นยังเห็นว่าระบบการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจและรับรู้ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการวางผังเมืองนั้น หน่วยงานของผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำผังเมืองรวมมีอุปกรณ์ที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับทราบและเข้ามามีส่วนร่วมจำกัด เช่น หน่วยงานรับผิดชอบต้องใช้ระยะเวลานานและบุคลากรเป็นจำนวนมากในการลงไปประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ประชาชน ซึ่งปัจจุบันมีบุคลากรเพียง 2 คน คือ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดและนักผังเมืองเท่านั้น

<u>ความคิดเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

การสื่อสารและประชาสัมพันธ์ในส่วนการวางผังเมืองยังมีปัญหาทั้งในด้านความทั่วถึงและคุณภาพของตัวข่าวสารข้อมูลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชาสัมพันธ์ของท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากกำลังเจ้าหน้าที่ด้านนี้ยังไม่เพียงพอและการติดตามงานของเจ้าหน้าที่ก็ยังไม่ดีพอ ประกอบกับได้รับความร่วมมือจากสื่อมวลชนน้อยและการเสนอข่าวของสื่อมวลชนมักจะเป็นการตำหนิมากกว่าการสร้างสรรค์ ซึ่งสามารถสรุปความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้คือ

- การประชาสัมพันธ์ในด้านนี้ของทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่ แม้ว่าสื่อมวลชนท้องถิ่นจะให้ความร่วมมือในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่มากพอที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับข่าวสารข้อมูลอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ อาจจะเนื่องจาก การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ กล่าวคือ ไม่ได้ติดตามงานเท่าที่ควรและนอกจากนั้นประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ไม่นิยมอ่านหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับหนังสือพิมพ์จากส่วนกลางบางฉบับ จึงมีผลทำให้ไม่มีโอกาสทราบเกี่ยวกับข่าวสารของการวางผังเมืองเท่าที่ควรซึ่งส่งผลให้เข้ามามีส่วนร่วมน้อยเช่นกัน

- การติดตามการประกาศแผนที่ หรือผังร่างการใช้ที่ดิน หรือเขตการวางผังเมืองยังไม่เพียงพอและทั่วถึงอันที่จะทำให้ประชาชนสนใจ และเข้ามามีส่วนร่วม เท่าที่ผ่านมาการติดประกาศแผนที่และผังร่างการใช้ที่ดินสามารถกระทำได้เพียง 3 บริเวณ ได้แก่ สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ศาลากลางจังหวัดและที่ว่าการอำเภอเมืองเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นการเพียงพอที่จะให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบและเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น

- การอธิบายถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับในการวางผังเมืองและผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีการวางผังเมืองของผู้รับผิดชอบโดยตรงในการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังไม่แจ่มแจ้งเท่าที่ควร และผู้รับผิดชอบในการอธิบายมักจะใช้ภาษาทางวิชาการมากเกินไป ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจและอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การเข้าร่วมประชุมในครั้งต่อๆ ไปลดน้อยลงด้วย

- การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางผังเมืองยังมีไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนได้รับข่าวสารมีความรู้ ความเข้าใจอย่างแท้จริงและเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนั้นการประชาสัมพันธ์ในเรื่องนี้ก็ไม่ต่อเนื่อง อาทิ เมื่อจะมีการประกาศเขตการวางผังก็ดีหรือการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นก็ดี หน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีการประชาสัมพันธ์เฉพาะแต่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวและภายหลังจากนั้นหยุดการประชาสัมพันธ์

<u>ความคิดเห็นจากตัวแทนภาคประชาชน</u>

ความคิดเห็นจากตัวแทนของภาคประชาชน มีความเห็นที่สามารถสรุปได้ว่า

- การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการวางผังเมืองยังไม่เพียงพอ การอธิบายตลอดจนการทำความเข้าใจของผู้รับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังไม่กระจ่าง ตลอดจนภาษาที่ใช้ในการอธิบายไม่สามารถที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงคุณประโยชน์ของการวางผังเมืองได้อย่างถ่องแท้ และนอกจากนั้นผู้นำประชาชนกลุ่มนี้ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า สื่อมวลชนให้ความสนใจหรือมีบทบาทในการเป็นสื่อกลางระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบกับประชาชนน้อย ทั้งนี้อาจเนื่องจากว่าสื่อมวลชนได้รับทราบข่าวสารและข้อมูลในด้านนี้จากหน่วยงานที่รับผิดชอบน้อยเกินไป

- การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่เพียงพอ ควรมีการเพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้มากยิ่งขึ้น ทั้งการเสนอข่าวผ่านสถานีวิทยุ สื่อมวลชน ตลอดจนประกาศของจังหวัดควรจะกระทำอย่างจริงจัง กล่าวคือ ในการเสนอข่าวทางวิทยุควรจะเสนอข่าวคั่นในรายการที่ประชาชนสนใจ และเสนอข่าวเป็นช่วงๆ อย่างสม่ำเสมอ การประกาศของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นประกาศของเทศบาลหรือจังหวัดควรจะมีการประกาศเป็นจุดๆ และกระทำติดต่อกันเพื่อให้ประชาชนเกิดความสนใจ สำหรับการเสนอข่าวผ่านสื่อมวลชน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานควรจะเป็นผู้ที่เสนอรายละเอียดแก่สื่อมวลชนเองเพื่อป้องกันการเข้าใจที่ไขว้เขว

- ภาษาที่ใช้ในการอธิบายในการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควรใช้ภาษาที่ประชาชนเข้าใจได้ง่าย เพราะการใช้ภาษาที่เน้นหนักทางวิชาการเกินไป ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจและเกิดความเบื่อหน่ายในการเข้าร่วมประชุม

- การประสานงานและความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยปฏิบัติกับสื่อมวลชน ซึ่งจากผลของการสัมภาษณ์มีข้อสังเกตได้หลายประการที่แสดงให้เห็นถึงการรับรู้ที่ไม่ตรงกันระหว่างกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นผู้รับผิดชอบในการวางผังเมืองกับผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นสื่อมวลชน อาทิ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ดำเนินการระบุว่า ได้รับความร่วมมือจากสื่อมวลชนน้อย ในขณะที่สื่อมวลชนระบุว่าพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับผู้รับผิดชอบไม่ได้ให้ข่าวที่ละเอียดเพียงพอที่จะให้เกิดความเข้าใจที่ดีได้

- ขีดความสามารถของหน่วยงานที่จะทำการประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะอุปกรณ์ที่จะเป็นสื่อของความเข้าใจมีไม่เพียงพอ อาทิ แผนที่แสดงเขตการวางผังหรือเขตการใช้ที่ดินไม่สามารถที่จะผลิตขึ้นได้ในปริมาณที่เพียงพอที่จะให้ประชาชนได้รับทราบอย่างกว้างขวางและทั่วถึง ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินการวางผังเมืองยังขาดบุคลากรที่รับผิดชอบในด้านการติดต่อเป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น

- ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต่อการประชาสัมพันธ์หรือต่อความพยายามที่จะให้ประชาชนมามีส่วนร่วมยังมีระดับต่ำ ผู้ให้สัมภาษณ์บางกลุ่มบางคนให้ความเห็นว่า ผู้ดำเนินการวางผังหรือหน่วยงานรับผิดชอบของท้องถิ่นไม่เห็นความสำคัญของการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการวางผังเมืองเท่าที่ควร อาทิ ไม่พยายามที่จะใช้วิธีการ อุปกรณ์อื่นๆ ที่จะเป็นสื่อทำให้ประชาชนเข้าใจและเห็นความสำคัญของการวางผังเมือง

- ระบบการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเกี่ยวกับเรื่องเมืองโดยทั่วไปหรือเกี่ยวกับการวางผังเมือง ยังอยู่ในระดับต่ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองโดยตรงที่จะส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

<u>ความคิดเห็นจากตัวแทนภาคเอกชน</u>

ตัวแทนภาคเอกชนเห็นว่าระบบการประชาสัมพันธ์เรื่องผังเมืองเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง โดยให้เหตุผลดังนี้คือ

- การประชาสัมพันธ์มีไม่ทั่วถึงที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับทราบและสามารถติดตามความเคลื่อนไหวของการวางผังเมืองตลอดจนการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้ การประชาสัมพันธ์ที่ไม่ทั่วถึงนี้เห็นได้จาก การประกาศเกี่ยวกับการวางผังเมือง มีไม่เพียงพอ อาทิ การประกาศเขตผังเมืองหรือเขตการใช้ที่ดิน หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถที่จะติดประกาศได้ไม่กี่แห่ง การเสนอข่าวผ่านสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุโทรทัศน์ก็ยังไม่เต็มที่เท่าที่ควร

- การประชาสัมพันธ์ไม่ต่อเนื่อง โดยจะทิ้งช่วงการประชาสัมพันธ์ตามขั้นตอนการดำเนินงานตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการทิ้งช่วงระยะเวลาที่เนิ่นนานเกินไป ทำให้ประชาชนไม่สามารถที่จะติดตามเรื่องให้ต่อเนื่องได้

- การประชาสัมพันธ์ยังมีเนื้อหาและวิธีการที่ขาดประสิทธิภาพในอันที่จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้ความสนใจ และติดตามเรื่องของการวางผังเมืองได้อย่างกระตือรือร้น กล่าวคือ เนื้อหาของเรื่องที่จะประชาสัมพันธ์เป็นเรื่องที่เข้าใจยาก ดังนั้น การดำเนินการประชาสัมพันธ์ด้านนี้ควรที่จะต้องใช้การอธิบายหรือภาษาที่ใช้เข้าใจง่าย นอกจากเนื้อหารายละเอียดของการอธิบาย ผู้ดำเนินการไม่ได้

สอดแทรกเทคนิค วิธีการที่จะสามารถกระตุ้นหรือทำให้สอดคล้องกับความสนใจของประชาชนอย่างเต็มที่

จากข้อสรุปความคิดเห็นข้างต้นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย แสดงให้เห็นชัดเจนว่าจุดอ่อนของระบบประชาสัมพันธ์ทั้งระบบเป็นสาเหตุที่สำคัญทำให้ประชาชนทั้งที่เป็นผู้แทน หรือผู้นำ และประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสรับรู้ข่าวสาร ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนการวางผัง ไม่สามารถมีโอกาสทำความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับประโยชน์ของผังเมือง จึงเป็นไปได้อย่างมากที่ประชาชนย่อมจะไม่สนใจและเข้าไปมีส่วนร่วมกับการวางผังการใช้ที่ดินของเมืองเชียงใหม่น้อย

2) ปัจจัยด้านพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง

จากความคิดเห็นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย พบว่าปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ คือปัจจัยด้านประชาชนกับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง จากความคิดเห็นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนเมืองเชียงใหม่มีความรู้และตระหนักเกี่ยวกับการเจริญเติบโตของเมืองที่อาจก่อให้เกิดปัญหาควรแก้ไขปรับปรุง แต่กลับพบว่าประชาชนมีระดับการเรียนรู้เรื่องปัญหาที่ต้องแก้ไขปรับปรุงของเมือง ซึ่งเป็นปัญหาโดยทั่วไป และมักจะเป็นปัญหาใกล้ตัวหรือปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่ตระหนักถึงปัญหาที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองขนาดใหญ่ในอนาคต อย่างไรก็ตามเมื่อได้พิจารณาถึงความรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับเมืองที่เฉพาะเจาะจงลงไป โดยที่ผู้วิจัยเห็นว่าการที่ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งนั้น ประชาชนควรจะมีความรู้ในกิจกรรมนั้นๆ ในระดับที่สูงพอสมควร จึงจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ ในทำนองเดียวกันถ้าหากประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ โอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมก็ควรจะต่ำหรือน้อยด้วย

3) ปัจจัยด้านโครงสร้างและการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางผังเมืองของผู้รับผิดชอบ

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยด้านโครงสร้างและการดำเนินงานการวางผังเมืองของผู้รับผิดชอบนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่าประชาชนมีการรับทราบและเคยพบเห็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในเรื่องการวางผังเมืองในระดับที่ต่ำ กล่าวคือ ประชากรมีการรับรู้และพบเห็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการด้านการวางและจัดทำผังเมืองน้อยมาก แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการวางผังเมืองในขั้นตอนนี้ที่ควรจะเกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุดโดยเฉพาะการที่ต้องสอบถามข้อมูลจากประชาชนนั้นประชาชนยังมีโอกาสในการรับทราบในระดับที่ต่ำมาก

นอกจากนั้นด้านโครงสร้างและการดำเนินการของท้องถิ่นก็มีส่วนสำคัญ เนื่องจากว่าจากการสัมภาษณ์ประชาชนมีผลสะท้อนให้เห็นว่าระบบการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเกี่ยวกับเรื่องเมืองโดยทั่วไปหรือเกี่ยวกับการวางผังเมือง ยังอยู่ในระดับต่ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองโดยตรงที่จะส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

4.2 เงื่อนไขที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม พบว่าเงื่อนไขสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ประกอบด้วยเรื่องหลักสำคัญอยู่ 3 ประเด็น คือ การรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการผังเมือง ผังเมืองรวมนั้นส่งผลกระทบต่อตนเอง และกระบวนการจัดทำผังเมืองที่มีช่องทางอยู่อย่างจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นการศึกษาเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม จึงมุ่งชี้ให้เห็นว่า เงื่อนไขดังกล่าวนั้นส่งผลอย่างไรกับการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่

เนื่องจากการสำรวจด้วยตัวอย่างไม่ทราบจำนวนประชากรที่แท้จริง และไม่มี กรอบตัวอย่างที่สมบูรณ์ ทำให้ไม่สามารถใช้การเลือกหน่วยตัวอย่างโดยใช้ความน่าจะเป็นได้ จึงต้องใช้วิธีการเลือกตัวอย่างโดยไม่ใช้ความน่าจะเป็น โดยเลือกรูปแบบการเลือกหน่วยตัวอย่างแบบโควต้า (quota sampling) ซึ่งการเลือกตัวอย่างแบบนี้ผู้วิจัยได้ทำการจำแนกประชากรออกเป็นส่วนย่อย ๆ ก่อน (strata) โดยตัวแปรที่ใช้ในการจำแนกมีความสัมพันธ์กับตัวแปรที่สนใจศึกษา คือ พื้นที่ในเขตเมือง (เขตเทศบาลที่เป็นศูนย์กลางชุมชน ได้แก่ นครเชียงใหม่ เมืองหางดง เมืองแม่ริม เมืองสารภี ชุมชนบ่อสร้าง ชุมชนสันทราย และชุมชนแม่โจ้) และพื้นที่นอกเขตเมือง จากนั้นพิจารณาขนาดตัวอย่างของแต่ละ

พื้นที่ ซึ่งใช้การสุ่มตัวอย่างของงทาโร ยามาเน (Yamane, 1973) และในแต่ละกลุ่ม ซึ่งที่ระดับความเชื่อมั่น 95 % จะมีขนาดของกลุ่มตัวอย่างพื้นที่ละ 400 ตัวอย่าง รวมเป็น 800 ตัวอย่าง

ตารางที่ 4.1 ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ระดับความเชื่อมั่น 95 %(Z=1.96) เมื่อความคลาดเคลื่อน(E) เป็น 1%, 2%, 3%, 4% ,5% และ 10 %

จำนวนประชากร	ขนาดของกลุ่มตัวอย่างในแต่ละความคลาดเคลื่อน					
	± 1%	± 2%	± 3%	± 4%	± 5%	± 10%
500	b	b	b	b	222	83
1,000	b	b	b	385	286	91
1,500	b	b	638	441	316	94
2,000	b	b	714	476	333	95
2,500	b	1,250	769	500	345	96
3,000	b	1,364	811	517	353	97
3,500	b	1,458	843	530	359	97
4,000	b	1,538	870	541	364	98
4,500	b	1,067	891	549	367	98
5,000	b	1,667	909	556	370	98
6,000	b	1,765	938	566	375	98
7,000	b	1,842	959	574	378	99
8,000	b	1,905	976	580	381	99
9,000	b	1,957	989	584	383	99
10,000	5,000	2,000	1,000	588	385	99
15,000	6,000	2,143	1,034	600	390	99
20,000	6,667	2,222	1,053	606	392	100
25,000	7,143	2,273	1,064	610	394	100
50,000	8,333	2,381	1,087	617	397	100
100,000	9,091	2,439	1,099	621	398	100
α	10,000	2,500	1,111	625	400	100

หมายเหตุ : b เป็นขนาดของประชากรไม่เหมาะสมที่จะคาดคะเนว่าเป็นการแจกแจงปกติ จึงไม่สามารถใช้สูตรคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างใด

เมื่อได้จำนวนตัวอย่างในแต่ละพื้นที่แล้ว ได้กำหนดโควต้าในพื้นที่แต่ละแห่ง จำแนกตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประกอบด้วยพื้นที่ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและพาณิชยกรรม ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ฯ และที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ที่ดินเกษตรกรรม และที่ดินประเภทอื่นๆ โดยกำหนดโควต้าจากสัดส่วนพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินดัง**ตาราง 4.2** การเก็บข้อมูลใช้วิธีการเลือกหน่วยตัวอย่างแบบบังเอิญ นั่นคือเจอใครก็เลือกจนครบตามจำนวนที่ต้องการในแต่ละโซนพื้นที่

ตารางที่ 4.2 จำนวนกลุ่มตัวอย่าง กำหนดโดยโควต้า สัดส่วนพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวม

พื้นที่	ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน	สัดส่วนพื้นที่การใช้ที่ดินในผังเมืองรวมและจำนวนตัวอย่างในแต่ละพื้นที่	
ในเขตเมือง	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและพาณิชยกรรม	สัดส่วนพื้นที่	24.25
		จำนวนตัวอย่าง	97
	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง	สัดส่วนพื้นที่	40.00
		จำนวนตัวอย่าง	160
	ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ฯ	สัดส่วนพื้นที่	18.75
		จำนวนตัวอย่าง	75
	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย	สัดส่วนพื้นที่	17.00
		จำนวนตัวอย่าง	68
นอกเขตเมือง	ที่ดินเกษตรกรรม	สัดส่วนพื้นที่	41.75
		จำนวนตัวอย่าง	167
	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง	สัดส่วนพื้นที่	9.5
		จำนวนตัวอย่าง	38
	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย	สัดส่วนพื้นที่	40.75
		จำนวนตัวอย่าง	163
	อื่นๆ	สัดส่วนพื้นที่	8
		จำนวนตัวอย่าง	32

4.2.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มประชากรตัวอย่าง

ข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มประชากรตัวอย่าง มีความสำคัญในการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ และเป็นปัจจัยสำคัญที่มีนัยต่อภาพรวมของการมีส่วนร่วมของการวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยตรง เช่น อายุ การศึกษา สถานะภาพการสมรส ระยะเวลาในการอยู่อาศัย และพื้นที่อยู่อาศัย มีรายละเอียดดังนี้

1) ช่วงอายุประชากรตัวอย่าง

ประชากรตัวอย่างจำนวนในการเก็บแบบสอบถามมีทั้งสิ้น 800 คน จำแนกตามช่วงอายุออกเป็น 6 ช่วง โดยเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดคือกลุ่มที่มีอายุอยู่ในช่วง 31-41 ปี จำนวน 198 คน คิดเป็นร้อยละ 24.75 รองลงมาคือกลุ่มอายุ 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 21.13 กลุ่มอายุ 21-30 ปี คิดเป็นร้อยละ 18.5 กลุ่มอายุ 51-60 ปี คิดเป็นร้อยละ 16.13 กลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 10 และกลุ่มอายุ 15-20 ปี คิดเป็นร้อยละ 9.00 ตามลำดับ

ตารางที่ 4-3 ช่วงอายุของประชากรตัวอย่าง

ช่วงอายุ (ปี)	14-20	21-30	31-40	41-50	51-60	60 ขึ้นไป	รวม
จำนวน (คน)	72	148	198	169	133	80	**800**
ร้อยละ	9.00	18.5	24.75	21.13	16.63	10.00	**100.00**

2) ที่อยู่อาศัยของประชากรตัวอย่าง

การเก็บแบบสอบถามได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลในพื้นที่ของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ครอบคลุมทุกพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทุกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยประชากรตัวอย่างมีการกระจายตัวจำแนกตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม คือ ประชากรตัวอย่างในพื้นที่ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย มีจำนวนมากที่สุด จำนวน 231 คน คิดเป็นร้อยละ 28.88 รองลงมาคือประชากรตัวอย่างในพื้นที่ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง จำนวน 198 คน คิดเป็นร้อยละ 24.75 ที่ดินเกษตรกรรม จำนวน 167 คน คิดเป็นร้อยละ 20.88 ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและพาณิชยกรรม จำนวน 97 คน คิดเป็นร้อยละ 12.13 ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ฯ จำนวน 75 คน คิดเป็นร้อยละ 9.38 และอื่น ๆ จำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 4.00 ตามลำดับ

ตารางที่ 4-4 ที่อยู่อาศัยของประชากรตัวอย่าง

ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและพาณิชยกรรม	ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ฯ	ที่ดินเกษตรกรรม	อื่น ๆ	รวม
จำนวน (คน)	231	198	97	75	167	32	**800**
ร้อยละ	28.88	24.75	12.13	9.38	20.88	4.00	**100.00**

3) สถานภาพของประชากรตัวอย่าง

จำนวนประชากรตัวอย่าง 800 คน สามารถจำแนกตามสถานภาพได้ดังต่อไปนี้ ประชากรตัวอย่างมีสถานภาพสมรส จำนวนมากที่สุด จำนวน 380 คน คิดเป็นร้อยละ 47.50 รองลงมาคือประชากรตัวอย่างสถานภาพโสด จำนวน 374 คน คิดเป็นร้อยละ 46.75 สถานภาพหม้าย จำนวน 42 คน คิดเป็นร้อยละ 5.25 และ อื่น ๆ(ไม่ตอบ)จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 0.50 ตามลำดับ

ตารางที่ 4-5 สถานภาพของประชากรตัวอย่าง

สถานภาพ	โสด	สมรส	หม้าย	อื่น ๆ	รวม
จำนวน (คน)	374	380	42	4	800
ร้อยละ	46.75	47.50	5.25	0.50	100

4) การศึกษาของประชากรตัวอย่าง

การศึกษาของประชากรตัวอย่างสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้ ประชากรตัวอย่างมีการศึกษาระดับปริญญาตรีมากที่สุด จำนวน 387 คน คิดเป็นร้อยละ 43.38 รองลงมาคือ มีการศึกษาระดับอนุปริญญา/ปวส. จำนวน 148 คน คิดเป็นร้อยละ 18.50 การศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี จำนวน 109 คน คิดเป็นร้อยละ 13.63 มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. จำนวน 104 คน คิดเป็นร้อยละ 13.00 อื่น ๆ(ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น และไม่ตอบ) จำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 4.00 และมีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 2.50 ตามลำดับ

ตารางที่ 4-6 ระดับการศึกษาของประชากรตัวอย่าง

การศึกษา	มัธยมศึกษาตอนต้น	มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.	อนุปริญญา/ปวส.	ปริญญาตรี	สูงกว่าปริญญาตรี	อื่น ๆ	รวม
จำนวน	20	104	148	387	109	32	**800**
ร้อยละ	2.50	13.00	18.50	48.38	13.63	4.00	**100**

5) ภูมิลำเนาของประชากรตัวอย่าง

จำนวนประชากรตัวอย่าง 800 คน สามารถจำแนกตามภูมิลำเนาเดิม ได้ดังต่อไปนี้ ประชากรตัวอย่างมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นเดิมมากที่สุด จำนวน 290 คน คิดเป็นร้อยละ 36.25 รองลงมาคือ ย้ายจากต่างอำเภอ จำนวน 259 คน คิดเป็นร้อยละ 32.38 ย้ายจากต่างจังหวัด จำนวน 232 คน คิดเป็นร้อยละ 29.00 และ อื่น ๆ จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 2.38 ตามลำดับ

ตารางที่ 4-7 ภูมิลำเนาเดิมของประชากรตัวอย่าง

ภูมิลำเนา	ย้ายจากต่างจังหวัด	ย้ายจากต่างอำเภอ	ไม่ได้ย้าย	อื่น ๆ	รวม
จำนวน	232	259	290	19	**800**
ร้อยละ	29.00	32.38	36.25	2.38	**100**

เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับพื้นที่ตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม จะพบว่าประชาชนที่ย้ายจากต่างจังหวัดเข้ามาอยู่ในเขตผังเมืองรวมเลือกที่จะพักอาศัยในพื้นที่ส่วนขยายตัวของเมืองมากที่สุด คือพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย คิดเป็นร้อยละ 30.74 ของประชากรในพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย รองลงมา คือ พื้นที่พักอาศัยหนาแน่นมากและพาณิชยกรรม ร้อยละ 29.90 ของประชากรตัวอย่างที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและพาณิชยกรรม ขณะที่กลุ่มที่ย้ายมาจากต่างอำเภอเลือกที่จะพักอาศัยในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 38.92 ของประชากรตัวอย่างในพื้นที่เกษตรกรรม รองลงมา คือพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย คิดเป็นร้อยละ 35.06 ของประชากรตัวอย่างในพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย และกลุ่มที่ไม่ได้ย้ายพบ พบในพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยมากที่สุด รองลงมาคือ ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและพาณิชยกรรม ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ฯ และอื่น ๆ ตามลำดับ

ตารางที่ 4-8 ภูมิลำเนาเดิมของประชากรตัวอย่างและประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ภูมิลำเนา/ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย		ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง		ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและพาณิชยกรรม		ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ฯ		ที่ดินเกษตรกรรม		อื่น ๆ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ย้ายจากต่างจังหวัด	71	30.74	52	26.26	29	29.90	33	44.00	43	25.75	4	12.50
ย้ายจากต่างอำเภอ	81	35.06	68	34.34	24	24.74	13	17.33	65	38.92	8	25.00
ไม่ได้ย้าย	79	34.20	72	36.36	40	41.24	28	37.33	53	31.74	18	56.25
อื่น ๆ	0	0.00	6	3.03	4	4.12	1	1.33	6	3.59	2	6.25
รวม	**231**	**100.00**	**198**	**100.00**	**97**	**100.00**	**75**	**100.00**	**167**	**100.00**	**32**	**100.00**

6) ระยะเวลาพักอาศัยในเมืองเชียงใหม่ของประชากรตัวอย่าง

ระยะเวลาพักอาศัยในเมืองเชียงใหม่ของประชากรตัวอย่าง สามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้ กลุ่มประชากรตัวอย่างพักอาศัยในพื้นที่มากกว่า 10 ปีขึ้นไป มีจำนวนมากที่สุด จำนวน 412 คน คิดเป็นร้อยละ 51.50 รองลงมาคือ พักอาศัยในพื้นที่ 6-10 ปี จำนวน 196 คน คิดเป็นร้อยละ 24.50 พักอาศัยในพื้นที่ 1-5 ปี และพักอาศัยในพื้นที่น้อยกว่า 1 ปี จำนวนกลุ่มละ 96 คน คิดเป็นร้อยละ 12.00 ตามลำดับ

ตารางที่ 4-9 ระยะเวลาพักอาศัยในเมืองเชียงใหม่ของประชากรตัวอย่าง

ระยะเวลาพักอาศัย	น้อยกว่า 1 ปี	1-5 ปี	6-10 ปี	10 ปีขึ้นไป	รวม
จำนวน	96	96	196	412	**800**
ร้อยละ	12.00	12.00	24.50	51.50	**100**

7) อาชีพของประชากรตัวอย่าง

อาชีพของประชากรตัวอย่างสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้ ประชากรตัวอย่างมีประกอบอาชีพค้าขาย มากที่สุด จำนวน 158 คน คิดเป็นร้อยละ 19.75 รองลงมาคือ ธุรกิจส่วนตัว จำนวน 114 คน คิดเป็นร้อยละ 17.50 รับราชการ จำนวน 136 คน คิดเป็นร้อยละ 17.00 นักเรียน/นักศึกษา จำนวน 118 คน คิดเป็นร้อยละ 14.75 รับจ้าง จำนวน 107 คน คิดเป็นร้อยละ 13.38 พนักงานเอกชน จำนวน 60 คน คิดเป็นร้อยละ 7.50 อื่น ๆ จำนวน 41 คน คิดเป็นร้อยละ 5.13 เกษตรกรจำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 2.63 ตามลำดับ และ แม่บ้าน จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 2.38 ตามลำดับ

ตารางที่ 4-10 อาชีพของประชากรตัวอย่าง

อาชีพ	เกษตรกร	รับจ้าง	รับราชการ	ค้าขาย	แม่บ้าน	นักเรียน/นักศึกษา	พนักงานเอกชน	ธุรกิจส่วนตัว	อื่น ๆ	รวม
จำนวน	21	107	136	158	19	118	60	140	41	**800**
ร้อยละ	2.63	13.38	17.00	19.75	2.38	14.75	7.50	17.50	5.13	**100.00**

เมื่อนำอาชีพของประชากรตัวอย่างมาจำแนกตามพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินตามเขตผังเมืองรวม พบว่า พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ประกอบอาชีพค้าขายมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 19.91 รองลงมาคือ อาชีพธุรกิจส่วนตัว ร้อยละ 17.75 ตามลำดับ ขณะที่พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ประกอบอาชีพรับราชการ และธุรกิจส่วนตัวมากที่สุด โดยแต่ละอาชีพคิดเป็นร้อยละ 20.20 ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและพาณิชยกรรม ประชากรตัวอย่างประกอบอาชีพค้าขาย ร้อยละ 25.77 ตามด้วยอาชีพธุรกิจส่วนตัวและรับราชการ โดยแต่ละอาชีพคิดเป็นร้อยละ 18.56 ตามลำดับ ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ฯ ประชากรตัวอย่างเป็นกลุ่มนักเรียนนักศึกษา มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 33.33 รองลงมาคือ กลุ่มที่มีอาชีพค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 22.67 และที่ดินเกษตรกรรม ประชากรผู้ตอบแบบสอบถามมีอาชีพค้าขายมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 31.25 รองลงมาคือธุรกิจส่วนตัว คิดเป็นร้อยละ 125.57 ตามลำดับ

ตารางที่ 4-11 อาชีพของประชากรตัวอย่าง

อาชีพ/ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย		ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง		ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและพาณิชยกรรม		ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ฯ		ที่ดินเกษตรกรรม		อื่น ๆ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เกษตรกร	5	2.16	4	2.02	2	2.06	1	1.33	7	4.19	2	6.25
รับจ้าง	30	12.99	31	15.66	7	7.22	4	5.33	30	17.96	5	15.63
รับราชการ	40	17.32	40	20.20	18	18.56	7	9.33	25	14.97	6	18.75
ค้าขาย	46	19.91	37	18.69	25	25.77	17	22.67	23	13.77	10	31.25
แม่บ้าน	7	3.03	7	3.54	0	0.00	0	0.00	5	2.99	0	0.00
นักเรียน/นักศึกษา	35	15.15	9	4.55	11	11.34	25	33.33	38	22.75	0	0.00
พนักงานเอกชน	16	6.93	19	9.60	8	8.25	5	6.67	11	6.59	1	3.13
ธุรกิจส่วนตัว	41	17.75	40	20.20	18	18.56	13	17.33	21	12.57	7	21.88
อื่น ๆ	11	4.76	11	5.56	8	8.25	3	4.00	7	4.19	1	3.13
รวม	**231**	**100.00**	**198**	**100.00**	**97**	**100.00**	**75**	**100.00**	**167**	**100.00**	**32**	**100.00**

8) ทรัพย์สินของประชากรตัวอย่าง

ทรัพย์สินของประชากรตัวอย่างสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้ ประชากรตัวอย่างเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อพักอาศัย มากที่สุด จำนวน 358 คน คิดเป็นร้อยละ 44.75 รองลงมาคือ ผู้อาศัย จำนวน 203 คน คิดเป็นร้อยละ 25.38 ผู้เช่าเพื่ออาศัย จำนวน 116 คน คิดเป็นร้อยละ 14.50 เจ้าของที่ดินทำธุรกิจ จำนวน 63 คน คิดเป็นร้อยละ 7.88 และ ผู้เช่าทำธุรกิจ จำนวน 60 คน คิดเป็นร้อยละ 7.50 รับจ้าง ตามลำดับ

ตารางที่ 4-12 ทรัพย์สินของประชากรตัวอย่าง

ทรัพย์สิน	เจ้าของที่ดิน/บ้านพัก	ผู้อาศัย	ผู้เช่าเพื่ออาศัย	ผู้เช่าทำธุรกิจ	เจ้าของที่ดิน/ทำธุรกิจ	รวม
จำนวน	358	203	116	60	63	**800**
ร้อยละ	44.75	25.38	14.50	7.50	7.88	**100**

เมื่อพิจารณาทรัพย์สินร่วมกับพื้นที่ตั้งตามประเภทการใช้ที่ดินในเขตผังเมืองรวม พบว่า กลุ่มประชากรตัวอย่างที่เป็นเจ้าของที่ดิน ประเภทพักอาศัยเองนั้น มีจำนวนมากที่สุด โดยพบมากที่สุดในเขตพื้นที่พักอาศัยหนาแน่นน้อย จำนวน 119 คน หรือร้อยละ 51.52 ของประชากรตัวอย่างในพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย รองลงมาคือพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง จำนวน 102 คน ขณะที่กลุ่มประชากรตัวอย่างที่เป็นผู้อาศัย พบในพื้นที่พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย และรองลงมา คือ พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ส่วนประชากรตัวอย่างที่เป็นผู้เช่าอาศัยพบในพื้นที่เกษตรกรรมมากที่สุด รองลงมา คือ พื้นที่อนุรักษ์ฯ และพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ประชากรตัวอย่างที่เป็นผู้เช่าเพื่อทำธุรกิจ พบมากในพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง และที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย สุดท้ายคือเจ้าของที่ดินที่ทำธุรกิจ พบมากในพื้นที่อยู่พักอาศัยหนาแน่นน้อย และพื้นที่พักอาศัยหนาแน่นปานกลาง

ตารางที่ 4-13 ทรัพย์สินของประชากรตัวอย่างกับประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ทรัพย์สิน	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย		ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง		ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและพาณิชยกรรม		ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ฯ		ที่ดินเกษตรกรรม		อื่น ๆ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เจ้าของที่ดิน/บ้านพัก	119	51.52	102	51.52	41	42.27	10	13.33	64	38.32	22	68.75
ผู้อาศัย	61	26.41	46	23.23	22	22.68	22	29.33	49	29.34	3	9.38
ผู้เช่าเพื่ออาศัย	24	10.39	21	10.61	17	17.53	24	32.00	29	17.37	1	3.13
ผู้เช่าทำธุรกิจ	12	5.19	14	7.07	9	9.28	10	13.33	12	7.19	3	9.38
เจ้าของที่ดิน/ทำธุรกิจ	15	6.49	15	7.58	8	8.25	9	12.00	13	7.78	3	9.38
รวม	**231**	**100**	**198**	**100**	**97**	**100**	**75**	**100**	**167**	**100**	**32**	**100**

4.2.2 การวิเคราะห์เงื่อนไขที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

1) รูปแบบ พฤติกรรมการปฏิบัติของประชาชนที่มีต่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเมือง

รูปแบบ พฤติกรรมการปฏิบัติของประชาชนที่มีต่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเมือง สามารถพิจารณาได้จากการมีปฏิสัมพันธ์ ความสนใจ ความรู้และทัศนคติของประชาชนในพื้นที่ โดยการศึกษากลุ่มประชากรตัวอย่างในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเมืองใน 4 ด้าน คือ เกี่ยวข้องด้านที่ดิน ที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4-14 พฤติกรรมการปฏิบัติของประชาชนที่มีต่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเมือง

ประเภทของกิจกรรม	การปฏิบัติกิจกรรม				ความพึงพอใจต่อความร่วมมือจากหน่วยงาน					
	เคยปฏิบัติ		ไม่เคยปฏิบัติ		ดี		ปานกลาง		ไม่ได้รับความร่วมมือ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เกี่ยวข้องกับที่ดิน	134	16.75	666	83.25	79	58.96	41	30.60	14	10.45
เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย	131	16.38	669	83.62	87	66.41	37	28.24	7	5.34
เกี่ยวข้องกับอาชีพ	146	18.25	654	81.75	94	64.38	28	19.18	24	16.44
อื่น ๆ	77	9.63	723	90.37	42	54.55	22	28.57	13	16.88

ประเภทกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ได้แก่ กิจกรรมการซื้อ ขาย โอน แบ่งแปลงที่ดิน ซึ่งไม่รวมถึงกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อการค้า โดยกลุ่มประชากรตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 800 คน มีถึงจำนวน 666 คน คิดเป็นร้อยละ 83.25 ที่ไม่เคยปฏิบัติหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมดังกล่าว และเคยปฏิบัติ จำนวน 134 คน คิดเป็นร้อยละ 16.75 ซึ่งผลจากประชากรตัวอย่างที่เคยใช้ปฏิบัติกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน มีความพึงพอใจในการให้บริการที่ได้รับความสะดวกและความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดีและเมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนเป็นร้อยละพบว่า จากจำนวนผู้เคยปฏิบัติกิจกรรม 134 คน ประชาชนร้อยละ 58.98 พึงพอใจต่อความร่วมมือจากหน่วยงานในระดับดี ร้อยละ 30.60 พึงพอใจต่อความร่วมมือจากหน่วยงานในระดับปานกลาง และ 10.45 ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงาน

ประเภทกิจกรรมเกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย ได้แก่ การขออนุญาตต่อเติมที่อยู่อาศัย และการบริการสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย เช่น การร้องขอให้ดูแล ปรับปรุง ซ่อมแซมถนน ระบบไฟฟ้าและประปา การเก็บขยะ เหล่านี้เป็นต้น โดยกลุ่มประชากรตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 800 คน มีถึงจำนวน 669 คน คิดเป็นร้อยละ 83.62 ที่ไม่เคยปฏิบัติหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมดังกล่าว และเคยปฏิบัติ จำนวน 131 คน คิดเป็นร้อยละ 16.38 ซึ่งผลจากประชากรตัวอย่างที่เคยใช้ปฏิบัติกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย มีความพึงพอใจในการให้บริการที่ได้รับความสะดวกและความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดีและเมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนเป็นร้อยละพบว่า จากจำนวนผู้เคยปฏิบัติกิจกรรม 131 คน ประชาชนร้อยละ 68.41 พึงพอใจต่อความร่วมมือจากหน่วยงานในระดับดี ร้อยละ 28.24 พึงพอใจต่อความร่วมมือจากหน่วยงานในระดับปานกลาง และ 5.34 ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงาน

ประเภทกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ ได้แก่ การขออนุญาตก่อสร้าง ต่อเติม ปรับปรุง ซ่อมแซมสิ่งต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ เช่น การขออนุญาตเปิดร้านค้าสะดวกซื้อ สถานธุรกิจบริการ หอพัก ตลาด เป็นต้น โดยกลุ่มประชากรตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 800 คน มีถึงจำนวน 654 คน คิดเป็นร้อยละ 81.75 ที่ไม่เคยปฏิบัติหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมดังกล่าว และเคยปฏิบัติ

จำนวน 148 คน คิดเป็นร้อยละ 18.25 ซึ่งผลจากประชากรตัวอย่างที่เคยใช้ปฏิบัติกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ มีความพึงพอใจในการให้บริการที่ได้รับความสะดวกและความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดีและเมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนเป็นร้อยละพบว่า จากจำนวนผู้เคยปฏิบัติกิจกรรม 146 คน ประชาชนร้อยละ 64.38 พึงพอใจต่อความร่วมมือจากหน่วยงานในระดับดี ร้อยละ 19.18 พึงพอใจต่อความร่วมมือจากหน่วยงานในระดับปานกลาง และ 16.44 ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงาน

ประเภทกิจกรรมเกี่ยวข้องกับเมืองด้านอื่น ๆ ได้แก่ กิจกรรมที่ประชากรตัวอย่างเคยปฏิบัติเกี่ยวข้องกับเมืองนอกเหนือจากกิจกรรมทั้ง 3 โดยกลุ่มประชากรตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 800 คน มีถึงจำนวน 723 คน คิดเป็นร้อยละ 90.37 ที่ไม่เคยปฏิบัติหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมดังกล่าว และเคยปฏิบัติจำนวน 77 คน คิดเป็นร้อยละ 9.63 ซึ่งผลจากประชากรตัวอย่างที่เคยใช้ปฏิบัติกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเมืองด้านอื่น ๆ มีความพึงพอใจในการให้บริการที่ได้รับความสะดวกและความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดีและเมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนเป็นร้อยละพบว่า จากจำนวนผู้เคยปฏิบัติกิจกรรม 77 คน ประชาชนร้อยละ 54.55 พึงพอใจต่อความร่วมมือจากหน่วยงานในระดับดี ร้อยละ 28.57 พึงพอใจต่อความร่วมมือจากหน่วยงานในระดับปานกลาง และ 16.88 ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงาน

ตารางที่ 4-15 ความรู้และพฤติกรรมของประชากรตัวอย่างด้านผังเมือง

กิจกรรม	ใช่		ไม่ใช่		ไม่ตอบ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ท่านเคยตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในแปลงที่ดิน	76	9.50	721	90.13	3	0.38
องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบวางและจัดทำผังเมืองรวม	377	47.13	410	51.25	13	1.62
ท่านสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม	308	38.50	489	61.13	3	0.38
ท่านมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม	469	58.63	328	41.00	3	0.38
ท่านเคยไปร่วมประชุมประชาชนด้านผังเมือง	19	2.38	777	97.13	4	0.50

ความรู้และพฤติกรรมของประชากรตัวอย่างด้านผังเมือง สามารถวิเคราะห์ได้จากตาราง 4.2.2-2 คือในด้านการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในแปลงที่ดินของตนเองนั้น จากจำนวนประชากรตัวอย่าง 800 คน มีเพียง 76 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 9.50 เท่านั้นที่เคยมีการตรวจสอบ และเมื่อเปรียบเทียบกับความเป็นเจ้าของที่ดิน รวมกับการเช่าเพื่อการทำธุรกิจของประชากรตัวอย่างซึ่งมีมากถึง 481 คนคิดเป็นร้อยละ 60.13 มีเพียง 76 คน เท่านั้นที่เคยตรวจสอบ

ประเด็นด้านความรู้ในการวางผังนั้น เป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานใดนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 410 คน คิดเป็นร้อยละ 51.25 ทราบว่ากรมโยธาธิการผังเมืองเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ ขณะที่มีผู้ที่ไม่ทราบ จำนวน 390 คน คิดเป็นร้อยละ 48.75

ด้านความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ประชากรตัวอย่างมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม จำนวน 308 คน คิดเป็นร้อยละ 38.5 ไม่สนใจ ร้อยละ 61.13 และไม่ตอบร้อยละ 0.38 และในจำนวนประชากรตัวอย่าง 800 คน พบว่า จำนวน 469 คน คิดเป็นร้อยละ 58.63 มีส่วนร่วมในการวางผังเมือง โดยส่วนมากเป็นการรับฟัง และติดตามข่าวสารด้านผังเมืองมากที่สุด ซึ่งส่วนใหญ่รับรู้จากการจัดเวทีสาธารณะในประเด็นปัญหาด้านผังเมืองเมืองเชียงใหม่ และในจำนวนนี้มีผู้ที่เคยร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนด้านผังเมืองรวมอยู่ด้วย จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 2.38 ซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำมาก

ข้อมูลดังกล่าวมีความน่าสนใจอยู่มาก เนื่องจากประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างมีความสนใจในประเด็นปัญหาของเมืองเชียงใหม่ แต่กลับมีเพียง 19 คนเท่านั้นที่เคยไปร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนด้านผังเมืองรวม ซึ่งเป็นไปได้ว่าประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางผังเมืองมากขึ้นหากมีประเด็นปัญหาของเมือง หรืองมีสิ่งจูงใจ และในส่วนโครงสร้างของเส้นทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ควรให้ความสำคัญกับรูปแบบการจัดเวทีหรือการประชุมพูดคุยในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ และต้องเป็นเวทีหรือการประชุมในระดับชุมชนและประชาชนทุกคนสามารถแลกเปลี่ยนได้ เพื่อให้ประชาชนที่สนใจแต่ไม่สามารถไปร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นฯในช่วงเวลาที่หน่วยงานกำหนด

การปฏิบัติกิจกรรมเกี่ยวกับเมือง ความรู้และพฤติกรรมของประชากรตัวอย่างด้านผังเมือง ทำให้เห็นภาพอย่างหนึ่งซึ่งสามารถสรุปได้ว่า ความสนใจในการปฏิบัติกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเมือง เป็นการปฏิบัติภารกิจเบื้องต้น หรือกิจกรรมมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้า มากกว่าการร่วมปฏิบัติกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเมืองหรือประโยชน์ของส่วนรวมในระยะยาว ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของเมืองมีความพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือแนะนำ และแก้ปัญหาอยู่ในระดับหนึ่ง ซึ่งการขาดปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในการขาดการรับรู้สภาพของเมือง อันเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

2) การรับรู้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการวางผังเมือง

นอกจากพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับเมืองแล้ว ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การรับรู้ในเรื่องที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ เนื่องจากการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่นั้น จะต้องมีความรู้หรือความเข้าใจในระดับหนึ่ง ที่มองเห็นถึงปัญหา และ

สามารถนำมาเป็นข้อเสนอแนะได้ ในทางตรงข้ามหากประชาชนไม่มีความรู้และสนใจในเรื่องเกี่ยวข้องกับเมือง ก็จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการ โดยมีรายละเอียดการวิเคราะห์ดังนี้

การรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการวางผังเมือง มีการรับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายแหล่งข้อมูล ซึ่งจากการศึกษา พบว่า ในจำนวน 800 คน ของประชากรตัวอย่างมีผู้ที่เคยรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านผังเมืองถึง 523 คน คิดเป็นร้อยละ 66.37 โดยรับรู้ข่าวสารจากอินเตอร์เน็ตมากที่สุด 284 คน คิดเป็นร้อยละ 54.30 รองลงมา คือการบอกเล่าจากคนรู้จัก คิดเป็นร้อยละ 17.40 หนังสือพิมพ์ ร้อยละ 13.77 วิทยุ คิดเป็นร้อยละ 7.07 ประกาศหน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 5.16 และอื่นๆ ร้อยละ 2.29 ตามลำดับ

ตารางที่ 4-16 การรับรู้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการวางผังเมือง

ข่าวสารการวางผังเมืองรวม	การรับรู้		แหล่งข้อมูล					
	ทราบ	ไม่ทราบ	หนังสือพิมพ์	ประกาศตามหน่วยงาน	วิทยุ	อินเตอร์เน็ต	การบอกเล่าจากคนรู้จัก	อื่น ๆ
จำนวน	523	277	72	27	37	284	91	12
ร้อยละ	65.37	34.63	13.77	5.16	7.07	54.30	17.40	2.29

ด้านการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ประชากรตัวอย่างจำนวน 469 คนมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองรวม ซึ่งแตกต่างกันโดยพบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพียงติดตามข่าวสารการวางผังเท่านั้น แต่ยังไม่ถึงระดับการร่วมให้ข้อมูล หรือเสนอแนะปัญหา ซึ่งเปรียบเสมือนกับการไม่มีส่วนร่วมนั่นเอง อย่างไรก็ดีเมื่อนำการมีส่วนร่วมของประชาชนมาดูความสัมพันธ์กับอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถามจะพบประเด็นที่น่าสนใจอยู่บ้าง กล่าวคือ กลุ่มอาชีพที่มีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมมากกว่าร้อยละ 50 ของตัวอย่างอาชีพที่ตอบแบบสอบถาม คือกลุ่มอาชีพธุรกิจส่วนตัว ค้าขาย รับจ้าง อาชีพอื่นๆ นักเรียน/นักศึกษา พนักงานเอกชน และแม่บ้าน นอกจากนั้นกลุ่มอาชีพธุรกิจส่วนตัวและค้าขาย ยังเป็นกลุ่มที่เข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในเวทีประชุมประชาชน มากที่สุดอีกด้วย ประเด็นที่น่าสนใจในการมีส่วนร่วมด้านการวางผังเมืองอีกอย่างหนึ่ง คือการมีส่วนร่วมทางผังเมืองประเภทอื่น ๆ ยังพบว่ามีการสื่อสารข้อมูลผ่านการจัดเวทีสาธารณะพูดถึงประเด็นของปัญหาเมือง การรวมกลุ่มของหลากหลายอาชีพยื่นหนังสือแสดงความต้องการของกลุ่ม เช่น ไม่เห็นด้วยกับการขยายถนน การอนุญาตก่อสร้างอาคารสูง เป็นต้น

ตารางที่ 4-17 กลุ่มอาชีพกับการมีส่วนร่วมทางผังเมือง

อาชีพ/การมีส่วนร่วม	ติดตามข่าวสาร		ให้ข้อมูลพื้นที่		ทำหนังสือแสดงความจำนงต่อหน่วยงานรับผิดชอบ		แสดงความคิดเห็นในเวทีประชุมประชาชน ในช่วงที่กำหนด		อื่น ๆ		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เกษตรกร	7	33.33	2	9.52	0	0.00	0	0.00	0	0.00	9	42.86
รับจ้าง	61	57.01	2	1.87	0	0.00	0	0.00	3	2.80	66	61.68
รับราชการ	34	25.00	6	4.41	7	5.15	4	2.94	4	2.94	55	40.44
ค้าขาย	68	43.04	6	3.80	10	6.33	7	4.43	8	5.06	99	62.66
แม่บ้าน	10	52.63	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	10	52.63
นักเรียน/นักศึกษา	71	60.17	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	71	60.17
พนักงานเอกชน	24	40.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	9	15.00	33	55.00
ธุรกิจส่วนตัว	80	57.14	5	3.57	5	3.57	5	3.57	6	4.29	101	72.14
อื่น ๆ	14	34.15	1	2.44	2	4.88	3	7.32	5	12.20	25	60.98

3) การตัดสินใจของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมและไม่เข้าร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ประชากรตัวอย่าง 800 คน มีผู้แสดงความสนใจอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ จำนวน 308 คน คิดเป็นร้อยละ 38.50 ของประชากรตัวอย่างทั้งหมด โดยผลของการศึกษา พบว่า ประชาชนให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่มากที่สุด คือ การได้รับผลกระทบจากผังเมืองรวมฉบับ คิดเป็นร้อยละ 65.91 ของจำนวนผู้สนใจจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางผังเมือง รองลงมาคือ ไม่เห็นด้วยกับผังเมืองฉบับใหม่ คิดเป็นร้อยละ 58.84 ของจำนวนผู้สนใจจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางผังเมือง ในลำดับสามและสี่ใกล้เคียงกัน คือ คิดว่าพลังการมีส่วนร่วมทำให้งานสำเร็จ และมองเห็นว่าจะได้รับประโยชน์ คิดเป็นร้อยละ 37.37 และ 37.01 ของจำนวนผู้สนใจจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางผังเมือง ตามลำดับ

ตารางที่ 4-18 สาเหตุการตัดสินใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

สาเหตุการเข้าร่วม	จำนวน	ร้อยละ
เป็นหน้าที่ของประชาชน	96	31.17
มองเห็นว่าจะได้รับประโยชน์	114	37.01
มีความรู้ด้านผังเมือง	27	8.77
มีผู้ที่เคารพ นับถือชักชวนให้เข้าร่วม	23	7.47
มีทักษะและประสบการณ์ในการทำงานด้านผังเมือง	21	6.82
กล้าพูดและกล้าแสดงความคิดเห็น	14	4.55
ได้รับผลกระทบจากผังเมืองฉบับใหม่	203	65.91
ไม่เห็นด้วยกับผังเมืองฉบับใหม่	172	55.84
คิดว่าพลังการมีส่วนร่วมทำให้งานสำเร็จ	115	37.34
ได้รับการเชิญจากหน่วยงานของรัฐ	20	6.49
เป็นตัวแทนชุมชนหรือหน่วยงานต่าง ๆ	15	4.87
เป็นคณะทำงานในการจัดทำผังเมืองรวม	0	0.00
อื่นๆ	3	0.97

การตัดสินใจที่จะเข้าร่วมในกระบวนการการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ชี้ให้เห็นความสำคัญของเงื่อนไขการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนสอดคล้องกับการรับรู้และพฤติกรรมการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนเลือกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมก็ต่อเมื่อ นโยบายในการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นได้ส่งผลกระทบกับประชาชนโดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมหรือการปฏิบัติกิจกรรมที่เกี่ยวกับเมือง ที่เป็นลักษณะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยไม่ได้เล็งเห็นผล หรือประโยชน์ของการวางผังเมืองรวมอย่างเป็นจริง ส่วนในกลุ่มประชากรที่ไม่สนใจที่จะเข้าร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่นั้น ให้เหตุผลที่แตกต่างกันจากกลุ่มที่สนใจ โดยผู้ที่ไม่สนใจเข้าร่วมมีจำนวนทั้งสิ้น 469 คน ซึ่งสาเหตุการตัดสินใจที่จะไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม มากที่สุด คือ ไม่มีความรู้และความเข้าใจด้านผังเมือง คิดเป็นร้อยละ 84.65 ของผู้ที่ไม่สนใจจะเข้าร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รองลงมาคือ ไม่ทราบว่ามีการจัดเวที หรือเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม คิดเป็นร้อยละ 61.19 ของผู้ที่ไม่สนใจจะเข้าร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และลำดับสามคือ เป็นเรื่องไกลตัว ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิต คิดเป็นร้อยละ 46.06 ของผู้ที่ไม่สนใจจะเข้าร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ตารางที่ 4-19 สาเหตุการไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

สาเหตุการเข้าร่วม	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ทราบว่ามีการจัดเวที หรือเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม	287	61.19
วัน และเวลาที่จัดประชุม ไม่สามารถมาได้	87	18.55
สถานที่จัดไม่สะดวกในการเดินทาง	73	15.57
เป็นเรื่องไกลตัว ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิต	216	46.06
เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบอยู่แล้ว	210	44.78
ไม่มีความรู้ และความเข้าใจด้านผังเมือง	397	84.65
ไม่ได้รับผลกระทบจากผังเมืองรวม	135	28.78
รูปแบบการประชุม ไม่มีประเด็นที่ชัดเจน	78	16.63
บรรยากาศในที่ประชุมมีความขัดแย้ง แตกแยก	64	13.65
ผลที่ได้จากการประชุม ไม่ได้รับการพิจารณาแก้ไขตามความต้องการของที่ประชุม	145	30.92
อื่นๆ	49	10.45

4) บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

นอกจากการวิเคราะห์การรับรู้ พฤติกรรมและเงื่อนไขการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองแล้ว ประเด็นที่สนใจอีกประเด็นหนึ่ง คือการรับรู้และความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการส่งเสริมในการให้ความรู้ และประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนรับทราบเกี่ยวกับงานด้านผังเมืองหรือไม่ โดยหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ จำนวน 48 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่รับรู้บทบาทของหน่วยงานในด้านการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เป็นงานหลัก ขณะที่งานที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับงานด้านการวางและจัดทำผังเมืองรวมอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในความรับรู้ของหน่วยงานอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า ร้อยละ 50 ดังนั้นประเด็นการรับรู้และบทบาทในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำนี้แสดงให้เห็นว่าการส่งเสริมให้องค์กร และประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมต่ำลงไปด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 4-20 การรับรู้และบทบาทในการวางและจัดทำผังเมืองรวมของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

กิจกรรม	จำนวน	ร้อยละ
ติดตามข่าวสาร	23	48.15
ให้ข้อมูลพื้นที่แก่คณะทำงาน	21	44.44
เป็นคณะทำงาน	2	3.70
อบรมให้ความรู้ด้านผังเมืองแก่ประชาชนในพื้นที่	5	11.11
ร่วมประชุม และให้ความคิดเห็นแก่คณะทำงาน	21	44.44
ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองรวม	36	74.07
แสดงความคิดเห็นในเวทีประชุมประชาชน ในช่วงที่กำหนด	4	7.41
อื่น ๆ	2	3.70

ในส่วนของสาเหตุของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น มองว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งสามารถใช้กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นเครื่องมือในการบอกผ่านความต้องการของท้องถิ่น รวมถึงการออกเป็นกฎหมายบังคับควบคุมในพื้นที่ แต่ในทางตรงกันข้าม หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น กว่าร้อยละ 48.15 มองว่าถูกจำกัดสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ และผังเมืองรวมสร้างผลกระทบในเชิงลบแก่พื้นที่มากว่าเชิงบวก ดังนั้นในประเด็นนี้จึงมีข้อน่าสังเกต คือ ประเด็นด้านความเข้าใจ และความรู้ในทางผังเมืองของหน่วยงานท้องถิ่นยังมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่เท่ากัน การส่งเสริมและอบรมด้านความรู้ทางผังเมืองแก่ท้องถิ่นจึงจำเป็นและเร่งด่วนพอๆ กับการให้ความรู้แก่ประชาชน เพราะความรู้ความเข้าใจดังกล่าวส่งผลต่อทัศนคติการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยตรง

ตารางที่ 4-21 สาเหตุของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม ของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

สาเหตุการเข้าร่วม	จำนวน	ร้อยละ
เป็นหน้าที่ของหน่วยงาน	35	74.07
มองเห็นว่าจะได้รับประโยชน์	21	44.44
มีความรู้ด้านผังเมือง	16	33.33
มีผู้ที่เคารพ นับถือชักชวนให้เข้าร่วม	0	0.00
มีทักษะและประสบการณ์ในการทำงานด้านผังเมือง	5	11.11
กล้าพูดและกล้าแสดงความคิดเห็น	0	0.00
ได้รับผลกระทบจากผังเมืองฉบับใหม่	23	48.15
ไม่เห็นด้วยกับผังเมืองฉบับใหม่	10	22.22
คิดว่าพลังการมีส่วนร่วมทำให้งานสำเร็จ	5	11.11
ได้รับการเชิญจากหน่วยงานของรัฐ	23	48.15
เป็นตัวแทนชุมชนหรือหน่วยงานต่าง ๆ	10	22.22
เป็นคณะทำงานในการจัดทำผังเมืองรวม	3	7.41
อื่นๆ	3	7.41

ดังนั้นจึงสามารถสรุปเงื่อนไขการจะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ได้ดังนี้

1. ความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติของประชาชนต่อปัญหาของเมืองเชียงใหม่และการวางผังเมือง

ประชาชนเมืองเชียงใหม่มีความรู้และตระหนักเกี่ยวกับการเจริญเติบโตของเมืองที่อาจก่อให้เกิดปัญหาควรแก้ไขปรับปรุง แต่เป็นปัญหาโดยทั่วไป และมักจะเป็นปัญหาใกล้ตัวหรือปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่ตระหนักถึงปัญหาที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองขนาดใหญ่ในอนาคต อย่างไรก็ตามเมื่อได้พิจารณาถึงความรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับเมืองที่เฉพาะเจาะจงลงไป โดยที่ผู้วิจัยเห็นว่าการที่ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งนั้น ประชาชนควรจะมีความรู้ในกิจกรรมนั้นๆ ในระดับที่สูงพอสมควร จึงจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ ในทำนองเดียวกันถ้าหากประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมก็ควรจะต่ำหรือน้อยด้วย จากข้อมูลเป็นการวิเคราะห์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางผังเมืองของประชาชนว่ามีระดับความรู้ความเข้าใจมากน้อยเพียงไร ซึ่งปรากฏว่าประชาชนมีความรู้ถึงประโยชน์ของการวางผังเมืองที่จะช่วยในการปรับปรุงและแก้ปัญหาของเมือง

รวมทั้งเห็นด้วยกับการวางผังเมืองเชียงใหม่ มองเห็นความสำคัญว่าประชาชนควรมีส่วนร่วม และการวางผังเมืองควรจะเป็นหน้าที่ของทั้งประชาชนและราชการ จึงจะทำให้การวางผังบรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยที่ประชาชนให้ความเห็นว่าหน่วยราชการมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการหรือมีหน้าที่โดยตรง สำหรับประชาชนมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ ให้ความร่วมมือ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ประชาชนมีหน้าที่โดยอ้อม

ดังนั้น พอที่จะสรุปในเบื้องต้นว่าประชาชนมีระดับความรู้ การรับรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับเมืองโดยทั่วไปและการวางผังเมืองในระดับที่สูง ซึ่งหากประชาชนมีระดับของความรู้ความเข้าใจสูงและลึกซึ้งหรือถ่องแท้แล้ว การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของเมืองตลอดจนการวางผังเมืองควรจะสูงด้วย แต่เมื่อมาวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมดังกล่าวแล้ว กลับพบว่าประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมต่ำ สิ่งหนึ่งที่จะแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองของประชาชนอีกประการหนึ่งก็คือ การเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามขั้นตอนของกฎหมายซึ่งจะมีขึ้นอย่างน้อย 2 ครั้ง ได้แก่ การเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการกำหนดเขตการวางผังเมืองและการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน ซึ่งในการเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน ปรากฏว่าประชาชนเข้าร่วมประชุมเพียง 19 คนจากผู้รับทราบการประชุม 523 คน และถ้าหากพิจารณาจากประชาชนจำนวน 800 คนแล้ว ปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมเพียงร้อยละ 2.37

จากข้อมูลดังกล่าวมาแล้วทั้งหมด พบว่าประชาชนมีการรับรู้ ในการวางผังเมืองในระดับสูงพอสมควร กล่าวคือประชาชนตระหนักถึงการเจริญเติบโตของเมืองอาจนำมาซึ่งปัญหาและการที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ก็ด้วยการวางผังเมือง โดยหน้าที่ในการวางผังเมืองจะต้องร่วมมือกันทั้งประชาชนและหน่วยราชการ แต่อย่างไรก็ดีการรับรู้ในการวางผังเมืองดังกล่าวไม่ได้ส่งผลให้ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากยังอยู่ในระดับที่ต่ำ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า สิ่งสำคัญคือความรู้และความเข้าใจของประชาชนด้านผังเมือง ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมต้องคาดการณ์ได้ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น(ส่วนใหญ่ที่เข้ามาร่วมในกระบวนการเนื่องจากได้รับผลกระทบโดยตรง) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าประชาชนมีการรับรู้ แต่ยังไม่ได้รับความรู้ ที่เพียงพอที่จะสร้างความเข้าใจจนสามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดผลอย่างไรจากการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ในผังเมืองรวม อย่างไรก็ดีการที่จะพิจารณาว่าประชาชนมีความเข้าใจลึกซึ้งในระดับใดนั้น การวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดบางประการจึงไม่ได้ศึกษาครอบคลุมไปถึง แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้นำเอาผลจากการสัมภาษณ์ในเชิงลึกของผู้รับผิดชอบมาประกอบการวิเคราะห์ในประเด็นนี้ ผู้รับผิดชอบส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การที่ประชาชนจะเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับการวางผังเมือง ผู้นั้นจะต้องมีความรู้และเข้าใจถึงผลกระทบของเมืองที่ไม่ได้มีการวางผังและจะต้องมีความรู้ลึกซึ้งกว่าการปฏิบัติงานปกติของเทศบาลหรือการแก้ไขปัญหาของเมืองที่เกิดในอดีตและปัจจุบันเท่านั้น แต่การวางผัง

เมืองยังมีหมายรวมถึงการแก้ปัญหาเมืองทั้งในอดีต ปัจจุบัน และการเตรียมการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งการจัดระเบียบของเมืองให้มีสภาพที่น่าอยู่มากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นผู้ที่เข้าใจในกระบวนการวางผังเมืองจะต้องมีความรู้ในรายละเอียดถึงเหตุผลของการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินภายในเขตการวางผังเมืองอีกด้วย

การที่ผู้วิจัยสรุปว่าประชาชนมีการรับรู้ อยู่ในระดับหนึ่งแต่ยังไม่ได้รับความรู้ ที่เพียงพอที่จะสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการวางผังเมือง ผู้วิจัยมีข้อเท็จจริงที่พอจะนำมาสนับสนุนการสรุปเพิ่มเติมคือ

1) จากการสัมภาษณ์ในเชิงลึกของผู้นำบางกลุ่มที่มีส่วนรับผิดชอบในการวางผังเมือง ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว กลุ่มผู้นำดังกล่าวควรที่จะมีการรับรู้ และมีความรู้ความเข้าใจในการวางผังเมืองอยู่ในระดับที่ถ่องแท้และลึกซึ้งมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป แต่กลับปรากฏว่ากลุ่มผู้นำดังกล่าวคือ กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพื้นที่ที่ผู้นำเหล่านี้รับผิดชอบอยู่ภายในเขตการวางผังเมืองด้วย ยังมีความรู้และความเข้าใจในเรื่องการวางผังเมืองอย่างไม่ลึกซึ้งหรือถ่องแท้เพียงพอ ในกรณีเช่นนี้ผู้วิจัยจึงอาจจะสรุปได้ว่าการที่ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบ เช่น ผู้นำประชาชนโดยหลักการแล้วควรจะมีความรู้แต่กลับมีความรู้ความเข้าใจในระดับที่ไม่สูงพอ ดังนั้น ประชาชนโดยทั่วไปซึ่งไม่มีความใกล้ชิด เช่นผู้นำ ย่อมมีความรู้ความเข้าใจต่ำกว่า

2) ในการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบในเชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ได้มีการระบุว่า เรื่องการวางผังเมืองเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน มีความสลับซับซ้อน และผู้ดำเนินการวางผังก็ยังถูกวิจารณ์ว่า ไม่พยายามที่จะอธิบายให้ประชาชนเข้าใจ อาทิ การใช้ภาษาที่ยากและมีลักษณะเป็นวิชาการจนเกินไป ทั้งนี้ เนื่องจากความละเอียดอ่อนและความสลับซับซ้อนของเรื่องการวางผังเมืองดังกล่าวจึงเป็นการยากที่จะอธิบายให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากการเรียนรู้ดังกล่าวส่วนหนึ่งต้องลองปฏิบัติจริง

3) การวิจัยนี้มีข้อจำกัดในเรื่องการสัมภาษณ์ประชาชนโดยการใช้แบบสอบถามที่จะให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะสามารถตรวจสอบว่าคำตอบของประชาชนในเรื่องความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนการรับรู้ต่างๆ นั้นลึกซึ้งเพียงใด

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าประชาชนเมืองเชียงใหม่มีการรับรู้ต่อปัญหาของเมืองโดยทั่วไป หรือการวางผังเมืองจริง แต่ยังมีขาดความรู้และความเข้าใจในระดับที่ยังไม่ลึกซึ้งถึงขั้นที่จะก่อให้เกิดความกระตือรือร้น เกิดความมั่นใจในตนเอง และความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของการวางผังเมือง ตามที่ได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลไว้แล้ว และข้อเท็จจริงนี้ถือได้ว่าเป็นสาเหตุหรือเป็นปัจจัยหนึ่งของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองเชียงใหม่ในระดับที่ต่ำ

2. โครงสร้าง การดำเนินงานการวางผังเมืองของผู้รับผิดชอบ ตลอดจนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการวางผังเมืองด้านโครงสร้าง การดำเนินงานของผู้รับผิดชอบตลอดจนการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์นี้ เป็นการวิเคราะห์ผลสะท้อนทางด้านนี้จากการสัมภาษณ์ประชาชน ซึ่งจะแยกประเด็นพิจารณา 3 ประเด็นด้วยกันคือ

1. โครงสร้างและการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางผังเมืองของผู้รับผิดชอบ
2. การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ในเรื่องของเมืองโดยทั่วไปและการวางผังเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงาน
3. การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ในเรื่องการวางผังเมืองโดยผ่านสื่อมวลชน

2.1 โครงสร้างและการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางผังเมืองของผู้รับผิดชอบ

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างและการดำเนินงานการวางผังเมืองของผู้รับผิดชอบนี้ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ประชาชนเรื่อง การรับทราบหรือพบเห็นการดำเนินการสำรวจสภาพกายภาพของเมืองเชียงใหม่ และการสำรวจสภาพเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความต้องการของประชาชนมาวิเคราะห์ ซึ่งพบว่าประชาชนมีการรับทราบและเคยพบเห็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวอยู่ในระดับที่ต่ำ กล่าวคือ ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนน้อยมีการรับรู้และพบเห็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจสภาพกายภาพ และพบเห็นการดำเนินการสำรวจสภาพเศรษฐกิจ สังคม และความต้องการของประชาชน ซึ่งการดำเนินการวางผังเมืองในขั้นตอนนี้ควรจะเกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะการที่ต้องสอบถามข้อมูลจากประชาชนนั้นประชาชนยังมีโอกาสในการรับทราบในระดับที่ต่ำมาก

2.2 การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ในเรื่องของเมืองโดยทั่วไป และการวางผังเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการโดยเฉพาะหน่วยงานระดับท้องถิ่น

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ประชาชนที่มีผลสะท้อนให้เห็นว่าระบบการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเกี่ยวกับเรื่องเมืองโดยทั่วไปหรือเกี่ยวกับการวางผังเมือง ยังอยู่ในระดับต่ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองโดยตรงที่จะส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

จากการวิเคราะห์โครงสร้าง การดำเนินงาน ตารางผังเมืองของผู้รับผิดชอบการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานและสื่อมวลชนโดยการสัมภาษณ์ประชาชน สามารถสรุปได้ว่า

1) โครงสร้างและการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางผังเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบยังอยู่ในระดับที่ไม่เพียงพอ ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลจากประชาชนเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนทั้งการแก้ปัญหาจากอดีต ปัจจุบัน และอนาคต

2) การดำเนินงานที่จะให้ประชาชนได้รับทราบ ถ้าหากเป็นเรื่องของเมืองโดยทั่วไปเป็นการรักษาความสะอาด ปรับปรุงเมืองที่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบภายในท้องถิ่นโดยตรงแล้ว ประชาชนจะมีโอกาสได้รับทราบมากกว่าเรื่องที่สลับซับซ้อน และมีความละเอียดอ่อนในการดำเนินงาน อาทิ การวางผังเมือง ประกอบกับการที่ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงภายในท้องถิ่นแล้ว ประชาชนจะมีระดับในการรับทราบที่ต่ำ

3) การสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการวางผังเมืองยังมีไม่ทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานของหน่วยงานหรือผ่านโดยสื่อมวลชนจากข้อมูลจะเห็นว่า ประชาชนมีโอกาสในการรับทราบเรื่องราวของเมือง ตลอดจนการวางผังเมืองจากหน่วยงานที่รับผิดชอบระดับท้องถิ่นหรือสื่อมวลชนท้องถิ่นในระดับที่ต่ำมาก

2.3 การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ในเรื่องการวางผังเมืองโดยผ่านสื่อมวลชน

การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ในเรื่องการวางผังเมืองโดยผ่านสื่อมวลชน พบว่า มีการประกาศลงในหนังสือพิมพ์ และวิทยุเป็นหลัก ซึ่งจากการเข้าถึงสื่อประเภทนี้ของประชาชน ยังสามารถพบเห็นได้ทุกบ้าน แต่จากการสอบถามข้อมูลจะพบว่า ประชาชนตัวอย่างรับรู้ข่าวสารด้านการวางผังเมืองจากสื่อเหล่านี้อยู่ในระดับต่ำ คือ มีจำนวน 109 คน คิดเป็นร้อยละ 20.84 ของประชากรตัวอย่างที่รับรู้ข้อมูล หรือร้อยละ 13.62 ของประชากรตัวอย่าง แสดงให้เห็นว่าการสื่อสารผ่านช่องทางดังกล่าวยังมีความสำคัญอยู่ แต่ความสำคัญนับวันจะน้อยลงเรื่อย ๆ ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่ออื่น ๆ ในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น

3. ผลกระทบและปัญหาการพัฒนาเมืองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ หน่วยงาน ประชาชนที่เคยเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุมรับฟังความคิดเห็น มีการให้ข้อมูลไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน คือ ประชาชนที่เข้ามาร่วมในเวทีดังกล่าวจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย และโครงการ ที่กำหนดขึ้นในผังเมืองรวมฉบับนั้น ๆ และในแบบสอบถามประชาชน ยังพบข้อมูลที่ยืนยันเงื่อนไขดังกล่าว คือ ผู้ที่สนใจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม มีจำนวนมากถึง 203 คน คิดเป็นร้อยละ 65.91 ที่ตอบแบบสอบถามว่า จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองถ้าตนเองได้รับผลกระทบจากการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ดังนั้น นอกจากการดำเนินการให้ประชาชนได้รับความรู้ สร้างความเข้าใจ และปรับโครงสร้างด้านการวางและจัดทำผังเมืองแล้ว โจทย์ที่นักผังเมืองต้องคิดเพิ่มเติมคือ การสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดประเด็นปัญหาของเมืองที่ทุกคนได้พบเห็น และอยากจะเข้ามาร่วมเสนอแนะ แต่สิ่งสำคัญต่อเนื่องคือเมื่อสร้างความสนใจได้แล้ว นโยบายและโครงการเหล่านั้นต้องนำไปปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการจัดทำนโยบาย และโครงการอื่นๆของเมืองต่อไป

4.3 ปัจจัยและเงื่อนไขที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง

จากผลการศึกษาในบทที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ มีสาเหตุหลัก 5 ประการ สรุปโดยสังเขปดังนี้

(1) ประชาชนไม่ทราบว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลทางกฎหมายอย่างไร

(2) ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับแล้วซึ่งทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดของผังเมืองรวม

(3) ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบไม่ทราบหลักเกณฑ์การโต้แย้งสิทธิ

(4) ความขัดแย้งในเรื่องกำหนดระยะเวลาการยื่นฟ้องกรณีผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ กฎหมายผังเมืองกำหนดภายใน 1 เดือน นับแต่วันทราบคำวินิจฉัย ขณะที่มาตรา 49 ของกฎหมายปกครอง พ.ศ. 2542 การฟ้องคดีทางการปกครองต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด เก้าสิบวัน (หรือสามเดือน)

(5) ผลการสิ้นสภาพการบังคับใช้ผังเมืองรวม เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการจัดทำผังใหม่ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อเนื่อง ผังเมืองรวมเกิดสภาพสุญญากาศแห่งการใช้บังคับ ผู้มีส่วนได้เสียจึงสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินได้ตามปกติโดยไม่ขัดต่อกฎหมายซึ่งเป็นบรรทัดฐานจากผลของการตีความของศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกจากนี้สาเหตุของการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมในระหว่างที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับ เป็นปัจจัยความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยเฉพาะองค์ความรู้ด้านการผังเมือง (รายละเอียดศึกษาได้ในหัวข้อ 3.2)

จากผลการวิจัยที่กล่าวมาอาจกล่าวได้ว่าขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยหลักคือ 1) การไม่รู้ว่ามีกฎหมายใช้บังคับจึงไม่ได้ปฏิบัติตาม และ2) แม้จะรู้ว่ากฎกระทรวงผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับอยู่แต่ประสิทธิภาพในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายต่ำ ซึ่งปัจจัย 2 ประเด็นจึงมีปมของปัญหาอยู่ที่ความไม่รู้และความไม่เข้าใจ ซึ่งหมายถึงการรับรู้ (Perception) ของบุคคลใน 2 ประเด็นมีความต่อเนื่องกันไม่อาจแยกออกจากกันได้ ดังนั้นจึงสามารถวิเคราะห์ปัจจัยและเงื่อนไขที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง ได้ดังนี้คือ

1) ปัจจัยในด้านอำนาจในการบังคับใช้

อำนาจในการบังคับใช้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนคือ

(ก) ความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมาย

ความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญ ประชาชนจะปฏิบัติตามกฎหมายเมื่อกฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ อย่างไรจึงจะถือว่ากฎหมายศักดิ์สิทธิ์นั้นจะต้องพิจารณาว่ากฎหมายดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่แน่นอน การลงโทษจะต้องเป็นตามกฎเกณฑ์ ไม่มีการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ความรุนแรงของการลงโทษและมาตรการการลงโทษจะต้องมีความเหมาะสมสัมพันธ์กับความผิด ทำให้ประชาชนเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด ซึ่งจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้หากนำมาใช้พิจารณากฎหมายในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายในปัจจุบันยังขาดความศักดิ์สิทธิ์ ทั้งนี้พิจารณาจากสถิติในการกระทำความผิดแต่ละที่มีจำนวนมาก

(ข) การให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจ

ความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติหรือความขัดแย้งกันเองของระหว่างกฎหมายที่บังคับใช้โดยหน่วยงานอื่นๆ ที่นำมาใช้บังคับร่วมกับกฎหมายผังเมืองในประเด็นทางกฎหมายที่กฎหมายเดิมมีบทบัญญัติไว้ อาทิ กฎหมายควบคุมอาคารในเรื่องระยะถอยร่นจากลำน้ำธรรมชาติ ก็ต่างจากกฎหมายผังเมืองเพราะตัวบทกฎหมายมีเจตนารมณ์ต่างกัน ปัญหาอาจจะลดน้อยลงหากกฎหมายผังเมืองไม่มีอายุการใช้บังคับ หากกฎหมายผังเมืองขาดอายุบังคับใช้ การกำหนดระยะถอยร่นก็จะต้องอาศัยกฎหมายควบคุมอาคารไปพลางก่อน ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในช่วงระหว่างผังมีอายุการใช้บังคับกับผังหมดอายุการใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายผังเมืองเองก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องถึง 23 ฉบับ ที่ถูกนำมาอ้างอิงใช้ร่วมในการใช้บังคับกับกฎหมายผังเมือง จึงเป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้กฎหมายดังกล่าวประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการใช้บังคับ แม้กฎหมายจะมีหลักเกณฑ์ดี เหมาะสมกับสภาวะในขณะนั้นมากเพียงใด แต่หากกฎหมายดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลยพินิจมาตัดสินในการใช้บังคับกฎหมาย โดยปราศจากกลไกการกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจให้ถูกต้องแล้วก็อาจทำให้หลักการและเจตนารมณ์ต้องล้มเหลวเมื่อนำมาบังคับใช้การใช้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ โดยปราศจากกลไกตรวจสอบก็คือ การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการเลือกปฏิบัติ อันส่งเสริมให้เกิดระบบพวกพ้องนั่นเอง ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ได้พิจารณาถึงความเหมาะสมของกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจว่ามีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและอนาคตเพียงใด

(ค) มาตรการลงโทษ

มาตรการลงโทษเป็นเทคนิคสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ข้อกำหนดของกฎหมายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นส่วนเสริมให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ หากกฎหมายกำหนดมาตรการลงโทษไว้เหมาะสมกับความผิด โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านอาชญาวิทยาและจิตวิทยาแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนเกรงกลัวที่จะกระทำการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย มาตรการลงโทษนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท

(1) มาตรการลงโทษทางอาญา (Criminology measure) ได้แก่ โทษปรับ

(2) มาตรการลงโทษทางการปกครอง (Administrative measure) อาทิ การเพิกถอนใบอนุญาต การพักใบอนุญาตชั่วคราว และการอบรม

เนื่องจากมาตรการลงโทษในปัจจุบันยังอ้างอิงอยู่กับมาตรการลงโทษทางอาญา ซึ่งมาตรการลงโทษดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อสภาพการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน จึงต้องกำหนดมาตรการลงโทษตามกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน และพิจารณาถึงความเหมาะสมที่ควรจะเป็นไปในอนาคตด้วย

(3) อัตราโทษ เป็นเทคนิคที่มีความสำคัญพอๆกับเรื่องมาตรการการลงโทษ ที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้อกำหนดของกฎหมาย

2) ปัจจัยด้านองค์กรและนโยบาย

ปัจจัยด้านองค์กรและนโยบายที่กำหนดไว้ตามพ.ร.บ.การผังเมืองพ.ศ. 2518 พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2525 และพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 เป็นต้น เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบถึงปัญหาการขาดหรือการเข้ามีส่วนร่วมจำกัดอยู่ในขอบเขตพื้นที่และกลุ่มประชาชนในวงแคบๆ ในปัจจุบัน ถึงขนาดจะกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดก็ว่าได้ โดยปัจจัยนี้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับองค์กรหลัก 10 องค์กรคือ

- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- กระทรวงมหาดไทย
- กรมโยธาธิการและผังเมือง
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด
- หน่วยงานราชการที่กฎหมายผังเมืองอ้างอิงกฎหมายหน่วยงานนั้นหรือกฎกระทรวงผังเมืองรวมต้องไปตรวจกับกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล
- กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตวางผังเมือง
- คณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองตั้งแต่ระดับจังหวัดจนถึงระดับกระทรวงมหาดไทย
- กลุ่มประชาชนทั่วไป ซึ่งถือเป็นพลเมืองส่วนหนึ่งของประเทศที่มิได้มีนัยตามระเบียบว่าด้วย “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในแนวทางของการผังเมือง

โดยองค์กรที่กล่าวมาข้างต้นมีทั้งที่จัดตั้งโดยมีกฎหมายรองรับและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่มีกฎหมายรองรับ เช่นอยู่ในรูปของคณะกรรมการต่างๆ เนื่องจากองค์กรและคณะกรรมการต่างๆ เหล่านี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือคณะกรรมการบางคณะมีความซ้ำซ้อนกันหรือเหลื่อมทับในขอบอำนาจหน้าที่ หรือความไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ หากขาดการประสานงานที่ดีแล้วจะก่อให้เกิดผล 2 ประการคือ ต่างฝ่ายต่างแย่งงานกันรับผิดชอบ หรือต่างฝ่ายต่างเพิกเฉย หรือผลักภาระให้อีกฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบ ซึ่งผลทั้ง 2 ประการนี้ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นเอกภาพ จนบางครั้งอาจกล่าวได้ว่าการขาดประสิทธิภาพในการจัดรูปโครงสร้างและองค์กร อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กร ส่งผลให้เกิดปัญหาความลึกลับในการบังคับใช้กฎหมาย

ส่วนนโยบาย แนวทางและวิธีการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรก็เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณาเรื่องประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่จะละเลยเสียมิได้ เนื่องจากนโยบาย แนวทางวิธีการบังคับใช้กฎหมายก็คือ ระเบียบข้อบังคับภายในขององค์กรที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ จะต้องยึดถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดนั่นเอง

3) ปัจจัยด้านบุคคล

ปัจจัยนี้เป็นอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้น เพราะหากกฎหมายไม่ดีแต่บุคคลมีประสิทธิภาพก็อาจหาช่องทางลดความไม่ดีของกฎหมายลงได้ หรือหากองค์กรหรือนโยบายไม่ดีแต่บุคคลเป็นผู้มีสำนึกและตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาแล้ว ก็อาจแก้ไขปัญหาเพื่อลดความขัดแย้งขององค์กร หรือความรุนแรงของนโยบายได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าระบบเป็นสิ่งสำคัญที่จะเป็นกลไกในการกลั่นกรอง ควบคุมบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง ส่วนบุคคลก็เป็นส่วนเสริมกลไกให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั่นเอง ในการศึกษานี้ผู้วิจัยจะได้แยกบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

3.1) กลุ่มบุคคลของรัฐ (เจ้าหน้าที่ของรัฐ)

ในส่วนนี้จะได้พิจารณาถึงความเคร่งครัดในการบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ และความสม่ำเสมอในการบังคับใช้ตามบทบัญญัติกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3.1.1 ความเคร่งครัดในการบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่เป็นกลไกสำคัญ เป็นผู้มีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยเข้มงวดเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย มีการกวดขันอย่างจริงจังแล้วประสิทธิภาพของการบังคับใช้ก็จะได้ผลดี อย่างไรก็ตามในด้านความเคร่งครัดในการใช้บทบัญญัติกฎหมายนี้ ส่วนหนึ่ง

ขึ้นอยู่กับนโยบายขององค์กร ผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่นั้นๆด้วย ที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพในระดับหากมีความรับผิดชอบและเอาใจใส่

3.1.2 ความสม่ำเสมอในการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายตามข้อ 3.1.1 แล้ว ในด้านความสม่ำเสมอในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีส่วนทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เช่น ในการตรวจสอบการขออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินทุกราย ความพยายามใช้กฎหมายฉบับอื่นๆ มาร่วมกับกฎหมายหลัก การพิจารณาข้อกฎหมายอย่างเข้าใจให้เกิดความเป็นธรรม การขาดความสม่ำเสมอในการบังคับใช้กฎหมายส่งผลให้กฎหมายนั้นขาดความศักดิ์สิทธิ์ และประสิทธิภาพในการบังคับใช้ อย่างไรก็ตามในด้านความสม่ำเสมอในการบังคับใช้กฎหมายนี้ก็ขึ้นอยู่กับนโยบาย แนวทาง และวิธีการบังคับใช้กฎหมายขององค์กร เช่นเดียวกับในด้านความเคร่งครัดต่อการบังคับใช้กฎหมาย เช่นกัน

3.2) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตผังเมืองรวม การบังคับใช้กฎหมายจะมีประสิทธิภาพหรือไม่มากน้อยเพียงใดก็พิจารณาจากกลุ่มนี้เป็นสำคัญ ว่าได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเพียงใดนั่นเอง ซึ่งพิจารณาได้จาก

3.2.1 การเคารพระเบียบวินัย

ระเบียบวินัยเป็นสิ่งสำคัญ หากประเทศใดมีประชาชนที่มีระเบียบวินัยก็ถือว่าประเทศนั้นประชาชนมีประสิทธิภาพที่สุด การจัดการหรือการวางกลไกเรื่องต่างๆ ของรัฐก็จะทำสำเร็จได้โดยง่าย ทั้งจะไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการจ้างเจ้าหน้าที่มาควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎหมาย สามารถนำงบประมาณส่วนนี้ไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาในด้านอื่นได้อีกมาก หากประชาชนมีพฤติกรรมเคร่งครัดในการเคารพระเบียบวินัยก็จะลดปัญหาในการบังคับใช้และการลงโทษลงได้ ซึ่งเป็นผลดีแก่ทั้ง 2 ฝ่าย คือ ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และยังเป็นประโยชน์ต่อสังคมในภาพรวมโดยเฉพาะในเชิงความขัดแย้ง ความเป็นเจ้าของหรือความมีสิทธิ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่กล่าวอ้าง แต่การลดทอนสิทธิบางส่วนก็ยังเป็นหลักการที่สำคัญของการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง แต่หากจะให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุดในทุกๆ ด้านโดยยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้นอีกเล็กน้อย ก็จะทำให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข

3.2.2 การส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการผังเมือง เนื่องจากการส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายผังเมืองเป็นมาตรการที่สามารถขจัดปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นการให้ความสำคัญในเรื่องนี้ จึงเป็นสิ่งจำเป็นในปัจจุบันที่จะต้องเริ่มดำเนินการโดยเร็ว การกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย กระทำได้หลายวิธี

- การประชาสัมพันธ์

- การศึกษา

- การปลูกฝังอบรม

- การสร้างค่านิยมของสังคมเกี่ยวกับการเห็นประโยชน์ส่วนรวมเพื่อประโยชน์ในระยะยาว

โดยทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายผังเมืองตั้งแต่ในระดับบนคือฝ่ายนโยบายรวมถึงฝ่ายการเมืองจนถึงระดับล่างสุด (Top and Down)

ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายผังเมืองให้มีประสิทธิภาพที่สำคัญประการหนึ่งจึงเกี่ยวข้องกับความรู้สึกของบุคคลที่ถูกบังคับและความรู้สึกของบุคคลนั้น สามารถประเมินได้จากความคิดเห็นของบุคคล การที่มีข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดเห็นต่อกฎหมายผังเมืองที่มีผลกระทบต่อการลิดรอนการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชน ควรอยู่ในขอบเขตแห่งการใช้กฎหมายให้ครอบคลุมไปถึงการลงโทษอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อไม่ให้เห็นแก่ความสะดวกสบายยิ่งกว่าการเคารพกฎหมาย และการทำให้ประชาชนเคารพกฎหมาย คือ การปลูกฝังวินัย รวมทั้งการควบคุมให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้ต่อเนื่องสม่ำเสมอ ควบคู่ไปกับการลงโทษอย่างจริงจัง และการรณรงค์ให้เคารพกฎหมาย

บทที่ 5
กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการบริหารจัดการเมือง

จากการนำเสนอผลการวิจัยในบทที่ผ่านมา พบว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการและจัดทำผังเมืองรวมมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่มากกมาย แต่ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนั้นประกอบด้วยปัจจัย 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านความรู้ด้านผังเมืองของประชาชน ปัจจัยด้านความง่ายต่อการเข้าถึงกระบวนการได้สะดวก และสุดท้ายคือปัจจัยด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรง ซึ่งทั้งสามปัจจัยสำคัญนี้สามารถที่จะขยายความให้เข้าใจได้ในรายละเอียดดังนี้

ปัจจัยด้านความรู้ด้านผังเมืองของประชาชน ความรู้ความเข้าใจในด้านผังเมืองนั้นมีหลากหลายระดับ แต่ส่วนหนึ่งที่ประชาชนนั้นต้องรับรู้และเข้าใจในด้านผังเมืองนั้น เป็นส่วนของการนำไปใช้ และผลของการกำหนดนโยบาย ดังนั้นความรู้ในส่วนนี้จึงได้แก่ ความรู้ในกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำผังเมืองรวมในส่วนที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง และทางอ้อม(ผ่านตัวแทน) ความรู้ด้านการอ่านและการใช้แผนที่ แผนผังรวมทั้งข้อกำหนดต่างๆ ความรู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของผังเมือง เพื่อที่จะสามารถมองเห็นภาพการพัฒนาและผลกระทบต่างๆที่จะตามมาในพื้นที่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความรู้ดังกล่าวเป็นส่วนที่ภาครัฐได้นำเสนออยู่แล้วในปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ความรู้ของประชาชนทั่วไปยังไม่สามารถที่จะเข้าใจในสิ่งที่รัฐนำเสนอ ซึ่งจะต้องส่งเสริมการให้ความรู้ในด้านนี้ให้มากขึ้น ดังนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาในการสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นด้วยการส่งเสริมการให้ความรู้ของประชาชน คือ หน่วยงานหรือองค์กรที่จะต้องเข้ามารับหน้าที่ในการให้ความรู้ และรูปแบบการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนด้านผังเมือง

ปัจจัยด้านความง่ายและสะดวกต่อการเข้าถึงกระบวนการ เป็นปัจจัยที่เกี่ยวเนื่องจากปัจจัยด้านความรู้ด้านผังเมืองของประชาชน คือประชาชนไม่ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ รวมถึงช่องทางที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางผังเมือง รับทราบเพียงต้องมีการจัดประชุมประชาชนเท่านั้น อีกทั้งในส่วนของภาครัฐเองในกระบวนการที่สำคัญเช่นการเก็บข้อมูลในพื้นที่ซึ่งเป็นโอกาสที่จะพบปะพูดคุยกับประชาชนในท้องที่ มีการตัดทอนระยะเวลาให้สั้นลง ทำให้โอกาสที่ผู้วางผังจะพบปะกับประชาชนในพื้นที่วางผังก็ลดลงด้วยเช่นกัน หรือการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับจังหวัด ก็มีการกำหนดผู้เข้าร่วมจาก อปท. ในลักษณะของตัวแทนของอปท. เพียงบางอปท.เท่านั้นไม่ใช่ทั้งหมดในเขตพื้นที่วางผัง เป็นต้น ดังนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาในการสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ต้องพิจารณา

ในส่วนของช่องทาง และการเปิดโอกาสให้กับประชาชนและท้องถิ่นสามารถเข้าถึงและมีการปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการสะดวกมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ปัจจัยด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรง เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากนโยบายของผังเมืองรวมมีผลบังคับในทางกฎหมาย ทำให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีความต้องการที่จะเข้ามาเสนอแนะและแสดงความคิดเห็น แต่เป็นไปในลักษณะของปัจจเจก ทำให้เมื่อถึงระดับการพิจารณาคำร้อง ประเด็นลักษณะปัจเจกดังกล่าวจึงไม่ได้รับการพิจารณา อย่างไรก็ดีเมื่อมองผลกระทบต่อเนื่องจากการไม่รับพิจารณา ทำให้ประชาชนสรุปว่าการประชุมหรือเสนอแนะจากประชาชนไม่มีผลในทางปฏิบัติให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ยิ่งเป็นการลดแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาในการสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น คือการให้ความสำคัญต่อการนำเสนอข้อมูลซึ่งเป็นข้อเท็จจริงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ชุมชน ทั้งในเชิงบวกและลบอันเนื่องจากผังเมืองรวม รวมทั้งจะต้องเคร่งครัดในการกำกับให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามผังเมือง เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเห็นถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนมากขึ้น

จากปัจจัยซึ่งส่งผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่สรุปไว้ข้างต้น นำมาสู่การการออกแบบกลไกในการในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม และกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวม โดยจะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการให้ความรู้ของประชาชน การเปิดโอกาสให้กับประชาชนและท้องถิ่นสามารถเข้าถึงและมีการปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการสะดวก การให้ความสำคัญต่อการนำเสนอข้อมูลซึ่งเป็นข้อเท็จจริงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ทั้งในเชิงบวกและลบ รวมทั้งจะต้องเคร่งครัดในการกำกับให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามผังเมือง และเมื่อพิจารณาจากการให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นตามปัจจัยดังกล่าว ซึ่งมองเห็นในสองส่วนหลัก ๆ คือ ประเด็นในทางดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมาย และการสร้างแรงกระตุ้นหรือแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและการกำกับ เช่น การให้ความรู้ และการประชาสัมพันธ์ ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้จึงได้เสนอกลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมืองโดยกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ไว้ดังนี้

1. พิจารณาพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 และฉบับปัจจุบัน ในมิติของการมีส่วนร่วมของระบบการวางและจัดทำผังเมืองรวม/ชุมชน ที่จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายระดับ “กฎกระทรวง”

2. กฎ/ ระเบียบ/ คำสั่ง/ แนวทางการถือปฏิบัติที่กำหนดไว้เป็นรายละเอียดการดำเนินการของขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ให้สามารถเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการคือ มีกฎหมายรองรับ และในรูปแบบไม่เป็นทางการคือ ไม่มีสถานะทางกฎหมาย แต่ได้มาจากฉันทามติของชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นเห็นด้วย

ร่วมกันและกระทำได้โดยไม่ขัดต่อกฎระดับข้อบัญญัติของท้องถิ่น และไม่ขัดต่อกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า

3. พิจารณาจากการปฏิบัติจริงและผลที่เกิดขึ้นจริง ทั้งในส่วนขององค์กรรัฐที่มีหน้าที่บัญญัติกฎหมายนี้มาใช้บังคับ รวมถึงกฎในลักษณะ/ รูปแบบอื่นๆ และกฎ/ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยฐานอำนาจขององค์กรปกครองในการกระทำทางการปกครอง และผลที่เกิดขึ้นกับประชาชนจากการขาดการมีส่วนร่วม

4. เสนอแนะมาตรการ เครื่องมือ กลไกที่จะสนับสนุนให้ได้กฎหมายและ/หรือการสร้างระบบเพิ่มเติมภายใต้กฎหมายฉบับเดิมที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด โดยพิจารณาว่าแนวทางที่เสนอสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎหมายผังเมืองใหม่ได้หรือไม่ หรือกฎหมายเดิมได้บัญญัติไว้อย่างเหมาะสมแล้ว โดยให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในเชิงกระบวนการการวางและจัดทำผังเมืองรวมแต่ละขั้นตอน ในประเด็นของระบบองค์ประกอบของการมีส่วนร่วม อันได้แก่ ลักษณะการมีส่วนร่วม รูปแบบการมีส่วนร่วม ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม อันเป็นแนวทางในการเสนอแนะให้เกิดการสร้าง “ระบบเปิด” ให้แก่กฎหมายผังเมือง ระดับของการมีส่วนร่วม วิธีการมีส่วนร่วม เนื้อหาสาระที่ให้เข้ามีส่วนร่วม และประโยชน์ของการมีส่วนร่วม เพื่อลด/ ขจัดประเด็นปัญหาและเงื่อนไขของการมีส่วนร่วม อันได้แก่ ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ปรากฏขึ้นทั่วไป (เมืองเชียงใหม่) ปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมืองรวมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม อันได้แก่ ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วม เงื่อนไขการเข้ามีส่วนร่วม ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วม ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วม

5.1 กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม

จากผลการวิจัยในบทที่ 3 และบทที่ 4 ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม ดังนั้นกลไล/เครื่องมือที่จะช่วยสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งจากกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 หัวข้อ 3.3 บทบาทและหน้าที่ของประชาชนในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งจะเห็นว่าจาก 18 ขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมือง มีเพียง 4 ขั้นตอนเท่านั้นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วน ดังนั้นการวิเคราะห์ต่อไปนี้จึงเป็นการค้นหาข้อบกพร่อง จุดอ่อน โอกาส ในกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม และจะได้เสนอแนะกลไกการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และมีเงื่อนไขใดบ้างที่ไม่สามารถแก้ไขได้ ทั้งนี้การนำเสนอจะอยู่บนพื้นฐานของเงื่อนไข 2 กรณีหลักคือ

1. กรณีวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกระบวนการและขั้นตอน รวมถึงบริบทที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ต้องมีกระบวนการและวิธีการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม นั่นคือเป็นสิ่งที่กำหนดโดยกฎระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และกฎในระดับคำสั่งทางการปกครองขององค์กรที่มีหน้าที่หลักในการดำเนินการในด้านการผังเมืองของประเทศ บนพื้นฐานเงื่อนไขนี้จึงมีหลักการว่า การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมฯ ยังคงยึดหลักตามกฎหมายระดับต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ และการศึกษาในครั้งนี้ได้เสนอว่ามีวิธีการ ช่องทางใดที่ควรจะปรับปรุง แก้ไข หมายถึง ลด/ เพิ่มให้เกิดกระบวนการใหม่ขึ้นมาเพื่อสร้างและพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เข้มแข็งขึ้นโดยผ่านการเข้าสู่การมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนตามเงื่อนไขนี้ จึงเป็นข้อเสนอแนะที่กระทำได้ทันทีและสามารถดำเนินการในระยะเวลาอันสั้น เพื่อแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดเฉพาะหน้า โดยการใช้หลักกระทำทางการปกครองตามหลักกฎหมายมหาชนที่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายของท้องถิ่นได้โดยไม่ขัดกับกฎหมายในระดับที่สูงกว่า เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานและการบริหารการมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และให้ผลในเชิงประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีมากขึ้นโดยเป็นรูปธรรมและกระทำได้โดยไม่ขัดต่อหลักกฎหมายใดๆ ทั้งสิ้นด้วยเช่นกัน

2. กรณีการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 รวมทั้งกฎระดับอื่นๆ และกฎในระดับคำสั่งทางการปกครองใหม่ จึงเป็นข้อเสนอแนะที่กระทำได้ในระยะเวลายาว และต้องการการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมโดยเฉพาะเจตจำนงของหน่วยงานรัฐที่เป็นกลไกหลักในการผลักดันอย่างจริงใจให้มีการขับเคลื่อนการแก้ไขไปสู่เป้าหมายที่ทุกภาคส่วนต้องการโดยยึดประโยชน์ส่วนรวม เพื่อให้ได้กฎหมายผังเมืองใหม่ ในรูปแบบของกฎระดับต่างๆ ที่สอดคล้องกับ

หลักรัฐธรรมนูญและหลักการกระจายอำนาจอันเป็นหลักการที่สากลถือเป็นดัชนีชี้วัดการให้ความสำคัญและความจริงใจของรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรี ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับและมีภาพลักษณ์ต่อประเทศไทยในความเป็นประเทศประชาธิปไตยตามแบบสากลทั่วโลกให้การยอมรับ

ดังนั้นการวิจัยในครั้งนี้จึงขอเสนอกลไกการออกแบบระบบเพื่อแก้ไขและปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองตามกรณีที่ 1 เพื่อให้เกิดการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกฎหมายผังเมืองและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1. การสำรวจ กำหนดเขตผัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถให้ข้อมูลแก่เจ้าพนักงานผังเมือง ตามความในมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้เมื่อจะวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะในท้องที่ โดยสามารถให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง สภาพปัญหา รวมถึงความเรียกร้องต้องการแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งเจ้าพนักงานจะนำข้อมูลที่ได้ไปเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการวางและจัดทำผังเมืองต่อไป

กระบวนการนี้ในเชิงการปฏิบัติของการทำงาน สิ่งแรกที่ต้องดำเนินการคือ การกำหนดเขตวางและจัดทำผังฯ (Urban Planning Boundary) ซึ่งในขั้นตอนนี้ในการสำรวจภาคสนามผู้ดำเนินการไม่มีความจำเป็นต้องเข้าไปสำรวจหรือดำเนินการใดในอาณาเขตบริเวณของผู้ครอบครองหรือและผู้ถือครองการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน (ที่ดินและอื่นๆ) ในระดับแปลงที่ดินของแต่ละราย ลักษณะและรูปแบบการสำรวจเป็นการสำรวจพื้นที่ภาคสนาม เพื่อพิจารณาและวิเคราะห์ถึงลักษณะและรูปแบบของการกระจายตัวและการเติบโตของการตั้งถิ่นฐานชุมชนเมือง และพื้นที่ต่อเนื่องจากพื้นที่เมืองที่มีแนวโน้มของการขยายตัวของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่รองรับการขยายตัวออกจากพื้นที่เมืองเดิม และในอนาคตพื้นที่โดยรอบมีโอกาสและศักยภาพในการพัฒนาไปสู่พื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นชุมชนเมืองสูงขึ้น (urbanization) ทั้งนี้การกำหนดเขตวางผังฯ ดำเนินการภายใต้กฎในระดับกรอบแนวทาง/ระเบียบปฏิบัติที่ออกโดยฐานอำนาจของการกระทำทางการปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐที่กฎหมายมอบอำนาจให้ไว้ และถือว่าเป็นกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมในลักษณะกระบวนการทางบริหารที่ได้กำหนดขึ้นมาเป็นการภายใน เพื่อให้การวางผังเมืองรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม คือ เกิดความเลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การกำหนดเขตขอบของผังเมือง เป็นการกำหนดจากเหตุผลผลในการประมาณเชิงพื้นที่ ซึ่งที่ผ่านมามักจะพบปัญหาจากการใช้แนวถนน หรือคลองเป็นแนวเขต ทำให้เกิดปัญหาคือการกำหนดพื้นที่การพัฒนาเกิดความเลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันของประชาชนทั้สองฝั่ง ซึ่งประชาชนในพื้นที่ไม่มีโอกาสได้ให้ข้อมูล ซึ่งเป็นเหตุผลในเชิงบริบททางสังคมของของชุมชน ทำให้เกิดปัญหาตามมาคือการไม่ยอมรับผังเมืองนั้นๆ เลย เพราะตั้งแต่กระบวนการแรกก็ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นจำเป็นที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม ตามหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งส่งผลต่อเนื่องไปถึงคุณภาพการวางผังฯ

มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ ตัวอย่างจากปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม นอกจากกรณีการกำหนดขอบเขตการวางผังแล้ว ยังมีปัญหาที่ส่งผลต่อเนื่องในด้านคุณภาพและการได้รับการยอมรับจากชุมชนที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้อีกหลายกรณี ดังนั้นการมีส่วนร่วมที่แต่เดิมเป็นแค่การให้ประชาชนรับรู้เท่านั้น ควรมีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นจนถึงระดับของการตัดสินใจ (Decision making) ร่วมกันได้ ในขั้นตอนของการสำรวจ และกำหนดเขตผัง ซึ่งรูปแบบสามารถดำเนินการได้ คือ การจัดประชุมในพื้นที่ เพื่อชี้แจงและนำเสนอข้อมูลเหตุผลในการกำหนดเขตพื้นที่แก่ผู้นำชุมชน และชาวบ้าน ได้ร่วมกันวิพากษ์และสรุปเป็นมติร่วมกัน อย่างไรก็ดีมุมของเจ้าพนักงานวางผังอาจเป็นการเพิ่มภาระงาน แต่กระบวนการนี้มีความสำคัญไม่ใช่เพื่อการยอมรับ หรือส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ได้รับประโยชน์ในเชิงของการให้ความรู้แก่ผู้นำ และประชาชน รวมถึงยังเป็นการประชาสัมพันธ์ที่เข้าถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง และจะมีประโยชน์ต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะในด้านคุณภาพของการวางผัง และการบังคับควบคุมให้เป็นไปตามผังเมือง ซึ่งเกิดจากภาคประชาชนมากขึ้น

2. การตั้งคณะที่ปรึกษาการผังเมืองรวม

ในขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นในระดับพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 และระเบียบ/ คำสั่ง/ แนวทางปฏิบัติที่กรมโยธาธิการและผังเมือง ร่วมกำหนดขึ้นในลักษณะกระบวนการทางการบริหารเป็นการภายใน เพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานตามขั้นตอนนี้ได้กำหนดไว้ 15 ภารกิจย่อย ซึ่งจะได้ผลลัพธ์หลักคือ (ร่าง) ผังเมืองรวมเมืองที่ดำเนินการภายในระดับจังหวัด คือ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีที่มาจาก 5 รูปแบบคือ

- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ดำเนินการเองตามกรอบแผนงานประจำปีงบประมาณที่กำหนดโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรณีผังฯกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในด้านต่างๆ)
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองเป็นหลักและสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเป็นพี่เลี้ยง ผู้ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาและตรวจสอบในขั้นตอนที่ท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในด้านวิชาการ และด้านเทคนิคทางการผังเมือง ทั้งนี้ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอความร่วมมือ (กรณีผังฯ ถ่ายโอนเช่นเดียวกัน และอาจเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีนักผังเมืองหรือสถาปนิก)
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมด (กรณีผังฯ ถ่ายโอนให้ท้องถิ่น) และท้องถิ่นใช้วิธีการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาด้านการผังเมือง หรือจัดจ้างสถาบันการศึกษา/ องค์กรวิชาชีพ

ทางด้านการผังเมืองดำเนินการ โดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองให้ความช่วยเหลือ คำแนะนำในด้านระเบียบการ/ วิธีการดำเนินการให้ถูกต้องตามมาตรฐานกรมโยธาธิการและผังเมือง จนสามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมได้ในที่สุด

- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดดำเนินการเองทั้งหมด โดยคำสั่งกรมโยธาธิการและผังเมือง (กรณีมีพื้นที่ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินการให้มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมด้วยสาเหตุ/ ปัจจัยต่างๆ ทั้งปัจจัยภายในกรมฯเองและปัจจัยภายนอกซึ่งมักเป็นภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากแผนงานประจำปีปกติ)

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจนี้มีความซับซ้อนและยุ่งยากภายใต้ระบบที่กล่าวมา ส่งผลให้การดำเนินงานในภารกิจต่างๆ เกิดขึ้นทั้งปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดในระบบของกระบวนการและมีผลกระทบต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทุกขั้นตอน เนื่องจากมีกระบวนงานในภารกิจย่อยทั้ง 15 ภาระกิจ ที่ครอบคลุมในสาระสำคัญหลักของการวางผังฯไว้ทั้งหมด ที่สามารถกำหนดลักษณะ/รูปแบบ/วิธีการการเข้ามีส่วนร่วมให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อ “โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจและหน้าที่ของการดำเนินการฯ” ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จากการศึกษาข้อมูลของผู้วิจัยมีความเห็นว่าการพัฒนาเพื่อแก้ไข ส่งเสริม ให้มีการออกแบบและจัดการระบบให้มีประสิทธิภาพที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม

1) โครงสร้างคณะที่ปรึกษา ในด้านจำนวนที่ไม่สัมพันธ์กับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่จริงในเขตวางผังเมืองฯ ยังผลให้มีการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่อยู่ในโครงสร้างนั้น ใช้อำนาจทางการปกครองแทนผู้มีอำนาจทางการปกครองในการพิจารณาให้ข้อคิดเห็น ให้คำปรึกษา รวมอาจถึงการให้คำวินิจฉัยเกี่ยวกับพื้นที่นอกเขตอำนาจทางการปกครองของตนเอง เสมือนกับเป็นการมองสิทธิเชิงอำนาจให้กระทำการแทนประชาชนในท้องที่นั้นๆ ในเรื่องที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ถึงแม้ว่าจะเป็นการมอบอำนาจกระทำได้โดยผลของมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง แต่ก็ไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนเพราะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงคือประชาชน และได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของตนเองโดยกระบวนการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ผู้ได้รับมอบสิทธิจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ จึงควรเป็นผู้ต้องทำหน้าที่ในการคุ้มครอง ปกป้อง รักษาผลประโยชน์ของพื้นที่ตนเองแทนการใช้คำว่า ***“ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”*** ในโครงสร้างของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เหตุผลที่สนับสนุนความเห็นของผู้วิจัยต่อกรณีนี้ คือ ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งให้มีอำนาจเกินขอบเขตพื้นที่แห่งความรับผิดชอบของตนเองในเรื่องที่สำคัญ มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิต จึงไม่เป็นการมอบอำนาจที่ขัดแย้งกับหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญในหลายมาตราที่ว่าด้วยเรื่องสิทธิและอำนาจ

ของประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ทั้งวิธีการทางตรงหรือวิธีการทางอ้อม โดยมอบอำนาจและสิทธิของตนเองผ่านผู้แทน (Representation)

2) พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ไม่ได้ระบุถึงความชัดเจนในการกำหนดกรอบแนวทาง/วิธีการในประเด็นขอบเขตแห่งเรื่อง/ขอบเขตแห่งการใช้อำนาจแทนในการให้คำปรึกษาให้ความคิดเห็น ให้คำหารือในเรื่องอะไรได้บ้างและไม่ควรให้อำนาจใด แม้ว่าในความเป็นจริงอาจพบว่า ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างคณะที่ปรึกษาฯ มักจะให้ข้อคิดเห็น คำแนะนำ คำปรึกษาเฉพาะพื้นที่ที่ตนเองมีอำนาจทางการปกครองโดยที่ไม่ละเมิดไปใช้อำนาจแทนผู้มีอำนาจแห่งท้องถิ่นอื่น แต่การได้รับมอบอำนาจทางการปกครองอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าคำปรึกษา คำแนะนำ ข้อคิดเห็นอาจให้น้ำหนักต่อพื้นที่ของตนเอง และในทำนองเดียวกันการใช้อำนาจแทนก็อาจไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่นั้นเลยก็ได้ เพราะไม่ต้องการผูกพันตนเองให้มีผลทางกฎหมาย เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ หากพระราชบัญญัติการผังเมืองได้ให้สิทธิแก่ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งเพียงเพราะว่า โครงสร้างเชิงจำนวนของคณะที่ปรึกษาฯ มีได้ไม่เกิน 21 คน จำเป็นต้องกระจายสัดส่วนไปยังองค์กรอื่นๆ ให้ครบถ้วนอย่างน้อยตามมาตรา 21 แห่งพ.ร.บ. การผังเมืองพ.ศ. 2518 ก็หาได้มีการวางระบบในเชิงโครงสร้างองค์กรหรือออกแบบระบบใดๆ ให้ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ใช้สิทธิแทนได้ตามกฎหมาย ได้ทำหน้าที่ในการปรึกษา หารือ ขอความเห็นหรือขอแนวทาง ข้อมูลที่แสดงเจตจำนงของผู้แทนใช้อำนาจแทนประชาชนตัวจริง เพื่อให้การทำหน้าที่มีความโปร่งใสและให้คำแนะนำปรึกษา ข้อคิดเห็นไปในแนวทางที่ตอบสนองเจตจำนงของผู้ถูกลิดรอนการใช้อำนาจทางการปกครองแทน ซึ่งควรต้องทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทนประชาชนของตนเองโดยตรงในฐานะได้รับการเลือกตั้งมาตามวิถีประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ต่างก็มีอำนาจเต็มบนท้องที่ตนเอง การใช้อำนาจแทนกันจึงควรอยู่บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิในเชิงอำนาจและคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์โดยการจัดให้มีระบบ/กระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้มีอำนาจโดยชอบธรรมอย่างแท้จริง

3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมหากเกิดกรณีการใช้อำนาจแทนและมีผลผูกพันทางกฎหมายคือคณะที่ปรึกษาฯ เห็นด้วยกับข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะและคำปรึกษา และต่อมาในขั้นตอนการปิดประกาศ 15 วัน การพิจารณาคำร้องหากเกิดกรณีเจ้าของอำนาจที่แท้จริงไม่ต้องการ/ยืนยันตามเจตนารมณ์ของการตัดสินใจเดิม และเมื่อเข้าสู่การพิจารณาและคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการชุดต่างๆ ในลำดับชั้น และในขั้นตอนการปิดประกาศ 90 วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องคัดค้านขอให้แก้ไข/เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ประเด็นที่จะมีปัญหาตามมาคือ หากเจ้าของพื้นที่ทั้งประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นด้วยต่อคำวินิจฉัย และเมื่อยื่นคำร้องก็พิจารณาให้เป็นตกไป การฟ้องคดีทางการปกครองใครจะเป็นผู้ถูกฟ้องร้องและผู้เสียหายควรได้รับการคุ้มครองอย่างไร กล่าวคือผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองหรือ

ฟ้องผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งในฐานะผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายรับรองอำนาจให้กระทำการแทนหรือฟ้องร้องทั้ง 2 ฝ่าย กฎหมายจะสร้างความเสมอภาคยุติธรรมให้กับทุกฝ่ายได้อย่างไร นอกจากนี้ยังมีเหตุผลที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ หลายครั้งที่คณะที่ปรึกษาฯ ได้ใช้อำนาจทางการปกครองของตนเองเกินขอบแห่งอำนาจที่กฎหมายมอบให้ อาทิ การวินิจฉัยของคณะที่ปรึกษาฯ และมีมติเห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย กรณีผู้วางผังนำเสนอขอความคิดเห็นคำแนะนำเกี่ยวกับผังในประเด็นการประชุมเรื่องการกำหนดเขตวางผังเมืองรวม และการประชุม(ร่าง)ผังเมืองรวม เป็นต้น พบว่าคณะที่ปรึกษาฯ ใช้อำนาจทางการปกครองเกินขอบแห่งอำนาจที่ตนมีความผูกพันโดยผลของกฎหมาย โดยมีมติให้ผู้วางผังนำผังฯกลับไปแก้ไขใหม่ และนำเสนอในขั้นตอนต่อไป หรือนำผังฯกลับไปแก้ใหม่ตามมติและให้นำกลับมาเข้าที่ประชุมคณะที่ปรึกษาฯ อีกครั้งหนึ่ง เพื่อมีมติเห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย แต่เมื่อกลับไปพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (มาตรา 21) คณะที่ปรึกษามีอำนาจหลัก 3 เรื่องเท่านั้นคือ การให้ข้อคิดเห็น การให้ข้อเสนอแนะ และการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับผังเมืองรวม และไม่มีบัญญัติในข้อความใดๆ ที่มาตรา 21 ให้อำนาจคณะที่ปรึกษาฯ มีสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมาย ดังนั้นควรจบอยู่ที่ให้ฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ทำข้อคิดเห็นโดยชัดแจ้งพร้อมทั้งให้เหตุผลอย่างมีเหตุมีผลโดยละเอียดในลักษณะบันทึกรายงานการประชุมโดยละเอียดพร้อมเหตุผลและส่งให้คณะกรรมการด้านผังเมืองในลำดับที่สูงกว่าประกอบการพิจารณาควบคู่ไปกับการพิจารณา(ร่าง)ผังเมืองรวมจนเสร็จสิ้นที่คณะกรรมการผังเมือง ดังนั้นตามที่กล่าวมาก่อให้ผลสำคัญโดยสรุป 4 ประการคือ การใช้อำนาจเกินขอบเขตอำนาจโดยการกระทำทางการปกครองแทนในเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งเพราะมีผลต่อการห้าม/อนุญาต การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลในเรื่องความรับผิดชอบทางการปกครอง การขัดต่อนิยามของ “ผู้มีส่วนได้เสีย” และในเรื่องขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีอำนาจโดยแท้จริง

มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ

ประเด็นปัญหาที่กล่าวมามีนัยสำคัญในเชิงกฎหมายในประเด็นของการได้รับการคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคลและชุมชน ดังนั้นจึงมีมาตรการในการแก้ไขดังนี้

1) มาตรการระยะสั้น

1.1 ตั้งคณะทำงานร่วม อาจเป็น “คณะกรรมการผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง” ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่อยู่ในเขตวางผัง อาจมีผู้มีความรู้หรือผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมด้วยในสาขาที่เกี่ยวข้องหรือมีประสบการณ์ด้านผังเมืองจากองค์กร/สถาบัน หรือผู้เชี่ยวชาญอิสระจากภายนอก เพื่อกำหนดกรอบแนวทาง ขอบเขตอำนาจ ที่จะให้ดำเนินการแทนให้ชัดเจน และให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างคณะที่ปรึกษาฯ ดำเนินการให้ความคิดเห็นข้อเสนอแนะ และให้คำปรึกษาภายใต้มติที่คณะทำงานฯ ได้หารือร่วมกันแล้ว แต่ก็จะมีปัญหาตามมาคือ

เพราะไม่มีผู้ใดทราบได้ล่วงหน้าว่าจะมีประเด็นใดที่สำคัญและผลการให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ คำปรึกษาอยู่ในประเด็นที่คณะทำงานมีมติไว้ และหากเป็นประเด็นนอกมติที่ไม่ได้หารือกันไว้จะให้ผู้แทนของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นกระทำการได้อย่างไรโดยไม่ก้าวละเมิดอำนาจทางการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และจากประเด็นนี้จะมีประเด็นตามมาต่อเนื่อง หากมีการวินิจฉัยและสั่งให้ผู้วางผังนำกลับไปแก้ไข นอกจากในเรื่องของอำนาจแล้วยังทำให้ระยะเวลาที่ใช้ไปในกระบวนการวางผังแต่ละขั้นตอนเกินกรอบระยะเวลาที่กำหนดเป็นมาตรฐานไว้และจะมีผลกระทบต่อเนื่องไปยังขั้นตอนอื่นๆ ที่ต้องล่าช้าออกไป และยิ่งหากเป็นกรณีผังเมืองรวมที่หมดสภาพอายุการใช้บังคับตามกฎหมายแล้วโดยสมบูรณ์แล้วคือไม่สามารถขยายอายุการใช้บังคับได้อีกต่อไปตามกฎหมาย หากมีความล่าช้าจากกระบวนการที่ไม่ถูกต้องตามที่กล่าวมาแล้ว ก็จะส่งผลกระทบอย่างมากแก่ทุกๆ ฝ่าย เพราะผังเมืองรวมไม่มีสถานะใช้บังคับได้ตามกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “สุญญากาศทางผังเมือง”

1.2 ควรเปิดโอกาสให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่อยู่ในโครงสร้างคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมได้เข้าร่วมในการประชุมให้ครบถ้วนทุกองค์กรในรูปแบบการแต่งตั้งตามกฎหมายเช่นเดียวกัน และในการเชิญเข้าร่วมประชุมอย่างเป็นทางการควรแจ้งล่วงหน้า และมีการบันทึกการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษรแนบไปพร้อมกับความคิดเห็นของคณะที่ปรึกษาฯ

1.3 คณะที่ปรึกษาต้องทำหน้าที่ภายใต้ขอบอำนาจตามมาตรา 21 เท่านั้น ไม่ควรมีมติวินิจฉัยให้นำผังกลับไปแก้/เห็นชอบ/ไม่เห็นชอบกับผังที่ผู้วางผังนำเสนอ

1.4 อาจใช้อำนาจการออกกฎระดับ “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ให้มีคณะทำงานในด้านนี้อย่างเป็นทางการ มีกฎหมายรับรองหรือหากไม่รับรองทางกฎหมายก็ต้องใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือในการกำหนดกลไกในเรื่องนี้ ในการรับรองทางสังคมแทนการรับรองตามกฎหมาย

2) มาตรการระยะยาว

2.1 แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ในมาตรา 21 ให้คณะที่ปรึกษารับรองสิทธิและอำนาจทางการปกครองในพื้นที่ตนเองโดยไม่ควรมอบอำนาจในลักษณะ “ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตวางผัง”

2.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ.2518 ให้มีการแต่งตั้ง “คณะทำงานผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง” อย่างเป็นทางการโดยออกแบบโครงสร้างคณะทำงานให้เหมาะสมโดยไม่ลิดรอนสิทธิและอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่อยู่ในเขตวางผังฯ

3. การประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองและคณะอนุกรรมการผังเมืองประสานงานผังเมืองรวม

ขั้นตอนนี้ผู้รับผิดชอบในการวางผังจะนำผังร่างผังเมืองรวมที่จัดทำเป็นรูปเล่มตามมาตรฐานการทำเอกสารรายงานการประกอบการประชุมคณะกรรมการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาภายในของกรม

โยธาธิการและผังเมือง ซึ่งมีอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นประธาน และหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาผังร่างดังกล่าวว่า สมควรปรับปรุงแก้ไขประการใด โดยมีการจดบันทึกการประชุมและมีมติคณะประชุมแจ้งเวียนให้องค์คณะประชุมรับทราบหรือเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม (หากมี) และแจ้งเวียนให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดทราบเท่านั้น

หลังจากนั้นเป็นการดำเนินการในส่วนของคณะกรรมการผังเมืองซึ่งได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานวางและจัดทำผังเมือง โดยเชิญหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่วางผัง หรือมีพื้นที่ถือครอบและเข้าใช้ประโยชน์ หรือพื้นที่ถือครองที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ รวมถึงแผนงานและโครงการพัฒนาที่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะเข้าไปดำเนินการ เช่น กรมทางหลวง กรมที่ดิน กรมชลประทาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ มาประชุมเพื่อสอบถามถึงข้อมูลโครงการของหน่วยงานที่จะดำเนินการในพื้นที่วางผังเมืองรวม เพื่อให้โครงการต่างๆ ในเขตผังเมืองรวมมีความสอดคล้องกัน ดังนั้นการประสานงานหน่วยงานในทางการวางผังเมืองรวมจึงมีนัยหมายถึง หน่วยงาน (รัฐและรัฐวิสาหกิจ) ที่มีแผนงาน/โครงการที่จะกระทำบนพื้นที่ หรือเป็นการทำทางกายภาพ และทำให้สภาพกายภาพของพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพเดิมและได้สภาพกายภาพใหม่ขึ้นมาทดแทน หน่วยงานที่ประกอบเป็นองค์คณะประชุมจึงมีความหมายตามนัยนี้

ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม

ผู้วิจัยจะแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนโดยการจำแนกตามคณะประชุมซึ่งมี 2 คณะในขั้นตอนนี้ คือ

1) คณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมือง

2) คณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาการประสานงานวางและจัดทำผังเมือง

เพื่อแยกแยะให้เห็นว่าคณะประชุมทั้ง 2 คณะดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับการให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างไร

1.1 ที่มาของคณะทำงาน

องค์ประกอบของคณะทำงานประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงาน (กอง/สำนัก) ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผู้แทนภายในกรมโยธาธิการ โดยมีอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองลงนามในคำสั่งแต่งตั้งและทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมคณะทำงาน สำนัก/กองหลักของคณะทำงาน อาทิ สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ สำนักวิศวกรรม สำนักพัฒนามาตรฐาน กองนิติการ สำนักผังประเทศและผังภาค เป็นต้น ทั้งหมดมาจากคำสั่งแต่งตั้งทางการบริหารโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทำหน้าที่ทางด้านวิชาการผังเมืองตามมาตรฐานทางผังเมืองและแนวทางปฏิบัติที่เป็นแบบแผนจากมติที่ประชุมคณะกรรมการชุดต่างๆ ของกรมฯ และคณะกรรมการผังเมือง ในขั้นตอนนี้จึงยังไม่มี

ผู้แทนจากหน่วยงานอื่น และยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงเพราะถือเป็นการประชุมภายในระดับนักวิชาการและระดับผู้บริหารงานขององค์กร

1.2 โครงสร้างของคณะทำงาน

โครงสร้างของคณะทำงานประกอบด้วย 2 ส่วนหลักคือ ส่วนแรกเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมฯ ในระดับหัวหน้าหน่วยงาน ระดับสำนักหรือกอง และส่วนที่สองเป็นเจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานวิชาการผังเมือง (นักผังเมือง/เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ผังเมือง) ซึ่งมีหน้าที่หลักในฐานะผู้ปฏิบัติและกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางผังด้วยตนเอง หรือขอความร่วมมือการดำเนินการจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ทั้ง 2 กรณีจะมีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมประชุมด้วย หากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองวางผังเมืองรวมเอง ก็จะเชิญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น ความต้องการร่วมด้วย แต่ผู้นำเสนอผังเมืองรวมจะเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางผังเอง ก็จะทำหน้าที่นำเสนอผังเมืองรวม รวมทั้งตอบข้อซักถามและการให้ความคิดเห็น/ข้อมูลเพิ่มเติม โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองเข้าร่วมประชุมด้วยและส่วนมากจะทำหน้าที่สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบข้อซักถามหรือให้ข้อมูล/ให้ข้อคิดเห็นทางด้านวิชาการและทางด้านต่างๆ เพื่อเสริมหรือช่วยเหลือท้องถิ่นกรณีไม่สามารถตอบคำถามได้หรือตอบคำถามได้แต่ยังไม่ชัดเจน

ในประเด็นของปัญหาโครงสร้างคณะทำงานฯ ในเชิงการมีส่วนร่วมของประชาชน สิ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่ากรมฯ ควรจะพิจารณาในประเด็นนี้คือในส่วนของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบแผนปฏิบัติของกรมฯ มาโดยตลอด จะเป็นผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นศูนย์กลางหลักของพื้นที่วางผังนั้นๆ เพียง 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร/เทศบาลเมือง/เทศบาลตำบล แล้วแต่ระดับของพื้นที่ปกครอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของภาคท้องถิ่น/ประชาชนจึงเป็นการมีส่วนร่วมแบบตัวแทน/ผู้แทนโดยปริยาย โดยไม่มีหลักการ/เหตุผลใดรองรับมากไปกว่าเข้าใจและเชื่อว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับความสำคัญเชิงการพัฒนาสูงกว่าหรือมีขนาดพื้นที่ในเขตวางผังมากกว่า (ศูนย์กลาง) ก็จะได้รับมอบสิทธิโดยการพิจารณาและออกคำสั่งทางการปกครองของฝ่ายบริหาร โดยตีความว่าท้องถิ่นที่มีระดับการพัฒนาสูง (เทศบาลหลัก) เป็นพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูง จึงมีประเด็นเนื้อหาการพิจารณาทางผังเมืองมากกว่าพื้นที่อื่นๆ ที่มีความเป็นเมืองในระดับต่ำกว่า การออกแบบโครงสร้างในลักษณะนี้จึงสร้างข้อจำกัดในการเข้ามีส่วนร่วมทางตรงแบบผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีเทศบาลอื่นๆ และตำบลอื่นๆ ประกอบเป็นพื้นที่เขตวางผังเมืองรวม ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้แทนประชาชนจึงไม่มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ความต้องการ และโต้แย้งแลกเปลี่ยนได้ด้วยตนเองโดยตรง แต่มอบให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นหลักเป็นผู้แทนของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้ข้อมูลแทนทั้งหมด จึงเป็นประเด็นที่ไม่ถูกต้องในเชิงความมีอำนาจเต็มในเขตการปกครองของตนเอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการปกป้อง คุ้มครอง รักษาสิทธิของปัจเจกบุคคลและสิทธิชุมชนได้ตามหลักของกฎหมายลำดับสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรองคือพระราชบัญญัติกระจายอำนาจฯ จึงสะท้อนให้เห็นถึงการออกแบบโครงสร้างคณะทำงานฯ ที่ขัดต่อหลักกฎหมายโดยแท้จริง และไม่มีเหตุผลใดเพียงพอและเหมาะสมที่จะอนุญาตให้กระทำการเช่นนั้นได้ และที่สำคัญที่สุดหากยังคงใช้ระบบแบบเดิมโดยที่ส่วนกลางไม่มีการวางระบบรองรับใดๆ ในเชิงให้ท้องถิ่นประชุมหารือร่วมกันก่อนและส่งตัวแทนพร้อมข้อคิดเห็นของแต่ละท้องถิ่นอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในลักษณะ “มติที่ประชุม” จึงเป็นการกระทำทางการปกครองที่ยังยึดติดกับอำนาจของศูนย์กลางในการสั่งการและตัดสินใน (TOP – DOWN Decision – Making)

มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ ควรกระทำ 2 แนวทางโดยอาศัยคำสั่งทางการปกครองของฝ่ายบริหารคือ

1. เพิ่มเติมโครงสร้างคณะทำงานให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตวางผังเป็นผู้แทนประชาชนในท้องที่ของตนเอง

2. จากข้อ 1. จำนวนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีมากกว่า 1 คน สัดส่วนที่เหมาะสมอาจเป็น 3 คน หรือมากกว่า คือนายกเทศมนตรี 1 คน และผู้แทนประชาชน 2 คน เพื่อทั้งช่วยกันและถ่วงดุลกันเองโดยป้องกันการคล้อยตามหรือไม่มีโต้แย้งข้อท้วงติงต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ให้กับท้องถิ่น

3. เพิ่มเติมโครงสร้างคณะทำงาน โดยยกเลิกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิมออกและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตวางผังทั้งหมดเลือกสรร/คัดเลือกตัวแทนตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยตรง และแต่งตั้งเป็นคณะทำงานผังเมืองท้องถิ่น เข้าอยู่ในโครงสร้างในรูปแบบ “คณะทำงาน” ระดับบนคือคณะทำงาน/คณะกรรมการจากท้องถิ่นอีกชุดหนึ่งที่มีหน้าที่ในการประสานงานและร่วมดำเนินการในทุกขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่พ้นจากการดำเนินการในท้องที่วางผังเมืองแล้ว เนื่องจากคณะฯ ชุดนี้จะต้องทำงานโดยเฉพาะการประชุมร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับนักวิชาการและนักบริหารจึงควรเป็นคณะฯ ที่คัดเลือกมาจากตัวแทนที่ประชาชนมีมติร่วมกันว่ามีความรู้ ความสามารถเพียงพอและเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของชุมชน ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมฯ/ท้องถิ่น/ภาคประชาชน อาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการคัดสรรและหลักเกณฑ์/วิธีการอื่นใดที่จะได้ซึ่งผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุดจากอำนาจของประชาชน และผู้วิจัยมีความเห็นว่ากรณีพื้นที่วางผังใดหากมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกิน 5 แห่ง เห็นควรว่าให้ทั้งหมดเป็นคณะทำงานโดยไม่ต้องคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ ให้ทำหน้าที่แทนที่มิใช่พื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ส่วนกรณีอื่นๆ ควรให้แต่งตั้ง “คณะทำงาน” ตามที่กล่าวมา

อาจมีจำนวนระหว่าง 5 – 10 คนเป็นขั้นต่ำ ขึ้นอยู่กับขนาดและจำนวนของเขตการปกครองที่เป็นเขตวางผังเมือง

4. การเข้าร่วมประชุมคณะทำงานฯ ในขั้นตอนนี้เท่าที่ปรากฏมักจะพบเสมอว่า ผู้บริหารสูงสุดซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองท้องถิ่นมักจะไม่เข้าประชุมด้วยตนเอง แต่นิยมมอบหมายให้ผู้บริหาร ข้าราชการประจำสูงสุดคือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ฝ่ายช่างเข้าร่วมประชุมแทน หรือหลายครั้งมอบให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติซึ่งมักจะเป็นนายช่างโยธา หรือหากให้ความสำคัญมากขึ้นก็จะเป็นระดับหัวหน้าของสายงานโยธา ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้กระทำการในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับระดับของการประชุมคณะทำงานฯ ชุดนี้ เพราะเป็นคณะทำงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัย และมีมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบซึ่งก็คือให้นำผังร่างกลับไปแก้ไขปรับปรุง ยอมจะทำหน้าที่ในการกำกับ ควบคุมการประชุมให้เป็นไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์ประชุม และในที่สุดจะนำไปสู่การวินิจฉัยและหามติร่วมกันในที่ประชุมว่าเห็นด้วย/ไม่เห็นด้วยกับร่างผังเมืองรวมอย่างไร หากมีความไม่สมบูรณ์ก็จะมีมติให้ผู้ริเริ่มวางผังนำ(ร่าง)ผังกลับไปพิจารณาทบทวนตามประเด็นข้อเสนอแนะตามมติที่ประชุมและรายงานการประชุมที่มีการบันทึกและแจ้งเวียนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในหน่วยงานของกรมฯ ในระดับส่วนกลางและผู้แทนกรมฯ ในระดับจังหวัดทราบและเพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามมติที่ประชุม

แต่อย่างไรก็ดีในขั้นตอนนี้ องค์ประชุมล้วนเป็นนักวิชาการในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองและมีประสบการณ์ในการพิจารณา(ร่าง)ผังของพื้นที่ต่างๆ จำนวนมาก ประเด็นปัญหาที่ไม่แสดงปรากฏชัดเจนในเชิงการมีส่วนร่วมโดยแท้จริงที่สำคัญยังมี 2 ส่วนคือ ส่วนแรกการมีส่วนร่วมของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ/หรือนักวิชาการทางผังเมืองจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนั้นอาจจะยังถือได้ว่า ยังไม่เป็นการมีส่วนร่วมอย่างอิสระทางความคิดอย่างสมบูรณ์เท่าที่ควรจะเป็น

การศึกษาครั้งนี้เห็นว่ามีสาเหตุมาจากปัจจัยที่สำคัญคือ 1) ระดับความรู้ทางวิชาการผังเมืองและวิชาการสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมีความไม่เท่าเทียมกัน จึงเป็นข้อจำกัดในการแสดงความคิดเห็นเชิงโต้แย้งและเชิงวิพากษ์ในหมู่นักวิชาการ 2) เป็นผลสืบเนื่องจากประเด็นที่ 1) คือ ผลทางจิตวิทยาของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ/หรือนักวิชาการจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ซึ่งมีสัดส่วนน้อยมากในองค์ประชุม (1 – 2 คนเป็นหลัก) ความเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมาและตามความต้องการที่แท้จริงไม่สามารถกระทำได้อย่างสมบูรณ์ ด้วยลักษณะของวัฒนธรรมไทยตามประเด็นของมติคณะกรรมการและนำผังร่างกลับมานำเสนอใหม่ แต่หากมีการปรับรื้อโครงสร้างคณะทำงานรูปแบบใหม่ประเด็นที่คณะทำงานไม่เห็นด้วยจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม คณะทำงานซึ่งเป็นตัวแทนท้องถิ่นอาจจะมีข้อมูลโต้แย้งและถกเถียงร่วมกันเนื่องจากเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง ซึ่งเป็นคณะทำงานก็ไม่เคยได้ลงพื้นที่

ด้วยตนเอง พิจารณาและวินิจฉัยจากการนำเสนอข้อมูลของผู้วางผังเท่านั้น ดังนั้น การมีคณะทำงานในโครงสร้างคณะกรรมการชุดนี้ ก็อาจจะได้ข้อสรุปที่ตรงกับความเป็นจริงสอดคล้องทั้งหลักวิชาการผังเมือง สภาพความเป็นจริงของพื้นที่ และความต้องการของประชาชนโดยสมดุล ก็จะช่วยให้เกิดทัศนคติในเชิงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นผลดีต่อการวางผังเมืองรวมในขั้นตอนต่อๆ ไป

5. การแจ้งผลรายงานการประชุมและมติที่ประชุม การประชุมในขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นครั้งแรกของการประชุมในเชิงวิชาการโดยมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านการผังเมืองและสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญขององค์ประกอบของผังตามมาตรา 17 เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ วิพากษ์ วิจารณ์ โต้เถียง โต้แย้งเพื่อหาข้อสรุปต่อประเด็นนั้นๆ ในการประชุม ลักษณะการประชุมกระทำโดยเปิดเผยและเป็นอิสระ หมายความว่าผู้เข้าร่วมประชุมในฐานะนักวิชาการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการวางผังของผู้ริเริ่มวางผัง ทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมได้อย่างเสรีโดยมีอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือผู้แทนตามที่ได้รับที่ยังมีข้อด้อยในเรื่องนี้ส่งผลให้ผู้เข้าร่วมประชุมจะถูกครอบงำได้ง่ายด้วยเหตุผล/ข้อมูลของนักวิชาการที่มีมากกว่า ในขณะที่ผู้ร่วมประชุมจากจังหวัด/ท้องถิ่นมีทัศนคติว่าตนเองมีสถานะทางการบริหารการปกครองในระดับที่ต่ำกว่า ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นนี้เป็นสิ่งที่กรมฯ ไม่ควรมองข้ามไปหรือไม่ใส่ใจว่ามีผลสำคัญอย่างไรในเชิงความรู้สึกและผลกระทบถึงการแสดงออกทางพฤติกรรมในการประชุม การสร้างบรรยากาศที่ดีเป็นมิตรและลดทอนความรู้สึกที่ด้อยกว่า/ต่ำกว่า ให้มีเกิดขึ้นน้อยที่สุดจะด้วยวิธีการใดก็ตามที่กรมฯ จะต้องนำไปขบคิดกันอย่างจริงจัง มิเช่นนั้นผลทางจิตวิทยาจะมีผลกระทบโดยตรงคุณภาพของการเข้ามีส่วนร่วมของผู้แทนจากท้องถิ่นและจังหวัด ความมั่นใจของผู้เข้าร่วมประชุมที่ยังคงมีทัศนคติที่ด้อยกว่า/ต่ำกว่า ประกอบกับบรรยากาศของการประชุมที่ยังไม่ได้ช่วยลดทอนความรู้สึกนี้ให้ลดลงไป ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าทางออกของการแก้ไขประการหนึ่งที่กรมฯ สามารถริเริ่มดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ด้วยกรมฯ เองคือ การใช้อำนาจทางการบริหารมีคำสั่งทางการปกครอง ให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์ประชุมโดยการเปลี่ยนจากการให้มีผู้แทนจากท้องถิ่น/จังหวัดเข้าร่วมส่วนมาก1 – 3 คน มาเป็นการแต่งตั้งให้มี “คณะทำงานผังเมืองท้องถิ่น” ซึ่งประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เพื่อร่วมกันระดมสมองในลักษณะคณะทำงาน มิใช่มีลักษณะโดดเดี่ยวก็จะช่วยสร้างบรรยากาศของการประชุมที่เป็นอิสระ มีความเป็นกลางทางความคิดได้โดยแท้จริง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้ได้ผลการวินิจฉัยและมติที่ประชุมที่เป็นเอกฉันท์จากความเห็นของผู้ที่ควรจะได้มีโอกาสเข้ามีส่วนในการประชุมที่สำคัญมากในขั้นตอนนี้ โดยผู้แทนจากทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เป็นการมอบหมายให้กระทำแทนกันโดยที่ไม่ได้มีกฎหมายในลำดับที่สูงกว่าบัญญัติไว้เลย แต่เป็นเพียงการกระทำตามแบบเดิมที่กรมฯ คิดว่าเหมาะสมซึ่ง

ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์และเป็นจริงของทุกบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลง ก้าวหน้า และเติบโตและมีความเข้มแข็งทางความคิดเพิ่มมากขึ้นทุกวัน และหากจะพิจารณาให้ไกลออกไปต่อประเด็นนี้ ผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่าแบบแผนเดิมของโครงสร้างคณะประชุมที่มีผลอยู่ในขณะนี้เป็นการกระทำทางการปกครองที่ขัด/แย้งต่อกฎในลำดับที่สูงกว่า กล่าวคือเป็นแบบแผนเดิมที่ไม่ได้มีส่วนช่วยส่งเสริม/สนับสนุน/เสริมสร้างความมีสิทธิของปัจเจกชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงให้เป็นไปตามกฎในลำดับที่สูงกว่าแต่ประการใด ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการวางและจัดทำผังเมืองไม่ว่าจะในขั้นตอนใดๆ ก็ตามไม่ใช่เรื่องเฉพาะของนักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้น แต่ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจที่อยู่ในพื้นที่จริงและมีสถานะในอนาคตในเชิงการเป็นผู้ถูกใช้บังคับตามกฎหมายผังเมืองรวมเป็น “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” (Stakeholders) ที่แท้จริงต่างหากจึงเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อโครงสร้างคณะประชุมมิใช่เป็นผู้ด้อย/ผู้ต่ำกว่าในโครงสร้างคณะประชุม

ดังนั้น ด้านข้อจำกัดของการประชุมในรูปคณะกรรมการฯ ที่ประชาชนทุกคนในฐานะ “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” จะได้รับโอกาสเข้ามีส่วนร่วมทุกคนได้ การดำเนินการผ่านผู้แทนในรูป “คณะทำงานผังเมืองท้องถิ่น” จึงเป็นทางออกและทางเลือกที่ดีที่สุดในบริบทสังคมไทยและสังคมโลกในปัจจุบันนี้ สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญต่อมาคือ การเปิดเผยการประชุมและมติที่ประชุมเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการควรกำหนดให้มีขึ้นด้วยไม่ควรจำกัดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงในอนาคต ดังนั้นในระดับท้องถิ่นประชาชนทุกคนควรมีสิทธิได้รับทราบรายละเอียดการประชุมและมติที่ประชุม เพื่อให้ทุกคนได้รับรู้ว่าข้อคิดเห็นข้อเสนอ ความต้องการของประชาชน/ท้องถิ่นใดที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบด้วยเหตุผลใด และทำไมจึงต้องเป็นเช่นนั้นและที่สำคัญจะทำให้ประชาชนทุกคนได้รับทราบว่าคณะทำงานของท้องถิ่นในฐานะผู้แทนของประชาชนทุกคนได้กระทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนโดยสมบูรณ์หรือไม่ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในประเด็นการเผยแพร่ผลการประชุมเป็นเรื่องที่จำเป็นมากและก่อให้เกิดผลในด้านอื่นๆ ตามมา กล่าวคือไม่เพียงแต่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ทางผังเมืองเพิ่มมากขึ้นผ่านการรายงานการประชุมเท่านั้น แต่ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือประชาชนจะได้มีโอกาสเตรียมตัวร่วมประชุมเพื่อหาข้อมูล หาความรู้เพิ่มเติมจากแหล่งต่างๆ และอาจถึงการก้าวไปถึงขั้นการทำเวทีเสวนาประชุมในชุมชนต่อข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เหตุผลที่ประชาชนอาจเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เกิดความกระจ่างชัดยิ่งขึ้นซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึก ตื่นตัวและตระหนักว่าเขาจะต้องเตรียมตัวเตรียมความพร้อมในข้อมูลและในเรื่องต่างๆ ต่อไปอย่างไร สำหรับการประชุมในคณะกรรมการชุดที่สูงขึ้นไปตามลำดับ อันจะทำให้เกิดสภาวะความมีอิสระทางความคิดต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น/องค์ความรู้ที่ตนเองมีอยู่ไปสู่การมีส่วนร่วมแบบมีคุณภาพ ในขณะที่กรมฯ ก็จะได้แสดงให้ท้องถิ่น/ประชาชนเห็นว่ากรมฯ พร้อมที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างโปร่งใส มีความเป็นกลาง ทั้ง 2 ฝ่ายเกิดความรู้สึกร่วมกันต่อการกระทำเพื่อประโยชน์

ส่วนรวม แต่มิใช่เป็นคู่ขัดแย้ง ทุกครั้งที่ความริเริ่มในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเสียแต่ตอนเริ่มต้น ความขัดแย้งกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมเกิดขึ้นได้ไม่ใช่เรื่องแปลกอะไร แต่จะทำอย่างไรให้ความขัดแย้งที่ประชาชนยังเชื่อว่าตนเองมีความด้อยกว่าสิ่งเหล่านี้จะลดลงไป และกลับเพิ่มให้พลังการมีส่วนร่วมได้ดีมากขึ้น

6. การให้ความรู้โดยการฝึกปฏิบัติ (Learning by doing) หรือ (on the job training) เพราะงานผังเมืองในอีกส่วนหนึ่งที่แม้แต่นักวิชาการที่มีความรู้โดยตรงก็ยังจำเป็นต้องผ่านการกระทำในขั้นตอนนี้ คือการวางผังเมืองรวมภาคปฏิบัติด้วยตนเองร่วมกับทีมงาน งานในส่วนนี้ได้เข้าสู่การบูรณาการผลการวิเคราะห์ข้อมูล หลักวิชาการผังเมือง หลักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) รวมถึงเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เทคนิคทางการผังเมืองในเชิงประยุกต์ไม่ใช่ความรู้ทางทฤษฎี/หลักวิชาการทางผังเมืองแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ในกระบวนการของการวางผังเมืองรวมในขั้นตอนนี้จะเป็นห้องปฏิบัติการทางผังเมืองอย่างแท้จริงและการระดมสมองอย่างกว้างขวางและเปิดรับฟังความคิดเห็นข้อมูลจากทุกคนจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการคิดวิเคราะห์ หาเหตุผล วินิจฉัย กระทั่งถึงการตัดสินใจที่จะกำหนด(ร่าง)ของการวางผังเมืองรวมในแต่ละด้านแต่ละประเด็น จนประกอบขึ้นเป็น(ร่าง)ผังเมืองรวมที่มีองค์ประกอบครบถ้วนตามพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 มาตรา 17 และข้อมูลอื่นๆ ที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ถ้าหากเห็นว่าจำเป็นต่อบริบทของพื้นที่ที่มีความแตกต่างหรือเป็นลักษณะของพื้นที่ ดังนั้น ในขั้นตอนนี้ผู้ริเริ่มวางผังจึงควรจะต้องมีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่ดีว่าจะให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ได้เข้าร่วมด้วยวิธีการใดได้บ้าง และระดับของการมีส่วนร่วมจะกำหนดไว้ในระดับใดในแต่ละกระบวนงานย่อยๆ หัวใจสำคัญจึงมีเพียงว่าจะทำอย่างไร ด้วยวิธีการอะไรที่จะดึงให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในทุกๆ ขั้นตอน และในทุกๆ ขั้นตอนต้องพยายามให้ประชาชนเข้าถึงการมีส่วนร่วมให้มากที่สุดและมีส่วนร่วมในระดับสูงสุด อย่างน้อยควรถึงในระดับการตัดสินใจร่วมผ่านองค์ทำงานนำไปสู่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การสร้างกระบวนการเรียนและการสร้างบทเรียนให้เกิดขึ้นร่วมกันแก่ทั้ง 2 ฝ่ายต่างหาก จึงจะถือว่าเป็นการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่สมบูรณ์มากที่สุดเท่าที่จะมีช่องทางให้ฝ่ายบริหาร/ฝ่ายปกครองได้พยายามลดทอนข้อจำกัดให้ไปสู่สถานการณ์เช่นนั้นให้ได้ ในขณะที่พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ยังไม่ได้รับการแก้ไขและยอมรับในบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ตามความเหมาะสมของในแต่ละขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 – ขั้นตอนที่ 18

4. การโฆษณาและการปิดประกาศติดต่อกัน 15 วัน

การปิดประกาศเมื่อได้โฆษณาตามช่องทางต่างๆ ครบถ้วนตามระยะเวลาที่ได้กำหนดแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ต้องจัดให้มีการปิดประกาศแสดงรายการเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม

การดำเนินการในขั้นตอนนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตท้องที่วางและจัดทำผังเมืองรวมได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมอีกครั้ง หลังจากที่ประชาชนได้ร่วมเข้ารับฟังและแสดงข้อคิดเห็น รวมทั้งให้ข้อมูลเพิ่มในขั้นตอนการประชุมประชาชนเพื่อชี้แจง (ร่าง) ผังเมืองรวมเมืองที่ดำเนินการ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากที่ (ร่าง) ผังเมืองรวมได้ผ่านการประชุมให้ความเห็นชอบจากคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมเมือง คณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองและคณะอนุกรรมการประสานงานผังเมืองรวม ซึ่งถือว่าเป็น (ร่าง) ผังเมืองรวมที่ได้ผ่านการพิจารณาและกลั่นกรองในระดับคณะกรรมการขั้นต้นมาแล้วและมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอ/ข้อคิดเห็น/ข้อมูลที่ได้จากการประชุมโดยลำดับจากระดับท้องถิ่นจนถึงคณะกรรมการระดับกรมฯ (ร่าง) ผังเมืองรวมที่ได้ในขั้นตอนนี้จึงถือว่ามีความสมบูรณ์ ถูกต้อง ครบถ้วนตามหลักวิชาการผังเมืองในระดับหนึ่งเพียงพอที่จะนำไปปิดประกาศให้ประชาชนได้มาตรวจสอบแผนที่ แผนผังรายการประกอบแผนผัง (ข้อกำหนด/ข้อกฎหมาย และบัญชีโรงงานแนบท้าย(ร่าง)ผังเมืองรวม) อีกครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอีกครั้ง และได้พิจารณาการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งว่ามีข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะใดบ้างที่ต้องการจะขอให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไข และยกเลิกในส่วนที่ไม่เห็นด้วยหรือมีข้อมูลเพิ่มเติมใหม่และมีผลกระทบต่อสาระสำคัญของผังเมืองรวม ประชาชนก็จะได้รวบรวมประเด็นข้อมูลไว้เพื่อนำเสนอข้อคิดเห็น/ข้อมูล ในขั้นตอนการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมและประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจึงมีเวลาตรวจสอบ ทบทวนติดต่อกันอีก 15 วัน ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่ดีซึ่งตามระเบียบของกรมโยธิการและผังเมืองกำหนดไว้ว่า “กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ต้องจัดให้มีการประชุมตามวันเวลาและสถานที่ที่ระบุไว้ในประกาศเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมภายใน 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ (ตามข้อ 6 ของกฎกระทรวงฯ) โดยการประชุมจะต้องกำหนดหลังจากที่ได้มีการปิดประกาศครบ 15 วัน ตามข้อ 4 ของกฎกระทรวงฯ แล้ว เพราะเนื่องจากในทางปฏิบัติจริง หลายครั้งที่ช่วงระยะเวลาจัดทำ(ร่าง)ผังเมืองรวมกับการนำมาปิดประกาศ 15 วัน จะทิ้งช่วงระยะเวลานานมาก สืบเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ ของหน่วยงานผู้ริเริ่มวางผังและการแก้ไข(ร่าง)ผังตามมติที่ประชุมคณะต่างๆ ที่อาจมีการแก้ไขในรายละเอียดจำนวนมาก ซึ่งช่วงระยะเวลาที่ทิ้งห่างไปนานมากซึ่งไม่ควรเกิดขึ้น ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมอาจจะลืมข้อมูลไปแล้ว การ

นำมาปิดประกาศอีก 15 วัน (กรณีหากผู้วางผังติดล่าช้า) ก็เหมือนกับการเริ่มต้นพิจารณาของใหม่โดยขาดฐานข้อมูลเดิมมาประกอบการพิจารณาเทียบเคียง ประเด็นนี้เป็นสิ่งที่ควรมีระบบ/กลไกเข้าช่วยเหลือแก้ไข เพื่อทบทวนรื้อฟื้นความคิด ความทรงจำอีกครั้งหนึ่งน่าจะได้ประโยชน์มากกว่านำมาปิดประกาศ 15 วัน ในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้และดังที่ผู้วิจัยได้เสนอไว้ในขั้นตอนที่ผ่านมา ในเรื่องของการแจ้งเวียนการจดบันทึกรายงานการประชุมอย่างละเอียดและมติที่ประชุมทุกครั้งให้กับท้องถิ่นและประชาชนได้ทราบและเก็บรักษาไว้ ซึ่งในเรื่องนี้หากได้มีการสร้างกลไก/วิธีการให้มีระบบที่ดีในนี้ อาทิ ผลจากการประชุมทุกครั้งหากได้มีการจัดตั้งคณะทำงานผังเมืองท้องถิ่น ตามที่จะเหมาะสมโดยคณะทำงานชุดนี้ควรมาจากการเลือกตั้งโดยชุมชนเองเพื่อให้ได้ตัวแทนตามที่ประชาชนเชื่อถือและไว้วางใจ รวมถึงคณะทำงานในลักษณะนี้ควรได้ประสานเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ในด้านการผังเมืองในท้องที่ หรืออาจารย์ในสถาบันการศึกษาทั้งในและนอกพื้นที่ หรือบุคคลอื่นๆ ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาช่วยกันพิจารณาประเด็นข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เหตุผลที่นำมาสู่การสรุปเป็นมติที่ประชุมที่เห็นด้วย/ไม่เห็นชอบกับ(ร่าง)ผังเมืองรวม มาร่วมหารือพูดคุยแลกเปลี่ยนในเวทีสาธารณะระดับชาวบ้าน/ชุมชนแบบเป็นกันเอง นอกจากจะช่วยให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ รอบรู้กว้างขวางขึ้น ทั้งในเชิงลึกและในเชิงกว้างทางหลักวิชาการและข้อมูลอื่นประกอบแล้ว การปิดประกาศติดกัน 15 วันก็จะมีความหมายมากกว่า เพราะประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะได้รู้ว่าจะต้องพิจารณาอะไรเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกความใน(ร่าง)ผังเมืองรวม ดังหลักกฎหมายบัญญัติไว้ในหมวด 3 มาตรา 21 กำหนดหลักการทั่วไปในการปรึกษาหารือไว้ 3 ข้อ โดยในข้อ 3 ระบุว่า “เวลาที่ใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมกับเวลาที่รับฟังคำปรึกษาหารือจะต้องไม่ห่างเกินไป เพราะระยะเวลาห่างเกินไปแล้วคำปรึกษาหารือนั้นๆ จะไม่มีประโยชน์ต่อการใช้อำนาจแล้ว

มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ

ประเด็นสำคัญในขั้นตอนนี้ตามที่กล่าวมา คือ จะทำอย่างไรให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีภาพปะติดปะต่อต่อ(ร่าง)ผังเมืองรวมได้ หากช่องว่างนี้ยังดำรงอยู่ การปิดประกาศ 15 วัน แทนที่จะให้ประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่ายแต่อาจกลับทำให้สถานการณ์แย่ลงกว่าเดิม เพราะประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอาจจะมีข้อคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยเพิ่มมากขึ้น และแตกประเด็นไปในเรื่องต่างๆ มากมาย ทำให้(ร่าง)ผังเมืองรวมไม่ได้ข้อสรุป และพร้อมที่อาจจะมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขในประเด็นเดิมๆ ในช่วงเวลาตามที่ได้กล่าวมา อาจส่งผลให้การมีส่วนร่วมไม่มีความก้าวหน้าต่อตัว(ร่าง)ผังเมืองรวม ดังนั้นในขั้นตอนนี้การมีส่วนร่วมโดยผ่านการปิดประกาศ 15 วัน เป็นสิ่งที่ดีแต่ควรต้องมีระบบในเชิงกลไก/มาตรการสนับสนุนให้มีการจัดประชุมได้โดยเร็ว ผู้วิจัยมีความเห็นในการแก้ไขต่อกรณี ดังนี้

1) มาตรการระยะสั้น

1.1 สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะทำงานผังเมืองท้องถิ่น ควรจัดให้มีเวทีเสวนาร่วมกับประชาชนให้ครอบคลุมอีกครั้ง เพื่อพิจารณาทบทวนข้อมูลที่นำมาสู่(ร่าง)ผังเมืองรวมอีกอาจจะมากกว่า 1 ครั้งก็ได้ หากทิ้งช่วงระยะห่างเกินไป โดยไม่ต้องวิตกกังวลว่าจะทำให้ต้องมีการปรับแก้ไขผัง(ร่าง) แต่ควรดำเนินการร่วมกันบนพื้นฐานของกรอบที่กำหนดร่วมกัน ดังนี้

(1) ประชุมเพื่อพิจารณาทบทวนข้อมูลเดิมผ่านการใช้รายงานการประชุมในแต่ละครั้งที่มีการประชุมว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมาจนถึงการปิดประกาศ 15 วัน มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ด้วยเหตุผลอะไร ซึ่งจะเป็นเวทีที่เป็นการให้ความรู้ความเข้าใจต่อการผังเมืองตามสถานการณ์จริงในเชิงประจักษ์จาก(ร่าง)ผังเมืองรวม

(2) ประชุมเพื่อให้เกิดความเคลื่อนไหว ความตระหนักถึงประเด็นทางผังเมืองที่มีการเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้มีความเข้าใจต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงนั้นมีผลกระทบทางด้านผังเมืองหรือไม่และอย่างไร โดยจะไม่มีการแก้ไขใดใน(ร่าง)ผังเมืองรวมที่ปิดประกาศ 15 วัน

(3) ประชาชนที่ยังมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการขอแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงผังเมืองรวมได้อีกในขั้นตอนการปิดประกาศ 90 วัน จึงขอให้รอใช้โอกาสในห้วงเวลานั้น ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมของประชาชนในด้านข้อมูลไว้ไปพลางก่อน ซึ่งจะได้ประโยชน์หลายทางมากกว่าประโยชน์เฉพาะจากการจัดประชุมประชาชนในมิติเดียว

(4) ประชุมเพื่อทำความเข้าใจในสาระสำคัญทุกเรื่องของ(ร่าง)ผังเมืองรวมให้กระจ่างชัดยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจการดำเนินการในการพิจารณาด้านผังเมืองและในการเตรียมตนเอง/ชุมชนในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนต่อๆ ไป

5. ประชุมที่ปรึกษาและประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน

ขั้นตอนของกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมลักษณะกระบวนการที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518

ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม

ภาพโดยรวมของปัญหาของขั้นตอนนี้ทั้งหมดว่าประเด็นปัญหาเกิดจากสาเหตุอะไร ให้ผลอย่างไร มีปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน เข้ามาแทรกแซงที่มิอาจควบคุมได้ทำให้ลดทอนหรือเป็นข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชน และรวมถึงข้อจำกัดทางกฎหมายหรือยังไม่ได้ช่องทางทางกฎหมายที่มีอยู่ของหน่วยงานรัฐในแต่ละระดับในฐานะผู้มีอำนาจใช้คำสั่งทางการปกครองภายใต้ขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้กระได้ เพื่อให้หน่วยงานรัฐได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน โดยใช้กฎหมายที่หน่วยงานมีอำนาจเต็มทั้งทางนิติบัญญัติและอำนาจของฝ่ายบริหารแล้วแต่โอกาสจะเอื้ออำนวย เมื่อให้กฎลำดับต่างสามารถนำมาใช้ให้เป็นเครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วมประชาชนทั้งโดยได้รับการรับรองทางกฎหมายหรือหากไม่สามารถรับรองทางกฎหมายได้ก็อาจเลือกใช้คำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหารในการสร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นมาโดยใช้กระบวนการตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นกลไกสร้างระบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยความร่วมมือกันของภาคีทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ผังเมืองรวมที่เป็นของประชาชน/ท้องถิ่นโดยแท้จริงให้มากที่สุด

ดังนั้น ประเด็นที่สนใจของปัญหาของขั้นตอนนี้คือ ประเด็นการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานกระทำทางการปกครอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเชิญเข้าร่วมประชุมโดยตรงไม่ต้องผ่านผู้แทนประชาชน อาจกล่าวได้ว่าถือเป็นขั้นตอนที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูงถึง “การตัดสินใจ” คือยอมรับ/ไม่ยอมรับ(ร่าง)ผังที่ผู้ริเริ่มวางผังนำเสนอ เพราะหากมีประชาชนเพียงคนใดคนหนึ่งไม่เห็นด้วยกับ(ร่าง)ผังเมืองรวม ก็จะเกิดผลต่อเนื่องตามข้อ 6) ที่ว่า “ก่อนการประชุมครั้งต่อไป กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีต้องดำเนินการตามขั้นตอนโฆษณาและปิดประกาศอีกครั้ง ซึ่งหมายความว่าผู้ริเริ่มวางผังจะต้องนำ(ร่าง)ผังเมืองรวมที่นำเสนอต่อที่ประชุมกลับไปพิจารณาทบทวน แสวงหาข้อมูลข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในประเด็นที่ประชาชนคัดค้านในลำดับต่อไป

ในส่วนปัญหาของการเชิญประชุมประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามนิยามของ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามกฎที่เป็นคำสั่งทางการปกครองของฝ่ายบริหาร ประเด็นปัญหาที่พบคือ

- ประชาชนส่วนใหญ่ หมายถึง “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไม่เข้าร่วมประชุม แม้หน่วยงานผู้ริเริ่มวางผังจะได้ร่วมมือกันในการประชาสัมพันธ์แล้ว แต่ผู้วิจัยมีความเห็นต่อปัญหานี้อยู่ที่ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพยังไม่ได้นำมาใช้อย่างจริงจังโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่จะให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นซึ่งถือเป็นด่านสุดท้ายในรอบแรกก่อนที่ (ร่าง) ผังจะต้องนำเข้าสู่คณะประชุมในลำดับที่สูงต่อไป การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพผู้วิจัยหมายถึง การดำเนินการตามหลักการการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพตามที่ได้กล่าวมาโดยสังเขปในตอนต้น แต่วิธีการสื่อสารที่ผ่านมามักกระทำเพียงให้เห็นว่าได้มีการสื่อสารไปยังประชาชนแล้ว ซึ่งที่นิยมใช้คือการประกาศเสียงตามสาย การมีหนังสือถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปประชาสัมพันธ์ต่อ แต่ก็มักจะมีรูปแบบ/วิธีการที่ไม่ต่างกัน เป็นการสื่อสารที่ไม่จริงจัง เป็นเพียงพิธีการที่กระทำให้ครบถ้วนเพียงเท่านั้น ทำให้ประชาชนไม่เข้ามาร่วมประชุม และปรากฏการณ์จริงที่ผู้วิจัยพบคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้วิธีการเกณฑ์ประชาชนในกลุ่มบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กร อาทิ เป็นเจ้าหน้าที่ เป็นลูกจ้าง เป็นลูกจ้างรายวัน เป็นประชาชนในกลุ่มชุมชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานด้วย จึงมักไม่มีความคิดเห็นใดๆ เพราะมีการร้องขอไว้ให้ยกมือเห็นด้วย (Lobby) เพื่อเป็นหลักประกันความเสี่ยงที่จะไม่มี/มีประชาชนเข้าประชุมน้อยมาก ซึ่งแม้ไม่ได้จำกัดจำนวนประชาชนแต่

หากมีประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียก็จะไม่มีความเหมาะสม และที่สำคัญคือ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการประชุมประชาชนตามความหมายและเจตนารมณ์ที่มีความสมบูรณ์ตามหลักการ

- ปัญหาการรับรู้ต่อเนื่องของประชาชนต่อ(ร่าง)ผังเมืองรวมที่ได้เคยเข้าร่วมประชุมในครั้งแรก (อาจเป็นประชาชนเพียงบางส่วนเท่านั้นด้วย) จากกระบวนการทำงานตามขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมืองรวมตั้งแต่ผู้ริเริ่มวางผัง (ซึ่งไม่อยู่ในขั้นตอนหลัก 1 – 18 ตามกฎหมาย แต่ผู้ริเริ่มวางผังมักต้องกระทำวัตถุประสงค์เพื่อแจ้งให้ทราบ ขอความร่วมมือ และนำไปสู่การ เข้าร่วมการดำเนินการ) ได้จัดประชุมประชาชนผ่านทางประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนถึงขั้นตอนหลักที่เริ่มจากขั้นตอนที่ 2 – 4 ตามกรอบระยะเวลาที่กรมฯ กำหนดใช้เวลารวมประมาณ 26 สัปดาห์ (130 วันทำการหรือ 182 วัน) ซึ่งเป็นระยะเวลายาวนาน และหากมีปัจจัยแทรกซ้อนที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานตามขั้นตอนวางผังอย่างต่อเนื่องของผู้วางผัง การใช้ระยะเวลาจะยาวนานเพิ่มขึ้นอีก ด้วยระยะเวลาที่ห่างระหว่างจุดเริ่มต้นของการทำงานจนกระทั่งถึงการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน จึงเชื่อได้ว่าประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งก็จะลืมสิ่งต่าง ๆ ในรายละเอียดเกี่ยวกับผังเมืองรวมไปแล้ว หากจำได้ก็เพียงภาพเลือนลางที่มองไม่เห็นว่าสิ่งที่กำลังจะต้องเข้าร่วมประชุมจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับตนอย่างไร และในขณะวางผังช่วงนั้นตนได้แสดงข้อคิดเห็น ข้อคัดค้าน ข้อเสนอแนะใดไว้บ้าง และผู้ริเริ่มวางผังได้ปรับแก้ไขเพื่อนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะในลำดับที่สูงกว่าหรือไม่ เพราะไม่มีการแจ้งให้ทราบถึงรายงานการประชุมและมติประชุมที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้ประชาชนได้ทราบอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด และจากข้อมูลที่กล่าวมาในข้อ 1) ผู้เข้าร่วมประชุมก็มาจากการเกณฑ์มาในจำนวนหนึ่งที่ทำให้การประชุมมีความเหมาะสมและสามารถควบคุมมิให้มีการคัดค้านได้ทุกเสียง เพราะการประชุมใช้วิธีการเปิดเผย คือใช้การยกมือแสดงการยอมรับ/เห็นด้วยกับ(ร่าง)ผังเมืองรวม ตามสถานการณ์เช่นนี้ ประเด็นที่ต้องคิดต่อไปคือได้เกิดลักษณะที่ไม่พึงประสงค์คือ “การมีส่วนร่วมเทียม” (Pseudo participation) เพราะประชาชนที่เคยเข้าร่วมประชุมมาโดยต่อเนื่อง (อาจจะ/บางส่วนเท่านั้น) อาจเป็นคนละกลุ่ม หรือสัดส่วนส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากผู้เข้าร่วมประชุมมาต่อเนื่อง แต่การลงความเห็นชอบ(ร่าง)ผังเมืองรวมมาจากสัดส่วนส่วนใหญ่ที่มิใช่กลุ่มเป้าหมายประชาชนชุดเดียวกัน เจตนารมณ์และความหมายของการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนที่ควรจะเป็นไปก็ไม่อาจบรรลุผลตามที่สมควรจะได้รับผล

มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ

1) มาตรการระยะสั้น

1.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองทุกระดับจะต้องมีการประสานหารือและประชุมร่วมกันในการหาช่องทางของกฎแต่ละระดับเพื่อนำมาสร้างกลไกในการสร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถาวร

1.2 การแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ผู้มีอำนาจต้องให้ความสำคัญต่อบทบัญญัติในกฎระดับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่ให้ความสำคัญต่อการขยายบทบาทของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นในทุกมาตราควรต้องกำหนดให้มีการออกแบบระบบการมีส่วนร่วมที่สอดประสานสัมพันธ์ทุกมาตราในพระราชบัญญัติ

1.3 การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องดำเนินการภายใน 30 วันนับจากวันสิ้นสุดการปิดประกาศ 15 วัน ซึ่งมีระยะเวลาไม่มากนัก

ดังนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอว่าความต่อเนื่องในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการผังเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นประการหนึ่ง องค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อหน้าที่นี้ ควรจะต้องมุ่งเน้นความสำคัญไปที่การสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพโดยให้พิจารณาถึงเงื่อนไขระยะเวลา วัตถุประสงค์/จุดมุ่งหมายสูงสุดของการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนว่าต้องการให้เกิดผลในเรื่องอะไร การออกแบบกระบวนการสื่อสารที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องได้รับข้อมูลข่าวสารถึงตัวโดยตรงให้มากที่สุดโดยเร็ว เพื่อให้ประชาชนได้มีการเตรียมความพร้อมซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องควรใช้ระยะเวลาในช่วงนี้จัดประชุมชี้แจงทบทวนเรื่อง(ร่าง) ผังเมืองรวมให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่เป็นปัจจุบันก่อนการเข้าประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน

2) มาตรการระยะยาว

2.1 ทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการวางผังเมืองควรมีการประชุมหารือร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถาวรโดยอาศัยฐานอำนาจการดำเนินการและการออกคำสั่งทางการปกครองภายใต้กฎลำดับต่างๆ ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กฎลำดับใดมีเป็นข้อจำกัด เมื่อพิจารณาแล้วสามารถแก้ไขได้ก็ควรเร่งดำเนินการ แต่หากยังไม่สามารถแก้ได้ในระยะเวลาที่ควรจำเป็นก็ควรได้พิจารณาถึงช่องทางทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้กระทำได้ไปพลางก่อน แต่ให้มีผลถาวรทางกฎหมายหรือผลทางการยอมรับจากชุมชน/ท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

2.2 การแก้ไขกฎในลำดับใดเพื่อที่จะนำไปสู่การยกระดับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนทุกระดับพื้นที่ได้มีโอกาสในการแสดงสิทธิของตนเองตามหลักการระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ระบอบประชาธิปไตยจากรากฐานผ่านการใช้กลไกการมีส่วนร่วมสนับสนุนให้บังเกิดผลปลายทางตามที่ต้องการ

2.3 การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กฎหมายบัญญัติให้ผู้ว่าเป็นประธานการประชุม หรือมอบหมายผู้แทนเป็นประธานประชุมแทนแต่ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ปัญหาที่พบเสมอคือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีภารกิจมาก ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การดำเนินการในรูปแบบที่กำหนดนี้ได้ปฏิบัติไปตามแบบแผนเดิมที่ยังไม่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองและพระราชบัญญัติประกอบที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้เป็นประธานหากมีการมอบหมายก็ควรเป็นข้าราชการประจำระดับสูง เพราะแสดงถึงการให้ความสำคัญต่องานผังเมืองรวม และผู้เป็นประธานก็ควรต้องมีการทำการบ้านมาด้วย หรือควรมีความรู้ ความเข้าใจต่องานผังเมืองในเชิงบวกจึงจะสร้างสรรค์การประชุมให้เกิดบรรยากาศที่ดี นำไปสู่การก่อให้เกิดความคิดเห็นร่วมของประชาชนได้ แต่หากผู้นำการประชุมมีทัศนะต่อการผังเมืองในเชิงลบ การประชุมอาจจะให้ผลไปในทิศทางที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้จากอคติ/ความคิดเห็นที่อยู่ตรงข้ามกับการผังเมืองซึ่งเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ประธานการประชุมและผู้แทนหน่วยงาน/องค์กรที่ได้รับเชิญเข้าร่วมประชุมตามข้อ 1) ควรจักต้องมีพฤติกรรมทั้งการแสดงออกทางความคิดเห็น และท่าทีที่เป็นกลางให้มากที่สุด เพราะต้องทำหน้าที่เป็นกลไกในการประสานประโยชน์ให้เกิดประโยชน์ร่วม

2.4 คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อทำหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบอำนาจไว้ ประเด็นปัญหาที่พบเสมอคือ คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมมักจะไม่เข้าประชุม และไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วย ในส่วนของประธานการประชุมโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดมักจะได้รับการมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานการประชุม ทั้งนี้อาจพิจารณาการไม่ให้ความสำคัญในฐานะที่หน่วยงานมีส่วนเกี่ยวข้องกับพื้นที่วางผังเมืองรวมและเห็นว่าไม่น่าจะมีประเด็นสำคัญอะไรมากนักที่จะนำมาซึ่งความไม่เข้าใจ ความขัดแย้งของประชาชนต่อหน่วยงาน ดังนั้นในขั้นตอนนี้คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจึงแทบจะไม่มีบทบาทและไม่ได้ทำหน้าที่ในฐานะคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมให้มีความสมบูรณ์ตามกฎหมาย อีกทั้งประชาชนก็ไม่ทราบว่า คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมทั้งคณะควรจะต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ประชาชนที่มักจะให้ความสำคัญน้อย หรือไม่ให้ความสำคัญต่องานผังเมืองรวมเท่าที่ควรจะเป็น หากคาดหวังกับประชาชนในประเด็นนี้ก็ไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด

6. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง

ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการตามมาตรา 22 โดยเมื่อผู้วางผังเมืองรวมได้ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมแล้ว ก็จะนำคำปรึกษา ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงผังเมืองรวมฉบับร่าง แล้วนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากคณะกรรมการผังเมืองมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขผังเมืองรวมฉบับร่างดังกล่าวประการใด ผู้รับผิดชอบและจัดทำผังเมืองรวมก็ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงไปตามนั้น

ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม

พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ตามมาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการผังเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และได้มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการผังเมืองค่อนข้างเบ็ดเสร็จ หรือกล่าวได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมโดยเด็ดขาด แม้ว่าจะได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดอื่นๆ เพื่อช่วยทำหน้าที่ตามมอบหมายบางประการแทน รวมถึง การมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีในการดำเนินการเกี่ยวกับการวางผังเมืองรวม อำนาจแบบเบ็ดเสร็จหรือการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม การมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการคือไม่มีกฎหมายรับรองหรือมอบอำนาจให้ อาทิ:

1. การกำหนดระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. การกำหนดปริมาณ (จำนวนครั้ง)/ความถี่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม
4. การมีอำนาจเกี่ยวกับการวางผังเมืองรวมอย่างครอบคลุมในทุกด้าน ได้แก่ การอนุมัติ การพิจารณา การแต่งตั้ง การให้ความเห็นชอบและการพิจารณาคำร้อง ซึ่งทุกเรื่องล้วนแต่เป็นสาระสำคัญยิ่งที่มีต่อการผูกขาดเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมให้แก่องค์คณะกรรมการเพียงคณะเดียวเท่านั้นที่ได้รับมอบอำนาจให้เป็นองค์การที่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดโดยสมบูรณ์ (absolutely Power) ในขณะการวางและจัดทำผังเมืองรวม มีผลกระทบในเชิงลิดรอนสิทธิในการใช้ประโยชนในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล รัฐจึงควรเข้าควบคุมหรือจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมจึงจะเป็นสิ่งที่องค์กรฝ่ายปกครองได้ใช้กฎหมายมหาชนในการคุ้มครองสิทธิของมหาชนโดยส่วนรวม ในขณะที่สิทธิปัจเจกบุคคลก็ควรได้เป็นการคุ้มครองโดยสมดุลด้วยเช่นกัน การกระทำอำนาจทางคำสั่งทางการปกครองของฝ่ายบริหาร จึงควรใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ให้สอดคล้องแก่นหลักของกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงจะถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางการปกครองไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ในประเด็นของการมีส่วนร่วมต่อการพิจารณาตามหลักการนี้ ฝ่ายปกครองจึงควรเปิด

โอกาสให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพิจารณาโดยกำหนดระดับสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และมีความเหมาะสมในแต่ละขั้นตอนบนฐานของหลักการสิทธิของบุคคล/ชุมชนในการปกครองตนเองตามหลักการปกครองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงจะเป็นการใช้อำนาจใดในทางการปกครองที่มีความสมบูรณ์ และกฎหมายก็มิได้มีบัญญัติไว้ในข้อใดๆ ในการห้าม/มิให้กระทำการใดที่ไม่เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าการที่พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 กำหนดขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ขึ้น โดยส่วนใหญ่ก็มุ่งหมายที่จะประกันคุณภาพหรือประสิทธิภาพของการใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวม และประกันสิทธิต่างๆ ของราษฎรที่จะถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองแบบหนึ่งในระยะเตรียมการก่อนที่องค์กรปกครองจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือที่เรียกกันว่าการควบคุมแบบป้องกัน แต่อย่างไรก็ดี แม้พิจารณาจากตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจคือ พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 แล้วจะเห็นว่ากฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรผู้มีอำนาจไว้อย่างกว้างๆ แต่ก็มิได้หมายความว่า องค์กรผู้มีอำนาจจะอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ (arbitrary power) หรือการใช้อำนาจในทางที่ผิด (abuse of power) อันอาจกระทบกระเทือนสิทธิของราษฎร นั่นย่อมหมายความว่า สิทธิของราษฎรจะต้องไม่ได้รับการกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจการปกครองโดยขาดการพิจารณาข้อมูลข้อเท็จจริงและสภาพการณ์อย่างรอบด้าน

ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจทางการปกครองในลักษณะผูกขาดโดยสมบูรณ์ของคณะกรรมการผังเมืองในแง่ของการปิดกั้นการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม เพื่อเข้าไปถ่วงดุลการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองกระทำการตัดสินโดยองค์กรคณะเดียว ความสมบูรณ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายที่ถูกต้อง จึงต้องถูกรับรองสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมได้ในทุกขั้นตอน ฝ่ายปกครองควรมีอำนาจกระทำการสงวนสิทธิบางประการเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างราบรื่นก็คงจะกระทำได้เพียงเฉพาะการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการที่มีความสมเหตุสมผลในเชิงการกำหนดระดับความเข้มข้นของการเข้ามีส่วนร่วม แต่ก็ควรมาจากการพิจารณาและให้ความเห็นชอบที่มาจากการประชุมหารือกับทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวางก่อนที่จะกำหนดระดับความเข้มข้นของการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอน เป็นสิ่งที่องค์กรฝ่ายปกครองพึงกระทำมากกว่าการปิดกั้นโดยค่อนข้างสิ้นเชิง โดยเฉพาะในระดับของการตัดสินใจที่จะมีผลกระทบเมื่อการตัดสินใจโดยผูกขาดเบ็ดเสร็จแสดงออกในรูปธรรม คือการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวม ดังนั้นในเมื่อหลักกฎหมายมหาชนประการหนึ่งของการผังเมืองซึ่งเป็นเรื่องที่มีความยืดหยุ่นจึงจำเป็นต้องให้องค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีอำนาจดุลยพินิจ (Discretionary power) แต่อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจนี้ยังมีความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ เพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่บุคคลทุกคน (Individuation Power) ในทุกกรณี การมอบอำนาจใน

ระดับความเข้มข้นสูงสุดจึงเท่ากับการให้อำนาจในการปกครองตนเอง (police power) แก่ประชาชนตามหลักรัฐธรรมนูญโดยแท้จริง และการใช้อำนาจดังกล่าวก็คงไม่มีสิ่งใดต้องกังวลว่า ประชาชน/ท้องถิ่นจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrary power) อย่างไร้ขอบเขตจำกัด เพราะอย่างไรเสียการใช้อำนาจของประชาชนก็ย่อมได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดกรอบหลักเกณฑ์การมอบอำนาจและให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการทางคำสั่งทางการปกครองในการออกกฎเกณฑ์อย่างกว้างและจำกัดมากที่สุดเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจตามอำเภอใจของประชาชน/ชุมชนที่เกินขอบเขตในตัวเองอยู่แล้ว

มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ

1) มาตรการระยะสั้น

1.1 พิจารณาทบทวนการใช้อำนาจของคณะกรรมการผังเมืองว่าได้มีการใช้คำสั่งทางการปกครองเกินขอบเขตที่กฎหมายมหาชนกำหนดไว้หรือไม่

1.2 ลดทอนความเป็นศูนย์กลางผูกขาดอำนาจของคณะกรรมการผังเมืองที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จ ควบคุมอย่างครอบคลุมในทุกมิติที่ล้วนแต่เป็นช่องทางที่ประชาชนควรจะสามารถเข้าถึงช่องทางสู่การมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงและสมบูรณ์

1.3 เพิ่มอำนาจของประชาชนที่ถูกลิดรอนสิทธิโดยคำสั่งทางการปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมหาชน เพื่อสร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกขั้นตอนในลักษณะการกระทำการร่วมกัน โดยการให้ความร่วมมือผ่านการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนด้วยรูปแบบ/วิธีการทางประชุมที่มีหลากหลายรูปแบบ และนำข้อสรุปมาประกอบการพิจารณาร่วมกับหลักกฎหมายมหาชนและหลักรัฐธรรมนูญ

1.4 จัดตั้งคณะทำงานผังเมืองท้องถิ่น ในทุกระดับของขั้นตอนที่มีลักษณะของการประชุมเพื่อพิจารณาและตัดสินใจ เพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจและดุลยพินิจเฉพาะขององค์คณะ

1.5 การใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างมีเหตุผล

กล่าวคือการใช้อำนาจดุลยพินิจขององค์กรฝ่ายปกครอง นอกจากจะต้องใช้อำนาจอย่างแท้จริงแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองยังจะต้องใช้อำนาจอย่างมีเหตุผล (reasonable) ด้วย กล่าวคือ การใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เพื่อให้การกำจัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน ซึ่งหลักแห่งความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักเกณฑ์ย่อยๆ ที่ฝ่ายปกครองควรยึดถือคือ หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the narrow sense)

2) มาตรการระยะยาว

1.1 แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 โดยยึดหลักการดำเนินการทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยการจัดรูปแบบการได้มาซึ่งความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนด้วยวิธีการ/เทคนิคทางการประชุมที่มีอยู่หลากหลายและเลือกใช้หลายวิธีการร่วมกันในแต่ละเรื่องแต่ละประเด็นอย่างเหมาะสม

1.2 ทุกเรื่องของการวางและจัดทำผังเมืองรวมต้องกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการในระดับของการมีส่วนร่วมสูงสุดอย่างเหมาะสมในแต่ละเรื่อง

1.3 เสนอแนะ/สร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน/ท้องถิ่นและของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ/เอกชน/กลุ่ม – คณะบุคคล/บุคคลและอื่นๆ อย่างประสานสัมพันธ์กับระบบการวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยให้ความสำคัญต่อการกำหนดมาตรการ เครื่องมือ กลไก และวิธีการที่จะนำมาใช้เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความเป็นกระบวนการ (Process) เป็นขบวนการทางสังคม (Social movement) อย่างมีพลวัต (Dynamic) มีความเป็นทางการ (Informal pattern) ผสมผสานกับความไม่เป็นทางการ (Informal pattern) แต่อยู่บนพื้นฐานของการยอมรับร่วมกันของมหาชน/ส่วนรวม “ฉันทามติ” (Consensus)

1.4 การแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ให้มีลักษณะการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ คือ อำนาจเบ็ดเสร็จสูงสุดของการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจ ควรจบสิ้นในระดับจังหวัดเพราะสภาพการณ์ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไป ปัจเจกชน/สถาบัน/องค์กร มีความรู้มากขึ้นในระดับท้องถิ่น การควบคุมกันเองของกลุ่มต่างๆ เพื่อปกป้องและสงวน/รักษาสิทธิของตนเอง เพื่อให้ได้ประโยชน์ที่สมดุลและเป็นประโยชน์สาธารณะ จะเกิดการถ่วงดุลกันเอง ส่วนกลางจะปรับลักษณะโครงสร้าง/องค์กรในลักษณะใดก็สุดแต่ว่าจะเหมาะสมอย่างไรกับการมีหน้าที่ใหม่ ที่ควรกระทำหลังจากที่ได้มอบอำนาจหน้าที่เดิมไปให้กับชุมชน/ท้องถิ่น/ประชาชนแล้วก็คือ อำนาจใหม่ในการพิจารณากลั่นกรอง และตัดสินใจในประเด็นความขัดแย้งที่ไม่อาจหาข้อยุติได้ในระดับท้องถิ่น/จังหวัด ความมีอำนาจในการแทรกแซงต่อกรณีดังกล่าว (Sanction power) จึงควรได้รับการออกแบบให้สอดคล้องกับบริบททุกมิติที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เพื่อรักษาประโยชน์สูงสุดของส่วนรวม

8. การรวบรวมและพิจารณาคำร้อง

ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการต่อจากมาตรา 23 คือ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมต้องเสนอคำร้องดังกล่าวต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณา หากผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น การเสนอคำร้องให้ดำเนินการผ่านกรมโยธาธิการและผังเมือง

ในทางปฏิบัติก่อนที่จะนำเสนอคำร้องให้คณะกรรมการผังเมือง ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมต้องเสนอคำร้องต่อคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมเพื่อขอคำปรึกษา และเสนอคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย และเมื่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาแล้ว มีมติเห็นชอบตามคำร้องหรือยกคำร้องประการใด ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมก็ดำเนินการไปตามนั้น : ภายใต้กฎระดับคำสั่งทางการปกครองที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย

ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม

ในขั้นตอนนี้ ถือว่าเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมืองในการดำเนินการทางเทคนิคและทางวิชาการ โดยมีคณะอนุกรรมการพิจารณาคำร้องที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมือง 1 ใน 9 ประเภทคือ เรื่องการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือ หรือวินิจฉัย เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมือง ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 มาตรา 8 ซึ่งกำหนดว่า “ให้คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อกระทำการหรือวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือให้ช่วยเหลือในการดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้รับมอบหมาย แล้วรายงานคณะกรรมการผังเมือง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองมีมติเห็นชอบให้ยกคำร้องทั้งหมด หรือมีมติเห็นชอบให้กับร่างผังเมืองรวมเนื่องจากไม่มีคำร้องและให้นำไปดำเนินการในขั้นตอนต่อไป หรือในกรณีคำร้องและคณะกรรมการผังเมืองมีมติเห็นชอบกับคำร้องและให้ผู้ริเริ่มวางผังนำไปและดำเนินการให้เป็นไปตามมติก็ตาม อำนาจในการดำเนินการทั้งหมดจะกำหนดโดยส่วนกลางทั้งหมด ท้องถิ่นและประชาชนจึงไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยตรง ตามนัยนี้หมายความว่าท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการผังเมืองมีมติเห็นว่าให้ผู้ริเริ่มวางผังนำร่างผังฯ กลับไปปรับปรุงแก้ไขในรายละเอียดด้านต่างๆ อันเป็นองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญของผังหลักๆ คือ การใช้กำหนดประเภทประโยชน์ที่ดิน การสร้างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (ห้าม – ให้ – ให้แบบมีเงื่อนไข) การพิจารณาตรวจสอบโครงการคมนาคมขนส่งที่เสนอแนะในร่างผังฯ และบัญชีโรงงานอุตสาหกรรมแนบท้ายกฎกระทรวง และการเข้ามีส่วนร่วมก็เป็นเรื่องของนักวิชาการ/นักเทคนิคทางผังเมือง และผู้รับผิดชอบในการวางผังกรณีท้องถิ่นเป็นผู้วางผัง ในขณะที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในขั้นตอนนี้ ระดับการมีส่วนร่วมจึงถูกกำหนดให้มีเพียงการร่วมให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นเฉพาะประเด็นที่ผู้ริเริ่มวางผังจะร้องขอเท่านั้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตท้องที่วางผังจะมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมได้โดยตรงโดยผลของกฎหมายใน 3 องค์คณะด้านการผังเมือง ดังนี้

1) การประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในฐานะกรรมการในคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมของจังหวัด

2) การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาด้านคำร้องในฐานะผู้ได้รับเชิญเข้าประชุมโดยตำแหน่ง เพื่อให้ข้อมูลและเข้าร่วมชี้แจงหากมีกรณีคณะกรรมการฯ มีข้อสงสัยใดๆ

3) การประชุมคณะกรรมการผังเมืองเข้าร่วมในฐานะเช่นเดียวกับข้อ 2)

การเข้ามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขั้นตอนนี้เกิดขึ้นในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองมีมติให้ผู้ริเริ่มวางผังนำร่างผังกลับไปแก้ไข โดยการมีส่วนร่วมจะอยู่ในระดับของการร่วมให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นตามที่คณะกรรมการผังเมืองจะมีประเด็นข้อสงสัยและต้องการข้อมูลที่กระจ่างชัด หากแต่มิได้มีส่วนร่วมในระดับที่สูงไปกว่าระดับการร่วมให้ข้อมูล อำนาจการตัดสินใจเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการผังเมืองโดยมีนักวิชาการของกรมโยธาธิการและผังเมืองร่วมให้ข้อมูลและข้อคิดเห็น ซึ่งจากการศึกษาลักษณะของการประชุม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าแม้กฎหมายจะเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมไว้ให้แต่จำกัดเฉพาะผู้แทนท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมของจังหวัดเท่านั้น แต่การประชุมไม่ได้ก่อให้เกิดบรรยากาศในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือ ระดับของความรู้ที่แตกต่างกันทางวิชาการ การผูกขาดในการใช้วิจารณญาณตัดสินใจจากฐานความรู้ทางวิชาการ ความรู้ทางวิชาการหลายประเด็นมีความเป็นอุดมคติหรือเป้าหมายในเชิงปรัชญาที่ถูกพิจารณาและตัดสินใจในเชิงคุณค่าของนักวิชาการ โดยขาดข้อมูลเชิงประจักษ์ที่อธิบายให้เห็นรูปธรรมในเชิงเหตุและผลได้ว่า การตัดสินใจมีข้อมูลที่ยืนยันพิสูจน์ได้ในประเด็นความรู้ทางวิชาการที่มีน้ำหนักไปในทางนามธรรม จึงมักเป็นข้อโต้แย้งเสมอ อาทิ การกำหนดระยะ 50 เมตร จากแนวเขตทางหลวงซึ่งเป็นที่ดินเอกชนมีสิทธิครอบครองถูกต้องตามกฎหมาย แต่กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ซึ่งจะมีข้อกำหนดในเชิงข้อห้าม (Mala Inhibits) หลายข้อ โดยมีเหตุผลว่าเพื่อความปลอดภัยและสร้างทัศนียภาพ/ภูมิทัศน์เปิดโล่งให้กับเมือง หากกำหนดให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงพัฒนาเป็นย่านที่อยู่อาศัย ย่านพาณิชยกรรม จะมีผลขัดแย้งต่อเหตุผลดังกล่าว ในขณะที่ประชาชนซึ่งถูกลิดรอนสิทธิในการใช้ที่ดินยังมีมุมมองหรือจินตนาการไม่ออกถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการกำหนดข้อห้ามดังกล่าว ซึ่งมักพบว่ามักมีเป็นข้อขัดแย้งในการพิจารณาผังเมืองรวมตลอดเวลา เพราะรัฐได้ใช้อำนาจในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดจึงสามารถกระทำการได้โดยไม่มีการวางระบบการสร้างมาตรการชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินแต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่มีมาตรการในการสร้างความสวยงาม ความปลอดภัยให้แก่เมืองและประชาชนที่อาจใช้แนวคิดอื่นทดแทนได้ และไม่ได้ทำให้ผังเมือง/ประชาชนสูญเสียความสวยงามและความปลอดภัยเลย จึงอาจสร้างข้อกำหนดเชิงยืดหยุ่นให้มากขึ้นตราบใดที่ยังไม่มีมาตรการชดเชยที่สมเหตุสมผลตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ อาทิ การควบคุมความสูง การจำกัดขนาดอาคาร การควบคุมขนาดพื้นที่ปกคลุมดิน การกำหนดสัดส่วนพื้นที่โล่งต่อพื้นที่ปกคลุมดิน การกำหนดรูปแบบอาคารและการกำหนดขนาดแปลงที่ดินขั้นต่ำ (minimum lot size) ก็เป็นทางเลือกที่กระทำได้ และอาจได้รับความร่วมมือมากกว่าในขณะที่เมือง/ประชาชนก็ยังใช้

ประโยชน์ที่ดินได้โดยไม่ทำลายความสวยงาม/ภูมิทัศน์ของเมืองหรือทำให้ความปลอดภัยลดลง ดังนั้น การใช้แนวคิดเรื่องพื้นที่โล่งว่าง (open space) มาเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้ประโยชน์ จึงควรต้องคิดและพิจารณาอย่างรอบคอบและเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนสูงมาก

มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาข้างต้นในขั้นตอนนี้การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่จำเป็นทั้งในเรื่องของ ลักษณะ รูปแบบ วิธีการ และระดับการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานรัฐสามารถออกแบบให้เกิดบรรยากาศของการมีส่วนร่วมที่เป็นอิสระทางความคิดและอิสระทางความรู้สึกได้ ซึ่งจะให้ผลทางจิตวิทยาการเรียนรู้ และเกิดกระบวนการเรียนรู้ทางผังเมืองในระดับการพิจารณาที่ใช้องค์ความรู้ทางวิชาการผังเมือง และองค์ความรู้สหวิทยาการได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งหากมีการออกแบบระบบใหม่ จะสร้างการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพได้อย่างไม่รู้จบ ผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีแนวทางที่ดีต่อประเด็นปัญหานี้ ดังนี้

1) มาตรการระยะสั้น

1.1 การแต่งตั้งคณะทำงานด้านผังเมืองภาคพลเมืองเข้าร่วมประชุมแทนการกำหนดผู้แทนเข้าร่วมประชุมเฉพาะผู้แทนที่อยู่ในคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมของจังหวัด และผู้แทนที่มาจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในงานผังเมือง ซึ่งมักเป็นกองช่างหรือส่วนโยธา การแต่งตั้งคณะทำงานในชุดนี้ควรกำหนดให้มีตัวแทนจากทุกชุมชนโดยการคัดเลือก/เลือกตั้ง และควรมีนักวิชาการของท้องถิ่นหรือผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกที่รับเชิญมาเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเป็นผู้แทนเข้าร่วมในคณะกรรมการชุดนี้ด้วย โดยให้คณะกรรมการชุดนี้มีสถานะเป็นคณะกรรมการระดับสูงคือ องค์ประกอบของคณะกรรมการควรพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ มีความคล่องตัว มีบุคลิกที่กล้าแสดงความคิดเห็น เป็นผู้นำทางความคิดของชุมชนโดยสถานภาพของคณะกรรมการชุดนี้อยู่ในระดับสูงคือ ให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนเข้าร่วมประชุมด้านผังเมืองร่วมกับคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองตั้งแต่ในระดับกรมฯ ขึ้นไป เพราะในระดับนี้จะเป็นการประชุมที่ต้องใช้องค์ความรู้ทางวิชาการ และความเป็นผู้มีความคิดที่ดีเพื่อร่วมประชุมกับนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญของกรมฯ คณะกรรมการในลักษณะนี้จะช่วยให้การเข้าร่วมประชุมมีความหมายและนัยของการมีส่วนร่วมโดยแท้จริง จึงจะเกิดขึ้นมากกว่าการเข้าร่วมประชุมในรูปผู้แทนจำนวน 2 – 3 คนเท่านั้น

1.2 กรมฯ ควรกำหนดระเบียบให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 1.1) ได้โดยอาศัยคำสั่งทางการปกครองซึ่งสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อหลักกฎหมาย และกระทำได้ทันทีเพื่อให้กรมฯ/คณะกรรมการผังเมืองในระดับบนมีข้อมูล และได้รับความคิดเห็นจากท้องถิ่นอย่างเต็มที่ จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาร่างผังของคณะกรรมการผังเมืองได้อย่างรอบคอบ และลดความขัดแย้งลงได้มาก

2) มาตรการระยะยาว

2.1 แก้ไขพ.ร.บ.การผังเมืองพ.ศ. 2518 ให้ทุกขั้นตอนที่มีการประชุมตั้งแต่ระดับท้องถิ่น จังหวัด กรมฯ ภายนอกกรมฯ มีคณะกรรมการตัวแทนจากท้องถิ่นโดยให้สอดคล้องกับระดับความสำคัญของการประชุมในแต่ละขั้นตอน จะยังผลให้การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองมีความสมบูรณ์ขึ้นได้

2.2 กระจายอำนาจการวางผังลงสู่ท้องถิ่น โดยมอบอำนาจการดำเนินการและการตัดสินใจโดยสมบูรณ์ให้แก่ท้องถิ่น ประชาชนและจังหวัดส่วนกลางเพียงส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการคนหนึ่งเท่านั้น โดยส่วนกลางควรพิจารณาเฉพาะในประเด็นที่หาข้อยุติในท้องถิ่นไม่ได้ และเป็นประเด็นที่มีผลกระทบต่อภาพรวมของการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ อันจะนำมาซึ่งความเสียหายและสร้างผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมได้หากกระบวนการตัดสินใจสิ้นสุดในระดับท้องถิ่นและจังหวัด

2.3 กำหนดกรอบการพิจารณาทางผังเมืองให้มีความชัดเจน การตัดสินใจในทุกกรณีทั้งในเชิงรูปธรรมและนามธรรมต้องสามารถนำมากำหนด/สร้างตัวชี้วัดเชิงประจักษ์ให้ได้มากที่สุด การตัดสินใจเชิงคุณค่า (นามธรรม) ควรมีผู้เชี่ยวชาญในศาสตร์ต่างๆ เข้าร่วมในลักษณะสหวิทยาการอย่างแท้จริง

2.4 ควรเปิดเผยผลการพิจารณาร่างผังเมืองรวมอย่างเปิดเผยพร้อมเหตุผลประกอบที่ชัดเจน เพื่อสร้างความยอมรับร่วมต่อมติของที่ประชุม

ทั้งนี้การประชุมพิจารณาด้านผังเมืองไม่ควรถือว่ามีเรื่องใดเป็นความลับและนำมาซึ่งการจำกัดการเข้ามีส่วนร่วมทางตรงของภาคพลเมือง เพราะการผังเมืองเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะอาศัยหลักกฎหมายมหาชนเป็นเครื่องมือรองรับในการดำเนินการ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงควรได้รับการคุ้มครองโดยการสร้างระบบเปิดของการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมให้เกิดขึ้นและปฏิบัติงานได้จริงในทุกขั้นตอน

5.2 กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

การปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม (Plan Implementation) ในเชิงกระบวนการของการวางและจัดทำผังเมืองรวมจะเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากที่ได้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเสร็จแล้ว (Comprehensive Plan/ Urban Planning) และจะมีผลโดยสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อผังเมืองรวมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลใช้บังคับได้ในทางกฎหมาย โดยกฎหมายดังกล่าวอยู่ในลำดับศักย์ระดับ “กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมือง” หรือ “กฎกระทรวงผังเมืองรวมชุมชน” กรณีเป็นผังเมืองรวมที่จัดทำขึ้นในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลและพื้นที่โดยรอบ ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ระดับเทศบาลตำบลเหมือนกันก็ได้ หรือ

อาจเป็นพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมทางด้านผังเมืองและความเหมาะสมในด้านอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกันและมีเหตุมีผลสนับสนุนตามหลักเกณฑ์เพียงพอที่ควรจะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ การประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมบัญญัติไว้ในหมวด 4 การใช้บังคับผังเมืองรวมมาตรา 26 วรรคหนึ่ง “การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา 17 และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี”

แต่หากพิจารณาในเชิงการบริหารการผังเมือง ก็หมายความว่า ผังเมืองรวมที่มีสภาพใช้บังคับได้ตามกฎหมายแล้วนั้น จะต้องนำมาใช้เป็นกรอบการพัฒนาพื้นที่ในสถานะที่เป็นผังแม่บท (Master plan) ทางกายภาพที่เป็นฐานของการบูรณาการการกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องกับศักยภาพทางกายภาพ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม และตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ควบคู่กันไป ผังเมืองรวมจะมีลักษณะที่ระบุถึงกรอบแนวทางการพัฒนาพื้นที่อย่างกว้างๆ (Comprehensive plan) แต่ไม่ระบุถึงรายละเอียดในการพัฒนาพื้นที่แบบผังเมืองเฉพาะ (specific plan) ดังนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งกฎหมายผังเมืองได้มอบอำนาจหน้าที่ให้นำผังเมืองรวมไปสู่การปฏิบัติตามแผนผังที่มีกรอบการปฏิบัติตามผังตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ที่ว่าด้วย “องค์ประกอบของผังเมืองรวมแห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518” ในขั้นตอนนี้จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีพื้นที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมนั้น จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม โดยการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมีใน 2 ลักษณะคือ การควบคุมตามข้อกำหนดและการส่งเสริมการพัฒนาตามนโยบายและมาตรการที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมและในเอกสารรายงานการวางผังเมืองรวม (Development Control and Promoting) นั่นก็คือท้องถิ่นต้องใช้อำนาจทางการปกครองบังคับใช้กฎหมายผังเมืองรวมในฐานะ “ผู้ใช้บังคับกฎหมาย” ต่อประชาชนซึ่งก็คือผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ตามระเบียบที่ว่าด้วยนิยามของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” จึงอยู่ในฐานะ “ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย” โดยที่ทั้ง 2 ฝ่ายต้องทำหน้าที่ภายใต้สถานะหรือบทบาทดังกล่าวโดยเคร่งครัดในฐานะความเป็นพลเมืองดีของสังคม และหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็จะต้องได้รับโทษตามบทบัญญัติของกฎหมาย หมวด 11 บทกำหนดโทษ มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ที่ได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดคือ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27[1] หรือมาตรา 48[2] มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามบทลงโทษกำหนดขึ้นเพื่อให้ทั้ง 2 ฝ่ายได้ใช้อำนาจหน้าที่และสิทธิภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายจำกัดไว้ การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจ

[1] มาตรา 27 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้นๆ

[2] มาตรา 28 ใช้เฉพาะกรณีใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแต่มีสาระสำคัญหลัก เช่น มาตรา 27

หน้าที่ตามกฎหมายก็จะมีความผิดได้ใน 2 ลักษณะ ความผิดทางการปกครอง คือการละเลยเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และความผิดตามมาตรา 27 ทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ทั้ง 2 กรณี ส่วนประชาชนก็จะต้องได้รับโทษตามมาตรา 27 ทั้ง 2 กรณีเช่นกัน

การกำกับดูแลให้เป็นไปตามผังเมืองรวม การศึกษาในครั้งนี้ขอแจกแจงให้เห็นลักษณะ/วิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่กล่าวมาจะปรากฏใน 2 ลักษณะคือ

- การปฏิบัติตามข้อกำหนด ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังโครงการคมนาคมขนส่ง มุ่งเน้นเฉพาะการกันเขตทางตามที่ระบุไว้ในแผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่งในอนาคตของผังเมืองรวม แต่จะไม่บังคับโดยเด็ดขาด ให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามเนื่องจากโครงการพัฒนาถนนจะต้องใช้งบประมาณ จึงต้องพิจารณาความพร้อมในฐานะทางการคลังของถิ่นเป็นหลัก แต่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างถนนก็สามารถดำเนินการพัฒนาตามแนวสายทางที่กำหนดไว้ก็ได้ ซึ่งก็เป็นผลดีต่อเมือง และบัญชีโรงงานอุตสาหกรรมที่กำหนดจำพวกโรงงานที่สามารถดำเนินการได้ในแต่ละประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีลักษณะเป็นข้อห้าม (Mala Prohibit) ที่บังคับต้องกระทำตามหากฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษดังที่กล่าวมา ในลักษณะนี้จะต้องบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้นด้วยหลักการ “การบริหารกฎหมาย” ให้บังเกิดผล

- การปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการ ความละเอียดในส่วนนี้จะไม่ปรากฏในเอกสารกฎกระทรวงผังเมืองรวม แต่จะเสนอแนะไว้ในเอกสารรายงานการวางผังเมืองรวม ดังนั้นจึงไม่มีสถานะทางกฎหมายที่จะไปบังคับให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด การปฏิบัติจะพิจารณาและขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะความพร้อมในด้านการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น การไม่ปฏิบัติตามในส่วนนี้จึงถือว่าไม่เป็นการฝ่าฝืนเพราะไม่ได้เป็นกฎหมายบังคับให้ต้องทำ เนื่องจากนโยบายและมาตรการนี้มีลักษณะที่มุ่งส่งเสริมให้มีการพัฒนาตามผังเมืองรวมโดยผ่านการจัดทำแผนงาน/ โครงการ/ กิจกรรมการพัฒนาที่เสนอแนะและเห็นชอบร่วมกันจากการประชุม การปฏิบัติตามแผนผังในลักษณะนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการจัดทำ “โครงการพัฒนาเมือง” (Urban Development Project) “การบริหารการพัฒนาเมือง” หรือ “การจัดการเติบโตของเมือง” (Growth management)

จากข้างต้นที่กล่าวมาโดยสังเขปเกี่ยวกับลักษณะและวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังเมืองรวม ซึ่งมีทั้งส่วนที่ต้องกระทำเพราะกฎหมายบังคับ และส่วนที่ควรกระทำบนเงื่อนไขความพร้อมของท้องถิ่นตามที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นการศึกษาครั้งนี้มีความเห็นว่า ในส่วนนี้ยังคงมีปัญหาสำหรับการผังเมืองของประเทศไทยในหลายๆ แห่ง ส่วนสาเหตุและปัจจัยที่สนับสนุนการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 และบทที่ 4 ดังนั้นในการวิเคราะห์ในส่วนนี้จะให้ความสำคัญต่อ

1) กลไก/เครื่องมือใดๆ ที่มีการใช้ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการคือมีสถานะทางกฎหมายหรือกฎหมายรองรับไว้โดยชัดแจ้งและในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้ง 2 กรณีคือ แม้ไม่เป็นทางการแต่ได้รับการยอมรับจากองค์กรในระดับท้องถิ่นในเชิงบทบาท/หน้าที่ และไม่เป็นทางการโดยแท้จริง แต่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของปัจเจกบุคคลในชุมชนที่มีเจตนารมณ์ร่วมกันในความต้องการปกป้อง รักษาสิทธิของตนเองหรือสิทธิของชุมชนตามที่กฎหมายหลักของประเทศที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่ชุมชน (ปัจเจกบุคคลและองค์กรชุมชน) ในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของหน่วยงานรัฐตามวิถีระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานอันชอบธรรมที่มีกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้วางกรอบและหลักการรับรองสิทธิของประชาชนและสิทธิของชุมชนไว้แล้ว ในการพัฒนาในด้านใดๆ ก็ตาม รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนควรดำเนินการร่วมกันทั้งใน 2 ลักษณะคือ รูปแบบที่เป็นทางการและรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เพราะต่างมีความสำคัญในการสร้าง/เปิดโอกาสให้ประชาชนมี/เห็นช่องทางของการเข้าไปมีบทบาทในการบริหารการจัดการและการพัฒนา และในหลายกรณีกลับพบว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการใช้ได้ผลและมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะการรวมกลุ่มมาจากพื้นฐานของความมีสำนึกร่วมกัน คือใช้ใจ/จิตสาธารณะ ซึ่งมีพลังมากกว่าคณะ/องค์กรที่มาจากการแต่งตั้งโดยหน่วยงานรัฐ ซึ่งมีหลายกรณีเช่นกันไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เกิดความล้มเหลวบ่อยครั้งแต่สิ่งที่พึงระวังไม่ว่าการมีส่วนร่วมจะเป็นรูปแบบใดก็มีประโยชน์ทั้งสิ้น ถ้ามีระบบบริหารและจัดการที่เหมาะสมและเอื้ออำนวยให้ปฏิบัติงานได้โดยมีพื้นฐานที่มาจากความจริงใจของหน่วยงานอย่างแท้จริง คือเห็นพลังประชาชนมีความสำคัญและมีจิตใจที่เป็นประชาธิปไตย ก็จะเป็นกลุ่ม/องค์กรที่สร้างประโยชน์ให้กับท้องถิ่นได้ เพียงแต่องค์กรที่มี/สร้างขึ้นจะเป็นการสร้างมีส่วนร่วมแบบเทียมหรือไม่ ประเด็นนี้สำคัญมากกว่า

2) หน่วยงานระดับปฏิบัติตามนโยบาย ในที่นี้มุ่งไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าได้ใช้เครื่องมือ/กลไกทางกฎหมายได้ครบถ้วนหรือไม่ ในการที่จะเพิ่มกระบวน/สร้างระบบการมีส่วนร่วมที่มาจากภาคประชาชนโดยแท้จริงอาจเป็นรูปคณะทำงาน/คณะกรรมการใดๆ ก็ตาม เพื่อให้เข้ามามีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐและเป็นความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมุ่งตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายหลักในลำดับศักย์ที่ถูกกว่าให้สัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างบรรยากาศของการมีส่วนร่วมและส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในท้องถิ่นโดยแท้จริง

3) หน่วยงานของรัฐที่มีพื้นที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่นและเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองในด้านการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผัง จะมีส่วนสนับสนุนหรือสร้างช่องทางให้ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาได้ในลักษณะใดได้บ้าง

4) พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518

การปฏิบัติเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นโดยแท้จริง เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) อันเป็นกระแสของโลกที่ประชาชน/ชุมชนต้องการเข้ามาดูและจัดการชีวิตตนเองในปัจจุบันขณะและในอนาคต ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ได้รับความนิยมและได้รับการยอมรับจากหลายฝ่ายในทุกระดับของการบริหารที่จะเข้ามาเติมเต็มหรืออาจถึงระดับทดแทนในบางกรณีหรือในหลายๆ กรณี ในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งรูปแบบนี้ปรากฏชัดเจนทั่วโลกว่า คุณภาพผู้แทนสะท้อนการได้มาซึ่งการได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทน/กลุ่ม และหลายครั้งรูปแบบนี้ได้สร้างให้เกิดข้อจำกัดหรือยับยั้งการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์กว่า ซึ่งก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาการต่อต้านและไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนโดยแท้จริง มิใช่เป็นประชาธิปไตยในเชิงพิธีกรรมที่สิ้นสุดเมื่อหย่อนบัตรเลือกตั้ง นี่คือความหมายของประชาธิปไตยแบบแคบและมักถูกนำมากล่าวอ้างถึงความชอบธรรม และความถูกต้องตามหลักประชาธิปไตยแบบเสรีเสมอๆ ทั้งที่โดยเนื้อแท้แล้วเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งที่เล็กน้อยของระบบประชาธิปไตยเท่านั้น

แม้การปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการ/ข้อเสนอแนะทางผังเมืองในส่วนที่เรียกว่า “การจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาเมือง/ชุมชน” แต่ก็ถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น แต่ปัญหาสำคัญที่ยังพบและยังดำรงอยู่ถึงในปัจจุบันคือ ความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการบริหารกฎหมายและการบริหารการพัฒนาพื้นที่อันมีสาเหตุมาจากปัญหาและข้อจำกัดในหลายๆ ประการตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ดีหากไม่มีความพยายามร่วมมือกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขและจัดการปัญหาความไม่พร้อมนี้ การพัฒนาเมืองให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมและบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมือง จะยังคงเป็นปัญหาต่อไปและจะสะท้อนกลับไปที่ปัญหาเดิมๆ คือ ผังเมืองไม่ได้อยู่ในความสนใจของประชาชนและไม่พร้อมหรือไม่ประสงค์จะปฏิบัติตาม โดยมีสาเหตุสำคัญหลักใน 2 เรื่องคือ

1) ความรู้และความเข้าใจต่อผังเมือง ซึ่งประชาชนมองข้ามเลยไปถึงประโยชน์ในเชิงรูปธรรมไม่เห็นเกิดขึ้นหากปฏิบัติตามผังเมืองรวม และยิ่งกล่าวถึงประโยชน์เชิงนามธรรมของผังเมืองรวม อาทิ ความงาม ความมีสุนทรียภาพต่อจิตใจ ยิ่งเป็นเรื่องที่ไกลตัวของประชาชนหรือถึงขั้นมองไม่ออกเลยว่านามธรรมของผังเมืองจะจินตนาการได้อย่างไร

2) การสื่อสารการผังเมืองไม่มีประสิทธิภาพ นัยที่กล่าวอ้างนับว่าไม่เกินความจริงหรือเป็นการกล่าวอ้างที่ทำให้องค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานทางด้านนี้เสียหายแต่อย่างใด เพราะมีผลงานวิจัยของนักวิชาการ นักศึกษาจำนวนมากที่ได้ให้ข้อสรุปตรงกันในประเด็นนี้ ดังนั้น ความรู้และความเข้าใจจึงมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และทั้ง 2

ประเด็นได้ส่งผลให้ความก้าวหน้าของการผังเมืองในประเทศไทยเป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่มีความเป็นสากลเทียบเท่ากับประเทศอื่นๆ ที่ทุกระดับของประเทศโดยเฉพาะฝ่ายนโยบายต้องให้ความสำคัญก่อนเพื่อกระตุ้นให้ภาคประชาชนตื่นตัว แต่ในปัจจุบันเป็นในทางตรงกันข้ามคือประชาชน/กลุ่ม/คณะ/เครือข่ายภาคประชาชนต้องออกมาเรียกร้องสิทธิ ปกป้อง คุ้มครอง เพื่อให้การจัดสรรประโยชน์จากการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองมีความเป็นธรรม ยุติธรรมและเสมอภาค

3) ดังนั้น การวิเคราะห์กลไกและเครื่องมือที่สนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้าง/วางระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เพื่อ **“การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use Control)”**

ผังเมืองรวมจะได้กำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยพิจารณาจากปัจจัย/องค์ประกอบในด้านต่างๆ ที่สำคัญคือ ปัจจัยภายในพื้นที่ อาทิ ทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร นโยบายรัฐ และปัจจัยภายนอกคือ กรอบนโยบายความร่วมมือกันทางการพัฒนาระหว่างประเทศในด้านต่างๆ การเมือง เศรษฐกิจของโลกที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อปัจจัยภายใน วิเคราะห์และบูรณาการข้อมูลหลากหลายด้าน กำหนดและจำแนกพื้นที่ดินออกเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ตามศักยภาพของพื้นที่ โดยทั่วไปการแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) อาจแบ่งได้เป็น 3 เขตหลัก ได้แก่ เขตสงวน (preservation zone) และได้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินใน 3 เขตหลักออกเป็นเขตการใช้ที่ดินในอนาคตประเภทหลักตามศักยภาพของพื้นที่โดยมีมาตรฐานกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรอบ ซึ่งแต่ละเมืองจะมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะ/สภาพภูมิประเทศ ภูมิสังคมและภูมิวัฒนธรรม การบังคับใช้ตามกฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ตามประเภทที่กำหนดไว้ เครื่องมือที่กรมฯ นำมาใช้คือ ข้อกำหนด ซึ่งข้อกำหนดของการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทจะจำแนกเป็นข้อห้ามคือ ห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในกิจกรรมที่กำหนด ข้อให้คือ กิจกรรมที่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ได้และขอให้แบบมีเงื่อนไขคือ อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินได้แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับข้อห้าม ดังนั้น ประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละประเภทจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย (Efficiency Enforcement of law) ของเจ้าพนักงานการผัง ก็คือ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ฝ่ายบริหารมอบหมาย (กองช่าง/ฝ่ายช่าง) จะเป็นกลไก/เครื่องมือที่สำคัญยิ่ง และในการกระทำนี้จึงเป็นการใช้อำนาจทางการปกครองภายใต้ที่กฎหมายกำหนดโดยมีหน่วยงานภายในองค์กรเป็นกลไกในการใช้เครื่องมือคือ กฎหมายผังเมืองรวมให้บังเกิดผลตามที่บัญญัติไว้ กลไกหลักที่กล่าวมาถือว่ามีความชอบธรรมทางกฎหมายเพราะกฎหมายหลักบัญญัติให้กระทำได้ จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่าเครื่องมือและกลไกที่นำมาใช้ กำหนดขึ้นโดยการใช้อำนาจจากรัฐสั่งการทางกระบวนการนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่รับไปปฏิบัติตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดมีลักษณะ (TOP –

DOWN) เป็นการใช้อำนาจรัฐเพียงฝ่ายเดียวแบบเบ็ดเสร็จผ่านหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นไปตามหลักกฎหมายแต่ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปซึ่งเป็นปัญหาเชิงการบริหารกฎหมายซึ่งตามหลักประชาธิปไตยเสรีจะต้องมี ดังกรณีโครงสร้างอำนาจการปกครอง การใช้อำนาจของทั้ง 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือได้ผู้บัญญัติกฎหมาย ฝ่ายบริหารคือฝ่ายปฏิบัติตามกฎหมาย และฝ่ายตุลาการคือฝ่ายตัดสินการฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การถ่วงดุลในระบบใหญ่ของประเทศดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือลุแก่อำนาจจนกระทบ/ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคมและความยุติธรรม เสมอภาคในระดับปัจเจกชนด้วยกัน และในระหว่างปัจเจกบุคคลกับฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจทางตรงต่อประชาชนผ่านกำหมายที่มอบให้ ปัญหาเชิงการบริหารกฎหมายในส่วนที่เป็นปัญหาในระดับท้องถิ่นคือ ปัญหาการขาดการถ่วงดุลระหว่างผู้ใช้บังคับกฎหมายคือเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ถูกบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายคือประชาชนเป็นการใช้อำนาจทางเดียว ประเด็นพื้นฐานอันอาจนำมาซึ่งปัญหาที่กล่าวมาคือ กฎหมายผังเมืองรวมเป็นกฎหมายที่ให้การรับรองอำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินโดยเสรีของเอกชน หากการจำกัดสิทธิเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งรัฐหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่ก็ยังคงสงวนอำนาจรัฐเพื่อมิให้ใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขต การจำกัดสิทธิจึงควรต้องใช้ความระมัดระวังและความรอบคอบอย่างมาก มิให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิต่างๆ ของราษฎรเกินกว่าความจำเป็นที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน (Public Interest) ต่อประเด็นอันละเอียดอ่อนของการกำหนดเนื้อความของข้อกำหนดในกฎหมายผังเมืองโดยเฉพาะข้อกำหนดที่เป็นข้อห้ามโดยสิ้นเชิงคือห้ามโดยเด็ดขาด ไม่มีการยืดหยุ่น เป็นการบังคับใช้กฎหมายแบบแข็งตัว อีกทั้งหากเนื้อความตามข้อกำหนดมีความกำกวมไม่ชัดเจน ต้องอาศัยการตีความนั่นคือ การมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจได้ จึงค่อนข้างเป็นอันตรายหากผู้ใช้ดุลยพินิจนั้นมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อความตามข้อกฎหมายน้อยหรือไม่มี ย่อมทำให้มีโอกาสใช้ดุลยพินิจผิดพลาด บกพร่องได้ อันหมายถึงได้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นแล้วระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย หากเป็นการใช้ดุลยพินิจในกรณีเดียวกัน แต่เนื้อความของการต้องใช้ดุลยพินิจต่างกันในระดับที่ผู้ใช้ดุลยพินิจต้องวินิจฉัยทั้ง 2 กรณี ในข้อกฎหมายเดียวกัน ผลต่างของการใช้ดุลยพินิจคือมีฝ่ายได้ประโยชน์และมีอีกฝ่ายเสียประโยชน์ในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเอง ด้วยเหตุกรณีตัวอย่างเช่นนี้อะไรเป็นหลักประกันว่า เจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลยพินิจถูกต้องและเป็นธรรมแก่ทั้ง 2 ฝ่าย ต่อกรณีเช่นนี้ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าประเด็นที่น่าเป็นห่วงทั้ง 2 กรณีคือ ประเด็นความไม่รู้ ความไม่เข้าใจเจตนารมณ์แห่งกฎหมายอันเป็นสารัตถะสำคัญของข้อกฎหมาย และประเด็นการใช้ดุลยพินิจจึงควรมีการสร้างระบบถ่วงดุลอำนาจโดยภาคประชาชน ***(โดยปกติของการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้เป็นผู้ออกกฎหมายเอง หรือเป็นผู้ออกกฎหมายเอง (กรณีวางผังเอง) ตามแบบมาตรฐานที่กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนด***

กรอบที่ชัดเจนไว้ แม้จะสามารถยืดหยุ่นได้แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางเช่นเดิม จึงเป็นการยากที่ท้องถิ่นจะกำหนดข้อกำหนดได้เองโดยอิสระ โดยความเห็นพ้องต้องกันของประชาชนเองในฐานะเจ้าของบ้านและต้องอยู่อาศัยในบ้าน ดังนั้นในกรณีหากท้องถิ่นมีข้อสงสัยและไม่แน่ใจว่าจะใช้หรือตีความกฎหมายได้ถูกต้องหรือไม่ก็ควรจะมีหนังสือหารือข้อกฎหมายมายังสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด และหากสำนักงานโยธาฯ ยังไม่สามารถตีความได้ก็จะมีหนังสือหารือไปยังกองนิติการ กรมโยธาธิการและผังเมือง)

ตามที่ทราบแล้วว่ากฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายมหาชน (civil law) หน่วยงานรัฐจึงมีอำนาจทางการปกครองในการใช้อำนาจบังคับแทนรัฐบาลกลาง แต่ก็เป็นกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นเอกชน ในขณะที่การใช้อำนาจทางการปกครองทางเดียวคือมีอำนาจวินิจฉัยและตัดสินใจเบ็ดเสร็จ รวมถึงอาจต้องใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัย ซึ่งกฎหมายก็มอบอำนาจไว้ให้เช่นกัน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้องตามกฎหมายเช่นกัน แต่ดังกล่าวมาการใช้ดุลยพินิจอาจบกพร่องได้ถ้าขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย แม้จะมีกลไกในการให้คำปรึกษาหารือทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการโดยหน่วยงานหลักในระดับพื้นที่ที่มีหน้าที่โดยตรงในด้านการผังเมืองเหล่านี้ คือ กลไกที่ใช้เป็นปกติ และหากเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายไม่ถูกต้องก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนก็ย่อมต้องรับผิดชอบทางกฎหมายเช่นกัน อันนี้เป็นกลไกปกติหนึ่งที่ใช้ควบคุมให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยความรอบคอบ บนพื้นฐานของการมีความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายอย่างถ่องแท้ หากเป็นเช่นนี้แล้วภาคประชาชนจะมีสิทธิเข้าไปถ่วงดุลอำนาจเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างไร หรือด้วยกลไกใด โดยเป็นการถ่วงดุลในเรื่องการใช้บังคับกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา ไม่เลือกปฏิบัติให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์ และภาคประชาชนจะเข้าไปถ่วงดุลการใช้อำนาจเชิงดุลยพินิจที่มีโอกาสเสี่ยงต่อการใช้ดุลยพินิจที่ผิดพลาดบกพร่องมากกว่าการถ่วงดุลอำนาจ เจ้าหน้าที่รัฐให้ใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมา โปร่งใส เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ เป็นอิสระจากอิทธิพลหรือแรงกดดันใดๆ และในทางกฎหมายระดับท้องถิ่นภาคประชาชนมีช่องทางในการใช้สิทธิ เพื่อระงับต้นเหตุแห่งความเสียหายที่จะเกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่รัฐใน 2 ประเด็นหลักที่กล่าวมา กล่าวคือ กฎหมายท้องถิ่นเปิดช่องทางไว้ให้หรือไม่ หากไม่มีจะใช้ช่องทางใดเป็นกลไกในการเข้าไปถ่วงดุล หากภาคประชาชนยังเห็นความจำเป็นว่าการเข้าไปถ่วงดุลในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการวินิจฉัยและตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับการมี/ไม่มีสิทธิ หรือการได้/ไม่ได้สิทธิในประโยชน์ทรัพย์สินของตนเอง นั่นหมายถึงว่ามีช่องทางใดที่จะสร้างกลไกในการถ่วงดุลการใช้อำนาจในด้านนี้ ซึ่งมีความละเอียดอ่อนเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในกลไกที่มีรูปแบบเป็นทางการคือมีสถานะทางกฎหมายรองรับ และกลไปที่ไม่มีรูปแบบเป็นทางการแต่ได้รับการยอมรับเห็นด้วยโดยอาศัยประชามติ ฉันทามติโดยคนส่วนใหญ่และหน่วยงานท้องถิ่นเองก็ยอมรับด้วยเช่นกัน

การวิจัยในครั้งนี้เห็นว่า ในกระบวนการใช้อำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นประเด็นที่มีความจำเป็นและให้โอกาสภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งจะเป็นผลดีต่อทุกฝ่าย กลไกการมีส่วนร่วมภาคประชาชนจึงควรเป็นทางเลือกที่เหมาะสมเพราะมีพื้นฐานบนหลักการกระจายอำนาจ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง ทั้งในประเด็นผลกระทบทางกฎหมาย ซึ่งกลไกที่จะกำหนดให้มีขั้นในส่วนนี้ หากเราพิจารณาในวงที่กว้างออกไปจากสภาพการณ์ของเราที่มีลักษณะของการวินิจฉัยและตัดสินข้อกฎหมายเช่นกัน ก็จะพบว่า ในความเสี่ยงของการใช้บังคับกฎหมายนั้นจะพบว่า การพิจารณาเพื่อวินิจฉัยและตัดสินใจมักจะดำเนินการในรูปแบบของคณะทำงาน คณะกรรมการ หรือคณะที่ใช้ชื่ออื่นใดก็ตามเพื่อให้การวินิจฉัยและตัดสินใจทางกฎหมายมีความรอบคอบ รัดกุม ไม่ส่งผลกระทบทางลบต่อทั้งผู้ใช้บังคับใช้กฎหมายและผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย อาทิ คณะกรรมการผังเมือง คณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาด้านคำร้อง คณะอนุกรรมการด้านผังเมือง คณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมือง คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการปปช. แม้กระทั่งในระดับกระบวนการทางยุติธรรม การตัดสินคดีความของศาลยังใช้มติขององค์คณะศาล ซึ่งหากพิจารณาแล้วคณะกรรมการดังตัวอย่างที่ยกขึ้นมากล่าวอ้าง และเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่าองค์คณะล้วนแต่เป็นผู้มีความรู้ในระดับสูงทั้งสิ้น ก็ยังคงต้องระดมความคิดเห็นร่วมกัน แต่หากมองไปยังท้องถิ่นแม้จะมีกลไกจากผู้ที่มีความรู้สนับสนุนอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้ประกอบขึ้นเป็นองค์คณะ แต่ยังคงเป็นการใช้อำนาจและหรือใช้ดุลยพินิจตามแต่กรณีเพียงลำพังทั้งสิ้น ไม่มีองค์คณะที่ถาวรช่วยกันพิจารณาให้ความคิดเห็นเพื่อให้เกิดความรอบคอบและรัดกุม ป้องกันการตัดสินผิดพลาดทางกฎหมายซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทุกฝ่ายที่จะต้องได้รับความเสียหายไปตามส่วนรวมถึงผลกระทบทางจิตใจด้วย หากตัดสินใจข้อกฎหมายบกพร่องและผิดพลาดยังผลให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมาย ดังนั้น การมอบอำนาจให้กองช่าง/ฝ่ายช่างเป็นหลัก หรือนิติกร(ขึ้นอยู่กับวิธีการบริหารของผู้บริหารที่ต่างกันไปในแต่ละองค์กรว่าหน่วยงานใดจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการวินิจฉัยข้อกฎหมายผังเมือง) ซึ่งยังมีความรู้ความเข้าใจในด้านการผังเมือง การวางและจัดทำผังเมือง กฎหมายผังเมือง การควบคุมกำกับดูแลและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมืองในระดับต่ำ

ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวเพื่อเป็นหลักประกันความชอบธรรมให้กับทุกฝ่าย ไม่ต้องรับภาระความเสี่ยงด้วยตนเอง และในขณะเดียวกันในฐานะที่เจ้าหน้าที่รัฐได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายอย่างถูกต้องให้ปฏิบัติหน้าที่ในทางนี้ ก็จะเป็นการช่วยยกระดับขีดความรู้ความสามารถทางกฎหมายผังเมืองให้แก่ไม่เฉพาะเพียงแต่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่โดยตรงแล้ว ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียและในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามที่กฎหมายบัญญัติต่างก็จะได้รับการพัฒนาขีดสมรรถนะในองค์ความรู้ด้านนี้ ถือเป็นการเรียนรู้ร่วมกันและเป็นการถ่วงดุลอำนาจร่วมกันในอีกทางหนึ่งด้วย การสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับภาคประชาชนจึงอยู่ในวิสัยที่จะ

กระทำได้และไม่ขัดต่อกฎหมาย เพราะท้องถิ่นสามารถดำเนินการใดๆ ก็ได้เพื่อให้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตยในระดับพื้นฐานของสังคมประเทศไทย คณะทำงานนี้จะเป็นกลไกร่วมที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมตามผลการวิจัยในหัวข้อ 3.4 ของรายงานการวิจัยฉบับนี้ที่สรุปได้ว่า การดำเนินการของท้องถิ่นในด้านนี้กำลังประสบปัญหาหลักถึง 5 ปัญหาและรากเหง้าของปัญหาทุกข้อล้วนมีต้นเหตุมาจากความไม่รู้ ความไม่เข้าใจ ความไม่มีข้อมูล ไม่ได้รับข่าวสารจากการสื่อสารที่ดี ดังนั้น ทางออกของการแก้ไขปัญหาด้านนี้อย่างยั่งยืนก็ต้องสร้างองค์ความรู้ (Body of Knowledge Management) ให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นในระดับที่พึ่งพาตนเองได้จากภายในท้องถิ่นเป็นหลัก หากมีกรณีใดเกินขีดองค์ความรู้ที่ท้องถิ่นมีอยู่และไม่สามารถดำเนินการให้ถูกต้องได้ การพึ่งพาแหล่งความรู้จากภายนอกก็กระทำได้เป็นกรณีๆ ไป แต่เป้าหมายสุดท้ายและเป็นเป้าหมายสูงสุดคือ ท้องถิ่น หมายถึงหน่วยงานรัฐในท้องถิ่นก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นต้องสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง สามารถร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและเกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่ายและต่อส่วนรวมอย่างถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม การสร้างภาคีหรือสรรหาผู้มีความรู้จากภายนอกท้องถิ่นก็เป็นสิ่งที่กระทำได้ ที่จะต้องช่วยให้กลไปในรูปคณะทำงานร่วมภาครัฐและภาคประชาชนในการดำเนินงานด้านผังเมืองมีความก้าวหน้าไปโดยลำดับ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจโดยสมบูรณ์ในอนาคตที่ต้องเกิดขึ้นแน่นอน เพราะกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนโดยคณะทำงานชุดนี้อาจเรียกว่า **คณะทำงานด้านการผังเมืองท้องถิ่น**

ข้อพิจารณาการจัดตั้ง “คณะทำงานด้านการผังเมืองท้องถิ่น” ในทางกฎหมายท้องถิ่นในรัฐสมัยใหม่ที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดินหรืออำนาจอธิปไตยนั้น โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญจะมอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติให้แก่องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ[3] เป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับปัจเจกบุคคล แต่สภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมมากขึ้น รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวย่อมจะต้องกระทบต่อสิทธิเสรีภาพย่อมจะต้องกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน รัฐจึงกระทำได้เฉพาะแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากองค์กรผู้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติเท่านั้น คือ(พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ ส่วนพระราชกำหนดที่องค์กรใช้อำนาจบริหารตราขึ้นมาใช้บังคับก็จะต้องนำไปให้องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบด้วย) แต่โดยที่กฎหมาย

[3] ปกติองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา แต่อาจเรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้ เช่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นต้น

ดังกล่าวมักจะกำหนดแต่หลักการใหญ่ๆ จึงกำหนดให้องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกกฎหมายในลักษณะ ดังนี้[4]

1) ทำให้กฎหมายอ่านง่าย เข้าใจง่าย เพราะมีแต่หลักการใหญ่อันเป็นสาระสำคัญ

2) ประหยัดเวลาขององค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่จะไม่ต้องเสียเวลาพิจารณาข้อรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสมควรมอบหมายความไว้วางใจให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดได้เอง

3) กฎที่ตราโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแก้ไขได้ง่าย เพราะเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารเองไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา

4) ทำให้กฎหมายเหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ เพราะถ้ามีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สามารถแก้ได้เอง

นอกจากนี้รายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ ก็เป็นเรื่องที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางเทคนิคและทางวิทยาศาสตร์แขนงต่างๆ ไปกำหนดมาตรฐานเอง

องค์กรผู้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และประเภทของกฎที่จะให้องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปดำเนินการแทนไว้ในกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายแม่บท” อันได้แก่

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- ประมวลกฎหมาย
- พระราชบัญญัติ
- พระราชกำหนด
- หรือประกาศของคณะปฏิวัติที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

ส่วนหลักเกณฑ์ที่องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตราขึ้นมาบังคับใช้กับปัจเจกบุคคลนั้นจะเรียกว่า “กฎหมายลำดับรอง” หรือ “อนุบัญญัติ” โดยกฎหมายแม่บทจะกำหนดชื่อของกฎหมายลำดับรองที่จะให้องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ หรืออาจไม่ได้กำหนดชื่อเฉพาะของกฎหมายลำดับรองแต่บัญญัติกว้างๆ ให้ไปกำหนดหลักเกณฑ์ เช่น กำหนดให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวงหรือกฎคณะกรรมการต่างๆ

- กำหนดให้ออกเป็นประกาศ
- กำหนดให้ออกเป็นระเบียบ
- กำหนดให้ออกเป็นข้อบังคับ
- กำหนดให้ออกหลักเกณฑ์โดยมิได้ระบุชื่อของหลักเกณฑ์

[4] หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพ: ประกายพรึก, 2545) หน้า 60.

ดังนั้น การใช้อำนาจทางการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือกำหนดกลไกบางประเภทให้เข้ามาสนับสนุนภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ภายในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ “การแต่งตั้งคณะทำงานด้านการผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง” จึงกระทำได้โดยอาศัยคำสั่งทางการปกครองของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีประกาศรับสมัครคัดเลือกและแต่งตั้งตามแนวทางการเลือกตั้งตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยได้

จากข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายผังเมือง เพื่อสร้างเครื่องมือและกลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลให้เกิดการปฏิบัติตามผังเมืองรวม โดยส่วนนี้จะเป็นการสังเคราะห์ให้เห็นภาพรวมของกลไกที่เสนอแนะไว้ในข้างต้น ซึ่งเริ่มจากการศึกษาปัจจัยที่จะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมและการกำกับดูแลให้เกิดการปฏิบัติตามผังเมืองรวม ซึ่งพบว่าการจะดำเนินการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการให้ความรู้ของประชาชน การเปิดโอกาสให้กับประชาชนและท้องถิ่นสามารถเข้าถึงและมีการปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการสะดวก การให้ความสำคัญต่อการนำเสนอข้อมูลซึ่งเป็นข้อเท็จจริงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ทั้งในเชิงบวกและลบ รวมทั้งจะต้องเคร่งครัดในการกำกับให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามผังเมือง และเมื่อพิจารณาจากการให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นตามปัจจัยดังกล่าว ซึ่งมองเห็นในสองส่วนหลัก ๆ คือ ประเด็นในทางดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมาย และการสร้างแรงกระตุ้นหรือแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและการกำกับ โดยกลไกและเครื่องมือ ที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอประกอบด้วย การเพิ่มศักยภาพกลไกและเครื่องมือที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สองคือพัฒนากลไกในรูปแบบการทำงานคู่ขนานจากภาคประชาสังคม โดยทั้งสองส่วนนี้จะขับเคลื่อนให้เกิดการมีส่วนร่วมในด้านผังเมืองมากยิ่งขึ้น

การให้ความรู้ประชาชน เป็นส่วนที่เป็นปัจจัยสำคัญในลำดับแรกที่ควรส่งเสริม เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการสร้างองค์ความรู้ให้กับชุมชน โดยกลไกสำคัญในการส่งเสริมการให้ความรู้ประชาชน มีสองส่วน คือ ส่วนแรก เป็นการปรับปรุงขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในการเก็บข้อมูลในพื้นที่(เป็นขั้นตอนเดิมในกระบวนการ) ให้เจ้าหน้าที่วางผังได้มีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนโดยการร่วมสำรวจกับชุมชน และให้ประชาชนร่วมตัดสินใจในประเด็นด้านการกำหนดขอบเขต และบทบาทของชุมชนในการวางผัง สองคือการทำงานของภาคประชาสังคม โดยคณะกรรมการด้านผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมืองร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และชุมชนในการจัดกิจกรรม workshop ในการวางผังชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจเรื่องผังเมืองผ่านการเรียนรู้และการปฏิบัติจริงในชุมชน

การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนอกจากมีประโยชน์ในด้านการให้ความรู้ในเชิงกระบวนการ เทคนิค และผลของการปฏิบัติแล้ว ยังมีผลในเชิงการประชาสัมพันธ์โครงการ รวมถึงสร้างแรงกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และสร้างประสิทธิภาพในกระบวนการวางละจัดทำผังเมืองรวมในขั้นตอนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม เช่น การประชุมประชาชน การติดประกาศ 90 วัน และการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเพิ่มขึ้น เพราะประชาชนมีความรู้และความเข้าใจในภาพแห่งการพัฒนาในอนาคตร่วมกัน

ความง่ายและสะดวกต่อการเข้าถึงกระบวนการ เช่นเดียวกันกับการส่งเสริมการให้ความรู้กับประชาชน คือ การลงมาปฏิสัมพันธ์ในพื้นที่ของเจ้าหน้าที่วางผังเป็นการเปิดกาสให้กับประชาชน ได้ร้องเรียน และให้ข้อมูลของชุมชนได้ชัดเจนมากขึ้น เป็นส่วนหนึ่งในกลไก อีกส่วนหนึ่งคือการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง โดยการเปิดโอกาสให้ตัวแทนของอปท. ทุกอปท.ในพื้นที่โครงการวางและจัดทำผังเมืองรวม ได้เข้าไปเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาทั้งหมด และเพิ่มเติมตัวแทนของอปท. ในคณะอนุกรรมการผังเมืองด้วย(ปัจจุบันไม่มีตัวแทนจากอปท.) ส่วนที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งของกลไกคือคณะกรรมการด้านผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง ซึ่งจะทำงานคู่ขนานกับเจ้าหน้าที่รัฐในการสะท้อนผังเมืองจากภาคประชาชน จะเป็นกลไกสำคัญที่จะสะท้อนเสียงของชุมชนในกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองในอนาคต เป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้กับประชาชนมีกระบอกเสียงที่ดังมากขึ้น เพราะเป็นเสียงจากส่วนร่วม มิใช่ประเด็นเฉพาะบุคคลอีกต่อไป

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรง สิ่งที่ต้องพิจารณาในการสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น คือการให้ความสำคัญต่อการนำเสนอข้อมูลซึ่งเป็นข้อเท็จจริงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ชุมชน ทั้งในเชิงบวกและลบอันเนื่องจากผังเมืองรวม รวมทั้งจะต้องเคร่งครัดในการกำกับให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามผังเมือง เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเห็นถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนมากขึ้น กลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนเห็นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับชุมชน อาศัยเครื่องมือสำคัญสองส่วนเช่นเดียวกับกระบวนการขั้นต้น กล่าวคือการส่งเสริมให้ความรู้กับประชาชนในรูปแบบการปฏิบัติการ ช่วยให้ชุมชนสามารถมองเห็นผลที่จะเกิดกับชุมชนได้หลากหลายมิติขึ้น และสามารถวิเคราะห์ได้ว่าข้อมูลที่เจ้าหน้าทีหรือรัฐนำมาเสนอสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ชาวบ้านเข้าใจและรับทราบหรือไม่ ซึ่งผังเมืองที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงก็จะมีกระแสต่อต้านที่มากขึ้น และถ้าเป็นผังเมืองที่เป็นไปตามข้อเท็จจริงก็จะมีเสียงที่สนับสนุนมากขึ้นด้วยเช่นกัน ดังนั้นในประเด็นผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรง จึงต้องพัฒนากระบวนการให้ความรู้ และการสร้างความเข้มแข็งให้กับ คณะกรรมการด้านผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง

กลไกสร้างจากเงื่อนไข 3 ประการดังที่กล่าวมาแล้ว คือ ประชาชนจะต้องมีความรู้ด้านผังเมือง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการได้ง่าย และนโยบายและโครงการนั้นต้องส่งผล

กระทบต่อประชาชนโดยตรง นำมาสู่การทดลองปฏิบัติ โดยทดลองร่วมกับเทศบาลตำบลช้างเผือก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ชุมชนเมือง ที่เป็นส่วนต่อเนื่องหริอปริมณฑล ของเมืองเชียงใหม่ โดยทางทีมวิจัยได้เข้าไปศึกษาถึงบทบาทด้านผังเมือง ปัญหาของเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านผังเมือง แนวทางการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมด้านผังเมือง กลไกในการกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมือง รวมถึงประสิทธิภาพของการกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมือง ซึ่งเมื่อได้ศึกษาและทำความเข้าใจร่วมกันแล้ว ทางเทศบาลตำบลช้างเผือกและทีมวิจัยได้ข้อสรุปที่สอดคล้องกัน คือ การจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางผังเมืองได้นั้น จำเป็นต้องให้ความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองให้ประชาชน รวมถึงเทศบาล นอกจากนั้นทางเทศบาลจะต้องมีการจัดทำข้อมูลที่มีการรังวัด สำรวจพื้นที่ที่ตรงกับข้อมูลจริงในปัจจุบัน รวมถึงสามารถคาดการอนาคตของการใช้พื้นที่ได้ จึงจะสามารถให้ข้อมูลกับชุมชนได้ถูกต้อง อีกทั้งยังสามารถนำข้อมูลที่ได้นั้น เป็นฐานในการประสานงานกับสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อพื้นที่เทศบาลตำบลช้างเผือกในการปรับปรุงและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ต่อไป อีกทางหนึ่ง ผลการปฏิบัติทำให้เทศบาลตำบลช้างเผือกจึงได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการผังเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน บรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ. 2558 – 2562 โดยมีแผนงานโครงการสนับสนุน คือ โครงการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ด้านผังเมือง โครงการจัดทำฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ โครงการติดตามและประเมินผลการควบคุมบังคับการใช้ปรโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และโครงการศึกษาแนวทางออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาเพื่อค้นหาคำตอบเกี่ยวกับกลไกและเครื่องมือที่สนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ในโครงการวิจัย “การศึกษาและกลไกและเครื่องมือที่สนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม: กรณีศึกษาผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่” สามารถสรุปผลการวิจัยตามหัวข้อของวัตถุประสงค์ได้ดังนี้คือ

1) ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

การวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่นี้ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอ 49 ตำบลในเขตผัง ซึ่งปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม จากความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีดังนี้คือ

1.1 ปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวม

ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมนั้น จากการศึกษาพื้นที่ศึกษา พบว่ากระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่ฉบับแรกประกาศจนถึงผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 3) รวมทั้งการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม พบว่าประชาชนชาวเชียงใหม่ให้ความสนใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองน้อยมาก สาเหตุมาจากการไม่เห็นความสำคัญของผังเมืองว่าจะกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของตนอย่างไร จึงไม่ได้ให้ความใส่ใจต่อกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง และประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ โครงสร้างของการผังเมืองยัง

ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าไปมีโอกาสเข้ามาอยู่ในกระบวนการวางผังเท่าที่ควร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเมืองเชียงใหม่ต่อการวางผังวางผังอยู่ในระดับต่ำทุกขั้นตอน หรือมีลักษณะของการมีส่วนร่วมเป็นแบบไม่สนใจ ไม่กระตือรือร้นแล้ว ขั้นตอนของการวางผังเมืองรวม ที่มีลักษณะของความสลับซับซ้อนในเชิงวิชาการหรือมีผลเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสนใจของประชาชนมากเพียงใด จะยิ่งทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนลดน้อยลงตามลำดับ ตัวอย่างเช่น การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน จะมีความสลับซับซ้อนเชิงวิชาการมากกว่าการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเขตการวางผังเมืองและการสำรวจสภาพเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนความต้องการของประชาชน ในทำนองเดียวกันการประกาศเขตการใช้ที่ดินจะมีความซับซ้อนมาก การประกาศเขตการวางผังเมืองและประกาศการสำรวจทางกายภาพและสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นต้น

นอกจากนั้นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองตามกฎหมายนั้น พบว่าประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตท้องที่วางผังมีความหลากหลายทั้งกลุ่มประชาชนทั่วไป กลุ่มการเมืองท้องถิ่น กลุ่มนักลงทุน ผู้ประกอบธุรกิจ ฯลฯ ซึ่งแต่ละกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวางผังเมืองรวมและการบังคับใช้ผังเมืองรวมไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งความแตกต่างและไม่เท่าเทียมดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตท้องที่วางผัง ซึ่งพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองรวมและการบังคับใช้ผังเมืองรวมเนื่องจากขาดความรู้และความเข้าใจถึงความสำคัญของผังเมืองรวม ขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อาทิ กลุ่มการเมืองท้องถิ่น กลุ่มนักลงทุน ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจถึงความสำคัญและผลกระทบของการบังคับใช้ผังเมืองรวมต่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ส่วนใหญ่มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและเข้าถึงเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวางผังเมืองรวมและการบังคับใช้ผังเมืองรวม ทำให้สามารถเข้าแทรกแซงกระบวนการวางผังเมืองรวมเพื่อให้มีการออกข้อกำหนดที่เป็นผลประโยชน์ต่อกลุ่มตนเองได้(เนื่องจากอำนาจในการวินิจฉัยหรือชี้ขาดเกี่ยวกับข้อกำหนดในการใช้บังคับผังเมืองรวม คือ คณะกรรมการผังเมืองที่อยู่ส่วนกลาง) ทำให้ผังเมืองรวมที่ประกาศบังคับใช้ไม่มีความเป็นกลางต่อทุกฝ่ายอย่างแท้จริงหรือไม่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจของท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่วางผัง ทั้งยังอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง เกิดการไม่ยอมรับ การไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่บังคับใช้

1.2 ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ผู้วิจัยก็ได้ทำการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่จากความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

จากสภาพปัญหาของเมืองเชียงใหม่ต่อประเด็นด้านผังเมืองและจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ พบนัยที่สำคัญสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงและเติบโตอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อชุมชน ดังจะเห็นได้จากคดีความที่มีการฟ้องร้องศาลปกครองให้ระงับโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างที่พักอาศัยขนาดใหญ่เชิงดอยสุเทพ การก่อสร้างอาคารสูงในพื้นชุมชน การร้องเรียนสถาบันเทิงเปิด-ปิด ไม่ตรงตามกฎหมายกำหนด และส่งเสียงดัง เป็นต้น ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมตามมาตรา 27[1] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยมาตรา 27 บัญญัติว่าในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น โดยพบว่าข้อเท็จจริงที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกา ศาลปกครอง และคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น แบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ประชาชนไม่ทราบว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลทางกฎหมายอย่างไร เพราะแม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะมีผลใช้บังคับมาเกือบสี่สิบปีแล้ว แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งค่าบังคับของผังเมืองที่มีการวางและจัดทำขึ้น

ประเภทที่สอง ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดของผังเมืองรวม

ประเภทที่สาม ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบไม่ทราบหลักเกณฑ์การโต้แย้งสิทธิจึงไม่สามารถอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งทำให้ผู้นั้นไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ประเภทที่สี่ ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดเวลาฟ้องศาลกรณีผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้เพียงหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัย ขณะที่มาตรา

[1] มาตรา 27 ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

49[2] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน (หรือสามเดือน) นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทำให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ประเภทที่ห้า การกำหนดอายุของผังเมืองรวม โดยมาตรา 26[3] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติว่ากฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นให้ใช้บังคับได้ห้าปี การกำหนดระยะเวลาให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไว้เช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง โดยหากภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี

---

[2] มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่

[3] มาตรา 26 การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา 17 และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปีในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลมภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้ ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปีการขอขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

แต่ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี ปัญหาที่เกิดขึ้นคือกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีบุคลากรด้านการผังเมืองไม่เพียงพอ จึงเกิดกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ไม่อาจดำเนินการขยายระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมได้ จึงเกิดกรณีปัญหาว่าในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นผลใช้บังคับ การใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะทำอย่างไร

ประเด็นนี้ศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นพ้องกันว่า โดยที่ผังเมืองนั้นเป็นข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน หากผังเมืองรวมนั้นสิ้นผลการใช้บังคับไป การใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตที่ผังเมืองรวมสิ้นอายุจึงไม่ต้องคำนึงถึงข้อกำหนดผังเมืองรวมที่สิ้นผลใช้บังคับไปแล้ว และพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นก็ไม่อาจอ้างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมมาเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตที่ผังเมืองรวมสิ้นผลไปแล้วได้ อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การจัดทำผังเมืองรวมมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปอย่างยั่งยืนอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public benefit) ส่วนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน (Individual benefit) การตีความของศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาจเป็นช่องทางให้เอกชนใช้ประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและประโยชน์ส่วนรวมได้

นอกจากนั้นยังพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะในเรื่องของขั้นตอนการวางผังเมืองรวมนั้นเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติโดยใช้หลักการและเทคนิควิชาการหลายสาขามาบูรณาการร่วมกัน นอกจากนั้นผังเมืองรวมที่จัดทำไว้จะต้องมีการนำไปบังคับใช้ให้เกิดผลทางการปฏิบัติ เพราะฉะนั้นกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมจึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องของการออกกฎหมายรวมอยู่ด้วย ดังนั้นเพื่อให้ผังเมืองรวมมีมาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้น ซึ่งกระบวนการขั้นตอนที่กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ด้านศักยภาพความพร้อมของบุคลากรท้องถิ่นทั้งระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการ ที่มีสาเหตุมาจากผู้ปฏิบัติทุกระดับไม่มีความรู้ ทักษะความเข้าใจในภารกิจด้านผังเมืองอย่างดีพอ

2) การจัดทำภารกิจด้านผังเมืองรวมเป็นการปฏิบัติวิชาชีพเฉพาะ จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค วิชาการในหลายสาขามาปฏิบัติภารกิจร่วมกัน รวมทั้งยังต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เพียงแค่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจหน้าที่และความพร้อมในภารกิจด้านผังเมืองรวมของรัฐบาล หรือแม้แต่หน่วยงานที่มีนักวิชาการทางด้านผังเมืองรวมจากสถาบันการศึกษา เพื่อสามารถสนับสนุนเพื่อประโยชน์ด้านข้อมูลความรู้แก่บุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2) ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อที่จะนำมาสรุปเป็นปัจจัยที่น่าจะเป็นผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ และจะได้นำปัจจัยที่วิเคราะห์ได้ไปพิสูจน์จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและเก็บข้อมูลโดยแบบสอบถามจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 48 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอ 49 ตำบลในเขตผัง ซึ่งแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เงื่อนไขของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้คือ

2.1 ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม

จากการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมเชียงใหม่นั้นมีปัจจัยอะไรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามาส่วนร่วมได้ดังนี้คือ

1. ปัจจัยด้านการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง

จากข้อสรุปความคิดเห็นข้างต้นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย แสดงให้เห็นชัดเจนว่าจุดอ่อนของระบบประชาสัมพันธ์ทั้งระบบเป็นสาเหตุที่สำคัญทำให้ประชาชนทั้งที่เป็นผู้แทน หรือผู้นำ และประชาชนทั่วไป

ไม่มีโอกาสรับรู้ข่าวสาร ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนการวางผัง ไม่สามารถมีโอกาสทำความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับประโยชน์ของผังเมือง จึงเป็นไปได้อย่างมากที่ประชาชนย่อมจะไม่สนใจและเข้าไปมีส่วนร่วมกับการวางผังการใช้ที่ดินของเมืองเชียงใหม่น้อย

2. ปัจจัยด้านพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง

จากความคิดเห็นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย พบว่าปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วรร่วมกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ คือ ปัจจัยด้านประชาชนกับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง จากความคิดเห็นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนเมืองเชียงใหม่มีความรู้และตระหนักเกี่ยวกับการเจริญเติบโตของเมืองที่อาจก่อให้เกิดปัญหาควรแก้ไขปรับปรุง แต่กลับพบว่าประชาชนมีระดับการเรียนรู้เรื่องปัญหาที่ต้องแก้ไขปรับปรุงของเมือง ซึ่งเป็นปัญหาโดยทั่วไป และมักจะเป็นปัญหาใกล้ตัวหรือปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่ตระหนักถึงปัญหาที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองขนาดใหญ่ในอนาคต อย่างไรก็ตามเมื่อได้พิจารณาถึงความรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับเมืองที่เฉพาะเจาะจงลงไป โดยที่ผู้วิจัยเห็นว่าการที่ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งนั้น ประชาชนควรจะมีความรู้ในกิจกรรมนั้นๆ ในระดับที่สูงพอสมควร จึงจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ ในทำนองเดียวกันถ้าหากประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ โอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมก็ควรจะต่ำหรือน้อยด้วย

3. ปัจจัยด้านโครงสร้างและการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางผังเมืองของผู้รับผิดชอบ

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยด้านโครงสร้างและการดำเนินงานการวางผังเมืองของผู้รับผิดชอบนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่าประชาชนมีการรับทราบและเคยพบเห็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในเรื่องการวางผังเมืองในระดับที่ต่ำ กล่าวคือ ประชากรมีการรับรู้และพบเห็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการด้านการวางและจัดทำผังเมืองน้อยมาก แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการวางผังเมืองในขั้นตอนนี้ที่ควรจะเกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุดโดยเฉพาะการที่ต้องสอบถามข้อมูลจากประชาชนนั้นประชาชนยังมีโอกาสในการรับทราบในระดับที่ต่ำมาก นอกจากนั้นด้านโครงสร้างและการดำเนินการของท้องถิ่นก็มีส่วนสำคัญเนื่องจากว่าจากสัมภาษณ์ประชาชนมีผลสะท้อนให้เห็นว่าระบบการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเกี่ยวกับเรื่องเมืองโดยทั่วไปหรือเกี่ยวกับการวางผังเมือง

ยังอยู่ในระดับต่ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองโดยตรงที่จะส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

2.2 ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

จากผลการวิจัยปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ อาจกล่าวได้ว่าขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยหลักคือ 1) การไม่รู้ว่ามีกฎหมายใช้บังคับจึงไม่ได้ปฏิบัติตาม และ2) แม้จะรู้ว่ากฎกระทรวงผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับอยู่แต่ประสิทธิภาพในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายต่ำ ซึ่งปัจจัย 2 ประเด็นจึงมีปมของปัญหาอยู่ที่ความไม่รู้และความไม่เข้าใจ ซึ่งหมายถึงการรับรู้ (Perception) ของบุคคลใน 2 ประเด็นมีความต่อเนื่องกันไม่อาจแยกออกจากกันได้ ดังนั้นจึงสามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง ได้ดังนี้คือ

1. ปัจจัยในด้านอำนาจในการบังคับใช้

อำนาจในการบังคับใช้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วนคือ

- ความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมาย หากนำมาใช้พิจารณากฎหมายในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายในปัจจุบันยังขาดความศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้พิจารณาจากสถิติในการกระทำความผิดแต่ละที่มีจำนวนมาก
- การให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจ จากความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติหรือความขัดแย้งกันเองของระหว่างกฎหมายที่บังคับใช้โดยหน่วยงานอื่นๆ ที่นำมาใช้บังคับร่วมกับกฎหมายผังเมืองในประเด็นทางกฎหมายที่กฎหมายเดิมมีบทบัญญัติไว้ นอกจากนั้นถึงแม้จะมีกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ดี เหมาะสมกับสภาวะในขณะนั้นมากเพียงใด แต่หากกฎหมายดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลยพินิจมาตัดสินในการใช้บังคับกฎหมาย โดยปราศจากกลไกการกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจให้ถูกต้องแล้วก็อาจทำให้หลักการและเจตนารมณ์ต้องล้มเหลวเมื่อนำมาบังคับใช้การใช้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ โดยปราศจากกลไกตรวจสอบ และประเด็นสำคัญอาจอยู่ที่การพิจารณาถึงความเหมาะสมของกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจว่ามีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและอนาคตเพียงใด
- มาตรการลงโทษ มาตรการลงโทษในปัจจุบันยังอ้างอิงอยู่กับมาตรการลงโทษทางอาญา ซึ่งมาตรการลงโทษดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อสภาพการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน

2. ปัจจัยด้านองค์กรและนโยบาย

ปัจจัยด้านองค์กรและนโยบายที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ.การผังเมืองพ.ศ. 2518 พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2525 และพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 เป็นต้น เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบถึงปัญหาการขาดหรือการเข้ามีส่วนร่วมจำกัดอยู่ในขอบเขตพื้นที่และกลุ่มประชาชนในวงแคบ ๆ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด เนื่องจากองค์กรต่าง ๆที่เกี่ยวข้องมีการจัดตั้งโดยมีกฎหมายรองรับและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่มีกฎหมายรองรับ เช่น อยู่ในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ เนื่องจากองค์กรและคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือคณะกรรมการบางคณะมีความซ้ำซ้อนกันหรือเหลื่อมทับในขอบอำนาจหน้าที่ หรือความไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ หากขาดการประสานงานที่ดีแล้วจะก่อให้เกิดผล 2 ประการคือ ต่างฝ่ายต่างแย่งงานกันรับผิดชอบ หรือต่างฝ่ายต่างเพิกเฉย หรือผลักภาระให้อีกฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบ ซึ่งผลทั้ง 2 ประการนี้ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นเอกภาพ จนบางครั้งอาจกล่าวได้ว่าการขาดประสิทธิภาพในการจัดรูปโครงสร้างและองค์กร อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กร ส่งผลให้เกิดปัญหาความลึกลับในการบังคับใช้กฎหมาย

3. ปัจจัยด้านบุคคล

ในการศึกษานี้ผู้วิจัยจะได้แยกบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

- กลุ่มบุคคลของรัฐ (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) ปัจจุบันความเคร่งครัดในการบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ และความสม่ำเสมอในการบังคับใช้ตามบทบัญญัติกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่มีประสิธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเจ้าหน้าที่เป็นกลไกสำคัญเป็นผู้มีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยเข้มงวดเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย มีการกวดขันอย่างจริงจังแล้วประสิทธิภาพของการบังคับใช้ก็จะได้ผลดี
- กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตผังเมืองรวม พิจารณาถึงการเคารพระเบียบวินัย และการส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการผังเมือง

การบังคับใช้กฎหมายผังเมืองให้มีประสิทธิภาพที่สำคัญประการหนึ่งจึงเกี่ยวข้องกับความรู้สึกของบุคคลที่ถูกบังคับและความรู้สึกของบุคคลนั้น สามารถประเมินได้จากความคิดเห็นของบุคคล การที่มีข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดเห็นต่อกฎหมายผังเมืองที่มีผลกระทบต่อการลิดรอนการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชน ควรอยู่ในขอบเขตแห่งการใช้กฎหมายให้ครอบคลุมไปถึงการลงโทษอย่างจริงจัง

และต่อเนื่อง เพื่อไม่ให้เห็นแก่ความสะดวกสบายยิ่งกว่าการเคารพกฎหมาย และการทำให้ประชาชนเคารพกฎหมาย คือ การปลูกฝังวินัย รวมทั้งการควบคุมให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้ต่อเนื่องสม่ำเสมอ ควบคู่ไปกับการลงโทษอย่างจริงจัง และการรณรงค์ให้เคารพกฎหมาย

3) กลไกและเครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง

3.1 กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม

กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ขอเสนอกลไกการออกแบบระบบเพื่อแก้ไขและปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองตามกระบวนการและขั้นตอนของการจัดทำผังเมืองรวม โดยเป็นการเสนอวิธีการ ช่องทางใดที่ควรจะปรับปรุง แก้ไข หมายถึง ลด/ เพิ่มให้เกิดกระบวนการใหม่ขึ้นมา เพื่อสร้างและพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เข้มแข็งขึ้นโดยผ่านการเข้าสู่การมีส่วนร่วม ดังนี้คือ

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม	มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ
1. การสำรวจกำหนดเขตผัง	มีผลต่อความจำเป็นที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม และต้องไม่มีผลขัดแย้งต่อหลักการมีส่วนร่วมและไม่ส่งผลต่อเนื่องไปถึงผลกระทบของคุณภาพการวางผังฯ	ควรเพื่อเพิ่มระดับในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จากเดิมเป็นแค่การรับรู้เป็นระดับในกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจ (Decision making) ความเรียกร้องต้องการแก่เจ้าพนักงาน
2. การตั้งคณะที่ปรึกษาการผังเมืองรวม	1) โครงสร้างคณะที่ปรึกษา ในด้านจำนวนที่ไม่สัมพันธ์กับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่จริงในเขตวางผังเมืองฯ 2) พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ไม่ได้ระบุถึงความชัดเจนในการกำหนดกรอบแนวทาง/วิธีการในประเด็นขอบเขตแห่งเรื่อง/ขอบเขตแห่งการใช้อำนาจแทนในการให้คำปรึกษาให้ความคิดเห็น ให้คำหารือในเรื่องอะไรได้บ้างและไม่ควรให้อำนาจใด 3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม	**มาตรการระยะสั้น** 1) ตั้งคณะทำงานร่วม อาจเป็น “คณะกรรมการผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง” 2) เปิดโอกาสให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่อยู่ในโครงสร้างคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมได้เข้าร่วมในการประชุมให้ครบถ้วนทุกองค์กรในรูปแบบการแต่งตั้งตามกฎหมายเช่นเดียวกัน 3) คณะที่ปรึกษาต้องทำหน้าที่ภายใต้ขอบอำนาจตามมาตรา 21 4) ควรใช้อำนาจการออกกฎระดับ “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ให้มีคณะทำงานในด้านนี้อย่างเป็น

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม	มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ
		ทางการ **มาตรการระยะยาว** 1) แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ในมาตรา 21 ให้คณะที่ปรึกษารับรองสิทธิและอำนาจทางการปกครองในพื้นที่ตนเองโดยไม่ควรมอบอำนาจในลักษณะ “ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตวางผัง” 2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ.2518 ให้มีการแต่งตั้ง “คณะทำงานผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง” อย่างเป็นทางการ
3. การประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองและคณะอนุกรรมการผังเมืองประสานงานผังเมืองรวม	1) องค์ประกอบของคณะทำงาน ที่ยังไม่มีผู้แทนจากหน่วยงานอื่น และยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงเพราะถือเป็นการประชุมภายในระดับนักวิชาการและระดับผู้บริหารงานขององค์กร 2) โครงสร้างของคณะทำงาน ที่สร้างข้อจำกัดในการเข้ามีส่วนร่วมทางตรง	1) เพิ่มเติมโครงสร้างคณะทำงานให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตวางผังเป็นผู้แทนประชาชนในท้องที่ของตนเอง 2) ปรับสัดส่วนจำนวนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่เหมาะสม ในโครงสร้างคณะทำงาน 3) ยกเลิกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิมออกและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตวางผังทั้งหมดเลือกสรร/คัดเลือกตัวแทนตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยตรง และแต่งตั้งเป็นคณะทำงานผังเมืองท้องถิ่น
4. การโฆษณาและการปิดประกาศติดต่อกัน 15 วัน	ขั้นตอนนี้มีการทิ้งช่วงระยะเวลาจัดทำ(ร่าง)ผังเมืองรวมกับการนำมาปิดประกาศ 15 วัน นานมาก สืบเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ ของหน่วยงานผู้ริเริ่มวางผังและการแก้ไข(ร่าง)ผังตามมติที่ประชุมคณะต่างๆ ที่อาจมีการแก้ไขในรายละเอียดจำนวนมาก	ควรจัดให้มีเวทีเสวนาร่วมกับประชาชนให้ครอบคลุมอีกครั้ง เพื่อพิจารณาทบทวนข้อมูลที่นำมาสู่(ร่าง)ผังเมืองรวมอีกอาจจะมากกว่า 1 ครั้ง
5. ประชุมที่ปรึกษาและประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน	การใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานกระทำทางการปกครอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเชิญเข้าร่วมประชุมโดยตรงไม่ผ่านผู้แทนประชาชน	**มาตรการระยะสั้น** 1) จะต้องมีการประสานหารือและประชุมร่วมกันในการหาช่องทางของกฎแต่ละระดับเพื่อนำมาสร้างกลไกในการสร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถาวร 2) การแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ในทุกมาตราควรต้องกำหนดให้มีการ

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม	มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ
		ออกแบบระบบการมีส่วนร่วมที่สอดประสานสัมพันธ์ทุกมาตราในพระราชบัญญัติ 3) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องดำเนินการภายใน 30 วันนับจากวันสิ้นสุดการปิดประกาศ 15 วัน **มาตรการระยะยาว** 1) ทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการวางผังเมืองควรมีการประชุมหารือร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถาวร 2) การแก้ไขกฎในลำดับใดเพื่อที่จะนำไปสู่การยกระดับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 3) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กฎหมายบัญญัติให้ผู้ว่าเป็นประธานการประชุม หรือมอบหมายผู้แทนเป็นประธานประชุมแทนแต่ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนั้น ผู้เป็นประธานหากมีการมอบหมายก็ควรเป็นข้าราชการประจำระดับสูงเพราะแสดงถึงการให้ความสำคัญต่องานผังเมืองรวม 4) คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อทำหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบอำนาจไว้
6. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง	พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ตามมาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการผังเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และได้มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการผังเมืองค่อนข้างเบ็ดเสร็จหรือกล่าวได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมโดยเด็ดขาด	**มาตรการระยะสั้น** 1) พิจารณาทบทวนการใช้อำนาจของคณะกรรมการผังเมืองว่าได้มีการใช้คำสั่งทางการปกครองเกินขอบเขตที่กฎหมายมหาชนกำหนดไว้หรือไม่ 2) ลดทอนความเป็นศูนย์กลางผูกขาดอำนาจของคณะกรรมการผังเมืองที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จ 3) เพิ่มอำนาจของประชาชนที่ถูกลิดรอนสิทธิ์โดยคำสั่งทางการปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมหาชน เพื่อสร้างระบบการมีส่วน

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม	มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ
		ร่วมของประชาชนทุกขั้นตอน 4) จัดตั้งคณะทำงานผังเมืองท้องถิ่น ในทุกระดับของขั้นตอนที่มีลักษณะของการประชุมเพื่อพิจารณาและตัดสินใจ เพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจและดุลยพินิจเฉพาะขององค์คณะ 5) การใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างมีเหตุผล **มาตรการระยะยาว** 1) แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 - จัดรูปแบบการได้มาซึ่งความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนด้วยวิธีการ/เทคนิคทางการประชุมที่มีอยู่หลากหลายและเลือกใช้หลายวิธีการร่วมกันอย่างเหมาะสม - เสนอแนะ/สร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน/ท้องถิ่นและของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ/เอกชน/กลุ่ม /คณะบุคคล/บุคคลและอื่นๆ อย่างประสานสัมพันธ์กับระบบการวางและจัดทำผังเมืองรวม - การกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ คือ อำนาจเบ็ดเสร็จสูงสุดของการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจ ควรจบสิ้นในระดับจังหวัด
7. การรวบรวมและพิจารณาคำร้อง	ในขั้นตอนนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองมีมติเห็นชอบให้ยกคำร้องทั้งหมด หรือมีมติเห็นชอบให้กับร่างผังเมืองรวมเนื่องจากไม่มีคำร้องและให้นำไปดำเนินการในขั้นตอนต่อไป หรือในกรณีคำร้องและคณะกรรมการผังเมืองมีมติเห็นชอบกับคำร้องและให้ผู้ริเริ่มวางผังนำไปและดำเนินการให้เป็นไปตามมติก็ตาม อำนาจในการดำเนินการทั้งหมดจะกำหนดโดยส่วนกลางทั้งหมด ท้องถิ่นและประชาชนจึงไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยตรง	**มาตรการระยะสั้น** 1) การแต่งตั้งคณะทำงานด้านผังเมืองภาคพลเมืองเข้าร่วมประชุมแทนการกำหนดผู้แทนเข้าร่วมประชุมเฉพาะผู้แทนที่อยู่ในคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมของจังหวัด และผู้แทนที่มาจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในงานผังเมือง 2) กรมฯ ควรกำหนดระเบียบให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยอาศัยคำสั่งทางการปกครองซึ่งสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อหลักกฎหมาย **มาตรการระยะยาว** 1) แก้ไขพ.ร.บ.การผังเมืองพ.ศ. 2518 ให้ทุก

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม	มาตรการในแก้ไขและข้อเสนอแนะ
		ขั้นตอนที่มีการประชุมตั้งแต่ระดับท้องถิ่น จังหวัด กรมฯ ภายนอกกรมฯ มีคณะกรรมการตัวแทนจากท้องถิ่นโดยให้สอดคล้องกับระดับความสำคัญของการประชุมในแต่ละขั้นตอน 2) กระจายอำนาจการวางผังลงสู่ท้องถิ่น โดยมอบอำนาจการดำเนินการและการตัดสินใจโดยสมบูรณ์ให้แก่ท้องถิ่น 3) กำหนดกรอบการพิจารณาทางผังเมืองให้มีความชัดเจน การตัดสินใจในทุกกรณีทั้งในเชิงรูปธรรมและนามธรรมต้องสามารถนำมากำหนด/สร้างตัวชี้วัดเชิงประจักษ์ให้ได้มากที่สุด 4) ควรเปิดเผยผลการพิจารณาร่างผังเมืองรวมอย่างเปิดเผยพร้อมเหตุผลประกอบที่ชัดเจน เพื่อสร้างความยอมรับร่วมต่อมติของที่ประชุม

3.2 กลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

การวิเคราะห์กลไกและเครื่องมือที่สนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้าง/วางระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เพื่อ **“การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use Control)”** โดยกลไกการมีส่วนร่วมภาคประชาชนจึงควรเป็นทางเลือกที่เหมาะสม เพราะมีพื้นฐานบนหลักการกระจายอำนาจ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง ทั้งในประเด็นผลกระทบทางกฎหมาย ซึ่งกลไกที่จะกำหนดให้มีขึ้นในส่วนนี้ การสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับภาคประชาชนจึงอยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้และไม่ขัดต่อกฎหมาย เพราะท้องถิ่นสามารถดำเนินการใดๆ ก็ได้เพื่อให้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตยในระดับพื้นฐานของสังคมประเทศไทย โดยการใช้อำนาจทางการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือกำหนดกลไกบางประเภทให้เข้ามาสนับสนุนภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ภายในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ “การแต่งตั้งคณะทำงานด้านการผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง” จึงกระทำได้โดยอาศัยคำสั่งทางการปกครองของ

ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีประกาศรับสมัครคัดเลือกและแต่งตั้งตามแนวทางการเลือกตั้งตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยได้ โดยคณะทำงานนี้จะเป็นกลไกร่วมที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ดังนั้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นต้องสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง สามารถร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและเกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่ายและต่อส่วนรวมอย่างถูกต้องเหมาะสม และเป็นธรรม การสร้างภาคีหรือสรรหาผู้มีความรู้จากภายนอกท้องถิ่นก็เป็นสิ่งที่กระทำได้ ที่จะต้องช่วยให้กลไปในรูปคณะทำงานร่วมภาครัฐและภาคประชาชนในการดำเนินงานด้านผังเมืองมีความก้าวหน้าไปโดยลำดับเพื่อรองรับการกระจายอำนาจโดยสมบูรณ์ในอนาคต

6.2 ข้อเสนอแนะ

ในขณะที่การพัฒนาประเทศในหลายๆ ด้านเกิดความก้าวหน้าโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น พร้อมๆ กับการเจริญเติบโตถึงขั้นก้าวหน้าระดับสูงของเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสาร ทำให้ไทยเป็นประเทศที่ทันสมัยในเอเชีย และมีแนวโน้มในอนาคตว่าจะก้าวพัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง

อย่างไรก็ดี เมื่อมีข้อดีในหลายเรื่องก็ย่อมเป็นธรรมดาที่มีข้อเสียติดตามมา ข้อเสียที่เห็นได้และยอมรับกันอยู่ ได้แก่ ความร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีอยู่อย่างสมบูรณ์ในอดีต สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ๆ จนถึงขั้นวิกฤตหรือแม้แต่ปัญหาสังคมที่รุนแรงในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าอาชญากรรม ยาเสพติด และโสเภณี เมื่อย้อนกลับมามองปัญหาข้อขัดแย้งทางสังคมอันเนื่องมาจากหลายผลกระทบของโครงการพัฒนาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ริเริ่มโดยรัฐ แล้วก็เป็นที่ตระหนักกันว่าอยู่ในขั้นที่น่าเป็นห่วง การเคลื่อนไหวเรียกร้องหรือการชุมนุมคัดค้านที่เป็นปรากฏการณ์ของความขัดแย้งเหล่านี้เกิดขึ้นโดยทั่วไปทุกภาคในหลายจังหวัด และเมื่อมีการเชื่อมโยงเครือข่ายการเคลื่อนไหวเข้าเป็นระบบองค์กรระดับชาติแล้วก็ทำให้ปัญหาที่เคยกระจัดกระจายและยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรของภาครัฐ กลับกลายมาเป็นปัญหาระดับชาติที่ต้องเร่งรัดแก้ไขและหาทางป้องกันมิให้เกิดขึ้นในอนาคต

ในตอนท้ายของรายงานการวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นในประเด็นที่มักถูกมองข้ามไปโดยสิ้นเชิงในการไม่เข้ามีส่วนร่วมของประชาชนของการวางและจัดทำผังเมือง คือการบริหารการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่องานผังเมืองรวม ทำให้ปัญหาอุปสรรคที่เป็นเงื่อนไข ที่มีต่อข้อมูลเชิงประจักษ์คือความรู้ความเข้าใจต่องานผังเมือง และการสื่อสารการผังเมืองที่มีประสิทธิภาพได้ถูกจัดวางระบบการบริหารและจัดการในเรื่องราวหลักๆ สำคัญ 2 ประการนี้อย่างเป็นเรื่องเป็นราวจนถึงในปัจจุบันที่กระแสการตื่นตัวเรื่องการเข้ามีส่วนร่วม การเป็นประชาธิปไตยกำลังรุกคืบเข้ามาเป็นภัยต่อการจรรโลงงานผัง

เมืองที่ดีมีคุณภาพให้เกิดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพ ที่สำคัญอย่างยิ่งเครื่องมือหนึ่งต่อความพร้อมในการรับมือและจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ต่อเนื่องตลอดเวลาควบคู่กับความขัดแย้งที่เปรียบเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงอย่างแยกไม่ออก ผู้วิจัยจึงขอเสนอต่อทัศนะในเรื่องการบริหารการมีส่วนร่วมในเชิงระบบและเชิงกลยุทธ์เชิงรุก ที่ควรจักต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น ได้แก่

1. เมื่อมีการริเริ่มโครงการของรัฐที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน (ลดทอน/จำกัด/รอนสิทธิการใช้ตามปกติ) และโครงการนั้นมีผลกระทบทางผังเมืองและต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานผู้ริเริ่มวางผังดังกล่าวต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวกับโครงการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดพื้นที่ดำเนินการได้รับทราบ เพื่อให้ประชาชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่โดยเฉพาะฝ่ายปกครองศึกษารายละเอียดและแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการที่พวกเขาจะได้รับหากมีโครงการดังกล่าว เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น และเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาเสียแต่เนิ่นๆ เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดพลาด ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ขณะเดียวกันข้าราชการที่เกี่ยวข้องของจังหวัดก็จะได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ เพื่อเตรียมดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ช่วงแรกๆ ของการริเริ่มโครงการ

2. ควรมีการกำหนดหลักสูตรวิชา “การบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน” ในการฝึกอบรมข้าราชการของส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อเตรียมความพร้อมของบุคลากรที่จะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามโครงการพัฒนาต่างๆ ซึ่งมีแนวโน้มว่าประชาชนมีความตื่นตัวและมีความต้องการที่จะเข้าร่วมดำเนินการมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเหล่านั้น

3. ในการริเริ่มโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนและการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการเหล่านี้ ควรมีหลักการเบื้องต้นเป็นพื้นฐานการดำเนินการอยู่ที่ “ประโยชน์ที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับต้องไม่น้อยกว่าสิ่งที่เขาต้องสูญเสีย”

4. จังหวัดที่มีการดำเนินการวางผังเมืองรวมในพื้นที่ที่มีระดับความเป็นเมืองสูง (urbanization) และจะมีผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างกว้างขวางได้ และคาดว่าจะมีปัญหาความขัดแย้งติดตามมา ควรจะได้ศึกษาทำความเข้าใจ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพ.ศ. 2548 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากจำเป็นก็ควรจัดให้มีการประชาพิจารณ์ขึ้นในจังหวัดเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาไม่ให้ขยายตัวออกไป ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานสามารถจัดให้มีการประชาพิจารณ์ขึ้นได้ และที่สำคัญยังสร้างความพอใจให้กับประชาชนว่าเขาไม่ได้ถูกทางราชการทอดทิ้งแต่กลับมีบทบาทที่สำคัญในการเชื่อมประสานการแก้ไขปัญหาผลกระทบที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับอีกด้วย

แม้ว่าการประชาพิจารณ์จะเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่ได้รับการยอมรับและมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับอย่างเป็นทางการแล้ว ก็ยังมีกลไกและวิธีการอื่นๆ ในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถนำมาใช้ อาทิ การสำรวจสาธารณะ การเจรจาต่อรอง การปรึกษาหารือ ฯลฯ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถนำมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดแม้ว่าจะยังไม่สามารถหาข้อยุติหรือสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ลงไปได้โดยง่ายและโดยเร็ว แต่หากมีการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมแล้ว ก็สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม ที่จะลดแรงกดดันและความตึงเครียดลงได้ รวมทั้งสามารถสร้างบรรยากาศที่ดีและเอื้ออำนวยต่อการหาลู่ทางในการแก้ไขปัญหาในอนาคต แต่เหนือสิ่งอื่นใดการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพจะช่วยไม่ให้เกิดปัญหาเหล่านี้อีกด้วย

บรรณานุกรม

<u>ภาษาไทย</u>

กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง. (ม.ป.ป.). *ความสำคัญและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชน.* เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (อัดนำเสา).

กรรณิการ์ ชมดี. (2524). *การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ : เฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี.* วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คะนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก.* นนทบุรี: พระปกเกล้า.

เครตัน, แอล เจมส์. *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน.* แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์. (2543). กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

เครตัน, แอล เจมส์. *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม.* แปลโดย ร้อยเรื่อง ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และผศ.ดร.เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี, พิมพ์ครั้งที่ 1.2551 ขอนแก่น.

จินตนา เสมาเงิน. (2539). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดปทุมธานี.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตสาขาการจัดการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ฉลาดชาย รมิตานนท์. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา.* งานวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ฉอ้าน วุฑฒิกรรมรักษา. (2526). *ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงสร้างงานในชนบท: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการที่ได้รับรางวัลดีเด่นของตำบลคุ้งพะยอม อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ชินรัตน์ สมสืบ. (2539). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชุลีพร วิมุกตานนท์. (2532). *กลุ่มท้องถิ่นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท.* วิทยานิพนธ์ศิลปะศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ชัชนันท์ ลีระเติมพงษ์. (2540). *ประชาพิจารณ์กับการตัดสินใจของรัฐ: กรณีศึกษาชุมชนบ้านครัว.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐธยาน์ จองคำ. (2556). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนจอมทอง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการสิ่งแวดล้อมชุมชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ข่าวสารกรมโยธาธิการและผังเมือง ฉบับที่ 48/2556 กรุงเทพ.

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์. (2541). *เมืองและการผังเมืองของประเทศไทย.* เชียงใหม่ : ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่ และกลุ่มมังราย.

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา.* กรุงเทพมหานคร: ศักดิโสภาการพิมพ์.

ทวีทอง หงส์นิวัฒน์. (2537). *สรุปมิติและข้อเสนอแนะจากการประชุมเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชน: นโยบายและกลวิธี.* 10-12 กุมภาพันธ์ 2537 นครปฐม: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข.

ธวัช เบญจาธิกุล. (2529). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวนาในการพัฒนา : หมู่บ้านชาวเขาชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่างของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงใหม่ ประจำปี พ.ศ.2527.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธีรยุทธ บุญมี. (2541). *ธรรมรัฐแห่งชาติ.* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร.

นพกาญจน์ เมตตานนท์. (2541). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาชุมชน ศึกษากรณีชุมชนแออัดยานนาวา.* เอกสารวิจัยภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. (2527). *กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา.* กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *รัฐธรรมนูญน่ารู้.* กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์. (2535). *การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาวิทยาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

ปราณี พันธุมสินชัย. (2536). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อ้างใน สมฤดี นิโครวัฒนยิ่งยง และคณะ. สิ่งแวดล้อม' 36 ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม,*เอกสารประกอบการสัมมนาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 4 วันที่ 18-19*

ธันวาคม 2536. กรุงเทพมหานคร : องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม' 36.

ปรัชญา เวสารัชช์. (2528). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท.* กรงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. (2542). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา.* กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).

พงษ์ธร จันทร์สวัสดิ์. (2540). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านจังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดอุบลราชธานี.* วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. รัฐศาสตร์ (การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต). (2541). *การพัฒนาที่ยั่งยืน.* กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโกมลคีมทอง (พิมพ์ครั้งที่ 5).

พิชัย อุทัยเชฏฐ์. **(2535).** *ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองรวม: กรณีศึกษาประชาชนในเขตผังเมืองรวมเมืองสงขลา.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.

ไพลิน ผ่องใส. (2536). *การจัดการสมัยใหม่.* คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภานุพันธ์ ชัยรัตน์. (2534). *ปัญหาการใช่กฎหมายควบคุมการใช่ประโยชน์ที่ดินเพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โภคิน พลกุล. (2540). การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ : *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน.* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

รุทธ์ กล่อมชุ่ม และสุนทร โคตรบรรเทา. **(2527).** *ปัจจัยที่กระตุ้นให้ประชาชนเข้าร่วมในโครงการพัฒนาชุมชนในเขตชนบทยากจน : ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านดีเด่น พ.ศ.2528 ของจังหวัดอุตรดิตถ์.* พิษณุโลก: แผนกติดตามผลและวิจัย ฝ่ายกิจการพลเรือน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน.

ลดาวัลย์ พอใจ. (2536). *การเปิดรับข่าวสาร ความรู้ ความตระหนัก และการมีส่วนร่วมในอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประชาชนในเขตอำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช.* จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วุฒิสาร ตันไชย. (2547). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.* นนทบุรี : คลังวิชา จำกัด.

ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. (2543). การมีส่วนร่วมของประชาชน. *เอกสารประกอบการสัมมนาวันสิ่งแวดล้อมไทย 4-6 ธันวาคม 2543.* (อัดสำเนา).

สนิท ขาวสะอาด. (2539). *ปัจจัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น : ศึกษากรณีโครงการประจำหมู่บ้านอำเภอเมือนครพนมและอำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมฤดี นิโครวัฒนยิ่งยง และคณะ. (2536). ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม. *เอกสารประกอบการสัมมนาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 4 วันที่ 18-19 ธันวาคม 2536.* กรุงเทพมหานคร : องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม' 36.

สากล สถิตวิทยานันท์. (2532). *ภูมิศาสตร์ชนบท.* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

สานิตย์ บุญชู. (2527). *ความรู้ทั่วไปในการพัฒนาชุมชน.* กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุจินต์ ดาววีระกุล. (2527). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านดีเด่นระดับจังหวัด.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุดาวดี ดิษฐกิจ. (2543). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็งตามธรรมชาติ : ศึกษากรณีชุมชนสาคลี อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.* การค้นคว้าอิสระ รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุเมธ ทรายแก้ว. (2536). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : กรณีศึกษาเฉพาะกรณีโครงการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุวัฒนา ธาดานิติ. (2543). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมือง. *ในเอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนา การประชุมวิชาการสาขาการออกแบบและวางผังชุมชนเมืองและผังเมือง ครั้งที่ 1 เรื่อง "มหานคร",* หน้า 89-95. กรุงเทพมหานคร.

สุวัฒนา ธาดานิติ. (2541). *Planning as a Cyclic Process.* เอกสารประกอบการสอนของภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อนุภาพ ถิรลาภ. (2528). *การวิเคราะห์เชิงสมมุติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี.* สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ

รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรอนงค์ ธรรมกุล. (2539). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบสนการพัมนาท้องถิ่น.* วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อัน นิมมานเหมินทร์. (ม.ป.ป.) การวางแผนกายภาพแลการวางผังเมืองและผังชนบท. *เอกสารประกอบโครงการฝึกอบรมภาคฤดูร้อน ปีการศึกษา 2527 เรื่อง การวางแผนและผังกายภาพสำหรับพนักงานท้องถิ่น.* ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (อัดสำเนา).

เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล. (2538). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับผังเมือง.* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

อำภรณ์ ช่างเกวียน. (2540). *ปัจจัยที่สัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาป่าชายเลนชุมชนตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง.* ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.

<u>ภาษาอังกฤษ</u>

Arnstein, S.R.A. Ladder of Citizen Participation. (1995). *Classic Reading inUrban Planning*. New York : McGraw-Hill, Inc.

Baker, S., Kousis, M., Richardson, D., and Young, S. (1997). *The Politics of Sustainable Development : Theory, Policy and Practice within the European Union.* Great Britain : Creative Print and design.

Caayupan, R.B. Participation Approach: A Must in Rural Development. Occasional Paper Series on Community Management 1, (December 1985) : pp.5-6. อ้างถึง ใน ชินรัตน์ มีสมสืบ. (2539). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท.* นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

Cohen, J., M. and Uphoff, N.,T. (1977). *Rural Development Participation : Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation.* New York : Cornell University.

Gupta, R.G. (1983). *Planning and Development of Towns*. New Delhi : Oxford and IHB Publishing.

Hall, P. (1979). *Urban-Regional Planning*.(n.p.): Penguin Book.

John W. Smith and John S. Klemanski. (1990). Urban Politics Dictionary. Santa Barbara, Calif.

อ้างใน บัญชร แก้วส่อง. (2539). การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรการพัฒนา. *บทความมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (มข) 13*,2 (พ.ย. 38 - เม.ย. 39). หน้า 112.

Lisk, F. (1985). The Role of Popular Participation in Basic Needs-Oriented Development planning. Aldershot : Gower Publishing Company Limited, 1985, pp.15-16. อ้างถึงใน ชินรัตน์ มีสมสืบ. (2539). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท.* นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

Marans, R.W. (1996). Evaluation in Architecture and Urban Planning. (Special lecture in Chulalongkorn University, July 25, 1996). อ้างถึงใน สุวัฒนา ธาดานิติ. (2541). *Planning as a Cyclic Process.* เอกสารประกอบการสอน ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Ramos, L.A.A. and Flecher, L.B.. (1982). Planning for Rural Development with Popular Participation. International Studies in Economics Monograph No.15. Department of Economics, Lowa State University. p.13. อ้างถึงใน ชินรัตน์ มีสมสืบ. (2539). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท.* นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

แบบสอบถาม

ปัจจัยที่มีส่งผลต่อการตัดสินใจ มีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

คำชี้แจง

๑. แบบสอบถามนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาวิจัย

๒. ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามนี้ ไม่มีผลต่อการดำเนินงาน/กิจกรรมใด ๆ ของท่านหรือองค์กรที่ท่านปฏิบัติหน้าที่

๓. โปรดเติมข้อความ และทำเครื่องหมาย √ ลงในช่อง ☐ ที่เห็นว่าตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

<u>ตอนที่ ๑</u> ข้อมูลทั่วไป

๑.๑ เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง

๑.๒ อายุ .....ปี

๑.๓ อาชีพหลัก ☐ เกษตรกร ☐ รับจ้างทั่วไป ☐ รับราชการ

☐ ค้าขาย ☐ แม่บ้าน ☐ อื่นๆ ระบุ.....

๑.๔ รายได้ ..... บาท/ปี

๑.๕ ระดับการศึกษาสูงสุดของท่าน ☐ ประถมศึกษาตอนต้น ☐ ประถมศึกษาตอนปลาย

☐ มัธยมศึกษาตอนต้น ☐ มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ☐ อนุปริญญา/ปวส.

☐ ปริญญาตรี ☐ สูงกว่าปริญญาตรี ☐ อื่นๆ ระบุ.....

๑.๖ ศาสนาที่ท่านนับถือ ☐ พุทธ ☐ คริสต์ ☐ อิสลาม ☐ อื่นๆ ระบุ.....

๑.๗ ท่านอยู่ในเขตพื้นที่ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่มานานเท่าไร

☐ น้อยกว่า ๑ ปี ☐ ๑-๕ ปี ☐ ๖-๑๐ ปี ☐ มากกว่า ๑๐ ปี

๑.๘ ท่านอยู่ในเขตพื้นที่ของ เทศบาล หรืออบต. (ระบุชื่อ) .....

<u>ส่วนที่ ๒</u> การมีส่วนร่วมด้านผังเมือง

๒.๑ ท่านเคยตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในแปลงที่ดินของท่านใช่หรือไม่ ☐ ใช่ ☐ ไม่ใช่

๒.๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบวางและจัดทำผังเมืองรวมใช่หรือไม่

☐ ใช่ ☐ ไม่ใช่

๒.๓ ท่านสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผละจัดทำผังเมืองรวมใช่หรือไม่ ☐ ใช่ ☐ ไม่ใช่

๒.๔ ท่านมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใช่หรือไม่ ☐ ใช่ ☐ ไม่ใช่

๒.๕ ท่านเคยไปร่วมประชุมประชาชนด้านผังเมืองใช่หรือไม่ ☐ ใช่ ☐ ไม่ใช่ (ข้ามไปข้อ ๒.๑๑)

๒.๖ หากมีการประชุมรับฟังความคิดเห็นเรื่องผังเมืองรวม ครั้งต่อไป ท่านจะเข้าร่วมหรือไม่

☐ เข้าร่วม ☐ ไม่เข้าร่วม

๒.๗ ท่านมีส่วนร่วมกับการวางผังเมืองรวมอย่างไรบ้าง

☐ ติดตามข่าวสาร ☐ ให้ข้อมูลพื้นที่ ☐ ทำหนังสือแสดงความจำนงต่อหน่วยงานรับผิดชอบ

☐ แสดงความคิดเห็นในเวทีประชุมประชาชน ในช่วงที่กำหนด ☐ อื่น ๆ ระบุ.....

๒.๘ ท่านรับรู้ข่าวสารการจัดทำผังเมืองรวมจากแหล่งใดเป็นหลัก

☐ หนังสือพิมพ์ ☐ แผ่นประกาศตามหน่วยงานต่าง ๆ ☐ วิทยุ ☐ อินเตอร์เน็ต

☐ การบอกเล่าจากคนรู้จัก ☐ อื่น ๆ ระบุ.....

๒.๙ สาเหตุที่ท่านตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม (เลือกตอบได้มากกว่า ๑ ข้อ)

☐ เป็นหน้าที่ของประชาชน ☐ มองเห็นว่าจะได้รับประโยชน์ ☐ มีความรู้ด้านผังเมือง

☐ มีผู้ที่เคารพ นับถือชักชวนให้เข้าร่วม ☐ มีทักษะและประสบการณ์ในการทำงานด้านผังเมือง

☐ กล้าพูดและกล้าแสดงความคิดเห็น ☐ ได้รับผลกระทบจากผังเมืองฉบับใหม่

☐ ไม่เห็นด้วยกับผังเมืองฉบับใหม่ ☐ คิดว่าพลังการมีส่วนร่วมทำให้งานสำเร็จ

☐ ได้รับการเชิญจากหน่วยงานของรัฐ ☐ เป็นตัวแทนชุมชนหรือหน่วยงานต่าง ๆ

☐ เป็นคณะทำงานในการจัดทำผังเมืองรวม ☐ อื่นๆ ระบุ.....

๒.๑๐ ใครเป็นผู้ชักจูงหรือแนะนำให้ท่านเข้าไปมีส่วนร่วมในการและจัดทำผังเมืองรวม

☐ ไม่มีผู้ชักจูงท่าน แต่ท่านเข้าร่วมด้วยตัวเอง ☐ ครอบครัว ☐ ญาติพี่น้อง ☐ เพื่อนฝูง

☐ เจ้าหน้าที่ อบต. /เทศบาล ☐ กลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

☐ ผู้นำในชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ☐ แกนนำชุมชน แกนนำเครือข่ายประชาชน

☐ องค์การ หรือหน่วยงานของภาครัฐ ☐ องค์การเอกชน เช่น เอ็นจีโอ สมาคม มูลนิธิ

☐ อื่นๆ ระบุ .....

๒.๑๑ สาเหตุที่ตัดสินใจไม่เข้าร่วมในการประชุมรับฟังความคิดเห็นของผังเมืองรวม (เลือกตอบได้มากกว่า ๑ ข้อ)

☐ ไม่ทราบว่ามีการจัดเวที หรือเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม ☐ วัน และเวลาที่จัดประชุม ไม่สามารถมาได้

☐ สถานที่จัดไม่สะดวกในการเดินทาง ☐ เป็นเรื่องไกลตัว ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิต

☐ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบอยู่แล้ว ☐ ไม่มีความรู้ และความเข้าใจด้านผังเมือง

☐ ไม่ได้รับผลกระทบจากผังเมืองรวม ☐ รูปแบบการประชุม ไม่มีประเด็นที่ชัดเจน

☐ บรรยากาศในที่ประชุมมีความขัดแย้ง แตกแยก

☐ ผลที่ได้จากการประชุม ไม่ได้รับการพิจารณาแก้ไข ตามความต้องการของที่ประชุม

☐ อื่นๆ ระบุ .....

<u>ส่วนที่ ๓</u> ข้อเสนอแนะให้เกิดการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
มีการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางอื่น ๆ มากขึ้น		
เปิดช่องทางให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารข้อมูล ผลการวิเคราะห์ข้อมูลมากขึ้น		
เปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางอื่น ๆ นอกเหนือ จากการประชุมรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้นตามกระบวนการฯ เพียงอย่างเดียว		
จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นในทุกพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
มีการจัดอบรม และให้ความรู้ประชาชนในชุมชน ด้านผังเมืองอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง		
ควรมีเจ้าหน้าที่ผังเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบวางและจัดผังเมืองรวมของตนเอง		
อื่น ๆ		

ภาคผนวก 2
บทความสำหรับการเผยแพร่

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 78 (3) ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งผลให้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจในการจัดระบบบริการสาธารณะ โดยหนึ่งในภารกิจที่กำหนดคือ การวางและจัดทำผังเมือง ส่งผลให้กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องทำการถ่ายโอนภารกิจด้านการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นภายในเวลา 10 ปี (ภายในปี 2552) ซึ่งเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนด(ปี 2552) สถานภาพของผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายลักษณะ คือ

- ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการดำเนินงาน (จัดทำและวางผังเมืองเป็นครั้งแรก)
- ผังเมืองรวมยังมีกฎกระทรวงใช้บังคับอยู่(ยังไม่หมดอายุ และใกล้จะหมดอายุ)
- ผังเมืองรวมที่มีกฎกระทรวงใช้บังคับอยู่โดยการขยายอายุ(หมดอายุแล้ว แต่ขยายเวลาบังคับใช้ตามกฎหมาย)
- ผังเมืองรวมที่หมดอายุการใช้บังคับแล้วรวม (ไม่สามารถขยายเวลาการบังคับใช้ตามกฎหมายได้แล้ว) แต่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองรวม

เนื่องจากผังเมืองรวม เป็นแผนผังที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านการใช้ประโยชน์ การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม ดังนั้น พื้นที่ที่ไม่มีผังเมืองรวมใช้บังคับ(เช่น พื้นที่ที่ยังไม่ได้วางและจัดทำผังเมืองรวม พื้นที่ที่อยู่ระหว่างดำเนินงานวางผังเมืองรวม พื้นที่ที่ผังเมืองรวมขาดอายุการใช้บังคับ) หน่วยงานและผู้ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่จึงประสบปัญหาอย่างมากในการควบคุมและกำกับทิศทาง การพัฒนา การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดระบบการคมนาคมและขนส่ง การจัดระบบบริการสาธารณูปโภค การจัดบริการสาธารณะ การอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งผลการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา พบว่า ขนาดและความซับซ้อนของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับขนาดของเมืองและระดับการพัฒนาเมือง เช่น เมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่ในภาคเหนือที่มีบทบาทสำคัญทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ

สังคม ฯ พบว่า ผลกระทบจากการขาดอายุใช้บังคับผังเมืองรวมมีขนาดและความรุนแรงสูงมากต่อการบริหารจัดการพื้นที่ การควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชน[1] ขณะที่ผลการศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม พบว่า ปัญหาสำคัญที่การวางและจัดทำผังเมืองรวมเกิดความล่าช้าและไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ทันเวลาจนส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดอายุใช้บังคับ หรือไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ในเวลาที่เหมาะสมหรือทันกับการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมของเมือง คือ ปัญหาการร้องเรียนของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ทำการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งข้อมูลการร้องเรียนหรือข้อเรียกร้องของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีประเด็นที่สำคัญ คือ ผังเมืองรวมที่จัดทำไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของเมือง ไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ฯ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความขัดแย้งและข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เช่น การประท้วงต่อต้านการขยายถนนในเขตเมืองเก่า การสร้างอาคารสูง สถานบันเทิง ผับ บาร์ ในเขตที่อยู่อาศัย การก่อสร้างโครงการศูนย์การค้าครบวงจรขนาดใหญ่ในพื้นที่เกษตรกรรม ฯ เป็นต้น

แม้ว่า กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะมีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมในบางขั้นตอน แต่ข้อมูลที่ปรากฏพบว่า มีประชาชนจำนวนน้อยมากที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเหตุผลสำคัญที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองในจำนวนที่น้อยมากนั้น คือ การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม การขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และสิทธิของการเป็นพลเมือง หน่วยงานของรัฐขาดความจริงใจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน[2] อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการประท้วงหรือข้อเรียกร้องและข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ปรากฏในสื่อมวลชนในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นความต้องการของประชาชนในการมีส่วนร่วมออกแบบและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง เช่น กรณีชาวบ้านวัดเกตในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ การเรียกร้องของกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง ประเด็นสำคัญที่ต้องให้ความสนใจและทำการศึกษาวิจัย คือ รูปแบบ กลไก มาตรการ หรือเครื่องมืออะไรที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผัง

[1] สุดารัตน์ อุทธารัตน์ และคณะ. (2556). ผลการศึกษาเบื้องต้นโครงการ “การศึกษาผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 87 ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เมืองรวมในขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมทั้งสามารถกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมได้อย่างมีประสิทธิผล รวมทั้งการเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการออกแบบและกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง รวมถึงการกำกับดูแลและการบริหารจัดการเมืองของตนเอง

ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงเป็นการสำรวจและวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม การสำรวจความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง การกำกับดูแลและการบริหารจัดการเมืองของตนเอง การศึกษากลไกและเครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง เพื่อเสนอแนะกลไก และเครื่องมือในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ซึ่งคาดว่า ผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ [3]

2. วัตถุประสงค์

1. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม
2. ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม
3. ศึกษากลไกและเครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง

[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 87 (1) (2) (3)

4. ขอบเขตการวิจัย

1) ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

ขอบเขตพื้นที่ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ครอบคลุมขนาดพื้นที่ประมาณ 429 ตารางกิโลเมตร โดยครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอ 49 ตำบล ดังนี้

- อำเภอสันทราย ได้แก่ ตำบลหนองหาร ตำบลป่าไผ่ ตำบลหนองจ๊อม ตำบลสันทรายหลวง ตำบลสันนาเม็ง ตำบลสันทรายน้อย และตำบลสันพระเนตร
- อำเภอแม่ริม ได้แก่ ตำบลเหมืองแก้ว ตำบลริมใต้ ตำบลแม่สา และตำบลดอนแก้ว
- อำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้แก่ ตำบลสันผีเสื้อ ตำบลช้างเผือก ตำบลป่าตัน ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลสุเทพ ตำบลหนองป่าครั่ง ตำบลศรีภูมิ ตำบลช้างม่อย ตำบลวัดเกต ตำบลพระสิงห์ ตำบลช้างคลาน ตำบลท่าศาลา ตำบลหายยา ตำบลหนองหอย ตำบลป่าแดด และตำบลแม่เหียะ
- อำเภอดอยสะเก็ด ได้แก่ ตำบลสันปูเลย
- อำเภอสันกำแพง ได้แก่ ตำบลสันกลาง และตำบลต้นเปา
- อำเภอสารภี ได้แก่ ตำบลไชยสถาน ตำบลท่าวังตาล ตำบลหนองผึ้ง ตำบลป่าบง ตำบลยางเนิ้ง ตำบลชมพู ตำบลดอนแก้ว ตำบลหนองแฝก ตำบลสารภี ตำบลขัวมุง และตำบลท่ากว้าง
- อำเภอหางดง ได้แก่ ตำบลหนองควาย ตำบลสันผักหวาน ตำบลน้ำแพร่ ตำบลบ้านแหวน ตำบลหางดง ตำบลสบแม่ข่า ตำบลหนองแก๋ว และตำบลขุนคง

2) ขอบเขตกลุ่มประชากรตัวอย่าง ประกอบด้วย

* ตัวแทนประชาชนที่อยู่อาศัยในขอบเขตของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่
* ตัวแทนหน่วยงานที่มีภารกิจรับผิดชอบในขอบเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ตามกฎหมาย
* ตัวแทนภาคเอกชนที่มีสถานประกอบการอยู่ในขอบเขตของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่

5. วิธีการดำเนินงาน

1) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และปัญหาและอุปสรรคที่

ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจากเอกสารต่างๆ

2) สำรวจและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาคเอกชน และ ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

3) วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เพื่อนำมาสู่การสังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม

4) นำข้อมูลที่ได้เบื้องต้นมาวิเคราะห์ร่วมกับการสำรวจและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงาน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนภาคเอกชน และ ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม

5) วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม

6) ศึกษากฎหมาย มาตรการ กลไก ระเบียบข้อบังคับที่เปิดให้ประชาชนสามารถทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม รวมทั้งช่องทางตามกฎหมายที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

7) สำรวจและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง การกำกับดูแลและการบริหารจัดการเมืองของตนเอง

8) วิเคราะห์ความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง การกำกับดูแลและการบริหารจัดการเมืองของตนเอง

9) ศึกษาวิเคราะห์และสร้างกลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง เพื่อร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตน

10) ทดลองและประเมินผลกลไก/เครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง เพื่อร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตนในพื้นที่นำร่อง

11) วิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการศึกษา เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะกลไกและเครื่องมือเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการกระจายอำนาจการถ่ายโอนภารกิจการวางผังเมืองรวมเมืองสู่ท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

6. ผลการวิจัย

1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

การวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่นี้ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยครอบคลุมพื้นที่ 7 อำเภอ 49 ตำบลในเขตผัง ซึ่งปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม จากความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีดังนี้คือ

1.1 ปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวม

ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของผังเมืองรวมนั้น จากการศึกษาพื้นที่ศึกษา พบว่ากระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่ฉบับแรกประกาศจนถึงผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 3) รวมทั้งการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม พบว่าประชาชนชาวเชียงใหม่ให้ความสนใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองน้อยมาก สาเหตุมาจากการไม่เห็นความสำคัญของผังเมืองว่าจะกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็ยอยู่ของตนอย่างไร จึงไม่ได้ให้ความใส่ใจต่อกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองและประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ โครงสร้างของการผังเมืองยังไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าไปมีโอกาสเข้ามาอยู่ในกระบวนการวางผังเท่าที่ควร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเมืองเชียงใหม่ต่อการวางผังวางผังอยู่ในระดับต่ำทุกขั้นตอน หรือมีลักษณะของการมีส่วนร่วมเป็นแบบไม่สนใจ ไม่กระตือรือร้นแล้ว ขั้นตอนของการวางผังเมืองรวม ที่มีลักษณะของความสลับซับซ้อนในเชิงวิชาการหรือมีผลเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสนใจของประชาชนมากเพียงใด จะยิ่งทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนลด

น้อยลงตามลำดับ ตัวอย่างเช่น การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน จะมีความสลับซับซ้อนเชิงวิชาการมากกว่าการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเขตการวางผังเมืองและการสำรวจสภาพเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนความต้องการของประชาชน ในทำนองเดียวกันการประกาศเขตการใช้ที่ดินจะมีความซับซ้อนมาก การประกาศเขตการวางผังเมืองและประกาศการสำรวจทางกายภาพและสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นต้น

นอกจากนั้นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองตามกฎหมายนั้น พบว่าประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตท้องที่วางผังมีความหลากหลายทั้งกลุ่มประชาชนทั่วไป กลุ่มการเมืองท้องถิ่น กลุ่มนักลงทุน ผู้ประกอบธุรกิจ ฯลฯ ซึ่งแต่ละกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวางผังเมืองรวมและการบังคับใช้ผังเมืองรวมไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งความแตกต่างและไม่เท่าเทียมดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตท้องที่วางผัง ซึ่งพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองรวมและการบังคับใช้ผังเมืองรวมเนื่องจากขาดความรู้และความเข้าใจถึงความสำคัญของผังเมืองรวม ขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อาทิ กลุ่มการเมืองท้องถิ่น กลุ่มนักลงทุน ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจถึงความสำคัญและผลกระทบของการบังคับใช้ผังเมืองรวมต่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ส่วนใหญ่มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและเข้าถึงเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวางผังเมืองรวมและการบังคับใช้ผังเมืองรวม ทำให้สามารถเข้าแทรกแซงกระบวนการวางผังเมืองรวมเพื่อให้มีการออกข้อกำหนดที่เป็นผลประโยชน์ต่อกลุ่มตนเองได้(เนื่องจากอำนาจในการวินิจฉัยหรือชี้ขาดเกี่ยวกับข้อกำหนดในการใช้บังคับผังเมืองรวม คือ คณะกรรมการผังเมืองที่อยู่ส่วนกลาง) ทำให้ผังเมืองรวมที่ประกาศบังคับใช้ไม่มีความเป็นกลางต่อทุกฝ่ายอย่างแท้จริงหรือไม่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจของท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่วางผัง ทั้งยังอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง เกิดการไม่ยอมรับ การไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่บังคับใช้

1.2 ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ผู้วิจัยก็ได้ทำการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังทั้ง 47 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย

พบว่าปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่จากความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

จากสภาพปัญหาของเมืองเชียงใหม่ต่อประเด็นด้านผังเมืองและจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ พบนัยที่สำคัญสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงและเติบโตอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อชุมชน ดังจะเห็นได้จากคดีความที่มีการฟ้องร้องศาลปกครองให้ระงับโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างที่พักอาศัยขนาดใหญ่เชิงดอยสุเทพ การก่อสร้างอาคารสูงในพื้นชุมชน การร้องเรียนสถาบันเทิงเปิด-ปิด ไม่ตรงตามกฎหมายกำหนด และส่งเสียงดัง เป็นต้น ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมตามมาตรา 27[4] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยมาตรา 27 บัญญัติว่าในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น โดยพบว่าข้อเท็จจริงที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกา ศาลปกครอง และคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น แบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ประชาชนไม่ทราบว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลทางกฎหมายอย่างไร เพราะแม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะมีผลใช้บังคับมาเกือบสี่สิบปีแล้ว แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง รวมทั้งค่าบังคับของผังเมืองที่มีการวางและจัดทำขึ้น

ประเภทที่สอง ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดของผังเมืองรวม

ประเภทที่สาม ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบไม่ทราบหลักเกณฑ์การโต้แย้งสิทธิจึงไม่สามารถอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งทำให้ผู้นั้นไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ประเภทที่สี่ ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดเวลาฟ้องศาลกรณีผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้เพียงหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัย ขณะที่มาตรา 49[5] แห่ง

[4] มาตรา 27 ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

[5] มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน (หรือสามเดือน) นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทำให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ประเภทที่ห้า การกำหนดอายุของผังเมืองรวม โดยมาตรา 26[6] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติว่ากฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นให้ใช้บังคับได้ห้าปี การกำหนดระยะเวลาให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไว้เช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง โดยหากภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือ

---

[6] มาตรา 26 การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา 17 และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปีในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลมภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้ ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปีการขอขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี ปัญหาที่เกิดขึ้นคือกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีบุคลากรด้านการผังเมืองไม่เพียงพอ จึงเกิดกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ไม่อาจดำเนินการขยายระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมได้ จึงเกิดกรณีปัญหาว่าในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นผลใช้บังคับ การใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะทำอย่างไร

ประเด็นนี้ศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นพ้องกันว่า โดยที่ผังเมืองนั้นเป็นข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน หากผังเมืองรวมนั้นสิ้นผลการใช้บังคับไป การใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตที่ผังเมืองรวมสิ้นอายุจึงไม่ต้องคำนึงถึงข้อกำหนดผังเมืองรวมที่สิ้นผลใช้บังคับไปแล้ว และพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นก็ไม่อาจอ้างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมมาเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตที่ผังเมืองรวมสิ้นผลไปแล้วได้ อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การจัดทำผังเมืองรวมมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปอย่างยั่งยืนอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public benefit) ส่วนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน (Individual benefit) การตีความของศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาจเป็นช่องทางให้เอกชนใช้ประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและประโยชน์ส่วนรวมได้

นอกจากนั้นยังพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะในเรื่องของขั้นตอนการวางผังเมืองรวมนั้นเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติโดยใช้หลักการและเทคนิควิชาการหลายสาขามาบูรณาการร่วมกัน นอกจากนั้นผังเมืองรวมที่จัดทำไว้จะต้องมีการนำไปบังคับใช้ให้เกิดผลทางการปฏิบัติ เพราะฉะนั้นกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมจึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องของการออกกฎหมายรวมอยู่ด้วย ดังนั้นเพื่อให้ผังเมืองรวมมีมาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้น ซึ่งกระบวนการขั้นตอนที่กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ด้านศักยภาพความพร้อมของบุคลากรท้องถิ่นทั้งระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการ ที่มีสาเหตุมาจากผู้ปฏิบัติทุกระดับไม่มีความรู้ ทักษะความเข้าใจในภารกิจด้านผังเมืองอย่างดีพอ

2) การจัดทำภารกิจด้านผังเมืองรวมเป็นการปฏิบัติวิชาชีพเฉพาะ จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค วิชาการในหลายสาขามาปฏิบัติภารกิจร่วมกัน รวมทั้งยังต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เพียงแค่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจหน้าที่และความพร้อมในภารกิจด้านผังเมืองรวมของรัฐบาล หรือแม้แต่หน่วยงานที่มีนักวิชาการทางด้านผังเมืองรวมจากสถาบันการศึกษา เพื่อสามารถสนับสนุนเพื่อประโยชน์ด้านข้อมูล ความรู้แก่บุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

2.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นประกอบด้วยปัจจัย ปัจ 3จัย คือ ปัจจัยด้านความรู้ด้านผังเมืองของประชาชน ปัจจัยด้านความง่ายต่อการเข้าถึงกระบวนการได้สะดวก และสุดท้ายคือปัจจัยด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรง ซึ่งทั้งสามปัจจัยสำคัญนี้สามารถที่จะขยายความให้เข้าใจได้ในรายละเอียดดังนี้

ปัจจัยด้านความรู้ด้านผังเมืองของประชาชน ความรู้ความเข้าใจในด้านผังเมืองนั้นมีหลากหลายระดับ แต่ส่วนหนึ่งที่ประชาชนนั้นต้องรับรู้และเข้าใจในด้านผังเมืองนั้น เป็นส่วนของการนำไปใช้ และผลของการกำหนดนโยบาย ดังนั้นความรู้ในส่วนนี้จึงได้แก่ ความรู้ในกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำผังเมืองรวมในส่วนที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง และทางอ้อมความรู้ด้านการอ่านและ (ผ่านตัวแทน) การใช้แผนที่ แผนผังรวมทั้งข้อกำหนดต่างๆ ความรู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของผังเมือง เพื่อที่จะสามารถมองเห็นภาพการพัฒนาและผลกระทบต่างๆที่จะตามมาในพื้นที่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความรู้ดังกล่าวเป็นส่วนที่ภาครัฐได้นำเสนออยู่แล้วในปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ความรู้ของประชาชนทั่วไปยังไม่สามารถที่จะเข้าใจในสิ่งที่รัฐนำเสนอ ซึ่งจะต้องส่งเสริมการให้ความรู้ในด้านนี้ให้มากขึ้น ดังนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาในการสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นด้วยการส่งเสริมการให้ความรู้ของประชาชน คือ หน่วยงานหรือองค์กรที่จะต้องเข้ามารับหน้าที่ในการให้ความรู้ และรูปแบบการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนด้านผังเมือง

ปัจจัยด้านความง่ายและสะดวกต่อการเข้าถึงกระบวนการ เป็นปัจจัยที่เกี่ยวเนื่องจากปัจจัยด้านความรู้ด้านผังเมืองของประชาชน คือประชาชนไม่ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ รวมถึงช่องทางที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางผังเมือง รับทราบเพียงต้องมีการจัดประชุมประชาชนเท่านั้น อีกทั้งในส่วนของภาครัฐเองในกระบวนการที่สำคัญเช่นการเก็บข้อมูลในพื้นที่ซึ่งเป็นโอกาสที่จะพบปะพูดคุยกับประชาชนในท้องที่ มีการตัดทอนระยะเวลาให้สั้นลง ทำให้โอกาสที่ผู้วางผังจะพบปะกับประชาชนในพื้นที่วางผังก็ลดลงด้วยเช่นกัน หรือการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับจังหวัด ก็มีการกำหนดผู้เข้าร่วมจาก อปทใน . เท่านั้นไม่ใช่ท.เพียงบางอปท .ลักษณะของตัวแทนของอปทั้งหมดในเขตพื้นที่วางผัง เป็นต้น ดังนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาในการสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ต้องพิจารณาในส่วนของช่องทาง และการเปิดโอกาสให้กับประชาชนและท้องถิ่นสามารถเข้าถึงและมีการปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการสะดวกมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ปัจจัยด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรง เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากนโยบายของผังเมืองรวมมีผลบังคับในทางกฎหมาย ทำให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีความต้องการที่จะเข้ามาเสนอแนะและแสดงความคิดเห็น แต่เป็นไปในลักษณะของปัจจเจก ทำให้เมื่อถึงระดับการพิจารณาคำร้อง ประเด็นลักษณะปัจเจกดังกล่าวจึงไม่ได้รับการพิจารณา อย่างไรก็ดีเมื่อมองผลกระทบต่อเนื่องจากการไม่รับพิจารณา ทำให้ประชาชนสรุปว่าการประชุมหรือเสนอแนะจากประชาชนไม่มีผลในทางปฏิบัติให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ยิ่งเป็นการลดแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาในการสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น คือการให้ความสำคัญต่อการนำเสนอข้อมูลซึ่งเป็นข้อเท็จจริงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ชุมชน ทั้งในเชิงบวกและลบอันเนื่องจากผังเมืองรวม รวมทั้งจะต้องเคร่งครัดในการกำกับให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามผังเมือง เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเห็นถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนมากขึ้น

2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

จากผลการวิจัยปัญหาและอุปสรรคในการกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ อาจกล่าวได้ว่าขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยหลักคือ 1) การไม่รู้ว่ามีกฎหมายใช้บังคับจึงไม่ได้ปฏิบัติตาม และ2) แม้จะรู้ว่ากฎกระทรวงผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับอยู่แต่ประสิทธิภาพในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายต่ำ ซึ่งปัจจัย 2 ประเด็นจึงมีปมของปัญหาอยู่ที่ความไม่รู้และความไม่เข้าใจ ซึ่งหมายถึงการรับรู้ (Perception) ของบุคคลใน

2 ประเด็นมีความต่อเนื่องกันไม่อาจแยกออกจากกันได้ ดังนั้นจึงสามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง ได้ดังนี้คือ

1. ปัจจัยในด้านอำนาจในการบังคับใช้

อำนาจในการบังคับใช้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วนคือ

- ความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมาย หากนำมาใช้พิจารณากฎหมายในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายในปัจจุบันยังขาดความศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้พิจารณาจากสถิติในการกระทำความผิดแต่ละที่มีจำนวนมาก
- การให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจ จากความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติหรือความขัดแย้งกันเองของระหว่างกฎหมายที่บังคับใช้โดยหน่วยงานอื่นๆ ที่นำมาใช้บังคับร่วมกับกฎหมายผังเมืองในประเด็นทางกฎหมายที่กฎหมายเดิมมีบทบัญญัติไว้ นอกจากนั้นถึงแม้จะมีกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ดี เหมาะสมกับสภาวะในขณะนั้นมากเพียงใด แต่หากกฎหมายดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลยพินิจมาตัดสินในการใช้บังคับกฎหมาย โดยปราศจากกลไกการกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจให้ถูกต้องแล้วก็อาจทำให้หลักการและเจตนารมณ์ต้องล้มเหลวเมื่อนำมาบังคับใช้การใช้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ โดยปราศจากกลไกตรวจสอบ และประเด็นสำคัญอาจอยู่ที่การพิจารณาถึงความเหมาะสมของกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจว่ามีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและอนาคตเพียงใด
- มาตรการลงโทษ มาตรการลงโทษในปัจจุบันยังอ้างอิงอยู่กับมาตรการลงโทษทางอาญา ซึ่งมาตรการลงโทษดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อสภาพการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน

2. ปัจจัยด้านองค์กรและนโยบาย

ปัจจัยด้านองค์กรและนโยบายที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ.การผังเมืองพ.ศ. 2518 พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2525 และพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 เป็นต้น เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบถึงปัญหาการขาดหรือการเข้ามีส่วนร่วมจำกัดอยู่ในขอบเขตพื้นที่และกลุ่มประชาชนในวงแคบๆ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด เนื่องจากองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องมีการจัดตั้งโดยมีกฎหมายรองรับและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่มีกฎหมายรองรับ เช่น อยู่ในรูปของคณะกรรมการต่างๆ เนื่องจากองค์กรและคณะกรรมการต่างๆ เหล่านี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือคณะกรรมการบางคณะมีความซ้ำซ้อนกันหรือเหลื่อมทับในขอบอำนาจหน้าที่ หรือความไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ หากขาดการประสานงานที่ดีแล้วจะก่อให้เกิดผล 2 ประการคือ ต่างฝ่ายต่างแย่งงานกันรับผิดชอบ หรือต่างฝ่ายต่าง

เพิกเฉย หรือผลักภาระให้อีกฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบ ซึ่งผลทั้ง 2 ประการนี้ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นเอกภาพ จนบางครั้งอาจกล่าวได้ว่าการขาดประสิทธิภาพในการจัดรูปโครงสร้างและองค์กร อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กร ส่งผลให้เกิดปัญหาความลึกลับในการบังคับใช้กฎหมาย

3. ปัจจัยด้านบุคคล

ในการศึกษานี้ผู้วิจัยจะได้แยกบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

- กลุ่มบุคคลของรัฐ (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) ปัจจุบันความเคร่งครัดในการบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ และความสม่ำเสมอในการบังคับใช้ตามบทบัญญัติกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเจ้าหน้าที่เป็นกลไกสำคัญ เป็นผู้มีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยเข้มงวดเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย มีการกวดขันอย่างจริงจังแล้วประสิทธิภาพของการบังคับใช้ก็จะได้ผลดี
- กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในเขตผังเมืองรวม พิจารณาถึงการเคารพระเบียบวินัยและการส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการผังเมือง

การบังคับใช้กฎหมายผังเมืองให้มีประสิทธิภาพที่สำคัญประการหนึ่งจึงเกี่ยวข้องกับความรู้สึกของบุคคลที่ถูกบังคับและความรู้สึกของบุคคลนั้น สามารถประเมินได้จากความคิดเห็นของบุคคล การที่มีข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดเห็นต่อกฎหมายผังเมืองที่มีผลกระทบต่อการลิดรอนการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชน ควรอยู่ในขอบเขตแห่งการใช้กฎหมายให้ครอบคลุมไปถึงการลงโทษอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อไม่ให้เห็นแก่ความสะดวกสบายยิ่งกว่าการเคารพกฎหมาย และการทำให้ประชาชนเคารพกฎหมาย คือ การปลูกฝังวินัย รวมทั้งการควบคุมให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้ต่อเนื่องสม่ำเสมอ ควบคู่ไปกับการลงโทษอย่างจริงจัง และการรณรงค์ให้เคารพกฎหมาย

3) ศึกษากลไกและเครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการเมือง

จากการศึกษากลไกเครื่องมือในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหาร/จัดการเมืองสามารถสรุปได้ว่า

หลักการทางวิชาการ ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในงานด้านผังเมือง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นไปในลักษณะการให้ข้อมูล และข้อเสนอแนะความต้องการ เท่านั้น แต่เนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นงานในระดับนโยบาย ที่ต้องการข้อมูลที่หลากหลายสาขา และเฉพาะเจาะจงในเชิงเทคนิควิธีการ รวมถึงการสร้างภาพที่เชื่อมโยงกับบริบทเชิงพื้นที่ในระดับเมืองไปสู่ระดับภาค จึงเป็นเรื่องที่ยากต่อการทำความเข้าใจให้ประชาชนโดยทั่วไปรับรู้ได้ด้วยกันทั้งหมด

กระบวนการการมีส่วนร่วม หรือโครงสร้างการวางและจัดทำผังเมืองรวม พบว่า ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พมีการแก้ไขขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมใหม่ โดย 2535 ศ. สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม คือ การลดจำนวนครั้งของการจัดประชุมประชาชน ซึ่งแต่เดิมมีการครั้ง นอกจากนั้นในกระบวนการ 1 ครั้ง ลดลงเป็น อย่างน้อย 2 างน้อยกำหนดให้จัดประชุมประชาชนอย่อื่นๆ เช่น การสำรวจพื้นที่ก็มีการลดขั้นตอนในการสำรวจ และรังวัด เหลือเพียงการสำรวจโดยใช้เทคนิคการแปลภาพถ่ายทางอากาศและดาวเทียมแทน ทำให้โอกาสที่จะเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้วางผังกับประชาชนขาดหายไป ประชาชนไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการวางผังในพื้นที่ของตน และข้อมูลที่เป็นมิติเชิงสังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจขาดหายไป นอกจากนั้นข้อมูลสำคัญคือแนวเขตของที่ดิน ถนนและอื่น ที่ได้จากการสำรวจโดยใช้เทคนิคการแปลภาพถ่ายทางอากาศและดาวเทียม เป็นข้อมูลประมาณการ จึงก่อให้เกิดปัญหาคือไม่สามารถตอบคำถามชุมชนหรือประชาชนได้ชัดเจนว่าผลกระทบจากโครงการพัฒนาเมือง จะครอบคุมพื้นที่มากน้อยขนาดไหน และผู้ได้รับผลกระทบจะต้องเตรียมตัวรองรับกับข้อกำหนดในพื้นที่นั้น ๆ อย่างไร สิ่งเหล่านี้แม้จะเป็นขั้นตอนที่เล็กน้อยและเสียเวลาในการลงพื้นที่ แต่มีความสำคัญในการสร้างทัศนคติ และความเห็นร่วม รวมถึงการให้ข้อมูลความรู้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม และต่อเนื่องกับการควบคุมให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

วิธีการ จากการศึกษาถึงเงื่อนไขการเข้ามามีส่วนร่วม พบว่า การตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมทางผังเมือง ประชาชนจะต้องมีความรู้ด้านผังเมือง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการได้ง่าย และนโยบายและโครงการนั้นต้องส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง จากเงื่อนไขหลักนี้ ผู้วิจัยมองว่า ตามหลักวิชาการแล้วเงื่อนไขของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการได้ง่าย และนโยบายและโครงการนั้นต้องส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

โดยตรง มากกว่าการวางและจัดทำผังเมืองรวม ดังที่กล่าวมาแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องการการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการเสนอแนะความต้องการ ซึ่งกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นค่อนข้างซับซ้อน และโครงการในผังเมืองรวมยังเป็นโครงการที่เสนอแนะตามหลักการ แต่ยังไม่มีผลในเชิงปฏิบัติ แต่ในผังเมืองเฉพาะเงื่อนไขทั้งสามข้อ นั้นจะประกอบครบถ้วน กล่าวคือ ทุกคนในพื้นที่โครงการวางและจัดทำผังเฉพาะต้องมีส่วนร่วมในการวางผัง และกำกับควบคุมให้เป็นไปตามผัง เพราะมีผลกระทบต่อทุกคนในพื้นที่โครงการ อย่างไรก็ดีกระบวนการวางและจัดทำผังเฉพาะนั้นยังไม่เคยได้นำมาปฏิบัติอย่างแท้จริง แต่หลักการดังกล่าวสามารถนำมาสร้างเป็นกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจากพื้นฐานสู่ระดับนโยบายได้เช่นกัน แต่ในการทางปฏิบัติจำเป็นต้องมีกลไกลสำคัญในการดูแลกำกับให้เป็นไปตามผังเมืองรวม การใช้อำนาจทางการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือกำหนดกลไกบางประเภทให้เข้ามาสนับสนุนภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ภายในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ จึง ”การแต่งตั้งคณะทำงานด้านการผังเมืองท้องถิ่นภาคพลเมือง“ โดย กระทำได้โดยอาศัยคำสั่งทางการปกครองของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้วิธีประกาศรับสมัครคัดเลือกและแต่งตั้งตามแนวทางการเลือกตั้งตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยได้

ปฏิบัติการ กลไกสร้างจากเงื่อนไข 3 ประการดังที่กล่าวมาแล้ว คือ ประชาชนจะต้องมีความรู้ด้านผังเมือง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการได้ง่าย และนโยบายและโครงการนั้นต้องส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง นำมาสู่การทดลองปฏิบัติ โดยทดลองร่วมกับเทศบาลตำบลช้างเผือก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ชุมชนเมือง ที่เป็นส่วนต่อเนื่องหรือปริมณฑลของเมืองเชียงใหม่ โดยทางทีมวิจัยได้เข้าไปศึกษาถึงบทบาทด้านผังเมือง ปัญหาของเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านผังเมือง แนวทางการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมด้านผังเมือง กลไกในการกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมือง รวมถึงประสิทธิภาพของการกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมือง ซึ่งเมื่อได้ศึกษาและทำความเข้าใจร่วมกันแล้ว ทางเทศบาลตำบลช้างเผือกและทีมวิจัยได้ข้อสรุปที่สอดคล้องกัน คือ การจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางผังเมืองได้นั้น จำเป็นต้องให้ความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองให้ประชาชน รวมถึงเทศบาล นอกจากนั้นทางเทศบาลจะต้องมีการจัดทำข้อมูลที่มีการรังวัด สำรวจพื้นที่ที่ตรงกับข้อมูลจริงในปัจจุบัน รวมถึงสามารถคาดการอนาคตของการใช้พื้นที่ได้ จึงจะสามารถให้ข้อมูลกับชุมชนได้ถูกต้อง อีกทั้งยังสามารถนำข้อมูลที่ได้นั้น เป็นฐานในการประสานงานกับสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อพื้นที่เทศบาลตำบลช้างเผือกในการปรับปรุงและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ต่อไปอีกทางหนึ่ง

ผลการปฏิบัติ เทศบาลตำบลช้างเผือกจึงได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการผังเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน บรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ 2558 .ศ.– โดยมีแผนงานโครงการสนับสนุน คือ 2562 โครงการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ด้านผังเมือง โครงการจัดทำฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ โครงการติดตามและประเมินผลการควบคุมบังคับการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และโครงการศึกษาแนวทางออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง. (ม.ป.ป.). *ความสำคัญและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชน.* เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (อัดนำเสา).

กรรณิการ์ ชมดี. (2524). *การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ : เฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี.* วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คะนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก.* นนทบุรี: พระปกเกล้า.

เครตัน, แอล เจมส์. *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน.* แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์. (2543). กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

เครตัน, แอล เจมส์. *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม.* แปลโดย ร้อยเรื่อง ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และผศ.ดร.เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี, พิมพ์ครั้งที่ 1.2551 ขอนแก่น.

จินตนา เสมาเงิน. (2539). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดปทุมธานี.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตสาขาการจัดการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ฉลาดชาย รมิตานนท์. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา.* งานวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ฉอ้าน วุฑฒิกรรมรักษา. (2526). *ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงสร้างงานในชนบท: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการที่ได้รับรางวัลดีเด่นของตำบลคุ้งพะยอม อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ชินรัตน์ สมสืบ. (2539). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชุลีพร วิมุกตานนท์. (2532). *กลุ่มท้องถิ่นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท.* วิทยานิพนธ์ศิลปะศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ชัชนันท์ ลีระเติมพงษ์. (2540). *ประชาพิจารณ์กับการตัดสินใจของรัฐ: กรณีศึกษาชุมชนบ้านครัว.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐธยาน์ จองคำ. (2556). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนจอมทอง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่.* วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการสิ่งแวดล้อมชุมชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ข่าวสารกรมโยธาธิการและผังเมือง ฉบับที่ 48/2556 กรุงเทพ.

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์. (2541). *เมืองและการผังเมืองของประเทศไทย.* เชียงใหม่ : ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่ และกลุ่มมังราย.

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา.* กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภาการพิมพ์.

ทวีทอง หงส์นิวัฒน์. (2537). *สรุปมิติและข้อเสนอแนะจากการประชุมเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชน: นโยบายและกลวิธี.* 10-12 กุมภาพันธ์ 2537 นครปฐม: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข.

ธวัช เบญจาธิกุล. (2529). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวนาในการพัฒนา : หมู่บ้านชาวเขาชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่างของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดเชียงใหม่ ประจำปี พ.ศ.2527.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธีรยุทธ บุญมี. (2541). *ธรรมรัฐแห่งชาติ.* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร.

นพกาญจน์ เมตตานนท์. (2541). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาชุมชน ศึกษากรณีชุมชนแออัดยานนาวา.* เอกสารวิจัยภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. (2527). *กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา.* กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *รัฐธรรมนูญน่ารู้.* กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์. (2535). *การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาวิทยาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

ปราณี พันธุมสินชัย. (2536). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อ้างใน สมฤดี นิโครวัฒนยิ่งยง และคณะ. สิ่งแวดล้อม' 36 ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม,*เอกสารประกอบการ*

สัมมนาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 4 วันที่ 18-19 ธันวาคม 2536. กรุงเทพมหานคร : องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม' 36.

ปรัชญา เวสารัชช์. (2528). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท.* กรงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. (2542). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา.* กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).

พงษ์ธร จันทร์สวัสดิ์. (2540). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านจังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดอุบลราชธานี.* วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. รัฐศาสตร์ (การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต). (2541). *การพัฒนาที่ยั่งยืน.* กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโกมลคีมทอง (พิมพ์ครั้งที่ 5).

พิชัย อุทัยเชฏฐ์. **(2535).** *ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองรวม: กรณีศึกษาประชาชนในเขตผังเมืองรวมเมืองสงขลา.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.

ไพลิน ผ่องใส. (2536). *การจัดการสมัยใหม่.* คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภานุพันธ์ ชัยรัตน์. (2534). *ปัญหาการใช่กฎหมายควบคุมการใช่ประโยชน์ที่ดินเพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โภคิน พลกุล. (2540). การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ : *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน.* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

รุทธ์ กล่อมชุ่ม และสุนทร โคตรบรรเทา. **(2527).** *ปัจจัยที่กระตุ้นให้ประชาชนเข้าร่วมในโครงการพัฒนาชุมชนในเขตชนบทยากจน : ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านดีเด่น พ.ศ.2528 ของจังหวัดอุตรดิตถ์.* พิษณุโลก: แผนกติดตามผลและวิจัย ฝ่ายกิจการพลเรือน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน.

ลดาวัลย์ พอใจ. (2536). *การเปิดรับข่าวสาร ความรู้ ความตระหนัก และการมีส่วนร่วมในอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประชาชนในเขตอำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช.* จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วุฒิสาร ตันไชย. (2547). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.* นนทบุรี : คลังวิชา จำกัด.

ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. (2543). การมีส่วนร่วมของประชาชน. *เอกสารประกอบการสัมมนาวันสิ่งแวดล้อมไทย 4-6 ธันวาคม 2543.* (อัดสำเนา).

สนิท ขาวสะอาด. (2539). *ปัจจัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น : ศึกษากรณีโครงการประจำหมู่บ้านอำเภอเมืองนครพนมและอำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมฤดี นิโครวัฒนยิ่งยง และคณะ. (2536). ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม. *เอกสารประกอบการสัมมนาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 4 วันที่ 18-19 ธันวาคม 2536.* กรุงเทพมหานคร : องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม' 36.

สากล สถิตวิทยานันท์. (2532). *ภูมิศาสตร์ชนบท.* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

สานิตย์ บุญชู. (2527). *ความรู้ทั่วไปในการพัฒนาชุมชน.* กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุจินต์ ดาววีระกุล. (2527). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน :ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านดีเด่นระดับจังหวัด.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุดาวดี ดิษฐกิจ. (2543). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็งตามธรรมชาติ : ศึกษากรณีชุมชนสาคลี อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.* การค้นคว้าอิสระ รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุเมธ ทรายแก้ว. (2536). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : กรณีศึกษาเฉพาะกรณีโครงการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.* วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุวัฒนา ธาดานิติ. (2543). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมือง. *ในเอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนา การประชุมวิชาการสาขาการออกแบบและวางผังชุมชนเมืองและผังเมือง ครั้งที่ 1 เรื่อง "มหานคร",* หน้า 89-95. กรุงเทพมหานคร.

สุวัฒนา ธาดานิติ. (2541). *Planning as a Cyclic Process.* เอกสารประกอบการสอนของภาควิชาการ

วางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อนุภาพ ถิรลาภ. (2528). *การวิเคราะห์เชิงสมมุติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี.* สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรอนงค์ ธรรมกุล. (2539). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น.* วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อัน นิมมานเหมินทร์. (ม.ป.ป.) การวางแผนกายภาพและการวางผังเมืองและผังชนบท. *เอกสารประกอบโครงการฝึกอบรมภาคฤดูร้อน ปีการศึกษา 2527 เรื่อง การวางแผนและผังกายภาพสำหรับพนักงานท้องถิ่น.* ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (อัดสำเนา).

เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล. (2538). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับผังเมือง.* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

อำภรณ์ ช่างเกวียน. (2540). *ปัจจัยที่สัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาป่าชายเลนชุมชนตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง.* ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.

<u>ภาษาอังกฤษ</u>

Arnstein, S.R.A. Ladder of Citizen Participation. (1995). *Classic Reading inUrban Planning*. New York : McGraw-Hill, Inc.

Baker, S., Kousis, M., Richardson, D., and Young, S. (1997). *The Politics of Sustainable Development : Theory, Policy and Practice within the European Union.* Great Britain : Creative Print and design.

Caayupan, R.B. Participation Approach: A Must in Rural Development. Occasional Paper Series on Community Management 1, (December 1985) : pp.5-6. อ้างถึงใน ชินรัตน์ มีสมสืบ. (2539). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท.* นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

Cohen, J., M. and Uphoff, N.,T. (1977). *Rural Development Participation : Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation.* New York : Cornell University.

Gupta, R.G. (1983). *Planning and Development of Towns*. New Delhi : Oxford and IHB Publishing.

Hall, P. (1979). *Urban-Regional Planning*.(n.p.): Penguin Book.

John W. Smith and John S. Klemanski. (1990). Urban Politics Dictionary. Santa Barbara, Calif. อ้างใน บัญชร แก้วส่อง. (2539). การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรการพัฒนา. *บทความมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (มข) 13,*2 (พ.ย. 38 - เม.ย. 39). หน้า 112.

Lisk, F. (1985). The Role of Popular Participation in Basic Needs-Oriented Development planning. Aldershot : Gower Publishing Company Limited, 1985, pp.15-16. อ้างถึงใน ชินรัตน์ มีสมสืบ. (2539). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท.* นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

Marans, R.W. (1996). Evaluation in Architecture and Urban Planning. (Special lecture in Chulalongkorn University, July 25, 1996). อ้างถึงใน สุวัฒนา ธาดานิติ. (2541). *Planning as a Cyclic Process.* เอกสารประกอบการสอน ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Ramos, L.A.A. and Flecher, L.B.. (1982). Planning for Rural Development with Popular Participation. International Studies in Economics Monograph No.15. Department of Economics, Lowa State University. p.13. อ้างถึงใน ชินรัตน์ มีสมสืบ. (2539). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท.* นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ภาคผนวก 3
กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

กิจกรรมการเสริมสร้างความรู้ในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กิจกรรมนี้ได้จัดขึ้นภายใต้ความร่วมมือของสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และเทศบาลตำบลช้างเผือก ได้เล็งเห็นความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการเมือง ในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการใช้ที่ดินขึ้น ในวันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2557 ณ เทศบาลตำบลช้างเผือก ซึ่งกิจกรรมที่ทางโครงการให้ความรู้ถึงความสำคัญของศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม รวมถึงผลกระทบจากการที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองของตน