

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 หมายถึง “การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับ ความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงามการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อ บำรุงรักษาทรัพยากร ธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ”

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นว่า การผังเมืองเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน ทั้งวัตถุประสงค์และการดำเนินการ ต้องอาศัยความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางของบุคลากรด้านการวางผัง และความรู้ความเข้าใจของประชาชน ทั้งยังต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการตามพระราชบัญญัติการวางผังเมือง พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่ม พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ ในการบังคับใช้ผังเมืองรวมมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ต้องมีการประสานความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการดำเนินการร่วมกัน ตั้งแต่การสะท้อนปัญหาและความต้องการ การดำเนินการวางผัง ตลอดจนการนำผังไปปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองนั้นๆ ร่วมกัน โดยที่เฉลิม แก้วกังวาล (2535) ได้เคยกล่าวว่า “ระบบราชการ ระบบผู้บริหาร และประชาชน ล้วนแต่ไม่เข้าใจ” ในเมืองและการผังเมือง เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ การผังเมืองในประเทศไทยยังไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ทั้งในแง่ของทัศนคติ การดำเนินการตามกระบวนการวางผัง และการนำผังไปปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานด้านผังเมืองที่เกิดขึ้นในทุก ระดับสามารถดำเนินได้อย่างเข้มแข็งและมีมาตรฐานเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับสามารถใช้การวางผังเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้ ตรงตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจทางผังเมือง

จากการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยที่กำหนดแนวทางให้มีการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชนได้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในการดำเนินการบริหารจัดการเมือง สามารถส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งภาระหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งที่มีการถ่ายโอนอำนาจไป คือ การวางผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยราชการส่วนกลางจะต้องถ่ายโอนภารกิจด้านการวางผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2553 ดังนั้น บุคลากรของกรมโยธาธิการและผังเมือง จึงต้องเร่งรัดดำเนินงานปรับปรุงผังเมืองรวมในพื้นที่ที่ได้มีการบังคับใช้ผังเมืองไปแล้ว ขณะเดียวกันต้องพัฒนาศักยภาพและความพร้อมในการรองรับภารกิจที่ได้ ร่วมปฏิบัติด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ เพื่อรองรับภาระหน้าที่จากการกระจายอำนาจดังกล่าว จึงได้มีการเร่งรัดให้มีการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปีงบประมาณ 2547-2550 ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวถือเป็นช่วงระยะเวลาอันสั้นสำหรับการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านโครงสร้างอำนาจ ด้านงบประมาณ และด้านองค์ความรู้ รวมทั้งสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านบุคลากรและเทคโนโลยีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะภารกิจด้านการผังเมืองเป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิควิชาการที่ซับซ้อน มีลักษณะสหวิทยาการ และใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อถ่ายโอนภารกิจงานด้านผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ ในปัจจุบัน “ยังขาดความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและองค์ความรู้” การพัฒนาศักยภาพและความพร้อมขององค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติภารกิจด้านการผังเมืองเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถที่จะทำให้ภารกิจด้านการผังเมืองบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญที่จะทำให้ภารกิจด้านการผังเมืองบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ คือ สร้างทัศนคติที่ดีต่อการผังเมืองในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประชาชนทั่วไปของท้องถิ่น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนหรือผังเมืองในระดับต่าง ๆ ซึ่งสามารถสะท้อนแนวความคิดที่ดีนี้ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายด้านผังเมืองที่ชัดเจนทั้งในทุกระดับ การใช้ผังเมืองเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศอย่างเข้มข้นจริงจัง และสร้างความยั่งยืนของภารกิจด้านการผังเมืองโดยการมีระบบสนับสนุนจากทั้งภายในองค์กรที่รับผิดชอบภารกิจการผังเมืองในระดับนโยบาย ระดับท้องถิ่น และองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

การศึกษาเพื่อประเมินสภาพความความคิดเห็น ประสิทธิภาพ และความพร้อมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสถานการณ์การกระจายอำนาจทางด้านผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีองค์ประกอบในการดำเนินงานหลายประการที่จะทำให้การดำเนินการดังกล่าวสำเร็จลุล่วง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจทางด้านผังเมืองได้ตรงตามมาตรฐานการปฏิบัติงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง ทั้งนี้การศึกษาสภาพความพร้อมดังกล่าวจะสามารถสะท้อนศักยภาพในการปฏิบัติภารกิจด้านผังเมืองของท้องถิ่น ทั้งด้านอำนาจ ด้านงบประมาณ และด้านองค์ความรู้ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เคยปฏิบัติภารกิจด้านผังเมืองดังกล่าว และจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงพัฒนาตนเอง รวมทั้งทัศนคติที่มีผลต่อการดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมือง ทั้งในระดับผู้บริหาร หัวหน้ากองหรือฝ่าย และระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ซึ่งมีแนวทางเหมือนหรือแตกต่างกัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาการบริหารจัดการเมืองในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้เกิดทัศนคติที่ดีและมีความรู้ความเข้าใจเมืองและการวางแผนเมืองบนพื้นฐานเดียวกัน ทำให้การวางแผนเมืองประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และขับเคลื่อนกระบวนการทางผังเมืองของประเทศไทยให้ดำเนินไปอย่างเข้มแข็ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการตอบคำถามวิจัยอันนำไปสู่การแก้ปัญหาการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาดังต่อไปนี้

1. ศึกษากระบวนการและขั้นตอนในการถ่ายโอนภารกิจด้านการวางแผนผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการวางแผนผังเมืองอันเนื่องมาจากความพร้อมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อประเมินความพร้อมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านโครงสร้างการบริหารราชการ งบประมาณ และองค์ความรู้
4. เสนอแนวทางการส่งเสริมความพร้อมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองให้เหมาะสมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตของเนื้อหา

1. ศึกษานโยบาย ความสำคัญ และวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะและการผังเมือง
2. ศึกษาขั้นตอนและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
3. ศึกษาแนวทางถ่ายโอนภารกิจการวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการถ่ายโอนภารกิจของกรมโยธาธิการและผังเมือง
4. ศึกษาลักษณะการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านโครงสร้างการบริหารราชการ งบประมาณ และองค์ความรู้

1.3.2 ขอบเขตของพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ศึกษาในการเก็บข้อมูลครอบคลุมบริเวณเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสาคร มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 6,193 ตารางกิโลเมตร และประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร จำนวน 60 แห่ง โดยเป็นเทศบาลในจังหวัดนนทบุรี 9 แห่ง จังหวัดนครปฐม 15 แห่ง จังหวัดปทุมธานี 13 แห่ง จังหวัดสมุทรปราการ 16 แห่ง และจังหวัดสมุทรสาคร 7 แห่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาขอบเขตพื้นที่ที่จะประกอบด้วยขอบเขตดังต่อไปนี้

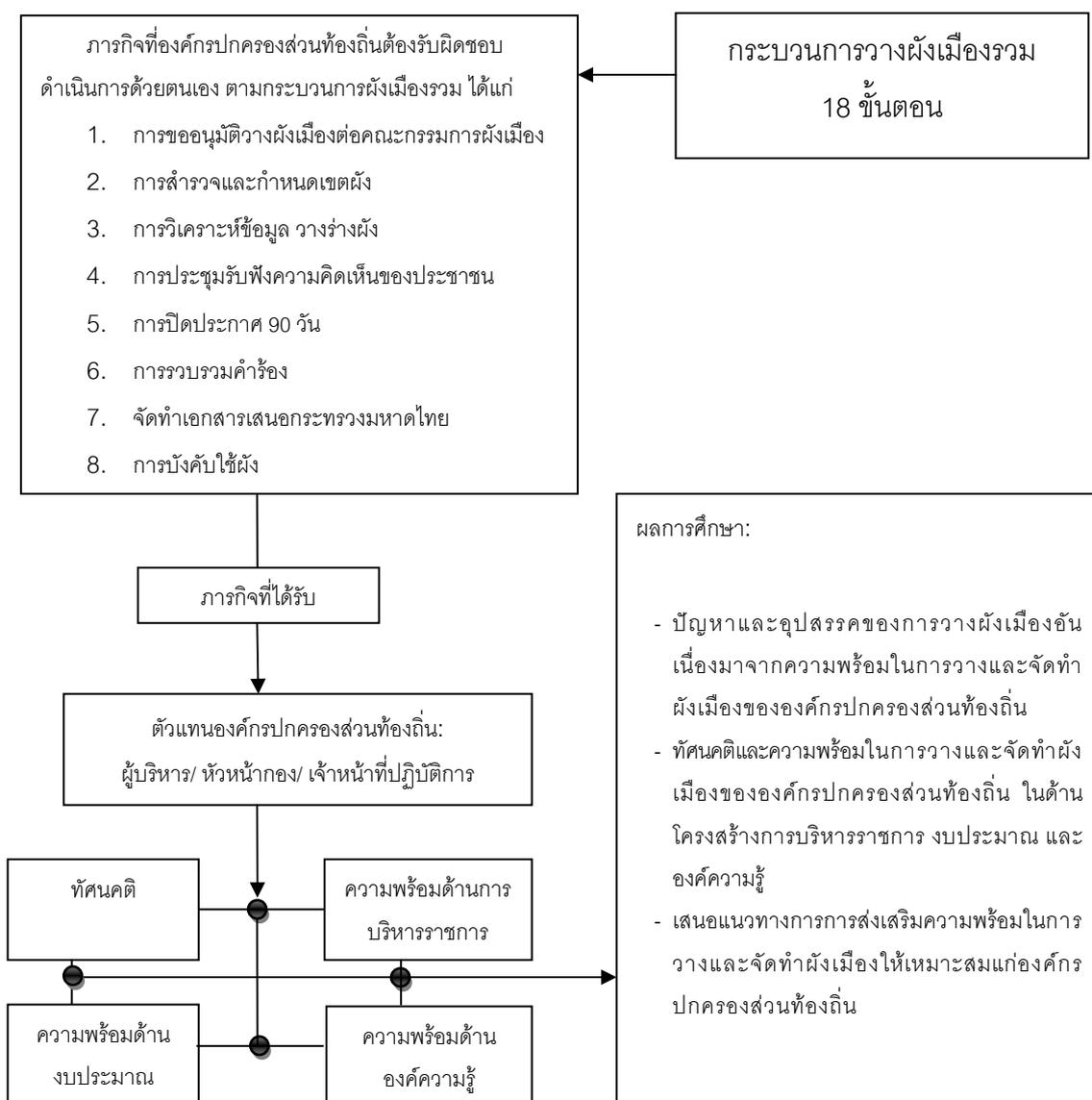
ทิศเหนือ	จดแนวเขตจังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี
ทิศตะวันออก	จดแนวเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา
ทิศใต้	จดแนวเขตจังหวัดสมุทรปราการ และอ่าวไทย
ทิศตะวันตก	จดแนวเขตจังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดนครปฐม

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

เพื่อให้การดำเนินการวิจัยมีความชัดเจน และอยู่ในขอบเขตของเนื้อหาที่สัมพันธ์กับการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ทำการกำหนดกรอบความคิดในการวิจัยตาม ภาพที่ 1.1

ภาพที่ 1.1

กรอบความคิดในการวิจัย



1.5 ขั้นตอนการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยทั้งในเชิงปริมาณ(Quantitative Research) เพื่อสำรวจสภาพความพร้อมในการวางและจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกระบวนการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของพื้นที่ศึกษา ทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม
2. ศึกษาและทบทวนทฤษฎี และแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย
3. ออกแบบการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและ

ทดสอบสภาพเครื่องมือ การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ผลข้อมูล โดยกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ คือ บุคลากรผู้รับผิดชอบการดำเนินงานทางด้านผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตปริมณฑลระดับเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนทั้งสิ้น 60 แห่ง

4. เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย โดยข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย มีดังนี้

- 1) ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บข้อมูลความพร้อมในการวางและจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงจากกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้เครื่องมือแบบสอบถาม บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานครจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 60 แห่ง แห่งละ 1 คน โดยบุคลากรกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางแผนหรือการวางผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ ข้อมูลคุณลักษณะ ข้อมูลทัศนคติต่อการวางและจัดทำผังเมือง ข้อมูลความพร้อมโครงสร้างการบริหารราชการ ข้อมูลความพร้อมด้านงบประมาณ และข้อมูลความพร้อมด้านองค์ความรู้

- 2) ข้อมูลทุติยภูมิ เก็บข้อมูลสภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา ได้แก่ ประวัติศาสตร์ของพื้นที่ศึกษา ความเป็นมาในการตั้งถิ่นฐานและความเป็นเมือง สภาพโครงสร้างพื้นฐาน สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคมของพื้นที่ศึกษา การดำเนินนโยบายของรัฐ และกิจกรรมของประชาชนในพื้นที่ศึกษา

5. วิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยโดยใช้วิธีการทางสถิติ โดยใช้คอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือในการประมวลผล ผ่านโปรแกรม SPSS และแปลผลโดยการพรรณนา หลังจากนั้นจึงทำการสรุปผลการศึกษา เสนอข้อจำกัดในการวิจัยและข้อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทราบลักษณะและสภาพปัญหาของการผังเมือง ในเรื่องความพร้อมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา
2. เสนอตัวชี้วัด วิธีการ รวมทั้งเครื่องมือที่เหมาะสมในการประเมินความพร้อมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เสนอแนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพ และความพร้อมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

1.7 นิยามศัพท์

1. ความพร้อม (capability) หมายถึง ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจด้านผังเมือง โดยในการศึกษาครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ความพร้อมโครงสร้างการบริหารราชการ ความพร้อมด้านงบประมาณ เครื่องมือ และอุปกรณ์ และความพร้อมด้านบุคลากรและองค์ความรู้
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government organizations) หมายถึง องค์กรการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจโดยบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยในการศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร
3. การวางแผนและจัดทำผังเมือง (urban planning process) หมายถึง การวางแผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง โดยในการศึกษาครั้งนี้ การวางแผนและจัดทำผังเมืองเป็นกระบวนการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดขอบเขตเพื่อวางแผนจนถึงการตรากฎหมายบังคับใช้