

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่ององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นกับการวางแผนและจัดทำผังเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติและความพร้อมขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมตามแนวทางการกระจายอำนาจทางผังเมืองสู่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น โดยในการสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะของการวิจัยครั้งนี้ ได้ทำการรวบรวมและสังเคราะห์จากผลการศึกษาที่ได้ ทั้งจากการรวบรวมเอกสารแนวคิด และกระบวนการ รวมทั้งข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ได้ดังนี้

1. สรุปผลการศึกษา
2. ข้อเสนอแนะ
3. ข้อจำกัดในการศึกษา
4. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

6.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษานี้มีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นบุคลากรขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในเขตปริมณฑลระดับเทศบาลขึ้นไปที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางแผนหรือผังเมืองจำนวน 60 คน (1 คน ต่อ 1 แห่ง) โดยผลการศึกษาที่ได้สามารถนำมาวิเคราะห์และสรุปผลการวิจัย ในประเด็นดังนี้

1. กระบวนการและขั้นตอนการวางแผนผังเมือง
2. การถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น
3. ทัศนคติต่อการวางแผนและจัดทำผังเมือง
4. ความพร้อมด้านการบริหารราชการ
5. ความพร้อมด้านงบประมาณ เครื่องมือ และอุปกรณ์
6. ความพร้อมด้านบุคลากรและองค์ความรู้

6.1.1 กระบวนการและขั้นตอนการวางผังเมือง

การวางผังเมืองรวม เป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติโดยใช้หลักการและเทคนิคทางวิชาการหลายสาขา บรณาการร่วมกัน และเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมทั้ง กลุ่มองค์กรต่าง ๆ และภาค ประชาชน ฯลฯ ที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและส่งเสริมนอกจากนั้นผังเมืองที่วางไว้จะต้องมีการนำไปบังคับใช้จึงจะเกิดและสิทธิผลในทางปฏิบัติ กระบวนการวางผังเมืองจึงต้องมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายรวมอยู่ด้วย ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการวางผังเมืองมีมาตรฐานในการดำเนินงาน กรมโยธาธิการและผังเมือง จึงได้กำหนดเกณฑ์และมาตรฐานการวางจัดทำผังเมืองรวมขึ้น ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนการวางผังเมืองรวมที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐานนี้ มีจำนวนกว่า 18 ขั้นตอน และใช้เวลาการดำเนินการนานถึง 2 ปีหรืออาจจะนานกว่านั้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการที่กำหนด กล่าวได้ว่า เป็นกระบวนการที่ค่อนข้างเป็นประชาธิปไตยมากคือ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง โดยการจัดประชุมเพื่อชี้แจงผังเมืองและและรับฟังความคิดเห็น (เดิมกำหนดไว้ 2 ครั้ง แต่ต่อมาได้แก้ไขเป็น ไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง) ซึ่งการวางผังเมืองรวมนี้เป็นการดำเนินงานที่ค่อนข้างกินระยะเวลานาน และโครงสร้างของการพิจารณาผังเมืองรวมและการออกกฎหมาย กฎกระทรวงผังเมืองรวมล้วนอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะกรรมการผังเมืองของกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นรูปแบบของการดำเนินงานที่ยังรวมศูนย์อำนาจ โดยจัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้เท่านั้น และเป็นเพียงกระบวนการแบ่งอำนาจเท่านั้น (deconcentration) ซึ่งยังไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ (decentralization)

6.1.2 การถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลต้องตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ซึ่งมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง

ปฏิบัติการกิจต่าง ๆ เพิ่มขึ้น และทำให้หน่วยงานราชการส่วนกลางต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่รับผิดชอบ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในระยะเวลาที่รัฐกำหนดในส่วนของภารกิจด้านการผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ และกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปี 2553 ดังนี้

1. ระยะแรก ระหว่างปี 2545-2547 เป็นขั้นตอนการเตรียมความพร้อม โดยเน้นการทำงานฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพในการวางผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ระยะที่สอง ระหว่างปี 2548-2553 เป็นการถ่ายโอนภารกิจวางผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการวางผังเมืองด้วยตนเอง

จากแผนงานดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าสถานการณ์การกระจายอำนาจทางผังเมืองของประเทศไทยอยู่ในระยะที่สอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการวางและจัดทำผังเมืองซึ่งเป็นภารกิจใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลยังไม่เคยใช้เป็นกลไกในการบริหารและพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง และต้องมีการเตรียมบุคลากร ด้านระบบและวิธีการงบประมาณ ด้านระบบการพิจารณาและอนุมัติแผนงานโครงการของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมือง จึงจะทำให้การวางผังเมืองเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ และทำให้การกระจายอำนาจในการวางผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย

6.1.3 ทิศนคติต่อการวางและจัดทำผังเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ล้วนประสบปัญหาของเมือง โดยเฉพาะปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินและการขยายตัวที่ไร้ทิศทางของเมือง (ร้อยละ 82.6) รวมทั้งปัญหา การจราจร ปัญหาการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร และปัญหาสิ่งแวดล้อม (ร้อยละ 76.1) จึงเป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการวางผังเมือง ซึ่งมากกว่าร้อยละ 90 เห็นว่าผังเมืองจะช่วยแก้ปัญหาและพัฒนาเมืองได้ โดยเฉพาะ ด้านการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง และด้านการอนุรักษ์และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ร้อยละ 97.8) ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่างทั้งหมด (ร้อยละ 100.0) มีความคิดเห็นว่าการวางผังเมืองจำเป็นต้องมีผังเมือง ขณะที่ในแง่ของการดำเนินการวางผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าให้สมควรให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร้อยละ 73.9) ใกล้เคียงกับการให้

กรมโยธาธิการและผังเมือง (ส่วนกลาง) ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร้อยละ 69.6) เป็นผู้รับหน้าที่วางผังเมือง เพราะเห็นว่าจะทราบรายละเอียดของปัญหาและศักยภาพการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง (ร้อยละ 39.1) และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากกว่าหน่วยงานส่วนกลาง (ร้อยละ 43.5)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการวางผังเมือง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบทุกแห่งต่างมีปัญหาเมือง ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาเมืองขยายอย่างไร้ทิศทาง ปัญหาความขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน และการดำเนินงานที่ยังไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยในหลักการของการวางผังเมืองนี้ จำเป็นจะต้องมีการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการวางผังเมืองให้แก่บุคลากรทุกระดับในท้องถิ่น ทั้งระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการวางผังเมืองเป็นกระบวนการวางผังเมืองเป็นกระบวนการที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกขั้นตอน

6.1.4 ความพร้อมด้านการบริหารราชการ

เมื่อพิจารณาสถานการณ์การดำเนินการวางแผน/ผัง เพื่อพัฒนาท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบทั้งหมดมีการวางแผนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นถึงร้อยละ 93.5 เพราะเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาของตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่าครึ่ง คือ ร้อยละ 41.3 ได้มีการวางแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่ คือได้มีการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรืออยู่ในขอบเขตของผังเมืองรวม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 52.2 ได้เคยมีการดำเนินโครงการพัฒนาเมืองร่วมกับหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค องค์การโทรศัพท์ เป็นต้น ความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรูปแบบดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ความคิดเห็นมีคะแนนใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ร้อยละ 45.7 จะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองโดยจัดจ้างให้บริษัทที่ปรึกษา ที่มีบุคลากรและทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ เป็นผู้ดำเนินงาน ขณะที่อีกส่วนหนึ่ง คือ ร้อยละ 43.5 เห็นว่าจะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองโดยให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเป็นผู้ดำเนินงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการวางแผนพัฒนาเทศบาลทุก 3 ปีอยู่แล้ว ขณะที่การกำหนดแผนงานด้านการผังเมืองยังไม่มีที่ชัดเจนนัก โดยการกำหนดนโยบายด้านการผังเมือง ผู้บริหารฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนด้านการผังเมือง และปรับปรุงให้มีโครงสร้างด้านงานผังเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ในด้านการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการวางแผน เช่น หน่วยงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน และหน่วยงานด้านการวิชาการ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสร้างความร่วมมือน้อย ขณะเดียวกันก็ขาดการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ทางผังเมืองแก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจร่วมกันระหว่างประชาชน หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ให้พื้นที่ เพราะการประชาสัมพันธ์จะช่วยเชื่อมโยงความคิดเห็นหลากหลายด้านการผังเมืองมาสู่การมีความคิดร่วมกัน เกิดแรงจูงใจและทัศนคติที่ดีต่อการผังเมือง

6.1.5 ความพร้อมด้านงบประมาณ เครื่องมือ และอุปกรณ์

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 41.3 มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวางแผน/ผัง ซึ่งในที่นี้ครอบคลุมถึงการวางแผนพัฒนาเทศบาลทั่วไป เช่น แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่เป็นแผนพัฒนาระยะยาว และแผนพัฒนาสามปี ซึ่งเป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (rolling plan) ที่ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี โดยร้อยละ 34.8 ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเพื่อการวางแผน/ผัง โดยเมื่อพิจารณาถึงแนวทางการดำเนินงานวางแผน/ผัง ในอนาคต พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าครึ่ง คือ ร้อยละ 65.2 มีแผนจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวางแผน/ผัง เพิ่มขึ้นในอนาคต

การเตรียมพร้อมด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ และข้อมูลเพื่อการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมมากที่สุดในการสำรวจและรวบรวมข้อมูลด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินถึงร้อยละ 89.1 โดยรองลงมาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 84.8 มีความพร้อมเท่ากัน 2 ประเด็น คือ มีการสำรวจและรวบรวมข้อมูลด้านโครงสร้างพื้นฐาน และมีการใช้ระบบเครือข่าย Internet เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลกับองค์กรอื่นๆ ขณะที่ความพร้อมเครื่องมือ อุปกรณ์ และข้อมูลเพื่อการวางแผนในประเด็นอื่นๆ อยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 65.2 มีการศึกษาขอบเขตและจัดทำแผนที่เพื่อการวางแผน/ผัง ร้อยละ 60.9 มีการสำรวจและรวบรวมข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นร้อยละ 58.7 มีการใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อการจัดการข้อมูล การจัดเก็บภาษี การวางแผน และการวางผังเมือง

การพัฒนาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานด้านผังเมือง เพื่อให้สามารถดำเนินงานวางผังเมืองได้อย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น อาทิเช่น ภาพถ่ายดาวเทียมรายละเอียดสูง รูปถ่ายทางอากาศ ระบบพิกัดดาวเทียม โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำหรับงานการผังเมือง เครื่องมือและอุปกรณ์เหล่านี้จะช่วยให้การวางผังเมืองมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง เชื่อถือได้ อย่างไรก็ตาม เครื่องมือและอุปกรณ์ที่มีเทคโนโลยีสูงมักจะมีราคาแพง ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามแนวทางการถ่ายโอนภารกิจโดยเฉพาะด้านผังเมืองขององค์กรส่วนท้องถิ่นที่จำเป็นต้องเร่งพัฒนาศักยภาพและความพร้อมทั้งบุคลากร เครื่องมือและอุปกรณ์ที่เพียงพอ และมาตรฐาน ที่จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก จึงต้องเตรียมการด้านงบประมาณให้เพียงพอและเมื่อการดำเนินงานวางผังเมืองรวม ซึ่งมีความจำเป็นเพื่อเป็นการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของเมือง และการดำเนินงานโครงการพัฒนาต่างๆ ที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเตรียมการจัดหางบประมาณเพิ่มเติมจากงบประมาณเดิมทั้งซึ่งจะได้มาจากการจัดสรรของท้องถิ่นเอง รวมทั้งที่สำคัญคืองบประมาณจากรัฐบาลที่ต้องมีการสนับสนุนอย่างจริงจัง

6.1.6 ความพร้อมด้านบุคลากรและองค์ความรู้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบุคลากรที่เคยได้รับการศึกษา หรือผ่านการฝึกอบรมทางด้านผังเมืองมีถึงร้อยละ 76.1 แต่เมื่อพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ หรือจบการศึกษาทางด้านผังเมืองโดยตรงกลับมีจำนวนเพียงร้อยละ 19.6 ขณะที่ประเภทของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากที่สุด คือ บุคลากรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านกฎหมายผังเมือง การควบคุมอาคาร และการใช้ประโยชน์ที่ดิน จำนวนร้อยละ 84.8 รองลงมาคือ บุคลากรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการสำรวจพื้นที่ วิศวกรรม และการจราจร ร้อยละ 71.7 และบุคลากรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการปฏิสัมพันธ์ชุมชน ร้อยละ 69.6

ขณะที่ความพร้อมด้านบุคลากรด้านอื่น ๆ อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ บุคลากรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการออกแบบและวางผังชุมชน ร้อยละ 54.3 บุคลากรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลด้านประชากรและสังคม ร้อยละ 52.2 บุคลากรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการสำรวจและวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดิน ร้อยละ 47.8 บุคลากรที่สามารถ

ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลด้านเศรษฐกิจและการคลัง ร้อยละ 41.3 และอันดับสุดท้าย คือ บุคลากรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 39.1

และเมื่อพิจารณาในประเด็นความจำเป็นที่จะต้องมีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญทางผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากตาราง 5.18 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความเห็นว่าจำเป็นจะต้องมีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญทางผังเมืองประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ร้อยละ 54.3 มีความคิดว่าจำเป็น ด้วยเหตุผลคือ การวางและจัดทำผังเมืองเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางผังเมือง ขณะที่รองลงมา คือ เห็นว่าเป็นเพราะการวางและจัดทำผังเมืองมีความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางผังเมือง ร้อยละ 47.8 รวมทั้งเห็นว่าบุคลากรผู้เชี่ยวชาญทางผังเมือง สามารถดำเนินงานวางแผนด้านอื่น ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ถึงร้อยละ 30.4 นอกจากนั้น ร้อยละ 4.3 ยังมีข้อเสนอแนะอื่น ๆ เช่น ต้องการบุคลากรทางผังเมืองอย่างเร่งด่วน และแม้ไม่ได้บุคลากรประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ขอให้ มีบุคลากรในสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดที่มีจำนวนและคุณภาพมากขึ้น

การปฏิบัติงานทางด้านผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ เพราะภารกิจด้านการผังเมืองเป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิควิชาการที่ซับซ้อน มีลักษณะสหวิทยาการ และใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ซึ่งปัญหาด้านบุคลากรและองค์ความรู้เป็นปัญหาสำคัญประเด็นหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ปัญหาและอุปสรรคภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ ศักยภาพและความพร้อมของบุคลากร ทั้งระดับบริหารและการปฏิบัติการ เนื่องจากบุคลากรทุกระดับไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจด้านผังเมืองที่เพียงพอ และปัญหาและอุปสรรคภายนอกองค์กร คือ การวางผังเมืองเป็นภารกิจที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิควิชาการในหลายสาขามาปฏิบัติงานร่วมกัน ทั้งยังต้องดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใต้อำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ได้ (สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547) ซึ่งนอกจากการพัฒนาบุคลากร โดย การฝึกอบรม หน่วยงานส่วนกลาง คือกรมโยธาธิการและผังเมืองก็จำเป็นจะต้องมีการถ่ายโอนบุคลากรประจำสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกเหล่านี้ การปฏิบัติภารกิจด้านการผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ไม่อาจประสบความสำเร็จ

6.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การผังเมืองที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างเข้มแข็ง การวิจัยครั้งนี้จึงได้มีการสำรวจความต้องการหรือความคาดหวังที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการการสนับสนุน โดยได้แบ่ง ประเด็นการศึกษาออกเป็นองค์กร 3 ระดับ คือ รัฐบาล กรมโยธาธิการและผังเมือง และองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐาน และหน่วยงานอื่น ๆ ในท้องถิ่น โดยสามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะได้ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความคาดหวังให้มีการสนับสนุนจากรัฐบาลอยู่ในเกณฑ์มาก โดยสามารถเรียงลำดับความต้องการการสนับสนุนจากมากไปน้อยได้ดังนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลให้สนับสนุนงบประมาณ และวางแผนทางการบริหารงบประมาณท้องถิ่นเพื่อการผังเมือง
- 2) ต้องการให้รัฐบาลประชาสัมพันธ์ความสำคัญของการผังเมืองให้เป็นที่ยอมรับในวงกว้าง
- 3) ต้องการให้รัฐบาลปรับโครงสร้างการบริหารราชการ และกระจายบุคลากรทางผังเมืองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) ปรับปรุงระบบฐานข้อมูลขององค์กรภาครัฐ เพื่อเป็นพื้นฐานให้การวางผังเมืองมีประสิทธิภาพ
- 5) ปรับปรุงกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองให้กระชับ และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6) ปรับปรุงกระบวนการออกกฎหมาย มาตรการ ข้อกำหนดต่างที่ใช้ควบคุม และส่งเสริมการผังเมือง
- 7) ต้องการให้ประกาศให้ “การผังเมือง” เป็นวาระแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศ
- 8) ต้องการให้เพิ่มบทบาท/อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคในการสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง
- 9) ลดบทบาท/อำนาจ ของหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการวางผัง

2. การสนับสนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจากกรมโยธาธิการและผังเมือง สามารถเรียงลำดับความต้องการการสนับสนุนจากมากไปน้อยได้ดังนี้

- 1) อันดับที่ 1 ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดหวังจากกรมโยธาธิการและผังเมือง คือ ต้องการให้สนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการวางผัง
- 2) ต้องการให้มีการจัดการฝึกอบรมความรู้ทางด้านผังเมืองให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง
- 3) กรมโยธาธิการควรร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในการวางผังเมืองแก่ประชาชน ในวงกว้าง และเป็นผู้ตรวจสอบและประเมินผล
- 4) สนับสนุนเครื่องมือ และอุปกรณ์เพื่อการวางผัง
- 5) เป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมกับการวางและจัดทำผังเมือง
- 6) ต้องการให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเพิ่มการสนับสนุนงบประมาณ
- 7) ต้องการให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเพิ่มตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ และผู้ปฏิบัติงานทางด้านผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐาน และหน่วยงานอื่น ๆ ในท้องถิ่น พบว่า ความคาดหวังเฉลี่ยอยู่ในระดับที่สูงกว่าทั้งหมด กล่าวคือ มีคะแนนมากกว่าร้อยละ 90 โดยสามารถเรียงลำดับความต้องการการสนับสนุนจากมากไปน้อยได้ดังนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดหวังให้องค์กรปกครองส่วนภูมิภาค หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐาน และหน่วยงานอื่น ๆ ในท้องถิ่นสนับสนุนองค์ความรู้ ให้คำปรึกษา แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ต้องการให้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางและจัดทำผังเมือง อย่างเป็นรูปธรรม และปรับปรุงระบบฐานข้อมูลขององค์กร เพื่อเป็นพื้นฐานให้การวางผังเมืองของท้องถิ่น มีประสิทธิภาพ
- 3) ต้องการให้สนับสนุนงบประมาณ เครื่องมือ และอุปกรณ์ ในการวางผังสนับสนุนบุคลากรเพื่อร่วมในการวางและจัดทำผัง ร่วมตัดสินใจในการวางและจัดทำผังเมือง
- 4) ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในการวางผังเมืองแก่ประชาชน ในวงกว้าง

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนภูมิภาค หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐาน และหน่วยงานอื่นๆ ในท้องถิ่นควรร่วมกันวางผังเมืองอย่างจริงจัง และควรมีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการที่สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบและสอดคล้องมากขึ้น

4. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เสนอแนะในแบบสอบถาม สามารถแบ่งออกเป็น ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน และสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ประเด็นปัจจัยภายนอกท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้การดำเนินการด้านผังเมืองของประเทศไทยมีมาตรฐานดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน มีการบังคับใช้ให้เคร่งครัดและเกิดประโยชน์สูงสุด ควรมีการวางผังเมืองทั่วประเทศพร้อมๆ กัน เพื่อที่จะได้มีการวางผังให้สัมพันธ์กัน โดยเฉพาะพื้นที่ข้างเคียง มีการกำหนดมาตรฐานในการวางผัง และมีคณะกรรมการประเมินหรือตรวจสอบทุกขั้นตอนและให้กรมโยธาธิการเป็นผู้นำที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองอย่างจริงจัง มีการสนับสนุนการงบประมาณอย่างพอเพียง มีการปรับปรุงขั้นตอนการวางผังให้มีประสิทธิภาพ กระชับรวดเร็ว มีการกระจายบุคลากรทางผังเมือง โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญให้คำปรึกษา ประสานงาน หรือประจำท้องถิ่น และควรมีการสนับสนุนเครื่องมือที่ทันสมัย

2) ประเด็นปัจจัยภายในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้มีการพัฒนาบุคลากรและให้ความรู้ประชาชนควบคู่กัน โดยต้องมีการอบรม ผู้บริหาร กระตุ้นให้เห็นความสำคัญของผังเมือง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับผังเมือง ขณะที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องปฏิบัติอย่างถูกต้องและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม มีความเคร่งครัดในกฎหมายผังเมืองและการควบคุมอาคาร และควรมีการกระจายความรู้ให้ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำชุมชน ควรส่งเสริมให้ประชาชนส่วนร่วมในการพัฒนาและมีความรู้ความเข้าใจผังเมือง

6.3 ข้อจำกัดในการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ นอกเหนือจากผลการวิจัยและข้อเสนอแนะที่นำไปสู่การแก้ปัญหา และวัตถุประสงค์การวิจัย ย่อมมีอุปสรรคและข้อจำกัดในการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้ประสบในการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งสามารถสรุปข้อจำกัดในการศึกษาได้ ดังนี้

1. การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตในการวิจัยค่อนข้างกว้าง และไม่ได้เฉพาะเจาะจงในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ดังนั้นจึงผลของการศึกษาจึงไม่อาจชี้ชัดและสามารถเสนอข้อมูลที่เป็นข้อมูลในเชิงลึกของประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันหัวข้อการศึกษามากนัก

2. การวิจัยครั้งนี้มีระยะเวลาในการศึกษาที่จำกัดเพียง 6 เดือน จึงทำให้การดำเนินการวิจัยในบางขั้นตอนอาจมีระยะเวลาไม่เพียงพอในการดำเนินการ โดยเฉพาะ ขั้นตอนการเก็บข้อมูลที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยการส่งแบบสอบถามถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางไปรษณีย์และมีระยะเวลาการรอผลตอบกลับเพียง 2 สัปดาห์ จึงอาจทำการดำเนินการตอบกลับแบบสอบถามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทันในช่วงเวลาดังกล่าว และขั้นตอนการวิเคราะห์และอภิปรายผลการวิจัยที่จะมีความละเอียดมากขึ้นเมื่อมีระยะเวลาในการวิจัยมากขึ้น

3. ประชากรในงานวิจัยนี้ คือ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานครที่มีความเกี่ยวข้องกับการวางแผนหรือผังเมือง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับผู้บริหาร ระดับหัวหน้ากองหรือฝ่าย และระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ใช้วิธีการสุ่มแบบไม่เจาะจงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละ 1 คน การกระจายตัวของประชากรในแต่ละระดับไม่สม่ำเสมอ จึงไม่สามารถทดสอบความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างตำแหน่งหรือความรับผิดชอบของประชากรกับประเด็นการศึกษาได้ ผลของการศึกษาจึงอาจมีความคลาดเคลื่อนจากการที่ประชากรในแต่ละระดับมีทัศนคติที่แตกต่างกัน

6.4 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

1. การศึกษาเพื่อให้ผลมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติและพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นการบริหารราชการ งบประมาณ เครื่องมือ และอุปกรณ์ รวมทั้งบุคลากรและองค์ความรู้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่น ๆ เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและส่งเสริมศักยภาพการปฏิบัติการกิจด้านผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานของหน่วยงานด้านผังเมืองในระดับต่าง ๆ ของประเทศไทยได้อย่างครอบคลุมและชัดเจนขึ้น

2. การวิจัยที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการวางแผนและจัดทำผังเมือง อาจมีการวิจัยในประเด็นที่เฉพาะเจาะจง โดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางมาร่วมในคณะทำงาน หรือดำเนินการวิจัยในเชิงลึกและเฉพาะทางมากขึ้น เช่น การศึกษาการกระจายอำนาจทางผังเมืองของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นที่สามารถกำหนดเป็นตัวชี้วัดในเชิงประสิทธิภาพ การใช้จ่ายงบประมาณ และการมีส่วนร่วม เป็นต้น

3. งานวิจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการวางและจัดทำผังเมืองขึ้นต่อไปควรมีในลักษณะการวิจัยเพื่อประยุกต์ใช้ให้ผลเกิดเป็นรูปธรรม เช่น การวิจัยเพื่อเน้นหนักในการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมาย กระบวนการ หรือขั้นตอนการวางแผน ที่เหมาะสมกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น