

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่สี่เหลี่ยมคูเมืองเชียงใหม่ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าหาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ดังนี้

- 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
- 2.1.2 แนวคิดการพัฒนา และการพัฒนาเมือง
- 2.1.3 บทบาทของเทศบาลในการพัฒนาเมือง
- 2.1.4 หลักและทฤษฎีการสื่อสาร
- 2.1.5 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ
- 2.1.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชนบท ทั้งนี้ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่มุ่งเน้นคนเป็นสำคัญมากกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้พยายามเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาจากระดับบนลงล่าง (Top - down) มาเป็นจากระดับล่างขึ้นบน (Bottom - up) แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Oakley (1984 อ้างในประพันธ์ แก้วเก้, 2549) ได้กล่าวว่า แนวทางการพัฒนาจากระดับล่างขึ้นบนนี้เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดหายในกระบวนการพัฒนา การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น นักวิชาการได้อธิบายและให้ความหมายปัจจัย ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน รูปแบบของชุมชนต่อการมีส่วนร่วมไว้มากมาย ดังนี้

##### ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชน

โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1981 อ้างใน สุธี วรประดิษฐ์, 2554) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมของชุมชนว่า สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร
2. การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

โดยสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1981 อ้างใน สุทธิ วรรณประดิษฐ์, อ้างแล้ว) และรีเดอร์ (Reeder, 1974 อ้างใน สุทธิ วรรณประดิษฐ์, อ้างแล้ว) ได้ให้ความหมายเจาะจงถึงการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมเป็นการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

นอกจากนี้ สุชาติ จักรพิสูทธิ์ (2547) ศึกษาเรื่องชุมชนกับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา สรุปไว้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชน แบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านเหตุผล โดยการเปิดโอกาสให้สังคมน้องต่าง ๆ ในชุมชนและประชาชนมีบทบาทหลักตามสิทธิ หน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ วางแผน การร่วมปฏิบัติและการรับผิดชอบในผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนให้การดำเนินงานเกิดผลประโยชน์ต่อชุมชนตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดด้วยความสมัครใจ

2. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ เป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนที่การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ อารมณ์ รวมทั้ง ค่านิยมของประชาชนเป็นเครื่องชี้นำตนเองให้เข้ามามีส่วนร่วม แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การกระทำที่บรรลุดวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม เกิดความผูกพัน มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่ดำเนินงานด้วยความสมัครใจ

จากแนวคิดและทัศนคติที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด สามารถแยกประเด็นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นจาก เป้าหมายที่ต้องการ ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณี ความผูกพัน การเสริมแรง โอกาส ความสามารถ การสนับสนุน ความคาดหวังในสิ่งที่ต้องการ โดยมีพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของเหตุผล
2. การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของค่านิยม
3. การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของประเพณี
4. การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของความผูกพัน ความเสนาหา

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น เกิดจากจิตใจที่ต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกลุ่มคนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตทางสังคม ซึ่งการจะให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้ดำเนินงานจะต้องมีความเข้าใจในวิถีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ประเพณี ทัศนคติของบุคคล เพื่อให้เกิดความสมัครใจเข้าร่วมกิจกรรม

### ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

การที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมนั้น มีปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีนักวิชาการได้เสนอแนวคิด ดังนี้

คูฟแมน (Koufman, 1949 อ้างใน สุทธิ วรประดิษฐ์, อ้างแล้ว) ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้และระยะเวลาการอยู่อาศัยในท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ ประยูร ศรีประสาธน์ (2542) ได้นำเสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วม ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมมีด้วยกัน 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ
2. ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ และการเป็นสมาชิกกลุ่ม
3. ปัจจัยด้านการสื่อสาร ได้แก่ การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล

### ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน เพื่อการกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนนั้น มีนักวิชาการได้เสนอแนวคิดถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังนี้

ฟอร์นารอฟ (Fornaroff, 1980 อ้างใน สุทธิ วรประดิษฐ์, อ้างแล้ว) เสนอว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน มีขั้นตอนการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การวางแผนรวมถึงการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย กลวิธี ทรัพยากรที่ต้องใช้ ตลอดจนการติดตามประเมินผล

2. การดำเนินงาน

3. การใช้บริการจากโครงการ

4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

นอกจากนี้ อภิญา กังสนารักษ์ (2544) ได้นำเสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนว่าชุมชนต้องมีส่วนร่วมใน 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ ร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ร่วมตัดสินใจกำหนดความต้องการ และร่วมลำดับความสำคัญของความต้องการ

2. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน รวมถึงทรัพยากรและแหล่งวิทยาการที่จะใช้ในโครงการ

3. การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินโครงการ ทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ เพื่อให้รู้ว่าผลจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยสามารถกำหนดการประเมินผลเป็นระยะต่อเนื่องหรือประเมินผลรวมทั้งโครงการในคราวเดียวกันก็ได้

ส่วน อคิน รพีพัฒน์ (2547) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทาง และวางแผนพัฒนา แก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาคตามแผน
4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

ขั้นตอนการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546) ได้สรุปและนำเสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่ 1 มีขั้นตอน คือ การคิด การตัดสินใจ การวางแผนและการลงมือปฏิบัติและลักษณะที่ 2 มีขั้นตอน คือ การกำหนดปัญหา การวางแผน การดำเนินงาน การประเมินผลและการบำรุงรักษาและพัฒนาให้คงไว้

จากแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้งหมดสรุปได้ว่า ขั้นตอนของการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนนั้นมี 6 ขั้นตอน ได้แก่

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไข
2. ตัดสินใจกำหนดความต้องการ
3. ลำดับความสำคัญ
4. วางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน ทรัพยากร
5. ดำเนินงานตามโครงการ และ/หรือสนับสนุนการดำเนินงาน
6. ประเมินผล

จากการศึกษาทฤษฎี หลักการ แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชน เกิดจากจิตใจที่ต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อให้เกิดผลต่อความต้องการของกลุ่มคนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตทางสังคม ทั้งนี้ ในการทำงานที่จะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้น การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมต้องคำนึงถึงวิถีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ประเพณี ทัศนคติของบุคคล เพื่อให้เกิดความสมัครใจเข้าร่วมกิจกรรม เพราะกลุ่มคนในชุมชนมีความแตกต่างกันในลักษณะส่วนบุคคล ลักษณะทางเศรษฐกิจ และการได้รับข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน โดยสรุปมีขั้นตอนทั้งสิ้น 5 ขั้นตอนคือ 1) การวิเคราะห์ - สังเคราะห์ปัญหาของชุมชน 2) การวางแผนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิต 3) การกำหนดกิจกรรม 4) การดำเนินกิจกรรม และ 5) การประเมินผลกิจกรรม ซึ่งเป็นขั้นตอนของการเข้ามามี



ส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญโดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง โดยมีหน่วยงานภาครัฐคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำหรืออำนวยความสะดวกเท่านั้น

### 2.1.2 แนวคิดการพัฒนา และการพัฒนาเมือง

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	
ห้องสมุดงานวิจัย	
วันที่.....	18 ก.ค. 2555
เลขทะเบียน.....	247882
เลขเรียกหนังสือ.....	

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2526) ได้ให้ความหมายของคำว่า พัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง (Directed change) หรือการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้แน่นอนล่วงหน้า (Planned change)

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2526) ให้ความหมายของคำว่า พัฒนา หมายถึง การกระทำที่เกิดขึ้นคือเปลี่ยนจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า

อมร รักษาศักดิ์ และชัตติยา วรรณสุด (2515) ได้ให้ความหมายของคำว่าพัฒนาว่าหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในตัวระบบที่ทำการซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านคุณภาพ (Qualitative changes) ส่วนการแปลงรูป (transformation) เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของตัวกระทำการ (Environmental changes) ซึ่งนอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพและปริมาณ เช่น การคมนาคมของประเทศไทยเมื่อเริ่มแรกได้มีการใช้รถเทียมม้า แล้วปรับปรุงให้ดีขึ้นโดยใช้เครื่องจักรไอน้ำมาทำรถไฟ และค่อยๆ ปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นๆ เรื่อยยิ่งขึ้นๆ การเปลี่ยนแปลงจากรถม้ามาเป็นรถไฟหรือเป็นรถยนต์ หรือเครื่องบิน จนเป็นจรวดก็ตี นับได้ว่าเป็นการพัฒนา

พัทธา สายหู (2536, อ้างใน อมร รักษาศักดิ์ และชัตติยา วรรณสุด, 2515) เห็นว่า การพัฒนาแปลว่าการทำให้เจริญ การทำให้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่พึงปรารถนา

ทิตยา สุวรรณชฎ (2517) ได้อธิบายการพัฒนา ไว้ว่า การพัฒนา คือการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการและได้กำหนดทิศทางและมุ่งที่จะควบคุมอัตราการเปลี่ยนแปลงด้วยสภาวะการพัฒนามีเป็นสภาวะสมาชิกของสังคมได้ใช้ความรู้ความสามารถของตนได้เต็มที่โดยไม่มีสภาวะครอบงำ เช่น ความบีบคั้นทางการเมือง ความบีบคั้นทางเศรษฐกิจ หรือความไม่สมบูรณ์ในอนามัย ทุกคนสามารถที่จะนำเอาศักยภาพของคนออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ เช่น การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรของไทยไม่สามารถจะใช้รถแทรกเตอร์แบบอเมริกาได้ ม.ร.ว. เทพฤทธิ์ เทวกุล ได้ประดิษฐ์ “ควายเหล็ก” ขึ้นมาใช้ไถนาในสภาพแวดล้อมของสังคมไทย

วิทยากร เชียงกุล (2527) กล่าวว่าไว้ว่า การพัฒนาที่แท้จริงควรหมายถึงการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย ความอยู่ดีกินดี ความเจริญทางศิลปวัฒนธรรมและจิตใจและความสงบสันติ ซึ่งนอกจากจะขึ้นอยู่กับ การได้รับปัจจัยทางวัตถุเพื่อสนองความต้องการของร่างกายแล้ว ประชาชนยังต้องการพัฒนาทางด้านการศึกษาสิ่งแวดล้อมที่ดี

การพักผ่อนหย่อนใจ และการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจด้านต่างๆ ด้วย ความต้องการทั้งหมดนี้บางครั้งเราเรียกกันว่าเป็นการพัฒนา “คุณภาพ” เพื่อให้เห็นว่าการพัฒนาไม่ได้ขึ้นอยู่กับปริมาณสินค้าหรือการเพิ่มรายได้เท่านั้นหากอยู่ที่การเพิ่มความพอใจความสุขของประชาชนมากกว่า

ที. อาร์. แบตเทิน (T. R. Batten, 1959 อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2546) ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาชุมชนของอังกฤษได้ให้ความหมายของคำว่า พัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้น

บรูคฟีลด์ (Brookfield, 1986 อ้างใน พิชญ์ สมพอง, 2529) ได้ให้ความหมายของการพัฒนา โดยเน้นด้านเศรษฐกิจว่า หมายถึง ความก้าวหน้าที่ยั่งยืนตลอดชีวิต เป็นค่านิยมที่ การลดความยากจนและลดการว่างงาน การลดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ 8 คำว่า พัฒนา ในความหมายของกลุ่มมาร์กซิสต์ (Marxist) ซึ่งเน้นด้านเศรษฐกิจ มองในแง่ที่ว่า การพัฒนาของประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมยุโรปตะวันตก ในความเป็นจริงต้องอาศัยประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศโลกที่สาม ซึ่งในแง่ประเทศโลกที่สาม ไม่เป็นประเทศอุตสาหกรรมจะกลายเป็นประเทศบริวารที่ต้องพึ่งพาประเทศที่จะเจริญก้าวหน้ากว่าทำให้เศรษฐกิจของประเทศโลกที่สามถูกรอบงำ

กินเดิลเบอร์เกอร์ (Kindleberger, 1989 อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, อ้างแล้ว) กล่าวถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าเป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางเทคนิค การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง การเปลี่ยนแปลงระบบสังคม การเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาและการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ใช้ค่านิยมของแต่ละสังคมเป็นตัวกำหนด แนวทางการพัฒนาว่าจะเป็นไปได้ในทิศทางใด ตัวอย่างเช่น คนไทยบางส่วนมีความเชื่อหรือมีค่านิยมว่าเทคโนโลยี เป็นสิ่งที่แสดงถึงความเจริญหรือแสดงว่าประเทศไทยเป็นประเทศพัฒนา ดังนั้นจึงพยายามที่จะนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ภายในประเทศให้มากที่สุด เป็นต้น

ฮูจเว็ลท์ (Hoogvelt, 1989 อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, อ้างแล้ว) เชื่อว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้การแบ่งโลกออกเป็นโลกที่พัฒนาและไม่พัฒนาซึ่งฮูจเว็ลท์ อธิบายว่า การพัฒนามีอยู่ 3 ฐานะ ได้แก่

1. การพัฒนาในฐานะที่เป็นกระบวนการ ในความหมายนี้ หมายถึง กระบวนการวิวัฒนาการของความเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลงของสังคมมนุษย์ รวมทั้งขององค์กรทางวัฒนธรรมด้วย การพัฒนาในฐานะนี้เกี่ยวกับทฤษฎีวิวัฒนาการทั้งแนวเก่า แนวใหม่ ความแตกต่างทางสังคม การผสมผสานและการปรับตัวด้วยการทำให้ดีขึ้น ตลอดจนขั้นตอนของวิวัฒนาการทางสังคม

2. การพัฒนาในฐานะที่เป็นการปฏิสัมพันธ์ ในฐานะนี้ เป็นการมองการพัฒนาว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงและความเจริญเติบโตของสังคมด้วยการติดต่อสัมพันธ์กับสังคมต่างๆ ทั่วโลก ได้อธิบายถึงการพัฒนาของสังคมที่ค่อยพัฒนาด้วยการติดต่อสัมพันธ์ทางการค้า ระบบพาณิชย์ ระบบอาณานิคม อาณานิคมยุคใหม่ การแปลงสภาพโครงสร้างของสังคมดั้งเดิมด้วยการเป็นสมัยใหม่ภายใต้ลัทธิอาณานิคม การแพร่กระจายทัศนคติ ค่านิยม สถาบันต่างๆ ภายใต้ลัทธิอาณานิคม และการขาดตอนของกระบวนการวิวัฒนาการ

3. การพัฒนาในฐานะที่เป็นการปฏิบัติการ การพัฒนาในฐานะนี้ถือว่า การพัฒนาจะต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบและตรวจสอบกระบวนการแห่งความเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลง โดยมีเป้าหมายให้เลือกสำหรับการพัฒนาหลายๆ เป้าหมาย รวมทั้งรูปแบบของการพัฒนาเป็นต้น

จากคว้ามหมาย การพัฒนา ที่ยกมาข้างต้นนี้ ทำให้สรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกระทำให้เกิดขึ้นหรือมีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้า โดยการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ถ้าเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่ดี ก็ไม่เรียกว่า การพัฒนา ขณะเดียวกัน การพัฒนามิได้หมายถึงการเพิ่มขึ้นปริมาณสินค้าหรือรายได้ของประชาชนเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงการเพิ่มความพึงพอใจและเพิ่มความสุขของประชาชนด้วย

แนวทางการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จนั้นต้องเน้นหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หมายถึง การพัฒนาที่ทำให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อยู่ท่ามกลางสภาพแวดล้อมและสังคมที่ดีงาม เข้มแข็งพอที่จะช่วยเหลือผู้อื่นและเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ

แนวทางของการพัฒนาพัฒนาอย่างยั่งยืน (โครงการเสริมสมรรถนะการวิเคราะห์วางแผนพื้นที่และประสานเชื่อมโยงการจัดการเชิงพื้นที่ทุกระดับ รายงานฉบับสมบูรณ์สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550) มุ่งเน้นถึงการเปลี่ยนวิธีการคิดเพื่อการตัดสินใจ และพิจารณาถึงผลที่ได้รับจากการตัดสินใจนั้นๆ จะตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ

1. การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะต้องเป็นการวางแผนระยะยาว (Future-Oriented / Long-Term) เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งคนในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตต่อไป ซึ่งจะยาวนานกว่าการวางแผนโดยทั่วไปที่มีระยะเวลาประมาณ 5-20 ปี ที่อาจไม่คำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นต่อไป
2. การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะกำหนดขอบเขต (Bounded by Limits) โดยไม่ได้คำนึงแต่เฉพาะขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) แต่จะพิจารณาควบคู่กับกำลัง

ความสามารถทางด้านเทคโนโลยีของมนุษย์ ในการพัฒนาภายใต้ขีดจำกัดทางธรรมชาติของบริเวณพื้นที่นั้นๆ โดยคำนึงถึงผลกระทบเชิงพื้นที่ (Ecological Footprint) เป็นหลัก

3. การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะพิจารณาถึงสภาพธรรมชาติและภูมิศาสตร์ (Natural/ Geographic) โดยจะครอบคลุมพื้นที่นิเวศ (Ecoregion) และสร้างเสริมความร่วมมือระดับภาคีเครือข่ายเพื่อให้เกิดการพัฒนาในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อกันภายในพื้นที่นิเวศนั้นๆ แทนการแข่งขันซึ่งจะก่อให้เกิดผลขัดแย้งหรือทำลายซึ่งกันและกัน

4. การพัฒนาอย่างยั่งยืนมุ่งเน้นถึงวิธีการ (Means-Oriented) โดยพิจารณาถึงวิธีการและกระบวนการในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายหรือเป้าประสงค์ตามที่กำหนดแทนการมุ่งเน้นแต่เพียงผลลัพธ์ (Ends) โดยปราศจากการคำนึงถึงวิธีการหรือกระบวนการในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์นั้น

5. การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะใช้แนวความคิดแบบองค์รวม (Holistic หรือ Interconnected) เพื่อให้เกิดการประสานเชื่อมโยงทางกายภาพระหว่างทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและสภาพทางธรรมชาติ (Nature) สิ่งทีมนุุษย์สร้างขึ้น (Man-made) ตลอดจนการประสานเชื่อมโยงกับวิถีทางทางการเมือง ระบบเศรษฐกิจและการบริหารปกครองอย่างเป็นองค์รวม

6. การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) จากทุกภาคส่วนหรือภาคีการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นของการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการจัดทำโครงการ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดำเนินการและการติดตามประเมินผล เพื่อให้การพัฒนาสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

### การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม

กระบวนการมีส่วนร่วม นับเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาในทุกระดับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิด วิเคราะห์ ตัดสินใจ การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การติดตามประเมินผลในกิจกรรม/โครงการของชุมชน เป็นการสร้าง/ปลูกฝังจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของกิจกรรม/โครงการนั้นปัจจุบันแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา (People Participation for Development) ได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในงานพัฒนาทุกภาคส่วนหรือในลักษณะเบญจภาคี ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชน รวมพลังกันแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

### ความหมายและแนวทางในการพัฒนาเมือง

การพัฒนาเมือง (พีรพล ไตรทศาวิทย์, 2534) เป็นกระบวนการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเมืองให้ดีขึ้นทั้งทางด้านประชากร สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง โดยความร่วมมือกันระหว่างรัฐ ภาคเอกชนและประชาชนที่อยู่อาศัยในเมืองนั้นเป็นสำคัญ”

### แนวทางในการพัฒนาเมือง

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่าการพัฒนาเมืองเป็นการมุ่งเน้นการดำเนินงานด้านต่างๆ ได้แก่

1. ด้านกายภาพ เน้นการปรับปรุงบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของเมือง เช่น ระบบการระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม การกำจัดน้ำเสีย การปรับปรุงย่านตัวเมือง การกำจัดขยะ สะพาน ตลาด เป็นต้น
2. ด้านประชากร เน้นการพัฒนาบริการทางสังคม เป็นการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมต่างๆ การจัดหาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย การให้บริการด้านอนามัย เป็นต้น
3. ด้านเศรษฐกิจ เน้นการพัฒนาฐานเศรษฐกิจในการจ้างงาน เช่น การส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การพาณิชย์ อุตสาหกรรมขนาดย่อม อุตสาหกรรมในครอบครัว และการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น
4. ด้านการเมืองการปกครอง เน้นการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรท้องถิ่น เช่น เทศบาลให้รับภาระในการพัฒนาเมืองได้ทั้งในด้านปรับปรุงโครงสร้าง และระบบบริหารบุคลากร การวางแผนทางโครงการ การเงิน การคลัง การบัญชี และปรับปรุงรายได้ของเทศบาล

### ขั้นตอนการวางแผนและดำเนินการโครงการพัฒนาเมือง

การวางแผนและโครงการพัฒนาเมือง สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกับการวางแผนโครงการพัฒนาอื่นๆ คือ

1. การศึกษาชุมชน เพื่อหาข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของชุมชน การสำรวจและศึกษาวิเคราะห์หาความจริงในสถานะของ สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ความต้องการ และปัญหาในชุมชนนั้นๆ เพื่อที่จะก่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชนต่อไป
2. การวิเคราะห์ปัญหาชุมชนที่พบจากการศึกษาชุมชน เป็นการสนทนา วิเคราะห์ปัญหาร่วมกับประชาชนเป็นการนำข้อมูลต่างๆ ที่ได้จากขั้นตอนการศึกษาชุมชน มาวิเคราะห์ถึงปัญหา

ความต้องการและสภาพที่เป็นจริง ผลกระทบ ความรุนแรง และความเสียหายต่อชุมชน กลวิธีที่สำคัญในขั้นตอนนี้ คือ การกระตุ้นให้ประชาชนได้รู้ เข้าใจ และตระหนักในปัญหาของชุมชน ซึ่งในปัจจุบันก็คือ การจัดเวทีประชาคม เพื่อค้นหาปัญหาร่วมกันของชุมชน

3. การจัดลำดับความต้องการและปัญหาของชุมชน เมื่อทำการวิเคราะห์ปัญหาชุมชนเรียบร้อยแล้วก็นำปัญหาเหล่านั้นมาจัดลำดับความสำคัญเพื่อใช้เป็นแนวทางในการลงมือแก้ไขต่อไป

4. การวางแผนและโครงการเพื่อแก้ไขปัญหา เป็นขั้นตอนนี้ให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ และกำหนดโครงการ เป็นการนำเอาปัญหาที่ประชาชนตระหนัก และยอมรับว่าเป็นปัญหาของชุมชนมาร่วมกันหาสาเหตุ แนวทางแก้ไข และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจที่จะแก้ไขภายใต้ขีดความสามารถของประชาชน และการแสวงหาความช่วยเหลือจากภายนอก กลวิธีที่สำคัญในขั้นตอนนี้ คือ การให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขปัญหา วิธีการวางแผน การเขียนโครงการ โดยใช้เทคนิคการวางแผนแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วม

5. การพิจารณาวิธีดำเนินการในแผนและโครงการ ต้องดูความสอดคล้องสมบูรณ์ของโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการ ความเหมาะสมและประโยชน์ของโครงการ และต้องวิเคราะห์พิจารณาพร้อมกับรายละเอียดของแผนปฏิบัติงานประกอบโครงการด้วย เพราะแผนปฏิบัติงานจะแสดงถึงข้อมูลที่จำเป็นต่างๆ ซึ่งสามารถใช้เป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาได้

6. การดำเนินงานตามแผนและโครงการ โดยมีผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามแผนและโครงการที่ได้ตกลงกันไว้ กลวิธีที่สำคัญในขั้นตอนนี้ คือ การเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนใน 2 ลักษณะ คือ

6.1 เป็นผู้ปฏิบัติงานทางวิชาการ เช่น แนะนำการปฏิบัติงาน ให้คำปรึกษาหารือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

6.2 เป็นผู้ส่งเสริมให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน

7. การประเมินผล เป็นการติดตามความก้าวหน้าของงานที่ดำเนินการตามโครงการ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขปัญหา อุปสรรคที่พบได้อย่างทันท่วงที กลวิธีที่สำคัญในขั้นตอนนี้ คือ การติดตามดูแลการทำงานที่ประชาชนทำ เพื่อทราบผลความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรค แล้วนำผลการปฏิบัติงานตามโครงการ หรือกิจกรรมไปเผยแพร่เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบ

8. การทบทวนเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น หลังจากการพัฒนาโครงการเสร็จสิ้นในแต่ละครั้ง ทีมงานจะต้องมีการพูดคุยถึงผลการดำเนินงานว่าเป็นอย่างไรบ้าง วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการพูดคุยในเวที การพูดคุยกับชาวบ้าน การสังเกต และวางแผนการ

ดำเนินงาน ปัญหา/อุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อภิชาติ คำดี (2552) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

ก) ภูมิปัญญาท้องถิ่น (Local Wisdom) การพัฒนาที่คึกคักไม่จำเป็นต้องติดขัดอยู่กับตำราหรือทฤษฎีการพัฒนาแบบตะวันตกที่อาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทย ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางที่นักบริหารการพัฒนาพึงให้ความสำคัญ เป็นความจำเป็นที่ผู้นำองค์กรท้องถิ่นต้องรู้เท่าทัน มองเห็นโลกทั้งใบ แต่ต้องเข้าใจท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง เพื่อออกแบบการพัฒนาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม ของท้องถิ่นนั้นๆ

ข) ความเสมอภาค (Equity) เป็นหัวใจสำคัญของสังคมประชาธิปไตยที่ให้ความเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน กระบวนการพัฒนาที่เช่นเดียวกันประชาชนทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกันในการได้รับโอกาสจากการพัฒนา นโยบายสาธารณะและโครงการพัฒนาในด้านต่างๆ ขององค์กรท้องถิ่นจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค ไม่ใช่กำหนดมาจากพรรคพวก หัวคะแนนหรือฐานคะแนนเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นก็ต้องคำนึงถึงโครงสร้างของการกระจายรายได้ควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตด้วย

ค) การกระจายอำนาจ (Empowerment) สังคมโลกปัจจุบันเป็นสังคมแห่งการกระจายอำนาจทั้งในระดับโลก ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ด้วยความเป็นโลกแห่งการสื่อสารไร้พรมแดน การกระจายอำนาจจึงเป็นแนวคิดสำคัญสำหรับการพัฒนาทุกระดับ ภายใต้หลักการที่ว่าไม่มีผู้ปกครองใดที่เข้าใจ ใกล้ชิด และเข้าถึงประชาชนและการแก้ปัญหาได้ดีเท่ากับผู้ที่ปกครองที่มาจากประชาชนด้วยตนเอง การบริหารการพัฒนายุคใหม่จึงต้องเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การพัฒนาและการแก้ปัญหาสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และวิธีการพัฒนานั้นต้องเป็นแบบจากล่างขึ้นบน ไม่ใช่แบบบนลงล่างเหมือนในอดีต

ง) ความคุ้มค่า (Productivity) หมายถึงการพัฒนาดังนั้นมีความคุ้มค่าหรือไม่เมื่อเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้รับกลับมา ในภาคเอกชนนั้นมักจะเน้นการบริหารที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือทำถูกวิธี (Do Thing Right) เพื่อให้ต้นทุนต่ำสุด ได้กำไรสูงสุด แต่ในภาครัฐหรือองค์กรท้องถิ่นที่มีประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit) เป็นเป้าหมายนั้นควรเน้นการบริหารที่มีประสิทธิผล (Effective) คือทำถูกเรื่อง (Do Right Thing) โดยมุ่งที่ประโยชน์สุขของ

ประชาชนเป็นหลัก โครงการพัฒนาบางอย่างอาจไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจ แต่ถ้ามีความคุ้มค่าในเชิงสังคม วัฒนธรรม การศึกษา หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนก็อาจดำเนินการได้

กระบวนการพัฒนาเหล่านี้ ต้องอยู่ภายใต้ร่มธงใหญ่คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือหลักในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี อัน ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) นิติธรรม (Rules of Law)

จากหลักการที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่าการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพนั้นจะเน้นไปที่ประชาชนเป็นหลัก โดยทฤษฎีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เน้นให้ประชาชนพึ่งพาตนเองได้ การให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งเชื่อว่าจะนำมาประกอบในการพิจารณาเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาแล้วจะทำให้เกิดการพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพภูมิสังคม ความเท่าเทียมกันของประชาชนที่จะได้รับโอกาสในการพัฒนา นโยบายสาธารณะรวมถึงการกระจายอำนาจซึ่งเป็นวิธีการบริหารการพัฒนาแบบใหม่หรือเรียกว่าเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อให้การพัฒนาและแก้ไขปัญหาสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงทั้งหมดเป็นแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

#### **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ**

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ตามมาตรา 16 ได้กล่าวถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขและก่อสร้างอื่นๆ
- 5) การสาธารณสุข
- 6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 25) การผังเมือง
- 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 28) การควบคุมอาคาร
- 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการพัฒนาเมืองหรือท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2542 แผนพัฒนาเมืองที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผังเมืองนั้นทำให้เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ต้องทำการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผังเมืองที่มีอยู่ กระบวนการที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์นั้นปลายที่พึงประสงค์และเป็นธรรมในการผังเมือง จึงมิใช่เป็นเพียงกระบวนการตามกฎหมายในการวางและจัดทำผังเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เป็นเรื่องของส่วนรวม ที่ต้องเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ และคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคล สิทธิชุมชน ด้วยกระบวนการที่เป็นธรรมและมีความเป็นธรรมากิบาล (ภารณี สวัสดิรักษ์, 2552)

### 2.1.3 บทบาทของเทศบาลในการพัฒนาเมือง

บทบาทของเทศบาลในการพัฒนาเมือง ควรเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาเทศบาลและนำไปสู่การปฏิบัติ ให้ครอบคลุมทุกสาขาของการพัฒนาให้เป็นไปตามแนวทางของแผนพัฒนาสมบูรณ์ (Comprehensive Development Plan) และมีการบูรณาการ (Integration) ใน 5 สาขา ดังนี้

ก) สาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การพัฒนาทางกายภาพ การปรับปรุงพื้นที่และก่อสร้าง โดยเทศบาลควรเน้นการพัฒนาการใช้ที่ดิน ที่ผ่านมายังขาดการชี้้นำการใช้ที่ดินเกิดการพัฒนาเมืองอย่างไร้ทิศทางมีการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ปะปนกันอย่างไม่เป็นระเบียบ ดังนั้นเทศบาลจึงควรให้ความสำคัญกับการวางผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ การจัดทำผังกายภาพ และการจัดระเบียบชุมชน (Zoning)

ข) สาขาการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน แนวทางดำเนินการ พัฒนาสาขานี้ ได้แก่ การวางแผนระบบขยะมูลฝอย การกำจัดขยะมลพิษทางอากาศ เสียง ขยะ อันตรายน ฯลฯ

ค) สาขาการพัฒนาสังคม ได้แก่ การดำเนินการด้านการสาธารณสุขสำหรับผู้ด้อยโอกาส การสงเคราะห์คนพิการ เด็ก สตรี และคนชรา บำบัดรักษา ผู้ติดยาเสพติด กองทุนพัฒนาชุมชนเมืองการจัดทำแผนปฏิบัติการชุมชน การประสานการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด ดำเนินการ สร้าง สวนสาธารณะ สถานที่อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและเยาวชนมาออกกำลังกายร่วมกัน หรือจัดกิจกรรมทางดนตรีอย่างสร้างสรรค์กิจกรรม กีฬา



ง) สาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ สนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และประกอบธุรกิจ ประเภทต่างๆ รองรับการเพิ่มขึ้นของประชากร โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วม ในการดำเนินกิจการสาธารณะของเทศบาล (Privatization)

จ) สาขาพัฒนาการเมือง - การบริหาร ได้แก่ ปรับปรุงและจัดระบบการบริการ ให้สามารถอำนวยความสะดวก ให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ การประชาสัมพันธ์ผลการพัฒนา ของ เทศบาล การส่งเสริม การบริหารจัดการที่ดี การดำเนิน โครงการประเทศไร้สภาวะอด การฝึกอบรม พัฒนาบุคลากรของเทศบาลให้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เพิ่มขึ้น

ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาทั้ง 5 สาขาดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกกำหนดให้ ดำเนินกิจกรรม โครงการพัฒนาให้ เป็นไปโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณ ในการดำเนินการตาม โครงการพัฒนาและประสานงานหน่วยงาน ราชการต่างๆ เข้าร่วมร่วมกันดำเนินการ เพื่อให้การทำงานสอดคล้องกันและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการ พัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาคราชการ และภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนที่เป็นเจ้าของพื้นที่ที่จะต้องมีส่วนร่วมให้มากที่สุด ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่า โครงการพัฒนาเมืองที่ผ่านมาในพื้นที่ศึกษาดังกล่าวนี้นั้นประชาชนได้ เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับใดและประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการการพัฒนาพื้นที่แห่งนี้ไปใน ทิศทางใด เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงตามความต้องการของประชาชน และ การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาเป็นไปอย่างถูกต้องทิศทางในโอกาสต่อไป

#### 2.1.4 หลักและทฤษฎีการสื่อสาร

ความหมายของการสื่อสาร คือ กระบวนการที่ผู้ส่งสารและผู้รับสาร มีปฏิสัมพันธ์กัน ในสภาพแวดล้อมทางสังคมเฉพาะ (George Gerbner, 1898-1937) นั่นคือ การสื่อสาร เป็นการมี ส่วนร่วมในกิจกรรมที่เป็นปฏิสัมพันธ์กัน ระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสารซึ่งหมายความว่า การสื่อสาร อย่างน้อยจะต้องมีองค์ประกอบต่อไปนี้ จึงจะเรียกว่า การสื่อสาร ได้แก่ 1) ผู้ส่งสาร หรือผู้กำหนดสาร (Sender, Source Creator) 2) สาร (Message, Information) 3) สื่อ หรือช่องทางในการนำสาร ส่งไป (Channel) 4) ผู้รับสาร (Receiver) 5) ผลการสื่อสาร (Feed back)

กระบวนการสื่อสาร เป็นกระบวนการ ซึ่งประกอบด้วย 1) การกำหนดสาร (Message Design & Source Data) 2) การส่งสาร ไปยังผู้รับ (Process Sending) 3) สารถึงผู้รับ และผู้รับก็รับรู้ ถึงสารที่ส่งมานั้น (Awareness) โดยปกติ ผู้ส่งสาร และผู้รับสาร จะประกอบด้วยบุคคล 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ส่งสาร และฝ่ายผู้รับสาร หากผู้ส่งสาร และผู้รับสารเป็นบุคคลคนเดียวกัน เรียกว่า การสื่อสาร ภายในบุคคล และผู้ส่งสารมักจะเป็นผู้กำหนดสารที่จะส่งไป สารที่จะส่ง ไป มักจะถูกกำหนดขึ้นทั้ง

จากผู้ส่งสารเอง และจากบุคคลอื่น ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของวจนภาษา (สารที่แทนด้วยคำพูด หรือการเขียน) หรือ อวจนภาษา (สารที่แทนด้วยสัญลักษณ์อื่นที่ไม่ใช่คำพูด) ก็ตาม

กรณี ที่ผู้กำหนดสาร และผู้ส่งสาร เป็นบุคคลคนเดียวกัน คือ สารที่ถูกกำหนดขึ้นนั้น เป็นนามธรรมที่เกิดขึ้น หรือปรุงแต่งขึ้นเป็นองค์ความรู้ หรือผูกขึ้นโดยประจักษ์ ของผู้ส่งสารนั่นเอง แล้วต้องการจะส่งสารนั้น ไปยังกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นผู้รับสารกระบวนการส่งสาร จะเริ่มตั้งแต่ การบรรจุสารเข้าไปในระบบการส่ง (Message Input & Source Input) ซึ่งประกอบด้วยสาร สื่อ เวลา โอกาส โดยอาศัยช่องทางต่างๆ เป็นพาหะพาสารไปยังผู้รับ (Process) สารที่ส่งไป อาจอยู่ในรูปของภาษาพูด สัญลักษณ์ อักษรระ สื่อ หรือช่องทางที่ใช้ในการส่ง ขึ้นอยู่กับว่าเนื้อสารนั้นจะอยู่ในรูปใด โดย ในการส่งสาร จะต้องกำหนดเวลา หมายถึง จำนวนเวลา (วินาที, นาที, ชั่วโมง) และระยะเวลา (Time) หรือ ครั้ง เพื่อให้ผู้รับสาร มีโอกาสในการรับ หมายถึง ช่วงเวลาที่พอเหมาะพอดีที่ผู้รับสาร สามารถรับรู้ถึงสาร

การสื่อสารจะสำเร็จสมบูรณ์ ต่อเมื่อผู้ส่งสารรับทราบถึงปฏิกิริยาของผู้รับสาร หลังจากรับสารนั้นแล้ว

การสื่อสารจะมีคุณค่า ก็ต่อเมื่อ ผู้รับสารเกิดการรับรู้ (Awareness) เกิดองค์ความรู้ (Knowledge) เกิดความเชื่อถือ เชื่อมั่น จนยอมรับข้อเสนอหรือเงื่อนไขในสารนั้น (Acceptation) หรือเกิดการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง (Decision) ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Behavior)

การสื่อสารในความหมายของระบบบุญนิยม หรือ การสื่อสารบุญนิยม จะอาศัยกรอบทฤษฎีและคำอธิบายของการสื่อสารขั้นพื้นฐาน เพื่ออธิบายให้เห็นถึงพฤติกรรม กระบวนการ และผลของการสื่อสารที่มีทิศทางและเป้าหมาย จากลบไปสู่บวก (Benefit of disgorge)

### ทฤษฎีและแบบจำลองการสื่อสาร

ทฤษฎี คือข้อความเกี่ยวกับการทำงานของสิ่งต่างๆ หรือข้อความที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงต่างๆ

แบบจำลอง เกิดจากความพยายาม ที่จะอธิบายปรากฏการณ์ทางการสื่อสารแบบต่างๆ จึงสร้างแบบจำลองขึ้น

แบบจำลองทฤษฎีการสื่อสารมีอยู่ 4 แบบ คือ (ประชัน วัลลิโก, 2534)

- (1) ทฤษฎีการสื่อสารเชิงระบบพฤติกรรม
- (2) ทฤษฎีการสื่อสารเชิงพฤติกรรมการเข้าและถอยครหัส

(3) ทฤษฎีการสื่อสารเชิงปฏิสัมพันธ์

(4) ทฤษฎีการสื่อสารเชิงปริบททางสังคม

### 1. ทฤษฎีการสื่อสารเชิงระบบพฤติกรรม มีลักษณะดังนี้

1.1 เป็นการมองการสื่อสารทั้งระบบ คล้ายเครื่องจักรกล ระบบการรับส่งข้อมูล ข่าวสารจะเกิดขึ้นได้ ต่อเมื่อมีแหล่งข่าวสาร (ผู้ส่ง) ส่งสัญญาณผ่านช่องทางการสื่อสาร ไปยัง จุดหมายปลายทาง (ผู้รับสาร)

1.2 เป็นการสื่อสารแบบตัวต่อตัว ที่เห็นหน้าตาของผู้รับและผู้ส่งได้

1.3 มีการกระทำสะท้อนกลับ (Feed back)

1.4 มีสภาพแวดล้อมทางสังคม จิตวิทยา กาลเวลา สถานที่ เป็นปัจจัยในการสื่อสาร และประกอบคำอธิบาย และให้เหตุผล

1.5 เป็นการสื่อสารแบบต่อเนื่อง (เป็นวงกลม)

1.6 เป็นการสื่อสารเรื่องใหม่ ๆ

1.7 ผู้สื่อสาร เป็นผู้กำหนดความหมาย และเจตนาของสารที่ส่งไป

### 2. ทฤษฎีการสื่อสารเชิงพฤติกรรมการเข้าและถอดรหัส มีลักษณะดังนี้

2.1 ถือว่าการเข้ารหัสและการถอดรหัสเป็นหัวใจของการสื่อสาร

2.2 กระบวนการเข้ารหัส และถอดรหัส คือ รูปแบบของการควบคุม ตรวจสอบ หรือ มีอำนาจเหนือสิ่งแวดล้อม

2.3 อธิบายกิจกรรมของการเข้ารหัส และถอดรหัส 3 ประการ

2.3.1 การรับรหัส-ถอดรหัส (Perception or Decoding)

2.3.2 การคิด-ตีความ (Cognition or Interpretation)

2.3.3 การตอบสนอง-การเข้ารหัส (Response or Encoding)

### 3. ทฤษฎีการสื่อสารเชิงปฏิสัมพันธ์ ทฤษฎีนี้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า

3.1 การสื่อสาร หรือ ปัจจัยทางการสื่อสาร เป็นเครื่องมือในการสร้างปฏิสัมพันธ์ และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาข่าวสาร กับบุคคล

3.2 ปฏิสัมพันธ์แสดงออกมาทางพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้รับสาร ดังนั้น พฤติกรรมทั้งหลายจึงเกิดจากพฤติกรรมทางการสื่อสารทั้งสิ้น ตัวแปรทางการสื่อสาร ที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เหมือนกัน มี 3 ประการ คือ

3.2.1 ปัจจัยด้านผู้ส่งสาร บุคลิกภาพของผู้ส่งสาร ความน่าเชื่อถือของผู้ส่งสาร ทักษะของผู้ส่งสาร ความคิด อิทธิพลของข่าวสาร

3.2.2 ปัจจัยผู้รับสาร ความรู้สึกของผู้รับสารต่อข่าวสาร บุคลิกภาพเป็นตัวกำหนดปฏิกิริยาตอบสนองเนื้อหาข่าวสาร

3.2.3 ปฏิกิริยาต่อเนื้อหาสารเดียวกัน จะแตกต่างกันไปตามอารมณ์ ความรู้สึกนึกคิด บุคลิกภาพของผู้รับสารที่แตกต่างกัน ตัวแปรทางการสื่อสาร ที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน มี 4 ประการ คือ

(1) ปัจจัยผู้ส่งสาร

(2) ปัจจัยผู้รับสาร

(3) ปัจจัยทางด้านสังคม หมายถึงอิทธิพลทางสังคม เพราะ คนเราต้องปรับตัวให้เข้ากับสังคม เพื่อให้สังคมยอมรับ

(4) ลักษณะของเนื้อหาข่าวสาร ลักษณะของเนื้อหาข่าวสารสร้างปฏิกิริยาของผู้รับสารได้แตกต่างกัน ที่สำคัญคือ รูปแบบการเรียบเรียงเนื้อหา การจัดลำดับภาษาที่ใช้ การเลือกประเด็น การจัดลำดับของเนื้อหา

#### 4. ทฤษฎีเชิงปริบททางสังคม ทฤษฎีนี้อธิบายว่า

4.1 กระบวนการสื่อสาร เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ภายใต้อิทธิพลทางสังคมและวัฒนธรรม

4.2 สภาพแวดล้อมทางสังคมมีอิทธิพลอย่างสำคัญที่ทำให้การสื่อสารเกิดขึ้นได้ ดังนั้น สังคมเป็นปัจจัยที่ควบคุมแหล่งข่าวสาร

4.3 สังคมเป็นปัจจัยการไหลของข่าวสาร และผลของข่าวสาร ทำให้การไหลของข่าวสารเปลี่ยนแปลงได้ทุกครั้งทุกเมื่อ

จากแนวคิดและทฤษฎีการสื่อสารที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การสื่อสาร เป็นการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เป็นปฏิสัมพันธ์กัน ระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสารและการสื่อสารจะประสบความสำเร็จ ก็ต่อเมื่อผู้ส่งสารรับทราบถึงปฏิกิริยาของผู้รับสาร หลังจากรับสารนั้นแล้ว กล่าวคือ เมื่อองค์ประกอบของการสื่อสารซึ่งได้แก่ ผู้ส่งสาร หรือผู้กำหนดสาร ได้ทำการส่งสารโดยใช้สื่อหรือช่องทางในการนำสาร ในรูปแบบของการประกาศเพื่อส่งไปสารผู้รับสารและมีได้มีการติดตามผลการสื่อสารว่าผู้รับสารสามารถรับทราบข้อมูลได้ครบถ้วน สมบูรณ์และเข้าใจในเนื้อหาสาระรวมถึงความสำคัญของสารนั้นมากหรือน้อยเพียงใด ก็จะส่งผลให้ การสื่อสารจะไม่เกิดการมีคุณค่า เพราะเมื่อ ผู้รับสาร ไม่เกิดการรับรู้ ไม่เกิดองค์ความรู้ ไม่เกิดความเชื่อถือ เชื่อมั่น จนยอมรับข้อเสนอหรือเงื่อนไขในสารนั้น หรือเกิดการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือเกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการนั้น การสื่อสารนั้นก็ถือว่า ไม่สำเร็จสมบูรณ์

## 2.1.5 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

### 2.1.5.1 กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจ

ภายใต้รัฐหนึ่งๆ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันการเมืองการปกครอง ในศูนย์กลางเสมอ เพื่อมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศหรือระดับโลก เนื่องจากไม่มีกลไกที่เป็นตัวแทนอันชอบธรรมที่จะออกไปมีบทบาทหน้าที่ในการสร้างพันธมิตรในทางยุทธศาสตร์ การเจรจาต่อรองในด้านผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ หรือการมีตัวแทนเข้าไปนั่งในการประชุมระหว่างประเทศ รวมถึงการเข้าเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติจึงมีหน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ภายนอกหรือกิจการวิเทศสัมพันธ์ของรัฐ และมีความสำคัญในฐานะตัวกลางที่คอยประสานและสร้างความร่วมมือในระหว่างบรรดาสถาบันทางการเมืองการปกครอง นอกศูนย์กลาง เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและความร่วมมือในการกระทำการต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Interests) ภายในรัฐ ในกรณีนี้ รัฐบาลส่วนกลางมักเข้าไปมีบทบาท ควบคุมระบบเศรษฐกิจและขนส่ง เป็นต้น

การรวมศูนย์อำนาจจำแนกได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1) การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็น เอกภาพในทางการเมืองภายในรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนและสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของคนภายในรัฐ แห่งนั้นๆ

2) การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองการปกครอง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนร่วมกันหรือการจัดระเบียบในทางการเมืองการ ปกครองภายในรัฐนั้นๆ รวมถึงการจัดระบบบริการสาธารณะต่างๆ ภายใต้รัฐในด้านที่ถือว่าจำเป็นสำหรับประชาชนทั่วทุกพื้นที่ที่จะต้องได้รับ อย่างถ้วนหน้า หรือภายใต้มาตรฐานอันเดียวกัน

การรวมศูนย์อำนาจมีหลักการที่เป็นตัวกำหนดคุณลักษณะอยู่ 3 ประการ คือ

1) แหล่งที่มาของความสามารถในการใช้ความรุนแรงโดยชอบธรรมของรัฐจะต้อง ขึ้นอยู่ กับส่วนกลาง คือ กิจการทหารและตำรวจ รัฐจำเป็นต้องมีกองกำลังทหารในการปกป้องคุ้มครองภัยคุกคามจากภายนอกรัฐ ขณะที่กิจการตำรวจจำเป็นต้องมีเพื่อทำให้บรรดากฎหมายในการรวมอยู่ร่วมกัน ของคนภายในรัฐ

2) อำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่ส่วนกลาง

3) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การวางอยู่บนหลักอำนาจการบังคับบัญชา มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่อำนาจในการสั่งการต่างๆ ทั้งในด้านการกระทำ และตัวบุคคล

ผู้กระทำ มีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down Approach) การรวมศูนย์อำนาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย สำหรับเหตุผลที่รองรับข้อดีของการสร้างความชอบธรรมให้กับการรวมศูนย์อำนาจ ประกอบด้วย

1) ความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity) เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นสถาบันเดียวที่สามารถกระทำการในนามของผล ประโยชน์ส่วนรวม การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมเป็นสิ่งสำคัญ หากรัฐบาลกลางอ่อนแอ ย่อมจะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างส่วนต่างๆ ในสังคม และปราศจากซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2) ความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) เนื่องจากว่ามีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถวางหลักกฎหมายและระบบบริการ สาธารณะต่างๆ ที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันได้ ย่อมทำให้เกิดการยึดโยงชุมชนที่อยู่ในส่วนต่างๆ ของประเทศเข้าไว้ด้วยกัน

3) ความเสมอภาคภายในชาติ (Equality) เนื่องจากการกระจายอำนาจมีจุดอ่อนตรงที่รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปถูก ผลักให้ตนเองต้องอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นหรือภูมิภาคของตนเป็นหลัก จึงมีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมอันเกิดจากความแตกต่างในทรัพยากรระหว่างชุมชนต่างๆ ภายในรัฐ

4) ความมั่งคั่งของชาติ (Prosperity) ที่ผ่านมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรวมศูนย์อำนาจมักจะไปด้วยกันเสมอ การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจของชาติได้ อันจะนำไปสู่การระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ภายในสังคม ในรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารปกครองภายในประเทศถูกรวบเอาไว้ที่รัฐบาล กลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางอย่างเข้มข้น ปรากฏจุดอ่อนหรือข้อเสีย ได้แก่

1) ความล่าช้าในการตัดสินใจ การกระทำการใดๆ ของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐบาลกลางย่อมต้องเป็นไปตามอำนาจการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการของส่วนกลาง และต้องเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ก็ย่อมทำให้การทำงานต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการ ของประชาชน

2) ความทั่วถึงและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้ยาก หากบริการสาธารณะเกือบจะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางย่อมเป็นเรื่อง ลำบากที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่มากประเภทให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุก ชุมชนท้องถิ่นได้

3) การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะของปัญหา ผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลาย โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะไปตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ได้

4) เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย การรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการปกครอง ย่อมเป็นการปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ ฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง (Self-government)

#### 2.1.5.2 กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ

แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น คือ แนวคิดว่าด้วย การกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้าง มาก จึงทำให้เกิดคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าวเอาไว้ ดังนี้

โกลิน พลกุล (2528 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546) และ อิศระ นิธิตน์ประภาส (2533 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, อ้างแล้ว) ได้ให้ข้อสังเกตว่า มีความหมายตามหลักภาษาฝรั่งเศสคือ การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง ปัญหาที่ตามมาคือ อำนาจ หมายถึงอะไร ในขณะที่ จรัส สุวรรณมาลา (2538 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, อ้างแล้ว) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า อำนาจ ในคำกระจายอำนาจหมายถึง อำนาจอธิปไตย มักกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ ในความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวมิได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะการกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ คำว่า Decentralization จึงควรหมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาค ภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกัน

Samuel Humes IV (1991 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, อ้างแล้ว) เสนอว่า ควรให้เป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจ (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่เรียกว่า ท้องถิ่น (Local Governance) ควรเป็นเรื่องของจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ? (Distribution) มิใช่การแบ่งแยกอำนาจ (Division) คำดังกล่าวมักนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้แนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitutional Division of Power between Nation and State) ขณะที่คำว่า จัดสรร/แบ่งปันอำนาจ มีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่างๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า เช่น แนวคิดในเรื่อง (De) centralization, (De) concentration, Devolution และ Delegation

การกระจายอำนาจในความหมายกว้างๆ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ในรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจ ควรเป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ (Manor, 1999 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, อ้างแล้ว) สามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่

1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนิน กิจกรรมต่างๆ มีอาจจะสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของคนด้วยตนเอง โดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การ โยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอก ศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration Decentralization) (Parker, 1995 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, อ้างแล้ว)

4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิง ภารกิจหน้าที่มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ



5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้าง ขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอน อำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทางการเมือง หรือ การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย(Political of Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administration Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก การปกครองตนเอง (Local-self Government) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็น อยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการ ปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) (Heywood, 2002 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, อ้างแล้ว) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการ โอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมือง ได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปสภา (Assembly) ที่เป็นของตนเอง

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะ เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรก เป็นการเกิดขึ้นเองโดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง

จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ หมายความว่า ระบบการ

ปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิด การกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน

## 2.1.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.1.6.1 งานวิจัยด้านการพัฒนาเมือง

สาริต เพชรน้อย (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การจัดการจราจรในเขตคูเมืองเชียงใหม่ที่เอื้อต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ความเป็นไปได้ของแนวทางการจัดการจราจรในเขตคูเมืองเชียงใหม่ที่เอื้อต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และ 2) ปัญหาและอุปสรรคของแนวทางการจัดการจราจรในเขตคูเมืองเชียงใหม่ดังกล่าว ได้เก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง คือ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจที่สังกัดหรือประจำอยู่ และประชาชนทั่วไป รวมถึงภาคธุรกิจที่มีกิจกรรมต้องสัญจรไปมาหรือมีส่วนที่ต้องเดินทางเข้าไปเกี่ยวเนื่องในเขตคูเมือง และมีสถานประกอบการทางธุรกิจอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ การวิจัยนี้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยการแจกแบบสอบถาม จำนวน 300 คน และสัมภาษณ์ จำนวน 18 คน สถิติที่ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ค่าความถี่ และค่าร้อยละ ผลการศึกษาพบว่า

1) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าสภาพปัญหาการจราจรในเขตคูเมืองเชียงใหม่มีปัญหาติดขัดเฉพาะช่วงเวลาเร่งด่วนมากที่สุด คือ ในช่วงเช้าก่อนเวลาทำงานและช่วงเย็นตอนเวลาเลิกงาน โดยผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการจราจรในเขตคูเมืองมีความพร้อมในการแก้ไขปัญหาเป็นบางหน่วยงานเท่านั้น

2) ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าการแห้วขบวนบนถนนมีผลกระทบต่อจราจรในเขตคูเมือง โดยเห็นว่าการแห้วขบวนจะทำให้การจราจรติดขัดเป็นบางช่วงเวลา แต่บางส่วนเห็นว่าทำให้การจราจรติดขัดเพิ่มขึ้นตลอดเวลา อย่างไรก็ตามยังมีผู้ตอบแบบสอบถามที่เห็นว่าการแห้วขบวนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ไม่มีผลกระทบต่อจราจรในเขตคูเมือง

3) ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนมากเห็นด้วยกับการจัดการจราจรในเขตคูเมืองที่เอื้อต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ โดยการจัดการแห้วขบวนในคูเมือง เนื่องจากเห็นว่าการแห้วขบวนทางน้ำจะช่วยสร้างสัญลักษณ์ใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่ได้ และการจัดขบวนแห่ทางน้ำ จะช่วยลดผลกระทบด้านปัญหาการจราจรติดขัดในท้องถนน และทำให้ระบบการจัดการน้ำในคูเมืองจะมีประสิทธิภาพขึ้นกว่าเดิม อีกทั้งช่วยสนับสนุนกิจกรรมอื่นๆ ของท้องถิ่นได้หลากหลายรูปแบบ และบางส่วนก็เห็นว่าการแห้วขบวนทางน้ำ จะทำให้ภูมิทัศน์รอบคูเมืองได้รับการดูแลดีขึ้นกว่าเดิม ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดระบบการแห้วขบวนใน

คูเมือง เนื่องจากส่วนใหญ่เห็นว่า การแพร่ระบาดของโควิด-19 มีต่อเนื่องมายาวนานจนกลายเป็นสัญลักษณ์ของเชียงใหม่ การจัดเส้นทางบกน่าจะมีความสวยงามมากกว่าทางน้ำ และนักท่องเที่ยวสามารถเข้ามามีส่วนร่วมจำนวนมาก

จากการทำการศึกษาเรื่อง การจัดการจราจรในเขตคูเมืองเชียงใหม่ที่เอื้อต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ได้มีความใกล้เคียงกันในส่วนในพื้นที่ทำการศึกษา ซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณคูเมืองเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ชุมชนโดยรอบคูเมืองเชียงใหม่นั้นยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่โดยรัฐเท่าที่ควร

#### 2.1.6.2 งานวิจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมือง

พัชรินทร์ รัตนวิภา (2547) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของสมาชิกองค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศของสมาชิกองค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ในด้านข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม นั้นพบว่า จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงและจะอยู่ในช่วงอายุ 41-50 ปี ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง โดยเฉลี่ยมีรายได้อยู่ในช่วงระหว่าง 500-5,000 บาท/เดือน และกลุ่มที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นสมาชิกกลุ่มพัฒนาสตรีและความคิดเห็นของผู้ที่ตอบแบบสอบถาม มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหามลพิษทางอากาศของสมาชิกองค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่นั้น ส่วนใหญ่จะพบปัญหาในด้านแหล่งมลพิษที่เกิดจากยานพาหนะอยู่ในระดับสูงและมลพิษที่เกิดจากเตาเผาขยะและเตาเผาศพอยู่ในระดับปานกลาง การมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่กับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศนั้น สมาชิกทั้ง 4 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนศรีมงคล ชุมชนต้นขาม ชุมชนระแงงและชุมชนศรีวิชัยการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากแหล่งยานพาหนะ เตาเผาขยะและเตาเผาศพอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ควรจะเป็นไปในอนาคตของชุมชนทั้ง 4 ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศนั้นควรมีรูปแบบการมีส่วนร่วมในด้านต่อไปนี้

- 1) เร่งการรณรงค์ การประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับอันตรายและผลกระทบจากมลพิษทางอากาศให้กับประชาชนในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ
- 2) ส รางจิตสำนึกและความตระหนักในการดูแลรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมในด้านมลพิษทางอากาศ

3) ส่งเสริมให้หน่วยงานท้องถิ่นร่วมกับตัวแทนชุมชนให้มีการตรวจสอบสภาพอากาศภายในชุมชนเป็นประจำทุกปีและให้ประชาชนทุกคนภายในชุมชนร่วมกันสังเกตสภาพอากาศภายในชุมชน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาของรัฐยังไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนมากนัก แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาพื้นที่สี่เหลี่ยมคูเมืองที่ผ่านมาโดยรัฐอาจยังไม่เป็นที่พึงพอใจของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งยังไม่ปรากฏการวิเคราะห์ในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนและงานวิจัยฉบับอื่นๆ ยังให้ข้อมูลตรงกันว่า ประชาชนยินดีเข้ามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐแต่ยังขาดโอกาสในการเข้าถึงการมีส่วนร่วมดังกล่าว และยังมีบางชุมชนพยายามสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ชุมชนของตนเองในระดับท้องถิ่นเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนของตนเองนอกเหนือจากการพึ่งพาหน่วยงานของรัฐ

ปวันพัชร์ บุญชะชัยชนะ (2552) ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการจัดการขยะในเขตพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่ ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาได้มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 400 ราย รวมทั้งใช้กลุ่มตัวอย่างจากเจ้าหน้าที่จัดเก็บขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ ประชาชนชุมชนทำการรวบรวมข้อมูลโดยใช้เครื่องมือซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่าง

ผลการศึกษา พบว่า ในภาพรวมระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการจัดการขยะอยู่ในระดับไม่มีส่วนร่วมมากที่สุด คือ ไม่มีส่วนร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุที่เกิดขึ้น ไม่มีส่วนร่วมในการคิดวางแผนในกิจกรรมหรือโครงการ ไม่มีส่วนร่วมในการประชุมและทราบถึงปัญหาสาเหตุ ไม่มีส่วนร่วมในการคิดวางแผน ไม่มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาความต้องการ และไม่มีส่วนร่วมในการประเมินผลในกิจกรรมหรือโครงการ รองลงมา มีส่วนร่วมในระดับน้อย คือ มีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์หรือชักชวนให้ร่วมทำกิจกรรม เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการ ซึ่งดูได้จากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการที่ทางเทศบาลเป็นผู้กำหนด เช่น กิจกรรมโครงการจัดรถคัดแยกขยะออกให้บริการ กิจกรรมรณรงค์จัดทิ้งขยะให้เป็นที่ทางหรือการคัดแยกขยะที่จัดทิ้ง กิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะด้วยวิธีต่างๆ กิจกรรมประกวดคำขวัญรณรงค์ประชาสัมพันธ์ด้านการคัดแยกขยะ และการกำหนดอัตราการเก็บขยะ คือ ประชาชนยังไม่มีโอกาสในการเข้าไปร่วมขั้นตอนการค้นหาปัญหาการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการประชาสัมพันธ์ หรือชักชวนร่วมในโครงการรวมถึงการประเมินผลกิจกรรมหรือโครงการอาจกล่าวได้ว่าประชาชนยังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการอย่างแท้จริง ส่วนการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการจัดการขยะ

จากการศึกษา พบว่าส่วนใหญ่เห็นว่าการจัดการปัญหาขยะยังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ ประชาชนไม่เล็งเห็นความสำคัญในการแยกขยะก่อนที่จะนำไปทิ้งหรือกำจัด ขยะมีปริมาณมากทำให้เสียเวลา ขาดต่อการแยก ขาดแนวทางหรือขาดการส่งเสริมให้ความร่วมมือในการแยกขยะ การใช้ประโยชน์ที่เกิดมาจากขยะ ขาดงบประมาณและขาดการให้การสนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์ในการแยกขยะ ขาดการรณรงค์และการประชาสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับความรู้และความเข้าใจรวมไปถึงประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการ นอกจากนี้ยังพบปัญหาจากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมในเรื่องของไม่มีการใช้นโยบายเชิงบังคับหรือออกกฎหมายท้องถิ่น หรือบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นอย่างจริงจัง อาจจะเป็นเนื่องจากประชาชนคือฐานเสียงสำคัญของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น และปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับชุมชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ จนก่อให้เกิดการจัดเก็บขยะไม่เท่าเทียมกันในแต่ละพื้นที่ ส่วนปัญหาและอุปสรรคในเรื่องของการจัดเก็บใบไม้และกิ่งไม้ ซึ่งประชาชนระบุว่า ทางเทศบาลไม่ได้จัดเก็บขยะประเภทนี้ เนื่องจากทางเทศบาลได้ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้เข้ามาดำเนินการจัดเก็บขยะ ซึ่งตามสัญญาไม่ได้ระบุให้ดำเนินการเก็บขน เศษใบไม้และกิ่งไม้ ดังนั้นบริษัทเอกชนจึงจัดเก็บขยะเพียงอย่างเดียว ซึ่งทางเทศบาลเองก็ไม่ได้มีการสื่อสารกับประชาชนในเรื่องของขยะพิเศษนี้

ปนัดดา บรรณแดง (2549) ศึกษาเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในเทศบาลนครเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545 – 2549) ผู้ศึกษาได้กำหนดคสมมุติฐานไว้ว่า ประชาคม มีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี โดยกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับมาก การศึกษาใช้วิธีการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม คือ ประธานชุมชน กรรมการชุมชน (หรือผู้แทน) และคณะกรรมการชุมชน ที่อยู่ในเขตเทศบาล จำนวน 140 คน จากชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ 70 ชุมชน และใช้วิธีการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 10 คน

ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้แนวทางและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแผนพัฒนาเทศบาลที่ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถผลักดันโครงการต่างๆ ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยเสนอแผนงานและโครงการของชุมชนต่อเทศบาลได้โดยตรง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลไว้ในคู่มือปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา การที่ประชาชนนำเสนอโครงการต่างๆ ของแต่ละชุมชนที่มีสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน เป็นการสะท้อนปัญหาที่เสนอให้ภาครัฐ ได้รับ

ทราบข้อมูลที่จะนำไปสู่กระบวนการจัดทำแผน อย่างมีส่วนร่วม ระหว่างประชาชนกับภาครัฐ ความคิดเห็นของประชาชนในเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในชุมชนของตนเอง พบว่าประชาชนควรดำเนินงานโดยยึดหลักการระบบประชาธิปไตย และผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าพวกพ้อง รวมทั้งควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ ในชุมชน ประชาชนควรรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชนที่สอดคล้องกับความเป็นจริง สามารถผลักดันโครงการต่างๆ ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ประชาชนควรให้ความร่วมมือกับส่วนราชการในด้านการพัฒนา เป็นตัวแทนของประชาชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานราชการ ผลการศึกษาพบว่าสมาชิกในชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ บางส่วนยังไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนเอง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ความสนใจที่จะแก้ปัญหาในชุมชนด้วยตัวเอง ส่วนใหญ่ยังคิดว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการ และภาครัฐ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านงบประมาณและมีการปฏิบัติงานที่ล่าช้ามีสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อน ทำให้โครงการที่บรรจุในแผนไม่ได้รับการดำเนินการอย่างแท้จริง จากสมมติฐานที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ว่า ประชาชน มีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี โดยกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับมาก ซึ่งผลการศึกษาเป็นไปตามสมมติฐานดังกล่าวข้างต้น จึงยอมรับสมมติฐาน

จักรกฤษ พานิชกุล (2547) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าชุมชนมีบทบาทเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน จากการจัดกิจกรรมต่างๆ มีการคัดเลือกและจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนและจัดประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกในชุมชน มีการดำเนินการจัดการแก้ปัญหาาร่วมกัน แต่เป็นการดำเนินการกันเองภายในชุมชน บทบาทการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่จึงไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจน

#### 2.1.6.3 งานวิจัยด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม

วิชัย สกุนา (2541) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการฟื้นฟูภูมิทัศน์คลองสองฝั่งแม่น้ำปิง ภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ด้านความคิดเห็นการฟื้นฟูภูมิทัศน์คลองสองฝั่งแม่น้ำปิง ประชาชนส่วนมากยินดีให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในกิจกรรม

ของชุมชน แต่ทุกหน่วยงานราชการต้องช่วยกันทำ มีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมฟื้นฟูภูมิทัศน์ คลังสองฝั่งแม่น้ำปิงของประชาชน ปัจจัยที่ช่วยกระตุ้นการมีส่วนร่วม ได้แก่

1) ปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชน ได้แก่ระยะเวลาของการตั้งบ้านเรือนพักอาศัยอยู่ใกล้เคียงกับแม่น้ำปิง ไม่มีผลต่อความคิดเห็นและการตัดสินใจเข้ามาส่วนร่วม ประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนที่พักอาศัยอยู่ใกล้พื้นที่คลังที่เทศบาลฟื้นฟูภูมิทัศน์ไปแล้วกับกลุ่มประชาชนที่อาศัยในพื้นที่คลังที่ยังไม่ได้ฟื้นฟูภูมิทัศน์มีความคิดเห็นและการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมแตกต่างกัน ประชาชนที่รับรู้ประโยชน์จากการฟื้นฟูภูมิทัศน์คลังแม่น้ำปิงมากหรือน้อย ไม่มีผลต่อความคิดเห็นและการตัดสินใจเข้าร่วม

2) ปัจจัยภายนอกประกอบด้วยการเมือง มีความสามารถ มีความเต็มใจ และมีโอกาส เป็นปัจจัยให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น แสดงการตัดสินใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด ส่วนการมีเวลาว่างจากงานประจำ การพัฒนาที่ไม่ต้องเสียเงินหรือเสียเงินเล็กน้อย การรับรู้นโยบายการพัฒนา การรับรู้ข่าวสารการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การเข้าร่วมพัฒนาจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อน้ำที่การทำงาน และมีการยกย่องผู้ร่วมพัฒนา จะเป็นปัจจัยที่ทำให้กิจกรรมพัฒนาโดยประชาชนมีส่วนร่วมได้สำเร็จมากที่สุด

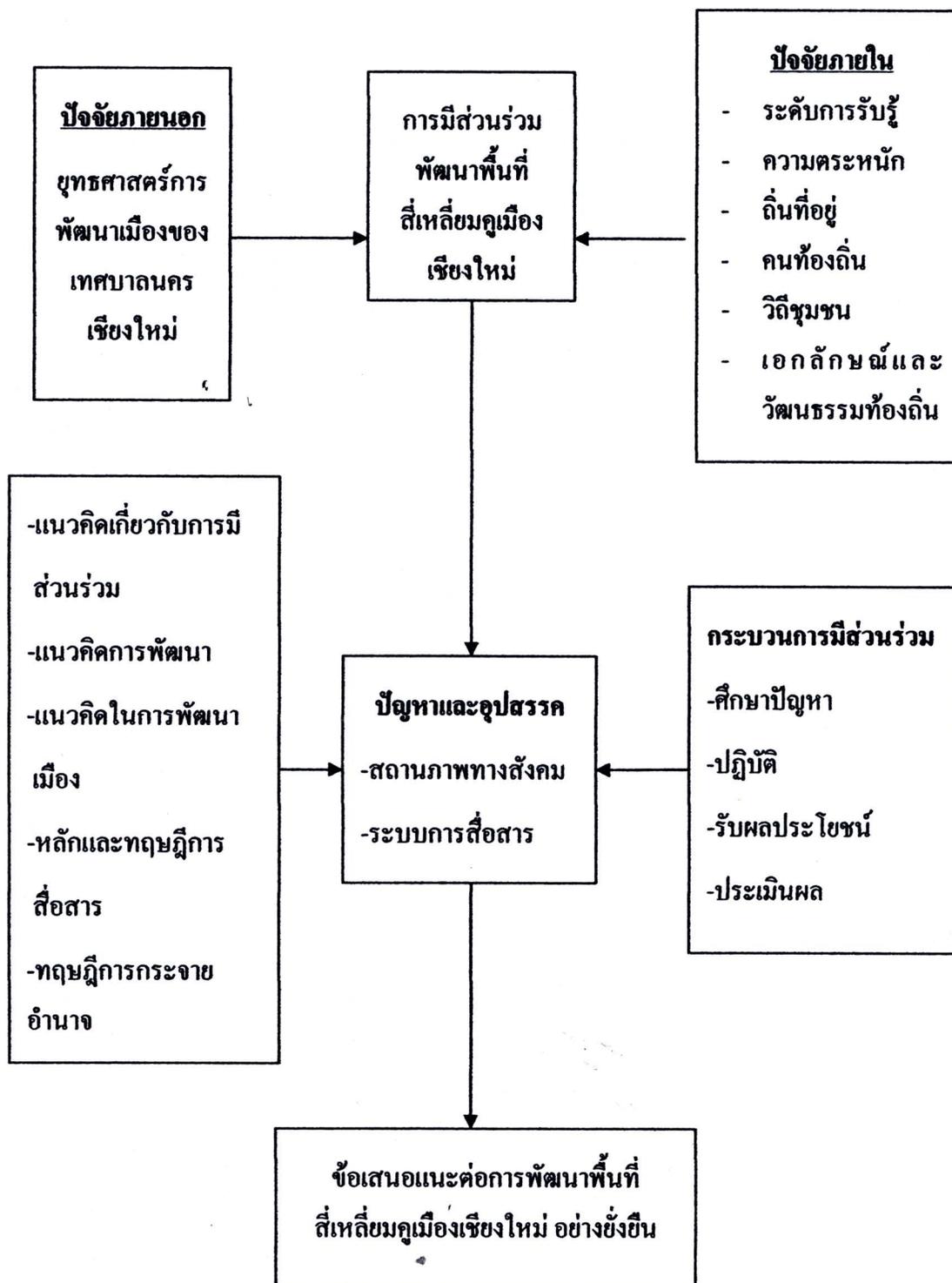
ข้อเสนอแนะ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์คุณภาพแม่น้ำปิง จะบรรลุผลสำเร็จและยั่งยืน เกิดขึ้นได้จากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยส่วนรวม

พิบูล สัจจามรรค (2548) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลนครลำปาง อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง เพื่อวิเคราะห์หาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลนคร ลำปาง

ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 40 – 50 ปี สถานภาพสมรสแล้ว มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา ประกอบอาชีพรับจ้าง มีรายได้เฉลี่ย 57,600 บาทต่อปี ส่วนใหญ่ไม่มีสถานภาพทางสังคมหรือไม่มีตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลนครลำปาง กิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและ นายกเทศมนตรี ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเห็นด้วยมากที่สุดคือ ต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้น และต้องการพัฒนาชุมชนของตนเอง

## 2.2 กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่สี่เหลี่ยมคูเมืองเชียงใหม่ มุ่งศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อ โครงการพัฒนาของรัฐ ศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาและอุปสรรคใดเป็นตัวกำหนดระดับการมีส่วนร่วม โดยใช้แนวคิดต่างๆมาอธิบายถึงความสัมพันธ์ที่อยู่เบื้องหลังของปัญหาและอุปสรรคซึ่งมีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมใน 4 ขั้นตอนคือ ร่วมศึกษาปัญหา ร่วมปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหา ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมติดตามประเมินผล ในตอนท้ายจะได้ศึกษาถึงข้อเสนอแนะของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อ โครงการพัฒนาของรัฐว่าแนวทางที่จะสามารถยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สูงขึ้น ดังนั้นการศึกษานี้ได้เสนอกรอบแนวคิดการศึกษาไว้ดังภาพ 1.2



ภาพ 1.2 กรอบแนวคิดในการศึกษา