

ระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ในบริบทของประเทศไทย

Level of Public Participation in Preparing Process of a Comprehensive Plan in the Context of Thailand

ปกรณณ์ เข้มมงคล และ สุวรรณ รongวิริยะพานิช

สาขาวิชาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

Email: pakorn.kem@uru.ac.th ; Email: suwannar@nu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับระดับการมีส่วนร่วมโดยการทบทวนวรรณกรรม และ พัฒนาการอภิปรายวิเคราะห์เพื่อเข้าใจปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในบริบทของประเทศไทย ส่วนหนึ่งเกิดจากรูปแบบและเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมที่ยากต่อการทำความเข้าใจ และไม่ส่งเสริมให้ประชาชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการอย่างแท้จริง เมื่อเปรียบเทียบกิจกรรมที่ดำเนินการในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน กับกรอบแนวคิดการประเมินการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่แบ่งระดับการมีส่วนร่วม ออกเป็น 6 ระดับ พบ 3 ประเด็นสำคัญ คือ 1) ขั้นตอนกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมนั้น พบว่าภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในระดับไม่มีส่วนร่วม ซึ่งตามแนวคิดการมีส่วนร่วมที่ใช้ในการเปรียบเทียบในการศึกษานี้ เสนอแนะว่า ควรจะอยู่ในระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) 2) ขั้นตอนการประชุมรับฟังความคิดเห็น อยู่ในระดับการปรึกษาหารือทางเดียว (Consult) หากแต่ตามข้อเสนอแนะ เสนอให้อยู่ในระดับที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท (Involve) และ 3) ขั้นตอนปิดประกาศ 90 วันและพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย อยู่ในระดับของการปรึกษาหารือทางเดียว ในขณะที่ตามข้อเสนอแนะเสนอให้อยู่ในระดับของการสร้างความร่วมมือ (Collaborate)

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของประชาชน, กระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม, ระดับการมีส่วนร่วม

Abstract

This paper reviews theories regarding levels of public involvement. The theories are then compared to public involvement activities currently implemented in planning participatory process for a comprehensive plan in the context of Thailand. The study shows that one of the key elements that make public participation in planning process in the context of Thailand difficult and inefficient is the strategies and tools used for communication between the state and people. The inappropriate strategies and tools do not help facilitate people's understanding and feeling of fully involvement in the process. Compared to the theories reviewed, it shows that three planning participatory activities currently practiced in the planning process in Thailand do not meet the targeted level of participation. Firstly, the planning boundary announcement should be used to inform people. In fact, only minority were informed, which is considered according to the framework used in this paper as a non-participation level. Secondly, the public hearing activities that ought to help get people feel

involved in planning process were practiced as a tool for one-way consultation only. Lastly, the step of planning revision with ninety days announcement was executed to the level of one-way consultation. This step could, in fact, help strengthen public participation in planning process, if being improved to the level of collaboration.

Keywords: Public Participation, Planning Process for Comprehensive Plan, Level of Participation

วันที่รับบทความ : 1 พฤษภาคม 2562

วันที่แก้ไขบทความ : 10 มิถุนายน 2562

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 14 มิถุนายน 2562

1. บทนำ

การวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ถือเป็นนโยบายสาธารณะที่รัฐดำเนินการในรูปแบบของข้อกำหนดทางกฎหมาย เกี่ยวกับการบังคับใช้พื้นที่ การคมนาคมขนส่ง และระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในขอบเขตของผังเมืองนั้น ๆ ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม การบริการโครงการสาธารณะในอดีตที่ผ่านมาถูกจัดการโดยภาครัฐทั้งสิ้น แต่ปัจจุบันประชาชนได้คำนึงถึงสิทธิของตนเองมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และนำมาซึ่งการขับเคลื่อนในภาคประชาสังคมมากขึ้น การตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้นมากในปัจจุบัน โดยมีกรณีตัวอย่างผลกระทบจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม เช่น การจัดสรรที่ดินที่อำเภอแม่ลาน้อย จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยช่วงปี พ.ศ.2557 ประชาชนในพื้นที่ได้ออกมาคัดค้านการประกาศผังเมืองรวม เนื่องจากชาวบ้านเห็นว่า ไม่มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ส่งผลให้เกิดการคัดค้านต่อการดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของทางภาครัฐดังกล่าว [1] การเข้าใจในปัญหาและแนวทางการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมให้เกิดประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

บทความนี้แสดงผลการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองในบริบทของประเทศไทย เพื่อพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีขึ้น โดยเปรียบเทียบกับระดับของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดสากลต่าง ๆ ที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง

2. วัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษา

1) ศึกษาถึงคุณลักษณะและระดับของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนผังเมืองตามแนวคิดต่าง ๆ ในระดับสากล

2) พัฒนารอบการประเมินระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม

3) ศึกษาทำความเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ใช้ประเมินระดับของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนผังเมืองที่พัฒนาจากแนวคิดต่าง ๆ ในระดับสากล

3. ระเบียบวิธีและขั้นตอนดำเนินการ

ในการศึกษานี้แบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก มีรายละเอียดดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาถึงคุณลักษณะและระดับของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดในระดับสากล โดยใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ ด้วยวิธีการวิจัยเชิงพรรณนาหรือเชิงบรรยาย (descriptive research)

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม ในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยรวบรวมจากข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากผลการศึกษาที่มีมาก่อนหน้านี้

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม ในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมตามขั้นตอนที่ 2 ในมุมมองด้านความเหมาะสมของระดับการมีส่วนร่วม โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบระดับของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของไทยในปัจจุบัน

กับกรอบการประเมินระดับการมีส่วนร่วมที่พัฒนาจากแนวคิดในระดับสากลในขั้นตอนที่ 1

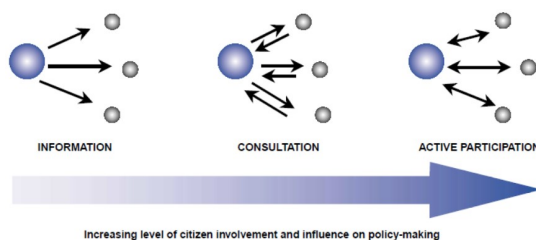
4. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) ผลวิพากษ์คุณลักษณะและระดับของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนเมืองตามแนวคิดในระดับสากล 2) ปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในบริบทประเทศไทย และ 3) บทวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมในบริบทประเทศไทยจากมุมมองด้านระดับการมีส่วนร่วมสากล โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

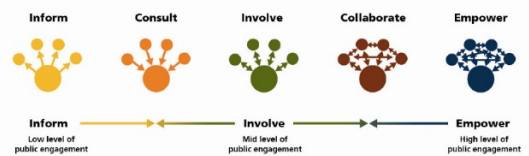
4.1 คุณลักษณะและระดับของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนเมือง

แนวคิดหลักที่ใช้ในการศึกษาในขั้นตอนนี้ประกอบด้วย

- 1) แนวคิดบันไดแห่งการมีส่วนร่วมของพลเมือง (A ladder of citizen participation) [2]
- 2) แนวคิดบันไดแห่งการเสริมสร้างสมรรถนะพลเมือง (A ladder of citizen empowerment) [3]
- 3) แนวคิดการมีส่วนร่วมที่เน้นกระบวนการทำงานร่วมกัน (collaborative) [4]
- 4) แนวคิดกรอบการมีส่วนร่วมแบบโต้ตอบ (active participation framework) [5]
- 5) แนวคิดการมีส่วนร่วมที่เสนอโดยสมาคมระหว่างประเทศเพื่อการมีส่วนร่วมสาธารณะ (international association for public participation : IAP2) [6]



รูปที่ 1 กรอบการมีส่วนร่วมแบบโต้ตอบโดย OECD [5, หน้า 23]



รูปที่ 2 ระดับการมีส่วนร่วมตามข้อเสนอ IAP2 (ที่มา : <https://www.bangthetable.com/blog/what-is-community-engagement/>)

จากการจากการวิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมสากลทั้ง 5 ทฤษฎีข้างต้น อาจสรุปเป็นกรอบการประเมินระดับการมีส่วนร่วมเพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของไทยในขั้นตอนต่อไป โดยแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมออกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) ไม่มีส่วนร่วม 2) มีส่วนร่วม และ 3) พลเมืองมีอำนาจควบคุมและดำเนินการ โดยจำแนกออกเป็น 6 ระดับดังแสดงในรูปที่ 3 มีรายละเอียดดังนี้

ระดับที่ 0 การไม่มีส่วนร่วม ซึ่งในระดับนี้ได้รวมเอารูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ด้อยคุณภาพตามแนวคิดของเบิร์นส์เข้าไว้ด้วย อาทิ การให้ข้อมูลข่าวสารและการประชุมหารือที่ด้อยคุณภาพ เป็นต้น

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นการสื่อสารทางเดียวจากภาครัฐสู่สาธารณชน และนับรวมเพียงการให้ข้อมูลที่มีคุณภาพ เป็นจริง ถูกต้อง และทันสมัย

ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ ซึ่งยังคงเป็นการสื่อสารทางเดียวเช่นกัน หากแต่เป็นการสื่อสารจากทางภาคส่วนต่าง ๆ สู่ภาครัฐ ผ่านกระบวนการที่ภาครัฐจัดให้มีขึ้น เช่น การรับฟังความคิดเห็น ความต้องการ รวมถึงข้อเสนอแนะของสาธารณชน เป็นต้น

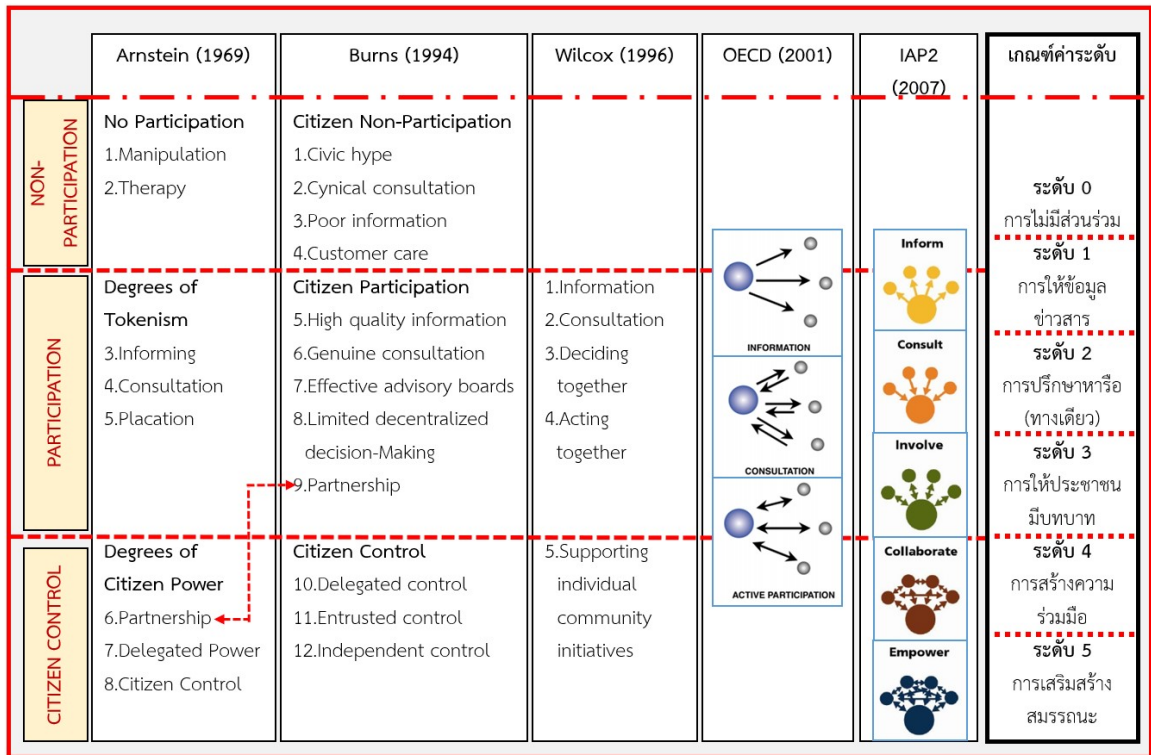
ระดับที่ 3 การให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทโดยภาครัฐจัดระบบอำนวยความสะดวกสำหรับกระบวนการให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการวางแผนโครงการได้ โดยมีรูปแบบของการสื่อสารสองทาง

ระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือ อันเป็นรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ผ่านกระบวนการดำเนินงานและตัดสินใจร่วมกันของหลากหลายภาคส่วน

ระดับที่ 5 การเสริมสร้างสมรรถนะแก่ประชาชน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ภาคส่วนต่าง ๆ มีบทบาทในระดับ

สูงสุด โดยมีองค์ประกอบอื่น ๆ ครอบคลุมเหมือนกับระดับที่ 4 หากแต่เพิ่มเติมที่การปรับเปลี่ยนบทบาทของส่วนกลางให้ลดลง และสนับสนุนให้ชุมชนสามารถริเริ่ม

และดำเนินการให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมที่เป็นประชาธิปไตยได้ด้วยตนเอง



รูปที่ 3 แผนภาพแสดงการเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมจากแนวคิดสากลและเกณฑ์การระดับที่สังเคราะห์ขึ้น เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของไทย

4.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของไทย

กระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของไทยตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดให้มีการดำเนินการแบ่งเป็น 18 ขั้นตอน โดยมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนรวม 3 ขั้นตอน จากการวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองในพื้นที่ต่าง ๆ ของไทย พบปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของไทยขั้นตอนต่าง ๆ มีรายละเอียดดังนี้

1) ขั้นตอนกำหนดเขตสำรวจและการปิดประกาศ ซึ่งกำหนดไว้ว่าก่อนที่จะมีการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ท้องที่ใด ๆ ทางราชการจะต้องมีการประกาศให้

ประชาชนได้รับทราบ แต่ในความเป็นจริงแล้ว พบว่าการแจ้งข้อมูลข่าวสารทำได้ไม่ทั่วถึง

2) ขั้นตอนการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งกำหนดให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อรับฟังข้อมูลจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงผัง พบปัญหาประชาชนให้ความสนใจเข้าประชุมน้อย ส่วนที่เข้าประชุมก็ไม่ให้ความสนใจต่อการชี้แจง ส่งผลให้ที่ประชุมไม่ได้รับข้อมูลที่แท้จริงจากประชาชน

3) ขั้นตอนปิดประกาศ 90 วัน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องเรียนได้ โดยเมื่อเจ้าหน้าที่ผังเมืองพิจารณาคำร้องแล้วได้ผลการใด จะต้องแจ้งผลการพิจารณาต่อผู้ร้องด้วย ซึ่งนับเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการ

มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติฯ ก่อนที่จะประกาศเป็นกฎกระทรวงฯ ซึ่งพบปัญหาว่าประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับทราบเพียงผลการพิจารณาที่ถูกแจ้งให้กับผู้ร้องเรียนได้รับทราบเท่านั้น นอกจากนี้การที่ภาครัฐไม่ได้นำข้อมูลไปใช้ในการจัดทำผังเมืองจริง ทำให้แผนผังการใช้ประโยชน์ไม่เป็นที่ยอมรับ จนเกิดการร้องเรียนต่อมา

ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้ว อาจสรุปได้ว่าปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของไทย จำแนกออกได้เป็น 4 ประเด็นสำคัญ มีรายละเอียดดังนี้

ประเด็นที่ 1 ปัญหาการสื่อสารสู่ประชาชนที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ ในขั้นตอนการติดประกาศขอบเขตการจัดทำผัง และการประชุมรับฟังความคิดเห็นนั้น การแจ้งข่าวสาร กำหนด วันเวลา สถานที่ไม่ชัดเจน ทัวถึง [7, 8] ประชาชนไม่ทราบถึงรายละเอียด ไม่มีข้อมูลที่ต้องครบถ้วน เป็นปัจจุบัน [7, 9] นอกจากนี้ ในการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นข้อมูลที่รับทราบจากที่ประชุมมีลักษณะที่เป็นภาษาราชการ ยากต่อการทำความเข้าใจ [7] ทั้งนี้การสื่อสารของภาครัฐยังไม่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน [10]

ประเด็นที่ 2 ปัญหาความไม่เข้าใจของประชาชนในวัตถุประสงค์ของผังเมือง จากการศึกษาพบว่า การถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองไปสู่ท้องถิ่นมีปัญหา เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะมีความใกล้ชิดกับประชาชน แต่ยังไม่มีความสามารถในการปฏิบัติภารกิจด้านการผังเมืองด้วยตนเอง [11] ทำให้ไม่สามารถสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการวางแผนและจัดทำผังเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประชาชนขาดความสนใจต่อการเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ และประเด็นที่พูดคุยกันก็แสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของการวางแผนและจัดทำผังเมืองตามสมควรจะเป็น

ประเด็นที่ 3 การขาดการนำข้อมูลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมือง [7] ดังจะเห็นได้ว่าในกระบวนการขั้นต่าง ๆ ยังเป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะจากประชาชน โดยไม่มีกลไกที่ระบุให้รัฐต้องนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเหล่านั้นมาเป็นตัวกำหนดการวางแผนผังเมืองอย่างชัดเจน เหตุดังกล่าวยังส่งผล

ให้ประชาชนไม่รู้สึกริอยากเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมนำมาซึ่งปัญหาในประเด็นถัดไปอีกด้วย

ประเด็นที่ 4 การขาดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการร่างผัง [8] เนื่องด้วยการดำเนินงานในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมตามนโยบายการกระจายอำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่น ยังเกิดปัญหาความซับซ้อนในการทำงาน และปัญหาการรวมอำนาจของงานผังเมือง [12] ทำให้ขาดเอกภาพในการประสานความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ของการดำเนินงานวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของท้องถิ่นนั้น ๆ ส่งผลให้ประชาชนไม่ค่อยให้ความสนใจต่อการชี้แจงในขั้นตอนการให้ข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นในการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน [9] นอกจากนี้กลุ่มที่เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นโดยมากเป็นกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่จัดตั้ง ซึ่งอาจไม่ได้มีผลกระทบเกี่ยวข้องโดยตรงทำให้ไม่เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการร่างผัง ประกอบกับปัญหาประเด็นอื่น ๆ ข้างต้นทั้งหมด ที่ส่งผลต่อความรู้สึกไม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการร่างผังอย่างแท้จริง

4.3 บทวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมในบริบทประเทศไทยจากมุมมองด้านระดับการมีส่วนร่วมสากล

หากพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นใน 3 ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนดังกล่าวข้างต้น โดยใช้กรอบการประเมินระดับการมีส่วนร่วมที่ได้จากการทบทวนแนวคิดสากลตามรูปที่ 3 พบว่า ปัญหาสำคัญของการมีส่วนร่วมในบริบทประเทศไทยที่ระบุในเอกสารต่าง ๆ เกิดจากการที่ระดับของการมีส่วนร่วมที่ดำเนินการจริงในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของไทยนั้นไม่เป็นไปตามระดับของการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับขั้นตอนนั้น ๆ ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจบรรเทาได้หากมีการปรับปรุงให้มีการมีส่วนร่วมเกิดในระดับที่เหมาะสมตามข้อเสนอแนะดังสรุปในรูปที่ 4 มีรายละเอียดดังนี้

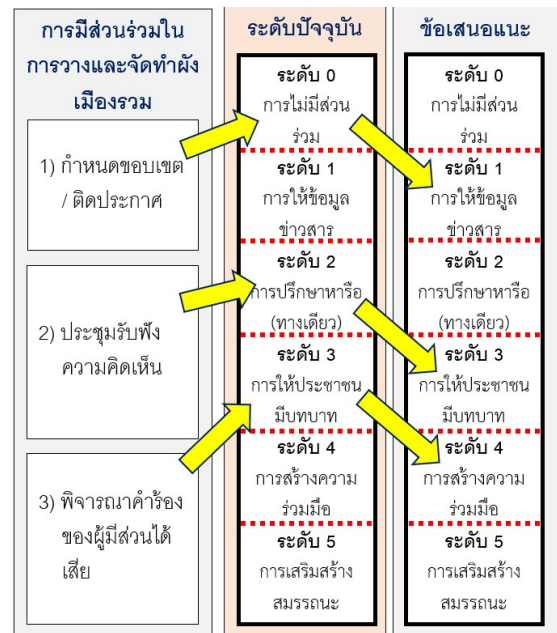
1) ขั้นตอนการปิดประกาศ ซึ่งเป็นขั้นตอนในระดับของการให้ข้อมูลข่าวสาร พบปัญหาการแจ้งข้อมูลข่าวสารทำได้ไม่ทั่วถึง ด้วยช่องทางที่ใช้ในการสื่อสารไม่เหมาะสมกับการเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งนับเป็นการให้ข้อมูลที่ไม่ได้คุณภาพ (ระดับ 0) จึงถือเป็นระดับของการไม่มีส่วนร่วม (ระดับ 0) การปรับปรุงช่องทางการสื่อสารที่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันเป็นสิ่งที่ควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงเพื่อให้เกิด

กระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับระดับการให้ข้อมูลที่มีคุณภาพ (ระดับ 1)

2) ขั้นตอนการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พบว่าการที่ประชาชนให้ความสนใจเข้าประชุมค่อนข้างน้อย และส่วนที่เข้าประชุมก็ไม่ให้ความสนใจต่อการชี้แจงเท่าที่ควรนั้น อาจเกิดจากปัญหาการสื่อสารที่ใช้ภาษาที่เป็นทางการยากต่อการทำความเข้าใจส่วนหนึ่ง และอาจไม่มีการสื่อสารถึงวัตถุประสงค์ของการวางแผนเมืองให้เข้าใจร่วมกันได้ชัดเจนเพียงพอ นอกจากนี้ การเกณฑ์กลุ่มหรือองค์กรชุมชนจัดตั้งเข้าร่วมประชุมส่งผลให้กระบวนการไม่เกิดขึ้นด้วยความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการร่างผังอย่างแท้จริง ส่วนข้อคิดเห็นที่ประชาชนนำเสนอต่อที่ประชุมก็อาจไม่ได้ถูกใช้ในกระบวนการ และไม่มีการชี้แจงสร้างความเข้าใจ หรือสร้างกระบวนการทำงานและสร้างข้อตกลงร่วมอย่างเหมาะสม

จะเห็นได้ว่าสภาพปัจจุบันนั้นขั้นตอนการประชุมรับฟังความคิดเห็นไม่ได้ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการอย่างแท้จริง หากแต่รูปแบบ เครื่องมือ รวมทั้งกระบวนการที่ใช้ เป็นไปในแบบการปรึกษาหารือทางเดียว คือ รับฟังข้อมูลเท่านั้น การปรับปรุงรูปแบบเครื่องมือ รวมทั้งกระบวนการที่ใช้ให้ลดความเป็นทางการง่ายต่อการเข้าใจ สื่อสารถึงวัตถุประสงค์ของการวางแผนเมืองได้ และสนับสนุนให้เกิดกระบวนการทำงานและสร้างข้อตกลงร่วมจึงมีความสำคัญที่จะช่วยยกระดับการมีส่วนร่วมจากระดับที่ 2 ไปสู่ระดับที่ 3 ที่ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริงมากยิ่งขึ้นได้

3) ขั้นตอนการปิดประกาศ 90 วัน เพื่อรับคำร้องพบว่ากระบวนการดังกล่าวยังคงเป็นเพียงระดับของการปรึกษาหารือทางเดียว (ระดับ 2) จนถึงระดับของการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทได้อย่างจำกัดเท่านั้น (ระดับ 3 แบบไม่สมบูรณ์) เนื่องด้วยคำร้องจากประชาชนจะได้รับการชี้แจงกลับ หากแต่รัฐไม่จำเป็นต้องนำคำร้องมาใช้ในการจัดทำผังเมืองก็ได้ และไม่ได้มีการจัดให้มีกระบวนการที่ช่วยให้เกิดการสร้างความเข้าใจและข้อตกลงร่วมกันแต่อย่างใด ส่งผลให้เกิดข้อขัดแย้งและการไม่ยอมรับในการนำผังเมืองไปสู่การปฏิบัติใช้จริงต่อมา การพิจารณาเพื่อปรับปรุงกระบวนการและเครื่องมือที่ใช้ตลอดทุกขั้นตอนเพื่อให้กระบวนการสิ้นสุดที่ระดับของการสร้างความร่วมมือ (ระดับ 4) จึงเป็นแนวทางที่อาจช่วยลดข้อขัดแย้งและอุปสรรคในการนำผังเมืองไปสู่การปฏิบัติใช้จริงได้



รูปที่ 4 แผนภาพเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของไทยในปัจจุบันกับระดับตามข้อเสนอแนะโดยใช้เกณฑ์ค่าระดับ

5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

งานวิจัยนี้ศึกษาและทำความเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในบริบทของประเทศไทย โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรอบการประเมินระดับการมีส่วนร่วมที่ได้จากการทบทวนแนวคิดสากลต่าง ๆ ได้เกณฑ์ค่าระดับของการมีส่วนร่วม 6 ระดับ ประกอบด้วย การไม่มีส่วนร่วม (ระดับ 0) การให้ข้อมูลข่าวสาร (ระดับ 1) การปรึกษาหารือ (ระดับ 2) การเข้ามามีบทบาท (ระดับ 3) การสร้างความร่วมมือ (ระดับ 4) การเสริมสร้างสมรรถนะแก่ประชาชน (ระดับ 5)

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาของการมีส่วนร่วมของไทยในขั้นตอนการวางแผนและจัดทำผังเมืองอาจบรรเทาลงได้ด้วยการปรับปรุงรูปแบบ เครื่องมือ และกระบวนการให้สอดคล้องและสนับสนุนให้เกิดระดับของการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับขั้นตอนนั้น ๆ กล่าวคือ 1) ขั้นตอนการปิดประกาศ การแจ้งข้อมูลข่าวสารยังทำได้ไม่ทั่วถึง ด้วยช่องทางที่ใช้ในการสื่อสารไม่เหมาะสมกับการเข้าถึง

ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ควรพิจารณาปรับปรุงวิธีการสื่อสารเพื่อให้เกิดการให้ข้อมูลที่ได้คุณภาพ 2) ขั้นตอนการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ในทางปฏิบัติยังคงอยู่แค่ระดับการปรึกษาหารือทางเดียว ทำให้เกิดปัญหา คือ ประชาชนไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของผังเมืองจึงไม่ให้ความสนใจเข้าประชุม และไม่ให้ความสนใจต่อการชี้แจง จึงควรพิจารณาปรับปรุงรูปแบบ เครื่องมือ และกระบวนการในการมีส่วนร่วม ให้ง่ายต่อการเข้าใจ สื่อสารถึงวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองได้ และสนับสนุนให้เกิดกระบวนการทำงานและสร้างข้อตกลงร่วมมากยิ่งขึ้น และ 3) ขึ้นปิดประกาศ 90 วัน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้อง ซึ่งเป็นผลมาจากการไม่นำข้อมูลไปใช้ ทำให้ผังเมืองที่จัดทำไม่เป็นที่ยอมรับ และเกิดการร้องเรียน การเสริมสร้างให้ประชาชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการร่างผัง การพิจารณาปรับปรุงกระบวนการและเครื่องมือเพื่อให้เกิดการสร้างความร่วมมืออย่างแท้จริง (ระดับที่ 4) จึงอาจช่วยลดบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ ได้จากการค้นคว้าเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักการแนวความคิดการมีส่วนร่วมสากล และงานวิจัยปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของไทยเท่านั้น การรับรู้ปัญหาเพิ่มเติมจากการสอบถามประชาชนในพื้นที่วางผังเมือง เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกด้านกระบวนการมีส่วนร่วมมากขึ้น รวมทั้งการสัมภาษณ์เพื่อตรวจสอบความเห็นของผู้ปฏิบัติการที่อาจเห็นแตกต่างจากมุมมองของนักวิชาการจึงมีความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้องมากขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเครื่องมือและรูปแบบการสื่อสารที่ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการวางและจัดทำผังเมืองรวม อันจะส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดประสิทธิผลได้มากยิ่งขึ้นต่อไป

6. เอกสารอ้างอิง

- [1] องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (9 ธันวาคม 2557). ปัญหาผังเมืองแม่ลาน้อย. สืบค้นจาก <https://program.thaipbs.or.th/North/episodes/33193>
- [2] Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224, July. 1969.
- [3] D. Burns, R. Hambleton and P. Hoggett, The Politics of Decentralization: Revitalizing Local Democracy, Palgrave, 1994.
- [4] D. Wilcox, the guide to EFFECTIVE PARTICIPATION, Delta Press, 1994.
- [5] OECD, Citizens as Partners INFORMATION, CONSULTATION AND PUBLIC PARTICIPATION IN POLICY-MAKING, OECD Publications Service, 2001.
- [6] T. Nabatchi, A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation, Syracuse University, 2012.
- [7] โสภณ พรโชคชัย. (30 เมษายน 2555). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง. สืบค้นจาก http://www.area.co.th/thai/area_announce/area_anpg.php?strquey=area_announcement339.htm.
- [8] สุดารัตน์ อุทธารัตน์และคณะ, "การศึกษาผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ," รายงานการวิจัย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2556.
- [9] ปิยธิดา ปุชนียพงศ์ และวรลักษณ์ คงอ้วน, "ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อมาตรการทางผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลเมืองเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี," วารสารวิจัยและสาระสถาปัตยกรรม/การผังเมือง, ปีที่ 8, ฉบับที่ 2, หน้า 99-111, 2554.
- [10] อมร บุญต่อ, "การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองและกรอบเนื้อหาด้านการผังเมืองที่ภาครัฐสื่อสารกับ

ประชาชน,” งานประชุมวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต Built Environment Research Associates Conference, BERAC ครั้งที่ 8, ปทุมธานี, 2560, หน้า 415 – 421.

- [11] อากร บัวคล้าย, “สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติการกิจด้านการผังเมือง,” รายงานการวิจัย, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.), 2548.
- [12] ฉวีวรรณ เด่นไพบูลย์ และคณะ, “การกระจายอำนาจในการวางผังเมืองรวมและรูปแบบการพัฒนาเมือง สนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ,” รายงานการวิจัย, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.), 2555.