

“เสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นรับวิกฤตสิ่งแวดล้อมและ ภัยพิบัติทางธรรมชาติจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”

: องค์ความรู้และทักษะเพื่อสร้างท้องถิ่นน่าอยู่และยั่งยืน

ดร.จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์¹

น.ส.กาญจนา วิเศษ²

1. วิกฤตสิ่งแวดล้อม...ปัญหาที่ท้องถิ่นกำลังเผชิญ

1.1. สถานการณ์สิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายไปถึง 67 ล้านไร่ในช่วง 40 ปี ปัจจุบันเหลือพื้นที่ป่าร้อยละ 33 ของพื้นที่ประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้ง และภัยธรรมชาติที่บ่อยครั้งและรุนแรง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งลดความอุดมสมบูรณ์ลงโดยป่าชายเลนลดลงเหลือเพียง 1.5 ล้านไร่ อัตราการจับสัตว์น้ำลดลง 3 เท่า แหล่งปะการังและหญ้าทะเลอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม สำหรับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพถูกทำลายอย่างรวดเร็วจากการดำเนินกิจกรรมที่ทำลายถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตชนิดต่างๆ และส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ ทำให้อัตราการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตเพิ่มขึ้น

ความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีสาเหตุสำคัญจากการขยายตัวของจำนวนประชากร และแบบแผนการดำรงวิถีชีวิตที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษเพิ่มขึ้น โดยคุณภาพอากาศและน้ำต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ปริมาณขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายมีมากขึ้นเกินศักยภาพในการกำจัดได้ทัน ขณะที่การนำเข้าสารอันตรายมีมากขึ้น โดยขาดกลไกการจัดการทั้งการควบคุมกระบวนการผลิต การจัดเก็บ การขนส่ง ทำให้เกิดการแพร่กระจายและปนเปื้อนห่วงโซ่อาหาร นอกจากนี้ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีอยู่จำกัด รวมทั้งมีความซ้ำซ้อน มีช่องว่าง และขาดการบังคับใช้

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ ภาวะโลกร้อน เป็นวิกฤตที่ทั่วทั้งโลกกำลังเผชิญอยู่ ซึ่งภาวะโลกร้อนก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการในประเทศไทยเช่นกัน อาทิ ระบบนิเวศที่เปลี่ยนแปลงไป เกิดภาวะภัยแล้ง ปรากฏการณ์ฤดูฝนสั้นสุดเร็วกว่าปกติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการผลิตและเกิดวิกฤตด้านอาหาร ปัญหาชายฝั่งที่ถูกกัดเซาะในหลายจังหวัดเนื่องจากระดับน้ำทะเลเปลี่ยนแปลง และปัญหาวิกฤตที่หลายเมืองประสบ

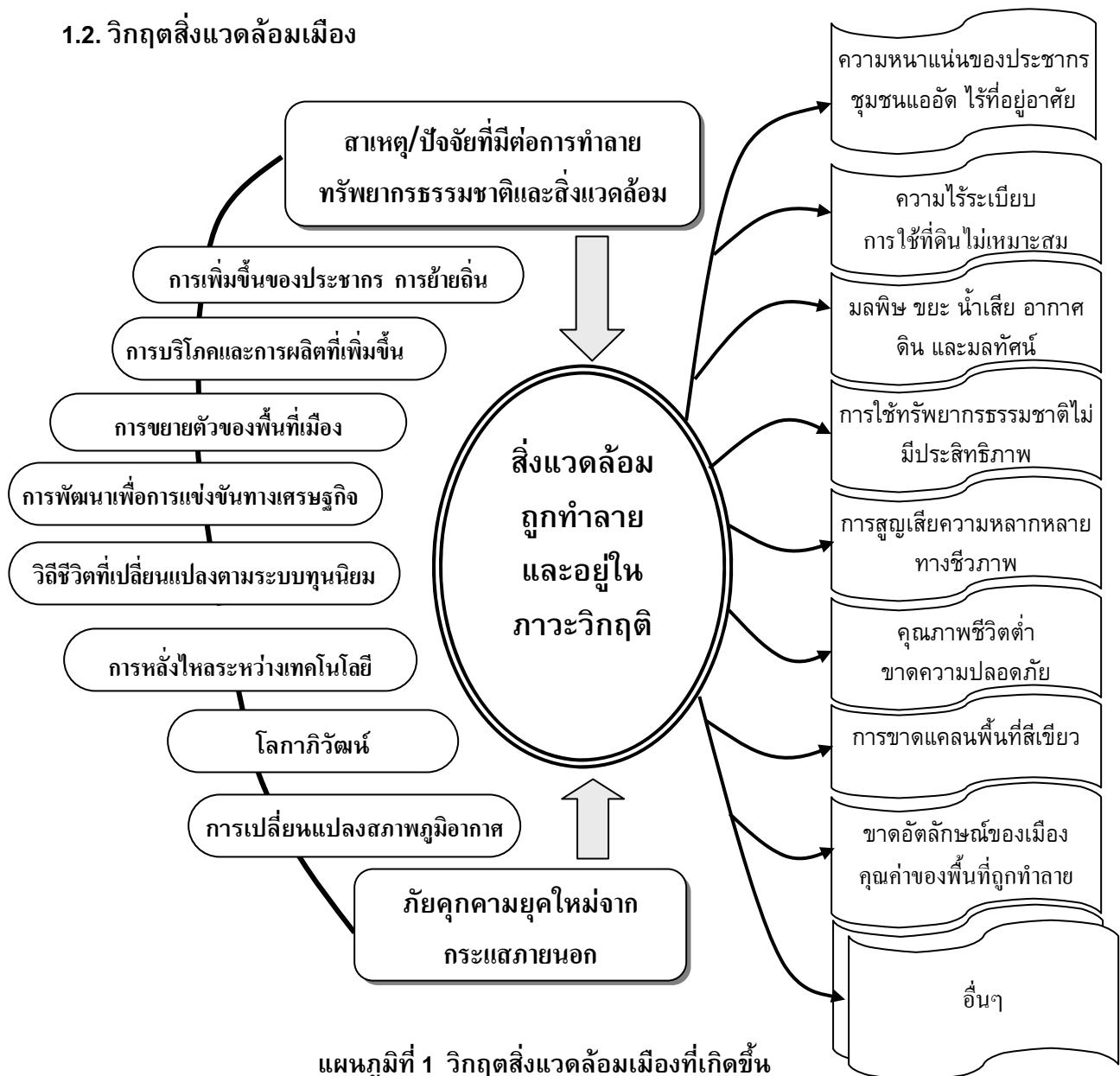
¹ ดร.จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์ ผู้อำนวยการอาวุโส สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

² น.ส.กาญจนา วิเศษ เจ้าหน้าที่วิจัย สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

คือ การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยหลายพื้นที่ในประเทศไทยได้ประสบกับวาตภัยและอุทกภัยที่ส่งผลเสียหายอย่างรุนแรงขึ้นทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินหลายครั้ง ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์น้ำท่วมและโคลนถล่มที่บ้านน้ำก้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ และที่บ้านแม่ระมาด จังหวัดตาก หรือเหตุการณ์ฝนตกหนักติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน จนทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมหนักใน 47 จังหวัดของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2549 เป็นต้น นอกจากนี้ภาวะโลกร้อนยังมีผลต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อบางอย่างด้วย

จากการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยมูลค่าความเสียหายของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการสำรวจทัศนคติของประชาชน พบปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่รุนแรงที่สุด 5 ลำดับแรกได้แก่ การสูญเสียทรัพยากรป่าไม้ ปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและปัญหาการใช้ที่ดิน มลพิษจากขยะ และมลพิษทางอากาศ

1.2. วิฤตสิ่งแวดล้อมเมือง



แผนภูมิที่ 1 วิฤตสิ่งแวดล้อมเมืองที่เกิดขึ้น

2. ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขวิกฤตสิ่งแวดล้อม

2.1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2546) สรุปการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย โดยมีแนวทางการปฏิบัติ คือ **การพัฒนาที่คำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สนองต่อความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ส่งผลเสียต่อความต้องการในอนาคต คำนึงถึงความเป็นองค์รวม** เนื่องจากการกระทำสิ่งใดจะส่งผลกระทบต่อสิ่งอื่น ๆ ด้วย และยอมรับเทคโนโลยีที่สร้างสรรค์

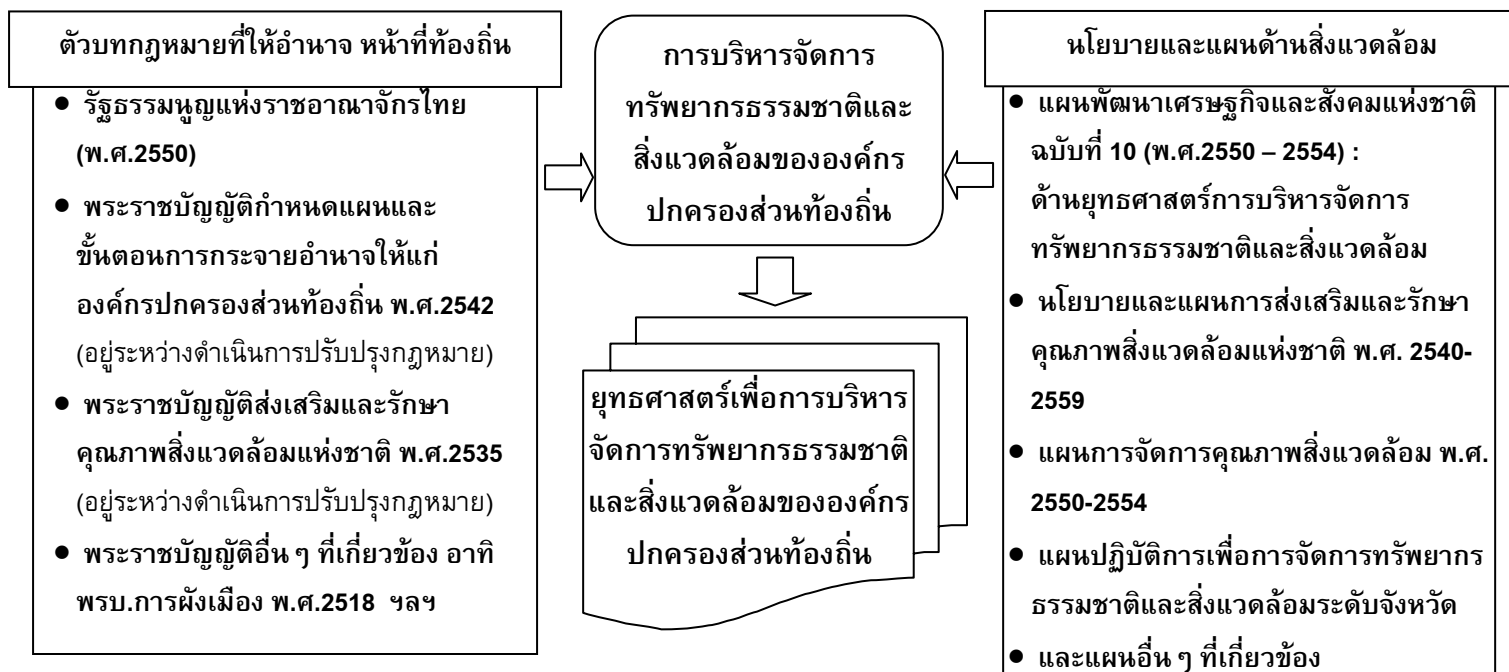
ดังนั้น หลักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ โดยพิจารณาความสัมพันธ์ต่างๆ อย่างรอบด้าน ตามหลักการบูรณาการ 3 แบบ คือ

1) การบูรณาการด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ด้วยการมองเป็นองค์รวมทั้งถึงความสัมพันธ์ทั้ง 3 ด้าน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อด้านใดด้านหนึ่งขึ้น

2) การบูรณาการในเชิงนิเวศ เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจถึงความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผล นำไปสู่การแก้ไขและจัดการปัญหาต่างๆ อย่างเป็นระบบ ทั้งในแง่ของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมนุษย์ และการป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษ

3) การบูรณาการวิธีการจัดการ โดยพิจารณาอย่างรอบด้าน ทั้งการใช้ประโยชน์ การบำบัดฟื้นฟู การสงวนรักษา ก็จะก่อให้เกิดความสมดุลและการเอื้อประโยชน์ได้ในระยะยาว

2.2. กรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



แผนภูมิที่ 2 กรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3. การบริหารยุทธศาสตร์เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น ตามด้วยกฎหมายต่างๆ ที่ได้กล่าวไว้ และการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องปรับตัวเรียนรู้รูปแบบการบริหารจัดการเพื่อลดอุปสรรคและสนับสนุนให้การดำเนินงานขององค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยต้องให้ความสำคัญทั้งในระดับของการบริหารและการจัดการ ประเด็นเหล่านี้ซึ่งการนำหลักการบริหารยุทธศาสตร์มาช่วยก็เป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การดำเนินงานเกิดความชัดเจน มีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่เชื่อมไปสู่การปฏิบัติได้

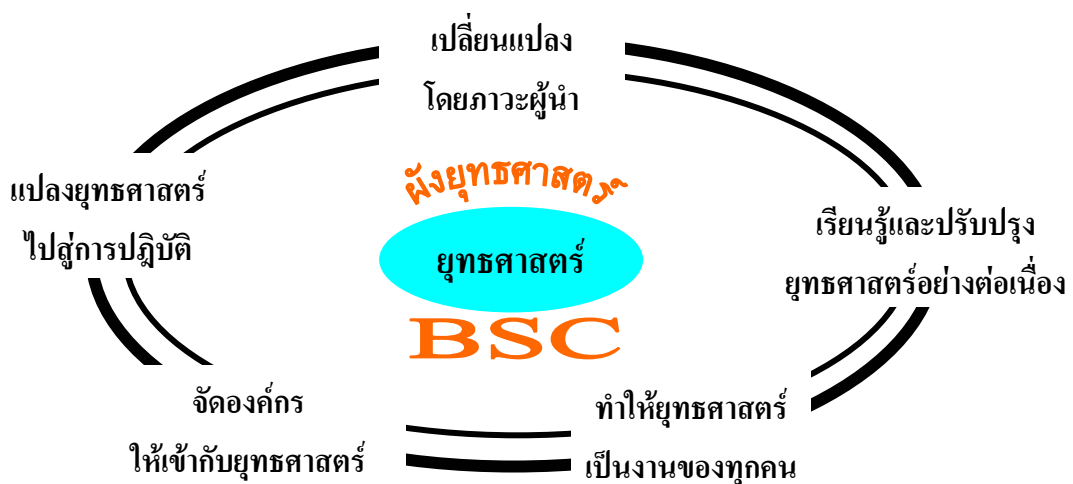
1) “การบริหารยุทธศาสตร์” เป็นรูปแบบที่ท้องถิ่นสามารถนำมาประยุกต์ใช้ เพื่อช่วยให้สามารถกำหนดกรอบทิศทางบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับทิศทางของประเทศ และดำเนินไปภายใต้กรอบเดียวกัน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ใช้ยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายโดยการทำให้อุทธศาสตร์มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มีการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างผู้ปฏิบัติ รวมทั้งสื่อสารกับประชาชนในท้องถิ่น ผลักดันให้มีการจัดองค์กรให้เข้ากับยุทธศาสตร์ ตลอดจนมีการติดตามประเมินผลยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้และสามารถทบทวนแก้ไขได้

การบริหารยุทธศาสตร์มีกระบวนการที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบแผนและงบประมาณปกติของท้องถิ่น ประกอบด้วย

- การเชื่อมโยงนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ
- การมีส่วนร่วมและบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น
- การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์กับการปฏิบัติ โดยผ่านระบบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึง

การจัดสรรงบประมาณประจำปีของท้องถิ่น

2) หลักของการบริหารยุทธศาสตร์



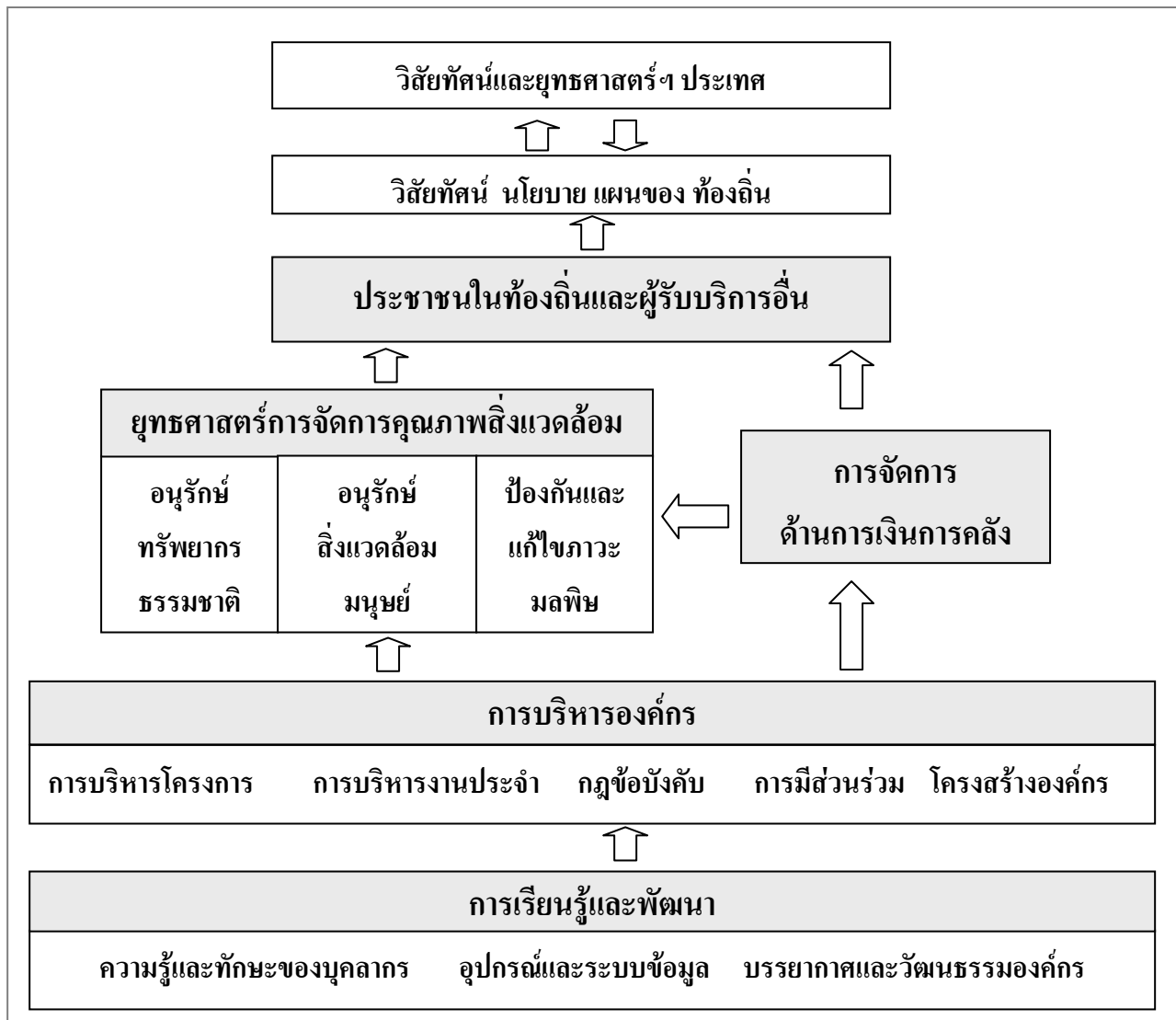
แผนภูมิที่ 3 หลักของการบริหารยุทธศาสตร์

2.4. การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขวิกฤตสิ่งแวดล้อม

“กรอบผังยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ต่างๆ ภายใต้กรอบนโยบายและแผนด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน ประกอบด้วยยุทธศาสตร์หลัก 2 คือ

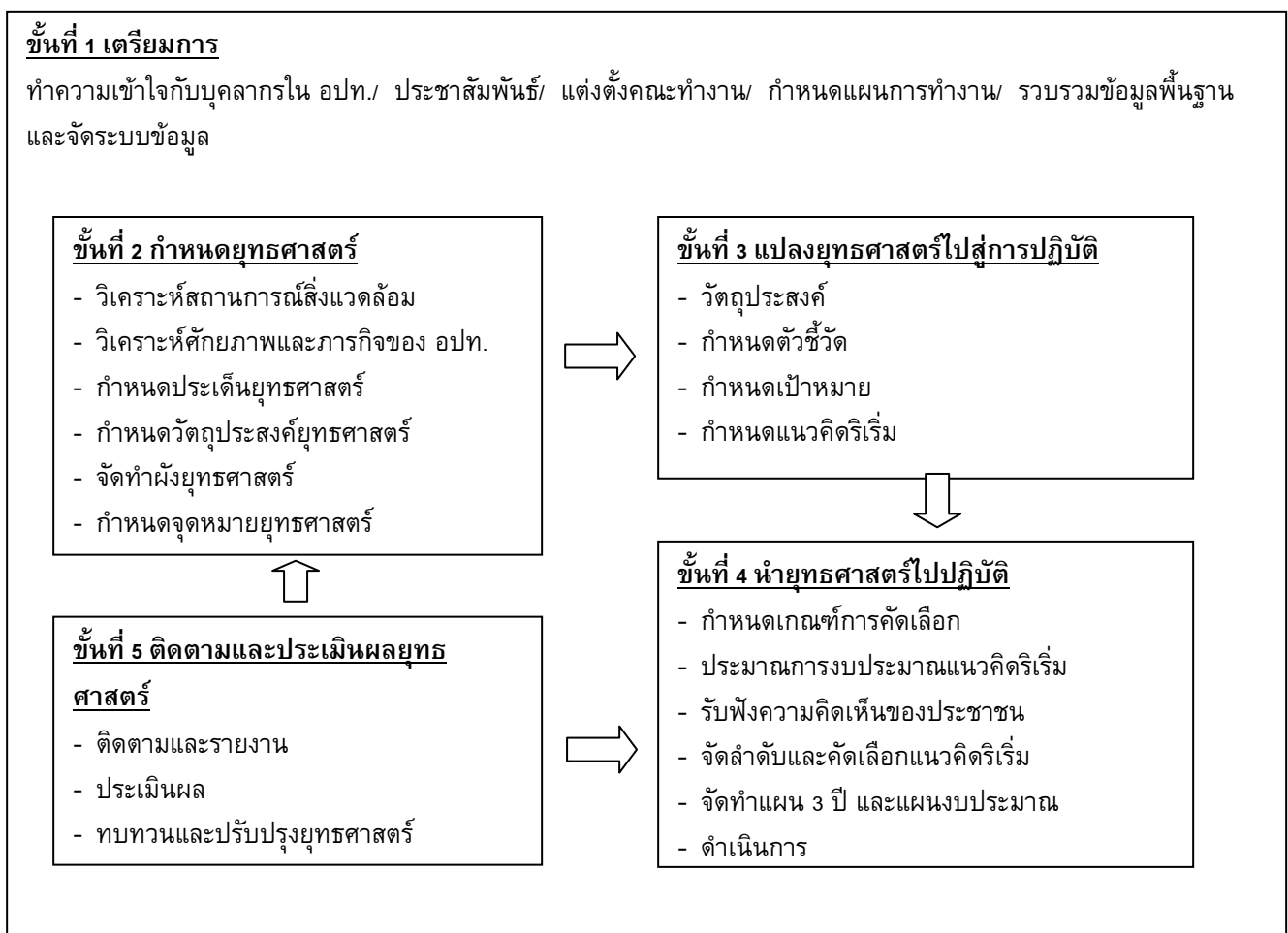
- **ยุทธศาสตร์การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม** ประกอบด้วย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมนุษย์ และการป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษ
- **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ** ประกอบด้วย มุมมองด้านความต้องการของประชาชน หรือผู้รับบริการ ด้านการเงินการคลัง ด้านการบริหารองค์กร และด้านการเรียนรู้และพัฒนา

แผนภูมิที่ 4 ตัวอย่างกรอบผังยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ท้องถิ่นจะต้องพิจารณาให้มีความสอดคล้องกับกรอบนโยบายและแผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในทุกๆระดับ พร้อมทั้งต้องวิเคราะห์สถานการณ์สิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ให้มีความเหมาะสมกับท้องถิ่น สำหรับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ จะเป็นตัวขับเคลื่อนการนำยุทธศาสตร์การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งทั้งนี้เป็นการพิจารณาและกำหนดจากการวิเคราะห์ศักยภาพองค์กร

ในส่วนของการนำรูปแบบการบริหารยุทธศาสตร์ไปใช้ในองค์กรนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามขั้นตอนหลัก 5 ขั้นตอนดังแผนภูมิที่ 5 โดยทั้งนี้สามารถนำไปประยุกต์และปรับใช้ให้เป็นไปตามขนาดศักยภาพ และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นได้ด้วย



แผนภูมิที่ 5 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงาน

3. มาตรการขับเคลื่อนเพื่อแก้ปัญหาและรับมือกับวิกฤตสิ่งแวดล้อม

เมื่อกำหนดยุทธศาสตร์ฯ ขึ้น การแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติก็สามารถทำได้โดยใช้มาตรการที่มีอยู่เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนและเป็นเสมือนเครื่องมือในการดำเนินการนั้น

3.1. การวางแผนพัฒนา

แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่หลายประเภท เช่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนา 3 ปี ซึ่งมีการทบทวนปรับปรุงทุกปี และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม แต่ที่ผ่านมา แผนเหล่านี้ไม่ได้แสดงบทบาทในฐานะเครื่องชี้นำการพัฒนาเมืองได้ ทำให้แผนต่างๆ ที่จัดทำไว้ไม่ได้ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองที่เกิดขึ้นอย่างทันเหตุการณ์ ดังนั้นผู้บริหารเมือง ควรให้ความสำคัญกับกลไกด้านแผนพัฒนาของท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งในแง่การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ความเป็นได้ของแผนงานโครงการ ความสอดคล้องของกิจกรรม/โครงการกับประเด็นปัญหา หรือความต้องการของประชาชน

3.2. การวางผังทางกายภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองไว้ในหลายมาตรา ทั้งในมิติที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองโดยตรงและทางอ้อม อาทิ

- มาตรา 85 ระบุ ให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดย (3) ระบุว่า ต้องจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

- มาตรา 57 วรรค 2 เรื่องการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงในการวางผังเมือง

- และในมาตราอื่นๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องทางอ้อม ในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการร้องเรียน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

โดยการใช้กลไกทางผังเมืองนั้น ท้องถิ่นสามารถอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่ให้ท้องถิ่นวางและจัดการผังเมืองรวมของตนได้ โดยจะต้องควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองที่วางไว้

ผังเมืองจะเป็นกรอบการพัฒนาเมือง ที่ทำให้เมืองเจริญเติบโตอย่างมีทิศทาง ดำรงรักษาเอกลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรม คงสภาพแวดล้อมที่ดี เอื้อต่อคุณภาพชีวิตที่ดีและทำให้เมืองเกิดความน่าอยู่ เพราะการวางผังเมืองจะรองรับการขยายตัวของประชากรและกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้มีการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการกำหนดลักษณะการใช้ที่ดินของเมืองเป็นไปอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ผังเมืองยังกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมพฤติกรรมการใช้พื้นที่ของประชาชนเมืองด้วย โดยจะต้องพิจารณาควบคู่กับกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายจัดสรรที่ดิน เป็นต้น

3.3. มาตรการทางกฎหมาย

ท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเพื่อเป็นประโยชน์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองได้ แต่ปัจจุบันยังไม่ได้ใช้กลไกด้านนี้อย่างเต็มที่ ข้อบัญญัติของท้องถิ่นบางส่วนไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่เนื่องจากนำมามาจากพื้นที่อื่นๆ หรือจากส่วนกลาง ขณะที่หลายๆ กิจกรรมเมืองที่ก่อให้เกิดปัญหาหรือสร้างผลกระทบกับคุณภาพชีวิตนั้น

ไม่ได้มีการกำหนดข้อบังคับเพื่อควบคุมผลกระทบ ในส่วนของการบังคับใช้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่เป็นผลเท่าที่ควร การควบคุมจึงไม่มีความเข้มข้นและเข้มงวด รวมทั้งขาดวินัยในการปฏิบัติตามข้อบัญญัติของท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเองและประชาชน

3.4. มาตรการด้านการเงินการคลัง

เป็นมุมมองด้านเศรษฐกิจซึ่งช่วยสร้างแรงจูงใจในการสร้างเมืองให้น่าอยู่ ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินการคลังดี จะมีศักยภาพในการพัฒนาเมืองได้มากกว่า โดยท้องถิ่นควรสร้างประสิทธิภาพในการพัฒนาหรือหารายได้โดยตนเองมากกว่าการรอรับงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ ท้องถิ่นอาจใช้มาตรการทางภาษีมาช่วยในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเมือง เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียม การกำหนดภาษีสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมที่ทำลายหรือสร้างให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ มาตรการการสร้างแรงจูงใจต่างๆ อาทิ การลดหย่อนภาษี เป็นต้น

กลไกทั้ง 4 ด้านข้างต้นเป็นสิ่งที่ท้องถิ่นมีอยู่แล้ว เพียงแต่นำมาใช้ประโยชน์ให้เต็มศักยภาพ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องตามนโยบายการกระจายอำนาจที่ทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการพัฒนาพื้นที่ อีกทั้งท้องถิ่นไทยก็มีศักยภาพมากขึ้นในการหารายได้และพัฒนาตนเองอย่างเข้มแข็ง ดังนั้นหากสามารถกำหนดมาตรการและนำไปใช้ได้อย่างเข้มข้นก็จะสร้างแนวทางนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้เอง

นอกจากนั้น ยังมีกลไกอื่น ๆ ที่ท้องถิ่นสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ อาทิ

1) กลไกที่ใช้ในภาคธุรกิจ ซึ่งมีประสิทธิภาพและท้องถิ่นสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ อันได้แก่

- การจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตและการบริการ เช่น ระบบ ISO 14001 เทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology: CT) การออกแบบเพื่อสิ่งแวดล้อม ระบบ ISO 20006 เป็นต้น
- การบริโภคอย่างชาญฉลาด เช่น การเลือกใช้สินค้าฉลากเขียว (Green Product) และการจัดซื้อจัดจ้างสีเขียว

ซึ่งเครื่องมือเหล่านี้ทางสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยได้มีการนำมาใช้และดำเนินการขับเคลื่อนบ้างแล้ว ดังนั้น นับเป็นสิ่งท้าทายหากท้องถิ่นจะนำมาทดลองใช้ ทั้งนี้ยังเป็นการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นเองให้เกิดประสิทธิผลของการบริหารจัดการที่เข้มข้นขึ้นด้วย

2) กลไกทางสังคม เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ การสร้างแรงกดดันทางสังคม การให้รางวัล การสร้างความตระหนัก ใช้การสื่อสารสาธารณะเพื่อการเผยแพร่ความรู้และการปลูกจิตสำนึก

4. ผังเมือง...เครื่องมือในการวางแผนเพื่อป้องกัน บรรเทาวิกฤตสิ่งแวดล้อมและผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

กลไกการวางผังเป็นสิ่งสำคัญสามารถแก้ปัญหาและบรรเทาวิกฤตสิ่งแวดล้อมได้ อีกทั้งยังนำไปสู่การสร้างเมืองที่น่าอยู่และยั่งยืนให้เกิดขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว กลไกดังกล่าวก็ยังไม่ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่

4.1. ทำไมการวางผังทางกายภาพที่เป็นอยู่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจ แต่การวางผังเชิงกายภาพของท้องถิ่นไทยก็ยังไม่ถูกดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเกิดด้วยหลายปัจจัย อาทิ

- **กระบวนการวางแผน และผัง ยังคงเกิดจากส่วนกลาง** หรือเป็นกระบวนการวางแผนบนลงล่างอยู่ (Top-down process) รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญ นักวางผังก็ไม่ได้กระจายหรือมีอยู่ในทุกพื้นที่
- **ไม่เกิดการมีส่วนร่วมในทุกระดับอย่างแท้จริง** เพราะยังคงเป็นกระบวนการที่ทำโดยผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น แม้จะเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายก็ตาม แต่เป็นเพียงการรับรู้ข้อมูลเท่านั้น การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและร่วมดำเนินการยังคงมีน้อย
- **ความรู้ ความเข้าใจต่อการผังเมืองยังคงมีน้อย** ทั้งในความรู้ของสาธารณชนทั่วไป หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเองก็ตาม ทั้งนี้รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการผังเมืองด้วย และยังขาดการสร้างเสริมความชำนาญของท้องถิ่น ดังนั้น การผังเมืองจึงยังถูกมองเป็นเรื่องเข้าใจยาก และไกลตัวอยู่
- **ขาดการบูรณาการในการวางแผน** โดยเฉพาะ ระหว่างการวางแผนพัฒนาและการวางผังเชิงกายภาพ ซึ่งโดยหลักต้องสอดคล้องและถ่ายทอดสู่กัน เพื่อให้การพัฒนามีความเหมาะสมและสมดุล
- **ขาดการเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติ** ที่จริงจังและชัดเจน หรือกล่าวคือ การบังคับใช้ผังตามกฎหมายยังไม่เกิดความเข้มข้นเท่าที่ควร และการควบคุมตามผังก็ยังไม่ได้ผลอย่างที่จะควรจะเป็น

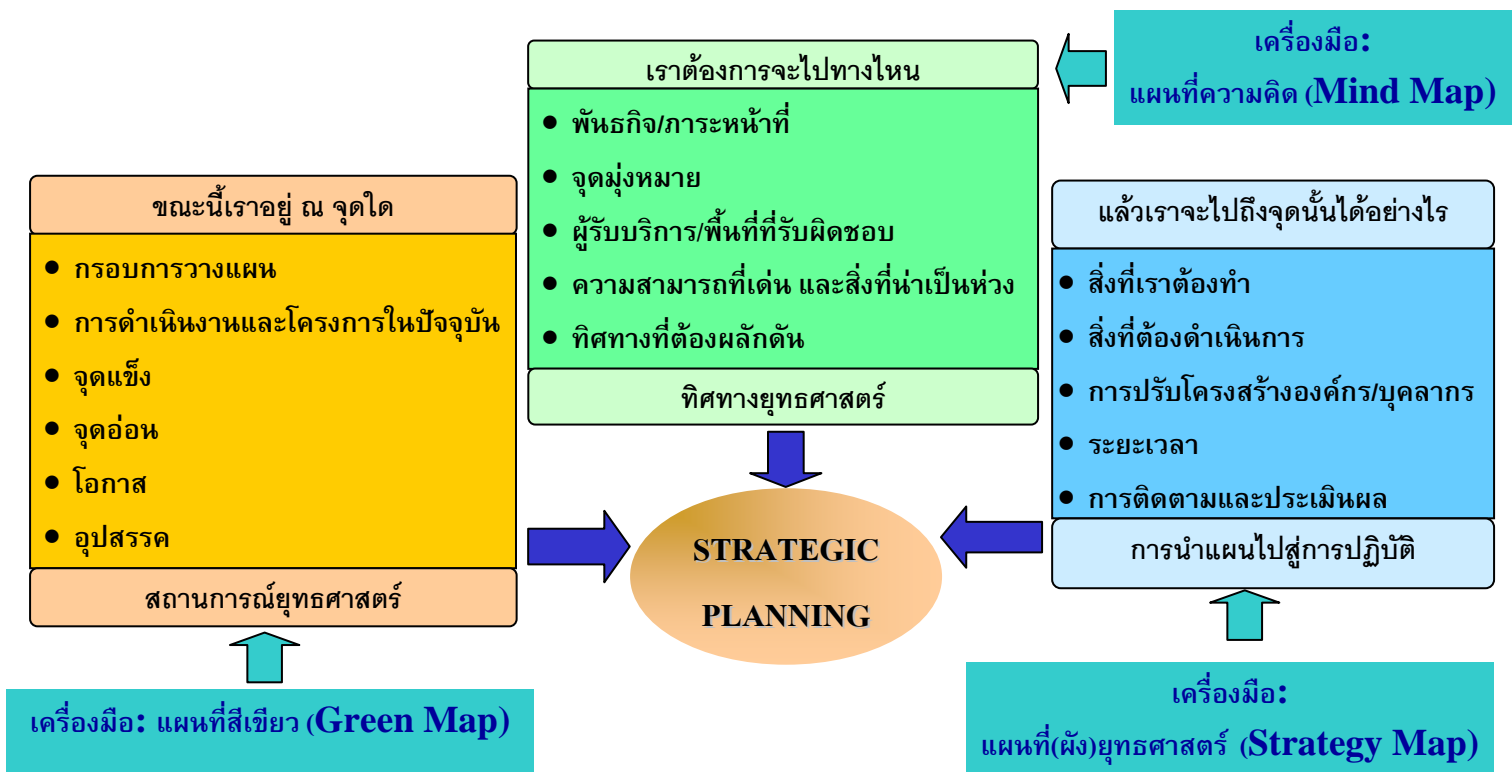
4.2. การ วางผังกายภาพในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับการวางผังในอำนาจหน้าที่ที่ท้องถิ่นสามารถวางและจัดทำในพื้นที่ตนเองได้ ประกอบด้วย

- **ผังเมืองรวม** : การวางและจัดทำผังเมืองรวมเพื่อควบคุมและบังคับกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนเมืองเพื่อใช้เป็นผังแม่บทซึ่งนำการพัฒนาให้เหมาะสม แก้ไขปัญหาของเมืองในระดับต่างๆ ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมให้สมดุล ชำรงรักษาศิลปวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติไว้
- **ผังเมืองเฉพาะ** : จะจัดทำขึ้นในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพพิเศษเฉพาะ หรือเพื่อการดำรงรักษาพื้นที่ที่มีความเป็นเอกลักษณ์ทางศิลปกรรม ประวัติศาสตร์ และทางธรรมชาติ หรือฟื้นฟูพื้นที่ใดให้กลับคืนสู่สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม
- **ผังเฉพาะกิจ** : เป็นการพัฒนาในบริเวณที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านก็ได้ เช่น บริเวณที่ใช้เป็นศูนย์ราชการ พื้นที่สร้างสถานีขนส่ง ตลาด สวนสาธารณะ เป็นต้น
- **ผังพัฒนาชุมชน** : อาทิ การผังชุมชนต่างๆ ผังองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการวางผังพัฒนาเพื่อสนับสนุนการเติบโตของชุมชนที่เป็นศูนย์กลางในพื้นที่ชนบท หรือศูนย์กลางการให้บริการในตำบล

4.3. การใช้กลไกและกระบวนการวางแผนกายภาพเชิงยุทธศาสตร์เพื่อแก้วิกฤตสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

การวางแผนกายภาพของท้องถิ่นเพื่อการแก้ไขและรับมือกับวิกฤตสิ่งแวดล้อม ต้องดำเนินการด้วยการบูรณาการและใช้หลักการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการผลักดันการขับเคลื่อน



แผนภูมิที่ 6 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์

จากกรอบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ข้างต้นนั้น ท้องถิ่นสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นพื้นฐานเชื่อมโยงและบูรณาการสู่การวางแผนกายภาพได้ ด้วยการพิจารณาอย่างองค์รวม ดังเช่น ตัวอย่างการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วม ควรต้องพิจารณาดังนี้

- **การวิเคราะห์สถานการณ์:** ท้องถิ่นต้องสามารถวิเคราะห์สถานการณ์น้ำท่วมของเมืองที่ผ่านมา สรุปสภาพและวิกฤตที่เกิดขึ้น ทั้งปัจจัยที่ก่อให้เกิด ขนาดพื้นที่ ผลกระทบ ความรุนแรงที่เกิดขึ้น
- **การกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ในการแก้ไข:** ต้องสามารถตั้งเป้าหมาย แนวทางและพันธกิจที่สำคัญ การระบุพื้นที่ในการดำเนินการ ภาคีที่เข้าร่วมและบทบาทการดำเนินงาน เป็นต้น
- **การดำเนินงานแก้ปัญหาตามยุทธศาสตร์:** การนำมาตรการ กลไกต่างๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหามาใช้ดำเนินงาน การกำหนดแผนปฏิบัติการ/โครงการ และการจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินงาน การลงมือดำเนินการ และการติดตามประเมินผลการทำงาน

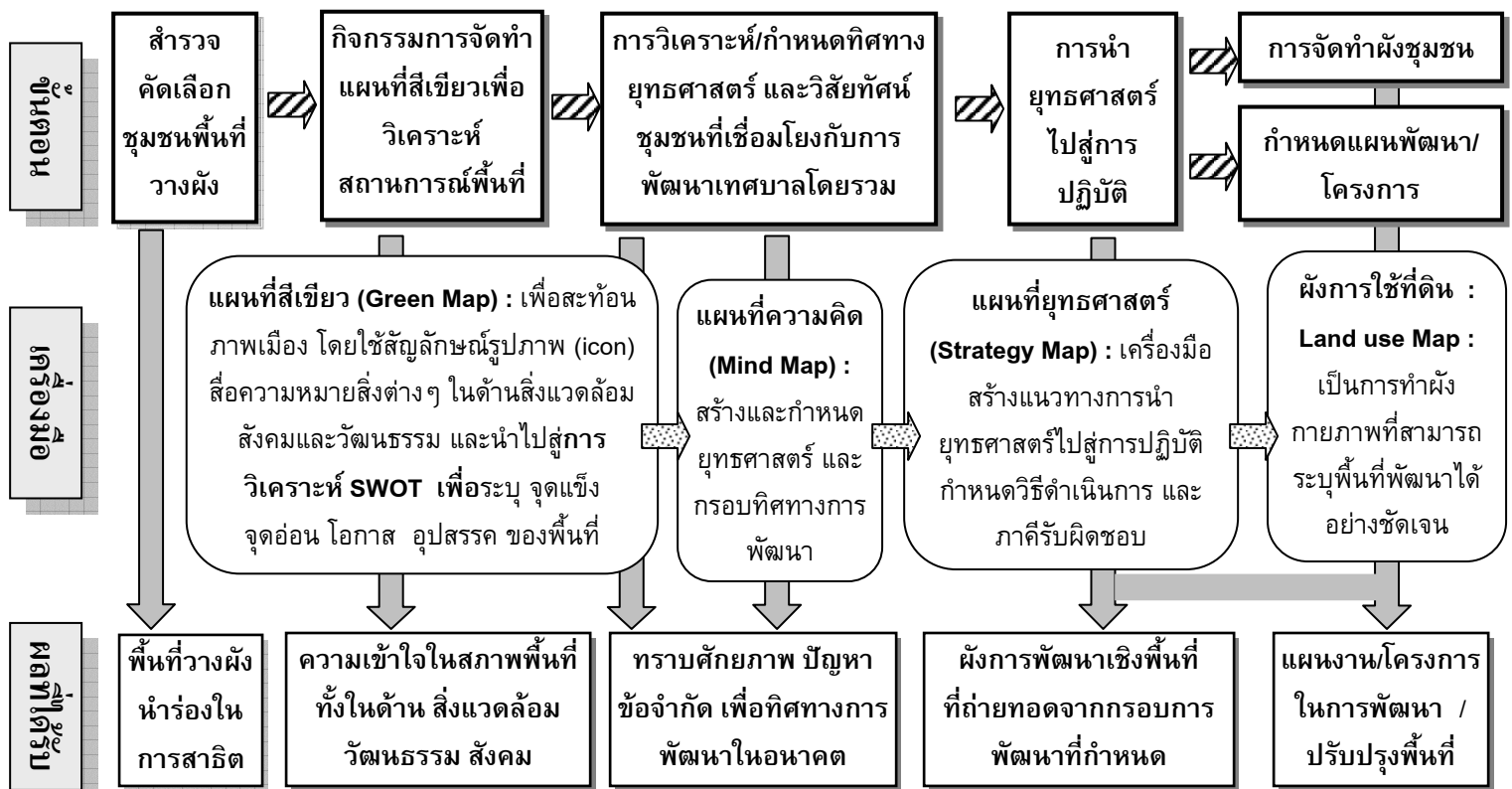
4.4. ตัวอย่างกระบวนการวางแผนผังชุมชนแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการเมืองและสิ่งแวดล้อม

เนื่องด้วยการวางแผนผังเมืองรวมในบ้านเรายังคงไม่ประสบผล ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น การผังเมืองยังคงห่างไกลจากการรับรู้และการมีส่วนร่วม จำกัดอยู่ในวงวิชาการและทำโดยนักผังเมืองเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงเมืองมีองค์ประกอบที่หลากหลายสัมพันธ์กับทุกภาคส่วน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคีจะต้องเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาเมือง และการวางแผนผังเมืองรวมร่วมกัน ซึ่งสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยได้เห็นความสำคัญของจุดเชื่อมดังกล่าว และต้องการจะขับเคลื่อนและสร้างการพัฒนาเมืองในรูปแบบใหม่ที่มาจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและทุกระดับ โดยได้ริเริ่มดำเนินการจากระดับฐานก่อน ด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนผังชุมชนและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจะเป็นแนวทางและการฝึกปฏิบัติที่ดี และสามารถร้อยเรียงนำไปสู่การวางแผนผังเมืองรวมที่เข้มแข็งด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกระดับต่อไปได้

โดย สถาบันฯ ได้ดำเนินโครงการการสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านการจัดการเมืองและสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยขับเคลื่อน **การวางแผนผังชุมชนแบบมีส่วนร่วม** ผ่าน 2 แนวทางหลักในการสร้างเมืองน่าอยู่ คือ

- พัฒนานวัตกรรม/เครื่องมือ ในการจัดการเมืองและสิ่งแวดล้อม
- กิจกรรมการมีส่วนร่วมในการวางแผน/ แผนพัฒนา

โดยมีเป้าหมายเพื่อการสร้างให้ท้องถิ่น (4 เมืองนำร่อง ได้แก่ เทศบาลเมืองทุ่งสง จ.นครศรีธรรมราช เทศบาลตำบลโคกตูม จ.ลพบุรี เทศบาลตำบลบ้านแก่ง จ.อุตรดิตถ์ และเทศบาลเมืองปทุมธานี จ.ปทุมธานี) ให้สามารถวางแผนเชิงพื้นที่ของตนเองได้ ผ่านกระบวนการและขั้นตอน และเครื่องมือและนวัตกรรมต่างๆที่นำมาใช้ ดังนี้



แผนภูมิที่ 7 กระบวนการ ขั้นตอน และเครื่องมือในการดำเนินงานวางแผนผังชุมชนแบบมีส่วนร่วม

จากผลการดำเนินงานโครงการวางผังชุมชนแบบมีส่วนร่วมนั้น ทำให้ชุมชนและเจ้าหน้าที่เทศบาลได้เรียนรู้ร่วมกัน และสามารถวางผังพัฒนาพื้นที่ หรือแก้ปัญหา ปรับปรุงสภาพแวดล้อมของตนในทิศทางที่เหมาะสมได้ โดยสามารถกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาในเชิงรูปธรรมได้อย่างชัดเจน ทั้งในแง่การส่งเสริมพัฒนาพื้นที่และการแก้ปัญหา ทั้งนี้ ยังเป็นการสร้างเสริมศักยภาพของชุมชนและเทศบาลในการดำเนินงานพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมและก่อให้เกิดกระบวนการวางผังและแผนจากล่างสู่บน (bottom-up) อย่างแท้จริง

4.5. ข้อเสนอและกรอบแนวคิดสร้าง “เทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน”

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยร่วมกับ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พัฒนาการอบแนวคิด “เทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน” ขึ้น ภายใต้โครงการประเมินเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน ซึ่งกรอบดังกล่าวมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ คือ (ดังแผนภูมิที่ 8)

1) **เมืองอยู่ดี** หมายถึง การที่คนในเมืองได้รับการบริการขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอและทั่วถึง รวมทั้งมีการจัดการเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสวยงาม

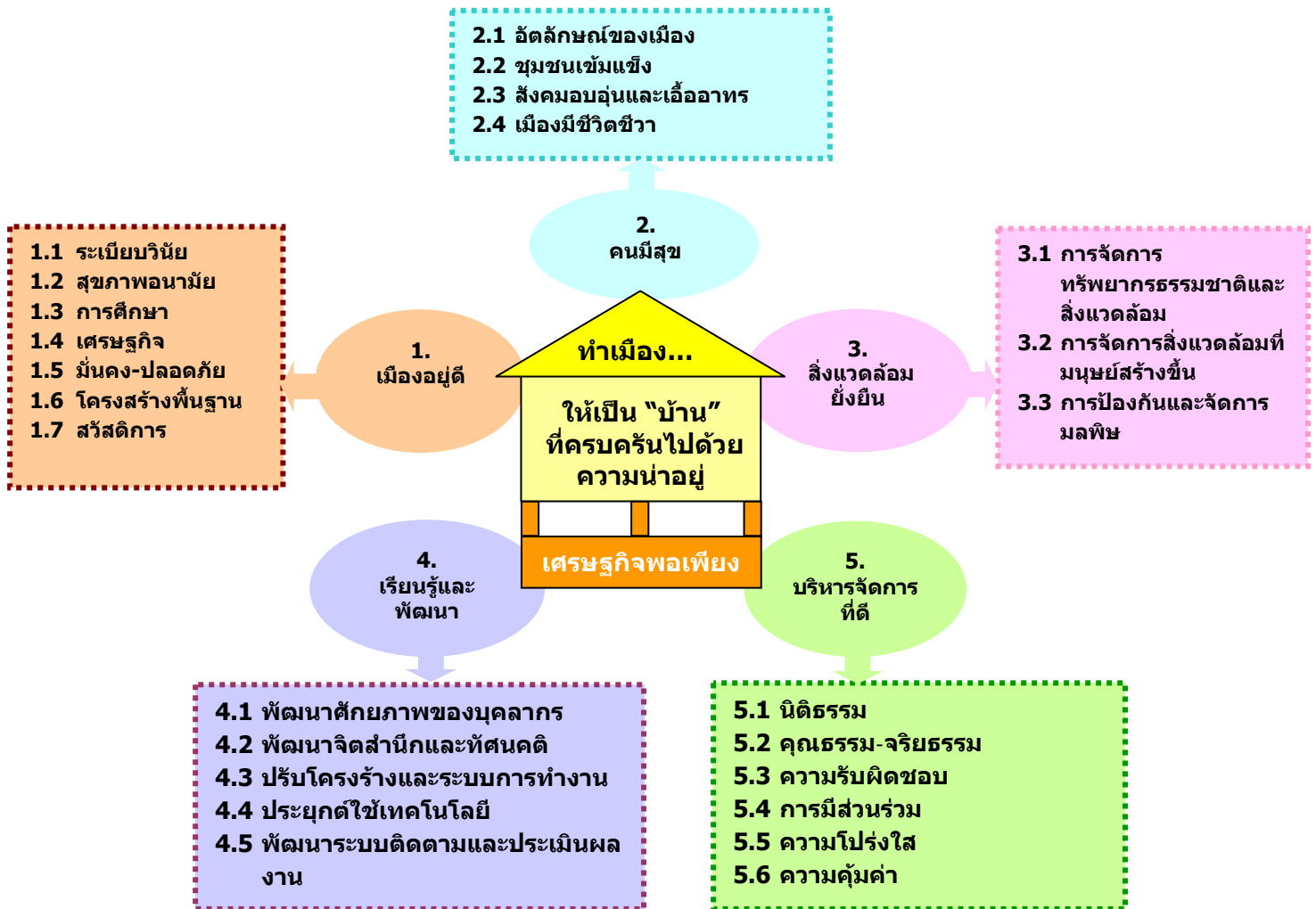
2) **คนมีสุข** ความสุขของคนที่อยู่อาศัยในเมือง ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อความน่าอยู่ของเมืองนั้นๆ โดยคนจะมีความสุขได้เมื่อมีความรักและภาคภูมิใจในอัตลักษณ์ของเมือง และรู้สึกเป็นส่วนหนึ่ง โดยมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง ทำมกลางสังคมที่อบอุ่น เอื้ออาทร มีชีวิตชีวา จากการทำกิจกรรมร่วมกัน

3) **สิ่งแวดล้อมยั่งยืน** การที่เมืองจะมีสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนนั้น ต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างสมดุลจากทรัพยากรธรรมชาติในเมือง รวมทั้งมีการอนุรักษ์สืบสานสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น รวมทั้งมีการจัดการมลพิษจากกิจกรรมของมนุษย์

4) **การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และพัฒนา** นับเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาเมืองให้บรรลุองค์ประกอบอื่นๆ โดยองค์กร คือ เทศบาล ต้องมีการเรียนรู้และพัฒนา ทั้งด้านความรู้ความสามารถของบุคลากร การพัฒนาระบบงานโดยนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ รวมถึงการพัฒนาบริการให้เกิดความพึงพอใจสูงสุดของประชาชนที่อยู่ในเมือง

5) **การบริหารจัดการที่ดี** การบริหารจัดการองค์กรโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีองค์ประกอบ 6 ประการได้แก่ หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความคุ้มค่า (มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด) ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการภายในองค์กรเป็นที่ยอมรับของประชาชนมากขึ้น

โดยในแต่ละองค์ประกอบหลัก 5 อย่าง ได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดต่างๆ ขึ้น เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ การขับเคลื่อนและดำเนินงานดังกล่าวมุ่งหวังเพื่อสร้างเสริมให้เทศบาลเข้าใจถึงกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ของเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน และสามารถนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนา และริเริ่มโครงการ ให้ครอบคลุมทุกองค์ประกอบของเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนต่อไปได้ด้วยตนเอง อีกทั้ง การประเมินผลภายใต้กรอบและเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะทำให้เทศบาลได้ทราบระดับของการพัฒนาเมืองของตนเองเมื่อเทียบกับเทศบาลอื่นๆ ในขนาดและงบประมาณที่ใกล้เคียงกัน อันจะทำให้สามารถปรับปรุงประเด็นด้อยและพัฒนาประเด็นเด่นของเมืองตนเองในอนาคต



แผนภูมิที่ 8 กรอบแนวคิดการสร้างเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน

แม้เมืองจะต้องการพัฒนาเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตตามกระแสการพัฒนาโดยรวมเพื่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และเพื่อรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้นในทุกด้านก็ตาม แต่หากเมืองมีการวางแผนรองรับ และพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงจากผลพวงของการพัฒนาและการเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นแล้วนั้น วิกฤตสิ่งแวดล้อมและผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติก็จะไม่ใช่ปัญหาใหญ่ของเมืองที่ไม่มีทางออกหรือทางแก้ไขอีกต่อไป

จุดสำคัญก็คือ การจัดการและการพัฒนาเมืองที่ดีจะเกิดขึ้นได้ ต้องพัฒนาบทรากฐานของให้ความสำคัญต่อ**การบูรณาการ** ตามหลักการบูรณาการ 3 ประการที่กล่าวข้างต้น **โดยใช้การกำหนดและบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์เป็นกลไกหลักควบคุมไปสู่การวางผังเชิงกายภาพ** เพื่อเชื่อมโยงการวางแผนพัฒนาเกิดการนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งต้องมีการบริหารจัดการในด้านต่างๆ ที่ชัดเจน ดังภายใต้องค์ประกอบหลักตามกรอบการพัฒนาเทศบาลที่เสนอไว้ ทั้งนี้เพื่อ**สร้างการพัฒนาเมืองและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน** ก่อเกิดเมืองน่าอยู่อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ แก้วคำ ไกรสรพงษ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. แบ่งปัน ร่วมกันสร้าง เมืองน่าอยู่ เอกสารประกอบการอบรมภายใต้โครงการอบรม
เพื่อพัฒนาเทศบาลให้เป็นเมืองน่าอยู่และยั่งยืน, 2546.
- _____คู่มือ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
ชินวัฒน์ การพิมพ์.
- _____รายงานผลการดำเนินงาน โครงการวางผังชุมชนแบบมีส่วนร่วม (ภายใต้โครงการการ
สนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านการจัดการเมืองและสิ่งแวดล้อมที่ดี), 2551
- _____เอกสารเผยแพร่ โครงการประเมินเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน, 2550
- สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่
10 (พ.ศ.2550 – 2554), 2550.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 –
2554.
- _____รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ปี 2549.
- อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา และคณะ. การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม : เครื่องมือเพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิฑูรย์การปก
(1977) จำกัด, 2549.