

กระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพที่อยู่อาศัย สู่การจัดตั้งเชิงองค์กร: กรณีศึกษาเมืองศรีสะเกษ

Initiating a Participatory Planning Process for Housing Development toward Organization Setting: A Case Study of Sisaket City

กฤษณะ ปิณะพั้ง

Kritsana Pinaphang

คณะวิศวกรรมศาสตร์และสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

Faculty of Engineering and Architecture, Rajamangala University of Technology Isan

E-mail: kritsana_su@hotmail.com

บทคัดย่อ

กระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพที่อยู่อาศัย สู่การจัดตั้งเชิงองค์กร: กรณีศึกษาเมืองศรีสะเกษ เกิดขึ้นจากผลของงานวิจัย “โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดจังหวัดศรีสะเกษ” สารสำคัญ คือ การวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน เพื่อบริหารจัดการด้านที่อยู่อาศัยในระดับเมืองและชุมชน ทั้งนี้ การสร้างฉันทมติของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้ จึงนับเป็นประเด็นสำคัญต่อกระบวนการวางแผนเพื่อป้องกันต่อสถานการณ์ความขัดแย้งและการผลักดันแผนพัฒนาไปสู่การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมืองศรีสะเกษ นอกจากจะนำไปสู่การได้มาซึ่งแผนพัฒนาแล้วนั้น อีกสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้น คือ การก่อเกิดรูปแบบเชิงองค์กร รูปแบบเชิงสถาบันของผู้มีส่วนร่วม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของท้องถิ่น

Abstract

This research investigates housing development with a focus on slum prevention and problem solving in Sisaket Province. The main concept of the study is residential planning and development by integrating participatory processes, with all stakeholders involved, in order to facilitate residential management at the urban and community level. This creates an enabling context and drives the housing development project to concrete action. Therefore, housing development planning for slum prevention and problem solving of Sisaket not only supports development plan but also provides an organization setting for participatory and sustainable local development.

คำสำคัญ (Keywords)

กระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Participation Planning), การจัดตั้งเชิงองค์กร (Organizational Setting), การวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Development Planning)

1. ความเป็นมาและความสำคัญ

ภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีการเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและภารกิจในการเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้กับกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง รวมทั้งผู้ด้อยโอกาส การพัฒนาชุมชน และเมืองของประเทศ ตลอดจนมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 ด้านสวัสดิการที่อยู่อาศัย เพื่อให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง รวมถึงการฟื้นฟูชุมชนให้มีระดับคุณภาพชีวิตที่ดีทางด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ นอกจากนี้ในการดำเนินการมุ่งเน้นส่งเสริมให้ชุมชนและภาครัฐท้องถิ่นเป็นหลักในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ของตนเองและสามารถจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ประสบปัญหาได้อย่างทั่วถึง

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี จังหวัดนครราชสีมา ได้รับการคัดเลือกให้มีบทบาทในการเป็นตัวแทนจากการเคหะแห่งชาติในการเป็นผู้สนับสนุนและขับเคลื่อนเชิงกระบวนการทางด้านการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ในพื้นที่จังหวัดศรีสะเกษ โดยมีวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ 5 ข้อ กล่าวคือ 1) เพื่อจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย ชุมชนและเมืองอย่างยั่งยืน ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของพื้นที่เป้าหมาย รวมทั้งมีแนวทางการขับเคลื่อน แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม 2) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพด้านการวางแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหา และพัฒนาที่อยู่อาศัย ชุมชนและเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เป้าหมาย ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด (และ/หรือปัญหาที่อยู่อาศัยด้านอื่น ๆ) รวมถึงการจัดกิจกรรมนำร่องเพื่อการป้องกัน/แก้ไข และพัฒนาที่อยู่อาศัย ชุมชนและเมืองในพื้นที่เป้าหมาย 3) เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการป้องกัน/แก้ไขและพัฒนาที่อยู่อาศัย ชุมชนและเมืองในพื้นที่เป้าหมาย 4) เพื่อบูรณาการแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด (และ/หรือปัญหาที่อยู่อาศัย

ด้านอื่น ๆ) ของพื้นที่เป้าหมายเข้ากับยุทธศาสตร์นโยบาย แผนงาน/โครงการ การพัฒนาต่าง ๆ ทั้งระดับจังหวัด ระดับองค์กรส่วนท้องถิ่น และระดับชุมชน และ 5) เพื่อเสนอแนะบทบาทของการเคหะแห่งชาติ ภายใต้วิสัยทัศน์ ภารกิจและยุทธศาสตร์ปัจจุบันรวมทั้งบทบาท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีที่เกี่ยวข้องในการป้องกัน/แก้ไขปัญหา และพัฒนาที่อยู่อาศัย ชุมชนและเมืองในพื้นที่เป้าหมาย

ทั้งนี้ กลุ่มผู้วิจัยเน้นกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมระหว่างบทบาทนักวางแผนกับกลุ่มชุมชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยพยายามเป็นเพียงผู้ขับเคลื่อนเชิงกระบวนการและสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต่อการวางแผนและการตัดสินใจ เช่น องค์ความรู้ทางด้าน การวางแผนและผังระดับเมืองและระดับชุมชน องค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการเชิงกระบวนการ และตลอดจนการพาไปศึกษาดูงานทางด้านการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ จากที่กล่าวมาทั้งหมดมีเป้าหมายเพื่อให้กลุ่มผู้มีส่วนร่วมสำคัญทั้งหลาย โดยเฉพาะชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของการรวมกลุ่มเพื่อวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเองด้วยตนเอง

2. กระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมกับการเกิดขึ้นขององค์กรหรือสถาบันใหม่

2.1 ทฤษฎีการวางแผน

ในเชิงทฤษฎีการวางแผนสามารถแบ่งกรอบแนวคิดได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) สาระในการวางแผน (substantive theory) ซึ่งสนใจในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายในเมืองที่จะนำมาซึ่งเนื้อหาในการวางแผน เช่น ระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการตั้งถิ่นฐานของชุมชน เป็นต้น และ 2) กระบวนการของการวางแผน (procedural theory) สนใจในกระบวนการวางแผนที่จะนำไปสู่วิธีการดำเนินการ วิธีการตัดสินใจ ตลอดจนบทบาทของนักวางแผน

ทั้งนี้ สิ่งสำคัญสำหรับกระบวนการวางแผน คือ การจัดเรียงบทบาทและหน้าที่ใหม่ให้มีความเหมาะสมกับสาระที่ต้องการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งในกระบวนการวางแผน นักวางแผนจะมีการดำเนินการติดต่อกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะสะท้อนต่อศักยภาพของการวางแผน การติดต่อกันเองจะเป็นการออกแบบการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบขององค์กรที่จะมากำหนดสาระ

ในการวางแผน วิธีการติดต่อได้สะท้อนต่อพื้นฐานแนวคิดของนักวางแผนว่ากลุ่มผู้เกี่ยวข้องในการวางแผนและกระบวนการควรจะมีลักษณะเช่นไร เปรียบเสมือนนักวางแผนได้มีการสร้างสรรค์การดำเนินการวางแผน และมีการจัดการโครงการตัดสินใจในการวางแผนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Power, 1971; 1972 cited in Faludi, 1973, p. 11)

2.2 ความสัมพันธ์ของกระบวนการวางแผนกับการเกิดขึ้นขององค์กรหรือสถาบันใหม่

ปัจจุบันกระบวนการวางแผนได้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์จากการพัฒนาตามนโยบายของรัฐมาสู่การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของชาวเมือง เพื่อกำหนดรายละเอียดสาระของกระบวนการวางแผนและการตัดสินใจร่วมกัน ดังนั้น ในกระบวนการวางแผนกลุ่มหลักในการขับเคลื่อนจึงจำเป็นต้องมีทักษะการบริหารองค์กรผนวกเข้าไปด้วย เพื่อที่จะมีการบริหารจัดการทำความเข้าใจของปัญหาและการสร้างทัศนคติใหม่ให้เกิดขึ้นต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งความเข้าใจร่วมกันที่เกิดขึ้นนี้เองจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจนไม่เพียงแต่ในการวางแผนเท่านั้นแต่ยังเปลี่ยนแปลงไปถึงลักษณะเชิงองค์กรอีกด้วย (Faludi, 1984; Hamdi & Goethert, 1997)

2.3 กรอบแนวคิดในการขับเคลื่อนกระบวนการวางแผน

แนวทางการพัฒนาในรูปแบบ รวมพลังเพื่อขับเคลื่อนสังคม เป็นการระดมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ (ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น) องค์กรธุรกิจ องค์กรพัฒนาภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า ภาคีการพัฒนา ในรูปแบบร่วมแรงร่วมใจ ช่วยกันคิดช่วยกันทำและช่วยกันรับผิดชอบผลการพัฒนา โดยร่วมกันจัดทำแผนงาน/โครงการเมืองนำอยู่ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้การพัฒนาเมืองและชุมชนมีความน่าอยู่และยั่งยืน

ในกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนได้ร่วมคิด ร่วมทำ ได้มีโอกาสเรียนรู้ปัญหาจากการร่วมมือทำงาน เป็นการทำงานแบบพึ่งพาตนเองเป็นหลัก

การพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัยต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วม คือ การร่วมมือทำงาน ปรับปรุงความเป็นอยู่ของชุมชนไปในแนวทางที่ต้องการ การเริ่มงานครั้งแรกของชุมชนควรได้รับการช่วยเหลือทางด้านวิชาการจากหน่วยงานวิชาการหรือองค์กรอาสาสมัครอื่น ๆ กระบวนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน จำเป็นต้องร่วมคิดร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาชุมชน

การมีส่วนร่วม เป็นองค์ประกอบสำคัญในการวางแผนเชิงปฏิบัติการ ในการจัดทำแผนแต่ละเรื่องแม้ในการวางแผนเรื่องเดียวกันในแต่ละขั้นตอนจะมีระดับของการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานการณ์ระดับการมีส่วนร่วม (Hamdi and Goethert, 1997) แบ่งเป็น

- (1) ไม่มีส่วนร่วม
- (2) มีส่วนร่วมทางอ้อม
- (3) มีส่วนให้คำปรึกษา
- (4) ควบคุมร่วมกัน
- (5) ควบคุมโดยการมีส่วนร่วมเต็มที่

ในกระบวนการ การมีส่วนร่วมชุมชนมักจะติดกับการพึ่งพาจากภายนอก รวมทั้งพึ่งพากระบวนการซึ่งผลที่เกิดขึ้น คือ เกิดผลลัพธ์ (output) อย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจเป็นผลที่เห็นได้ชัดในระยะสั้น แต่จะไม่ช่วยให้เกิดการพัฒนาในระยะยาว นักพัฒนา หากวางตนเป็นผู้ให้ข้อมูล ซึ่งบางครั้งมากเกินไปจะกลายเป็นผู้ควบคุมกระบวนการการมีส่วนร่วม และละเลยแนวทางการแลกเปลี่ยนความรู้ นักพัฒนาจะกลายเป็น “ผู้มีบทบาทหลัก” (dominate) แทนที่จะเป็น “ผู้ช่วย” (assistance) สิ่งที่สำคัญต่อกระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัย คือ การทำให้เกิดความต่อเนื่องของการพัฒนาที่อยู่อาศัย เนื่องจากความสัมพันธ์ในชุมชนมีการแปรเปลี่ยนไม่หยุดนิ่ง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก “คนนอก” ได้แก่ นักพัฒนา: ผู้วางแผนไม่อาจอยู่สนับสนุนชุมชนได้ตลอดไป ชุมชนต้องยืนหยัดด้วยความเข้มแข็งของตัวเองให้ได้ในทุกกิจกรรมของชุมชน จึงต้องมีการพิจารณา “ขั้นต่อไป” อยู่ด้วยทุกครั้ง และมีการกำหนดว่า ใคร จะต้องทำอะไร เมื่อไร สำหรับขั้นต่อไป ไปด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมต้องก่อให้เกิดผลที่เห็นได้ชัดเจนจับต้องได้ คือ ต้องมีการปฏิบัติจริงไม่ใช่เป็นเพียงการทำแผน เพราะชุมชนจะเกิดความท้อถอยและเลิกสนใจได้ง่ายถ้ารู้สึกว่าการพยายามของเขาไม่ได้เกิดผลใด ๆ

กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้มีรายได้น้อยให้เกิดผลสำเร็จในการดำเนินงาน ได้แก่

- 1) การจำกัดขอบบทบาทของ “คนนอก” ไม่ให้กลายเป็น “ผู้มีบทบาทหลัก”
- 2) การอบรมพร้อมการทำจริง (learning by doing)
- 3) การเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ผู้นำชุมชน

3. ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการ

การดำเนินกระบวนการวางแผนแบ่งเป็น 4 ประเด็นที่มีการดำเนินการคู่ขนาน ได้แก่ 1) กระบวนการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง 2) กระบวนการเสริมศักยภาพ 3) กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน และ 4) กระบวนการวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดระดับพื้นที่ สามารถสรุปได้ดังรูปที่ 2

4. ผลการวิจัย

4.1 กระบวนการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

พื้นที่ศึกษาภายในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ รูปแบบของกระบวนการศึกษาในครั้งนี้ได้มาจากการลงสำรวจพื้นที่ แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติแบบมีส่วนร่วมทุกภาคที่เกี่ยวข้องในระดับเมือง สามารถ



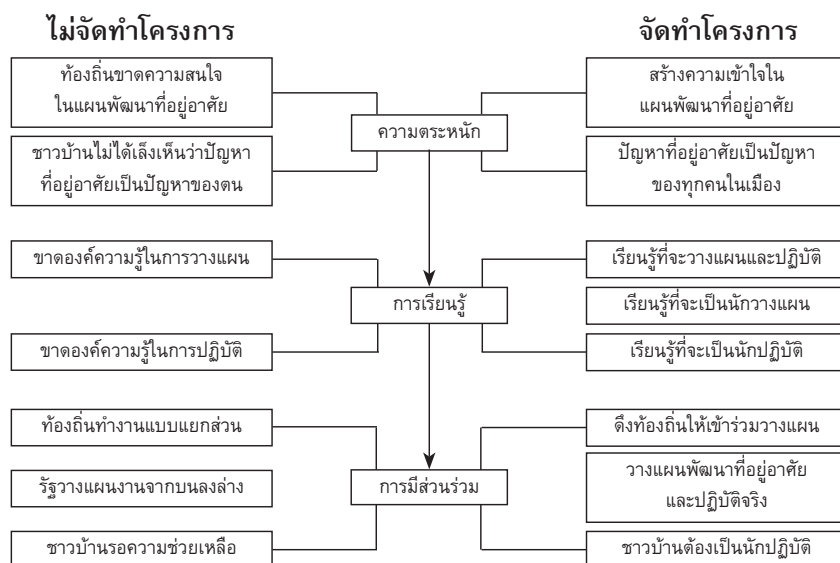
รูปที่ 2 แสดงกระบวนการดำเนินงานภายใต้การมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน

สรุปสถานการณ์ที่อยู่อาศัย จำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

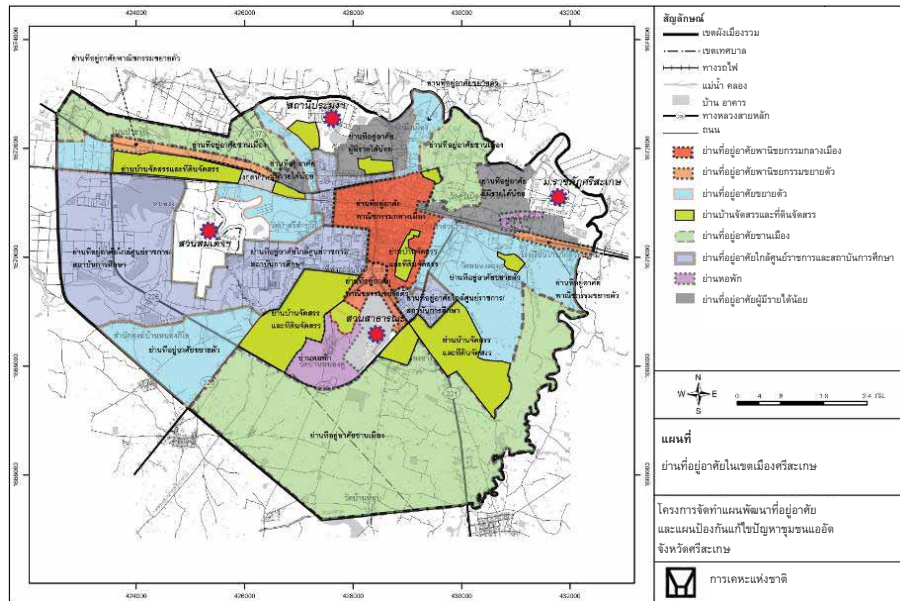
1. ที่อยู่อาศัยที่ตั้งในบริเวณเมืองเก่า (ตัวเมืองศรีสะเกษ) ซึ่งกิจกรรมทางการอยู่อาศัยจะเป็นกิจกรรมรองจากการบริการ

2. ที่อยู่อาศัยส่วนขยายนอกเมืองโดยส่วนมากเป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ราคาที่ดินระบบคมนาคมขนส่ง และนโยบายการพัฒนาของภาครัฐ

3. ที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้มีรายได้น้อยโดยส่วนมากจะตั้งถิ่นฐานบนที่ดินของรัฐและรัฐวิสาหกิจ



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดเชิงกระบวนการวางแผนพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด จังหวัดศรีสะเกษ



รูปที่ 3 แสดงย่านที่อยู่อาศัย เมืองศรีสะเกษ

ลักษณะที่อยู่อาศัยของเมืองศรีสะเกษ มีสภาพของที่อยู่อาศัยปานกลาง ไม่ถึงกับทรุดโทรมมาก จะมีเพียงบางครัวเรือนมีที่อยู่อาศัยทรุดโทรมโดยส่วนใหญ่เกิดจากปัจจัยด้านรายได้ของครัวเรือน และไม่มีควมมั่นคงในกรรมสิทธิ์ที่ดิน เมืองศรีสะเกษมีปัญหาชุมชนผู้มีรายได้น้อยหรือชุมชนแออัด ทั้งหมด 6 ชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว เป็นชุมชนที่บุกรุกที่ดินของรัฐ และการรถไฟฯ สภาพของที่อยู่อาศัยค่อนข้างทรุดโทรม ขาดการดูแลรักษา และมีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการไม่เพียงพอ อีกทั้งมีปัญหาด้านสุขลักษณะของที่อยู่อาศัยชุมชนทั้งหมดอยู่ในเขตการปกครองของเทศบาลเมืองศรีสะเกษ

ตารางที่ 1 ชุมชนแออัดและชุมชนผู้มีรายได้น้อยเมืองศรีสะเกษ

ชื่อชุมชน	สภาพปัญหา*	จำนวนหลังคาเรือน (ผู้มีรายได้น้อย)
ชุมชนห้วยนา (บางส่วน)	1,5,6,10	25 หลัง
ชุมชนท่าเรือ (บางส่วน)	5,6,11	50 หลัง
ชุมชนโนนทรายทอง (บางส่วน)	1,5,6,10	65 หลัง
ชุมชนโนนสำนักมิตรภาพ (บางส่วน)	1,4,5,6,10	15 หลัง
ชุมชนพันทอน้อย (บางส่วน)	1,5,6,10	25 หลัง
ชุมชนพันทอนใหญ่ (บางส่วน)	1,5,6,10	54 หลัง

หมายเหตุ * สภาพปัญหา

- | | |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| 1 = ปัญหาปากท้อง/รายได้/อาชีพ | 2 = สุขภาพอนามัย |
| 3 = มลภาวะ | 4 = สภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน |
| 5 = ที่อยู่อาศัยเสื่อมโทรม | 6 = สาธารณูปโภค/สาธารณูปการ |
| 7 = ปัญหาการไล่ที่/ความไม่มั่นคง | 8 = คนในชุมชนพึ่งพาอาศัยกันไม่ได้ |
| 9 = ปัญหาอาชญากรรม/ยาเสพติด | 10 = ปัญหาหนี้สิน |

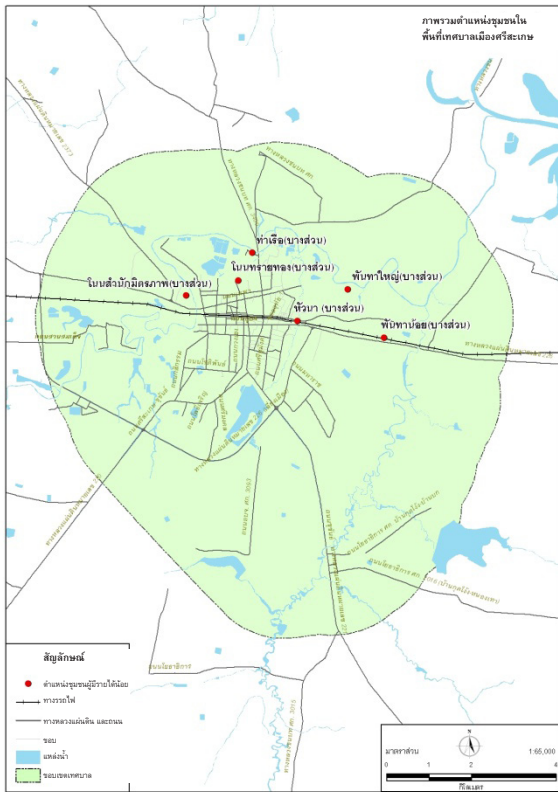


รูปที่ 4 ลักษณะที่อยู่อาศัยย่านชุมชนผู้มีรายได้น้อยบนที่ดินของรัฐ

ตารางที่ 2 แสดงการถือครองสิทธิ์ของชุมชนผู้มีรายได้น้อย

ชื่อชุมชน	กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการสร้างบ้าน	การเช่าสิทธิ์	พี่เลี้ยง	มีการวางผังชุมชน	ปรับปรุงสร้างบ้าน
กลุ่มชุมชนริมทางรถไฟ (ที่ดินรถไฟ)	1. ชุมชนพันทอน้อย	มี	ยังไม่เช่า	ไม่มี	บางส่วน
	2. ชุมชนห้วยนา	มี	ยังไม่เช่า	ไม่มี	บางส่วน
	3. ชุมชนโนนสำนักมิตรภาพ	มี	ยังไม่เช่า	ไม่มี	ไม่มี
กลุ่มชุมชนตั้งอยู่บนที่ดิน นส.ล.	1. ชุมชนท่าเรือ (คุ้มสนามเป้า)	เคยมี	ยังไม่เช่า	ไม่มี	ไม่มี
	2. ชุมชนท่าเรือ (โรงฆ่าสัตว์)	เคยมี	ยังไม่เช่า	ไม่มี	ไม่มี
	3. ชุมชนโนนทรายทอง	เคยมี	ยังไม่เช่า	ไม่มี	ไม่มี
	4. ชุมชนพันทอนใหญ่ (คุ้มหนองหมู)	ยังไม่	ยังไม่เช่า	ไม่มี	ไม่มี
กลุ่มชุมชนตั้งอยู่บนที่ดินราชพัสดุ	1. ชุมชนท่าเรือ (โรงฆ่าสัตว์)	เคยมี	ยังไม่เช่า	ไม่มี	ไม่มี
	ที่สงฆ์	ยังไม่	ยังไม่เช่า	ไม่มี	ไม่มี

ที่มา: ประชุมสรุปกิจกรรมศึกษาดูงานครั้งที่ 1 ณ ร้านอาหารเลอของ อ.เมือง จ.หนองคาย วันที่ 29 กรกฎาคม 2554 ภายใต้โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน / แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด (2554) การเคหะแห่งชาติและสาขาสถาปัตยกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน (หมายเหตุ: พอช. คือ สถาบันพัฒนาองค์กร พี่เลี้ยง คือ ผู้ช่วย ในการจัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย)



ที่มา: ฝ่ายวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย, 2552

รูปที่ 5 แสดงตำแหน่งชุมชนแออัด เขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ



รูปที่ 6 กิจกรรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการแบบระดมความคิดเห็น เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับเมือง

4.2 การเกิดขึ้นขององค์กรพัฒนาที่อยู่อาศัย จากกระบวนการวางแผนเมืองศรีสะเกษ

กระบวนการศึกษาได้ดำเนินการด้านการเสริมสร้างศักยภาพ ด้านการวางแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชน และพัฒนาที่อยู่อาศัย และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ประกอบ

ไปด้วย 3 ขั้นตอนหลัก โดยแบ่งตามลำดับความสำคัญของการเสริมสร้างกระบวนการ การสร้างความเข้าใจร่วมกันทุกภาคส่วน และการนำแผนสู่การปฏิบัติ โดยมีลำดับขั้นและกิจกรรมย่อย จากกิจกรรมด้านการเสริมสร้างศักยภาพ และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม เกิดแรงกระตุ้นในการจัดตั้งองค์กรพัฒนาที่อยู่อาศัย องค์กรการพัฒนาที่อยู่อาศัยเมืองศรีสะเกษมีบทบาทหน้าที่ วางแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมืองและการพัฒนาแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยระดับพื้นที่ โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบการดำเนินงาน เพื่อบริหารจัดการด้านที่อยู่อาศัยในระดับเมือง กระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่น และการพัฒนาองค์กร

รวมร่างสร้างองค์กรของเรา ชาวศรีสะเกษ



รูปที่ 7 แนวคิดการก่อตั้งองค์กรเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยของเมืองศรีสะเกษ

การพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมืองและชุมชน

วัตถุประสงค์

- เพื่อบริหารจัดการด้านที่อยู่อาศัยในระดับเมือง
- เพื่อกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่น
- เพื่อการพัฒนาองค์กรการพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมืองและชุมชน

แนวทางการพัฒนา

- เสริมสร้างความเข้าใจด้านที่อยู่อาศัยทุกภาคส่วน
- ใช้หลักกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กรโดยการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นของทุกคนภายในเมือง

4.3.2 ระดับพื้นที่

มีบทบาทหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับพื้นที่และชุมชน เพื่อกำหนดแผนการพัฒนาในระดับพื้นที่ให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายระดับจังหวัด รวมถึงการเป็นศูนย์ปฏิบัติการด้านที่อยู่อาศัย

- ฐานข้อมูลที่อยู่อาศัยรายชุมชนในระบบสารสนเทศ (GIS)
- จัดลำดับความสำคัญของปัญหาด้านที่อยู่อาศัย
- ดำเนินงานพัฒนามาตรฐานที่อยู่และผังชุมชน
- บริการปรึกษาให้ความรู้ด้านที่อยู่อาศัย

เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์กรระดับพื้นที่ การจัดตั้งคณะทำงานนั้น มีส่วนสำคัญต่อการปฏิบัติงานเป็นแรงขับเคลื่อนทั้งงบประมาณและบุคลากร (ร่าง) คณะทำงานองค์กรการพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับพื้นที่ที่ประกอบไปด้วย

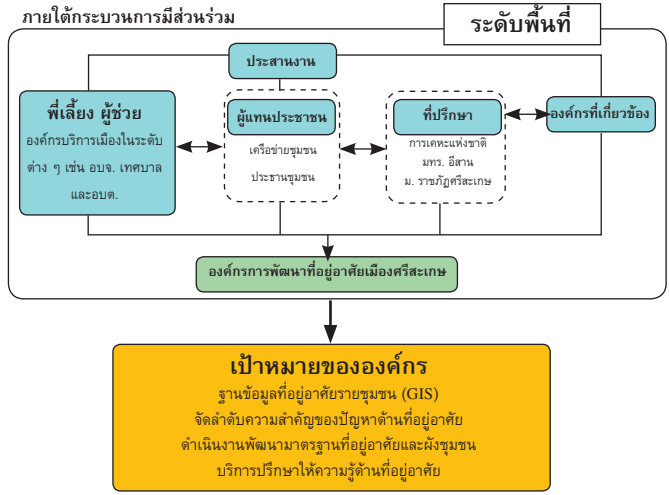
- ท้องถิ่นในเขตรับผิดชอบ (หมายถึง องค์กรบริหารงานท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบาล องค์กรการบริหารส่วนตำบล)
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดศรีสะเกษ
- สำนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ
- สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ศรีสะเกษ
- คณะผู้ศึกษามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน
- มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
- พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดศรีสะเกษ
- เคหะชุมชนจังหวัดศรีสะเกษ
- ตัวแทนภาคประชาชน
- องค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. ข้อสรุปการวิจัย

การวางแผนด้านที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะลักษณะของแผนฯ ที่มีการพยายามดำเนินการเปลี่ยนแปลงระดับเชิงพื้นที่ มีความสัมพันธ์กับบุคคลต่าง ๆ อย่างหลากหลาย เช่น ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน หน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ การสร้างฉันทามติของผู้มีส่วนร่วมสำคัญเหล่านี้จึงนับเป็นประเด็นสำคัญต่อกระบวนการวางแผนเพื่อป้องกันต่อสถานการณ์ความขัดแย้งและการผลักดันแผนพัฒนาไปสู่การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมืองศรีสะเกษ นอกจากจะนำไปสู่การได้มาซึ่งแผนพัฒนาแล้วนั้น อีกสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้น คือ การก่อเกิดรูปแบบเชิงองค์กร/เชิงสถาบันของผู้มีส่วนร่วมสำคัญจากกระบวนการวางแผนฯ ทางด้านนี้เพื่อความยั่งยืนของท้องถิ่น

การจัดตั้งเชิงองค์กรพัฒนาที่อยู่อาศัยเมืองศรีสะเกษ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดจังหวัดศรีสะเกษ เป้าหมายของโครงการ คือ ให้ท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ที่มีความสามารถในการบริหารจัดการวางแผนพัฒนาในพื้นที่ของตนเองได้อย่างยั่งยืน ทำให้เกิดนโยบายการถ่ายโอนภารกิจทางด้านการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ ปี พ.ศ. 2542 ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้องในการป้องกัน/แก้ไขปัญหา และพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชน และเมืองเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้แก่ประชาชน

ทั้งนี้ การดำเนินกระบวนการวางแผนพัฒนาได้พยายามดึงผู้มีส่วนร่วมสำคัญของโครงการเข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการวางแผนทุกขั้นตอน สำหรับในกระบวนการวางแผนพยายามมุ่งเน้นต่อขั้นตอนการเจรจาร่วมกันต่อประเด็นสาธารณะที่จะนำมาซึ่งสาระของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยจากกิจกรรมต่าง ๆ กระบวนการมีส่วนร่วมมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐ มีการจัดอบรมและจัดกิจกรรมศึกษาดูงาน และการสัมมนาระดมความคิดเห็นที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับอยู่อาศัยบนที่ดินของรัฐ



รูปที่ 11 ผังการปฏิบัติงานด้านที่อยู่อาศัยระดับพื้นที่

องค์กรฯ ที่เกิดขึ้นอาจจะสามารถกล่าวได้ว่านับเป็นกลไกเชิงสังคมหรือเครือข่ายการมีส่วนร่วมของกระบวนการวางแผนด้านที่อยู่อาศัยที่สามารถขับเคลื่อนได้ด้วยกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นเองได้

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยชิ้นนี้ได้รับทุนในการดำเนินการวิจัยจากการเคหะแห่งชาติ และการร่วมสร้างกรอบแนวคิดเชิงวิชาการจาก สฤณี ดิยะวงศ์สุวรรณ ผู้เขียนขอกล่าวขอบคุณมา ณ ที่นี้

References

- กฤษณะ ปินะพัง. (2555). City Plan: โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด จังหวัดศรีสะเกษ. *วารสารบ้านและเมืองเพื่อการพัฒนาเมือง*, 13, 23-26.
- ฝ่ายวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย. (2552). *ชุมชนแออัดและชุมชนผู้มีรายได้น้อยของเมืองศรีสะเกษ*. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ.
- พทยา สายหู. (2540). *กลไกของสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน. (2553). *โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด จังหวัดศรีสะเกษ*. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ.
- มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (2552). *โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดจังหวัดหนองบัวลำภู*. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ.
- สฤณี ดิยะวงศ์สุวรรณ. (2554). วิวัฒนาการขององค์กรชุมชนพื้นฟูเมืองในประเทศไทย. ใน *ชาติรี ประภิตนทการ (บก.). วารสารวิชาการ “หน้าจั่ว” ฉบับประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรมและสถาปัตยกรรมไทย*, 8, 163-176.
- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation in the USA. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Bikeland, J. (1999). “Community participation” in urban project assessment (an ecofeminist analysis). In Brian Martin (Eds.). *Technology and public participation* (pp. 113-142). Wollongong, Australia: Science and Technology Studies, University of Wollongong.
- Diamond, J., & Liddle, J. (2005). *Management of regeneration: Choices, challenges and dilemmas*. New York: Routledge.
- Edelenbos, J., & Klijin, E.H. (2005). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 417-446.
- Faludi, A. (1973). *Planning theory*. Oxford: Pergamon.
- Hamdi, N., & Goethert, R. (1997). *Action planning for cities: A guide to community practice*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Roberts, P., & Sykes, H. (2000). *Urban regeneration: a handbook*. London: Sage.