

Constraints to and Opportunities for the Implementation of Sustainable Development Policy in Thailand's Local Administrative Organizations

Umaporn Pupphachai

Lecturer, Faculty of Architecture Urban Design and Creative Arts, Mahasarakham University

Received: July 27, 2017 **Accepted:** January 17, 2018

Abstract

The implementation of sustainable development in urban planning, particularly in local governance, is a crucial process of translating an abstract notion into tangible form of urban development. The attempt to apply this concept in local administrative organizations (LAOs) can be constrained. Local ability and willingness to implement the concept have not been effectively supported and, therefore, supporting and enabling conditions are required. This article aimed to identify the factors affecting local ability and willingness to implement the concept of sustainable development. It reveals how the enabling conditions can be created. This was done through documentary research and the explanation has been made based on the context of Thai local governance. The study also identifies constraints and opportunities for the implementation of sustainable development policy in LAOs.

Keywords: Sustainable development, urban development, local governance

อุปสรรคและโอกาสในการดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

อุมาภรณ์ บุพไชย

อาจารย์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ได้รับบทความ: 27 กรกฎาคม 2560

ตอบรับตีพิมพ์: 17 มกราคม 2561

บทคัดย่อ

การนำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในการพัฒนาเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนแนวคิดไปสู่การพัฒนาเมืองที่เป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จที่จะขับเคลื่อนแนวคิดนี้ไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมยังมีอุปสรรค ขีดความสามารถและความพร้อมใจของท้องถิ่นยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการความพร้อมและสภาวะการณ์ที่เอื้ออำนวย บ ทควมนี่มุ่งนำเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถและความพร้อมใจของท้องถิ่น รวมถึงศึกษาวิธีการสร้างสภาวะการณ์ที่เอื้ออำนวยในการดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ร่วมกับการอ้างอิงถึงบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพื่อสรุปอุปสรรคและโอกาสในการดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน

คำสำคัญ: การพัฒนาอย่างยั่งยืน, การพัฒนาเมือง, การจัดการปกครองท้องถิ่น

บทนำ

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) นับเป็นแนวคิดในการพัฒนาเมืองที่ถูกกล่าวถึงอย่างแพร่หลายมากกว่า 20 ปี การนำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในการพัฒนาเมืองได้รับการศึกษาทดลองและพัฒนาอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านวิชาการและการนำไปใช้ปฏิบัติจริง (Gustafsson & Wihlborg, 2016; Homsy, 2015) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำมาใช้เป็นแนวทางในนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นระดับการพัฒนาที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนแนวคิดไปสู่พัฒนาเมืองที่เป็นรูปธรรม สำหรับประเทศไทยเองนั้น แนวคิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนถูกกล่าวถึงอย่างจริงจังเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) รัฐบาลไทยได้กำหนดแผนดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในการพัฒนาเมืองอย่างเป็นรูปธรรม โดยล่าสุดในปี พ.ศ.2556 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้แนวทางการพัฒนาประเทศ การกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อขับเคลื่อนภาระกิจนี้รัฐบาลได้กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ร่วมกับมิติด้านเศรษฐกิจและมิติด้านสังคมที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยได้บรรจุแนวคิดนี้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง ปี พ.ศ.2555-2559 และกรมอนามัยที่ผลักดันนโยบายเมืองสุขภาพ (Healthy city) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเมืองตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้มีความซับซ้อนในเชิงเทคนิควิธีการและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานตลอดจนผู้คนจากหลากหลายสาขา การจะนำมาปรับใช้อย่างเป็นรูปธรรมนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะการนำมาใช้ในหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่อาจจะยังขาดความพร้อมของเครื่องมือและทรัพยากร (Lebel, Wattana, & Talerngsri, 2015)

จากอดีตที่ผ่านมา ได้มีความพยายามที่จะขับเคลื่อนแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปสู่นโยบายระดับท้องถิ่นด้วยหลากหลายวิธีการ แต่พบว่าท้องถิ่นยังประสบปัญหาและไม่สามารถผนวกแนวคิดนี้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารและพัฒนาเมือง (Intapunya, 2005; Klopp & Petretta, 2017) โดยเฉพาะในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบลและองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ยังขาดความพร้อมในการดำเนินนโยบายที่มีความซับซ้อน ขาดความรู้ความเข้าใจ ทั้งในด้านวิชาการ เทคโนโลยีและการบริหารจัดการ (Krueathep, n.d.; Piromruen, 2007) อย่างไรก็ตาม แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ได้ถูกบรรจุในคู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ในการพัฒนา (Department of Local Administration, 2005) เพื่อที่จะผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่การพัฒนาเมืองตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังคงเป็นเรื่องยากสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ซึ่งทำให้การขับเคลื่อนยังมีข้อสงสัยถึงแนวทางและผลที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ รวมถึงยังขาดการศึกษาถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและโอกาสของการดำเนินงาน จึงเป็นที่มาของงานศึกษาในครั้งนี้ที่ต้องการสนับสนุนให้เกิดการขับเคลื่อนที่ถูกต้องและเหมาะสมในอนาคต

บทความนี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการนำแนวคิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนไปสู่การปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื้อหาที่นำเสนอแบ่งออกเป็นห้าส่วน ส่วนแรกเป็นการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่

เกี่ยวข้องเพื่อสรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถและความพร้อมใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์และสรุปสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งสองหัวข้อนี้เป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวคิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนมาใช้ในแผนและนโยบายการพัฒนาเมืองในระดับท้องถิ่น ส่วนที่ 3 และ 4 เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ถึงอุปสรรคและโอกาสในการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อ้างอิงจากงานวิจัยและแผนนโยบายที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการอธิบายสถานการณ์ในทางปฏิบัติโดยอ้างอิงถึงบริบทของการบริหารและพัฒนาเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งในส่วนที่ 3 เป็นการจำแนกปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและในส่วนที่ 4 เป็นการจำแนกปัจจัยที่เป็นโอกาสในการดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนของท้องถิ่น และในส่วนที่ 5 ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายของบทความจะเป็นข้อสรุปของสิ่งที่ได้รับจากการศึกษาและข้อเสนอแนะถึงแนวทางในการศึกษาในอนาคต

1. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การนำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเข้ามาใช้ในงานวางแผนนโยบายและแผนพัฒนาเมืองระดับท้องถิ่นถูกระบุไว้ในแผนปฏิบัติการ 21 (Local Agenda 21) โดยประเทศที่เข้าร่วมมีข้อตกลงร่วมกันในการที่จะพัฒนาประเทศตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีการขับเคลื่อนแนวคิดไปสู่ยุทธศาสตร์และการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมในระดับท้องถิ่น ที่ผ่านมามีการศึกษาและรายงานถึงกรณีศึกษาที่ได้ลงมือปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จเป็นจำนวนมาก เช่น ในการศึกษาของ Roberts และ Kanaley (2006) ที่ได้ศึกษาเมืองหลวงและเมืองสำคัญในแถบเอเชีย ได้กล่าวถึงปัจจัยหลักสามประการที่ช่วยส่งเสริมให้การบริหารจัดการเมืองตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนประสบความสำเร็จ หลักการอันแรกได้แก่ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการเมืองให้เอื้อประโยชน์ เช่น โครงสร้างการบริหาร นโยบายและการสร้างแรงจูงใจ การสนับสนุนด้านการเงิน เป็นต้น หลักการอันที่สองได้แก่ การสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากภาครัฐเองไม่สามารถเข้าใจในบริบทของท้องถิ่น ในขณะที่ท้องถิ่นยังขาดองค์ความรู้ ทรัพยากรและการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ หลักการที่สาม ได้แก่ ความต่อเนื่องของการช่วยเหลือและพัฒนา ทั้งทางด้านเทคโนโลยีและทักษะด้านการบริหารจัดการ

จากการศึกษาพบว่า มีงานวิจัยจำนวนมากที่ได้ถอดบทเรียนจากประสบการณ์ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเมืองต่าง ๆ โดยมีข้อสรุปถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและดำเนินนโยบายตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การมีผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ขีดความสามารถขององค์กรท้องถิ่น กฎหมายและข้อกำหนด รวมทั้งมาตรการส่งเสริมของรัฐ วัฒนธรรมและโครงสร้างการปกครอง รวมไปถึงความร่วมมือของคนในพื้นที่ (Homsy, 2015) งานศึกษาของ Homsy & Warner (2015) ยังได้กล่าวถึงอุปสรรคที่ท้องถิ่นถูกจำกัดโดยวงรอบของงบประมาณและการเปลี่ยนวาระของคณะผู้บริหาร ซึ่งนับเป็นปัจจัยด้านการปกครองที่ทำให้การวางแผนในระยะยาวมีความเสี่ยงที่จะถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงทิศทางได้ ส่วนงานศึกษาของ Saha (2009) ได้กล่าวถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องทั้งหมดสี่ด้าน ประกอบด้วย วัฒนธรรม

ทางการเมือง (Political culture) โครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กร (Institutional) สถานภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ (Economic) และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Intergovernmental)

1.1. วัฒนธรรมทางการเมือง (Political culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองหมายถึงแบบแผนของความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองการปกครอง เป็นสิ่งสะท้อนแบบแผนพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคมต่าง ๆ ในงานศึกษาของ Saha (2009) ได้ยกตัวอย่างถึงความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อพฤติกรรมและแนวปฏิบัติของคน เช่น ในกลุ่มคนยุคใหม่ที่มีอิสระทางความคิด (Liberalism) มักจะมีค่านิยมทางการเมืองที่เปิดกว้างและสนับสนุนความเคลื่อนไหวและการแสดงออกของสังคม ในประเทศที่ประชาชนได้รับการศึกษาที่ดี มีรายได้สูงและมีการบริการทางด้านเทคโนโลยีที่ทั่วถึง คนในประเทศนั้นมักเข้าใจและให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม มีความยอมรับในวิถีชีวิตที่แตกต่างกันและมีมาตรฐานด้านจริยธรรมที่เปิดกว้าง เป็นต้น

มีงานศึกษาจำนวนมากที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองกับการให้ความสำคัญและการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ยกตัวอย่าง เช่น Portney & Berry (2016) นำเสนอปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือและการขับเคลื่อน อันได้แก่ การปกครองด้วยความร่วมมือจากหลายระดับ (Multilevel governance) การมีนายกเทศมนตรีที่เป็นตัวแทนจากสภาเมือง (City council) การที่ประชากรได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วม การมีระบบการเมืองที่เชื่อถือได้ การมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่ยึดติดกับรูปแบบดั้งเดิม การมีธุรกิจชุมชนที่เล็กและพึ่งตนเองได้ และการมีสะพานเชื่อม (Bridge organizations) ระหว่างองค์กร ระหว่างเขตพื้นที่และหน่วยงาน ปัจจัยเหล่านี้เองที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เมืองนั้นมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1.2. โครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กร (Institutional)

การดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรทั้งระหว่างประเทศและในประเทศ ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น การขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนลงสู่ท้องถิ่นเป็นเป้าหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจน โดยที่กลยุทธ์และวิธีการนั้น ขึ้นอยู่กับโครงสร้างและระบบการบริหารของแต่ละประเทศ การขับเคลื่อนที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้น จึงต้องพิจารณาควบคู่ไปกับระบบการบริหารและรูปแบบขององค์กร โดยเฉพาะโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลโดยตรงต่อการบริหารจัดการรวมถึงกระบวนการวางแผนและนโยบายของท้องถิ่นเอง งานศึกษาของ Saha (ibid) ได้อธิบายถึงความสำคัญและความแตกต่างของเมืองที่ใช้ระบบผู้บริหารที่มาจากสภาเมือง (Council-manager) กับเมืองที่ใช้ระบบนายกเทศมนตรี (Mayor-council) โดยเมืองที่ใช้ระบบสภาเมืองจะแยกอำนาจในการวางแผนและนโยบายออกจากอำนาจในการบริหารจัดการ ในขณะที่ระบบนายกเทศมนตรีจะให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งด้านนโยบายและการบริหารแก่นายกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งนี้ ระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้แก่ระบบสภาเมือง ซึ่งสามารถคัดเลือกผู้บริหารที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งทางด้านเทคนิคแนวคิดและวิธีการพัฒนาเมืองตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีความรู้ความเข้าใจในหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งตระหนักถึงความขัดแย้งระหว่างมูลค่าของสิ่งแวดล้อมกับมูลค่าในด้านเศรษฐกิจและความเสี่ยงที่อาจ

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

เกิดขึ้นหากไม่มีการบริหารจัดการที่เหมาะสม นอกจากนี้ สิ่งที่น่าพึงระวังเมื่อมีระบบการบริหารโดยนายกฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง คือความเสี่ยงต่อแรงกดดันและความคาดหวังของประชาชนที่อาจส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในทิศทางการพัฒนาและการดำเนินนโยบายของเมืองได้

1.3. สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ (Economic)

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อวิธีการที่เมืองรับมือกับการริเริ่มนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน เมืองที่มีเศรษฐกิจที่มั่นคงมีแนวโน้มที่จะให้ความสนใจกับนโยบายความยั่งยืนมากกว่าเมืองที่ประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันเมืองที่มีการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ไม่ค่อยให้ความสนใจในนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากมีความกังวลว่า การให้ความสนใจกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม จะมีผลทำให้เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมไม่เจริญเติบโตได้อย่างเต็มที่ งานศึกษาของ Portney (2003, cited in Saha 2009) แสดงให้เห็นว่าร้อยละของแรงงานที่ถูกว่าจ้างในภาคอุตสาหกรรมจัดเป็นตัวชี้วัดที่สามารถบ่งบอกถึงการนำนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปใช้ หากเมืองใดมีจำนวนผู้ถูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมน้อย หมายความว่า เมืองนั้นมีแนวโน้มสูงที่จะริเริ่มการพัฒนาตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ในงานศึกษาของ Portney & Berry (2010) ค้นพบว่า ปัจจัยด้านสังคมเศรษฐกิจนั้นอาจไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้ความสนใจหรือการให้ความร่วมมือกับกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืน เมืองที่มีเศรษฐกิจดีไม่ได้เป็นตัวชี้วัดว่าเมืองนั้นจะให้ความสนใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือมีความจริงจังกับแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม เมืองที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจดีอาจทำให้คนในเมืองลดความกังวลในภาวะทางการเงินและความเป็นอยู่ และมีแนวโน้มที่จะให้ความร่วมมือกับการพัฒนาเมืองซึ่งสามารถกระตุ้นให้เกิดโครงการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมืองตามทิศทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ในอนาคต

1.4. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Intergovernmental)

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรแบ่งออกเป็นความสัมพันธ์ตามแนวตั้ง (Hierarchy) และความสัมพันธ์ตามแนวนอน (Network) ความสัมพันธ์ขององค์กรรัฐบาลจากระดับประเทศ ลงสู่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้ง ซึ่งแบ่งออกเป็นสองระบบ ได้แก่ การถ่ายทอดอำนาจจากบนลงล่าง (Top-down) จากรัฐบาลกลางลงสู่ท้องถิ่น ซึ่งเครื่องมือในการถ่ายทอดอำนาจ ได้แก่ กฎหมาย แผนยุทธศาสตร์และนโยบาย ซึ่งต้องมีโครงสร้างและกลไกในการขับเคลื่อนให้เกิดผลตามที่ป็นรูปธรรม และการผลักดันจากภาคประชาชนหรือท้องถิ่นสู่ส่วนกลางหรือภาครัฐ (Bottom-up) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากความต้องการพึ่งพาตนเองและความเข้าใจในสิทธิและความเสมอภาค (Sudhipongpracha, 2014) ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลางสามารถแบ่งได้เป็นสามระดับ ระดับที่หนึ่งคือการที่ภาครัฐตัดสินใจให้ท้องถิ่นทำอย่างสิ้นเชิง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาการประสานงานในประเด็นที่ต้องการความร่วมมือ ระดับที่สองคือการที่ภาครัฐลดบทบาทและสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดที่เหมาะสมกับบริบท โดยรัฐจะมีบทบาทเพียงผู้สนับสนุนข้อมูลและให้แนวทาง และในระดับสุดท้ายคือการที่ภาครัฐเป็นผู้นำในการออกข้อกำหนดต่าง ๆ ที่จะใช้ในการบริหารจัดการนโยบายทั้งหมด ความสัมพันธ์ในแนวนอนนี้จำเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรแต่ละระดับ (Multi-level coordination) เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Kemp & Loorbach, 2003)

ส่วนความสัมพันธ์ในแนวนอนนั้น เป็นความสัมพันธ์ที่มักจะไม่มีรูปแบบหรือไม่มีกฎระเบียบที่เป็นทางการ โดยเริ่มจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการดำเนินงานในลักษณะที่ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ไม่มีการแบ่งแยกระหว่างองค์กรเอกชน หน่วยงานราชการและหน่วยงานอาสาสมัคร เป็นการประสานความร่วมมือในการดำเนินนโยบายร่วมกันทั้งในทางสังคม การเมืองการปกครองและการบริหารจัดการ (Eckerberg & Mineur, 2003) ความสัมพันธ์ลักษณะนี้มีรูปแบบเป็นเครือข่ายที่มีการจัดการร่วมกัน (Cooperative management) (Lundqvist, 2001) ซึ่งลดขีดจำกัดเรื่องขอบเขตของหน่วยงานที่ประกอบไปด้วย หน่วยงานสาธารณะ หน่วยงานเอกชนและอาสาสมัคร การรวมเครือข่ายจะช่วยให้มีการปรับเปลี่ยนและพึ่งพากันระหว่างภาคประชาสังคม ภาคปกครองและภาคบริหาร (Eckerberg & Mineur, 2003) อย่างไรก็ตาม การประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนนโยบายที่มีความสำคัญ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งในรูปแบบแนวดิ่งและแนวนอน (Homsy & Warner, 2015)

2. สภาพการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

อุปสรรคและโอกาสในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนลงสู่ท้องถิ่นนั้นขึ้นอยู่กับขีดความสามารถและความสมัครใจของท้องถิ่นเป็นประเด็นหลัก (Local willingness and ability) (e.g. Hoppe & Coenen, 2011; Zuidema, 2016) ขีดความสามารถในที่นี้ หมายถึง ระยะเวลาที่เพียงพอในการดำเนินงานเงินทุนสนับสนุน เจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถ และเครื่องมือทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ส่วนความเต็มใจขององค์กรท้องถิ่นนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เอื้ออำนวย เช่น อิทธิพลและนโยบายทางการเมืองการปกครอง การถ่วงดุลระหว่างอำนาจการปกครองของหน่วยงานเองกับอำนาจในการตัดสินใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานโครงการต่างๆได้อย่างเหมาะสม ขาดแคลนเงินทุนสนับสนุนที่เพียงพอ ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถ ขาดเครื่องมือและกฎหมายที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดการปัญหา ขอบการร้องเหล่านี้อาจทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้ นอกจากนี้ ท้องถิ่นยังต้องการปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดความตั้งใจและเต็มใจในการดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน เช่น นโยบายสนับสนุนจากภาครัฐ การให้อำนาจในการปกครองและการตัดสินใจแก่หน่วยงานท้องถิ่น รวมไปถึงการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น การที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เป็นผลสำเร็จ จึงต้องการทั้งการสนับสนุนในด้านทรัพยากรและเครื่องมือต่างๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ รวมทั้งการกระตุ้นจากภาครัฐและความร่วมมือภายในท้องถิ่นเอง เพื่อให้เกิดความพร้อมและเต็มใจที่จะดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว โดยสภาพการณ์ที่เอื้ออำนวย (Enabling conditions) สามารถสรุปเป็นแนวทางได้ดังนี้

2.1. การสนับสนุนทรัพยากรและเครื่องมือ (Substantial resources)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการการสนับสนุนในด้านทรัพยากร โดยเฉพาะการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ (Wilde, Narang, Laberge, & Moretto, 2009; Wyborn, 2015) ซึ่งจะทำให้หน่วยงานสามารถจ้างเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจ ที่สามารถวางแผนและช่วยพัฒนาเมืองตามแนวทางการ

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

พัฒนาอย่างยั่งยืนได้ และประการสำคัญคือสามารถช่วยให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการและบริหารนโยบายให้สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการเครื่องมือที่จะช่วยในการดำเนินนโยบาย เช่น การมีข้อมูลและตัวชี้วัดในระดับพื้นที่ที่มีความเที่ยงตรง ทันสมัย และสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Lyytimäki, Tapio, Varho, & Söderman, 2013; Scott & Bell, 2013)

2.2. แนวทางในการจัดทำนโยบาย (Common policy formats)

เพื่อช่วยเพิ่มขีดความสามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การระบุเกณฑ์มาตรฐานหรือตัวชี้วัดที่ชัดเจน เช่น การถ่ายทอดนโยบายและข้อกำหนดด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม อาจระบุให้ท้องถิ่นมีแผนหรือนโยบายระดับท้องถิ่นในการลดปริมาณขยะและบำบัดน้ำเสียในเขตพื้นที่ที่หน่วยงานรับผิดชอบ จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถตีความและนำแนวนโยบายที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาระดับชาติไปประยุกต์ใช้ในแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาของท้องถิ่นได้ (de Roo & Porter, 2012; Zuidema & de Roo, 2015) การสามารถนำแนวนโยบายไปใช้ได้ในทางปฏิบัติจะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.3. การเสริมอำนาจการปกครอง (Subsidiarity)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นหน่วยการปกครองที่ทำงานอยู่ใกล้ชิดกับคนในพื้นที่ การสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองและตัดสินใจ จะช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับบริบทและตรงกับความต้องการของแต่ละพื้นที่ เพื่อสนับสนุนนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนนั้น การเสริมอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ และการดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ นับเป็นปัจจัยที่สำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นและเพิ่มโอกาสของคนในพื้นที่ให้สามารถมีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยร่วมที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Tonami & Mori, 2007)

2.4. แนวปฏิบัติจากส่วนกลาง (National guideline)

การกำหนดแนวปฏิบัติจากภาครัฐหรือส่วนกลางเป็นการเพิ่มแรงกดดันและสร้างแรงกระตุ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐสามารถเลือกใช้วิธีการบังคับและสร้างแรงกดดันโดยมีบทลงโทษ (Command and control) หรืออาจจะใช้การสร้างแรงจูงใจโดยการให้รางวัลหรือเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น (Incentive) (Moreno Pires, 2011) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ ความเร่งด่วนและผลกระทบของนโยบายดังกล่าว การสร้างแรงจูงใจอาจจะเห็นผลช้าและไม่สามารถรับประกันผลสำเร็จได้ชัดเจน ในขณะที่การใช้วิธีบังคับและลงโทษในขณะที่ท้องถิ่นยังขาดแคลนงบประมาณและอัตรากำลัง อาจจะเป็นวิธีการที่ไม่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดผลสำเร็จได้

2.5. การสร้างบรรยากาศและแรงจูงใจ (Encouraging atmosphere)

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรเพียงพอ การสร้างบรรยากาศและแรงจูงใจจะเป็นการกระตุ้นให้ท้องถิ่นเกิดความสนใจที่จะดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Office of the National Economic and Social Development Board, 2003) การสร้างบรรยากาศอาจทำได้ทั้งจากภาครัฐและท้องถิ่น

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

เอง หรืออาศัยการร่วมมือกับองค์กรเอกชน สถาบันด้านวิชาการและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานอิสระอื่นๆที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การสนับสนุนองค์ความรู้และเพิ่มศักยภาพของบุคลากร การสร้างแหล่งเรียนรู้ การจัดอบรมและแลกเปลี่ยนความรู้ การณรงค์ปลูกจิตสำนึก เป็นต้น หลักการเบื้องต้นในการสร้างบรรยากาศและแรงจูงใจคือความต่อเนื่องในการดำเนินงานและความครอบคลุมถึงกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การใช้สื่อสาธารณะเพื่อนำเสนอและสื่อสารกระบวนการและผลสำเร็จในการทำงาน นับว่ามีส่วนสนับสนุนให้เกิดการกระตุ้นความสนใจและรับรู้ร่วมกันในวงกว้างได้

2.6. การส่งเสริมให้เกิดการดำเนินงานร่วมกัน (Cooperative effort)

เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและเกิดแรงขับเคลื่อนในการดำเนินงาน การรวมกลุ่มระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองจะช่วยให้การจัดการมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การจัดการปัญหาเรื่องขยะร่วมกันในกลุ่มองค์กรที่มีเขตการปกครองต่อเนื่องกัน จะช่วยลดปัญหาการทิ้งขยะข้ามเขต รวมทั้งช่วยให้ท้องถิ่นมีงบประมาณในการจัดการมากขึ้นซึ่งทำให้การจัดการขยะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เช่น มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ หรือปัญหาภัยพิบัติอื่นๆ มักจะครอบคลุมพื้นที่เกี่ยวเนื่อง ความร่วมมือในการจัดการปัญหาจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ รูปแบบในการทำงานอาจเป็นไปตั้งแต่การร่วมมือกันเฉพาะกิจ ไปจนถึงการรวมกลุ่มที่มีข้อตกลงในการทำงานร่วมกันในรูปแบบกลุ่มหรือองค์กร ซึ่งจะทำให้การขับเคลื่อนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การรวมกลุ่มในรูปแบบองค์กรนี้พบมากในต่างประเทศ เช่น กลุ่ม Green cities (รายละเอียดเพิ่มเติมดูได้จาก <http://www.greencities.dk>) ซึ่งเป็นความร่วมมือของเทศบาลจำนวนหกแห่งในประเทศเดนมาร์ก จัดตั้งขึ้นเพื่อร่วมกันจัดการประเด็นสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

3. อุปสรรคของการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพหลายแห่งยังขาดความพร้อมในเรื่องทรัพยากร ขาดเครื่องมือและมาตรการช่วยเหลือ รวมไปถึงขาดแรงจูงใจ โดยสามารถสรุปประเด็นที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ดังนี้

3.1. การประหยัดจากขนาด (Economy of scale) อันหมายถึง ความได้เปรียบที่เกิดขึ้นจากการที่หน่วยธุรกิจสามารถผลิตผลผลิตได้ในจำนวนมากขึ้นจนทำให้ต้นทุนในการผลิตเฉลี่ยต่อหน่วยลดน้อยลงได้ หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า เมื่อการผลิตขยายออกไป ผู้ผลิตจะมีประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้นด้วยการได้รับประโยชน์จากการใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ประโยชน์จากการแบ่งงานกันทำตามความถนัดเฉพาะอย่าง

ถึงแม้ว่าการแบ่งแยกหน่วยการปกครองให้มีขนาดเล็กจะทำให้การบริหารมีความคล่องตัวและการกระจายอำนาจการปกครองจะทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจได้รวดเร็ว แต่อาจเกิดผลเสียคือทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานลดลงได้ โดยเฉพาะงานที่มีความซับซ้อน ต้องการเทคนิคและองค์ความรู้ในการจัดการ รวมทั้งต้องการการประสานงานระหว่างหน่วยงาน งานวิจัยของ Krueathep (2014) ได้สรุปข้อจำกัดในเชิงประสิทธิภาพและศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กกว่าไม่

สามารถดำเนินการได้อย่างเข้มข้นหรือครบถ้วนตามกฎหมาย เช่น การบริการทางสังคมและสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก จากจำนวนทั้งหมด 7,853 แห่งทั่วประเทศ มีเพียงสิบสองแห่งเท่านั้นที่มีจำนวนประชากรในเขตการปกครองมากกว่าหนึ่งแสนคน รายได้ของท้องถิ่นที่มาจากการจัดเก็บภาษีและงบประมาณจากรัฐบาลที่จัดสรรตามจำนวนประชากรจึงมีจำกัด รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณต้องกระจายไปตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งทำให้ท้องถิ่นยังขาดความพร้อมทั้งด้านงบประมาณและขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ มีรายได้ในการจัดจ้างบุคลากรไม่เพียงพอ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องดูแลหลายหน้าที่หรือเป็นเจ้าที่ที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละเรื่อง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง โดยเฉพาะที่มีขนาดเล็กและขนาดกลาง ยังไม่สามารถพัฒนาแนวคิดและวิธีการดำเนินนโยบายไปสู่การบริหารจัดการเมืองตามแนวคิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การมีงบประมาณและทรัพยากรที่จำกัดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาให้ความสำคัญและดำเนินการในภาระกิจที่มีความเร่งด่วนและมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การพัฒนาด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ การส่งเสริมพัฒนาด้านอาชีพและการศึกษา จากสาเหตุดังกล่าวจึงพบว่า มีท้องถิ่นจำนวนไม่กี่แห่งที่ให้ความสำคัญกับโครงการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการลงทุนที่ใช้งบประมาณจำนวนมากและต้องการระยะเวลานานในการพิสูจน์ผลลัพธ์ เช่น การลดการใช้พลังงานสิ้นเปลือง การสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทน การเพิ่มปริมาณพื้นที่สีเขียว การจัดการขยะและน้ำเสียอย่างถูกต้องและยั่งยืน เป็นต้น ทั้งนี้การดำเนินงานโครงการและนโยบายเหล่านี้ ต้องการการควบคุมดูแลต่อเนื่องในระยะยาว รวมทั้งต้องการองค์ความรู้หรือบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในประเทศไทยจึงพบว่ามีท้องถิ่นเพียงไม่กี่แห่งที่สามารถดำเนินงานโครงการและนโยบายดังกล่าวได้

3.2. การมีนโยบายที่ครอบคลุมเนื้อหาของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืนมีองค์ประกอบอย่างน้อยสามด้าน ได้แก่ สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ ในงานศึกษาของ Saha & Paterson (2008) พบว่า เมืองกรณีศึกษาส่วนใหญ่มีความเข้าใจแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้กรอบที่จำกัดอยู่กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นโยบายและข้อบังคับที่สนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนส่วนใหญ่จึงมุ่งไปที่มาตรการป้องกันและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และมาตรการการอนุรักษ์พลังงาน ในขณะที่แผนและนโยบายสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการรักษาสภาพแวดล้อมโดยละทิ้งการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ (Warner, 2002) การพัฒนาอย่างยั่งยืนควรต้องให้ความสำคัญกับความต้องการสวัสดิการทางสังคมและโอกาสทางเศรษฐกิจไปพร้อมกับความสำคัญของสิ่งแวดล้อม (Agyeman, Bullard, & Evans, 2003) ความสมดุลของการพัฒนาทั้งสามด้านมีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาเมือง ดังนั้น ท้องถิ่นควรมีการดูแลและป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกับให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ผลจากการศึกษาของ Pupphachai & Zuidema (2012) ยังแสดงให้เห็นว่า แผนและนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นนั้น มักจะสนใจประเด็นที่เป็นปัญหาเฉพาะพื้นที่จนบางครั้งไม่ได้ตระหนักถึงความครอบคลุมประเด็นทั้งสามด้านของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในประเทศไทยนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนถูกระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในทุก ระดับ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้การพัฒนายอย่างยั่งยืนเป็น เป้าหมายระดับชาติ โดยมีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมรับหน้าที่ผลักดันนโยบายลงสู่แผนพัฒนาระดับท้องถิ่น ส่วนการดำเนินนโยบายในระดับท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาระดับพื้นที่ โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ของแผนฯจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับประเทศ และขณะเดียวกันองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทซึ่งกำหนดโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่จะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ดูแลแก้ไข้ปัญหาและเพิ่มศักยภาพของเมืองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่ ในทางปฏิบัติพบว่าแต่ละเมืองมีแนวทางในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยอุปสรรคที่พบในท้องถิ่นส่วนใหญ่คือ ความไม่ครอบคลุมของประเด็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากการกิจหลักซึ่งเป็นปัญหาที่หลายท้องถิ่นต้องเร่งดำเนินการ ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด มักจะเป็นปัญหาเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและปัญหาเชิงกายภาพที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนโดยตรง หรือที่ Bussabong (2014, p.64) ได้กล่าวไว้ว่า “ในยุคที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้นก็ยิ่งพบว่าการเปลี่ยนแปลงเมืองในระดับท้องถิ่นก็มีลักษณะเป็นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและทุนการพัฒนาที่มุ่งการเจริญเติบโตอยู่” เช่น การเพิ่มถนนและทางเท้า การพัฒนาสวนสาธารณะและสนามกีฬา การเพิ่มระบบขนส่งมวลชน การสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน การส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชน เป็นต้น

3.3. การควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นภายนอก (External effects)

ผลกระทบภายนอกที่กล่าวถึงนี้ หมายถึงผลกระทบจากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการกระทำของคนทั้งในและนอกพื้นที่ เป็นผลกระทบที่ก่อความเสียหายต่อส่วนรวม Krueathep (n.d.) จำแนกปัญหาออกเป็น (1) ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลภายนอก แต่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ เช่น รถบรรทุกขนาดใหญ่ที่เข้ามาในพื้นที่เพื่อตัดไม้ ทำให้ทางสาธารณะชำรุดและเป็นอันตรายต่อการสัญจรของคนในชุมชน อีกทั้งเพิ่มมลพิษในอากาศและการลดลงของต้นไม้ยังเพิ่มความเสี่ยงต่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมด้านอื่นๆในอนาคต และ (2) ปัญหาที่มาจากกรดำเนินกิจกรรมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนทั้งในพื้นที่เดียวกันและพื้นที่รอบข้าง เช่น มลพิษทางน้ำและทางอากาศจากการกำจัดขยะและโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งอาณาเขตของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองของท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง แต่กระจายครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง (spill over) ปัญหาจากผลกระทบภายนอกเหล่านี้ ท้องถิ่นจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่จะใช้จัดการร่วมกัน เพื่อจะจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันการผลักภาระรับผิดชอบซึ่งจะทำให้ปัญหาลูกกลามและจัดการได้ยากในอนาคต

การศึกษาของ Zuidema และ de Roo (2015) ได้กล่าวถึง ความตระหนักและความสามารถในการจัดการผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นภายนอกพื้นที่ โดยเฉพาะในประเด็นสิ่งแวดล้อมที่ไม่อาจจัดการหรือจำกัดขอบเขตพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบได้ เช่น การลดมลพิษทางอากาศต้องอาศัยการจัดการและความร่วมมือของผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด ซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหาได้ดีกว่าการต่างคนต่างทำ การออกกฎเพื่อห้ามการก่อตั้งโรงงานจำเป็นต้องถูกบังคับใช้ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด การงดเว้นหรือไม่มีการดำเนินการในบางพื้นที่จะส่งผลให้ข้อบังคับดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพ เหตุการณ์ลักษณะนี้ เรียกว่า สภาพการณ์ทางสังคม (Social dilemma)

(ความหมายของ Social dilemma ดูได้จากเว็บไซต์ <http://www.socialdilemma.com/content/introduction-social-dilemmas> ซึ่งหมายถึงสภาวะที่มีพฤติกรรมของคนในสังคมเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดผลลัพธ์ เช่น ในกรณีการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศร่วมกัน ท้องถิ่นที่ไม่ให้ความร่วมมืออาจจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายโดยที่ตนเองไม่ต้องออกแรง และในทางกลับกันหากทุกท้องถิ่นไม่มีการดำเนินการใด ๆ ร่วมกัน ท้องถิ่นที่ประกาศนโยบายเพียงแห่งเดียวนั้นเองจะเป็นผู้เสียประโยชน์ และผลจากการไม่ให้ความร่วมมือกันเองทำให้การแก้ปัญหามลพิษไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ในที่สุด

ในประเทศไทย การรับมือกับปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นภายนอกนี้ยังมีอุปสรรค ประการแรกท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรดังที่กล่าวไปแล้วในข้อ 3.1 ประการที่สององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในการจัดการปัญหาที่อยู่นอกเขตพื้นที่รับผิดชอบ ไม่มีเครื่องมือจัดการทั้งในด้านกฎหมายและข้อมูลเชิงวิชาการที่สามารถใช้ในการจัดการปัญหาที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งในและนอกเขตได้ และประการสำคัญ ท้องถิ่นยังขาดแรงจูงใจซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากข้อจำกัดที่กล่าวมาทั้งหมด

3.4. จุดอ่อนของท้องถิ่นในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

การนำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้นั้น ต้องให้ความสำคัญกับองค์ประกอบทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ความสมดุลขององค์ประกอบทั้งสามนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 3.2 อย่างไรก็ตาม หน่วยงานท้องถิ่นมักจะมีจุดอ่อนในการดูแลและจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเมื่อเปรียบเทียบกับพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ การดูแลความเป็นอยู่และปากท้องของคนเป็นสิ่งที่ท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญ ขณะที่สิ่งแวดล้อมจะเป็นเรื่องไกลตัวที่ทั้งหน่วยงานท้องถิ่นและคนที่อยู่ในเมืองเองไม่ค่อยให้ความสำคัญเนื่องจากยังมองไม่เห็นผลกระทบที่จะติดตามมา การละเลยเรื่องสิ่งแวดล้อมนับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การพัฒนาตามแนวคิดเมืองยั่งยืนไม่สามารถบรรลุผลได้ เมืองที่คนข้างในมีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ หากขาดการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอาจส่งผลเสียในระยะยาว เช่น การใช้พลังงานที่ก่อให้เกิดมลพิษในอากาศ การเกิดน้ำท่วมฉับพลันจากการขยายตัวของเมืองรุกล้ำลำน้ำธรรมชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ ปัญหาและการดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมมักเป็นปัญหาที่ต้องใช้ทั้งองค์ความรู้และการติดตามดำเนินงานในระยะยาว ซึ่งท้องถิ่นเกือบทุกแห่งยังไม่สามารถรับภาระกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเทศไทยนั้น ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก (Office of the National Economic and Social Development Board, 2003) สาเหตุประการแรกคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะที่มีขนาดเล็ก ยังขาดความพร้อมในด้านบุคลากรและงบประมาณดังที่ได้กล่าวไปแล้ว นอกจากนี้ การดำเนินงานแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมต้องการการดูแลในระยะยาว ในขณะที่ผู้บริหารองค์กรฯ มีวงจรการบริหารที่จะต้องมีการเลือกตั้งทุกสี่ปี จึงทำให้ระยะเวลาและความต่อเนื่องในการดำเนินงานนับเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งของท้องถิ่นที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

4. โอกาสของนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โอกาสในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในแผนพัฒนาท้องถิ่น มาจากความพยายามที่จะสร้างสภาวะการณ์ที่เอื้ออำนวยดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อที่ 2 ซึ่งในประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2535 และเพื่อขยายขอบเขตงานด้านสิ่งแวดล้อมให้กว้างขวางขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศและระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมจำนวน 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่ผลักดันนโยบายและมาตรการการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนให้มีผลเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

การดำเนินงานในระดับประเทศที่ผ่านมา มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” เพื่อขับเคลื่อนสามมิติหลักของการพัฒนาประเทศ นำโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้จัดทำโครงการส่งเสริมการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนภายใต้แผนปฏิบัติการ 21 ในระดับท้องถิ่น (Local Agenda 21) ขึ้น ในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งในปัจจุบันมีท้องถิ่นเข้าร่วมโครงการแล้วจำนวน 64 แห่ง และมีการขยายแนวคิดไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง (ที่มา: website กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม) และตั้งแต่ปีพ.ศ.2558 เป็นต้นมา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเรื่องการกำจัดขยะและน้ำเสีย โดยระบุเป็นตัวชี้วัดในแบบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local performance assessment) ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นในการขับเคลื่อนให้ท้องถิ่นมีนโยบายที่ครอบคลุมประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ ในประเทศไทยยังมีโครงการความร่วมมือ เครือข่ายภาคประชาชนที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่มีองค์กรเอกชน กลุ่มนักเคลื่อนไหว และกลุ่มนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมเป็นผู้ริเริ่มโครงการ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของโครงการความร่วมมือและเครือข่ายภาคประชาชนนี้ หลายโครงการจัดทำขึ้นตามโอกาส เป็นโครงการรณรงค์ระยะสั้นหรืองานประกวดให้รางวัลเกี่ยวกับการรักษาสีเขียว โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตไปพร้อมกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น โครงการประกวดเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยร่วมกับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย โครงการเทศบาลคาร์บอนต่ำ โดยการสนับสนุนขององค์การสหประชาชาติ (United Nation) ขับเคลื่อนโดยกลุ่มนักเคลื่อนไหวและนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เป็นโครงการที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันของนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่

การดำเนินงานที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างภาคราชการทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น กลุ่มนักวิชาการและภาคประชาชน นับเป็นโอกาสและเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและเพิ่มความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนให้เป็นผลสำเร็จ อย่างไรก็ตามโครงการความร่วมมือเหล่านี้ยังมีอุปสรรคประการสำคัญคือการขาดความต่อเนื่องของการดำเนินโครงการและแหล่งงบประมาณที่จะเข้ามาสนับสนุน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องช่วยขับเคลื่อนให้เกิดรูปแบบของการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง มีความชัดเจนและเป็นทางการของกฎระเบียบต่าง ๆ ที่จะทำให้องค์กรปฏิบัติตามได้อย่างชัดเจน

บทสรุป

บทความนี้แสดงให้เห็นว่ามีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อความสามารถและความพร้อมของท้องถิ่นในการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งยังขาดการสนับสนุนอย่างมีประสิทธิภาพที่ช่วยให้เกิดสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยในการขับเคลื่อนและดำเนินการโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน อุปสรรคเป็นผลจากทั้งขีดความสามารถในด้านการจัดการบริหารของท้องถิ่นเองและความยากของการดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ความท้าทายปรากฏในการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมองค์ประกอบทั้งสามในการพัฒนาเมืองทั้งด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและเศรษฐกิจอย่างสมดุล รวมทั้งการจัดการกับปัญหาที่มีความซับซ้อน มีผลกระทบที่กระจายไปยังพื้นที่รอบข้างและเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ปัญหานี้ต้องการการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรและผู้ได้รับผลกระทบหลายฝ่าย ในขณะเดียวกันท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดทั้งในเรื่องทรัพยากรบุคคล เครื่องมือ ความเชี่ยวชาญ องค์ความรู้ทั้งทางด้านเทคนิคและการจัดการซึ่งทำให้การดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีอุปสรรค นอกจากนี้วงจรของการบริหารงานท้องถิ่นและวาระการปกครองของคณะผู้บริหาร ยังทำให้ท้องถิ่นประสบปัญหาในการดำเนินนโยบายที่ต้องการระยะเวลาและการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การศึกษาายังแสดงให้เห็นถึงโอกาสที่เกิดจากการขับเคลื่อนของภาครัฐที่ต้องการขับเคลื่อนด้วยกลไกในการสนับสนุนและส่งเสริม และการสร้างแรงจูงใจด้วยบรรยากาศในการแข่งขันและการเรียนรู้ขององค์กรวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม ผลจากงานศึกษารังนี้ช่วยจำแนกปัจจัยและแสดงให้เห็นถึงอุปสรรคและโอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นจุดเริ่มต้นที่สามารถนำไปสู่งานศึกษาที่มีกระบวนการและกรณีศึกษาที่ครอบคลุมและชัดเจนขึ้นในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- จันทนา อินทปัญญา (2548). การจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน. *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน*, 1(1), 1–20.
- ปิยะพงษ์ บุชบงก์. (2557). *นโยบายพัฒนาเมืองในประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมา* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรังสิต.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ (2547). ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาผลกระทบภายนอก (Externalities): เรียนรู้จากประสบการณ์จริงขององค์กรบริหารส่วนตำบล. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 2(1), 43–60.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557). ประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี: สังคมไทยได้อะไร ก้าวหน้าไปถึงไหน และจะเดินต่อไปกันอย่างไร?, *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 12(3), 82–122.
- สิทธิพร ภิรมย์รัตน์ (2550). การออกแบบชุมชนเมืองที่น่าอยู่ และยั่งยืน : ทฤษฎีและประสบการณ์. *วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 22, 111–142.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2548). คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการและการติดตามประเมินผล.

Agyeman, J., Bullard, R. D. (Robert D., & Evans, B. (2003). *Just sustainabilities : development in an unequal world*. MIT Press.

de Roo, G., & Porter, G. (2012). *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment* (Vol. 2012). Ashgate Publishing Ltd.

Eckerberg, K., & Mineur, E. (2003). The Use of Local Sustainability Indicators: case studies in two Swedish municipalities. *Local Environment*, 8(6), 591–614.

Gustafsson, S., & Wihlborg, E. (2016). Reflecting on collaborative networking and the roles of municipalities in local sustainable development. *International Journal of Sustainability Policy and Practice*, 12(2), 13–23.

Homsy, G. C. (2015). Powering sustainability: Municipal utilities and local government policymaking. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 0(0), 1–19.

Homsy, G. C., & Warner, M. E. (2015). Cities and Sustainability Polycentric Action and Multilevel Governance. *Urban Affairs Review*, 51(1), 46–73.

Hoppe, T., & Coenen, F. (2011). Creating an analytical framework for local sustainability performance: a Dutch Case Study. *Local Environment*, 16(3), 229–250.

Kemp, R., & Loorbach, D. A. (2003). Governance for sustainability through transition management. In *EAEPE 2003 Conference* (pp. 1–27).

Klopp, J. M., & Petretta, D. L. (2017). The urban sustainable development goal: Indicators, complexity and the politics of measuring cities. *Cities*, 63(2), 92–97.

Lebel, L., Wattana, S., & Talerngsri, P. (2015). Assessments of ecosystem services and human well-being in Thailand build and create demand for coproductive capacity. *Ecology and Society*, 20(1), 1-12.

Lundqvist, L. J. (2001). Implementation from Above: The Ecology of Power in Sweden's Environmental Governance. *Governance*, 14(3), 319–337.

Lyytimäki, J., Tapio, P., Varho, V., & Söderman, T. (2013). The use, non-use and misuse of indicators in sustainability assessment and communication. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 20(5), 385–393.

- Moreno Pires, S. (2011). *Sustainability indicators and local governance in Portugal*. Universidade de Aveiro.
- Portney, K. E. (2003). *Taking sustainable cities seriously: economic development, the environment, and quality of life in American cities*. MIT Press.
- Portney, K. E., & Berry, J. M. (2010). Participation and the Pursuit of Sustainability in U.S. Cities. *Urban Affairs Review*, 46(May 2010), 119–139.
- Portney, K. E., & Berry, J. M. (2016). The Impact of Local Environmental Advocacy Groups on City Sustainability Policies and Programs. *Policy Studies Journal*, 44(2), 196–214.
- Pupphachai, U., & Zuidema, C. (2012). Making Sustainability Operational ; Coping with Contextual Circumstances. In *AESOP Conference 11-15 July 2012*. Middle East Technical University, Ankara, Turkey.
- Roberts, B. H., & Kanaley, T. (2006). *Urbanization and Sustainability in Asia Case Studies of Good Practice*. Philippines.
- Saha, D. (2009). Factors Influencing Local Government Sustainability Efforts. *State & Local Government Review*, 41(1), 39–48.
- Saha, D., & Paterson, R. G. (2008). Local Government Efforts to Promote the “Three Es” of Sustainable Development: Survey in Medium to Large Cities in the United States. *Journal of Planning Education and Research*, 28(1), 21–37.
- Scott, K., & Bell, D. (2013). Trying to measure local well-being: Indicator development as a site of discursive struggles. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(3), 522–539.
- Sudhipongpracha, T. (2014). Local emergency management in decentralized Thailand: analysis of Thai municipal administrators’ perceptions of democratic accountabilities in the post-decentralization era. *Journal of Asian Public Policy*, 7(3), 259–274.
- Tonami, A., & Mori, A. (2007). Sustainable Development in Thailand: Lessons from Implementing Local Agenda 21 in Three Cities. *The Journal of Environment & Development*, 16(September), 21–24.
- Warner, K. (2002). Linking local sustainability initiatives with environmental justice. *Local Environment*, 7(1), 35–47.
- Wilde, A., Narang, S., Laberge, M., & Moretto, L. (2009). *A Users’ Guide to Measuring Local Governance*. UNDP Oslo Governance Centre.
- Wyborn, C. (2015). Connectivity conservation : Boundary objects , science narratives and the co-production of science and practice. *Environmental Science and Policy*, 51(May), 292–303.

- Zuidema, C. (2016). *Decentralization in environmental governance a post-contingency approach*. Routledge. Oxford, The United Kingdom.
- Zuidema, C., & de Roo, G. (2015). Making Sense of Decentralization: Coping with the Complexities of the Urban Environment. In U. Fra.Paleo (Ed.), *Risk Governance* (pp. 59–76).

Translated Thai References

- Bussabong, P. (2557). *Urban Development Policy of Thailand in the Past Decade*. Bangkok: Rungsit University. (In Thai)
- Department of Local Administration. (2005). *The Manual of Local Development Plan*. Bangkok: Development Strategic Plan and Implementation Plan. (In Thai)
- Intapunya, J. (2005). Environmental Management and Sustainable Development. *Journal of Environmental Management*, 1(1), 1–20. (In Thai)
- Kruethep, W. (2004). The Potential of Local Authorities to Overcome the Externalities: Learning from Experience. *Journal of King Prajadhipok's Institute*, 2(1), 43-60. (In Thai)
- Kruethep, W. Et al. (2014) Evaluating Thai Decentralization in the past 15 years: What does Thai society gain? Where are we? And how could we continue?. *Journal of King Prajadhipok's Institute*, 12(3), 82-122. (In Thai)
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2003). *Sustainable Development in Thai Context*. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Board (In Thai)
- Piromrueen, S. (2007). Liveable and Sustainable Urban Design: Theory and Experience. *Journal of the Faculty of Architecture Silpakorn University*, 22, 111–142. (In Thai)