

การทับซ้อนของแนวเขตการปกครององค์การบริหารส่วนตำบล กับปัญหาการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี

Overlaps in Jurisdiction of Tambon Administrative Organizations and Problems in Local Development Planning in Nonthaburi Province

พันธุ์ทิพย์ จงโครัย* และ ชนมณี ทองใบ

Puntip Jongkroy and Chonmani Thongbai

ABSTRACT

This research paper aimed to reveal any overlaps in the jurisdictions of the Tambon Administrative Organizations (TAOs) in Nonthaburi province and to summarize land use problems and development mechanisms that local authorities used in the overlapping areas. The research was conducted in 2009 and the methods applied were direct field surveys and satellite imagery reading, and semi-structured interviews with key informants.

The research findings determined that in legal terms there was no explicit overlap. The problems were caused mainly by the way the two parties interpreted jurisdiction to their own benefit so that conflicts in tax collection were generated. The problems were clearly shown in cases where some plots of land lay across two jurisdictions. However, most of these problems were resolved; only 5 out of 18 conflict areas still remained. The mechanism that the TAOs used in response to petitions that local people submitted through diverse paths was to process the petitions through the TAO's council. After receiving approval from the council, the issues were subsequently considered in the local development plan.

The recommendation for local development was that local authorities should use 'planning' as an important mechanism in the development process where people participation is involved. Moreover, a special committee at the provincial level should be set up to be responsible for gathering information on problem issues. Guidelines and instructions for conflict resolution should be provided by a specific committee at the national level consisting of the Department of Provincial Administration in cooperation with other organizations that are involved.

Keywords: local jurisdiction, tambon administrative organization (TAO), local development planning, Nonthaburi province

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี และเพื่อสรุปประเด็นปัญหาการใช้ที่ดินและกลไกในการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณที่มีแนวเขตการปกครองที่ทับซ้อน วิธีการศึกษาเป็นการสำรวจภาคสนามโดยตรงประกอบกับการอ่านภาพถ่ายจากดาวเทียม และการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งรวบรวมข้อมูลในช่วงปี 2552

ผลการวิจัย พบว่า ในทางกฎหมายแล้ว การทับซ้อนของแนวเขตการปกครองยังไม่ปรากฏเด่นชัดส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดจากการตีความแนวเขตโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย จึงทำให้มีความขัดแย้งเกิดขึ้น ปัญหาที่ปรากฏเด่นชัด คือ มีแปลงที่ดินขนาดใหญ่มีอาณาเขตคาบเกี่ยวสองเขตการปกครอง หนึ่ง ส่วนใหญ่ผู้กรณีได้มีการเจรจาซื้อขายแล้ว มีเพียง 5 จาก 18 บริเวณที่ยังคงมีปัญหาอยู่ในปัจจุบัน สำหรับกลไกที่อบต. ใช้ในการแก้ไขปัญหาก็ได้รับการร้องเรียนจากราษฎรผ่านช่องทางที่หลากหลาย คือ การนำคำร้องเข้าพิจารณาถ้อยแถลงโดยที่ประชุมสภา อบต. หากได้รับความเห็นชอบ จะนำมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น คือ ท้องถิ่นควรใช้ “การวางแผน” เป็นกลไกสำคัญในกระบวนการพัฒนาภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางในระดับจังหวัดรับผิดชอบในการตั้งเรื่อง และมีคณะกรรมการกลางในระดับประเทศที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือของกรมการปกครองและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาคาบเกี่ยวของแนวเขตเป็นที่ยอมรับในระดับท้องถิ่น

คำสำคัญ: แนวเขตการปกครองท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น จังหวัดนนทบุรี

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เขตมหานครใหญ่ๆ ในประเทศกำลังพัฒนา มีการเติบโตของประชากรและการขยายตัวของสิ่งปลูกสร้างออกไปยังพื้นที่ชานเมืองโดยรอบอย่างรวดเร็ว เกิดการปรับเปลี่ยนของอุปสงค์ต่อการใช้ที่ดินเนื่องจากการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับสถานะของการกลายเป็นเมือง (United Nations, 1995) ทั้งนี้ ในเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานครซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 5 จังหวัดในปริมณฑล มีปัจจัยที่บ่งชี้ว่าตกอยู่ในสถานะการกลายเป็นเมือง คือ มีสัดส่วนของประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองเพิ่มขึ้น มีอัตราการเพิ่มของประชากรสูงกว่าอัตราการเพิ่มของประชากรโดยรวมของภาคมหานคร มีฐานเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับสาขาการผลิตนอกภาคเกษตร และครัวเรือนมีแหล่งที่มาของรายได้จากสาขานอกภาคเกษตรเป็นหลัก โดยเป็นผลมาจากการอพยพเข้าของประชากรที่มีแหล่งงานในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครมายังพื้นที่รอบนอกของภาคมหานครมากขึ้นนั่นเอง (Jongkroay, 2009)

สำหรับพื้นที่ฝั่งตะวันตกของจังหวัดนนทบุรี การขยายตัวของประชากรและสิ่งปลูกสร้างเข้าไปยังพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมเป็นไปอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ทำให้สถานะการกลายเป็นเมืองและการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการตั้งถิ่นฐานปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัด พื้นที่บริเวณดังกล่าว ส่วนใหญ่อยู่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 34 แห่ง นอกนั้นเป็นเขตเทศบาล ในช่วงที่ผ่านมา พบปัญหาความขัดแย้งของการใช้ที่ดินในพื้นที่ต่อเนื่องระหว่างเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยในบางกรณีมีข้อสันนิษฐานว่ามีสาเหตุจากการทับซ้อนของแนวเขตการปกครอง ทำให้มีข้อจำกัดในการบริหารจัดการพื้นที่มาก

แม้ว่าจะมีข้อจำกัดมาก การวางแผนเพื่อให้พื้นที่ต่อเนื่องที่มีปัญหาความขัดแย้งด้านการใช้ที่ดิน ได้รับ

การพัฒนา ก็ถือเป็นภารกิจหลักที่องค์กรส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการต่อไปภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งได้ส่งผลให้ผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์ให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของประชาชนอย่างทันทั่วทั้งที่ โดยต้องใช้งบประมาณของรัฐเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม (เอนก, 2545) อย่างไรก็ตาม ภายใต้สภาวะที่องค์กรส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้นแต่มีงบประมาณที่จำกัด จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกลไกในการพัฒนาพื้นที่ โดยใช้ “การวางแผน” เป็นเครื่องมือสำคัญ เพื่อให้เกิดผลในทางบวกจากการพัฒนา ดังที่ AusAID (1997) ได้ระบุว่า “การพัฒนา” ที่ดีนั้น จะต้องเป็นกระบวนการที่มีได้มุ่งเน้นให้เกิดการปรับปรุงในสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวมเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับปัจเจกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดย Potter *et al.* (1999: 3) ให้ความหมายของการพัฒนาที่ครอบคลุมและครบถ้วน นั่นคือ นอกจากจะช่วยให้ระบบโครงสร้างพื้นฐานและรูปแบบการปกครองและการเมืองของประเทศได้รับการปรับปรุงแล้ว การพัฒนาจะต้องทำให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนา นำมาซึ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ และความเจริญก้าวหน้าทางสังคม

การพัฒนาพื้นที่โดยกำหนดให้การวางแผนเป็นกลไกและกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจ สังคม นั้น นอกจากจะทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ยังจะต้องส่งผลให้ประชากรที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลานั้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง และได้รับประโยชน์ในการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน หรือที่เรียกว่าเป็น ‘growth with equity’ ตามแนวคิดที่ Hodder ได้รวบรวมจากแนวคิดของนักวิชาที่มีชื่อเสียงหลายคนไม่ว่าจะเป็น Todaro, Dickenson, Rigg หรือ Johnston (Hodder, 2000) หรือตามแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักการ ‘Smart Growth’ ของ Porter (1996 in Berke *et al.*,

2006: 449) ซึ่งเป็นหลักการที่แสวงหาพื้นฐานแห่งการเติบโตของเมืองที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางและจัดทำแผน รวมไปถึงการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการวางแผนพัฒนา คือ ผู้บริหารพื้นที่ จะต้องใช้ยุทธศาสตร์และกรอบของการพัฒนาที่กำหนดไว้ในนโยบายการพัฒนาพื้นที่ เพื่อประโยชน์ในการขึ้นนำหรือสนับสนุนการตัดสินใจในการดำเนินโครงการพัฒนาทั้งนี้เพื่อช่วยให้โครงการพัฒนาต่างๆ มีการประสานแผนการดำเนินงานกันอย่างเป็นระบบ

งานวิจัยนี้ ให้ความสำคัญกับปัญหาของการบริหารจัดการขององค์กรส่วนท้องถิ่น และกลไกที่องค์กรส่วนท้องถิ่นใช้ในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานครซึ่งอยู่ในสภาวะการกลายเป็นเมืองที่มีการเติบโตของประชากรและการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็ว จนประสบปัญหาความไม่เพียงพอของการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยงบประมาณอันจำกัด องค์กรส่วนท้องถิ่นจึงมักจะจัดลำดับความสำคัญให้กับพื้นที่ใกล้ศูนย์กลางชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่มากกว่าพื้นที่ที่อยู่ตามชายขอบที่เป็นพื้นที่โล่งว่างหรือเป็นพื้นที่เกษตรกรรม จึงมักจะถูกละเลย ดังนั้น เมื่อมีปัญหาการทับซ้อนหรือความไม่ชัดเจนของแนวเขตการปกครองพื้นที่ตามแนวชายขอบหรือในบริเวณเชื่อมต่อนี้ จึงมีแนวโน้มว่าจะเกิดความขัดแย้งในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นรวมถึงปัญหาในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาด้วย

วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี และเพื่อสรุปประเด็นปัญหาการใช้ที่ดินและกลไกในการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณที่มีแนวเขตการปกครองที่ทับซ้อน

ขอบเขตของการวิจัย

ในเชิงเนื้อหา งานวิจัยนี้ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการใช้ที่ดินบริเวณที่มีการทับซ้อนหรือมีความไม่ชัดเจนของแนวเขต อบต. และบริเวณแนวเขตที่มีปัญหาในการพัฒนาท้องถิ่นจากการมีผลประโยชน์ทับซ้อนกัน เช่น มีสถานประกอบการขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่ง หรือการที่ที่ดินของราษฎรมีโฉนดครอบคลุมพื้นที่สองเขต จึงส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการเก็บภาษี และการจัดบริการ โครงสร้างพื้นฐานในบริเวณดังกล่าว เป็นต้น นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ ครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับกลไกที่ อบต. ใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านขอบเขตเชิงพื้นที่นั้น เนื่องจากพื้นที่ อบต. ทั้งหมดอยู่เฉพาะในฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา จึงกำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษาครอบคลุมเฉพาะเขตอำเภอบางใหญ่ บางบัวทอง บางกรวย ไทรน้อย และพื้นที่บางส่วนของอำเภอเมืองนนทบุรีและบางส่วนของอำเภopakเกร็ด ซึ่งอยู่ในฝั่งตะวันตกของจังหวัด รวมพื้นที่ 547.4 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 88 ของพื้นที่จังหวัด

วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ โดยใช้วิธีการสำรวจภาคสนามโดยตรงประกอบการอ่านแผนที่ และภาพถ่ายจากดาวเทียม เพื่อจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งจังหวัดที่แสดงบริเวณที่มีการทับซ้อนของเขตการปกครอง และเพื่อสำรวจการใช้ที่ดินบริเวณพื้นที่พื้นที่ทับซ้อน นอกจากนั้น ทำการสัมภาษณ์ถึงโครงสร้างผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งเป็นผู้บริหารหรือผู้แทนของ อบต. 33 จาก 34 แห่ง (ยกเว้น อบต. บางไผ่ที่ไม่สะดวกให้สัมภาษณ์) และสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้นำองค์กรส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลซึ่งมีปัญหากับทับซ้อนกับแนวเขต อบต. จำนวน 3 คน ได้แก่ ผู้นำของเทศบาลตำบลไทรมา เทศบาลตำบลบางม่วง และเทศบาลตำบลบางใหญ่

เพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพที่จะนำมาใช้ในการจัดกลุ่มพื้นที่ที่มีปัญหาการใช้ที่ดินและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ผลการวิจัย

จากข้อมูลเชิงประจักษ์สามารถสรุปรูปแบบการตั้งถิ่นฐานและการใช้ที่ดิน ปัญหาของการทับซ้อนของแนวเขตการปกครอง ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน และกลไกในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในบริเวณทับซ้อนและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง ได้ดังนี้

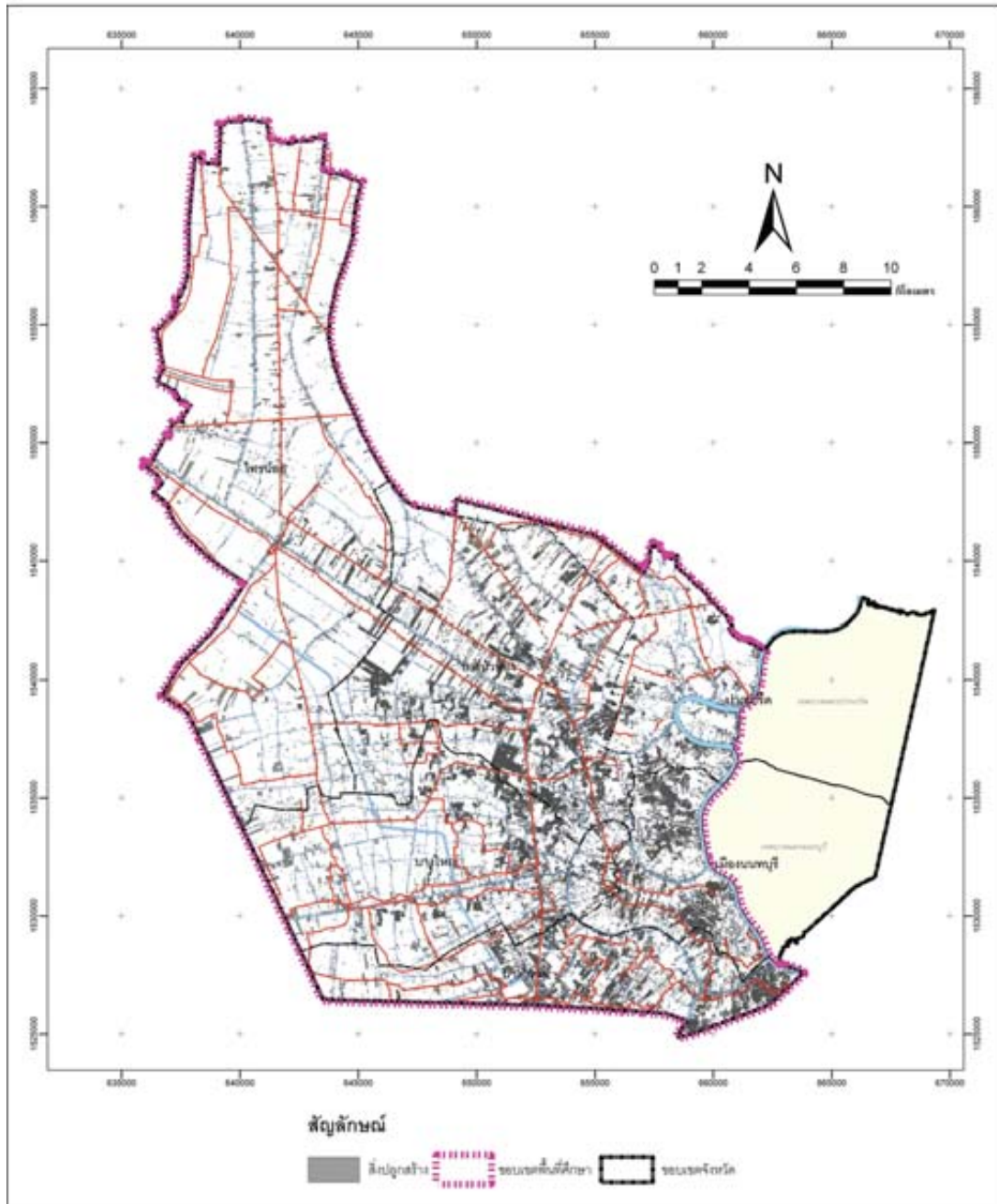
รูปแบบการตั้งถิ่นฐานและการใช้ที่ดินในพื้นที่ฝั่งตะวันตกของจังหวัดนนทบุรี

จากการอ่านภาพถ่ายจากดาวเทียม พบว่าในเขตพื้นที่ศึกษามีการรวมตัวเป็นกลุ่มของสิ่งปลูกสร้างบริเวณทางแยกของถนนสายสำคัญ และเป็นแนวยาวตามแนวถนนสายหลักและแม่น้ำลำคลองสายหลัก ในภาพรวมรูปแบบการตั้งถิ่นฐานจึงผสมผสานระหว่างการตั้งถิ่นฐานแบบกระจุกตัว (clustered settlement) และการตั้งถิ่นฐานเป็นแนวยาวตามสองฝั่งแม่น้ำและถนน (river- and road-linear settlement) ทั้งนี้ เมื่ออยู่ห่างไกลจากแม่น้ำเจ้าพระยาออกไปทางทิศตะวันตก การตั้งถิ่นฐานมีลักษณะกระจายตัวแบบไร้ทิศทาง (sprawling) (ภาพที่ 1)

จากการสำรวจภาคสนามโดยตรง พบพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูงมากในบริเวณที่ต่อเนื่องกับระบบโครงข่ายถนนสายหลักของเขตมหานครทั้งที่เป็นระบบถนนวงแหวน (ถนนกาญจนาภิเษกและถนนราชพฤกษ์) และระบบถนนรัศมี (ถนนชัยพฤกษ์ ถนนรัตนธิเบศร์ และถนนนครอินทร์) ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี บางกรวย บางใหญ่ บางบัวทอง และปากเกร็ด สำหรับอำเภอไทรน้อยนั้น มีการกระจายตัวของสิ่งปลูกสร้างสูงมาก เนื่องจากเป็นอำเภอที่อยู่ห่างไกลจากโครงข่ายถนนสายหลักและ

ไกลจากศูนย์กลางจังหวัดมาก ประกอบกับเป็นอำเภอที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุดของจังหวัด ส่วนอำเภอบางบัวทอง แม้จะมีพื้นที่ที่เมืองและมีประชากรอาศัยอยู่

ในเขตเมืองมากเมื่อเทียบกับอำเภออื่นๆ แต่เนื่องจากเป็นอำเภอที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของจังหวัด และมีพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่โล่งว่างอยู่มาก จึง



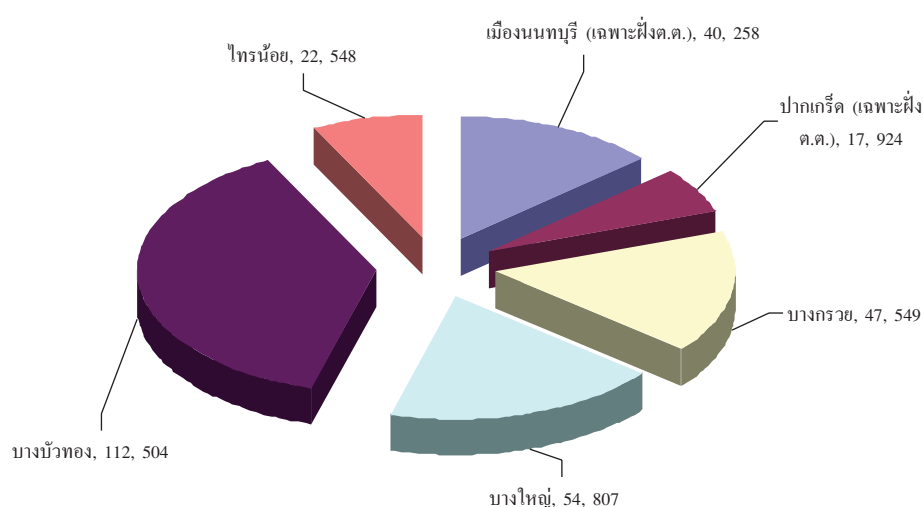
ภาพที่ 1 การกระจายตัวของสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ฝั่งตะวันตกของจังหวัดนนทบุรี
ที่มา แผนพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี (2552)

ยังคงมีความเป็นชนบทสูงและเมื่อวิเคราะห์การกระจายตัวของบ้านเรือนราษฎรในปี 2552 จากข้อมูลสถิติประชากรและบ้านของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พบว่าประชากรในพื้นที่ฝั่งตะวันตกของจังหวัดนนทบุรีส่วนใหญ่จะมีบ้านเรือนตั้งอยู่ในเขตอำเภอบางบัวทอง รองลงมาเป็นอำเภอบางใหญ่ บางกรวย และเมืองนนทบุรี (ภาพที่ 2)

ทั้งนี้บ้านเรือนส่วนใหญ่จะกระจายตัวในพื้นที่ชนบท ซึ่งในที่นี้หมายถึงพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล อันรวมไปถึงพื้นที่ทั้งในและนอกเขต อบต. โดยมีสัดส่วนของบ้านเรือนที่อยู่ในเขตเมืองต่อชนบทเท่ากับ 27 : 73 โดยอำเภอปากเกร็ด (เฉพาะฝั่งตะวันตก) และอำเภอไทรน้อย ถือเป็นพื้นที่ที่มีสัดส่วนของประชากรในเขตชนบทต่อประชากรในเขตเมืองสูงมากที่สุด คือ 100 : 0 และ 97 : 3 ตามลำดับ ส่วนอำเภอบางกรวยเป็นเพียงอำเภอเดียวที่มีสัดส่วนของบ้านในเขตเมืองสูงกว่าในชนบท (ภาพที่ 3) ทั้งนี้เนื่องจากการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นจำนวนมากภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ

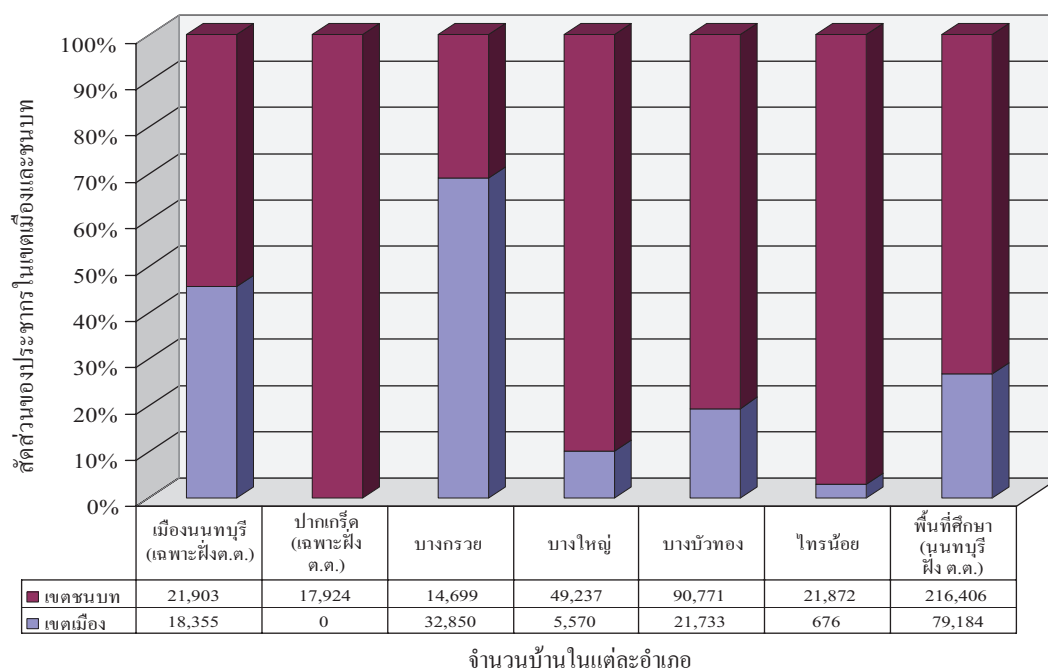
การทับซ้อนของแนวเขตการปกครองขององค์กรบริหารส่วนตำบล

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของ อบต. ในเขตพื้นที่ศึกษาจำนวน 33 จาก 34 แห่ง ได้แก่ นายก อบต. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก นายก อบต. เช่น ปลัด อบต. หัวหน้าฝ่ายโยธา หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบาย และแผน เป็นต้น พบว่าการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองที่มีลักษณะการทับซ้อนในทางกฎหมายไม่ปรากฏเด่นชัด (หมายถึงไม่มีการประกาศแนวเขตในพระราชกฤษฎีกาที่มีแนวทับซ้อนกัน) ลักษณะที่สำรวจได้ ปรากฏในพื้นที่ 4 บริเวณ ได้แก่ 1) บริเวณที่มีการประกาศแนวเขตการปกครองโดยยึดตามแนวเขตทางธรรมชาติ 2) บริเวณที่มีการประกาศเขตขององค์กรส่วนท้องถิ่นไม่พร้อมกัน และมีการชี้แนวเขตคลาดเคลื่อน 3) บริเวณที่ท้องถิ่นไม่มีการเก็บหลักฐานเกี่ยวกับประกาศแนวเขต และ 4) บริเวณที่มีการประกาศเขตเทศบาลในพื้นที่ข้างเคียงซึ่งครอบคลุมพื้นที่หลายตำบลและในบางกรณีครอบคลุมพื้นที่เพียงบางส่วนของตำบล โดยจะมีเพียงกรณีที่ 1-3 ที่สามารถจัดอยู่ในกลุ่มของพื้นที่ที่มีปัญหาการทับซ้อนหรือมีความสับสนของแนวเขตการปกครอง ในขณะที่ใน



ภาพที่ 2 การกระจายตัวของบ้านในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีฝั่งตะวันตกปี 2552

ที่มา กรมการปกครอง (<http://www.dopa.go.th/xstat/popyear.html>), 5 ธันวาคม 2552



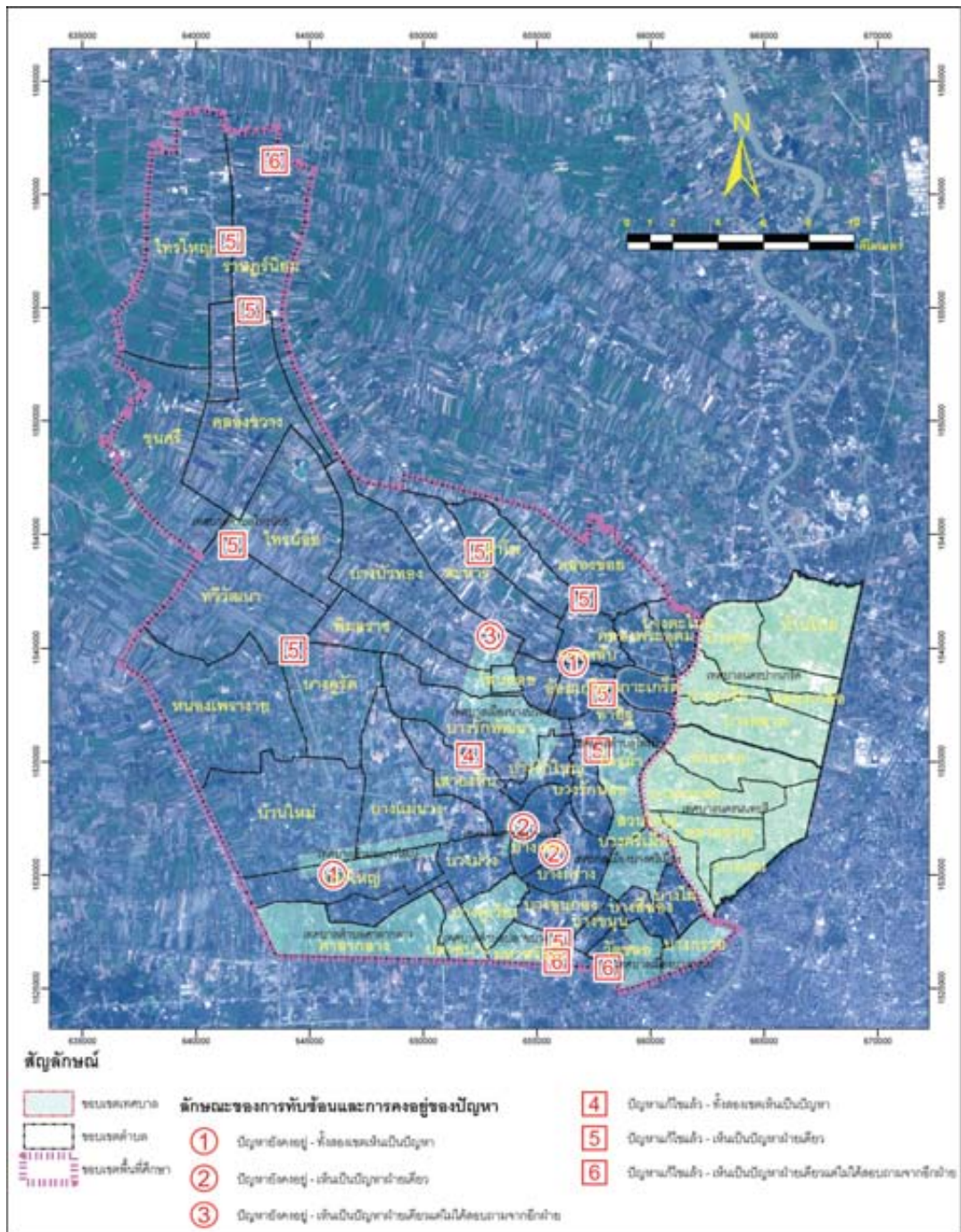
ภาพที่ 3 สัดส่วนของประชากรในเขตเมืองและเขตชนบทในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีฝั่งตะวันตก
ที่มา กรมการปกครอง (<http://www.dopa.go.th/xstat/popyear>), 5 ธันวาคม 2552

กรณีที่ 4 ไม่มีปัญหาของการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองในทางกฎหมาย แต่กลับเป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาในการบริหารจัดการท้องถิ่นในพื้นที่เชื่อมต่อแนวเขตมากกว่าในสามกรณีแรก บริเวณที่มีปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองในปัจจุบันมีการกระจายตัวดังปรากฏในภาพที่ 4

จากภาพที่ 4 พบว่ามีพื้นที่ที่ผู้ให้ข้อมูลหลักเห็นว่ามีปัญหาของการทับซ้อนหรือปัญหาในการบริหารจัดการพื้นที่ตามแนวเขตการปกครองจำนวน 18 บริเวณซึ่งแสดงให้เห็นถึงบริเวณที่องค์กรส่วนท้องถิ่นที่เป็นคู่กรณีเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นปัญหาและกรณีที่เป็นมุมมองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รวมไปถึงการแสดงให้เห็นถึงการคงอยู่ของปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตการปกครอง โดยเป็นการทับซ้อนระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นในอำเภอเดียวกัน 14 บริเวณ คือ ภายในอำเภอบางกรวย อำเภอไทรน้อย และอำเภอปากเกร็ด

แห่งละ 3 บริเวณ ภายในอำเภอบางใหญ่ และอำเภอบางบัวทอง แห่งละ 2 บริเวณ และภายในอำเภอเมืองนนทบุรี 1 บริเวณ อีก 4 บริเวณ เป็นการทับซ้อนระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างอำเภอ

อนึ่ง บริเวณที่มีปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตส่วนใหญ่ได้รับการแก้ไขหรือมีการเจรจาข้อตกลงกันแล้ว ในปัจจุบันเหลือเพียง 5 บริเวณที่ยังคงมีปัญหาอยู่ ได้แก่ บริเวณระหว่างอบต.บางเลน (อำเภอบางใหญ่) และอบต.บางกร่าง (อำเภอเมืองนนทบุรี) ระหว่างเทศบาลตำบลบางม่วงและอบต.บางเลน (อำเภอบางใหญ่) ระหว่างอบต.อ้อมเกร็ดและอบต.บางพลับ (อำเภอปากเกร็ด) ระหว่างอบต.บางใหญ่และเทศบาลตำบลบางใหญ่ (อำเภอบางใหญ่) และระหว่างอบต.บางบัวทองและเทศบาลเมืองบางบัวทอง (อำเภอบางบัวทอง)



ภาพที่ 4 ที่ตั้งบริเวณที่มีปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองของ อบต. ใน จ.นนทบุรี ฝั่งตะวันตก:
 ในมุมมองขององค์กรส่วนท้องถิ่น
 ที่มา: การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างกับผู้ให้ข้อมูลหลัก

ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ที่ดินในบริเวณที่มีแนวเขตการปกครองที่ทับซ้อน

จากลักษณะของการทับซ้อนในมุมมองของผู้ให้ข้อมูลหลัก พบว่า สิ่งที่เป็นปัญหาหรือความขัดแย้งในการบริหารจัดการพื้นที่ตามแนวเขตการปกครองและพื้นที่คาบเกี่ยว ทั้งที่เป็นประเด็นที่แก้ไขข้อขัดแย้งไปแล้วหรือประเด็นที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันมีดังนี้

1) ปัญหาอันเนื่องมาจากการตีความหรือความเข้าใจในแนวเขตการปกครองของตนเองคลาดเคลื่อนทำให้ท้องถิ่นสองแห่งมีความขัดแย้งหรือมีความซ้ำซ้อนในการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะในกรณีที่ใช้ที่ดินบริเวณที่คาบเกี่ยวเป็นการใช้ที่ดินที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง เช่น หมู่บ้านจัดสรรไฮเปอร์มาร์เก็ต ศูนย์กระจายสินค้า โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ดังที่พบในกรณีความขัดแย้งระหว่างเทศบาลตำบลบางใหญ่กับ อบต.บางใหญ่ ในเขตอำเภอบางใหญ่ และกรณีของ อบต.บางบัวทองกับเทศบาลบางบัวทอง ในเขตอำเภอบางบัวทอง อย่างไรก็ตาม หากบริเวณคาบเกี่ยวเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ก็มักจะไม่ค่อยมีความขัดแย้ง เนื่องจากเป็นบริเวณที่มีอุปสงค์ต่อบริการโครงสร้างพื้นฐานน้อย เช่น กรณีของ อบต.บางพลับ กับ อบต.คลองข่อย ในเขตอำเภอปากเกร็ด และกรณีของ อบต.มหาสวัสดิ์ ด้านที่ติดกับเทศบาลบางกรวย ในเขตอำเภอบางกรวย

2) ปัญหาจากการที่ประชาชนมีความเคยชินต่อการขอรับบริการจากองค์กรส่วนท้องถิ่นที่ตนเองคุ้นเคย เมื่อพื้นที่ข้างเคียงมีการประกาศเขตปกครองใหม่ (ยกฐานะเป็นเทศบาล หรือเป็น อบต.) และมีเขตการปกครองครอบคลุมที่ดินของตนเอง ก็ไม่ต้องการไปใช้บริการในศูนย์กลางชุมชนแห่งใหม่ ทำให้องค์กรส่วนท้องถิ่นบางแห่งต้องรับผิดชอบในการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนนอกเขตพื้นที่รับผิดชอบเช่นกรณีของเทศบาลตำบลบางม่วงที่จัดเก็บขยะและได้รับค่าเก็บขยะจากผู้รับบริการในเขต อบต.บางแม่นาง หรือการที่ราษฎรในเขต อบต.อ้อมเกร็ด ยังคงไปจ่ายภาษี

บำรุงท้องที่ให้กับ อบต.บางพลับ ด้วยความคุ้นเคย จึงถูก อบต.อ้อมเกร็ดเรียกเก็บภาษีซ้ำอีก ในขั้นตอนการวางแผนเพื่อพัฒนาพื้นที่ชายขอบที่ประสบปัญหาในลักษณะนี้ องค์กรส่วนท้องถิ่นจะมีการประสานงานกันในการวางแผนพัฒนาพื้นที่เพื่อให้ราษฎรมีคุณภาพชีวิตที่ดี อย่างไรก็ตาม หากองค์กรส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ประชาชนจะได้รับบริการขั้นพื้นฐานครบถ้วน ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรส่วนท้องถิ่นมีความขัดแย้งกัน ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวมักจะถูกละเลย

3) ปัญหาในทางการบริหารจัดการในบริเวณพื้นที่ต่อเนื่องซึ่งพบว่าแม้จะมีแนวเขตที่ชัดเจน แต่สิ่งที่ทับซ้อนจะเป็นไปในลักษณะของการใช้ที่ดินที่เชื่อมต่อสองเขตการปกครอง โดยเฉพาะกรณีโฉนดที่ครอบคลุมพื้นที่สองท้องถิ่น หรือการมีพื้นที่โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ต่อเนื่องของสองเขตการปกครอง เช่น กรณีของตลาดเจ้าพระยาที่มีโฉนดที่ดินคาบเกี่ยวระหว่าง อบต.บางเลน ในเขตอำเภอบางใหญ่ และ อบต.บางกร่าง ในเขตอำเภอเมืองนนทบุรี หรือกรณีของโรงเบียร์ในเขตอำเภอไทรน้อย ซึ่งตัวอาคารโรงเบียร์อยู่ในเขต อบต.ไทรใหญ่ ในขณะที่ปากทางเข้า อยู่ในเขต อบต.ราษฎร์นิยม (กรณีนี้ผู้กรณีได้เจรจาตกลงกันเรียบร้อยแล้ว) ลักษณะของพื้นที่ที่มีการใช้ที่ดินที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงคาบเกี่ยวสองเขตในลักษณะนี้ องค์กรส่วนท้องถิ่นมักจะอ้างสิทธิในการเป็นผู้ได้สิทธิในการเข้าไปพัฒนาพื้นที่ เพื่อที่จะได้มีอำนาจในการเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากเจ้าของที่ดินรายดังกล่าว เจ้าของที่ดินจึงมักจะสับสน เนื่องจากมีการเรียกเก็บภาษีจากองค์กรส่วนท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่ง แม้ว่าจะจ่ายภาษีให้กับอีกแห่งหนึ่งแล้วก็ตาม

4) ความขัดแย้งหรือความสับสนจากการประกาศเขตของการปกครองส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในทะเบียนราษฎร การแบ่งเขตเลือกตั้ง และการระบุเขตอำเภอ ตำบล หรือหมู่บ้านในโฉนดที่ดินที่แตกต่างออกไปจากเขตของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ทำให้มีปัญหาในการเก็บภาษี การจัดหาบริการสาธารณะ และการเลือกตั้ง อาทิ ในอำเภอบางบัวทอง ราษฎรมีโฉนดที่ดินระบุว่าอยู่ในเขตตำบลละหาร แต่ในการแบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น กลับอยู่ในเขต อบต. ลำโพ ในการพัฒนาพื้นที่ อบต.ลำโพ จึงเป็นผู้จัดหาบริการด้านสาธารณูปโภคและรับซื้อโรงเรียนต่างๆ แต่ อบต.ละหารเป็นผู้จัดเก็บภาษีต่างๆ หรือกรณีของธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาราชพฤกษ์ ในเขตอำเภอบางกรวยซึ่งตั้งอยู่บนพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่าง อบต.บางขุน กับ อบต.มหาสวัสดิ์ นั้น ตามประกาศของกรมที่ดิน โฉนดที่ดินแปลงนี้ อยู่ในเขต อบต.บางขุน แต่ในทางปฏิบัติ อบต.มหาสวัสดิ์ เป็นผู้จัดเก็บภาษี ปัญหาในลักษณะนี้ ก่อให้เกิดความสับสนให้กับเจ้าของที่ดินที่เป็นผู้เสียภาษี และองค์กรส่วนท้องถิ่นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาพื้นที่เป็นอย่างมาก

กลไกในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในบริเวณพื้นที่ทับซ้อนและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักและการสนทนาลักษณะเป็นทางการกับหัวหน้าราชการในระดับจังหวัด พบว่าโดยส่วนใหญ่แล้ว อบต. จะใช้ช่องทางในการทำประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวมปัญหา ความต้องการ และข้อร้องเรียนของราษฎร นอกจากนั้นราษฎรที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองสามารถร้องเรียนผ่านสมาชิก อบต. ที่ประจำอยู่ในหมู่บ้านของตนเอง หรือร้องเรียนผ่านคณะผู้บริหาร อบต. ที่ลงพื้นที่เพื่อพบปะประชาชน หรือเดินทางมาร้องเรียนได้ที่สำนักงาน อบต. เมื่อได้รับคำร้องแล้ว จะมีการนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมกรรมการสภา อบต. หากที่ประชุมเห็นชอบ จะนำมาจัดทำเป็นแผนพัฒนา ระยะ 3 ปีต่อไป

สำหรับการจัดการความขัดแย้งกรณีมีปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองหรือมีการใช้ที่ดินที่คาบเกี่ยวสองท้องถิ่นนั้น องค์กรส่วนท้องถิ่น (อบต. และรวมไปถึงเทศบาลข้างเคียง) ได้ดำเนินการใน

หลายลักษณะ ได้แก่

1) การสื่อสารกันระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นที่เป็นคู่กรณี และระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อสร้างความเข้าใจและหาทางแก้ไขร่วมกัน

2) ท้องถิ่นบางแห่งได้ดำเนินการขอแก้ไขแนวเขตไปยังจังหวัดซึ่งได้ส่งต่อไปยังกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเพื่อหาข้อยุติทั้งนี้ กรมการปกครองมอบให้อยู่ในอำนาจการตัดสินใจของจังหวัด เมื่อได้ข้อสรุปแล้ว จึงจะสามารถส่งข้อสรุปไปยังกรมการปกครองเพื่อดำเนินการขอปรับปรุงเขตต่อไป

3) องค์กรส่วนท้องถิ่นทำข้อตกลงร่วมกันโดยพื้นที่ที่มีโฉนดที่ดินที่คาบเกี่ยวกันซึ่งมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นโครงการหมู่บ้านจัดสรร อาคารพาณิชย์กรรม หรือโรงงานอุตสาหกรรม มักจะแบ่งผลประโยชน์ตามสัดส่วนของที่ดินที่อยู่ในแต่ละเขต หรือในกรณีที่พื้นที่ที่มีโฉนดที่ดินที่คาบเกี่ยวกันมีการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่เกษตรกรรม มักจะตกลงกันโดยให้ท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของแปลงที่ดินดังกล่าว มีสิทธิในการรับภาษีบำรุงท้องถิ่น ส่วนการให้บริการระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การเก็บขยะท้องถิ่นที่มีสถานะทางการเงินที่ต่ำกว่า มักจะให้บริการข้ามเขต ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการร้องขอของราษฎรด้วย

จากกลไกในการบริหารจัดการพื้นที่ สิ่งที่เป็นผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของราษฎรจำนวนหนึ่งที่อยู่ในเขตคาบเกี่ยวคือ ความสับสนในการขอรับบริการด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน การจ่ายภาษี การออกเสียงเลือกตั้ง และงานทะเบียนราษฎร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พบว่ามีราษฎรในบางพื้นที่ที่เคยชินในการเข้าใช้บริการที่ศูนย์กลางชุมชนเดิม แม้ว่าในทางกฎหมายจะขึ้นอยู่กับอีกท้องถิ่นหนึ่ง นอกจากนั้นจากการสำรวจลักษณะการใช้ที่ดินและปัญหาความขัดแย้งบริเวณที่มีการทับซ้อนของแนวเขตหรือบริเวณที่มีปัญหาการคาบเกี่ยวของการใช้ที่ดินตามแนวเขตพบว่า อบต. ซึ่งโดยปกติมักจะมียงบประมาณที่จำกัด

มักจะจัดลำดับความสำคัญในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้กับพื้นที่ใกล้ศูนย์กลางชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่มากกว่าก่อน ผลที่ตามมา คือ พื้นที่บริเวณห่างไกลจากศูนย์กลางชุมชนจึงมักจะได้รับการจัดลำดับความสำคัญในการจัดหาบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานในลำดับท้ายๆ

บทสรุป วิจัย และข้อเสนอแนะ

บทสรุปและวิจารณ์

เมื่อวิเคราะห์ผลการวิจัยที่ได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์ สามารถสรุปได้ว่าการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองขององค์กรส่วนท้องถิ่นที่เป็นการทับซ้อนในทางกฎหมายไม่ปรากฏเด่นชัด ปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองส่วนใหญ่เกิดจากการที่ผู้กระทำความแนวเขตตามความเข้าใจ และโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย สิ่งที่เป็นปัญหาที่ปรากฏเด่นชัด คือ การที่แปลงที่ดินของราษฎรหรือแปลงที่ดินโครงการหมู่บ้านจัดสรรมีอาณาเขตคาบเกี่ยวสองเขตการปกครอง ทำให้เจ้าของที่ดินเกิดความสับสนในการเสียภาษีและการทำธุรกรรมต่างๆ ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาในด้านของผู้จัดเก็บภาษีองค์กรส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้กระทำความขัดแย้งกันด้วยประการใดก็ตาม ส่วนใหญ่ได้มีการเจรจาหาข้อตกลงร่วมกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์จากการจัดเก็บภาษีบำรุงเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ในปัจจุบันปรากฏพื้นที่ที่ยังคงมีความขัดแย้งเพียง 5 บริเวณจาก 18 บริเวณ

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าหากพื้นที่ชายขอบที่มีปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองเป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม องค์กรส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้กระทำความจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคไว้ในลำดับท้าย ซึ่งเป็นผลมาจากความจำกัดของงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น ในส่วนนี้ ประชาชนจะประสบปัญหาในสองลักษณะ ประการที่หนึ่ง คือ ประชาชนมี

ความยากลำบากในการดำรงชีวิตเนื่องจากข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางสังคมและระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ประการที่สอง ประชาชนจะมีความสับสนในการขอรับบริการต่างๆ เนื่องจากไม่แน่ใจว่าจะต้องไปรับบริการที่เขตใด ในทางตรงกันข้าม หากพื้นที่บริเวณเขตต่อเนื่องมีกิจกรรมการใช้ที่ดินที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง เช่น ห้างค้าปลีกหรือค้าส่งขนาดใหญ่ สถานีกระจายสินค้า หรือหมู่บ้านจัดสรร องค์กรส่วนท้องถิ่นในบริเวณพื้นที่ทับซ้อนมักจะอ้างสิทธิ์ในการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ทำให้เจ้าของที่ดินสับสนจากการถูกเรียกเก็บภาษีซ้ำซ้อน

จากข้อสังเกตดังกล่าวจะเห็นว่าราษฎรในพื้นที่ทับซ้อนมีความเสี่ยงต่อการได้รับการบริการทางสังคมที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ หากพิจารณาตามแนวทางการพัฒนาของ AusAID (1997) เอนก (2545) และ Potter et al. (1999: 3) ที่ระบุว่า “การพัฒนา” ที่ดีนั้น นอกจากจะช่วยให้ระบบโครงสร้างพื้นฐานและรูปแบบการปกครองและการเมืองของประเทศได้รับการปรับปรุงแล้ว ยังจะต้องทำให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนา นำมาซึ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ และจะต้องเป็นกระบวนการที่มีได้มุ่งเน้นให้เกิดการปรับปรุงในสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวมเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับปัจเจก เพื่อให้การกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นไปอย่างเป็นธรรมดังนั้นผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์ในการพัฒนาพื้นที่ให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับกลไกในการพัฒนาพื้นที่และการแก้ไขปัญหาของราษฎรที่ประสบความยากลำบากในการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากการมีที่ดินอยู่ในพื้นที่ที่มีความไม่ชัดเจนของแนวเขตการปกครอง หรือมีแปลงที่ดินคาบเกี่ยวสองเขตการปกครองนั้น ปัจจุบันองค์กรส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ใช้การพัฒนาพื้นที่ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยราษฎรสามารถร้องเรียนผ่านกลไกหรือช่องทางปกติที่ประชาชนใช้ใน

การร้องเรียนเพื่อขอรับการช่วยเหลือจากองค์กรส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การร้องเรียนผ่านประชาคมหมู่บ้าน ผ่านทีมผู้บริหารที่ออกหน่วยเพื่อพบปะประชาชน ผ่านสมาชิก อบต. ที่ประจำในหมู่บ้าน หรือยื่นคำร้องที่สำนักงาน อบต. ทั้งนี้ คณะผู้บริหารจะกลั่นกรองคำร้องเรียนต่างๆ หากที่ประชุมสภาเห็นชอบ จะนำมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

จากการกำหนดกลไกให้มี “การวางแผน” เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ และการเปิดช่องทางที่หลากหลายให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ถือเป็นแนวทางการพัฒนาพื้นที่ที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Porter (1996 in Berke et al. 2006) และ เอนก (2545) ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วยงบประมาณอันจำกัดอย่างไรก็ตาม ความจำเป็นเร่งด่วนที่องค์กรส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองในลักษณะต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจะต้องเร่งดำเนินการ คือ การแก้ไขปัญหาความสับสนเกี่ยวกับแนวเขตด้วยการเจรจาข้อยุติ และต้องมีการดำเนินการให้เกิดผลในทางกฎหมายซึ่งรับรู้และได้รับการยอมรับทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่กรณีและในส่วนของประชาชนในพื้นที่ โดยต้องมีการแสดงบทบาทของหน่วยงานในระดับสูงที่จะเป็น “เจ้าภาพ” ในการประสานงานเพื่อหาข้อยุติในประเด็นปัญหานี้อย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะในการวางแผนและการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตการปกครอง

ในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและยากจะควบคุมเช่นพื้นที่ฝั่งตะวันตกของจังหวัดนนทบุรีซึ่งประสบกับปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตการปกครองขององค์กรส่วนท้องถิ่น และการบริหารจัดการพื้นที่บริเวณต่อเนื่องกับแนวเขตการปกครอง ที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เป็นจำนวนมากนั้น หากปล่อยปละละเลย

อาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ชนเมืองของภูมิภาคมหานครในภาพรวม จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) หากมุ่งหวังให้การพัฒนาเป็น “กระบวนการ” ทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ ที่นำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและส่งผลให้ประชากรที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่ประชากรได้รับประโยชน์ในการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันหรือที่เรียกว่าเป็น ‘growth with equity’ ตามแนวคิดของ Hodder (2000) และแนวคิด ‘smart growth’ ของ Porter (1996 in Berke, 2006) จะต้องใช้ “การวางแผน” เป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญ โดยต้องมีการประสานแผนใน 3 ลักษณะ คือ 1) การประสานแผนพัฒนาด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากร 2) การประสานแผนพัฒนากับท้องถิ่นข้างเคียง และ 3) การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นกับผังเมืองรวม แผนพัฒนาจังหวัด และผังอนุภาค ทั้งนี้ การประสานงานที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นให้แผนการพัฒนาได้รับการบูรณาการและเกิดการยอมรับจากภาคีต่างๆ ได้นั้น หัวใจสำคัญ คือ การนำแผนไปสู่การปฏิบัติที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) ในการแก้ไขปัญหาความสับสนเกี่ยวกับแนวเขตการปกครอง ควรมีการประสานแผนในการยกฐานะองค์กรส่วนท้องถิ่นโดยให้ดำเนินการไปพร้อมๆ กันกับพื้นที่ข้างเคียง หรือออกสำรวจพื้นที่พร้อมกัน ทั้งนี้ ควรอยู่ภายใต้ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

3) ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางเป็น “เจ้าภาพ” ในการแก้ไขปัญหาความสับสนเกี่ยวกับแนวเขตการปกครอง ทั้งในระดับจังหวัดและระดับประเทศ โดยหน่วยงานกลางระดับจังหวัด จะรับผิดชอบในการตั้งเรื่อง เพื่อเสนอให้กับหน่วยงานกลางในระดับประเทศที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือของกรมการปกครอง กรมที่ดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมโยธาธิการ

และผังเมืองเป็นกรรมการหลัก ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาในลักษณะที่มีคำสั่งจากเบื้องบนซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับท้องถิ่น

คำขอบคุณ

งานวิจัยนี้ ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ภายใต้โครงการศูนย์ความเป็นเลิศทางวิชาการ ประจำปีงบประมาณ 2552 จึงขอขอบคุณเป็นอย่างสูง ขอขอบคุณภาควิชาภูมิศาสตร์ ในการสนับสนุนอุปกรณ์ในการสำรวจภาคสนามและการนำเข้าสู่ข้อมูล รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีที่ให้การอนุเคราะห์ข้อมูลจังหวัด ผู้บริหารและผู้แทน อบต. 3 แห่ง และผู้บริหารและผู้แทนของเทศบาล 3 แห่ง

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง. 2552. สถิติประชากรและบ้านสัปดาห์ 5 ธันวาคม 2552 จาก www.dopa.go.th/xstat/popyear.html.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2545. วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไททรรศน์.
- AusAID. 1997. *NGO Package of Information*. Canberra: n.p.
- Hodder, R. 2000. *Development Geography*. London: Routledge Contemporary Human Geography Series.
- Jongkroy, P. 2009. "Urbanization and Changing Settlement Patterns in Peri-Urban Bangkok." *Kasetsart Journal: Social Sciences*, 30(3): 303-312.
- Porter, D.R. 1996. "Profiles in Growth Management: An Assessment of Current Programs and Guidelines for Effective Management.", pp. 449. In P. R. Berke, E. J. Kaiser, D. R. Godschalk, and F. S. Chapin, (eds.). 2006. *Urban Land Use Planning*. 5th ed. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- Potter, R. D., T. Binns, J. A. Elliott and D. Smith 1999. *Geographies of Development*. Harlow: Pearson Education Limited.
- United Nations. 1995. *World Urbanization Prospects: the 1994 Revision*. New York: United Nations.