

5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำนักหอสมุด

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การวางผังเมือง คือการจัดการใช้ที่ดินของเมืองให้เหมาะสมกับกิจกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อสนองความต้องการของประชาชน เช่น เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรม สิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และเส้นทางคมนาคม เพื่อเชื่อมระหว่างการใช้ที่ดินชนิดต่างๆ ดังนั้น การวางผังเมืองจึงเป็นการวางรากฐานสำหรับการก่อสร้างชุมชน เพื่อให้สมาชิกชุมชนมีสุขภาพดีทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทั้งนี้เพราะว่าเมืองที่ได้รับการวางผังอย่างเหมาะสมจะช่วยเพิ่มความสะอาดสบายให้แก่ประชาชน ไม่มีปัญหาสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ไม่มีปัญหาการจราจรและปัญหาที่ทำให้ผู้อยู่อาศัยได้รับความเดือดร้อนรำคาญเนื่องจากการใช้ที่ดินต่างชนิดเข้ามาปะปนกัน การวางผังเมืองจะช่วยเพิ่มความมีระเบียบและความสวยงามให้แก่เมือง ทำให้เมืองเป็นบริเวณที่น่าอยู่อาศัย และเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศไทยได้มีแนวคิดด้านการสร้างเมืองโดยมีผังล่วงหน้ามาตั้งแต่ในอดีต เพื่อประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์ เช่น การสร้างคลองคูเมือง กำแพงป้องกันเมือง การสร้างบ้านสร้างเมืองในอดีตก็มีการวางแผนล่วงหน้าอยู่แล้ว แต่เป็นโครงการเฉพาะพื้นที่เป็นบริเวณย่อยๆ มิได้ครอบคลุมเขตเมืองทั้งหมดมาประกอบในการวางผังเมืองในยุคนั้นก็เฉพาะตัวอาคาร หรือกลุ่มของอาคารในด้านสถาปัตยกรรม มิได้รวมเอาระบบเมืองซึ่งได้แก่ถนนหนทางและความสัมพันธ์ที่ใกล้เคียงเข้ามาประกอบการพิจารณา แต่จากการที่ประเทศไทยได้เริ่มมีการวางแผนพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อให้ประเทศมีความเจริญเช่นเดียวกับประเทศตะวันตกโดยเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกันกับประเทศตะวันตก ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาในทำนองเดียวกับประเทศตะวันตกอื่น ๆ ที่มุ่งเน้นในการพัฒนาตนเองอยู่ในขณะนี้ นั่นคือ ปัญหาเรื่องการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเขตเมืองซึ่งเป็นไปอย่างไม่เป็นระเบียบ อันก่อให้เกิดปัญหาการสูญเสียพื้นที่สีเขียวเกษตรกรรมชานเมืองเป็นอย่างมาก

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 แทนพระราชบัญญัติการผังเมือง และผังชนบท พ.ศ.2495 ก็เนื่องจากใช้บังคับมานานกว่ายี่สิบปี ประกอบกับมีการพัฒนาในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม รวมทั้งการเพิ่มของจำนวนประชากรในท้องที่ต่างๆ มากขึ้น มาตรการและโครงการที่กำหนดไว้เดิมไม่เหมาะสม จึงได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาการผังเมืองและสภาพท้องที่

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียว ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในปัจจุบัน ความหมายของผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นี้ผังเมืองรวมประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ แผนผัง นโยบาย โครงการ และมาตรการควบคุมโดยทั่วไปซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของผังเมืองรวม แต่ปัจจุบันนั้นเนื้อหาของผังเมืองรวม ที่ปรากฏในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ยังมีปัญหาในด้านความชัดเจนและมีปัญหาในด้านการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนด ทั้งนี้เนื่องจากแผนผังที่ปรากฏในกฎกระทรวง 2 ประการ ได้แก่ แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท และแผนผังโครงการคมนาคมและขนส่ง ซึ่งจัดทำในรูปแบบที่โดยใช้มาตราส่วน 1 : 20,000 ขาดความชัดเจน ยกแก่การตรวจสอบในรายละเอียดถึงบริเวณและจุดต่างๆ ที่แท้จริงในแผนผัง นโยบายที่ปรากฏในกฎกระทรวงแต่ละฉบับกำหนดในลักษณะคล้ายคลึงกัน ไม่ใช่ในนโยบายที่แท้จริงของรัฐบาลในการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ทั้งไม่มีมาตรการควบคุมทั่วไปเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม นอกจากนี้โครงการที่กำหนดไว้ยังไม่ครบถ้วนตามกระบวนการพัฒนา จึงเป็นเหตุให้การปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมในปัจจุบันยังไม่เกิดประสิทธิภาพ สอนองการพัฒนาเมืองเท่าที่ควร

ในการใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบของกฎกระทรวงที่จัดทำในปัจจุบันนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ใช้บังคับอยู่นี้มักมีลักษณะทำนองเดียวกัน คือมีข้อความสั้นๆ วัตถุประสงค์ นโยบายมาตรการและวิธีดำเนินการไม่ชัดเจน ที่จะทำให้เห็นได้ว่ากฎกระทรวงแต่ละฉบับซึ่งใช้บังคับในแต่ละท้องที่ มีวัตถุประสงค์และนโยบายในการดำเนินการที่แตกต่างกันอย่างไร ข้อกำหนดต่างๆ ไม่สามารถอ่านได้เข้าใจต้องอาศัยการตีความ นอกจากนั้นแผนที่ รวมทั้งแผนผังที่สำนักผังเมืองจัดทำในรูปแบบแผนที่ ยังไม่มีความชัดเจนในรายละเอียด ประชาชนทั่วไป แม้แต่เจ้าหน้าที่เองไม่สามารถทราบได้ว่าจุดต่อเนื่อง รวมทั้งเส้นทางถนนโครงการตามสภาพความเป็นจริงแล้วอยู่ที่บริเวณใด และโดยที่กฎกระทรวงมีระยะเวลาบังคับเป็นเวลาราว 5 ปี จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ผู้ถูกจำกัดสิทธิตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมดังกล่าวตลอดระยะเวลาการใช้บังคับ เพราะหากผู้ใดกระทำการใดๆ อันถือว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎกระทรวง ย่อมต้องมีความผิด ดังนั้นการที่รูปแบบของกฎกระทรวงเป็นเรื่องที่มีการบังคับเด็ดขาด และมีระยะเวลาการบังคับใช้เป็นเวลาราว 5 ปีรูปแบบของกฎกระทรวงต้องมีข้อความชัดเจนแน่นอน มีรายการครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

สภาพบังคับตามกฎหมายของกฎหมายผังเมืองรวมในปัจจุบัน มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ มีข้อห้ามและบทลงโทษ แต่กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา มีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครองโดยทั่วไป เนื่องจากการพัฒนาต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานผลประโยชน์ทั้งของรัฐเอกชน ดังนั้น กฎหมายเพื่อการพัฒนาจึงต้องมีลักษณะมุ่งกำกับและส่งเสริมด้วย มิใช่มุ่งควบคุมดังเช่นที่กฎหมายผังเมืองใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว แม้กฎหมายผังเมืองจะมุ่งที่การควบคุม แต่ก็ปรากฏว่าแทบจะไม่มีการฟ้องร้องและลงโทษผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเลย

ในการปฏิบัติตามผังเมืองรายนั้น พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม การปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ซึ่งในการดำเนินงานการวางผังเมือง นอกจากกรรมการผังเมืองจะเป็นองค์กรในการวางและจัดทำผังเมืองในระดับต่างๆ แล้ว ยังมีองค์กรอื่นๆ ที่มีอำนาจวางผังเฉพาะเรื่องตามกฎหมายเฉพาะที่ได้อำนาจไว้ อันเป็นการวางผังในลักษณะเช่นเดียวกับที่กรรมการผังเมืองดำเนินการอยู่ เช่น กรมพัฒนาที่ดิน มีอำนาจวางแผนการใช้ที่ดินระดับจังหวัด กรมทางหลวงมีอำนาจวางผังระบบคมนาคมและขนส่ง สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทมีอำนาจวางผังในชนบท กรมประชาสัมพันธ์มีอำนาจวางผังพัฒนาหมู่บ้านในระดับตำบล เป็นต้น การที่มีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจแต่ละองค์กรในการวางผังเมืองในรูปแบบต่างๆ เช่นนี้ ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนและเกิดปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์กรในการวางและจัดทำผังเมือง

การที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ การที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองรวมร่วมกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบร่วมกันนี้ มิได้เกิดเฉพาะในแง่ของการขาดการประสานงานในการดำเนินงานร่วมกันเท่านั้น หากยังเกี่ยวพันไปถึงบุคลากรที่จะรับผิดชอบในการปฏิบัติและงบประมาณของแต่ละหน่วยงานอีกด้วย จะเห็นว่ากฎกระทรวงที่กำหนดพื้นที่ที่มีผู้รับผิดชอบค่อนข้างชัดเจน จะเป็นพื้นที่ที่มีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพที่สุด เช่นพื้นที่ในเขตเทศบาล แต่พื้นที่นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานท้องถิ่น เช่น สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งยังเป็นองค์กรที่มีบุคลากรยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ส่วนหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบอยู่ต้องรับผิดชอบในฐานะของงานฝาก ทำให้การควบคุมและติดตามผลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะหน่วยงานเหล่านี้มีภาระงานประจำที่ต้องทำอยู่แล้ว ประกอบกับพื้นที่ที่ถูกฝากให้ช่วยดูแลเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ บุคลากรที่มีอยู่ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง นอกจากนั้นสิ่งที่สำคัญก็คือหน่วยงานเหล่านี้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการในการควบคุม ดังนั้น หากเกิดปัญหาขึ้นก็ไม่สามารถแก้ปัญหาใดๆ ได้อย่างเด็ดขาด แนวทางที่เห็นว่าจะเป็นไปได้ในการทำให้การควบคุมและติดตามผลการดำเนินการตามผังเมืองรวมให้เกิดประสิทธิภาพ ก็คือการให้มีหน่วยงานที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุม และติดตามผลในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมโดยเฉพาะ เพราะนอกจากจะทำให้การควบคุมและติดตามการปฏิบัติตามผังเมืองรวม ให้มีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพแล้ว ในส่วนของประชาชนก็จะไม่เกิดความสับสนในการที่จะขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงพื้นที่สีเขียว และปัจจัยที่มีผลต่อการใช้วิธีการผังเมืองในการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางที่จะสามารถช่วยในการ

อนุรักษ์พื้นที่สีเขียวที่มีอยู่อย่างจำกัดโดยผ่านมาตรการทางการผังเมืองนั้นมีทางเลือกที่สำคัญคือ การปรับปรุง บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวของประเทศในปัจจุบันยังมีบางส่วนที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการรักษาพื้นที่สีเขียว จำเป็นต้องทำการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น ดังนี้

ก. กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ต้องเขียนนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวให้ชัดเจน เพื่อให้เป็นแนวทางแก่ผู้ปฏิบัติงาน ได้เล็งเห็นเป้าหมาย และการมุ่งสู่จุดหมายที่ชัดเจนแน่นอน

ข. ในการวางและจัดทำแผนเมืองรวม จะต้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ให้เป็นที่แน่นอน และสามารถทำการปรับปรุงแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมอย่างรวดเร็ว ภายใต้การควบคุมดุลยพินิจของเจ้าพนักงานและการยอมรับของประชาชน เพื่อให้ผังเมืองรวมเป็นกฎหมายแม่บทเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวอย่างแท้จริง

ค. แผนที่ แผนผังพร้อมด้วยข้อกำหนด รายการประกอบแผนผัง มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม ต้องเขียนให้มีความชัดเจน แน่แน่นอน ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย อันจะทำให้การปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวสัมฤทธิ์ผล

ง. ปรับปรุงกฎหมายผังเมือง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ให้ใช้กฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นแม่บทของการพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่เกิดความซ้ำซ้อนขัดแย้งกัน ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายเพื่อการพัฒนาในฐานะกลไกในการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

นอกจากการปรับปรุงด้านกฎหมายผังเมืองแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวยังมีทางเลือกที่จะใช้มาตรการต่าง ๆ ดังนี้

1. การปรับปรุงเพิ่มเติมมาตรการและวิธีดำเนินการ เพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม โดยนำมาตรการทางด้านภาษีมาใช้ มาตรการทางด้านภาษีนี้อาจทำได้โดยการปรับปรุงโครงสร้างหรือขยายฐานภาษีให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกิจการต่างๆ ให้เป็นไปตามต้องการโดยกำหนดอัตราภาษีในระดับสูงสำหรับการใช้ที่ดินแบบเมืองในบริเวณที่ต้องการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียว หรือการปล่อยที่ดินว่างเปล่าโดยไม่มีการใช้งาน เป็นต้น ปรับใช้ตามมาตรการดังกล่าว มี 2 ชนิด คือ

- มาตรการสนับสนุน (INCENTIVE) - โดยกำหนดอัตราภาษีระดับต่ำหรือยกเว้นหรือลดภาษีในบริเวณที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดเป็นย่านการใช้ที่ดินตามรูปแบบการใช้ที่ดิน

- มาตรการสนับสนุน (DISINCENTIVE) โดยกำหนดอัตราภาษีในระดับสูงกิจกรรมที่ไม่ต้องการ เพื่อขัดขวางการใช้ที่ดินที่ไม่ต้องการในบริเวณ

2. การใช้มาตรการสกัดกั้นการขยายตัวของพื้นที่เมือง ซึ่งอาจทำได้โดย

- การใช้มาตรการในการควบคุมการปลูกสร้างอาคาร เพื่อการควบคุมขนาดและกา
ว่นระยะห่างของอาคารซึ่งจำเป็นสำหรับการอยู่อาศัย โดยอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมอาคารออกเป็นข้อ
บัญญัติเฉพาะการปลูกสร้างอาคารในที่ดินคือ

ก. อัตราส่วนของพื้นที่อาคารต่อที่ดิน (FLOOT AREA RATIO - FAR)
หมายถึง อัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ทั้งหมดของที่ดินแปลงนั้น ซึ่งอยู่ต่อเนื่องกันและเป็นอาณา
บริเวณเดียวกันกับพื้นที่อาคารนั้นตั้งอยู่

ข. อัตราร้อยละของพื้นที่ปกคลุมดิน (GROUND AREA COVERAGE -
GAC) หมายถึง อัตราร้อยละของพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่ทั้งหมดของที่ดินแปลงนั้น ซึ่งอยู่ต่อเนื่อง
และเป็นอาณาบริเวณเดียวกันกับพื้นที่อาคารนั้นตั้งอยู่

ค. ระยะห่างระหว่างอาคาร (MINIMUM SPACING OF BUILDING) คือ
การกำหนดระยะห่างระหว่างอาคารที่สร้างประชิดหรือเคียงข้างกัน ไม่ว่าจะสร้างบนที่ดินแปลงเดียวกันหรือ
ต่างแปลงกัน

ง. ระยะถอยร่นของอาคาร (SET BACK REQUIREMENT) เป็นการกำหนด
แนวด้านนอกของอาคารสิ่งปลูกสร้าง โดยรอบจากแนวเขตที่ดิน

จ. เนื้อที่ดินเฉลี่ยน้อยที่สุดต่อ 1 หน่วยอาศัย (MINIMUM AREA PER
DWELLING) คือ การกำหนดขนาดแปลงที่ดินที่จะนำมาใช้ในการปลูกสร้างหรือการแบ่งแปลงจัดสรร

- เพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในบริเวณที่ต้องการอนุรักษ์ให้เป็นพื้นที่
สีเขียว โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมเป็นหลัก เป็นการเพิ่มต้นทุนให้เจ้าของโครงการและเป็นผลดีกับสภาพ
แวดล้อมพื้นที่ศึกษา

- จำกัดการพัฒนาสาธารณูปโภค โดยเฉพาะถนนทั้งที่สร้างโดยภาครัฐบาลและภาค
เอกชน

- กำหนดให้มี DEVELOPMENT FEE สำหรับโครงการที่ประกอบธุรกิจได้กำไร
จากการพัฒนาพื้นที่

- จำกัดการแบ่งย่อยแปลงที่ดินขนาดต่ำสุด ไม่ควรต่ำกว่าพื้นที่ซึ่งสามารถประกอบ
การเกษตรเลี้ยงชีพได้ ค่าเฉลี่ยของพื้นที่ศึกษาประมาณ 5 ไร่

3. การใช้มาตรการสนับสนุนพื้นที่สีเขียว สามารถกระทำได้โดย

- จัดหาเงินทุนหรือเงินอุดหนุนเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกรเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพ
เกษตรกรรมได้ต่อไป

- ส่งเสริมด้านการเกษตรทั้งด้านวิชาการ ด้านการตลาด ด้านเครื่องทุ่นแรง
เครื่องมือ ฯลฯ