

## บทคัดย่อ

การวางผังเมืองในประเทศไทย ได้เริ่มดำเนินการมาเป็นเวลานานกว่า 20 ปีแล้ว แต่เพิ่มจะมีการดำเนินการใช้บังคับกันอย่างจริงจัง เมื่อประมาณ 6 ปีที่แล้วนี้เอง จังหวัดเชียงใหม่ นับเป็นจังหวัดที่ 3 ของประเทศไทย ที่มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวม

วัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองที่สำคัญก็คือ การใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เมืองให้มีความสะดวกสบาย มีระเบียบเรียบร้อย สวยงาม มีความปลอดภัย มีสุขลักษณะและสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งมีการบำรุงรักษาสสิ่งที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม โบราณคดี ตลอดจนส่งเสริมด้านเศรษฐกิจ และสังคมของคนในเมืองให้ดีขึ้น ดังนั้น การวางผังเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม ผังเมืองที่ได้จัดทำขึ้นนี้ หากไม่ได้มีการนำไปใช้ปฏิบัติ ประโยชน์ที่ประชาชนและชุมชนจะได้รับตามวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองก็คงจะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น สิ่งสำคัญที่สุด จึงอยู่ที่การนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งในกระบวนการผังเมืองถือเป็นขั้นของการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวม (Plan Implementation)

จากการติดตามผลการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวมหรือ Plan Implementation ของเมืองต่างๆ ที่ได้มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมไปแล้ว ได้พบว่า การดำเนินงานยังไม่เกิดประสิทธิผลและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งก็รวมทั้งเมืองเชียงใหม่ด้วย ดังนั้น เพื่อที่จะทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อทราบถึงความรู้ ทักษะ ของประชาชนผู้อาศัยอยู่ในเขตผังเมืองรวมต่อการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ และการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่
2. เพื่อทราบถึงปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ทั้งในส่วนที่เกิดจากประชาชน และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข และแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสม

การดำเนินงานรวบรวมข้อมูล ได้จัดเก็บและรวบรวมจากเอกสาร รายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากการสัมภาษณ์บุคคลในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองและการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามผังเมือง ซึ่งได้แก่ คณะทำงานวางผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ของสำนักผังเมือง หน่วยงานในจังหวัดเชียงใหม่ที่รับผิดชอบโดยตรง ในการควบคุมการใช้ที่ดินในเขตผังเมืองรวม (สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ สำนักงานโยธาธิการ จังหวัดเชียงใหม่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่) รวมทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตผังเมืองรวมด้วย

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ได้นำมาวิเคราะห์และหาข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ซึ่งผลจากการวิเคราะห์พบดังนี้

1. เนื่องจากการวางผังเมืองรวมและการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวม เป็นเรื่องที่ยากและใหม่สำหรับประเทศไทย เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องโดยตรงในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในระดับปฏิบัติ ยังไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินเพียงพอ ประกอบกับขั้นตอนในการควบคุมมีความยุ่งยากทางเทคนิคอยู่มากพอสมควร นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับซึ่งมักมีปัญหาในการตีความเพื่อนำไปใช้ ซึ่งสาเหตุต่างๆ เหล่านี้ทำให้การควบคุมการใช้ที่ดินไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. บุคลากรที่จะทำหน้าที่ในการควบคุมและติดตามผลการใช้ที่ดินในเขตผังเมืองรวม โดยเฉพาะยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน มีภาระงานประจำมากอยู่แล้ว และไม่มีบุคลากรเพียงพอที่จะทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ นอกจากนี้แล้วบุคลากรในหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ อาจต้องมีการโยกย้ายหน้าที่ไปตามวาระ ดังนั้น การดำเนินงานในด้านการควบคุมและติดตามผลจึงไม่มีความต่อเนื่อง

3. การพัฒนาเมืองให้เกิดประสิทธิผลตามผังที่วางไว้ จำเป็นต้องมีงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงานได้ทันที จึงจะทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการขยายตัวของการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้น แต่ในปัจจุบันการพัฒนาเมืองในเขตผังเมืองรวมขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานมีงบประมาณในการดำเนินงานค่อนข้างจำกัด นอกจากนี้การวางแผนพัฒนาและการจัดสรรงบประมาณการพัฒนาเป็นเรื่องเฉพาะตามความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น การดำเนินงานพัฒนาจึงไม่มีความสอดคล้องกัน ทำให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาน้อย ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามผังเมืองรมน้อย ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางผังเมืองและการบังคับใช้ผังเมืองรวม จึงยังไม่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการใช้บังคับผังเมืองรวม สิ่งก็ตามมาก็คือ ผู้ที่เสียผลประโยชน์จากการใช้บังคับผังเมืองรวมมักไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน นอกจากนี้แล้วประชาชนบางส่วนที่เสียผลประโยชน์และมีอำนาจทางเศรษฐกิจ ยังฝ่าฝืนกฎหมายผังเมืองอีกด้วย ทั้งนี้เพราะบทลงโทษตามกฎหมายผังเมือง ไม่รุนแรงพอ เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับการฝ่าฝืนข้อกำหนดผังเมืองรวม

จากปัญหาและอุปสรรคที่พบ ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวมไว้ดังนี้

## 1. การดำเนินงานในระดับนโยบาย

1.1 ให้มีการประสานแผนงาน โครงการพัฒนาต่างๆ ในเขตผังเมืองรวมร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการกำหนดให้มีการประสานกันทั้งแผนการดำเนินงานงบประมาณและพื้นที่ดำเนินงาน ทั้งนี้อาจตั้งเป็นคณะทำงานพัฒนาพื้นที่ในเขตผังเมืองรวม ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มาร่วมปฏิบัติงานประสานแผนการพัฒนา ร่วมกัน

1.2 ในการควบคุมการใช้ที่ดิน ควรกำหนดให้มีหน่วยงานโดยตรงในระดับจังหวัดที่จะรับผิดชอบในการพิจารณาการใช้ที่ดินในเขตผังเมืองรวมของแต่ละจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้การควบคุมใช้ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้อาจจะเป็นหน่วยงานในพื้นที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบอยู่แล้ว เช่น สำนักงานโยธาธิการจังหวัด สำนักงานเทศบาล หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น สำนักผังเมือง (โดยการจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับจังหวัดขึ้นมาใหม่)

1.3 ควรมีการพิจารณากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน และการพัฒนาพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ เสียใหม่ เพื่อให้มีความสอดคล้องกันในการปฏิบัติ

1.4 เพื่อที่จะให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการจัดวางผังเมืองรวม รัฐควรมีนโยบายเกี่ยวกับการให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องนี้ ให้ชัดเจน ทั้งนี้อาจดำเนินการในรูปของการให้ข่าวสารแก่ประชาชน และการกำหนดไว้ในหลักสูตร การศึกษา

2. การดำเนินงานในระดับบริหาร การดำเนินงานพัฒนาพื้นที่ในเขตผังเมืองรวมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนมากหรือเกือบทั้งหมดดำเนินการโดยหน่วยงานราชการ ซึ่งมักประสบกับปัญหาการขาดงบประมาณในการดำเนินงาน ทำให้การดำเนินงานล่าช้า ไม่ทันกับความต้องการของประชาชน และบ่อยครั้งไม่ทันกับการขยายตัวของการใช้ที่ดินและการเจริญเติบโตของเมือง ในกรณีของเมือง เชียงใหม่ ก่อนข้างจะโชคดีเนื่องจากมีงบประมาณจากโครงการพัฒนาเมืองหลัก ซึ่งเป็นงบประมาณจากเงินกู้เข้ามาดำเนินงาน ผลการพัฒนาจึงค่อนข้างมีประสิทธิภาพ และจากประสบการณ์ในเรื่องนี้ ทำให้เห็นว่าการบริหาร การพัฒนาพื้นที่โดยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการร่วมพัฒนาด้วยน่าจะเป็นผล ให้การพัฒนาเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และสามารถประหยัดงบประมาณดำเนินการในส่วน of ราชการ ได้มากขึ้น

นอกจากนี้แล้ว ในขั้นการวางผังเมือง ควรกระตุ้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและเสนอความต้องการให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้อาจทำโดยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน เข้าใจถึงความสำคัญของการวางผังเมืองและการใช้บังคับผังเมืองรวมตลอดจนบทบาทหน้าที่ที่ประชาชนพึงมีต่อการดำเนินงานปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวม นอกจากนี้อาจทำได้โดยการ

สุริย์ บุญญาอนุพงศ์. 2533. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่. เชียงใหม่ :

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

กำหนดบทบาทของคณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวม ให้มีบทบาทในการวางผังเมืองรวมมากขึ้น และควรมีให้มีจำนวนผู้แทนประชาชนในท้องถิ่น ในคณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวมให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำที่อาจต้องมีการโยกย้ายตำแหน่งบ่อยๆ และมักจะไม่ใช่คนในท้องถิ่น จึงอาจไม่มีความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ผังเมืองรวมที่กำหนดขึ้นไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในเขตผังเมืองรวม)

ในการบริหารงานเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวมนี้ หน่วยงานหรือบุคลากรทำหน้าที่ในการบริหารซึ่งมีอยู่หลายหน่วยงานมีการแยกความรับผิดชอบในการบริหารกันโดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นผลเสียต่อการติดตามและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเป็นอย่างมาก ดังนั้น แนวทางการบริหารที่น่าจะเกิดประสิทธิภาพในขณะนี้ก็คือการจัดให้มีคณะทำงานบริหารงานผังเมืองท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรจากหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวมขึ้นมาร่วมกันบริหารงาน โดยคณะทำงานชุดนี้ จะทำหน้าที่ในการควบคุมและติดตามการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่ประกาศ (ซึ่งจะต่างจากองค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518)

3. แนวทางการดำเนินงานในระดับปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง ปี พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวมไว้ซึ่งในการปฏิบัติจริง เจ้าพนักงานท้องถิ่น ประกอบด้วยบุคลากรจากหลายหน่วยงานและบุคลากรกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดระเบียบที่ดิน การติดตามและควบคุมการใช้ที่ดินน้อยมาก ซึ่งเป็นผลให้ไม่สามารถปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวมอย่างได้ผล นอกจากนี้แล้ว บุคลากรเหล่านี้ยังมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนพื้นที่การปฏิบัติงานอยู่เสมอตามระเบียบราชการ ทำให้การทำงานไม่มีความต่อเนื่องเท่าที่ควรดังนั้น การดำเนินในระดับปฏิบัติจึงควรที่จะได้มีเจ้าหน้าที่ประจำที่จะรับผิดชอบในเรื่องนี้โดยเฉพาะและควรมีการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ ทั้งในเรื่องของวิธีการดำเนินงานในการติดตามและควบคุมการใช้ที่ดินและความรู้เกี่ยวกับการจัดระเบียบที่ดินและความสำคัญของการวางผังเมืองรวม ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้มีความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักถึงความสำคัญของการที่จะต้องมีการควบคุมและการจัดระเบียบที่ดิน นอกจากนี้แล้ว ในการปฏิบัติงานเมื่อมีปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตีความ ข้อกำหนด ระเบียบ กฎหมาย หรือปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ ก็อาจให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในแต่ละหน่วยงานนำเรื่องเสนอให้คณะทำงานบริหารงานผังเมืองระดับท้องถิ่น (ซึ่งตั้งขึ้นมาจากผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านผังเมืองของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง) เป็นผู้พิจารณา

สำหรับการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเน้นให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงข่าวสารเกี่ยวกับการวางผังเมืองรวม ข้อกำหนดต่าง ๆ และการปฏิบัติตามข้อกำหนด โดยอาจตีพิมพ์ประกาศผังเมืองรวมและข้อกำหนดต่าง ๆ ในที่สาธารณะที่ประชาชน

สุริย์ บุญญาอนุพงศ์. 2533. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่. เชียงใหม่ :

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ไปใช้บริการกันเป็นจำนวนมาก เช่น ศูนย์การค้า สวนสาธารณะ หรือสถานที่ราชการหรืออามีการเผยแพร่ความรู้ในเรื่องนี้ผ่านทางรายการวิทยุหรือโทรทัศน์ที่มีประชาชนใช้บริการมาก ๆ เป็นต้น

จากแนวทางการดำเนินงานที่ได้เสนอแนะไว้นี้ จะเห็นได้ว่า หากจะให้มีการดำเนินงานปฏิบัติใช้ผังเมืองรวมที่มีประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ อาจจะต้องมีการปรับโครงสร้างการดำเนินงานจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ให้สำนักผังเมืองเป็นผู้ดำเนินงานจัดทำผังเมืองรวม และให้หน่วยงานในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานในการบริหารและปฏิบัติ มาเป็นโครงสร้างแบบใหม่ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

ก. โครงสร้างที่มีหน่วยงานผังเมืองระดับจังหวัด (ผังเมืองจังหวัด) มาทำหน้าที่ในการดำเนินงานปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม โดยเป็นหน่วยงานย่อยของสำนักผังเมือง ที่ทำหน้าที่ต่อเนื่องจากสำนักผังเมือง ซึ่งเป็นผู้วางผัง ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น เป็นที่ปรึกษาในการดำเนินงาน ซึ่งโครงสร้างการทำงานแบบนี้ น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมได้มาก

ข. โครงสร้างที่ยังคงใช้หน่วยงานที่มีอยู่ในท้องถิ่น เป็นผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ได้มีการปรับโครงสร้างการทำงานโดยเพิ่มคณะทำงานบริหารงานผังเมืองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการประสานการดำเนินงานติดตามและควบคุมการใช้ที่ดินในเขตผังเมือง และยังคงมีคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการดำเนินงาน สำหรับรูปแบบนี้โครงสร้างอาจจะไม่เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติมากนัก เพราะยังไม่สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรที่จะรับผิดชอบในแต่ละหน่วยงานได้ แต่ก็จะสามารถแก้ปัญหาในเรื่องของการขาดการประสานงานและความขัดแย้งในการพิจารณาข้อกำหนดและการอนุญาตของแต่ละหน่วยงานได้ดีขึ้น โดยผ่านทางคณะทำงานบริหารงานผังเมืองส่วนท้องถิ่น