



บทที่ ๔

การดำเนินการตามแผน

การจัดทำผังการใช้ที่ดินในพื้นที่ใดนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองทั้งภาครัฐและเอกชน ส่วนหนึ่งของผังจะประกอบด้วยข้อกำหนดด้านการใช้ที่ดิน (Zoning) ซึ่งเป็นวิธีการใช้กลไกทางกฎหมายที่สำคัญอย่างหนึ่ง สำหรับดำเนินให้เป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินของชุมชน (Community Land Use Plan) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดความขัดแย้งของการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ควบคุมในเรื่องที่ว่าง (Space) เพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งสุขลักษณะที่ดีและสภาพแวดล้อม การควบคุมในด้านความหนาแน่นของการพัฒนาแต่ละพื้นที่ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถที่จะให้บริการในด้านสาธารณูปโภคได้อย่างเพียงพอ เป็นต้น นอกเหนือจากการควบคุมการใช้ที่ดิน ผังดังกล่าวยังแสดงถึงโครงการต่าง ๆ ของรัฐ เช่น โครงการถนนและสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ รวมถึงที่เว้นว่างเพื่อจัดเป็นสวนสาธารณะ ฯลฯ ซึ่งยุทธวิธีที่จะนำมาใช้ให้เป็นไปตามแผนอาจจะมีทั้งการก่อสร้างใหม่ การปรับปรุงฟื้นฟูและการอนุรักษ์ ดังนั้นในขั้นตอนของการปฏิบัติจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกันหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ เอกชน และกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยเฉพาะประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินและอาคาร ซึ่งจะได้รับผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ของตน

ดังนั้น การที่จะทำให้ผัง (Plan) ดำเนินไปตามเป้าหมายและนโยบายที่วางไว้ จำเป็นจะต้องมีวิธีการ ขั้นตอนการดำเนินงานและมาตรการที่สำคัญดังนี้

๕.๑ ขั้นตอนการดำเนินงาน

การที่จะให้ผังที่เสนอไว้มีผลในทางปฏิบัติ หรือเป็นไปในรูปของผังเมืองเฉพาะนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการทางผังเมือง ดังที่ได้ระบุไว้ใน พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ จะเห็นได้ว่ามีขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอนซึ่งแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลาอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผังเมืองเฉพาะที่ดำเนินการโดยท้องถิ่น กล่าวคือ ภายหลังจากการจัดทำผังและข้อกำหนดเสร็จสมบูรณ์แล้วนั้น จำเป็นจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากข้อกำหนดต่าง ๆ

มีบทบาทเกี่ยวกับรูปแบบของชุมชนในอนาคต และมีผลกระทบต่อประโยชน์และสิทธิของประชาชนในพื้นที่นั้นโดยตรง นอกจากนี้ผังเมืองเฉพาะดังกล่าว ยังต้องผ่านความเห็นชอบของสำนักผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองซึ่งเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง เพื่อให้ความคิดเห็นสอดคล้องกัน แล้วจึงนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตราพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะนั้นต่อไป ซึ่งพระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับไม่เกิน ๕ ปี

ผังเมืองเฉพาะหรือผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) นั้น จะประกอบด้วยโครงการถนนและสาธารณูปโภค ซึ่งจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ที่มีทั้งการปรับปรุงแก้ไขและสร้างขึ้นใหม่ การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณและมาตรฐานทางผังเมือง ซึ่งเป็นงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินส่วนบุคคล เพราะนอกจากจะเข้าไปจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละรายแล้ว ในบางกรณียังจะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อนำไปใช้ในการอันเป็นประโยชน์แก่การผังเมืองหรือเพื่อสาธารณะ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามเป้าหมาย หรือเป็นไปตามผังและข้อกำหนดที่วางไว้ จะต้องมีการดำเนินการที่สำคัญมาเป็นพื้นฐานสนับสนุนการดำเนินการและถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

๔.๒ มาตรการสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเมือง

๔.๒.๑ มาตรการในด้านกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองหรือด้านการผังเมือง รัฐได้นำเอามาตรการทางกฎหมายมาเป็นเครื่องมืออันหนึ่ง เพื่อให้การดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองเป็นไปตามนโยบายและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองหรือการผังเมือง ถ้าพิจารณาจากกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับโดยยึดถือเอาวัตถุประสงค์ของการผังเมืองตามมาตรา ๔ ของ พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นแนวทาง จะเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

ก. พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมือง ซึ่งได้ผ่านสภานิติบัญญัติออกมาใช้ประกาศแล้ว แต่ในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ที่ดิน ยังไม่เคยมีการใช้บังคับกับเมืองใดเลย พ.ร.บ.ฉบับนี้มีอยู่ทั้งหมด ๑๔ มาตรา แบ่งออกเป็น ๑๑ หมวด กล่าวถึงคณะกรรมการผังเมือง การสำรวจข้อมูล

การวางและจัดทำผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ การรื้อย้ายหรือดัดแปลงอาคารที่ไม่เป็นไปตามแผน การอุทธรณ์และบทกำหนดโทษ ซึ่งสรุปโดยทั่วไปแล้ว เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์และวิธีการทางผังเมืองเท่านั้น แต่ถ้าเมื่อใดได้ดำเนินการจนถึงขั้นมีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแล้ว ประโยชน์ที่จะได้รับย่อมแล้วแต่พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะนั้น ๆ จะระบุไว้

๕.๒.๒ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการควบคุมลักษณะทางกายภาพของอาคาร ในด้านความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย และในเรื่องที่เว้นว่าง ได้แก่ การถอยร่นอาคารจากแนวเขตที่ดิน ด้านหน้า ด้านข้าง และด้านหลัง เป็นต้น เพื่อความถูกต้องตามหลักการก่อสร้าง และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

๕.๒.๓ พระราชบัญญัติสาธารณสุข สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดกิจการประเภทต่าง ๆ ซึ่งถ้าทำเพื่อการค้าให้ถือว่าเป็นการค้าที่ นำรังเกียจ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเขตห้ามประกอบการค้า และนอกจากนี้ยังให้ท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญในที่สาธารณะหรือเอกชน ซึ่งก่อให้เกิดเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือสิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้

๕.๒.๔ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๘ กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม เช่น การกำหนดเขตอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตที่จะให้ตั้งโรงงานประเภทใดหรือชนิดใด ภายในเขตอุตสาหกรรมนั้นได้ และให้อำนาจปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจสั่งให้โรงงานใดที่ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่สาธารณสุข หยุดประกอบการหรือแก้ไขปรับปรุงโรงงานนั้นเสียใหม่ภายในเวลาที่กำหนด

กฎหมายที่จะนำมาใช้เกี่ยวกับการผังเมืองนั้น ยังมีอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พระราชบัญญัติรักษาคลอง และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด เป็นต้น ล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง ความสะดวกและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน แต่เนื่องจากมีการฝ่าฝืนกฎหมายอยู่เสมอ เพราะบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่รุนแรงพอ ตลอดจนการละเลยของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ทำให้สภาพบ้านเมืองยากที่จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้

๕.๓ มาตรการในด้านการบริหารหน่วยงาน

การบริหารหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นมาตรการที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้ผัง มีผลใช้บังคับและดำเนินไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งขั้นตอนทางกฎหมายและขั้นตอนการปฏิบัติ

๕.๓.๑ หน่วยราชการของรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอยู่แล้วที่จะต้องดำเนินการเพื่อสนับสนุนให้การบังคับใช้ผัง เมืองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ดั้งเดิมโดยมีจุดมุ่งหมายนอกเหนือจากการฝึกฝนการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ก็คือ ความมีอิสระในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและประหยัด เพื่อส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ นั้น มีอยู่ ๒๒ ประการ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองแทบทั้งสิ้น

จะเห็นได้ว่า ตามผังที่เสนอแนะนั้นประกอบด้วยข้อกำหนดให้มีการสร้าง และปรับปรุงโครงข่ายถนนและสาธารณูปโภค การจัดให้มีสวนสาธารณะและโรงเรียนในชุมชนการขุดลอกคูคลองเพื่อการระบายน้ำ การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เป็นต้น ซึ่งต้องอาศัยการประสานงานของหน่วยงานภายในองค์กรของกรุงเทพมหานคร ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๐ ได้มีการแบ่งส่วนราชการกรุงเทพมหานครออกเป็น ๑๔ สำนัก และ ๒๔ เขต สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับผัง เมืองนั้นประกอบด้วย

- สำนักนโยบายและแผน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบายและแผนของกรุงเทพมหานคร
- สำนักการศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
- สำนักการโยธา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานโยธา การออกแบบ การก่อสร้างและบูรณะ ควบคุมการก่อสร้าง ควบคุมอาคาร การรังวัดที่ดิน และที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร

- สำนักระบายน้ำ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ควบคุม และดำเนินการเกี่ยวกับการระบายน้ำ การบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม และการกำจัดน้ำโสโครกในเขตกรุงเทพมหานคร
- สำนักรักษาความสะอาด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ควบคุม และดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ฯลฯ
- สำนักสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการงานสันตนาการ และงานสวนสาธารณะ
- กองผังเมือง สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการดำเนินการ และจัดทำผังเมืองในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ๒๔ เขต
- เขต มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการภายในเขต ตามการแบ่งเขตพื้นที่ปกครอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

นอกเหนือจากกรุงเทพมหานครแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่นี้อยู่ด้วย เช่น การไฟฟ้านครหลวง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การเคหะแห่งชาติ การขนส่งมวลชน การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นหน่วยงานที่รัฐตั้งขึ้นเพื่อให้บริการประชาชนในกิจกรรมที่จำเป็น การที่จะทำให้ผังเสนอแนะไว้เป็นไปตามเป้าหมาย ต้องอาศัยการประสานงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและประหยัด

๕.๓.๒ หน่วยงานเอกชน ควรมีการส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการวางแผน พัฒนาและร่วมลงทุนพัฒนา โดยการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การบริการสาธารณะ เคหะการ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถนำทรัพยากรภาคเอกชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยที่รัฐจะเป็นผู้ชี้แนะให้เอกชนดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ และลงทุนพัฒนาโครงการที่เหมาะสม ตามมาตรฐานและกฎเกณฑ์ที่วางไว้

๕.๔ มาตรการในด้านการเงินและงบประมาณ

ปัญหาในด้านงบประมาณที่จะนำมาดำเนินการเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด ถ้ามีงบประมาณไม่เพียงพอหรือไม่มีเลย ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามผังที่กำหนดไว้ได้ เพราะค่า

ใช้จ่ายในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ต้องลงทุนสูงมาก เฉพาะรายได้ของท้องถิ่นจะนำมาใช้ยังไม่เพียงพอในปัจจุบัน จำเป็นจะต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการสนับสนุนทางการเงินเพื่อนำมาพัฒนาทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นต้นว่า การพัฒนารายได้จากภาษีอากร ซึ่งในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บค่อนข้างต่ำ ทำให้ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการพัฒนาพื้นที่ เพราะมีงบประมาณรายจ่ายสูงในแต่ละปี การขอลดอัตราดอกเบี้ยจากธนาคารพาณิชย์สำหรับโครงการพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ชุมชน การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน เป็นต้น

๕.๕ อุปสรรคและปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

๕.๕.๑ กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันขาดประสิทธิภาพหรือมีบทลงโทษที่ไม่รุนแรงพอ ทำให้เจ้าของที่ดินและอาคารมักจะฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่วางไว้

๕.๕.๒ การขาดความร่วมมือในการประสานงานของหน่วยงานพัฒนาเมือง หน่วยงานต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ การปฏิบัติงาน และงบประมาณเป็นอิสระต่อกัน ทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน หรือการประสานงานหลายขั้นตอนไม่รวดเร็วเท่าที่ต้องการ

๕.๕.๓ ขาดงบประมาณหรือได้รับงบประมาณไม่เต็มที่หรือได้รับไม่ตรงเวลา ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันต่อการขยายตัวของชุมชน ซึ่งมีการพัฒนาไปก่อนที่ระบบโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จะตามไปถึง

๕.๕.๔ ประชาชนในพื้นที่มีทัศนคติไม่เห็นด้วยกับการพัฒนา ซึ่งจะมีผลทำให้ตนเองต้องสูญเสียผลประโยชน์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย