



ที่ นร 1117 / 1๙๔4

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ชั้น 27 ถนนพญาไท กทม. 10400

๒๔ ธันวาคม 2547

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเรื่อง "ยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย"

ด้วย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่า "การผังเมือง" เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดนโยบายและชี้แนะการพัฒนาทางกายภาพทั้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การสงวนรักษาพื้นที่งดงามทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรมและธรรมชาติ รวมทั้งเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้การพัฒนาเมืองและชุมชนที่น่าอยู่บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9

สภาที่ปรึกษาฯ ในคราวประชุม เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2547 ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวางแนวทางในการพัฒนาการผังเมืองอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานอย่างแท้จริง และเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ควรพิจารณาย้ายภารกิจด้านนโยบายผังเมืองจากกระทรวงมหาดไทยไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลด้านผังเมืองและการจัดทำผังภาค สามารถกระทำได้ด้วยกลไกทางด้านงบประมาณ และการควบคุมทางกฎหมาย บรรลุผลตามเป้าหมายของรัฐ และเป็นอิสระจากงานด้านปฏิบัติ
2. ในขณะที่ยังไม่มีเปลี่ยนแปลงสังกัด กรมโยธาธิการและผังเมืองควรดำเนินการปรับบทบาทหน้าที่ให้เป็นเพียงผู้กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลโดยอาศัยผังภาค พร้อมกระจายภารกิจด้านผังเมืองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำและเผยแพร่เอกสารการดำเนินงานด้านการผังเมืองในลักษณะเป็นคู่มือ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ
3. สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความต่อเนื่องของพื้นที่เมือง ดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมที่มีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นตั้งแต่ต้น โดยมีรายละเอียดของแผนผังและข้อกำหนด (Zoning) อย่างครบถ้วนและถูกต้อง
4. จัดให้มีกฎหมายที่เหมาะสมกับการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น เช่น ภาษีทรัพย์สิน การประเมินพิเศษ รวมทั้งแหล่งที่มาของรายได้อื่นๆ สำหรับการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ
5. สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อการฟื้นฟูบูรณะเมือง และการพัฒนาเมือง

6. ควรแก้ไขปัญหาคาบาเกี่ยวกับ และข้อขัดแย้งทางด้านกฎหมาย รวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง ซึ่งได้แก่ การควบคุมอาคาร การควบคุมการจัดสรรที่ดิน และควรเพิ่มเครื่องมือทางกฎหมายในการดำเนินการทางผังเมืองอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง พระราชบัญญัติเมืองใหม่ และโครงการพัฒนาตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ

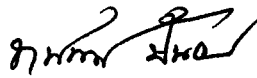
7. พัฒนาและเพิ่มการผลิตบุคลากรด้านผังเมืองทั้งในระยะสั้น ระยะยาว และจัดสรรบุคลากรด้านผังเมืองจากหน่วยงานส่วนกลาง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอต่อการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน

8. รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมบทบาทภาคประชาชน และบทบาทภาคประชาสังคมให้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองในแต่ละขั้นตอนนับตั้งแต่ขั้นแนวคิดในการวางผังเมือง การจัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งบริหารการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองทุกขั้นตอน

9. รัฐบาลควรพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความพร้อมทางด้านบุคลากรและงบประมาณ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้สภาที่ปรึกษา ทราบในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายอานันท์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0-2612-9222 ต่อ 207

โทรสาร 0-2612-9152

ความเห็นและข้อเสนอแนะ  
เรื่องยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย

\*\*\*\*\*

1. ความเป็นมา

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตระหนักถึงความสำคัญของ “การผังเมือง” อันเป็นเครื่องมือกำหนดนโยบายและชี้้นำการพัฒนาทางกายภาพที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม รวมถึงการสงวนรักษาพื้นที่งดงามทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรมและธรรมชาติ เพื่อความเป็นเมืองน่าอยู่ และชุมชนน่าอยู่ เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับคนในเมืองและชนบท ให้มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม มีการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินอย่างเหมาะสม ปลอดภัย ถูกสุขลักษณะ และมีสวัสดิภาพ ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ การจัดทำผังเมืองจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้การพัฒนาเมืองและชุมชนที่น่าอยู่บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และยังช่วยกระตุ้น รวมทั้งลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี แต่จากสภาวะปัจจุบันกลับพบว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะมีการจัดทำและบังคับใช้ผังเมืองรวมในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมืองโดยทั่วไปของประเทศ มาเป็นระยะเวลาประมาณ 3 ทศวรรษแล้วก็ตาม ผังเมืองรวมที่บังคับใช้อยู่ในอดีตและปัจจุบันยังไม่เหมาะสมพอเพียงกับการเป็นเครื่องมือชี้้นำการพัฒนาทางกายภาพเพื่อสร้างความน่าอยู่ให้กับเมืองได้

คณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาฯ จึงมีแนวคิดในการศึกษา “ยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย” เพื่อวางแนวทางในการพัฒนาการผังเมืองอย่างเป็นระบบและเหมาะสมกับประเทศไทย โดยศึกษาในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาและการบริหารจัดการผังเมืองให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานอย่างแท้จริง

2. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว ได้ดำเนินการจัดประชุมกลุ่มผู้รู้ทางผังเมือง จัดประชุมสัมมนาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เรื่อง “ยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย” รวมทั้งได้จัดจ้างภาควิชาผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำเนินการประมวลผลและศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพปัญหา แนวทางการดำเนินการปรับปรุงและเสนอแนวทางการพัฒนาการผังเมืองของประเทศไทยในภาพรวม

ซึ่งคณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาฯ ได้นำความรู้และข้อมูลความคิดเห็นที่ได้มาประมวลและสังเคราะห์ เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ "ยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย" เสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีต่อไป

### 3. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการผังเมืองของประเทศไทย

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ การระดมความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางผังเมืองและการจัดประชุมสัมมนาเวทีสาธารณะ ผู้แทนองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การผังเมืองของประเทศไทย ได้พอสังเขป ดังนี้

#### 1. ความจำเป็นในการวางและจัดทำผังภาค

ผังภาคจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการสงวนรักษาสภาพพื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ป่าไม้ แหล่งน้ำ ลุ่มน้ำสำคัญต่าง ๆ และป่าชายเลน กับการพัฒนาบริเวณพื้นที่การตั้งถิ่นฐานที่เป็นเมืองและชนบท ผังภาคจะเป็นกรอบกำหนดการก่อสร้างโครงข่ายคมนาคมและขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานหลัก โดยหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเป็นกรอบกำหนดขนาดและบทบาทหน้าที่ของเมือง เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นได้วาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

เพื่อให้ผังภาคมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีผลในทางปฏิบัติ โดยการประสานนโยบาย แผนงาน โครงการ และการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการวางและจัดทำผังภาค จึงควรเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การวางและจัดทำผังภาคที่กำลังดำเนินการ โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองอยู่ในขณะนี้ ควรได้รับการสนับสนุนให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยการประสานความร่วมมือในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### 2. การวางและจัดทำผังเมืองรวม

การวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นับตั้งแต่มีการวางผังเมืองรวม ประเทศไทยมีผังเมืองรวมทั้งประเทศ 154 ผัง และอยู่ในระหว่างดำเนินการประมาณ 250 ผัง ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการ โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง การใช้บังคับเมืองรวมส่วนใหญ่ของประเทศยังมีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับแผนผังและข้อกำหนด (มาตรา 17 (3)) ดังนั้น ผังเมืองรวมจึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงการใช้บังคับด้วยมาตรการและวิธีการที่เหมาะสม เช่น Zoning, Mapped Street Ordinance, Official Map และ Subdivision Control เป็นต้น นอกจากนี้ ผังเมืองรวมยังควรมีการแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้สามารถขึ้นนำการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานที่คำนึงถึงการพัฒนาที่ไม่เน้นการขนส่งโดยรถยนต์อันเป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม (Infrastructure Led Development) และการกำหนดลำดับการพัฒนา (Development Phasing)

ด้วยปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น จากการเพิ่มรายละเอียดในแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมเพื่อให้เกิดผลในการใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับข้อจำกัดของบุคลากรทางด้านผังเมือง การวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งจะถ่ายโอนให้เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสมควรกระทำเฉพาะชุมชนเมืองที่ได้มีการจัดลำดับความสำคัญทางด้านประชากรและเศรษฐกิจตามที่จะมีการกำหนดไว้ในผังภาค และควรผนวกการวางผังเมืองรวมให้ครอบคลุมพื้นที่ที่มีความต่อเนื่องของเขตเมือง (Urban Region) ให้อยู่ภายในเขตผังเมืองรวมเดียวกัน

### 3. การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะ ซึ่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้ให้ความหมายของการเป็น "แผนผังและโครงการดำเนินการ" และได้กำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่นในการวางจัดทำ และดำเนินการโครงการผังเมือง เพื่อการฟื้นฟูบูรณะเมือง (Urban Renewal) ในบริเวณพื้นที่ที่มีความจำเป็นต่อการแก้ไขปรับปรุงสภาพความเสื่อมโทรมของเมือง และการพัฒนาเมือง (Urban Development) ในบริเวณพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการรองรับการขยายตัวของเมืองตามที่ได้กำหนดในผังเมืองรวม ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพียง 2 แห่ง คือ ผังเมืองเฉพาะบริเวณแหลมฉบังและมาบตาพุด ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้มีการบังคับใช้ตามกฎหมาย เนื่องจากติดขัดในด้านการลงทุนในโครงการตามผังเมืองเฉพาะดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดด้านบุคลากรทางผังเมืองในการวาง และจัดทำผังเมืองเฉพาะ จึงควรกระทำในบริเวณพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเมืองและตามลำดับของการพัฒนา (Development Phasing) ตลอดจนวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนดในผังเมืองรวม ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการสนับสนุนทั้งทางด้านบุคลากร อุปกรณ์ ตลอดจนงบประมาณในการวาง จัดทำและการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

### 4. การเพิ่มเติมและการแก้ไขปรับปรุงด้านกฎหมาย

การดำเนินการทางผังเมืองโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ยังมุ่งเน้นแต่เพียงการวาง จัดทำ และการใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น จึงสมควรให้มีการวาง จัดทำ และการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินการทางผังเมืองมีความครอบคลุมครบถ้วนและมีผลสมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางผังเมืองอาจจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายโดยเฉพาะอื่น ๆ ดังเช่น กฎหมายการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Act) กฎหมายเมืองใหม่ (New Town Act) รวมทั้งกฎหมายการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Act) ที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอยู่ในขณะนี้ เป็นต้น นอกจากนี้การควบคุมทางผังเมืองในปัจจุบันยังมีความคาบเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน และกฎหมายอื่น ๆ จึงสมควรได้รับการพิจารณากำหนดขอบเขตให้การใช้บังคับ ที่ไม่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง แต่ส่งผลให้การใช้บังคับที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน

## 5. การพัฒนาองค์กรทางด้านผังเมือง

ด้วยข้อจำกัดของบุคลากรทางด้านผังเมือง การถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดความจำเป็นในการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนบุคลากรทางด้านผังเมืองดังกล่าว ควรกระทำตามลำดับที่ได้กำหนดในผังภาคถึงความสำคัญทางด้านประชากรและเศรษฐกิจของท้องถิ่นและความจำเป็นในการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของหน่วยงานส่วนกลางจากการวาง และจัดทำผังเมืองรวมไปเป็นการกำกับควบคุมด้านนโยบายและการวางและจัดทำผังภาค ย่อมจำเป็นต่อการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการที่หน่วยงานดังกล่าว จะไปสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ตามที่ได้ระบุในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เพื่อการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความพร้อมทางด้านบุคลากร และงบประมาณ

## 6. การพัฒนาด้านบุคลากร

ณ ปัจจุบันประเทศไทยมีบุคลากรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพออกแบบผังเมืองเพียง 78 คน เท่านั้น ด้วยข้อจำกัดของบุคลากรด้านผังเมืองดังกล่าว ดังนั้น การพัฒนาด้านบุคลากร ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยจะต้องมีแผนระยะสั้นในการฝึกอบรมให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสายงานใกล้เคียงกับผังเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการมีแผนระยะยาวในการผลิตบุคลากร โดยสถาบันการศึกษาทั้งในระดับอาชีวศึกษา และอุดมศึกษา ซึ่งรวมถึงการศึกษาในระดับอนุปริญญา ปริญญาตรี และบัณฑิตศึกษา

นอกจากนี้ การพัฒนาด้านบุคลากรยังอาจกระทำได้ โดยสนับสนุนสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง เพื่อการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์จากการปฏิบัติงานระหว่างนักผังเมือง ตลอดจนสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการกำกับควบคุมวิชาชีพนักผังเมือง (Certified Planner) เพื่อให้การปฏิบัติวิชาชีพนักผังเมืองเป็นไปตามมาตรฐานสากล

## 7. การพัฒนาด้านงบประมาณ

นอกเหนือจากงบประมาณที่จำเป็นต่อการวางและจัดทำแผนผังในระดับต่าง ๆ แล้ว การดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างและการดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานควรเชื่อมโยงเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการจัดแผนงานและโครงการตามลำดับการพัฒนาเมืองและความเป็นไปได้ทางด้านงบประมาณ ทั้งนี้ องค์กรท้องถิ่นควรได้รับการพัฒนาแหล่งที่มาของรายได้ โดยการขยายฐาน เช่น การใช้กฎหมายภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) หรือกฎหมายอื่นที่เอื้อต่อการระดมทุน และการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บ นอกจากนี้ เพื่อให้การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความเป็นธรรมและได้รับการยอมรับจากประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้น ควรใช้ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นฐานภาษีทรัพย์สินประกอบการให้สิทธิยกเว้นภาษี หรือการจ่ายเงินทดแทนตามความแตกต่างระหว่างศักยภาพและสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณ

อย่างไรก็ตาม เพื่อความเป็นธรรมทางสังคม โดยการให้ผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้ที่ต้องรับภาระจากค่าการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Beneficiary Pay Principle) การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ อาจต้องอาศัยวิธีการทางการเงินที่กำหนดและจัดเก็บ โดยเฉพาะในบริเวณนั้น ๆ ทั้งนี้ นอกเหนือจากวิธีการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในปัจจุบัน อาจพิจารณาถึงความเหมาะสมในการใช้วิธีการทางการเงินอื่น ๆ เช่น การประเมินพิเศษ (Special Assessment) ซึ่งจะจัดเก็บจากเจ้าของที่ดินตามอัตราส่วนผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาในบริเวณนั้น ๆ เป็นต้น

#### 8. การสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 จะได้ระบุถึงขั้นตอนที่ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการวาง จัดทำ และการใช้บังคับผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ทั้งโดยการจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวม ตลอดจนการประสานการพัฒนา โดยการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถเสนอโครงการพัฒนาและการดำเนินการด้านสาธารณูปการในเขตพื้นที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการดังกล่าว ยังจำเป็นต้องการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงบทบาทหน้าที่และประโยชน์ที่มีต่อส่วนรวมของการผังเมือง ซึ่งย่อมจะเป็นการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หากการผังเมืองได้ถูกใช้เป็นเวทีสาธารณะในการประสานประโยชน์ร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคม การผังเมืองย่อมจะได้รับความสนใจจากประชาชนและพัฒนาเป็นเครื่องมือของสังคมที่สมบูรณ์ต่อไป

#### 4. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย

จากการประมวลสภาพปัญหา และข้อสรุปจากการรวบรวมและศึกษาด้านการผังเมืองของประเทศไทย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นควรเสนอให้รัฐบาลมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาระบบการจัดการผังเมืองของประเทศในเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

4.1 ควรพิจารณาขยายภารกิจด้านนโยบายผังเมืองจากกระทรวงมหาดไทยไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากในปัจจุบันหลังจากการปฏิรูประบบราชการและรัฐได้รวมงานด้านผังเมืองไว้ในกรมโยธาธิการและผังเมือง ในขณะที่งานด้านโยธาธิการเป็นงานด้านปฏิบัติ และงานด้านผังเมืองเป็นงานด้านนโยบายและการวางรูปแบบเมือง ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองจึงจำเป็นต้องเป็นอิสระจากงานด้านปฏิบัติและต้องมีกลไกสนับสนุนด้านงบประมาณเป็นพิเศษ เพื่อให้การกำหนดนโยบายและการดำเนินการเป็นไปตามผังเมืองและการจัดทำผังภาคสามารถกระทำได้ด้วยกลไกทางด้านงบประมาณ และการควบคุมทางกฎหมาย (Fiscal and Legal Measures) บรรลุผลตามเป้าหมายของรัฐ

4.2 ในขณะที่ยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงสังกัด กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรดำเนินการด้านการผังเมือง ดังนี้

- 1) ปรับบทบาทหน้าที่ให้เป็นเพียงผู้กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลโดยอาศัย ผังภาค (Regional Plan) และกระจายภารกิจด้านผังเมืองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) จัดทำ และเผยแพร่ความรู้และเอกสารการดำเนินงานด้านการผังเมือง ในลักษณะเป็นคู่มือ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆระดับ

4.3 สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความต่อเนื่องของพื้นที่เมือง (Urban Region) ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่มีส่วนร่วม ของชุมชนท้องถิ่นตั้งแต่ต้น (Comprehensive Plan) โดยมีรายละเอียดของแผนผังและข้อกำหนด (Zoning) อย่างครบถ้วนและถูกต้อง

4.4 จัดให้มีกฎหมายที่เหมาะสมกับการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น เช่น ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) การประเมินพิเศษ (Special Assessment) รวมทั้ง แหล่งที่มาของรายได้อื่นๆ สำหรับการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ

4.5 สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ (Special Project Plan) เพื่อการฟื้นฟูบูรณะเมือง (Urban Renewal) และการพัฒนาเมือง (Urban Development) โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

4.6 ควรแก้ไขปัญหาคาบเกี่ยว และข้อขัดแย้งทางด้านกฎหมาย รวมทั้ง แนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง ซึ่งได้แก่ การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การควบคุมการจัดสรรที่ดิน และควรเพิ่มเครื่องมือทางกฎหมายในการดำเนินการทางผังเมืองอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Act) พระราชบัญญัติเมืองใหม่ (New Town Act) และโครงการพัฒนาตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ เป็นต้น

4.7 พัฒนาและเพิ่มการผลิตบุคลากรด้านผังเมืองทั้งในระยะสั้น ระยะยาว และจัดสรรบุคลากรด้านผังเมืองจากหน่วยงานส่วนกลาง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับความสำคัญ และความจำเป็นเร่งด่วน ให้เป็นไปอย่างเพียงพอต่อการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ด้านการผังเมือง

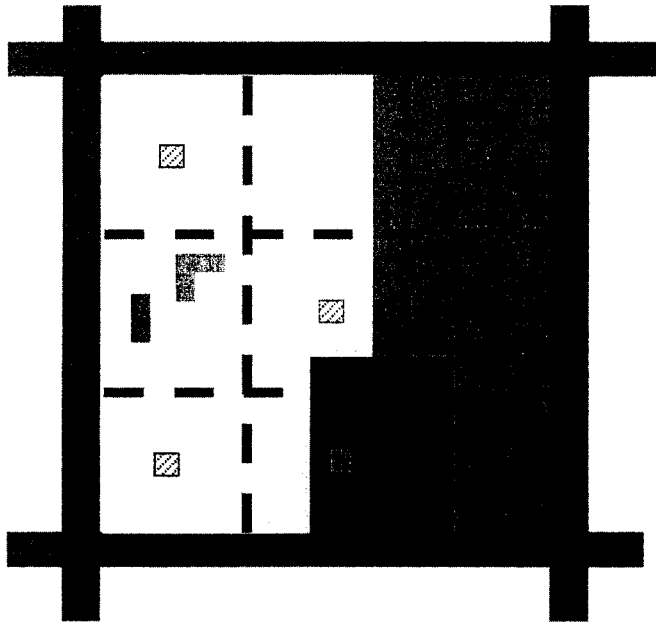
4.8 รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมบทบาทภาคประชาชน และ บทบาทภาคประชาสังคมให้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองในแต่ละขั้นตอนนับตั้งแต่ขั้นแนวคิดในการวางผังเมือง การจัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ และบริหารการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองทุกขั้นตอน โดยหน่วยงานส่วนกลางให้การสนับสนุน

4.9 รัฐบาลควรพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 เพื่อดำเนินการ ให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความพร้อมทางด้านบุคลากร และงบประมาณ

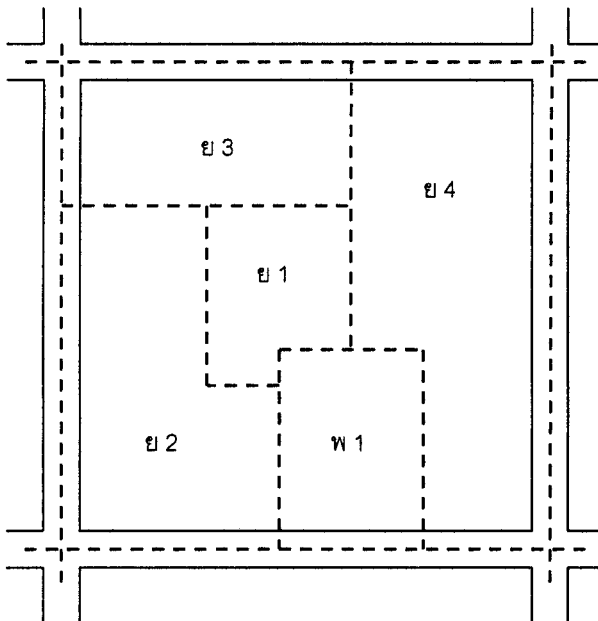
\*\*\*\*\*



## ภาคผนวก



- ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย  
 ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง  
 พาณิชยกรรม  
 สถานศึกษา  
 สวนสาธารณะ  
 ศาสนสถาน  
 สถานศึกษา (โครงการ)  
 สวนสาธารณะ (โครงการ)  
 ถนนสายหลัก  
 ถนนสายรอง
- แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต**  
*(Future Land Use Plan)*



- ข 1 ข่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (ข 1)  
 ข 2 ข่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (ข 2)  
 ข 3 ข่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (ข 3)  
 ข 4 ข่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (ข 4)  
 พ 1 ข่านพาณิชยกรรมระดับชุมชน (พ 1)
- แผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต**  
*(Zoning Map)*

แนวทางการกำหนดแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต (Future Land Use plan)

และแผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Map)

ของผังเมืองตามมาตรา 17 (3) ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518