

กรอบและแนวทางการนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัติสำหรับหน่วยงานท้องถิ่น

City Plan Implementation Framework and Guidelines for Local Administrative Authority

รองศาสตราจารย์สิทธิพร ภิรมย์รัตน์

ภาควิชาการออกแบบและวางผังชุมชนเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

Sitthiporn Piromruen

Associate Professor, Department of Urban Design and Planning, Faculty of Architecture, Silpakorn University

Email: sitthip@su.ac.th

บทคัดย่อ

การวางแผนพัฒนาและผังเมืองสมัยใหม่ในประเทศไทยเริ่มมาตั้งแต่หลังปี พ.ศ.2500 แต่การวางผังเมืองไม่ได้ก้าวไปไกลจากผังเมืองแบบ ‘ผังเมืองรวม’ ตามพ.ร.บ การผังเมือง พ.ศ. 2518 ผลงานที่ปรากฏมีเพียงผังเมืองรวมเท่านั้น ในขณะที่การวางผังเมืองเฉพาะยังไม่ประสบความสำเร็จ ผังเมืองรวมหลายผังในปัจจุบันหมดอายุและไม่สามารถใช้บังคับได้ ร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่ที่กำลังจัดทำก็เป็นไปในเชิง ‘บังคับ’ หรือ ‘ควบคุม’ มากกว่า ‘ส่งเสริม’ การพัฒนาเมือง ซึ่งคงส่งผลให้ผังเมืองรวมไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้เช่นเดิม แม้ว่าได้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยังไม่มีความสามารถในการวางแผนและจัดทำผังเมือง รวมทั้งไม่ดำเนินการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาเมืองด้านกายภาพต่อเนื่องให้ละเอียดและลึกลงไปอีกเพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดการพัฒนาตามนโยบายและกรอบของผังเมือง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์จะนำเสนอกรอบและแนวทางการนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัติสำหรับหน่วยงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานของทฤษฎีและประสบการณ์จากหลายแหล่ง เพื่อให้แผนและผังเมืองมีส่วนทำให้เกิดการพัฒนาชุมชนเมืองทางด้านกายภาพที่เป็นระบบและระเบียบ เกิดผลกระทบในทางบวกตามเจตนารมณ์ของแผนและผังเมืองนั้นๆ โดยได้นำเสนอกรอบของการนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยแนวทางต่างๆ ที่ อปท.ควรจะดำเนินการเริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนและผังหลักสำหรับการนำไปปฏิบัติ หารูปแบบการบริหารจัดการและมอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามามีหน้าที่และส่วนรับผิดชอบโดยตรง การจัดช่วงระยะเวลาในการพัฒนาของแผนและโครงการทั้งหมดให้สอดคล้องกับการลงทุน แสวงหาแหล่งงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนา การใช้กลไกควบคุมการพัฒนาด้วยมาตรการทางกฎหมาย พร้อมทั้งเลือกใช้เทคนิควิธีการและกลยุทธ์ซึ่งเป็นมาตรการทางบวกมาสนับสนุนการนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัติ

คำสำคัญ : ผังเมืองรวม / ผังเมือง / แผนพัฒนาเมืองทางด้านกายภาพ / หน่วยงานท้องถิ่น / การนำแผนไปปฏิบัติ

Abstract

Contemporary urban planning practice in Thailand can be traced back to 1957. Despite the many years that have passed, city planning has made little progress. Starting from a comprehensive planning concept, all prepared city plans still revolves around ‘general plan’ concepts based on City Planning Act B.E. 2518. The only distinctive works are adopted ‘General Plans’, while ‘Specific Plans’ are still on papers. However, many of these plans are now outdated and no longer enforceable legally. New version of City Planning Act is still at the draft stage. This draft is conceptually based on ‘controlling’ instead of ‘promoting’ developments for the city, similar to the existing Act, which has unproductive outcomes. Even though the Central Government had decentralized and delegated more authority in preparing the city plan to the Local Administrative Authority, but most LAA cannot perform the plan making task. Up to now, LAA has never proceeded further in exploring the possible alternatives and more detailed plans for implementation under the plan’s policies and frameworks.

Thus, the objective of this article is to propose a framework and guidelines for Local Administrative Authority in implementing the physical development plan for their respective cities based on theories and practice gathered from various sources, in the hope that the plan can initiate an orderly and compatible physical development and eventually achieve a positive impact on the city according to the plan’s intention. The recommendation consists of guidelines that LAA should perform such as preparing a working master plan for implementation, setting up an effective administrator and managing organization as well as delegating direct responsibility to such department. Phasing the development programs and projects according to investment schemes and seeking capital resources for financing all developments are advised. Mechanism and measures for controlling private development utilizing local regulations along with various positive techniques, methods, and strategies are also suggested.

Key Words: Comprehensive Plan / City Plan / Physical Development Plan / Local Administrative Authority / Plan Implementation

พัฒนาการและประสบการณ์การวางผังเมืองในประเทศไทย

ภาพรวมของประสบการณ์การวางผังเมืองในประเทศไทย หากจะพิจารณาจากพัฒนาการของการวางผังโดยย่อตามลำดับความเคลื่อนไหวทางผังเมืองที่สำคัญเริ่มตั้งแต่หลังสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงปัจจุบันแล้วก็พอสรุปได้ดังนี้ (กรมการผังเมือง, 2545; นิพนธ์, 2550)

- พ.ศ. 2495 ประเทศไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองเป็นครั้งแรก คือ พ.ร.บ. การผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495
- พ.ศ. 2500 เริ่มต้นการวางแผนพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยความช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา
- พ.ศ. 2503 เริ่มการวางและจัดทำผังเมืองกรุงเทพมหานครแบบแรก ‘Greater Bangkok B.E. 2533’ หรือที่มักจะเรียกกันโดยทั่วไปว่า ‘ผังลิทช์ฟิลด์’ โดย บริษัทที่ปรึกษา Litchfield Whiting Bowne & Associates จากนครบอสตัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ลักษณะโดยรวมเป็นผังเมืองรวม หรือ ‘comprehensive plan’
- พ.ศ. 2505 สถาปนา ‘สำนักผังเมือง’ โดยการโอนหน่วยงานด้านการวางผังเมืองจากกรมโยธาเทศบาลที่มีอยู่เดิมมายกฐานะขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมสังกัดกระทรวงมหาดไทย
- พ.ศ. 2515 การปรับปรุงผังเมืองกรุงเทพ-ธนบุรี ครั้งที่ 1 ในชื่อ ‘ผังนครหลวง พ.ศ. 2533’ ดำเนินการโดยสำนักผังเมือง
- พ.ศ. 2518 ประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับที่สอง พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศใช้พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- พ.ศ. 2522 ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พ.ศ. 2525 ปรับปรุง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 1
- พ.ศ. 2526 ประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองระยอง และเมืองพัทยา ตามพ.ร.บ.การผังเมืองเป็นครั้งแรก วางผังเมืองเฉพาะมาตาปุด แหลมฉบับ แต่ไม่ได้ประกาศใช้
- พ.ศ. 2535 ประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 2
- พ.ศ. 2536 ก่อตั้งสมาคมวิชาชีพการวางผังเมืองในชื่อ ‘สมาคมนักผังเมืองแห่งประเทศไทย’ หรือ ‘Thai City Planners Society’ นายกสมาคมคนแรกคือสถาปนิก-นักผังเมือง ดร.อภิชาติ วงษ์แก้ว เลขานุการคือนายอรรถวิริยะ โรจนะภิรมย์

- พ.ศ. 2537 สำนักผังเมืองเปลี่ยนชื่อเป็นกรมการผังเมือง เริ่มจัดตั้งสำนักงานผังเมืองจังหวัดที่จังหวัดกระบี่ พิชณุโลก และเชียงราย เพื่อให้คำปรึกษาด้านการวางและจัดทำผังเมืองแก่จังหวัดและท้องถิ่น
- พ.ศ. 2539 กทม. วางผังเมือง 'The Bangkok Plan' โดยที่ปรึกษาจากสถาบัน MIT. จากนั้น บอสตัน สหรัฐอเมริกา หัวหน้าคณะผู้วางผังคือ Professor Gary Hack ผังเมืองฉบับนี้มีลักษณะแตกต่างจากผังเมืองรวมแบบเดิม เป็นผังแบบ Urban Design Plan มีรายละเอียดการพัฒนาด้านกายภาพมากขึ้น เน้นการพัฒนาศูนย์ชุมชนในเมืองขึ้นใหม่ ในบริเวณต่างๆตามแนวถนนวงแหวนรอบนอก เพื่อสร้างสมดุลระหว่างแหล่งงานกับที่อยู่อาศัย (job and housing balanced)
- พ.ศ. 2540 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เริ่มกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เริ่มก่อตั้ง อบท. สุขาภิบาล ได้รับการยกสถานะขึ้นเป็น เทศบาลตำบล อบท. อื่นๆ ได้แก่ เทศบาลเมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
- พ.ศ. 2543 ประกาศใช้พระราชบัญญัติ สถาปนิก พ.ศ. 2543 มีการควบคุมการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมและสาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะจะถูกควบคุมตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้หรือไม่
- พ.ศ. 2545 กรมผังเมืองถูกยุบกลับไปรวมกับกรมโยธาธิการอีกครั้งหนึ่ง เป็น 'กรมโยธาธิการและผังเมือง' เสนอ พ.ร.บ. การผังเมือง (ฉบับใหม่) แต่ไม่ผ่านสภานิติบัญญัติ เริ่มการถ่ายโอนภารกิจการวางและจัดทำผังเมืองให้ท้องถิ่น เริ่มวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดทุกจังหวัด รวมทั้งผังประเทศ และผังภาค แต่ยังไม่ได้ประกาศใช้ แม้แต่ผังเดียว
- พ.ศ. 2546 ก่อตั้งสมาคมสถาปนิกชุมชนเมืองไทย Thai Urban Designers Association หรือ 'TUDA' เพื่อรองรับการปฏิบัติวิชาชีพควบคุมสาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง นายกสมาคมคนแรกคือสถาปนิก-นักผังเมือง คุณหญิงจรัสศรี ทีปรัช อดิโตธิติ กรมการผังเมือง เลขาธิการคือ นายบรรจง สนธิทิม
- พ.ศ. 2552 ผังเมืองรวมที่ใช้บังคับในรูปกฎกระทรวงจำนวนมากหมดอายุลง เนื่องจากท้องถิ่นที่ไม่สามารถปรับปรุงผังเมืองรวมได้ทันต้องประกาศใช้ข้อบัญญัติของท้องถิ่นควบคุมการก่อสร้างอาคารแทนผังเมืองรวมที่หมดอายุ เช่น เทศบาลตำบลหลายแห่งในจังหวัดสมุทรปราการ หรือใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ยังไม่ประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมได้ เช่น ที่ชุมชนปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

การวางแผนพัฒนาและผังเมืองสมัยใหม่ในประเทศไทยเริ่มมาตั้งแต่หลังพ.ศ.2500 หากจะนับมาจนถึงปัจจุบันก็เป็นระยะเวลายาวนานพอสมควร แต่การวางผังและประกอบวิชาชีพไม่ได้ก้าวไปไกลมากเท่าไรนัก จากการเริ่มต้นของผังเมืองแบบ ‘ผังเมืองรวม’ หรือ ‘comprehensive plan’ หรือ ‘general plan’ การวางผังเมืองของประเทศไทยก็ยังเวียนว่ายอยู่รอบๆ แนวความคิด ‘ผังเมืองรวม’ ตาม พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ผลผลิตที่เป็นดัชนีวัดความก้าวหน้าที่ได้เห็นได้ชัดจนที่สุดก็คือการวางเมืองรวมสำหรับชุมชน เมือง และจังหวัดเท่านั้น การวางผังเมืองเฉพาะยังไม่ประสบความสำเร็จแม้แต่ผังเดี่ยว ผังเมืองรวมที่วางไว้ทั้งหลายปัจจุบันก็กำลังประสบปัญหาในชั้นวิกฤตเนื่องจากปรับปรุงไม่ทัน จึงหมดอายุลงและไม่สามารถใช้บังคับต่อไปได้อีก การแก้ไข พ.ร.บ.การผังเมืองซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ก็ยังไม่มีวี่แววถึงความคืบหน้าถึงขั้นส่งเข้าสภานิติบัญญัติเพื่อพิจารณา ในด้านแนวความคิดหลักในการวางผังเมือง เนื้อหาของร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่ก็เป็นไปในเชิง ‘บังคับ’ หรือ ‘ควบคุม’ มากกว่า ‘ส่งเสริม’ การพัฒนาเมือง

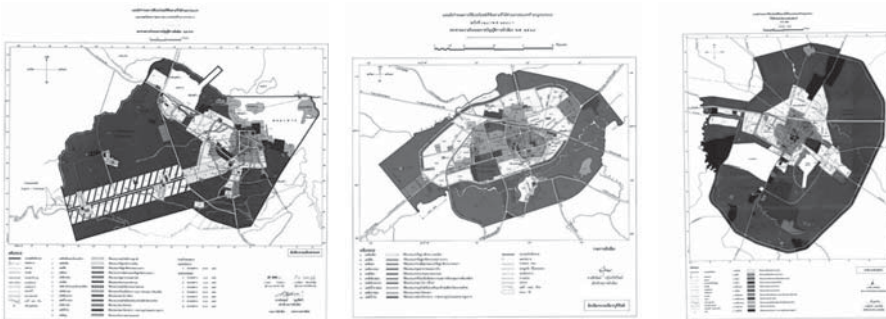
รูปที่ 1 (ซ้าย) ผังกทม.ฉบับแรกผังลิขสิทธิ์
รูปที่ 2 (กลาง) ผังนครหลวง พ.ศ.2533 และ
รูปที่ 3 (ขวา) ผังเมืองรวม กทม.ปัจจุบัน
ที่มา: กรมโยธาธิการและผังเมือง



จากประสบการณ์ 50 ปี ของการวางผังเมืองสมัยใหม่ตามแนวความคิดแบบ ‘ผังเมืองรวม’ ของกรมโยธาธิการและผังเมืองนั้น มีคำถามที่ต้องการคำตอบก็คือผังเมืองรวมทั้งหลายมีบทบาทในการควบคุมและเสนอแนวทางพัฒนาเมืองด้านกายภาพอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพราะใช้ควบคุมได้เพียง 5 ปีก็หมดอายุ เนื้อหาสาระของแผนและผังในผังเมืองรวมก็มีเพียงแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตอีก 20 ปีข้างหน้า พร้อมทั้งข้อกำหนดประกอบผังที่มีอำนาจตาม พ.ร.บ.การผังเมืองในการควบคุมการพัฒนาของเอกชน ด้านการคมนาคมขนส่งก็ปรากฏเพียงแผนผังโครงข่ายถนนสายหลักเท่านั้น นอกจากในเมืองขนาดใหญ่ระดับมหานคร เช่น กรุงเทพมหานคร และนนทบุรี อาจปรากฏโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนด่วน (mass rapid transit) ส่วนโครงสร้างพื้นฐานหรือสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอื่นๆ ไม่ปรากฏ ทั้งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่ออนาคตของเมือง เช่น ระบบระบายน้ำ บำบัดน้ำเสีย สวนสาธารณะ เป็นต้น นอกเหนือไปจากนี้ แผนและผังในผังเมืองรวมก็ไม่มีแผนงาน โครงการ และรายละเอียดในการพัฒนาเมืองทางด้านกายภาพแต่อย่างใด ทั้งนี้โดยทฤษฎีแล้วกรมโยธาธิการและผังเมืองคว้าวางค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดทำรายละเอียดของแผนงานและโครงการพัฒนาตามกรอบในผังเมืองรวมต่อไป (นิพนธ์, 2550) แต่หน่วยงานท้องถิ่นส่วนมากก็ไม่ได้ดำเนินการ การขาดบุคลากรที่มีความเข้าใจด้านการวางแผน ทำให้หน่วยงานท้องถิ่นเลือกจะทำโครงการพัฒนาด้านกายภาพแบบแยกส่วน (piecemeal) ตามทฤษฎีการวางแผน ‘The Science of Muddling Through’ แบบกระบวนกร ‘การเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อย’ (The Incremental Model) (สิทธิพร, 2543) เช่น ตัดถนน ทำท่อระบายน้ำ สร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมและตลิ่งพัง ติดตั้งโคมไฟถนน เพื่อใช้เงินงบประมาณในแต่ละปีให้หมดไป ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากปี พ.ศ. 2543 ที่มีการจัดตั้ง อปท. เป็นต้นมา ในเขต อบต.ส่วนใหญ่ทั่วประเทศได้มีการก่อสร้างถนนคอนกรีตและเขื่อนริมแม่น้ำลำคลองเป็นจำนวนมาก บางเทศบาลอาจมีไฟส่องสว่างถนนอัลลอยด์รูปหงส์สีทองงามสง่าทั่วเมือง ทั้งที่ผิวจราจรของถนนยังเป็นดินหรือลูกรังอยู่ก็ตาม

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ มรดกแนวความคิดการวางผังเมืองไทยที่มีอายุกว่า 1,000 ปี เช่น คติจักรวาล ความเชื่อเรื่องการจัดวางพื้นที่ แนวแกน ทิศ รูปร่างของเมือง คลอง คูน้ำ คันดิน และกำแพงเมือง ศาสนสถานในฐานะเขาพระสุเมรุของเมือง ฯลฯ ที่ยังปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในเมืองเก่าหลายแห่ง (สรสวดี, 2543; สุรพล, 2549) ควรอนุรักษ์ไว้หรือไม่ หรือจะได้รับการยอมรับเพียงว่าเป็นองค์ประกอบ ‘จุดดำ’ (black box object) หนึ่งในผังเมืองรวมเท่านั้น ไม่มีความสำคัญใดๆ ที่จะคงไว้ต่อไปอีกแล้ว รวมทั้งผังเมืองเฉพาะที่ยังวางและจัดทำไม่สำเร็จจนถึงขั้นตอนประกาศใช้บังคับเลยสักผัง ยังเหมาะสมและเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้หรือไม่ ในขณะที่ผังเมืองรวมซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนในการจัดทำและประกาศใช้น้อยกว่าผังเมืองเฉพาะอย่างมาก ยังไม่สามารถนำไปปฏิบัติทั้งควบคุมและเสนอแนวทางการพัฒนาทางกายภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความพยายามของกรมโยธาธิการและผังเมืองในช่วงเกือบ 10 ปีหลังจากจะวางและจัดทำผังอื่นๆ ขึ้นมาใช้ เช่น ผังเมืองรวมจังหวัด ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ผังประเทศ และผังภาค (นิพนธ์, 2550) จะยังมีประโยชน์อยู่หรือไม่ หรือจะมีสถานภาพขั้นสุดท้ายไม่แตกต่างไปจากผังเมืองรวม



รูปที่ 4 (ซ้าย) ผังเมืองรวมเมืองสกลนคร
รูปที่ 5 (กลาง) ผังเมืองรวมเมืองบุรีรัมย์
รูปที่ 6 (ขวา) ผังเมืองรวมเมืองสุรินทร์
ที่มา: กรมโยธาธิการและผังเมือง

ถ้าจะกล่าวโดยรวมว่า การวางผังเมืองในประเทศไทยยังไม่มีแนวทางที่แท้จริงก็คงไม่เป็นกล่าวหาที่ไม่มีเหตุผลเสียทีเดียว เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับที่อื่นๆ แล้ว การวางผังเมืองในต่างประเทศได้ก้าวจาก ‘ผังเมืองรวม’ ไปไกลมาก มีการวางผังหลายระดับ แยกย่อยออกไปเป็นการวางผังเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง เช่น การออกแบบชุมชนเมือง การวางผังชุมชนย่อย (neighborhood planning) การวางผังเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย การวางผังระบบขนส่งมวลชนด่วน การวางแผนและผังเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของเมือง การวางผังอนุรักษ์โบราณสถานและภูมิทัศน์วัฒนธรรม การวางผังเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ฯลฯ (Dolton, 2000) รวมทั้งได้หันไปเน้นการกระตุ้นการพัฒนาเมือง ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมือง มากกว่าจะควบคุมการพัฒนาและจำกัดบทบาท (Levy, 2006) การผังเมืองเป็นเรื่องโปร่งใสและเปิดเผยที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ตลอดเวลา ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และ website ที่เป็นทางการของเมือง แม้กระทั่งพวกเราที่ไม่ใช่ประชากรของเมืองโดยตรงและอยู่ในประเทศไทยก็สามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับแผนและผังได้อย่างอิสระ

รูปที่ 7 (ซ้าย) ผังเมืองรวมเมืองนครราชสีมา
รูปที่ 8 (กลาง) ผังเมืองรวมอุบลราชธานี
และวารินชำราบ
รูปที่ 9 (ขวา) ผังเมืองรวมเมืองนครศรีธรรมราช
ที่มา: กรมโยธาธิการและผังเมือง



นอกจากนี้แล้วการปรับปรุงผังเมืองรวมหลายๆ ผัง ผู้วางผังยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม ไม่คำนึงถึงการประหยัดพลังงาน และการใช้ระบบขนส่งมวลชน และการขนส่งที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ (non-motorized transportation) ทดแทนรถยนต์ ที่เมืองต่างๆ ทั่วโลกได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังมากหลายทศวรรษแล้ว (กอร์, 2552) ดังปรากฏในแนวความคิดด้านทฤษฎีการวางผังและออกแบบเมืองเช่น ‘Compact City’ หรือ ‘Transit Oriented Development’ (TOD) เป็นต้น สิ่งเหล่านี้สะท้อนออกมาในผังเมืองรวมหลายๆ เมืองที่ปรับปรุงใหม่ อาทิ มีการขยายขอบเขตการวางผังเมืองออกไปอย่างกว้างขวาง (ขอนแก่น พิษณุโลก) หรือมีรูปร่างของเมืองที่ความยาวอย่างมาก (นครราชสีมา นครพนม) โดยไม่มีระบบขนส่งมวลชนด่วนมารองรับ บางเมืองก็ส่งเสริมให้มีการตั้งถิ่นฐานในบริเวณที่ลุ่ม พื้นที่ชุ่มน้ำและน้ำท่วมประจำ (wetland) โดยการกำหนดให้เป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมและการอยู่อาศัยอย่างไม่มีข้อจำกัด (อุบลราชธานี-วารินชำราบ ยโสธร นครศรีธรรมราช จันทบุรี) การพัฒนาเมืองในลักษณะดังกล่าว

เป็นการสวนทางกับสภาวะของโลกที่ภูมิอากาศกำลังเปลี่ยนแปลงอยู่ในขณะนี้ (กอร์, 2552) และ
จะสร้างปัญหาสำหรับเมืองในระยะยาวไม่แตกต่างจากเมืองที่ไม่มีการวางผังเมืองแต่อย่างใด

ส่วนการนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัตินั้นเห็นได้ชัดเจนว่ายังไม่มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็น
ได้จากกรณีเมืองพัทยา หลังจากมีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองพัทยา เมื่อ พ.ศ. 2526 แล้ว
จนถึงปัจจุบันอาคารพาณิชย์กรรมที่รुक้าขายหาดและทะเลพัทยาบริเวณถนนคนเดินก็ยังคงอยู่
อย่างเดิม เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทความหนาแน่นน้อยในบริเวณเขาพระตำหนักและ
หาดวงศ์อำมาตย์ ได้มีการก่อสร้างอาคารสูงประเภทโรงแรมและที่อยู่อาศัยจำนวนมากและมีความ
สูงมากกว่าบริเวณอื่นๆ เสียอีก ในขณะที่ถนนสายรองและถนนบริการในบริเวณทั้งสองแห่งนี้ก็ไม่ได้
มีการตัดเพิ่มแต่อย่างใด ยังคงเป็นถนนสายเดิมที่แคบ คดเคี้ยว และไม่เป็นโครงข่ายที่ดี เช่นเดียว
กับเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยประเภทความหนาแน่นน้อยในพื้นที่ด้านตะวันออก
ของถนนสุขุมวิท ซึ่งนอกจากไม่มีการก่อสร้างระบบถนนสายรองเพิ่มขึ้นแล้ว การก่อสร้างอาคารที่
อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในบริเวณนี้ก็มีรูปแบบไม่ได้แตกต่างไปจากชุมชนแออัดในเมืองอื่นๆ
โดยทั่วไป จึงดูเหมือนว่าการมีผังเมืองรวมก็ไม่ได้ช่วยให้มีการพัฒนาเมืองด้านกายภาพที่ดีขึ้นกว่า
เดิมเลย เช่นเดียวกับสภาพการตั้งถิ่นฐานที่เกิดขึ้นบริเวณด้านล่างของโรงพยาบาลศรีนครินทร์
ในชุมชนเมืองขอนแก่น ทั้งที่เมืองนี้มีผู้เคยกล่าวอ้างว่าเป็นเมืองมีการวางผังเมืองที่เป็นระเบียบ
และดีเมืองหนึ่งของประเทศไทย



รูปที่ 10 (ซ้ายบน)

ผังเมืองรวมเมืองพัทยา

รูปที่ 11 (ขวาบน)

สภาพปัจจุบันที่บริเวณเมืองพัทยา

รูปที่ 12 (ซ้ายล่าง)

บริเวณเขาพระตำหนัก

รูปที่ 13 (ขวาล่าง)

บริเวณหาดวงศ์อำมาตย์

ที่มา: ผังเมืองรวมจาก กรมโยธาธิการ

และผังเมือง ภาพถ่ายโดยผู้เขียน



ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะหน่วยงานด้านการวางแผนและผังส่วนใหญ่ ยกเว้นกรณีของกรุงเทพมหานคร ที่จะต้องเข้ามารับบทบาทหน้าที่การวางผังเมืองสำหรับชุมชนเมือง ของตัวเองก็ยังขาดบุคลากร และยังไม่มีความสามารถในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมได้ รวมทั้งขาด ความคิดริเริ่มที่จะวางผังเมืองในรูปแบบอื่นๆ ดังเช่น ผังเมืองกทม. โดยคณะที่ปรึกษาจากสถาบัน MIT. ฉบับ ‘The Bangkok Plan’ หรือผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะของบริษัทที่ปรึกษาทั้งหลายเป็นผู้วางและ จัดทำ การใช้บริษัทที่ปรึกษาเพื่อช่วยในการจัดทำผังเมืองรวมและการวางผังพื้นที่เฉพาะ ไม่ใช่การ แก้ปัญหาในระยะยาว เพราะอีกไม่กี่ปีผังเมืองเหล่านี้ก็จะล้าสมัยและหมดอายุไปตามกาลเวลา เนื่องจากการวางแผนและผังเมืองเป็นกระบวนการต่อเนื่อง จะทำแล้วหยุด หรือเปลี่ยนผู้จัดทำ ไปเรื่อยๆ ไม่ได้ จะขาดความต่อเนื่อง ขาดการสะสมข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้ และประสบการณ์ อบรม.ในปัจจุบันเองก็ไม่มีควมพยายามที่จะจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาเมืองด้านกายภาพ ต่อเนื่องภายใต้กรอบในผังเมืองรวมให้ละเอียดลึกลงไปอีก ทำให้ผังเมืองรวมที่ประกาศใช้บังคับ ทั้งหลายเป็นเพียงแผนในกระดาษ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นเวลาแล้วที่อบรม.ทั้งหลาย โดยเฉพาะที่ ต้องดูแลรับผิดชอบชุมชนเมืองขนาดใหญ่ ควรจะได้พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานวางแผนและผังเมือง ขึ้นในองค์กรของตัวเอง จัดหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน รองรับบทบาท หน้าที่ด้านการวางแผนและผังต่อจากผังเมืองรวมที่รออยู่ ควรจัดทำแนวปฏิบัติ (procedure) ในการนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัติ เปลี่ยนบทบาทของ อบรม. จากการเป็นผู้ใช้มาตรการทางลบ เพียงอย่างเดียว มาเป็นการใช้มาตรการทั้งทางลบและทางบวกสนับสนุนซึ่งกันและกัน

จากประสบการณ์ของการวางผังเมืองในประเทศไทย อาจสรุปประเด็นปัญหาสำคัญ เฉพาะหน้าบางเรื่องได้ดังนี้

1. ผังเมืองรวมไม่สามารถควบคุมการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืนได้
2. อบรม.ยังไม่มีมีการดำเนินการนำผังเมืองรวมไปใช้ให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การวางแผนและโครงการพัฒนาให้ละเอียดและลึกลงไปอีก ภายใต้กรอบของผังเมืองรวม เพื่อนำผังเมืองรวมไปปฏิบัติ
3. อบรม.ขาดหน่วยงานและบุคลากรด้านการวางแผนและผังเมือง ที่จะจัดทำแผนผังเพื่อพัฒนาเมือง และหาแนวทางในการนำแผนผังเมืองเหล่านั้นไปปฏิบัติ

นอกเหนือจากประเด็นปัญหาสำคัญที่ได้รับไปแล้ว ก็ยังมีอีกหลายเรื่องที่ยังไม่ได้กล่าวถึง อย่างไรก็ตามบทความนี้จะจำกัดขอบเขตความสนใจอยู่ที่การเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาเฉพาะ ด้านการนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัติเท่านั้น ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าปัญหาอื่นๆ ไม่มีความสำคัญ แต่จะหาโอกาสเสนอแนะในวาระอื่นๆ อีกต่อไป ดังนั้นเนื้อหาของบทความจะนำเสนอกรอบและ แนวทางสำหรับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัติ ซึ่งจะมี

ส่วนประกอบหลักๆ คือ การจัดทำแผนและผังหลัก (implementation master plan) สำหรับการนำแผนและโครงการพัฒนาเมืองต่างๆไปก่อสร้าง การบริหารจัดการและองค์กรที่รับผิดชอบ การจัดช่วงระยะเวลาในการพัฒนา (phasing) การลงทุนและแหล่งงบประมาณ การนำแผนและผังไปปฏิบัติ ซึ่งจะประกอบด้วยกลไกการควบคุมด้วยมาตรการทางกฎหมาย เทคนิค วิธีการ รวมทั้งกลยุทธ์ต่างๆ และบทสรุปในส่วนท้าย

กรอบการนำแผนและผังไปปฏิบัติ (plan implementation framework)

ผังเมืองรวมที่มีอยู่ในปัจจุบันนอกจากจะเป็นแผนผังเมืองที่ไม่สมบูรณ์แล้วยังเป็นเพียงแผนผังและแนวความคิดในกระดาษ ไม่สามารถนำไปใช้งานได้ ดังนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งหลายจะต้องดำเนินการวางแผนผังให้มีรายละเอียดลึกลงไปอีกไปจนถึงขั้นสามารถระบุเป็นโครงการที่จะนำไปจัดทำรายละเอียดเพื่อก่อสร้างได้ รวมทั้งต้องแสดงแนวความคิดให้ปรากฏเป็นรูปร่างทางกายภาพอย่างชัดเจนด้วยแบบ หุ่นจำลอง และภาพสามมิติ ซึ่งวิธีการแสดงงานวิธีหนึ่งคือการแสดงในรูปแบบผังบริเวณ หรือ illustrative site plan ซึ่งสามารถสื่อแนวความคิดได้ละเอียดลึกซึ้งและเข้าใจได้ดีกว่าผังเมืองรวม การแสดงภาพในอนาคตที่ได้ผลชัดเจนและเข้าใจได้ง่ายได้แก่การจัดทำหุ่นจำลองประกอบแผนผังให้เห็นทั้งเมือง เช่นที่สิงคโปร์ เชียงไฮ่ ปักกิ่ง และอื่นๆ อันที่จริงแล้วนักผังเมืองอย่างเอ็ดมันด์ เบคอนผู้ล่วงลับไปแล้วได้เคยนำไปใช้ได้ผลที่นครฟิลาเดลเฟียตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490



รูปที่ 14 (ซ้าย)
หุ่นจำลองผังเมืองนครเชียงใหม่
รูปที่ 15 (ขวา)
หุ่นจำลองผังเมืองกรุงปักกิ่ง

สิ่งที่ทุกคนควรเข้าใจและพึงตระหนักต่อการวางผังเมืองแล้วก็คือ การพัฒนาเมืองทางด้านกายภาพตามแผนผังแสดงภาพที่วางไว้ในอนาคตในปีเป้าหมาย จะเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกัน โดยภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างโครงการโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่างๆ ซึ่งในต่างประเทศรู้จักกันดีในชื่อ capital improvement programs หรือ CIP โครงการเหล่านี้มักก่อสร้างในที่ดินของภาครัฐและใช้เงินลงทุนจำนวนมากโดยไม่แสวงหากำไร ส่วนในที่ดินเอกชนก็เป็นหน้าที่ของเอกชน

ที่จะต้องดำเนินการพัฒนาที่ดินของตนเอง เอกชนผู้ลงทุน (developer) ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วก็จะแสวงหาวิธีการลงทุนที่คุ้มค่าและก่อสร้างอาคารตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดการควบคุมไว้ให้สามารถแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนได้สูงสุดจากการลงทุนในที่ดินของตัวเองเป็นสำคัญ (Dolton, 2000)

โดยทั่วไปแล้วภาครัฐจะดำเนินการพัฒนาก่อนเพื่อกระตุ้นหรือสร้างบรรยากาศและแรงจูงใจให้เอกชนดำเนินการพัฒนาตาม เนื่องจากจะต้องใช้งบประมาณสูงและต้องเกิดประโยชน์ตามความมุ่งหมายของแผน ดังนั้นโครงการในส่วนรับผิดชอบของภาครัฐจึงต้องมีการจัดลำดับความสำคัญและแบ่งช่วงระยะการลงทุน ตลอดจนมอบหมายหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้กับหน่วยงานต่างๆ อย่างชัดเจน ส่วนการดำเนินการของภาคเอกชน รัฐอาจใช้มาตรการทั้งทางบวกและทางลบ โดยมาตรการทางบวกก็คือการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาตามแผน ส่งเสริมสนับสนุนให้เอกชนพัฒนาตามแผน หรือสร้างกรอบการเสนอแนะชักจูงให้ดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของแผน ดังเช่นการดำเนินการของ Urban Redevelopment Authority (URA) ในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งใช้มาตรการสร้างสรรค์ต่างๆ ให้เกิดการพัฒนาได้ตามแผนเกือบทั้งหมด ส่วนมาตรการทางลบก็คือการใช้กฎหมายควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน เช่น กฎกระทรวงผังเมืองรวมควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ข้อบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อควบคุมการก่อสร้าง รื้อถอน ดัดแปลง และต่อเติมอาคาร ข้อกำหนดควบคุมการจัดสรรที่ดินเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนเพื่อการอยู่อาศัย ฯลฯ ซึ่งการพัฒนาตามแผนอาจไม่เกิดขึ้นเลยหากเอกชนไม่ลงทุนก่อสร้างโครงการต่างๆ ดังนั้นในบริเวณที่มีการเจริญเติบโตต่ำ เศรษฐกิจไม่เฟื่องฟู หรือเป็นนโยบายของรัฐที่ประสงค์ให้เกิดการพัฒนาในบริเวณนั้น ก็ต้องใช้มาตรการทางบวก ในทางตรงกันข้ามหากบริเวณใดมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ภาคเอกชนมีการลงทุนก่อสร้างอาคารเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก รัฐบาลไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ รวมทั้งเป็นนโยบายของรัฐที่ประสงค์จะชะลอการเติบโตให้ช้าลงก็ต้องใช้มาตรการทางลบ (Levy, 2006)

การนำแผนและผังไปปฏิบัติมักจะใช้เวลาในการดำเนินการที่ยาวนาน ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ทุกอย่าง รวมทั้งแนวความคิดและสาระที่ปรากฏในการวางผังและออกแบบพื้นที่โครงการ เพื่อให้การนำแผนและผังไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ควรมีกรอบของแผนและการดำเนินการในด้านต่างๆ สนับสนุนซึ่งกันและกัน (Anderson, 1995) คือ

1. แผนและผังหลักของการนำไปปฏิบัติ (implementation master plan)
2. กลไกในการนำแผนและผังไปปฏิบัติ (implementation mechanisms)
 - (1) กลไกทางด้านการบริหารและการจัดการ (administrative mechanism)
 - (2) กลไกทางการเงิน (financial mechanism)

การลงทุนและการจัดหางบประมาณ

- (3) กลไกทางกฎหมาย (legal mechanism)
3. เทคนิคและวิธีการนำแผนและผังไปปฏิบัติ (techniques & methods of implementation)
4. กลยุทธ์ในการนำแผนและผังไปปฏิบัติ (implementation strategies)

จากกรอบของแผนและการดำเนินการเพื่อนำแผนไปปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น การนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัติของหน่วยงานท้องถิ่นจึงควรประกอบด้วยการดำเนินการด้าน (1) จัดทำแผนและผังหลักสำหรับการนำไปปฏิบัติ (2) หารูปแบบการบริหารจัดการและองค์กรที่จะเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้ง (3) การจัดช่วงระยะเวลาในการพัฒนา (phasing) ที่เหมาะสมกับ (4) การลงทุนและแหล่งงบประมาณ และ (5) แสวงหากลไกการควบคุมด้วยกฎหมาย รวมทั้งเทคนิค วิธีการและกลยุทธ์ในการนำแผนและผังไปปฏิบัติ

แผนและผังหลักสำหรับการนำไปปฏิบัติ (implementation master plan)

ในการจัดทำแผนและผังหลักสำหรับนำไปปฏิบัติ ที่จะเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัติ (plan implementation process) ควรประกอบด้วย แผนผังและรายละเอียดประกอบ ซึ่งผู้มีหน้าที่วางแผนผังในท้องถิ่นจะต้องดำเนินการต่อจากผังเมืองรวม แผนผังนี้ควรจะประกอบด้วยแผนผังหลายแผ่นและมีลักษณะรายละเอียดดังนี้ (สิทธิพร, 2551)

(1) แผนและผังหลักหรือผังบริเวณแสดงสภาพทางกายภาพโดยรวมทั้งหมด (illustrative site plan)

แผนผังหลักสำหรับการนำไปปฏิบัติอาจมีรูปแบบได้หลายรูปแบบและมีรายละเอียดแตกต่างกัน แต่ก็ควรเป็นแผนผังประเภทแสดงลักษณะทางกายภาพที่ชัดเจน เช่นผังบริเวณหรือแผนผัง 3 มิติ เนื้อหาสาระที่ปรากฏในแผนผังควรรวมโครงสร้าง ส่วนประกอบและองค์ประกอบที่สำคัญทุกอย่างบรรจุลงในแผ่นเดียว อยู่ในขนาดที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้อ้างอิงในที่อื่นๆ ทั้งนี้อาจจัดทำเป็นแผนผังขนาดใหญ่แสดง รายละเอียดอย่างชัดเจน หรือจัดทำแผนผังฉบับย่อ (key plan) แล้วแยกการแสดงรายละเอียดออกเป็นหลายแผ่นเพื่อเอาไว้อ้างอิงเพิ่มเติมก็ได้

(2) แผนผังแสดงขอบเขตโครงการ (project boundary plan)

จากแผนผังหลักที่แสดงภาพรวมของชุมชนเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคตในปีเป้าหมาย ซึ่งในความเป็นจริงมักจะประกอบด้วยโครงการพัฒนาหลายๆ โครงการที่จะดำเนินการในช่วงเวลาที่ต่างกัน เนื่องจากไม่สามารถทำทุกอย่างได้พร้อมกันหมด ดังนั้นจึงต้องมีแผนผังแสดงที่ตั้งและขอบเขตการแบ่งแยกพื้นที่ของแต่ละโครงการอย่างชัดเจน เพื่อให้มีขนาดของปริมาณงานที่สามารถบริหารจัดการได้ และเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในเรื่องของขอบเขตพื้นที่ก่อสร้างในการบริหารจัดการระหว่างดำเนินการก่อสร้าง

รูปที่ 16 (ซ้าย)

ผังการออกแบบนครนิวยอร์ก Lower
Manhattan Plan

รูปที่ 17 (ขวา)

การพัฒนาที่บริเวณ Battery Park

ที่มา : Wallace, 2004



รูปที่ 18 (ซ้าย)

ผังการใช้ประโยชน์ที่ดินเมืองเก่าแพร่

รูปที่ 19 (ขวา)

ผังอนุรักษ์ชุมชนเมืองเก่าแพร่

ที่มา: สวัสดิ์, 2551



รูปที่ 20 (ซ้าย)

ตัวอย่างผังแม่บทในต่างประเทศ

ที่มา: Cowan, 2002

รูปที่ 21 (ขวา)

ผังแม่บทการพัฒนาชุมชนบ้านบุ
บางกอกน้อย กทม.

ที่มา: สวัสดิ์, 2550



(3) รายชื่อแผนงานและโครงการ (List of programs & projects) และคำอธิบายแผนงานและโครงการ (program & project description)

แผนผังหลักสำหรับนำไปพัฒนาในพื้นที่ชุมชนเมืองหรือพื้นที่โครงการขนาดใหญ่โดยทั่วไปจะประกอบด้วยแผนงาน (program) หลายๆ แผนงาน ในแต่ละแผนงานก็จะประกอบด้วยโครงการ (project) หลายๆ โครงการด้วยเช่นกัน จึงต้องระบุรายชื่อของแผนงานและโครงการที่มีทั้งหมดไว้ให้ชัดเจน รวมทั้งคำอธิบายแผนงานและโครงการเพื่อให้ทุกคนทราบและใช้อ้างอิงในการบริหารจัดการ ซึ่งอาจทำเป็นรายการหรือตารางดังนี้

- 1 แผนงานที่ 1 (ชื่อแผนงาน) ประกอบด้วย(3)โครงการ คือ
โครงการที่ 1.1 (ชื่อโครงการ)
โครงการที่ 1.2 (ชื่อโครงการ)
โครงการที่ 1.3 (ชื่อโครงการ)
 - 2 แผนงานที่ 2
 - 3 แผนงานที่ 3
- ฯลฯ

การเขียนรายละเอียดแผนงาน/โครงการโดยย่อ (program /project outline) ควรมีรายละเอียดโดยย่อในเรื่องต่อไปนี้

- (1) รหัสแผนงาน/โครงการ
- (2) ชื่อแผนงาน/โครงการ
- (3) ผู้รับผิดชอบ
- (4) หลักการและเหตุผล
ระบุที่มาและเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องทำโครงการ เนื้อหาในส่วนนี้มีความสำคัญต่อการได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายบริหารและฝ่ายจัดงบประมาณ
- (5) ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ของโครงการ
- (6) ระยะเวลาดำเนินการ
- (7) ผู้ร่วมดำเนินการ
- (8) สรุปสาระสำคัญ(รายละเอียดโดยย่อ)ของกิจกรรมในแผนงาน/โครงการ
- (9) งบประมาณหรือจำนวนเงินในการดำเนินการ
- (10) ผลที่คาดว่าจะได้รับ
ควรสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงาน/โครงการ
- (11) การประเมินผลแผนงาน/โครงการ
ระบุตัวชี้วัด (key performance index – KPI)
วิธีการประเมินผล
- (12) แผนปฏิบัติงานประจำปี

การบริหารจัดการและองค์กรที่รับผิดชอบ

แผนทุกแผนเป็นเพียงเศษกระดาษ หากไม่มีการดำเนินการ (action) ตามที่กำหนดไว้ในแผน ดังนั้นหากจะให้เกิดการดำเนินการแล้วขั้นแรกก็ต้องจัดหากลไกด้านการบริหารจัดการ (administrative mechanism) กลไกทางด้านการบริหารและจัดการที่นำมาใช้ในการนำแผนไปปฏิบัติ ก็คือการมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และใช้กลไกของหน่วยงานนั้นในการบริหารจัดการ ผู้รับผิดชอบอาจเป็นหน่วยงานของภาครัฐหรือภาคเอกชนที่มีอยู่แล้ว หรืออาจจัดตั้งขึ้นมาใหม่ ซึ่งหน่วยงานและผู้ที่มีรับผิดชอบด้านการนำแผนไปปฏิบัตินี้มีหลายรูปแบบ (Dolton, 2000) เช่น

1 ภาครัฐบาล ได้แก่หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อบท. (เทศบาล อบต. อบจ.) อาจดำเนินการโดย

- คณะกรรมการเฉพาะกิจ (task force) จัดตั้งขึ้นชั่วคราว ประกอบด้วยผู้แทนระดับบริหารมีอำนาจสั่งการจากหลายหน่วยงานมารวมกันเป็นคณะทำงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อภารกิจสิ้นสุดก็สลายตัวโดยปริยาย
- การกระจาย เป็นการมอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีอยู่แล้วรับผิดชอบไปดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบ และตามสายการบังคับบัญชาโดยตรง เช่น สำนักการโยธา สำนักงานเขตต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร ฯลฯ
- การรวมศูนย์ คือการจัดตั้งเป็นองค์กรหรือหน่วยงานใหม่ขึ้นมารับผิดชอบงานนั้นๆ เช่นใน กทม. ก็มีการทางพิเศษ องค์กรรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ฯลฯ ปัจจุบันการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการเช่นนี้อยู่นอกสายการบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กทม.) ทำให้การนำแผนและผังไปปฏิบัติไม่มีเอกภาพ และประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2 ภาคเอกชน ได้แก่ บุคคล นิติบุคคล บริษัท เป็นผู้นำแผนไปปฏิบัติ โดยเฉพาะการพัฒนาทรัพย์สินของเอกชน นอกจากนี้การพัฒนาโครงการของรัฐอาจทำในรูปให้เอกชนดำเนินการโดยได้รับสัมปทาน (privatization) หรือรับเหมาก่อสร้างแบบ fast track และ turnkey

3 องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (nonprofit organization) และองค์การนอกภาครัฐ (non-governmental organization - NGO)

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์การนอกภาครัฐในต่างประเทศมีบทบาทในการช่วยพัฒนาเมืองเป็นอย่างมาก องค์กรเหล่านี้ก่อตั้งขึ้นคล้ายคลึงกับมูลนิธิโดยกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนในเมืองนั้นๆ เช่น chamber of commerce หรือหอการค้าท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำแผนและทำการพัฒนาศูนย์กลางเมือง หรือพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่งของเมืองโดยไม่แสวงหากำไร แต่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม องค์กรเหล่านี้ไม่ค่อยมีมากในประเทศไทย ที่เห็นมีบทบาทด้านการพัฒนาชุมชนได้แก่ บางกอกฟอรัม (Bangkok Forum) ที่มีบทบาทด้านการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชนที่ก่อตั้งโดยนายมีชัย วีระไวทยะ และเน้นการพัฒนาชุมชนในชนบท หรือมูลนิธิรัฐบุรุษ เป็นผู้ก่อสร้างสวนสาธารณะขนาดเล็กหลายแห่ง เช่นที่ถนนสามเสน และถนนพระรามหก ในกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

4 บริษัทพัฒนาเมือง (urban development corporation)

รูปแบบขององค์กรในการนำแผนไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมากอีกรูปแบบหนึ่งคือ บริษัทพัฒนาเมือง หรือ urban development corporation ดังเช่นในนครนิวยอร์ก บอสตัน และฟิลาเดลเฟีย ในประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้ง Urban Redevelopment Authority หรือ URA ในประเทศสิงคโปร์ เป็นองค์กรที่ก่อตั้งในรูปแบบนิติบุคคล รัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่หรือเป็นเจ้าของ

ทั้งหมด คล้ายคลึงกับรูปแบบรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ทำหน้าที่เป็นผู้วางแผนและพัฒนาเมือง เบ็ดเสร็จในตัวเอง สามารถกู้ยืมเงิน รวมทั้งมีอำนาจในการเวนคืนที่ดินด้วย ส่วนมากจะไม่ใช่องค์กรที่แสวงหากำไร รัฐบาลให้การสนับสนุนทางการเงิน กรุงเทพมหานครก็มีบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด แต่ยังไม่มีความบทบาททางการพัฒนาเมืองแต่อย่างใด

ในหัวข้อนี้หน่วยงานผู้รับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติควรจัดทำแผนผังแสดงขอบเขตของผู้รับผิดชอบดำเนินการแต่ละแผนงานและโครงการต่างๆ อย่างชัดเจน หากมีผู้ที่จะต้องเข้ามาดำเนินการเป็นจำนวนมาก

การจัดช่วงระยะเวลาในการพัฒนา (phasing)

กลไกทางด้านการบริหารและจัดการ (administrative mechanism) อีกกลไกหนึ่งที่จะต้องนำมาใช้ในการนำแผนไปปฏิบัติก็คือ การจัดช่วงระยะเวลาในการพัฒนาหรือ phasing จากแผนผังหลักที่แสดงภาพรวมของชุมชนเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคตในปีเป้าหมายซึ่งประกอบด้วยโครงการพัฒนาหลายๆ โครงการที่จะดำเนินการในช่วงเวลาที่ต่างกัน เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและการบริหารโครงการจึงไม่สามารถก่อสร้างทุกโครงการได้พร้อมกันหมด ดังนั้นในการออกแบบรายละเอียดในขั้นตอนการวางแผนและวางผังจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการนำแผนไปปฏิบัติด้วย ตัวอย่างเช่นถนนวงแหวนของเมืองหากใช้เวลา 20 ปีจึงจะก่อสร้างแล้วเสร็จ ก็หมายถึงแผนผังของเราจะไม่สมบูรณ์ใช้งานได้เต็มที่จนกว่าจะถึงปีที่ 20 หรือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานบางอย่าง เช่น ระบบถนน ประปา ไฟฟ้า ควรจะดำเนินการก่อนการก่อสร้างที่อยู่อาศัย แต่การก่อสร้างโรงเรียนและศูนย์บริการสาธารณสุขก่อนโดยยังไม่มีชุมชนก็จะได้ใช้ประโยชน์จนกว่าจะมีประชากรเข้ามาอยู่อาศัยมากพอสมควร ด้วยเหตุนี้การจัดช่วงระยะเวลาก็เป็นกลไกและกลยุทธ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการนำแผนไปปฏิบัติ ไม่ควรมีทัศนคติว่าการจัดช่วงระยะเวลาในการพัฒนาเป็นเรื่องที่สามารถทำภายหลังได้ง่ายๆ หรือแบ่งอย่างไก็ได้เหมือนการแบ่งขนมเค้ก

โดยทั่วไปเป้าหมายในการวางแผนมักจะเป็นเพื่รองรับความต้องการจนถึง 20 ปี การแบ่งช่วงเวลาก็มักจะแบ่งเป็นช่วง ช่วงละ 5 ปี ได้ 4 ช่วง อย่างไรก็ตามหากเป็นโครงการขนาดเล็กอาจใช้เวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปีก็ได้ เพื่อจะได้มีอายุการใช้งานไปถึง 15-20 ปี เรื่องที่จะต้องคำนึงถึงในการแบ่งช่วงเวลาก็คือลักษณะการใช้งานของสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ การพึ่งพาซึ่งกันและกันของแต่ละโครงการ ลำดับก่อนหลังของการก่อสร้างและใช้งาน การลงทุนและผลตอบแทนที่ควรจะได้รับเมื่อถึงเวลาอันควร เมื่อก่อสร้างเสร็จก็ควรได้ใช้ประโยชน์ทันทีและสูงสุด เป็นต้น รวมทั้งการแบ่งช่วงเวลาอาจต้องพิจารณาพร้อมกับแผนการลงทุนและแผนการตลาดควบคู่ไปด้วย สิ่งที่สำคัญไม่ได้ก็คือจะต้องจัดทำแผนผังและตารางแสดงช่วงระยะเวลาในการดำเนินโครงการแต่ละโครงการให้ชัดเจน

การลงทุนและการจัดงบประมาณ

กลไกการนำแผนไปปฏิบัติโดยตรงและเกิดผล (effectuation) พื้นทึ่ก็คือ กลไกทางการเงิน (financial mechanism) ซึ่งก็คือการลงทุนของภาครัฐ และการจัดหางบประมาณมาก่อสร้าง หากไม่มีการลงทุนหรือไม่มีงบประมาณมาดำเนินการก่อสร้าง แผนผังที่วางไว้ก็ไม่มีประโยชน์ นอกจากนี้แผนการลงทุนและการจัดงบประมาณต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการแบ่งช่วงเวลาและแผนการตลาด เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่เป็นเงินพร้อมที่จะนำไปใช้หนี้หรือลงทุนต่อในโครงการอื่นๆ แหล่งเงินทุนสำหรับการนำแผนไปปฏิบัติอาจมาจาก

1 งบประมาณของหน่วยงานประจำปีในแต่ละปี เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง หรือ กองทุนของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแม่บทแต่ละเรื่องสามารถนำมาใช้เป็นแหล่งเริ่มต้นการดำเนินการก่อสร้างในเรื่องที่กฎหมายนั้นๆ บัญญัติไว้ เช่น กองทุนการจัดการน้ำเสีย สามารถกู้ยืมมาก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชน กองทุนสิ่งแวดล้อม นำมาดำเนินการด้านการจัดการมลพิษ กองทุนการจัดรูปที่ดิน นำมาดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ฯลฯ

2 กลไกทางภาษี รวมไปถึงการประเมินและจัดเก็บภาษี ภาษีในทางตรงเช่นภาษีทรัพย์สิน โรงเรือน บำรุงท้องที่ ที่ได้นำมาพัฒนาท้องถิ่นนั้นๆ ภาษีในทางอ้อมโดยนำภาษีด้านอื่นๆ ที่จัดเก็บได้มาพัฒนาเมือง

อนึ่ง ในปัจจุบันการประเมินภาษีที่ดินประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ปรากฏในผังเมืองรวม จึงไม่เป็นแรงจูงใจให้มีการพัฒนาที่ดินตามผังเมืองรวม สมควรอย่างยิ่งที่จะมีการปฏิรูปการประเมินภาษีที่ดินให้สอดคล้องกับการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวม เพื่อให้เป็นกลไกในทางอ้อมให้เกิดการพัฒนาเมืองโดยเจ้าของที่ดิน เช่น เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นสูง ควรมีอัตราการประเมินเพื่อเสียภาษีที่สูงเพื่อเร่งให้มีการพัฒนา ในขณะที่เดียวกันพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม หรือที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ควรมีประเมินให้มีอัตราภาษีที่ต่ำ แม้จะตั้งอยู่ติดกับถนนสายหลักก็ตาม เพื่อไม่เป็นแรงผลักดันให้เจ้าของที่ดินทำการพัฒนาที่ดิน ส่วนที่ดินที่กำหนดให้เป็นพื้นที่รับน้ำและน้ำท่วมถึง รัฐบาลควรจ่ายค่าชดเชยการเสียโอกาสในการพัฒนา เพื่อให้เจ้าของที่ดินดำรงรักษาที่ดินไว้ได้

3 เงินบริจาคจากเอกชน ปัจจุบันนับว่ายังมีน้อย หากมีการปรับปรุงให้สามารถนำไปหักภาษีเงินได้ได้แล้ว น่าจะเป็นแรงจูงใจให้บุคคลหรือบริษัทต่างๆ ที่มีกำไรจากผลประโยชน์นำมาบริจาคดังเช่นในต่างประเทศ

4 เงินลงทุนโดยภาคเอกชนโดยการให้สัมปทาน (privatization) ในการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการบางประเภทและเก็บผลประโยชน์ในอัตราที่เป็นธรรมและประชากรทุกระดับสามารถจ่ายได้โดยไม่เดือดร้อน

ในธนาคารรัฐบาลควรพิจารณาหาช่องทางให้องค์กรปกครองท้องถิ่นใช้เงินจากแหล่งอื่น ในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อการพัฒนาเมือง เช่น เงินกู้จากสถาบันการเงินใน ต่างประเทศ เช่น ADB, JBIC, World Bank และ พันธบัตรรัฐบาล (bond)

ในด้านการลงทุน แหล่งเงิน และการจัดงบประมาณ ควรระบุจำนวนและแหล่งที่มาของเงิน ที่จะนำมาใช้ในการก่อสร้างโครงการต่างๆ อย่างชัดเจนว่าจะนำมาจากแหล่งใดบ้าง โดยทั่วไปแล้ว โครงการพัฒนาของรัฐมักจำเป็นต้องใช้งบประมาณของภาครัฐ โครงการของเอกชนที่ใช้เงินลงทุน ของภาคเอกชน โครงการด้านสาธารณูปโภครัฐบาลอาจลงทุนเองแล้วให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ หรือให้สัมปทานแก่เอกชนเป็นผู้ลงทุน บริหารจัดการ เก็บค่าบริการ และนำเงินรายได้ส่วนหนึ่ง ส่งเข้ารัฐก็ได้ ควรจัดทำตารางแสดงช่วงระยะเวลาในการดำเนินโครงการและจำนวนเงินที่ใช้ใน แต่ละปีในแต่ละโครงการ จำนวนเงินรวมในแต่ละช่วงเวลาทุกช่วงเวลา และจำนวนเงินลงทุนหรือ งบประมาณรวมทั้งหมดที่ต้องใช้ในแผนพัฒนา



PHASE 1		
LOC. ACTION		TOTAL
A	Ramp Center Demolition	\$1,218,790
B	Parking Garage with Ramp	\$26,444,276
C	City Hall Site Redevelopment	\$3,475,400
D	South Broward Swamplands (East of Audubon)	\$264,000
DEVELOPMENT BY IMPACT 2012		
F	City Hall Site Redevelopment	\$6,365,000
G	City Hall Site Redevelopment	\$6,842,070
TOTAL PHASE 1		\$34,830,236
PHASE 2		
A	Regenerative Park	\$26,794,740
B	Donner Way Mobile Parking (CBO system)	\$6,587,028
C	Coconut Grove Baiting Center	\$4,715,428
D	Old Orange Landing Center	\$4,444,807
E	City Hall Site Redevelopment	\$6,420,479
F	Donner Way/City Hall Redevelopment	\$6,184,070
G	Donner Way Redevelopment	\$7,290,136
TOTAL PHASE 2		\$63,839,248
PHASE 3		
A	Metropolitan Swamplands Redevelopment (East of Audubon)	\$5,447,070
B	Metropolitan Swamplands Redevelopment (East of Audubon)	\$5,148,887
TOTAL PHASE 3		\$10,595,957
PHASE 4		
A	Metropolitan Swamplands Redevelopment (East of Audubon)	\$5,447,070
B	Metropolitan Swamplands Redevelopment (East of Audubon)	\$5,148,887
TOTAL PHASE 4		\$10,595,957
DEVELOPMENT BY IMPACT 2012		
A	CIVILIAN CENTER	\$30,412,942
TOTAL CIVILIAN CENTER PHASE		\$30,412,942
ADDITIONAL DEVELOPMENT		
SPILL ISLANDS		\$1,170,000
FLUORIDE BREAKER		\$2,400,000
TOTAL SPILL ISLANDS/FLUORIDE BREAKER		\$3,570,000
GRAND TOTAL		\$146,287,000

รูปที่ 22 การแบ่งช่วงระยะเวลาในการพัฒนาและการจัดงบประมาณ
ที่มา: City of Coconut Grove, Florida, USA

กลไก เทคนิค วิธีการ และกลยุทธ์ในการนำแผนและผังไปปฏิบัติ

1 กลไกการควบคุมด้วยกฎหมาย (legal mechanism)

การควบคุมการพัฒนาของเอกชนด้วยการใช้กฎหมายสร้างข้อจำกัดในการพัฒนาเป็น กลไกสำหรับการนำแผนไปปฏิบัติทางอ้อม ซึ่งการพัฒนาเมืองอาจไม่เกิดขึ้นตามแผนเลยหาก เอกชนไม่พัฒนาที่ดินของตนเอง ทั้งนี้ไม่ต้องกล่าวถึงการหลบเลี่ยงหาช่องโหว่ทางกฎหมายเพื่อ ทำการก่อสร้างซึ่งจะพบทั่วไปในประเทศไทย เช่นการเว้นระยะห่างจากแนวเขตที่ดินของห้องแถว อาคารพาณิชย์ ที่มักมีการเว้นน้อยกว่าที่กำหนดหรือทำการต่อเติมในภายหลัง

ในการควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน ภาครัฐมักนิยมจะใช้วิธีตรากฎหมายออกมา ควบคุม ในรูปของข้อบัญญัติของท้องถิ่น (กทม. เมืองพัทยา เทศบาล อบต. อบจ.) กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวงฯ ซึ่งมีอายุใช้งานเพียง 1 ปี โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลักหรือ พ.ร.บ.

ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ (สิทธิพร, 2551) เช่น

การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน
การควบคุมการปลูกสร้างอาคาร
การควบคุมการจัดสรรที่ดิน
การควบคุมการขุดและถมดิน
การควบคุมมลพิษ
การอนุรักษ์โบราณสถาน เป็นต้น

การควบคุมตามกฎหมาย ทำได้ 2 ระดับ คือ

- การควบคุมทั่วไป ใช้กฎหมายควบคุมทั้งเมืองหรือทั้งประเทศ เช่น ประกาศ และ กฎกระทรวงมหาดไทยบางเรื่อง
- การควบคุมเฉพาะพื้นที่ ใช้กฎหมายควบคุมพื้นที่ตามที่ประกาศเป็นเขตควบคุม เช่น ข้อบัญญัติของท้องถิ่น เทศบัญญัติ หรือกฎกระทรวงมหาดไทย

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายและแนวทางควบคุมหลักของท้องถิ่น (สิทธิพร, 2541) คือ

- กฎหมายควบคุมย่าน (zoning ordinance)
- กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน (subdivision regulations)
- การควบคุมโดยแนวทางการออกแบบ (design control & guidelines)

ทั้งนี้ในกรณีของประเทศไทยสามารถนำกฎหมายหลักมาออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติเป็นมาตรการในการควบคุม เช่น

(1) พ.ร.บ. การผังเมือง 2518

- (1.1) ผังเมืองรวม ใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในรูปกฎกระทรวง
- (1.2) ผังเมืองเฉพาะ ใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและเรื่องอื่นๆในรูป พ.ร.บ. ซึ่งยังไม่เคยใช้

(2) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร 2522 ใช้ควบคุมการปลูกสร้างอาคารเป็นหลัก
ท้องถิ่นสามารถนำมาใช้ในรูปข้อบัญญัติของท้องถิ่น หรือ ผ่านกระทรวงที่เกี่ยวข้องในรูปของ กฎกระทรวง / ประกาศ ได้แก่

- (2.1) เทศบัญญัติ / ข้อบัญญัติของ กทม. เทศบาล อบต. อบจ.
- (2.2) กฎกระทรวงมหาดไทย ประกาศกระทรวงมหาดไทย

(3) พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้เพื่อกำหนดพื้นที่และ
มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษ ใช้ในรูปของ

- (3.1) กฎกระทรวงกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (3.2) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4.) พ.ร.บ. อื่นๆ อาทิ

พ.ร.บ. ควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

พ.ร.บ. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

พ.ร.บ. การขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

พ.ร.บ. โบราณสถาน โบราณวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พ.ร.บ. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

กฎหมายเหล่านี้บางฉบับไม่ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการ บางฉบับก็มอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ หรือดำเนินการผ่านกระทรวงที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.



รูปที่ 23 (ซ้าย) ข้อบัญญัติการควบคุมทางผังเมืองในกทม.

ที่มา : สำนักผังเมือง กทม.

รูปที่ 24 (ขวา) กฎกระทรวงควบคุมการก่อสร้างอาคารในเทศบาลนครเชียงใหม่

ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง

2 เทคนิคและวิธีการในการนำแผนและผังไปปฏิบัติ (techniques & methods of implementation)

เทคนิคและวิธีการต่างๆ ในสาขาวิชาการวางแผนและผังเมืองเป็นเครื่องมือประเภท hardware ที่สามารถนำมาใช้ในการนำแผนและผังไปปฏิบัติและอาจต้องใช้ร่วมกับ software เช่นกลยุทธ์ในหัวข้อต่อไป

การนำแผนและผังไปปฏิบัติอาจนำเทคนิคเฉพาะเรื่องและวิธีการบางอย่างมาใช้ ตัวอย่างเช่น ในการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการก่อสร้างโครงการพัฒนาต่างๆ อาจใช้

(1) การเวนคืน (eminent domain)

(2) การจัดรูปที่ดิน (land readjustment)

(3) การใช้ที่ดินร่วม (land sharing)

หน่วยงานปฏิบัติการ เช่น การเคหะแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการนำเทคนิควิธีการต่างๆ มาใช้ในการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่างๆ เช่น

(1) การจัดบล็อกใหม่ (re-blocking)

- (2) การปรับปรุงสลัม (slum upgrading)
- (3) การจัดหาที่ดินและการบริการ (site and service)
- (4) การจัดหาส่วนสำคัญของที่อยู่อาศัยให้ (core housing)

3 กลยุทธ์ในการนำแผนและผังไปปฏิบัติ (implementation strategies)

กลยุทธ์เปรียบเสมือนศิลปะหรือ software ในการนำกลไก เครื่องมือ เทคนิค และวิธีการต่าง ๆ ไปใช้ให้บรรลุความมุ่งหมายของแผนและผังเมืองให้มากที่สุด เช่น

การประชาสัมพันธ์

การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)

ปฏิบัติการวางผังเมืองในชุมชน (design and planning workshop)

การประสานงาน (coordination)

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการเป็นหุ้นส่วน (public and private partnership)

การเมือง (politics)

ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล (private relationship) ฯลฯ

การประชาสัมพันธ์เป็นการเผยแพร่ข่าวสาร ข้อเท็จจริง และรายละเอียดต่างๆ อย่างต่อเนื่องผ่านสื่อที่เหมาะสม เช่น การจัดทำแผ่นพับหรือวารสาร (newsletter) การส่งกระจายเสียงตามสาย การพบปะและประชุมประชาชนอย่างไม่เป็นทางการ การเผยแพร่ทางวิทยุชุมชน ปัจจุบันการประชาสัมพันธ์การวางผังเมืองและโครงการพัฒนาเมืองที่ได้ผลอย่างมาก ได้แก่ การจัดแสดงหุ่นจำลองสภาพเมืองในอนาคตเป็นการถาวร พร้อมด้วยเทคนิคการนำเสนอที่ตื่นต่อน่าสนใจ ในรูปแสงสีเสียงและภาพที่เคลื่อนไหว เช่นที่ สิงคโปร์ เซี่ยงไฮ้ และปักกิ่ง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการทำประชาพิจารณ์และรับฟังความคิดเห็นถึงแม้จะไม่ค่อยได้ผลนักเนื่องจากมีผู้เข้าร่วมประชุมน้อย แต่ก็ถูกกำหนดให้ดำเนินการโดยกฎหมายฉบับที่ 18 พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 การทำปฏิบัติการวางผังเมืองในชุมชนโดยให้ประชาชนเข้าร่วมวางผังด้วย นิยมทำในต่างประเทศ (Cowan, 2002) ในประเทศไทยยังไม่เคยปรากฏว่ามีการดำเนินการ ยกเว้นบางหน่วยงานที่ทำอย่างไม่เป็นทางการเพื่อการศึกษา การสร้างความร่วมมือ (cooperation) ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการเป็นหุ้นส่วนดำเนินการในประเทศไทยก็ยังไม่ปรากฏเช่นกัน ในขณะที่ต่างประเทศถือเป็นเรื่องปกติ (Dolton, 2000) ทฤษฎีการวางแผนส่วนใหญ่ยอมรับว่าการวางผังเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรงอยู่แล้ว และไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ (Brooks, 2002) ดังนั้นจึงควรหาทางใช้การเมืองเพื่อพัฒนาเมืองในทางที่สร้างสรรค์ และก่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ส่วนความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมีผลต่อความสำเร็จสำหรับการทำงานกับมวลชนและเพื่อส่วนรวมทุกเรื่อง รวมทั้งการพัฒนาเมืองก็ไม่มีข้อยกเว้น

กลยุทธ์ต่างๆ เหล่านี้มีข้อดีข้อเสียและประสิทธิภาพที่แตกต่างกัน การนำไปใช้แต่ละครั้งอาจได้รับผลไม่เหมือนกัน ควรศึกษาประสบการณ์ในโครงการที่คล้ายคลึงกัน หรือปรึกษาผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ในเรื่องเหล่านี้โดยตรง สำหรับนักผังเมืองที่จัดทำแผนและผังหลักของการนำไปปฏิบัติต้องระบุกลยุทธ์ที่จะแนะนำให้นำมาใช้ในแต่ละโครงการ และกลยุทธ์ที่นำมาใช้โดยรวมในแผนงานและโครงการพัฒนาทั้งหมด หรืออาจมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของผู้นำแผนไปปฏิบัติ (implementer) ค้นหากลยุทธ์ที่เหมาะสมเองในสนาม อนึ่ง การประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลยุทธ์ที่นิยมโดยทั่วไป ส่วนการเมืองและความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในประเทศไทย ดังที่ปรากฏในการนำแผนและผังไปปฏิบัติของ อบท. ในจังหวัดสุพรรณบุรี หรือหากจะดูผลในทางตรงกันข้าม อาจเห็นได้จากโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายใน กทม



รูปที่ 25 (ซ้าย)
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนผัง
รูปที่ 26 (ขวา)
แผนผังที่วางโดยประชาชน
ที่มา : Cowan, 2002

บทสรุป

การนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองตามแผนและผังเมืองที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานท้องถิ่นต้องนำแผนและผังเมืองจากส่วนกลางหรือของฝ่ายบริหารมาจัดทำเป็นแผนงานและโครงการพัฒนาเมือง โดยตามทฤษฎีและประสบการณ์แล้วสรุปได้ว่าจะต้องประกอบด้วย การจัดทำแผนและผังหลักสำหรับการนำไปปฏิบัติ พร้อมทั้งหาแนวทางและกลไกในการบริหารจัดการแผนงานและโครงการเหล่านั้น และมอบหมายให้หน่วยงานในสังกัดให้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และใช้กลไกของหน่วยงานเองในการบริหารจัดการแต่ละแผนงานและโครงการพัฒนาเมือง นอกจากนี้แล้วยังจะต้องจัดแบ่งช่วงระยะเวลาในการพัฒนาให้เหมาะสมกับความต้องการใช้งาน งบประมาณ และแผนปฏิบัติงานประจำปี การแสวงหาแนวทางการลงทุนที่เป็นไปได้ และแหล่งงบประมาณที่จะนำมาใช้ก่อสร้างนอกเหนือจากงบประมาณก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละปี รวมทั้งการค้นหากฎเกณฑ์ที่จะทำให้การปฏิบัติตามแผนเป็นไปได้ โดยเฉพาะกลไกการควบคุมด้วยกฎหมายซึ่ง

เป็นมาตรการหลักในปัจจุบันและเป็นมาตรการทางลบ พร้อมกันนั้นก็ต้องแสวงหามาตรการทางบวก มาประกอบด้วยซึ่งได้แก่เทคนิค วิธีการ และกลยุทธ์ในการนำแผนและผังไปปฏิบัติต่างๆ ทั้งนี้อาจ ต้องพึ่งพาการศึกษาประสบการณ์ในอดีตของหน่วยงานอื่นๆ ด้วย ทั้งหมดนี้ก็จะช่วยให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัติได้มากขึ้น และส่งผลให้ชุมชนเมืองต่างๆ มีการพัฒนาทางกายภาพที่เป็นระเบียบสอดคล้องกันมากขึ้น ไม่ใช่หวังพึ่งแต่มาตรการควบคุม ทางกฎหมาย และปล่อยให้ไปตามกลไกตลาดที่ภาคเอกชนต่างคนต่างทำไปเรื่อยๆ โดยไม่มี จุดหมายปลายทาง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กอร์, อัล. Our Choice: ปฏิบัติการกู้โลกร้อน ทางเลือกสู่ทางรอดแบบยั่งยืน. กรุงเทพฯ: มติชน, 2552.

กรมการผังเมือง. การผังเมืองในสมัยรัชกาลที่ 9 . กรุงเทพฯ: กรมการผังเมือง, 2545.

นิพนธ์ เมธนาพิทักษ์. ประวัติและประสบการณ์การวางผังเมืองในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: หลักสูตรการวางแผนชุมชนเมืองละสภาพแวดล้อมมหาดบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2550.

สร้อยสวัสดิ์ อ่องสกุล. ชุมชนโบราณในแอ่งเชียงใหม่ – ลำพูน. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์ พับลิชชิ่ง, 2543.

สุรพล คำวิทย์กุล. ชุมชนเมืองและวัดหัวข่วง : องค์ประกอบสำคัญของเมืองในดินแดนล้านนา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

สิทธิพร ภิรมย์รัตน์ . กฎหมายและการบริหารผังเมืองของท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

สิทธิพร ภิรมย์รัตน์. ทฤษฎีการวางแผน. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการออกแบบและวางผังชุมชนเมือง, 2543.

สิทธิพร ภิรมย์รัตน์. คู่มือการศึกษาปฏิบัติการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการออกแบบและวางผังชุมชนเมือง, 2551.

สาวิตรี หงสา. รายงานปฏิบัติการออกแบบชุมชนเมือง 1 การพัฒนาชุมชนบ้านบุ บางกอกน้อย กทม. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการออกแบบและวางผังชุมชนเมือง, 2550.

สาวิตรี หงสา. รายงานปฏิบัติการออกแบบชุมชนเมือง 2 การอนุรักษ์ชุมชนเมืองเก่าแพร่. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการออกแบบและวางผังชุมชนเมือง, 2551.

ภาษาอังกฤษ

- Anderson, Larz T. **Guidelines for Preparing Urban Plans**. Chicago: APA Planner Press, 1995.
- Brooks, Michael P. **Planning Theory for Practitioners**. Chicago: APA Planners Press, 2002.
- Cowan, Robert. **Urban Design Guidance: Urban Design Framework, Development Briefs and Master Plan**. London: Thomas Telford, 2002.
- Dolton, Linda C. and So, Frank S. (ed.),. **The Practice of Local Government Planning (3rd ed.)**. Washington D.C.: International City Management Association, 2000.
- Jacobs, Alan. **Making City Planning Work**. Chicago: America Planning Association, 1980.
- Lang, Jon. **Urban Design: A Typology of Procedures and Products**. Oxford: Architectural Press, 2005.
- Levy, John M. **Contemporary Urban Planning**. New York: Prentice, Inc., 2006.
- Watson, Donald, Plattus, Alan and Shibley, Robert. **Time-Saver Standards for Urban Design**. NY: McGraw-Hill, 2003.
- Wallace, David. **Urban Planning My Way**. Chicago: America Planning Association, 2004.