

## บทที่ 11

### ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานในอนาคต

โดยสภาพการณ์จากอดีตถึงปัจจุบันที่ประเทศไทยได้มีจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบทได้ก่อให้เกิดเป็นแรงงานส่วนเกิน (Labor Surplus) ในภาคเกษตรกรรมจนกลายเป็นปัญหาความยากจนและผลักดันให้ประชาชนในชนบทต้องอพยพย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองถึงแม้ว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรของประเทศจะมีแนวโน้มลดลง อันเป็นผลสำเร็จจากการรณรงค์เกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว แต่จำนวนผู้อพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอพยพเข้าสู่เมืองขนาดใหญ่ที่เป็นแหล่งจ้างงานและการให้บริการทางสังคมจนเป็นผลต่อการเกิดปัญหาความแออัดปัญหาการจราจร และการขาดแคลนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการจนเกิดเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการวางผังเมือง และการบริหารจัดการเมืองให้สามารถรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรได้อย่างเหมาะสมและเป็นมาตรฐาน

อย่างไรก็ตาม จากการที่อัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรของประเทศได้มีแนวโน้มลดลงจนกระทั่งมีอัตราการเกิดเท่ากับอัตราการตายหรือมีอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรเท่ากับศูนย์ (Zero Growth) ซึ่งหลังจากนั้นจำนวนประชากรของประเทศจะมีจำนวนคงที่และเริ่มมีแนวโน้มลดลง สภาพการณ์ดังกล่าวย่อมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการอพยพย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองซึ่งจะมีแนวโน้มลดลงจนเป็นผลให้วัตถุประสงค์และวิธีการในการวางผังเมืองและการบริหารจัดการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ในช่วงเวลาดังกล่าวย่อมมีความจำเป็นในการวางผังเมืองและการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูเมืองแทนการพัฒนาเมืองเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง โดยการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างเช่นในปัจจุบัน นอกจากนี้การวางผังเมืองและการดำเนินการในอนาคตจะสามารถมุ่งเน้นการสร้างสรรค์คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ได้มากขึ้นกว่าการมุ่งเน้นในเชิงปริมาณเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาคขาดแคลนเนื่องจากจำนวนประชากรเช่นในปัจจุบัน

ทั้งนี้การพัฒนามาตรฐานในอนาคต เมื่อมีการออกพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง เช่น ในชุมชนเมืองหรือชนบท

### 11.1 การพัฒนามาตรฐานการวางผังเมือง

มาตรฐานการวางผังเมืองสมควรต่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การผังเมืองเป็นเครื่องมือของสังคม โดยการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายการพัฒนาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนองตอบต่อความต้องการของประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้การพัฒนามาตรฐานการวางผังเมืองจะต้องเป็นไปตามการพัฒนา หลักการ แนวความคิดและวิธีการ ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่มีความเหมาะสมและทันสมัย ซึ่งจะเป็นผลให้การสำรวจ จัดเก็บ การประมวลและจัดทำฐานข้อมูล การศึกษาวิเคราะห์ และการวางผังเมืองเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วและมีความถูกต้องยิ่งขึ้น นอกจากนี้การพัฒนามาตรฐานการวางผังเมืองควรมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งยังสมควรพัฒนามาตรฐานการวางผังเมืองให้สามารถดำรงไว้ซึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนการแสดงออกซึ่งเอกลักษณ์ทั้งในรูปแบบการตั้งถิ่นฐาน ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรม ที่ผสมผสานกับการพัฒนาตามความเจริญก้าวหน้าอย่างเป็นสากล

การวางผังเมืองที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันได้มุ่งเน้นแต่เพียงการวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ดังนั้นเพื่อให้การผังเมืองมีความครอบคลุมครบทุกระดับของการวางแผน จึงสมควรสนับสนุนและกำหนดมาตรฐานการวางผังเมือง ผังจังหวัด ผังอนุภาค ผังภาค นอกจากนี้ยังสมควรสนับสนุนและกำหนดมาตรฐานการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งจะเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำ “โครงการดำเนินการ” เพื่อการอนุรักษ์ การปรับปรุงฟื้นฟู หรือการพัฒนาบริเวณต่างๆ ของเมืองอย่างสอดคล้องกับนโยบายที่ได้กำหนดในผังเมืองรวมและย่อมเป็น โอกาสที่มาตรฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ดังกล่าวนี้นี้จะกำหนดเกณฑ์ในด้านการออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design) เพื่อให้เกิดการสร้างสรรคคุณค่าความงดงามหรือสุนทรียภาพควบคู่กับการสร้างเสริมสุขลักษณะความสะอาดสบาย และปลอดภัยให้แก่บริเวณพื้นที่นั้นๆ

### 11.2 การพัฒนามาตรฐานการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง

มาตรฐานการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง สมควรต่อการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเมือง (Urban Management) ซึ่งจะประกอบด้วยการพัฒนากลไกทางกฎหมาย (Legal Measure) และกลไกทางการเงิน (Fiscal Measure) กล่าวคือ

### 11.2.1 การพัฒนากลไกทางกฎหมาย

กลไกทางกฎหมายที่ใช้เพื่อการควบคุมทางผังเมืองในปัจจุบันอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ทั้งในการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งการควบคุมโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 เป็นต้นนั้น ได้มุ่งเน้นการควบคุมโดยอาศัยตัวบทกฎหมาย (Regulatory) ซึ่งมีลักษณะตายตัวไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การพัฒนากลไกทางกฎหมายจึงควรเปิดโอกาสให้มีการควบคุมโดยใช้ดุลยพินิจ (Discretionary) ที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้การพัฒนามาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมให้เป็นไปตามผังเมืองจะต้องปรับเปลี่ยนจากรูปแบบของแผนผัง ข้อกำหนด (Ordinance) ให้เป็นรูปแบบของหลักเกณฑ์ (Guideline) เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและเปิดโอกาสให้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในระดับท้องถิ่นได้ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอนุมัติหรือระงับการดำเนินการใดๆตามที่เห็นสมควร

### 11.2.2 การพัฒนากลไกทางการเงิน

กลไกทางการเงินที่ใช้เพื่อดำเนินการทางผังเมืองในปัจจุบัน โดยอาศัยภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) ซึ่งได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ร่วมกับงบประมาณที่จัดสรรจากรัฐบาลเป็นหลัก อีกทั้งในระยะเวลาที่ผ่านมากระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยได้เสนอการปรับปรุงภาษีทรัพย์สิน โดยให้ใช้มูลค่าทรัพย์สิน (Capital Value) เป็นฐานภาษีแทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งใช้ค่ารายปี (Annual Value) และราคาประเมินที่ดิน (Assessed Land Value) เป็นฐานภาษีตามลำดับ โดยภาษีทรัพย์สินที่เสนอขึ้นใหม่นี้จะมีผลต่อการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นอย่างพอเพียงต่อการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ กลไกทางการเงินที่พัฒนาขึ้นใหม่จะมีผลต่อการสร้างความพอเพียงทางด้านงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์ที่ประชาชนผู้เสียภาษีดังกล่าวจะได้รับโดยตรง กลไกทางการเงินเพื่อการดำเนินการทางผังเมืองจึงควรได้รับการพัฒนาเพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้ต้องรับภาระทางด้านงบประมาณ (Beneficiary Pay Principle) เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการพัฒนา (Development Fee หรือ Special Assessment) เพื่อให้เกิดการยอมรับจากประชาชนและความเป็นธรรมในสังคมมากยิ่งขึ้น