

การศึกษาผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ

The Expiration of Comprehensive Plans and their Impacts on Local Development in the Northern Region

สุดารัตน์ อุตธารัตน์

Sudarat Auttarat

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

Social Research Institute, Chiang Mai University, Muang District, Chiang Mai 50200, Thailand

E-mail: sudaraton@hotmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาและสำรวจสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขาดอายุการบังคับใช้ผังเมืองรวมว่าได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างไร และมีสัมฤทธิ์ผลในการแก้ไขปัญหาอย่างไร เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาจากการขาดอายุใช้บังคับผังเมืองรวมมีขนาดและความรุนแรงสูงมากต่อการบริหารจัดการพื้นที่ การควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชน ดังนั้น จึงได้แนวทางการดำเนินงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสภาวะขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวม เช่น ปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองรวม กระจายอำนาจการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้งมีวิธีปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมที่มีประสิทธิภาพ

Abstract

This research studies to make a survey and problems from the expired of comprehensive plan. The Major consequences would be the influence on the economic development and the socio-economic quality of life of citizens, for instance, the influence on the land use, natural resources and the way of life of the local people. In brief, the local government units would have the methods to solve the problems in addition to the efficiency of the problem solving method. How they present their guidance towards the problems occurred due to the fact that the city planning law was in proclamation process and the lack of legal enforcement to direct

efficiency local government management. According to the study, it was found that problems on the shortage of the legalization of the comprehensive planning law had the influence on the land and the area management. In summary, the expired of comprehensive plan process should be re-organized in order that it would be possible to solve problems and obstacles and make comprehensive plan consecutively effect and success.

คำสำคัญ (Keywords)

การขาดอายุ (The Expiration)

ผังเมืองรวม (Comprehensive Plan)

พื้นที่ภาคเหนือ (The Northern Region)

1. บทนำ

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นนั้น ส่งผลให้หน่วยงานส่วนกลางต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ (Legal Affairs Division, Ministry of Interior, 2010, p. 29) ให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นบริหารจัดการพื้นที่ด้วยตนเอง ซึ่งภารกิจด้านการวางและจัดทำผังเมืองก็เป็นภารกิจหนึ่งที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น โดยท้องถิ่นจะต้องดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองด้วยตนเองตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (Department of Public Works and Town & Country Planning, Ministry of Interior, 2009, p. 45)

การวางผังเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาเมืองหรือชุมชนมีระเบียบและถูกสุขลักษณะ ประชาชนมีความปลอดภัยในการอยู่อาศัย ส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองหรือชุมชน ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองหรือชุมชน และดำรงรักษาสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเมือง ดังนั้น เมืองที่มีผังเมืองรวมใช้บังคับจึงมีการพัฒนาอย่างมีทิศทางและเหมาะสม (Department of Public Works and Town & Country Planning, Ministry of Interior, 1999, p. 2) สอดคล้องกับบริบทของเมืองอย่างไรก็ตาม จากการติดตามข้อมูลปัญหาการพัฒนาเมืองพบว่า ผังเมืองรวมที่ประกาศบังคับใช้ได้ทั่วประเทศได้หมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายมากกว่า 80 ผัง สำหรับพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือซึ่งมีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมจำนวน 25 ผัง ปัจจุบันมีผังเมืองรวมที่หมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายจำนวน 11 ผัง และที่กำลังจะหมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายใน 3 ปี ข้างหน้าอีกจำนวน 8 ผัง การหมดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมตามกฎหมายทำให้ท้องถิ่นไม่มีเครื่องมือในการบริหารจัดการพื้นที่และควบคุมทิศทางการพัฒนาเมือง ซึ่งคาดกันว่าจะส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับแนวโน้มของการขยายตัวของพื้นที่เมืองเชียงใหม่ พ.ศ. 2548-2568 มีการขยายตัวตามเส้นทางคมนาคมที่สำคัญโดยเฉพาะเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมระหว่างอำเภอ

และขยายตัวขนานไปตามแม่น้ำสายหลัก คือ แม่น้ำปิง (Lanchanon, 2013, p. 117) แต่ขณะนั้นยังไม่มีมีการสำรวจสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขาดอายุการบังคับใช้ผังเมืองรวมว่ามีขนาดและความรุนแรงแค่ไหน เนื่องจากผังเมืองรวมแต่ละผังครอบคลุมพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก กรณีที่เห็นได้ชัด คือ ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 48 องค์กรปกครองท้องถิ่นและได้ขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายมานานถึง 6 ปี จนถึงขณะนี้ทำการวิจัยอยู่นั้นยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของกรมโยธาธิการและผังเมือง แต่ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีขั้นตอนจำนวนมากถึง 18 ขั้นตอน และกำหนดให้คณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้อนุมัติผังเมืองรวม ซึ่งคณะกรรมการฯ ชุดนี้ต้องทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติผังเมืองทั่วประเทศแต่เพียงคณะเดียว ส่งผลให้การออกประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมแต่ละผังต้องใช้เวลานานกว่า 3 ปีเป็นอย่างน้อย แต่ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 3) เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2556

เมื่อไม่มีผังเมืองรวมใช้บังคับตามกฎหมาย องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องหาเครื่องมือและกลไกอื่น ๆ ใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่และกำกับทิศทางการพัฒนาที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของเมือง แต่จากสถานการณ์ปัญหาการขยายตัวอย่างไร้ทิศทางของเมืองเชียงใหม่ก็เป็นภาพสะท้อนที่เห็นได้ชัดจนถึงการขาดความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการนำกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่มาใช้ ทั้งที่เทศบาลนครเชียงใหม่และหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่มีบุคลากรจำนวนมากที่มีความรู้ ความชำนาญ ประเด็นปัญหานี้จึงเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญในการศึกษาและสำรวจเพื่อที่จะทราบว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่ผังเมืองรวมขาดอายุบังคับใช้มีวิธีการแก้ปัญหาเพื่อลดช่องว่างทางกฎหมายจากการขาดอายุบังคับใช้กฎหมายทางผังเมืองรวมอย่างไรและมีสัมฤทธิ์ผลในการแก้ไขปัญหาอย่างไร เพื่อเป็นบทเรียนแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่กำลังประสบปัญหาหรือกำลังจะประสบปัญหาการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมตามกฎหมาย

จากปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาและสำรวจสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขาดอายุการบังคับใช้ผังเมืองรวมว่าได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กว้างขวางและรุนแรงหรือไม่ อย่างไร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างไร และมีสัมฤทธิ์ผลในการแก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดอายุบังคับตามกฎหมายของผังเมืองรวมอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมและการอนุมัติผังเมืองรวมที่มีประสิทธิผลในการบริหารจัดการท้องถิ่น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) สำรวจสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมตามกฎหมายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2) ศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ผังเมืองรวมที่ขาดอายุใช้บังคับตามกฎหมาย
- 3) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหการขาดอายุบังคับตามกฎหมายของผังเมืองรวม

3. ขอบเขตการวิจัย

- 1) **ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา** พื้นที่ที่อยู่ในขอบเขตผังเมืองรวมในภาคเหนือซึ่งขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย ซึ่งมีทั้งหมด 11 แห่ง ดังตารางที่ 1 ได้แก่
- 2) **ขอบเขตกลุ่มประชากรตัวอย่าง** ประกอบด้วย
 - (1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในพื้นที่ภาคเหนือที่มีพื้นที่ตั้งอยู่ในขอบเขตผังเมืองรวมที่ขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย จำนวนทั้งหมด 107 แห่ง
 - (2) ตัวแทนหน่วยงานที่มีภารกิจรับผิดชอบในขอบเขตผังเมืองรวมที่ขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย เช่น สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด กองช่างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาทั้งหมด 107 แห่ง
 - (3) ตัวแทนภาคเอกชนและประชาชนที่มีสถานประกอบการหรือที่อยู่อาศัยในขอบเขตผังเมืองรวมที่ขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายทั้ง 11 ผังเมืองรวมในพื้นที่ศึกษา

ตารางที่ 1 การแบ่งกลุ่มผังเมืองรวมที่หมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายทั้ง 11 ผังที่ทำการศึกษา

ชื่อผัง	จำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังเมืองรวม	ข้อมูลการประกาศใช้	สิ้นสุดการบังคับใช้
ผังเมืองรวมเมืองแม่ฮ่องสอน	2	ขยายอายุครั้งที่ 2	28 กันยายน 2549
ผังเมืองรวมเมืองหล่มสัก	11	ขยายอายุครั้งที่ 2	23 มิถุนายน 2549
ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่	48	ขยายอายุครั้งที่ 2	19 ธันวาคม 2549
ผังเมืองรวมเมืองอุทัยธานี	4	ขยายอายุครั้งที่ 1	23 ธันวาคม 2554
ผังเมืองรวมเมืองลับแล	5	ขยายอายุครั้งที่ 2	25 ตุลาคม 2551
ผังเมืองรวมเมืองลำปาง	7	ขยายอายุครั้งที่ 2	4 กันยายน 2550
ผังเมืองรวมเมืองตะพานหิน	4	ขยายอายุครั้งที่ 2	28 สิงหาคม 2552
ผังเมืองรวมเมืองบางมูลนาก	3	ขยายอายุ 5 ปี	25 พฤศจิกายน 2554
ผังเมืองรวมเมืองน่าน	7	ขยายอายุครั้งที่ 2	23 มีนาคม 2550
ผังเมืองรวมเมืองตาก	8	ขยายอายุครั้งที่ 2	1 กันยายน 2552
ผังเมืองรวมเมืองกำแพงเพชร	8	ขยายอายุครั้งที่ 2	19 ธันวาคม 2554

4. วิธีการดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้มีพื้นที่ศึกษาวิจัยอยู่ในขอบเขตผังเมืองรวมในภาคเหนือซึ่งขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายจำนวน 11 แห่ง ได้แก่ ผังเมืองรวมเมืองแม่ฮ่องสอน ผังเมืองรวมเมืองหล่มสัก ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ผังเมืองรวมเมืองอุทัยธานี ผังเมืองรวมเมืองลับแล ผังเมืองรวมเมืองลำปาง ผังเมืองรวมเมืองตะพานหิน ผังเมืองรวมเมืองบางมูลนาก ผังเมืองรวมเมืองน่าน ผังเมืองรวมเมืองตาก และผังเมืองรวมเมืองกำแพงเพชร โดยการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษาวิจัยจากการรวบรวมข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ นอกจากนั้น ยังมีการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีพื้นที่ตั้งอยู่ในขอบเขตผังเมืองรวมที่ขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย ตัวแทนหน่วยงานที่มีภารกิจรับผิดชอบในขอบเขตผังเมืองรวมที่ขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย และตัวแทนภาคเอกชนและประชาชนที่มีสถานประกอบการหรือที่อยู่อาศัยในขอบเขตผังเมืองรวมที่ขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ประกอบการศึกษาวิจัย โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานวิจัยดังนี้ คือ

1) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการจัดทำผังเมืองรวมและการใช้บังคับผังเมืองรวมจากเอกสารต่าง ๆ และผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ท้องถิ่นของภาคเหนือได้รับจากการที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองหมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย

2) สืบค้นและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงาน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนภาคเอกชนและตัวแทนประชาชนในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการที่กฎกระทรวงของผังเมืองรวมหมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย

3) วิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นจากการที่กฎกระทรวงของผังเมืองรวมหมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย

4) สัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่มเพื่อวิเคราะห์ขนาด และความรุนแรงของผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการบริหารจัดการพื้นที่ การควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมืองฯ จากการที่กฎกระทรวงของผังเมืองรวมหมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย

5) สืบค้นและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงาน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติและการแก้ไขปัญหาในช่วงที่เกิดช่องว่างของการบังคับใช้ผังเมืองตามกฎหมาย

6) สัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่มเพื่อสังเคราะห์ความรู้และถอดบทเรียนวิธีการปฏิบัติเพื่อลดผลกระทบเชิงลบจากการที่กฎกระทรวงของผังเมืองรวมหมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย

7) วิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการศึกษา เพื่อนำไปสู่การเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายของผังเมืองรวม และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการพื้นที่และผลักดันสู่การแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ผลการศึกษา

5.1 ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จากการขาดอายุการบังคับใช้ผังเมืองรวมตามกฎหมาย

ผังเมืองรวม เป็นแผนผังที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านการใช้ประโยชน์ การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขูปโภค การบริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม ดังนั้น พื้นที่ที่ไม่มีผังเมืองรวมใช้บังคับ (เช่น พื้นที่ที่ยังไม่ได้วางและจัดทำผังเมืองรวม พื้นที่ที่อยู่ระหว่างดำเนินการวางผังเมืองรวม พื้นที่ที่ผังเมืองรวมขาดอายุการบังคับใช้) จึงได้รับผลกระทบ โดยหน่วยงานและผู้ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่ประสบปัญหาอย่างมาก โดยประเด็นปัญหาที่พบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาด้านการควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนา พบว่า จากการที่ผังเมืองรวมขาดอายุแล้วไม่มีกฎหมายที่จะมาควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้ในการควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะช่วยควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต้องมีกฎหมายที่สูงกว่ารองรับในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งในความเป็นจริงต้องตราขึ้นภายใต้

พระราชบัญญัติการผังเมือง แต่พระราชบัญญัติการผังเมืองไม่ได้กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถตรา ข้อบัญญัติท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมืองได้ ทำให้ท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้ในการควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ซึ่งการข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติอาคารนั้นเป็นการควบคุมเฉพาะตัวอาคาร ไม่สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ทำให้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ได้ จึงเกิดการขยายตัวของเมืองไม่มีทิศทาง มีการขยายตัวของชุมชนเพิ่มมากขึ้นในพื้นที่

นอกจากนั้นปัญหาในการควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ยังเกิดจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วย เนื่องจากในระดับผู้ปฏิบัติและผู้บริหารทั้งหมดไม่มีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการ วิธีการออกข้อบัญญัติและรายละเอียดของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ถูกต้องอย่างแท้จริง ทำให้ไม่กล้าที่จะดำเนินการใดๆ เพื่อควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งในอำนาจหน้าที่ของนิติกรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ทางกฎหมายผังเมืองอย่างแท้จริง โดยมีสาเหตุมาจากการไม่เคยได้รับความรู้ทางผังเมือง เพื่อเชื่อมโยงกับการวินิจฉัยข้อกฎหมาย งานตรวจสอบวินิจฉัยจึงมอบให้ฝ่ายช่างโยธา ซึ่งไม่รู้กฎหมายอย่างลึกซึ้ง รวมถึงกระบวนการอื่น ๆ ที่เป็นหน้าที่ในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของนิติกร จึงส่งผลกระทบอย่างมากต่อการควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ (Boonganupong, 1989, p. 180) จากปัญหาข้างต้นยังส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และระบบการคมนาคมและขนส่ง ปัญหาการจัดระบบบริการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ และปัญหาด้านการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อม

จากปัญหาข้างต้นยังส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และระบบการคมนาคมและขนส่ง ปัญหาการจัดระบบบริการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ และปัญหาด้านการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อม จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสบปัญหาเหล่านี้จนไม่สามารถแก้ไขปัญหได้ในพื้นที่ ดังนี้

• ปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และระบบการคมนาคมและขนส่ง

- มีการขยายตัวของการใช้ที่ดินอย่างมากและกระจายไปทุกทิศทุกทางอย่างไร้ระเบียบ
- มีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก
- มีการก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเกินกว่าที่ผังเมืองกำหนดเพิ่มขึ้น
- มีการก่อสร้างอาคารก่อสร้างเกิดขึ้นในพื้นที่เกษตรกรรม
- มีการก่อสร้างอาคาร/สิ่งก่อสร้างเกิดขึ้นในพื้นที่รับน้ำชลประทาน
- พื้นที่ชลประทานถูกบุกรุกจากการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ
- มีการขยายตัวของโครงการบ้านจัดสรร/คอนโด/หอพักในพื้นที่เกษตรกรรม
- มีโรงงานเป็นจำนวนมากในพื้นที่พักอาศัยและย่านพาณิชยกรรม (สีเหลือง/สีส้ม/สีแดง)
- มีการก่อสร้างอาคาร/สิ่งก่อสร้างขวางทางระบายน้ำ/ระบบระบายน้ำตามธรรมชาติ ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมรุนแรงหรือน้ำท่วมขัง
- เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างชาวบ้านหรือผู้ประกอบการ/ผู้ลงทุนในพื้นที่
- เกิดชุมชนแออัดในเขตเมืองขยายตัวเพิ่มขึ้น
- เกิดการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อการอยู่อาศัยหรือเพื่อกิจการอื่นๆ
- มีการบุกรุกพื้นที่ริมน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ
- การใช้ประโยชน์ที่ดินบนที่ดินของรัฐไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของผังเมือง
- มีร้านอาหารที่จำหน่ายสุรา/ผับ/บาร์ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากใกล้ศาสนสถานและสถานศึกษา
- มีโรงแรม/หอพักขนาดใหญ่ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากใกล้ศาสนสถานและสถานศึกษา
- มีการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในพื้นที่เกษตรกรรม
- มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่เกษตรกรรม
- มีการสร้างศูนย์กลางการขนถ่ายสินค้าและโลจิสติกส์ในพื้นที่เกษตรกรรม

• **ปัญหาการจัดระบบบริการสาธารณสุขปโภคและบริการสาธารณะ**

- เกิดปัญหาไฟฟ้าไม่พอใช้
- เกิดปัญหาน้ำประปาไม่พอใช้

• **ปัญหาด้านการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อม**

- มีอาคาร/สิ่งปลูกสร้าง/ป้าย บดบังภูมิทัศน์ทางธรรมชาติของเมือง
- มีอาคาร/สิ่งปลูกสร้าง/ป้าย บดบังศาสนสถานที่สำคัญของเมือง
- พื้นที่สวนสาธารณะ พื้นที่นันทนาการของเมือง และพื้นที่สีเขียวถูกบุกรุก/รुकล้ำ
- เมืองมีการเจริญเติบโตจนสูญเสียความเป็นเอกลักษณ์และอัตลักษณ์
- มีอาคารสิ่งก่อสร้างที่ขัดแย้งและทำลายความโดดเด่นของโบราณสถานและศิลปกรรมที่สำคัญของเมือง
- มีอาคารสิ่งก่อสร้างที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติ

5.2 ขนาดและความรุนแรงของปัญหาที่เกิดจากผังเมืองรวมเมืองหมดยุการบังคับใช้ตามกฎหมาย

ผลกระทบจากการขาดอายุใช้บังคับผังเมืองรวมมีขนาดและความรุนแรงสูงมากต่อการบริหารจัดการพื้นที่ การควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การใช้

ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชน ขณะที่ผลการศึกษาวิจัยในประเด็นกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมก็ยังพบอีกว่า ปัญหาสำคัญที่การวางและจัดทำผังเมืองรวมเกิดความล่าช้าและไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ทันเวลาจนส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดอายุใช้บังคับ หรือไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ในเวลาที่เหมาะสมหรือทันกับการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมของเมือง คือ ปัญหาการร้องเรียนของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัพื้นที่ที่ทำการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งข้อมูลการร้องเรียนหรือข้อเรียกร้องของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีประเด็นที่สำคัญ คือ ผังเมืองรวมที่จัดทำไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของเมือง ไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีผลกระทบในส่วนของการเกิดปัญหาความขัดแย้งและข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เช่น การประท้วงต่อต้านการขยายถนนในเขตเมืองเก่า การสร้างอาคารสูง สถานบันเทิง ผับ บาร์ ในเขตที่อยู่อาศัย การก่อสร้างโครงการศูนย์การค้าครบวงจรขนาดใหญ่ในพื้นที่เกษตรกรรมฯ เป็นต้น

นอกจากนั้นการวิเคราะห์ข้อมูลระดับความรุนแรงของผลกระทบในภาพรวม โดยใช้การวัดระดับความรุนแรง

ตารางที่ 2 การแบ่งกลุ่มผังเมืองรวมที่หมดยุการบังคับใช้ทางกฎหมายทั้ง 11 ผังที่ทำการศึกษา

ผังเมืองรวมที่เมืองมีความเป็นเมืองระดับต่ำ	ผังเมืองรวมที่เมืองมีความเป็นเมืองระดับกลาง	ผังเมืองรวมที่เมืองมีความเป็นเมืองระดับสูง
1) ผังเมืองรวมเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน	1) ผังเมืองรวมเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง	1) ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
2) ผังเมืองรวมเมืองหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์	2) ผังเมืองรวมเมืองน่าน จังหวัดน่าน	
3) ผังเมืองรวมเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี	3) ผังเมืองรวมเมืองตาก จังหวัดตาก	
4) ผังเมืองรวมเมืองลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์	4) ผังเมืองรวมเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร	
5) ผังเมืองรวมเมืองตะพานหิน จังหวัดพิจิตร		
6) ผังเมืองรวมเมืองบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร		

โดยการให้ค่าคะแนนระดับความรุนแรงในตัวชี้วัดทั้ง 2 กลุ่ม คือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและการบังคับใช้ผังเมืองรวมจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการให้ค่าคะแนนจะแบ่งช่วงคะแนน 0-5 (5 คะแนน หมายถึง ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ในระดับรุนแรงมากที่สุด, 4 คะแนน หมายถึง ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ในระดับที่มาก, 3 คะแนน หมายถึง ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ในระดับปานกลาง, 2 คะแนน หมายถึง ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ในระดับความรุนแรงน้อย, 1 คะแนน หมายถึง มีปัญหานี้ในพื้นที่แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ และ 0 คะแนน หมายถึง ไม่มีปัญหานี้เกิดขึ้นในพื้นที่) ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลจะจำแนกตามขนาดของเมืองแบ่งออกเป็นเมืองขนาดเล็ก เมืองขนาดกลาง และเมืองขนาดใหญ่ โดยกลุ่มเมืองขนาดเล็กมีประชากรทั้งสิ้น 6 เมือง เจ้าหน้าที่ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 32 คน เมืองขนาดกลางจำนวน 4 เมือง เจ้าหน้าที่ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 36 คน และเมืองขนาดใหญ่ 1 เมือง เจ้าหน้าที่ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 47 คน

การวิเคราะห์จะทำการรวมคะแนนของเมืองที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน และทำการปรับฐานคะแนนรวม และแสดงผลในรูปของร้อยละ โดยจะมีการวิเคราะห์ให้เห็นภาพรวมของความรุนแรง และการวิเคราะห์ในสองกลุ่มตัวชี้วัดคือ ตัวชี้วัดที่เป็นปัญหาที่เกิดจากผลกระทบจากการขาดอายุของผังเมืองรวมโดยตรง มี 14 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดที่เป็นผลกระทบต่อเนื่องจากปัญหาที่เกิดจากการขาดอายุของผังเมืองรวม มี 13 ตัวชี้วัด ดังนี้

- 1) ตัวชี้วัดที่เป็นปัญหาที่เกิดจากผลกระทบจากการขาดอายุของผังเมืองรวมโดยตรง
 - การขยายตัวของการใช้ที่ดินอย่างมากและกระจายไปทุกทิศทุกทางอย่างไร้ระเบียบ
 - การก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเกินกว่าที่ผังเมืองกำหนดเพิ่มขึ้น
 - การก่อสร้างอาคาร/สิ่งก่อสร้างเกิดขึ้นในพื้นที่เกษตรกรรม
 - การก่อสร้างอาคาร/สิ่งก่อสร้างเกิดขึ้นในพื้นที่รับน้ำชลประทาน
 - พื้นที่ชลประทานถูกบุกรุกจากการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ
 - การขยายตัวของโครงการบ้านจัดสรร/คอนโด/หอพัก ในพื้นที่เกษตรกรรม
 - มีโรงงานเป็นจำนวนมากในพื้นที่พักอาศัยและย่านพาณิชยกรรม (สีเหลือง/สีส้ม/สีแดง)

- มีอาคาร/สิ่งปลูกสร้าง/ป้าย บดบังภูมิทัศน์ทางธรรมชาติของเมือง
- อาคาร/สิ่งปลูกสร้าง/ป้าย บดบังศาสนสถานที่สำคัญของเมือง
- การใช้ประโยชน์ที่ดินบนที่ดินของรัฐไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของผังเมือง
- มีการก่อสร้างอาคาร/สิ่งก่อสร้างขวางทางระบายน้ำ/ระบบระบายน้ำตามธรรมชาติ ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมรุนแรงหรือน้ำท่วมขัง
- มีการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในพื้นที่เกษตรกรรม
- มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่เกษตรกรรม
- มีการสร้างศูนย์กลางการขนถ่ายสินค้าและโลจิสติกส์ในพื้นที่เกษตรกรรม

- 2) ตัวชี้วัดที่เป็นผลกระทบต่อเนื่องจากปัญหาที่เกิดจากการขาดอายุของผังเมืองรวม

- การเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ การถือครองที่ดิน
- ไฟฟ้า ไม่เพียงพอต่อความต้องการ
- ประปา ไม่เพียงพอต่อความต้องการ
- พื้นที่สวนสาธารณะ พื้นที่นันทนาการของเมือง และพื้นที่สีเขียวถูกบุกรุก/รुक
- เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน และปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างชาวบ้านหรือผู้ประกอบการ/ผู้ลงทุนในพื้นที่
- เกิดชุมชนแออัดในเขตเมืองขยายตัวเพิ่มขึ้น
- เกิดการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อการอยู่อาศัยหรือเพื่อกิจการอื่น ๆ
- มีการบุกรุกพื้นที่ริมน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ
- มีร้านอาหารที่จำหน่ายสุรา/ผับ/บาร์ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากใกล้ศาสนสถานและสถานศึกษา
- มีโรงแรม/หอพักขนาดใหญ่ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากใกล้ศาสนสถานและสถานศึกษา
- เมืองมีการเจริญเติบโตจนสูญเสียความเป็นเอกลักษณ์และอัตลักษณ์
- มีอาคารสิ่งก่อสร้างที่ขัดแย้งและทำลายความโดดเด่นของโบราณสถานและศิลปกรรมที่สำคัญ
- มีอาคารสิ่งก่อสร้างที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติ

ตารางที่ 3 ค่าคะแนนระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดจากการขาดอายุของผังเมืองรวมของเมือง

เมือง	ค่าคะแนนผลกระทบโดยตรง	ค่าคะแนนผลกระทบต่อเนื่อง	ค่าคะแนนผลกระทบรวม
แม่ฮ่องสอน	15.71	23.08	19.26
หล่มสัก	13.00	12.92	12.96
อุทัยธานี	10.86	10.15	10.52
ลับแล	4.64	8.46	6.48
ตะพานหิน	10.48	10.00	10.25
บางมูลนาก	5.36	4.62	5.00
ตาก	5.71	9.23	7.41
กำแพงเพชร	10.00	10.60	10.29
ลำปาง	25.54	26.35	25.93
น่าน	25.36	24.62	25.00
เชียงใหม่*	24.64	34.62	29.44

*เฉพาะพื้นที่เมืองเชียงใหม่ และเทศบาลโดยรอบ

จากการศึกษาทำให้พบว่า ผังเมืองรวมเมืองที่มีผลกระทบมากที่สุดเรียงตามลำดับดังนี้คือ เมืองลำปาง เมืองน่าน เมืองเชียงใหม่ เมืองแม่ฮ่องสอน เมืองตะพานหิน เมืองหล่มสัก เมืองอุทัยธานี เมืองกำแพงเพชร เมืองตาก เมืองลับแล และเมืองบางมูลนาก แต่เมื่อเราพิจารณาบริบทโดยรวมของเมือง ร่วมกับการวิเคราะห์ปัญหาในรายละเอียดพบว่า ผังเมืองเชียงใหม่ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเมืองที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด รองลงมาเป็นเมืองลำปาง น่าน และแม่ฮ่องสอน ตามลำดับ ดังนั้น จากความแตกต่างของข้อมูลและบริบทของเมือง ทำให้สามารถสรุปได้ว่าผลกระทบของการขาดอายุของผังเมืองรวม จะมีระดับความรุนแรงมากกระจุกตัวอยู่เฉพาะในพื้นที่เมืองและพื้นที่ส่วนขยายของเมืองเท่านั้น ไม่ได้เกิดขึ้นโดยทั่วไป และพื้นที่ชนบทที่อยู่ห่างออกไปจากในเมืองไม่ได้รับผลกระทบจากการขาดอายุของผังเมืองรวม ซึ่งพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบรุนแรงมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด เรียงลำดับดังนี้คือ พื้นที่ที่เป็นส่วนที่ขยายตัวของเมืองที่เรียกว่า พื้นที่ชานเมือง รองลงมาคือพื้นที่ใจกลางเมืองและพื้นที่ชนบทตามลำดับ

พื้นที่ชานเมือง มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมากที่สุด โดยจะมีการซื้อขายเปลี่ยนกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินจากผู้ถืออายุอยู่ดั้งเดิมสู่มือของนายทุน เพื่อพัฒนา

เป็นพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย และพาณิชยกรรม ตลอดจนการสร้างคลังเก็บสินค้าต่าง ๆ ซึ่งระดับความรุนแรงของปัญหาจะมีความสัมพันธ์กับขนาดและความซับซ้อนของเมือง กล่าวคือ เมื่อเมืองมีขนาดใหญ่ และมีความซับซ้อนมากขึ้น ระดับความรุนแรงก็มากขึ้นตามตัวอย่างเช่น เมืองอุทัยธานี เป็นเมืองขนาดเล็ก ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตชานเมืองจากพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย แต่ประชาชนดั้งเดิมสามารถอยู่ร่วมกับชุมชนใหม่ได้ และสามารถดำรงชีวิตด้วยการทำเกษตรกรรมได้ตามปกติ เนื่องจากโครงการที่เกิดขึ้นใหม่นั้นไม่ได้เป็นโครงการขนาดใหญ่หรือมีหลายโครงการจนก่อผลกระทบต่อผู้อาศัยดั้งเดิม ขณะที่เมืองลำปาง เมืองขนาดกลาง สถานการณ์ลักษณะเดียวกัน แต่ปัญหาและผลกระทบความรุนแรงของปัญหามีมากขึ้น เพราะโครงการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชานเมืองมีขนาดโครงการใหญ่ขึ้นหรือมีจำนวนมาก ทำให้เกิดความขัดแย้งกับชาวบ้านใกล้เคียง เช่น โครงการเหล่านั้นก่อสร้างปิดทางเข้า-ออกชุมชนเดิม ทำให้ไม่สามารถสัญจรได้สะดวกเหมือนก่อน ขณะที่มากขึ้น ปัญหาฝุ่นจากการก่อสร้าง การระบายน้ำ ฯลฯ มีมากขึ้นส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตในพื้นที่โดยตรง นอกจากนี้ เมืองขนาดใหญ่คือ เมืองเชียงใหม่ จะพบปัญหาและความรุนแรงมากกว่าเมืองขนาดกลางและเมืองขนาดเล็ก เนื่องจากมีการขยายตัวที่รวดเร็วมาก ขณะที่ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงของ

เมืองขนาดใหญ่ จะเห็นผลกระทบในเชิงกายภาพชัดเจน มีความแตกต่างในเรื่องของขนาด รูปแบบ เงินทุน รวมถึงหลากหลายพื้นที่โดยรอบเมือง ซึ่งโครงการเกือบทั้งหมดเปรียบเสมือนการพัฒนาพื้นที่เมืองใหม่ (แต่ไม่มีการควบคุม) คือ มีการพัฒนาทุกกิจกรรมทั้งที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม สาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตแบบเมือง และรองรับกับประชากรที่มีความหนาแน่นสูงขึ้นด้วย ดังนั้น ผลกระทบที่ตามมาในพื้นที่ต่อประชากรดั้งเดิม คือการดำรงชีวิตของคนในพื้นที่ดั้งเดิม ก็จะเปลี่ยนแปลงไปและไม่สามารถประกอบอาชีพและดำรงชีพในแบบเดิมได้อีก ต้องปรับเปลี่ยนอาชีพ หรือย้ายออกจากพื้นที่เดิมเปิดโอกาสให้คนที่อพยพและมีวิถีชีวิตแบบคนเมืองเข้ามาอยู่แทน

พื้นที่ใจกลางเมือง คือ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและมีระดับความรุนแรงรองลงมาจากพื้นที่ชานเมืองเมื่อผังเมืองรวมเมืองขาดอายุ ส่วนระดับความรุนแรงของพื้นที่ใจกลางเมืองมีความสัมพันธ์กับขนาด และความซับซ้อนของเมืองเช่นเดียวกับพื้นที่ชานเมือง โดยเมืองที่มีขนาดเล็กมีความเป็นเมืองต่ำ พื้นที่ใจกลางเมืองของเมืองเหล่านี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และกิจกรรมมากนัก เมืองขนาดกลาง ความเป็นเมืองระดับกลาง พื้นที่ใจกลางเมืองมีการเปลี่ยนแปลงให้เห็นบ้างในลักษณะที่เรียกว่า เป็นการปรับปรุงอาคารเดิมให้สามารถใช้สอยในกิจกรรมที่หลากหลาย หรือมีเปลี่ยนแปลงกิจกรรมแต่ยังคงใช้อาคารเดิม รวมถึงการก่อสร้างอาคารพักอาศัย ร้านค้าที่มีรูปแบบหลากหลาย มีความสูงหรือจำนวนชั้นเพิ่มมากขึ้น แต่ทั้งนี้ยกเว้นเมืองที่มีลักษณะอันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะอย่างเมืองแม่ฮ่องสอน และเมืองน่าน ขณะที่เมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่ ความเป็นเมืองสูง การเปลี่ยนแปลงในเขตใจกลางเมืองที่เห็นได้ชัดคือ การก่อสร้างอาคารทั้งพักอาศัยและพาณิชยกรรมที่มีจำนวนชั้น จำนวนห้อง ความสูงที่เพิ่มมากขึ้น มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเมืองเชียงใหม่ในพื้นที่ใจกลางเมืองในช่วงที่ผังเมืองขาดอายุนั้น จะเป็นการเปลี่ยนแปลงด้วยเหตุผลเชิงธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ กิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็นกิจกรรมที่รองรับนักท่องเที่ยวเป็นหลัก ทำให้ผู้อาศัยดั้งเดิมที่เคยอยู่ก็ต้องมีการปรับตัว และจำนวนไม่น้อยที่เลือกที่จะย้ายออกไปอยู่ชานเมือง ซึ่งสาเหตุนี้ก็อีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาพื้นที่พักอาศัยชานเมืองยังมีความต้องการเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

พื้นที่ชนบท ในพื้นที่ผังเมืองรวม ประกอบด้วยพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของเมือง และพื้นที่ชนบท ซึ่งการศึกษาถึง

ผลกระทบและระดับความรุนแรงของผลกระทบ ในการศึกษารั้วนี้สะท้อนให้เห็นว่าขณะที่เมืองมีการขยายตัวพื้นที่ชนบทที่ห่างออกไปจากเมืองไม่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการขาดอายุของผังเมืองรวม เนื่องจากปัญหาในท้องถิ่นเป็นปัญหาที่ไม่ได้เกิดขึ้น หรือเกี่ยวข้องกับการบังคับควบคุมจากผังเมืองรวมเลย

5.3 วิธีการแก้ไขปัญหขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ผังเมืองรวมที่ขาดอายุใช้บังคับตามกฎหมาย

จากผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นจากการที่กฎกระทรวงของผังเมืองรวมหมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายมีหลากหลายประเด็น เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเลือกใช้วิธีการปฏิบัติให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ต้องแก้ไขปัญหและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานเพื่อลดผลกระทบเชิงลบจากการหมดอายุการบังคับใช้ของผังเมืองรวม ซึ่งข้อมูลจากการเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด) และส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นบทเรียนหรือองค์ความรู้ที่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อที่จะจัดการหรือปฏิบัติงาน เพื่อลดผลกระทบเชิงลบจากการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมได้อย่างเหมาะสมและถูกต้อง ดังนี้

1) ขั้นตอนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการลดผลกระทบเชิงลบหรือควบคุมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมฉบับที่หมดอายุบังคับใช้มีวิธีดังนี้

1.1 เมื่อมีผู้ยื่นแบบขออนุญาตก่อสร้างต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบขั้นตอนที่กำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสาร

1.2 กองช่าง/ส่วนโยธาลงรับเรื่องยื่นขออนุญาตตามระเบียบและพิจารณาว่าผู้ยื่นขออนุญาตจะปลูกสร้างอาคารประเภทใดและในพื้นที่ใด

1.3 กองช่าง/ส่วนโยธาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการตรวจสอบข้อกำหนดของกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับที่หมดอายุว่า พื้นที่ก่อสร้างอาคารตั้งอยู่ในประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินใด (สี) และอาคารที่จะขออนุญาตก่อสร้างขัดแย้งกับข้อกำหนดเกี่ยวกับอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือไม่

1.3.1 หากผลการตรวจสอบพบว่า การก่อสร้างอาคารที่ขออนุญาตไม่ขัดแย้งกับข้อกำหนดของกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับที่หมดอายุ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างทราบ และดำเนินการอนุญาตก่อสร้างตามขั้นตอนและระเบียบที่กำหนด

1.3.2 หากตรวจสอบข้อกำหนดผังเมืองรวม พบว่าการก่อสร้างอาคารที่ขออนุญาตขัดแย้งกับข้อกำหนดของกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับที่หมดอายุ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะแจ้งให้ผู้ยื่นขออนุญาตทราบว่าไม่สามารถอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างได้ พร้อมทั้งชี้แจงให้ทราบว่าหากผู้ยื่นขออนุญาตประสงค์จะดำเนินการก่อสร้างอาคารในแปลงที่ดินที่ระบุในการยื่นแบบขอสถาปัตยกรรมจะต้องปรับเปลี่ยนกิจกรรมหรือลักษณะโครงการให้สอดคล้องกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมฉบับเดิมหรือย้ายพื้นที่ดำเนินการก่อสร้างไปยังที่ดินแปลงอื่น ๆ ที่ไม่มีข้อกำหนดห้ามดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ผู้ยื่นขออนุญาตประสงค์จะดำเนินการ ในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านผังเมืองหรือเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานก็ไม่สามารถดำเนินการพิจารณาอนุญาตได้ เนื่องจากไม่มีความรู้เพียงพอในกฎหมายผังเมือง ไม่มีความเชื่อมั่น และไม่แน่ใจว่าจะสามารถวินิจฉัยได้ถูกต้องหรือไม่ ก็สามารถขอการสนับสนุนให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดดำเนินการตรวจสอบวินิจฉัยและตอบข้อหารือได้ว่า กิจกรรมหรือลักษณะโครงการที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างขัด/แย้งกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมฉบับเดิมหรือไม่ อย่างไร

2) วิธีการปฏิบัติเพื่อลดผลกระทบเชิงลบจากการที่ผังเมืองรวมขาดอายุบังคับใช้

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พบว่า ในห้วงเวลาที่ผังเมืองรวมขาดอายุบังคับใช้จะมีกรณีที่เป็นปัญหาในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารและอนุญาตประกอบกิจการบนพื้นที่หลายกรณี อาทิเช่น การขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่ขัดแย้งหรือไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมฉบับที่หมดอายุบังคับใช้ การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและดำเนินกิจการที่ขัดแย้งหรือไม่เป็นไปตามข้อกำหนดประเภทการใช้ที่ดินของผังเมืองรวมฉบับที่หมดอายุบังคับใช้ การขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคารที่ได้รับการอนุญาตไปแล้ว การใช้ประโยชน์ที่ดินผิดประเภท ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

มีแนวทางการดำเนินงานใน 2 ระดับ คือ

- ระดับนโยบาย กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาในการป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ ตามหนังสือสั่งการที่ มท. 0706/12639 ลงวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2555 เรื่อง มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งมีใจความว่า “ตามที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการวางแผนจัดทำผังเมืองรวมตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมเพื่อให้มีการออกเป็นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไม่มีความต่อเนื่องกับกฎกระทรวงฉบับเดิมที่ได้สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ ซึ่งจะส่งผลทำให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสม และมีผลกระทบต่อสาธารณะโดยรวมได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและผู้กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายเป้าหมายของกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงได้กำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีดังกล่าว ดังนี้

(1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้กำหนดไว้รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดประสานงานกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ ดังนี้

1.1 เร่งรัดการดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมตามที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจรวมทั้งดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินไปพลางก่อนในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ

1.2 กรณีที่ยังไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับในการพิจารณาอนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ขออนุญาตดำเนินการหรือประกอบกิจการใดๆ ตามกฎหมายเฉพาะเพื่อการนั้นๆ และกฎหมายเฉพาะดังกล่าวได้ให้อำนาจกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจที่จะ

พิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ได้สิ้นสุดระยะเวลาการบังคับใช้ประกอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจด้วย

(2) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนผังเมืองรวม และได้รับการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นผู้วางแผนผังเมืองรวม จงใจปล่อยให้อำนาจกระทรวงสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ หรือจงใจไม่ดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้ใช้บังคับในระหว่างที่กฎหมายสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ กำหนดไว้ เช่น มาตรา 77 มาตรา 79 และมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 71 ถึงมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือมาตรา 90 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา 91 และมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้นไป

- ระดับปฏิบัติในท้องถิ่น จัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ทันก่อนที่ผังเมืองรวมจะหมดอายุทุกครั้ง โดยอาจเตรียมจัดทำร่างไว้ล่วงหน้าก่อนที่ผังเมืองรวมจะขาดอายุการบังคับใช้ ซึ่งการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการจัดทำและออกประกาศใช้บังคับโดยท้องถิ่น อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาพบว่า ผู้บริหารฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยสนับสนุนกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีมุมมองและแนวคิดที่ว่าข้อกำหนดในผังเมืองรวมมีลักษณะการควบคุม (control) มากกว่าการส่งเสริม (promotion) จึงเห็นว่า การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนในพื้นที่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงของตน ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อสถานะทางการเมืองในอนาคตของตนเอง จึงเลือกที่จะรอให้ผังเมืองรวมฉบับใหม่ประกาศใช้โดยไม่ใส่ใจที่จะดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

(3) ปัญหาการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นทางเลือกที่ดีในควบคุมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมที่ขาดอายุ แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาและข้อจำกัดที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่ได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาลได้กำหนดไว้ว่าการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

เรื่องใดๆ ก็ตาม เทศบาลจะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ แต่พระราชบัญญัติการผังเมืองไม่มีบทบัญญัติให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายท้องถิ่นเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดของผังเมือง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงไม่ดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

(4) ข้อจำกัดในการใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เนื่องจากการออกเทศบัญญัติมีกระบวนการและขั้นตอนที่ต้องผ่านการพิจารณาของสภาท้องถิ่นซึ่งมักจะไม่ให้ความเห็นชอบ ดังนั้น การปฏิบัติเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินขณะที่ผังเมืองรวมขาดอายุจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายอื่นที่ใกล้เคียงมากที่สุด คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ซึ่งมีข้อจำกัดในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถควบคุมได้เฉพาะตัวอาคารแต่ไม่สามารถควบคุมพื้นที่หรือประเภทการใช้ที่ดินซึ่งจะขึ้นตั้งอาคาร นอกจากนี้การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ควรมีข้อกำหนดที่ไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคารและต้องมีการทำประชาพิจารณ์เพื่อขอความเห็นจากประชาชน ดังนั้น ท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงไม่สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมความสูงของอาคารได้

5.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดอายุบังคับตามกฎหมายของผังเมืองรวม

การขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมส่งผลกระทบต่อกระบวนการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมือง การจัดการสิ่งแวดล้อม และการสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน แม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้แล้วแต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคค่อนข้างมากและไม่เกิดประสิทธิผลอย่างที่ควรจะเป็น จึงควรจะต้องมีการดำเนินงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสภาวะขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวม รวมทั้งมีวิธีปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมที่มีประสิทธิผล

- แนวทางเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสภาวะขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมอายุ

- ปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองรวม เนื่องจากกระบวนการจัดทำและประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมแต่ละผังต้องใช้ระยะเวลายาวนานมาก เพราะมีขั้นตอนการดำเนินงานมากถึง 18 ขั้นตอน นอกจากนี้กระบวนการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนก็ไม่สามารถ

กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนได้ ทำให้ในการปฏิบัติงานจริงพบว่า ระยะเวลาการดำเนินงานจัดทำและประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมแต่ละผังใช้เวลานานกว่าที่กำหนดเกือบทั้งสิ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมในหลายพื้นที่ เช่น กรณีผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ซึ่งขาดอายุการบังคับใช้นานถึงกว่า 7 ปี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 - 2556) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวม จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกระบวนการจัดทำและประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมให้เป็นไปตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้ (Department of Public Works and Town & Country Planning, Ministry of Interior, 2005) หรือลดขั้นตอนในการดำเนินงาน

- กระจายอำนาจการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง กระบวนการจัดทำและประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ให้อำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบรวมทั้งการตัดสินใจแก่คณะกรรมการผังเมืองประจำอยู่ส่วนกลาง ขณะที่ท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมยังไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบรวมทั้งการตัดสินใจในการวางแผนและจัดทำผังเมืองในพื้นที่ของตนเอง ส่งผลให้กระบวนการจัดทำและประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมเกิดความล่าช้า เนื่องจากเกิดปัญหาข้อร้องเรียนในขั้นตอนที่เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการที่ท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มวางแผนผังเมือง การกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกข้อกำหนดในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งที่ได้มีกฎหมายกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นแล้ว ดังนั้น จึงควรต้องมอบอำนาจในการจัดทำและบังคับใช้ผังเมืองให้แก่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำผังเมืองรวมและให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย ให้ความเห็นชอบรวมทั้งประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมโดยให้ทุกขั้นตอนเสร็จสิ้นที่คณะกรรมการผังเมืองประจำจังหวัด

- การกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ผังเมืองที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 คือ การสร้างหรือพัฒนาเมืองให้เกิดสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม ความปลอดภัยของประชาชน เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อมที่มีคุณค่า ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ผังเมืองควร

สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ โดยเมืองที่มีการขยายตัวหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ที่รวดเร็วอาจมีความจำเป็นต้องปรับปรุงผังเมืองให้เร็วกว่าเมืองที่มีการขยายตัวหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินน้อย ซึ่งหมายถึงระยะเวลาในการบังคับใช้ผังเมืองรวมที่เชื่อมโยงกับระยะเวลาในการปรับปรุงผังเมืองรวมจึงควรแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้ผังเมืองรวมทุกผังมีอายุการบังคับใช้เป็นเวลา 5 ปี และกำหนดให้มีการปรับปรุงผังทุก 5 ปี หรือก่อน 5 ปี หากมีสถานการณ์ที่ทำให้สาระสำคัญของผังเมืองรวมเปลี่ยนไปเพื่อให้ผังเมืองรวมสามารถบังคับใช้ได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งในการปฏิบัติที่ผ่านมา การปรับปรุงผังเมืองรวมฉบับใหม่โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง มักจะมีการเปลี่ยนแปลงทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาเมืองจากเดิมเกือบทุกครั้ง ส่งผลให้ผังเมืองรวมฉบับใหม่ที่ทำขึ้นมีการเปลี่ยนแปลงจนไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปรับปรุงผังเมืองรวมฉบับเดิมหากแต่เป็นผังเมืองรวมที่จัดทำใหม่

• แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานระหว่างที่ผังเมืองรวมขาดอายุบังคับใช้ตามกฎหมาย

- หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินในเขตผังเมืองรวมเมือง ต้องประสานและบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาใช้กฎหมายเพื่อกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมือง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งตัวแทนหน่วยงานผู้แทนเข้าร่วมปฏิบัติงานดูแล ตรวจสอบ กำกับ ควบคุมกับสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการลดผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผังเมืองรวมหมดอายุการบังคับใช้ควรมีการให้ความรู้ ความเข้าใจ แก่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบังคับใช้ผังเมืองรวม และข้อกำหนดการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

- ควรมีการอบรมให้ความรู้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงความรับผิดชอบในการกำกับ ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองรวมรวมถึงบทลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ไม่จัดทำข้อบัญญัติใช้บังคับระหว่างที่ผังเมืองรวมขาดอายุการบังคับใช้

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะจัดฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน และทำการตรวจสอบ ติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปรับปรุงฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอซึ่งจะช่วยให้สามารถพิจารณาอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังจะทำให้สามารถทราบได้ว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดต่อกฎหมายผังเมืองหรือไม่อย่างไร และเกิดขึ้นในช่วงเวลาใด ซึ่งหากพบว่า มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดต่อกฎหมายผังเมืองเกิดขึ้นจะต้องรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบทันทีเพื่อดำเนินการแก้ไขได้ทันเวลา

- กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรปรับปรุงระบบฐานข้อมูลอาคารให้เป็นปัจจุบันเพื่อที่จะสามารถใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานควบคุมการใช้ที่ดินและอาคารแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- แนวทางเพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการผังเมือง

จากการพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะพบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายกล่าวถึงการจัดการในกรณีที่ดินผังเมืองขาดอายุ รวมถึงการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรณีดังกล่าว ทำให้เมื่อเกิดปัญหาการขาดอายุขึ้นจึงไม่มีแผนรองรับ และปล่อยให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างไร้ระเบียบ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เล็งเห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดตามมาได้เสนอแนวทางอยู่หลากหลาย แต่ที่สำคัญคือการประสานความร่วมมือไม่ได้รับการตอบสนอง การพิจารณาถึงบทบาทของท้องถิ่นในการป้องกัน แก้ไขปัญหาและผลกระทบจากการขาดอายุของผังเมือง ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เพียงอย่างเดียว คือ การใช้ความสัมพันธ์ของหน่วยงานหรือส่วนบุคคลกับชุมชนในการขอความร่วมมือให้ การขออนุญาตต่าง ๆ เป็นไปตามผังเมืองฉบับที่ขาดอายุไปแล้ว ซึ่งสามารถใช้ได้กับชุมชนที่มีขนาดเล็กเท่านั้น ดังนั้น หากจะแก้ไขปัญหาก็หรือการป้องกันการขาดอายุ โดยหน่วยงานท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการได้จริงเพราะกฎหมายไม่ได้ให้วิธีปฏิบัติและอำนาจไว้ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงบทบาทที่เหมาะสมกับท้องถิ่น คือ ท้องถิ่นต้องสามารถเป็นผู้ที่กำหนดและสามารถควบคุมดูแลด้านผังเมืองด้วยตนเอง ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้นจำเป็นต้องมีการศึกษารูปแบบ และกระบวนการวางผังเมืองควบคู่กับการเตรียมความพร้อมให้กับท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน

แต่อย่างไรก็ดีในกฎหมายผังเมืองที่มีใช้ในปัจจุบันได้สะท้อนให้เห็นว่าผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะสามารถใช้บังคับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารได้โดยท้องถิ่นโดยตรง แต่ทั้งนี้การจัดทำผังเมืองเฉพาะที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าผังเมืองรวม เนื่องจากต้องออกในรูปของพระราชบัญญัติ ทำให้ท้องถิ่นหรือแม้กระทั่งกรมโยธาธิการและผังเมือง ไม่สามารถดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะได้แม้แต่ฉบับเดียวจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามนักวิชาการหลายท่านกล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้การวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะไม่ประสบความสำเร็จนั้นไม่ได้อยู่ที่ขั้นตอนทางกฎหมายที่ยุ่งยากเพียงอย่างเดียว หากเป็นเพราะนักผังเมืองขาดความเข้าใจอย่างทอ่งแท้ นโยบายรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญ และไม่มีการจัดหางบประมาณ มาพัฒนาตามแผนงานโครงการ

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการขาดอายุของผังเมืองต้องพิจารณาภาพรวมของกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะด้วยกัน เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้เห็นว่าหากมีการจัดทำและบังคับใช้ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะได้ ปัญหาด้านการพัฒนาเมืองจะลดลง และเห็นแนวทางการพัฒนาที่ถูกต้องเหมาะสมมากกว่าในปัจจุบันเพราะปัญหาที่เกิดขึ้นกับเมืองในปัจจุบัน ล้วนแล้วแต่เป็นข้อกำหนดที่ปรากฏในผังเมืองเฉพาะเกือบทั้งหมด ดังนั้นการขาดอายุของผังเมืองรวมจึงเป็นเพียงผลกระทบในระดับหนึ่งที่สะท้อนกระบวนการวางผังเมืองทั้งระบบของประเทศไทย ซึ่งทางออกอาจจะอยู่ที่การพิจารณาแก้ไขให้ผังเมืองทั้งสองระดับ คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะสามารถจัดทำได้จริง และสามารถประกาศบังคับใช้ได้จริง ซึ่งทั้งสองกรณีนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการทางผังเมืองนั้นเกิดจากความต้องการของท้องถิ่นจัดทำผังเมืองและบังคับใช้ในพื้นที่โดยท้องถิ่น เท่าที่คณะผู้วิจัยลงพื้นที่มองเห็นถึงแนวโน้มของคนในชุมชนที่มีความเข้าใจในปัญหา และแสดงความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมองว่าผังเมืองเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ฉะนั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งที่จะทำการศึกษาเพื่อหารูปแบบกระบวนการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมออกแบบ และแสดงความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมที่เหมาะสมกว่าที่มีในปัจจุบัน และพัฒนาสู่การพิจารณาและบังคับใช้โดยท้องถิ่นต่อไป

การขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมส่งผลกระทบต่อกระบวนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมือง การจัดการสิ่งแวดล้อม และการสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน แม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้แล้วแต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคค่อนข้างมากและไม่เกิดประสิทธิผลอย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้น จึงควรจะต้องมีการดำเนินงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสภาวะขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวม เช่น ปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองรวม กระจายอำนาจการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้งมีวิธีปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมที่มีประสิทธิผล

6. สรุป

ผลกระทบจากการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมมีขนาดและความรุนแรงแตกต่างกันตามขนาดของเมือง โดยผลกระทบจะมีระดับความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นต่อการบริหารจัดการพื้นที่ การควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตประชาชน ในเมืองที่มีความซับซ้อนและ

มีระดับการกลายเป็นเมืองสูง ขณะที่ผลการศึกษาวิจัยในประเด็นกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมก็ยิ่งพบอีกว่า ปัญหาสำคัญที่การวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม เกิดความล่าช้าและไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ทันเวลา จนส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวม หรือไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ในเวลาที่เหมาะสมหรือทันกับการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมของเมือง คือ ปัญหาการร้องเรียนของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ทำการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งข้อมูลการร้องเรียนหรือข้อเรียกร้องของประชาชนเกี่ยวกับการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมมีประเด็นที่สำคัญ คือ ผังเมืองรวมที่จัดทำไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของเมือง ไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังเกิดผลกระทบในส่วนของ การเกิดปัญหาความขัดแย้งและข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เช่น การประท้วงต่อต้านการขยายถนนในเขตเมืองเก่า การสร้างอาคารสูง สถานบันเทิง ผับ บาร์ ในเขตที่อยู่อาศัย การก่อสร้างโครงการศูนย์การค้าบริเวณขนาดใหญ่ในพื้นที่เกษตรกรรม เป็นต้น

References

- Benevolo, L. (1967). *The origins of modern town planning*. Cambridge: The MIT Press.
- Boonyanupong, S. (1989). ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ [Problem and obstacle in the implementation of the Chiangmai comprehensive plan]. Chiang Mai: Social Research Institute, Chiang Mai University.
- Department of Town & Country Planning, Ministry of Interior. (1999). *การผังเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว-ภูมิพลอดุลยเดช* [City planning in the reign of King Bhumibol Adulyadej]. Bangkok: Author.
- Department of Public Works and Town & Country Planning, Ministry of Interior. (2005). *คู่มือการบริหารและปฏิบัติงานวางแผนผังเมืองรวมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* [Administration and operations guide for local government planning]. Bangkok: Author.
- Department of Public Works and Town & Country Planning, Ministry of Interior. (2009). *คู่มือคณะกรรมการผังเมือง* [Guide of planning board]. Bangkok: Author.
- Lanchanon, P. (2013). การศึกษาศักยภาพแหล่งเกษตรกรรมเพื่อการอนุรักษ์ให้เป็นพื้นที่สีเขียวของเมืองเชียงใหม่ [The potential of agricultural lands for conservation of green area in Chiang Mai city]. *Journal of Architecture/ Planning Research and Studies*, 10(2), 117.
- Legal Affairs Division, Ministry of Interior. (2010). *คู่มือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการผังเมือง* [Guide to follow the city and town planning enactment]. Bangkok: Author.
- Manomaithumrongkul, A. (2006). *เปิดประตูความรู้สู่จัดรูปที่ดิน* [Open the doors of knowledge to the land readjustment]. Bangkok: Land Readjustment Bureau, Department of Public Works and Town & Country Planning.
- Wilson, F. (1975). *City planning: The games of human settlement*. New York: Van Nostrand Reinhold.

