



# การศึกษาผลกระทบต่อการพัฒนา ท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับ ทางกฎหมายของผังเมืองรวม เมืองในพื้นที่ภาคเหนือ

The Study to Impacts on the Local Development:  
The Outdated Comprehensive Law  
of the Northern Region

สุดารัตน์ อุกธรัตน์<sup>1</sup> สุรีย์ บุญญาบุพงค์<sup>1</sup> และ  
อาการ บัวคล้าย<sup>1\*</sup>

Sudarat Auttarat<sup>1</sup>, Suree Boonyanupong<sup>1</sup> and  
Argorn Boakla<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>นักวิจัย สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เชียงใหม่ 50200

\*Corresponding author: e-mail: sudaraton@hotmail.com Tel. 053-942564



## บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาและสำรวจสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขาดอายุการบังคับใช้ผังเมืองรวมว่าได้ส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมฯ และองค์ประกอบครองส่วนท้องถิ่นและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างไร และมีสัมฤทธิ์ผลในการ แก้ไขปัญหาอย่างไร ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาจากการขาดอายุใช้บังคับ ผังเมืองรวมมีขนาดและความรุนแรงสูงมากต่อการบริหารจัดการพื้นที่ การ ควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชน ดังนั้น จึงได้แนวทางการ ดำเนินงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสภาวะขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมอายุ เช่น ปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองรวม กระจายอำนาจ การวางและจัดทำผังเมืองรวมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้งมีวิธีปฏิบัติเพื่อ แก้ไขปัญหาการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมที่มีประสิทธิผล

**คำสำคัญ :** การพัฒนาท้องถิ่น ผังเมืองรวม พื้นที่ภาคเหนือ

## Abstract

The research is study to the problems and the impacts derived from the lack of comprehensive planning. The Major consequences would be the influence on the economic development and the socio-economic quality of life of the people who resided in the areas, 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. 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 In summary, the outdated of the comprehensive planning process should be re-organized in order that it would be possible to solve problems and obstacles and make comprehensive plan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.

**Keywords:** The Local Development, Comprehensive Planning Law,  
The Northern Region

# บทนำ

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นนั้น ส่งผลให้หน่วยงานส่วนกลาง ต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นบริหารจัดการพื้นที่ด้วยตนเอง ซึ่งภารกิจด้านการวางและจัดทำผังเมืองก็เป็นภารกิจหนึ่งที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น โดยท้องถิ่นจะต้องดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองด้วยตนเองตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

การวางผังเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาเมืองหรือชุมชนมีระเบียบและถูกสุขลักษณะ ประชาชนมีความปลอดภัยในการอยู่อาศัย ส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองหรือชุมชน ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองหรือชุมชน และดำรงรักษาสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเมือง [1] ดังนั้น เมืองที่มีผังเมืองรวมใช้บังคับจึงมีการพัฒนาอย่างมีทิศทางและเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของเมือง อย่างไรก็ตาม จากการติดตามข้อมูลปัญหาการพัฒนาเมือง (AREA's Press Releases. 27/2555 : 1 มีนาคม 2555) พบว่าผังเมืองรวมที่ประกาศบังคับใช้ได้ทั่วประเทศได้หมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย มากกว่า 80 ผัง สำหรับพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือซึ่งมีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมจำนวน 25 ผัง ปัจจุบันมีผังเมืองรวมที่หมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายจำนวน 11 ผัง และที่กำลังจะหมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายใน 3 ปีข้างหน้า อีกจำนวน 8 ผัง การหมดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมตามกฎหมายทำให้ท้องถิ่นไม่มีเครื่องมือในการบริหารจัดการพื้นที่และควบคุมทิศทางการพัฒนาเมือง ซึ่งคาดกันว่าจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ขณะนี้ยังไม่มีมีการสำรวจสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขาดอายุการบังคับใช้ผังเมืองรวมว่ามีขนาดและความรุนแรงแค่ไหน เนื่องจากผังเมืองรวมแต่ละผังครอบคลุมพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีขั้นตอนจำนวนมากถึง 18 ขั้นตอน และกำหนดให้คณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้อนุมัติผังเมืองรวม โดยคณะกรรมการฯ ชุดนี้ต้องทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติผังเมืองทั่วประเทศส่งผลให้การออกประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมแต่ละผังต้องใช้เวลานานกว่า 3 ปีเป็นอย่างน้อย [2]

จากปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาและสำรวจสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขาดอายุการบังคับใช้ผังเมืองรวมว่าได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ กว้างขวางและรุนแรงหรือไม่ อย่างไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างไร และมีสัมฤทธิ์ผลในการแก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ และเพื่อเสนอแนวทางการปรับกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมและการอนุมัติผังเมืองรวมที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น

## วัตถุประสงค์

- 1) สำรวจสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมตามกฎหมายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ
- 2) ศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ผังเมืองรวมที่ขาดอายุใช้บังคับตามกฎหมาย
- 3) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวม

## ระเบียบวิธีการศึกษา

การวิจัยชิ้นนี้เป็นพื้นที่ศึกษาวิจัยอยู่ในขอบเขตผังเมืองรวมในภาคเหนือซึ่งขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย จำนวน 11 แห่ง ได้แก่ ผังเมืองรวมแม่ฮ่องสอน ผังเมืองรวมเมืองหล่มสัก ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ผังเมืองรวมเมืองอุทัยธานี ผังเมืองรวมเมืองลับแล ผังเมืองรวมเมืองลำปาง ผังเมืองรวมเมืองตะพานหิน ผังเมืองรวมเมืองบางมูลนาก ผังเมืองรวมเมืองน่าน ผังเมืองรวมเมืองตาก และผังเมืองรวมเมืองกำแพงเพชร โดยการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษาวิจัยจากการรวบรวมข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมินอกจากนั้น ยังมีการสัมภาษณ์เชิงลึกและสัมภาษณ์กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีพื้นที่ตั้งอยู่ในขอบเขตผังเมือง รวมที่ขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายตัวแทนหน่วยงานที่มีการกิจรับผิดชอบในขอบเขตผังเมือง รวมที่ขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย และตัวแทนภาคเอกชนและประชาชนที่มีสถานประกอบการหรือที่อยู่อาศัยในขอบเขตผังเมือง รวมที่ขาดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ประกอบการศึกษาวิจัย

โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานวิจัยดังนี้ คือ

1) รวบรวมข้อมูล เกี่ยวกับปัญหาการจัดทำผังเมืองรวมและการใช้บังคับผังเมืองรวม จากเอกสารต่าง ๆ และผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ที่ท้องถิ่นของภาคเหนือได้รับจากการที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองหมดอายุการบังคับใช้ทางกฎหมาย

2) ตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงาน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนภาคเอกชน และตัวแทนประชาชนในพื้นที่ศึกษา เกี่ยวกับปัญหา และผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯ จากการที่กฎกระทรวงของผังเมืองรวมหมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย

3) วิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ที่เกิดขึ้นจากการที่กฎกระทรวงของผังเมืองรวมหมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย

4) สัมภาษณ์เชิงลึกและสัมมนากลุ่มเพื่อวิเคราะห์ขนาด และความรุนแรงของผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตประชาชน การใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการบริหารจัดการพื้นที่ การควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมืองฯ จากการที่กฎกระทรวงของผังเมืองรวมหมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย

5) ตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงาน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติและการแก้ไขปัญหาในช่วงที่เกิดช่องว่างของการบังคับใช้ผังเมืองตามกฎหมาย

6) สัมภาษณ์เชิงลึกและสัมมนากลุ่มเพื่อสังเคราะห์ความรู้และถอดบทเรียนวิธีการปฏิบัติเพื่อลดผลกระทบเชิงลบจากการที่กฎกระทรวงของผังเมืองรวมหมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย

7) วิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการศึกษา เพื่อนำไปสู่การเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา การขาดอายุบังคับใช้ตามกฎหมายของผังเมืองรวม และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการพื้นที่และผลักดันสู่การแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

## ผลการวิจัย

**ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จากการขาดอายุการบังคับใช้ผังเมืองรวมทางกฎหมาย**

ผังเมืองรวมเมืองเป็นแผนผังที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านการใช้ประโยชน์ การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขภาค การบริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม [3] ดังนั้น พื้นที่ที่ไม่มีผังเมืองรวมใช้บังคับ (เช่น พื้นที่ที่ยังไม่ได้วางและจัดทำผังเมืองรวม พื้นที่ที่อยู่ระหว่างดำเนินการวางผังเมืองรวม

พื้นที่ที่ผังเมืองรวมชาติอายุการใช้บังคับ) จึงได้รับผลกระทบ โดยหน่วยงานและผู้ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่ประสบปัญหาอย่างมาก โดยประเด็นปัญหาที่พบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาด้านการควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพบว่า จากการที่ผังเมืองรวมชาติอายุแล้วไม่มีกฎหมายที่จะมาควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องตราเทศบัญญัติ เพื่อใช้ในการควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตราเทศบัญญัติที่จะช่วยควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่เนื่องจากเทศบัญญัตินั้นต้องมีกฎหมายที่สูงกว่ารองรับในระดับพระราชบัญญัติ [4] ซึ่งในความเป็นจริงต้องตราขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง แต่พระราชบัญญัติการผังเมืองไม่ได้กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถตราเทศบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมืองได้ ทำให้ท้องถิ่นต้องเทศบัญญัตินี้ ออก เพื่อใช้ในการควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ซึ่งการตราเทศบัญญัติตามพระราชบัญญัติอาคารนั้นเป็นการควบคุมเฉพาะตัวอาคาร ไม่สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ทำให้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ได้ จึงเกิดการขยายตัวของเมืองไม่มีทิศทาง มีการขยายตัวของชุมชนเพิ่มมากขึ้นในพื้นที่

นอกจากนั้น ปัญหาในการควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ยังเกิดจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วย เนื่องจากในระดับผู้ปฏิบัติและผู้บริหารทั้งหมดไม่มีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการ วิธีการออกข้อบัญญัติและรายละเอียดของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ถูกต้องอย่างแท้จริง ทำให้ไม่กล้าที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งในอำนาจหน้าที่ของนิติกรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ทางกฎหมายผังเมืองอย่างแท้จริง โดยมีสาเหตุมาจากการไม่เคยได้รับความรู้ทางผังเมืองเพื่อเชื่อมโยงกับการวินิจฉัยข้อกฎหมาย งานตรวจสอบวินิจฉัยจึงมอบให้ฝ่ายช่างโยธา ซึ่งไม่รู้กฎหมายอย่างลึกซึ้ง รวมถึงกระบวนการอื่น ๆ ที่เป็นหน้าที่ในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของนิติกร จึงส่งผลกระทบต่อ การควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ จากปัญหาข้างต้นยังส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และระบบการคมนาคมและขนส่ง ปัญหาการจัดระบบบริการสาธารณสุขปโภคและบริการสาธารณสุข และปัญหาด้านการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมจากปัญหาข้างต้นยังส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและระบบการคมนาคมและขนส่ง ปัญหาการจัดระบบบริการสาธารณสุขปโภคและบริการสาธารณสุข และปัญหาด้านการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อม จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสบปัญหาเหล่านี้ จนไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ในพื้นที่ใน 3 ปัญหาใหญ่ ๆ คือ ปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และระบบการคมนาคมและขนส่ง ปัญหาการจัดระบบบริการสาธารณสุขปโภคและบริการสาธารณสุข และปัญหาด้านการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อม

## ขนาดและความรุนแรงของปัญหาที่เกิดจากผังเมืองรวมเมืองหมุดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมาย

การวิเคราะห์ข้อมูลระดับความรุนแรงของผลกระทบในภาพรวม พบว่า ผังเมืองรวมเมืองที่มีผลกระทบมากที่สุดเรียงตามลำดับดังนี้ คือ เมืองลำปาง เมืองน่าน เมืองเชียงใหม่ เมืองแม่ฮ่องสอน เมืองตะพานหิน เมืองหล่มสัก เมืองอุทัยธานี เมืองกำแพงเพชร เมืองตาก เมืองลับแล และเมืองบางมูลนาก แต่เมื่อเราพิจารณาบริบทโดยรวมของเมืองร่วมกับการวิเคราะห์ปัญหาในรายละเอียดพื้นที่จะพบว่า ผังเมืองเชียงใหม่ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่หลายองค์ประกอบครอบคลุมท้องถื่น เป็นเมืองที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด รองลงมาเป็นเมืองลำปาง น่าน และแม่ฮ่องสอน ตามลำดับ ดังนั้นจากความแตกต่างของข้อมูลและบริบทของเมือง ทำให้สามารถสรุปได้ว่าผลกระทบของการขาดอายุของผังเมืองรวม จะมีระดับความรุนแรงมากกระจุกตัวอยู่เฉพาะในพื้นที่เมืองและพื้นที่ส่วนขยายของเมืองเท่านั้นไม่ได้เกิดขึ้นโดยทั่วไป และพื้นที่ชนบทที่อยู่ห่างออกไปจากในเมืองไม่ได้รับผลกระทบจากการขาดอายุของผังเมืองรวม ซึ่งพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบรุนแรงมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด เรียงลำดับดังนี้คือ พื้นที่ที่เป็นพื้นที่ขยายตัวของเมือง ที่เรียกว่า ชานเมือง รองลงมาคือพื้นที่ใจกลางเมือง และพื้นที่ชนบท ตามลำดับ

พื้นที่ชานเมือง มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมากที่สุด โดยจะมีการซื้อขายเปลี่ยนกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินจากผู้ที่อยู่อาศัยดั้งเดิม สู่มือของนายทุน เพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย และพาณิชย์กรรม ตลอดจนการสร้างคลังเก็บสินค้าต่าง ๆ ซึ่งระดับความรุนแรงของปัญหาจะมีความสัมพันธ์กับขนาดและความซับซ้อนของเมือง กล่าวคือ เมื่อเมืองมีขนาดใหญ่ และมีความซับซ้อนมากขึ้นระดับความรุนแรงก็มากขึ้นตาม ตัวอย่างเช่น เมืองอุทัยธานี เป็นเมืองขนาดเล็ก ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตชานเมืองจากพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย แต่ประชาชนดั้งเดิมสามารถอยู่ร่วมกับชุมชนใหม่ได้ และสามารถดำรงชีวิตด้วยการทำเกษตรกรรมได้ตามปกติ เนื่องจากโครงการที่เกิดขึ้นใหม่นั้นไม่ได้เป็นโครงการขนาดใหญ่หรือมีหลายโครงการจนก่อผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยดั้งเดิม ขณะที่เมืองลำปาง เมืองขนาดกลาง สถานการณ์ลักษณะเดียวกัน แต่ปัญหาและผลกระทบความรุนแรงของปัญหามีมากขึ้น เพราะโครงการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชานเมืองมีขนาดโครงการใหญ่ขึ้น หรือมีจำนวนมากทำให้เกิดความขัดแย้งกับชาวบ้านใกล้เคียง เช่น โครงการเหล่านั้นก่อสร้างปิดทางเข้า-ออกชุมชนเดิม ทำให้ไม่สามารถสัญจรได้สะดวกเหมือนก่อน ขณะที่มากขึ้นพาหนะต่างมากขึ้น ปัญหาฝุ่นจากการก่อสร้าง การระบายน้ำ ฯลฯ มีมากขึ้นส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตในพื้นที่โดยตรง นอกจากนี้ เมืองขนาดใหญ่ คือ เมืองเชียงใหม่ จะพบปัญหาและความรุนแรงมากกว่าเมืองขนาดกลางและเมืองขนาดเล็ก เนื่องจากมีการขยายตัวที่รวดเร็วมก ขณะที่ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงของเมืองขนาดใหญ่ จะเห็นผลกระทบในเชิงกายภาพชัดเจน มีความแตกต่างในเรื่องของขนาด รูปแบบ เงินทุน รวมถึงหลากหลายพื้นที่โดยรอบเมือง ซึ่งโครงการเกือบทั้งหมดเปรียบเสมือนการพัฒนาพื้นที่เมืองใหม่ (แต่ไม่มีการควบคุม) คือมีการพัฒนาทุกกิจกรรมทั้งที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม สาธารณูปโภคสาธารณูปการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตแบบเมือง และรองรับกับประชากรที่มีความหนาแน่นสูงขึ้นด้วย ดังนั้น ผลกระทบ

ที่ตามมาในพื้นที่ต่อประชากรดั้งเดิม คือการดำรงชีวิตของคนในพื้นที่ดั้งเดิม ก็จะเปลี่ยนแปลงไปและไม่สามารถประกอบอาชีพ และดำรงชีพในแบบเดิมได้อีก ต้องปรับเปลี่ยนอาชีพ หรือย้ายออกจากพื้นที่เดิมเปิดโอกาสให้คนที่อพยพและมีวิถีชีวิตแบบคนเมืองเข้ามาอยู่แทน พื้นที่ใจกลางเมือง คือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและมีระดับความรุนแรงรองลงมาจากพื้นที่ชานเมืองเมื่อผังเมือง รวมเมืองขาดอายุ ส่วนระดับความรุนแรงของพื้นที่ใจกลางเมืองมีความสัมพันธ์กับขนาด และความซับซ้อนของเมือง เช่นเดียวกับพื้นที่ชานเมือง โดยเมืองที่มีขนาดเล็ก มีความเป็นเมืองต่ำ พื้นที่ใจกลางเมืองของเมืองเหล่านี้ จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และกิจกรรมมากนัก เมืองขนาดกลาง ความเป็นเมืองระดับกลาง พื้นที่ใจกลางเมืองมีการเปลี่ยนแปลงให้เห็นบ้างในลักษณะที่เรียกว่าเป็นการปรับปรุงอาคารเดิมให้สามารถใช้สอยในกิจกรรมที่หลากหลาย หรือมีเปลี่ยนแปลงกิจกรรมแต่ยังคงใช้อาคารเดิม รวมถึงการก่อสร้างอาคารพักอาศัย ร้านค้า ที่มีรูปแบบหลากหลาย มีความสูงหรือจำนวนชั้นเพิ่มมากขึ้น แต่ทั้งนี้ยกเว้นเมืองที่มีลักษณะอันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะอย่างเมืองแม่ฮ่องสอน และเมืองน่าน ขณะที่เมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่ ความเป็นเมืองสูง การเปลี่ยนแปลงในเขตใจกลางเมือง ที่เห็นได้ชัดคือการก่อสร้างอาคารทั้งพักอาศัยและพาณิชย์กรรมที่มีจำนวนชั้น จำนวนห้อง ความสูงที่เพิ่มมากขึ้น มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงจากย่านพักอาศัยเป็นย่านการค้า ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเมืองเชียงใหม่ในพื้นที่ใจกลางเมืองในช่วงที่ผังเมืองขาดอายุ นั้น จะเป็นการเปลี่ยนแปลงด้วยเหตุผลเชิงธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ กิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็นกิจกรรมที่รองรับนักท่องเที่ยวเป็นหลัก ทำให้ผู้อาศัยดั้งเดิมที่เคยอยู่ก็ต้องมีการปรับตัว และจำนวนไม่น้อยที่เลือกที่จะย้ายออกไปอยู่ชานเมือง ซึ่งสาเหตุนี้ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาพื้นที่พักอาศัยชานเมืองยังมีความต้องการเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

พื้นที่ชนบท ในพื้นที่ที่ผังเมืองรวม ประกอบด้วยพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของเมือง และพื้นที่ชนบท ซึ่งการศึกษาถึงผลกระทบและระดับความรุนแรงของผลกระทบ ในการศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าขณะที่เมืองมีการขยายตัว พื้นที่ชนบทที่ห่างออกไปจากเมืองไม่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการขาดอายุของผังเมืองรวม เนื่องจากปัญหาในท้องถิ่นเป็นปัญหาที่ไม่ได้เกิดขึ้น หรือเกี่ยวข้องกับการบังคับควบคุมจากผังเมืองรวมเลย แต่เป็นปัญหาเรื่องที่ดิน น้ำ และทรัพยากรอันเป็นปัจจัยในการผลิต ไม่ใช่ในลักษณะของเมือง ซึ่งพบลักษณะแบบนี้ได้ในทุกพื้นที่ที่ผังเมืองรวมที่ขาดอายุในภาคเหนือทั้ง 11 ผัง

### **แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวม**

การขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมอายุส่งผลกระทบต่อ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมือง การจัดการสิ่งแวดล้อม และการสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน แม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้แล้วแต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคค่อนข้างมากและไม่เกิดประสิทธิผลอย่างที่ควรจะเป็น จึงควรจะต้องมีการดำเนินงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสภาวะขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมอายุ รวมทั้งมีวิธีปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมที่มีประสิทธิผล

## 1) แนวทางเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภาวะขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมอายุ

- ปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองรวม เนื่องจากกระบวนการจัดทำและประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมแต่ละผังต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานมากเพราะมีขั้นตอนการดำเนินงานมากถึง 18 ขั้นตอน นอกจากนี้ กระบวนการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนก็ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนได้ ทั้งนี้ได้มีประกาศกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติการแต่ละขั้นตอนเป็นมาตรฐานไว้ว่า จะใช้ระยะเวลาดำเนินการรวม 672 วัน แต่ในการปฏิบัติงานจริงพบว่า ระยะเวลาการดำเนินงานจัดทำและประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมแต่ละผังใช้ระยะเวลานานกว่าที่กำหนดเกือบทั้งสิ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมในหลายพื้นที่ เช่น กรณีผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ซึ่งขาดอายุการบังคับใช้นานถึงกว่า 7 ปี (ตั้งแต่ พ.ศ. 2549 - 2556) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมจึงจำเป็นต้องปรับปรุงกระบวนการจัดทำและประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมให้เป็นไปตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้ หรือลดขั้นตอนในการดำเนินงาน

- การกระจายอำนาจการวางและจัดทำผังเมืองรวมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง กระบวนการจัดทำและประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ได้ให้อำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบรวมทั้งการตัดสินใจแก่คณะกรรมการผังเมืองประจำอยู่ส่วนกลาง ขณะที่ท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมยังไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบรวมทั้งการตัดสินใจในการวางและจัดทำผังเมืองในพื้นที่ของตนเอง ส่งผลให้กระบวนการจัดทำและประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมเกิดความล่าช้า เนื่องจากเกิดปัญหาข้อร้องเรียนในขั้นตอนที่เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการที่ท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มวางผังเมือง การกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง การวางแผน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกข้อกำหนดในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้ได้มีกฎหมายกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นแล้ว ดังนั้น จึงควรต้องมอบอำนาจในการจัดทำและบังคับใช้ผังเมืองให้แก่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำผังเมืองรวมและให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดทำหน้าที่พิจารณา วินิจฉัย ให้ความเห็นชอบรวมทั้งประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมโดยให้ทุกขั้นตอนเสร็จสิ้นที่คณะกรรมการผังเมืองประจำจังหวัด

- การกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ผังเมืองที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 คือ การสร้างหรือพัฒนาเมืองเพื่อให้เกิดสุขลักษณะความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม ความปลอดภัยของประชาชน เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อมที่มีคุณค่า ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ผังเมืองจึงควรสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ โดยเมืองที่มีการขยายตัวหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่รวดเร็วอาจมีความจำเป็นต้องปรับปรุงผังเมืองในเร็วกว่าเมืองที่มีการขยายตัวหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินน้อย ซึ่งหมายถึงว่าระยะเวลาในการบังคับใช้ผังเมืองรวมซึ่งเชื่อมโยงกับระยะเวลาในการปรับปรุงผังเมืองรวมจึงควรแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้ผังเมืองรวมทุกผังมีอายุการบังคับใช้เป็นเวลา 5 ปี และกำหนดให้มีการปรับปรุงผังทุก 5 ปีหรือก่อน 5 ปีหากมีสถานการณ์ที่ทำให้สาระสำคัญของผังเมืองรวม เพื่อให้ผังเมืองรวมสามารถบังคับใช้ได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งในการปฏิบัติที่ผ่านมา การปรับปรุงผังเมืองรวมฉบับใหม่โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองมักจะมีการเปลี่ยนแปลงทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาเมืองจากเดิมเกือบทุกครั้ง ส่งผลให้ผังเมืองรวมฉบับใหม่ที่จัดทำขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงจนไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปรับปรุงผังเมืองรวมฉบับเดิมหากแต่เป็นผังเมืองรวมที่จัดทำใหม่ จึงส่งผลให้ประชาชนโดยทั่วไปเกิดความเข้าใจว่าทุก 5 ปีที่ผังเมืองรวมหมดอายุจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมใหม่

## 2) แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานระหว่างที่ผังเมืองรวมขาดอายุบังคับใช้

- หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินในเขตผังเมืองรวมเมือง ต้องประสานและบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาใช้กฎหมายเพื่อกำกับ ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมือง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายร่วมกันเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งตัวแทนหน่วยงานผู้แทนเข้าร่วมปฏิบัติงาน ดูแล ตรวจสอบ กำกับ ควบคุมกับสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการลดผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผังเมืองรวมหมดอายุ การบังคับใช้ควรมีการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบังคับใช้ผังเมืองรวม และข้อกำหนดการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

- ควรมีการอบรมให้ความรู้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงความรับผิดชอบในการกำกับ ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองรวมรวมถึงบทลงโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ไม่จัดทำข้อบัญญัติใช้บังคับระหว่างที่ผังเมืองรวมขาดอายุการบังคับใช้

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน และทำการตรวจสอบ ติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปรับปรุงฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอซึ่งจะช่วยให้สามารถพิจารณาอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังจะทำให้สามารถทราบได้ว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดต่อกฎหมายผังเมืองหรือไม่ อย่างไร และเกิดขึ้นในช่วงเวลาใด ซึ่งหากพบว่า มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดต่อกฎหมายผังเมืองเกิดขึ้น จะต้องรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบทันทีเพื่อดำเนินการแก้ไขได้ทันเวลา

- กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับเดิมโดยต่อเนื่องจนกว่าผังเมืองรวมฉบับใหม่จะประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง นอกจากนี้ กรมโยธาธิการและผังเมืองควรปรับปรุงระบบฐานข้อมูลอาคารให้เป็นปัจจุบันเพื่อที่จะสามารถใช้ในการ

สนับสนุนการปฏิบัติงานควบคุมการใช้ที่ดินและอาคารแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3) แนวทางเพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการผังเมือง

จากการพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะพบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายกล่าวถึงการจัดการในกรณีที่ผังเมืองขาดอายุ รวมถึงการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรณีดังกล่าว ทำให้เมื่อเกิดปัญหาการขาดอายุขึ้นจึงไม่มีแผนรองรับ และปล่อยให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างไร้ระเบียบ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เล็งเห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดตามมา ได้เสนอแนวทางอยู่หลากหลาย แต่ที่สำคัญคือการประสานความร่วมมือไม่ได้รับการตอบสนอง

การพิจารณาถึงบทบาทของท้องถิ่นในการป้องกัน แก้ไขปัญหาและผลกระทบจากการขาดอายุของผังเมืองท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เพียงอย่างเดียว คือ การใช้ความสัมพันธ์ของหน่วยงาน หรือส่วนบุคคลกับชุมชน ในการขอความร่วมมือให้การขออนุญาตต่าง ๆ เป็นไปตามผังเมืองฉบับที่ขาดอายุไปแล้ว ซึ่งสามารถใช้ได้กับชุมชนที่มีขนาดเล็กเท่านั้น ดังนั้นหากจะแก้ไขปัญหาหรือการป้องกันการขาดอายุ โดยหน่วยงานท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการได้จริงเพราะกฎหมายไม่ได้ให้วิธีปฏิบัติ และอำนาจไว้ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงบทบาทที่เหมาะสมกับท้องถิ่น คือ ท้องถิ่นต้องสามารถเป็นผู้ที่กำหนดและสามารถควบคุมดูแลด้านผังเมืองด้วยตนเอง ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้นจำเป็นต้องมีการศึกษารูปแบบ และกระบวนการวางผังเมือง ควบคู่กับการเตรียมความพร้อมให้กับท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน

แต่อย่างไรก็ดี ในกฎหมายผังเมืองที่มีใช้ในปัจจุบัน ได้สะท้อนให้เห็นเจตนาที่แท้จริง ผังเมืองรวมโดยมีหน้าที่ในการแนะนำในเชิงนโยบายและการกำหนด แผนงานโครงการ และให้ผังเมืองเฉพาะเป็นตัวควบคุมการใช้ที่ดินและอาคาร และในตัวบัญญัติเกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้ และสามารถบังคับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารได้โดยตรง แต่ทั้งนี้ จัดทำผังเมืองเฉพาะที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าผังเมืองรวม เนื่องจากต้องออกในรูปของพระราชบัญญัติ ทำให้ท้องถิ่นหรือแม้กระทั่งกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่สามารถดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะได้แม้แต่ฉบับเดียวจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ดี มีนักวิชาการหลายท่านกล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะไม่ประสบความสำเร็จนั้นไม่ใช่อยู่ที่ขั้นตอนทางกฎหมายที่ยุ่งยากเพียงอย่างเดียว หากเป็นเพราะนักผังเมืองขาดความเข้าใจอย่างทอ่งแท้ นโยบายรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญ และไม่มีการจัดหางบประมาณมาพัฒนาตามแผนงานโครงการ

# สรุปและการอภิปรายผล

ผลกระทบจากการขาดอายุใช้บังคับผังเมืองรวมมีขนาดและความรุนแรงสูงมากต่อการบริหารจัดการพื้นที่ การควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชน ขณะที่ผลการศึกษาวิจัยในประเด็นกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมก็ยิ่งพบอีกว่า ปัญหาสำคัญที่การวางและจัดทำผังเมืองรวมเกิดความล่าช้าและไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ทันเวลาจนส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดอายุใช้บังคับ หรือไม่สามารถประกาศบังคับได้ในเวลาที่เหมาะสมหรือทันกับการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เศรษฐกิจสังคมของเมือง คือ ปัญหาการร้องเรียนของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ทำการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งข้อมูลการร้องเรียนหรือข้อเรียกร้องของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีประเด็นที่สำคัญคือ ผังเมืองรวมที่จัดทำไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของเมือง ไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีเกิดผลกระทบในส่วนของการเกิดปัญหาความขัดแย้งและข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เช่น การประท้วงต่อต้านการขยายถนนในเขตเมืองเก่า การสร้างอาคารสูง สถานบันเทิง ผับ บาร์ ในเขตที่อยู่อาศัย การก่อสร้างโครงการศูนย์การค้าครบวงจรขนาดใหญ่ในพื้นที่เกษตรกรรมฯ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมอายุส่งผลกระทบต่อเชิงลบต่อการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมือง การจัดการสิ่งแวดล้อม และการสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้น การดำเนินงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสถานะขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมอายุ เช่น ปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองรวมกระจายอำนาจการวางและจัดทำผังเมืองรวมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้งมีวิธีปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมที่มีประสิทธิผล ดังนั้นการแก้ไขปัญหาการขาดอายุของผังเมือง ต้องพิจารณาภาพรวมของกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะด้วยกัน เนื่องจากผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า หากมีการจัดทำและบังคับใช้ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะได้ปัญหาด้านการพัฒนาเมืองจะลดลง และเห็นแนวทางการพัฒนาที่ถูกต้องเหมาะสมมากกว่าในปัจจุบัน เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นกับเมืองในปัจจุบัน ล้วนแล้วแต่เป็นข้อกำหนดที่ปรากฏในผังเมืองเฉพาะเกือบทั้งหมด เช่น ความสูง และอัตราส่วน พื้นที่อาคารคลุมดิน กับแปลงที่ดิน การขาดอายุของผังเมืองรวมจึงเป็นเพียงผลกระทบในระดับหนึ่งที่สะท้อนกระบวนการวางผังเมืองทั้งระบบของประเทศไทย ซึ่งทางออกอาจจะอยู่ที่การพิจารณาแก้ไขให้ผังเมืองทั้งสองระดับ คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะสามารถจัดทำได้จริง และสามารถประกาศบังคับใช้ได้จริง ซึ่งทั้งสองกรณีนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการทางผังเมืองนั้นเกิดจากความต้องการของท้องถิ่น จัดทำผังเมือง และบังคับใช้ในพื้นที่โดยท้องถิ่นเท่าที่

คณะผู้วิจัยลงพื้นที่ มองเห็นถึงแนวโน้มของคนในชุมชนที่มีความเข้าใจในปัญหา และแสดงความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมองว่าผังเมืองเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ฉะนั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งที่จะทำการศึกษาเพื่อหารูปแบบ กระบวนการที่จะให้ประชาชน เข้ามาร่วมออกแบบ แสดงความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำ

ผังเมืองรวมที่เหมาะสมกว่าที่มีในปัจจุบัน และพัฒนาสู่การสู่การพิจารณาและบังคับใช้โดยท้องถิ่นต่อไป

นอกจากการแก้ไขปัญหาคาราคาซังของผังเมืองนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2518 ตามที่งานศึกษาวิจัยได้เสนอไป แต่ถ้าจะให้การจัดทำผังเมืองรวมประสบความสำเร็จ ควรมีการนำประเด็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเข้ามาพิจารณาด้วย เนื่องจากในปัจจุบันกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะมีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมในบางขั้นตอน แต่ข้อมูลที่ปรากฏพบว่า มีประชาชนจำนวนน้อยมากที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเหตุผลสำคัญที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองในจำนวนที่น้อยมากนั้น คือ การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม การขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และสิทธิของการเป็นพลเมือง หน่วยงานของรัฐขาดความจริงใจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการประท้วงหรือข้อเรียกร้องและข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ปรากฏในสื่อมวลชนในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นความต้องการของประชาชนในการมีส่วนร่วมออกแบบและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง ตัวอย่าง เช่น กรณีชาวบ้านวัดเกตุในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ การเรียกร้องของกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง

## เอกสารอ้างอิง

- [1] กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. (2542). **การผังเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช**. กรุงเทพฯ : กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย.
- [2] กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. (2540). **พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518**. กรุงเทพฯ : กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย.
- [3] กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. (2548). **คู่มือการบริหารและปฏิบัติงานวางผังเมืองรวมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย.
- [4] สุรีย์ บุญญานุพงศ์. (2532). **ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่**. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.