

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง

แนวทางในการนำกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖
ไปสู่การปฏิบัติ

ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดิน

จัดทำโดย นายกิตติกร วิเศษสุนน

ตำแหน่ง นักผังเมืองชำนาญการพิเศษ กองจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมือง

สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง รุ่นที่ ๑๕
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง

แนวทางในการนำกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖
ไปสู่การปฏิบัติ

ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดิน

จัดทำโดย นายกิตติกร วิเศษสุน

ตำแหน่ง นักผังเมืองชำนาญการพิเศษ กองจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมือง

สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง รุ่นที่ ๑๕
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) โดยมีจุดประสงค์เพื่อการศึกษาความเข้าใจในการจัดทำโครงการ ซึ่งประกอบไปด้วย หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติงาน แนวทางการพัฒนา งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน แนวทางในการบริหารความเสี่ยง ปัจจัยแห่งความสำเร็จ การประเมินผลและข้อเสนอแนะ ซึ่งผู้เสนอผลงานได้เลือกหัวข้อเรื่อง แนวทางในการนำกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖ ไปสู่การปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินในการทำรายงาน เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยจากการสำรวจการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครพบว่า ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒) ผังตะวันตก ได้แก่ เขตบางแค เขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญบางส่วน ซึ่งบริเวณดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ในบริเวณที่มีข้อจำกัดด้านการระบายน้ำและมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย จึงกำหนดให้ก่อสร้างอาคารพักอาศัยได้เฉพาะอาคารบ้านเดี่ยว แต่ในปัจจุบันมีการใช้ช่องว่างของกฎหมายโดยขออนุญาตสร้างบ้านเดี่ยวในรูปแบบของบ้านแถวเรียงต่อกัน โดยเว้นระยะห่างจากอาคารไปถึงเขตที่ดินเพียง ๐.๕๐ เมตร ซึ่งเป็นลักษณะการขวางทางระบายน้ำและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้เสนอผลงานจึงมีแนวความคิดว่า เพื่อเป็นการป้องกันการในการใช้ช่องว่างของกฎหมายในการขออนุญาตสิ่งปลูกสร้าง เห็นควรเพิ่มเติมรายละเอียดในส่วนของกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งถึงแม้ว่ากฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดระยะร่นของอาคารพักอาศัยโดยรอบไว้ ๒.๐๐ เมตรแล้วก็ตาม แต่ผู้เสนอผลงานมีความเห็นว่าเพื่อให้สามารถลดช่องว่างของกฎหมายได้อย่างมีนัยยะสำคัญ อาจเพิ่มเติมรายละเอียดโดยกำหนดให้อาคารประเภทบ้านเดี่ยวที่จะขออนุญาตก่อสร้างจะต้องมีรูปแบบของอาคารที่ไม่เป็นในลักษณะที่เป็นหรือคล้ายบ้านแถว ห้องแถว ตึกแถว โดยจะต้องมีระยะห่างจากช่องเปิดสถาปัตยกรรมหรือผนังที่ไปถึงเขตที่ดินมีระยะไม่น้อยกว่า ๒.๐๐ เมตรสำหรับอาคารสูง ๒ ชั้น (จะมีระยะห่างกัน = $2.00 + 2.00 = 4.00$ เมตร) และจะต้องมีระยะห่างจากช่องเปิดสถาปัตยกรรมหรือผนังที่ไปถึงเขตที่ดินมีระยะไม่น้อยกว่า ๓.๐๐ เมตรสำหรับอาคารสูง ๓ ชั้นขึ้นไป (จะมีระยะห่างกัน = $3.00 + 3.00 = 6.00$ เมตร) เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีเหมาะสมกับในปัจจุบันเป็นพื้นที่พักอาศัยชั้นดี ทั้งนี้การเพิ่มเติมรายละเอียดในส่วนของกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร จะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้มีระยะห่างจากช่องเปิดสถาปัตยกรรมถึงเขตที่ดินมีระยะไม่น้อยกว่า ๒.๐๐ เมตรสำหรับอาคารสูง ๒ ชั้น และระยะห่าง ๓.๐๐ เมตร สำหรับอาคารสูง ๓ ชั้นขึ้นไป

เนื่องจากการเพิ่มเติมรายละเอียดในส่วนของกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร จำเป็นต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง ประกอบกับมีขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม/ชุมชนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึง ๑๘ ขั้นตอน ผู้เสนอผลงานจึงมีแนวความคิดว่า เพื่อหาทางป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในอนาคต ควรมีการสำรวจพื้นที่และวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึก เพื่อเป็นฐานข้อมูลเบื้องต้นก่อนเข้าสู่กระบวนการในการเพิ่มเติมรายละเอียดของกฎกระทรวงผังเมืองรวม/ชุมชนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ในรูปแบบของการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการพิจารณาแนวทางการเพิ่มเติมรายละเอียดของกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครให้มีแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน ที่สามารถลดหรือรวบขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อให้สามารถประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติได้ตรงตามเจตนารมณ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว ซึ่งในการวิเคราะห์ครั้งนี้จะวิเคราะห์จุดแข็ง

จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค (SWOT) ตามกรอบแนวคิดพื้นฐาน ๗ ประการ ที่เรียกกันในระบบของการบริหารจัดการองค์กร ว่า “McKinney ๗-S Framework” ซึ่งกรอบแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวประกอบด้วยปัจจัย ๗ ประการในการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน การวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค (SWOT) วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) แนวทางการพัฒนาควรเพิ่มรายละเอียดในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครโดยจะไม่อนุญาตให้ก่อสร้างบ้านเดี่ยวที่มีรูปแบบอาคารในลักษณะที่เป็นหรือคล้ายบ้านแถว ห้องแถว ตึกแถวและ โดยแต่ละหลังมีจะระยะห่างจากอาคารถึงเขตที่ดินไม่ต่ำกว่า ๒.๐๐ เมตร สำหรับอาคารสูง ๒ ชั้น และระยะห่างจากอาคารถึงเขตที่ดินไม่ต่ำกว่า ๓.๐๐ เมตรสำหรับอาคารสูง ๓ ชั้นขึ้นไป และได้ประมาณการงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน เสนอแนวทางในการบริหารความเสี่ยงโดยการจัดทำข้อกำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างละเอียด (Zoning Ordinance) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จ จากการที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครให้การสนับสนุน รวมทั้งจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักการโยธา สำนักงานเขตที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาสังคม ภาคเอกชนและชุมชนต่างๆ ในพื้นที่ การประเมินผลจะวัดจากร้อยละความสำเร็จของการอนุญาตก่อสร้างตามรูปแบบอาคารที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร โดยจะประเมินผลและข้อเสนอแนะ เพื่อนำเสนอคณะผู้บริหารสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานครเพื่อทราบและพิจารณาอนุมัติ ในลำดับตามขั้นตอนและดำเนินการเชิงรุกเพื่อติดตามและประเมินผล การเพิ่มรายละเอียดดังกล่าวในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครต่อไป และผู้เสนอผลงานหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์แก่กรุงเทพมหานครและประชาชนในภาพรวม

กิตติกรรมประกาศ

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลางรุ่นที่ ๑๕ ผู้เสนอผลงานขอกราบขอบพระคุณ นางกฤติยา สัจจรักษ์ ที่ปรึกษาปลัดกรุงเทพมหานคร ที่ปรึกษาการจัดทำรายงานส่วนบุคคลที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษาแนะนำ และชี้แนวทางในการทำรายงานจนเสร็จสมบูรณ์

ขอกราบเท้าขอบพระคุณคุณแม่ที่ให้อำลัใจลูกเสมอมา ส่วนคุณพ่อถึงแม้ว่าท่านจะไปสู่ภพภูมิที่เป็นสุขคติแล้วแต่ลูกก็ยังสัมผัสได้ด้วยใจว่า ท่านยังคงอยู่ดูแลลูกอยู่เสมอ

สุดท้ายนี้ขอขอบคุณเพื่อนๆทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคุณสายชล เพชรตระหง่าน และคุณสุภาวดี บุญแก้วล้อม ที่ช่วยในขั้นตอนต่างๆ จนรายงานชิ้นนี้เสร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้เสนอผลงานหวังว่า การศึกษาแนวทางในการนำกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖ ไปสู่การปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินในครั้งนี้จะเป็นฟันเฟืองเล็กๆ อันหนึ่งที่สนับสนุนให้สำนักผังเมืองและหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

นายกิตติกร วิเศษสุนน

มีนาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร

กิตติกรรมประกาศ

สารบัญ

หลักการและเหตุผล	๑
วัตถุประสงค์	๒
เป้าหมาย	๓
ขั้นตอนการปฏิบัติงาน	๓
การวิเคราะห์วิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค (SWOT)	๔
วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stake Holders)	๔
แนวทางการพัฒนา	๕
งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน	๕
แนวทางในการบริหารความเสี่ยง	๖
ปัจจัยแห่งความสำเร็จ	๖
การประเมินผลและข้อเสนอแนะ	๖
ประโยชน์ที่จะได้รับ	๖
บรรณานุกรม	๘
ภาคผนวก	๙

หลักการและเหตุผล

สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางผังและจัดทำผังในเขตกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อขึ้นำการบริหารและพัฒนาเมืองสู่การปฏิบัติที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยการศึกษา สำรวจ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ วางแผนเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ผังอนุรักษ์และปรับปรุงฟื้นฟูเมือง และดำเนินการจัดรูปที่ดิน เพื่อให้เมืองเจริญเติบโตและขยายตัวไปอย่างมีระเบียบ เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ในปัจจุบัน ประกอบกับสำนักผังเมืองได้กำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจไว้เป็นกรอบกว้างๆ เช่น การวางและจัดทำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ แผนและผังพัฒนาพื้นที่ การดำเนินการอนุรักษ์ ปรับปรุงฟื้นฟูเมือง และวางผังจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง การศึกษาและพิจารณากำหนดมาตรการทางผังเมือง การติดตามและประเมินผลการใช้มาตรการและกฎหมายทางผังเมือง การตรวจสอบเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการพัฒนาเมือง การศึกษา วิจัย และรวบรวมข้อมูล เพื่อเป็นประโยชน์ในการจัดทำฐานข้อมูลด้านผังเมือง และการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังประเภทต่างๆ

จากการที่ผู้เสนอผลงานได้สำรวจพื้นที่ที่อยู่ในเขตการควบคุมของกฎกระทรวงผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในส่วนของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในพื้นที่การใช้ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒) ผังตะวันตก ได้แก่ เขตบางแค เขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญบางส่วนพบว่า พื้นที่บริเวณดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ในบริเวณที่มีข้อจำกัดด้านการระบายน้ำและมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย จึงกำหนดให้ก่อสร้างอาคารพักอาศัยได้เฉพาะอาคารบ้านเดี่ยว ห้ามก่อสร้างบ้านแถว ตึกแถว และอาคารพักอาศัยอื่นๆ ทุกประเภท ปัญหาคือ มีการใช้ช่องว่างของกฎหมายโดยขออนุญาตสร้างบ้านเดี่ยวในรูปแบบของบ้านแถวเรียงต่อกัน โดยเว้นระยะห่างของอาคารเพียง ๑.๐๐ เมตร ซึ่งเป็นลักษณะขวางทางระบายน้ำและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

จากปัญหาข้างต้น ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างแต่กรุงเทพมหานครไม่สามารถฟ้องร้องให้รื้อถอนอาคารได้เพราะได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องแต่ผิดวัตถุประสงค์ในการกำหนด การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒) ในบริเวณที่มีข้อจำกัดด้านการระบายน้ำและมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย (ดูรายละเอียดในภาคผนวก : กทม.สนงนโยบายรัฐบาล รื้อผังเมืองรวมผังตะวันตกใหม่ รับมืออุทกภัยอย่างยั่งยืน คงเขตตลิ่งชัน-บางแค-ภาษีเจริญ เป็นพื้นที่สีเขียวลายขาวเหมือนเดิม จากข่าวประชาชาติธุรกิจออนไลน์) ซึ่งหากมีการก่อสร้างบ้านเดี่ยว ๒ ชั้น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดให้มีระยะห่างจากช่องเปิดสถาปัตยกรรม (ประตู หน้าต่าง ขอบระเบียง) ถึงเขตที่ดินมีระยะไม่น้อยกว่า ๒.๐๐ เมตร แต่หากไม่มีช่องเปิดสามารถก่อสร้างอาคารห่างจากเขตที่ดินได้ในระยะไม่ต่ำกว่า ๐.๕๐ เมตร ซึ่งผู้ประกอบการบางรายได้ใช้ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวขออนุญาตก่อสร้างเป็นบ้านเดี่ยวแต่มีรูปแบบของอาคารเป็นในลักษณะบ้านแถว แต่มีระยะห่างกัน $0.50 + 0.50 = 1.00$ เมตร ในแต่ละยูนิต

ผู้เสนอผลงาน จึงมีแนวความคิดว่า เพื่อเป็นการป้องกันการในการใช้ช่องว่างของกฎหมาย ในการขออนุญาตสิ่งปลูกสร้าง เห็นควรเพิ่มเติมรายละเอียดในส่วนของกฎกระทรวง ผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร ซึ่งถึงแม้ว่ากฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดระยะร่นของอาคารพักอาศัยโดยรอบไว้ ๒.๐๐ เมตรแล้วก็ตาม แต่ผู้เสนอผลงานมีความเห็นว่า เพื่อให้ลดช่องว่างของกฎหมายได้อย่างมีนัยยะสำคัญ สามารถเพิ่มเติมรายละเอียดโดยกำหนดให้อาคารประเภทบ้านเดี่ยวที่จะขออนุญาตก่อสร้างจะต้องมีรูปแบบของอาคารที่ไม่เป็นในลักษณะที่เป็นหรือคล้ายบ้านแถว ห้องแถว ตึกแถว โดยจะต้องมีระยะห่างจากช่องเปิดสถาปัตยกรรมหรือผนังที่ไปถึงเขตที่ดินมีระยะไม่น้อยกว่า ๒.๐๐ เมตรสำหรับอาคารสูง ๒ ชั้น (จะมีระยะห่างกัน = $๒.๐๐ + ๒.๐๐ = ๔.๐๐$ เมตร) และจะต้องมีระยะห่างจากช่องเปิดสถาปัตยกรรมหรือผนังที่ไปถึงเขตที่ดินมีระยะไม่น้อยกว่า ๓.๐๐ เมตรสำหรับอาคารสูง ๓ ชั้นขึ้นไป (จะมีระยะห่างกัน = $๓.๐๐ + ๓.๐๐ = ๖.๐๐$ เมตร) เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีเหมาะสมกับที่ในปัจจุบันเป็นพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่พักอาศัยชั้นดี ทั้งนี้การเพิ่มเติมรายละเอียดในส่วนของกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร จะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้มีระยะห่างจากช่องเปิดสถาปัตยกรรมถึงเขตที่ดินมีระยะไม่น้อยกว่า ๒.๐๐ เมตรสำหรับอาคารสูง ๒ ชั้น และระยะห่าง ๓.๐๐ เมตร สำหรับอาคารสูง ๓ ชั้นขึ้นไป

เนื่องจากการเพิ่มเติมรายละเอียดในส่วนของกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ดังกล่าว จำเป็นต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง ประกอบการแก้ไขผังเมืองรวม/ชุมชนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๘ มีหลายขั้นตอน (รายละเอียดในภาคผนวก) ซึ่งหากดำเนินการตามขั้นตอนปกติอาจมีความล่าช้าไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว ดังนั้นผู้เสนอผลงานจึงมีแนวความคิดว่า เพื่อหาทางป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในอนาคต ในทางปฏิบัติควรมีการสำรวจพื้นที่และวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึก เพื่อเป็นฐานข้อมูลเบื้องต้นก่อนเข้าสู่กระบวนการในการเพิ่มเติมรายละเอียดกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๘ ในรูปแบบของการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการพิจารณาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครให้มีแนวทางในการปฏิบัติที่สามารถลดหรือรวบขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อให้สามารถนำกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖ ไปสู่การปฏิบัติได้ตรงตามเจตนารมณ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว ซึ่งในการวิเคราะห์ครั้งนี้จะวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค (SWOT) ตามกรอบแนวคิดพื้นฐาน ๗ ประการ ที่เรียกกันในระบบของการบริหารจัดการองค์กร ว่า “McKinney ๗-S Framework” และซึ่งกรอบแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวประกอบด้วยปัจจัย ๗ ประการในการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน

วัตถุประสงค์

เพื่อให้สามารถป้องกันการการใช้ช่องว่างของกฎหมายในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารพักอาศัยในลักษณะบ้านแถว ห้องแถว ตึกแถว ซึ่งจะทำให้พื้นที่ดังกล่าวมีสภาพแวดล้อมที่สวยงามและเป็นที่พักอาศัยชั้นดี มีระยะห่างของอาคารเพียงพอในการระบายน้ำได้ตามวัตถุประสงค์ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการสงวนสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒) ในบริเวณที่มีข้อจำกัดด้านการระบายน้ำและมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย

เป้าหมาย

เพิ่มรายละเอียดในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๕๖

ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

๑. เสนอผู้บริหารสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานครแต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการพิจารณาแนวเพื่อกำหนดแนวทางการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่สามารถลดหรือรวบขั้นตอนการดำเนินงาน

๒. สรุปและประมวลผลที่ได้จากการระดมสมองจากคณะทำงานฯ นำเสนอคณะผู้บริหารสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานครเพื่อทราบและพิจารณา อนุมัติ ในลำดับตามขั้นตอนต่อไป

๓. ดำเนินการเชิงรุกเพื่อติดตามและประเมินผลการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อทราบข้อมูลเชิงลึกของปัญหา โดยมีแนวทางการดำเนินงาน คือ:

๓.๑ จัดทำแผนการดำเนินกิจกรรมเพื่อสำรวจความต้องการในการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒) โดยในแต่ละเขตที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายพัฒนาชุมชน ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ฝ่ายรักษาความสะอาด และฝ่ายโยธาจะประสานองค์การภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนตามชุมชนต่างๆในพื้นที่

๓.๒ เสนอและขออนุมัติกิจกรรมแผนการดำเนินงานตามตารางวัน และเวลาที่กำหนด

๓.๓ ประชุมภายในกลุ่มติดตามและประเมินผล เพื่อมอบหมายภารกิจที่กำหนดไว้ตามแผนงานการดำเนินกิจกรรม

๓.๔ ดำเนินกิจกรรมตามแผนงานที่กำหนด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกำหนดเวลา

๓.๕ สรุปและรายงานผลการดำเนินงานให้ผู้บริหารสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานครทราบและพิจารณา

๔. สรุปและรวบรวมรายละเอียดของประเด็นปัญหาทั้งหมด เพื่อวิเคราะห์เชิงลึกถึงกระบวนการและขั้นตอนของกระบวนการตั้งแต่

๔.๑ การสำรวจสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน

๔.๒ การวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จากการดำเนินกิจกรรมตามข้อ ๓.

๔.๓ การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสีย

๔.๔ ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายในและภายนอก สภาพแวดล้อมที่ไม่สามารถควบคุมได้

การวิเคราะห์วิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค (SWOT)

๑. จุดแข็ง (Strength) ได้แก่ ๑) ผู้บริหารมีความใส่ใจในการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ๒) ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำร่างการปรับปรุงกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร	๒. จุดอ่อน (Weakness) ได้แก่ ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณ (ก.๒) มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการสงวนสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ในบริเวณที่มีข้อจำกัดด้านการระบายน้ำและมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย ทำให้มีการเสี่ยงกฎหมายในการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร
๓. โอกาส (Opportunity) ได้แก่ การกำหนดให้พื้นที่บริเวณ (ก.๒) มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการสงวนสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ในบริเวณที่มีข้อจำกัดด้านการระบายน้ำและมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย ซึ่งจะมีแต่อาคารพักอาศัยแบบบ้านเดี่ยว จะทำให้พื้นที่บริเวณ (ก.๒) มีสภาพแวดล้อมเหมาะกับการเป็นที่อยู่อาศัยชั้นดี	๔. อุปสรรค (Treat) ได้แก่ มีขั้นตอนมากในการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงผังเมืองรวม/ชุมชนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stake Holders)

เนื่องจากการที่มีผู้ใช้ช่องว่างของกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารบ้านเดี่ยว ซึ่งกรุงเทพมหานครไม่สามารถดำเนินคดีฟ้องร้องทางกฎหมายได้ เพราะไม่ปรากฏความผิด แต่ผลจากการดำเนินการนั้นส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย (Stake Holder) ในหลายกลุ่มด้วยกัน ซึ่งผู้เสนอผลงานจะได้วิเคราะห์ในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติให้ก่อสร้างอาคาร ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากสำนักงานโยธา และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานเขต

๒. ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นบ้านเดี่ยว แต่ในข้อเท็จจริงได้ก่อสร้างอาคารซึ่งมีรูปแบบเป็นบ้านแถว (Town House) แต่มีระยะห่างระหว่างยูนิตประมาณ ๑.๐๐ เมตร ซึ่งหากมีฝนตกในปริมาณมากอาคารแถวดังกล่าวจะกลายเป็นเขื่อนกั้นน้ำ ซึ่งจะเกิดเป็นอุปสรรคในการระบายน้ำทำให้น้ำระบายออกไปได้ช้าลง ซึ่งจะเกิดน้ำขังเป็นเวลานานกว่าที่ควร ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณดังกล่าว

๓. ผู้บริหารกรุงเทพมหานครที่มีนโยบายจะไม่ปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่ฝั่งตะวันตกในผังเมืองรวมกรุงเทพฯ ฉบับใหม่ (พ.ศ.๒๕๕๖) โดยจะคงพื้นที่สีเขียวสายไว้คงเดิมเพื่อคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยที่จะเกิดใหม่ในบริเวณนี้ เพื่อให้ผ่านได้สะดวกมากขึ้น ดังนั้นผู้บริหารกรุงเทพมหานครจึงควรให้นโยบายกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติให้ก่อสร้างอาคาร (ข้อ ๑) โดยจะไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่มีรูปแบบอาคารในลักษณะที่เป็นหรือคล้ายบ้านแถวห้องแถว ตึกแถว ในพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวน

รักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ในบริเวณที่มีข้อจำกัดด้านการระบายน้ำและมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย

๕

แนวทางการพัฒนา

เพิ่มรายละเอียดในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้อาคารบ้านเดี่ยวที่จะขออนุญาตจะต้องมีรูปแบบของอาคารที่ไม่เป็นในลักษณะที่เป็นหรือคล้ายบ้านแถว ห้องแถว ตึกแถว และจะต้องมีระยะห่างจากช่องเปิดสถาปัตยกรรมหรือผนังที่ไปถึงเขตที่ดินมีระยะไม่น้อยกว่า ๒.๐๐ เมตรสำหรับอาคารสูง ๒ ชั้น (จะมีระยะห่างกัน = ๒.๐๐+๒.๐๐ = ๔.๐๐ เมตร และจะต้องมีระยะห่างจากช่องเปิดสถาปัตยกรรมหรือผนังที่ไปถึงเขตที่ดินมีระยะไม่น้อยกว่า ๓.๐๐ เมตรสำหรับอาคารสูง ๓ ชั้นขึ้นไป (จะมีระยะห่างกัน = ๓.๐๐+ ๓.๐๐ = ๖.๐๐ เมตร)

งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน

ได้ประมาณการเบื้องต้นในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

ลำดับ	การดำเนินงาน	งบประมาณโดยสังเขป
๑.	เบี้ยประชุมคณะทำงานเพื่อพิจารณารายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดินอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒)	๕๐,๐๐๐.- บาท
๒.	การติดตามและประเมินผลการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตต่างๆที่อยู่ในพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒)	๑๐๐,๐๐๐.- บาท
๓.	การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสียในพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน (ก.๒)	๑๕๐,๐๐๐.- บาท
๔.	ค่าเบี้ยประชุมกรรมการในการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงผังเมืองรวม/ชุมชนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๘	๑๐๐,๐๐๐.- บาท
๕.	ค่าวัสดุอุปกรณ์ต่างๆในการจัดทำเอกสารรายงานการประชุม หนังสือราชการ หนังสือเชิญหน่วยงานต่างๆทั้งในภาคราชการและภาคเอกชน และชุมชนต่างๆในการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวง ผังเมืองรวม/ชุมชนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๘	๑๕๐,๐๐๐.- บาท
๖.	ค่ารถรับ-ส่งเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒)	๕๐,๐๐๐.- บาท
	รวมงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน	๖๐๐,๐๐๐.- บาท (หกแสนบาทถ้วน)

แนวทางในการบริหารความเสี่ยง

๑. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณ (ก.๒) มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการสงวนสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ในบริเวณที่มีข้อจำกัดด้านการระบายน้ำและมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย
๒. จัดทำข้อกำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างละเอียด (Zoning Audinace) ซึ่งจะกำหนดให้มีพื้นที่พาณิชยกรรมและพื้นที่อื่นๆที่จำเป็นในพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒) เพื่อรองรับความต้องการในการใช้ที่ดินที่เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับพาณิชยกรรมชุมชน
๓. เพิ่มความถี่ในการตรวจสอบและประเมินผลในการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒) และบันทึกข้อมูลลงในฐานข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

การดำเนินการดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้จากองค์ประกอบดังนี้

๑. ผู้บริหารกรุงเทพมหานครให้การสนับสนุน ตั้งแต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการเขตในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
๒. ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักการโยธา สำนักงานเขตในพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒) รวมทั้งหน่วยงานราชการอื่น ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และชุมชนต่างๆที่เกี่ยวข้อง
๓. บุคลากรของสำนักผังเมืองและสำนักงานเขตที่เกี่ยวข้องมีความชำนาญในการสำรวจพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย และการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์

การประเมินผลและข้อเสนอแนะ

การประเมินผลจะวัดจากร้อยละความสำเร็จของการอนุญาตก่อสร้างตามรูปแบบอาคารที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

สิ่งที่กล่าวมาตามแนวทางดังกล่าวจะประสบความสำเร็จได้มากที่สุดนั้น สิ่งที่มีผลและทรงพลานุภาพที่สุดก็คือ “ใจ” หากข้าราชการกรุงเทพมหานครมีใจที่จะมุ่งมั่นทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างเต็มกำลังความรู้ ความสามารถและประสิทธิภาพ รวมทั้งยอมรับความคิดเห็นใหม่ๆ และประสิทธิภาพจากภาคประชาสังคมหรือภาคเอกชน จะสามารถร่วมมือกันให้สู่เป้าหมายเดียวกัน คือ ความสำเร็จในการนำกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมากในอนาคต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

หากมีการเพิ่มรายละเอียดในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้อาคารบ้านเดี่ยวที่จะขออนุญาตในพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (ก.๒) ซึ่งจะต้องมีรูปแบบของอาคารที่ไม่เป็นในลักษณะที่เป็นหรือคล้ายบ้านแถว ห้องแถว ตึกแถว และจะต้องมีระยะห่างจากช่อง

เปิดสถาปัตยกรรมหรือผนังที่ไปถึงเขตที่ดินมีระยะไม่น้อยกว่า ๒.๐๐ เมตรสำหรับอาคารสูง ๒ ชั้น (จะมีระยะห่างกัน = $๒.๐๐ + ๒.๐๐ = ๔.๐๐$ เมตร และจะต้องมีระยะห่างจากช่องเปิดสถาปัตยกรรมหรือผนังที่ไปถึงเขตที่ดินมีระยะไม่น้อยกว่า ๓.๐๐ เมตรสำหรับอาคารสูง ๓ ชั้นขึ้นไป (จะมีระยะห่างกัน = $๓.๐๐ + ๓.๐๐ = ๖.๐๐$ เมตร) มีผลให้ไม่สามารถใช้ช่องว่างของกฎหมายในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารในลักษณะบ้านแถว ห้องแถว ตึกแถว ได้อีก จะทำให้พื้นที่ดังกล่าวมีสภาพแวดล้อมที่สวยงามและเป็นที่พักอาศัยชั้นดี มีระยะห่างของอาคารเพียงพอในการระบายน้ำได้ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ในบริเวณที่มีข้อจำกัดด้านการระบายน้ำและความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย

บรรณานุกรม

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ๑๒ ปี

<http://๒๐๓.๑๕๕.๒๒๐.๒๓๐/info/Plan/๓GPlan.asp>

โครงการศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจงานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน

http://eservices.dpt.go.th/eservice_๑/subsites/other/subcsp/๒-๑-๑.html

ความหมายของการใช้ที่ดิน

<http://www.environnet.in.th/evdb/info/soil/soil๕๐.html>

ภาคผนวก

๑. กทม.รื้อผังเมือง๗เขตโซนฟลัดเวย์ ตลิ่งชัน-บางแค-ภาษีเจริญไม่รอด/คงไว้ ๔ เขตตะวันออก
http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=๑๓๓๐๕๗๔๙๙๔



ประชาชาติธุรกิจออนไลน์

กทม.สนองนโยบายรัฐบาล รื้อผังเมืองรวมฝั่งตะวันตกใหม่ รับมืออุทกภัย อย่างยั่งยืน คง"เขตตลิ่งชัน-บางแค-ภาษีเจริญ" เป็นพื้นที่สีเขียวลายขาวเหมือนเดิม เร่งเปิดทางน้ำไหลผ่าน สะดวกขึ้น หลังถูกตึงผังเมืองใหม่ทำพื้นที่รับน้ำหาย กลายเป็นพื้นที่สีเหลืองลายเขียว ส่วนฟลัดเวย์ ฝั่งตะวันออกคงไว้ ๔ เขต "คลองสามวา-ลาดกระบัง-มีนบุรี-หนองจอก"

แหล่งข่าวจากกรมโยธาธิการและผังเมืองเปิดเผย "ประชาชาติธุรกิจ" ว่า วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ที่ผ่านมา สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร (กทม.) ได้รายงานความคืบหน้าการปรับปรุงร่างผังเมืองรวม กรุงเทพมหานครฉบับใหม่ที่จะใช้ทดแทนฉบับปัจจุบันที่หมดอายุไปแล้ววันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้คณะที่ปรึกษาด้าน ผังเมืองรับทราบ โดยในที่ประชุมกำชับให้ กทม.นำเหตุการณ์อุทกภัยที่ผ่านมาใส่เพิ่มเติมเข้าไปในผังเมืองฉบับใหม่ด้วย

หลังพบว่าพื้นที่ถูกน้ำท่วมในโซนตะวันตก เช่น เขตบางแค ตลิ่งชัน ภาษีเจริญบางส่วน เป็นต้น กทม.ได้ปรับการใช้ประโยชน์ที่ดินใหม่ จากเดิมผังเมืองปัจจุบันกำหนดเป็นพื้นที่สีเขียวลายขาว (ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบท และเกษตรกรรม) ปรับเป็นพื้นที่สีเหลืองทแยงเฉียง (ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ชนบท และเกษตรกรรม) เท่ากับว่าพื้นที่รับน้ำหรือฟลัดเวย์ใน ฝั่งตะวันตกหายไป จึงให้ กทม.กลับไปทบทวนใหม่ ส่วนพื้นที่ฝั่งตะวันออก กทม.ยังคงพื้นที่ ๔ เขต คือคลองสามวา มีนบุรี ลาดกระบัง และหนองจอก ไว้เป็นพื้นที่รับน้ำไว้เหมือนเดิม

"ให้ กทม.ดูเรื่องระบบคลองให้ต่อเชื่อมกัน เพื่อเปิดทางระบายน้ำไหลผ่านมากขึ้น ไม่ว่าจะขยายคลอง หรือต่อเชื่อมคลองให้ทะลุถึงกัน ส่วนพื้นที่ฝั่งตะวันตก คงจะไปเพิ่มพื้นที่ฟลัดเวย์ไม่ได้แล้ว เพราะปัจจุบันมีการก่อสร้างบ้านจัดสรรอยู่มาก คงทำได้แค่ขุดลอกคลองสิ่งที่ขวางทางน้ำให้น้ำไหลผ่านสะดวกขึ้น เวลาถึงฤดูน้ำหลากในช่วงปลายปี"

ม.ร.ว.เปรมศิริ เกษมสันต์ ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง กทม. กล่าวเพิ่มเติมว่า จากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ที่ผ่านมา และมีบางเขตในพื้นที่ฝั่งตะวันตกประสบปัญหาน้ำท่วม ล่าสุดทางผู้บริหาร กทม.ได้ข้อสรุปจะไม่ปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่ฝั่งตะวันตกแล้วในผังเมืองรวม กรุงเทพฯ ฉบับใหม่ โดยจะคงพื้นที่สีเขียวลายไว้มากเดิม เพื่อคุมการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยที่จะเกิดใหม่ในบริเวณนี้ เพื่อให้ผ่านได้สะดวกมากขึ้น

นอกจากนี้ สำนักผังเมืองได้หารือร่วมกับสำนักระบายน้ำ กทม.แล้ว จะมีการเปิดเส้นทางน้ำไหล โดยให้คลองสายหลักในพื้นที่ฝั่งตะวันออกและตะวันตก ให้มีช่องทางระบายน้ำจากเหนือลงใต้ได้มากขึ้น โดยจะต่อเชื่อมกันเพื่อรองรับน้ำที่จะไหลผ่านได้มากขึ้น เช่น ฝั่งตะวันตก เชื่อมคลองทวีวัฒนา กับ คลองเลนเปิน, เชื่อมคลองบัวกับคลองพระยาราชนนตรี, เชื่อมคลองพระยาสุเรนทร์กับคลองบางชัน เป็นต้น

ทั้งนี้ขอยืนยันว่า พื้นที่ฝั่งตะวันตก สำนักผังเมืองไม่เคยกำหนดให้เป็นพื้นที่ฟลัดเวย์ เพียงแต่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยชั้นดีเท่านั้น เพราะพื้นที่ฟลัดเวย์นั้นจะต้องเปิดทางน้ำไหลผ่านลงสู่ทะเลได้ จะไม่เหมือนพื้นที่ฝั่งตะวันออก

ส่วนแนวคิดของคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) มีแนวคิดจะปรับผังเมืองรวมในพื้นที่ถูกน้ำท่วมใหม่ เพื่อเปิดทางให้น้ำไหลผ่านได้มากขึ้น ส่งเสริมการสร้างที่อยู่อาศัยแนวสูงแทนแนวราบ ซึ่งกรุงเทพฯ เป็นหนึ่งในนั้น นับเป็นความคิดที่ดี แต่รัฐบาลจะต้องลงทุนระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ครอบคลุมด้วย เช่น รถไฟฟ้า น้ำประปา ไฟฟ้า เป็นต้น

๒. ขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม/ชุมชนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

- ๑) สำรวจ กำหนดเขตผัง
- ๒) วิเคราะห์ วางผังร่าง ปรีกษาส่วนผังเมืองและส่วนวิเคราะห์
- ๓) ประชุมพิจารณาผังร่าง
 - ๓.๑ ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง)
 - ๓.๒ ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานวางและจัดทำผังเมืองรวม
- ๔) ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
 - ๔.๑ ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม (ทปช.)
 - ๔.๒ ประชุมประชาชน
- ๕) ประชุมคณะกรรมการผังเมือง (พิจารณาร่างผังเมืองรวม)
 - ๕.๑ ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณางานวางและจัดทำผังเมืองรวม
 - ๕.๒ ประชุมคณะกรรมการผังเมือง
- ๖) ปิดประกาศพร้อมกำหนด ๙๐ วัน
- ๗) รวบรวม ตรวจสอบ พิจารณาคำร้อง และแจ้งผลการพิจารณาคำร้องต่อผู้ร้อง
 - ๗.๑ ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม (ทปช.)
 - ๗.๒ ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง)
 - ๗.๓ ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมือง
 - ๗.๔ ประชุมคณะกรรมการผังเมือง
 - ๗.๕ แจ้งผลการพิจารณาคำร้องต่อผู้ร้อง
- ๘) จัดทำเอกสารเสนอกระทรวงมหาดไทย
- ๙) เสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย
 - ๙.๑ ประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายมหาดไทย
 - ๙.๒ ประชุมกระทรวงมหาดไทย

- ๑๐) เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักการ
- ๑๑) คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- ๑๒) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา
- ๑๓) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ๑๔) กรมโยธาธิการและผังเมือง จัดทำร่างกฎกระทรวงที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแล้ว
- ๑๕) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งให้กระทรวงมหาดไทย
- ๑๖) เสนอกระทรวงมหาดไทย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนาม
- ๑๗) กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดพิมพ์แผนที่และแผนผัง
- ๑๘) ส่งกฎกระทรวงไปประกาศราชกิจจานุเบกษา

๓. โครงการศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจงานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน (ข้อ ๒.๑.๑)

เจ้าของโครงการ : กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย

ผู้ศึกษา : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หัวหน้าคณะผู้วิจัย : ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

ข้อ ๒.๑.๑ ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายงานการศึกษาฯ

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม สามารถสรุปปัญหาอุปสรรคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็น ๕ เรื่องหลักๆ ได้แก่ ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร ปัญหาด้านผู้บริหาร ปัญหาด้านเทคโนโลยี และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านบุคลากรเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดสำหรับการดูแลภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนหรือที่ขอรับการโอนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง นับตั้งแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบล จนกระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนคร ทั้งนี้ปัญหาด้านบุคลากรจำแนกออกเป็นปัญหาด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑) ปัญหาด้านจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอ เนื่องจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลด้านผังเมืองอยู่ภายใต้หน่วยงานหลัก คือ สำนักการช่าง หรือกองช่าง ดังนั้นจำนวนบุคลากรที่ดูแลงานด้านผังเมืองจึงมีจำกัด

๒) ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงบุคลากร คุณลักษณะประการหนึ่งของกองช่างได้แก่ มีการปรับเปลี่ยนบุคลากรอยู่ตลอดเวลาในลักษณะของการโอน ย้าย ส่งผลให้เกิดปัญหาขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน การรับผิดชอบงาน

๓) ปัญหาด้านความรู้ด้านผังเมือง เป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากที่สุด แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจะมีบุคลากรที่ทำหน้าที่โดยตรงด้านผังเมือง แต่บุคลากรส่วนใหญ่เป็นบุคลากรที่ไม่มีความรู้ด้านผังเมือง ทั้งความรู้ในเรื่องของการประเมินผลผัง การจัดทำปรับปรุงผัง การจัดจ้างที่ปรึกษา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง หรือกฎหมายอื่นๆ

๒. ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้ก่อเกิดข้อจำกัดในการดำเนินงานในด้านการดูแลผังเมืองที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง สามารถสรุปปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กรได้ดังต่อไปนี้

- ๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับงานด้านผังเมือง
- ๒) มีโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับงานด้านผังเมือง แต่ไม่ได้ดำเนินงานด้านผังเมืองโดยตรง
- ๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานด้านผังเมือง
- ๔) หน่วยงานที่ดูแลงานด้านผังเมืองอยู่ภายใต้สังกัดสำนัก/กองช่าง ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ การสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีแนวคิดที่จะตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านผังเมืองโดยเฉพาะ

๓. ปัญหาด้านผู้บริหาร ปัญหาด้านผู้บริหารมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ โดยเฉพาะคนและงบประมาณ ซึ่งผลการศึกษาพบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับผังเมืองโดยจะเห็นได้จากการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำผังหรือปรับปรุงผัง แต่มีปัญหาในเรื่องอื่นๆ คือ

- ๑) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทัศนะว่า ผังเมืองเป็นเรื่องของการรอนสิทธิประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารถูกคัดเลือกมาจากประชาชนจึงไม่ต้องการที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งจะกระทบต่อฐานเสียง นอกจากนี้ในกรณีที่มีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการตามผัง ต้องมีการเวนคืนที่ดินซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหากับประชาชน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการให้เกิดปัญหาดังกล่าว
- ๒) ผังเมืองที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่าหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักเกิดปัญหาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นเจ้าภาพหลักไม่เข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่สนับสนุนงบประมาณตามที่กำหนดไว้
- ๓) ผู้บริหารมองไม่เห็นความสำคัญของผังเมืองหรือให้ความสำคัญน้อยกว่าภารกิจอื่นๆ
- ๔) ผู้บริหารมองว่าผังเมืองเป็นเรื่องไกลตัว
- ๕) ผู้บริหารบางส่วนใช้ผังเมืองเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์ให้กับตัวเอง

๔. ปัญหาด้านเทคโนโลยี ซึ่งน่าจะเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนภารกิจด้านงานผังเมืองจากกรมโยธาธิการและผังเมือง แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ใช้วิธีการจ้างที่ปรึกษา ความรู้หรือเครื่องมือจึงมีน้อย เป็นปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

- ๑) ประชาชนมองว่าผังเมืองเป็นเรื่องไกลตัว โดยเข้าใจว่าการจัดทำผังเมืองการประกาศใช้ผังเมือง การควบคุมให้เป็นไปตามผังไม่เกี่ยวข้องกับตน โดยเฉพาะในช่วงของกระบวนการจัดทำผังเมือง อย่างไรก็ตามประชาชนจะรู้สึกเกี่ยวข้องกับตนมากขึ้นเมื่อผังประกาศใช้และตนไม่สามารถใช้ที่ดินได้ตามความต้องการ

๒) ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของผังเมืองว่าจะสามารถช่วยให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างมีระบบ โดยประชาชนส่วนใหญ่มักเห็นความสำคัญเฉพาะในเรื่องที่กระทบกับตนโดยตรงเท่านั้น ส่วนประโยชน์ของผังเมืองในการควบคุมการใช้ที่ดินที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้นเป็นเรื่องที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจ ยกเว้นบางพื้นที่ เช่น พื้นที่มาบตาพุดที่เห็นผลชัดเจนจากการใช้ที่ดินที่ไม่ถูกต้องหรือในกรณีของพื้นที่ที่มีโบราณสถานหรือศาสนสถานที่สำคัญ เช่น พระธาตุพนม จังหวัดนครพนม วัดพระธาตุ จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่ประชาชนเห็นความสำคัญของผังเมืองว่า จะช่วยในการรักษาให้โบราณสถานหรือศาสนสถานเหล่านั้นไม่ถูกรบกวนจากการใช้ที่ดิน

๓) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองน้อย แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมือง แต่เนื่องจากประชาชนขาดความรู้และมองว่าผังเมืองเป็นเรื่องไกลตัวจึงเข้ามามีส่วนร่วมน้อย หรือเข้ามามีส่วนร่วมเพราะถูกเกณฑ์เข้ามาร่วมแต่ไม่ได้แสดงความคิดเห็นเนื่องจากไม่มีความรู้

๔) ประชาชนบางส่วนมองว่าผังเมืองเป็นเรื่องของการรอนสิทธิ ผังเมืองเป็นตัวควบคุมไม่สามารถใช้ที่ดินได้ตามต้องการ