

**ข้อเสนอการพัฒนารุงเทพมหานครและปริมณฑล :
แนวทางการพัฒนาหลักและแผนงานการลงทุน**

ในช่วง

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530 – 2534)

รายงานสรุป

โดย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรีย

มิถุนายน 2529

(โครงการวางแผนพัฒนามหานครร่วมระหว่าง สศช. / ธนาคารโลก
/ สำนักงานองค์การพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา
/ สำนักงานความช่วยเหลือการพัฒนาแห่งออสเตรเลีย)

**ข้อเสนอการพัฒนารุงเทพมหานครและปริมณฑล :
แนวทางการพัฒนาหลักและแผนงานการลงทุน**

ในช่วง

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530 – 2534)

รายงานสรุป

โดย

**สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตรีย
มิถุนายน 2529**

(โครงการวางแผนพัฒนามหานครร่วมระหว่าง สศช. /ธนาคารโลก
/สำนักงานองค์การพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา
/สำนักงานความช่วยเหลือการพัฒนาแห่งออสเตรเลีย)

คำกล่าวนำ

โครงการศึกษาเพื่อพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นส่วนประกอบสำคัญส่วนหนึ่งของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ซึ่งได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากบุคคลและองค์การต่าง ๆ เป็นอย่างดี ความสำเร็จของโครงการจึงเป็นผลจากความร่วมมือประสานงานจากบุคคลและองค์การต่าง ๆ ดังจะกล่าวต่อไป

ในขั้นแรกเริ่มของโครงการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลกในการจัดทำข้อกำหนดการศึกษา โดยได้จัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกมาปฏิบัติงาน ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวมี Mr. Gregory Ingram เป็นหัวหน้าคณะ และประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ตามรายชื่อดังนี้ Mr. Michael Garn, Prof. John Kain, Mr. Paul Stott, Mr. Andrew Steer, และ Prof. Roy Bahl

ความช่วยเหลือในด้านการบริหาร และด้านวิชาการให้แก่โครงการด้วยการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์เพื่อใช้ประโยชน์ในการศึกษา ตลอดจนการจัดหาผู้เชี่ยวชาญมาร่วมทำการศึกษาและให้คำแนะนำ ได้รับความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศ 3 แห่ง คือ สำนักงานประจำภูมิภาคของธนาคารโลกในกรุงเทพมหานคร มี Mr. Quill Hermans เป็นหัวหน้าสำนักงาน และ Mr. Frederick T. Temple อธิบดีรองหัวหน้าสำนักงาน สำนักงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยมี Mr. Robert Halligan อธิบดีผู้อำนวยการ Mr. Lee Twentyman รองผู้อำนวยการ และ Mr. Philip-Michael Gary หัวหน้าสำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองในภูมิภาค และสำนักงานเพื่อความช่วยเหลือการพัฒนาแห่งประเทศไทย ออสเตรเลีย ประจำประเทศไทย มี Mrs. Margaret Regnault เลขาธิการเอกแห่งสถานทูตออสเตรเลียเป็นผู้ประสานงาน

โครงการศึกษา ประกอบด้วย สาขาการศึกษาหลัก 5 สาขา ได้แก่ การศึกษาด้านประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การจรรยาและขนส่ง แหล่งน้ำ ที่อยู่อาศัยและผู้มีรายได้น้อย และการคลัง โดยมี คร.ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ และ คร.ธีระ อัจกุล นายวิษณุ พูลสุข นายสมเจตน์ เทรศุภ นายปรีดี บุรณศิริ และนางชุตานภรณ์ ลัมพสาระ เป็นหัวหน้าสาขาการศึกษาทั้ง 5 สาขาตามลำดับ รายงานการศึกษานี้ เป็นผลที่ได้จากการประมวลสาระสำคัญหลักจาก 5 สาขาที่ ได้กล่าวมานี้

เจ้าหน้าที่ของกองวางแผนส่วนรวม กองโครงการพื้นฐาน กองประสานการพัฒนาเมือง และศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีบทบาทสำคัญต่อการศึกษารายละเอียดในแต่ละสาขา โดยให้คำแนะนำ ข้อมูลตลอดจนการวิเคราะห์ ด้านต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาของโครงการ

เจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ ภายใต้การนำของนายปรีดี บุรณศิริ ผู้ช่วยผู้ว่าการฯ และมีนายสิทธิชัย ตันพิพัฒน์ รองผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ นางสาวชัชศรี บุณนาค ผู้อำนวยการศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย และนางสาวฉันทนา ชานนท์ แห่งการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ช่วย ได้มีส่วนสำคัญต่อการศึกษาของสาขาที่อยู่อาศัย และการวิเคราะห์การใช้ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล

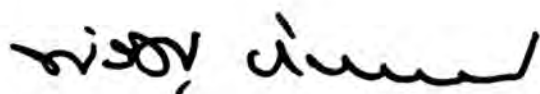
ความรับผิดชอบในการประมวลผลการศึกษาจากสาขาต่าง ๆ และการประสานงานระหว่างสาขาการศึกษา ตลอดระยะเวลาของโครงการ เป็นความรับผิดชอบของกองประสานการพัฒนาเมือง มีนายพิเศก โชไชย เป็นผู้อำนวยการกอง มี Mr. Paul Turner ที่ปรึกษาจากสำนักงานเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าการโครงการศึกษานี้ พร้อมด้วย Mr. Christopher

Cholerton ที่ปรึกษาจากสำนักงานเพื่อความช่วยเหลือการพัฒนาแห่งประเทศไทย ออสเตรเลีย ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของกองประสานการพัฒนาเมือง เป็นผู้ช่วยตลอดโครงการ นายอุทิศ ขาวเอียร ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษาวิทยาศาสตร์เพื่อทำวิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาเอก มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ได้ใช้เวลาช่วยวางแผนทางและประมวลการศึกษาในส่วนที่ 4 ของรายงานนี้ด้วย

นอกจากนี้ ยังมีผู้เชี่ยวชาญอีกหลายท่าน ได้มีส่วนช่วยเหลือทางด้านวิชาการ ซึ่งมีประโยชน์และคุณค่ายิ่งสำหรับการศึกษานี้ ได้แก่ Mr. Michael Lee (ด้านประชากรและการจ้างงาน) Mr. John Ritchie (ด้านแหล่งน้ำ) Mr. David Jones, Mr. Phillip Gidman (ด้านการคลัง) Mr. Richard Podolske (ด้านการจราจรและขนส่ง) ซึ่งคณะผู้เชี่ยวชาญนี้ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากธนาคารโลก สำหรับการศึกษาด้านที่อยู่อาศัยได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจาก Dr. Michael Rodell แห่งสถาบันการศึกษาด้านที่อยู่อาศัยประเทศเนเธอร์แลนด์ ส่วนการศึกษาด้านการวางแผนงานนโยบายและการลงทุนในสาขาการจราจรและขนส่งของกรุงเทพมหานครนั้น ดำเนินการโดยคณะที่ปรึกษาจากบริษัท Halcrow Fox and Associates โดยมี Dr. Philip Cornwell เป็นหัวหน้าคณะ

สำหรับการสนับสนุนด้านวิชาการที่สำคัญ ที่ได้รับจากคณะที่ปรึกษาภายในประเทศ ได้แก่ Dr. Alan Barlow และนายสุคนธ์ กาญจนหัตถกิจ จากบริษัท Coopers & Lybrand Associates Co. Ltd. (การศึกษาวิเคราะห์ด้านการเงินการคลัง) นายสมชาย อาชวานันทกุล จากบริษัทเอเซียเนอจีเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด (การจราจรและขนส่ง) คณะผู้วิจัยจากสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มี ดร.จาริต ติงศภัทิย์ เป็นหัวหน้าคณะ (ประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ) ดร. ไกรยุทธ อีระทยาคีรินทร์ (การจัดแบ่งภาระทางการเงินในการจัดบริการสาธารณะ) ดร. วรากร สามโกเศศ (การสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชน) และ รองศาสตราจารย์ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม (ที่ปรึกษาด้านการคลัง)

ในนามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ และรัฐบาลไทย กระผมใคร่ขอขอบคุณองค์การและบุคคลต่าง ๆ ทั้งกล่าว
นามมานี้ ที่ได้ทุ่มเทความวิริยะอุตสาหะ เพื่อให้โครงการศึกษาประสบผลสำเร็จ
ลุล่วงไปด้วยดี และสามารถกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนา ตลอดจนแผน
งานการลงทุนสำหรับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และในโอกาสเดียวกันนี้
ใคร่ขอขอบคุณผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้กรุณาให้การสนับสนุน
ทางด้านข้อมูล และข้อคิดเห็นต่างๆ อันเป็นประโยชน์อย่างมากในระหว่างการ
ดำเนินการตามโครงการศึกษานี้



(ดร. พิสิฐ ภัคเกษม)

รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ผู้อำนวยการโครงการศึกษาเพื่อพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

สารบัญ

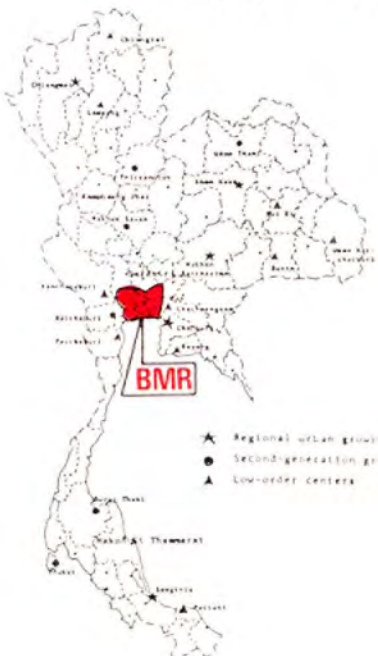
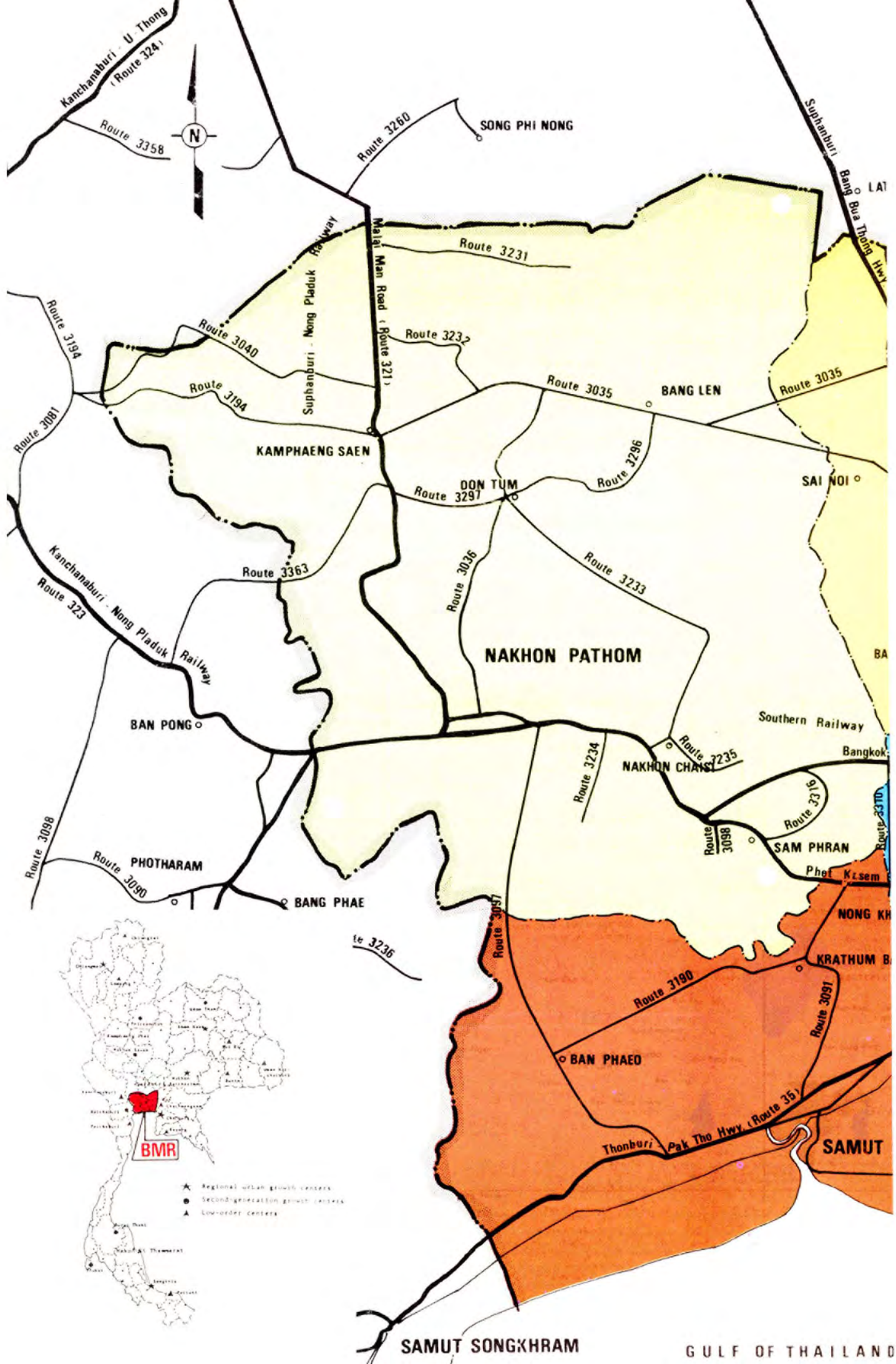
หน้า

รายงานสรุป

คำกล่าวนำ

1. บทนำ : แนวการบริหารมหานคร	1
2. การขยายตัวของเมือง ความยากจน และการจัดบริการพื้นฐาน	4
2.1 เศรษฐกิจภาพรวม	4
2.2 ประชากร การจ้างงาน และความยากจน	4
2.3 โครงข่ายบริการพื้นฐาน	6
2.4 การเงินการคลัง	11
3. ประเด็นปัญหาและวัตถุประสงค์ในการพัฒนา	13
3.1 พื้นฐานของปัญหา	13
3.2 การระดมทุนเพื่อจัดบริการพื้นฐาน	13
3.3 การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย	14
3.4 การพัฒนาด้านกายภาพ	15
3.5 การบริหารมหานคร	16
3.6 วัตถุประสงค์ในการพัฒนาของสาขาหลัก	17
4. มาตรการในการบริหาร	22
4.1 มาตรการทางกายภาพ	23
4.2 มาตรการทางการคลัง	28
4.3 มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย	34
4.4 มาตรการพัฒนาองค์กร	36

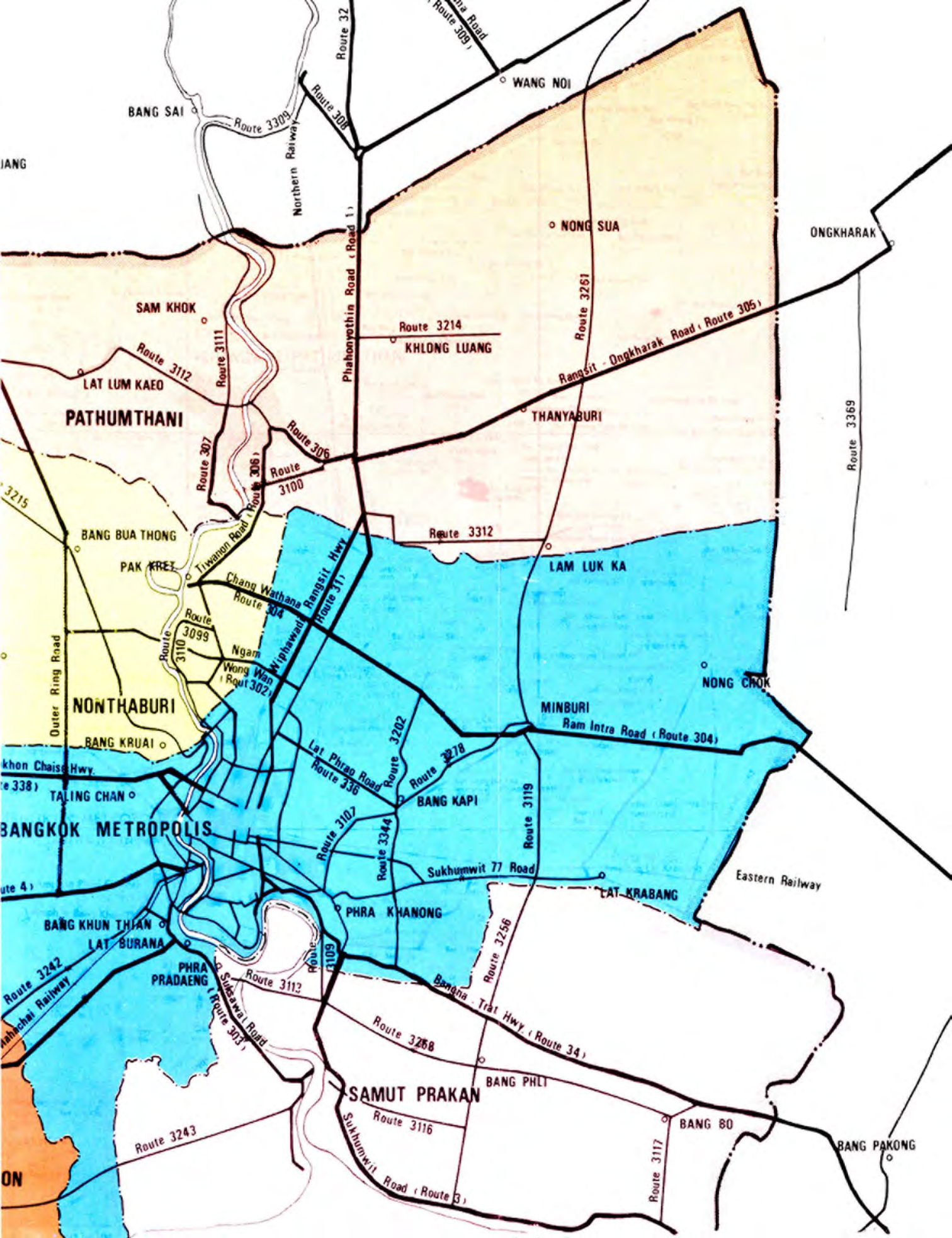
	หน้า
5. โครงการพัฒนาที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6	38
5.1 การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ	38
5.2 การจรรยาและขนส่ง	39
5.3 การพัฒนาบ้านแหล่งน้ำ	45
5.4 การพัฒนาบ้านที่อยู่อาศัย	47
5.5 แผนการเงินการคลัง	48
5.6 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ	59
5.7 ผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อย	59
5.8 แนวทางพัฒนาองค์กร	60
ตารางที่ 1 : แหล่งที่มาของเงินลงทุนในแต่ละสาขา ตามแนวทางการลงทุนที่ได้เสนอแนะ	56
ตารางที่ 2 : ภาวะการเงินของส่วนกลาง, ส่วนท้องถิ่น, รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนในแต่ละสาขา ตามแนวทางการลงทุนที่ได้เสนอแนะ	57
ตารางที่ 3 : สรุปแผนงานลงทุนและแหล่งเงินทุน	58
รูปที่ 1 : พื้นที่เป้าหมายการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล	26
รูปที่ 2 : แผนการลงทุนในพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน	51
รูปที่ 3 : แผนการลงทุนในพื้นที่ชานเมืองที่กำลังขยายตัว อย่างรวดเร็ว	52
รูปที่ 4 : แผนการลงทุนในพื้นที่อุตสาหกรรม และพื้นที่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑลรอบนอก	53



- ★ Regional urban growth centers
- Second-order growth centers
- ▲ Low-order centers

SAMUT SONGKHRAM

GULF OF THAILAND



- NATIONAL HIGHWAYS
- - - PROVINCIAL HIGHWAYS
- BMR STUDY AREA BOUNDARY
- - - PROVINCIAL BOUNDARY

0 2 4 Km.

แผนที่ : กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

BMR

รายงานสรุป

1. บทนำ : แนวการบริหารมหานคร

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้วางแนวทางเพื่อรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพไว้ ภายใต้สภาวะความผันผวนของเศรษฐกิจโลกที่ยังคงมีอยู่ต่อไป รวมถึงสภาวะการขาดดุลงบประมาณและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ตลอดจนโอกาสการจ้างงานที่จะมีเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ การพัฒนาเมือง โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่จะช่วยให้แผนสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น วัตถุประสงค์หลักของการศึกษานี้ ก็เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล จะช่วยสนับสนุนแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ได้อย่างเต็มที่

การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2513-2529 ประมาณร้อยละ 50 เป็นผลผลิตในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางหลักของประเทศทางด้านอุตสาหกรรม และการค้าต่างประเทศ ดังนั้น กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจึงเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประสิทธิภาพของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนี้ จะเห็นได้ชัดจากการที่ประเทศไทยสามารถแข่งขันได้เป็นอย่างดีในตลาดโลก และโดยที่การพัฒนาอุตสาหกรรมจะเป็นแรงผลักดันสำคัญทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต ดังนั้น ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อสร้างสรรความเจริญก้าวหน้าของประเทศโดยส่วนรวม

ผลจากการศึกษา ได้ยอมรับว่ากรุงเทพมหานครจะยังคงขยายตัวต่อไป การเพิ่มประชากรของประเทศ และการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองจะทำให้จำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มขึ้นจาก 8.2 ล้านคน ใน พ.ศ. 2529 เป็น 9.3 ล้านคน ใน พ.ศ. 2534 โดยคาดว่าในครึ่งทศวรรษหน้า การลงทุนต่าง ๆ ในเมืองหลักและพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก จะเริ่มมีผลช่วยลดอัตราการอพยพของประชากรเข้าสู่กรุงเทพมหานครได้ อย่างไรก็ตาม การอพยพเป็นตัวช่วยเพิ่มรายได้ต่อหัวในชนบทให้สูงขึ้น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การขยายตัวของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนับว่ามีส่วนช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชากรทั้งประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

ความเจริญของกรุงเทพมหานครได้แผ่ขยายตัวออกไปนอกเขตการบริหารของกรุงเทพมหานคร เชื่อมต่อกับพื้นที่ความเจริญของจังหวัดทั้งห้าในเขตปริมณฑล นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครและจังหวัดในเขตปริมณฑลดังกล่าว ยังมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจซึ่งกันและกันอย่างแยกไม่ออก ดังนั้น การศึกษาคั้งนี้ จึงได้รวมพื้นที่กรุงเทพมหานครและห้าจังหวัดข้างเคียงได้แก่นนทบุรี สมุทรปราการ นครปฐม ปทุมธานี และสมุทรสาคร เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเดียวกันเรียกว่า "กรุงเทพมหานครและปริมณฑล"

การศึกษา ได้ให้ความสำคัญทางด้านการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐในสามสาขาหลัก คือ การจราจรและขนส่ง แหล่งน้ำ (การประปาและการป้องกันน้ำท่วม) และที่อยู่อาศัย ซึ่งการลงทุนทั้งสามสาขานี้จะต้องใช้เงินทุนค่าเนินการในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลสูงมาก ทั้งนี้ มิได้หมายความว่างานสาขาอื่น ๆ ไม่มีความสำคัญต่อการพัฒนามหานคร แต่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ภาครัฐบาลได้ดำเนินงานการวางแผนและโครงการต่างๆ ในทั้งสามสาขาหลักนี้ ซึ่งได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดลักษณะและรูปแบบของการพัฒนามหานครเป็นอย่างมาก และเห็นได้ชัดว่าการจัดบริการสาขาหลักนี้ไม่ดีและไม่เพียงพอจะมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจของมหานคร เช่น ประสิทธิภาพการ

ผลิต การจ้างงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ปัญหาน้ำท่วม การจราจรติดขัดก็ยังเป็น ปัญหาสำคัญเด่นชัดของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในปัจจุบัน

การศึกษา ยังได้มุ่งเน้นมาตรการและลำดับความสำคัญของสาขาค้างกล่าว สำหรับในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 เป็นหลัก และแม้ว่าจะได้มีการพิจารณาเป็นแผนระยะยาวไว้ก็ตาม แต่นโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ ที่ได้เสนอไว้ นี้ ก็ได้ถูกกำหนดตามความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจและการคลังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ได้ให้ความสำคัญก่อนนโยบายการลงทุนโดยภาครัฐบาล และการพัฒนาพื้นที่เพื่อช้่นำการขยายตัวของเมือง สำหรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 นี้ ยังคงมีแนวนโยบายค้างกล่าว โดยส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นตัวจักรสำคัญในการเร่งรัดการพัฒนา และก่อให้เกิดความเสมอภาค ซึ่งในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลนี้ หมายถึงประเด็นดังต่อไปนี้

- การพัฒนาด้านกายภาพอย่างมีประสิทธิภาพ
- การใช้จ่ายของภาครัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ
- นโยบายการคลังที่มีประสิทธิภาพ
- การจัดและการบริหารองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การศึกษานี้จึงได้พิจารณาแนวทางการพัฒนาที่น่าจะเป็นไปได้ในอนาคต ภายใต้ข้อจำกัดและโอกาสการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งได้เสนอแนะมาตรการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายในระยะยาว ตลอดจนโครงการลงทุนและแนวการบริหารงานในระยะห้าปีข้างหน้า

2. การขยายตัวของเมือง ความยากจน และการจัดบริการพื้นฐาน

2.1 เศรษฐกิจภาพรวม

เศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน ยังมีความไม่สมดุลระหว่างการออมและการลงทุนอยู่มาก ซึ่งนโยบายทางเศรษฐกิจของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ใ้ค้มุ่งที่จะแก้ไขอยู่แล้ว ปัญหาที่เห็นได้ชัดจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างมากและยืดยืดต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จึงต้องมีการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาชดเชย อันทำให้ภาระการใช้คืนหนี้เงินกู้เพิ่มสูงขึ้นจนถึงระดับที่น่าเป็นห่วง การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นจนถึงระดับที่ไม่อาจปล่อยให้เป็นอย่างนี้ได้อีกต่อไป

เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถรักษาอัตราการเจริญเติบโตอยู่ในระดับร้อยละ 4 ถึง 5 ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบาย ซึ่งจะมีผลต่อความเจริญของกรุงเทพมหานครในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญคือ

(ก) ให้มีการลดการขาดดุลงบประมาณ ด้วยการลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐบาลลงโดยเฉพาะงบบริหาร ซึ่งมีผลกระทบต่อพัฒนาอย่างมาก

(ข) รักษาเพดานหนี้เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้ให้ไม่เกิน 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี

2.2 ประชากร การจ้างงาน และความยากจน

ปัจจุบัน กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีประชากรรวม 8.2 ล้านคน และประมาณว่า 6.7 ล้านคน (ร้อยละ 82) อาศัยอยู่ในเขตเมือง การขยายตัวในอนาคตยังไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้อพยพเข้ามาจากเขตชนบทเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม จากการประมาณการแสดงให้เห็นว่า ประชากรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะเพิ่มขึ้นเป็น 9.3 ล้านคน ในช่วงแผนพัฒนา ฯ

ฉบับที่ 6 ค้าย้อตราเพิ่มร้อยละ 2.5 ต่อปี และในปี พ.ศ. 2544 จำนวนประชากรจะเพิ่มเป็น 11.5 ล้านคน โดยจะมีประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองถึง 9.9 ล้านคน

จำนวนประชากรกว่าหนึ่งในสี่ของส่วนที่เพิ่มขึ้นทั้งประเทศ ปรากฏอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อย่างไรก็ตาม การขยายตัวทางเศรษฐกิจก็อาจทำให้อัตราการเพิ่มประชากรสูงขึ้นอีกได้ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจประเทศลดลง ย่อมมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามอาจหลีกเลี่ยงได้ คาดว่าเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะขยายตัวร้อยละ 5.5 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 และหลังจากนั้นจะลดลงเล็กน้อย สาขาบริการจะขยายตัวเร็วกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศ แต่การขยายตัวของสาขาอุตสาหกรรมจะลดลง เนื่องจากผู้ประกอบการทางอุตสาหกรรมได้ให้ความสนใจทำเลที่ตั้งโรงงานในส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น

ผลจากการที่ประสิทธิภาพการผลิตเปลี่ยนแปลงไป โอกาสการจ้างงานอาจจะเพิ่มช้ากว่าการเพิ่มของกำลังแรงงาน ดังนั้น การว่างงานทั้งแบบเปิดเผยและแบบแอบแฝงจะเพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันแม้ว่าอัตราการว่างงานโดยส่วนรวมจะค่อนข้างต่ำ แต่การว่างงานในกลุ่มคนหนุ่มสาวและมีการศึกษาได้มีจำนวนสูงขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง หากจำนวนผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงแล้ว ปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษาอาจจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

ปัญหาต่อเนื่องอีกประการหนึ่งคือความยากจน สภาวะความยากจนในกรุงเทพมหานครซึ่งวัดจากสัดส่วนประชากรผู้มีรายได้ต่ำกว่าระดับรายได้ขั้นต่ำ ได้ลดลงจากร้อยละ 10 ใน พ.ศ. 2518/19 เป็นร้อยละ 6 ใน พ.ศ. 2524 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจำนวนผู้ยากจนจะลดลง แต่ปัญหาช่องว่างของรายได้ยังมีมากระหว่าง คนรวยและคนจน กรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล

กรุงเทพมหานครรวมปริณทผลและส่วนภูมิภาค ในอีกสองสามปีข้างหน้า คาดว่าสถานะของตลาดแรงงานและปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้น จะส่งผลให้สภาพความยากจนปรากฏมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความยากจนมิใช่เป็นปัญหาทางด้านการกระจายรายได้เท่านั้น แต่ยังเกี่ยวเนื่องกับด้านอื่น เช่น ระบบภาษี, การกำหนดค่าบริการสาธารณะ ตลอดจนโอกาสการได้รับบริการพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ตัวอย่างเช่น จากการวิเคราะห์สภาพที่อยู่อาศัยพบว่า ครึ่งเรือนประมาณหนึ่งในห้ายังขาดแคลนบริการพื้นฐานต่าง ๆ

2.3 โครงข่ายบริการพื้นฐาน

2.3.1 การจราจรและขนส่ง

กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของเส้นทางขนส่ง ทั้งรถยนต์ รถไฟ และทางเรือ เนื่องจากเป็นตลาดใหญ่ที่สุดของประเทศ และเป็นประตูการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

การขนส่งทางถนนมีความสำคัญที่สุดของการขนส่งทั้งสามรูปแบบ และได้ใช้ขนส่งผู้โดยสารและสินค้ามากกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณการขนส่งทั้งหมด การขนส่งทางน้ำเป็นการขนส่งสินค้าที่สำคัญ ส่วนการขนส่งทางรถไฟให้บริการทั้งผู้โดยสารและสินค้าในระยะทางปานกลางและระยะไกล

ปัญหาสำคัญ ๆ ของการจราจรและขนส่งในกรุงเทพมหานครและปริณทผลส่วนใหญ่ปรากฏในพื้นที่กรุงเทพมหานครเอง ได้แก่

- การจราจรติดขัดและคับคั่ง
- การขนส่งสาธารณะ และ
- โครงข่ายของระบบถนน

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านองค์กร ซึ่งมีผลต่อพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลทั้งหมด

การจราจรติดขัดและคับคั่ง ในกรุงเทพมหานครนับว่าเป็นปัญหารุนแรงมากโดยเกิดขึ้นทั่วไปและเป็นช่วงเวลานาน ปัญหารถติดได้มีผลกระทบต่อกรจราจรทุกรูปแบบ แม้แต่รถโดยสารประจำทางซึ่งกำหนดให้วิ่งในช่องทางเดินรถประจำทางแล้วก็ยังคงได้รับผลกระทบจากการจราจรติดขัดด้วย

นอกเหนือจากเมืองขนาดใหญ่ในประเทศจีนแล้ว กรุงเทพมหานคร อาจเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดในโลก ที่ไม่มีระบบขนส่งมวลชนแบบแยกเฉพาะ คังนั้นจึงไม่มี "ทางบรธา" ความแออัดคับคั่งได้เลย จากเหตุผลนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การจราจรติดขัดคับคั่งจะเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้นอีก เมื่อการจ้างงาน และกิจกรรมอื่น ๆ จะยังคงขยายตัวต่อไปในพื้นที่ธุรกิจชั้นใน และจะมีรถยนต์เพิ่มขึ้นอีกปีละ 35,000 คัน

เมื่อไม่มีระบบขนส่งสาธารณะแบบแยกเฉพาะให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนย่อมนิยมใช้รถยนต์ส่วนตัวมากกว่ารถโดยสารประจำทาง แม้ว่าสภาพการจราจรจะแย่มากเพียงใดก็ตาม สภาพการจราจรติดขัดคับคั่งของกรุงเทพฯปัจจุบันนับว่ามีความรุนแรงแห่งหนึ่งของโลก มีผลให้สูญเสียค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการใช้รถ รวมถึงการสูญเสียเวลาและสุขภาพจิตอีกด้วย

ปริมาณผู้โดยสารเดินทางในกรุงเทพมหานครกว่าสองในสามได้ใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะ รถประจำทางและรถโดยสารขนาดเล็กได้ให้บริการครอบคลุมกรุงเทพมหานครทั้งหมด ด้วยราคาค่าโดยสารไม่แพง แต่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ได้ประสบปัญหาสำคัญได้แก่

- รถอยู่ในสภาพเก่าและทรุดโทรม
- รถมีสมรรถภาพต่ำมากและไม่พอเพียงกับปริมาณผู้โดยสาร ทั้งนี้โดยไม่ให้มีการห้อยโหนอย่างปัจจุบัน

- ชสมก. ขาดทุนเป็นจำนวนมาก ไม่มีเงินทุนสำรอง มีทรัพย์สินน้อย แต่มีหนี้สินมากมาย

จากสภาพการณ์เช่นนี้ มักจะกล่าวว่เนื่องจากอัตราค่าโดยสารต่ำ และปัญหาการจราจรติดขัดคับคั่ง

โครงข่ายถนน ใน กทม. ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แต่ขาดการวางแผนและควบคุมที่ดี ผลก็คือ โครงข่ายถนนยังขาดการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ยังไม่พิจารณาถึงปัญหาด้านสมรรถภาพของถนน ทำให้ระบบการจราจรและขนส่งเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะ

- ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ แยกระบบของการจราจรบนถนนสายหลักและสายรอง และการจราจรท้องถิ่นบนถนนสายย่อยและซอยแยกต่าง ๆ
- ยังขาดแคลนถนนสายย่อยเพื่อการเชื่อมโยงเป็นอย่างมาก
- การก่อสร้างซอยแยกต่าง ๆ ยังขาดการวางแผน และมักจะเป็นสาเหตุให้การจราจรในท้องที่ติดขัด และรุดจากถนนสายใหญ่เข้าออกลำบาก

โครงข่ายถนนที่ไม่สมบูรณ์เช่นนี้ ทำให้การจราจรต้องเข้ามารวมแออัดกันอยู่บนถนนสายหลักเป็นส่วนใหญ่ และยังทำให้มีรถที่ต้องเลี้ยวกลับตามทางแยกหลักเป็นจำนวนมาก อันเป็นสาเหตุให้การจราจรติดขัดคับคั่งยิ่งขึ้นอีก

พื้นที่นอกเขตกรุงเทพมหานครได้มีการก่อสร้างโครงข่ายทางหลวงไว้อย่างดี และปัญหาด้านสมรรถภาพถนนมีน้อย อย่างไรก็ตาม การมุ่งก่อสร้างทางหลวงสายหลักมากเกินไปในอดีต ทำให้ละเลยถนนสายย่อยและซอยแยกต่าง ๆ ในช่วงที่ผ่านมา ได้มีการก่อสร้างถนนสายย่อยเพียงไม่กี่สาย เป็นผลทำให้การขยายตัวของเมืองแผ่ลามออกไปตามเส้นทางสายประธานทุกทิศทาง ความเจริญในรูปแบบนี้ ทำให้ค่าใช้จ่ายการเดินทางสูงและเกิดสภาพแวดล้อมที่ไม่ดีเท่าที่ควร

ข้อบกพร่องของระบบจราจรและขนส่งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอีกประการหนึ่ง เกิดจากการขาดองค์การรับผิดชอบอย่างแท้จริง ปัญหาด้านองค์การที่สำคัญในที่นี้ ได้แก่

- การขาดนโยบายและแผนงานที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ
- ความล่าช้าในการตัดสินใจแก้ปัญหา
- ระเบียบวิธีการปฏิบัติที่ยุ่งยากซับซ้อนและไม่คล่องตัว
- เกิดช่องว่างระหว่างการจัดทำโครงการและแผนการเงิน
- ปัญหาการเวนคืนที่ดิน
- การขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านนี้โดยตรง

2.3.2 แหล่งน้ำ

การประปา

โครงข่ายระบบประปาในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้รับการปรับปรุงมาโดยลำดับ แต่ประชาชนอีกร้อยละ 36 ในเขตบริการของการประปานครหลวงยังไม่มีน้ำประปาใช้ การให้บริการประปายังไม่ทันกับการขยายตัวของเมือง ผลที่เกิดขึ้นก็คือ มีการสูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้มากกว่าสองเท่าตัวของระดับปริมาณที่ปลอดภัย การใช้ น้ำบาดาลมากเกินไปเช่นนี้ ยังผลให้เกิดแผ่นดินทรุดอย่างรุนแรง กล่าวคือ อัตราการทรุดตัวเกินกว่า 100 มม. ต่อปี ในพื้นที่ 1,000 ตารางกิโลเมตร การทรุดตัวของดินนี้ เพิ่มความเสียหายจากน้ำท่วมมากขึ้น ทั้งอาคารสิ่งก่อสร้างและสาธารณูปการต่าง ๆ

ปัญหาอื่น ๆ ที่พบในสาขาแหล่งน้ำนี้ ได้แก่ ความไม่แน่นอนของระบบประปา การรั่วไหลของน้ำในระบบจ่ายน้ำของการประปานครหลวงมีอัตราสูงและการกระจายขององค์การรับผิดชอบ การใช้ น้ำประปาจัดว่าอยู่ในระดับสูงตาม

มาตรฐานสากล และเมื่อไม่มีการเพิ่มราคาค่าบริการ ก็คาดว่าค่าใช้จ่ายน้ำจะเพิ่มขึ้นไปอีกตามรายได้ที่เพิ่มขึ้น

น้ำท่วม

ปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นประจำ นับว่าเป็นปัญหาที่รุนแรงมากประการหนึ่งของกรุงเทพมหานคร และจะยิ่งรุนแรงมากขึ้นทุกปี สาเหตุเบื้องต้นเป็นผลจากการขยายตัวของเมืองเข้าไปในพื้นที่น้ำท่วมถึง และผลจากแผ่นดินทรุด ความเสียหายทางเศรษฐกิจที่เกิดจากน้ำท่วมเฉพาะในเขตธุรกิจชั้นใน คาดว่าประมาณ 975 ล้านบาทต่อปี

หลังจากที่เกิดน้ำท่วมอย่างรุนแรงใน พ.ศ. 2526 ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ขึ้นให้มีหน้าที่กำกับดูแลงานต่าง ๆ ซึ่งก็ได้เริ่มมีการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการป้องกันน้ำท่วมขึ้น และได้จัดทำแผนแม่บทและการศึกษาความเป็นไปได้ในชั้นรายละเอียด เพื่อก่อสร้างระบบการควบคุมน้ำท่วมสมบูรณ์แบบขั้น ได้เสนอแนะวิธีการออกใบอนุญาตการสูบน้ำบาดาลเพื่อลดการใช้ น้ำบาดาลลง เมื่อระบบประปาเข้าถึง อย่างไรก็ตามมาตรการป้องกันเหล่านี้ยังมีขีดจำกัดด้านงบประมาณและปัญหาจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อยู่มาก มาตรการที่ดำเนินการไปแล้วนั้นเป็นเพียงเพื่อรับพายุฝนที่เกิดขึ้นประจำปีตามปกติเท่านั้น จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินงานเพื่อป้องกันน้ำท่วมที่เป็นระบบถาวรต่อไป

2.3.3 ที่อยู่อาศัย

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ภาคเอกชนได้มีบทบาทในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร โดยได้ช่วยพัฒนาทั้งปริมาณและคุณภาพให้สูงขึ้นเป็นอย่างมาก ระหว่าง พ.ศ. 2517-2527 จำนวนที่อยู่อาศัยได้เพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับจำนวนครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น จำนวนบ้านในแหล่งชุมชนแออัดก็ลดลงจาก

ร้อยละ 24 เป็นร้อยละ 18 ของจำนวนบ้านทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร และจำนวนครัวเรือนที่มีบ้านเป็นของตนเองก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

การเคหะแห่งชาติได้มีบทบาทในการส่งเสริมให้ธุรกิจบ้านจัดสรร มีการขยายตัวและเป็นระบบมากขึ้น ประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนที่อยู่อาศัยที่เพิ่มเป็นส่วนที่จัดสร้างโดยการเคหะแห่งชาติ ซึ่งมีกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยเป็นเป้าหมาย จากการประเมินผลโครงการเคหะชุมชนแห่งหนึ่งยืนยันว่า ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง แม้ว่าการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติจะมีอุปสรรคในด้านนโยบายการปรับองค์กร ความล่าช้าของโครงการ และปัญหาการเวนคืนที่ดิน แต่ก็สามารถปรับปรุงการดำเนินงานเคหะจากแบบบ้านราคาแพงและพึ่งเงินอุดหนุนมาเป็นแบบต้นทุนต่ำได้

ความจำเป็นเร่งด่วนของการพัฒนาที่อยู่อาศัย ยังมีโครงการสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงชุมชนแออัดเพื่อจัดบริการพื้นฐานให้แก่ผู้มีรายได้น้อยอย่างทั่วถึง ประมาณ 250,000 ครัวเรือน และการจัดสร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอีก 250,000 หน่วยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตามจำนวนครัวเรือนที่จะเพิ่มขึ้นในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6

2.4 การเงินการคลัง

ความรับผิดชอบในการก่อสร้าง การจัดการในด้านจราจรและขนส่ง แหล่งน้ำ และที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้แบ่งหน้าที่ตามสายงาน กล่าวคือ ส่วนกลางรับผิดชอบถนนสายประธาน ส่วนท้องถิ่นจัดการบริการภายในท้องถิ่นทั้งหมด และรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบงานสาธารณูปการเกือบทั้งหมด โดยหลักการแล้วแต่ละหน่วยงานจะรับผิดชอบในการจัดหาเงินทุนและเพิ่มรายได้ เพื่อการจัดการและใช้คืนเงินกู้ แต่ในทางปฏิบัติส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจยังไม่อาจพึ่งตนเองได้ จำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งในด้านเงินลงทุนและค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

รัฐบาลได้ประสบปัญหาดังกล่าวนี้นี้ มาเป็นเวลาหลายปี และได้พยายามหาทางแก้ไขบ้างแล้ว แต่ก็ปรากฏว่า การจัดบริการสาธารณสุขการหลายอย่างยังไม่อาจคุ้มทุนเลี้ยงตัวเองได้ ผลที่ตามมาก็คือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศช้าลงเนื่องจากการชลดตัวของภาครัฐบาล การใช้จ่ายเกินตัว การกำหนดราคาค่าบริการที่เหมาะสม และประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีจึงเป็นปัญหาที่ต้องหาทางแก้ไขต่อไป

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ปัญหาค่าบริการที่ไม่คุ้มทุนของ ชสมก. ทำให้ขาดทุนวันละ 2 ล้านบาท สำหรับการปรับปรุงชุมชนแออัดเป็นการดำเนินงานแบบให้เปล่าแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมจากการจัดบริการพื้นฐานให้ ส่วนค่าน้ำประปาและราคาย่านอยู่อาศัยของรัฐก็ได้ปรับปรุงให้ใกล้เคียงกับระดับต้นทุนแล้ว แต่ภาษีที่ดินและภาษีทรัพย์สินยังอยู่ในระดับต่ำ ทำให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

การจัดเก็บค่าบริการสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการต่าง ๆ ในราคาถูก แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายของรัฐบาลที่จะให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยสามารถใช้บริการเหล่านั้นได้ แต่ในทางปฏิบัติได้เกิดผลเสียสองประการ กล่าวคือ การให้บริการในราคาถูก ย่อมกระตุ้นให้มีการใช้บริการนั้นเพิ่มขึ้นรวดเร็วเกินกว่าที่รัฐจะจัดบริการให้ได้ ประการที่สอง จากค่าบริการราคาถูก ย่อมทำให้ฐานะการเงินของหน่วยงานรับผิดชอบไม่มั่นคง ขาดเงินทุนขยายบริการตามความต้องการที่เพิ่มขึ้น สภาวะการณ์เช่นนี้เห็นได้จากปัญหาการให้บริการของรถเมล์ประจำทาง, การประปา, การจัดที่อยู่อาศัย และการบริการพื้นฐานอื่น ๆ ซึ่งให้ประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมักได้ประโยชน์ไม่มากเท่าที่ควร

3. ประเด็นปัญหาและวัตถุประสงค์ในการพัฒนา

3.1 พื้นฐานของปัญหา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การขยายตัวของเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การจัดบริการพื้นฐานไม่ทันกับความต้องการที่เพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด การขาดแคลนน้ำประปา แผ่นดินทรุด น้ำท่วม และชุมชนแออัด ตามมาเป็นลำดับ นอกจากนี้ สภาพความยากจนซึ่งจะต้องเป็นภาระของรัฐบาล ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น แนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง เพื่อให้การบริหารมหานคร บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ดังที่จะกล่าวเป็นประเด็นสำคัญ ต่อไป

3.2 การระดมทุนเพื่อจัดบริการพื้นฐาน

โดยที่รัฐบาลมีข้อจำกัดทางการคลัง จึงได้มีนโยบายจำกัดการก่อหนี้ และการลงทุนโดยรัฐบาลเอง ย่อมมีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการระดมทุนในการจัดบริการพื้นฐานต่าง ๆ จากการศึกษาระบบการจัดบริการพื้นฐานที่มีอยู่ในปัจจุบันได้พบว่าในการวางแผนและจัดทำโครงการของสาขาและระหว่างสาขามีข้อบกพร่องสำคัญบางประการ ในที่นี้ขอกล่าวเป็นสี่ประเด็น ดังนี้

(ก) การแบ่งภาระการลงทุน เมื่อการจัดบริการพื้นฐานยังต้องการลงทุนสูงอีกต่อไป ก็จำเป็นจะต้องหาแหล่งเงินทุนอื่นเพิ่มขึ้นนอกเหนือที่ได้รับจากส่วนกลาง ฉะนั้น การแบ่งเบาระการการลงทุนจะต้องแยกเป็นสองทาง คือ แบ่งภาระจากส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ และแบ่งภาระจากภาครัฐบาลให้แก่ภาคเอกชนเพิ่มขึ้น เป็นการลดหรือยกเลิกเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการให้บริการพื้นฐาน

(ข) การเพิ่มรายได้ ความจำเป็นจะต้องหาแหล่งรายได้ใหม่เพื่อให้สามารถหาเงินมาใช้ในการลงทุนและการบริหารงานจัดบริการ การเพิ่มรายได้อาจได้จากการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บจากแหล่งรายได้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน การขยายขอบเขตของแหล่งรายได้ หรือจัดเก็บจากแหล่งรายได้ใหม่

(ค) การลดผลกระทบทางการเงิน จากนโยบายกำหนดราคาและภาษีของส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งมีผลกระทบโดยตรง และมักจะสวนทางกับหลักประสิทธิภาพและความเสมอภาค จึงมีความจำเป็นต้องควบคุมกลไกการระดมทุนเพื่อให้การบริหารงานดีขึ้น

(ง) หลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการลงทุน แผนการลงทุนมักจะไม่สัมพันธ์กับความเป็นจริงของสภาพเศรษฐกิจส่วนรวม และมักจะไม่สอดคล้องกับแผนหรือโครงการอื่นอยู่เสมอ ในการจัดทำและประเมินผลโครงการลงทุน ควรจะต้องให้เป็นไปตามแนวทางที่สอดคล้องกัน

3.3 การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย

ผลจากการดำเนินนโยบายการคลังที่กล่าวมาข้างต้น จะทำให้โครงการลงทุนการจัดบริการพื้นฐานจำเป็นจะต้องอาศัยเงินทุนแหล่งใหม่ จากประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการนั้น ๆ ในที่นี้อาจหมายถึงการขึ้นราคาค่าบริการต่าง ๆ ที่จัดโดยรัฐ และในขณะเดียวกันก็ยิ่งปรากฏว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีครอบครัวที่อยู่ในฐานะยากจนมากเป็นจำนวนไม่น้อย

ดังนั้น วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งในการวางแผนพัฒนามหานคร ก็คือแผนงานและโครงการตามแนวทางข้างต้นจะต้องมีผลกระทบต่อการเพิ่มภาระแก่กลุ่มยากจนให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ หมายความว่า

(ก) นโยบายการกำหนดราคาควรเป็นแบบก้าวหน้า ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้มีฐานะดีมากกว่า และในขณะเดียวกันให้ยกเลิกวิธีการจัดเก็บในอัตราที่มีส่วนลด

(ข) โครงการที่จะช่วยเหลือ และเกิดประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อย ควรได้รับการจัดลำดับความสำคัญสูง

3.4 การพัฒนาด้านกายภาพ

ลักษณะการขยายตัวของเมืองปัจจุบัน ยังมีที่ดินจำนวนมากอยู่ในสภาพรกร้างไม่มีการใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะในพื้นที่ตอนกลางและวงรอบนอกของกรุงเทพมหานคร ขาดถนนเชื่อมต่อ การเข้าออกไม่สะดวก การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ระหว่างถนนสายประธานจึงมีน้อยมาก ในบางแห่งลักษณะการถือครองที่ดินเป็นแบบแปลงเล็กแปลงน้อย ทำให้ยากต่อการจัดรูปการพัฒนา และบางแห่งเจ้าของที่ดินมีวิธีการขายลื้อหาที่ดินไว้เพื่อการเก็งกำไรเท่านั้น ดังนั้น การมีที่ดินว่างเปล่าอยู่เป็นจำนวนมาก มิได้หมายความว่าที่ดินที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ทันทีตามต้องการ

การพัฒนามีต้นทุนและผลตอบแทนแตกต่างกันไป ตามทำเลที่ตั้งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ดังนั้น การพัฒนาที่มีรูปแบบเฉพาะของพื้นที่จะได้ผลและมีประสิทธิภาพมากกว่าแบบอื่น ๆ การพัฒนาในปัจจุบันยังมีรูปแบบที่ยังไม่คิพอ เนื่องจากมีการพัฒนาที่ดินแบบแปลงเล็กแปลงน้อยตามชานเมือง และมีพื้นที่ว่างเปล่าผืนใหญ่ในตัวเมืองเอง พื้นที่สำหรับพัฒนาที่อยู่อาศัยยังไม่ได้รับบริการพื้นฐานอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ เพราะมักจะอยู่นอกเขตบริการของสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ ค่าครองชีพในเมืองสูงซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และมูลค่าเสียหายจากน้ำท่วม

แนวทางการพัฒนาด้านกายภาพของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในระยะยาว อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักผังเมือง ความมุ่งหมายประการหนึ่งของการศึกษานี้ก็เพื่อให้แนวนโยบายการคลังและการบริหารมหานคร และโครงการลงทุนมีความสอดคล้องกับแผนด้านกายภาพด้วย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาเมืองบังเกิดประโยชน์สูงสุด ลดต้นทุนทั้งของภาครัฐบาลและเอกชน

เพิ่มประสิทธิภาพของระบบเมือง ทั้งนี้ จะสำเร็จได้ส่วนหนึ่งก็โดยให้แผนพัฒนาแต่ละสาขามีความสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน การใช้ระดับราคาเป็นเครื่องกระตุ้นระบบเศรษฐกิจและก่อให้เกิดการประหยัด และการปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.5 การบริหารมหานคร

การประสานสอดคล้องระหว่างสาขา เป็นประเด็นสำคัญยิ่งในการพัฒนา แต่เท่าที่ผ่านมา การวางแผนและโครงการของสาขาต่าง ๆ มีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ บ่อยครั้งที่มักจะขาดการสนับสนุนซึ่งกันและกัน หรือไม่ก็อาจจะไม่มีความสอดคล้องกันเลย นอกจากนี้ การจัดทำโครงการมักมุ่งพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาที่เป็นอยู่ โดยมิได้คำนึงถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในแง่การระดมทุน และวิธีการลดต้นทุนดำเนินการ

การบริหารมหานครได้ประสบปัญหาหลายประการ ทำให้ขาดประสิทธิภาพ ได้แก่ การมีหน่วยงานรับผิดชอบซ้ำซ้อนกัน ขาดการประสานแผนการลงทุน และการตัดสินใจในการแก้ปัญหาที่ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอน และขาดความมีเอกภาพ ทำให้การลงทุนจัดบริการขาดความต่อเนื่องและไม่ประหยัด

ในขณะเดียวกัน การแบ่งเบาภาระการลงทุนจากรัฐบาลให้แก่รัฐวิสาหกิจและส่วนท้องถิ่น และความพยายามในการกระจายความรับผิดชอบนั้น จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจหน้าที่ในการวางแผนและการบริหาร ตลอดจนเสริมสร้างสมรรถภาพของหน่วยงานพร้อมกันไปด้วย

ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการบริหาร จึงมุ่งที่จะปรับปรุงวิธีการวางแผนและสมรรถภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบและประมวลองค์ประกอบเหล่านี้ไว้ภายในกรอบนโยบายการพัฒนาเมืองของประเทศ เพื่อให้มีการประสานแผนงานและโครงการต่าง ๆ ต่อไป

3.6 วัตถุประสงค์ในการพัฒนาของสาขาหลัก

3.6.1 การจราจรและขนส่ง

ผลจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการจ้างงานดังที่มีการประมาณการข้างต้น จะทำให้เกิดความต้องการในด้าน- การจราจรและขนส่งเพิ่มขึ้นอย่างมาก

จำนวนรถยนต์จะเพิ่มขึ้นเป็นสามเท่าในช่วง 15 ปีข้างหน้า และรถจักรยานยนต์ก็จะเพิ่มขึ้นอย่างมากเช่นกัน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2534 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีรถยนต์ประมาณ 740,000 คัน โดยจำนวนรถที่จดทะเบียนและใช้อยู่ในกรุงเทพมหานครประมาณ 670,000 คัน ปัจจุบันอัตราการใช้รถในจังหวัดปริมณฑลยังต่ำกว่าในกรุงเทพมหานครมาก แต่มีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

เป็นที่คาดว่า ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ความต้องการใช้บริการขนส่งสาธารณะจะเพิ่มขึ้นประมาณหนึ่งในสาม ซึ่งจะยิ่งเพิ่มความแออัดของรถโดยสารมากยิ่งขึ้นอีก

พื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร มีความแออัดคับคั่งมากที่สุด คาดว่า การเดินทางโดยรถส่วนตัวเข้าในเขตชั้นในในช่วงชั่วโมงเร่งด่วนตอนเช้าจะมีจำนวนเป็นกว่าสองเท่าในช่วงปี พ.ศ. 2527-2544 และคาดว่าความต้องการใช้บริการขนส่งสาธารณะจะเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 20 อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. 2544 จำนวนผู้เดินทางเข้าในเขตชั้นในประมาณกว่าครึ่งหนึ่ง จะใช้บริการขนส่งสาธารณะ เนื่องจากส่วนใหญ่ไม่มีรถส่วนตัวใช้

ประเด็นสำคัญที่สุดของสาขาการจราจรและขนส่ง คือทำอย่างไรจึงจะสามารถจัดบริการให้เพียงพอสมมูลกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมา และรวดเร็ว และจะแก้ไขปัญหาจราจรติดขัดคับคั่งอย่างไร

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้แนวทางการแก้ปัญหา โดยมีมติอนุมัติการก่อสร้างทางด่วน ชั้นที่สอง เมื่อเดือนเมษายน 2528 จำนวนเงินลงทุนก่อสร้างทางด่วนทั้งหมดมีผลกระทบต่อการลงทุนในโครงการอื่น ๆ ซึ่งโครงการทางด่วนต้องใช้เงินตราต่างประเทศและเงินกู้เป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม นับว่าโครงการทางด่วน ชั้นที่สองนี้ เป็นเป้าหมายสำคัญของโครงการลงทุนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทั้งนี้ ทางด่วนชั้นที่สองจะสามารถเพิ่มสมรรถภาพของถนนสายหลักในเขตชั้นในกรุงเทพมหานครอีกประมาณร้อยละ 7 อย่างไรก็ตาม เมื่อทางด่วนชั้นที่สองก่อสร้างแล้วเสร็จในราว พ.ศ. 2538 ความต้องการใช้ถนนจะเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2529 อีกประมาณร้อยละ 80 ข้อสรุปก็คือแม้จะมีทางด่วน ชั้นที่สองแล้วก็ตาม แต่การติดขัดคับคั่งจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น นอกเสียจากจะมีมาตรการอื่นอีก

โดยที่ปริมาณเพิ่มความต้องการใช้การจราจรและขนส่งมีมากมายเกินความสามารถที่จะจัดบริการให้ได้อย่างเพียงพอโดยเฉพาะในเขตชั้นใน ประกอบกับเมื่อพิจารณาข้อจำกัดด้านฐานะการเงินการคลังและด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า เป็นไปไม่ได้ที่จะพิจารณาแต่เพียงด้านการจัดบริการเพิ่มให้เพียงพอกับความต้องการเท่านั้น แต่จำเป็นต้องพิจารณาหามาตรการที่จะทำให้ปริมาณการจราจรและขนส่งที่เป็นอยู่ สมดุลกับพื้นผิวการจราจรที่มีอยู่เป็นประการสำคัญ

ปัญหาของพื้นที่รอบนอก แตกต่างไปจากปัญหาของเขตชั้นใน ความหนาแน่นของประชากรและแหล่งการจ้างงานยังมีน้อยกว่ามาก ปัญหาด้านการจราจรและขนส่งยังมีไม่มากนัก โครงข่ายถนนยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ซึ่งจะต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่

(ก) การก่อสร้างถนนเชื่อมโยงส่วนที่ขาดตอน และถนนขึ้นนำการพัฒนาเพื่อขยายโครงข่ายถนนในย่านชานเมือง และช่วยขึ้นนำการพัฒนาพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ

(ข) การก่อสร้างถนนสายรองและถนนซอยให้มากขึ้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่คึกคักภายในพื้นที่เมืองปัจจุบันอย่างเต็มที่ (โดยเฉพาะพื้นที่ในเขตป้องกันน้ำท่วม) และเพื่อเป็นการป้องกันการขยายตัวของเมืองแบบลามออกไปตามถนนสายหลัก

โครงข่ายทางหลวงในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีการปรับปรุงเพียงเล็กน้อย เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณการจราจรที่เพิ่มขึ้นในอนาคตได้ ดังนั้น การลงทุนเกี่ยวกับทางหลวงจึงควรมุ่งที่การบำรุงรักษามาตรฐานของถนนไว้ได้แก่ การซ่อมบำรุงไหล่ถนนที่ชำรุดเสียหาย ขยายถนนท้องถิ่นเฉพาะสายที่จะมีปัญหาจราจรในอนาคต และเร่งดำเนินการโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้วให้เสร็จสิ้น

แนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ และมีความเร่งด่วนสองประการ คือ

- การเปลี่ยนลักษณะเงินทุนของรัฐบาลจากเงินอุดหนุนเป็นเงินเพื่อการลงทุน โดยใช้นโยบายการกำหนดราคาค่าบริการให้เหมาะสม
- การสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้าร่วมการลงทุนในโครงการสำคัญให้มากที่สุด

ลำดับความสำคัญของโครงการลงทุนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้แก่

- การปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานของการขนส่งสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนหันมานิยมใช้บริการมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยลดสภาพจราจรติดขัดคับคั่งได้อีกทางหนึ่งด้วย
- ปรับปรุงโครงสร้างและความเชื่อมโยงของโครงข่ายถนน
- การก่อสร้างถนนสายหลักในพื้นที่ชานเมืองที่กำลังเจริญและขยายตัว

การเปลี่ยนแปลงค่านโยบายที่สำคัญ ได้แก่

- การปรับปรุงองค์กรของกิจการเคินรดโดยสารประจำทาง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและระบบการคลัง
- กำหนดมาตรการจำกัดรถผ่านเข้าเขตชั้นในที่ไม่จำเป็น เพื่อลดความแออัดคับคั่งบนถนน โดยให้มีการจัดเก็บค่าผ่านทางเข้าเขตชั้นใน

3.6.2 แหล่งน้ำ

วัตถุประสงค์หลักสองประการของโครงการป้องกันน้ำท่วม คือ

(ก) จัดทำระบบการป้องกันน้ำท่วมแบบถาวร ในพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงขึ้นได้

(ข) ใช้มาตรการเสริมโดยไม่ต้องลงทุน เพื่อลดค่าใช้จ่ายของโครงการป้องกันน้ำท่วม

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งก็คือ เงินลงทุนที่จะใช้ในโครงการป้องกันน้ำท่วมทั้งระบบ มีมูลค่าสูงเกินฐานะการเงินของรัฐบาลที่จะรับภาระได้ ดังนั้นโครงการนี้จึงจำเป็นต้องพึ่งตัวเองให้ได้ด้วยรายได้ที่จัดเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์และผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป้องกันนั้น

ปัญหาประการที่สอง คือ หน่วยงานที่มีอยู่ปัจจุบันยังไม่อาจปฏิบัติงานตามโครงการให้บรรลุประสิทธิผลได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นเพื่อวางแผนนโยบายและประสานงานด้านเทคนิค และต้องมีการปรับปรุงหน่วยงานปัจจุบันในด้านการบริหารโครงการ, การจัดองค์การ รวมทั้งความสามารถในการบำรุงรักษาอีกด้วย

การขยายบริการน้ำประปาของการประปานครหลวง อาจจะไม่สามารถลดการใช้ น้ำบาดาลทั่วไปลงได้ตามที่ต้องการ ดังนั้นการทำให้มีการลดการใช้ น้ำบาดาลลง จึงเป็นวิธีการเดียวที่จะสามารถอนุรักษ์น้ำบาดาลให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ทางเลือกที่ดีที่สุดได้แก่ การเพิ่มค่าธรรมเนียมการใช้ น้ำบาดาลทุกประเภทให้มีอัตราใกล้เคียงกับค่าน้ำประปาของการประปานครหลวง และควรให้มีการคิดตั้งมาตรวัดปริมาณการใช้ น้ำบาดาลด้วย

วัตถุประสงค์หลักของโครงการน้ำประปา คือ

(ก) ขยายพื้นที่บริการของระบบประปาให้แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีน้ำประปาใช้อย่างทั่วถึง เพื่อลดการใช้ น้ำบาดาลรวมถึงปัญหาแผ่นดินทรุด

(ข) ลดต้นทุนการดำเนินงาน

ปัญหาสำคัญสองประการที่ควรกล่าวในที่นี้ คือ ประการแรก การสูญเสีย น้ำอย่างมากจากการรั่วไหลของระบบการประปานครหลวง ทำให้ต้นทุนการดำเนินงานสูง สูญเสียกำลังแรงส่งในการจ่ายน้ำ ซึ่งเป็นผลให้ต้องมีโครงการขยายบริการเพิ่มขึ้นเกินกว่าที่จำเป็น

ปัญหาด้านองค์กร เป็นปัญหาปรากฏในพื้นที่ปริมณฑล เนื่องจากมีข้อขัดแย้งระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการน้ำประปาของท้องถิ่น โครงการขยายประปาของท้องถิ่นจึงต้องหยุดชะงักลงจนกว่าจะมีข้อยุติในเรื่องนี้

3.6.3 ที่อยู่อาศัย

วัตถุประสงค์หลักของแผนงานที่อยู่อาศัย คือ เพื่อจัดที่อยู่อาศัยตามมาตรฐานที่เหมาะสมให้แก่ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น โดยรัฐบาลจะสนับสนุนภาคเอกชนในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มรายได้ และภาครัฐบาลจะพยายาม

ยามไม่ดำเนินการเองในเรื่องนี้ถ้าไม่จำเป็น ดังนั้น ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่า การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้มากเพียงใด

มีข้อสังเกตที่สำคัญในด้านที่อยู่อาศัย สองประการ คือ ประการแรก ลักษณะของการกระจายรายได้ยังไม่ดีขึ้น ย่อมทำให้จำนวนครัวเรือนที่จะสามารถซื้อบ้านอยู่อาศัยลดน้อยลงด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องลดต้นทุนและมาตรฐานของบ้านผู้มีรายได้น้อยลงอีก เพื่อให้โอกาสแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมากขึ้น ทั้งนี้จะช่วยลดชุมชนแออัดได้ด้วย ประการที่สอง คือในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา การใช้ที่ดินเพื่อการก่อสร้างบ้านส่วนบุคคลโดยลำพังได้ลดลง ดังนั้นในอนาคตโครงการบ้านจัดสรรจะเพิ่มมากขึ้น และจะต้องอาศัยสถาบันธุรกิจการเงินมากยิ่งขึ้นอีก และถ้าการขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปมีข้อจำกัดแล้ว ธนาคารอาคารสงเคราะห์จะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้มากขึ้น

4. มาตรการในการบริหาร

เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ข้างต้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับมาตรการและแนวทางการบริหารมหานครทั้งด้านกายภาพ การคลัง และการบริหาร

มาตรการการบริหารจะต้องอาศัยการประสานมาตรการทางผังเมือง และแผนการจัดโครงข่ายบริการพื้นฐานควบคู่กันไป เพื่อให้สามารถมีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดิน และการขยายตัวอย่างมีระเบียบแบบแผนและมีประสิทธิภาพของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

มาตรการทางการคลังและการบริหาร เพื่อพัฒนาบริการพื้นฐานซึ่งมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและขยายฐานภาษี การจัดบริการสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการให้ค้ำหนุน การสนับสนุนเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา และการพัฒนาองค์กร ทั้งนี้ จะเน้นในเรื่อง

หลักการคุ้มทุนในการจัดบริการสาธารณะ และการแบ่งภาระการลงทุนระหว่างรัฐบาล ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนอย่างเหมาะสม สำหรับแนวทางการพัฒนาผู้มีรายได้น้อยจะเน้นการจัดบริการพื้นฐานต่าง ๆ ให้ได้รับอย่างทั่วถึงพร้อมกับส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนมากขึ้นและสามารถพึ่งตนเองได้

4.1 มาตรการทางกายภาพ

สำนักผังเมืองได้วางแนวนโยบายการพัฒนาค้านกายภาพระยะยาวไว้ในผังภาคและผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ผังเหล่านี้จะมีการประกาศใช้ต่อไป และส่วนใหญ่เน้นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมตั้งกล่าวแม้ว่าจะช่วยป้องกันอิทธิพลของระบบตลาด ช่วยลดความไม่เท่าเทียมกัน และรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีไว้ก็ตาม แต่ก็เป็นที่เชื่อว่า หากการควบคุมเป็นไปอย่างไม่เหมาะสมแล้ว จะเกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจต่อชุมชนอย่างมาก มาตรการควบคุมด้านกายภาพนี้ จะช่วยเสริมให้กับด้านการคลัง เพื่อให้สองแนวทางนี้มีความเหมาะสมทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ได้แบ่งพื้นที่ออกเป็นสี่พื้นที่เป้าหมายเพื่อกำหนดมาตรการและแผนงาน ได้แก่ พื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน พื้นที่ชานเมืองที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว พื้นที่อุตสาหกรรม และพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลรอบนอก (ดูรูปที่ 1) สำหรับประเด็นปัญหาหลัก มาตรการด้านผังเมือง และแผนการลงทุนในแต่ละพื้นที่ โดยสรุปมีดังต่อไปนี้

พื้นที่หนึ่ง : พื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน ประกอบด้วย ย่านธุรกิจดั้งเดิม ได้แก่ เขตพระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย และสัมพันธวงศ์ มีพื้นที่ประมาณ 9 ตารางกิโลเมตร และย่านธุรกิจใหม่ ได้แก่ เขตปทุมวัน บางรัก คูสิด พญาไท ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ และยานนาวา มีพื้นที่ประมาณ 138 ตารางกิโลเมตร คาดว่า เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ประชากรในเขตชั้นในนี้จะมีประมาณ 3.3 ล้านคน ความหนาแน่นเฉลี่ย 23,000 คนต่อ

ตารางกิโลเมตร เขตชั้นในเป็นแหล่งจ้างงานสำคัญที่สุดของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เนื่องจากเป็นศูนย์กลางด้านธุรกิจ การบริการและที่ตั้งของหน่วยราชการ การค้า

ประเด็นปัญหาหลัก ได้แก่ การจราจรติดขัดคับคั่งอย่างมาก และเป็นเวลานานทำให้เกิดมลภาวะ บริการขนส่งสาธารณะไม่เพียงพอ ปัญหาน้ำท่วมรุนแรง สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม และปัญหาความยากจน พื้นที่นี้จะวางแผนและพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางในด้านบริการ ธุรกิจและบริหารราชการ ทั้งยังเป็นศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมอีกด้วย มาตรการในการลงทุน ได้แก่ การปรับปรุงการจัดระบบจราจรและขนส่งสาธารณะ โดยเฉพาะให้มีรถโดยสารเพิ่มขึ้นและมีทางเดินรถประจำทางแบบแยกเฉพาะ ซึ่งจะเป็นส่วนเสริมนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ให้ช่วยลดจำนวนรถยนต์ส่วนบุคคลที่ต้องวิ่งเข้าเขตชั้นใน โดยไม่จำเป็นต้อง และปรับปรุงถนนตลอดจนสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น แผนงานลงทุน ได้แก่ การจัดเก็บค่าผ่านทาง การปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะและก่อสร้างทางเดินรถประจำทางแยกเฉพาะ ทางด่วนชั้นที่สอง และถนนเชื่อมโยง การก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมถาวร การปรับปรุงชุมชนแออัด การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยระดับปานกลาง และการทบทวนระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนในการฟื้นฟู บูรณะพื้นที่ทรุดโทรม และให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

พื้นที่สอง : พื้นที่ชานเมืองที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นพื้นที่ล้อมรอบเขตชั้นใน ประกอบด้วย พื้นที่กรุงเทพมหานคร 8 เขต คือ พระโขนง บางเขน บางกะปิ ห้วยขวาง บางขุนเทียน ภาษีเจริญ ดลิ่งชั้น และราษฎร์บูรณะ และ 3 อำเภอในจังหวัดนนทบุรี คือ อำเภอเมือง ปากเกร็ด และบางกรวย มีพื้นที่ประมาณรวม 1,065 ตารางกิโลเมตร และคาดว่าเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 จะมีประชากรประมาณ 3.3 ล้านคน โดยมีความหนาแน่นเฉลี่ย 3,100 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีโครงสร้างเศรษฐกิจผสมระหว่างพาณิชย์กรรม บริการ อุตสาหกรรม และเกษตรกรรมบางส่วน

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พื้นที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่ขาดการวางแผนในการจัดบริการพื้นฐานต่าง ๆ ในช่วงดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดถนนสายย่อยและถนนซอยแยกที่เชื่อมโยงอย่างเหมาะสม และระบบประปา รวมทั้งการวางแผนด้านกายภาพที่ไม่ได้ผล ทำให้การจราจรติดขัดคับคั่ง แผ่นดินทรุด น้ำท่วม และการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ คาดว่าในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 พื้นที่จะมีประชากรเพิ่มขึ้นกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนเพิ่มขึ้นทั้งหมด พื้นที่นี้ได้วางแผนให้เป็นชุมชนที่สมบูรณ์ในตัวเอง มีแหล่งการจ้างงาน ที่อยู่อาศัยและบริการพื้นฐาน การกำหนดมาตรการการลงทุน ควบคู่กับการวางแผนด้านกายภาพ ตลอดจนมาตรการและสิ่งจูงใจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่ กำหนดการขยายตัวและความเจริญในพื้นที่ที่เหมาะสม ช่วยให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และปรับปรุงสภาพแวดล้อมของชุมชนให้ดีขึ้น แผนงานลงทุนที่สำคัญได้แก่ ปรับปรุงโครงข่ายถนนชานเมืองและระบบขนส่งสาธารณะ การป้องกันน้ำท่วมแบบถาวร ขยายระบบประปา และการจัดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และการปรับปรุงชุมชนแออัด

พื้นที่สาม : พื้นที่อุตสาหกรรม มีพื้นที่ประมาณ 75 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ที่ตั้งของอุตสาหกรรมในปัจจุบัน และเป็นพื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมตามผังเมืองรวมซึ่งอยู่ในจังหวัดปริมณฑล ประกอบด้วย (1) ย่านอุตสาหกรรมดั้งเดิมในจังหวัดสมุทรปราการ ได้แก่ อำเภอมะลิมา พระประแดง และบางพลี ซึ่งรวมถึงนิคมอุตสาหกรรมบางปูและบางพลี นับเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญที่สุด รองจากกรุงเทพมหานคร และ (2) ย่านอุตสาหกรรมกำลังขยายตัว ได้แก่ อำเภอมะลิมา คลองหลวง และธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอสสามพราน จังหวัดนครปฐม ซึ่งรวมถึงนิคมอุตสาหกรรมนวนคร และนิคมอุตสาหกรรมสมุทรสาครด้วย

ในพื้นที่ การจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างเสรี ราชการวางแผนและควบคุมอย่างเหมาะสม ทำให้การจัดบริการพื้นฐานยากลำบากและต้นทุนสูง มีการสูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้อย่างมากมายทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมรุนแรงยิ่งขึ้น พื้นที่วางแผนให้เป็นเขตอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสม ตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม การวางแผนทางกายภาพ และมาตรการร่วมมืออื่น ๆ จะช่วยป้องกันรักษาสภาพแวดล้อมและพื้นที่เกษตรกรรม และสนับสนุนให้อุตสาหกรรมไปตั้งในนิคมอุตสาหกรรมและพื้นที่ที่กำหนดไว้ มีสิ่งจูงใจตลอดจนการลงทุนบริการพื้นฐาน เช่น การปรับปรุงเส้นทางขนส่ง และขยายบริการประปาให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะบริเวณแผ่นดินทรุด และจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยอีกด้วย

พื้นที่ที่สี่ : พื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลรอบนอก มีพื้นที่ประมาณ 6,352 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยชุมชนเมืองในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งพื้นที่ชนบท ได้แก่พื้นที่กรุงเทพมหานคร 4 เขต คือ หนองแขม ลาดกระบัง มีนบุรี และหนองจอก อำเภอลาดหลุมแก้ว สามโคก ลำลูกกา และหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี อำเภอบางบัวทอง บางใหญ่ และไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี อำเภอบางบัว จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอกำแพงแสน บางเลน ดอนตูม และนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม และอำเภอเมืองและบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร คาดว่าเมื่อสิ้นแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 จะมีประชากรประมาณ 1.4 ล้านคน โดยมีความหนาแน่นของประชากรต่ำประมาณ 200 คนต่อตารางกิโลเมตร ลักษณะการใช้ที่ดินแบ่งออกได้เป็นพื้นที่เมืองและชุมชน เขตปฏิรูปที่ดิน พื้นที่สงวนเพื่อการประปา พื้นที่ควบคุมสิ่งก่อสร้างเพื่อการป้องกันน้ำท่วม พื้นที่สงวนเพื่อการเกษตรและพื้นที่ที่จะขยายเป็นเมืองได้ต่อไป

พื้นที่รอบนอกนี้ ได้วางแผนให้เป็นชุมชนเทศบาลและสุขาภิบาลที่สมบูรณ์ในตัวเอง และเป็นพื้นที่เกษตรกรรม มาตรการในการลงทุนที่สำคัญได้แก่ การปรับปรุงถนนสายหลัก และก่อสร้างถนนสายรองเชื่อมโยงโครงข่ายการขน

SUPHANBURI

ANCHANABURI

KAMPHAENG SAEN

DON TUM

BANG LEN

SAI

NAKHON PATHOM

NAKHON CHAISI

SAM PHRAN Industrial Zone

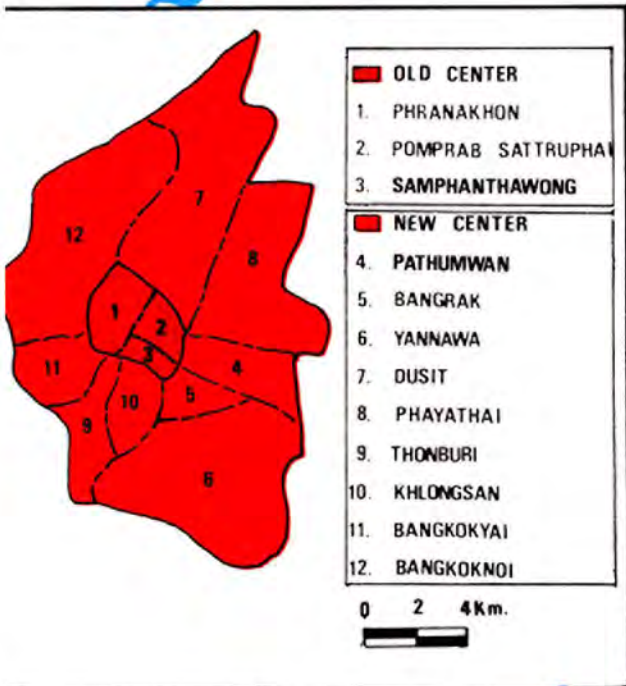
KRATHUM BAE

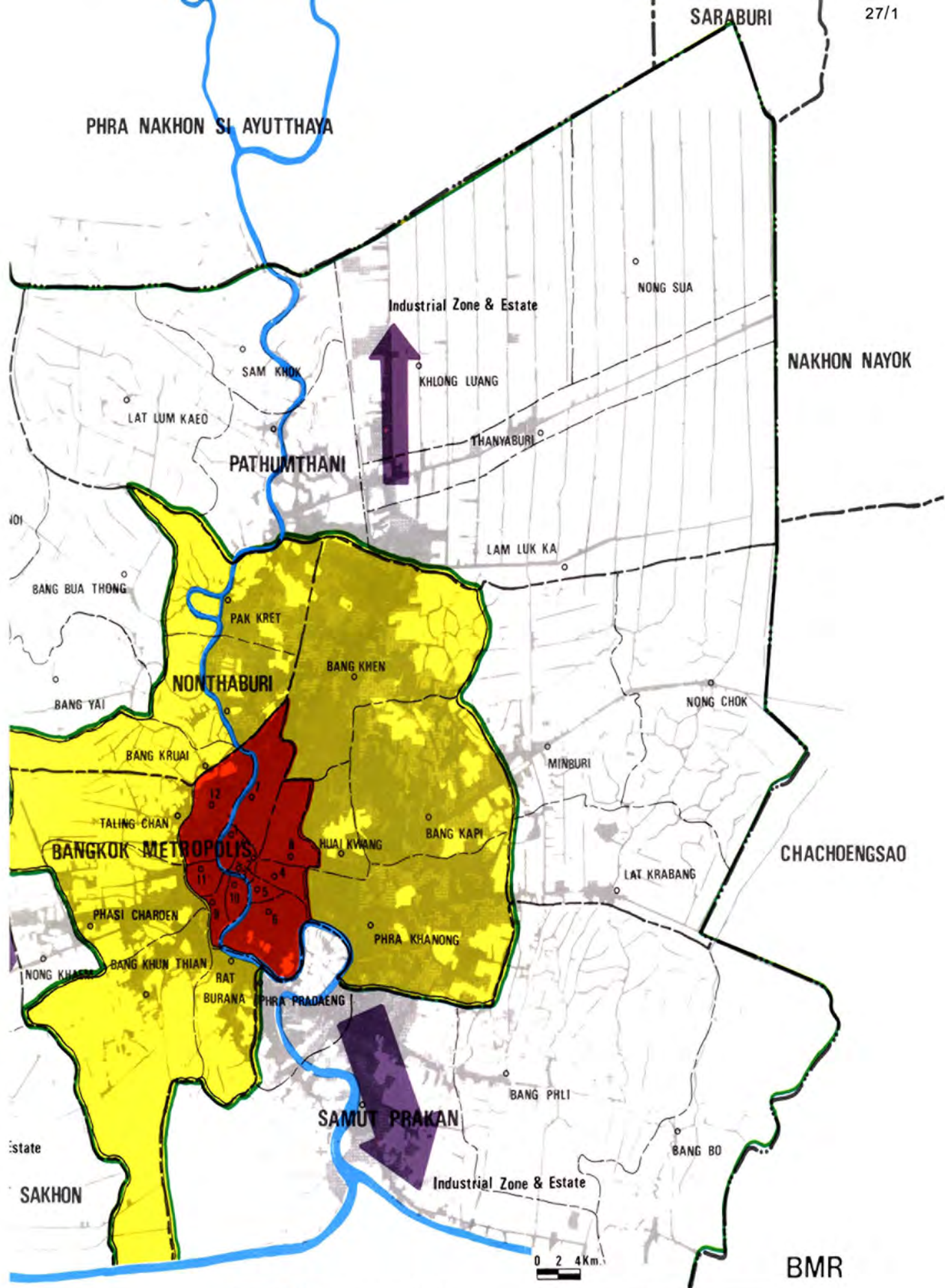
Industrial

SAMU

BAN PHAEO

GULF OF TH





- CENTRAL BUSINESS AREA
- RAPIDLY GROWING SUBURBAN AREA
- INDUSTRIAL AREA
- OUTER BMR AREA

รูปที่ 1 พื้นที่เป้าหมายการพัฒนา
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

AILAND

BMR

ส่งเสริมและชี้แนะการพัฒนาในรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ การแก้ไขข้อขัดแย้งในการจัดบริการประปราระหว่าง เทศบาล สุขาภิบาล และการประสานส่วนภูมิภาคโดยเร็ว พิจารณาปรับปรุงเขตการบริหารของเทศบาล สุขาภิบาลให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของเมืองหรือชุมชน ส่งวนพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ด้วยการวางแผนการจัดบริการพื้นฐานให้เป็นตัวชี้แนะการขยายตัวของเมืองไปสู่พื้นที่ที่เหมาะสมกว่า

4.2 มาตรการทางการคลัง

4.2.1 การค้ำหนุน

วิธีการสำคัญประการหนึ่งที่จะสามารถระดมเงินทุนในโครงการจัดบริการพื้นฐาน ก็คือให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการแบบเลี้ยงตัวเองได้โดยใช้หลักการค้ำหนุน ในขณะเดียวกัน หลักการค้ำหนุนจะเป็นผลคืออีกสองประการ คือ การกำหนดค่าบริการให้เหมาะสมกับต้นทุน จะช่วยให้เกิดการแข่งขันกันในระบบตลาดดีขึ้น การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และประการที่สองจะช่วยให้มีการขยายการลงทุนจัดบริการต่าง ๆ ให้ประชาชนได้รับอย่างทั่วถึง

ดังนั้น มาตรการด้านการคลังในที่นี้ ก็คือรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ควรกำหนดอัตราค่าบริการให้คุ้มกับต้นทุนดำเนินการ การใช้คืนหนี้เงินกู้ และเงินทุนเพื่อขยายกิจการต่อไป แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า กิจการทุกประเภทจะต้องเลี้ยงตัวเองได้ทั้งหมด กล่าวคือ บางประเภทที่มีเงินอุดหนุนจะเป็นบริการที่ให้คนจนสามารถได้รับบริการเท่าเทียมกับคนรวย ซึ่งรัฐถือว่าเป็นสิ่งที่มีลำดับความสำคัญสูงอยู่แล้ว แนวความคิดนี้ควรจะขยายความไปถึงบริการบางประเภทของรัฐ ซึ่งควรเรียกเก็บค่าบริการได้ แต่ปัจจุบันยังเป็นแบบให้เปล่า

เป็นนโยบายที่แน่ชัดว่า รัฐวิสาหกิจควรดำเนินการให้สามารถค้ำหนุนและเลี้ยงตัวเองได้ ดังนั้น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงสามารถและควร

ได้รับทุนคืนจากการเก็บค่าผ่านทางด่วนซึ่งจากการดำเนินงานทางด่วนชั้นที่หนึ่งก็สามารถจัดเก็บได้มาก มีเงินเหลือเลี้ยงตัวเองได้ แต่สำหรับโครงการทางด่วนระยะต่อ ๆ ไป ยังไม่อาจแน่ใจว่าจะสามารถดำเนินการได้ผลเช่นเดียวกันหรือไม่ ในทำนองเดียวกัน ก็คาดว่า การประปานครหลวงก็จะสามารถดำเนินงานให้คุ้มทุนได้ด้วยการลดต้นทุนการดำเนินงาน และการเพิ่มค่าน้ำประปา เช่นเดียวกันในส่วนของการเคหะแห่งชาติ โครงการใหม่ นอกเหนือจากการปรับปรุงชุมชนแออัด และโครงการที่ได้รับอนุมัติให้เงินอุดหนุนไปแล้ว ก็จะเป็นโครงการที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ และมีกลุ่มเป้าหมายที่มีรายได้น้อยเป็นสำคัญ สำหรับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพนั้น มีความยากลำบากที่จะพึ่งฐานะการเงินของตนเองได้ แม้ว่าจะได้มีการขึ้นค่าโดยสารแล้ว และรัฐบาลได้ตั้งเงื่อนไขในการกู้ยืมเงิน ซึ่งอาจจะต้องมีการขึ้นค่าโดยสารอีก การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะต่อไป

จากการที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยดำเนินงานได้ผลจากการจัดเก็บค่าผ่านทางด่วน รัฐบาลก็อาจจะใช้วิธีการเดียวกันนี้ในการจัดเก็บค่าผ่านทางในการใช้สะพานและถนนบางสายด้วย จึงเห็นว่าการลงทุนโครงการใหญ่ประเภทถนนและการป้องกันน้ำท่วม ควรใช้เงินดำเนินการจากการจัดเก็บจากผู้ใช้บริการหรือได้รับประโยชน์จะเป็นการเหมาะสม

โดยสรุป มาตรการค้ำหนุนนี้ ได้แก่

(ก) กำหนดวิธีการและอัตราระเบียบการจัดเก็บค่าบริการสาธารณะซึ่งเรียกเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์เพื่อให้คุ้มทุนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะในกรณีโครงการป้องกันน้ำท่วม การก่อสร้างถนนและสะพาน และโครงการจัดเก็บค่าผ่านทางเข้าเขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร

(ข) ปรับอัตราค่าบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้คุ้มกับต้นทุนในการดำเนินงาน การจ่ายคืนหนี้เงินกู้ และการลงทุนในอนาคต และปรับ

ปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินผล
การดำเนินงานอย่างรัดกุม

4.2.2 การจัดเก็บภาษี

กรุงเทพมหานครยังมีแหล่งในการระดมเงินทุนเพื่อนำมาใช้จัดบริการ
พื้นฐานในเมืองได้อีก การเพิ่มรายได้จากภาษีท้องถิ่นจะช่วยแบ่งเบาภาระการ
ลงทุนจากรัฐบาล และยังเป็น การนำเงินไปใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนการพัฒนา
ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน การเพิ่มภาษีท้องถิ่นเป็นการเพิ่มรายได้
ให้แก่ส่วนท้องถิ่น และเป็นความถูกต้องเหมาะสมที่จะใช้เงินดังกล่าวจัดทำสา-
ธารณประโยชน์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนท้องถิ่นเอง

การปรับปรุงบริการพื้นฐานย่อมมีผลช่วยให้มูลค่าของทรัพย์สินเพิ่มขึ้น
ซึ่งก็คือภาษีนั่นเอง แต่การเพิ่มนี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน
อย่างถูกต้องและสม่ำเสมอ การจัดเก็บภาษีนี้อาจสามารถเพิ่มขึ้นได้อีก และขยาย
ขอบเขตให้กว้างขึ้น หากยกเลิกการยกเว้นภาษีโรงเรือนที่เจ้าของเป็นผู้อยู่อาศัย
เอง ใน พ.ศ. 2526 ภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เก็บได้ทั้งหมดคิดเฉลี่ยเป็น
รายหัวได้ประมาณ 125 บาทต่อคน แสดงว่ายังสามารถเพิ่มรายได้จากภาษีส่วน
นี้ได้อีกมาก โดยไม่เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าภาษีทรัพย์สินจะเป็นแหล่งเพิ่มรายได้ของส่วนท้องถิ่นอย่างสำคัญ
ในระยะยาว แต่ในระยะสั้นควรมีการพิจารณาเพิ่มส่วนแบ่งภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บ
และแบ่งสรรให้แก่ส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภาษีการค้าและภาษีล้อเลื่อนซึ่งเป็น
แหล่งรายได้สูงมาก หรือการเพิ่มค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนยานพาหนะ ซึ่ง
เป็นรายได้ของส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

นอกจากนี้ ยังมีแหล่งเงินทุนของส่วนท้องถิ่นอีก 3 แหล่ง คือ รายได้
ส่วนเกินของท้องถิ่น ที่กันไว้เป็นงบเพื่อการลงทุน แหล่งที่สองคือ โอนการจัด
เก็บค่าธรรมเนียมในการโอนและซื้อขายทรัพย์สินให้แก่ส่วนท้องถิ่น อันเป็นค่า

ธรรมเนียมที่ได้จากท้องถิ่นซึ่งปัจจุบันรัฐบาลเป็นผู้กำหนดและจัดเก็บเอง แหล่งที่สามคือ การลดค่าใช้จ่ายของส่วนกลางในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันค่อนข้างสูงเกินไป

มาตรการด้านการคลังในแผนพัฒนามหาชนครั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานี้ แม้ว่าบางอย่างอาจจะไม่สามารถปฏิบัติได้ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ก็ตาม

โดยสรุป มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและขยายฐานภาษี ได้แก่

(ก) ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยให้มีการประเมินราคากลางของที่ดินตามราคาตลาดทุกทุก 4 ปี และมีขั้นตอนการเพิ่มภาษีเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีเกินควร การเร่งรัดการจัดทำแผนที่ภาษี ทะเบียนภาษีของทุกเขตในกรุงเทพมหานคร ทุกเขตเทศบาลในจังหวัดปริมณฑล และการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินภาษีบำรุงท้องที่รายปีไว้เป็นมาตรฐาน

(ข) จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินประเภทที่เจ้าของเป็นผู้อยู่อาศัยเอง ซึ่งปัจจุบันได้รับการยกเว้นภาษี โดยมีวิธีการและขั้นตอนจัดเก็บที่ไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย

(ค) ปรับโครงสร้างและปรับอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนยานพาหนะให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้น โดยขั้นต้นให้ปรับโครงสร้างค่าธรรมเนียมโดยคิดจากน้ำหนักของยานพาหนะ

(ง) เพิ่มรายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมตามหลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย และความสามารถในการจ่ายเป็นสำคัญ โดยมอบให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีและจัดเก็บเอง

(จ) จัดสรรเงินที่ได้จากแหล่งรายได้ปัจจุบัน และที่เพิ่มขึ้นจากการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บ เพื่อใช้ในแผนงานพัฒนากรุงเทพมหานคร และปริมณฑลให้มากขึ้น

(ฉ) ลดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีที่ส่วนกลางเก็บเพิ่มให้ส่วนท้องถิ่น จากร้อยละ 5 เป็นไม่เกินร้อยละ 3 ของเงินได้จากภาษีอากรทั้งหมด

(ช) จัดสรรรายได้ประจำส่วนหนึ่งจากค่าธรรมเนียม ที่ได้จากการโอนและซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในแผนงานพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลในรูปเงินอุดหนุน การยัดยืมเงินกู้ หรือมอบให้เป็นเงินในกองทุนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

การจัดเก็บภาษีที่ดินนอกจากจะช่วยเพิ่มรายได้แล้วยังใช้เป็นนโยบายในการปรับปรุงประสิทธิภาพและความเสมอภาคได้อีกด้วย ดังนั้น การบังคับใช้ภาษีที่ดินในอัตราต่างกัน ในขณะที่เดียวกัน จะช่วยลดการเก็งกำไรและส่งเสริมให้มีการนำที่ดินว่างเปล่าออกมาจัดสรรและปรับปรุงให้เป็นประโยชน์เร็วขึ้น ทั้งนี้ เป็นความจริงว่าราคาที่ดินจะต่ำลงเมื่ออัตราก้าวสูงขึ้น ดังนั้นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถซื้อหาที่ดินเป็นของตนเองได้

4.2.3 การให้ภาคเอกชนเข้าร่วมจัดบริการสาธารณะ

รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการจัดหาเงินลงทุนพัฒนา และที่สำคัญคือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการลดต้นทุนและอื่น ๆ เป็นการเปลี่ยนสภาพจากที่ไม่มีกำไรให้เป็นแหล่งรายได้ขึ้นมา การส่งเสริมภาคเอกชนนี้ สามารถทำได้ในหลายรูปแบบ แต่ละแบบสัมพันธ์กับการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้แก่ กิจการบางอย่างซึ่งรัฐเป็นผู้ผูกขาดมาตลอด การจ้างเหมาหรือให้สัมปทานแก่เอกชนจัดบริการบางประเภท รัฐและเอกชนดำเนินการร่วมกันเพื่อให้บริการที่ดีที่สุด และประการสุดท้าย การรัฐ

จักใช้ประโยชน์สถาบันการเงินเอกชน ทั้งหมดนี้ คือ เทคนิคและวิธีการที่จะนำมาใช้ในการจัดบริการสาธารณสุขของมหานคร

ในด้าน การขนส่งสาธารณะ จะสนับสนุนให้มีการแข่งขันด้วยการเปิดประมูลรับสัมปทานเส้นทางเดินรถประจำทาง ยกเลิกการผูกขาดเดินรถประจำทางของ ขสมก. รวมทั้งข้อบังคับของ ขสมก. ในการควบคุมรถเมล์เล็กสองแถว นอกจากนี้ โครงการอื่นที่ภาคเอกชนควรเข้าดำเนินการ ได้แก่ สถานีขนถ่ายสินค้าชานเมืองและโครงการทางหลวงบางสาย โดยให้มีการจัดเก็บค่าผ่านทางให้คุ้มทุน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระยะหลังนี้ภาคเอกชนได้ประสบความสำเร็จในธุรกิจบ้านจัดสรรตามที่ตลาดต้องการ แต่ก็ยังคงมีอุปสรรคอีกมากในการชักจูงให้เอกชนลงทุนสร้างบ้านจัดสรรที่ผู้มีรายได้น้อยทุกกลุ่มสามารถหาซื้อได้ ข้อจำกัดประการหนึ่ง คือการที่การเคหะแห่งชาติได้สิทธิพิเศษสามารถสร้างบ้านในมาตรฐานที่ต่ำกว่าเอกชนได้ หากสามารถแก้ไขอุปสรรคข้อนี้ได้แล้ว ภาคเอกชนจะมีความสามารถและแรงจูงใจที่จะสร้างบ้านสำหรับประชาชน ซึ่งปัจจุบันรัฐเป็นผู้ช่วยเหลืออยู่ได้อย่างมาก

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือการจัดหาที่ดินเพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยซึ่งรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ดังนั้น อาจใช้เทคนิคการจัดรูปที่ดินมาแบ่งเบาภาระนี้ได้ ซึ่งดำเนินการได้ผลมาแล้วในภูมิภาคนี้หลายประเทศ โดยรัฐเป็นผู้นำในการรวบรวมและจัดแบ่งที่ดินในระหว่างผู้ถือครองรายย่อยแล้วปล่อยให้เจ้าของที่ดินเหล่านั้นพัฒนาที่ดินเอง และวิธีการหาทุนคืนได้ด้วยการขายพื้นที่ส่วนที่เหมาะสมเป็นทำเล ทำธุรกิจและการพาณิชย์มากกว่า

โดยสรุป มาตรการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้แก่

(ก) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของเอกชน ในการจัดบริการสาธารณะ เช่น ถนนและสะพาน รถโดยสารในบางเขต ที่อยู่อาศัย โรงกำจัดน้ำเสีย สถานีขนถ่ายสินค้า การจัดเก็บขยะมูลฝอย และระบบระบายน้ำ โดยสนับสนุนให้มีการแข่งขันเปิดประมูล การให้สัมปทาน การให้เช่าหรือให้รับเหมาช่วง

(ข) เพิ่มความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชน ในการจัดหาที่ดินและหาทุนเพื่อสร้างสวนสาธารณะเพิ่มขึ้น

(ค) ระดมทรัพยากรจากภาคเอกชน และกำหนดบทบาทของสถาบันการเงินภายในประเทศต่อโครงการจัดบริการพื้นฐานต่างๆ โดยผ่อนคลายเงื่อนไขการกู้ยืม และขยายสินเชื่อไปถึงโครงการพัฒนาเหล่านี้มากขึ้น

(ง) กำหนดมาตรการทางภาษีและการเงิน รวมทั้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ (รวมถึงการยกเลิกกฎระเบียบบางอย่าง) เพื่อเป็นสิ่งจูงใจและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย การจัดรูปที่ดิน การฟื้นฟูบูรณะสภาพทรุดโทรมของเมือง และการปรับปรุงหรือจัดตั้งธุรกิจบางประเภทในเขตส่งเสริม เช่น เขตนิคมอุตสาหกรรมและพื้นที่ป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น

4.3 มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย

สาเหตุเบื้องต้นของความยากจนโดยทั่วไปมักเกิดจากการเป็นแรงงานที่ขาดความชำนาญ ไม่มีฝีมือ คุณภาพการทำงานต่ำ ค่าจ้างต่ำ จึงทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอกับความเป็นอยู่ที่เหมาะสม มาตรการช่วยเหลือจึงมุ่งเน้นในเรื่องการจัดบริการพื้นฐานที่จำเป็นให้ผู้มีรายได้น้อยอย่างทั่วถึง ส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและปรับปรุงสมรรถภาพของแรงงาน เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โครงการสำคัญประกอบด้วย การจัดที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย การปรับปรุงชุมชนแออัด ส่งเสริมการจัดการศึกษา ฝึกอบรมฝีมือแรงงานและบริการสาธารณสุข สนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสกู้ยืมเงินทุนได้บ้าง และปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชน

การเพิ่มการจ้างงานให้มากขึ้นและดีขึ้น จะช่วยเพิ่มรายได้ของผู้มีรายได้น้อยในระยะยาว สำหรับในช่วงอนาคตอันใกล้ รัฐควรต้องดำเนินมาตรการบางอย่าง เพื่อลดช่องว่างของรายได้ด้วยมาตรการทางการคลังและภาษีอากร ซึ่งจะช่วยลดภาระภาษีปัจจุบันให้แก่ผู้มีรายได้น้อย และหากต้องการเพิ่มรายได้ของรัฐแล้ว ก็อาจใช้ระบบภาษีแบบก้าวหน้าประเภทต่าง ๆ เช่น ภาษีทรัพย์สินและภาษีสรรพสามิต เป็นต้น

งบประมาณเพื่อการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ควรให้ตกถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง เช่น การลงทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และการปรับปรุงชุมชนแออัดจะต้องสนองความต้องการของกลุ่มนี้เป็นส่วนใหญ่

โดยสรุป มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย มีดังนี้

(ก) จัดสร้างที่อยู่อาศัย และปรับปรุงชุมชนแออัด ประกอบด้วย การจัดบริการพื้นฐาน โดยเฉพาะน้ำประปา ไฟฟ้า การสุขาภิบาล การระบายน้ำ และทางเท้า การให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัย สนับสนุนการมีส่วนร่วมพัฒนาของชุมชน อาจพิจารณาเก็บค่าบริการตามความเหมาะสม เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนพึ่งตนเองได้ ในกรณีที่มีการรื้อย้ายชุมชนแออัด ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ใหม่ โดยให้จัดงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ในโครงการนั้นด้วย

(ข) จัดการศึกษาให้ทั่วถึงในหมู่ผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน และจัดการฝึกอบรมวิชาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่ผู้ใหญ่ และคนหนุ่มสาวในวัยแรงงาน ปรับปรุงการโภชนาการและการสุขอนามัยส่วนรวม ด้วยหลักการสาธารณสุขเบื้องต้นให้แก่ชุมชน พร้อมการจัดบริการด้านอื่นเข้าเสริม

(ค) สนับสนุนและช่วยเหลือธุรกิจขนาดย่อมให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการสร้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้โอกาสได้รับการสนับสนุนเงินทุนอย่างเพียงพอ

(ง) การแก้ไขในระยะสั้น ได้แก่ นโยบายการเงินการคลังของรัฐบาลที่เหมาะสมในด้านภาษีอากรและการใช้จ่ายเงิน ซึ่งจะปรับภาระภาษีจากคนจนไปสู่คนที่มั่งมีกว่า เช่น ลดภาษีสินค้าที่จำเป็น และเพิ่มภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย พิจารณาจัดเก็บภาษีมรดก เพิ่มภาษีทรัพย์สิน และภาษีสถนอมทรัพย์

(จ) จัดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล และเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจับบริการมีประสิทธิภาพ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน โดยแก้ไขกฎระเบียบและข้อจำกัดด้านภาษี โดยเฉพาะในการจัดที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย รวมถึงโครงการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

4.4 มาตรการพัฒนาองค์กร

มาตรการทางด้านองค์กรมีสามประการ คือ ประการที่หนึ่ง ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินของรัฐ ประการที่สอง เสริมสร้างการประสานงาน ประการที่สาม พัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานรับผิดชอบ

มาตรการทั้งสามข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินมีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในการกำหนดโครงการ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้จัดทำโครงการ และประเมินผลตอบแทนของโครงการ จะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ โดยเฉพาะความจำเป็นที่ต้องช่วยกันรักษารัฐانهการคลัง ซึ่งหมายถึงการพัฒนาจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ในระยะเวลาที่กำหนดไว้ นั้นจะต้องมีแบบมาตรฐานที่กำหนดขึ้นใกล้เคียงกับความเป็นจริง ไม่ว่าจะเป็นการ

ออกแบบทางเท้าในการสร้างถนน หรือการประมาณการความต้องการใช้น้ำ ประปาก็ตาม ข้อเสนอของแต่ละโครงการก็เช่นเดียวกัน จำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ต่อการเงินการคลังของหน่วยงานปฏิบัติ และต่อกลุ่มผู้ยากจน และที่ควรให้ความสนใจอย่างมากก็คือการเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกราคา และผลจากการปฏิบัติตามโครงการและความจำเป็นในการบำรุงรักษา หลักการของการค้ำหนุนหรือการแบ่งภาระการลงทุนนั้น จะไม่ได้รับการสนับสนุน หากขาดกลไกที่จะทำให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

การประสานงานระหว่างแผนงานของสาขา ควรเน้นให้มากที่สุด พร้อมกับการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยจะต้องมีการจัดทำนโยบายการพัฒนาเมืองระดับชาติให้ชัดเจน มีหน่วยงานทำหน้าที่ประสานงานกลาง และจัดทำหลักเกณฑ์ในการวางแผนการลงทุน เพื่อให้แผนพัฒนาสาขาต่าง ๆ มีการประสานสอดคล้องซึ่งกันและกัน และท้ายสุดคือต้องมีระบบติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะการปฏิบัติงานพัฒนามหานครของหน่วยงานต่าง ๆ ยังมีข้อบกพร่องที่จำเป็นต้องจัดรูปให้เป็นระบบมากขึ้น รวมทั้งการคัดเลือกบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ของทั้งของภาคเอกชนและรัฐบาล

5. โครงการพัฒนาที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6

5.1 การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ

การพัฒนาในสาขาหลักทั้งสาม ได้จัดทำแผนงานและโครงการซึ่งได้ผ่านการกลั่นกรองให้มีความสอดคล้องกันในแต่ละสาขา แต่อย่างไรก็ตาม แผนงานและโครงการดังกล่าว อาจไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมดด้วยข้อจำกัดทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการระดมเงินทุนจะเป็นไปได้ลำบากถ้าหากไม่มีวิธีการ และมาตรการทางการเงินที่ชัดเจนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ การดำเนินงานยังมีเงื่อนไขให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเงิน และการบริหาร ในปัจจุบันเสียก่อน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาหาทางเลือกในการลงทุน ให้สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมานี้

การประเมินโครงการต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์ที่ใช้จัดลำดับความสำคัญของแผนงานพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ (อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ) เงินลงทุน (รวมถึงเงินตราต่างประเทศ) ต้นทุนและแหล่งเงินทุน (ภายในและต่างประเทศ) ผลกระทบต่อผู้ยากจน ความพร้อมของโครงการ ความสอดคล้องกับพื้นที่และสาขาการพัฒนาอื่น ๆ และประการสุดท้าย ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ นั่นคือ โครงการนั้น จะสามารถแก้ไขการขาดแคลนบริการพื้นฐานในปัจจุบันได้เพียงใด

จากการประเมินโครงการต่าง ๆ ของทั้งสามสาขาหลัก ตามหลักเกณฑ์เหล่านี้แล้ว สามารถจัดลำดับความสำคัญของโครงการได้ดังนี้

5.2 การจราจรและขนส่ง

5.2.1 การขนส่งสาธารณะ

วัตถุประสงค์ประการแรก คือ การปรับปรุงการขนส่งสาธารณะ เพื่อดึงดูดผู้ใช้รถยนต์ส่วนตัวหันมาใช้บริการเพิ่มมากขึ้น และปรับปรุงสภาพการเดินทางของประชาชนส่วนรวม มาตรการที่กำหนดไว้มีดังนี้

- เพิ่มรถโดยสารประจำทางให้มากขึ้นและถี่ขึ้น
- เพิ่มความเร็วในการเดินทาง
- ปรับปรุงการบริการให้มีความแน่นอนและเชื่อถือได้
- จัดบริการหลายแบบ เพื่อให้สนองความต้องการของผู้ใช้บริการประเภทต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

ความเร็วในการเดินทาง ความแน่นอนเชื่อถือได้ และความสะดวกสบาย จะต้องคือสิ่งที่ดึงดูดผู้ใช้รถยนต์ส่วนตัวในปัจจุบันให้ได้

แผนงานนี้ มีเป้าหมายเพื่อให้การขนส่งสาธารณะมีความมั่นคงทางการเงิน โดยการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าโดยสาร

ในกรุงเทพมหานครมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีรถประจำทางให้มากขึ้นและดีกว่าเดิม โดยจัดหารถใหม่มาทดแทนรถประจำทางส่วนใหญ่ของขสมก. และเพิ่มจำนวนรถให้เพียงพอกับจำนวนผู้โดยสารในปัจจุบัน ดังนั้น ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 จึงได้เสนอให้มีโครงการจัดหารถประจำทาง โดยขสมก. ลงทุนประมาณ 4,700 ล้านบาท รวมกับเงินทุนอีกส่วนหนึ่งจากภาคเอกชน

รถประจำทางมีความจำเป็นจะต้องแยกออกจากการจราจรที่ติดขัดคับคั่งที่ปรากฏเห็นทั่วไป ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 จึงได้เสนอให้จัดทำโครง

ย้ายช่องทางเดินรถประจำทางแบบแยกเฉพาะ ปรับปรุงช่องทางเดินรถประจำทางที่มีอยู่เดิม และทางเดินรถที่ให้รถประจำทางไปก่อน ทางเดินรถทั้งสามประเภทนี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการเดินรถประจำทาง และจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบขนส่งมวลชนขั้นที่ 1 การจัดช่องทางเดินรถประจำทางแบบแยกเฉพาะ ก็จะใช้หลักของการพึ่งตัวเองได้เช่นกัน จะสร้างและบริหารด้วยหลักการเลี้ยงตนเอง

การจัดบริการเดินรถประจำทางก็จะต้องได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ ด้วยการสนับสนุนให้มีการแข่งขันเพิ่มขึ้น ตลอดจนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กร

ที่ผ่านมา รัฐบาลยังขาดการควบคุมระบบการเงินการคลังของ ขสมก. อย่างเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม ขสมก. เองก็มีขนาดโตเกินไป มีการดำเนินงานแบบราชการ ขาดความคล่องตัว ทั้งขาดแรงจูงใจและการแข่งขันเพื่อให้บริการมีประสิทธิภาพ ต้นทุนต่ำ ดังนั้น จึงควรพิจารณาจำกัดขนาดของ ขสมก. โดยให้มีการ เปิดประมูลแข่งขันรับสัมปทานเส้นทางเดินรถ

แนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลในอนาคตจะไม่มี การจ่ายเงินอุดหนุนแก่ ขสมก. อีกต่อไป ซึ่งจะเป็นไปได้ก็โดยกำหนด อัตราค่าโดยสารที่เหมาะสม หากรัฐบาลอนุมัติให้มีการปรับอัตราค่าโดยสารเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อย ขสมก. ก็จะสามารถเลี้ยงตัวเองได้

วิธีการจัดบริการให้มีหลายแบบ เพื่อสนองความต้องการแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะการสนับสนุนให้มีบริการรถประจำทางปรับอากาศ และรถประจำทางบริการค่อนข้างด่วน ซึ่งเก็บอัตราค่าโดยสารเพิ่มพิเศษ

เมืองใหญ่แห่งอื่นที่มีขนาดเดียวกับกรุงเทพมหานคร ส่วนมากมี ระบบการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้า ซึ่งช่วยบรรเทาความแออัดคับคั่งอย่างมาก ประ

ประชาชนสามารถใช้บริการแทนรถส่วนตัวได้ แต่สำหรับกรุงเทพมหานครเมื่อไม่มีบริการเช่นนี้ ประชาชนทั่วไปก็ต้องจ่ายอมเสียเวลามากกับการเดินทางโดยรถยนต์

มาตรการการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้เน้นความจำเป็นต้องมีระบบการขนส่งมวลชนขึ้น แต่เห็นว่าแบบที่ใช้รถไฟฟ้ายังไม่สามารถหาเงินมาลงทุนได้ในสภาวะปัจจุบัน ในขั้นต้นจึงเห็นควรให้จัดการขนส่งมวลชนด้วยรถประจำทางซึ่งจะได้พัฒนาต่อไป การขนส่งมวลชนด้วยรถประจำทางสามารถหาเงินลงทุน และดำเนินการได้ค่อนข้างรวดเร็วภายในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 นี้ และนับเป็นสิ่งจำเป็นไม่ว่าจะมีการสร้างรถไฟฟ้าหรือไม่ก็ตาม รถไฟฟ้าอาจยังไม่เหมาะสมในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ด้วยงบประมาณจำกัดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ขณะเดียวกัน ก็ควรเร่งเตรียมการหาเส้นทางรถไฟฟ้าเพื่อดำเนินการประมาณ พ.ศ. 2538 ไว้ด้วย

สำหรับปัญหาของ การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นปัญหาในระดับชาติ ไม่เฉพาะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อย่างไรก็ตาม ในขอบเขตการศึกษา การรถไฟแห่งประเทศไทยควรจะหาทางลดต้นทุนลงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมีนโยบายให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ และยุบเลิกเส้นทางสายแม่กลอง โดยเร็วที่สุด โครงการลงทุนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลของการรถไฟแห่งประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2530-34 เป็นจำนวนประมาณ 1,400 ล้านบาท

5.2.2 โครงการปรับปรุงการจราจร

ปัญหาพื้นฐานด้านการจราจรของกรุงเทพมหานครอยู่ที่ว่าในพื้นที่แออัดมากนั้น ไม่อาจขยายถนนได้ตามความต้องการในการใช้รถใช้ถนนได้อีกแล้ว ประกอบกับข้อจำกัดด้านการเงินการคลัง จึงจำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขให้เหมาะสม มีความสมดุลระหว่างถนนและจำนวนรถยนต์ นอกจากนี้ จะต้องจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการพัฒนาด้านการจราจรและขนส่งขึ้นโดยเฉพาะ

จากการศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดในทุกด้านแล้ว เห็นว่าแนวทางแก้ไขปัญหาลำบากด้านมีวิธีการเดียวที่เหมาะสม และสามารถระดมทุนจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนากระบวนการจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล วิธีการดังกล่าว เรียกว่า โครงการปรับปรุงการจราจร

โครงการนี้ มีหลักการเช่นเดียวกับการจัดเก็บค่าผ่านทางด่วน โดยนำมาใช้จัดเก็บค่าผ่านทางในเขตชั้นในเพื่อหารายได้เป็นเงินทุนในการปรับปรุงการจราจรภายในพื้นที่นั้น การจัดเก็บค่าผ่านทางประจำวันจากยานพาหนะทุกประเภทที่จะเข้าเขตชั้นในตามที่กำหนดไว้นี้ คาดว่าจะสามารถมีรายได้ประมาณ 2,000-2,500 ล้านบาทต่อปี และจะทำให้ปริมาณการจราจรลดลงไปที่ร้อยละ 10 และเพิ่มความเร็วเฉลี่ยของการจราจรในย่านนั้นอีกร้อยละ 30-40

5.2.3 การปรับปรุงถนนทางหลวงและสะพาน

วัตถุประสงค์หลักของโครงการลงทุนก่อสร้างถนนทางหลวงและสะพาน ได้แก่

- ปรับปรุงโครงสร้างของโครงข่ายถนน
- ก่อสร้างถนนสายหลักในพื้นที่ชานเมืองที่เริ่มมีการขยายตัว
- เพิ่มสมรรถภาพของถนน

ทางด่วนชั้นที่หนึ่งเสร็จแล้ว และการก่อสร้างทางด่วนชั้นที่สองซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติก่อนแล้ว สำหรับโครงการอื่นตามลำดับความสำคัญมีดังนี้

(ก) ถนนเชื่อมโยงที่ยังขาดอยู่ - เพื่อให้โครงข่ายถนนมีความสมบูรณ์ขึ้น

(ข) ถนนสายย่อย - เพื่อเชื่อมถนนชอยกับโครงข่ายถนน เป็นการกำหนดทำเลที่เหมาะสมในการก่อสร้างอาคาร

(ค) ถนนขึ้นำการพัฒนา - เพื่อสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์ที่ว่างเปล่า อันเกิดจากการขยายตัวของเมืองตามแนวถนนสายประธาน หรือเพื่อสนับสนุนการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

(ง) สะพานและทางขึ้นลง - เพื่อปรับปรุงเส้นทางข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาให้มีความสะดวกและรวดเร็ว

(จ) ทางหลวง - เพื่อบำรุงรักษาทางหลวงให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์ เพิ่มสมรรถภาพของถนนบางแห่งที่จำเป็น

โครงการปรับปรุงถนนนี้ ได้ให้ความสำคัญเร่งด่วนในการก่อสร้างถนนเชื่อมโยงส่วนที่ขาดตอน, ถนนสายย่อย และถนนขึ้นำการพัฒนา มากกว่าทางหลวงสายหลักเหมือนเช่นที่ผ่านมา

โครงการนี้ ยังรวมถึงการก่อสร้างทางด่วนขั้นที่หนึ่ง (915 ล้านบาท) ให้แล้วเสร็จ และการเริ่มก่อสร้างทางด่วนขั้นที่สอง (ใช้งบประมาณถึง 10,000 ล้านบาทในช่วง พ.ศ. 2530-34) ตามแผนงานพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ได้จัดสรรวงเงินประมาณ 370 ล้านบาท เพื่อเชื่อมระบบทางด่วนขั้นที่สองให้เข้ากับโครงข่ายถนนของกรุงเทพมหานคร

โครงการก่อสร้างถนนเชื่อมโยงส่วนที่ขาดตอน จำนวน 13 สาย ใช้เงินลงทุนประมาณ 5,000 ล้านบาท โดยในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 จัดสรรงบประมาณไว้ให้สูงสุด 4,170 ล้านบาท

โครงการก่อสร้างถนนสายย่อย ใช้เงินลงทุน 2,220 ล้านบาท โดยจัดสรรให้แก่โครงการที่อยู่ภายในเขตถนนวงแหวนรอบนอก 1,600 ล้านบาท และให้แก่โครงการในจังหวัดปริมณฑลที่อยู่นอกเขตถนนวงแหวนรอบนอก 620 ล้านบาท

ถนนผู้นำการพัฒนา ซึ่งเป็นโครงการระยะยาว ได้กำหนดไว้ 5 สาย ในพื้นที่ด้านตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงเทพมหานคร เงินลงทุนก่อสร้าง ประมาณ 1,280 ล้านบาท

โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา เพิ่มขึ้นอีกสามแห่ง และขยายทางขึ้นสะพานสาทรฝั่งธนบุรี เงินลงทุนรวมประมาณ 2,200 ล้านบาท

นอกจากนี้ ยังรวมถึงโครงการทางหลวง 21 สาย ซึ่งเป็นการปรับปรุงทางหลวงที่ได้รับอนุมัติไปแล้วหลายสาย เงินลงทุนประมาณ 4,550 ล้านบาท โครงการที่ใหญ่ที่สุดสามโครงการจะต้องให้ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้าง และดำเนินการเท่านั้น โดยจะต้องใช้เงินลงทุนเฉพาะสามโครงการนี้ถึง 2,800 ล้านบาท

5.2.4 โครงการอื่น ๆ

โครงการอื่นที่เกี่ยวข้องในที่นี้ ได้แก่

การบริหารและควบคุมระบบจราจร งบประมาณ 510 ล้านบาท

สถานีขนส่งสินค้าชานเมือง ที่รังสิตและบางแค อยู่ในระหว่างการดำเนินงานโดยภาคเอกชน ภายใต้การดูแลของกรมการขนส่งทางบก โครงการนี้ยังรวมถึงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าบรรจุในคอนเทนเนอร์ที่บางซื่อ โดยภาคเอกชนอีกด้วย

นอกจากนี้ โครงการพัฒนาด้านบุคลากรก็มีความจำเป็น เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญอย่างเหมาะสม ในสาขาจราจร และขนส่งของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล งบประมาณรวม 625 ล้านบาท เพื่อการบริหารโครงการ การศึกษาความเป็นไปได้ การช่วยเหลือออกแบบ การควบคุมก่อสร้าง การช่วยเหลือทางวิชาการและฝึกอบรม

5.3 การพัฒนาค้ำานแหล่งน้ำ

5.3.1 น้ำประปา

โครงการลงทุน ประกอบด้วย 4 โครงการ เพื่อขยายบริการน้ำประปาให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยลดการใช้น้ำบาดาลลงได้ และจะช่วยลดการสูญเสียของน้ำได้ด้วย โครงการเหล่านี้จะสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ด้วยการเก็บค่าบริการอย่างเหมาะสม

การขยายระบบประปาตามโครงการที่ 3 (ขั้นที่ 2 ระยะ 1 ก) จะช่วยยุติการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่แผ่นดินทรุดรุนแรง โดยครอบคลุมการให้บริการประชาชนเพิ่มขึ้นได้จาก 4.4 ล้านคน เป็น 5.5 ล้านคน และปรับปรุงโรงกรองน้ำและท่อประปาซึ่งจะช่วยลดปริมาณน้ำสูญเสียลงได้ การก่อสร้างจะเริ่มใน พ.ศ. 2529 และเสร็จสิ้นใน พ.ศ. 2533 สำหรับโครงการที่ 4 (ขั้นที่ 2 ระยะ 1 ข) จะเปลี่ยนจุดเน้นจากการก่อสร้าง มาเป็นการเร่งให้บริการแก่พื้นที่ใหม่ ๆ นอกจากนี้ยังมีโครงการขยายงานขนาดเล็กของการประปาส่วนภูมิภาคอีก 2 โครงการ และโครงการขยายงานขนาดเล็กอื่น ๆ ของการประปาสัมปทานรวมอยู่ด้วย

โครงการเหล่านี้ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการพัฒนาของสาขาเอง และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การพัฒนาโดยส่วนรวมอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาตามโครงการขั้นที่ 2 ระยะ 1 ข ของการประปานครหลวงต้องใช้เงินลงทุนสูงและเงินตราต่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งทำให้อาจต้องชลอโครงการไว้ก่อน

ปัญหาค้ำานองค์กรในพื้นที่นอกเขตบริการของการประปานครหลวง จำเป็นต้องมีการแก้ไขและกำหนดให้ชัดเจน ทั้งนี้ ควรพิจารณาให้การดำเนินงานประปาสัมปทานในชุมชนใหญ่ ๆ บางแห่งเป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบของทาง

ราชการ ส่วนประชาสัมปทานขนาดเล็ก ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารของเทศบาล ควรให้โอนไปเป็นของการประปาส่วนภูมิภาค

5.3.2 การป้องกันน้ำท่วม

โครงการป้องกันน้ำท่วม เมืองสำคัญ 3 ประการ คือ

- โครงการลงทุน ได้แก่ การก่อสร้างคันกันน้ำ การปรับปรุงคลองและอุปกรณ์สูบน้ำ
- มาตรการควบคุมแผ่นดินทรุด ประกอบด้วย กฎระเบียบ ค่าธรรมเนียม และการติดตามตรวจสอบ
- การจัดพื้นที่น้ำท่วมให้เหมาะสม ประกอบด้วย การสงวนพื้นที่หรือการก่อสร้างให้พื้นที่สามารถใช้เป็นที่กักเก็บน้ำท่วมไว้เป็นการชั่วคราวได้

มาตรการการลงทุนขั้นต้น ได้เน้นการก่อสร้างทำนบกั้นน้ำล้อมรอบพื้นที่ เพื่อป้องกันน้ำท่วมทำความเสียหายอย่างรุนแรง โครงการนี้ใช้เงินมากกว่า 3,000 ล้านบาท ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(ก) เขตธุรกิจชั้นใน เป็นการจักระบบป้องกันน้ำท่วมอย่างสมบูรณ์แบบในพื้นที่ธุรกิจชั้นใน 94 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยทำนบกั้นน้ำท่วมตามแนวฝั่งแม่น้ำ และทำนบกั้นน้ำท่วมพื้นที่ชั้นในเป็นส่วน ๆ เพื่อแยกพื้นที่นี้ออกจากพื้นที่โดยรอบ และการปรับปรุงระบบระบายน้ำชั้นในด้วย

(ข) การป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชานเมืองด้านตะวันออกของกรุงเทพฯ - มหานคร การดำเนินงานสามารถเริ่มได้ในปี พ.ศ. 2529

(ค) โครงการผันน้ำฝั่งตะวันตกซึ่งต้องทำการศึกษาในรายละเอียดต่อไป คาดว่าต้องใช้ทุนสูง จึงควรศึกษาถึงผลตอบแทนและประโยชน์ที่จะได้รับ ดังนั้น ในระยะแรกนี้อาจยังไม่ได้ดำเนินการ

(ง) การป้องกันพื้นที่สมุทรปราการ ใต้แก่ พื้นที่เมือง และอุตสาหกรรม รวมประมาณ 30 ตารางกิโลเมตร

(จ) การก่อสร้างเขื่อนตามแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาให้เสร็จสิ้น

(ฉ) การระบายน้ำฝั่งตะวันตก โครงการนี้อาจจะยังไม่พร้อมในการดำเนินการได้ทันในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6

ทั้งนี้ โครงการป้องกันน้ำท่วมในเขตธุรกิจชั้นในในระยะที่ 1 มีลำดับความสำคัญสูงสุดในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 และโครงการป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชานเมืองด้านตะวันออก มีความสำคัญลำดับสอง

เมื่อโครงการป้องกันน้ำท่วมมีความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ จึงควรใช้เงินจากรายได้ที่จัดเก็บจากภายในเขตพื้นที่ป้องกันนั่นเอง โดยใช้ระบบภาษีทรัพย์สินเป็นเกณฑ์ โครงการนี้จำเป็นต้องเริ่มดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนเนื่องจากปัญหาการริเริ่มใช้หลักการค้ำหนุน ตลอดจนการพิจารณาจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารงานป้องกันน้ำท่วมขั้นใหม่อีกด้วย

ในการแก้ปัญหาด้านองค์กรนั้น ได้เสนอแนะให้จัดตั้งกองทุนป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานครขึ้น โดยองค์กรนี้จะกำกับดูแลการศึกษาด้านวิศวกรรมและการปฏิบัติตามโครงการของหน่วยงานปฏิบัติ กองทุนนี้จะได้เงินจากการจัดเก็บค่าบริการตามหลักการค้ำหนุน โดยกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเอง

5.4 การพัฒนาบ้านที่อยู่อาศัย

รัฐบาลควรลดบทบาทในการจัดที่อยู่อาศัย โดยการแก้ไขข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เอกชนผู้ก่อสร้างบ้านจัดสรรผู้มีรายได้น้อยต้องประสบอยู่ ร่วมกับมาตรการเสริมจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ ที่จะขยายวงเงินสินเชื่อให้มากขึ้น แต่รัฐบาลก็ยังจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดอยู่บ้าง และอาจจะเพิ่มมากขึ้นหากจำนวนประชากรเพิ่มสูงเกินกว่าที่ประมาณการไว้ในการศึกษา^๕ หรือหากว่าเป้าหมายทางเศรษฐกิจไม่บรรลุผลสำเร็จดังที่คาดไว้

ตามแผนงานที่อยู่อาศัยของรัฐ การเคหะแห่งชาติจำเป็นต้องก่อสร้างที่อยู่อาศัยอย่างน้อยปีละประมาณ 4,000 หน่วย ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย เป้าหมายนี้ได้สอดคล้องกับความเป็นไปได้ทางการเงิน และการกำหนดให้โครงการนี้ต้องมีการคุ้มทุน นอกจากนี้ ยังมีการลงทุนเพิ่มเติมเล็กน้อยในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อเสริมการจัดที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น

แม้ว่าธุรกิจบ้านจัดสรรได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นมากก็ตาม แต่ก็ยังมีการสร้างบ้านแบบทำขึ้นเองอย่างเช่นในแหล่งชุมชนแออัด โครงการช่วยเหลือกลุ่มผู้ยากจนและการปรับปรุงชุมชนแออัดจะมีการขยายงานมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามโครงการนี้ต้องใช้เงินอุดหนุนทั้งหมด ดังนั้น จึงอาจไม่พร้อมจะขยายงานในขณะที่มีข้อจำกัดด้านการคลัง เพราะฉะนั้น โครงการนี้จะยังคงอยู่ในขนาดปานกลาง กล่าวคือ จากแผนการเงินได้กำหนดให้ทำการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดได้ประมาณ 20,000 หน่วยในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ในกรณี ควรหาวิธีคุ้มทุนไว้ด้วย ซึ่งถ้าสำเร็จก็จะสามารถขยายโครงการออกไปได้อีก อนึ่ง การศึกษาได้พบว่าการปรับปรุงชุมชนแออัดที่ผ่านมา ดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาตินั้น ที่ถูกต้องแล้วควรเป็นหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานครหรือส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ โดยอาจติดต่อให้การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการทั้งก่อสร้างและการบริหาร ภายใต้เงื่อนไขแบบธุรกิจ จึงเป็นการเหมาะสม

5.5 แผนการเงินการคลัง

การศึกษานี้ ได้เสนอแนะโครงการลงทุนที่เป็นไปได้ไว้หลายโครงการ โดยจะใช้เงินลงทุนทั้งหมดกว่า 92,000 ล้านบาท จากยอดรวมนี้ หากการเงินการคลังอำนวย โครงการจะสามารถดำเนินการได้ประมาณ 62,000 ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 อย่างไรก็ตาม ภายใต้ฐานะการเงินการคลังปัจจุบัน โครงการเหล่านี้ย่อมจะกระทบกระเทือนต่อการใช้จ่ายของรัฐบาลอย่างรุนแรง ดังนั้น ทั้งส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจต้องตัดสินใจว่าจะหา

เงินจากที่ใดมาดำเนินการโครงการพัฒนาซึ่งเป็นเรื่องระดับชาติที่จะต้องกำหนดกลุ่มของโครงการ และประมวลเป็นแผนลงทุนของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ดังนั้น วิธีการเบื้องต้นของการศึกษานี้จึงได้แบ่งโครงการออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อสนองนโยบายซึ่งอาจกำหนดออกมาในแบบต่าง ๆ ดังนั้นความเป็นไปได้ของโครงการลงทุนโดยส่วนรวมจึงพิจารณาจากแหล่งเงินทุนแบบต่าง ๆ กัน

แผนการลงทุนได้กำหนดไว้เป็น 3 แนวทาง (โดยตั้งงบประมาณลงทุนในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ไว้เป็นลำดับ คือ 38,197 ล้านบาท, 47,463 ล้านบาท และ 62,238 ล้านบาท) โดยมีช่วงเวลาของการปฏิบัติตามโครงการเป็นตัวแปรสำคัญ ดังนั้น ขนาดของการลงทุนที่กำหนดไว้ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 จึงแตกต่างกันตามแนวทางที่ต่างกัน เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปโดยสามารถหาเงินลงทุนได้เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะโดยสภาวะทางเศรษฐกิจดีขึ้นหรือการเปลี่ยนแปลงมาตรการบางอย่างดังที่กล่าวมาข้างต้น ก็ย่อมเป็นไปได้ที่อาจเปลี่ยนแนวการลงทุนจากแนวทางหนึ่งไปเป็นอีกแนวทางหนึ่ง

แผนการลงทุนทั้ง 3 แนวทาง แบ่งตามพื้นที่การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ดูจากรูปที่ 2, 3 และ 4

แนวทางการลงทุนในวงเงิน 38,197 ล้านบาท เป็นแผนการลงทุนที่ได้เสนอแนะไว้ สามารถดำเนินการได้ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 แผนลงทุนนี้ได้กำหนดขึ้นภายใต้ข้อพิจารณา 4 ประการ คือ

(ก) การพัฒนาที่ลงทุนเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาสภาพของสิ่งบริการพื้นฐานให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ดี ไม่เสื่อมโทรมมากไปกว่าที่เป็นอยู่

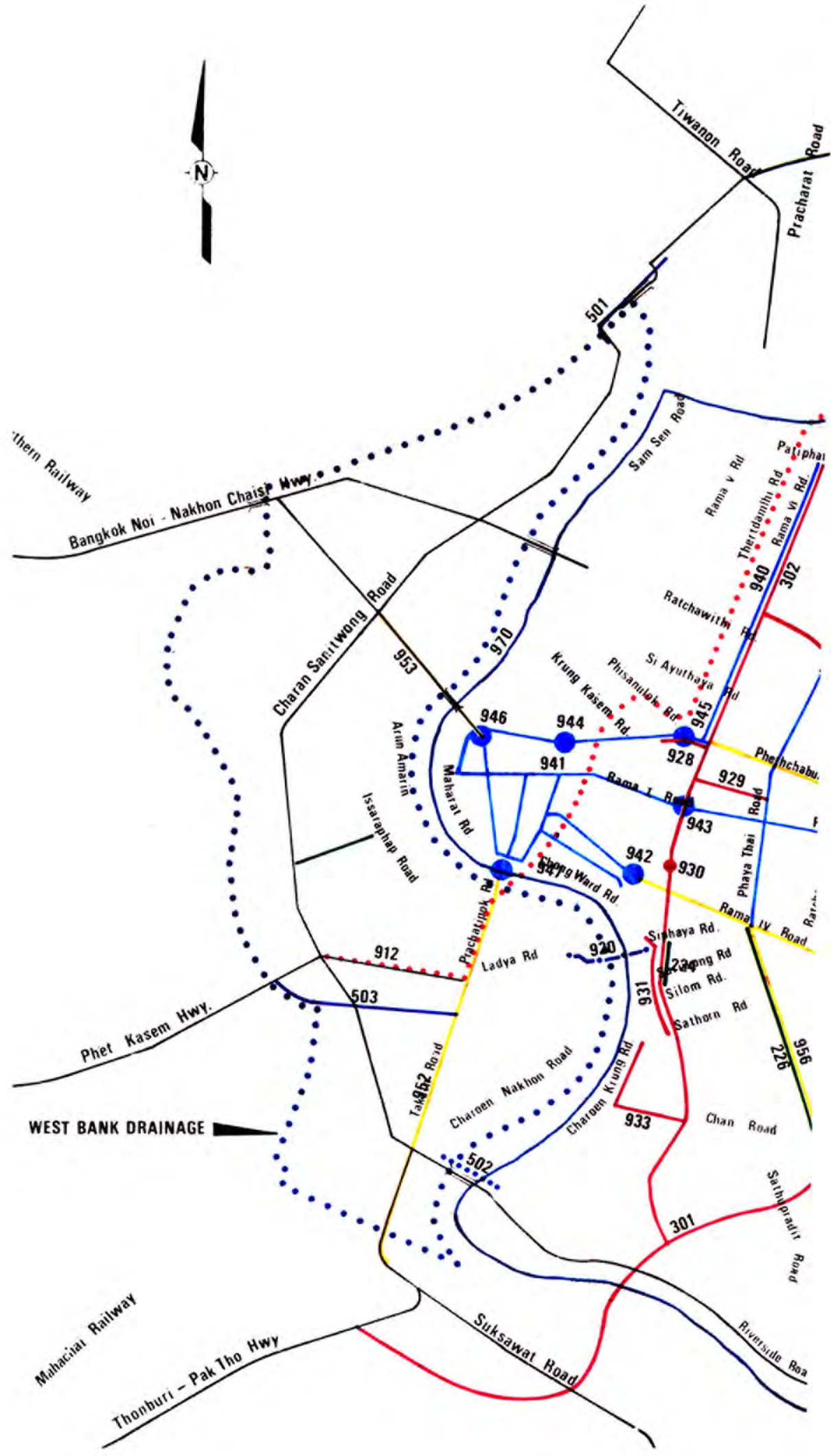
(ข) การจัดทำโครงการที่มีความเป็นไปได้ทางการเงิน และด้านองค์กร

(ค) ความจำเป็นในการบริหารการพัฒนามหานครและปริมณฑล เพื่อให้มีประสิทธิภาพและความเสมอภาค เนื่องจากความเจริญและการขยายตัวต่อไปของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จะเป็นศูนย์กลางในการเร่งรัดพัฒนาส่วนอื่นของประเทศ

(ง) เชื่อว่าสภาพเศรษฐกิจของประเทศในระยะสั้นจะไม่ตกต่ำหรือดีขึ้นอย่างมากไปกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน

โดยสรุป แผนลงทุนดังกล่าวประกอบด้วยโครงการดังต่อไปนี้

โครงการ	ค่าใช้จ่าย พ.ศ.2530-34, ล้านบาท
<u>การจราจรและขนส่ง</u>	
<u>การขนส่งสาธารณะ</u>	7,458
- รถประจำทาง	4,700
- ช่องทางเดินรถประจำทางแบบแยกเฉพาะ และทางเดินรถที่ให้บริการประจำทางไปก่อน	1,354
- รถไฟ	1,404
<u>ถนน ทางหลวง สะพาน</u>	18,148
- ทางด่วนและการก่อสร้างที่เกี่ยวข้อง	10,305
- ถนนและทางหลวง	6,268
- สะพาน	1,575
<u>อื่น ๆ</u>	1,309
<u>แหล่งน้ำ</u>	
การป้องกันน้ำท่วม : เขตชั้นใน ระยะที่ 1	1,345
การประปา : ชั้นที่ 2 ระยะที่ 1 ก	6,838
<u>ที่อยู่อาศัย</u>	
โครงการเคหะชุมชน	2,899
การปรับปรุงชุมชนแออัด	200
รวมทั้งหมด	38,197





- CENTRAL BUSINESS AREA
- INVESTMENT PROJECT CASE 1
- INVESTMENT PROJECT CASE 2
- INVESTMENT PROJECT CASE 3

TRANSPORT

PUBLIC TRANSPORT

701 BMTA Management (for all 3 cases; not shown on the map)

- BUS PRIORITY MEASURES
 - 938 Ploenchit - Sukumvit Road B.P.
 - 939 Phahonyothin - Phayathai Road B.P.
 - 940 Rama VI Road B.P.
 - 941 Central Area B.P.
 - 942 Rama IV - Krung Kasem Road B.P.
 - 943 Rama I - Krung Kasem Road B.P.
 - 944 Ratchadamoen Klang - Lan Luang B.P.
 - 945 Phitsanulok - Lan Luang Road B.P.
 - 946 Phrapin Klao Bridge B.P.
 - 947 Memorial Bridge B.P.

- BUSWAY
 - 951 Phetchaburi - New phetchaburi Road Busway
 - 952 Taksin Road Busway
 - 953 Arun Amarin - Phrapin Klao Bridge Busway
 - 954 Rama IV Road Busway
 - 956 Rama IV - Chan Road Busway (Busway along new road)

— 912 RAIL MASS TRANSIT

ROADS, HIGHWAY AND BRIDGES

- EXPRESSWAYS & ASSOCIATED WORKS
 - 301 First Stage Expressway
 - 302 Second Stage Expressway
 - 928 Expressway Ramps Lan Lueng - Phitsanulok
 - 929 San Saeb Collector - Distributor
 - 930 Charoen Muang Road Area Improvement
 - 931 Sathorn - Siphaya Collector - Distributor
 - 933 Chan Road Access

- MISSING LINKS
 - 213 Ratchada Phisek : Route 31 - Route 301
 - 224 Siphaya Road - Suriwong Road
 - 226 Khlong Chong Nonsri
 - 918 Wiphawadi Rangsit Hwy.- Withayu Road
 - 921 Charan Sanitwong Road - Issaraphap Road

- BRIDGES & APPROACHES
 - 501 Rama VI Bridge & Approaches
 - 502 Krung Thep Bridge
 - 503 Sathorn Road Extension
 - 920 Siphaya Bridge

OTHER INVESTMENT

- 970 TRIP TOLL (Boundary & Toll Points)
- 113 Area Traffic Control (not shown on the map)
- 948 Traffic Management Programme (not shown on the map)

WATER RESOURCE

- FLOOD CONTROL
 - City Core Phase I
 - West Bank Drainage
- WATER SUPPLY STAGE II PHASE IA (see Figure 5.11)

HOUSING

Public Housing & Slum Upgrading (not shown on the map)

0 1Km.

BMR

รูปที่ 2 แผนการลงทุนในพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน



- CENTRAL BUSINESS AREA
- RAPIDLY GROWING SUBURBAN AREA
- INVESTMENT PROJECT CASE 1
- INVESTMENT PROJECT CASE 2
- INVESTMENT PROJECT CASE 3

TRANSPORT

PUBLIC TRANSPORT

701 BMTA MANAGEMENT (for all 3 cases not shown on the map)

BUS PRIORITY MEASURES

939 Phahonyothin - Phayathai Road B.P.

BUSWAY

951 Phetchaburi-New Phetchaburi Road Busway

954 Rama IV Road Busway

955 Din Daeng - Ban Khlong Song (Busway along new road)

957 Middle Ring Road Busway (Busway along new road)

912 Rail Mass Transit

ROADS, HIGHWAYS AND BRIDGES

EXPRESSWAY & ASSOCIATED WORKS

301 First Stage Expressway

305 Second Stage Expressway - Northern Extension

306 Second Stage Expressway - Eastern Extension

MISSING LINKS

213 Ratchada Phisek : Route 31 Route 301

214 Ratchada Phisek : Sukhumvit - Rama IV Road

215 Ratchada Phisek : Ram Khamhaeng Road

216 Ekamai Road - Lat Phrao Road

913 Din Daeng - Ban Khlong Song

914 Bangkok Noi - Nonthaburi

919 Khlong Bang Sue Road

925 Extension of Sukhumvit Soi 55

DEVELOPMENT ROADS

217 Ram Khamhaeng Road - Lat Phrao Road

218 Lat Phrao Road - Ram Intra Road (South)

220 Lat Phrao Road - Ram Intra Road

221 Phahonyothin Road - Sukhaphiban 1 (West)

222 Phahonyothin Road - Sukhaphiban 1 (Centre)

HIGHWAYS

606 Route 35 : Thonburi - Samut Sakhon (New Construction)

622 Route 3102 : Sanphawut - Bang Na (Upgrading & Repair)

625 Route 3242 : Bang Khun Thian - Samut Sakhon (Upgrading & Repair)

619 Route 343 : Route 3107-Route 3344 (New Construction)

OTHER INVESTMENT

990 Bang Sue Container Freight Station (CASE 3)

113 Area Traffic Control (not shown on the map)

948 Traffic Management Programme (not shown on the map)

WATER RESOURCE

- FLOOD CONTROL
- City Core Phase I, II
- Eastern Suburbs
- River Bank Dyking

WATER SUPPLY Stage II Phase IA, IB
(see Figure 5.11)

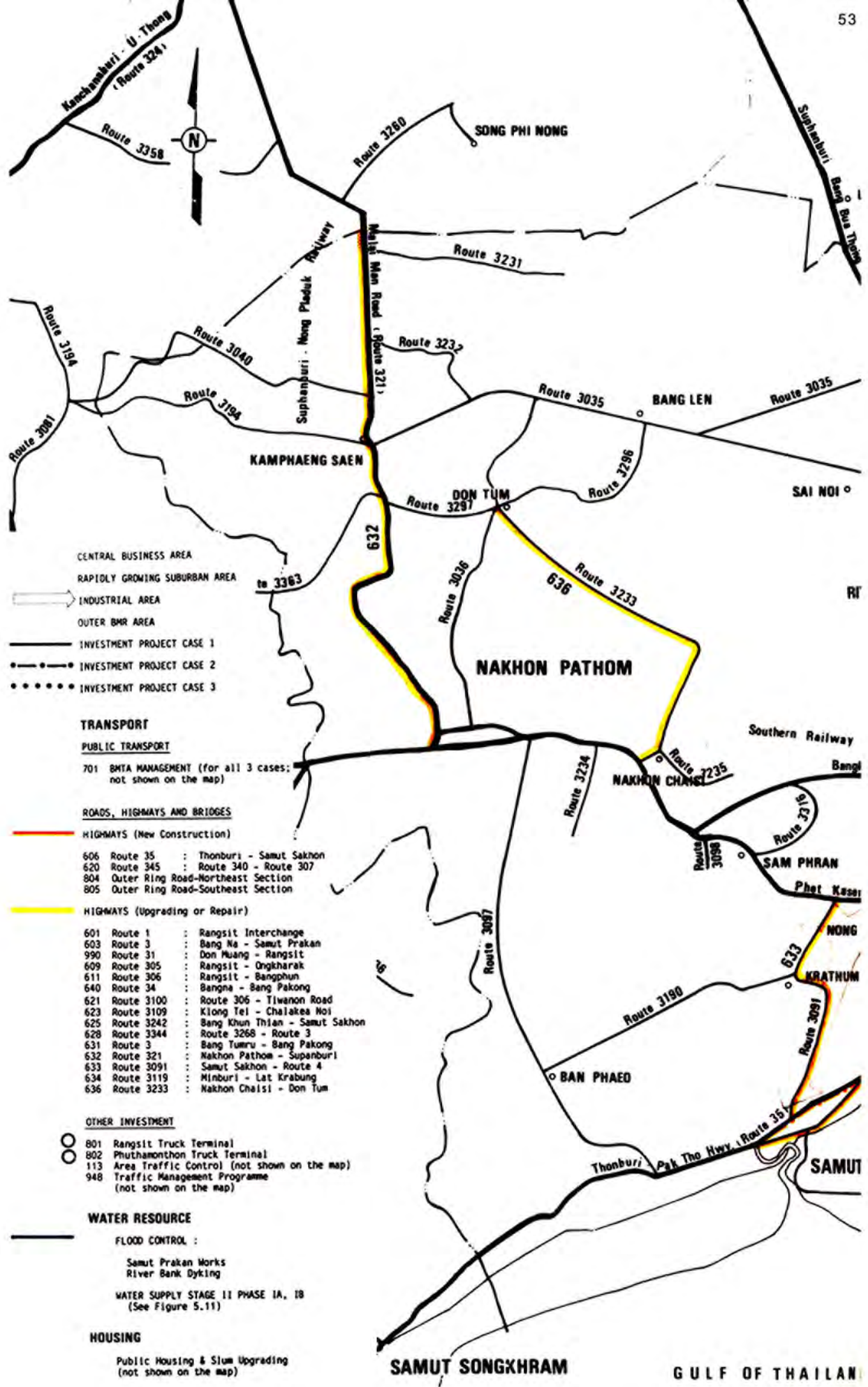
HOUSING

Public Housing & Slum Upgrading
(not shown on the map)

0 1 2 Km.

BMR

รูปที่ 3 แผนการลงทุนในพื้นที่ชานเมือง
ที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว



- CENTRAL BUSINESS AREA
- RAPIDLY GROWING SUBURBAN AREA
- INDUSTRIAL AREA
- OUTER BMR AREA
- INVESTMENT PROJECT CASE 1
- INVESTMENT PROJECT CASE 2
- INVESTMENT PROJECT CASE 3

TRANSPORT

PUBLIC TRANSPORT

701 BMTA MANAGEMENT (for all 3 cases; not shown on the map)

ROADS, HIGHWAYS AND BRIDGES

HIGHWAYS (New Construction)

- 606 Route 35 : Thonburi - Samut Sakhon
- 620 Route 345 : Route 340 - Route 307
- 804 Outer Ring Road-Northeast Section
- 805 Outer Ring Road-Southeast Section

HIGHWAYS (Upgrading or Repair)

- 601 Route 1 : Rangsit Interchange
- 603 Route 3 : Bang Na - Samut Prakan
- 990 Route 31 : Don Muang - Rangsit
- 609 Route 305 : Rangsit - Ongkharak
- 611 Route 306 : Rangsit - Bangphun
- 640 Route 34 : Bangna - Bang Pakong
- 621 Route 3100 : Route 306 - Tiwanon Road
- 623 Route 3109 : Klong Tel - Chalakea Noi
- 625 Route 3242 : Bang Khun Thian - Samut Sakhon
- 628 Route 3344 : Route 3268 - Route 3
- 631 Route 3 : Bang Tuernu - Bang Pakong
- 632 Route 321 : Nakhon Pathom - Suphanburi
- 633 Route 3091 : Samut Sakhon - Route 4
- 634 Route 3119 : Minburi - Lat Krabang
- 636 Route 3233 : Nakhon Chaisi - Don Tum

OTHER INVESTMENT

- 801 Rangsit Truck Terminal
- 802 Phuthamonthon Truck Terminal
- 113 Area Traffic Control (not shown on the map)
- 948 Traffic Management Programme (not shown on the map)

WATER RESOURCE

- FLOOD CONTROL :
 - Samut Prakan Works
 - River Bank Dyking
- WATER SUPPLY STAGE II PHASE IA, IB (See Figure 5.11)

HOUSING

Public Housing & Slum Upgrading (not shown on the map)

งบประมาณรวม 38,200 ล้านบาท นำไปเปรียบเทียบได้กับงบประมาณประเภทเดียวกันในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งมีประมาณ 24,000 ล้านบาท และแม้ว่าจะไม่คิดงบก่อสร้างที่สูงมากของโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 ซึ่งเป็นโครงการเลี้ยงตัวเองได้และมีงบลงทุนเตรียมไว้แล้ว จำนวนเงินที่จะลงทุนที่เหลือก็ยังเป็นปัญหาต่อสภาพการเงินการคลังที่เป็นอยู่ปัจจุบัน

เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาล จึงมีความจำเป็นต้องหาแหล่งเงินลงทุนเพิ่ม ซึ่งจะได้จากการเก็บค่าผ่านทาง และจากการกำหนดแหล่งรายได้เพิ่มตามที่ได้กล่าวมาแล้ว (จัดเก็บจากผู้ใช้บริการและผู้ได้รับประโยชน์ แหล่งรายได้เฉพาะของส่วนท้องถิ่น)

โครงการหลัก ๆ ของการพัฒนาตามแนวทางนี้ จะประกอบด้วยโครงการที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น การลงทุนในด้านประปาทางด่วน รถประจำทาง และโครงการเคหะชุมชนแห่งใหม่ ที่อยู่อาศัย จะจัดเก็บค่าบริการจากผู้บริการนั้น ๆ เป็นเงินทุนดำเนินการ สำหรับการป้องกันน้ำท่วม จะใช้อัตรากำไรทรัพย์สินที่จะประกาศใช้ใหม่ และจัดเก็บจากผู้ที่ได้ประโยชน์โดยตรง ส่วนการจัดเก็บค่าผ่านทางเข้าเขตชั้นในตามโครงการปรับปรุงระบบจราจร จะเป็นวิธีการหารายได้เพื่อใช้เป็นเงินทุนของโครงการปรับปรุงระบบถนน และสามารถเลี้ยงตัวเองได้

การลงทุนตามแนวทางที่กล่าวมาข้างต้น จะส่งผลให้มีการปรับปรุงวิธีการระดมเงินทุน และแบ่งเบาภาระการลงทุนในการจัดบริการพื้นฐานต่าง ๆ ของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะมีฐานะการเงินการคลังที่ดีขึ้น ไม่ประสบกับการขาดทุน นอกจากนี้ผลที่ได้จากการเปลี่ยนแปลงก็คือการเพิ่มบทบาทและภาระของส่วนท้องถิ่น และเงินกองทุนพัฒนาที่ได้จากท้องถิ่น (ค่าผ่านทางและการป้องกันน้ำท่วม) เพื่อใช้ในการลงทุนจัดบริการพื้นฐานในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น สำหรับภาคเอกชนก็จะมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะเมื่อเปิดให้มีการประมูลแข่งขัน

รับสัมปทานเส้นทางเดินรถประจำทางและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร
จะมีแหล่งเงินทุนจากภาคเอกชน

แหล่งเงินในการลงทุนตามแนวทางที่ได้เสนอแนะไว้ มีดังนี้

แหล่งเงินลงทุน	ร้อยละ
ส่วนกลาง	9
ส่วนท้องถิ่น, เงินกองทุนท้องถิ่น*	22
รัฐวิสาหกิจ	2
เงินกู้ต่างประเทศ เงินช่วยเหลือ	48
เงินกู้ในประเทศ	6
ภาคเอกชน	<u>13</u>
	<u>100</u>

* ค่าผ่านทาง และเงินกองทุนป้องกันน้ำท่วม

ความรับผิดชอบทางการเงินของหน่วยงาน ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ส่วน
เพิ่มที่ได้จัดสรรให้แก่ส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะ เป็นค่าผ่านทางหรือจากแหล่งอื่น และ
ถ้าหากได้จัดสรรเงินดังกล่าวให้แก่ส่วนท้องถิ่นแล้ว สัดส่วนความรับผิดชอบทาง
การเงินจะเป็นดังนี้

	ร้อยละ
ส่วนกลาง	10
ส่วนท้องถิ่น, เงินกองทุนท้องถิ่น*	24
รัฐวิสาหกิจ	65
ภาคเอกชน	<u>1</u>
	<u>100</u>

* ค่าผ่านทาง และเงินกองทุนป้องกันน้ำท่วม

ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 สัดส่วนภาระความรับผิดชอบในการลงทุนระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นตามแนวทางที่ได้เสนอแนะไว้ จะเป็น 65 : 35 แต่สำหรับในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 นี้ สัดส่วนดังกล่าวจะกลับกันเป็น 30 : 70 โดยเงินส่วนใหญ่ที่เพิ่มขึ้น จะได้มาจากการจัดเก็บจากผู้ใช้บริการโดยตรง

ตารางที่ 1 แสดงแหล่งที่มาของเงินลงทุนในแต่ละสาขา ตารางที่ 2 แสดงภาระการเงินของส่วนกลาง, ส่วนท้องถิ่น, รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนในแต่ละสาขา และตารางที่ 3 สรุปแผนงานลงทุนและแหล่งเงินลงทุนตามแนวทางที่ได้เสนอไว้เปรียบเทียบกับอีก 2 แนวทาง

ตารางที่ 1 : แหล่งที่มาของเงินลงทุนในแต่ละสาขา ตามแนวทางการลงทุนที่ได้เสนอแนะ

สาขา	เงินลงทุน ตามราคาปี พ.ศ.2528 (ล้านบาท)	แหล่งเงินลงทุน						ร้อยละ
		1	2	3	4	5	6	
การจราจรและขนส่ง	26,915	8	30	-	43	1	18	100
แหล่งน้ำ								
-การป้องกันน้ำท่วม :								
เขตชนในระยยะที่ 1	1,345	30	30	-	40	-	-	100
-การประปา : ชั้นที่ 2								
ระยะที่ 1 ก	6,838	11	-	-	64	25	-	100
ที่อยู่อาศัย								
-โครงการเคหะชุมชน	2,899	-	-	20	65	15	-	100
-การปรับปรุงชุมชนแออัด	200	50	50	-	-	-	-	100
รวม	38,197	9	22	2	48	6	13	100

หมายเหตุ : 1 ส่วนกลาง 4 เงินกู้ต่างประเทศและเงินช่วยเหลือ
2 ส่วนท้องถิ่น 5 เงินกู้ในประเทศ
3 รัฐวิสาหกิจ 6 ภาคเอกชน

ตารางที่ 2 : ภาวะการเงินของส่วนกลาง, ส่วนท้องถิ่น, รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนในแต่ละสาขา ตามแนวทางการลงทุนที่ได้เสนอแนะ

สาขา	เงินลงทุน ตามราคาปี พ.ศ.2528 (ล้านบาท)	ภาวะการเงิน				ร้อยละ
		1	2	3	4	
การจราจรและขนส่ง	26,915	12	31	56	1	100
แหล่งน้ำ						
-การป้องกันน้ำท่วม :						
เขตชั้นในระยะที่ 1	1,345	50	50	-	-	100
-การประปา : ชั้นที่ 2						
ระยะที่ 1 ก	6,838	-	-	100	-	100
ที่อยู่อาศัย						
-โครงการเคหะชุมชน	2,899	-	-	100	-	100
-การปรับปรุงชุมชนแออัด	200	50	50	-	-	100
รวม	38,197	10	24	65	1	100

หมายเหตุ : 1 ส่วนกลาง
2 ส่วนท้องถิ่น
3 รัฐวิสาหกิจ
4 ภาคเอกชน

ตารางที่ 3 : สรุปแผนงานลงทุนและแหล่งเงินลงทุน
(ล้านบาทตามราคาปี พ.ศ. 2528)

	แนวทางที่ 1 (แนวทางที่ได้ เสนอแนะ)		
	แนวทางที่ 1	แนวทางที่ 2	แนวทางที่ 3
แผนงานลงทุน			
เงินลงทุนทั้งหมด	38,200	47,400	62,200
เงินลงทุนในแต่ละสาขา			
- การจราจรและขนส่ง	26,900(71%)	30,100(63%)	38,000(61%)
- แหล่งน้ำ	8,200(21%)	12,200(26%)	16,000(26%)
- ท่อระบายน้ำ	3,100(8%)	5,100(11%)	8,200(13%)
	100%	100%	100%
เงินลงทุนที่เป็นเงินตราต่างประเทศ			
เงินที่รัฐบาลกู้จากต่างประเทศ	18,600(49%)	22,700(48%)	29,800(48%)
ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ			
- จำนวนร้อยละของเงินกู้จากต่างประเทศโดยรัฐบาลในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6	2.5	5.6	12.5
แหล่งเงินลงทุน			
เงินลงทุนที่ยังขาดแหล่งที่จะได้เงิน	5,200	7,100	9,800
	ค่าผ่านทางหรือภาษีท้องถิ่น	ค่าผ่านทางและแหล่งรายได้เพิ่ม	ค่าผ่านทางแหล่งรายได้เพิ่มและการใช้เงินจากภาคเอกชนในประเทศแทนเงินกู้ต่างประเทศโดยรัฐบาล
การรับภาระการลงทุนระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น			
- เดิม	65 : 35	65 : 35	65 : 35
- ใหม่ (ท้องถิ่นรับภาระสูงสุด)	30 : 70	25 : 75	20 : 80

5.6 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ

ค่าใช้จ่ายจากงบพัฒนาของรัฐบาลในแต่ละแนวหน้านั้น เป็นจำนวนเงินไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนเงินที่ใช้ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5

โครงการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ทางควนชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 และโครงการขยายระบบประปา ชั้นที่ 1 ระยะที่ 1 ก ได้รับอนุมัติการกู้เงินโดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันแล้ว โครงการลงทุนพัฒนาตามแนวทางที่ได้เสนอแนะไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล รัฐบาลจะต้องอาศัยเงินกู้ต่างประเทศประมาณร้อยละ 2.5 ของเพดานเงินกู้ทั้งหมด 1,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี เปรียบเทียบกับในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 เงินกู้ต่างประเทศของโครงการลงทุนเช่นเดียวกันนี้ ประมาณร้อยละ 8.8 ของเงินกู้ทั้งหมด

ใน พ.ศ. 2530 หนี้ค้างชำระทั้งหมดมีอยู่ประมาณร้อยละ 36.5 ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ การลงทุนตามแนวทางที่เสนอแนะไว้จะเพิ่มหนี้ขึ้นอีกร้อยละ 1.6 แต่อย่างไรก็ตาม ตัวชี้ภาวะเศรษฐกิจอื่น ๆ บ่งบอกว่าโครงการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล จะไม่ก่อผลเสียหายเพิ่มขึ้นต่อสถานะการจ่ายคืนหนี้เงินกู้ของประเทศแต่อย่างใด

5.7 ผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

โครงการพัฒนามีความมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มผู้ยากจนในเมืองอยู่แล้ว ที่สำคัญได้แก่ การขยายบริการพื้นฐานต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนผู้ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้รับประโยชน์จากบริการเหล่านั้นเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดและการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น การปรับปรุงการขนส่งสาธารณะ และการขยายระบบประปาเข้าในพื้นที่ที่ยังไม่มีประปาใช้ในส่วนของการจราจร เจ้าของรถยนต์ส่วนใหญ่ยินดีจะเสียค่าธรรมเนียม ค่าบริการเพิ่มถ้าระบบการจราจรสะดวก มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงไม่มีผลกระทบ

โดยตรงต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ ก็ให้ยกเลิกการยกเว้นภาษีโรงเรือน และที่ดินที่เจ้าของเป็นผู้อยู่อาศัยเอง ตลอดจนการยกเลิกอัตราการจัดเก็บแบบมีส่วนลดของภาษีประเภทนี้ด้วย

5.8 แนวทางพัฒนาองค์กร

การศึกษานี้ ได้เสนอแนวทางการปรับปรุงกลไกของการวางแผนการจัดทำโครงการ และการบริหารงานในโครงการพัฒนาของส่วนท้องถิ่น แนวทางการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในแต่ละสาขาการพัฒนานั้นได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น การปรับปรุงด้านองค์กรนี้ ยังมีความมุ่งหมายที่จะช่วยเสริมสร้างการประสานงานที่ดีระหว่างสาขาต่าง ๆ และช่วยเสริมสมรรถภาพของส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

5.8.1 คณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ

ในขั้นแรกของการปรับปรุงพัฒนาองค์กรนี้ ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติขึ้น เพื่อจะเป็นกลไกหลักในการปรับปรุงองค์กรตามแนวทางที่การศึกษานี้ได้เสนอแนะไว้ คณะกรรมการนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและมาตรการในการพัฒนาเมืองในระดับชาติ ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการจะแบ่งออกตามพื้นที่พัฒนาที่สำคัญเป็นสองพื้นที่กว้าง ๆ ได้แก่ พื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และพื้นที่เมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค สำหรับพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล คณะกรรมการจะกำหนดกรอบของโครงการลงทุนไว้อย่างกว้าง ๆ และจะทำหน้าที่ในการประสานงาน และอำนวยความสะดวกให้โครงการพัฒนาเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ในการนี้ คณะกรรมการจะพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาให้มีความสอดคล้องกันระหว่างสาขา และสอดคล้องกับนโยบายและมาตรการการพัฒนาเมืองโดยส่วนรวมด้วย นอกจากนี้หน่วยงานปฏิบัติสามารถที่จะเสนอโครงการและแนวทางการบริหาร เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาได้อีกด้วย คณะกรรมการยังมีหน้าที่สำคัญอีกประการคือ การเร่งรัด ติดตาม และตรวจสอบผลการพัฒนาเมืองในทุกด้าน ตลอดจนประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้

