

สำนักงาน กทม. ๖๖
เลขรับ..... 7538
วันที่..... 22 ต.ค. 2555
เวลา..... 15.15 น.

วุฒิสภา

ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอเสนอญัตติให้วุฒิสภาดำเนินการวิสามัญศึกษาการผังเมือง

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

โดยที่การตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันมีปัญหาในระดับนโยบายและการทำให้เป็นจริง (Implementation) มายาวนาน ทำให้เมืองมีความแออัด การจราจรติดขัดเกิดการขัดแย้งในการใช้ที่ดินและทรัพยากร สร้างความน่าเกลียดและความไม่น่าอยู่แก่เมืองที่ประสบความรันทดจากปัญหาน้ำท่วมและฝนแล้งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนเป็นที่ยอมรับกันว่าการผังเมืองของประเทศไทยมีความล่าช้าอ่อนแอ และไม่สามารถโน้มนำเมืองให้มีความน่าอยู่ได้ เพราะหน่วยงานผู้วางผังเมืองไม่มีอำนาจในหน้าที่และไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายเพียงพอที่จะทำผังเมืองให้เป็นจริงได้ ซึ่งหากค้นหาสาเหตุแล้วจะพบว่า ตัวบทกฎหมายที่ตามไม่ทันสถานการณ์มีผลอย่างสำคัญที่ทำให้การพัฒนาเมืองตามแผน ที่ได้วางไว้ไม่ประสบผลหรือล้มเหลว ดังจะเห็นได้จากการขัดแย้งทางผังเมืองที่เกิดขึ้นอยู่เนือง ๆ เช่นตัวอย่าง กรณีสร้างเจ้าแม่กวนอิมที่เชิงสะพานแม่น้ำแควที่ทำลายบรรยากาศความเป็นอนุสรณ์สถานระดับโลก แต่ก็สามารถสร้างได้โดยไม่ผิดกฎหมายและล่าสุดโครงการก่อสร้างที่พักแรมชูชัยบุรีศรีอัมพวาที่กำลังเป็นข่าวใหญ่ในขณะนี้

ปัญหาผังเมืองที่วิกฤติยิ่งอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นวางผังเมืองในเขตปกครองระดับท้องถิ่นได้เอง ที่นโยบายการพัฒนาเมืองโดยรวมของรัฐบาลกลางไม่อาจก้าวล่วงได้ ทั้ง ๆ ที่ความสามารถในการวางผังเมืองของท้องถิ่นเกือบทั้งหมดไม่ได้คุณภาพตามหลักวิชาเนื่องจากขาดบุคลากร โดยเฉพาะระดับเทศบาลขนาดเล็กลงไปถึงระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ที่มีมากเกือบ ๙,๐๐๐ แห่ง

ภัยพิบัติจากธรรมชาติที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและถี่ขึ้นเป็นลำดับจากภาวะโลกร้อนและการขยายชุมชนสู่เขตเกษตรกรรมชั้นดีที่เป็นที่ราบน้ำท่วม (Flood plain) ขยายสู่พื้นที่เสี่ยงต่ออุบัติเหตุ และอุทกภัยที่เกิดจากน้ำป่าทะลักสู่ชุมชนและน้ำหลากท่วมเมือง

จากเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องและนักผังเมืองสรุปได้ว่า การพัฒนาที่ตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองของประเทศไทย “ล้มเหลว” จากความล่าช้าของกระบวนการออกกฎหมายผังเมือง และการบังคับใช้ตามกฎหมาย ทำให้เกิดช่องว่างในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในพื้นที่ที่ไม่มีกฎหมายผังเมืองรองรับ หรือถูกปรับเปลี่ยนจากอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และจากการบุกรุกพื้นที่สงวนสาธารณะ นอกจากนี้ สาเหตุน้ำท่วมเมืองที่แท้จริงเกิดจากการขยายเมืองในที่ลุ่ม จนเกินขีดความสามารถในการรองรับตามธรรมชาติของพื้นที่ ซึ่งหากไม่แก้ไขทั้งเชิงโครงสร้างระบบ และกฎหมาย อนาคตประเทศไทยจะใช้งบประมาณในการแก้ปัญหาเชิงกายภาพมากขึ้นเป็นร้อยเท่าทวีคูณ และจะหมดศักยภาพในการแข่งขันในระดับอาเซียนและโลกในทุก ๆ ด้าน

ปัญหาจากการออกกฎหมาย แนวคิดการวางผังเมือง การจัดทำผังเมืองรวม และความล่าช้าของการออกผังเมืองรวม ตาม ๑๘ ขั้นตอนในประเทศไทย ทำให้เกิดความยากลำบากในการแก้ไขปรับปรุงหรือออกกฎหมายผังเมืองให้ทันสถานการณ์ มีความสำคัญยิ่งยวดต่อการเพิ่มประชากรในประเทศต่อไป

แม้ว่าจะตั้งหน่วยงานผังเมืองในประเทศไทยมากกว่า ๕๐ ปีแล้ว แต่ในด้านการปฏิบัติจริงมีบทบาทน้อยมาก และไม่ได้มีการยกระดับสมรรถนะภาพของหน่วยงานให้ก้าวหน้าทันประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐด้านนี้ ทั้งที่กระทรวงมหาดไทย และ กทม. ยังไม่ได้ใช้วิชาการผังเมือง พัฒนาเมืองสมัยใหม่ ซึ่งก้าวไกลสู่การพัฒนาสภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชากร ทั้งในชุมชนเมืองใหญ่ เมืองเล็ก หรือชุมชนชนบท สู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างจริงจัง

สิงคโปร์ เพื่อนบ้านใกล้เคียงในอาเซียน ได้ก้าวสู่ความเป็นเมืองนำอยู่ต้นๆ ของโลกมานานับสิบปีแล้ว ด้วยหน่วยงานที่จริงจังและทันสมัย ประเทศจีนใช้เวลาอันสั้นเพียง ๑๕ ปียกระดับประเทศขนาดใหญ่มาก ให้เริ่มมีชุมชนเมืองที่มีคุณภาพก้าวไกล จริงจัง

มหาอุทกภัยที่เพิ่งจะเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นตัวบ่งชี้ว่า การทำผังเมืองเพียงแต่วางผัง ควบคุมการใช้ที่ดินอย่างง่ายที่เราทำอยู่นั้นไม่พอ ประชาชนจำนวนมากกำลังพัฒนาแบบขยายชุมชนเมือง (Urban Sprawl) ออกไปอยู่ในพื้นที่ราคาถูกชานเมืองรอบนอกกรุงเทพมหานคร แต่พื้นที่ชายเขตจังหวัดปริมณฑลเป็นพื้นที่ลุ่มเกษตรกรรม ราคาถูก กลายเป็นพื้นที่น้ำท่วมประจำปีขาดสาธารณูปโภคพื้นฐาน เพราะห่างไกลระบบหลัก และก่อปัญหาจราจรประจำวันเป็นอย่างมากจากการต้องเดินทางเข้าออก กทม. ระยะไกล สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายบุคคล สิ้นเปลืองพลังงาน และสร้างมลพิษจะเป็นปัญหาใหญ่ทางสังคมในระยะยาว ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลยังไม่มีคำตอบ ไม่มีทางแก้ไขระยะยาว แก้เพียงปัญหาเฉพาะหน้า

ที่เห็นชัดอีกประการหนึ่ง คือ การไม่ประสานงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา แทบทุกเมืองใหญ่ที่อยู่บนแนวทางหลวงสายหลัก กำลังสร้างถนนเลี้ยวเมือง ถนนวงแหวนเบี่ยงการจราจรจากชุมชนหลัก แต่ไม่ได้มีการควบคุมประโยชน์การใช้ที่ดินสองข้างทาง กลายเป็นการเปิดพื้นที่พัฒนาใหม่ การสร้างปัญหาจราจรใหม่ ปัญหาสาธารณูปโภค ประปา ไฟฟ้า ระบายน้ำ เกิดชุมชนใหม่ ที่ไม่ได้วางแผนจริงจัง กลายเป็นเมืองที่ขยายตัวหลวม ๆ ตามเส้นทางถนน (Ribbon Development) ซึ่งหลักวิชาการผังเมืองถือว่า เป็นการผิดที่ร้ายแรง แก่ยากในระยะยาว

นอกจากนี้ การกำหนดแผนแม่บทการใช้ที่ดินมีขอบเขตที่กว้างขวางเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ไม่สามารถดำเนินการโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งได้ เมื่อขาดเอกภาพของนโยบาย และขาดแรงผลักดันจากภาคการเมือง อย่างจริงจัง จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการกำหนดแผนแม่บทการใช้ที่ดินที่เหมาะสมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศ มีผลให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินตามมาดังที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน

เนื่องจากการวางแผนการใช้ที่ดินมีขอบเขตที่กว้างขวาง ต้องใช้ข้อมูลทางวิชาการจำนวนมากจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลบางด้านไม่มีการรวบรวมไว้เป็นระบบ ที่สามารถนำมาคาดการณ์การใช้ที่ดินในอนาคตได้ รวมทั้งขาดความร่วมมือในการให้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

ไม่มีหน่วยใดมีอำนาจในการกำกับดูแลภาพรวม การใช้ที่ดินของประเทศที่มีอำนาจตามกฎหมายเหนือกว่าหน่วยงานอื่น ๆ และสามารถยุติปัญหาความขัดแย้ง เรื่องแนวเขต รวมทั้งกำหนดเป้าหมายการใช้ที่ดินแต่ละประเภทที่เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต

และสุดท้าย ปัจจุบันผังเมืองในประเทศไทย ยังขาดการวางผังเมืองเพื่อปกป้องและสงวนรักษาโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ และแหล่งมรดกวัฒนธรรมอย่างทั่วถึง แม้จะเริ่มมีการกำหนดเขตอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมไว้ในผังเมืองรวมของบางเมือง เช่น ในเขตกรุงรัตนโกสินทร์ ในผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร แต่ก็ยังไม่เพียงพอ และไม่ได้มีการออกข้อบัญญัติเพิ่มเติมให้ละเอียดขึ้น เพื่อให้เกิดแนวทางในการพัฒนาเชิงอนุรักษ์อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดการสูญหายของมรดกวัฒนธรรมสถาปัตยกรรม และหลักฐานทางประวัติศาสตร์ อีกมากมายในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยจะเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน การไหลเข้ามาของกลุ่มลงทุนต่างชาติ และบรรดาสถาปนิก วิศวกรต่างชาติ ที่จะเข้ามาทำโครงการได้อย่างเสรี หากการผังเมืองยังไม่เข้มแข็ง และยังไม่มีการกำหนดเขตย่านประวัติศาสตร์ แหล่งมรดกวัฒนธรรมในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งล้วนมีมรดกอันทรงคุณค่าทั่วประเทศไทย และยังไม่มีการศึกษาเก็บข้อมูลและออกกฎระเบียบเพื่อการป้องกันสงวนรักษาแล้ว อีกไม่ช้ามรดกเหล่านี้ ก็นับวันจะสูญหายไปจากแผ่นดินไทยอย่างน่าเสียดาย กลายเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ของผู้ที่มีทุนรอนในการพัฒนาอย่างไร้ทิศทาง ยังให้เกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจจากการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การสูญหาย อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติไทยเรา และสูญเสียแหล่งเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์ของคนรุ่นต่อไป

จากการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ในระยะเวลาหนึ่งปี พบว่า สาเหตุสำคัญที่ประเทศไทยล้มเหลวในด้านการผังเมืองตลอดมานั้น มีปัจจัยหลักที่มีความจำเป็น ๔ ประการ ได้แก่

๑. ปัญหาการขาดวิสัยทัศน์ นโยบาย และแผนการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมืองระดับชาติที่ชัดเจน จึงไม่ได้ประกาศใช้เป็นทางการอย่างต่อเนื่อง

๒. การขาดหน่วยงานระดับชาติที่ดูแลการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง สามารถดำเนินการ และประสานนโยบายระดับสูง

๓. การขาดการสนับสนุนทางกฎหมาย เนื่องจากขาดนโยบายที่ชัดเจนและขาดผู้ดูแลรับผิดชอบโดยตรงในรัฐสภา

๔. การขาดการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อการพัฒนาเมืองที่เป็นเอกภาพ

จากความล้มเหลวด้านการผังเมืองดังกล่าวมานี้ ข้าพเจ้าจึงขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๘ ให้ที่ประชุมวุฒิสภาดำเนินการพิจารณาการวิสามัญศึกษาการผังเมือง เพื่อดำเนินงานต่อเนื่องในการพิจารณาการศึกษาการวางนโยบายและการวางแผน และการนำไปสู่การปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม การใช้ประโยชน์ที่ดิน การตั้งถิ่นฐาน ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม การคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การเคหะและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอต่อรัฐบาลให้วางนโยบายในการวางแผนและการวางผังเมือง เพื่อให้พื้นที่เมือง และชนบท ที่จะเพิ่มเติมโต เป็นเมืองที่สวยงามน่าอยู่ไปพร้อม ๆ กับการฟื้นฟูพื้นที่ของเมืองในส่วนเดิม เพื่อให้คืนสภาพเดิมได้อย่างยั่งยืน โดยมีกำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาภายใน ๑๘๐ วัน

สำหรับเหตุผลและรายละเอียดเพิ่มเติมจะได้ชี้แจงในที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



ผู้เสนอญัตติ

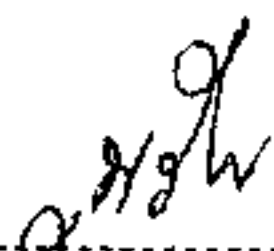
(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุณสมภพ)


สมาชิกวุฒิสภา

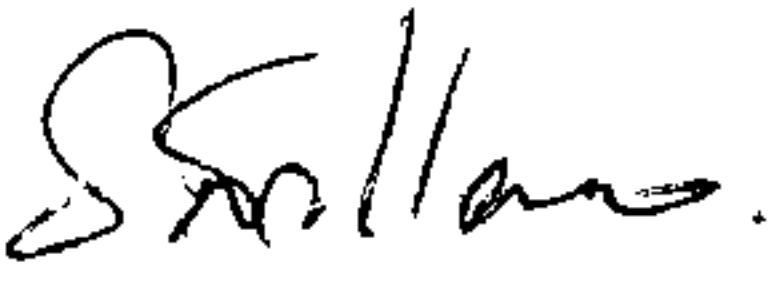
เลขที่.....
รับที่ ๖๗๑ / ๕๕ / ๒๒ / ๓๓ / ๕๕
วันที่ ๒๖-๒๘ / ๕๕
เวลา ๑๖.๒๘ น.
.....


กลุ่มงานญัตติ  
รับที่ ๖๗๑ / ๕๕ / ๒๒ / ๓๓ / ๕๕  
วันที่ ๒๖ / ๒๗ / ๒๘ / ๕๕  
เวลา ๑๖.๓๐ น.  
สำนักการประชุม

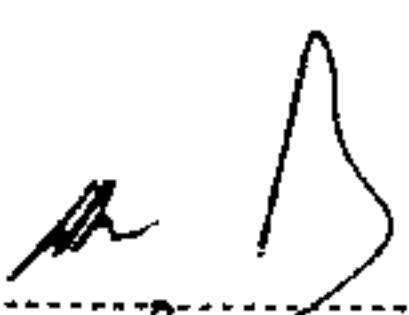
ผู้รับรองญาติ เรื่อง ขอเสนอญาติให้วุฒิสภาทั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญศึกษาการเมือง

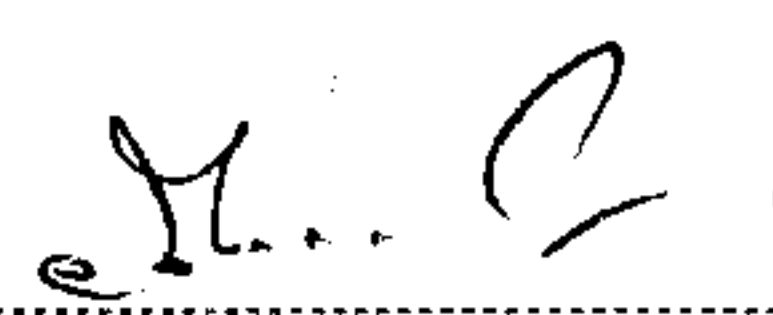
(๑)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 041 ✓

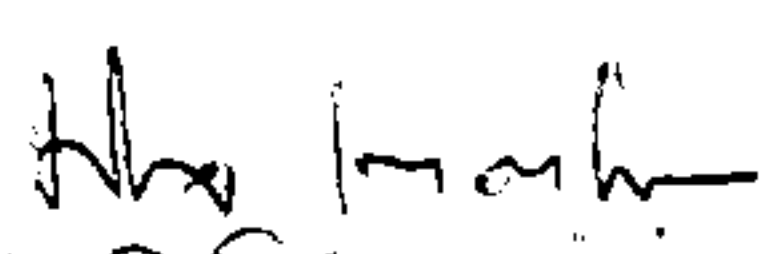
(๒)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 144 ✓


(๓)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 040 ✓


(๔)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 058 ✓

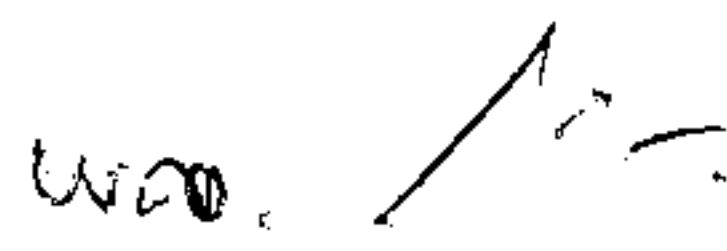
(๕)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 080 ✓

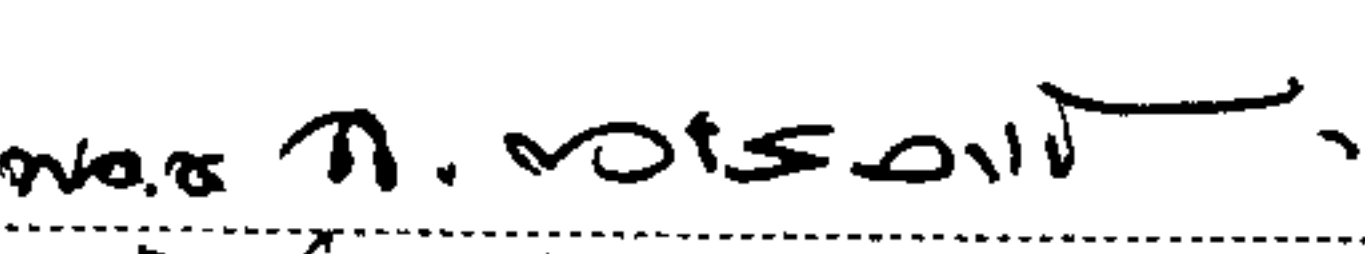
(๖)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 090 ✓

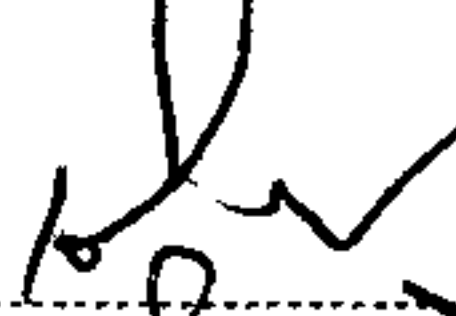
(๗)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 076 ✓

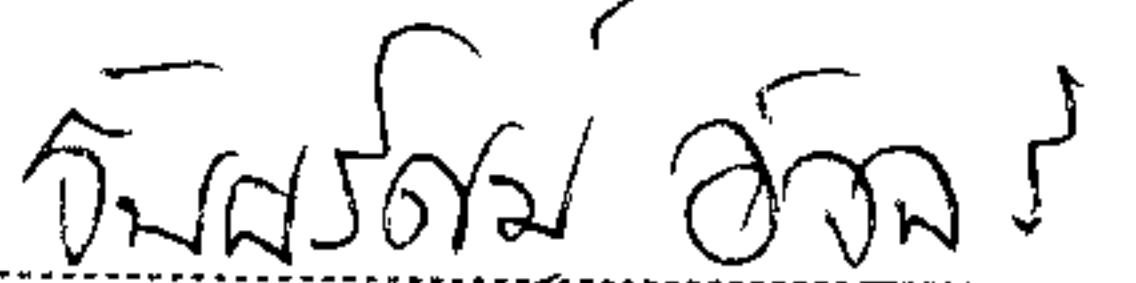
(๘)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 1059 ✓

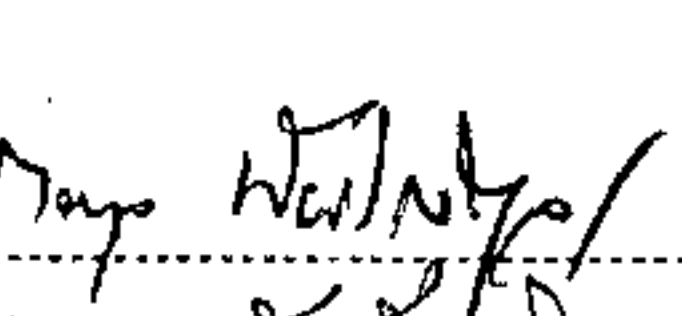
(๙)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 141 ✓

(๑๐)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 114 ✓

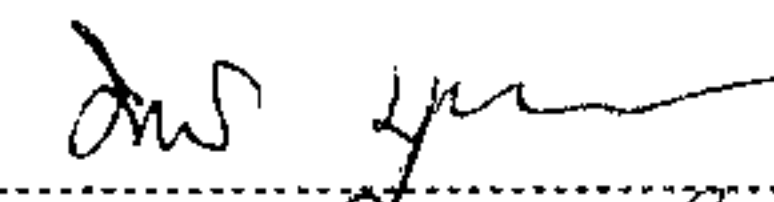
(๑๑)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 089 ✓

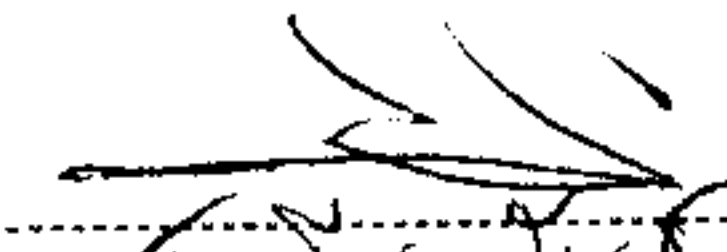
(๑๒)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 024 ✓

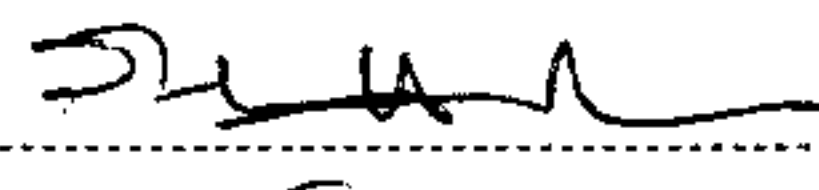
(๑๓)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 042 ✓

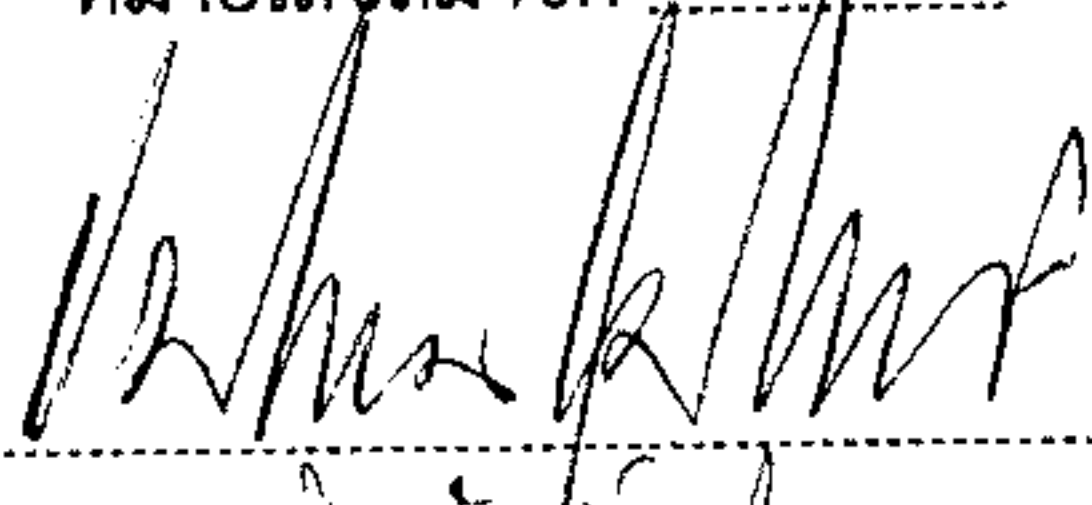
(๑๔)   
( น. นรมน นพจ นพพ )  
หมายเลขสมาชิก 001 ✓

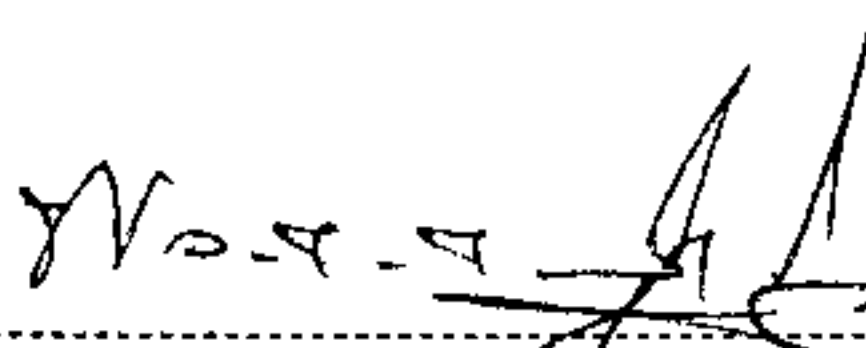
ผู้รับรองญาติ เรื่อง ขอเสนอญาติให้วุฒิสภាตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญศึกษาการผังเมือง

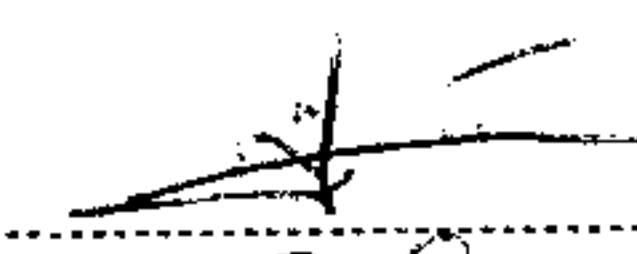
(๑๕)   
( นพ. พงษ์วิทย์ เวชชาชีวะ )  
หมายเลขสมาชิก 068 ✓


(๑๖)   
( อรุณพร สิงห์พันธ์, 016 )  
หมายเลขสมาชิก 016 ✓


(๑๗)   
( นนทิมาพร ขจรสมิทธิ )  
หมายเลขสมาชิก 125 ✓

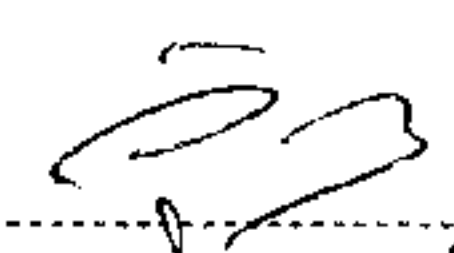
(๑๘)   
( ศุภรติพร งามนวลนนท์ )  
หมายเลขสมาชิก 067 ✓


(๑๙)   
( อรอนงค์ อภิวิไล )  
หมายเลขสมาชิก 133 ✓


(๒๐)   
( อรุณศรี อภิวิไล )  
หมายเลขสมาชิก 055 ✓


(๒๑)   
( อรุณศรี อภิวิไล )  
หมายเลขสมาชิก 122 ✓

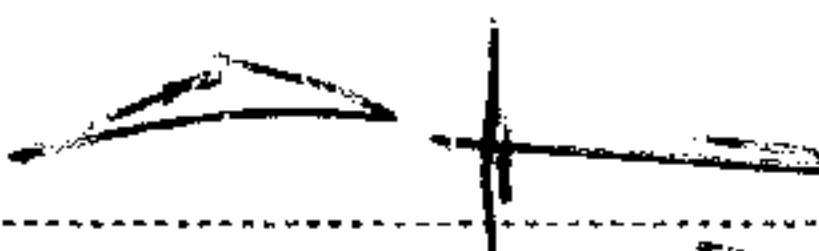
(๒๒)   
( อรุณศรี อภิวิไล )  
หมายเลขสมาชิก 013 ✓

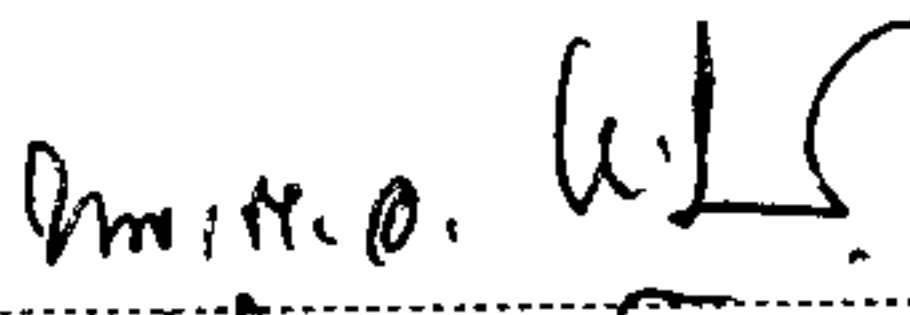
(๒๓)   
( นนทิมาพร ขจรสมิทธิ )  
หมายเลขสมาชิก 101 ✓

(๒๔)   
( นนทิมาพร ขจรสมิทธิ )  
หมายเลขสมาชิก 062 ✓

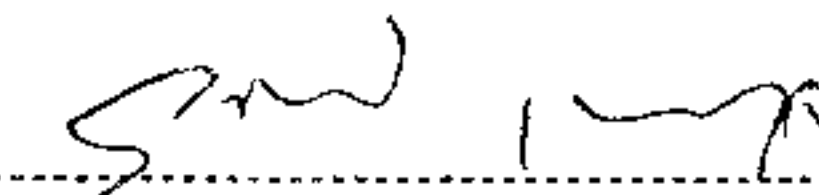
(๒๕)   
( อรุณศรี อภิวิไล )  
หมายเลขสมาชิก 100 ✓


(๒๖)   
( นนทิมาพร ขจรสมิทธิ )  
หมายเลขสมาชิก 052 ✓

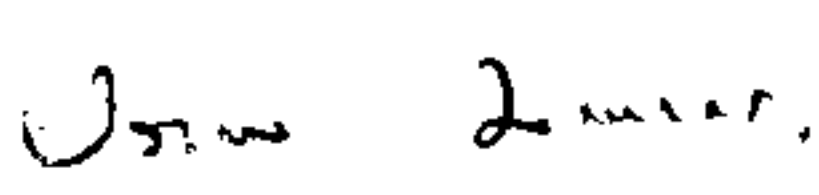
(๒๗)   
( พิภากร อภิวิไล )  
หมายเลขสมาชิก 72 ✓

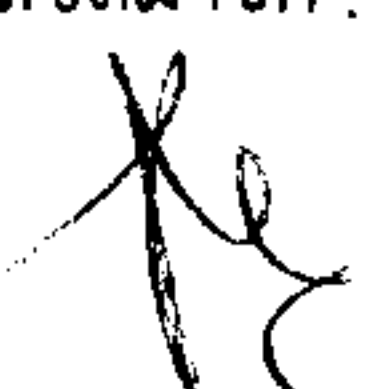
(๒๘)   
( อรุณศรี อภิวิไล )  
หมายเลขสมาชิก 071 ✓


ผู้รับรองญาติ เรื่อง ขอเสนอญาติให้วุฒิสภาดั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญศึกษาการเมือง


(๒๙)   
 ( ม.ร.อ. ตรีเลิศ ไชยเดช )  
 หมายเลขสมาชิก 106 ✓

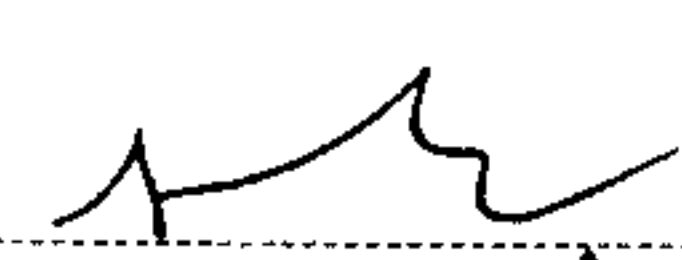
(๓๐)   
 ( พงศธร วิเศษมณี )  
 หมายเลขสมาชิก 032 ✓

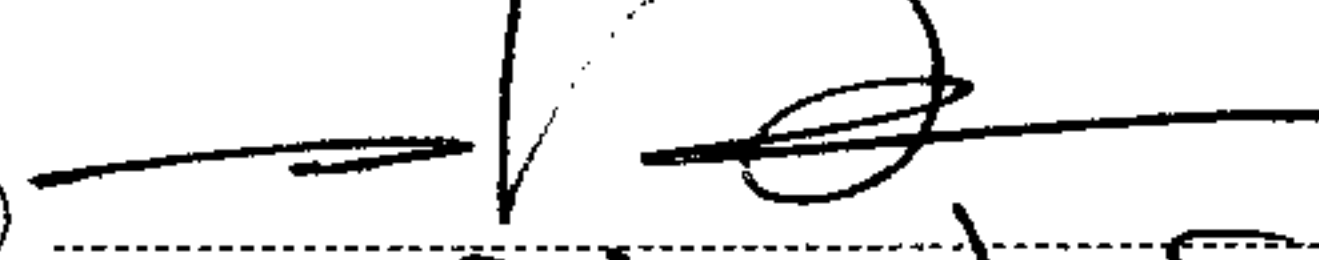
(๓๑)   
 ( ประสาร มฤตพิทักษ์ )  
 หมายเลขสมาชิก 135 ✓


(๓๒)   
 ( ธีรเดช วัฒนศิริ )  
 หมายเลขสมาชิก 107 ✓

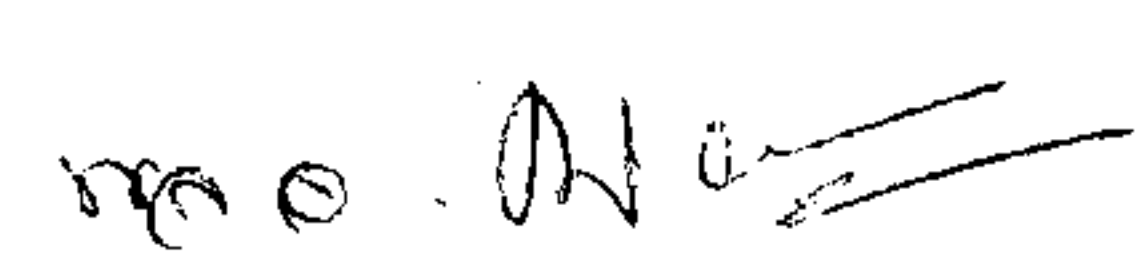
(๓๓)   
 ( สุนทร นพคุณ )  
 หมายเลขสมาชิก 118 ✓


(๓๔)   
 ( นายคำคุณ สิริสัมพันธ์ )  
 หมายเลขสมาชิก 008 ✓


(๓๕)   
 ( ช.ร. วิชาญ ไชยเดช )  
 หมายเลขสมาชิก 083 ✓

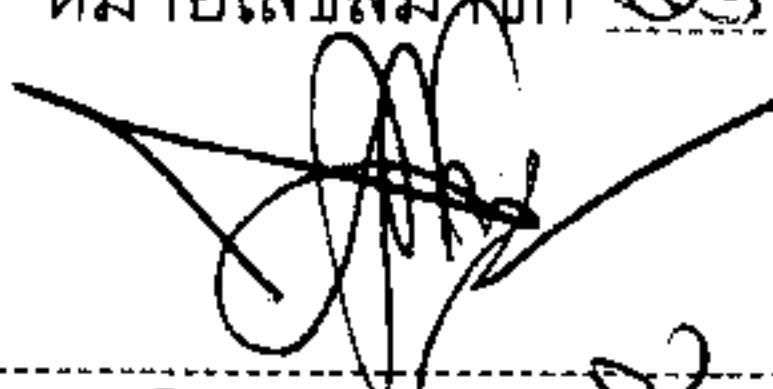
(๓๖)   
 ( อ.วิจิตร มนต์พิทักษ์ )  
 หมายเลขสมาชิก 103 ✓

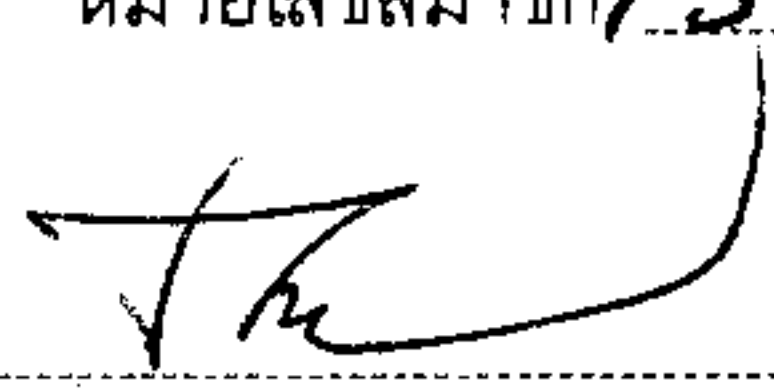
(๓๗)   
 ( พงศ (อนันต์) สิริสัมพันธ์ )  
 หมายเลขสมาชิก 021 ✓

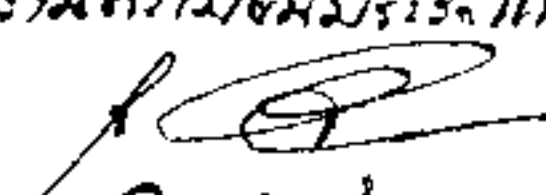
(๓๘)   
 ( สมเกียรติ มนต์มณี )  
 หมายเลขสมาชิก 117 ✓

(๓๙)   
 ( สมเกียรติ สิริสัมพันธ์ )  
 หมายเลขสมาชิก 039 ✓

(๔๐)   
 ( ม.ร.อ. มนต์มณี )  
 หมายเลขสมาชิก 137 ✓

(๔๑)   
 ( ไพฑูริย์ สิริสัมพันธ์ )  
 หมายเลขสมาชิก 100 ✓

(๔๒)   
 ( อ.อ.วิจิตร สิริสัมพันธ์ )  
 หมายเลขสมาชิก 116 ✓

รองผู้อำนวยการเมืองมรดกโลก  
  
 ( ม.ร.อ. ชูภาพ สิริสัมพันธ์ )  
 ๒๕ ๓๓.๓. ๕๕