

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาแนวความคิดเบื้องต้นของโครงการเมืองทองธานีซึ่งต้องการจัดสร้างชุมชนให้มีความสมบูรณ์แบบในตนเองจะพบว่า ไม่มีความสอดคล้องกับนโยบายด้านผังเมืองที่มีการกำหนดความหนาแน่นของประชากร สาธารณูปโภค และสาธารณูปการอย่างเหมาะสมโดยเปรียบเทียบก่อให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาชุมชนแห่งใหม่เป็นอย่างมาก รวมทั้งผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของชุมชนดังกล่าวจากชุมชนที่มีความสมบูรณ์แบบในตนเองไปเป็นชุมชนที่ต้องพึ่งพาเมืองแม่เป็นหลัก ดังนั้น นโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองจึงควรมีบทบาทสำคัญในการกำหนดชุมชนใหม่อย่างถูกต้องและชัดเจนว่าชุมชนใหม่ที่เกิดขึ้นเหมาะสมแก่การเป็นชุมชนที่มีความสมบูรณ์แบบในตนเองหรือเป็นชุมชนพึ่งพาเมืองอื่น ไม่ควรปล่อยให้โครงการเกิดขึ้นโดยอิสระ และสามารถกำหนดบทบาทของตนเองเพียงฝ่ายเดียว หากภาครัฐมีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าต้องการพัฒนาพื้นที่โครงการเมืองทองธานีให้เป็นแหล่งรองรับที่อยู่อาศัยของประชากรจากกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงในอนาคตซึ่งมีจำนวนประมาณ 360,000 คนแล้ว ข้อกำหนดการใช้ที่ดินในผังเมืองรวมสำหรับพื้นที่ตั้งโครงการควรมีการปรับปรุงใหม่โดยให้เป็นบริเวณพักอาศัยหนาแน่นมากเพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวของประชากร อันจะมีผลเชื่อมโยงไปถึงความต้องการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน แต่ถ้าหากไม่ต้องการให้พื้นที่ดังกล่าวมีความหนาแน่นประชากรมากขึ้นจากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเดิม รัฐก็ควรกำหนดมาตรการในด้านพื้นที่ใช้สอยอาคารเพื่อควบคุมจำนวนประชากรที่จะเข้ามาพักอาศัยในโครงการ ซึ่งนอกจากข้อบังคับข้างต้นแล้ว การจัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการก็อาจเป็นอีกหนทางหนึ่งที่ช่วยในการกำหนดบทบาทของชุมชนใหม่ว่าเป็นชุมชนที่สมบูรณ์แบบในตนเองหรือเป็นชุมชนที่พึ่งพาเมืองแม่ กล่าวคือหากต้องการให้ชุมชนใหม่เป็นชุมชนที่สมบูรณ์แบบในตนเอง รัฐก็ไม่ควรสนับสนุนการจัดสร้างทางด่วนชั้นที่สองที่เชื่อมโยงพื้นที่โครงการ ๖ กับย่านธุรกิจที่สำคัญในกรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการจ้างงานภายในโครงการให้มีความสมดุลและเหมาะสมแก่ผู้พักอาศัยอยู่ในโครงการมากที่สุดด้วย เพื่อให้ประชากรที่อยู่อาศัยในโครงการสามารถทำงานได้ในพื้นที่เดียวกันโดยไม่ต้องเดินทางออกจากชุมชน ในทางกลับกัน หากรัฐประสงค์ที่จะให้ชุมชนใหม่เป็นเมืองพึ่งพาเมืองแม่หรือเป็นเมืองบริวารของกรุงเทพมหานครแล้ว การจัดสร้างระบบโครงข่ายการคมนาคมเพื่อเชื่อม

โยงพื้นที่โครงการเข้ากับเมืองขนาดใหญ่หรือชุมชนอื่นนั้นจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้ชุมชนใหม่สามารถเข้ามาใช้บริการจากเมืองแม่ได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาข้อแตกต่างของโครงการดังกล่าว ชุมชนใหม่ซึ่งไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ก่อให้เกิดการเดินทางระหว่างเมืองหรือพื้นที่ในย่านต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้พื้นที่ชุมชนดั้งเดิมและชุมชนใหม่บริเวณห้าแยกปากเกร็ด ระหว่างถนนติวานนท์และถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร การจ้างงาน และการเดินทาง โดยจากการศึกษาถึงผลกระทบของโครงการขนาดใหญ่ในการพัฒนาเมืองที่เปลี่ยนจากชุมชนสมบูรณ์แบบในตนเองมาเป็นชุมชนที่พึ่งพาเมืองแม่เป็นหลัก ปรากฏว่าจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากสืบเนื่องมาจากการย้ายถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในโครงการ ทำให้เกิดความแตกต่างของประชากรกลางวันและประชากรกลางคืน ตลอดจนความแตกต่างของประชากรที่พักอาศัยและทำงานอยู่ภายในแหล่งเดียวกัน และ ประชากรที่พักอาศัยในโครงการแต่มีแหล่งงานอยู่นอกพื้นที่โครงการฯ เมื่อชุมชนใหม่มีการเปลี่ยนแปลงจากชุมชนที่มีความสมบูรณ์แบบในตนเองไปเป็นชุมชนที่อาศัยเมืองอื่น ซึ่งมีผลต่อการกำหนดขนาดของเมืองตามบทบาทหน้าที่ของเมืองในอนาคต ทั้งนี้ สำหรับโครงการเมืองทองธานีได้มีการคาดประมาณว่าจะสามารถรองรับประชากรพักอาศัยได้ราว 360,000 คน และความต้องการจำนวนแรงงาน 420,000 คน บนพื้นที่ขนาด 4,000 ไร่ ซึ่งการตั้งเป้าหมายขนาดของเมืองที่มีประชากรมากเกินไปย่อมสร้างปัญหาในการเลือกที่ตั้งเมือง และหากกำหนดประชากรเบื้องต้นไว้ 360,000 คน ชุมชนใหม่แห่งนี้ควรมีพื้นที่อย่างน้อย 24 ตารางกิโลเมตร (กรณีความหนาแน่นสูงโดยคิดค่าเฉลี่ยประชากร 15,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร) หรือประมาณ 72 ตารางกิโลเมตร (กรณีความหนาแน่นปานกลาง ค่าเฉลี่ยประชากร 5,000 คนต่อตารางกิโลเมตร)

สำหรับผลกระทบด้านการจ้างงานที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการพักอาศัย หากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของชุมชนจากชุมชนที่สมบูรณ์แบบในตนเองเป็นชุมชนที่พึ่งพาเมืองอื่น อาจก่อให้เกิดอุปสงค์ต่อแรงงานอย่างมากในธุรกิจประเภทอุตสาหกรรม การค้าปลีก บริการ และการจ้างงานภายในสำนักงาน โดยเฉพาะการจ้างงานประเภทหลังนี้มีความต้องการแรงงานมากกว่าครึ่งหนึ่งของการจ้างงานทุกประเภทภายในโครงการที่สำคัญได้แก่โครงการออฟฟิศคอมเพล็กซ์ โครงการคอมเมอร์เชียลคอมเพล็กซ์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การจ้างงานทุกประเภทในโครงการก่อให้เกิดผลดีต่อผู้ที่พักอาศัยอยู่ในโครงการและชุมชนนอกโครงการ โดยความต้องการแรงงาน

จากภายนอกมีเพียง 155,400 คน ในขณะที่การใช้แรงงานภายในโครงการที่เหมาะสมกับชนิดของงานมีมากถึง 264,600 คนสำหรับชุมชนที่สมบูรณ์แบบในตนเอง แต่หลังจากที่เปลี่ยนแปลงเป็นชุมชนที่พึ่งพาเมืองแม่เป็นหลักความต้องการแรงงานจากภายนอกมีมากถึง 254,400 คน ในขณะที่การใช้แรงงานภายในโครงการที่เหมาะสมกับชนิดของงานมีเพียง 165,600 คน ซึ่งความแตกต่างของการจ้างแรงงานจากภายนอกเป็นจำนวนมากเช่นนี้มีผลต่อเนื่องกับปริมาณการเดินทางของผู้คนที่เข้ามาทำงานภายในชุมชนใหม่ 876,500 เที่ยวต่อวัน มากถึงสองเท่าของการเดินทางภายในโครงการเอง ในขณะที่ชุมชนที่สมบูรณ์แบบในตนเองปริมาณการเดินทางของผู้คนที่เข้ามาทำงานในโครงการฯ มีจำนวน 535,000 เที่ยวต่อวัน น้อยกว่าการเดินทางภายในโครงการฯ ที่มีจำนวน 661,500 เที่ยวต่อวัน ส่งผลให้ผู้พักอาศัยอยู่ในโครงการอีกส่วนหนึ่ง 95,400 คนไม่สามารถทำงานภายในโครงการได้ จึงต้องเดินทางออกไปทำงานยังพื้นที่นอกโครงการหรือศูนย์กลางเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งหากนับเป็นปริมาณการเดินทางออกจากโครงการของคนกลุ่มนี้โดยเฉลี่ยวันละ 293,500 เที่ยว จะน้อยกว่าชุมชนที่พึ่งพาเมืองแม่เป็นหลักที่มีจำนวนการเดินทางออกนอกโครงการถึง 598,500 เที่ยวต่อวันจากประชากรพักอาศัย 194,400 คน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางเข้าออกโครงการในแต่ละวันมากน้อยเพียงใดก็ตาม ย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาที่มีสภาพแออัดคับคั่งมากในปัจจุบันเพิ่มขึ้นอีกอย่างชัดเจน

จากผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชุมชนที่สมบูรณ์แบบเป็นชุมชนที่พึ่งพาเมืองแม่เป็นหลักดังกล่าวข้างต้น ทำให้ทราบถึงความแตกต่างในด้านประชากร การจ้างงานและการเดินทางที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกโครงการบางประเด็นได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะผลเสียภายนอกที่มีผลต่อสังคมโดยรวมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องกำหนดมาตรการหรือกลไกต่างๆ ขึ้นเพื่อลดการสูญเสียที่มีต่อประชากรในชุมชนใหม่และพื้นที่ใกล้เคียงให้น้อยที่สุด ซึ่งได้แก่

มาตรการในการจัดหาที่ดินเพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัย

1. บังคับใช้ผังเมืองเฉพาะ(ในระดับปฏิบัติการ) ให้สอดคล้องกับนโยบายผังเมืองรวม ซึ่งกำหนดกรอบการบังคับใช้ไว้อย่างกว้าง ๆ โดยในผังเมืองเฉพาะหรือผังปฏิบัติการเป็นแผนผังหรือโครงการที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินและรักษาพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่งของเมือง หรือส่วนของเมืองเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น ผู้วางผังและออกแบบผังจึงควรกำหนดบริเวณพักอาศัย (ตามนโยบายผังเมืองรวม) ให้อยู่ในบริเวณที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสมโดยคำนึง

ถึงความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพสูงสุดทางเศรษฐกิจและความสวยงามของเมือง กอปรกับมีความรู้ความเข้าใจต่อการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในชุมชนเมือง โดยเฉพาะวัตถุประสงค์ของรัฐที่มุ่งเน้นประโยชน์ของการมีพื้นที่รองรับผู้อยู่อาศัยในชุมชนเมืองที่ใกล้แหล่งงาน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่สามารถพึงกระทำได้คือ

1.1 การออกประกาศกฎกระทรวงกำหนดย่านหรือบริเวณที่อยู่อาศัยในเมืองซึ่งอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 8 (10) โดยเป็นการนำเนื้อหาสาระของผังเมืองเฉพาะในแต่ละท้องที่ระดับบล็อก แขวง หรือเขต มาใช้ประกอบคำแนะนำการลงทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่างๆ

1.2 การออกข้อบัญญัติของหน่วยงานระดับท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อกำหนดพื้นที่บริเวณปลูกสร้างอาคารประเภทต่างๆ ให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น

1.3 การออกพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะกำหนดย่านหรือโซน หรือบริเวณที่อยู่อาศัยในเขตเมืองหรือชุมชนเมือง เพื่อสงวนพื้นที่ไว้รองรับประชากรแรงงานที่จำเป็นต้องมา

2. สร้างแรงจูงใจแก่นักลงทุนที่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ซึ่งรัฐระบุไว้ เช่น การกำหนดระยะเวลาปลอดภาษี การลดภาษีวัสดุก่อสร้าง เป็นต้น

3. จัดทำแผนผังพัฒนาการใช้ที่ดินและระบบสาธารณูปโภค (แผนปฏิบัติการ) ในชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับนักลงทุนภาคเอกชนในการขอใช้ที่ดินบางส่วนอย่างเหมาะสมกับความต้องการในการจัดสร้างที่อยู่อาศัย

4. พื้นที่จัดสร้างชุมชนใหม่ควรเป็นพื้นที่ในเขตชานเมืองที่มีขนาดกว้างขวาง สามารถดำเนินกิจกรรมการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม และอยู่ห่างจากเขตเมืองมากพอสมควรที่จะต้องใช้เวลาการเดินทางนานมากในการเข้าสู่เขตเมือง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผู้ที่พักอาศัยในชุมชนใหม่เดินทางเข้าไปใช้บริการในเมืองใหญ่ ถึงแม้จะมีการเข้าถึงที่ดีด้วยระบบการคมนาคมขนส่งประเภทต่าง ๆ โดยการเชื่อมโยงพื้นที่โครงการกับภายนอกได้อย่างสะดวกก็ตามซึ่งจะเป็นการช่วยให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีพฤติกรรมการใช้บริการจากแหล่งงานที่จัดสร้างขึ้นโดยชุมชนมีความสนใจดูแลเอาใจใส่ชุมชนของตนเองมากยิ่งขึ้น จนในที่สุดกลายเป็นชุมชนที่มีความสมบูรณ์แบบและพึ่งพาตนเองได้

มาตรการด้านที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งงาน

ในชุมชนเดิมหรือชุมชนแห่งใหม่ที่ประกอบด้วยย่านธุรกิจการค้าและแหล่งอุตสาหกรรมซึ่งต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก รัฐควรพิจารณากำหนดแหล่งที่พักอาศัยเพื่อตอบสนองแก่ลูกจ้างและบรรดาแรงงานให้มีที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสถานประกอบการนั้นๆ ด้วย ทั้งนี้เพราะผู้อยู่อาศัยในชุมชนซึ่งมีแหล่งงานจะมีความได้เปรียบในการเดินทางกว่าผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่ไม่มีแหล่งงานอย่างชัดเจนโดยสามารถประหยัดทั้งในด้านระยะทาง เวลาที่ใช้ในการเดินทาง และค่าใช้จ่ายในการเดินทางกว่าชุมชนที่ไม่มีแหล่งงาน นอกจากนี้ ยังมีความได้เปรียบกว่าในด้านการคมนาคมโดยส่วนรวมของเมืองที่กลุ่มผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่มีแหล่งงานจะไม่เดินทาง เพื่อสร้างความแออัดในการเดินทางจากชานเมืองเข้าสู่เมืองเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกิจกรรมการเดินทางที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ในขณะที่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่ไม่มีแหล่งงานจะเดินทางเพื่อประกอบกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การเดินทางจากชานเมืองเพื่อไปทำงานหรือศึกษาเล่าเรียนในเขตชั้นในและชั้นกลางของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการเพิ่มความแออัดของการคมนาคมภายในเมืองช่วงเวลาเช้าและเย็นเป็นประจำ

มาตรการด้านสาธารณูปโภค

1. รัฐควรปรับปรุงสาธารณูปโภคในชุมชนเดิมและชุมชนใหม่อย่างเป็นระบบ เช่น การคมนาคมขนส่ง น้ำประปาเพื่อการอุปโภคบริโภค การระบายน้ำและการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น เพื่อลดต้นทุนในการให้บริการแก่ประชาชน
2. ในการให้บริการสาธารณูปโภคแก่ชุมชนในท้องถิ่น ต้องถือว่าเป็นการลงทุนที่รัฐควรจะต้องได้รับการคืนทุนในระยะยาว เพื่อนำผลตอบแทนจากการลงทุนเหล่านั้นไปพัฒนาพื้นที่ที่รุดันต่อไป
3. จัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประสานงานพร้อมทั้งควบคุมการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณูปโภคแก่ชุมชน

มาตรการด้านการบริหารและการจัดการของหน่วยงานท้องถิ่น

การจัดองค์การและบุคลากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้น ควรสอดคล้องกับงานพัฒนาที่ดินในเมืองและนโยบายการใช้ที่ดินในเมืองโดยตรง ตลอดจนการประสานกับหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำหรับบทบาทหน้าที่หลักของหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบลปากเกร็ด

นอกเหนือจากการให้บริการประชาชนในด้านงานทะเบียน งานปกครองดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังมีบทบาทในด้านงานหารายได้จากภาษีอากร และการจัดการอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาที่ดินเพื่อหารายได้จากกิจการพาณิชย์ หากนโยบายของท้องถิ่นมุ่งเน้นการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ตามนโยบายระดับชาติแล้ว ก็สามารถนำที่ดินว่างเปล่าเพื่อหารายได้เชิงพาณิชย์เปลี่ยนมาอยู่ในรูปแบบของการลงทุนเพื่อการอยู่อาศัย รวมถึงการที่ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่นและยกระดับความสามารถของหน่วยงานท้องถิ่นในการปกครองชุมชน

มาตรการทั้งหลายข้างต้น ย่อมเป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะโครงการพักอาศัยขนาดใหญ่ให้มีความสอดคล้องกับการพัฒนาเมืองอย่างเหมาะสม ทั้งนี้การที่จะประสบผลสำเร็จได้นั้นย่อมขึ้นอยู่กับการดำเนินการอย่างจริงจังและถูกต้องตลอดจนจิตสำนึกของผู้ประกอบการที่ไม่หวังผลประโยชน์ทางธุรกิจเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งนอกจากจะเป็นการจัดสร้างชุมชนที่อยู่อาศัยสมบูรณ์แบบและพึ่งพาตนเองได้แล้ว ยังก่อให้เกิดผลดีประการอื่นอีกมากมาย เช่น การบรรเทาความแออัดของที่อยู่อาศัยในเมืองใหญ่ การสร้างแหล่งงานขึ้นบริเวณชานเมืองเพื่อลดการอพยพแรงงานชนบทเข้าสู่เมือง รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่ชานเมืองให้เกิดประโยชน์อย่างมีระเบียบแบบแผน เป็นต้น