

## บทที่ 7

### สรุปและข้อเสนอแนะ

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีลักษณะภูมิประเทศสวยงามและมีแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติมากมายหลายแห่ง จึงเป็นแหล่งที่ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาพักผ่อนในจังหวัดเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก จนกระทั่งรัฐบาลเห็นความสำคัญและมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่ และมีโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว อาทิ การพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (ระบบถนน ไฟฟ้า ฯลฯ) และการขยายการบริการด้านต่าง ๆ รวมทั้งการส่งเสริมการขยายตัวทางด้านการค้า การธนาคาร ผลจากการพัฒนาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการคมนาคม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เป็นผลในทางที่ส่งเสริมศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว การค้า และการบริการของจังหวัดเชียงใหม่มากขึ้น ทั้งนี้โดยมีบริเวณเขตเทศบาลเป็นศูนย์กลางของธุรกิจดังกล่าว เนื่องจากบริเวณเขตเทศบาลเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ ศูนย์กลางการศึกษา และศูนย์กลางการค้ามาก่อนแล้ว

ผลจากการพัฒนาที่ผ่านมา ซึ่งช่วยส่งเสริมบทบาทของเขตเทศบาลในความเป็นศูนย์กลางในกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้พื้นที่เขตเทศบาลมีแรงดึงดูดทางประชากรสูงกว่าบริเวณข้างเคียง เป็นผลให้มีการเพิ่มประชากรมากขึ้น และเป็นผลกระทบโดยตรงต่อการขยายตัวของการใช้ที่ดิน

จากข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่ผ่านมา และทิศทางการขยายตัวของการใช้ที่ดิน แสดงให้เห็นว่า การขยายตัวของการใช้ที่ดินในเขตเทศบาลเป็นการขยายออกจากจุดศูนย์กลางเดิมคือเมืองโบราณ เป็นการขยายออกไปทุกทิศทางโดยมีเส้นทางคมนาคมเป็นเครื่องนำ ซึ่งลักษณะนี้คล้ายกับลักษณะการขยายตัวของเมืองตามทฤษฎี Radial Sector ของ Homer Hoyt

ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ บริการทางสังคม และพื้นที่น้ำท่วม เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการใช้ที่ดินภายในเขตเทศบาล บริเวณที่มีบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการอย่างสมบูรณ์ จะเป็นบริเวณที่ดินมีราคาสูง และถูกใช้ใน

กิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนสูง เช่น ย่านการค้า บริเวณที่ดินมีปัญหา เช่น พื้นที่น้ำท่วมส่วนใหญ่จะถูกทิ้งว่าง

การใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย จากการศึกษาปรากฏว่ากระจัดกระจายอยู่ทั่วไป และปะปนกับการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ จากแผนที่แสดงการขยายตัวของการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และการสัมภาษณ์ผู้อยู่อาศัย พบว่าการขยายตัวในระยะแรกเป็นผลมาจากการพัฒนาเส้นทางคมนาคม ในระยะหลัง พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการขยายตัวของการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ได้แก่ ธุรกิจเกี่ยวกับการจัดสรรบ้านและที่ดิน ซึ่งผลของการขยายตัวจากปัจจัยดังกล่าวนี้ทำให้มีการขยายการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยออกไปยังบริเวณเขตเกษตรกรรม แม้ว่าในเขตเทศบาลจะยังมีพื้นที่ว่างเพื่อการพัฒนาเหลืออยู่ การที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก ผู้จัดสรรบ้านและที่ดินต้องการประหยัดค่าลงทุนในการดำเนินการจัดที่ดินเกษตรไปดำเนินการก่อสร้าง เพราะที่ดินเกษตรกรรมเหล่านี้มีราคาถูกกว่าที่ดินในเขตเทศบาล

ผลของการขยายตัวในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะทำให้สูญเสียพื้นที่การเกษตรแล้วยังเป็นผลเสียต่อการอยู่อาศัยอีกด้วย ทั้งนี้เพราะผู้จัดสรรส่วนใหญ่ไม่ได้จัดเตรียมสาธารณูปโภคที่ดีและมีมาตรฐานเพียงพอ เช่น ไม่มีน้ำประปา ถนนที่มีมาตรฐาน ระบบกำจัดน้ำเสีย ฯลฯ นอกจากนี้การออกไปอยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรดังกล่าว ทำให้เกิดการเดินทางเข้าสู่เมืองมากขึ้น และเป็นผลต่อระบบการจราจรภายในเมือง และสร้างปัญหาในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค-สาธารณูปการของรัฐ อาทิ การขยายขยายการให้บริการ การจัดหาบริการต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างไร้ที่จะต้องมีมาตรการและการปฏิบัติเพื่อที่จะควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นระเบียบและมีประสิทธิภาพ มิให้เกิดเป็นปัญหาในอนาคต (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลจากการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า ในอนาคตจะมีการเพิ่มประชากรในเขตเทศบาลอีกมาก เนื่องจากผลของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเมืองหลักที่จะสร้างให้พื้นที่เขตเทศบาลเป็นพื้นที่ที่มีระบบการบริการสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ การบริการทางสังคมอื่น ๆ ที่พร้อมมูล และมีสภาพแวดล้อมที่ดีในการอยู่อาศัย การพักผ่อน และการท่องเที่ยว)

จากการวิเคราะห์พื้นที่แสดงว่า พื้นที่เขตเทศบาลยังสามารถรองรับการขยายตัวของประชากรไปได้มากกว่า 15 ปี อย่างไรก็ตามพบว่า มีการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ปล่อยให้มีการขยายตัวออกไปยังพื้นที่ที่ยังไม่มีขยายการบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การอยู่อาศัย ขณะเดียวกันพื้นที่บางส่วนภายในเขตเทศบาลเดิมยังไม่ได้ถูกนำมาพัฒนา ดังนั้นแนวโน้มการพัฒนาในอนาคตควรจะมีมาตรการที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการใช้ที่ดินบริเวณเขตเทศบาลเดิมก่อน

ขณะเดียวกันก็จะต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและมีผลในทางปฏิบัติด้วย

ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลนคร เชียงใหม่

ผลจากการวิเคราะห์พื้นที่พบว่า การขยายตัวของการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยมีการขยายออกไปรอบนอกเขตเทศบาลเดิม ในลักษณะเป็นเส้นตรงตามเส้นทางการคมนาคมที่แผ่ออกไปโดยรอบตัวเมือง ลักษณะเช่นนี้เป็นการขยายตัวในแบบ Ribbon Development ซึ่งเป็นการขยายตัวที่มีผลเสียในแง่ของการพัฒนาเมือง ตามหลักวิชาผังเมือง นอกจากนี้ยังพบว่า ยังคงมีพื้นที่ว่างในเขตเทศบาลเดิมที่ยังไม่ได้นำมาพัฒนาเหลืออยู่อีกประมาณ 1,600 ไร่ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงได้เสนอแนะให้มีการนำพื้นที่ว่างที่เหลืออยู่ในเขตเทศบาลเดิมนำมาพัฒนาก่อน โดยมีลำดับที่การพัฒนาตั้งที่เสนอไว้ในบทที่ 6 หลังจากที่ได้มีการพัฒนาพื้นที่เหล่านี้หมดแล้วจึงนำพื้นที่โดยรอบเขตเทศบาลเดิมมาพัฒนาต่อไป

เนื่องจากพื้นที่ที่เหลืออยู่ประมาณ 1,600 ไร่ นี้ ส่วนใหญ่เป็นที่ดินของเอกชน ดังนั้นในการพัฒนารัฐจําเป็นจะต้องมีมาตรการต่าง ๆ ที่จะส่งเสริม สนับสนุน ให้มีการใช้พื้นที่ดังกล่าว ขณะเดียวกันก็จําเป็นจะต้องมีมาตรการเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินทุกประเภทในเขตเทศบาลด้วย เพื่อให้การพัฒนาการใช้ที่ดินเป็นไปอย่างเหมาะสม

ด้วยวิธีการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัตินั้นนอกจากจะต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินแล้ว จะต้องดำเนินการให้มีการบังคับใช้ที่ได้ผลอีกด้วย ซึ่งการที่จะมีการดำเนินการในทางปฏิบัติที่ได้ผลนั้น จําเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือหรือมีการประสานงานทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ นั่นคือ จะต้องมีการประสานตั้งแต่ระดับชาติลงมาดังนี้

ระดับชาติ จะต้องมีการกำหนดนโยบายและแผนการการใช้ที่ดินที่แน่ชัด และจะต้องมีการบังคับใช้โดยให้มีผลในทางกฎหมาย นอกจากนี้จะต้องให้อำนาจแก่หน่วยปฏิบัติคือ เทศบาล ในการที่จะตรวจตรา ควบคุม และบังคับให้มีการใช้ที่ดินตามแผนที่ได้วางไว้

ระดับจังหวัด ในปัจจุบันการวางแผนพัฒนาจังหวัด มักจะมุ่งเน้นเฉพาะพื้นที่ชนบท โดยมองข้ามพื้นที่เขตเทศบาลไป ทั้งที่เป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดเช่นกัน (แต่มีหน่วยงานรับผิดชอบต่างหากคือ เทศบาล) ดังนั้นในแผนการพัฒนาจังหวัด มักจะไม่กล่าวถึงแผนการพัฒนาพื้นที่เขตเทศบาล เป็นผลให้การพัฒนาพื้นที่เกิดความไม่ต่อเนื่อง และสับสนกัน โดยเฉพาะพื้นที่โดยรอบเขตเทศบาลซึ่งนับเป็นผลเสียต่อการพัฒนาพื้นที่โดยส่วนรวม ดังนั้นในการวางแผนพัฒนาจังหวัดควรจะได้พิจารณาถึงแผนพัฒนาภายในพื้นที่เขตเทศบาลด้วย เพื่อที่จะ

ได้มีการวางแผนการพัฒนาที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ระดับท้องถิ่น หน่วยงานระดับท้องถิ่นได้แก่ หน่วยงานเทศบาล ซึ่งนับว่าเป็นหน่วยปฏิบัติที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินอย่างแท้จริง ปรากฏว่าในปัจจุบันเทศบาลยังไม่มีอำนาจในการที่จะตรวจตรา ควบคุม และบังคับการใช้ที่ดิน เนื่องจากไม่มีอำนาจตามกฎหมาย แม้ว่าเทศบาลจะมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496<sup>1</sup> แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันเทศบาลนครเชียงใหม่ยังไม่มีอำนาจออกเทศบัญญัติ (แต่ได้จัดทำร่างเทศบัญญัติไว้แล้ว) เพราะไม่มีกฎกระทรวงให้อำนาจไว้<sup>2</sup> การปฏิบัติเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารในปัจจุบัน เทศบาลทำโดยการออกพระราชบัญญัติชั่วคราว ซึ่งมีผลใช้บังคับได้คราวละ 1 ปี ซึ่งในการออกพระราชบัญญัตินี้จะต้องผ่านการขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อน และต้องใช้เวลามากกว่าการขออนุมัติพระราชบัญญัติจะผ่านการอนุมัติ เป็นผลให้การดำเนินการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และการใช้ที่ดินไม่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นในทางปฏิบัติหากมีการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินที่แน่ชัด และให้อำนาจแก่หน่วยงานปฏิบัติคือ เทศบาลอย่างแท้จริง การควบคุมการใช้ที่ดินก็จะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอย่างแน่นอน

<sup>1</sup> รายละเอียดในภาคผนวก ง

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ นายวันชัย บุญยสุรัตน์, ปลัดเทศบาลนครเชียงใหม่, 6 กุมภาพันธ์ 2526