

กฎบัตร: การพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่(New Urban Development Platform)
การวางแผนยุทธศาสตร์เมืองเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความ
เข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจท้องถิ่น
นายฐาปนา บุญยประวีตร

1. ที่มาและความสำคัญ

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) มีนโยบายพัฒนากลไกเชิงพื้นที่เพื่อสร้างทางเลือกใหม่ในการกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจระดับย่าน โดยอาศัยการวิจัยเชิงพื้นที่จากองค์ความรู้ด้านการวางผังและการออกแบบเมืองตามที่ประเทศผู้นำเศรษฐกิจขนาดใหญ่นำมาใช้ ซึ่งหนึ่งในเกณฑ์การพัฒนา ได้แก่ เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Principles) เกณฑ์ความเป็นผู้นำการออกแบบด้านพลังงานและสภาพแวดล้อมระดับย่าน (LEED-Neighborhood Development) และเกณฑ์การออกแบบเมือง Form-Based Codes ทั้งนี้เพื่อเป็นกลไกทดสอบการวางแผนปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ คาดหวังให้เกิดการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ (New Urban Development Platform) ที่ใช้เกณฑ์มาตรฐานการออกแบบดังที่กล่าวข้างต้น ผสมผสานกับกลไกการบริหารจัดการเมืองที่ดำเนินการโดยเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมือง (City Development Network-CDN) หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Organization-LGO) หรือสถาบันการศึกษา เพื่อนำไปสู่รูปแบบการพัฒนาเมืองที่ได้มาตรฐาน สามารถยกระดับทางเศรษฐกิจให้มีความยั่งยืน โดยขับเคลื่อนการพัฒนาจากเศรษฐกิจระดับฐานรากซึ่งเริ่มจากย่านและพื้นที่เมืองนั้นๆ อย่างแท้จริง

ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบการพัฒนาเมืองเป็นของหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดังเช่น หลายนายหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม โดยหน่วยงานที่กล่าวมา ล้วนมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากเมืองเป็นพื้นที่ประกอบกิจกรรมร่วมกันของ

ประชาชนจำนวนมาก อาศัยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคมนันทนาการที่พึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้น เมืองจึงต้องมีการจัดการทั้งด้านการวางแผน การบริหารจัดการ และการบริการเพื่อให้ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดี เศรษฐกิจเติบโตไปพร้อมกับการพัฒนาประเทศ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของหลายหน่วยงานเพื่อการพัฒนาเมืองอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาสู่ความยั่งยืน ความปลอดภัยน่าอยู่ และความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ด้วยการขาดการวางแผนที่ได้มาตรฐาน ก่อให้เกิดยุทธศาสตร์ที่ไร้ทิศทาง การทำงานของแต่ละภาคส่วนยังเป็นไปคนละทิศทาง ขาดการจัดทำข้อตกลงร่วมกันของสังคมและการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน (Common Goal) การวางแผนงานกำหนดทิศทางพัฒนาร่วมกัน ขาดการบูรณาการ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลของทุกภาคส่วน รูปแบบการดำเนินการของภาครัฐยังคงเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกที่ปรับตัวอยู่ตลอดเวลา การวางแผนการพัฒนาทางกายภาพ ไม่อาจส่งเสริมและควบคุมทิศทางการขยายตัวของเมือง แผนการพัฒนาส่วนใหญ่กำหนดจากปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต ไม่ได้กำหนดจากยุทธศาสตร์การพัฒนาในอนาคต เมืองขาดนวัตกรรม หรือเครื่องมือใหม่ๆ ที่เป็นกลไกผลักดันให้เศรษฐกิจและสังคมเจริญก้าวหน้าและเกิดการพัฒนาอย่างสร้างสรรค์ แม้แต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบคมนาคมและขนส่ง ยังพบการลงทุนที่สนับสนุนการเดินทางและการขนส่งทางถนนเป็นหลัก ซึ่งกรณีการให้ความสำคัญอย่างมากต่อการลงทุนโครงข่ายถนนนั้น นับเป็นการส่งเสริมการกระจายตัวของเมือง (Urban Sprawl) อันเป็นสาเหตุให้เมืองเติบโตแบบไร้ทิศทาง อีกทั้ง ยังสนับสนุนให้ประชาชนใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเพื่อการสัญจร เป็นการเพิ่มปัญหาการจราจร เพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในการเดินทาง หรือการวางแผนโครงข่ายถนนที่ยังขาดความสมบูรณ์ ไม่บูรณาการร่วมกับการพัฒนาเมือง ที่สำคัญ ยังขาดการพัฒนากระบวนการขนส่งทางรางซึ่งเป็นระบบขนส่งมวลชนที่สามารถรองรับการสัญจรของประชาชนได้เป็นจำนวนมาก มีศักยภาพระดับสูงในการลดการกระจายตัวของเมือง สามารถกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมือง มีอิทธิพลทางตรงต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเดินทางและรูปแบบการพัฒนากิจกรรมเศรษฐกิจซึ่งจะก่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาได้

จากเหตุปัจจัยข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนาเมืองของไทยยังขาดทิศทางที่เด่นชัด ส่งผลให้เมืองขาดความเป็นระเบียบ มีการกระจายกระจายของเมืองโดยการแผ่ขยายของเนื้อเมืองออกไปทุกทิศตามเส้นทางโครงข่ายถนน หรือกระจายแบบก้าวกระโดด เกิดชุมชนและกิจกรรมเศรษฐกิจเป็นหย่อม ๆ เมืองมีความระเกะระกะทางกายภาพในระดับสูง ประชาชนขาดทางเลือกการเดินทาง โดยต้องพึ่งพาการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคลเป็นหลัก ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะและสภาพแวดล้อมเมืองที่เสื่อมโทรม เมืองและกิจกรรมเศรษฐกิจขยายตัวไปในพื้นที่ที่ไม่มีความเหมาะสม รุกล้ำโครงข่ายทางน้ำและพื้นที่การเกษตร เมืองที่ไร้ทิศทางได้ทำให้เกิดความไม่คุ้มค่าของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคไม่มีประสิทธิภาพ มีการใช้ทรัพยากรและพลังงานอย่างสิ้นเปลือง ที่เลวร้ายที่สุดคือ การกระจายของเมืองได้เป็นต้นเหตุให้เกิดสภาพปัญหาภัยพิบัติจากน้ำท่วม ซึ่งสภาพปัญหาส่วนใหญ่ล้วนเกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาเมืองที่เรียกว่า unplanned city ทางด้านกายภาพและโครงสร้างพื้นฐานนั่นเอง

จากที่กล่าวมานั้น จึงมีความจำเป็นในการคิดค้นกลไกวิธีการพัฒนาเมืองเสียใหม่ ด้วยการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้มีทิศทางที่ถูกต้อง เหมาะสม เลือกใช้แนวคิด นโยบาย มาตรการ และกลไกการวางแผนที่เป็นสากล รวมทั้ง การใช้องค์การการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้แก่ บริษัทพัฒนาเมืองให้เป็นประโยชน์ โดยร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และภาคส่วนต่างๆ จัดสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับบทบาทของพื้นที่ สร้างแนวทางร่วมกันให้สอดคล้องกับทิศทางความเปลี่ยนแปลงของโลก ซึ่งเชื่อว่า จะสามารถกำหนดทิศทางการเติบโตทางเศรษฐกิจและสร้างสรรค์คุณภาพชีวิตประชาชนให้สูงขึ้นได้ ซึ่งการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ ที่กล่าวมานั้น มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในทศวรรษหน้าเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ แนวคิดหลักของการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ประกอบด้วย

1) ประยุกต์ใช้เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Principles) เกณฑ์ความเป็นผู้นำการออกแบบด้านพลังงานและสภาพแวดล้อมระดับย่าน (Leadership in Energy and Environmental Design – Neighborhood Development: LEED-ND) และเกณฑ์การ

ออกแบบเมือง Form-Based Codes โดยบูรณาการเกณฑ์ที่กล่าวออกมาเป็นกฎบัตรเพื่อการพัฒนาเมือง (National Charter) เพื่อเป็นกลไกในการสร้างข้อตกลงร่วมกันของสังคม (Social Collaboration) โดยให้ทุกภาคส่วนร่วมกันวางแผนยุทธศาสตร์เมืองและเศรษฐกิจ พร้อมร่วมกันขับเคลื่อนการพัฒนา ซึ่งจะทำให้เกิดมีศักยภาพและสมรรถนะในการลดการกระจัดกระจายของเมือง และใช้พลังจากทุกภาคส่วนร่วมกันสร้างทิศทางการพัฒนาเมืองสู่ความยั่งยืน

2) สร้างรางวัลการวางแผนแห่งชาติ (Thailand Planning Awards-TPA) ให้เป็นต้นแบบมาตรฐานในการวางแผนพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจ สร้างรางวัลมอบแก่ผู้พัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานที่ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่ง TPA จะกำหนดแนวทางและตัวชี้วัดเป็นบรรทัดฐานใหม่เพื่อการวางแผนและกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชนใช้เป็นกรอบการพัฒนา และ

3) บูรณาการเกณฑ์มาตรฐาน กลไก และเครื่องมือการพัฒนาเมืองตามเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด เกณฑ์รางวัลการวางแผนแห่งชาติ เข้ากับแผนการพัฒนาเมืองในรูปของกฎบัตร ที่ได้ร่วมกันจัดทำจากทุกภาคส่วน โดยมีบริษัทพัฒนาเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนกลาง โดยบูรณาการ New Urban Development Platform ทั้งสามข้อเพื่อปฏิบัติการในรูปของโครงการวิจัย

ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมได้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ “โครงการพัฒนา กลไกเชิงพื้นที่ในการพัฒนาเมืองโดยออกแบบเมืองอย่างชาญฉลาดเพื่อยกระดับทางเศรษฐกิจและสังคม” (Smart Growth for Area Development Mechanism of Urban Planning and Design toward Economic and Social Improvement-SG-ABC) เพื่อให้ทดสอบศักยภาพกลไกและเครื่องมือดังที่กล่าว ในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้เกิดความสมดุลต่อทั้งด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต ด้วยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

สรุปการเปรียบเทียบรูปแบบการพัฒนาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกับรูปแบบการพัฒนาใหม่ดังภาพที่ 1



ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ
สังคมและสิ่งแวดล้อม

- CAUSES**
- Unplanned development
 - Lack of proper monitoring
 - Illegal occupation of footpaths, roads
 - Lax implementation of law
 - Authorities' indifference
- SUGGESTIONS**
- Ensuring capital's DAP
 - Regulating unplanned shops
 - Plot-wise demarcation
 - Strict enforcement of law
 - Planned urbanisation



New Platform 1

Smart Growth & National Charter

New Platform 3

Local Government & CD

New Platform 2



Output

- Greenest City Charter
- Social Collaboration
- Thailand Planning

Outcome

- Create Economic Value and Jobs
- Create Tax Income
- Create Healthy

ภาพที่ 1 การเปรียบเทียบรูปแบบการพัฒนาแบบเดิมกับรูปแบบการพัฒนาใหม่

2. วัตถุประสงค์

การศึกษาผลกระทบของกฎบัตรในฐานะการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ต่อการยกระดับเศรษฐกิจและสังคม มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

2.1 ศึกษาและนำกลไกการสร้างข้อตกลงร่วมกันของสังคม (Social Collaboration) ตามรูปแบบกฏบัตร (National Charter) ทดสอบปฏิบัติการในพื้นที่เป้าหมาย เพื่อสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวางแผน เป็นกลไกสำคัญในการออกแบบเมือง และการสร้างมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของไทย โดยกลไกที่ทดสอบต้องมีศักยภาพในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและเศรษฐกิจ สามารถนำไปเป็นต้นแบบและแนวทางในการวางแผนยุทธศาสตร์ของเมืองต่างๆ ได้

2.2 นำเกณฑ์การวางแผนและการออกแบบเมืองของ Smart Growth, LEED-ND และ Form-Based Codes และกฏบัตรประยุกต์ให้เข้ากับบริบทของพื้นที่ ปรับปรุงให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของไทย ซึ่งนับเป็นรูปแบบการพัฒนาแรก (New Urban Development Platform 1) ที่สามารถแสดงแบบจำลองการวางแผนเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจระดับเมือง คาดหวังให้แผนมีศักยภาพในการลดการกระจายตัวของเมือง กระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจ เพิ่มพื้นที่เศรษฐกิจให้สอดคล้องกับรายได้ของเมือง และกำหนดทิศทางการเติบโตของเมือง และระบบเศรษฐกิจในอนาคต

2.3 สร้างและพัฒนารูปแบบการพัฒนาเมืองโดยให้บริษัทพัฒนาเมือง (City Development-CD) ซึ่งเป็นธุรกิจเพื่อสังคมของท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government-LG) ร่วมกันเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง มีสถาบันการศึกษาในพื้นที่เป็นผู้สนับสนุน เป็นรูปแบบการพัฒนาแบบที่ 3 (New Urban Development Platform 3) ทั้งนี้ บริษัทพัฒนาเมืองจะเป็นกลไกขับเคลื่อนประสานการลงทุนทางเศรษฐกิจและสร้างการมีส่วนร่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นกลไกสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและการปรับปรุงกฎระเบียบการทำงานให้เกิดความสะดวกในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ กลไกนี้จะช่วยสร้างพื้นที่เศรษฐกิจใหม่และปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่เศรษฐกิจเดิมให้มีชีวิตชีวา และยังกระตุ้นให้เกิดเปลี่ยนแปลงฐานการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการสร้างงาน การจ้างงาน การกระจายรายได้ และการสร้างความสมดุลในการใช้งบประมาณของรัฐและของเอกชนในการลงทุนทางเศรษฐกิจและสังคม

3. เอกสารงานวิจัยและบทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการวิจัยที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระจัดกระจายของเมืองและการเติบโตอย่างชาญฉลาดที่เผยแพร่ในประเทศไทยมีอยู่น้อย ที่มีปรากฏอยู่บ้างก็เฉพาะในเว็บไซต์ asiamuseum.co.th เว็บไซต์ของสมาคมการผังเมืองไทย บทความข่าวที่ลงในเว็บเพจและเว็บไซต์ของ Smart Growth Thailand รวมทั้ง บทความที่ลงในหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฐานเศรษฐกิจ และหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ แต่สำหรับในต่างประเทศ ได้พบการศึกษาเป็นจำนวนมากในสื่อวิชาการด้านการผังเมืองและการออกแบบเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และประเทศในกลุ่มทวีปอเมริกาเหนือ ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาครั้งนี้มีความสมบูรณ์ ผู้วิจัยจะได้ทบทวนวรรณจากเอกสารภาษาไทย โดยนำเอาข้อมูลที่ได้จากเว็บไซต์ที่อ้างถึงสำหรับข้อมูลการวิจัยและข่าวสารจากต่างประเทศ จะอ้างอิงโดยตรงจากเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มองเห็นสภาพความเปลี่ยนแปลงของเมือง การพัฒนาเมือง และการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดจากการพัฒนาตามผังรายงานฉบับนี้ จะสรุปใจความสำคัญเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและการปฏิบัติการตามกระบวนการวิจัย โดยเริ่มจากการอธิบายความสำคัญและผลกระทบของการกระจัดกระจายของเมือง ต่อจากนั้น จะชี้ให้เห็นว่าประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำเอายุทธศาสตร์การวางแผนของการเติบโตอย่างชาญฉลาด พร้อมกลยุทธ์การพัฒนาเมืองแห่งการเดินเพื่อลดการกระจัดกระจายของเมือง สร้าง Platform การพัฒนาใหม่ และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างไร รายละเอียดประกอบด้วย

3.1 ความเปลี่ยนแปลงระบบการพัฒนาเมืองของโลกและความสำคัญของการเติบโตอย่างชาญฉลาดและ LEED-ND

United Nations (2017) ประมาณการว่า ในปี 2050 ประชากรในโลกจะเติบโตถึง 9.8 พันล้านคน โดยร้อยละ 70 จะอยู่อาศัยในพื้นที่เมือง พื้นที่ชนบทที่เคยที่เป็นที่ตั้งของที่อยู่อาศัยแบบบ้านเดี่ยวและการจัดสรรที่อยู่อาศัยในแปลงเกษตรจะลดลง แน่นอนว่า ที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยวในย่านชานเมืองจะเปลี่ยนเป็นพื้นที่ที่ทิ้งร้างมากขึ้น การคาดการณ์นี้ สอดคล้องกับการศึกษาของ Smart Growth America Leadership Institute (SGA) (2014) และ U.S. Environmental Protection Agency (2017) ที่สรุปว่า การกระจัดกระจายของเมือง (Urban Sprawl) ของสหรัฐอเมริกาที่ชี้วัดด้วยการจัดสรรบ้านเดี่ยวใน

พื้นที่เกษตรกรรมจะลดลงเนื่องจากคนรุ่นใหม่หรือ Millennium Generation เริ่มเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการอยู่อาศัย ทั้งการลดการครอบครองรถยนต์ส่วนบุคคล การลดการซื้อหาที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยวในย่านชานเมือง หันมาอยู่อาศัยและประกอบกิจกรรมเศรษฐกิจในพื้นที่ใจกลางเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ที่มีความสะดวกในการเดินถึงหรือพื้นที่แห่งการเดิน (Walkable Urban Places) และพื้นที่โดยรอบจุดเชื่อมต่อของระบบขนส่งมวลชนที่เรียกว่า พื้นที่พัฒนารอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development)

จากการคาดการณ์การเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมือง ปัญหามลภาวะจากการจราจรติดขัด ปัญหาการรุกรานพื้นที่เกษตรกรรม และสภาพความเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชากร ได้นำมาสู่การปรับเปลี่ยนรูปแบบการวางผังเมืองและการออกแบบพื้นที่เศรษฐกิจครั้งใหญ่ของสหรัฐฯ กล่าวคือ รัฐบาลสหรัฐฯ ได้กำหนดให้วางผังเมืองรูปแบบใหม่ตามแนวคิดการเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth) (พัฒนานับตั้งแต่ปี 2503) และเกณฑ์ความเป็นผู้นำการออกแบบด้านพลังงานและสภาพแวดล้อมระดับย่าน (LEED-ND) (พัฒนาในปี 2004) ซึ่งทั้งสองแนวคิดได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการพื้นที่เขตเมืองด้วยการส่งเสริมความหนาแน่นเพื่อรองรับประชากรจำนวนมาก กำหนดให้ผสมผสานการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความเข้มงวด การจัดการวางผังเมืองให้มีพื้นที่ศูนย์เศรษฐกิจที่กระชับ การออกแบบเมืองที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนสัญจรด้วยการเดินและการใช้ระบบขนส่งมวลชนเพื่อความเป็นเมืองและย่านแห่งการเดิน (Walkable neighborhood) หรือย่านที่มีการขนส่งมวลชนหนาแน่น (Transit neighborhood) การลดการอนุญาตการจัดสรรบ้านเดี่ยวในพื้นที่เขตเมืองที่ทำให้ใช้ที่ดินมากเกินไป ความจำเป็น การเร่งเว้นการพัฒนาที่ทำให้พื้นที่หนาแน่นต่ำ ซึ่งเป็นต้นเหตุให้ประชาชนมีความจำเป็นในการใช้และครอบครองรถยนต์ส่วนบุคคล ในขณะเดียวกัน ได้ให้ความสำคัญต่อการปกป้องพื้นที่สีเขียว (Green spaces) พื้นที่สาธารณะ (Public spaces) และพื้นที่เกษตรกรรมมากขึ้น นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญในการส่งเสริมการเติบโตของธุรกิจท้องถิ่น (Local Business) โดยรัฐได้ให้การสนับสนุนสิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ เพื่อให้ธุรกิจเหล่านั้นหันมาลงทุนในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนา เช่น ธุรกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค หรือธุรกิจการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งที่ช่วยเหลือให้

รัฐประหยัดค่าใช้จ่ายประมาณในการลงทุน และเน้นสนับสนุนการพัฒนาธุรกิจสีเขียว (Green Business) เช่น ธุรกิจด้านการขนส่งมวลชน และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองซึ่งจะร่วมทำงานกับภาครัฐในการพัฒนาพื้นที่ ดังนั้น แนวคิด Smart Growth และ LEED-ND จึงจัดเป็น New Urban Development Platform ที่สำคัญ ของสหรัฐฯ ปัจจุบัน U.S.EPA ได้รณรงค์ให้มลรัฐและเมืองต่างๆ ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการวางผัง การออกแบบเมือง และการบริหารจัดการเมืองตามแนวทางของ New Urban Development Platform ซึ่งในปี 2013 มีมลรัฐและเมืองที่ใช้เกณฑ์ Smart Growth และ LEED-ND แล้วประมาณร้อยละ 65 สำหรับประเทศในเอเชียที่นำเกณฑ์ Smart Growth ประยุกต์ใช้ในการวางผังพัฒนาเมืองได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์

3.2 การกระจัดกระจายของเมืองและผลกระทบ

ฐานา บุนยประวิตร (2557) ได้ศึกษารวบรวมผลกระทบของการกระจัดกระจายของเมืองที่มีต่อโลกและเมือง โดยจำแนกผลกระทบออกเป็น 5 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ผลกระทบต่อการวางผังพัฒนาเมือง 2) ผลกระทบด้านสภาวะแวดล้อม 3) ผลกระทบด้านเกษตรกรรมและด้านอุทกภัย 4) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ และ 5) ผลกระทบด้านสุขภาพ (ข้อมูลที่กล่าวถึงส่วนใหญ่แปลจากหนังสือเรื่อง Urban Sprawl A Comprehensive Reference Guide เขียนโดย David C. Soule (2006) หนังสือเรื่อง Urban Sprawl: Causes, Consequences & Policy Responses บรรณาธิการโดย Gregory D.Squires (2002) และรายงานเรื่อง Measuring the Health Effects of Sprawl เขียนโดย Barbara A. McCann, Reid Ewing จาก Smart Growth America, Surface Transportation Policy Project, (September 2003) รายละเอียดประกอบด้วย

3.2.1 ผลกระทบต่อการวางผังพัฒนาเมือง C. Soule และ Barbara A. McCann, Reid Ewing กล่าวตรงกันว่า การกระจัดกระจายของเมืองที่มีต้นเหตุจากการจัดสรรบ้านเดี่ยวได้ก่อให้เกิดปัญหาทางกายภาพหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อโลกและเมือง สรุปได้ดังนี้

(1) การเกิดเมืองระยะที่ไร้รูปแบบ การกระจัดกระจายที่เกิดจากการจัดสรรบ้านเดี่ยวและการจัดสรรที่ดินในพื้นที่ย่านเมือง ได้ทำให้เมืองมีรูปทรงที่ชัดเจน เมื่อเติบโตเป็นหย่อมๆ ตามการแผ่ขยายของโครงการ

จัดสรร บางพื้นที่ได้ก้าวกระโดดออกจากเนื้อเมืองเดิม ในขณะที่บางพื้นที่เติบโตกระจุกกระจายตามแนวถนน ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่อาจคาดการณ์ขอบเขตที่ดินที่จะขยายในอนาคต และไม่สามารถคาดการณ์ทิศทางการเติบโตของเมืองว่าเป็นไปตามแผนหรือผังการพัฒนาพื้นที่หรือไม่

(2) การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่มีความคุ้มค่าและประหยัด การใช้ที่ดินของการจัดสรรบ้านเดี่ยวมีความ คุ้มค่าต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับ การใช้ที่ดินเพื่อการที่อยู่อาศัยประเภทอื่นๆ การจัดสรรบ้านเดี่ยวใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และสาธารณูปโภคที่มีความคุ้มค่าต่ำเทียบจากการใช้ประโยชน์ต่อคนต่อหน่วย เป็นปัจจัยให้ค่าใช้จ่ายการลงทุนการจัดสรร และราคาขายมีระดับสูงกว่าควรจะเป็นซึ่งผลักดันให้ระดับราคาที่อยู่อาศัยโดยรวมในตลาดสูงขึ้น

(3) การสร้างย่านและชุมชนที่ใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงเดี่ยวขาดการผสมผสานการใช้ที่ดิน แม้โครงการจัดสรรบ้านเดี่ยวจะพยายามสร้างที่อยู่อาศัยหลากหลายรูปแบบแต่โดยนัยของการจัดสรรยังหวังผลประโยชน์จากการอยู่อาศัยในเชิงเดี่ยวเป็นหลัก ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการผสมผสานพาณิชย์กรรมหรือหากจะสร้างย่านพาณิชย์กรรมขึ้นในพื้นที่จัดสรรบ้านเดี่ยวก็ไม่มี คุ้มค่าในการลงทุนเนื่องจากประชากรมีความหนาแน่นต่ำ ด้วยเหตุนี้ ชุมชนจัดสรรบ้านเดี่ยวจึงอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนหน่วยบริการพาณิชย์ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

(4) การขาดความเชื่อมโยงระหว่างการใช้ที่ดินกับการคมนาคมและขนส่ง จำนวนประชากรที่อาศัย อยู่ในโครงการจัดสรรบ้านเดี่ยวมักจะไม่สอดคล้องกับขีดความสามารถการรองรับของโครงข่ายคมนาคมและการขนส่ง รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐได้ลงทุนไว้ จึงก่อให้เกิดความคับคั่งการจราจรและปัญหามลภาวะ

(5) การเพิ่มภาระด้านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ เมื่อเกิดการแผ่ขยายของชุมชนจัดสรรบ้านเดี่ยว ประชาชนจะเรียกร้องให้รัฐลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคอื่นๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือการลงทุนของโครงการจัดสรร เช่น การลงทุนระบบการป้องกันน้ำท่วมและระบบการระบายน้ำ การลงทุนโครงข่ายถนนและทางด่วน และการลงทุนระบบขจัดมลภาวะรวมทั้งโครงสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งการลงทุนดังกล่าวมักไม่มีความคุ้มค่า เนื่องจากประชากรที่อยู่อาศัยใน

โครงการจัดสรรบ้านเดี่ยวมีความหนาแน่นเบาบางแต่อยู่อาศัยในพื้นที่กว้างใหญ่ ซึ่งทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการลงทุนและการซ่อมบำรุงเป็นจำนวนมาก

(6) การทำลายโครงสร้างพื้นฐานทางธรรมชาติและพื้นที่การเกษตร การจัดสรรบ้านเดี่ยวใช้ที่ดินในปริมาณมากในการลงทุน จากการศึกษาของ U.S Environmental Protection Agency พบว่า ทุกการแผ่ขยายของโครงการจัดสรรบ้านเดี่ยว สหรัฐฯ จะสูญเสียพื้นที่การเกษตรหรือพื้นที่ที่ควรค่าแก่การสงวนรักษาไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของโครงสร้างพื้นฐานทางธรรมชาติที่มีอยู่เดิม ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนอาหาร คุณภาพ และเกิดการไหลบ่าของน้ำผิวดินซึ่งในที่สุดจะเป็นภาระของรัฐในการลงทุนสร้างระบบป้องกันและบำรุงรักษาในที่สุด



ที่มา : หนังสือพิมพ์ดิลินิวส์ออนไลน์

ภาพที่ 2 แสดงโรงงานอุตสาหกรรมและบ้านจัดสรรที่ตั้งในที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งถูกน้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ.2553

จะเห็นได้ว่า การกระจายตัวของเมืองที่มีต้นเหตุจากการจัดสรรบ้านเดี่ยวและกิจกรรมเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดปัญหาในเชิงโครงสร้างทางกายภาพนานับประการ ซึ่งยากต่อการปรับปรุงฟื้นฟูและวางแผนการพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและการวางผังโครงข่ายการคมนาคมและขนส่งในอนาคต

3.2.2 ผลกระทบด้านสภาวะแวดล้อม

David J. Cieslewicz เขียนบทความเรื่อง The Environmental Impacts of Sprawl (2002) เขากล่าวว่า การกระจายตัวของเมืองที่ปล่อยให้การจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งบ้านเดี่ยวกระจายออกไปทุกทิศทุกทางไร้การควบคุมด้านพื้นที่และปริมาณนั้น ได้กระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและวิถีการดำเนินชีวิตประชาชนให้ใช้พลังงานอย่างสิ้นเปลืองและปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่ชั้นบรรยากาศมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นตัวเร่งให้เกิดมลภาวะจากระบบการคมนาคมและขนส่ง และยังได้ทำลายโครงสร้างพื้นฐานทางธรรมชาติซึ่งเดิมเคยทำหน้าที่ในการสร้างความสมดุลแก่โลก และเมืองให้ลดลง เขาได้แบ่งผลกระทบออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย

(1) การใช้พลังงานในภาคการคมนาคมและขนส่ง เฉพาะสหรัฐฯ ประเทศเดียวพบว่า รถยนต์ส่วนบุคคลและรถบรรทุกขนส่งสินค้าที่วิ่งเชื่อมต่อระหว่างพื้นที่กระจุกกระจายย่านชานเมืองเข้าสู่ตัวเมืองได้ใช้พลังงานไปมาก ถึง 1 ใน 3 จากพลังงานที่ใช้ทั้งหมดของประเทศ ซึ่งในแผนการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองที่ U.S. EPA กำลังดำเนินการ หากสามารถลดการเดินทางระหว่างย่านชานเมืองเข้าสู่ตัวเมืองหรือหากสามารถสร้างแหล่งงานพร้อมศูนย์พาณิชยกรรมในพื้นที่ชานเมืองเพื่อให้พื้นที่กระจุกกระจายมีความกระชับขึ้นได้ สหรัฐฯ อาจลดปริมาณการใช้พลังงานลงได้มากกว่าร้อยละ 30 ต่อปี

(2) การใช้ประโยชน์ที่ดินในต้นทศวรรษที่ 1930 Frank Lloyd Wright ทำนายว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินครั้งใหญ่ในสหรัฐฯ ในช่วง 6 ทศวรรษข้างหน้า โดยเชื่อว่ารถยนต์ส่วนบุคคลและการจัดสรรที่ดินในพื้นที่กระจุกกระจายจะเป็นกระตุ้นให้เกิดการบริโภคที่ดินอย่างมหาศาล การทำนายดังกล่าวน่าจะเป็นจริง ดังตัวอย่างการใช้ที่ดินของเมือง Milwaukee จากข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1970 และปี ค.ศ. 1990 ประชากรในมหานครแห่งนี้ เติบโตร้อยละ 3 แต่ได้ใช้ที่ดินเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการอยู่อาศัยถึงร้อยละ 38 และในช่วงเวลาเดียวกัน นคร Los Angeles ประชากรขยายตัวร้อยละ 45 แต่มีการขยายตัวในการใช้ที่ดินมากถึงร้อยละ 300 ในขณะที่นคร Cleveland ประชากรลดลงร้อยละ 11 แต่การใช้ที่ดินกลับเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 33 ทั้งนี้เมืองทั้งสามที่ยกมาเป็นตัวอย่างต่างมีลักษณะการกระจายและมีการเติบโตของการจัดสรรบ้านเดี่ยวที่เด่นชัดทั้งสิ้น

(3) การเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศ นักวิทยาศาสตร์จากฟาร์ม Aldo Leopold ซึ่งอยู่ตอนกลางของรัฐ Wisconsin รายงานว่าในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาหลังจากที่ดินและพื้นที่ธรรมชาติถูกเปลี่ยนแปลงสภาพไปมาก ฤดูกาลต่างๆ ได้เปลี่ยนเร็วขึ้นประมาณปีละ 1 สัปดาห์และพื้นผิวโลกช่วง 100 ปีที่ผ่านมามีอุณหภูมิเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 0.5-1.1 องศาฟาเรนไฮน์ เช่นเดียวกับระบบคมนาคมและขนส่งที่ขยายตัวอย่างมากจากการกระจายตัวของเมืองทำให้ 1 ใน 3 ของก๊าซเรือนกระจกถูกปล่อยจากภาคการผลิตนี้ จากการประมาณการรถยนต์ส่วนบุคคลและรถบรรทุกขนาดเบาเป็นกลุ่มที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดซึ่งเชื่อว่าภายใน 10 ปีข้างหน้าหากยังไม่สามารถหยุดยั้งการกระจายตัวของเมืองได้ ระยะการเดินทางต่อเที่ยว (VMT) จะเพิ่มมากขึ้นด้วยสาเหตุจากความห่างไกลกันของที่อยู่อาศัยกับแหล่งงาน และการเพิ่มขึ้นของปริมาณรถยนต์ ซึ่งจะทำให้รถยนต์ส่วนบุคคลและรถบรรทุกขนาดเบาปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นร้อยละ 55 ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่ารถยนต์ส่วนบุคคลหนึ่งคันเผาผลาญน้ำมันเฉลี่ยปีละ 550 แกลลอนโดยผลิตก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ 8,800 ปอนด์ ในขณะที่รถบรรทุกขนาดเบา (รวมรถมินิแวน) ใช้น้ำมันและปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากเป็นสองเท่าเทียบจากรถยนต์ส่วนบุคคล

(4) คุณภาพอากาศ ข้อมูลจาก U.S.EPA ได้แสดงให้เห็นว่าแม้ปริมาณสารตะกั่วในอากาศจะลดลงร้อยละ 97 ตั้งแต่ปี ค.ศ.1977 ปริมาณคาร์บอนมอนอกไซด์จะลดลงร้อยละ 61 และปริมาณควันพิษจะลดลงร้อยละ 30 เนื่องจากความพยายามในการกำหนดมาตรฐานการผลิตรถยนต์ประสบความสำเร็จ แต่จากการเพิ่มขึ้นของประชากรร้อยละ 21 ตั้งแต่ปี ค.ศ.1969 ถึงปี ค.ศ.1990 และการเพิ่มขึ้นของระยะการเดินทางต่อเที่ยว (VMT) เนื่องจากที่อยู่อาศัยตั้งอยู่ห่างจากแหล่งงานหรือการกระจายตัวของเมืองมากขึ้นได้ทำให้เกิดความกดดันอย่างมากต่อการควบคุมคุณภาพอากาศให้ได้ตามแผน ทั้งนี้ U.S. Department of Energy คาดการณ์ว่าปริมาณของคาร์บอนดีออกไซด์ของสหรัฐฯ จะสูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1 ต่อปี และภาคการคมนาคมและขนส่งซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีอัตราการเติบโตมากที่สุดจะเป็นผู้ปล่อยคาร์บอนดีออกไซด์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

จะเห็นได้ว่า การกระจายตัวของเมืองซึ่งเกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ไร้ทิศทางได้ทำให้เกิดการบริโภคที่ดินอย่าง

มหาศาลในการสร้างที่อยู่อาศัย กระบวนการพัฒนาได้สร้างระยะทางที่ห่างไกลระหว่างที่อยู่อาศัยกับแหล่งงานซึ่งโครงสร้างกายภาพได้ทำให้ประชาชนมีความจำเป็นในการเดินทาง โดยผลที่ได้รับได้กระทบถึงการเปลี่ยนแปลงภาวะภูมิอากาศและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3.2.3 ผลกระทบด้านการเกษตรและด้านอุทกภัย

การศึกษาของ Gregory D. Squires (2002) และ David C. Soule พบข้อมูลที่น่าสนใจตรงกันว่า พื้นที่การเกษตรจะเป็นที่ดินประเภทแรกที่ได้รับผลกระทบทางตรงจากการแผ่ขยายของการกระจุกกระจายของเมืองและการจัดสรรบ้านเดี่ยว ซึ่งที่ดินมากกว่าร้อยละ 70 เป็นพื้นที่การเกษตร โดยที่ดินที่มีลักษณะเป็นที่ลุ่มซึ่งมีบทบาทการเป็นพื้นที่กักเก็บและรองรับน้ำตามธรรมชาติจะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง เมื่อที่ดินถูกเปลี่ยนแปลงสภาพไปแล้วจะยากในการปรับปรุงฟื้นฟูโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากถูกเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ซึ่งผลกระทบทางตรงที่มีต่อเมืองได้แก่ การสูญเสียแหล่งผลิตอาหาร การสูญเสียความมั่นคงด้านอาหาร แหล่งงาน แหล่งรายได้ถาวรของเกษตรกรที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้บ้าน และที่สำคัญคือการสูญเสียวิถีการดำรงชีวิตการเกษตรที่เป็นมรดกของชุมชนและของเมือง

ส่วนปัญหาด้านอุทกภัยนั้น หากเกิดการทำลายโครงสร้างทางกายภาพของพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างในที่ลุ่มหรือการรुक้าคูคลองหรือเส้นสายทางธรรมชาติ จะเกิดปัญหาอุทกภัยโดยที่เมืองไม่อาจคาดการณ์ได้ เช่น การไหลท่วมของน้ำผิวดินในบริเวณที่ตั้งของชุมชน และการไหลบ่าอย่างรุนแรงของน้ำฝนในช่วงฤดูน้ำหลาก

นอกจากนี้ การศึกษาของ The National Agricultural Land จาก U.S. Department of Agriculture ยังพบว่าที่ดินเพื่อการเกษตรในสหรัฐฯ ต้องสูญเสียไปไม่น้อยกว่าล้านไร่ในแต่ละปีเพื่อกิจกรรมอย่างอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร USDA จึงได้ออก Farmland Protection Policy Act ขึ้นในปี ค.ศ. 1994 โดยบรรจุเป็นกฎกระทรวงที่ประกาศบังคับตามกฎหมายการเกษตรและอาหาร (The Agriculture and Food Act) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1981 ด้วยมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องพื้นที่การเกษตรไม่ให้ใช้ประโยชน์ในกิจการอย่างอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

กิจกรรมการใช้ที่ดินเพื่อการจัดสรรที่อยู่อาศัยในแปลงที่ดินขนาดใหญ่ซึ่งจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงกลับมาเป็นพื้นที่การเกษตรได้อีกต่อไป

3.2.4 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

การแผ่ขยายของการจัดสรรบ้านเดี่ยวและการกระจายของเมืองอาจส่งผลเชิงบวกทางเศรษฐกิจในช่วงแรกของการพัฒนาเนื่องจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินและการก่อสร้างอาคาร แต่ในระยะยาวจะส่งผลเชิงลบต่อเมืองและโลกทั้งทางด้านความเหมาะสมเชิงเศรษฐศาสตร์การใช้ที่ดิน และความไม่คุ้มค่าในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสำหรับสาธารณะ รายละเอียด ดังนี้

(1) การสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจในการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงการจัดสรรบ้านเดี่ยวต้องใช้ที่ดินแปลงขนาดใหญ่ หากตั้งในพื้นที่การเกษตรเมื่อคำนวณเทียบมูลค่าของทรัพย์สินจากความอุดมสมบูรณ์ของดินซึ่งได้จากธรรมชาติแล้วจะเห็นได้ว่า หากใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรหรือผลิตอาหารในระยะยาวที่ดินจะสามารถให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจได้มากกว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพไปเป็นโครงการจัดสรร ทั้งนี้ เพราะมูลค่าสินค้าเกษตรและอาหารในระยะยาวมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างมีเสถียรภาพ เกษตรกรและผู้ผลิตอาหารสามารถใช้ที่ดินเพื่อสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ได้ยาวนานกว่าการพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัย (ไม่รวมมูลค่าที่คิดจากฐานการเป็นทรัพยากรและการสร้างความสมดุลด้านสิ่งแวดล้อม)

(2) การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขาดความคุ้มค่า การจัดสรรบ้านเดี่ยวนับเป็นการสร้างเศรษฐกิจที่เติบโตด้วยการบริโภคที่ดินต่อหน่วยการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจทุกหน่วยเพิ่มตามปริมาณการใช้ที่ดินไม่ได้เพิ่มตามมูลค่าของที่ดินหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อหน่วยให้เกิดมูลค่าสูงสุด ดังนั้น ธุรกิจการจัดสรรบ้านเดี่ยวจึงถูกลบออกจากการเป็นธุรกิจสีเขียว แตกต่างจากการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยแบบรวมอย่างสิ้นเชิงซึ่งมีการใช้ที่ดินอย่างคุ้มค่าและสามารถสร้างมูลค่าในที่ดินต่อหน่วยในอัตราที่สูงกว่าในระยะยาว

(3) การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ลดมูลค่าทางเศรษฐกิจของย่านและสร้างภาระให้กับภาครัฐ กรณีโครงการตั้งในที่ลุ่มซึ่งเดิมมีสภาพเป็นแหล่งกักเก็บน้ำ โครงการจัดสรรต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการลงทุนปรับเปลี่ยนสภาพพื้นที่ และต้องใช้งบประมาณรายปีอีกไม่น้อยในการ

จัดการปัญหาการระบายน้ำและการไหลบ่าของน้ำฝน ซึ่งค่าใช้จ่ายหลังจากการลงทุนของภาคเอกชนจะเป็นภาระของภาครัฐที่ต้องปรับปรุงแก้ไขปัญหาการระบายน้ำทั้งในพื้นที่โครงการและบริเวณโดยรอบโดยไม่มีวันสิ้นสุด นอกจากนั้น พื้นที่โครงการที่ประสบปัญหาอุทกภัยซ้ำซากมูลค่าทางเศรษฐกิจในละแวกดังกล่าวจะลดลงตามไปด้วย ทำให้ไม่สามารถดึงดูดการลงทุนและเสริมสร้างการพัฒนาในระยะยาวได้

(4) การเพิ่มภาระความจำเป็นในการเดินทางและค่าใช้จ่ายภาคครัวเรือน โครงการจัดสรรบ้านเดี่ยวในพื้นที่กระจุกกระจายย่านชานเมืองที่มีที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากแหล่งงานย่านพาณิชยกรรมใจกลางเมือง และหน่วยบริการพื้นฐาน ทำให้ประชาชนมีภาระในการเดินทางและเพิ่มระยะเวลาการเดินทางต่อเที่ยว (VMT) มากขึ้น ส่งผลโดยตรงต่อค่าใช้จ่ายภาคครัวเรือนที่เพิ่มตามระยะทางและเวลา ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การจัดสรรบ้านเดี่ยวในพื้นที่กระจุกกระจายได้ทำให้ประชาชนสูญเสียทางเศรษฐกิจขาดโอกาสในการลดภาระค่าใช้จ่ายและสูญเสียโอกาสความมั่งคั่งในระบบเศรษฐกิจ

3.2.5 ผลกระทบด้านสุขภาพ

การศึกษาของ Barbara A. McCann, Reid Ewing (2003) แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่อาศัยในย่านที่ กระจุกกระจายจะขาดแคลนสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ขาดโอกาสในการใช้กิจกรรมทางกายในการเผาผลาญแคลอรี ซึ่งแตกต่างจากประชาชนที่อยู่ในย่านที่กระชับโดยดัชนีมวลกาย (BMI) สูงกว่ามาตรฐานตามวิธีการวัดน้ำหนักต่อส่วนสูง โดยกำหนดจากกรณีที่ประชาชนมีน้ำหนักเกินหรืออยู่ในภาวะโรคอ้วน จากการศึกษาพบว่าทุก 50 คะแนน ในการเพิ่มขึ้นของดัชนีการกระจุกกระจายของเมือง (Sprawl Index) จะมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของน้ำหนัก 1 ปอนด์ โดยเฉลี่ยของประชาชนแต่ละคน ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจึงอาจยืนยันได้ว่า ประชาชนในย่านที่กระจุกกระจายจะมีค่าเฉลี่ยน้ำหนักที่สูงกว่าประชาชนที่อาศัยในย่านที่กระชับประมาณ 6 ปอนด์ นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ปริมาณของผู้เป็นโรคอ้วนจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 เมื่อดัชนีการกระจุกกระจายเพิ่มขึ้น 50 คะแนน

นอกจากนี้ ผลการศึกษาอีกหลายๆ ชิ้นได้แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่

การจัดกระจายขาดโอกาสในการมีสุขภาพดีซึ่งเกิดจากโครงสร้างทางกายภาพ เช่น การขาดแคลนทางเดินและทางจักรยานที่มีคุณภาพ การอยู่ห่างไกลจากหน่วยบริการสาธารณสุข สถานที่สาธารณะ พื้นที่สีเขียวและสวนสาธารณะ และศูนย์กลางชุมชนซึ่งไม่สามารถจะเดินถึงได้ รวมทั้งการสูญเสียเวลาในการสัญจรเพื่อไปยังแหล่งงาน

3.2.6 สรุปและการนำไปใช้เพื่อการวิจัย

จากการศึกษาในเบื้องต้น ได้พบว่า โลกและเมืองมีภาระอย่างมากในการรองรับการเติบโตที่การจัดกระจายของเมือง ซึ่งมีสาเหตุจากการจัดสรรบ้านเดี่ยวและการแผ่ขยายของกิจกรรมเศรษฐกิจแบบไร้ทิศทาง ในด้านผลกระทบที่เกิดกับวิชาการผังเมืองและการออกแบบเมืองนั้น การกระจายของเมืองได้ทำให้เกิดความยุ่งยากในการคาดการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินและการวางผังโครงข่ายคมนาคมและขนส่งให้เกิดประสิทธิภาพ และยุ่งยากมากขึ้นในการวางแผนปรับปรุงพื้นที่ดินที่สูญเสียไปจากการเปลี่ยนแปลงสภาพและจากการพัฒนาที่ไร้ทิศทาง สำหรับผลกระทบด้านสภาพแวดล้อม การเกษตรและแหล่งกักเก็บน้ำ การศึกษาได้ชี้ชัดว่า การกระจายของเมืองเป็นสาเหตุหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพจากพื้นที่การเกษตรไปยังกิจการอื่นได้ส่งผลกระทบต่อระบบความมั่นคงด้านอาหาร และการสูญเสียพื้นที่ลุ่มเพื่อชะลอและกักเก็บน้ำ ซึ่งยังผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนลดลง ส่วนผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสุขภาพนั้น ได้ชี้ชัดถึงความไม่คุ้มค่าของการใช้ที่ดินเพื่อการจัดสรรที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยวทั้งในแง่ของมูลค่าทรัพย์สินโดยรวมที่สูญเสียไปและความคุ้มค่าในการใช้ที่ดินต่อหน่วย นอกจากนี้ การใช้ที่ดินเพื่อการจัดสรรบ้านเดี่ยวยังส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาระงบประมาณของภาครัฐที่จะต้องลงทุนในโครงการซึ่งไม่มีความคุ้มค่า นอกจากนี้ยังเพิ่มภาระให้ประชาชนในการเดินทางระหว่างบ้านไปยังที่ทำงานและหน่วยบริการพื้นฐานซึ่งเป็นการลดโอกาสความมั่นคงและคุณภาพดีของประชาชน ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้ จะได้นำวรรณกรรมผลกระทบการจัดกระจายจากการทบทวนเพื่อชี้ให้เห็นสภาพความไร้ประสิทธิภาพของแผน โดยจะนำไปสู่การแสดงผลและความจำเป็นในการสร้างกฎบัตร ที่จะนำไปสู่การออกแบบเมืองแห่งเดินหรือเมืองกระชับตามแนวทางของการเติบโตอย่างชาญฉลาด ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่ากลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจสีเขียว การ

พัฒนาระบบคมนาคมขนส่งสีเขียว การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย การพัฒนาพลังงานสีเขียว หรือการปรับปรุงฟื้นฟูศูนย์เศรษฐกิจใจกลางเมืองจะสามารถลดการกระจุกกระจายและเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนให้กับเมืองได้อย่างไร

4. การประยุกต์เกณฑ์แนวคิดสู่การพัฒนา New Urban Development Platform 1 ของไทย

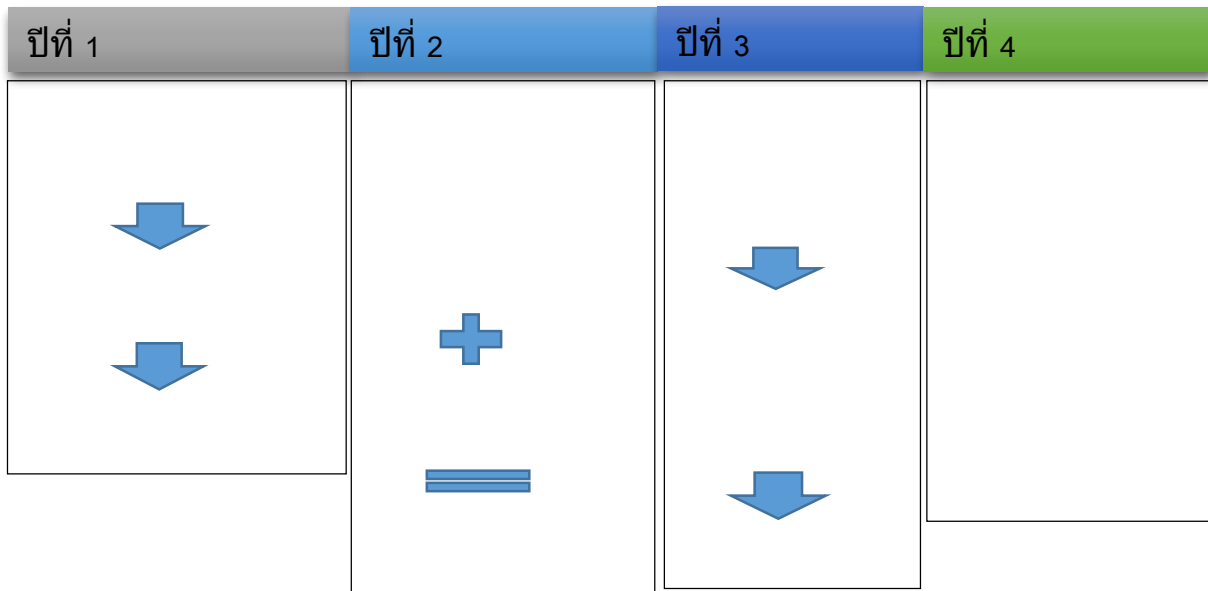
ระบบการวางผังเมืองของไทยในปัจจุบัน วางแผนให้ประชาชนส่วนใหญ่เดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล ขาดการวางแผนให้เกิดการเดินทางด้วยการเดินและด้วยระบบขนส่งมวลชน ดังนั้น เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจมีการขยายตัว ปัญหาการจราจรที่เกิดจากการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลก็จะมากขึ้นตามไปด้วย นับเป็นปรากฏการณ์แบบ unplanned ที่สามารถพิจารณาได้โดยง่าย ไม่จำเป็นจะต้องวิเคราะห์สาเหตุให้ยุ่งยากซับซ้อน

แนวทางแก้ไขปัญหาก็ต้องแก้ไขที่ระบบการวางผัง หากไม่ต้องการให้การจราจรติดขัด ระบบเศรษฐกิจของเมืองมีการเติบโตในพื้นที่กำหนด ลดการรุกร้าพื้นที่เกษตรกรรม ก็ให้เปลี่ยนระบบการเดินทางและกำหนดวิธีวางผังเมืองเสียใหม่ หากดำเนินการตามกรณีของสิงคโปร์หรือจากต้นแบบจากหลายเมืองในสหรัฐอเมริกาที่ใช้ Smart Growth หรือ LEED-ND ซึ่งแผนการเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการคือ การวางแผนให้ประชาชนส่วนใหญ่อยู่อาศัยใกล้หรือบริเวณเดียวกับที่ทำงาน ประชาชนกลุ่มนี้จะมีความสามารถในการเดินหรือการปั่นไปยังที่ทำงานเพราะที่ทำงานอยู่ใกล้บ้าน การวางผังลักษณะนี้เรียกว่า วางผังสร้างศูนย์เศรษฐกิจให้ตั้งอยู่เป็นกลุ่มๆ ต่อจากนั้น ให้วางแผนให้ประชาชนอีกกลุ่มที่ยังมีที่อยู่อาศัยห่างจากที่ทำงาน เดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชน หมายถึงจะต้องมีการลงทุนระบบขนส่งมวลชนให้มีโครงข่ายบริการเชื่อมต่อทุกศูนย์เศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์ การวางแผนตามรูปแบบนี้ เมื่อใช้ไปสักระยะ การจราจรที่เคยติดขัดมากก็จะบรรเทาลง ระบบการเศรษฐกิจของเมืองจะเติบโตอย่างมีระบบภายในพื้นที่ที่กำหนด

ข้อปฏิบัติสำคัญของ Smart Growth ได้แก่ ก่อนที่จะนำเกณฑ์ Smart Growth ลงปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการวางแผนยุทธศาสตร์ระดับเมืองหรือการวางยุทธศาสตร์ระดับโครงการ จะต้องฝึกอบรมถ่ายทอดองค์ความรู้ตามเกณฑ์เสียก่อน โดยผู้ที่ต้องมีความรู้เชิงลึกด้านเกณฑ์และ

ตัวชี้วัดได้แก่ คณะผู้บริหารระดับสูง กลุ่มผู้เชี่ยวชาญในองค์กร กลุ่มผู้ปฏิบัติ กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งได้แก่ คณะนักวิชาการหรือนักวิจัย และสุดท้ายคือ ผู้นำองค์กรภาคประชาชน ต่อจากนั้นให้ดำเนินการตรวจสอบครั้งแรก สภาพปัจจุบันของพื้นที่วางผัง (Smart Growth Audit 1) แล้วจึงค่อยมอบหมายให้ผู้ผ่านการอบรมร่วมกันยกร่างแผนทั้งแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ แผนงบประมาณ และแผนการตรวจสอบวิเคราะห์ ประเมินผล เมื่อดำเนินการมาถึงขั้นตอนนี้ จะต้องนำแผนสู่การปฏิบัติซึ่งอาจแบ่งความรับผิดชอบให้ทั้งภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมได้ร่วมกันปฏิบัติการ Smart Growth เสนอให้ทุกเมืองที่น่าเกณฑ์ไปใช้จะต้องสร้างกิจกรรมที่เกิดจากแผนไม่เกินระยะเวลา 3 ปี โดยแผนงานดังกล่าว ประชาชนจะต้องสามารถเข้าถึงหรือจับต้องได้หรือเป็นโครงการที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของพื้นที่หรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่สามารถนำไปสู่ความยั่งยืน หลังจากนั้นจึงให้ดำเนินการตรวจสอบผลที่เกิดขึ้น โดยเป็นการตรวจสอบครั้งที่สอง (Smart Growth Audit 2) เพื่อทราบความเปลี่ยนแปลงและสร้างแผนงานที่ปรับปรุงใหม่ตามผลการตรวจวินิจฉัยเพื่อการนำสู่การปฏิบัติในการครั้งต่อไป

ปัจจุบันได้มีหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของไทยได้นำเกณฑ์ Smart Growth และ LEED-ND เป็น New Urban Development Platform ในการวางแผนการออกแบบยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาโครงการ หน่วยงานภาครัฐที่ได้นำไปประกอบด้วย การเคหะแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ 3 แห่ง สำหรับภาคเอกชน ได้แก่ บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท อุดรธานีพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท สระบุรีพัฒนาเมือง จำกัด และบริษัท ภูเก็ตพัฒนาเมือง จำกัด



ภาพที่ 3 การดำเนินการ Smart Growth Program

5. บริษัทพัฒนาเมือง New Urban Development Platform 3

ในปี 2558 กลุ่มนักธุรกิจในจังหวัดขอนแก่นได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด ด้วยทุนจดทะเบียน 200 ล้านบาท นับว่า New Platform 3 การพัฒนาเมืองได้ปรากฏขึ้นนับตั้งแต่นั้น ระบบขนส่งมวลชนเชื่อมต่อพื้นที่ทิศเหนือและทิศใต้ของเมืองขอนแก่นได้ปรากฏขึ้นตามแผนของบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง ตามด้วยภาพความร่วมมือของเทศบาลนครขอนแก่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น พร้อมภาคส่วนต่าง ๆ โดยจังหวัดขอนแก่นได้แสดงให้เห็นความก้าวหน้าทางวิชาการด้วยการเผยแพร่ภาพการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าตามเกณฑ์การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนหรือ Transit-Oriented Development ซึ่งก็คือภาพชัดที่ทำให้เห็นว่าขอนแก่นได้เริ่มขับเคลื่อนการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะหรือ Smart City แล้ว

สองปีหลังจากการก่อตั้งขอนแก่นพัฒนาเมือง กลุ่มเอกชน 25 ตระกูลของจังหวัดภูเก็ตได้ร่วมกันจัดตั้งบริษัท ภูเก็ตพัฒนาเมือง จำกัด ด้วยทุนจดทะเบียนเริ่มต้น 100 ล้านบาท ภูเก็ตพัฒนาเมืองได้ประกาศเดินตามแนวทางของขอนแก่นพัฒนา ด้วยการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบขนส่งมวลชนในเมืองและศูนย์กลางการคมนาคมและขนส่ง ความพิเศษของภูเก็ตอยู่ตรงที่ได้ระบุแนวคิดการพัฒนาในยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง 5 ปีด้วยเกณฑ์ Smart

Growth และ LEED-ND นับได้ว่าเป็นความก้าวหน้าประการสำคัญของการขับเคลื่อนพัฒนาเมืองด้วยแนวคิดทฤษฎีที่เป็นสากล

ต่อจากนั้น ได้มีการจดทะเบียนก่อตั้งบริษัทพัฒนาเมืองแห่งใหม่จำนวน 11 บริษัทประกอบด้วย บริษัท สมุทรสาครพัฒนาเมือง (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด บริษัท พิชญ์โลกพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท ระยองพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท สระบุรีพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท เชียงใหม่พัฒนาเมืองจำกัด บริษัท กรุงเทพมหานครพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท ชลบุรีพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด และบริษัทพัฒนาเมืองแห่งที่ 13 ได้แก่ บริษัท อุตรธานีพัฒนาเมือง จำกัด

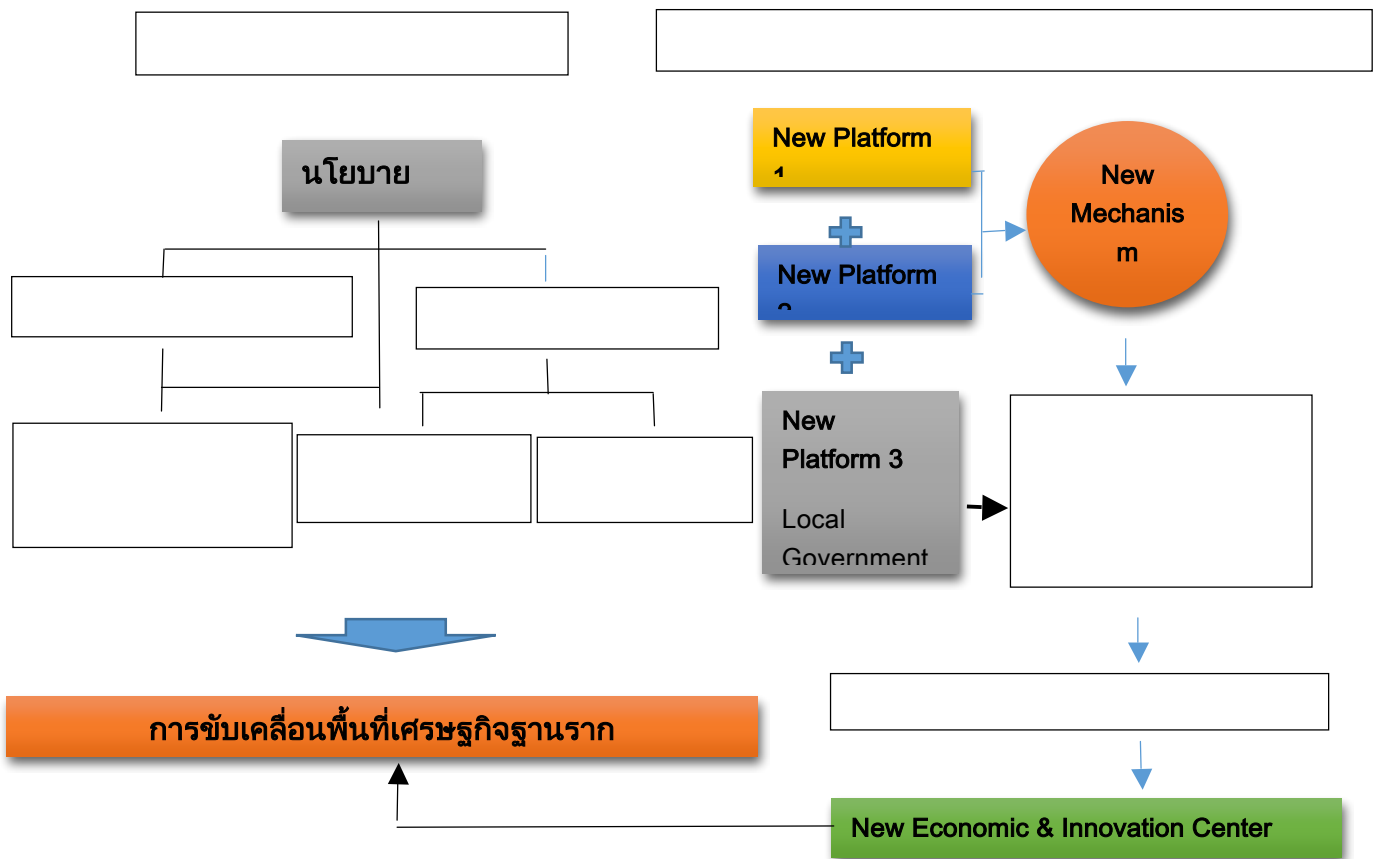
ความพิเศษที่แตกต่างจากบริษัทจำกัดของบริษัทพัฒนาเมืองที่เรียกว่าเป็น New Urban Development Platform 3 คือ ลักษณะการก่อกำเนิดของบริษัทไม่ได้มาจากการรวมกันเพื่อหากำไรสูงสุด แต่เป็นการรวมตัวของกลุ่มนักธุรกิจที่ประสบผลสำเร็จเพื่อร่วมกันแสวงหาแนวทางในการสร้างพิมพ์เขียวสำหรับการพัฒนาจังหวัด ร่วมกันสร้างยุทธศาสตร์ขึ้นมาเพื่อหาทิศทางการเติบโตของเมืองเพื่อลูกเพื่อหลานในอนาคต บริษัทพัฒนาเมืองไม่ได้ปฏิเสธงบประมาณจากภาครัฐหรือการทำงานร่วมกับภาครัฐ แต่ภารกิจใดที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต หากรัฐไม่ได้ดำเนินการ บริษัทพัฒนาเมืองจะเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการเอง เรียกได้ว่า เป็นการลงทุนกันเองเพื่อพัฒนาจังหวัด

ที่โดดเด่นสำคัญอีกประการ คือ การสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ร่วมกันของทุกภาคส่วน ขอนแก่นพัฒนาเมืองร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรประชาชน เช่นเดียวกับภูเก็ตและสมุทรสาครที่ได้สร้างเครือข่ายการพัฒนาร่วมกันทั้งภาคประชาชน องค์กรธุรกิจ และสถาบันการศึกษา นับเป็นการร่วมพลังรัฐและเอกชนครั้งใหญ่ในจังหวัดที่พบเห็นน้อยครั้งในประเทศไทย

ในส่วนของยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมหรือ Common Ground ทุกบริษัทพัฒนาเมือง ต่างเห็นชอบให้นำระบบขนส่งมวลชนในเมืองและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยในช่วงต้นปี 2561 จังหวัดขอนแก่น จะเริ่มก่อสร้างรถไฟฟ้ารางเบา ในช่วงเดียวกันภูเก็ตพัฒนาเมืองจะเปิดบริการรถแอร์

พอร์ตบัสก่อนที่จะเปิดบริการเส้นทางระบบขนส่งมวลชนรองเชื่อมต่อพื้นที่เมืองภูเก็ตกับแหล่งท่องเที่ยวชายหาดอีก 3 เส้นทาง เช่นเดียวกับการเปิดให้บริการรถขนส่งมวลชนของบริษัท รีเจียนนอล ทรานซิท โคเปอร์เรชั่น จำกัดจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งได้เปิดบริการไปแล้วในเดือนเมษายน 2561

ที่กล่าวมานั้น เป็นรูปแบบใหม่หรือ New Urban Development Platform 3 การพัฒนาเมืองที่อยู่ระหว่างการพัฒนาของกลุ่มนักวิชาการและเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมือง ซึ่งใช้เกณฑ์ Smart Growth & LEED-ND เป็นกรอบคิดในการออกแบบยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองและเศรษฐกิจและใช้ระบบขนส่งมวลชน การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน การลงทุนอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย พร้อมการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงระบบทางกายภาพ ด้วยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานระดับต่างๆ ของรัฐบาล ทั้งนี้ บริษัทพัฒนาเมืองเองต่างมีความพร้อมในการลงทุนหรือสามารถชักจูงนักลงทุนให้เข้ามาร่วมลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจได้ ซึ่งรูปแบบการพัฒนาใหม่นี้ น่าจะส่งผลดีในการกระตุ้นให้หน่วยงานรัฐได้ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนน่าจะได้ประสานการทำงานร่วมกันตาม New Platform เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจไปสู่เป้าหมายต่อไป



ภาพที่ 3 เปรียบเทียบรูปแบบการพัฒนาแบบเดิมกับรูปแบบการพัฒนาตาม New Urban Development Platform

6. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาผลกระทบของกฎบัตรในฐานะการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ต่อการยกระดับเศรษฐกิจและสังคม

กำหนดระเบียบวิธีวิจัยไว้ 5 ด้านได้แก่ กรอบการดำเนินงาน วิธีการศึกษากลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา และการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ มีเป้าหมายในการค้นหากลไกเชิงพื้นที่ เครื่องมือและกระบวนการการวางแผนที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างจากรูปแบบการพัฒนาแบบเดิม (Old Platform) เพื่อนำประเทศไทยไปสู่ความยั่งยืน โดยใช้การพัฒนาแบบใหม่ (New Urban Development Platform) หรือกฎบัตรเป็นกลไกแรก (mechanism 1) ลงทดสอบในพื้นที่ โดยมีคณะผู้ช่วยการวางแผนชุมชน (Community Planning Assistance Team-CPAT) หรือคณะกรรมการกฎบัตรเป็นกลไกที่ 2 บริหารการขับเคลื่อน

การพัฒนา (mechanism 2) และใช้แผนการพัฒนารายสาขาด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจของกฎบัตรเป็นกลไกที่ 3 (mechanism 3) ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงระบบทางกายภาพเพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนใหม่หรือการปรับปรุงฟื้นฟูกิจกรรมการพัฒนาเมือง โดย บริษัทพัฒนาเมือง (City Development-CD) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Agency-LG) หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานจากส่วนกลาง (Infrastructure Agency-IA) ผู้ประกอบการในพื้นที่ (Local Entrepreneur-LE) และนักลงทุน (Investment Firms-IF) เป็นกลไกสนับสนุน

สำหรับกิจกรรมการพัฒนารายสาขาของกฎบัตร จำนวน 10 สาขาที่นำมาเป็นสาขาธงนำในการวิจัยครั้งนี้ ได้รับการยอมรับว่ามีศักยภาพระดับสูงในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชน กิจกรรมเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งรูปแบบการพัฒนาใหม่และกลยุทธ์ที่นำมาใช้ในการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนับเป็นข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา (ดังภาพที่ 4)



ภาพที่ 4 กลไกการพัฒนารูปแบบใหม่ของ SG-ABC

6.1 คำถามวิจัย

การพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ (New Urban Development Platform 1 และ 3) ได้แก่ กฎบัตรที่มีบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะตัวแทนขององค์กรภาคธุรกิจในพื้นที่ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้นำ โดยใช้เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด เกณฑ์ความเป็นผู้นำการออกแบบด้านพลังงานและสภาพแวดล้อมระดับย่าน เกณฑ์การออกแบบเมือง Form-Based Codes รวมทั้งคณะผู้ช่วยการวางแผนชุมชน (CPAT) ในรูปของคณะกรรมการกฎบัตร สามารถเป็นกลไกในการออกแบบปรับปรุงฟื้นฟูเมือง การขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจการยกระดับขีดความสามารถการแข่งขัน มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยหรือไม่

6.2 สมมติฐาน

การวิจัยนี้ สามารถสร้างการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ (New Urban Development Platform) และกลไกในการพัฒนาเมืองในรูปของกฎบัตร ที่มีบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะตัวแทนขององค์กรภาคธุรกิจในพื้นที่เป็นผู้นำ โดยร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยใช้เกณฑ์มาตรฐาน รวมทั้งคณะกรรมการกฎบัตรหรือคณะผู้ช่วยการวางแผนชุมชน (CPAT) โดยนำมาเป็นต้นแบบการพัฒนา ทั้งในรูปของวิธีคิดในการวางยุทธศาสตร์ กระบวนการพัฒนาเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานราก ซึ่งใช้กลไกการสร้างการมีส่วนร่วม การออกแบบปรับปรุงฟื้นฟูเมือง เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับของฐานรากไปจนถึงระดับเมืองและระดับภาค ซึ่งมีศักยภาพระดับสูงในการยกระดับขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศโดยรวมได้

6.3 ข้อค้นพบจากการศึกษา

กระบวนการวิจัยจะต้องทดสอบกลไก 3 ด้านซึ่งจะเป็นข้อค้นพบที่มีอิทธิพลต่อการสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง การลงทุนทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรภาคธุรกิจและองค์กรภาครัฐ โดยกลไกดังกล่าว จะได้นำมาประยุกต์เป็นวิธีคิดเพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เริ่มต้นจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐและเอกชน รวมทั้งการลงทุนทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการออกแบบปรับปรุงฟื้นฟูเมืองที่เป็นผลลัพธ์ของการวิจัยในครั้งนี้

7. วิธีการศึกษา

เนื่องจากการวิจัยที่รวมเอากระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมและการออกแบบปรับปรุงฟื้นฟูเมืองที่เป็นการปฏิบัติการร่วมของคณะผู้วิจัย (SG-ABC Team) บริษัทพัฒนาเมือง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนต่างๆ โดยใช้กฎบัตรเป็นการพัฒนารูปแบบใหม่ที่กระตุ้นการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางกายภาพเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างและพื้นที่การศึกษา ตามเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดเพื่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบย่านและเศรษฐกิจ (SG Program) โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างและพื้นที่ศึกษาระยะแรกปีงบประมาณ 2561 จำนวน 6 แห่ง โดยใช้เกณฑ์การเป็นเมืองตัวแทนระดับภาคที่เป็นหัวเมืองใหญ่ที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ซึ่งภาคต่างๆ ได้แก่ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือตอนบน ภาคเหนือตอนล่าง และภาคใต้ และกำหนดขั้นตอนการจัดทำและการปฏิบัติการกฎบัตร รายละเอียดดังนี้

7.1 การคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง

ผลการคัดเลือกเมืองที่จะเป็นกลุ่มตัวอย่างและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ประกอบด้วย

- (1) จังหวัดเชียงใหม่ โดย คณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนจังหวัดเชียงใหม่
- (2) จังหวัดนครสวรรค์ โดย เทศบาลนครนครสวรรค์
- (3) จังหวัดสระบุรี โดย บริษัท สระบุรีพัฒนาเมือง จำกัด
- (4) จังหวัดระยอง โดย บริษัท ระยองพัฒนาเมือง จำกัด
- (5) จังหวัดอุดรธานี โดย บริษัท อุดรธานีพัฒนาเมือง จำกัด
- (6) จังหวัดภูเก็ต โดย เทศบาลเมืองป่าตอง (เฉพาะพื้นที่เทศบาลเมืองป่าตอง)

7.2 ขั้นตอนการจัดทำกฎบัตรและการปฏิบัติการ

คณะผู้วิจัยแบ่งขั้นตอนการจัดทำกฎบัตรออกเป็น 10 ขั้นตอน ดังนี้

- (1) การทำความเข้าใจเกณฑ์มาตรฐานและกฎบัตรต่อกลุ่มเป้าหมาย

(2) การสรุปสภาพปัญหา การทบทวนยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการของหน่วยงานที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพื้นที่

(3) การจัดทำข้อมูลฐาน (baseline) และการวิเคราะห์ทางเลือก การพัฒนา

(4) การยกร่างเป้าหมายร่วม (Common Goal) เจตนารมณ์ นโยบายและเป้าหมายการพัฒนา

(5) การจัดทำค่าเป้าหมายการพัฒนารายสาขา

(6) การลงนามข้อตกลงกฎบัตรเบื้องต้น

(7) การทดสอบการกระตุ้นการลงทุนและการปรับปรุง โครงสร้างพื้นฐาน 1

(8) การจัดทำแผนปฏิบัติการ

(9) การทดสอบการกระตุ้นการลงทุนและการปรับปรุง โครงสร้างพื้นฐาน 1

(10) การปรับปรุงแผนปฏิบัติการและการนำแผนสู่การปฏิบัติ

8. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาประกอบการวิจัยโครงการนี้ ได้แก่ กลไก การขับเคลื่อนการพัฒนาในรูปแบบของโมเดลการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ที่ ผสมผสานการจัดทำข้อตกลงร่วมกันของสังคม เพื่อกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท่าภาคส่วน ที่สามารถใช้เป็นกรอบในการวางแผนพัฒนาเมืองระดับประเทศ ได้ รายละเอียดของ เครื่องมือ ดังนี้

กลไกแรก คณะผู้วิจัยซึ่งเป็นผู้นำเกณฑ์มาตรฐานถ่ายทอดตรงกับ กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มประชาชนโดยทั่วไป 2) กลุ่ม คณะกรรมการกฎบัตรใน 6 พื้นที่เป้าหมาย และ 4) กลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายสาธารณะ

กลไกที่สอง ได้แก่ คณะกรรมการกฎบัตรหรือคณะกรรมการคณะ ผู้ช่วยการวางแผนชุมชน (Community Planning Assistance Team-CPAT) กลไกนี้ จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือหลักที่รับการถ่ายทอดองค์ ความรู้ตามเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดจากคณะผู้วิจัย โดยมอบให้

คณะกรรมการกฤษฎีกากระจายองค์ความรู้ไปยังกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ทั้งบริษัทพัฒนาเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรประชาชน และสถาบันการศึกษาในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการประสานการรวบรวมข้อมูลเชิงพื้นที่ การประสานความร่วมมือภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐและเอกชน การร่วมกันวางแผนปฏิบัติการ การนำแผนลงสู่การปฏิบัติ การร่วมประเมินผลและการปรับปรุงแผนให้สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทการพัฒนา

กลไกที่สาม ผู้ประกอบการของสาขาเศรษฐกิจที่มีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งนอกจากกลไกทั้งสองที่กล่าวแล้ว คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกสาขาเศรษฐกิจที่การเติบโตอย่างชาญฉลาดได้แนะนำว่ามีศักยภาพมากในการขับเคลื่อนการพัฒนา รายละเอียดดังภาพที่ 4

9. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการในทุกขั้นตอนการปฏิบัติการวิจัย เพื่อหาข้อค้นพบใหม่จากกลไกการพัฒนาที่ได้ออกแบบไว้ กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ประกอบด้วย

ขั้นตอนแรก การวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินการในภาคการจัดทำข้อตกลงร่วมกัน (Social Collaboration Process) โดยพิจารณา 1) ความสำเร็จในการแสวงหาข้อตกลงร่วมหรือเป้าหมายร่วมกันในการกำหนดอนาคตของพื้นที่ และ 2) การรับเกณฑ์มาตรฐานสู่การวางแผนตามขั้นตอนของกฤษฎีกา

ขั้นตอนที่สอง การพิจารณาความแข็งแกร่งของแผนปฏิบัติการที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำขึ้น เนื่องจากในขั้นตอนนี้ เมืองในพื้นที่เป้าหมายยังอยู่ระหว่างการ ดังนั้น รายงานจะกล่าวเฉพาะตัวชี้วัดและโอกาสในการนำแผนสู่การปฏิบัติจริงเท่านั้น

10. ผลการศึกษา

ผลการดำเนินงานในช่วง 6 เดือนแรกของโครงการ วัดด้วยตัวชี้วัดความสำเร็จในการแสวงหาข้อตกลงร่วมในการกำหนดอนาคตของพื้นที่ พบข้อมูลสำคัญดังนี้

กลุ่มภาวะการนำ

1. กลุ่มเมืองที่ขับเคลื่อนด้วยผู้บริหารบริษัทพัฒนาเมืองเป็นหลัก กรณีของกฎบัตรสระบุรี กฎบัตรระยองและกฎบัตรเชียงใหม่ จะได้รับการมีส่วนร่วมจากองค์กรภาคประชาสังคมมาก

2. กลุ่มเมืองที่ขับเคลื่อนด้วยผู้บริหารบริษัทพัฒนาเมืองและผู้บริหารของเทศบาล กรณีของกฎบัตรเมืองอุดรธานี จะได้รับการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากองค์กรภาคประชาสังคมและจากเทศบาลมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนับสนุนทรัพยากรด้านต่างๆ ของเทศบาล

3. กลุ่มเมืองที่ขับเคลื่อนด้วยผู้บริหารเทศบาล กรณีกฎบัตรโมซ์เมืองป่าตองและกฎบัตรเมืองนครสวรรค์ จะได้รับการมีส่วนร่วมสนับสนุนจากเทศบาลและองค์กรที่ดำเนินร่วมกับเทศบาลมาก เช่นเดียวกับองค์กรภาคธุรกิจ แต่จะได้รับการมีส่วนร่วมจากองค์กรภาคประชาสังคมน้อย

ข้อค้นพบดังกล่าว หากเทียบกับกลไกของการสร้างข้อตกลงร่วมกันของสังคมตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 2.1 จะพบว่า ความสำเร็จของข้อตกลงในการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน (Common goal) การสร้างมิติใหม่ (New dimension) และการสร้างเครือข่ายทางสังคม (Social networks) จะพบความโดดเด่นที่เกิดจากการร่วมกันกำหนดอนาคตในกลุ่มภาวะการนำโดยผู้บริหารบริษัทพัฒนาเมืองกับผู้บริหารเทศบาลมากที่สุด

กลุ่มการรับเกณฑ์มาตรฐาน

กลุ่มเมืองที่ขับเคลื่อนด้วยผู้บริหารเทศบาลจะมีผู้แทนภาคส่วนเข้าร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอและมีแกนนำสำคัญที่เป็นคณะกรรมการกฏบัตรเข้าร่วมด้วยเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น หากวัดผลด้านความเข้าใจในเกณฑ์มาตรฐานตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2.2 พบว่า กลุ่มเมืองที่ขับเคลื่อนด้วยผู้บริหารเทศบาลจะความเข้าใจและมีโอกาสในการนำเกณฑ์ไปใช้ในการจัดทำแผนงานมากกว่า อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้บริหารบริษัทพัฒนาเมืองของสระบุรี ระยอง อุดรธานี เชียงใหม่ เคยได้รับการฝึกอบรมเกณฑ์มาตรฐานในโอกาสอื่นมา มาก ดังนั้น ผู้บริหารเหล่านี้ จะสามารถเป็นตัวแทนในการอธิบายแนวคิดและตัวชี้วัดต่อคณะกรรมการกฏบัตรได้

กลุ่มการลงทุนทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน

ปัจจัยด้านภาวะการนำการพัฒนาไม่ได้มีผลโดยตรงต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 2.3 โดยปัจจัยการขับเคลื่อนการลงทุนจากการศึกษาพบปัจจัยกระตุ้นดังต่อไปนี้

1. ชื่อเสียงของเมืองด้านโอกาสการลงทุนทางเศรษฐกิจ ซึ่งเมืองป่าตองได้รับคะแนนมาเป็นอันดับหนึ่ง เมืองอุดรธานีมีคะแนนเป็นอันดับสอง
2. ปัจจัยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม กรณีนี้แสดงได้ชัดจากการแก้ไขร่างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองรวมภูเก็ต ซึ่งร่างของผังได้เปิดโอกาสให้มีขนาดอาคารและความสูงเพิ่มขึ้นในทุกย่านการใช้ที่ดินของเมืองป่าตอง ปัจจัยนี้ จึงเป็นตัวกระตุ้นที่มีนัยสำคัญต่อการลงทุนการก่อสร้างศูนย์การประชุม โรงแรม ศูนย์การค้า และอาคารพาณิชย์กรรมที่เป็นอาคารขนาดใหญ่และอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ส่งผลให้เกิดความเคลื่อนไหวค่อนข้างมากในการลงทุนพื้นที่เมืองป่าตองในปัจจุบัน
3. ขนาดและมูลค่าเศรษฐกิจของเมือง ระดับทางเศรษฐกิจของเมือง และขนาดกิจการธุรกิจของเมือง มีผลโดยตรงต่อการขยายการลงทุนและการลงทุนใหม่ในพื้นที่ เมืองที่องค์กรธุรกิจมีขนาดเล็กจะมีโอกาสน้อยในการลงทุน และมักจะแสวงหาการลงทุนจากนักลงทุนภายนอก

11. สรุปผลและการนำไปใช้ประโยชน์

เนื่องจากโครงการจัดทำกฏบัตรยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ ดังนั้น ยังอาจสรุปข้อค้นพบในด้านต่างๆ ที่เด่นชัดได้ อย่างไรก็ตาม ผลจากการ

ยกร่างกฎบัตรในพื้นที่เป้าหมายได้ก่อแรงกระตุ้นในด้านต่างๆ ได้แก่ ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มองเห็นการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะข้อตกลงร่วมกันของสังคม ประการต่อมา เทศบาลในพื้นที่ปฏิบัติการได้เริ่มใช้กฎบัตรเป็นเครื่องมือในการแสวงหาการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และได้รับเอาแนวคิดจากข้อสรุปความเห็นร่วม และค่าเป้าหมายการพัฒนา rays สาขาไปใช้ในการวางแผนยุทธศาสตร์ และวางแผนงบประมาณ อีกประการคือ การขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ได้สร้างนวัตกรรมการมีส่วนร่วมที่เปลี่ยนแปลงจากวิธีการทำงานเดิม โดยเริ่มมีบางหน่วยงานได้ศึกษาและเข้าร่วมกับโครงการเพื่อหาวิธีปฏิบัติที่ดีในการพัฒนาต่อยอด ต่อไป

12. เอกสารอ้างอิง

ฐานานา บุญยประวัติร. (2557). ภาวะของโลกรและเมืองจากการจัดสรรบ้านเดี่ยวและการกระจัดกระจายของ

เมือง. สืบค้นจาก <http://www.asiamuseum.co.th/paper/1844>

ฐานานา บุญยประวัติร (2559) การวางผังและออกแบบเพื่อสร้างเมืองแห่งการเดิน. (Planning and

Designfor Walkable City). สืบค้นจาก <http://www.asiamuseum.co.th/paper/1847>

American Planning Association. (n.d). National Planning Awards. Retrived from <https://www.planning.org/awards/>

Barbara A. McCann, Reid Ewing. (2003). Measuring the Health Effects of Sprawl: A National

Analysis of Physical Activity, Obesity and Chronic Disease. Retrived from

<http://smartgrowth.umd.edu/healtheffectsofsprawl.html>

David C. Soule. (2 0 0 6). Urban Sprawl A Comprehensive Reference Guide. Westport, Connecticut Greenwood Press.

David J. Cieslewicz. (2002). The Environmental Impacts of Sprawl. Washington, D.C. :

Urban Institute Press.

Gregory D. Squires. (2002). Urban Sprawl: Causes, Consequences & Policy Responses. London, Urban Institute Press.

Jeff Speck. (2007). Designing Walkable Downtown Help Cities Reap Real Benefits. Retrived from

<http://www.asiamuseum.co.th/paper/1795>

Smart Growth America. (2017). CONGRESS IS ABOUT TO HAVE A KEY OPPORTUNITY TO MAKE COMMUNITIES MORE WALKABLE. WILL THEY?

Retrieved from [HTTPS://SMARTGROWTHAMERICA.ORG/CONGRESS-IS-ABOUT-TO-HAVE-A-KEY-OPPORTUNITY-TO-MAKE-COMMUNITIES-MORE-WALKABLE-WILL-THEY/](https://smartgrowthamerica.org/congress-is-about-to-have-a-key-opportunity-to-make-communities-more-walkable-will-they/)

United Nations. (2017). WORLD Population Prospects: The 2017 Revision. Retrieved from <https://www.un.org/development/desa/publications/world-population-prospects-the-2017-revision.html> U.S.

EPA. (2006). This is Smart Growth-EPA. Retrieved from <https://www.epa.gov/sites/production/files/.../this-is-smart-growth.pdf>

U.S. Department of Agriculture, Maine Farmland Preservation Ordinances. Retrieved from http://www.maine.gov/dacf/municipalplanning/technical/farmland_ordinances.shtml

U.S Green Building Council. (2014) . Leadership in Energy & Environmental Design: Reference Guide for Neighborhood Development. Washington, DC.

การประยุกต์ตัวชี้วัดการวินิจฉัยความสามารถด้านกายภาพและการ
บริการจัดการเมือง
ของการเติบโตอย่างชาญฉลาดในการสร้างแนวทางการพัฒนาเมือง
รูปแบบใหม่

The Application of Smart Growth Audit
for Creating the New Urban Development Platform

อิสริย์ จิตรปฎิมา
นักวิจัยโครงการ SG-ABC
บริษัท เอเชีย สเปนซ์ แพลนนิ่ง จำกัด
สมาคมการผังเมืองไทย

บทคัดย่อ

ในยุคปัจจุบันปรากฏการณ์ในความเป็นเมืองนั้นเกิดขึ้นอย่างไม่สามารถหยุดยั้งได้เนื่องจากแรงผลักดันทางเศรษฐกิจและสังคม แต่การพัฒนาพัฒนาเมืองอย่างรวดเร็วนั้นเป็นไปอย่างไม่ยั่งยืนนัก ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้อยู่อาศัยในเมือง เพื่อให้เกิดความสมดุลของการพัฒนา แนวความคิด Smart Growth จึงเข้ามามีบทบาทเป็นแนวทางในการพัฒนาเพื่อให้เมืองเกิดรูปแบบการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในการวิจัยนี้ได้ทำการศึกษเกณฑ์ตัวชี้วัดการวินิจฉัยความสามารถด้านกายภาพและการจัดการเมืองของการเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Audit) โดยการประยุกต์เกณฑ์ตัวชี้วัดให้เข้ากับแนวทางการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ (New Platform) ทั้งนี้ การศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ กรอบการศึกษาได้แบ่งขั้นตอนการศึกษาเป็น 3 ส่วนตามแนวคิด Social Collaboratic Analystic Framework การได้ทำการศึกษาและการสร้างความเข้าใจรูปแบบการเติบโตอย่างชาญฉลาด ในการสร้างแนวทางการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ การวิเคราะห์รูปแบบการเติบโตอย่างชาญฉลาด ในการสร้างแนวทางการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ และการนำรูปแบบการเติบโตอย่างชาญฉลาด ไปสู่การปฏิบัติการสร้างแนวทางการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ นอกจากนี้การศึกษายังมีการสรุปผลและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาอีกด้วย

Abstract

In today's increasingly of unstoppable urbanisation phenomina, This fact has been associated with economic drives

and social transformations. Nevertheless, rapid and unplanned urban growth threatens sustainable development and affects to environment and wellbeing of people. In order to seek the balance of such development, Smart Growth is a strategy by which communities seek to balance environmental protection, economic development, and social objectives and to meet the needs of today without compromising the quality of life for future generations by applying smart growth audit factors and development new platforms. This reasearch used qualitative analysis, by using an adapted social collabolation analytic framework, which divided into 3 study stages. Result of the study shows the understanding of smart growth development and new urban development platform that leads to actual implementation. Lastly, The paper concludes with suggestions of the new platform process development that emerged from this study.

Keywords: Smart Growth, Smart Growth Audit and New Development Platform

ที่มาและความสำคัญ

ปัจจุบันเกิดปรากฏการณ์การเป็นเมือง (Urbanisation) ขึ้นทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยการขยายตัวของเมืองไม่ได้เกิดแค่กรุงเทพมหานคร แต่เกิดขึ้นตามเมืองต่างๆในทุกรัฐภาคของประเทศ อย่างไรก็ตามการพัฒนาเมืองในปัจจุบันยังไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะสามารถพัฒนาไปสู่ความยั่งยืน ความปลอดภัยน่าอยู่ และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากการขาดแผนที่ได้มาตรฐาน หรือการวางยุทธศาสตร์ที่ไร้ทิศทาง การทำงานของแต่ละภาคส่วนหรือหน่วยงานยังเป็นไปคนละทิศละทาง ขาดการประสานและการวางแผนงานร่วมกัน ขาดการบูรณาการแผน และการแลกเปลี่ยนข้อมูล รูปแบบการดำเนินการของภาครัฐยังคงเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกที่ปรับตัวอยู่ตลอดเวลา การวางแผนการพัฒนาทางกายภาพ ไม่อาจส่งเสริมและควบคุมทิศทางการขยายตัวของเมือง แผนการพัฒนาส่วนใหญ่กำหนดจากปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต ไม่ได้กำหนดจากยุทธศาสตร์การพัฒนาในอนาคต เมืองขาดนวัตกรรม หรือเครื่องมือใหม่ ๆ ที่เป็นกลไกผลักดันให้ เศรษฐกิจและสังคมเจริญก้าวหน้าและเกิดการพัฒนาอย่างสร้างสรรค์

จึงมีความจำเป็นในการคิดค้นกลไกวิธีการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ ด้วยการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้มีทิศทางที่ถูกต้อง เหมาะสม เลือกใช้แนวคิด นโยบาย มาตรการ และกลไกการวางแผนที่เป็นสากล รวมทั้ง การใช้องค์การการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ได้แก่ บริษัทพัฒนาเมืองให้เป็นประโยชน์ โดยร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนต่างๆ จัดสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและกระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจที่สอดคล้องกับบทบาทของพื้นที่และสอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของโลก โครงการพัฒนากลไกเชิงพื้นที่ในการพัฒนาเมือง โดยออกแบบเมืองอย่างชาญฉลาดเพื่อยกระดับทางเศรษฐกิจและสังคม เชื่อว่า การกำหนดทิศทางการเติบโตทางเศรษฐกิจและสร้างสรรค์ คุณภาพชีวิตประชาชนให้สูงขึ้นได้ ซึ่งรูปแบบการพัฒนาใหม่ (New Platform) ที่กล่าวมานั้น มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในทศวรรษหน้าเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ แนวคิดหลักของรูปแบบการพัฒนาใหม่หรือ New Platform ประกอบด้วย 1) การประยุกต์ใช้เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Principles) เพื่อเป็นกลไกการวางแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ลดการกระจุกตัวของเมือง และสร้างทิศทางการพัฒนาเมืองสู่ความยั่งยืน 2) การสร้างรางวัลการวางแผน

แห่งชาติ (Thailand Planning Awards) ให้เป็นต้นแบบรางวัลที่มอบให้แก่ผู้พัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานที่ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่ง TPAs จะกำหนดแนวทางและตัวชี้วัดเป็นบรรทัดฐานใหม่เพื่อการวางแผนและเพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐและของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานใช้เป็นกรอบในการพัฒนา และ 3) การบูรณาการเกณฑ์มาตรฐาน กลไก และเครื่องมือการพัฒนาเมืองตามเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด เกณฑ์รางวัลการวางแผนแห่งชาติ เข้ากับแผนการพัฒนาเมืองที่ได้ร่วมกันจัดทำจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ ได้แก่ ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา โดยมีบริษัทพัฒนาเมืองเป็นแกนกลางการพัฒนาเมืองของตัวเองต่อไป

วัตถุประสงค์

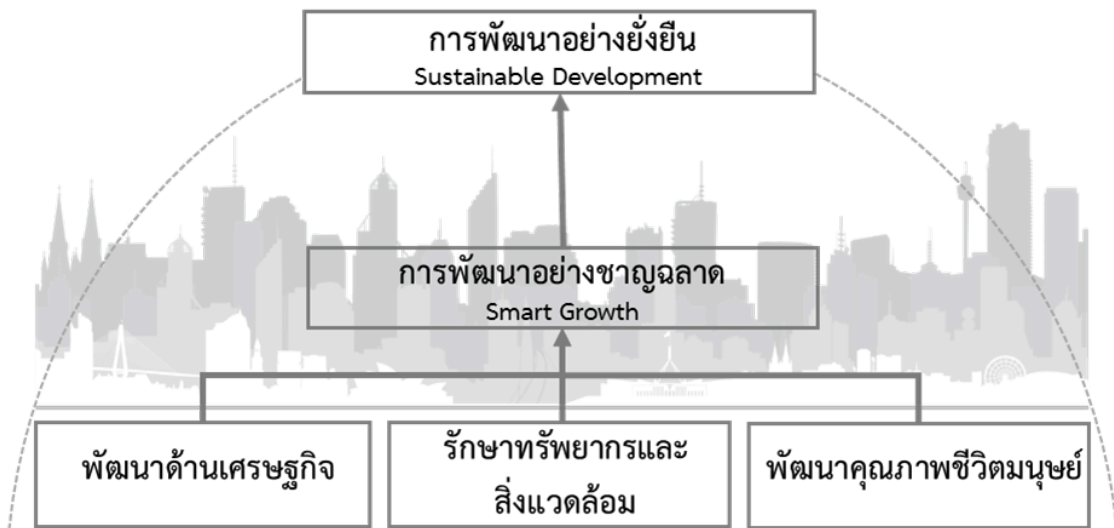
- 1) เพื่อศึกษาเครื่องมือในการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาดและบริบทการพัฒนาเมืองเพื่อสร้างกลไก New Platform ในการพัฒนา
- 2) เพื่อวิเคราะห์เครื่องมือในการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาดและบริบทการพัฒนาเมืองเพื่อสร้างกลไก New Platform ในการพัฒนา
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาดตามกลไก New Platform ในการพัฒนาการศึกษาขั้นต่อไป

ทบทวนวรรณกรรม

1) Smart Growth

การเติบโตอย่างชาญฉลาด หรือ Smart Growth คือการพัฒนาพื้นที่เมืองหรือย่านเพื่อให้เกิดการเติบโตของการพัฒนาให้เป็นไปในแนวทางที่ดีและยั่งยืน ส่งผลดีต่อสภาพแวดล้อม สุขภาพ และเศรษฐกิจของเมือง (New York State, 2017) (ภาพที่ 1) โดย The American Planning Association (2012) ได้มีการให้นิยามการเติบโตอย่างชาญฉลาด อันหมายถึงแนวทางรูปแบบการพัฒนาที่มีเป้าหมายในการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ การปกป้องสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของผู้ที่อยู่ในเมือง โดยเครื่องมือการพัฒนาที่สามารถนำ Smart Growth ไปใช้ได้นั้นมีหลากหลายตั้งแต่ การจัดทำแผนแม่บท (Comprehensive Plan) การจัดทำแนวทางการพัฒนา (Guideline) การออกแบบ การฟื้นฟูพื้นที่ เพื่อให้พื้นที่มีอัตลักษณ์เฉพาะตัว สงวนรักษาสภาพแวดล้อมพื้นที่ทางธรรมชาติและพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อ

ประวัติศาสตร์วัฒนธรรม สร้างความเท่าเทียมในการกระจายรายได้จากการพัฒนา เพิ่มประสิทธิภาพการเดินทางโครงสร้างพื้นฐาน เพิ่มที่อยู่อาศัยภายในเมือง ลดการเกิดการพัฒนาเมืองกระจายออกไปอย่างไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) เพิ่มแหล่งงานและจำนวนการจ้างงาน การสร้างรูปแบบการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยอาศัยปัจจัยการสร้างเมืองให้เมืองเป็นเมืองกระชับ (Compact City) สามารถเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะได้ สะดวกรวดเร็ว เน้นการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเมืองแห่งการเดิน มีรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบ Mixed-use ทั้งนี้รูปแบบการเติบโตอย่างชาญฉลาดสามารถใช้ในพื้นที่ที่ก่อให้เกิดการเติบโตในภูมิภาคโดยเน้นพื้นที่ศูนย์กลางเมืองเดิมที่มีโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการพร้อมอยู่แล้ว หรือใช้ในการวางแผนพื้นที่ใหม่ที่เป็นพื้นที่ศักยภาพเหมาะสมในการพัฒนาได้



ภาพที่ 1 การพัฒนาอย่างชาญฉลาดของเมืองนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน (New York State, 2017)

1.1) Smart Growth Audit

การตรวจสอบความสามารถด้านกายภาพและการบริหารจัดการเมืองตามรูปแบบการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาด หรือ Smart Growth Audit คล้ายๆกับการตรวจสอบบัญชี (Financial audit) แตกต่างกันในเรื่องและเนื้อหาในการตรวจสอบและหลักการรายละเอียดที่แตกต่างกัน โดย Smart Growth Audit มีการใช้ครั้งแรกที่เมือง Charlotte Mecklenberg County รัฐ North Carolina (Weltz and Waldner, 2003) โดย Smart Growth Audit นั้นได้ให้ความสำคัญอันดับหนึ่งใน

เรื่องการวางแผนและการวางนโยบาย ตามมาด้วยโครงการ รายละเอียดกฎหมาย ข้อบังคับ และงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

1.2) New platform

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) มีนโยบายกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจระดับย่านด้วยการวิจัยเชิงพื้นที่ด้วยองค์ความรู้ด้านการวางผังและการออกแบบเมืองตามเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Principles) เพื่อเป็นกลไกการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยมุ่งให้เกิดรูปแบบการพัฒนาใหม่ (New Platform) ที่ใช้เกณฑ์มาตรฐานการออกแบบที่เป็นสากล ผสมผสานกับกลไกการบริหารจัดการเมืองที่ดำเนินการโดยเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมือง (City Development Network-CDN) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Organization-LGO) และ สถาบันการศึกษา เพื่อนำไปสู่มาตรฐานการพัฒนาเมืองและการยกระดับทางเศรษฐกิจที่มีความยั่งยืน ซึ่งเกิดจากการใช้เกณฑ์การวางแผนและการออกแบบที่เป็นสากลเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจระดับฐานรากที่เริ่มจากพื้นที่ย่านและพื้นที่เมืองนั้น ๆ อย่างแท้จริง

- New Platform 1: การประยุกต์เกณฑ์แนวคิดสู่การพัฒนา โดยการใช้เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Principles)

- New Platform 2: รางวัลการวางแผนแห่งชาติ (Thailand Planning Awards) โดยมีเป้าหมายสำคัญของรางวัลประกอบด้วย การสร้างกรอบและแนวทางในการพัฒนาเมืองให้อยู่ในระดับสากล มีกลไกและเครื่องบ่งชี้ที่เป็นเกณฑ์มาตรฐานซึ่งได้รับการยอมรับทั้งในกลุ่มวงวิชาการผังเมือง การวางแผน นโยบายสาธารณะ สถาปัตยกรรม วิศวกรรม และศาสตร์ในสาขาที่เกี่ยวข้อง

- New Platform 3: บริษัทพัฒนาเมือง เป็นการรวมตัวของกลุ่มนักธุรกิจที่ประสบผลสำเร็จเพื่อร่วมกันแสวงหาแนวทางในการสร้างพิมพ์เขียวสำหรับการพัฒนาจังหวัด ร่วมกันสร้างยุทธศาสตร์ขึ้นมาเพื่อหาทิศทางการเติบโตของเมืองเพื่อลูกหลานในอนาคต

วิธีการดำเนินการวิจัย

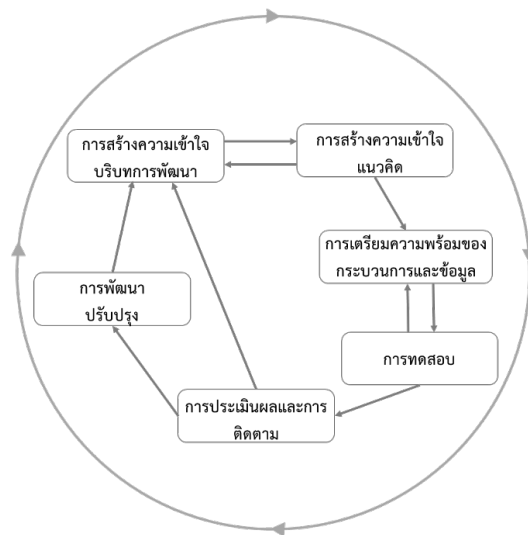
ในการศึกษามีการใช้ 3 Step Approache โดยแบ่งขั้นตอนการศึกษาเป็น 3 ส่วน ซึ่งกรอบแนวคิดการวิจัยประกอบไปด้วย

ส่วนที่ 1 การศึกษาและการสร้างความเข้าใจรูปแบบการเติบโตอย่างชาญฉลาด ในการสร้างแนวทางการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์รูปแบบการเติบโตอย่างชาญฉลาด ในการสร้างแนวทางการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่

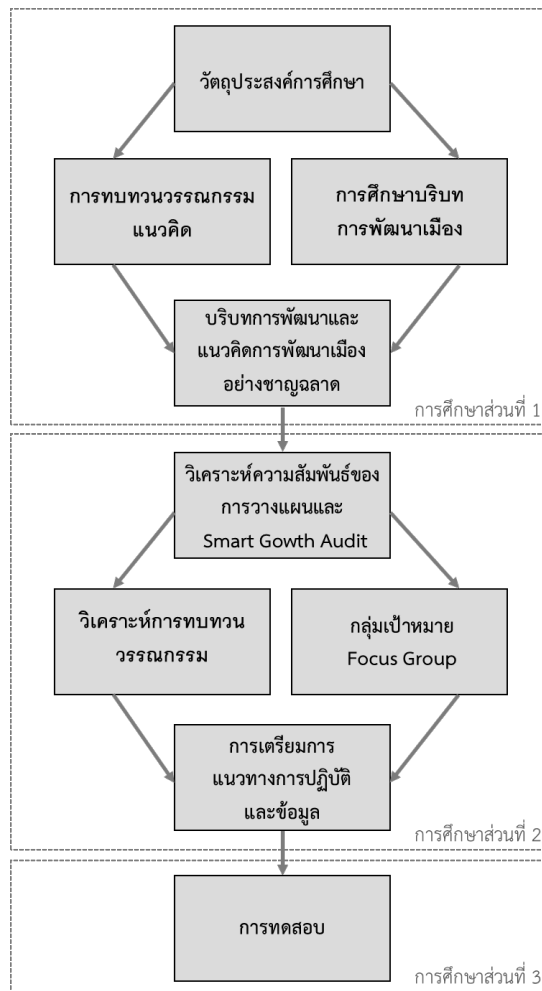
ส่วนที่ 3 การนำรูปแบบการเติบโตอย่างชาญฉลาด ไปสู่การปฏิบัติการสร้างแนวทางการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่

รูปแบบของกรอบการวิจัยมาได้รับการพัฒนามาจากรูปแบบกรอบการสร้างความร่วมมือ Social Collaboratic Analystic Framework (Schwade & Schubert, 2017) ซึ่งเป็นกรอบขั้นตอนการนำแนวคิดไปสู่การวิเคราะห์และการปฏิบัติ ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 SCA Cycle (Schwade & Schubert, 2017)

โดยในการศึกษานี้จะอธิบายตั้งแต่ขั้นตอนการสร้างความเข้าใจบริบทการพัฒนา การสร้างความเข้าใจแนวคิด และการเตรียมความพร้อมของกระบวนการข้อมูล แล้วจึงเสนอเรื่องการทดสอบผลตามตัวแปรต่าง ๆ ที่ได้กับรูปแบบการพัฒนาเมืองต่อไป โดยกระบวนการศึกษาทั้ง 3 ขั้นตอน (ภาพที่ 3) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้



ภาพที่ 3 ขั้นตอนการศึกษา

การศึกษาส่วนที่ 1 เป็นการศึกษาปัจจัยการพัฒนาเมืองตามรูปแบบการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาดเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการพัฒนา New Platform โดยการทบทวนวรรณกรรมทั้งรูปแบบการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาด และการสร้าง New Platform ของการพัฒนาเมือง ก่อให้เกิดความเข้าใจในบริบทการพัฒนาและความเข้าใจในแนวคิดการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาดตอบสนองต่อวัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการวางแผนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและกระบวนการ Smart Growth Audit การพัฒนาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและการทดสอบ เครื่องมือ New Platform การทำ Focus group กลุ่มเป้าหมาย และการเตรียมข้อมูลอื่นๆ

การศึกษาส่วนที่ 3 การนำรูปแบบการเติบโตอย่างชาญฉลาด ไปสู่การทดสอบปฏิบัติการสร้างแนวทางการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่

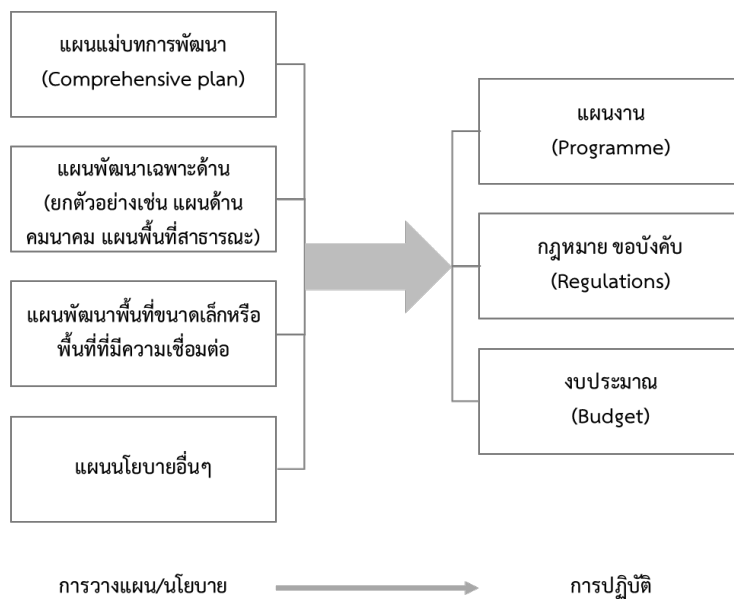
ผลการศึกษา

1.1) การศึกษาส่วนที่ 1

ในส่วนนี้จะมีการอธิบายผลที่ได้รับจากการทบทวนวรรณกรรม และศึกษาบริบทการพัฒนาเมืองที่นำไปสู่การพัฒนา New Platform

(1) การทบทวนวรรณกรรม

การพัฒนาอย่างชาญฉลาด หรือ Smart Growth เป็นแนวความคิดในการวางแผน หรือกลยุทธ์การที่ครอบคลุมทุกระดับของยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และการพัฒนาประเทศ ที่จะช่วยปกป้องสุขภาพเมืองและทรัพยากรธรรมชาติ โดยการสร้างชุมชนให้โดดเด่น มีระบบเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง และสร้างสังคมให้มีความหลากหลาย (Ewing et.al, 2016) หลังจากที่มีหลายการศึกษาพยายามที่จะวางขอบเขตหรือนิยามความหมายของ Smart Growth (Ewing et.al, 2003; Smart growth America, n.a; Cervero,1989) สามารถสรุปเป็นเกณฑ์การพัฒนาที่สามารถนำไปปฏิบัติ (Smart Growth Principles) ในการวางแผนแม่บทหรือยุทธศาสตร์นโยบายไปสู่การปฏิบัติ (ภาพที่ 4) เครื่องมือเพื่อประเมินปัจจัยการพัฒนาให้เป็นไปตามรูปแบบการพัฒนาอย่างชาญฉลาดคือ Smart Growth Audit



ภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ของแผนนโยบายสู่การปฏิบัติ

Smart Growth Audit เป็นรูปแบบการประเมินแผน นโยบาย และการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิด Smart Growth โดยการทำให้ Audit มีเป้าหมายเพื่อให้แผน นโยบาย และการดำเนินงานต่าง ๆ เหล่านั้นอยู่ในกรอบของการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาด (Smart

Growth Principles) ซึ่งมีนัยยะสำคัญอยู่ที่การยอมรับแนวความคิดเกิดเป็นความสนใจในการพัฒนาเมือง พัฒนาชุมชน และการนำรูปแบบการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาดไปใช้ให้เกิดขึ้นจริง ซึ่งประกอบไปด้วย 4 เป้าหมาย ได้แก่

- 1) สนับสนุนให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้วางแผนเอง
- 2) ส่งเสริมให้การวางแผนและนโยบายมีความสอดคล้องกัน
- 3) ก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย ข้อบัญญัติ ข้อบังคับ ที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ แผน นโยบาย และงบประมาณ
- 4) ส่งเสริมการดำเนินการทุกอย่างให้สอดคล้องกับการพัฒนาข้อกำหนด แผนงาน และงบประมาณ

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องใน Smart Growth Audit นั้นประกอบไปด้วย การประเมินด้านรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการคมนาคม ด้านสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐาน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ และโครงการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

(2) บริบทการพัฒนาเมือง

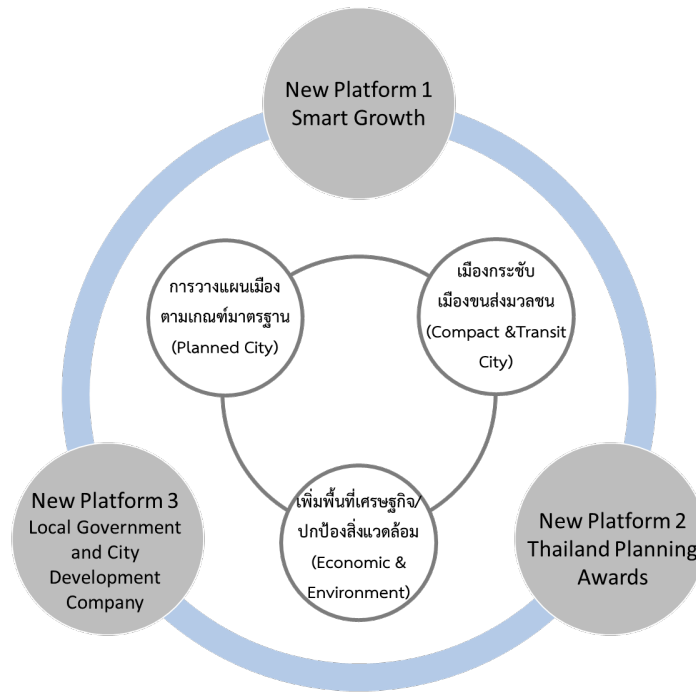
ปัจจุบันการพัฒนาเมืองของไทยยังขาดทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน ส่งผลให้เมืองขาดความเป็นระเบียบ หรือที่เรียกว่า Unplanned City เมืองกระจุกกระจายแบบก้าวกระโดดเกิดชุมชนและกิจกรรมเศรษฐกิจเป็นหย่อม ๆ (Urban Sprawl) ประชาชนขาดทางเลือกการเดินทาง โดยต้องพึ่งพาการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคลเป็นหลัก ก่อให้เกิดปัญหาหามลภาวะและสภาพแวดล้อมเมืองที่เสื่อมโทรมตามมา เมืองและกิจกรรมเศรษฐกิจขยายตัวไปในพื้นที่ที่ไม่มีความเหมาะสม รุกล้ำทางน้ำและพื้นที่การเกษตร เมืองที่ไร้ทิศทางได้ทำให้เกิดความไม่คุ้มค่าของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคไม่มีประสิทธิภาพ มีการใช้ทรัพยากรและพลังงานอย่างสิ้นเปลืองดังนั้นการแสวงหารูปแบบการพัฒนาเมืองแบบใหม่ที่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนจึงมีความสำคัญ (จันทร์บุญทา และเจนพิงพร, 2018) ในการศึกษาบริบทด้านการพัฒนาเมืองนั้นมีความเกี่ยวข้องกับโครงการการพัฒนาโลกเชิงพื้นที่ในการพัฒนาเมืองโดยออกแบบเมืองอย่างชาญฉลาดเพื่อยกระดับทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีเป้าหมายกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจระดับย่านด้วยการวิจัยเชิงพื้นที่ด้วยองค์ความรู้ด้านการวางผังและการออกแบบเมืองตามเกณฑ์

การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Principles) เพื่อเป็นกลไกการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยมุ่งให้เกิดรูปแบบการพัฒนาใหม่ (New Platform) ที่ใช้เกณฑ์มาตรฐานการออกแบบที่เป็นสากล ผสมผสานกับกลไกการบริหารจัดการเมืองที่ดำเนินการโดยเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมือง (City Development Network-CDN) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Organization-LGO) และสถาบันการศึกษา เพื่อนำไปสู่มาตรฐานการพัฒนาเมืองและการยกระดับทางเศรษฐกิจที่มีความยั่งยืน โดยการพัฒนารูปแบบใหม่ หรือ New Platform (ภาพที่ 5) ประกอบไปด้วย

(2.1) การประยุกต์ใช้เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Principles) เพื่อเป็นกลไกการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ลดการกระจุกตัวของเมือง และสร้างทิศทางการพัฒนาเมืองสู่ความยั่งยืน

(2.2) การสร้างรางวัลการวางแผนแห่งชาติ (Thailand Planning Awards-TPA) ให้เป็นต้นแบบรางวัลที่มอบให้แก่ผู้พัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานที่ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่ง TPA จะกำหนดแนวทางและตัวชี้วัดเป็นบรรทัดฐานใหม่เพื่อการวางแผนและเพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐและของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

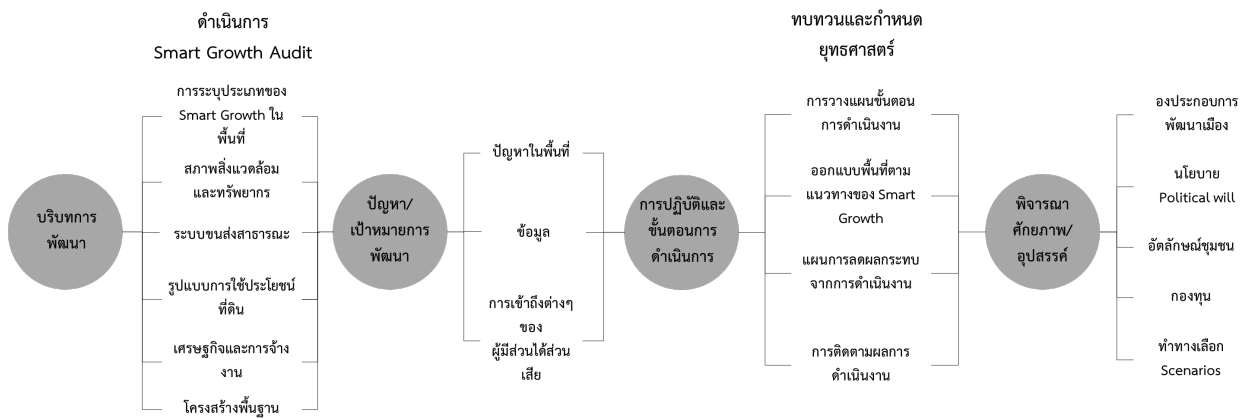
(2.3) การบูรณาการเกณฑ์มาตรฐาน กลไก และเครื่องมือการพัฒนาเมืองตามเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด เกณฑ์รางวัลการวางแผนแห่งชาติ เข้ากับแผนการพัฒนาเมืองที่ได้ร่วมกันจัดทำจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ ได้แก่ ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา โดยมีบริษัทพัฒนาเมืองเป็นแกนกลาง



ภาพที่ 5 รูปแบบการพัฒนา New Platform

1.2) การศึกษาส่วนที่ 2

เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการวางแผนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและกระบวนการ Smart Growth Audit การพัฒนาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติการและการทดสอบ เครื่องมือ New Platform หลังจากการทบทวนปัจจัยการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาดและการประเมินของการพัฒนา Smart Growth Audit และรูปแบบการพัฒนา New Platform ในการศึกษาส่วนที่ 2 ได้ทำการวิเคราะห์ความเข้าใจของการพัฒนาด้วยแนวคิดการเติบโตอย่างชาญฉลาดซึ่งแต่ละเมืองหรือแต่ละพื้นที่จะมีรูปแบบที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทการพัฒนา ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อพื้นที่และเป้าหมายการพัฒนาตามบริบทของแต่ละพื้นที่ ซึ่งการเข้าใจต่อบริบทการพัฒนาและการรับรู้ถึงปัญหาและข้อจำกัดของแต่ละพื้นที่จึงมีความสำคัญต่อกำหนดยุทธศาสตร์และขั้นตอนการนำแนวทางไปสู่การปฏิบัติ (Lamm et al., 2016) ดังภาพที่ 6 ในส่วนของบริบทการพัฒนาซึ่งสามารถประเมินได้ด้วยการทำ Smart Growth Audit เพื่อนำไปสู่การกำหนดปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และเป้าหมายการพัฒนาเพื่อทำการประเมินปัญหาและรวบรวมข้อมูลไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการพัฒนา นโยบาย ข้อกำหนดกฎหมาย กองทุน อัตลักษณ์พื้นที่ และทางเลือกการพัฒนา



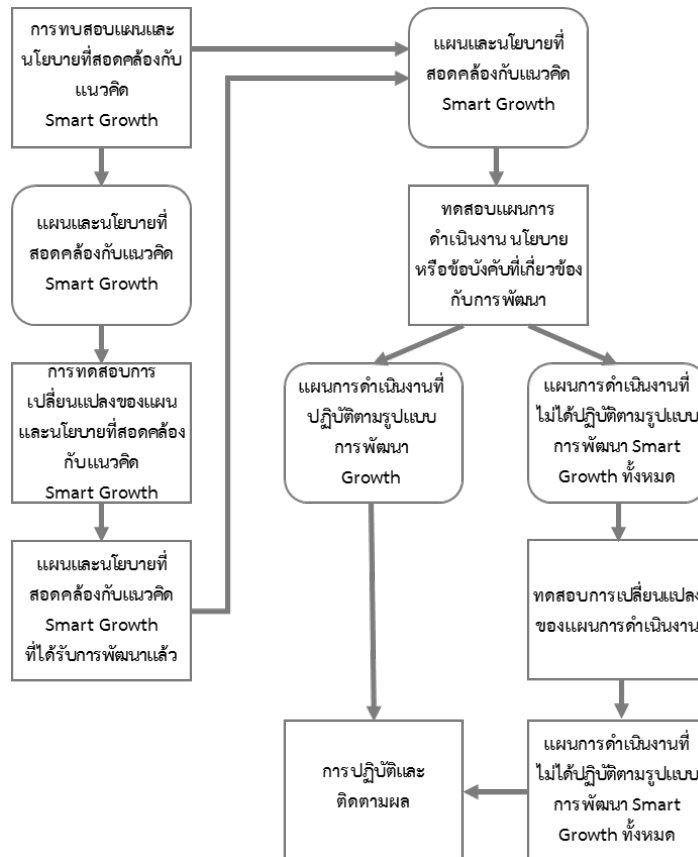
ภาพที่ 6 กระบวนการวิเคราะห์บริบทการพัฒนาภายใต้แนวคิดการเติบโตอย่างชาญฉลาด (ดัดแปลงจาก Lamm et al., 2016)

นอกจากนี้ในการศึกษาชั้นที่ 2 ยังมีการจำแนกกลุ่มเป้าหมายการพัฒนาแยกตามรูปแบบ New Platform ทั้ง 3 รูปแบบ โดย New Platform ที่ 1 และ 3 การประยุกต์ใช้เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดและการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐสถาบันการศึกษาและเอกชนกลุ่มเป้าหมายคือเมืองหรือจังหวัดที่มีบริษัทพัฒนาเมืองเป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนา เมื่อก้าวถึงความต้องการในการพัฒนา ปัจจุบันประเทศไทยเกิดบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นมามากมาย ยกตัวอย่างเช่น บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKTT) เป็นต้น ที่บริษัทเอกชนหรือนักพัฒนาในท้องถิ่นเป็นตัวกลางในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาขึ้นในพื้นที่ของตนเอง อย่างไรก็ตามจังหวัดหรือพื้นที่ที่มีความพร้อมและต้องการเข้าร่วมโครงการพัฒนากลไกเชิงพื้นที่ในการพัฒนาเมืองโดยออกแบบเมืองอย่างชาญฉลาดเพื่อยกระดับทางเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันมีทั้งหมด 6 แห่ง คือจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดอุดรธานี จังหวัดระยอง จังหวัดสระบุรี และเทศบาลเมืองป่าตองจังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีความตั้งใจที่จะพัฒนาเมืองภายใต้แนวคิดการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาดโดยที่ผ่านมามีการสร้างความสำเร็จกระบวนการพัฒนาดังกล่าวในพื้นที่ทั้ง 6 จังหวัด โดยแต่ละจังหวัดต่างมีบริษัทพัฒนาเมืองหรือเทศบาลเป็นแกนนำในการขับเคลื่อนการพัฒนาในท้องถิ่น โดยทำการ Workshop สร้างความเข้าใจขึ้นหลายครั้ง โดยแต่ละจังหวัดได้มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาภายใต้เครื่องมือกฎบัตร (Charter) และการออกแบบสถานการณ์จำลองเพื่อปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (Tactical Urbanism) โดยอาศัยความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคการศึกษา

และภาคเอกชนประชาชน โดยบริษัทพัฒนาเมืองเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนา ในขณะที่ New Platform ที่ 2 ซึ่งเป็นการพัฒนาเกณฑ์การวางแผนแห่งชาติ หรือ Thailand Planning Awards (TPA) ได้มีการทบทวนวรรณกรรมและรูปแบบของรางวัลเกณฑ์การวางแผนอื่นๆ ประกอบไปด้วย รางวัล National Planning Awards ประเทศสหรัฐอเมริกา รางวัล Awards for Planning Excellence ประเทศแคนาดา รางวัล RTPI Awards for Planning Excellence และ The Planning Awards สหราชอาณาจักร รางวัล PIA awards for planning excellence ประเทศออสเตรเลีย และ SIP Planning Awards ประเทศสิงคโปร์ (American Planning Association, 2019; Canadian Institute of Planners, 2019; Planning Institute Australia, 2019; Planning magazine, 2019; Royal Town Planning Institute, 2019; Singapore Institute of Planners, 2019)

1.3) การศึกษาส่วนที่ 3

การนำรูปแบบการเติบโตอย่างชาญฉลาด ไปสู่การปฏิบัติการสร้างแนวทางการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ การผสมผสานรูปแบบการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาด หลังจากการพิจารณาวิเคราะห์ข้อปฏิบัติของ Smart Growth และการวิเคราะห์บริบทการพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการพัฒนา New Platform ทั้ง 3 รูปแบบ จำเป็นต้องมีการวางกระบวนการในการพัฒนาตามแนวทางของ Smart Growth Audit (ภาพที่ 7)



ภาพที่ 7 กระบวนการ Smart Growth Audit (Weitz and Waldner, 2002)

การดำเนินการทดสอบรูปแบบการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาดของ Platform ที่ 1 และ 3 ได้มีการดำเนินการสร้างความเข้าใจในหลักการ Smart Growth เพื่อนำไปสู่การวางยุทธศาสตร์นโยบายการพัฒนาเมืองภายใต้กฎบัตร ซึ่งแต่ละพื้นที่นั้นมีเป้าหมายการพัฒนาที่แตกต่างกันเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เป้าหมายและแผนการดำเนินงานโครงการต่างๆตามเป้าหมายที่วางไว้ ในขณะที่ Platform 2 ซึ่งเป็นการพัฒนาเกณฑ์การวางแผนแห่งชาติ หลังจากทบทวนวรรณกรรมได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในการทำร่างเกณฑ์การวางแผนแห่งชาติ เพื่อพิจารณาและยกร่างเกณฑ์รางวัลต่อไป

สรุปผล ข้อเสนอแนะ และการดำเนินการขั้นต่อไป

แนวคิดการพัฒนาเมืองให้เติบโตอย่างชาญฉลาดนั้นเป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายในหมู่นักวางแผนประเทศไทยแต่ยังขาดการนำไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ และขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจในภาคส่วนทั่วไป เช่นท้องถิ่น หรือเอกชน แต่ปัจจุบันการขยายตัวของเมืองนั้นไม่ได้เกิดแค่เพียงในกรุงเทพมหานครแต่ยังเกิดในจังหวัดทุกจังหวัดในประเทศไทย

โดยเฉพาะเมืองรองหรือเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจในภูมิภาคที่ไม่เพียงแต่ต้องการพัฒนาเมืองและระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่น แต่ยังคงคำนึงถึงการพัฒนาที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี เป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงมีการใช้หลักการ Smart Growth กับ การสร้าง New Platform ขึ้นเพื่อเป็นกลไกใหม่ในการพัฒนาประกอบไปด้วย บริษัทพัฒนาเมือง รางวัลการวางแผนแห่งชาติ และกฎบัตร ซึ่งปัจจุบันมีจังหวัดที่เข้าร่วมทั้งหมด 6 จังหวัด ได้แก่กฎบัตรเชียงใหม่ กฎบัตรนครสวรรค์ กฎบัตรอุดรธานี กฎบัตรระยอง กฎบัตรสระบุรี และกฎบัตรเมืองป่าตองขึ้น

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่สำคัญในการขับเคลื่อนที่นอกเหนือจากแนวคิดและการทบทวนวรรณกรรมคือเรื่องของการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการทำกฎบัตร ใน Platform 1 และ 3 ที่ชี้ให้เห็นว่าการสร้างความเข้าใจและกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำวิสัยทัศน์ เป้าหมายการพัฒนานั้นมีความสำคัญ ซึ่งที่ผ่านมานั้นแต่ละพื้นที่มีความหลากหลายของผู้เข้าร่วมสูงทำให้เกิดความท้าทายในการดำเนินงาน และอีกหนึ่งปัจจัยที่แสดงให้เห็นส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินการคือ บริษัทพัฒนาเมืองเองที่เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาอย่างเห็นได้ชัด ยกตัวอย่างเช่น การจัดกลุ่มภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่บริษัทพัฒนาเมืองเป็นคนในพื้นที่ทำการเชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาเข้าร่วม โดยส่วนนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดเป้าหมายหรือกระบวนการทำงาน แผนงานโครงการต่างๆ ซึ่งแต่ละพื้นที่นั้นแตกต่างกัน จึงควรมีแกนกลางหลักของแต่ละเป้าหมายการพัฒนาเพื่อดำเนินการในแต่ละพื้นที่

การดำเนินการขั้นต่อไป การศึกษาได้ลงไปในรายละเอียดการดำเนินการปฏิบัติแยกตามรายการพัฒนา New Platform เพื่อทำการทดสอบการปฏิบัติและการติดตามผล โดย Platform 1 และ 3 การพัฒนากฎบัตรภายใต้แนวความคิดการพัฒนาเมืองอย่างชาญฉลาดนั้นจะเป็นขั้นตอนการปฏิบัติการ ซึ่งแต่ละกฎบัตรจะทำการออกแบบการดำเนินการตามเป้าหมายและศักยภาพของตนเอง ซึ่งแต่ละจังหวัดจะมีความแตกต่างกันออกไป ใน Platform 2 ซึ่งเป็นการพัฒนาเกณฑ์การวางแผนแห่งชาติ หลังจากการจัดตั้งคณะกรรมการจะมีการยกร่างเกณฑ์การวางแผนและทำการคัดเลือกคณะกรรมการพิจารณารางวัลเพื่อเริ่มการประกวดเกณฑ์การวางแผนแห่งชาติต่อไป

อ้างอิง

- American Planning Association. (2019). National Planning Awards. American Planning Association. Retrieved from <https://www.planning.org/awards/>.
- Canadian Institute of Planners. (2019). Awards for Planning Excellence. Canadian Institute of Planners. Retrieved from <https://www.cip-icu.ca/Honours-Awards/Awards>.
- Cervero, R. (1989). Jobs-housing balancing and regional mobility. *Journal of the American Planning Association*, 55 (2), 136–150.
- Ewing R., Richard S, and Zegeer C. (2003), Urban Sprawl as a Risk Factor in Motor Vehicle Occupant and Pedestrian Fatalities. *American Journal of Public Health*.
- Ewing R., et al. (2016). Does Urban Sprawl Hold Down Upward Mobility?. *Landscape and Urban Planning*, Vol. 148, April, pp. 80-88.
- Lamm C., Kirk K., Stewart B., Fregonese J., and Joyce A. (2016). Guide for Integrating Goods and Services Movement by Commercial Vehicles in Smart Growth Environments. National Academy of Sciences. DOI 10.17226/24658.
- New York State. (2017). Smart Growth. Retived from <https://www.dec.ny.gov/lands/45970.html>
- Planning Institute Australia. (2019). National Awards for Planning Excellence. Planning Institute Australia. Retrieved from <https://www.planning.org.au/awards/national>
- Planning magazine. (2019). The Planning Awards. PlanningResource and PlacemakingResource. Retrieved from <https://www.planningawards.com/>

Royal Town Planning Institute. (2019). Awards for Planning Excellence. Retrieved from <https://www.rtpi.org.uk/events/awards/awards-for-planning-excellence/>

Schwade, F. and Schubert, P. (2017). Social Collaboration Analytics for Enterprise Collaboration Systems: Providing Business Intelligence on Collaboration activities. The 50th Hawaii International Conference on System Sciences 2017.

Singapore Institute of Planners. (2019). SIP Planning Awards. Singapore Institute of Planners. Retrieved from https://www.planning.org.sg/web/sp_awd.html

The American Planning Association. (2012). APA Policy Guide on Smart Growth. Retived from <https://www.planning.org/policy/guides/adopted/smartgrowth.htm>.

The Smart Growth America. (n.a). What is Smart Growth?. Washington, DC. Retived from <https://smartgrowthamerica.org/our-vision/what-is-smart-growth/>.

Weitz, J. and Waldner, S.L. (2002). Smart Growth Audit. APA's publications office, Chicago. American Planning Association.