



วันชัย ถนอมศักดิ์
ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

การวางผังเมืองมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเมือง ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ เนื่องจากผังเมืองมิได้หมายความถึงเพียงการจัดระเบียบพื้นที่ หากแต่มีความหมายครอบคลุมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้ประชาชนในพื้นที่สามารถอยู่ในพื้นที่ได้อย่างมีความสุข

ความสำคัญของผังเมืองรวมต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ในอนาคต

กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาต่างๆ ทั้งการบริการสังคม การสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ แหล่งการค้า การอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย โครงข่ายคมนาคมขนส่งที่เจริญก้าวหน้า ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัยจึงทำให้เกิดการอพยพประชากรจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2558 กรุงเทพมหานครมีประชากร 5,696,409 คน หากรวมกับการคาดการณ์ประชากรแฝงแล้วน่าจะมีจำนวนถึงเกือบ 10 ล้านคน ซึ่งยังไม่นับรวมแรงงานต่างด้าว (เฉพาะที่มีการขึ้นทะเบียน) จำนวน 198,433 คน และจำนวนนักท่องเที่ยวกว่า 30 ล้านคนต่อปี ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ แสดงให้เห็นแนวโน้มการอพยพของประชากรและความต้องการที่อยู่อาศัยในมหานครแห่งนี้

ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2558
กรุงเทพมหานคร มีประชากร
5,696,409 คน



สิ่งเหล่านี้ ส่งผลให้เกิดปัญหาของเมืองในด้านต่างๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยปราศจากการควบคุม ทำให้เกิดสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สับสน ไม่เป็นระเบียบ ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการจราจร ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

กรุงเทพมหานคร โดยสำนักผังเมือง ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการวางและจัดทำ ผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมือง ให้เจริญเติบโตอย่างมีทิศทาง จึงได้มีการดำเนินการปรับปรุง ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับเดิมให้ทันกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงมากขึ้น โดยการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3) ขึ้น วัตถุประสงค์หลักของการจัดทำผังเมืองรวมฯ ฉบับนี้ คือ เพื่อสืบทอดวิสัยทัศน์ ในการพัฒนาให้กรุงเทพมหานครเป็นมหานครที่น่าอยู่อาศัย ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการพัฒนาบริการทางสังคม สาธารณูปโภค และสาธารณูปการให้เพียงพอ ได้มาตรฐาน ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางด้านการท่องเที่ยว การเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ และการเป็นศูนย์กลางด้านธุรกิจและพาณิชยกรรมของประเทศและภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งเสริมความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทางและการขนส่ง โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ทั้งโครงข่ายการคมนาคม และการเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชนให้มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงการรักษาพื้นที่เกษตรกรรม ส่งเสริมระบบนิเวศน์ เพื่อลดปัญหาโลกร้อน และส่งเสริมความเป็นเอกลักษณ์ทางด้านศิลปวัฒนธรรมดั้งเดิมในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสมดุลของที่อยู่อาศัยและแหล่งงาน โดยการพัฒนา ปรับปรุง และฟื้นฟูย่านที่อยู่อาศัยในเขตเมืองชั้นใน และพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองอีกด้วย

องค์ประกอบของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 มีวัตถุประสงค์ที่ยึดหลักการที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ และต่อ ยอดการพัฒนากรุงเทพมหานครจากผังเมืองฉบับก่อนหน้าที่เคยบังคับใช้มา แต่เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ย่อมมีความเข้มข้นขึ้นในบางเรื่อง โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับ ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549

สำหรับสาระสำคัญของข้อกำหนดที่มีความแตกต่างจากผังเมืองฉบับก่อน เช่น เพิ่มการควบคุมกิจกรรมที่อาจขัดต่อ สุขลักษณะความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม จำนวน 5 กิจกรรม ได้แก่ สนามแข่งรถ สนามแข่งม้า สนามยิงปืน สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงคนพิการ และที่พักอาศัยชั่วคราว สำหรับคนงาน

รวมถึงการเปลี่ยนเกณฑ์จำแนกประเภทอาคาร จากเดิมใช้ตามกฎหมายควบคุมอาคาร เช่น อาคารขนาดใหญ่ อาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่พิเศษ มาเป็นการจำแนกตามขนาดพื้นที่ การประกอบกิจการ เช่น พื้นที่อาคารไม่เกิน 1,000 ตร.ม. 2,000 ตร.ม. 5,000 ตร.ม. 10,000 ตร.ม. และเกินกว่า 10,000 ตร.ม. มีการเพิ่มข้อกำหนดให้มีพื้นที่น้ำซึมผ่านได้เพื่อปลูกต้นไม้ หรือ BAF (Biotope Area Factor) ร้อยละ 50 ของอัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม หรือ OSR (Open Space Ratio)

นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่มมาตรการส่งเสริมในการสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม ไม่ว่าจะเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการสนับสนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

การสร้างพื้นที่สีเขียว และการประหยัดพลังงาน เป็นต้น โดยการเพิ่มเติม FAR Bonus (FAR : Floor Area Ratio) ซึ่งเป็นมาตรการเชิงบวกให้เจ้าของที่ดิน หรือผู้ประกอบการสามารถเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) ได้เพิ่มมากขึ้นจากข้อกำหนด ในกรณีที่มีการพัฒนาที่ดินที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ 5 กรณี ดังนี้



จากวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน โดยการพัฒนาบริการทางสังคมในด้านที่อยู่อาศัยให้เพียงพอและได้มาตรฐาน จึงกำหนดมาตรการสนับสนุนให้มีการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยโครงการที่อยู่อาศัยที่จัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือผู้อยู่อาศัยเดิม ในพื้นที่โครงการจะได้รับสิทธิให้มีอัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) เพิ่มขึ้น โดยพื้นที่อาคารส่วนเพิ่มต้องไม่เกิน 4 เท่าของพื้นที่ที่อยู่อาศัยที่จัดให้สำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ อัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินจะเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 20

กรณีที่ 2

การจัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์
สาธารณะหรือสวนสาธารณะ

พื้นที่ที่โล่ง
ตามข้อกำหนด

สวนสาธารณะ:
ที่โล่งสาธารณะ

เป็นมาตรการที่ได้แรงจูงใจมาจากการ
แก้ปัญหาโลกร้อนด้วยการเพิ่มพื้นที่สีเขียว
จึงมีการกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมให้เกิด
พื้นที่โล่งสาธารณะภายในเมืองมากขึ้น
ด้วยการกำหนดให้อาคารพาณิชย์ สำนักงาน
และอาคารสาธารณะตามกฎหมายควบคุม
อาคารในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูงที่
จัดให้มีที่โล่ง เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือ
สวนสาธารณะ ซึ่งจะได้รับสิทธิให้มี
อัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน
เพิ่มขึ้น โดยพื้นที่อาคารส่วนเพิ่มต้องไม่เกิน
5 เท่าของพื้นที่โล่ง เพื่อประโยชน์สาธารณะ
หรือสวนสาธารณะ ทั้งนี้ อัตราส่วนของพื้นที่
อาคารรวมต่อพื้นที่จะได้ไม่เกินร้อยละ 20

กรณีที่ 3

การจัดพื้นที่จอดรถยนต์สำหรับ
ประชาชนทั่วไปในอาคารสาธารณะ

ที่จอดรถ
ที่เพิ่มขึ้น

ที่จอดรถยนต์
ที่เพิ่มขึ้น จากจำนวน
ที่จอดรถตาม
พระราชบัญญัติ
ควบคุมอาคาร

จากเป้าหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการ
เชื่อมโยงโครงข่ายระบบคมนาคมขนส่ง
จึงกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมการจัดให้มีที่
จอดรถยนต์สำหรับประชาชนทั่วไป หาก
โครงการตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่โดยรอบสถานี
รถไฟฟ้าที่เหมาะสมเป็นจุดจอดแล้วจรในรัศมี
500 เมตร ได้แก่ สถานีศูนย์วัฒนธรรมแห่ง
ประเทศไทย สถานีอ่อนนุช สถานีลาดกระบัง
สถานีหัวหมาก สถานีบางบัวใหญ่ สถานีตลิ่งชัน
สถานีอุดมสุข และสถานีแบริ่ง

หากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้
จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับประชาชน
เป็นการทั่วไป เพิ่มจากจำนวนที่กฎหมาย
ควบคุมอาคารกำหนด ให้อัตราส่วนพื้นที่
อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละ
20 โดยพื้นที่อาคารรวมที่เพิ่มขึ้นต้องไม่เกิน
30 ตารางเมตร ต่อที่จอดรถยนต์ที่เพิ่มขึ้น 1 คัน



พื้นที่รับน้ำในแปลงที่ดิน
อย่างน้อย 1 ลบ.ม.
ต่อ 50 ตร.ม.

กรณีที่ 4 การจัดให้มีพื้นที่รับน้ำ

เป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้เกิดพื้นที่สีเขียวและรองรับน้ำตามธรรมชาติ โดยโครงการที่จัดให้มีพื้นที่รับน้ำในแปลงที่ดินที่ขออนุญาตจะได้รับสิทธิให้มีอัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างเป็นสัดส่วน หากสามารถกักเก็บน้ำได้ในสัดส่วนไม่น้อยกว่า 1 ลบ.ม. ต่อพื้นที่ดิน 50 ตร.ม. ให้มี FAR Bonus ได้ไม่เกินร้อยละ 5 หากสามารถกักเก็บน้ำได้มากกว่า 1 ลบ.ม. ให้มี FAR Bonus ตามสัดส่วนแต่ต้องไม่เกินร้อยละ 20

กรณีที่ 5 การก่อสร้างอาคารประหยัดพลังงาน

กำหนดมาตรการให้อาคารที่เป็นอาคารอนุรักษ์พลังงานตามมาตรฐานที่มูลนิธิอาคารเขียวไทยรับรอง และมีเปลือกอาคาร (หลังคาและผนังของอาคาร) ที่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานจะได้รับสิทธิให้มีอัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้น ดังนี้

(1) อัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 5 เมื่อเป็นอาคารที่ได้รับการรับรองการอนุรักษ์พลังงานระดับที่ 1

(2) อัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 เมื่อเป็นอาคารที่ได้รับการรับรองการอนุรักษ์พลังงานระดับที่ 2

(3) อัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 15 เมื่อเป็นอาคารที่ได้รับการรับรองการอนุรักษ์พลังงานระดับที่ 3

(4) อัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 20 เมื่อเป็นอาคารที่ได้รับการรับรองการอนุรักษ์พลังงานระดับที่ 4

จากการประเมินผลการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 เมื่อปี พ.ศ. 2558 พบว่า การปฏิบัติตามมาตรการส่งเสริมดังกล่าวนั้นเป็นสิ่งที่น่าสังเกตว่า ความนิยมในการเลือกใช้ FAR Bonus กรณีต่างๆ ขึ้นอยู่กับความคุ้มค่าในการลงทุนและความยุ่งยากซับซ้อนในขั้นตอนการดำเนินการด้วย โดยจากการรวบรวมข้อมูลการใช้สิทธิ FAR Bonus จากหนังสือขอหารือจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการและจากสำนักการโยธา พบว่า FAR Bonus กรณีให้มีพื้นที่รับน้ำเป็นกรณีเดียวที่ผู้ประกอบการเลือกใช้ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ประกอบการต้องจัดให้มีพื้นที่รับน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อยู่แล้ว จึงมีความคุ้มค่าในการลงทุนมากกว่าการดำเนินการตามกรณีอื่นๆ

กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 (ข้อมูลถึงเดือนกันยายน 2558)	จำนวนผู้ใช้สิทธิ
กรณีที่ 1 การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย	ไม่มีผู้ใช้สิทธิ
กรณีที่ 2 การจัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ	ไม่มีผู้ใช้สิทธิ
กรณีที่ 3 การจัดพื้นที่จอดรถยนต์สำหรับประชาชนทั่วไปเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่จอดรถยนต์ของอาคารสาธารณะ ที่ตั้งอยู่ในรัศมี 500 เมตร รอบสถานที่ที่กำหนด	ไม่มีผู้ใช้สิทธิ
กรณีที่ 4 การจัดให้มีพื้นที่รับน้ำ	มีผู้ใช้สิทธิ จำนวน 8 ราย
กรณีที่ 5 การก่อสร้างอาคารประหยัดพลังงาน	ไม่มีผู้ใช้สิทธิ

ในส่วนของมาตรการส่งเสริมดังกล่าวที่ได้ประกาศใช้ใน ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 3) นั้น สำนักผังเมืองเองได้เล็งเห็นความสำคัญในการพิจารณา ทบทวนเงื่อนไขและข้อกำหนดในการได้มาซึ่ง FAR Bonus เพื่อให้สามารถดึงดูดใจผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการ มากยิ่งขึ้น และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎกระทรวง ที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง

ผังเมืองรวมต่อชุมชน

พื้นที่ที่ปราศจากการวางผังเมือง ไม่ว่าจะในชุมชนขนาดเล็ก หรือชุมชนเมืองขนาดใหญ่ สามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรุนแรงได้ ซึ่งหากพิจารณา เมืองขนาดใหญ่ที่ไม่มีมีการวางผังเมืองหลายแห่งจะพบปัญหา มากมาย เช่น ความไม่ปลอดภัยอันเกิดจากปัญหาอาชญากรรม ที่เพิ่มมากขึ้น เมืองที่ไม่เป็นระเบียบก่อให้เกิดเป็นปัญหา การจราจรติดขัด เกิดแหล่งชุมชนแออัด เมืองมีความสกปรก และเกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อม

ความเข้มข้นของการต่อยอดการพัฒนาเมืองในผังเมือง รวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 3) นี้ ได้ดำเนินการ อย่างรอบคอบผ่านข้อมูลที่คัดกรองมาแล้ว เพื่อทำนายอนาคต ของเมืองและวางแผนรับมือไว้ให้ถูกทางตามหลักผังเมือง หากจะรอให้เกิดปัญหาก่อนแล้วจึงเข้มงวดภายหลัง เราคง ต้องเผชิญกับวงจรของปัญหายุ่งยากในการแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นเสียมากกว่าจะพัฒนาเมืองต่อไปข้างหน้าได้อย่าง เต็มประสิทธิภาพ และสร้างคุณภาพชีวิตให้กับคนเมืองได้ อย่างที่ตั้งความหวังไว้

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 3) จึงเป็นการจัดประโยชน์ที่ดินเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและ เสริมสร้างสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น ซึ่งการปฏิบัติเพื่อให้เกิดผล

ตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองที่คาดหวังไว้นั้นมิได้ เป็น หน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว หากแต่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนด้วยเช่นกัน ในการพัฒนาพื้นที่เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้าง สิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น เพราะเป็นการประสานประโยชน์ระหว่าง ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชน

ผลสำเร็จของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 3) ที่ชาวกรุงเทพมหานคร ได้สัมผัส และบังคับใช้อยู่ในทุกวันนี้ จะเป็นอีกหนึ่งวิสัยทัศน์ แห่งการพัฒนากรุงเทพมหานคร ที่มุ่งถึงการพัฒนา ต่อ ยอดไปข้างหน้า และกำลังนำพากรุงเทพมหานคร และประชาชนเข้าสู่ยุคสมัยของเมืองนำอยู่และเติบโตอย่าง ยั่งยืนเพิ่มขึ้นในทุกก้าวอย่างมีประสิทธิภาพ ได้อย่างแท้จริง



เอกสารอ้างอิง

- สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2559). จำนวนประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558.
- สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. (2556). ผังเมือง ศาสตร์และศิลป์แห่งการพัฒนาเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร.
- _____. (2556). *สรุปสาระสำคัญผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556*. กรุงเทพมหานคร : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร.
- _____. (2558) รายงานการประเมินผลการใช้บังคับกฎ กระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556. กรุงเทพมหานคร : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร.