

สรุปและเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

ก. การใช้ที่ดิน

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้น ในพื้นที่ชานเมืองโตสเฉพาะอย่างยิ่ง ในแขวงบางมด เขตราชบุรีบูรณะ ซึ่งมีพื้นที่เกษตรกรรมที่สมบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2529 มีพื้นที่เกษตรกรรมถึง 3,606 ไร่ แต่ในปีพ.ศ. 2536 ลดลงเหลือ 2,961 ไร่เป็นที่ยอมรับว่าพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองมีความจำเป็นต่อสภาวะแวดล้อมของเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ซึ่งกำลังประสบปัญหามลภาวะ ซึ่งต้องการพื้นที่สีเขียวเพื่อบรรเทาสภาพแวดล้อมที่เลวร้ายในขณะนี้ แต่ยังมีอุปสรรคในการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมมากเท่าใดพื้นที่เกษตรกรรมยิ่งลดลงจากการศึกษา การใช้ที่ดินของแขวงบางมดส่วนใหญ่มีการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่บางส่วนของพื้นที่ เช่นในบริเวณด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือ และทิศตะวันออกของแขวงมีการใช้ที่ดินแบบเมือง แต่สภาพโดยทั่วไป เริ่มปรากฏให้เห็นว่ามีการใช้ที่ดินระหว่างการใช้ที่ดินแบบเมืองกับการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากการขยายตัวของพื้นที่เมืองเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุผลหลายประการ จากการศึกษาพบว่าสาเหตุหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมให้คงอยู่หรือ อาจจะทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลง คือการบริหารการใช้ที่ดินในแขวงบางมด

ข. การบริหารการใช้ที่ดิน

การบริหารของแขวงบางมด มีรูปแบบการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีความซ้อนกัน ของรูปแบบการบริหาร คือ

1. รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสำนักงานเขตซึ่งมีอำนาจในการปฏิบัติการในพื้นที่แขวงบางมด โดยมีหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินสำคัญ 3 หน่วยคือ ฝ่ายโยธา, ฝ่ายพัฒนาชุมชน, ฝ่ายปกครอง โดย

ฝ่ายโยธามีหน้าที่ดูแลควบคุมการก่อสร้างอาคาร ฝ่ายพัฒนาชุมชนมีหน้าที่ส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนตลอดจน การพัฒนาพื้นที่ด้านกาสุขภาพ, เศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา และฝ่ายปกครองทำหน้าที่ประสานการพัฒนาระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และระหว่างประชาชนกับหน่วยงานในรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ยังมีสภาเขตซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาเขตที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นที่จะนำปัญหาของประชาชนเสนอต่อหน่วยงานปฏิบัติ ผลของการบริหาร การปฏิบัติด้านการพัฒนาในพื้นที่ พบว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นของฝ่ายโยธา จะสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เมืองเพราะโครงการและงบประมาณถึง 97.73 % ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาในพื้นที่เมือง

2. รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการบริหารการใช้ที่ดินในพื้นที่แขวงบางมด โดยมีหน่วยงานสำนักงานเกษตรเขต และหน่วยส่งเสริมสหกรณ์ และกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยสำนักงานเกษตรเขต มีหน้าที่สนับสนุนการประกอบอาชีพการเกษตรหน่วยส่งเสริมสหกรณ์ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของสหกรณ์ และกำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในการดูแล การสนับสนุนการประกอบอาชีพ ความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชน โดยประสานงานกับสำนักงานเขตเพื่อสร้างความอยู่ดีกินดีในพื้นที่

จากหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และส่วนภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับการจัดโครงการพัฒนาพื้นที่พบว่า โครงการของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในพื้นที่แขวงบางมดและพื้นที่เกี่ยวเนื่องมีทั้งสิ้น 24 โครงการ ใช้งบประมาณ 28,851,878 ล้านบาท แบ่งเป็นโครงการที่สนับสนุนการใช้ที่ดินแบบเมือง 17 โครงการ ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 28,194,460 บาท (97.73 %) เป็นโครงการที่สนับสนุนการใช้ที่ดินแบบเมือง และการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 3 โครงการ ใช้งบประมาณ 594,418 บาท (2.06 %) และเป็นโครงการที่สนับสนุนการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 1 โครงการ งบประมาณ 60,000 บาท (0.21 %)

ในจำนวนงบประมาณทั้งหมด 28,851,878 ล้านบาทนั้น เป็นงบประมาณประจำ 28,707,878 ล้านบาท เป็นงบประมาณที่ได้จากการแปรญัตติของสมาชิก

สภาเขต เพื่อนำมาพัฒนาพื้นที่ในแขวง 1 โครงการ งบประมาณ 144,000 บาท(0.49 %) จะพบว่าในการพัฒนาเพื่อการใช้ที่ดินใช้งบประมาณ 97.73 % แต่การพัฒนาเพื่อการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีการใช้งบประมาณเพียง 0.21 % ซึ่งงบประมาณที่ได้จากการจัดสรรพัฒนาเขตของสมาชิกสภาเขตที่นำมาพัฒนาในพื้นที่แขวงบางมดจำนวน 144,000 บาท ก็นำไปใช้ในการพัฒนาเพื่อพื้นที่เมือง

ราชการส่วนภูมิภาค มีงบประมาณที่นำมาสนับสนุนการประกอบอาชีพ การเกษตรของประชาชนโดยมีงบประมาณ 60,000 บาท เป็นโครงการด้านการป้องกัน กำจัดศัตรูพืชความชื้นกันของรูปแบบการบริหารทั้ง 2 แบบที่เกิดขึ้นในแขวงบางมดทำให้การใช้ที่ดินในแขวงบางมดเนื่องจากหน้าที่และการจัดงบประมาณในการพัฒนา เพราะ

1. หน้าที่ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น เน้นเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมือง แต่มีอำนาจหน้าที่นโยบายบางประการที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น สามารถรักษาพื้นที่เกษตรกรรม คืออำนาจในการอนุญาตควบคุมจัดสรรที่ดินควบคุมการก่อสร้างอาคารแต่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้ใช้อำนาจนี้ แต่ได้ปล่อยให้มีการใช้ที่ดินปะปนกันระหว่างพื้นที่เมือง และพื้นที่เกษตรกรรมโดยอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารจำนวนมากในพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งไม่มีความพร้อมด้านสาธารณูปโภค
2. งบประมาณและโครงการพัฒนา ที่เกิดขึ้นของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นถูกนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่เมืองเนื่องจากตามหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่ในแขวงบางมด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กำหนดให้หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการพัฒนาดัง 27 ข้อแต่มีหน้าที่ที่สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เมืองถึง 23 ข้อ แสดงให้เห็นว่าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองมากกว่าการดูแลรักษาพื้นที่เกษตรกรรม ดังนั้นงบประมาณจะถูกจัดสรรเพื่อการพัฒนาพื้นที่แบบเมือง
3. สภาเขตมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณพื้นที่ แต่จากการจัดสรรงบประมาณ พบว่ามีการจัดสรรเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมือง เนื่องจากสมาชิกสภาเขตให้ความสำคัญต่อปัญหาและ ความต้องการของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เมืองโดยละเลยปัญหาของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เกษตรกรรม

4. ในการสนับสนุนการประกอบอาชีพการเกษตร ราชการส่วนท้องถิ่นมักจะผลักภาระความรับผิดชอบให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้นจึงจัดสรรงบประมาณมาให้มากกว่าที่ควรจะเป็น

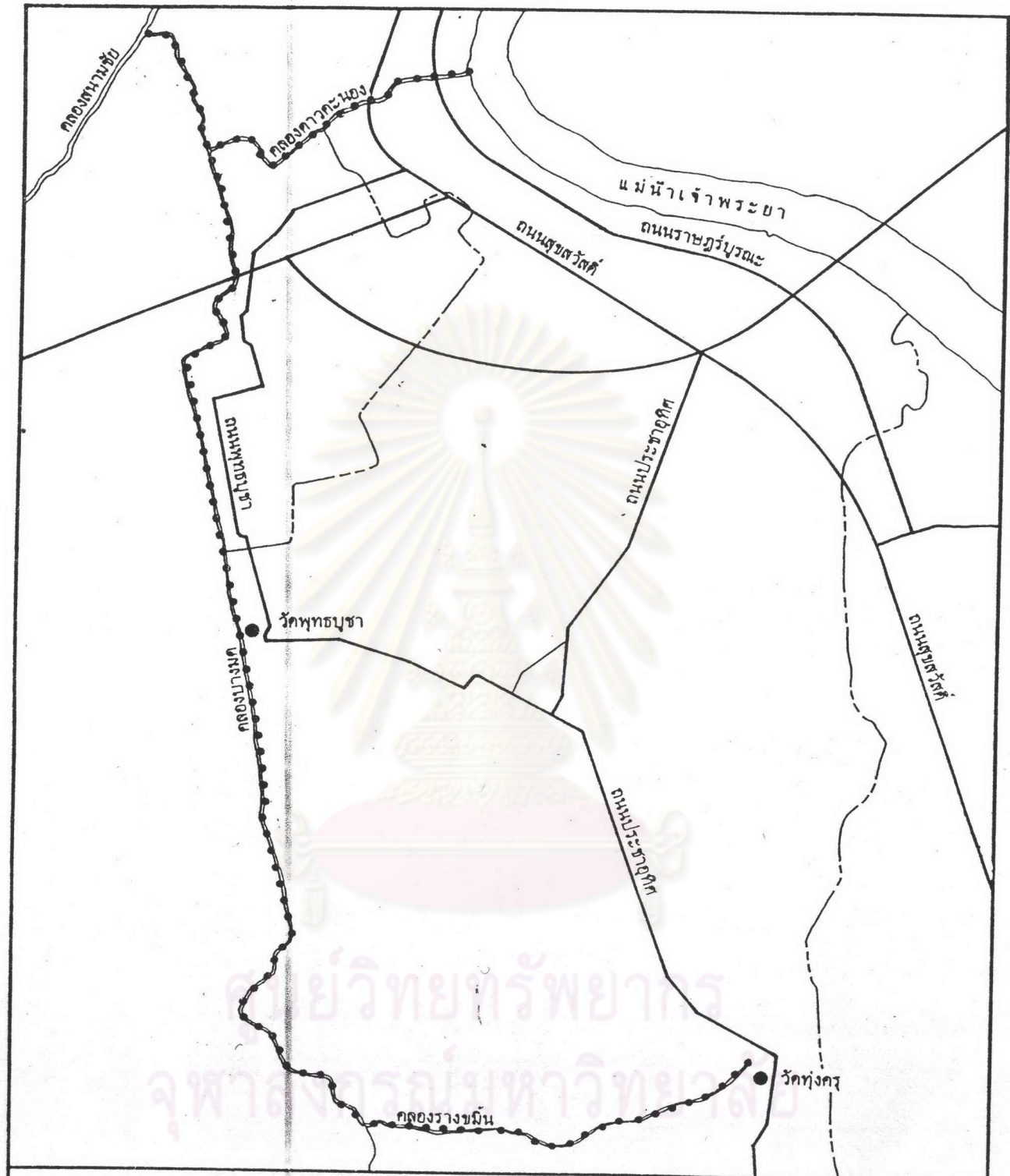
5. โครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่นไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาพื้นที่เนื่องจาก





- โครงการที่เกิดขึ้นกระจาย
- โครงการที่เกิดขึ้น เป็นโครงการด้านการสร้างทางเท้าหรือสะพานทางเดินเท้าคอนกรีตเสริมเหล็ก เข้าสู่ชุมชนถึง 80 % ของโครงการทั้งหมด ซึ่งไม่ใช่ปัญหาหลักของประชาชนซึ่งปัญหาหลักของชุมชน คือ สภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยในชุมชนไม่เหมาะสมแต่ก็ไม่มี การจัดโครงการพัฒนาด้านนี้
- โครงการที่เกิดขึ้น กลับสร้างปัญหาให้กับพื้นที่เนื่องจากบริเวณที่พัฒนาเป็นการชักนำหรือเปิดพื้นที่เข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ตาบอด ซึ่งบริเวณดังกล่าวไม่มีความพร้อมด้านสาธารณูปโภค และทางเข้าออกมีทางเดี๋ยวและรถยนต์ไม่สามารถเข้าถึง ซึ่งส่งผลให้ประชาชนที่มีรายได้น้อย อพยพเข้ามาอาศัยมากขึ้น และจะทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดในอนาคต

6. หน่วยราชการส่วนภูมิภาค ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากรจากหน่วยงานต้นสังกัด มากพอที่จะสนองตอบต่อปัญหาของเกษตรกรได้ เนื่องจากต้นสังกัดมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วประเทศและเล็งเห็นว่ากรุงเทพมหานคร ควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบพื้นที่ ทำให้การจัดสรรงบประมาณมาให้หน่วยปฏิบัติในแขวงบางมดน้อย

7. กำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนทั้งในพื้นที่เมืองและพื้นที่เกษตรกรรมได้มากนักเพราะ

- ในพื้นที่เมือง คือชุมชนแออัดจะมีคณะกรรมการชุมชนย่อย ที่ฝ่ายพัฒนาชุมชนเข้ามากระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนก่อตั้งขึ้น เพื่อดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน
- ในพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ไม่มีการนำเสนอปัญหาของประชาชนในพื้นที่เกษตรกรรม ในที่ประชุมของสำนักงานเขต ซึ่งอาจเป็นสาเหตุจากที่มี



ลักษณะการบริหารและผลที่มีต่อการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษา แขวงบางมด เขตราษฎร์บูรณะ	
แผนที่ 6:1	แสดง ข้อเสนอเส้นทางเดินเรือระหว่างแขวงบางมดกับพื้นที่อื่นๆ
	สัญลักษณ์  ถนน  คลอง  เส้นทางเดินเรือเสนอแนะ

กำนันผู้ใหญ่บ้าน 9 คน จากจำนวนทั้งหมด 17 คน ที่มีได้ประกอบอาชีพการเกษตร
 ซึ่งอาชีพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้นจะได้รับประโยชน์หากมีการ
 ขยายตัวของพื้นที่เมืองในแขวงบางมด อีกทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน บางส่วนไม่ได้เข้าไปดูแล
 ประชาชนได้เต็มที่ เพราะถึงจะเสนอปัญหาของประชาชนก็ต้องเสนอให้ผู้ชำนาญการเขต
 ซึ่งก็เป็นราชการส่วนท้องถิ่นและขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ชำนาญการเขตที่จะดำเนินการ

สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่มีการซ้อนกันของการบริหารทั้ง 2 แบบ ในพื้นที่
 เดียวกันทำให้ต่างฝ่ายต่างพยายามผลักภาระในการดูแลงานที่ปฏิบัติได้ลำบากคือ การรักษา
 พื้นที่เกษตรกรรมซึ่งโดยหน้าที่แล้วทั้งราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นต่างก็มีหน้าที่
 ในการรักษาพื้นที่เกษตรกรรม

แต่ในทางปฏิบัติได้ก่อให้เกิดปัญหาไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณโครงการ
 ที่ให้การสนับสนุนการใช้ที่ดินแบบเมือง ตลอดจนการปฏิบัติงานเช่นการควบคุมการใช้ที่ดิน การ
 ดูแลเอาใจใส่ต่อปัญหาของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจะบริหาร
 สนับสนุนต่อการใช้ที่ดินแบบเมืองเพราะมีความคิดว่าได้มอบหมายการรักษาและส่งเสริมอาชีพ
 การเกษตรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นแล้วทั้ง ๆ ที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นก็มีงบประมาณ
 บุคลากรที่สามารถปฏิบัติงานในการดูแลและส่งเสริมอาชีพการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ข้อเสนอแนะการบริหารการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมือง กรุงเทพมหานคร

เพื่อให้การบริหารในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานคร มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้มี
 การใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเหมาะสม จากการศึกษาพบว่า มีรูปแบบการบริหาร 2 แบบในพื้นที่
 ชานเมือง ผู้ศึกษามีแนวคิดในการเสนอแนวทางการบริหารในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานคร
 2 ประการ คือ

1. ให้คงรูปแบบการบริหารไว้คงเดิมแต่มีการปรับปรุงบทบาทหน้าที่และโครงสร้าง
 บางส่วนของหน่วยบริหารเล็กน้อย
2. ให้คงเหลือเฉพาะรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่จะต้องมีการเพิ่ม
 บทบาทหน้าที่ในการดูแลพื้นที่เกษตรกรรม และการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการควบคุม
 การใช้ที่ดิน



ก. แนวทางที่ 1 คกรูปแบบการบริหารเดิม

ถึงแม้จะคกรูปแบบการบริหารไว้คงเดิม แต่ต้องมีการลดความซ้ำซ้อน การแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน

1. ด้านนโยบาย

ก) การเปลี่ยนแปลงในการใช้ที่ดิน ตามผังเมืองรวมฉบับปัจจุบันโดยให้เจ้าหน้าที่ผังเมืองเข้ามาประชุมประชาชนมากกว่าที่ป็นอยู่ ก่อนที่จะกำหนดการใช้ที่ดินโดยเข้ามาสอบถามความคิดเห็นและแสวงหาความต้องการ ข้อมูลตลอดจนความเหมาะสมในการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมืองว่าประชาชนและสภาพพื้นที่สมควรจะมีการใช้ที่ดินแบบใด ซึ่งปัจจุบันกำหนดให้พื้นที่ชววงบางมดส่วนใหญ่ เป็นพื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ซึ่งขัดกับความต้องการของประชาชน การประกอบอาชีพ และขัดต่อนโยบายการรักษาสิ่งแวดล้อม

ข) เห็นควรให้กำหนดให้บริเวณพื้นที่ชววงบางมด เป็นพื้นที่เกษตรกรรมอนุรักษ์ โดยการกำหนดรั้วสีเขียว (Green Built) เพื่อลดการขยายตัวของพื้นที่เมืองและเป็นการบังคับให้พื้นที่เมือง ในบริเวณที่มีการขยายตัวอย่างซ้ำ ๆ และเป็นระบบเพื่อที่จะให้มีการสร้างสาธารณูปโภค ให้พร้อมกว่าที่เป็นอยู่เพื่อที่จะสามารถรองรับการเข้ามาอาศัยของประชาชนได้อย่างไม่มีปัญหาในอนาคต

ค) ให้กรุงเทพมหานคร ออกประกาศกรุงเทพมหานครจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาคัดเลือกรองการใช้ที่ดินระดับเขตเพื่อจะเป็นข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติให้มีการจัดสรรที่ดิน, ก่อสร้างอาคารในพื้นที่ คณะกรรมการนี้จะประกอบด้วยผู้แทนกำนันผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาเขต ผู้แทนประชาชนที่ประกอบอาชีพการเกษตร อาทิตัวแทนสมาชิกสหกรณ์การเกษตรส่วนลัมบางมด และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาการอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ซึ่งจะทำการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ควบคุมการใช้ที่ดินไปด้วย คณะกรรมการนั้นเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่และเป็นตัวแทนของประชาชนยอมรับว่าบริเวณใดเหมาะสมที่จะมีการใช้ที่ดินแบบใด ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการใช้ที่ดิน และเป็นการตรวจสอบการ

ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำอีกทางหนึ่งด้วย

ง) การวางแผนการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมีการทำแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปีกรุงเทพมหานครต้องออกประกาศกรุงเทพมหานคร กำหนดให้มีการตั้งตัวแทนประชาชน คือสมาชิกสภาเขต ตัวแทนกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนประชาชนที่ประกอบอาชีพการเกษตรอาทิตัวแทนสมาชิกสหกรณ์การเกษตรสวนส้มบางมด เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมจัดทำแผนโดยทำหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่ผู้รับผิดชอบ ลักษณะเดียวกับคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ ที่ใช้อำนาจในอำเภอต่าง ๆ ทั่วประเทศ

2. ด้านหน้าที่

ก) ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่และมีส่วนในการบริหารการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมือง กรุงเทพมหานคร การปรับปรุงหน้าที่มีดังนี้

1) การควบคุม การจัดสรร การใช้ที่ดินและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ซึ่งหน้าที่นี้จะส่งผลถึงการควบคุมการใช้ที่ดิน ซึ่งเดิมเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำหน้าที่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลท้องถิ่นตนเองให้มากที่สุดจึงเห็นสมควรให้มีคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการใช้ที่ดินระดับเขต โดยมีตัวแทนประชาชนเข้าร่วมในคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อพิจารณาให้ข้อคิดเห็นต่อผู้อำนวยการเขตเพื่อประกอบการพิจารณานุมัติการจัดสรรที่ดิน, ก่อสร้างอาคารในพื้นที่เพื่อที่จะให้ทุกฝ่ายร่วมรับทราบรับรู้ และมีส่วนร่วมในการบริหารการใช้ที่ดินในพื้นที่

2) หน้าที่ของงานโยธาและงานพัฒนาชุมชนที่จะต้องให้การสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเกษตร เช่นการจัดการระบบน้ำ ส่วนการสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการด้านการเกษตร มอบให้สำนักงานเกษตรเขต

3) งานรายได้ ซึ่งรับผิดชอบการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่เพื่อให้พื้นที่เกษตรกรรมสามารถคงอยู่ได้ เพราะที่ดินบางส่วน เป็นที่ดินที่เกษตรกรเช่าจากเจ้าของที่ดิน ดังนั้นที่ดินแปลงใดที่มีการทำการเกษตรกรุงเทพมหานครสมควรที่จะออกข้อบัญญัติยกเว้นการเก็บภาษีเพื่อจูงใจให้มีการให้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตรต่อไป ในการขออนุญาตยกเว้นการ

เก็บภาษีผู้อ่านวารสารเขตมีอำนาจเสนอต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่ออนุมัติ

ข) ราชการส่วนภูมิภาค

หน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีส่วนในการบริหารการ
ใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานคร ควรมีการปรับปรุงดังนี้

1) การแบ่งงานให้ชัดเจน โดยตามหน้าที่ของสำนักงานเกษตร
เขต มีหน้าที่ในการให้การสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการการเกษตร ส่วนการสนับสนุน
โครงสร้างพื้นฐานการเกษตรมอบให้หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น

2) บริเวณใดที่มีความเป็นเมืองสูง กำหนดผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถ
ดูแลประชาชนในพื้นที่ได้เท่าที่ควรจะเป็น สมควรให้ยกเลิกตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน (อาศัย
อำนาจของกรุงเทพมหานคร มาตรา 132 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528) ในหมู่ที่ 1, 4 แขวงบางมด และจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน
ย่อยเต็มพื้นที่แต่ในส่วนหมู่ที่ 2, 3, 5 พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม การปฏิบัติหน้าที่
ของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความสัมพันธ์ที่ดีและสม่ำเสมอระหว่างประชาชนกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน
จึงยังคงสมควรที่จะมีอยู่ต่อไป

3) จัดอบรมการนำเสนอปัญหาของประชาชนต่อหน่วยงานบังคับ
บัญชาให้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน มานำเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเข้าสู่ที่ประชุม
ควรเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรและมีรายชื่อประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนแนบด้วย เพื่อ
ที่จะเป็นหลักฐานและสามารถติดตามผลการปฏิบัติงาน การแก้ปัญหาของประชาชนของ
ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งจะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

ข. แนวทางที่ 2 รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว

เพื่อให้การบริหารมีความเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารที่ว่า
การบริหารในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งควรมีการบริหารเพียงรูปแบบเดียว ซึ่งแนวคิดนี้จะช่วยให้การ
บริหารการใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ต้องมีการปรับปรุงการบริหารในพื้นที่ชานเมือง
กรุงเทพมหานคร ดังนี้

1. ด้านนโยบาย

ก) การเปลี่ยนแปลงในการใช้ที่ดินตามผังเมืองรวมฉบับปัจจุบันโดยให้เจ้าหน้าที่ผังเมือง เข้ามาประชุมประชาชนมากกว่าที่เป็นอยู่ ก่อนที่จะกำหนดการใช้ที่ดิน โดยเข้ามาสอบถามความคิดเห็นและแสวงหาความต้องการ ข้อมูลตลอดจนความเหมาะสมในการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมืองว่าประชาชนและสภาพพื้นที่สมควรจะมีการใช้ที่ดินแบบใด ซึ่งปัจจุบันกำหนดให้พื้นที่แขวงบางมดส่วนใหญ่ เป็นพื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางซึ่งขัดกับความต้องการของประชาชน การประกอบอาชีพ และขั้นตอนนโยบายการรักษาภาวะแวดล้อม

ข) เห็นควรให้กำหนดให้มีการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินให้ชัดเจน โดยจัดทำผังเฉพาะเพื่อกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินในพื้นที่แขวงบางมดให้ชัดเจน โดยให้มีการใช้ที่ดินแบบผสมระหว่างการใช้ที่ดินแบบเมืองและแบบชนบท และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในการใช้ที่ดินทุก 5 ปี เพื่อให้การใช้ที่ดินที่กำหนดมีการปรับปรุงให้ทันสมัยและตรงกับความเป็นจริงและตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ทั้งนี้เพื่อเพื่อลดการขยายตัวของพื้นที่เมือง และเป็นการบังคับให้พื้นที่เมือง ในบริเวณที่มีการขยายตัวอย่างช้า ๆ และเป็นระบบเพื่อที่จะให้มีการสร้างสาธารณูปโภค ให้พร้อมกว่าที่เป็นอยู่เพื่อที่จะสามารถรองรับการเข้ามาอาศัยของประชาชนได้อย่างไม่มีปัญหาในอนาคต

ค) ให้กรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองในการพิจารณาอนุมัติให้มีการจัดสรรที่ดิน การควบคุมอาคารในระดับพื้นที่เพื่อที่จะเป็นข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติของผู้อำนวยการเขต คณะกรรมการนี้จะประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต ผู้แทนประชาชนที่ประกอบอาชีพการเกษตร อาทิ ตัวแทนสมาชิกสหกรณ์การเกษตรส่วนสัมบางมด และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาการอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ซึ่งจะทำการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ควบคุมการใช้ที่ดินไปด้วย ซึ่งคณะกรรมการนั้นเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ และเป็นตัวแทนของประชาชนย่อมทราบดีว่าบริเวณใดเหมาะสมที่จะมีการใช้ที่ดินแบบใด ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการใช้ที่ดิน และเป็น

การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำอีกทางหนึ่งด้วย

ง) การวางแผนการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมีการทำแผนพัฒนา 5 ปีและแผนพัฒนาประจำปีกรุงเทพมหานครควรออกประกาศกรุงเทพมหานคร กำหนดให้มีการตั้งตัวแทนประชาชน คือสมาชิกสภาเขต ผู้แทนประชาชนที่ประกอบอาชีพการเกษตร อาทิตัวแทนสมาชิกสหกรณ์การเกษตรส่วนสัมบางมด เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมจัดทำแผนโดยทำหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

2. ด้านหน้าที่

ก) การควบคุม การจัดสรร การใช้ที่ดินและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ซึ่งหน้าที่นี้จะส่งผลถึงการควบคุมการใช้ที่ดิน ซึ่งเดิมเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำหน้าที่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้คนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการดูแลท้องถิ่นตนเองให้มากที่สุดจึงเห็นสมควรให้มีคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาการให้ที่ดินระดับพื้นที่ โดยมีตัวแทนประชาชนเข้าร่วมในคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อพิจารณาให้ข้อคิดเห็นต่อผู้อำนวยการเขต เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตการจัดสรรที่ดิน ก่อสร้างอาคารในพื้นที่ เพื่อที่จะให้ทุกฝ่ายร่วมรับทราบ รับรู้และมีส่วนร่วมในการบริหารการใช้ที่ดินในพื้นที่

ข) เพื่อให้การสนับสนุนการประกอบอาชีพการเกษตร ซึ่งจะเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง ตามหน้าที่และองค์ประกอบด้านบุคคลากร พบว่า งานพัฒนาชุมชนมีนักวิชาการเกษตรและนักพัฒนาชุมชน ที่จะต้องทำหน้าที่ในการสนับสนุนด้านวิชาการ เทคนิคความรู้ด้านการเกษตร ส่วนงานโยธาจะทำหน้าที่สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการเกษตร เช่นระบบการระบายน้ำ การป้องกันน้ำเค็ม , น้ำเสีย

ค) เมื่อยกเลิกกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนย่อยตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกรรมการชุมชนย่อย พ.ศ.2534 ให้เต็มพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารชุมชนตนเอง

ง) ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ทั้งพื้นเมืองและพื้นที่เกษตรกรรมโดยมี
ปัญหาหลักของประชาชนในพื้นที่เมืองคือ ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยไม่เหมาะสมควรให้

คณะกรรมการชุมชนย่อยเป็นหลักในการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อแก้ปัญหา โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหา เช่น การกำจัดขยะในชุมชน การทำความสะอาด
ละแวกบ้าน ฯลฯ ส่วนปัญหาในพื้นที่เกษตรกรรม ปัญหาหลักคือ น้ำเค็ม และการคมนาคม
ขนส่งของประชาชน มีแนวทางแก้ไขดังนี้

- 1) งานโยธาประสานการควบคุมน้ำกับหน่วยงานอื่น ๆ
- 2) การสร้างประตูปรับน้ำตามแผนที่วางไว้ คือการสร้าง
ประตูปรับน้ำตามแผนการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานครฝั่งตะวันตก เมื่อสร้างครบตาม
แผนจะช่วยป้องกันปัญหาน้ำเค็มได้
- 3) การคมนาคมทางน้ำ คือการจัดตั้งเส้นทางเดินเรือโดยสาร
ตามคลองในพื้นที่ที่กำหนดเส้นทางเดินเรือดังนี้

เส้นทางเดินเรือสายท่าเรือวัดทุ่งครุ-ท่าเรือวัดพุทธบูชา-
คลองดาวคนอง-ถนนตก

เส้นทางเดินเรือสายวัดทุ่งครุ-ท่าเรือวัดพุทธบูชา-คลอง
ดาวคนองคลองสนามชัย-เชื่อมกับเส้นทางเดินเรือสายวัดเลา-สะพานพุทธ

การเดินเรือโดยสารทั้งสองเส้นทางจะช่วยการแก้ปัญหาการ
เดินทางของประชาชนในพื้นที่แขวงบางมดได้มาก เพราะพื้นที่ในแขวงมีการคมนาคมทางเรือ
เป็นหลักอยู่แล้วแต่ยังไม่มีระบบการเดินเรือที่เป็นเส้นทางที่สามารถเชื่อมกับเส้นทางเดินเรือ
ที่สามารถเข้าสู่ศูนย์กลางของเมือง ด้วยเส้นทางดังกล่าวประชาชนสามารถเดินทางไปยัง
ศูนย์กลางของเมืองไม่ว่าจะเป็นสนามหลวง สี่ลม สุขุมวิท ได้ด้วยความรวดเร็ว และจะช่วย
แก้ปัญหาการจราจรทางบกอีกทางหนึ่ง

- 4) งานรายได้ ซึ่งรับผิดชอบการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ เพื่อให้
พื้นที่เกษตรกรรมสามารถคงอยู่ได้ เพราะที่ดินบางส่วนเป็นที่ดินที่เกษตรเช่าจากเจ้าของที่ดิน
ดังนั้นที่ดินแปลงใดที่มีการทำการเกษตร กรุงเทพมหานครสมควรที่จะออกข้อบัญญัติยกเว้นการ
เก็บภาษีเพื่อจูงใจให้มีการให้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตรต่อไป ในการขออนุมัติยกเว้นการเก็บ
ภาษีบำรุงท้องที่ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจเสนอต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่ออนุมัติ

จากข้อเสนอแนะทั้งสองแนวทาง ผู้ศึกษาพบว่าแนวทางที่เหมาะสมที่สุดที่จะเป็นผลต่อการบริหารการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานคร คือแนวทางที่ 2 รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว ทั้งนี้เนื่องจากความพร้อมทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร ความเป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับแนวความคิดการบริหารที่ต้องการให้พื้นที่เดียวควรมีการบริหารเพียงรูปแบบเดียว และเป็นแนวทางที่สามารถปฏิบัติได้ทันที เพราะมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่สามารถทำได้ทันที

การบริหารการใช้ที่ดินที่จะประสบผลสำเร็จได้ ต้องยอมให้ประชาชนหรือตัวแทนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการใช้ที่ดินโดยตรง เพราะจะมีใครที่จะเข้าใจว่าพื้นที่ใดเหมาะสมกับการใช้ที่ดินประเภทใดเท่ากับคนในพื้นที่ แต่ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ในการประสาน และให้ข้อมูลประชาชนหรือตัวแทนประชาชนจะทำให้การใช้ที่ดินในพื้นที่ขนาดเล็กมีความเหมาะสม และไม่เกิดปัญหาด้านการปะปนในการใช้ที่ดิน อันจะส่งผลให้พื้นที่เมืองมีการเจริญเติบโตอย่างมีระเบียบ และพื้นที่เกษตรกรรมก็จะคงอยู่ในบริเวณที่ควรจะอยู่ ซึ่งจะส่งผลดีต่อสภาวะแวดล้อมของเมือง และท้ายที่สุดจะส่งผลดีต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชนเมือง

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาต่อไป

เพื่อให้การบริหารการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานคร มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นควรจะมีการศึกษา

1. วิจัยการ, แนวทางที่จะให้ประชาชนในพื้นที่หรือตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมือง
 2. ศึกษาหาแนวทางในการจัดระบบปัจจัยพื้นฐาน ให้แก่พื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง เช่น ระบบการป้องกันน้ำเค็ม ระบบการจัดการน้ำในพื้นที่เกษตรกรรม
 3. ศึกษาหาแนวทางในการจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชุมชนเมืองในพื้นที่ชานเมือง เช่น การจัดการขยะในชุมชนย่อย ระบบการระบายน้ำเสียในชุมชนขนาดเล็ก
- วิธีการศึกษาเพิ่มเติมดังกล่าวจะสนับสนุนให้การบริหารการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานครประสบผลสำเร็จมากขึ้น

แสดงทางเลือกในการบริหารการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมือง

แนวทางที่ 1

รูปแบบการบริหารเดิม

ด้านนโยบาย

1. การกำหนดการใช้ที่ดิน โดยผังเมืองรวมต้องมีขั้นตอนในส่วนของ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ให้มากกว่าเดิม และเข้าไปประชุมประชาชนในระดับแขวงและต้องประชุมมากกว่า 2 ครั้ง
2. กำหนดพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองในผังเมืองรวมให้มาก เพื่อเป็นแนวป้องกันการขยายพื้นที่เมือง เพื่อที่จะได้เตรียมสร้างและเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ ก่อนที่จะเปิดให้เป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัยในบริเวณที่เหมาะสม
3. ออกประกาศกรุงเทพมหานคร ตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการใช้ที่ดินระดับเขต เพื่อพิจารณาการจัดสรรที่ดินและการก่อสร้าง ก่อนเสนอให้ผู้อำนวยการเขตพิจารณาอนุมัติตามอำนาจของผู้อำนวยการเขต
4. ออกประกาศกรุงเทพมหานครในการจัดทำแผนพัฒนาเขต นอกจากจะมีสมาชิกสภาเขต เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทำหน้าที่แล้ว ให้เพิ่มตัวแทนกลุ่มอาชีพการเกษตร, ผู้แทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าร่วมด้วย

หน้าที่

ราชการส่วนท้องถิ่น

1. การอนุมัติจัดสรรที่ดินและการก่อสร้างอาคาร จะต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการใช้ที่ดินระดับเขต ก่อนที่ผู้อำนวยการเขตจะอนุมัติ
2. งานโยธาและงานพัฒนาชุมชน จัดระบบโครงสร้างแกพื้นทำการเกษตร
3. งดเว้นการเก็บภาษีบำรุงท้องที่แก่ที่ดินทำการเกษตรกรรมชานเมือง

ราชการส่วนภูมิภาค

1. ให้การสนับสนุนเกษตรกรด้านวิชาการและเทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่
2. สกเลิกพื้นที่ก้ำนันผู้ใหญ๋บ้านไม่สามารถปฏิบัติงานได้

แสดงโครงสร้างคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการใช้ที่ดินระดับเขต

โครงสร้าง

คณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการใช้ที่ดินระดับเขต

- | | |
|----------------------------|---------|
| 1. ผู้อำนวยการเขต | ประธาน |
| 2. ผู้แทนสมาชิกสภาเขต | กรรมการ |
| 3. ผู้แทนก้ำนันผู้ใหญ๋บ้าน | กรรมการ |
| 4. ผู้แทนเกษตรกร | กรรมการ |
| 5. เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ | กรรมการ |

แสดงทางเลือกในการบริหารการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมือง

แนวทางที่ 2

รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดี่ยว

ด้านนโยบาย

1. การกำหนดการใช้ที่ดิน โดยผังเมืองรวมต้องมีขั้นตอนในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ให้มากกว่าเดิม และเข้าไปประชุมประชาชนในระดับแขวงและต้องประชุมมากกว่า 2 ครั้ง
2. กำหนดพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองในผังเมืองรวมให้มากเพื่อเป็นแนวป้องกันการขยายพื้นที่เมือง เพื่อที่จะได้เตรียมสร้างและเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ก่อนที่จะเปิดให้เป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัยในบริเวณที่เหมาะสม
3. ออกประกาศกรุงเทพมหานคร ตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการใช้ที่ดินระดับเขตเพื่อพิจารณาการจัดสรรที่ดินและการก่อสร้าง ก่อนเสนอให้ผู้ว่าราชการเขตพิจารณาอนุมัติตามอำนาจของอำนาจเขต
4. ออกประกาศกรุงเทพมหานครในการจัดทำแผนพัฒนาเขต นอกจากจะมีสมาชิกสภาเขตเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทำหน้าที่แล้วให้เพิ่มตัวแทนกลุ่มอาชีพการเกษตรเข้าร่วมด้วย

หน้าที่

1. การอนุมัติจัดสรรที่ดินและการก่อสร้างอาคาร จะต้องได้รับการเห็นชอบจาก คณะอนุกรรมการพิจารณาที่ดินรองการใช้ที่ดินระดับเขต ก่อนที่ผู้อำนวยการ เขตจะอนุมัติ
2. งานโยธาจัดระบบโครงสร้างแกพื้นทำการเกษตรและงานพัฒนาชุมชนรับผิดชอบการ สนับสนุนด้านวิชาการและเทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่
3. เมื่อยกเลิกกำหนดผู้ใหญ่บ้าน จะต้องตั้งคณะกรรมการชุมชนย่อยเต็มพื้นที่เพื่อให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารชุมชนตนเอง
4. ในการจัดทำโครงการพัฒนาของหน่วยงานปฏิบัติต้องปฏิบัติตามแผนและข้อมูล (จปฐ. เมือง) เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มากที่สุด
5. งดเว้นการเก็บภาษีบำรุงท้องที่แก่ที่ดินที่ทำการเกษตรในพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง

แสดงโครงสร้างคณะกรรมการพิจารณาที่ดินรองการใช้ที่ดินระดับเขต

โครงสร้าง

คณะอนุกรรมการพิจารณาที่ดินรองการใช้ที่ดินระดับเขต

- | | |
|----------------------------|---------|
| 1. ผู้อำนวยการเขต | ประธาน |
| 2. ผู้แทนสมาชิกสภาเขต | กรรมการ |
| 3. ผู้แทนเกษตรกร | กรรมการ |
| 4. เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ | กรรมการ |