

เครื่องมือในการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองสำหรับประเทศไทย

ศศิมา เจริญกิจ

บทคัดย่อ

พื้นที่สีเขียวเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของเมือง เพราะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนเมือง การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วในศตวรรษที่ 21 ก่อให้เกิดปัญหาด้านการขาดแคลนพื้นที่สีเขียว จึงมีการพัฒนาเครื่องมือในการบริหารจัดการสภาพแวดล้อมเมืองในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวอย่างมีประสิทธิภาพ ในเขตชุมชนเมือง บทความนี้วิเคราะห์รูปแบบของเครื่องมือทางนโยบายที่ใช้ในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวของเมืองไทยใน 4 รูปแบบ คือ เครื่องมือทางกฎหมาย เครื่องมือทางการตลาด เครื่องมือทางกระบวนการ และ เครื่องมือทางสถาบัน การวิเคราะห์แสดงให้เห็นถึงเครื่องมือที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งข้อจำกัดทางการใช้งานที่ยังไม่มีผลบังคับใช้ด้านกฎหมายและขาดการพัฒนาเกณฑ์ด้านพื้นที่สีเขียวที่เหมาะสมกับชุมชนเมืองในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีการนำเสนอข้อเสนอแนะรูปแบบของเครื่องมืออื่นๆ ที่ใช้ในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในต่างประเทศที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายสำหรับบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวสำหรับประเทศไทยต่อไปในอนาคต

คำสำคัญ: พื้นที่สีเขียวเมือง, เครื่องมือทางนโยบาย, การบริหารจัดการสภาพแวดล้อมเมือง

ชื่อผู้ติดต่อบทความ: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศศิมา เจริญกิจ

E-mail: sasimacharoenkit@gmail.com

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร E-mail: sasimacharoenkit@gmail.com

Policy Instruments for Managing Urban Green Spaces in Thailand

Sasima Charoenkit¹

Abstract

Urban green space is one of the major element of urban environment because the use of green spaces has profound effect on urban residents' quality of life. A scarcity of urban green spaces caused by urban growth and urban sprawl has brought a need for policy instruments that are effective for urban green space management. This article examines four types of policy instruments used in Thailand for urban green space development, regulatory instruments, market-based instruments, procedural instruments, and institutional instruments. The findings show that the existing instruments have some limitations in policy implementation due to a lack of law enforcement and the suitable green standard for urban communities in Thailand. Moreover, suggestions are provided to indicate alternative instruments used for providing and maintaining urban green spaces in other countries which emphasize on the involvement of stakeholders in the development of urban green spaces, guiding the development of effective instruments for urban green space management in Thailand in the future.

Keywords: Urban Green Space, Public Policy Instruments, Urban Environment Management

Corresponding Author: Assistant Professor Sasima Charoenkit

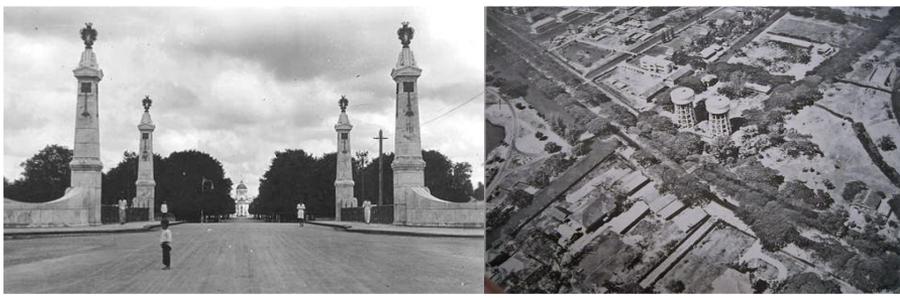
E-mail: sasimacharoenkit@gmail.com

¹ Assistant Professor Dr. in Faculty of Architecture Naresuan University. E-mail: sasimacharoenkit@gmail.com

1. บทนำ

พื้นที่สีเขียวถือเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของเมืองที่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของคนเมือง เนื่องจากพื้นที่สีเขียวเมืองช่วยพัฒนาคุณภาพทางสิ่งแวดล้อม เพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพ และเป็นพื้นที่นันทนาการหลักสำหรับให้คนเมืองพักผ่อนหย่อนใจ และมีกิจกรรมทางสังคมร่วมกันแม้ว่าพื้นที่สีเขียวจะมีความสำคัญอย่างมากก็ตาม แต่เมืองหลายแห่งทั่วโลกต่างประสบปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนพื้นที่สีเขียว ปัญหานี้ยังมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในอนาคตจากการเติบโตของเมืองที่ทวีขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรเมือง โดยเฉพาะในทวีปเอเชียและแอฟริกา (United Nations, 2014) ทำให้รัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศมีนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวเมือง เพื่อพัฒนาพื้นที่สีเขียวเมืองให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนและปกป้องพื้นที่สีเขียวที่ควรแก่การอนุรักษ์

ประเทศไทยมีการพัฒนาพื้นที่สีเขียวเมืองมาอย่างยาวนานเกือบศตวรรษตั้งแต่ยุคที่ประเทศถูกปฏิรูปเพื่อก้าวสู่ความสมัยใหม่แบบตะวันตก (Modernization) เริ่มตั้งแต่การพัฒนาดนราชดำเนินที่มีการปลูกต้นไม้เรียงรายสองข้างทางของถนนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2442 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รูปที่ 1) และการพัฒนาสวนสาธารณะแห่งแรกของประเทศ คือ สวนลุมพินีที่ถูกพัฒนาขึ้นจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2468 หลังจากนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา พื้นที่สีเขียวสาธารณะของเมืองได้มีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้นในกรุงเทพมหานคร และเมืองต่างๆ ทั่วประเทศไทย (กัมพล, 2553)



รูปที่ 1 ถนนราชดำเนินและสวนลุมพินีในอดีต

การให้ความสำคัญกับบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวเริ่มขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน เห็นได้ชัดจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ซึ่งถือเป็นกฎหมายผังเมืองฉบับแรกของประเทศ (ปานัน, 2558) และมีวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งที่สำคัญของพระราชบัญญัตินี้ คือ “...เพื่อสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่หรือวัตถุอันอันมีคุณค่าที่น่าสนใจทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือศิลปกรรม หรือภูมิประเทศที่งดงาม หรือที่มีคุณค่าที่น่าสนใจทางธรรมชาติรวมทั้งต้นไม้เดี่ยว หรือต้นไม้หมู่” (พระราชบัญญัติผังเมือง, 2495) นอกจากการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติแล้ว รัฐบาลไทยยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่สีเขียว

ขึ้นมาใหม่ด้วยการออกพระราชบัญญัติเทศบาลในอีก 1 ปีต่อมา ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นี้ได้กำหนดให้เทศบาลแต่ละแห่งมีภาระหน้าที่โดยตรงในการจัดสร้างและบำรุงสวนสาธารณะ (บุญนุษ, 2556) พระราชบัญญัติฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลไทยในการพัฒนาสวนสาธารณะเมืองเช่นเดียวกับประเทศตะวันตก ประเทศแนวหน้าที่มีการพัฒนาสวนสาธารณะอย่างต่อเนื่อง คือ สหรัฐอเมริกาที่มีพื้นที่สีเขียวเปิดโล่งแห่งแรก ชื่อว่า Boston Common ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2177 (Wall, 2009) นับจากปี พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา เครื่องมือทางนโยบายหลายอย่างได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้บริหารจัดการพื้นที่สีเขียวเมืองทั้งเพื่ออนุรักษ์พื้นที่สีเขียวที่ทรงคุณค่าและจัดหาพื้นที่สีเขียวแห่งใหม่ให้พอเพียงกับความต้องการของคนเมือง บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นเครื่องมือการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวที่ใช้ในประเทศไทย และเพื่ออภิปรายด้วยการเปรียบเทียบกับเครื่องมือที่ใช้ในประเทศอื่นๆ อันจะนำไปสู่แนวทางการพัฒนาเครื่องมือใหม่ที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวในประเทศไทยต่อไป

2. ความหมายและประเภทของเครื่องมือทางนโยบาย

เครื่องมือทางนโยบายสาธารณะ (Public Policy Instrument) หมายถึง ชุดวิธีการที่รัฐบาลใช้อำนาจเพื่อแสดงความพยายามในการสนับสนุนหรือหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Vedung, 1998, p. 21 อ้างใน Bengston et al. 2004) เครื่องมือทางนโยบายแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท เช่น Böcher and Töller (2007) แบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ เครื่องมือทางกฎหมาย (Regulative Instruments) เครื่องมือทางการตลาด (Market-Based Instruments) เครื่องมือทางกระบวนการ (Prodedural Instruments) เครื่องมือด้านความร่วมมือ (Co-Operative Instruments) และเครื่องมือแบบโน้มน้าวใจ (Persuasive Instruments) ในขณะที่ McDonnell and Elmore (1987) และ McDonell (1994) ได้แบ่งประเภทของเครื่องมือออกเป็น 5 ประเภทที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ ข้อบังคับ (Mandate) การโน้มน้าวใจ (Inducements) การสร้างศักยภาพ (Capacity Building) การเปลี่ยนระบบ (System Change) และการสร้างแรงกระตุ้นสนับสนุน (Hortatory) ส่วน Howlett and Ramesh (1995) แบ่งเครื่องมือออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ แบบสมัครใจ (Voluntary) แบบผสมผสาน (Mixed) และแบบบังคับ (Compulsory) ทั้งนี้ประเภทของเครื่องมือทางนโยบายที่ใช้ในการวิเคราะห์สำหรับบทความนี้แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. เครื่องมือทางกฎหมาย (Regulative Instruments) หมายถึง เครื่องมือที่เป็นข้อบังคับออกมาในรูปของกฎระเบียบหรือกฎหมาย หากไม่มีการปฏิบัติตามจะต้องมีบทลงโทษ ดังนั้น เครื่องมือประเภทนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ การออกคำสั่งมาโดยภาครัฐเพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติตาม ทำให้เครื่องมือนี้บางครั้งถูกเรียกว่า Command and Control หรือ Mandate หรือ Legal Instrument ถือว่าเป็นรูปแบบเครื่องมือทางนโยบายแบบดั้งเดิมที่ส่งผลโดยตรงในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามที่คาดหวัง (Hepburn, 2006) และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กับคนกลุ่มใหญ่ หรือในพื้นที่ระดับเมืองและระดับประเทศ

2. เครื่องมือทางการตลาด (Market-Based Instruments) หมายถึง เครื่องมือที่ใช้แรงจูงใจด้านการเงินให้มีการปฏิบัติตาม หากไม่มีการปฏิบัติตาม ผู้ไม่ทำตามจะไม่ได้รับบทลงโทษใดๆ แต่หากปฏิบัติตามผู้ปฏิบัติจะได้รับผลประโยชน์หรือผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์แทน เครื่องมือนี้บางครั้งจึงถูกเรียกว่า

Incentive บ้าง หรือ Economic Instruments บ้าง รูปแบบของเครื่องมือประเภทนี้ เช่น การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี การได้รับโบนัสให้สามารถพัฒนาพื้นที่เกินกำหนดขั้นต่ำของกฎหมาย การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ หรือการชดเชยในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น เครื่องมือประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ในการใช้ในวงแคบกว่าเครื่องมือทางกฎหมาย โดยมุ่งเฉพาะกลุ่มคนหรือองค์กรที่สามารถจูงใจได้ด้วยสิ่งตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้น (Song and Young, 2007, p.126)

3. เครื่องมือทางกระบวนการ (Procedural Instruments) หมายถึง เครื่องมือที่ใช้กระบวนการในการตรวจสอบหรือประเมินผลสถานะหรือความสำเร็จของนโยบายหรือโครงการที่ต้องการพัฒนา รูปแบบของเครื่องมือประเภทนี้ คือ แบบประเมิน หรือตัวชี้วัดในการประเมินโครงการ

4. เครื่องมือทางสถาบัน (Institutional Instruments) หมายถึง เครื่องมือที่สถาบันหรือองค์กรพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ในการทำงานร่วมกับการทำงานโดยทั่วไปของสถาบัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนา เช่น การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ หรือการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Participation-PPP) เป็นต้น

สถานการณ์พื้นที่สีเขียวในประเทศไทย

พื้นที่สีเขียวของประเทศไทยถูกแบ่งประเภทออกเป็น 5 ประเภท หลักตามคำนิยามของศูนย์วิจัยป่าไม้ (2547) ได้แก่

- พื้นที่สีเขียวธรรมชาติ หมายถึง พื้นที่ที่มีอยู่ตามธรรมชาติดั้งเดิม มีความสำคัญต่อระบบนิเวศสูง เช่น แม่น้ำ ลำธาร คลอง เป็นต้น
- พื้นที่สีเขียวบริการ หมายถึง พื้นที่สีเขียวที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อใช้พักผ่อนหย่อนใจและสร้างความสวยงาม เช่น สวนสาธารณะ
- พื้นที่สีเขียวเพื่อสิ่งแวดล้อม หมายถึง พื้นที่สีเขียวที่สร้างคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชน เช่น การลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และการลดอุณหภูมิเมือง เป็นต้น แม้ว่าประชาชนจะเข้าไปใช้พื้นที่ไม่ได้ พื้นที่สีเขียวประเภทนี้ ได้แก่ พื้นที่ว่างที่ปลูกต้นไม้
- พื้นที่สีเขียวทางสัญจร หมายถึง พื้นที่สีเขียวที่อยู่ในเส้นทางสัญจรสาธารณะ เช่น ริมทางถนน ทางรถไฟ และแม่น้ำลำคลอง
- พื้นที่สีเขียวเพื่อเศรษฐกิจชุมชน หมายถึง พื้นที่สีเขียวที่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้เป็นเจ้าของ เช่น พื้นที่ป่าชุมชน พื้นที่ปลูกผัก เป็นต้น

จากรายงานข้อมูลพื้นที่สีเขียวเชิงปริมาณที่ได้รับวิเคราะห์จากภาพถ่ายดาวเทียมปี พ.ศ. 2557 (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, มปป.) ขนาดพื้นที่สีเขียวเฉลี่ยทั้งพื้นที่สีเขียวสาธารณะและพื้นที่สีเขียวอื่นๆ ในเทศบาลต่างๆ ทั่วประเทศยกเว้นกรุงเทพมหานคร คือ 94.3 ตารางเมตร/คน และมีเพียง 2 เทศบาลเท่านั้นที่มีพื้นที่สีเขียวต่ำกว่า 10 ตารางเมตร/คน คือ เทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครสมุทรสาคร (5.3 ตารางเมตร/คน) อย่างไรก็ตามปริมาณของพื้นที่สีเขียวที่ดูเพียงพอสำหรับเทศบาลต่างๆ นั้นเป็นปริมาณที่รวมทั้งพื้นที่สีเขียวสาธารณะและพื้นที่สีเขียวของเอกชนเข้าด้วยกัน สำหรับกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่สีเขียวสาธารณะต่อประชากรค่อนข้างน้อย คือ มีเพียง 0.70 ตารางเมตร/คน (สร้อยสุข, มปป.)

ทำให้กรุงเทพมหานครมีนโยบายในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวอย่างต่อเนื่อง

เครื่องมือทางนโยบายสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวในประเทศไทย

เครื่องมือทางนโยบายสำหรับจัดการพื้นที่สีเขียวในประเทศไทยถูกจัดกลุ่มออกเป็น 4 ประเภทหลัก ตามที่กล่าวข้างต้น โดยประเภทอื่นๆ ของเครื่องมือ เช่น เครื่องมือแบบสมัครใจ ไม่ได้ถูกรวมเข้ามา เนื่องจากมีการปฏิบัติอยู่ในระดับท้องถิ่นบ้างประปราย

เครื่องมือทางกฎหมาย

ประเทศไทยได้กำหนดให้การจัดการพื้นที่สีเขียวอยู่ในแผน นโยบาย และกฎหมายทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ดังจะแสดงดังต่อไปนี้

- **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** การพัฒนาพื้นที่สีเขียวถูกบรรจุอยู่ในแผนพัฒนา ระดับประเทศ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544 เป็นแผนพัฒนาฉบับแรกที่ระบุแนวทางการจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างชัดเจน (ปฤษฎางค์, 2556) คือ มีการกำหนด นโยบายให้มีพื้นที่สีเขียว พื้นที่โล่ง และสวนสาธารณะตามสัดส่วนกับจำนวนคนเพื่อการพัฒนาเมืองนำอยู่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544) นอกจากนี้การจัดการพื้นที่สีเขียว ยังปรากฏอยู่ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 12 (2560 - 2564) ที่มียุทธศาสตร์ด้านการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยหนึ่งในเป้าหมาย คือ การรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ เป็นร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559)

- **ยุทธศาสตร์กรมป่าไม้** เป็นแนวทางการพัฒนาในระดับประเทศเพิ่มเติมจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติยุทธศาสตร์กรมป่าไม้ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อตอบรับกับ แผนพัฒนา ที่ต้องการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ โดยในยุทธศาสตร์ระยะยาวนี้ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์หลัก โดยยุทธศาสตร์ข้อที่ 3 คือ เพิ่มพื้นที่ป่านอกเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายจำนวน 8.68 ล้านไร่โดยเพิ่มพื้นที่ สีเขียวชุมชนทั้งในเมืองและในพื้นที่ชนบท (กรมป่าไม้, 2560) โดยกลยุทธ์สำคัญที่ช่วยเพิ่มพื้นที่สีเขียว คือ สำรวจและจัดทำฐานข้อมูลพื้นที่สีเขียวที่มีอยู่ กำหนดเป้าหมายสัดส่วนพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองและชุมชน แสวงหาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ประชาชนและเอกชน รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร ปกครองท้องถิ่น

- **ผังนโยบาย และผังเมืองระดับต่างๆ** กรมโยธาธิการและผังเมือง สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดรูปแบบการวางผังเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดิน ตามความสอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับ ต่างๆ ไว้ 3 ระดับ (นิพนธ์, 2552) ได้แก่

- 1) ผังนโยบาย หมายถึง ผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค ซึ่งมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบการพัฒนาประเทศในระยะยาว 50 ปี (พ.ศ. 2549 - 2600) และระยะกลาง 10 - 15 ปี โดยในผังระดับภาคมีการกำหนดการพัฒนาพื้นที่สีเขียว ในรูปแบบต่างๆ ทั้งพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ป่ากันชน พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ส่งเสริมและวิจัยเกษตรกรรม

- 2) ผังเมือง หมายถึง ผังเมืองรวมจังหวัด ผังเมืองรวมเมือง และผังเมืองเฉพาะ ผังเหล่านี้ มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาท้องถิ่น

3) ผังเสนอแนะ คือ ผังชุมชน ที่เป็นผังเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาชุมชนที่ยังไม่มีผังเมืองรวม ซึ่งมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาพื้นที่ ผังชุมชนจึงมีความคล้ายคลึงกับผังเมืองรวมที่มีการแบ่งประโยชน์การใช้ที่ดินแบบต่างๆ รวมทั้งที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม และที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้

จากผังทั้ง 3 ระดับจะเห็นได้ว่า ผังระดับประเทศและระดับภาคเป็นการกำหนดพื้นที่สีเขียวในระดับกว้าง ขณะที่ผังเมืองและผังชุมชนเป็นการกำหนดพื้นที่สีเขียวในระดับเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งผังเมืองรวมเป็นผังที่สำคัญในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเมือง ทั้งนี้มีการกำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวหลักของเมืองอยู่ในที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม และที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม โดยการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้ง 2 ประเภทนี้มีขึ้นเพื่อการเกษตรและการสร้างอาคารขนาดเล็กเป็นหลัก และจำกัดการก่อสร้างอาคารประเภทโรงงาน อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และอาคารหรือโครงการขนาดใหญ่ เช่น โรงแรม สวนสนุก และการจัดสรรที่ดิน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้มีพื้นที่ว่างรอบแม่น้ำลำคลองสาธารณะเป็นระยะ 6 เมตร

การแบ่งประเภทการใช้ที่ดินมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นสำหรับผังเมืองรวมกรุงเทพฯ ที่มีประเภทการใช้ที่ดินทั้งหมดถึง 24 ประเภท โดยมีการใช้ที่ดินที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีเขียวทั้งหมด 5 ประเภท (ประเภท ก.1 - ก.5) เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ธรรมชาติและพื้นที่เกษตรกรรม และมีประเภทการใช้ที่ดินที่เกี่ยวข้องกับที่โล่งอีก 6 ประเภท (ประเภท ล1 - ล6) เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ระบายน้ำและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณถนน ริมแม่น้ำ ลำคลอง นอกจากนี้ยังมีการกำหนดพื้นที่ว่างสำหรับการใช้ที่ดินแต่ละประเภทแตกต่างกัน ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รายละเอียดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมและอัตราส่วนที่ว่างต่อพื้นที่ดินตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

ประเภทการใช้ที่ดิน	คำอธิบาย	อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน	อัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (ร้อยละ)	อัตราส่วนพื้นที่น้ำซึมผ่านได้ของพื้นที่ว่าง (ร้อยละ)
ย1	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย	1:1	40	50
ย2	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย	1.5:1	20	50
ย3	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย	2.5:1	12.5	50
ย4	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย	3:1	10	50
ย5	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง	4:1	7.5	50
ย6	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง	4.5:1	6.5	50
ย7	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง	5:1	6	50

ตารางที่ 1 รายละเอียดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมและอัตราส่วนที่ว่างต่อพื้นที่ดินตามผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร (ต่อ)

ประเภทการใช้ที่ดิน	คำอธิบาย	อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน	อัตราส่วนพื้นที่ที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (ร้อยละ)	อัตราส่วนพื้นที่น้ำซึมผ่านได้ของพื้นที่ว่าง (ร้อยละ)
ย8	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก	6:1	5	50
ย9	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก	7:1	4.5	50
ย10	ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก	8:1	4	50
พ1	พาณิชยกรรมเพื่อศูนย์กิจกรรมชุมชน	5:1	6	50
พ2	พาณิชยกรรมเพื่อศูนย์ชุมชนชานเมือง	6:1	5	50
พ3	พาณิชยกรรมเพื่อศูนย์พาณิชยกรรมของเมือง	7:1	4.5	50
พ4	พาณิชยกรรมเพื่อศูนย์พาณิชยกรรมรอง	8:1	4	50
พ5	พาณิชยกรรมเพื่อศูนย์พาณิชยกรรมหลัก	10:1	3	50
อ1	อุตสาหกรรม	2:1	15	50
อ2	อุตสาหกรรม	1.5:1	20	50
อ3	อุตสาหกรรม	1:1	40	50
ก1	อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม	0.5:1	100	50
ก2	อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม	1:1	40	50
ก3	อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม	0.5:1	100	50
ก4	ชนบทและเกษตรกรรม	1:1	40	50
ก5	ชนบทและเกษตรกรรม	1:1	40	50
ศ1	อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย	3:1	10	50
ศ2	อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย	4:1	7.5	50
ส	สถาบันราชการ	-	-	-

ที่มา: ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (2556)

• *กฎหมายควบคุมอาคาร* ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกำหนดลักษณะและสัดส่วนพื้นที่ว่างของอาคาร ได้แก่

1) กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ซึ่งมีผลบังคับใช้กับอาคารทั่วประเทศยกเว้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

2) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ใช้สำหรับควบคุมอาคารในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

3) กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2537) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540) ใช้กับอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษทั่วประเทศ

กฎกระทรวงทั้ง 2 ฉบับและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ ได้กำหนดระยะถอยร่นสำหรับอาคารประเภทต่าง ๆ ไว้แตกต่างกัน และกำหนดอัตราส่วนพื้นที่ว่างของอาคารเอาไว้ โดยแบ่งเป็นอาคารอยู่อาศัยและอาคารไม่ได้ใช้อยู่อาศัยตามที่แสดงในตารางที่ 2 ทั้งนี้ที่ว่างไม่ได้หมายถึง พื้นที่สีเขียวเท่านั้น แต่ครอบคลุม “พื้นที่อันปราศจากหลังคาหรือสิ่งก่อสร้างปกคลุม ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวอาจจะจัดให้เป็นบ่อน้ำ สระว่ายน้ำ บ่อพักน้ำเสีย ที่พักมูลฝอย ที่พักรวมมูลฝอย หรือที่จอดรถ ที่อยู่ภายนอกอาคารก็ได้ และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ของสิ่งก่อสร้าง หรืออาคารที่สูงจากระดับพื้นดินไม่เกิน 1.20 เมตร และไม่มีหลังคาหรือสิ่งก่อสร้างปกคลุมเหนือระดับนั้น” (กฎกระทรวงฉบับที่ 55, 2543, หน้า 2)

• *ข้อกำหนดการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรม* ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดรายละเอียดสำหรับการจัดสรรที่ดินสำหรับ 76 จังหวัด รวมทั้งการกำหนดรายละเอียดของสัดส่วนพื้นที่สีเขียวในรูปแบบของสวน สนามเด็กเล่น และสนามกีฬาไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของที่ตั้งทั้งหมด

ตารางที่ 2 สัดส่วนพื้นที่ว่างอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร

ประเภท	กฎกระทรวงฉบับที่ 55	ข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร	กฎกระทรวงฉบับที่ 33
อาคารอยู่อาศัย	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ ชั้นที่มากที่สุดของอาคาร	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ดิน	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ดิน
อาคารไม่ได้อยู่อาศัย	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ ชั้นที่มากที่สุดของอาคาร	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ดิน	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ดิน

• *ประกาศเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม* ตามมาตรา 45 ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 วัตถุประสงค์ของประกาศนี้ คือ การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตอนุรักษ์เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตควบคุมมลพิษ ตัวอย่างพื้นที่สีเขียวเมืองที่ได้รับการคุ้มครองจากประกาศนี้ ได้แก่ ทางหลวงสาย 106 (เชียงใหม่ - ลำพูน) เพื่ออนุรักษ์อย่างนา ดันชีเหล็กจำนวนประมาณพันต้น

• **มาตรฐานพื้นที่สีเขียว**ประเทศไทยมีการกำหนดมาตรฐานพื้นที่สีเขียวเมืองต่อจำนวนประชากรไว้โดยหลายหน่วยงาน สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดพื้นที่สีเขียวต่อประชากร 1 คน ไร่ที่ 16 ตร.ม. สำหรับประเทศไทยโดยรวม (อ้างใน ศูนย์วิจัยป่าไม้, 2547, หน้า 58) ซึ่งเป็นปริมาณเดียวกับที่แนะนำสำหรับกรุงเทพมหานครโดยสำนักผังเมืองและ Japan International Cooperation Agency (JICA) ในขณะเดียวกับผังนครหลวง ฉบับปรับปรุงได้ลดพื้นที่สีเขียวต่อประชากรของกรุงเทพมหานครเหลือเพียง 2.88 ตร.ม./คน อย่างไรก็ตาม ศูนย์วิจัยป่าไม้ (2547) ได้แนะนำให้ปรับปรุงมาตรฐานพื้นที่สีเขียวตามขนาดของชุมชน โดยแบ่งเป็นชุมชนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เช่น ชุมชนขนาดใหญ่อย่างกรุงเทพมหานครควรมีพื้นที่สีเขียวไม่น้อยกว่า 12 ตร.ม./คน และพื้นที่สีเขียวเพื่อบริการไม่น้อยกว่า 4 ตร.ม./คน

เครื่องมือทางการตลาด

เครื่องมือทางการตลาดหรือเครื่องมือทางเศรษฐกิจสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวในประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าของที่ดินในการเพิ่มพื้นที่ว่างมากกว่าตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีเพียงอยู่มาตรการเดียวเท่านั้น คือ

• **มาตรการให้ได้รับอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้น (Floor Area Ratio Bonus - FAR Bonus)** มาตรการนี้มีอยู่ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 โดยมอบสิทธิประโยชน์ให้กับเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการที่จัดให้มีพื้นที่ที่มีประโยชน์ทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมตามข้อกำหนด ผู้ประกอบการสามารถเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดินสูงสุดถึงร้อยละ 20 หากผู้ประกอบการดำเนินการจัดให้มีพื้นที่ 5 ประเภทรวมทั้งพื้นที่ว่างเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะ และพื้นที่สำหรับกักเก็บน้ำฝนในอาคารหรือแปลงที่ดิน สำหรับกรณีการจัดให้มีพื้นที่ว่างเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะมีผลต่อการใช้ที่ดินประเภท ย.10 และ พ.2 - พ.5 เท่านั้น โดยผู้ประกอบการจะได้พื้นที่เพิ่ม 5 ตร.ม.ต่อพื้นที่ว่าง 1 ตร.ม. สำหรับกรณีพื้นที่กักเก็บน้ำฝน ผู้ประกอบการสามารถได้รับอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 หากมีพื้นที่กักเก็บน้ำฝน 1 ลบ.ม.ต่อพื้นที่ดิน 50 ตร.ม.

ตัวอย่างเช่น

ผู้ประกอบการที่ต้องการพัฒนาโครงการบนพื้นที่ดินขนาด 4,000 ตารางเมตรในย่านเมืองที่กำหนดให้อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) เท่ากับ 1:5

ผู้ประกอบการสามารถสร้างอาคารที่มีพื้นที่ใช้สอยทั้งสิ้นไม่เกิน

$$4,000 \times 5 = 20,000 \text{ ตารางเมตร}$$

แต่หากผู้ประกอบการจัดให้มีพื้นที่ว่างเพิ่มเติมเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะและพื้นที่กักเก็บน้ำฝน

ผู้ประกอบการสามารถมีพื้นที่ใช้สอยเพิ่มเติมได้อีกไม่เกินร้อยละ 20

$$20,000 \times (20/100) = 4,000 \text{ ตารางเมตร} \text{ ดังนั้น ผู้ประกอบการสามารถสร้างอาคารที่มีพื้นที่ใช้สอยทั้งสิ้น}$$

$$40,000 + 4,000 = 44,000 \text{ ตารางเมตร}$$

เครื่องมือทางกระบวนการ

เครื่องมือประเมินที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่สีเขียวได้รับการพัฒนามาหลายเครื่องมือ โดยส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองตามแนวทางที่สนับสนุนหรือส่งเสริมเครื่องมือเหล่านี้ประกอบไปด้วยตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินการพัฒนาเมืองในหลายๆ ด้าน โดยพื้นที่สีเขียวมักเป็นด้านที่ได้รับการประเมินสำหรับการพัฒนาเมือง ตัวอย่างของเครื่องมือประเมินมีดังต่อไปนี้

- *การประเมินเมืองสุขภาพดี*ของสำนักส่งเสริมสุขภาพ กรมอนามัย มีตัวชี้วัดที่ครอบคลุมเกณฑ์การประเมิน 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการ ด้านความเข้มแข็งภาคีเครือข่าย และด้านผลกระทบ โดยตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว คือ การสวนสาธารณะที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานสวนสาธารณะนันทรมย์จำนวน 1 แห่ง (สำนักส่งเสริมสุขภาพ, 2549.)

- *การประเมินเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน* พ.ศ. 2555 มีตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวอยู่ 2 ตัวชี้วัด คือ การมีโครงการ/กิจกรรมในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวและพื้นที่นันทนาการ และการมีโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์เมืองให้สวยงามกลมกลืนและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2555)

- *การประเมินเทศบาลคาร์บอนต่ำ* จัดทำโดยสำนักงานโครงการเทศบาลไทยมุ่งสู่เมืองคาร์บอนต่ำ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายการพัฒนาเทศบาลเมืองภายใต้แนวทางของ “เมืองคาร์บอนต่ำ” โดย การพัฒนาเมืองต้นไม้ เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ของการพัฒนาเพื่อลดคาร์บอนภายในพื้นที่เมือง ตัวชี้วัดสำหรับยุทธศาสตร์นี้ คือ สัดส่วนของพื้นที่สีเขียวยั่งยืนในเมืองที่ต่อไม่น้อยกว่า 5 ตร.ม./คน และการมีผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของพื้นที่สีเขียวในเมือง (ศราวุธ, 2555)

- *การประเมินพื้นที่สีเขียวเพื่อพัฒนาสู่การเป็นเมืองสีเขียว* เครื่องมือประเมินนี้ถูกพัฒนาขึ้นโดยคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เพื่อใช้ประเมินพื้นที่สีเขียวเมือง ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นตัวชี้วัดของเครื่องมือนี้ที่ครอบคลุมการประเมิน 3 มิติ ได้แก่ มิติด้านการสิ่งแวดล้อม มิติด้านสังคม - เศรษฐกิจ และมิติด้านการวางแผนและการจัดการ ทั้งนี้เครื่องมือนี้ได้ถูกทดลองใช้กับการประเมินพื้นที่สีเขียวของเทศบาลเมืองเชียงใหม่ และพื้นที่เมืองโดยรอบ

ตารางที่ 3 ตัวชี้วัดสำหรับแบบประเมินพื้นที่สีเขียวเมือง

มิติ	องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
1. สิ่งแวดล้อม	1.1 การกระจายตัวของพื้นที่สีเขียว	ขนาดของพื้นที่
		รูปร่างของพื้นที่
		หย่อมของพื้นที่สีเขียว
		ความต่อเนื่องของพื้นที่สีเขียว
	1.2 การดูแลรักษา	พื้นที่สีเขียวที่ได้รับการดูแลรักษา
1.3 ความหลากหลายทางชีวภาพ		ความหลากหลายของชนิดพันธุ์
		ความหลากหลายของถิ่นที่อยู่

ตารางที่ 3 ตัวชี้วัดสำหรับแบบประเมินพื้นที่สีเขียวเมือง (ต่อ)

มิติ	องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
1. สิ่งแวดล้อม (ต่อ)	1.4 มลพิษและคุณภาพอากาศ	คุณภาพของอากาศที่เกินค่ามาตรฐาน
		ค่าความสามารถของพื้นที่สีเขียวในการปรับปรุงคุณภาพอากาศ
	1.5 ค่าการระบายน้ำ	ความทึบน้ำของดิน
2. ด้านสังคม - เศรษฐกิจ	2.1 การเข้าถึงพื้นที่สีเขียว	จำนวนประชากรที่ใช้เวลาเดินทางโดยเท้าภายใน 15 นาที หรือเทียบระยะไม่เกิน 1000 เมตร
		จำนวนประชากรที่ใช้เวลาเดินทางโดยพาหนะไม่เกิน 10 นาที
		จำนวนทางเข้าที่สัมพันธ์กับขอบเขตพื้นที่สีเขียวเมือง
		ปริมาณของพื้นที่จอดยานพาหนะ
		จำนวนและความถี่ของระบบขนส่งมวลชนที่เชื่อมต่อกับเมืองและพื้นที่สีเขียว
		ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของประชาชนที่ใช้ในการเดินทาง
		2.2 การสนองประโยชน์
		ขนาดของพื้นที่สีเขียวเมืองต่อผู้มาเยือน
	2.3 การสนองประโยชน์อย่างหลากหลาย	จำนวนของถาวรวัตถุที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่สีเขียว
		จำนวนของกิจกรรมเป็นครั้งคราวที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่สีเขียว
		ความถี่ของการใช้งานจากจำนวนถาวรวัตถุ
		ความถี่ของการใช้งานจากกิจกรรมที่ใช้ประโยชน์
	2.4 ผลผลิตจากพื้นที่สีเขียว	จำนวนผลผลิตที่ได้ในพื้นที่สีเขียว

ตารางที่ 3 ตัวชี้วัดสำหรับแบบประเมินพื้นที่สีเขียวเมือง (ต่อ)

มิติ	องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	
2. ด้านสังคม - เศรษฐกิจ (ต่อ)	2.5 การจ้างงาน	จำนวนตำแหน่งงานที่เกิดขึ้นในพื้นที่สีเขียว	
		เงินเดือนทั้งหมดของงานในพื้นที่สีเขียว	
	2.6 การศึกษาหาความรู้ในพื้นที่	จำนวนนักเรียนที่เข้ามาใช้พื้นที่	
		จำนวนชั่วโมงเฉลี่ยที่นักเรียนเข้ามาใช้	
	2.7 ความปลอดภัย	จำนวนเหตุร้ายที่เกิดขึ้น	
		ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการป้องกันเหตุร้าย	
		ระดับความรุนแรงของเหตุร้าย	
		จำนวนเจ้าหน้าที่ต่อเหตุร้าย	
	3. มิติด้านการวางแผนและการจัดการ	3.1 การจัดทำแผนงานและโครงการ	จำนวนแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีเขียวของเมือง
			จำนวนแผนงานของพื้นที่สีเขียวที่มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน
ความมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนบริหารจัดการพื้นที่สีเขียว			
3.2 การบริหารจัดการพื้นที่สีเขียว		ร้อยละของงบประมาณในการพัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีเขียว	
		ร้อยละของงบประมาณโครงการที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาพื้นที่สีเขียว	
		จำนวนครั้งของการปรับปรุงฐานข้อมูลพื้นที่สีเขียว	
		จำนวนผู้ใช้ระบบสารสนเทศฐานข้อมูล	
		จำนวนบุคลากรทางด้านภูมิทัศน์และภูมิสถาปัตยกรรม	
		จำนวนครั้งที่บุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว	

ตารางที่ 3 ตัวชี้วัดสำหรับแบบประเมินพื้นที่สีเขียวเมือง (ต่อ)

มิติ	องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด
3. มิติด้านการวางแผนและการจัดการ (ต่อ)	3.2 การบริหารจัดการพื้นที่สีเขียว (ต่อ)	จำนวนครั้งที่บุคลากรศึกษาดูงานเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สีเขียว
		ร้อยละของการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีเขียว
		จำนวนข้อกำหนดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีเขียว
		สภาพความสมบูรณ์หรือเสียหายของต้นไม้ในพื้นที่สีเขียว

ที่มา: ภาควิชาภูมิทัศน์และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยแม่โจ้และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2549).

เครื่องมือทางสถาบัน

การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาพื้นที่สีเขียว มีในรูปแบบดังต่อไปนี้

- การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้โครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม ควรมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในรูปแบบต่างๆ แล้วแต่ความเหมาะสม โดยการรับฟังความคิดเห็นต้องกระทำก่อนเริ่มดำเนินโครงการ โครงการพัฒนาสวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวเมืองที่ริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนร่วมกับการพัฒนาโครงการอยู่เสมอ เช่น
 - โครงการพัฒนา ปรับปรุง และปรับทัศนียภาพของสวนสาธารณะหนองถิ่น เขตเทศบาลเมืองหนองคาย ใช้วิธีประชาพิจารณ์วันที่ 16 กรกฎาคม 2555
 - โครงการศึกษาความเหมาะสมการออกแบบพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะประจำเมืองพิษณุโลก ใช้วิธีประชาพิจารณ์วันที่ 26 กันยายน 2555
 - โครงการปรับปรุงพื้นที่สวนสาธารณะสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชและบริเวณโดยรอบจังหวัดจันทบุรี ใช้วิธีประชาพิจารณ์วันที่ 9 เมษายน 2558
 - โครงการปรับปรุงสวนสาธารณะหนองจอกคำ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ใช้วิธีประชาพิจารณ์
 - โครงการศึกษาและนำเสนอแนวทางในการพัฒนากายภาพพื้นที่บริเวณชายหาดพัทยาใต้ เมืองพัทยา จ.ชลบุรี ใช้วิธีประชาพิจารณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2559

• *การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ* จากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 25(5) ได้กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำหรับนโยบายสาธารณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (อำพล, 2558) โดยนโยบายสาธารณะที่เข้าข่ายต่อการประเมินผลกระทบทางสุขภาพมีหลายประเภท เช่น การจัดทำและปรับปรุงผังเมือง/แผนภูมิภาค การจัดทำแผนพัฒนาสาธารณสุขภาค (เช่น โครงข่ายคมนาคมและไฟฟ้า) การวางแผนทำการเกษตร และการวางแผนในพื้นที่ที่อนุรักษ์ เป็นต้น) แม้ว่าการพัฒนาพื้นที่สีเขียวเมืองถือว่าเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง แต่มีการส่งเสริมให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพของโครงการพัฒนาสาธารณสุขที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพเชิงบวก เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานท้องถิ่นในการสนับสนุนการทำเมืองน่าอยู่ (ธีซัช, 2555) นอกจากนี้การประเมินผลกระทบทางสุขภาพยังถือว่าเป็นเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการพัฒนาโครงการโครงการที่ได้รับการยกเป็นตัวอย่าง คือ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพของสวนสาธารณะในเขตเทศบาลนครยะลาที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวชี้วัดทางสุขภาพ การเก็บข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ผล และร่วมกำหนดมาตรการเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพ (เพ็ญและพงศ์เทพ, 2558)

• *การมีส่วนร่วมในการปลูกป่าความร่วมมือนอกภาครัฐ* เอกชนและประชาชนมักปรากฏในรูปแบบของการร่วมมือกันปลูกป่า เช่น โครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (พระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช) เนื่องในวโรกาสทรงครองราชย์ปีที่ 50 เป็นโครงการที่ใช้ระยะเวลายาวนานกว่า 13 ปี (พ.ศ. 2537 - 2550) เพื่อปลูกป่าในพื้นที่เสื่อมโทรม ริมถนน แม่น้ำลำคลอง และพื้นที่สาธารณะต่างๆ ในชุมชนบนพื้นที่กว่า 700,000 ไร่ (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 2557) หรือโครงการรณรงค์การปลูกต้นไม้ ในวันต้นไม้ประจำปีของชาติซึ่งตรงกับวันวิสาขบูชา ที่มีหน่วยงานทั่วประเทศร่วมกันปลูกต้นไม้อย่างต่อเนื่องทุกปี

การอภิปรายและสรุปผล

ข้อจำกัดของเครื่องมือทางกฎหมาย

จากหัวข้อ 4.1 แสดงให้เห็นว่ามีเครื่องมือทางกฎหมายมากมายในรูปแบบของนโยบายและข้อบังคับที่ถูกนำมาใช้เพื่อบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวในระดับประเทศและระดับเมือง ทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผังประเทศ/ภูมิภาค ผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร และมาตรฐานพื้นที่สีเขียว อย่างไรก็ตามทั้งผังระดับประเทศและผังภาคเป็นเพียงมาตรการด้านผังเมืองที่กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้นไม่สามารถบังคับใช้ให้หน่วยงานดำเนินการตามแผนได้ ส่งผลให้ผังประเทศและผังภาคขาดประสิทธิภาพการใช้งาน (จันทร์ฉายและไพศิษฐ์, 2559) นอกจากนี้การปฏิบัติตามข้อบังคับของผังเมืองรวมยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถตรวจสอบสัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภทได้ตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม (นิพนธ์, 2552) ปัญหาเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความต้องการเพิ่มข้อบังคับเชิงกฎหมายของผังภาค และการเพิ่มสมรรถนะของเจ้าหน้าที่รัฐท้องถิ่นในการประเมินและตรวจสอบการใช้ที่ดินของผังเมือง

ในด้านของกฎหมายควบคุมอาคาร การกำหนดพื้นที่ว่างของโครงการตามประเภทการใช้ที่ดิน และสัดส่วนของพื้นที่น้ำซึมผ่านได้พบในข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ข้อบัญญัติที่กำหนดสัดส่วนพื้นที่ว่างตามความหนาแน่นของที่ดิน หากที่ดินในบริเวณที่มีความหนาแน่นมากจะมีสัดส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่ดินน้อย แต่หากบริเวณที่มีความหนาแน่นน้อยจะมีสัดส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่ดินมาก ซึ่งสอดคล้องกับราคาที่ดิน ในบริเวณที่มีความหนาแน่นมากจะมีราคาที่ดินแพงทำให้การมีพื้นที่ว่างน่าจะมีส่วนน้อยลง นอกจากนี้ การกำหนดร้อยละขั้นต่ำของพื้นที่น้ำซึมผ่านได้ทำให้คาดว่าปริมาณพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร ในส่วนของที่ดินเอกชนจะมีเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ การใช้ FAR Bonus ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ได้รับการยอมรับจากทวิศศักดิ์ เลิศประพันธ์ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครว่าช่วยส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและคุ้มค่า (อรรวรรณ, 2560) แต่ในส่วนของกฎหมายควบคุมอาคารในจังหวัดอื่นๆ ที่มีชุมชนเมืองขนาดใหญ่ เช่น ผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2555) หรือ ผังเมืองรวมจังหวัดนครราชสีมา (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2560) ไม่มีข้อกำหนดนี้ มีเพียงการระบุสัดส่วนพื้นที่ว่างตามประเภทอาคารเท่านั้นตามที่กล่าวในตารางที่ 2 การไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราส่วนน้ำซึมผ่านได้ของพื้นที่ว่าง อาจส่งผลให้พื้นที่สีเขียวสำหรับที่ดินเอกชนมีปริมาณน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เพราะเจ้าของที่ดินอาจทำเป็นพื้นลาดแข็งไม่ปลูกต้นไม้หรือพืชพันธุ์อื่นๆ ในที่ว่างดังกล่าว ดังนั้น กฎหมายควบคุมอาคารสำหรับพื้นที่อื่นๆ ในประเทศไทย ควรมีการปรับแก้เกี่ยวกับการปรับสัดส่วนพื้นที่สีเขียวตามประเภทการใช้ที่ดินร่วมกับประเภทโครงการ และการเพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับสัดส่วนของพื้นที่น้ำซึมผ่านได้ เพื่อช่วยเพิ่มปริมาณพื้นที่สีเขียวในโครงการต่างๆ

สำหรับมาตรฐานพื้นที่สีเขียวเมือง มาตรฐานที่มีอยู่ที่เสนอโดยสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังไม่เคยถูกนำประเมินกับพื้นที่สีเขียวเมืองอย่างจริงจังทั่วประเทศ และไม่เคยมีการศึกษาถึงความเหมาะสมกับปริมาณพื้นที่สีเขียวที่กำหนดว่าควรต้องมี 16 ตร.ม./คน ซึ่งมากกว่าปริมาณที่องค์การสุขภาพโลก (World Health Organization, 2012) กำหนดว่าควรต้องมีพื้นที่สีเขียวอย่างน้อย 9 ตร.ม./คน (WHO, 2012) โดยมหาวิทยาลัยสุรนารี (2557) มีข้อเสนอแนะให้มีมาตรฐานพื้นที่สีเขียวที่หลากหลายมากขึ้น สำหรับชุมชนเมืองที่มีขนาดแตกต่างกันและแบ่งมาตรฐานสำหรับพื้นที่สีเขียว 2 ประเภท คือ พื้นที่สีเขียวยั่งยืน และพื้นที่สีเขียวบริการ นอกจากนี้ยังเสนอแนะเกณฑ์เชิงคุณภาพที่เกี่ยวข้องกับความเท่าเทียมทางสังคม คือ การมีระยะห่างที่เหมาะสมระหว่างสวนสาธารณะประเภทต่างๆ กับชุมชนเพื่อให้ทุกคนสามารถใช้สวนสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกัน เกณฑ์นี้จึงเป็นเกณฑ์ที่เพิ่มเติมนอกเหนือไปจากแค่เกณฑ์เชิงปริมาณของการมีพื้นที่สีเขียวที่เพียงพออีกด้วย

ข้อเสนอแนะการใช้เครื่องมือทางการตลาดรูปแบบอื่น ๆ

เครื่องมือทางการตลาดที่มีในปัจจุบันเกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินเพิ่มพื้นที่ว่างโดยรอบมากขึ้น ซึ่งพื้นที่สีเขียวที่ได้เพิ่มมากขึ้นเป็นพื้นที่สีเขียวเอกชนไม่ใช่พื้นที่สีเขียวสาธารณะ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ แล้ว มีการพัฒนาเครื่องมือทางการตลาดที่ช่วยเพิ่มพื้นที่สีเขียวสาธารณะให้มากขึ้น เช่น

- การถ่ายโอนสิทธิ์หรือการซื้อสิทธิ์การพัฒนาที่ดินในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐสามารถถ่ายโอนสิทธิ์บางส่วนหรือทั้งหมดของที่ดินจากเจ้าของที่ดินเรียกว่า Transfer Development Right เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ที่ถ่ายโอนให้เป็นพื้นที่ทางธรรมชาติ โดยรัฐต้องจ่ายเงินชดเชยสำหรับการสูญเสียโอกาสในการพัฒนาพื้นที่ รัฐสามารถขอซื้อที่ดินได้เช่นเดียวกันเพื่ออนุรักษ์พื้นที่เรียกว่า Purchased Development Right โดยจ่ายเป็นค่าที่ดินที่ให้กับเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ยังมีการบริจาคที่ดินให้กับรัฐซึ่งเจ้าของที่ดินจะได้รับประโยชน์ด้านภาษี (Bengston et al., 2004)

- การจ่ายเงินชดเชยทางสิ่งแวดล้อมในประเทศบราซิล การพัฒนาถนนวงแหวนทางตอนใต้ของเมือง Sao Paulo ได้มีการจ่ายเงินชดเชยให้กับเจ้าของที่ดินบริเวณนั้นเพื่อนำที่ดินมาพัฒนาถนนและสวนสาธารณะของเทศบาลจำนวน 4 แห่ง (Carbone et al., 2015)

- การมีเงินอุดหนุนสำหรับสวนสาธารณะที่เป็นส่วนแบ่งมาภาษีครัวเรือน ร้านค้า และอุตสาหกรรมเงินอุดหนุนนี้เรียกว่า Parks charge ในกรุงเมลเบิร์น ออสเตรเลียและถูกเรียกว่า Pro-parks Levy สำหรับมลรัฐซีแอตเทิล สหรัฐอเมริกา (CABE, 2006)

- เงินสนับสนุนร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในย่านธุรกิจ เงินสนับสนุนนี้พบในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรเพื่อลดการย้ายออกของธุรกิจในพื้นที่เมืองชั้นในภายใต้โครงการ Business Improvement Development (BID) โดยรัฐร่วมออกเงินกับภาคเอกชนที่สมัครใจในการให้เงินสนับสนุนเพื่อนำไปปรับปรุงคุณภาพของพื้นที่สาธารณะให้สะอาด ปลอดภัยและมีคุณภาพดี ตัวอย่างของสวนสาธารณะที่ได้รับเงินสนับสนุนจาก BID คือ การดูแลรักษาสวนสาธารณะ Bryant Park นิวยอร์กที่ได้รับการปรับปรุงและเปิดใช้ในปี ค.ศ. 1995 (CABE, 2006)

สำหรับประเทศไทย มีการเสนอเครื่องมือทางการตลาดเพื่อพัฒนาพื้นที่สีเขียวเมืองเช่นเดียวกัน ได้แก่

- การลดหย่อนภาษีโรงเรือนสำหรับเจ้าของที่ดิน ทางกรุงเทพมหานครเสนอมาตรการจูงใจสำหรับภาคเอกชนในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยภาคเอกชนที่ปลูกต้นไม้ในที่ดินของตนหรือสร้างพื้นที่สีเขียวเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมอาคาร มีสิทธิ์ได้รับการลดหย่อนภาษีโรงเรือน (มดิชน, 2560)

- การหาพื้นที่ทั้งของรัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียว จากข้อจำกัดของการขาดแคลนที่ดินในกรุงเทพมหานคร ทำให้ต้องมีหลายวิธีการเพื่อหาพื้นที่สีเขียวแห่งใหม่ด้วยการเวนคืน รับบริจาคซื้อที่ดิน ทำสัญญาแลกเปลี่ยนที่ดิน และทำสัญญาเช่าระยะยาวไม่ต่ำกว่า 10 ปีกับที่ดินที่เหมาะสมจากภาคเอกชนหรือหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (สร้อยสุข, มปป.)

- การจัดตั้งกองทุนการพัฒนาพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและเพิ่มพื้นที่สีเขียว และเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวของชุมชน (มหาวิทยาลัยสุรนารี, 2557)

จะเห็นได้ว่า มาตรการทางการตลาดที่มีการเสนอแนะสำหรับประเทศไทยในการพัฒนาพื้นที่สีเขียว มีความคล้ายคลึงกับมาตรการที่มีในประเทศอื่นๆ แต่ยังไม่มีการนำมาปฏิบัติใช้หรือดำเนินการอย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะการใช้เครื่องมือประเมินสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เครื่องมือประเมินที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีเขียวสามารถแบ่งออกได้เป็น เครื่องมือประเมินเมืองในภาพรวม และเครื่องมือประเมินพื้นที่สีเขียวโดยเฉพาะ โดยเครื่องมือประเภทแรกถูกนำมาใช้เพื่อประเมิน

เทศบาลทั่วประเทศ และผลจากการประเมินถูกนำมาตัดสินเทศบาลที่มีความโดดเด่นในด้านการพัฒนา เช่น รางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืนที่จัดขึ้นโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย รางวัลดังกล่าวถือว่าเป็นแรงจูงใจในการพัฒนาของเทศบาลให้เป็นที่น่าพอใจมากขึ้นที่ควรจะมีมาตรการใหม่เพิ่มเติมเพื่อสร้างแรงจูงใจ เช่น การสนับสนุนเงินอุดหนุนเพิ่มแก่ท้องถิ่นที่มีผลการดำเนินงานในด้านสิ่งแวดล้อมที่ดี (สำนักวางแผนการเกษตรทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม, 2557) อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์หัตถ์ชีวิตที่เกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวของเครื่องมือที่มีอยู่ทั้งเมืองสุขภาพดี เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน และเมืองคาร์บอนต่ำ พบว่า ยังมีความหลากหลายเกินไป ควรปรับรูปแบบให้สามารถใช้ร่วมกันได้ สำหรับเครื่องมือประเมินพื้นที่สีเขียวที่พัฒนาโดยมหาวิทยาลัยแม่โจ้ยังเป็นเพียงการทดลองใช้ในพื้นที่ศึกษาเท่านั้น ยังไม่มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลาย ซึ่งหากมีการนำไปใช้จริงน่าจะเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนผังพื้นที่สีเขียวเมืองที่ครอบคลุมทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและการบริหารจัดการ นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอให้มีการพัฒนาเกณฑ์เรื่องพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืนสำหรับภาคเอกชนให้นำไปปฏิบัติใช้ได้อย่างจริงจัง เพื่อพัฒนาโครงการด้านพื้นที่สีเขียวที่นำไปขอรับงบประมาณสนับสนุนจากกองทุนต่างๆ ของภาครัฐได้ (มหาวิทยาลัยสุรนารี, 2557)

การใช้เครื่องมือทางสถาบันเพื่อพัฒนาสวนสาธารณะ

รูปแบบความร่วมมือในปัจจุบันของประเทศไทยยังจำกัดอยู่ที่การทำประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการรับฟังเสียงประชาชนของนโยบายสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2550 แม้ว่า ในพระราชบัญญัติจะไม่ได้จำกัดวิธีการในการมีส่วนร่วมก็ตามและให้เลือกวิธีการมีส่วนร่วมตามความเหมาะสม ดังนั้น รูปแบบอื่นๆ เช่น การทำแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มย่อย หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ จึงน่าจะเป็นทางเลือกที่นำมาใช้ประกอบการทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ได้ความคิดเห็นเชิงลึกจากบางกลุ่มในสังคม และเป็นวิธีการที่ช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการออกแบบวางผังพื้นที่สีเขียวได้เป็นอย่างดี

สำหรับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการร่วมปลูกต้นไม้มีการดำเนินการมาอย่างยาวนาน แต่การมีส่วนร่วมในการร่วมพัฒนาพื้นที่สีเขียวยังไม่ค่อยมีปรากฏในประเทศไทย ซึ่งวิธีการร่วมมือกับภาคเอกชนเป็นมาตรการที่ได้รับการส่งเสริมในต่างประเทศ เนื่องจากการพัฒนาสวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวเป็นโครงการที่ต้องการงบประมาณในระยะยาวเพื่อบำรุงและดูแลรักษาให้อยู่ในคุณภาพดี เช่น

- การร่วมมือกับภาคเอกชนในการดูแลรักษาสวนสาธารณะในกรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย สวนสาธารณะ Taman Menteng ที่รัฐบาลเป็นผู้สร้างและพัฒนาสวนสาธารณะบนพื้นที่สนามกีฬาเก่า ในปี ค.ศ. 2005 บนพื้นที่กว่า 15.6 ไร่ประกอบไปด้วยสนามเด็กเล่น สนามกีฬา เรือนกระจกปลูกพันธุ์ไม้ลานกิจกรรม และลู่วิ่ง โดยบริษัทเอกชนเป็นผู้ที่ดูแลสวนสาธารณะแห่งนี้หลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จให้อยู่ในสภาพดี ทั้งนี้บริษัทเอกชนได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบของการโฆษณาเพื่อประชาสัมพันธ์ในพื้นที่สวนสาธารณะ และการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของบริษัท

- การลงทุนของภาคเอกชนในการพัฒนาและดูแลสวนสาธารณะ จัตุรัสไปรษณีย์ (Post Office Square) ในกรุงบอสตันประเทศสหรัฐอเมริกา (รูปที่ 2) ถูกพัฒนาขึ้นโดยภาคเอกชนที่ฟื้นฟูพื้นที่เดิมจากการ

เป็นเพียงที่จอดรถที่เสื่อมโทรมให้เป็นพื้นที่สาธารณะที่สำคัญจากข้อมูลของ CABE (2006) สรุปว่าสวนแห่งนี้พัฒนาขึ้นบนที่จอดรถใต้ดิน 7 ชั้นบนพื้นที่ 4.4 ไร่ โดยสวนใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ภาคเอกชนจึงคิดหาวิธีระดมทุนด้วยการจัดสรรหุ้นและขายหุ้นละ 65,000 ดอลลาร์สหรัฐให้กับภาคธุรกิจ ในท้องถิ่น เพื่อแลกกับสิทธิในการจอดรถประจำเดือน และการได้รับส่วนแบ่งผลกำไรเมื่อโครงการสามารถปลดหนี้ได้ ทั้งนี้ภาคเอกชนสามารถระดมทุนได้ทั้งหมด 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แบ่งเป็นเงินกู้จากธนาคาร 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐและเงินที่ได้จากการขายหุ้น 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อาคารที่จอดรถใต้ดินที่สร้างขึ้นมีรายรับเฉลี่ย 8 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาประมาณ 225,000 ดอลลาร์สหรัฐ



รูปที่ 2 Post Office Square ที่พัฒนาจากอาคารจอดรถ (รูปซ้ายบน) เป็นพื้นที่สีเขียวกลางเมือง (รูปขวาบน) ที่มีอาคารร้านค้าโดยรอบ (รูปล่าง)

ที่มา: American Society of Landscape Architects, 2014

จากกรณีศึกษาต่างประเทศแสดงให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของเอกชนในการเข้ามาดูแลรักษาพื้นที่สีเขียวให้อยู่ในสภาพดี ในขณะที่ความร่วมมือของภาคเอกชนของประเทศไทยในปัจจุบันยังจำกัดอยู่แค่การพัฒนาพื้นที่สีเขียวเป็นหลัก ทำให้สภาพของสวนสาธารณะหลายแห่งในประเทศขาดงบประมาณการบำรุงรักษา เพราะไม่มีการวางแผนงบประมาณในระยะยาว ดังนั้น การพัฒนาเครื่องมือสถาบันที่คำนึงถึง

ความร่วมมือของภาคเอกชนในการพัฒนาพื้นที่สีเขียว ร่วมกับการดูแลรักษาพื้นที่สีเขียวจึงมีความสำคัญ ที่ควรมีการนำมาใช้สำหรับการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเทศบาลต่างๆ นอกจากภาคเอกชนแล้ว การได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นๆ ของชุมชนเมือง ทั้งองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร นักพัฒนาสังหาริมทรัพย์ นักวิชาการ และนักการเมืองถือเป็นภาคส่วนสำคัญที่รัฐควรส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวเมืองโดยการใช้มาตรการจูงใจหรือการร่วมกันแบ่งปันความรับผิดชอบในการพัฒนา รวมทั้งการให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมตั้งแต่แรกในการสร้างวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนสำหรับพื้นที่สีเขียวเมืองเพื่อนำไปสู่การสนับสนุน ในภายหลัง (Haung et al., 2009; WHO Regional Office for Europe, 2017)

3. สรุป

บทความนี้ได้รวบรวมเครื่องมือทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวในประเทศไทยใน 4 รูปแบบ คือ เครื่องมือทางกฎหมาย เครื่องมือทางการตลาด เครื่องมือทางกระบวนการ และเครื่องมือทางสถาบัน จากการรวบรวมทั้งหมด พบว่า เครื่องมือส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือทางกฎหมายด้านนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่สีเขียว รวมทั้งมาตรฐานพื้นที่สีเขียว แต่เครื่องมือดังกล่าวสำหรับพื้นที่ในระดับเมือง เช่น ผังเมืองรวมและกฎหมายควบคุมอาคารไม่ได้มีการระบุเจาะจงถึงพื้นที่สีเขียว แต่ให้ความสำคัญกับพื้นที่ว่างของเมืองแทน จึงควรมีการปรับปรุงในรายละเอียด ให้มีการกำหนดรายละเอียดของพื้นที่สีเขียวชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้มาตรฐานพื้นที่สีเขียวยังอยู่ในขั้นตอน เสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับขนาดของชุมชนเมืองแทน แต่ยังไม่มีความชัดเจนในการนำมาตราฐานพื้นที่สีเขียวไปใช้อย่างจริงจังต่อไป สำหรับเครื่องมือทางการตลาดที่ใช้อยู่ในรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยการเพิ่มสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้กับเจ้าของโครงการที่เพิ่มพื้นที่สีเขียวให้มากกว่าความต้องการขั้นต่ำ แต่ยังไม่มีการดำเนินการด้านเศรษฐศาสตร์ที่สามารถใช้กับการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเมืองอื่นๆ เช่น การลดหย่อนภาษี เป็นต้น ในส่วนของเครื่องมือทางกระบวนการมีการประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดเพื่อประเมินเทศบาลตามแนวความคิดต่างๆ เช่น เมืองสุขภาพดี และเมืองคาร์บอนต่ำ แต่ตัวชี้วัดที่ถูกนำมาใช้มีความหลากหลายเกินไป ควรมีการพัฒนาตัวชี้วัดที่สามารถใช้ร่วมกันได้เพื่อเป็นแนวทางที่เทศบาลสามารถนำไปใช้พัฒนาพื้นที่สีเขียวในชุมชนของตน เครื่องมือสุดท้าย คือ เครื่องมือทางสถาบันในรูปแบบของการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาพื้นที่สีเขียว ในปัจจุบันประเทศไทยมีข้อบัญญัติที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่สีเขียว ทำให้การทำประชาพิจารณ์มักเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาปรับปรุงสวนสาธารณะตามเมืองต่างๆ อยู่เสมอ อย่างไรก็ตามรูปแบบอื่นของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ควรถูกนำเข้ามาใช้ เพื่อให้ได้รับความเห็นที่หลากหลายนและในเชิงลึก นอกจากนี้ควรมีการใช้รูปแบบของความร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อดูแลรักษาพื้นที่สีเขียวซึ่งต้องการงบประมาณอย่างต่อเนื่องในระยะยาว

4. เอกสารอ้างอิง

- American Society of Landscape Architects. (2014). **Norman B. Leventhal Park at Post Office Square**. Retrieved August 20, 2017 from <https://www.asla.org/2014awards/381.html>
- Bengston, D. N., Fletcher, J. O., & Nelson, K. C. (2004). Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. **Landscape and urban planning**, **69**(2), 271 - 286.
- Böcher, Michael and Töller, Annette E. (2007). 'Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik. **Ein theoretischer Erklärungsrahmen**, in Klaus Jacob, Frank Biermann, Per-Olof Busch and Peter Feindt (eds.), PVS-Sonderheft Politik und Umwelt, Wiesbaden, pp. 299 - 322.
- Caarbone, A. S., Coutinho, S., Viggiani, M., Tomerius, S., & Philippi Junior, A. R. L. I. N. D. O. (2015). The Management of Green Areas in the Municipality of Sao Paulo: Advances and Limitations. **Ambiente & Sociedade**, **18**(4), 201 - 220.
- Huang, D., Lu, C. C., & Wang, G. (2009). Integrated Management of Urban Green Space: The Case in Guangzhou China. In **45th ISOCARP Congress**. Porto, Portugal.
- Hepburn, G. (2006). **Alternatives to traditional regulation**. OECD Report. Retrieved August 15, 2017 from <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>
- Howlett, M. and Ramesh, M. (1995). **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Oxford University Press, Toronto.
- McDonnell, L. M. (1994). Assessment policy as persuasion and regulation. **American journal of education**, **102**(4), 394 - 420.
- McDonnell, L. M., & Elmore, R. F. (1987). Getting the job done: Alternative policy instruments. **Educational evaluation and policy analysis**, **9**(2), 133 - 152.
- Song, M., & Young, T. V. (2007). **Reading: Policy, politics, and processes**. IAP.
- United Nations. (2014). **World Urbanization Prospects**. Retrieved August 15, 2017 from <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>
- Walls, M. (2009). **Parks and recreation in the United States: Local park systems**. Retrieved August 16, 2017 from http://www.rff.org/files/sharepoint/WorkImages/Download/RFF-BCK-ORRG_Local%20Parks.pdf
- World Health Organization. (2012). **Health Indicators of sustainable cities in the Context of the Rio+20 UN Conference on Sustainable Development**. Retrieved August 15, 2017 from http://www.who.int/hia/green_economy/indicators_cities.pdf

WHO Regional Office for Europe. (2017). **Urban Green Space Interventions and Health: A Review of Impacts and Effectiveness. Full Report.** Copenhagen: World Health Organization.

กฎกระทรวงฉบับที่ 55. (พ.ศ. 2543). ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2555). กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. 2555.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2560). กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองนครราชสีมา พ.ศ. 2560.

กัมพล อยู่มั่นธรรมมา. (2553). **มาตรการทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กรมป่าไม้. (2560). **อุตสาหกรรมไม้เศรษฐกิจขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน.** Retrieved August 16, 2017 from http://digital.forest.ku.ac.th/TFCC/TCERN2017/PW/Wood_based_economy.pdf

จันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์ และ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. (2559). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. **วารสารบัณฑิตวิทยาลัย, 2,** เดือนธันวาคม 2558 - มีนาคม 2559.

นิพันธ์ วิเชียรน้อย. (2552). การผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย (Urban and Land use planning in Thailand). **วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง, 29,** 27 - 38.

ปุ่นยง รุธิโก. (2556). ความยั่งยืนในการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง. **วารสารสุทธิปริทัศน์, 84,** หน้า 55 - 76.

ปานัน รongหานาม. (2558). วิวัฒนาการการผังเมืองของประเทศไทย. **หน้าจั่ว, 12,** 250 - 271.

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556. (2556). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 41 ก วันที่ 16 พฤษภาคม 2556.

เพ็ญ สุขมาก และ พงษ์เทพ สุธีรัฐฉนิ. (2558). การประเมินผลกระทบทางสุขภาพในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย: ปัญหาและความท้าทาย. **การประชุมวิชาการ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ประจำปี พ.ศ. 2557 เรื่อง ผลกระทบของกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ. โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร 26 - 27 มกราคม 2558.**

ภาควิชาภูมิทัศน์และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยแม่โจ้และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2549). **รายละเอียดการประเมินพื้นที่สีเขียวเมือง เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน.** Retrieved August 15, 2017 from <http://www.greencity.mju.ac.th/greencity/evaluate/content/plan.htm>

มติชน. (2560). กทม.ดัน “ปลูกต้นไม้ลดหย่อนภาษี” ทั่วทุกพื้นที่สีเขียว. **มติชน** ในประเทศ วันที่ 3 เมษายน 2560.

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. (2557). **มาตรฐานพื้นที่สีเขียวในเมืองและชนิดพรรณไม้ที่เหมาะสมกับพื้นที่สีเขียว.** สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เล่ม 113 ตอนพิเศษ 2 ง. 2 กุมภาพันธ์ 2539.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เล่ม 122 ตอนพิเศษ 55 ง. 27 กรกฎาคม 2548.

ศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (2547). รายงานฉบับสมบูรณ์ มาตรการในการเพิ่ม และจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างยั่งยืน.

ศราวุธ ไผ่บง. (2555). เมืองคาร์บอนต่ำในประเทศไทย. สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2560. จาก <http://chm-thai.onep.go.th/chm/city/document/%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%9A%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%B3%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.pdf>

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2555). คู่มือการประเมินเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน. ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สร้อยสุข พงษ์พูล. แนวทางการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2560. จาก <http://chm-thai.onep.go.th/chm/city/document/%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%9E%E0%B8%B4%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%AA%E0%B8%B5%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%97%E0%B8%A1.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545 – 2549. สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2564. สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. (มปป). ระบบฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมและพื้นที่สีเขียว. สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2560. จาก <http://thaigreenurban.onep.go.th/index.aspx>

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2549). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการนำร่องแนวคิดใหม่สู่การเป็นเมืองสีเขียว: เทศบาลนครเชียงใหม่ และพื้นที่เมืองโดยรอบ. พิมพ์ครั้งที่ 1. เชียงใหม่: โทนัลเลอร์.

สำนักวางแผนการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม. (2557). รายงานการศึกษาโครงการ
ขับเคลื่อนการเติบโตสีเขียวของเมืองภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 11. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักส่งเสริมสุขภาพ. (มปป). การประเมิน และ ตัวชี้วัดเมืองสุขภาพดี. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2560.

จาก <http://hp.anamai.moph.go.th/images/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%95%E0%B8%B1%E0%B8%A7%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%94-%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%94%E0%B9%83%E0%B8%AA.pdf>

อรรธรณ จารุวัจนะถาวร. (2560). รื้อผังเมืองทั้งระบบ พลิกโฉมกทม.ไว้รอยต่อ. โพสต์ทูเดย์ 4 ตุลาคม 2560: 5.

อำพล จินดาวัฒน์. (2558). ผลกระทบของกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ. การประชุมวิชาการ
การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ประจำปี พ.ศ. 2557 เรื่อง ผลกระทบของกระบวนการ
ประเมินผลกระทบทางสุขภาพ. โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร 26 - 27 มกราคม 2558.

ประวัติแนบท้ายบทความ



Name and Surname: Assistant Professor Dr.Sasima Charoenkit
Highest Education: Ph.D. (Energy)
university or agency: Naresuan University
Field of Expertise: Urban Landscape Design and Planning
Address: Faculty of Architecture, Naresuan University, Phitsanulok
E-mail: sasimacharoenkit@gmail.com