



สถานการณ์และแนวโน้มการขยายตัวของเมือง เชียงใหม่

งานวิจัย ด้านการรับมือของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ Urban Climate Resilience Research

ภายใต้โครงการเครือข่ายเมืองในเอเชียเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
(Asian Cities Climate Change Resilience Network - ACCCRN)

สนับสนุนทุนวิจัยโดย
International Institute for Environment and Development (IIED)

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่ผลการศึกษานักวิจัย นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ ที่ทำการศึกษาครอบคลุมงานวิจัยที่เกี่ยวกับงานวิจัย 3 ด้าน ได้แก่

- 1) ด้านเมืองและกระบวนการกลายเป็นเมือง (Urban/Urbanisation)
- 2) ด้านความเปราะบางของคนเมือง (People centred/Vulnerability)
- 3) ด้านผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เมืองได้รับ (Climate Change)

และถอดบทเรียนเป็น 9 กรณีศึกษา รวมถึงเน้นความสำคัญในการส่งเสริมและผลักดันงานวิจัยทั้ง 3 ด้านนี้ไปสู่งานวิจัยในระดับมหาวิทยาลัย และงานวิจัยในระดับชาติ ซึ่งจะเป็นอีกทางหนึ่งที่จะสนับสนุนการสร้างการรับมือของเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เหมาะสมและยั่งยืนต่อไป

Summary

Title: *Situation analysis and trend in urban expansion of Chiang Mai City*

Authors: *Dr. Poon Thiengburanathum, Mr. Akkapoj Wongpeungchai*

Faculty Of Engineering, Chiang Mai University

The authors conducted a situation analysis of changes in urban land use, investigated the implications of urban and economic development, and studied future trends in urban expansion of Chiang Mai City. The study focuses on connectivity and mobility of residents due to urban sprawl and the resulting expansion of existing roads and construction of new roads to support increasing privatised cars. Urban sprawl across city ring roads and ribbon development along main roads have social, environmental and financial implications.

Chiang Mai province generates second highest income for the country from tourism, real estate and retail sectors. Up to 5 million tourists visit Chiang Mai annually, while many visitors and expatriates stay for longer periods. Many Bangkok people invest in second home in Chiang Mai, supporting capital flow within the real estate market. Positioned by the national government as an economic hub with strong linkage to the neighbouring countries, Chiang Mai has been rapidly urbanising and will continue to grow. Infrastructure development and ASEAN Economic Community development plans targeting Chiang Mai are some of key drivers.

Urbanisation process of Chiang Mai resembles that of Bangkok. Urban land use plan is ineffective in regulating land use change and controlling zoning. Urban growth of Chiang Mai occurs vertically and horizontally and has critical implications. Between 2011 and 2013, there were 73 known construction projects, developing 8,891 apartment units. While there is development restriction within the 5 sq.km area of Old Town, housing and commercial development is quickly filling in the area within the middle ring road (the second layer) and spreading across the outer ring road (the third). According to the comprehensive land use plan, green space or agricultural areas decreased from 52% in 1988 to 33% in 2005, and urbanised areas increased from 40% to 48%. Farmlands are replaced with built environment and ring roads block water flow. The urban centre is faced with more frequent flash floods, and longer inundation.

Urban sprawl in Chiang Mai is spread across large areas, straining financial support for mass transportation and public infrastructure for better life quality, such as provision of bike lane and pedestrian pavement. Without mass transit, private transportation is necessary, increasing traffic congestion, air pollution, carbon emission and energy consumption with longer commute. Investors and developers also tend to target areas along main roads for residential housing and commercial projects. This ribbon development leads to decreasing mobility as the number of private cars exceeds carrying capacity of the roads. As the traffic gets more congested, new roads are built and existing roads are widened. More housing and commercial projects are developed along newly developed roads. Uncontrolled urban sprawl and ribbon development are a critical urbanisation challenge for Chiang Mai particularly if the concept of 'smart city' or 'compact city' was to apply.



สถานการณ์และแนวโน้ม การขยายตัวของเมือง เชียงใหม่

ปุ่น เทียงบุญธรรม¹ อรรถพนธ์ วงศ์พิงไชย และจุฑาทิพย์ เฉลิมพล²



ภาพรวมจังหวัดเชียงใหม่

จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเมืองหลวงของภาคเหนือ มีจำนวนประชากรกว่า 1.7 ล้านคน (อันดับ 5 ของประเทศ และยังไม่ไม่นับรวมประชากรแฝงในจังหวัด) เป็นเมืองเศรษฐกิจอันดับ 2 ของประเทศ และเป็นอันดับ 1 ของภาคมีนักท่องเที่ยวหมุนเวียนมาเยือนจากทั่วโลกเฉลี่ยมากกว่า 5 ล้านคนต่อปี ดิฉันอันดับต้นๆ ของโลก และมีกลุ่มต่างชาติที่พำนักอาศัยในเมืองไทย (expat) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงเป็นแหล่งพำนักระยะยาว (Long Stay) ของชาวญี่ปุ่น ปัจจุบันมีอยู่กว่า 3,000 คน มีการใช้จ่ายไม่ต่ำกว่าปีละ 3-4 แสนบาทต่อคนนอกจากนี้ในปัจจุบันการสร้างศูนย์การค้า หอศิลป์เซ็นเตอร์ เอ็นเตอร์เทนเมนท์คอมเพล็กซ์ และคอมมูนิตี้มอลล์เพิ่มขึ้นในอัตราสูง โดยคาดว่าจะมีมูลค่าเงินลงทุนรวมกันราว 15,000 ล้านบาท ส่วนธุรกิจเดิมมีการปรับปรุงกิจการ (Renovate) เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ด้วยศักยภาพของเมืองเชียงใหม่ที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ทำให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของเชียงใหม่เติบโตอย่างเห็นได้ชัด เกิดการขยายการลงทุนเป็นจำนวนมาก โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2554 และมีแนวโน้มเร่งตัวต่อเนื่องในช่วงปี 2555-2556 จากข้อมูลของศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ ที่ระบุว่าปัจจุบันเชียงใหม่มีที่อยู่อาศัยระหว่างการขายทั้งสิ้น 149 โครงการ ประมาณ 19,800 หน่วยสำหรับแนวโน้มที่อยู่อาศัยที่ได้รับความนิยมมากที่สุดคือคอนโดมิเนียม มีทั้งสิ้น 44 โครงการ จำนวน 6,100 หน่วย ส่วนมากจะเปิดขายในช่วงปี 2554 และต่อเนื่องถึงปี 2556 แนวโน้มความต้องการที่พักทั้งแบบเช่าและซื้อจะมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นภาพรวมทางเศรษฐกิจของเชียงใหม่ที่ขยายตัวในทุกๆ ด้าน (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ อ้างโดยศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สำนักงานใหญ่, 2556) การขยายตัวของที่อยู่อาศัยไม่เพียงแต่ตอบสนองกลุ่มคนต่างจังหวัด กรุงเทพฯ เท่านั้น แต่ยังตอบสนองต่อกลุ่มนักลงทุน ที่ให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการขยายธุรกิจ เนื่องจากมีคมนาคมที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นย่อมแสดงถึงจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นด้วยนอกจากนี้ศักยภาพด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ยังส่งผลกระทบต่อเชียงใหม่จากการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจกลุ่มอาเซียน ประกอบกับแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเช่นโครงการเมกะโปรเจกต์ซึ่งมุ่งไปที่การสร้างการเติบโตของเศรษฐกิจเป็นสำคัญและการให้ความสำคัญกับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนหรือ AEC ล้วนนำไปสู่การขยายตัวของความเป็นเมืองใหญ่ทั้งในหัวเมืองและท้องถิ่นต่างๆ โดยมีปัจจัยต่างๆ ของการเติบโตที่มาจากความเป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจการค้าและการเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ

ศักยภาพของเมืองเชียงใหม่

ศักยภาพของเมืองเชียงใหม่ หรือการมีทุนเดิมทั้งทรัพยากรด้านสภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ และวัฒนธรรมที่ทำให้เกิดเศรษฐกิจการท่องเที่ยวเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เชียงใหม่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านกายภาพและจำนวนประชากรรวมถึงการพัฒนาเมืองแบบแยกส่วน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท ที่ให้ความสำคัญเฉพาะในเขตเมือง รายได้และการกระจายทางเศรษฐกิจกระจุกตัวเฉพาะในเขตเมือง จึงทำให้เมืองเชียงใหม่เติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ทิศทางการขยายตัวของเมืองจากการศึกษา สสำรวจประกอบกับการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านสถานการณ์การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ พบว่าสถานการณ์ของเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบัน เข้าสู่ความเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเมื่อเมืองขยายไปสู่พื้นที่ต่อเนื่องจากศูนย์กลางเมือง ประกอบกับการขาดแผนควบคุมและพัฒนาที่ครอบคลุมในทุกมิติส่งผลต่อการขยายตัวของเมืองที่แผ่ขยายตามวงแหวน (บริเวณพื้นที่ชานเมืองหรือพื้นที่รอยต่อระหว่างเมืองกับชนบท) และสองฝั่งถนนที่เชื่อมโยงไปยังอำเภอต่างๆ เกิดกระบวนการเปลี่ยนเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว พร้อมกับอาณาเขตความเป็นเมืองที่ชัดเจนขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่ผ่านมามีผลให้ความต้องการพื้นที่เพื่อการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น การพัฒนาเมืองก็ย่อมเกิดขึ้นโดยเฉพาะส่วนขยายต่อเนื่องจากศูนย์กลางเมือง (Suburban) ที่สามารถเดินทางได้อย่างสะดวก การพัฒนาเมืองเชียงใหม่เกิดขึ้นทั้งแนวราบ คือการพัฒนาไปยังพื้นที่ชานเมืองและไกลออกไป ดังที่กล่าวในข้างต้น และการพัฒนาแนวตั้ง โดยเพิ่มความหนาแน่นในพื้นที่เดิมจากประชากร ที่อยู่อาศัยและกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต สรุปได้ดังนี้

¹ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
² คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เขตเมือง (ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม สาธารณูปโภคสาธารณูปการ) ถึงร้อยละ 40 ในปี พ.ศ.2531 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 48 ในปี พ.ศ.2548 ในขณะที่พื้นที่ของการใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมและพื้นที่เปิดโล่งมีแนวโน้มที่จะลดลงเรื่อยๆ เนื่องจากการขยายตัวเนื่องจากความแออัดของเมือง จากร้อยละ 52 ในปี พ.ศ.2531 มาเป็นร้อยละ 33 ในปี พ.ศ.2548 การขยายตัวของพื้นที่เมืองมีการกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ และมีการขยายตัวเข้าไปยังพื้นที่ที่เป็นพื้นที่เปิดโล่งและพื้นที่เกษตรกรรม ส่วนรูปแบบการกระจายตัวก็จะมีลักษณะเดียวกับการกระจายตัวใน พ.ศ.2545 แต่จะมีความหนาแน่นมากขึ้น ในส่วนของพื้นที่ที่อยู่รอบๆ ตัวเมืองเชียงใหม่จะมีการขยายตัวของเมืองเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากยังมีศักยภาพในการรองรับการขยายตัวของเมืองได้มากกว่าพื้นที่ในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ที่มีความเป็นเมืองหนาแน่น โดยเฉพาะทางด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ ในส่วนของอุตสาหกรรม จะมีการกระจายตัวทางด้านตะวันออกของตัวเมืองเชียงใหม่ ต่อเนื่องไปถึงทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนพาณิชยกรรมจะมีการกระจายตัวหนาแน่นในตัวเมืองเชียงใหม่และพื้นที่รอบๆ โดยเฉพาะด้านตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนในบริเวณอื่นนั้นก็จะมีการกระจายตัวไปตามการขยายตัวของพื้นที่เมืองในส่วนของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการจะมีการขยายตัวออกไปตามการขยายตัวของเมืองที่เพิ่มขึ้น

ปัจจุบันสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ได้จัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 3) ได้กำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยยึดหลักการประเมินจากปริมาณความหนาแน่นประชากร และแนวโน้มการขยายตัวของประชากรในอนาคต นอกจากนี้จะมีการกำหนดการขยายระบบสาธารณูปโภคเพื่อรองรับกับผังเมืองดังกล่าวแล้ว สิ่งที่จะตามมาก็คือ จะต้องมีการกำหนดเกณฑ์การ “ขยายถนนและตัดถนนใหม่” เพื่อรองรับกับปริมาณประชากรที่คาดการณ์ในอนาคต ซึ่งเป็นแนวคิดตามหลักการของผังเมืองขยายและพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคเพื่อรองรับกับการขยายตัวของประชากร การใช้ประโยชน์ที่ดินในช่วงประมาณ 10 -20 ปีที่ผ่านมา คือระหว่างปีพ.ศ.2532-2543 มีการขยายตัวของพื้นที่เมืองบริเวณด้านทิศเหนือ และด้านทิศใต้ ส่วนระหว่างปีพ.ศ.2543-2553 มีการขยายตัวของพื้นที่เมืองกระจายครอบคลุมบริเวณต่างๆ เพิ่มมากขึ้นส่วนการขยายตัวของอาคารที่พักอาศัยในเขตเมืองเชียงใหม่ในช่วงปี 2554-2556 จำนวนของโครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัยในลักษณะที่เป็นตึกสูง (คอนโดมิเนียม) มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ชานเมืองซึ่งจากการสำรวจในเบื้องต้นมีทั้งสิ้นโดยประมาณ 73 โครงการ 8,891 ยูนิต (ณัฐกร วิทิตานนท์,2555) ไม่รวมที่อยู่ระหว่างการยื่นเรื่องเพื่อขอก่อสร้าง

อำเภอเมือง มีการกระจายตัวของพื้นที่เมืองในระดับหนาแน่นมาก ได้แก่ ตำบลแม่เหียะ สุเทพป่าแดด ฟ้าฮ่าม และป่าตันโดยปัจจุบันพบว่า ได้มีการสร้างอาคารพักอาศัยในรูปแบบอาคารสูงหรือหอพักเพื่อรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น สำหรับพื้นที่โดยรอบมีการขยายตัวของพื้นที่เมืองเพิ่มขึ้นกระจายไปในเขตพื้นที่โล่งและเกษตรกรรม (Urban sprawl) ส่วนหนึ่งมาจากการก่อสร้างถนนวงแหวนรอบกลาง (ทช 3034) และวงแหวนรอบนอก (ทล 121) ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กระจุกกระจาย และยังกีดขวางทางน้ำ (เนื่องจากเป็นที่ลุ่มรองรับน้ำช่วงฤดูน้ำหลาก) ทำให้น้ำไหลท่วมพื้นที่ตัวเมืองในระยะเวลาที่รวดเร็วและนานขึ้น

อำเภอแมริ่ม มีทิศทางการกระจายตัวการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความหนาแน่นมากขึ้นเกือบทั่วพื้นที่ที่ขนานไปกับเส้นทางคมนาคม

อำเภอสันทราย พื้นที่เมืองได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในบริเวณตำบลหนองหาร ป่าไผ่ หนองจ้อม สันทรายน้อย สันนาเม็ง และสันพระเนตร โดยเฉพาะบริเวณที่ขนานไปกับเส้นทางคมนาคมจะมีการกระจายตัวของพื้นที่เมืองหนาแน่น เกิดเป็นย่านพาณิชยกรรมและกิจการทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

อำเภอสันกำแพง ยังคงมีการขยายตัวของพื้นที่เมืองขนานไปกับเส้นทางคมนาคมสายหลัก โดยมีการกระจายตัวหนาแน่นขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของที่อยู่อาศัยและย่านพาณิชยกรรม

อำเภอสารภี การขยายตัวของพื้นที่เมืองยังคงหนาแน่นอยู่ในบริเวณที่ขนานไปกับแม่น้ำปิงและถนนสายเชียงใหม่-ลำพูน

อำเภอหางดง มีการขยายตัวของบ้านจัดสรรตามแนวถนนเชียงใหม่-หางดง และตามคันคลองชลประทาน

นอกจากนี้มีการขยายพื้นที่เมืองเพิ่มขึ้นในบริเวณตำบลอื่นๆ โดยเฉพาะในบริเวณตำบลไชยสถาน ป่าบาง และหนองผึ่งนั้นต่อเนื่องมาจากตำบลหนองหอยและตำบลท่าศาลา

สำหรับแนวโน้มของการขยายตัวของพื้นที่เมืองของจังหวัดเชียงใหม่ในอนาคต จะเห็นเป็นลักษณะการขยายตัวของเมืองแบบ Ribbon Development ซึ่งเป็นการพัฒนาเมืองโดยส่วนใหญ่มีการขยายตัวไปตามแนวริมถนนสายหลัก สายสำคัญ โดยเฉพาะเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมระหว่างอำเภอและจังหวัด และกระจายตัวขนานไปตามแม่น้ำสายหลักคือแม่น้ำปิง แม้ว่าการขยายตัวลักษณะนี้จะมีผลดีต่อผู้อยู่อาศัยในด้านการคมนาคม แต่มีข้อเสียหลายอย่าง เช่นด้านสภาพแวดล้อม ความแออัดของเมือง ความไม่สวยงามของเมือง และเป็นการสิ้นเปลืองในการขยายระบบสาธารณูปโภค กล่าวได้ว่า Ribbon Development เป็นการพัฒนาเมืองที่ไม่ได้รับการวางแผนหรือควบคุมการพัฒนาไว้ก่อนและมักจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี ซึ่งแตกต่างกับ Linear Town ซึ่งมีการวางแผนไว้ก่อนและใช้กับขนาดเมืองที่เหมาะสม(ปรัชญา วงศ์จักร, 2548) นอกจากนี้มีการกระจายตัวไปยังบริเวณพื้นที่เปิดโล่งและพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งบริเวณที่มีแนวโน้มของการขยายตัวของพื้นที่เมืองเพิ่มขึ้นได้แก่บริเวณอำเภอหางดง โดยเฉพาะในบริเวณตำบลสบแม่ข่า ขุนคง และน้ำแพร่ และในส่วนของอำเภอสันทรายโดยเฉพาะในบริเวณตำบลป่าไผ่ สันนาเม็ง ส่วนในบริเวณอื่นอาจมีแนวโน้มที่จะมีการขยายพื้นที่เมืองเพิ่มขึ้น ได้แก่ บริเวณตำบลสันผีเสื้อ ส่วนอำเภอสารภีและอำเภอสันกำแพง มีการพัฒนาที่ดินบริเวณพื้นที่เปิดโล่งที่สามารถขยายพื้นที่เมืองได้ ส่วนใหญ่ลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดินจะเป็นประเภทของที่อยู่อาศัยในรูปแบบของบ้านจัดสรร รวมถึงการขยายตัวของย่านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น

การแก้ไขปัญหาเมืองเชียงใหม่ ที่ผ่านมามีการนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาตลอดจากทุกฝ่าย แต่อาจจะไม่ได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง หรือขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาเพียงด้านใดด้านหนึ่ง ไม่ได้มองปัญหาแบบองค์รวม ทั้งนี้ปัญหาของเมืองเป็นปัญหาที่ซับซ้อน เชื่อมโยงกันและกันอย่างเป็นระบบ การแก้ไขปัญหาจึงจำเป็นต้องมีการศึกษา วิเคราะห์แยกแยะปัญหาที่เป็นต้นเหตุ โครงการศึกษาสถานการณ์และแนวโน้มการขยายตัวของเมืองเชียงใหม่ จึงมีเป้าหมายสำคัญในการนำเสนอปัญหาการขยายตัวของเมืองที่เติบโตอย่างไร้ทิศทาง และปัญหาการขนส่งที่เป็นทั้งสาเหตุและผลของการเกิดปัญหาหลัก และข้อคิดเห็นด้านปัญหาเมืองจากการสัมภาษณ์จากหน่วยงานราชการ และนักวิชาการ ซึ่งสรุปได้ว่าปัญหาหลักของเมืองเชียงใหม่ ได้แก่ การใช้ประโยชน์ที่ดิน และระบบการขนส่ง ที่ไม่สัมพันธ์กัน และก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลทั้งระบบเมืองเกิดการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง กระทบไปถึงคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัย วงจรเศรษฐกิจ ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ โดยเฉพาะการขาดระบบการขนส่งที่ดี การขยายตัวของเมืองในแนวราบ ทำให้เกิดการใช้ที่ดินในวงกว้าง แต่ปราศจากการวางแผนการสนับสนุนการเดินทางในระบบขนส่งสาธารณะระหว่างภายในเขตเมืองและระหว่างเมือง ไว้ล่วงหน้า ส่งผลต่อคุณภาพเมืองเชียงใหม่ในทุกวันนี้



การพัฒนาของเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบัน

การพัฒนาพื้นที่ของเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบัน มีความคล้ายกับกรุงเทพมหานคร โดยมุ่งเน้นการขยายพื้นที่เมืองไปมากกว่าการเพิ่มความหนาแน่นของประชากร ข้อจำกัดในการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรของเมืองเชียงใหม่ คือ พื้นที่ใจกลางเมือง ซึ่งผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (ปรับปรุงครั้งที่ 3) กำหนดให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย (สีน้ำตาลอ่อน) ครอบคลุมไปถึงเขตกำแพงเมืองชั้นนอกหรือพื้นที่เมืองเก่า ขนาด 4.99 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่ใจกลางเมืองถูกจำกัดการเจริญเติบโตนั้น พื้นที่ที่นอกเหนือจากขอบเขตเมืองเก่าก็สามารถก่อสร้างได้ปกติ โดยปราศจากการกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อรองรับพื้นที่อยู่อาศัยในอนาคต และบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนที่ไม่รุนแรง ไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถควบคุมได้ ดังนั้นจึงส่งผลให้เมืองเชียงใหม่เกิดการเติบโตแบบกระจายไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) โดยเฉพาะสองข้างเส้นทางหลักบริเวณชานเมือง (Ribbon Development) ที่แออัดไปต้วอาคารสูง รูปแบบสมัยใหม่ ส่วนพื้นที่บริเวณด้านหลังกลายเป็นพื้นที่ตาบอด ยกแก่การเข้าถึงราคาที่ดินต่ำ ความหนาแน่นของประชากรไม่สอดคล้อง และคุ้มค่าต่อการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน

การขยายตัวและเติบโตของเมืองอย่างไร้ระเบียบประกอบกับระบบการขนส่งสาธารณะที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ หรือผู้มาเยือนได้ ทำให้มีการพึ่งพารถส่วนบุคคลเป็นหลัก พื้นที่เมืองรูกล้ำพื้นที่ชานเมืองและพื้นที่เกษตรกรรมนอกเมือง ด้วยจำนวนคนเดินทางเพิ่มและระยะเดินทางที่ไกลขึ้นทำให้ปริมาณการเดินทาง (วัดด้วยจำนวนคัน/กิโลเมตร) เพิ่มขึ้นมาก นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการใช้พลังงานน้ำมันในการเดินทางเพิ่มขึ้นการขาดระบบขนส่งสาธารณะที่ดี ประกอบกับการเพิ่มจำนวนของรถส่วนบุคคล (รถนั่งส่วนบุคคล รถกระบะ รถจักรยานยนต์) เป็นตัวส่งเสริมให้สัดส่วนการใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะลดลง การใช้รถส่วนบุคคลมากขึ้นดังนั้นก็ทำให้พื้นที่ถนนเป็นที่จอดรถก็เพิ่มขึ้น เป็นเหตุให้ความจุถนนลดลงอย่างมาก และยังส่งผลให้เกิดการจราจรติดขัดโดยเฉพาะในช่วงชั่วโมงเร่งด่วน เกิดมลพิษทางอากาศ สิ่งแวดล้อม จำนวนรถจักรยานยนต์ที่เพิ่มขึ้นยังก่อให้เกิดอุบัติเหตุ ความไม่ปลอดภัยต่อการเดินทางข้ามถนน ขาดช่องทางที่ปลอดภัยสำหรับการใช้จักรยาน นอกจากนี้ส่งผลให้พื้นที่แต่ละชุมชนขาดความเชื่อมโยง (การตัดขาดด้านพื้นที่) ประเด็นปัญหาของเมืองเชียงใหม่หรือสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถนำไปสู่เมืองอันพึงประสงค์ได้ ในปัจจุบันการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาระบบการขนส่ง มีจุดอ่อนที่ประจักษ์หลายประการ โดยเฉพาะความไม่สมดุลของงานด้านผังเมืองและระบบการขนส่ง ทั้งกระบวนการและการแยกส่วนในปัจจุบันการจัดทำผังเมืองและการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินและการเดินทางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จุดอ่อนในการพัฒนา พื้นฟูเมืองเชียงใหม่มีปัญหาหลายประการ ดังนี้

1) ปัญหาด้านผังเมือง การจัดทำผังเมืองมีขั้นตอนที่ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการจัดทำผังเมือง ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของเมือง ผังเมืองรวมเชียงใหม่ไม่ได้มองการพัฒนาเมืองแบบองค์รวมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีข้อจำกัดทางด้านบุคลากรที่ไม่สามารถทำการวางแผนแม่บทหรือด้านผังเมืองได้

2) การร่วมมือกันระหว่างพื้นที่ เนื่องจากขอบเขตของผังเมืองที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่าหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ในประเทศไทย) ได้เกิดปัญหาอย่างมากในการบูรณาการการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกันระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องรวมถึงขอบเขตการปกครองแต่ละท้องถิ่น

3) การวางแผนและทำงานแบบแยกส่วน ในการวางแผนการขนส่งในเขตเมืองเชียงใหม่ มีหลายหน่วยงาน (หรือต่างหน่วยงาน) มีหน้าที่วางแผน กำกับดูแลในบางส่วนของระบบขนส่ง หน่วยงานดังกล่าวส่วนใหญ่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานระดับกรมของตนเองที่อยู่ส่วนกลาง โครงการต่างๆ ในจังหวัด ของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น มีทั้งสามารถประสานกันได้ หรืออาจขัดแย้งกันภายใน หรือขัดแย้งกับผังเมืองได้

4) การพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่บูรณาการกับการจราจรขนส่ง เช่น การตัดสินใจโดยภาครัฐเองในการพัฒนาที่ดินขนาดใหญ่ที่เป็นแหล่งกำเนิด/ดึงดูดการจราจรจำนวนมาก เช่น สนามกีฬา ศูนย์ประชุมขนาดใหญ่ รวมถึงศูนย์ราชการ ซึ่งควรอยู่ในพื้นที่ที่มีบริการระบบขนส่งสาธารณะเข้าถึงแล้ว โดยมีความคิดในการสร้างระบบขนส่งสาธารณะเพื่อรองรับขึ้นในภายหลัง (ซึ่งมักไม่เกิดขึ้น) แต่มักเลือกตำแหน่งที่ดินที่หาได้ง่ายเป็นปัจจัยหลัก เช่น อยู่นอกเมือง ซึ่งไม่มีรถประจำทางเข้าถึง ผลคือผู้เดินทางจำนวนมากต้องใช้รถส่วนตัวเป็นหลัก รวมถึงการสร้างศูนย์การค้าขนาดใหญ่ หรือคอนโดมิเนียม ในพื้นที่ที่บริการการขนส่งสาธารณะไม่เพียงพอ เช่น อยู่ใกล้แยกที่มีการจราจรติดขัด ส่งผลให้การจราจรติดขัดมากขึ้น และมีระยะเวลาติดที่ยาวขึ้น ในแง่หนึ่งของการไม่ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับหน้าที่ถนน ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบพื้นที่สองข้างทางที่ไม่เหมาะสม/ไม่ปลอดภัย เช่น มีการพัฒนาแบบ Ribbon Development บริเวณสองข้างถนนสายหลักและถนนเลี้ยวเมือง ทำให้ถนนสายหลักที่ลงทุนโดยส่วนรวมไม่สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่รถไม่สามารถเดินทางผ่านไปอย่างรวดเร็วได้ นอกจากนี้การสร้างถนนยังเป็นการสนับสนุนให้เกิดการรูกล้ำพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง การขยายพื้นที่เมืองออกไป ส่งผลทำให้ความหนาแน่นต่ำ (Urban Sprawl) เชื่อมโยงไปถึงการให้บริการขนส่งสาธารณะที่จะต้องขาดทุน อันเป็นการขัดแย้งกับการแก้ปัญหาการขนส่งที่ยั่งยืนที่พยายามควบคุมให้เมืองมีขนาดไม่ใหญ่เกินไป (Compact) เป็นต้น

5) การไม่มีนโยบายหรือมาตรการที่เหมาะสมกับวิสัยทัศน์ของเมือง หรือขาดวิสัยทัศน์ที่แท้จริง กล่าวได้ว่าจังหวัดเชียงใหม่ไม่ได้ขาดแคลนแผนงานโครงการแต่อย่างใด ดังปรากฏให้เห็นในแผนแม่บท และแผนเฉพาะเรื่องที่เสนอจากหน่วยงานต่างๆ มากมาย แต่สิ่งที่เชียงใหม่ขาด คือ นโยบายที่จะใช้ในการจัดลำดับความสำคัญของมาตรการและทางเลือก ในการพิจารณาว่าโครงการใดควรสนับสนุน หรือควรลงทุนก่อนหลัง และโครงการใดควรชะลอ เพื่อการบรรลุวิสัยทัศน์ของเมือง (เช่น การเป็นเมืองน่าอยู่ เมืองยั่งยืน เมืองอนุรักษ์ เมืองท่องเที่ยวทางศิลปวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ เป็นต้น) แต่เมื่อไม่มีนโยบายหรือการจัดลำดับความสำคัญของโครงการไว้ โครงการก่อสร้าง/ขยายถนน สร้างถนนอ้อมเมือง ที่ใช้งบประมาณสูง โดยที่โครงการนั้นมีส่วนสนับสนุนการใช้รถส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น และยังส่งผลให้เกิดการจราจรที่ติดขัด มลพิษทางอากาศ แต่ก็มักจะได้รับ การจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการ ส่วนระบบการขนส่งสาธารณะ ทางเดินเท้า ทางจักรยาน หรือการจัดระเบียบการใช้พื้นที่ถนนที่ใช้งบประมาณน้อยกว่า ถูกชะลอหรือไม่มีงบประมาณสนับสนุน เป็นต้น

6) ขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของภาคประชาชน และไม่มีเจ้าภาพหลัก ในกรณีเมืองเชียงใหม่ประชาชนมีแนวโน้มที่จะรอให้ภาครัฐริเริ่มการดำเนินการมากกว่าจะเป็นผู้ริเริ่มเอง ความตระหนักในหน้าที่พลเมืองมีอยู่ในระดับที่จำกัด โดยเฉพาะการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น โดยมากจะมีเพียงแค่ประเด็นที่เป็นปัญหาหนักที่ต้องแก้ไขเร่งด่วนเท่านั้น ส่วนในกรณีเรื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดินและการเดินทาง จะถือว่าเป็นปัญหาสำคัญแต่ยังถึงกับต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน สามารถแก้ไขได้ ในภายหลัง เป็นประเด็นที่ทุกคนเห็นว่าย่างช้าแต่ไม่ถึงขั้นออกมาเรียกร้องหรือมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบและประเมินนโยบายได้ว่าให้ผลลัพธ์ตรงกับวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายที่วางไว้อย่างไร

7) ขาดงบประมาณการลงทุนต่อโครงการด้านระบบขนส่งสาธารณะ เนื่องจากยังไม่มีกรกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางมีข้อจำกัด โครงการที่มีการลงทุนสูงและไม่สร้างผลตอบแทนทางตรงต่อท้องถิ่น ทำให้งบประมาณเป็นหนึ่งในเหตุผลหลักที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน

การศึกษาปัญหาของเมืองเชียงใหม่ สรุปได้ว่าการใช้ที่ดินและการขนส่งที่ไม่สอดคล้อง ขาดความเชื่อมโยง ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเมืองกระจุกกระจาย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องควบคุมการขยายตัวของเมืองให้อยู่ภายใต้กรอบของผังและแนวทางการพัฒนาพื้นที่ โดยลักษณะการขยายตัวจะต้องตั้งอยู่บนเงื่อนไขการเติบโตด้วยประสิทธิภาพของการใช้พื้นที่อย่างประหยัด ไม่ใช่การเติบโตด้วยการขยายพื้นที่อย่างไม่จำกัดดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้แนวคิดที่ใช้เป็นการวางผังเมืองแบบใหม่ ที่เรียกว่า การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth) เป็นแนวคิดที่มีรูปแบบการวางผังและแนวนโยบายที่จะใช้ในการยับยั้งการเติบโตที่กระจุกกระจายของเมือง และมีการสร้างเกณฑ์พร้อมนโยบายการพัฒนาเมืองในรูปแบบใหม่ มาตรการปกป้องพื้นที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ทุกรูปแบบ อีกทั้งยังได้พัฒนากลยุทธ์การส่งเสริมการพัฒนาทางกายภาพให้เกิดความยั่งยืน (ธูปานา บุญประวีตร, 2551)

เทศบาลนครเชียงใหม่ ถือได้ว่ามีบทบาทอย่างมากต่อการควบคุม แก้ไข พัฒนาเมือง โดยเฉพาะปัญหาการขยายตัวของเมือง ทั้งนี้จะต้องมีหน่วยงานในภาคส่วนอื่นๆ ดำเนินการร่วมกัน ในการทำหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษา และแบ่งส่วนรับผิดชอบ โดยเฉพาะการผังเมืองซึ่งแผน นโยบายจะต้องสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้งบประมาณการลงทุนเกิดผลที่คุ้มค่าแก่ประชาชนอย่างสูงสุด การควบคุมการขยายตัวของเมืองที่เป็นมาตรการในการจัดการปัญหาการขยายตัวของเมือง ควรนำแนวคิดการฟื้นฟูเมือง และ Smart Growth เป็นกรอบการดำเนินงาน ส่วนปัญหาเมืองซึ่งเป็นกรอบใหญ่ครอบคลุมปัญหาในส่วนอื่นๆ จึงต้องใช้ผังเมือง และผังเมืองเฉพาะมาเป็นเครื่องมือสำคัญ โดยจะต้องมีการปรับปรุงในบางกระบวนการดำเนินงาน ดังที่กล่าวในข้างต้น เพื่อให้สามารถนำไปสู่ภาคปฏิบัติได้ทันต่อสถานการณ์ของเมืองเชียงใหม่ รวมไปถึงการควบคุมด้วยกรอบนโยบายการพัฒนาเมือง ผังผัง และโครงการตามผังเมืองรวม



เอกสารอ้างอิง

ธนาคารอาคารสงเคราะห์. การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมือง. วารสารไตรมาส ฉบับที่ 75 เดือนตุลาคม-ธันวาคม 2556.

ฐานา บุษยประวิตร. 2551. การใช้แนวคิดการเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth) ในการวางแผนที่อยู่อาศัยของประเทศสิงคโปร์. สืบค้นจาก: <http://www.asiamuseum.co.th/56> ,2553