

การผังเมืองกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดย ศยามล ไกยูรวงศ์

การผังเมืองเป็นกระบวนการสำคัญของการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นการพัฒนาด้านกายภาพของการวางผังเมือง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปการ เพื่อให้ประชาชนอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี และเป็นการวางแผนการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเหมาะสม เพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ประโยชน์ของการพัฒนาผังเมืองยังสามารถวางแผนเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ อันเป็นการลดหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากพิบัติภัยธรรมชาติ

ประเทศไทยได้วางแผนการพัฒนาเมืองและชนบททั้งในเขตปริมณฑลรอบกรุงเทพมหานครและในภูมิภาคต่างๆ โดยมีพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งเป็นกฎหมายผังเมืองฉบับแรกที่บังคับใช้ ต่อมามีการปรับปรุงแก้ไขและตราเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๒๕ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๓๕) อย่างไรก็ตามการผังเมืองในประเทศไทยกลับไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการวางผังเมืองดังที่กล่าวข้างต้น อันเนื่องมาจากรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญในการนำผังเมืองมาเป็นการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ให้ได้ประโยชน์สูงสุดของการพัฒนาประเทศ การวางผังเมืองขาดการบูรณาการและความเชื่อมโยงของผังเมืองทุกผังในภาพรวมทั้งระดับภาคและระดับประเทศ กระบวนการจัดทำผังเมืองมีขั้นตอนที่ยาวนานในการกำหนดเขตผังเมืองโดยกลไกของคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับชาติ ซึ่งเป็นความรู้ที่ผูกขาดโดยนักวิชาการ บริษัทที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วม และปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบไม่ทราบขั้นตอนของกระบวนการจัดทำผังเมืองจึงไม่สามารถอุทธรณ์ได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความซึ่งทำให้ผู้นั้นไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

รัฐบาลไทยมีนโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนรวมถึงข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคอื่นๆ เช่นความร่วมมือในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง (ACMECS) และแผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย - มาเลเซีย - ไทย (IMT-GT) โดยความริเริ่มมาจากการผลักดันของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ภายใต้กลยุทธ์การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโครงการระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridors) เพื่อการเปลี่ยนระเบียงขนส่ง (Transport Corridors) ให้เป็นระเบียงเศรษฐกิจซึ่งทาง ADB ได้ให้ความช่วยเหลือในการให้ข้อเสนอแนะเชิงเทคนิคและกลยุทธ์ในการสร้างและดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษในอนุภูมิภาคสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงได้มีการริเริ่มแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจโดยเฉพาะบริเวณชายแดนในปี ๒๕๕๖ ในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, ๒๕๕๓)

รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ได้กำหนดนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน ๕ พื้นที่ชายแดนเพื่อให้สามารถก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างสมบูรณ์ในปี ๒๕๕๘ ได้แก่ ๑) แม่สอดจ.ตาก ๒) อรัญประเทศ จ.สระแก้ว ๓) ตราด ๔) มุกดาหาร ๕) สะเดาจ.สงขลา (ด้านศุลกากรสะเดาและปาดังเบซาร์) และระยะที่สอง ได้แก่ เชียงราย หนองคาย นครพนม กาญจนบุรี และนราธิวาส โดยตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศที่ประชุมของคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ(กนพ.) ได้เห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ๔ เรื่อง ได้แก่ ๑) สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุน ๒) การให้บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ ๓) มาตรการสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว ๔) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากรในพื้นที่เพื่อให้สามารถรองรับกิจกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและเชื่อมโยงในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ๕) สิทธิการเช่าที่ดินของคนต่างชาติ ตามพระราชบัญญัติเช่าที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยคนต่างด้าวได้สิทธิการเช่าที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมได้เกินกว่า ๓๐ ปี แต่ไม่เกิน ๕๐ ปี และขยายเวลาต่อได้อีกไม่เกิน ๕๐ ปี กรณีได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ ให้นักลงทุนสามารถถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการตามที่ได้รับส่งเสริม ตามจำนวนเนื้อที่ดินที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนด และหากเลิกหรือโอนกิจการผู้ได้รับการส่งเสริมต้องจำหน่ายที่ดินภายใน ๑ ปี นับแต่วันเลิกหรือโอนกิจการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘)

นอกจากนี้คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ ๑๗/๒๕๕๘ ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ มีคำสั่งให้เพิกถอนที่ดินจากป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวร เขตปฏิรูป และที่ดินสาธารณะ ให้เป็นที่ราชพัสดุเพื่อนำมาใช้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้กำหนดกรอบเวลาการดำเนินงาน ปี 2559 จะเร่งรัดก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมโดยกำหนด ระยะที่ 1 ศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการจัดตั้งนิคมฯ จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (อีไอเอ) ออกแบบรายละเอียดงานก่อสร้างนิคมฯ ปี 2560 และเริ่มก่อสร้างนิคมฯ และปี 2561 เปิดดำเนินการ ส่วนระยะที่ 2 จะเริ่มศึกษาความเหมาะสม ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ออกแบบก่อสร้าง ในปี 2561 จากนั้นจะเริ่มก่อสร้างในปี 2562 และจะเปิดดำเนินการใน ระยะ 2 ปี 2563 (<http://www.citizenthaipbs.net/node/5488>)

จากนโยบายดังกล่าวจึงทำให้การผังเมืองตามกฎหมายกลายเป็นข้อกีดกันเช่นปัญหาเดิม ทั้งที่การกำหนดเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในพื้นที่ และเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ โดยประชาชนในพื้นที่ยังขาดการมีส่วนร่วม กระบวนการจัดทำดังกล่าวจึงไม่นำไปสู่การกำหนดทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ในระยะยาว เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้ประชาชนได้ปกป้องสิทธิของตนเอง และเตรียมความพร้อมในการดำรงชีวิต

การผังเมืองมีความสำคัญต่อการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นการจัดทำผังเมืองในระดับนโยบาย อันเป็นหลักการสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนหลักการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง หลักการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หลักการรองรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมและหลักการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัว

การผังเมืองก็คือการวางแผนการใช้ที่ดินระดับชาติ จังหวัด และระดับท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย

- **ผังเมืองรวม**ที่มีขอบเขตเฉพาะภายในจังหวัด คณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม
- **ผังเมืองรวมกลุ่มจังหวัด ผังเมืองรวมภาค หรือผังเมืองรวมที่มีอาณาเขตคาบเกี่ยวสองจังหวัดขึ้นไป** คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม
- **ผังเมืองท้องถิ่น** สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- **ผังเมืองเฉพาะ** คณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตราเป็นพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะ

การจัดทำผังเมืองทั้ง ๔ ประเภทต้องมีความเชื่อมโยงและบูรณาการร่วมกัน องค์ประกอบของคณะกรรมการผังเมืองจึงมีความสำคัญและต้องทำงานได้จริง ดังนั้นจึงต้องมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชนร่วมกับคณะกรรมการผังเมือง สำหรับบทบาทหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างรอบด้าน มีการรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับประชาชน การมีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและกำหนดผังเมือง รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการตามแผน

การจัดทำผังเมืองในพื้นที่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงไม่ควรถูกละเลย เพราะจะทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมกำหนดการวางแผนพัฒนาพื้นที่และร่วมได้รับการจัดสรรประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม และยั่งยืน