

ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้าง ในกรุงเทพมหานครชั้นใน

จิรัชญา พิมพ์แป้น

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
panqwerty1997@gmail.com

พรสรร วิเชียรประดิษฐ์

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและมีความหนาแน่นมากขึ้น แต่กลับเผชิญปัญหาพื้นที่ที่ทิ้งร้าง มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองชั้นในอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หลายพื้นที่ถูกละเลย ปล่อยให้เสื่อมโทรม วางเปล่า ไม่เกิดการพัฒนาก่อให้เกิดประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเมือง งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาปรากฏการณ์ของพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในในเชิงประจักษ์ โดยมีคำถามงานวิจัยคือ พื้นที่ที่ทิ้งร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในรูปแบบใดบ้าง

ผู้วิจัยได้ดำเนินการสำรวจรูปแบบการกระจุกและกระจายตัว และรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน โดยแบ่งขนาดของข้อมูลในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เป็น 3 กลุ่มเพื่อการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ทิ้งร้างเปรียบเทียบกัน ได้แก่ โพลีกอนขนาดเล็ก มีพื้นที่ 1.5 – 5 ไร่ โพลีกอนขนาดกลาง มีพื้นที่ 5 -15 ไร่ โพลีกอนขนาดใหญ่ มีพื้นที่ 15 - 30 ไร่ โดยใช้ข้อมูล GIS ในปี พ.ศ. 2558 ของฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร เป็นฐาน และดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบกับสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) ด้วยการสำรวจผ่าน Google Street View ว่ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใดบ้าง และมีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มหรือไม่ อย่างไร

ผลการศึกษาพบว่า ประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่ที่ทิ้งร้างทั้งหมดไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างช่วงเวลาที่สำรวจ ยังคงมีสภาพเป็นพื้นที่ที่ทิ้งร้างอยู่ในปัจจุบัน สำหรับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกิดขึ้น พบว่ากลุ่มโพลีกอนขนาดเล็กมีการเปลี่ยนแปลงน้อยกว่ากลุ่มโพลีกอนขนาดกลางและขนาดใหญ่ ซึ่งสันนิษฐานว่ามีสาเหตุมาจากขนาดแปลงที่ดินที่จำกัด ทำให้การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อแสวงหาผลกำไรให้คุ้มค่ากับราคาที่ดินที่สูงนั้นเกิดขึ้นได้ยากกว่า จึงไม่เป็นที่สนใจของนักพัฒนา นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่เกษตรกรรม พบว่าในกลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ ประมาณร้อยละ 22 ของพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นแปลงเกษตรกรรม ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มโพลีกอนขนาดกลางและกลุ่มโพลีกอนขนาดเล็กที่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวประมาณร้อยละ 10 และ ร้อยละ 7 ตามลำดับ เนื่องจากช่วงเวลาที่ศึกษามีการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แล้ว จึงเป็นข้อสังเกตที่สันนิษฐานได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อหวังผลในการลดหย่อนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะถูกจัดเก็บ เนื่องจากอัตราภาษีของพื้นที่ที่ทิ้งร้างจะถูกจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงเป็นขั้นบันได หากยังมีการปล่อยให้รกร้างต่อไป ซึ่งแตกต่างกับการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบเกษตรกรรมซึ่งจะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่ามาก

คำสำคัญ: การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน, พื้นที่ที่ทิ้งร้าง, กรุงเทพมหานครชั้นใน

The phenomenon of land-use changes of vacant land in inner Bangkok

Chiratchaya Pimpapan

Department of Urban and Regional Planning, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

Pornsak Vichienpradit

Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

Abstract

Presently, Bangkok has been rapidly growing and becoming more densified. However, the city faces the problem of Land Vacancy resulting from ineffective usage of sites in the inner city. Several land plots are neglected, abandoned, deteriorated, or deserted without proper plans of development. This phenomenon has negative impacts on the economy and urban development. This research is purposed to be an empirical study about the phenomenon of vacant land in inner Bangkok with the following research questions: What changes have happened to the vacant land plots, and toward which type of changes?

The researchers conduct investigations of agglomeration and dispersion and land-use changes of vacant land plots in inner Bangkok. By categorizing the Geographical Information Data (GIS) data into three different groups of vacant land size; a group of small polygons ranging from 1.5 to 5 Rai, a group of medium polygons ranging from 5 to 15 Rai, and a group of large polygons ranging from 15 to 30 Rai, researchers compare the changes of land use that have occurred among groups. The GIS data, collected in 2015 by the Division of Urban Planning Geographic Information, City Planning Department, BMA, is used as the base data for this research to identify the locations of vacant land plots, and researchers compare them with present situations shown in Google Street View to discover changes and analyze differences among divided groups.

The result shows that about 50 percent of vacant land plots do not have any change implemented during 2015-2022, and remain deserted. As land-use changes are found, the group of small polygons seems to have fewer changes compared with the other groups. This can be explained that small plots do not attract business interests upon land developers because there are more limitations for real estate development, and it is hard to make enough profit to meet the cost of land acquisition in the area with high land price. Furthermore, it is interestingly noted that around 22 percent of land plots in the group of large polygons have been changed to agricultural use. Comparing with the number of 10 and 7 percent of the groups of medium and small polygons, changes to be agricultural land found in large land plots are significantly high. This can be presumed as an impact of execution of Land and Building Tax Act BE 2562, because tax rate for vacant land is set progressive year by year if the owners leave their land deserted, contrast with tax rate for agricultural use which is set low, thus large land plot owners change their land use agriculturally in order to reduce their tax burden.

Keywords: changes of land use, land vacancy, transformation of inner Bangkok

1. บทนำ

ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครจะมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและมีความหนาแน่นมากขึ้น (กาญจนา, 2560) แต่กลับต้องเผชิญกับปัญหาพื้นที่ที่ร้างในเมือง โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ชั้นใน มีที่ดินที่ถูกใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ถูกปล่อยให้ทิ้งร้าง เสื่อมโทรม ไม่นำมาพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม ถึงแม้ว่าพื้นที่ที่ร้างในเมืองบางแห่งอาจมีสภาพที่ดีช่วยให้เกิด Urban Voids เป็นที่โล่งของชุมชนที่ผู้คนในชุมชนละแวกใกล้เคียงได้ใช้เป็นพื้นที่นันทนาการพักผ่อนหย่อนใจ อย่างไรก็ตาม พื้นที่ที่ร้างจัดเป็นการเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ (รจันมพร, 2552) ความเสื่อมโทรมของชุมชนเมืองไม่เพียงผลิตต่อบรรยากาศการทำธุรกิจ เนื่องจากทำให้ที่ดินรอบข้างราคาตกต่ำตามไปด้วย การพัฒนาพื้นที่ที่ร้างในเขตเมืองชั้นใน (Inner City) เป็นโอกาสสำคัญในการใช้ศักยภาพของพื้นที่ให้คุ้มค่า เนื่องด้วยมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่อยู่แล้ว และไม่ทำให้สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมในเมือง ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาที่กระจายสู่ชานเมืองที่มากเกินไป ที่ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายการเดินทางเข้าออกเมืองที่มีมูลค่ามหาศาลหากนำมาประเมินเป็นตัวเลข จากการศึกษาที่เกี่ยวข้อง กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ทั้งหมด 980,625 ไร่ มีพื้นที่ที่ร้างในปี พ.ศ.2549 ทั้งหมดรวม 103,824.06 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 10.5 โดยหากพิจารณาเฉพาะกรุงเทพมหานครชั้นในที่มีขนาดรวม 105,280 ไร่ ผู้วิจัยได้คำนวณข้อมูลจากงานศึกษาของ (รจันมพร, 2552) พบว่ามีพื้นที่ที่ร้างที่พัฒนาแล้วและยังไม่พัฒนาขนาด 6,309.92 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 5.78 ของพื้นที่กรุงเทพชั้นใน

การเกิดพื้นที่ที่ร้าง เกิดจากเหตุผลด้านการพัฒนาทางกายภาพ และเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์ โดยทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องระบุเหตุผลต่าง ๆ ไว้ ดังนี้เหตุผลด้านการพัฒนาทางกายภาพ ได้แก่ 1. การขาดการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาเมือง ไม่ต่อเนื่องจากเนื้อเมืองเดิม (Wheeler, 2547) ทำให้เกิดเศษของพื้นที่เก่าและพื้นที่ใหม่ยากต่อการเชื่อมต่อระบบโครงสร้างพื้นฐาน หรือการเกิดพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ 2. ชุมชนล้อมรั้วทำให้เกิดพื้นที่ปิดล้อม ขาดการเข้าถึงและเชื่อมต่อไปสู่พื้นที่อื่น (ไซศรี, 2550) เป็นตัวขวางทำให้เกิดเศษของพื้นที่และกลายเป็นพื้นที่ที่ร้างว่างเปล่า ส่วนเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ คือ 1. กรรมสิทธิ์ที่ดินมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ในเมืองมีทั้งกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงย่อยและแปลงใหญ่ ซึ่งแปลงที่ดินย่อยมีผู้ถือครองกรรมสิทธิ์หลายราย อาจส่งผลยากต่อการเปลี่ยนแปลงและไม่สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่คุ้มค่ากับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจากภาครัฐ หากพัฒนาต้องเกิดการรวมแปลงที่ดินหลายแปลง ซึ่งเป็นไปได้ยากหากไม่มีนโยบายสนับสนุนจากภาครัฐอย่างจริงจัง (สิทธิโชค, 2552) 2. การซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร การชะลอการพัฒนาพื้นที่เพื่อเพิ่มมูลค่าที่ดิน (Pagano, 2543) และ (อริยา, 2548) ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีกฎหมายจำกัดเก็บภาษีทรัพย์สิน กล่าวคือ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากเสียภาษีสูงกว่าคนทั่วไป โดยกำหนดอัตราภาษีสำหรับพื้นที่ที่ร้างไว้สูงร้อยละ 1.2 ต่อปี หากปล่อยทิ้งร้างไว้เกิน 3 ปี ในปีที่ 4 จะถูกเก็บภาษีเพิ่มอีก 0.3% และถูกเก็บเพิ่มทุก ๆ 3 ปี ไปเรื่อย ๆ โดยที่เพดานสูงสุดจะขยับจาก 1.2% เป็น 3% ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบอื่น จึงคาดหวังว่าจะสามารถกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินลดความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินและเกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์มากขึ้นได้

ถึงแม้ว่าจะมีงานวิจัยในประเทศไทยที่กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ร้างที่เกิดขึ้นอยู่หลายฉบับ แต่ยังไม่มีการวิจัยฉบับใดที่มีการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ร้างที่ในภาพกว้างอย่างเป็นระบบ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงปัจจุบัน ซึ่งอาจเป็นผลต่อเนื่องมาจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง บทความนี้จึงมุ่งเน้นที่จะนำเสนอรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ร้างโดยอ้างอิงข้อมูลสำรวจของฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558 เปรียบเทียบกับข้อมูลปัจจุบันจากการสำรวจโดยสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และภาพถ่ายจาก Google Street View เพื่อสรุปแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ร้างในพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน และเสนอแนะแนวทางเพื่อให้เกิดการใช้งานพื้นที่ในเมืองอย่างเต็มศักยภาพยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของบทความ

1. สำนวจรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน
2. วิเคราะห์และสรุปแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน

3. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ เป็นงานวิจัยเชิงประจักษ์ (Empirical Research) ที่ใช้วิธีวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research Method) ศึกษาปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ร้างในกรุงเทพมหานคร โดยใช้หน่วยของการวิจัยเป็นโพลีกอน¹

(¹) ของพื้นที่ที่ร้างที่ปรากฏอยู่ในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์มีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 สืบค้นสาเหตุและปัจจัยการเกิดพื้นที่ที่ร้าง และทบทวนงานศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 นำข้อมูล ที่ระบุเป็นประเภทพื้นที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุการใช้ไม่ได้ และที่รกร้างในระบบ GIS²(²) จากสำนักผังและเมือง กรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2558 ซึ่งมีหน่วยเป็นโพลีกอนมาจัดเป็นกลุ่มตามขนาดของโพลีกอน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ในขั้นตอนต่อไป ได้แก่ กลุ่มโพลีกอนขนาดเล็ก มีพื้นที่ตั้งแต่ 1.5 – 5 ไร่ กลุ่มโพลีกอนขนาดกลาง มีพื้นที่ตั้งแต่ 5 -15 ไร่ และกลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ มีพื้นที่ตั้งแต่ 15 ไร่ ขึ้นไป ซึ่งการแบ่งกลุ่มนี้เป็นการแบ่งตามแนวคิดขนาดพื้นที่กรรมสิทธิ์ของที่ดิน โดยการจัดกลุ่มดังกล่าว เป็นการจัดกลุ่มตามแนวคิดของ MQDC (MQDC, n.d.) เนื่องจากเป็นขนาดที่เหมาะสมกับการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์แต่ละประเภทที่แตกต่างกัน

ขั้นตอนที่ 3 ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลใน GIS โดยนำพื้นที่ที่สนใจตามเงื่อนไขในขั้นตอนที่สอง มาย้อนดูภาพถ่ายใน *Google Street View* เพื่อคัดกรองเอาเฉพาะโพลีกอนที่เห็นว่าเป็นพื้นที่รกร้างจริงๆ มาศึกษา เนื่องจากฐานข้อมูล GIS อาจมีความคลาดเคลื่อนจากการแปลผลภาพถ่ายทางอากาศ โดยในงานวิจัยนี้จะเรียกโพลีกอนเหล่านี้ว่าพื้นที่ที่ร้าง

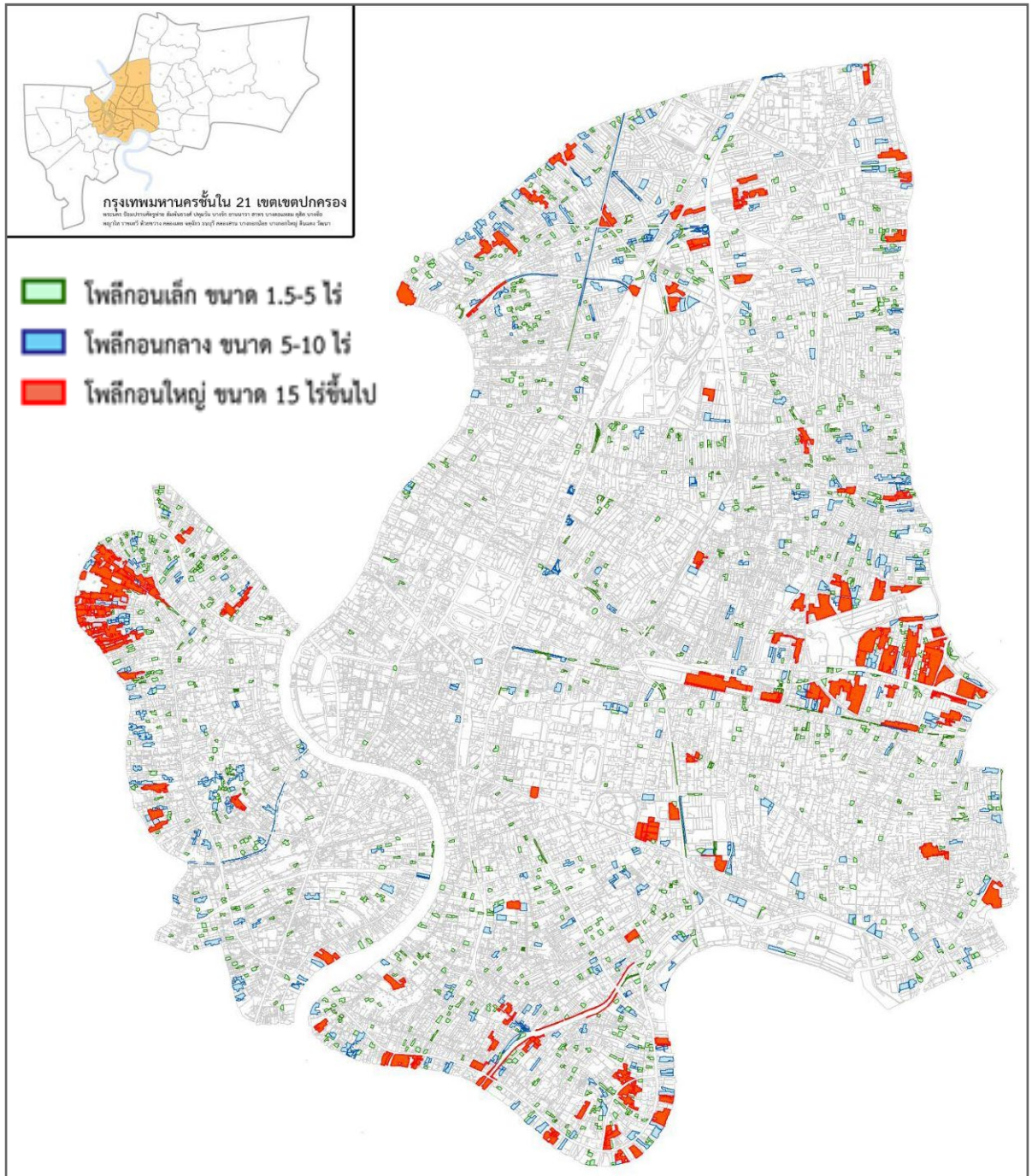
ขั้นตอนที่ 4 วิเคราะห์ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ร้าง จากการเปรียบเทียบและข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในปัจจุบัน โดยจำแนกตามการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ พื้นที่ที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่พาณิชยกรรม พื้นที่อุตสาหกรรม จากนั้นนำมาวิเคราะห์แนวโน้มของรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และสรุปผลและอภิปรายผล

4. พื้นที่ศึกษาและพื้นที่สำรวจ

ขอบเขตเชิงพื้นที่ของวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ คือ พื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน เป็นพื้นที่ที่มีความต้องการและมีราคาที่ดินสูง จึงน่าจะมีแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สามารถสังเกตได้ง่ายกว่าเมื่อเทียบกับที่ดินชานเมือง ประกอบไปด้วย 21 เขตปกครอง แบ่งตามแผนการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 - พ.ศ.2560 ได้แก่ พระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน บางรัก ยานนาวา สาทร บางคอแหลม ดุสิต บางซื่อ พญาไท ราชเทวี ห้วยขวาง คลองเตย จตุจักร ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ดินแดง และวัฒนา

¹ หน่วยโพลีกอน (รูปหลายเหลี่ยม) คือ หน่วยที่ใช้แสดงข้อมูลที่เป็นลักษณะของพื้นที่ในโปรแกรม GIS จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศด้วย remote sensing ซึ่งจับพื้นที่จากภาพถ่าย โดยขอบเขตอาจจะไม่ตรงกับแปลงที่ดินจริงตามเอกสารสิทธิ

² GIS (Geographic Information System) คือ โปรแกรมระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ที่รวบรวม บริหารจัดการ และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่



ภาพที่ 1: แผนที่แสดงพื้นที่ที่ทิ้งร้างรวมถึงพื้นที่ว่างอื่น ๆ พ.ศ.2558

ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงจากข้อมูล GIS สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558

5. ผลการศึกษา

จากการศึกษาผู้วิจัยพบข้อสังเกตสำคัญ 3 ประเด็น ดังนี้

1.) พื้นที่ที่ทิ้งร้างจากการสำรวจ

จากข้อมูลในระบบ GIS ของฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558 ระบุว่าในพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน 21 เขต มีพื้นที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุการใช้งานไม่ได้ และพื้นที่รกร้างรวมกันทั้งหมด 11,026 ไร่ จากพื้นที่ทั้งหมด 105,280 ไร่ คิดเป็น 10.47 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในทั้งหมด แต่เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวได้มาจากการแปลภาพถ่ายทางอากาศ ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการตรวจสอบด้วยการสำรวจอย่าง

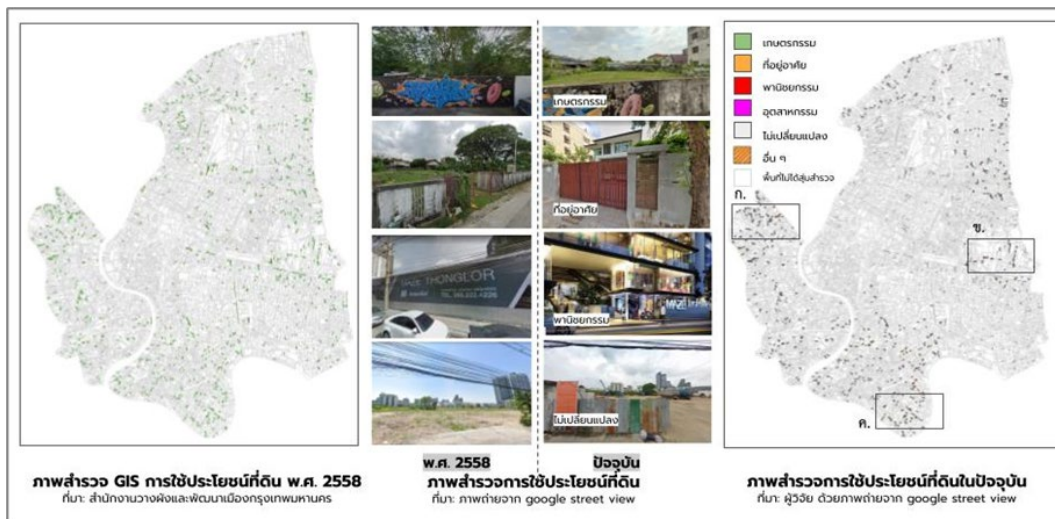
ละเอียดจากภาพถ่ายย้อนหลังด้วย Google Street View พบว่าเป็นที่ว่างจริง 9,302.42 ไร่ ซึ่งคิดเป็น 84.36 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุการใช้งานไม่ได้ และพื้นที่รกร้างที่อยู่ในระบบ GIS หรือคิดเป็น 8.84 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ของกรุงเทพมหานครชั้นใน .

เมื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปเปรียบเทียบกับ ข้อมูลชุดเดียวกันที่สำรวจในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งผู้วิจัยได้คำนวณจากข้อมูลที่ปรากฏในงานศึกษาของรจนมพร พบว่า พื้นที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุการใช้งานไม่ได้ และพื้นที่รกร้างมีขนาดเพิ่มขึ้น จากเดิมที่มีอยู่ 6,085.9 ไร่ หรือคิดเป็น 5.78 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในจึงเป็นที่น่าสนใจว่า การพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครซึ่งน่าจะทำให้เกิดความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มมากขึ้นนั้น กลับทำให้มีพื้นที่ที่ว่างเพิ่มมากขึ้น

2.) การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ทิ้งร้าง

จากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ทิ้งร้าง ด้วยการเปรียบเทียบภาพถ่ายจาก Google Street View ซึ่งเป็นข้อมูลของปี พ.ศ. 2558 และปีปัจจุบัน พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้แบ่งเป็นกลุ่มตามขนาดของโพลีกอนทั้ง 3 กลุ่ม ดังนี้

2.1 กลุ่มโพลีกอนขนาดเล็ก (พื้นที่ 1.5-5 ไร่) พบว่ามีโพลีกอนขนาดดังกล่าวกระจายตัวอยู่ทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน มีจำนวน 919 โพลีกอน จากจำนวนพื้นที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุการใช้งานไม่ได้ ที่รกร้าง 1098 โพลีกอน ที่สำคัญผังเมือง กรุงเทพมหานครได้ระบุไว้ในระบบ GIS



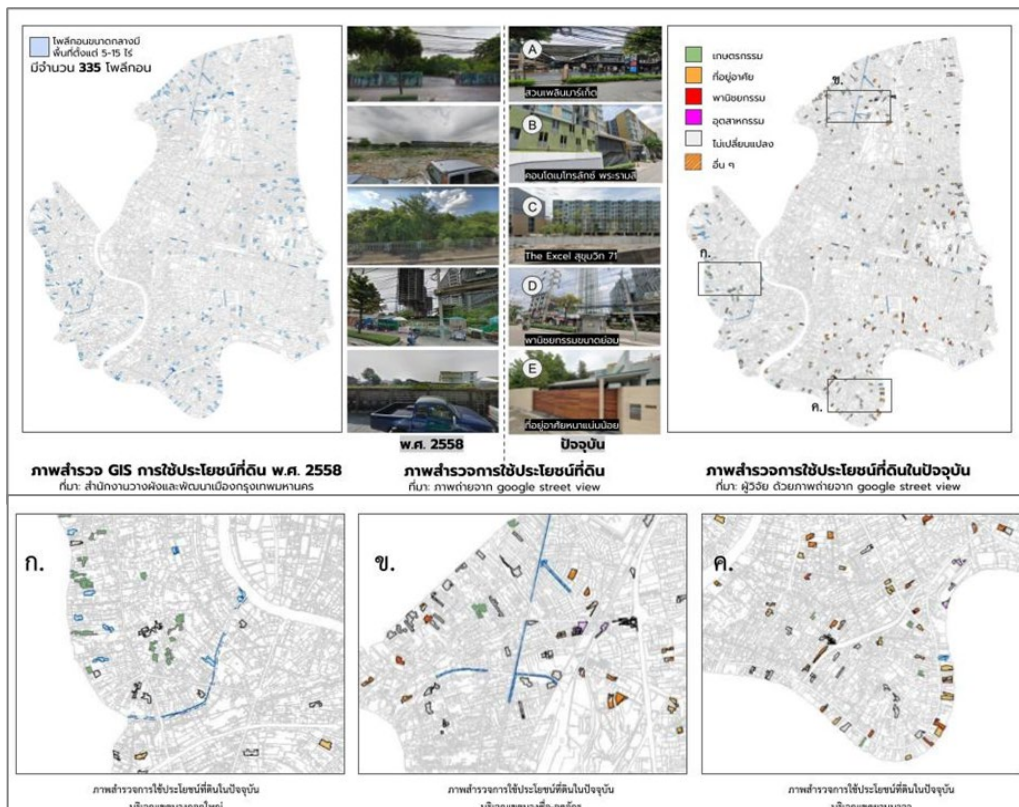
ภาพที่ 2 แผนที่แสดงพื้นที่ทิ้งร้าง โพลีกอนขนาดเล็ก ในปีพ.ศ. 2558 ก่อน-หลัง การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน

ที่มา: ผู้วิจัยตัดแปลงจากข้อมูล GIS สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558 และภาพถ่ายจาก Google Street View

พื้นที่ที่ทิ้งร้างที่เป็นโพลีกอนขนาดเล็ก มีขนาดรวมทั้งหมดประมาณ 2,575.67 ไร่ ผู้วิจัยได้ทำการสุ่มสำรวจ 50 เปอร์เซนต์ของพื้นที่จำนวน 459 โพลีกอน และนำมาสรุปผล โดยแบ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรม 192 ไร่ (ร้อยละ 7.2) พื้นที่พาณิชย์กรรม 335.5 ไร่ (ร้อยละ 12.26) พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย รวม 481 (ร้อยละ 17.92) พื้นที่อุตสาหกรรม 172 ไร่ (ร้อยละ 5.97) และพื้นที่ที่ยังคงสภาพเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงสูงถึง 1,394.22 ไร่ (ร้อยละ 56.60)

ในการเปลี่ยนแปลงของโพลีกอนขนาดเล็กผ่านการลงสำรวจและภาพถ่าย Google Street View พบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่เปลี่ยนแปลง แต่พื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินรองลงมาจากพื้นที่ที่ไม่เปลี่ยนแปลง มักจะกลายเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก โดยขึ้นอยู่กับที่ตั้ง มักจะติดถนนใหญ่ ริมน้ำ หรือติดบริเวณย่านพาณิชย์กรรม ประมาณ 50 โพลีกอนเท่า ๆ กับการเปลี่ยนแปลงไปเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ประมาณ 49 โพลีกอนซึ่ง มักจะเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ย่านที่อยู่อาศัย เช่น บริเวณเขตบางกอกน้อย เขตบางกอกใหญ่ เป็นต้น ส่วนการเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่พาณิชย์กรรมมักจะอยู่ติดกับถนนใหญ่เป็นหลัก

2. กลุ่มโพลีกอนขนาดกลาง (พื้นที่ 5 -15 ไร่) มีการกระจุกและกระจายตัวอยู่ทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน มีจำนวน 269 โพลีกอน จากจำนวนพื้นที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุงการไม่ได้ ที่รกร้าง 335 โพลีกอน ที่สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานครได้ระบุไว้ในระบบ GIS



ภาพที่ 3: แผนที่แสดงพื้นที่ทิ้งร้าง โพลีกอนขนาดกลาง (มีพื้นที่ 5 -15 ไร่) ในปีพ.ศ. 2558 ก่อน - หลังการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน

ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงจากข้อมูล GIS สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558 และภาพถ่ายจาก Google Street View

พื้นที่ที่ทิ้งร้างที่เป็นพื้นที่ทิ้งร้างที่เป็นโพลีกอนขนาดกลาง มีขนาดรวมทั้งหมดประมาณ 2,259 ไร่ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจ พื้นที่ทั้งหมดและนำมาสรุปผล โดยจากการสำรวจในปัจจุบันพบว่าเป็นพื้นที่เกษตรกรรม 262.8 ไร่ (ร้อยละ 10.78) พื้นที่พาณิชยกรรม 244 ไร่ (ร้อยละ 11.52) พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย รวม 465 ไร่ (ร้อยละ 20.45) พื้นที่อุตสาหกรรม 109 ไร่ (ร้อยละ 4.46) และพื้นที่ทิ้งร้างที่ยังคงสภาพเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงสูงถึง 1,177 ไร่ (ร้อยละ 52.8)

ในการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของโพลีกอนขนาดเล็กผ่านการลงสำรวจและภาพถ่าย Google Street View พบว่าพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอยู่อาศัยเป็นหลัก โดยในเขตที่ติดกับชานเมืองมักจะพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย-ปานกลาง เช่นในเขตบางกอกน้อย เขตบางกอกใหญ่ ในเขตใจกลางเมืองมักจะพัฒนาเป็นอยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง-หนาแน่นมาก เช่นเขตสาทร เขตยานนาวา เป็นต้น

2.3 กลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ (มีพื้นที่ตั้งแต่ 15 ไร่ขึ้นไป) มีการกระจุกและกระจายตัวอยู่ทั่วพื้นที่ กรุงเทพมหานคร ชั้นใน มีจำนวน 102 กลุ่มโพลีกอน จากจำนวนพื้นที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุการใช้ไม่ได้ ที่รกร้าง 108 โพลีกอน ที่สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ได้ระบุไว้ในระบบ GIS



ภาพที่ 4: แผนที่แสดงพื้นที่ทิ้งร้าง โพลีกอนขนาดใหญ่ ในปี พ.ศ. 2558 ก่อน-หลังการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน
ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงจากข้อมูล GIS สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558

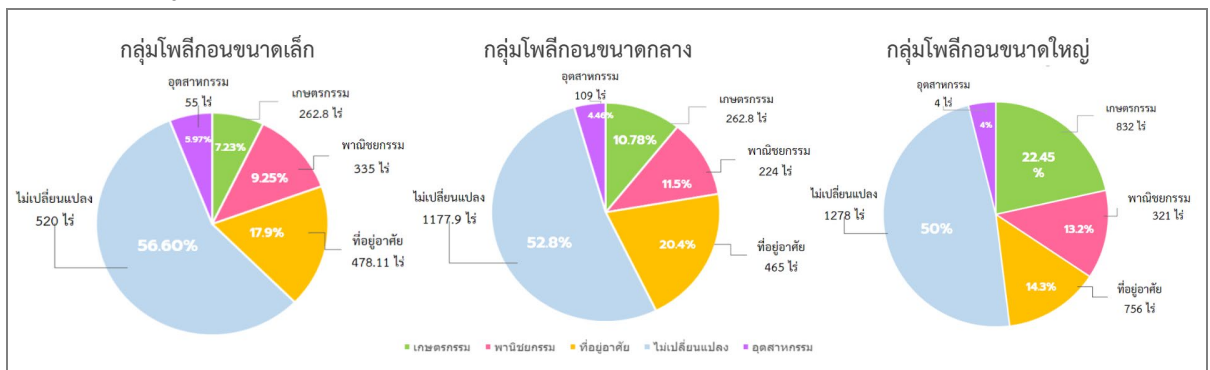
พื้นที่ที่ทิ้งร้างที่เป็นโพลีกอนขนาดใหญ่ มีขนาดรวมทั้งหมดประมาณ 4466.8 ไร่ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจพื้นที่ทั้งหมดและนำมาสรุปผล โดยแบ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรม 832 ไร่ จำนวน 22 โพลีกอน (ร้อยละ 22.45) พื้นที่พาณิชยกรรม 321.14 ไร่ (ร้อยละ 13.27) พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย รวม 756.6 ไร่ (ร้อยละ 14.29) พื้นที่อุตสาหกรรม 1278.47 ไร่ (ร้อยละ 4.46) และพื้นที่ทิ้งร้างที่ยังคงสภาพเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสูงถึง 1278 ไร่ (ร้อยละ 50)

ในการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของโพลีกอนขนาดใหญ่ผ่านการลงสำรวจและภาพถ่าย Google Street View พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบเกษตรกรรมปะปนกับพื้นที่ทิ้งร้างที่ยังคงสภาพเดิม โดยมักจะกระจุกตัวอยู่

ในเขตห้วยขวางบริเวณส่วนที่ติดกับถนนทางพิเศษศรีรัชและถนนเทียมร่วมมิตร ซึ่งพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบพาณิชยกรรมมักจะอยู่ในเขตคลองเตย โดยกระจายตัวอย่างไม่มีรูปแบบ และพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบที่อยู่อาศัยมักจะอยู่ในเขตบางกอกน้อย จากการสังเกตพบว่าพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย

6. วิเคราะห์และสรุปผล

1) ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและขนาดที่ดินของพื้นที่ที่สร้าง



ภาพที่ 5: แผนภูมิแสดงสัดส่วนของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่สร้าง ของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร
ที่มา: ผู้วิจัย

ภาพที่ 5 แสดงให้เห็นสัดส่วนของรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของแต่ละกลุ่มได้อย่างชัดเจน แบ่งเป็น 1. ไม่เปลี่ยนแปลง 2. เกษตรกรรม 3. ที่อยู่อาศัย 4. พาณิชยกรรม 5. อุตสาหกรรม

โดยกลุ่มพล็อตขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ มีพล็อตที่ไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินคิดเป็นร้อยละ 56.6 ของพื้นที่ร้อยละ 52.8 ของพื้นที่ และร้อยละ 50 ของพื้นที่ ตามลำดับ โดยสรุปทั้ง 3 กลุ่มพล็อตรวมแล้วมีรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เปลี่ยนแปลงอยู่ประมาณครึ่งหนึ่งของทั้งหมด

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบเกษตรกรรม กลุ่มพล็อตขนาดใหญ่ พบมากที่สุดร้อยละ 22.45 ของจำนวนพล็อต ตามด้วยที่ดินขนาดกลาง การพัฒนาประโยชน์ที่ดินเป็นเกษตรกรรมร้อยละ 10.78 ของทั้งหมด ที่ดินขนาดเล็ก การพัฒนาประโยชน์ที่ดินเป็นเกษตรกรรมร้อยละ 7.23 ของทั้งหมด

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบพาณิชยกรรม มีสัดส่วนร้อยละที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยตามกลุ่มพล็อตขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ ร้อยละ 9.25 ร้อยละ 11.5 และ ร้อยละ 13.2 ตามลำดับ แต่เมื่อเทียบกับขนาดพื้นที่แปลงขนาดเล็กมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินมากที่สุด จากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมของผู้วิจัยพบว่าส่วนมากที่พบมักเป็นพาณิชยกรรมที่มีความหนาแน่นน้อย เช่น ร้านสะดวกซื้อ เนื่องจากสามารถก่อสร้างได้ไวและไม่จำเป็นต้องใช้ทุนมาก

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบที่อยู่อาศัย มีขนาดของสัดส่วนที่ดินขนาดเล็ก และขนาดกลางใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 17.9 และร้อยละ 20.4 โดยส่วนมากที่ดินขนาดเล็กและขนาดกลางมักจะเป็นที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นปานกลาง-มาก อยู่ใจกลางเมือง ส่วนที่ดินขนาดใหญ่เปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยร้อยละ 14.2 โดยส่วนมากที่ดินขนาดใหญ่มักจะเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยบริเวณติดกับชานเมือง

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบอุตสาหกรรม เป็นรูปแบบที่พบในสัดส่วนที่น้อยที่สุดแบ่งออกเป็นที่ดินขนาดเล็กพบร้อยละ 5.9 ที่ดินขนาดกลางพบร้อยละ 4.5 และที่ดินขนาดใหญ่พบร้อยละ 4.08 โดยจากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมของผู้วิจัยพบว่าส่วนมากที่พบมักอยู่บริเวณที่ติดกับชานเมือง

ตาราง 1: แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่ร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของ กรุงเทพมหานคร (จำแนกตามจำนวนโพลีกอน)

หมายเหตุ: *สุ่มสำรวจเพียง 459 โพลีกอน จากพื้นที่ที่ร้างทั้งสิ้น 919 โพลีกอน

ตาราง 2 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่ร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของ กรุงเทพมหานคร (จำแนกตามขนาดแปลงที่ดิน)

การเปลี่ยนแปลง การใช้ประโยชน์ ที่ดิน	จำนวนโพลีกอนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบต่างๆ [คิดเป็นสัดส่วนที่เปอร์เซ็นต์]			
	โพลีกอนขนาดเล็ก*	โพลีกอนขนาดกลาง	โพลีกอนขนาดใหญ่	รวมทุกขนาดโพลีกอน
ไม่เปลี่ยนแปลง	259 [56.6%]	142 [52.8%]	49 [50.0%]	711 [55.11%]
เกษตรกรรม	33 [7.2%]	29 [10.8%]	22 [22.4%]	117 [9.0%]
ที่อยู่อาศัย	82 [17.9%]	55 [20.4%]	14 [14.2%]	234 [18.1%]
พาณิชยกรรม	56 [12.2%]	31 [11.5%]	13 [13.2%]	157 [12.1%]
อุตสาหกรรม	27 [5.8%]	12 [4.5%]	4 [4.08%]	71 [5.5%]
รวม	459	269	102	1290
การเปลี่ยนแปลง การใช้ประโยชน์ ที่ดิน	ขนาดพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบต่างๆ (ไร่) [คิดเป็นสัดส่วนที่เปอร์เซ็นต์]			
	โพลีกอนขนาดเล็ก*	โพลีกอนขนาดกลาง	โพลีกอนขนาดใหญ่	รวมทุกขนาดโพลีกอน
ไม่เปลี่ยนแปลง	696.3 [54.1%]	1177.9 [52.2%]	1278.4 [40%]	1874.2 [34.3%]
เกษตรกรรม	97.8 [7.6%]	262.8 [11.6%]	832 [26%]	1192.6 [21.8%]
ที่อยู่อาศัย	238.8 [18.5%]	465.8 [20.6%]	756.6 [23.7%]	1461.2 [26.7%]
พาณิชยกรรม	167.5 [13.0%]	244.3 [10.8%]	321.1 [10%]	732.9 [13.4%]
อุตสาหกรรม	86 [6.6%]	109.1 [4.8%]	3.3 [0.1%]	198.4 [3.6%]
รวม	1286.44	2259.9	3191.7	5459.3

หมายเหตุ: *สุ่มสำรวจเพียง 459 โพลีกอน จากพื้นที่ที่ร้างทั้งสิ้น 919 โพลีกอน

จากตารางแสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่ทิ้งร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานครข้างต้นที่ได้นำมาจำแนกตามจำนวนโพลีกอน (ตาราง 1) และขนาดพื้นที่ (ตาราง 2) พบว่ามีสัดส่วนมีความใกล้เคียงกันในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินต่าง ๆ ทุกกลุ่ม ยกเว้นกลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ ซึ่งน่าจะมาจากเหตุที่แปลงที่ดินมีขนาดใหญ่มากทำให้ค่าสัดส่วนที่คำนวณออกมามีความแตกต่างกัน

เมื่อนำข้อมูลจากตารางที่ 1 ไปวิเคราะห์เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มโพลีกอนแต่ละขนาดกับรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยสถิติไคสแควร์ (chi-squared teste) ที่เกิดขึ้นพบว่าตัวแปรทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ โพลีกอนขนาดเล็ก โพลีกอนขนาดกลาง และโพลีกอนขนาดใหญ่ มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 (มีช่วงความเชื่อมั่น = 99%) จากแผนภูมิภาพที่ 5 สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่านอกจากทั้ง 3 กลุ่มโพลีกอนไม่มีการเปลี่ยนแปลงประมาณครึ่งหนึ่งแล้ว การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบเกษตรกรรมในกลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ มีสัดส่วนมากกว่ากลุ่มโพลีกอนอื่น ๆ เป็น 2 เท่า

จะสังเกตได้ว่าการใช้ประโยชน์ในเมืองโดยเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูง (กาญจนนา, 2560) ส่วนมากเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ไปในทิศทางของการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นมีบางส่วนที่กลับสวนทาง กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปี พ.ศ. 2558 - พ.ศ.2565 เป็นพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดกว่า 1192.6 ไร่ จากการทบทวนวรรณกรรมรวมถึงข่าวจากสื่อต่าง ๆ ในปัจจุบันที่เริ่มมีการกล่าวถึงปรากฏการณ์พื้นที่เกษตรที่เกิดขึ้นใหม่ในเมืองหรือการปลูกพืชเกษตร เพื่อลดหย่อนการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้น้อยที่สุด ส่งผลให้ท้องถิ่นสูญเสียรายได้ในการพัฒนาเมือง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงจากการสำรวจ ที่กลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่เกษตรไปแล้วประมาณ 21 เปอร์เซ็นต์

7. บทสรุป

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ทิ้งร้างผ่านการทบทวนวรรณกรรม และการสำรวจความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ทิ้งร้างโดยอ้างอิงข้อมูลจากปี พ.ศ.2558 เปรียบเทียบกับการใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบัน ผู้วิจัยได้ข้อสรุปในการศึกษา ดังนี้

1) ขนาดของพื้นที่ที่ทิ้งร้างจากการสำรวจ

พื้นที่ที่ทิ้งร้างที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดมีขนาด 1874.2 ไร่คิดเป็นร้อยละ 1.7 และพื้นที่เกษตรกรรม 1192.6 ไร่คิดเป็นร้อยละ 1.13 รวมเป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มที่สามารถพัฒนาได้ทั้งหมดเป็น 3,306.8 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 2.9 ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในทั้งหมด พื้นที่เหล่านี้ยังคงมีศักยภาพในการพัฒนาและมีความจำเป็นต้องนำไปใช้ประโยชน์ให้เกิดประสิทธิภาพต่อการพัฒนาเมือง ในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม เรื่องของพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร ด้านสังคม เรื่องของคนไร้บ้าน และประโยชน์เพื่อสาธารณะอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานค่อนข้างสูงหากนำมาประเมินเป็นมูลค่า และเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในเมืองและประชากร

2) รูปแบบของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้างจากการสำรวจ

ในช่วงระยะเวลาที่เปรียบเทียบ พบข้อสังเกตสำคัญว่า ประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่ที่ทิ้งร้างที่ทำการสำรวจทั้งหมดไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินใด ๆ ส่วนการเปลี่ยนแปลงที่สังเกตได้พบว่า โพลีกอนขนาดใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นพื้นที่เกษตรกรรมมากกว่าโพลีกอนขนาดอื่น ๆ ประมาณ 2 เท่าโดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22.45 ของพื้นที่ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจ สอดคล้องกับปรากฏการณ์ของการเพิ่มขึ้นของพื้นที่เกษตรในเมือง ที่ถูกกล่าวในหน้าสื่อต่าง ๆ ว่าเป็นผลมาจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

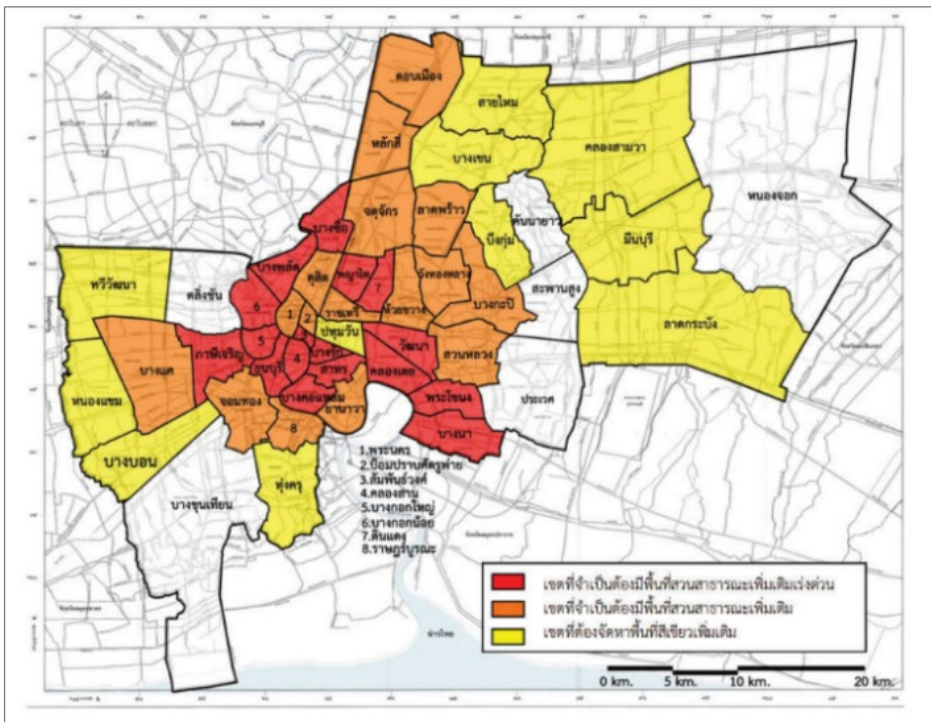


ภาพที่ 6: สวนกล้วยบริเวณซอยนายเลิศ

ที่มา: <https://www.thansettakij.com/property/502408>

งานของศาสตราจารย์สุกรีวีวงศ์ (2560) ได้มีการกล่าวไว้ถึงแนวคิดการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างว่า มีประโยชน์มากต่อการพัฒนาประเทศ แต่ก็ยังพบข้อกังวล ในอัตราภาษีที่แตกต่างกัน ที่อาจสร้างความไม่เป็นธรรมและเกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ โดยเฉพาะการกำหนดอัตราของพื้นที่เกษตรไว้ต่ำที่สุด ซึ่งข้อสังเกตสำคัญรองลงมาจากพื้นที่ที่ได้ศึกษา พบว่าการปลูกพืชใหม่ลงในพื้นที่อยู่หลายกรณี เช่น บริเวณซอยนายเลิศ ติดสถานีรถไฟฟ้า BTS เพลินจิต (ภาพที่ 6) กลายเป็นสวนกล้วยบนเนื้อที่ 3 ไร่ ซึ่งปัจจุบันล้อมรั้วรอพัฒนาโรงแรม ขณะราคาที่ดิน 3 ล้านบาทต่อตารางวา (ฐานเศรษฐกิจ, 2564) ซึ่งหลายกรณีก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการหลบเลี่ยงภาษี และอาจเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำมากขึ้น

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ



ภาพที่ 7: แผนที่แสดงเขตที่จำเป็นเร่งด่วนที่ต้องหาพื้นที่สีเขียวเพิ่มเติม

ที่มา: การพัฒนาโครงข่ายพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร

หากมองว่าพื้นที่ที่ทิ้งร้างที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่เกษตรกรรมในกรุงเทพมหานครชั้นในนั้น เป็นพื้นที่ที่รอการพัฒนาทั้งสิ้น ประมาณ 1192.6 ไร่ (1.13 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน) และหากรวมพื้นที่ซึ่งจนถึงปัจจุบันยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเลยซึ่งมีขนาด 1874.2 ไร่ (1.7 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน) จะพบว่าพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาได้ถึง 3306.8 ไร่ (2.9 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน) ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครมีประชากรเพิ่มขึ้นและเกิดปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมจากการขยายตัวของเมือง ทำให้พื้นที่สีเขียวลดลง รวมถึง กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนพื้นที่สาธารณะต่อจำนวนประชากรไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization - WHO) ที่กำหนดไว้ 9 ตารางเมตรต่อคน โดยใน พ.ศ. 2559 กรุงเทพมหานครมีพื้นที่สีเขียวสาธารณะอยู่เพียง 6.06 ตารางเมตรต่อคน (ภาวิณี, 2559) แสดงให้เห็นว่าพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในจำนวน 13 เขตเป็นพื้นที่ที่จำเป็นเร่งด่วนที่ต้องหาพื้นที่สาธารณะเพิ่มเติม และ 6 เขตจำเป็นต้องมีพื้นที่สาธารณะเพิ่มเติม (ภาพที่ 7) ดังนั้นจากการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า พื้นที่ประมาณ 3306.8 ไร่ในเขตกรุงเทพมหานครชั้นในที่กำลังรอการพัฒนานี้ เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นพื้นที่สวนสาธารณะ โดยจะช่วยแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศในพื้นที่สีเขียว และสัดส่วนพื้นที่สาธารณะต่อจำนวนประชากรไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานขององค์การอนามัยโลก ในกรุงเทพมหานครซึ่งไปในทิศทางเดียวกันกับข้อเสนอของภาวิณี (2559) ที่ต้องการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานครมาสู่พื้นที่สาธารณะด้วย

การพัฒนาที่ดินไปในทิศทางใดนั้น เป็นสิทธิของภาคเอกชนผู้ถือครองที่ดิน ซึ่งภาครัฐสามารถกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาให้เต็มศักยภาพ ด้วยกลไกทางภาษีดังที่ได้เริ่มมีการจัดเก็บไปแล้ว หากแต่อัตราภาษีและเงื่อนไขการจัดเก็บที่ไม่เป็นธรรม อาจทำให้เกิดปรากฏการณ์การเปลี่ยนที่ดินทิ้งร้างเป็นพื้นที่เกษตรมากขึ้น ดังที่ได้มีข้อสังเกตเชิงประจักษ์จากการศึกษาครั้งนี้ว่า โพลีกอนขนาดใหญ่เปลี่ยนไปเป็นพื้นที่เกษตรประมาณร้อยละ 22.45 ในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าการส่งเสริมการเกษตรในเมืองก็เป็นเรื่องที่มีการพูดถึงกันอยู่มากในระดับสากล แต่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นการเกษตรเชิงเดี่ยวเพื่อทดแทนการปล่อยทิ้งร้างดังปรากฏการณ์ที่เห็น ไม่ได้สร้างประโยชน์ให้แก่สาธารณะมากนัก ซึ่งหากเรามองปรากฏการณ์นี้เป็นการพยายามหลบเลี่ยงภาษีการจ่ายภาษีในอัตราที่สูงของผู้ถือครองที่ดินแล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นจากการสังเคราะห์ผลการวิจัยว่า ภาครัฐสร้างข้อเสนอการนำที่ดินเอกชนเหล่านั้นในเขตกรุงเทพมหานครชั้นในมาใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่สาธารณะ พื้นที่สีเขียวที่ประชาชนทั่วไปเข้าไปเข้าถึงได้ หรือพื้นที่เกษตรที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมและประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัยรอบข้างได้ จะสร้างประโยชน์มากกว่าในภาพรวม โดยภาครัฐควรมีกลไกสร้างแรงจูงใจในการบรรเทาภาระทางภาษีในช่วงระหว่างรอจังหวะการพัฒนาที่น่าสนใจมากขึ้น เช่น การยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในกรณีที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ภาครัฐใช้พื้นที่เป็นสวนสาธารณะชั่วคราว ภายใต้การทำสัญญาเช่าเพื่อการใช้งานที่เป็นสาธารณประโยชน์ ระหว่างรอในการลงทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต่อไป

บรรณานุกรม

- “การซื้อที่ดิน” (2564). MQDC. (8 เมษายน 2565). เข้าถึงจาก <https://mqdc.com/th/contact/landpurchase>
- กาญจนา ตั้งชลทิพย์. (2550). กรุงเทพมหานคร: เมืองโตเดี่ยวตลอดกาลของประเทศไทย. บทความงานประชุมวิชาการ ประจำปี “ประชากรและสังคม” ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2550.
- “ลดภาระภาษีที่ดิน-กระทบโควิด พบอีกที่ดินกลางเมืองปลูกกล้วย-มะนาว พริบ” (2564). ฐานเศรษฐกิจ. (7 พฤศจิกายน 2564). เข้าถึงจาก <https://www.thansettakij.com/property/502408>
- รุจน์มพร เกษเกษมสุข. (2552). การพัฒนาพื้นที่รกร้างว่างเปล่า เพื่อประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมชุมชน: กรณีศึกษา ย่านคลองตัน กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาบัณฑิต สาขาวิชาการออกแบบชุมชนเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สาคกร สุขศรีวงศ์. (2560). “ผลกระทบจากพ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง”. ค้นหาเมื่อ 8 พฤษภาคม 2565, จาก www.prachachat.net/columns/news-64832
- Wheeler M. Stephen. (2004). *Planning Sustainability: Creating Livable, Equitable and Ecological Communities*. New York: Routledge.
- ไชศรี ภัคดีสุขเจริญ. (2550). กำแพงในซอยและรั้วในใจ การปรับแนวความคิดการฟื้นฟูเมือง. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ การวางแผนภาคและเมือง ประจำปี 2550 การฟื้นฟูเมือง.
- ดวงพร บุญเลี้ยง และ อรรถกร ทองโคตร. (2561). “ข้อกังวลในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ...”. วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย.
- ธีรรัตน์ คำล้อม และอื่น ๆ. (2555). การประเมินพื้นที่ที่ร้างเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ประเทศไทย. ค้นหาเมื่อ 10 ธันวาคม 2564, จาก http://www.thai-explore.net/search_detail/result/662
- ภาวิณี อินชมภู. (2559). การพัฒนาโครงข่ายพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร. ภาควิชาภูมิสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ค้นหาเมื่อ 10 พฤษภาคม 2565, จาก [ThaiJOhttps://so01.tci-thaijo.org](https://so01.tci-thaijo.org)