



บทที่ 5

การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์

5.1 กรอบกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบาย ตลอดจนวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์ เพื่อการวางแผนนี้ ได้พิจารณาจากความต้องการของพื้นที่ (Bottom Up) และการกำหนดจากระดับสูง (Top Down) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นความต้องการในการแก้ปัญหา อีกส่วนหนึ่งเป็นการพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่ที่มีอยู่ การพิจารณากรอบนโยบายจึงต้องพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) กรอบนโยบายระดับชาติและภาค

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้กำหนดให้เพชรบุรีเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาค เพราะเป็นพื้นที่ขยายตัวเศรษฐกิจก้าวหน้า และให้ชุมชนชะอำซึ่งเป็นชุมชนแหล่งท่องเที่ยวชายทะเลที่สำคัญของจังหวัด เป็นพื้นที่มีแนวโน้มในการพัฒนาสูงทางด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว แต่ถูกจำกัดอยู่ในเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจทรุดโทรมชายฝั่งทะเล มีปัญหาด้านสภาพแวดล้อม การขาดบริการขั้นพื้นฐานและขาดการอนุรักษ์ทรัพยากรทางการท่องเที่ยว

นอกจากนี้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดเพชรบุรีโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้กำหนดให้ชะอำเป็นศูนย์กลางหลักของการท่องเที่ยว ที่ให้บริการด้านที่พัก การสื่อสารคมนาคม การบริการและแหล่งท่องเที่ยว โดยมีบทบาทด้านการท่องเที่ยวชายหาด (Beach Resort) ให้หาดชะอำเป็นแหล่งท่องเที่ยวชายหาดมาตรฐานแบบสันทนาการและการบันเทิง (Active Beach Resort and Entertainment Area) ที่มีกิจกรรมหลากหลายทั้งบนบกและในทะเล รวมทั้งอาจมีแหล่งบันเทิงต่าง ๆ จากศักยภาพของพื้นที่จึงกำหนดให้รองรับนักท่องเที่ยวระดับกลางทั้งประเภทมาเช้า-เย็นกลับ และพักแรมเป็นหลัก

(2) ศักยภาพของพื้นที่

เทศบาลตำบลชะอำ เป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ ภายในพื้นที่มีกิจกรรมหลากหลาย เป็นทั้งแหล่งท่องเที่ยวชายทะเลอันสำคัญ มีพื้นที่เกษตรกรรมที่กว้างใหญ่ และค่อนข้างสมบูรณ์ และอุตสาหกรรมที่พึ่งพาการเกษตร เป็นต้น และปัจจุบันชะอำก็เริ่มเป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวมากขึ้น ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา เพราะมีระยะทางไม่ไกลจากกรุงเทพฯ มากนัก มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกทั้งทางรถยนต์ และรถไฟ นอกจากนี้ชะอำยังมีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญได้แก่ หาดทราย ชายทะเล ป่าไม้ ภูเขา และภูมิประเทศที่สวยงามแบบชนบท โดยเฉพาะพื้นที่ชายทะเล มีลักษณะชายหาดตรงน้ำทะเลใส มีความลาดชันน้อย อากาศและคลื่นลมแจ่มใสเกือบตลอดปี นอกจากนี้ยังอุดมไปด้วยทรัพยากรสัตว์น้ำทะเล

ด้านศูนย์กลางของชะอำมีบทบาทเป็นที่ตั้งส่วนราชการเป็นย่านการค้า และตลาดสดบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ส่วนการบริการด้านท่องเที่ยวแยกไปบริเวณชายหาดตามแนวถนนร่วมจิตต์ มีกิจการโรงแรมบังกาโล ร้านอาหาร และกิจกรรมบันเทิงต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็มีแหล่งท่องเที่ยวเสริมอื่น ๆ ที่น่าสนใจอีกหลายแห่ง

ชะอำขณะนี้ยังเป็นพื้นที่ค่อนข้างบริสุทธิ์ และมีศักยภาพที่มีแนวโน้มในการพัฒนาได้สูง เพราะสภาพทางกายภาพ ทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจและสังคมที่เอื้ออำนวย ในอนาคตหากมีการพัฒนาไปในทิศทางที่เหมาะสม มีการวางแผนพัฒนาพื้นที่ไว้ล่วงหน้า เช่น วางแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน แนวทางการใช้และสงวนทรัพยากร สภาพแวดล้อม เป็นต้น และหากดำเนินการตามแนวทางได้ ชะอำก็น่าจะยังคงเป็นเมืองที่น่าอยู่สำหรับคนในท้องถิ่น และน่าเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยว

(3) ปัญหาและความต้องการ

ในระยะ 3-4 ปีที่ผ่านมา ชะอำมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว แต่เป็นไปอย่างไม่มีแบบแผนและขาดการเตรียมการล่วงหน้า มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นบ้างไม่มากนักน้อย ดังนั้น จึงมีปัญหากเกิดขึ้นมาบ้าง ในปัจจุบันจากการศึกษาข้อมูลด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากร สามารถสรุปปัญหาด้านต่าง ๆ ได้ 4 ประเด็น ดังนี้

(3.1) ปัญหาด้านกายภาพ

(3.2) ปัญหาด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 5.1 แสดงปัญหา สถานของปัญหา สาเหตุของปัญหาคำต่าง ๆ ของเทศบาลตำบลและแนวทางการแก้ไข

ปัญหา	สถานของปัญหา	สาเหตุ	แนวทาง
1) ความชัดเจนของ LAND USE LAND UTILIZATION	<ul style="list-style-type: none"> - การใช้ที่ดินที่นอกอายุ, มาติชัย, อุดสาหกรรม ห้องที่อยู่ปะปนกัน - มีการพัฒนาเฉพาะวิเทศ และสองปากถนน สายสำคัญ ทำให้พื้นที่ค่อนข้างหนาแน่น 	<ul style="list-style-type: none"> - ยังไม่มีการจัดระเบียบการใช้ที่ดิน - พื้นที่เทศบาลมีอาณาเขตกว้างใหญ่มากถึง 10 กม.² 	1) วางแผนการใช้ที่ดิน
2) การประปา	<ul style="list-style-type: none"> - การประปาต้องตั้งขึ้นให้บริการไม่ทั่วถึงชาวบ้าน ซึ่งขาดคนขนน้ำในการอุปโภคบริโภคและเกษตร ต้องอาศัยน้ำขุดจากบ่อหรือน้ำคลอง (บริเวณที่มีคลองชลประทานผ่าน) 	<ul style="list-style-type: none"> - การประปาขาดแคลนงบประมาณในการวางท่อเข้าหมู่บ้าน 	2) เทศบาลจัดสรรงบประมาณ เพื่อช่วยเหลือด้านประปา
3) น้ำท่วมขังระบายน้ำไม่ทัน	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดน้ำท่วมขังเมื่อฝนตกหนัก ไม่สามารถระบายลงได้ ทำให้น้ำกัดเซาะพาดทราย 	<ul style="list-style-type: none"> - มีระบบระบายน้ำเพียงบางจุดแต่ไม่เต็มมาตรฐาน บางพื้นที่ไม่มีระบบระบายน้ำเลยใช้วิธีปล่อยยิมลงดิน 	3) ปรับปรุงและขยายระบบระบายน้ำพากรองรับน้ำ
4) โรงฆ่าสัตว์	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดเสียง กลิ่น และการระบายน้ำโสโครก รบกวนชาวบ้านข้างเคียง 	<ul style="list-style-type: none"> - อยู่ในพื้นที่ชุมชนย่านนักอาศัยสถานที่เลื้อยคนและสกปรก 	4) จัดทำคั้งใหม่ที่เหมาะสม และจัดระบบและจัดระบบระบายน้ำที่ดี
5) การพังทลายของชายหาด	<ul style="list-style-type: none"> - การพังทลายของชายหาด น้ำทะเลกัดเซาะเข้าไปถึงถนน แนวต้นไม้ล้มเป็นจำนวนมาก - สกัดน้ำฝนน้ำลาดชันมาทับ, เกิดสภาวะน้ำท่วมบริเวณสะพานหิน ทรายถูกพัดมาเปิดปากคลองชะอำ อาจทำให้พื้นที่บริเวณนี้ท้ายน้ำได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - การก่อสร้างสะพานหินของวิเทศประธาณวิเทศ ทำให้กระแส น้ำเปลี่ยนแปลง คัดน้ำตมทรายจากชายหาดชะอำ ไปทับถมกับที่บริเวณสะพานหิน 	5) พยายามที่จะเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ศึกษาอย่างละเอียดหาทางเร่งแก้ไข

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ปัญหา	สภาพของปัญหา	สาเหตุ	แนวทาง
21) นโยบายการเกษตร	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ผลิตราคาได้ไม่ราคาต่ำ ผู้บริโภคซื้อในราคาสูง - รายได้ประชากรในภาคเกษตรน้อยกว่าชนบทอื่น - ผลผลิตทางการเกษตรได้ไม่แน่นอน 	<ul style="list-style-type: none"> - คนถางนา - กิจกรรมการเกษตรยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ประชาชนถูกรบกวนจากเรื่องดิน น้ำ ฟ้า สร้างงานเสริม 	21) พัฒนาระบบตลาด/ชุมชนบูธ <ul style="list-style-type: none"> - ฝึกฝนส่งเสริมการเกษตร - พัฒนาระบบการอบรมนอกให้เจริญยิ่งขึ้น
22) การระดมเงิน การลงทุนเงินเชื่อ	<ul style="list-style-type: none"> - โครงสร้างเศรษฐกิจตั้งอยู่กับกรงเท่งหลายอย่าง 	<ul style="list-style-type: none"> - สถานการณ์ลงทุนน้อย 	22) ส่งเสริมการลงทุน โดยกำหนดนโยบายที่แน่นอน
23) ฐานอุตสาหกรรมแคบ	<ul style="list-style-type: none"> - ผลิตอุตสาหกรรมได้ยาก 	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนและประเภทอุตสาหกรรมน้อยและไม่ต่อเนื่อง 	23) ขยายฐานอุตสาหกรรม โดยส่งเสริมการลงทุนและจัดแหล่งประกอบที่เชื่อถือต่ออุตสาหกรรม
24) INFORMAL SECTORS เกิดมากขึ้น	<ul style="list-style-type: none"> - แล่งหาผลประโยชน์รายได้จากนักท่องเที่ยว เกิด INFORMAL SECTORS มากขึ้นเรื่อย ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - คนแข่งขัน รายได้ไม่แน่นอน - คนอพยพเข้ามาจำนวนมาก 	24) ส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานด้านอื่น ๆ เช่น ฝึกกรรมกรเพื่อเป็นสินค้าที่ระลึกอีกนอกนี้ที่กะช้อ
ปัญหาทางด้านสังคม 25) การแพทย์และสาธารณสุข	<ul style="list-style-type: none"> - ประชากรขาดคุณภาพชีวิตที่ดี 	<ul style="list-style-type: none"> - บุคลากรด้านการแพทย์และสาธารณสุขไม่เพียงพอกับจำนวนผู้ป่วย (แพทย์ 1 คน : ประชากร 3,942 คน) 	25) เพิ่มจำนวนบุคลากร, กระจายสถานบริการ <ul style="list-style-type: none"> - เน้นคนทำรายเล็กน้อย
26) การศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - เด็กบางกลุ่มขาดโอกาสทางการศึกษาในการเรียนต่อชั้นสูงกว่าเกณฑ์บังคับ - คนรายได้น้อยขาดการศึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบการศึกษาของรัฐไม่ทั่วถึง - ขาดรายได้ การเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยให้เรียน 	26) ปรับปรุงนโยบายการศึกษาการจัดสรรทรัพยากร จัดขนาดสถานให้เท่าเทียมกัน <ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงรูปแบบการศึกษาออกโรงเรียนให้เข้าถึงคนรายได้น้อยจริง ๆ สร้างงานให้มากขึ้น

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ปัญหา	สาเหตุของปัญหา	สาเหตุ	แนวทาง
6) ชยะ	<ul style="list-style-type: none"> - การเก็บชยะไม่ทันกับปริมาณในแต่ละวัน และในช่วงท่องเที่ยว - สถานแวดล้อมโดยรวมที่กำจัดของชยะเสีย เพราะกลิ่น และเชื้อโรค และอยู่ห่างจากชุมชนไม่มากนัก 	<ul style="list-style-type: none"> - เครื่องมืออุปกรณ์และกำลังคนมีน้อย - ค่าเช่ารถเบียดวินัย - วิธีการกำจัดชยะยังไม่ถูกวิธี เพราะใช้กองทิ้งให้สลายตัวไปตามธรรมชาติ 	<p>6) ปรับปรุงการบริหารเทศบาล</p> <ul style="list-style-type: none"> - เปลี่ยนวิธีการจัดชยะ - เสริมสร้างวินัยคน
7) ความไม่เป็นระเบียบ	<ul style="list-style-type: none"> - บริเวณสภาพแวดล้อมที่มีทั้งร้านค้า แผงลอย, บริการต่าง ๆ เช่น สุขา, อามน้ำจืด, จักรยาน, ห้างขาย, แก้วน้ำขาย รวมไปถึงรูปแบบอาคารที่ทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบทำลายทัศนียภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีการจัดระเบียบ กำแพงคูดขาของต่าง ๆ 	<p>7) การบริหารงานของเทศบาลควรกำหนดจุดขายสร้างอาคารให้เข้าในแต่ละบริเวณ</p>
8) การบริหารขนส่งสาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> - การจราจรติดขัดและเกิดอุบัติเหตุบริเวณที่แยกถนนราชินีติดกับถนนเพชรเกษม - จากสถานีรถไฟห้วยฝ้าย ศูนย์กลางชุมชนไม่ค่อยมีรถสาธารณะบริการ 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีฝาย เบี่ยงจราจร, รถเมล์วิ่งเพียงเส้นเดียวจอดให้ผู้โดยสารขึ้นลงเท่านั้น - ไม่ลดจำนวนแหล่งท่องเที่ยว 	<p>8) ทบทวนเส้นทางเดินรถ</p> <ul style="list-style-type: none"> - เพิ่มจำนวนรถบริการสาธารณะ
9) การเข้าถึงพื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> - พื้นที่ส่วนชนบทเข้าถึงได้ยาก หน้าฝนการสัญจรลำบากและส่วนที่จะเข้าถึง(ไม่สะดวก) ค่าจ้างรถโดยสารราคาแพง 	<ul style="list-style-type: none"> - สภาพถนนโดยเป็นทางลูกรังขรุขระและพื้นที่ชุมชนอยู่ลึกจากบริเวณถนนสายใหญ่ 	<p>9) เทศบาลปรับปรุงคุณภาพถนน</p>
10) น้ำเสีย	<ul style="list-style-type: none"> - มีน้ำเสียบริเวณคลองบางหิน ส่งกลิ่นเหม็นน้ำมีสีดำ ทำให้คุณภาพน้ำทะเลบริเวณนั้นต่ำ - มีน้ำเสียบริเวณบ้านปากคลอง 	<ul style="list-style-type: none"> - โรงงานลับปะระตลอดทั้งคลองทะเลโดยไม่มีผ่านชั้นกรองระบบกำจัดน้ำเสียโรงงาน - มีเรือประมงจอดอยู่ทำให้ปล่อยน้ำมันเป็นคราปล่อยเพิ่มมีน้ำ 	<p>10) โรงงานจัดระบบกำจัดน้ำเสีย</p> <ul style="list-style-type: none"> - วางมาตรการควบคุมการกำจัดของเสียลงทะเล

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ปัญหา	สถานที่ของปัญหา	สาเหตุ	แนวทาง
<p>ปัญหาตำบลนันทนาการสิ่งแวมล้อม</p> <p>11) ผลกระทบจากการพัฒนาเมือง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้แนวชายฝั่งมากเกินไปทำให้เกิดการพังทลาย หรืออาจจะเกิดการสาธารณะลงสู่ชายหาด - ป่าชายเลนถูกแปรสภาพเป็นที่ดินเพื่อการก่อสร้าง 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบุการพัฒนาเน้นมากขึ้น - ชุมชนมีบริเวณใกล้กับน้ำ - การขยาย หรือเปลี่ยนแปลง - การขยายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพแนวชายฝั่ง 	<p>11) กำหนดระยะห่างจากฝั่งทะเลที่จะไม่ยอมให้มีมีการก่อสร้างในบริเวณนั้น</p>
<p>12) ผลกระทบจากการท่องเที่ยว</p>	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดที่วัดคันที่ไม่แน่นอนของกลุ่มอาคาร - เกิดการรบกวนที่วัดคันที่สวนของชายหาด - สร้างความแออัดในบริเวณชายหาด และเกิดวางเส้นทางคมนาคม - มลพิษในน้ำซึ่งเกิดจากอาคารบ้านเรือน - ขยะมูลฝอย 	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดจากการรบกวนของอาคารบ้านเรือน - น้ำเสียซึ่งเกิดจากมลพิษในน้ำที่ระบายจากอาคารบ้านเรือน - การเก็บและทำลายสิ่งมีชีวิตตามชายหาดและในทะเล 	<p>12) การพัฒนาท่องเที่ยวควรมีการกำหนด Zoning plans</p> <ul style="list-style-type: none"> - การเตรียมพื้นที่ต้องมีการควบคุมผลกระทบให้เกิดน้อยที่สุด - มนุษย์มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม
<p>13) ป่าชายเลน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนมากเกินไปทำให้พื้นที่และสัตว์หลายชนิดในป่าชายเลนต่างสูญพันธุ์ไปมาก - การบุกรุกป่าชายเลนเพื่อหาผลจากป่าโดยตรงจนเกิดความสามารถของป่า-ไม้ผืน, วัสดุก่อสร้าง 	<ul style="list-style-type: none"> - ป่าชายเลนมีกฎหมายว่าเป็นที่ว่างเปล่าไว้ประโยชน์ แต่ความสำคัญของป่าชายเลน : ป้องกันลมพายุ ป้องกันการชะล้างทะเลชายดิน, แหล่งกำเนิดสิ่งมีชีวิต 	<p>13) พยายามขยายทำลายป่าชายเลน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ควรจัดเป็นทรัพย์สินการที่เกิดทดแทนได้
<p>14) แหล่งประมง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - แหล่งประมงพายุมากขึ้น ปริมาณปลาเริ่มลดลงอย่างสม่ำเสมอในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี 	<ul style="list-style-type: none"> - การจับปลามากเกินไปในอดีต - ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม : มลพิษและการทำลายแหล่งน้ำของสัตว์น้ำ 	<p>14) พลังเปลี่ยนแปลงความเข้มและอุณหภูมิต้องน้ำในบริเวณว่างใช้ และเลี้ยงตัวอ่อน จากการทำลายแหล่งน้ำ</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ปัญหา	สภาพของปัญหา	สาเหตุ	แนวทาง
15) ทำวีโอและท้อตเวือ	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานที่สำหรับทำวีโอและท้อตเวือ - น้ำเข้าเสีย, ครบน้ำมัน ส่งผลกระทบต่อพลังงานและชีวิตสัตว์ เกิดขึ้นบ้างแล้วในบริเวณป่าคลอง 	<ul style="list-style-type: none"> - การดูแลและการดูแลการที่เกี่ยวกับการสร้างทำวีโอ และท้อตเวือ - การรั่วไหลของน้ำ 	15) พลิเอียงการท้อตเวือ, สิ่งปลูก และการปล่อยน้ำมันลงทะเล
16) ผลกระทบจากอุตสาหกรรม	<ul style="list-style-type: none"> - น้ำเข้าเสียถ่ายเททั้งลงบริเวณชายฝั่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์, น้ำเสียจากโรงงาน มักมีสารพิษปะปน จะเป็นอันตรายต่อพืชและสัตว์ที่อาศัยอยู่บริเวณชายฝั่งทะเล และใบทะเล ได้แก่ บริเวณคลองบางตื้น 	<ul style="list-style-type: none"> - การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเขตชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นตัวการทำให้เกิดการทิ้งสารมลพิษโดยตรง 	16) ห้ามตั้งโรงงานที่มีการปล่อยสารมลพิษในบริเวณชายฝั่ง ในเขตชายฝั่งทะเล <ul style="list-style-type: none"> - ให้มีการสร้างระบบกำจัดของเสียเองของทุกโรงงาน
17) การชิงชัยขององค์กร	<ul style="list-style-type: none"> - บางครั้งกรมป่าไม้ให้การทำสัมปทานทำไม้จากป่าชายเลน แต่กรมประมงต้องทำโครงการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงน้ำในบริเวณนั้น 	<ul style="list-style-type: none"> - การขัดแย้งกัน ในการบริหารและจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่งทะเล 	17) ตั้งหน่วยงานหรือองค์กรศูนย์กลางในการประสานงานเกี่ยวกับการวางแผนและจัดการน้ำในฝั่ง ชายฝั่งทะเล
18) การว่างงาน	<ul style="list-style-type: none"> - ปี 2529 จำนวนประชากรว่างงาน 12.37% นอกจากนี้ยังมีการว่างงานตามช่วงฤดูกาลด้วย 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีงาน 	18) จัดหาฝีมือแรงงาน เพื่อประกอบอาชีพได้ <ul style="list-style-type: none"> - ให้นโยบายแก่ให้เจริญขึ้น สร้างงาน
19) การจัดเก็บภาษี	<ul style="list-style-type: none"> - รายได้ไม่สอดคล้องกับรายจ่าย - เก็บภาษีได้น้อย 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบจัดเก็บภาษียังไม่มีประสิทธิภาพ - ขาดบุคลากรในการดูแลจัดเก็บ, ประเมินภาษี - หน้าที่เทศบาลกว้างใหญ่เกินไปไม่ค่อยทั่วถึง 	19) เน้นประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี และการจัดสรรงบประมาณ <ul style="list-style-type: none"> - จัดทำแผนเก็บภาษี
20) การกระจายรายได้จากการท่องเที่ยว	<ul style="list-style-type: none"> - รายได้จากการท่องเที่ยวกระจายสู่คนในท้องถิ่นน้อย 	<ul style="list-style-type: none"> - ผลกระทบประกอบกิจการส่วนใหญ่เป็นคนที่ต่างถิ่นมาลงทุน ผลกำไรไม่ตกอยู่กับคน มีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นเพียงน้อย 	20) การลงทุนจ้างแรงงานท้องถิ่น <ul style="list-style-type: none"> - ให้นโยบายระบบตลาดท้องถิ่น

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ปัญหา	สภาพของปัญหา	สาเหตุ	แนวทาง
27) แหล่งเชื่อมโทรม	- เกิดแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณริมท่าข้ามปากคลองการพัฒนาน้ำที่ขยายได้ออกไปไม่ได้	- เทศบาลทางใต้ทางอ้อม โดยไม่ส่งเสริมระบบสาธารณสุขสู่ระดับครัวเรือน ทำให้มาตรฐานคุณภาพชีวิตต่ำ	27) พากีสร้างเคหการให้ใหม่ แต่ต้องใกล้เคียงกับทะเล อาศัยส่วนใหญ่เป็นชาวประมง
28) การบริหารงานเทศบาล	- ประสิทธิภาพการบริหารงานยังไม่เต็มที่	- ขาดงบประมาณ/บุคลากร - พื้นที่เทศบาลใหญ่มาก 110 กม. ²	28) ปรับปรุงบริหารงานขององค์กร
29) ชุมชนรวมเงินออมวัฒนธรรม	- ความไม่อยู่ สังกะยะชุมชนเงินออมวัฒนธรรมแปรเปลี่ยนไป	- ผิดของควมแท้จริงเติบโตของเมือง การรับบริจาคต่างเงิน	29) เสริมสร้างเอกลักษณ์ที่ชุมชนรวม, นามธรรม, จัดประเพณี
30) ความปลอดภัย	- ทัศนียภาพกรรม, ความหนา, ยาสันติศาฯ มาก	- ทัศนียภาพ รวดเร็วมอเตอร์เชื่อมเคย	30) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของตำรวจ - ส่งเสริมกีฬาชุมชนรวม

(3.3) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

(3.4) ปัญหาด้านสังคมและประชากร

ซึ่งรายละเอียดของปัญหา สาเหตุ ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาได้สรุปและแสดงไว้ในตารางที่ 5.1 และเมื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในรายละเอียดของปัญหาประมาณ 30 ปัญหา ย่อย จะเห็นได้ว่าหากมีการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบใด ๆ ตามมา โดยการวางแผนป้องกันปัญหาไว้ ซึ่งทั้งนี้อาจต้องใช้มาตรการบางประการเสริมมาตรการการแก้ไขปัญหาด้วยตามแต่กรณีแล้ว เมืองชะอำก็น่าจะสามารถเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สมบูรณ์ และยังเป็นเมืองที่คนในท้องถิ่นมีความเป็นอยู่ที่สงบสุขมีมาตรฐานชีวิตที่ดีได้

ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาในการศึกษานี้ จะได้ใช้ในการวิเคราะห์จากปัญหาเพื่อหาแนวทางการวางแผนที่คาดว่าจะสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหา จึงกำหนดเป็นนโยบายและวางเป้าหมายที่จำเป็นต่อไป

5.2 การวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดนโยบาย

จากปัญหาที่พบในเทศบาลตำบลชะอำทั้ง 30 ปัญหา ตลอดจนสาเหตุและแนวทางการแก้ไขดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันทั้งในด้านความเกี่ยวเนื่องของปัญหาการเป็นเหตุและผลซึ่งกันและกัน และสามารถแก้ไขโดยปัญหาใช้มาตรการเดียวกันได้ ดังนั้น ในการกำหนดกลยุทธ์เพื่อแก้ไขปัญหาและจัดตามลำดับ จึงได้ทำการวิเคราะห์เลือกเป้าหมายการแก้ไขปัญหาที่คิดว่าจะเกิดประโยชน์เกี่ยวเนื่องต่อการแก้ไขปัญหานั้น ๆ

วิธีวิเคราะห์ที่ใช้ Matrix Correlation เพื่อดูความสัมพันธ์ของปัญหา โดยพิจารณาว่าหากมีการแก้ไขปัญหานึงแล้วจะเกิดผลต่อการแก้ไขปัญหานั้น ๆ มากน้อยอย่างไร เกณฑ์การให้คะแนนพิจารณาผลของการแก้ปัญหาแต่ละอย่างซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ

- 1) ไม่เกิดผลใด ๆ หรือเกิดผลทางอ้อมไกลมาก
- 2) เกิดผลบ้างเล็กน้อย หรือเกิดผลทางอ้อม
- 3) เกิดผลพอสมควร
- 4) เกิดผลมาก หรือเกิดผลโดยตรง
- 5) เกิดผลสูงสุด หรือแก้ปัญหาได้หมด

เช่น การแก้ไขปัญหาลดผลกระทบจากอุตสาหกรรมที่ปล่อยของเสียลงทะเล จะแก้ปัญหาน้ำเสียได้มาก จึงได้คะแนน 4 แต่จะไม่ช่วยการขนส่งสาธารณะได้จึงได้คะแนน 1 หรือปัญหาน้ำท่วมโดยสร้างระบบระบายน้ำจะถูกแก้ไขได้บ้าง ถ้ามีการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดิน จึงได้คะแนน 3 แต่จะไม่มี ความเกี่ยวข้องใด ๆ กับปัญหาการว่างงาน เป็นต้น

การให้คะแนนตามตาราง ความสัมพันธ์ของปัญหานี้ เพื่อรวมคะแนนตามแนวนอน จะพบว่า การแก้ไขปัญหานึง ๆ จะก่อให้เกิดผลการแก้ไขปัญหานอื่น ๆ ในเทศบาลมากน้อยแค่ไหน ส่วนการรวมคะแนนในแนวดิ่งจะชี้ให้เห็นว่า ปัญหาหนึ่ง ๆ นั้นต้องอาศัยการแก้ไขปัญหานอื่น ๆ มากน้อยแค่ไหน ปัญหาใดที่มีคะแนนสูงในแนวนอนจะหมายถึงการแก้ปัญหานในปัญหานนั้นจะเกิดผลประโยชน์สูงกว่าการแก้ปัญหานที่มีคะแนนต่ำ ในขณะที่ปัญหาที่มีคะแนนตามแนวดิ่งสูง หมายถึงปัญหานนั้นสามารถแก้ไขได้โดยการแก้ไขปัญหานอื่น ๆ ผลต่างระหว่างคะแนนตามแนวดิ่งและแนวนอน จึงหมายถึงการเป็นปัญหานำและปัญหาตามของแต่ละปัญหา ซึ่งจะสามารรถนำไปกำหนดแนวทางการเลือกมาตรการการแก้ไข หรือการพัฒนาได้ ดังแสดงในตารางแสดงการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการแก้ไขปัญหาน

ลำดับของปัญหานในแนวนอนจึงเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย แต่ในแนวดิ่งได้เรียงจากน้อยไปหามาก ส่วนผลต่างระหว่างคะแนนแนวดิ่งกับแนวนอนเรียงลำดับจากค่าบวกสูงสุดจนถึงลบต่ำสุด ดังตารางแสดงการจัดลำดับปัญหา ปัญหาที่อยู่เหนือเส้นกลางจะเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขก่อน เพราะจะสามารถเกิดประโยชน์ต่อเนื่องถึงการแก้ไขปัญหานอื่น ๆ และบางปัญหาอาจเป็นปัญหาที่พึ่งพาปัญหานอื่นไม่ได้ จากการพิจารณาพบว่าปัญหาที่อยู่เหนือเส้นกลางทั้ง 3 ช่อง ได้แก่ ปัญหาน้ำท่วม ชยะ และการเข้าถึงพื้นที่

อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหานในปัญหานำนั้นจะเกิดผล (ในระดับกลาง-สูง) ต่อการแก้ไขปัญหานอื่น ๆ ดังแสดงในแผนภูมิแสดงผลของการแก้ไขปัญหานำต่อปัญหาตาม ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีปัญหาด้านประปา ลินเชื้อ วัฒนธรรม ความปลอดภัยเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขด้วยตนเอง

ลำดับ	ปัญหาน้ำ	ผลต่อการแก้ไข	ปัญหาตาม
กายภาพ	4	ความขัดแย้ง L/U	ความขัดแย้ง L/U
		ประปา	ประปา
	7	น้ำท่วม	น้ำท่วม
		โรงฆ่าสัตว์	โรงฆ่าสัตว์
		การพังทลายชายหาด	การพังทลายชายหาด
	6	ขยะ	ขยะ
	7	ความไม่เป็นระเบียบของชายหาด	ความไม่เป็นระเบียบของชายหาด
		การบริหารขนส่งสาธารณะ	การบริหารขนส่งสาธารณะ
	8	การเข้าถึงพื้นที่	การเข้าถึงพื้นที่
	9	น้ำเสีย	น้ำเสีย
ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม	1	การพัฒนาเมือง	การพัฒนาเมือง
	3	การท่องเที่ยว	การท่องเที่ยว
	7	ป่าชายเลน	ป่าชายเลน
	8	แหล่งประมง	แหล่งประมง
		ท่าจอดเรือ	ท่าจอดเรือ
		ผลกระทบจากอุตสาหกรรม	ผลกระทบจากอุตสาหกรรม
		ความขัดแย้งขององค์กร	ความขัดแย้งขององค์กร
เศรษฐกิจ	5	การว่างงาน	การว่างงาน
		งบประมาณ	งบประมาณ
		การกระจายรายได้	การกระจายรายได้
		การเกษตร	การเกษตร
		การลงทุนสินเชื่อ	การลงทุนสินเชื่อ
		ฐานอุตสาหกรรมแบบ	ฐานอุตสาหกรรมแบบ
		INFORMAL SECTORS	INFORMAL SECTORS
สังคม	2	สาธารณสุข	สาธารณสุข
		การศึกษา	การศึกษา
		แหล่งเสื่อมโทรม	แหล่งเสื่อมโทรม
		การบริหารงานเทศบาล	การบริหารงานเทศบาล
		วัฒนธรรมประเพณี	วัฒนธรรมประเพณี
		ความปลอดภัย	ความปลอดภัย

ตารางที่ 5.4 ลำดับของปัญหา จำแนกตามลักษณะปัญหาน้ำและปัญหาตาม

ลำดับปัญหาน้ำ	ลำดับปัญหาตาม	ลำดับความต่าง
1. การพัฒนาเมือง	1. ความขัดแย้งขององค์กร	A การประปา
2. การบริหารงานเทศบาล	วัฒนธรรมประเพณี	น้ำท่วม
3. การท่องเที่ยว	2. การประปา	ความปลอดภัย
4. ความขัดแย้งการใช้ที่ดิน	ความปลอดภัย	B การฝังกลบขยะ
5. งบประมาณ	3. โรงฆ่าสัตว์	ความขัดแย้งขององค์กร
6. ชยะ	4. การฝังกลบขยะ	C ความขัดแย้งการใช้ที่ดิน
7. น้ำท่วม	5. ผลกระทบจากอุตสาหกรรม	D ชยะ
ความไม่เป็นระเบียบของหาด	การว่างงาน	การเข้าถึงพื้นที่
ป่าชายเลน	การศึกษา	E งบประมาณ
8. การเข้าถึงพื้นที่	6. น้ำท่วม	F แหล่งประมง
แหล่งประมง	การบริการขนส่งสาธารณะ	G ผลกระทบจากอุตสาหกรรม
9. น้ำเสีย	ฐานอุตสาหกรรมแคบ	H ป่าชายเลน
	7. การกระจายรายได้	การศึกษา
	การเกษตร	การบริหารงานเทศบาล
	8. การเข้าถึงพื้นที่	วัฒนธรรมประเพณี
	ท่าเรือ	I โรงฆ่าสัตว์
	สาธารณสุข	การว่างงาน
	9. ชยะ	
	แหล่งประมง	
10. การฝังกลบของหาด	10. การลงทุนสินเชื่อ	J ความไม่เป็นระเบียบของ
11. การบริการขนส่งสาธารณะ	Informal Sectors	หาดท่าจอดเรือ
12. Informal Sectors	11. ความขัดแย้งการใช้ที่ดิน	K การกระจายรายได้
ความปลอดภัย	12. งบประมาณ	Informal Sectors
การประปา	ป่าชายเลน	สาธารณสุข
13. ท่าจอดเรือ	13. ความไม่เป็นระเบียบของหาด	L ฐานอุตสาหกรรมแคบ
ผลกระทบอุตสาหกรรม	แหล่งเสื่อมโทรม	M น้ำเสีย
แหล่งเสื่อมโทรม	14. น้ำเสีย	การเกษตร
14. ความขัดแย้งองค์กร	15. การบริหารงานเทศบาล	N การลงทุนสินเชื่อ
การศึกษา	16. การท่องเที่ยว	แหล่งเสื่อมโทรม
15. การว่างงาน	17. การพัฒนาเมือง	P การพัฒนาเมือง
สาธารณสุข		
16. การกระจายรายได้		
การลงทุนสินเชื่อ		
17. โรงฆ่าสัตว์		
การเกษตร		
ฐานอุตสาหกรรมแคบ		
18. วัฒนธรรมประเพณี		

หมายเหตุ : จัดลำดับจากตารางแสดงการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางแก้ไขปัญหา

จากปัญหาหน้า แบ่งกลุ่มหาปัญหาได้ดังนี้

ตารางที่ 5.5 กลุ่มปัญหาหลักในแต่ละด้าน

ด้านกายภาพ	ด้านทรัพยากร	ด้านเศรษฐกิจ	ด้านสังคม
การใช้ที่ดินสิ้น การจราจรขนส่ง ถนน ประปา การระบายน้ำ น้ำเสีย ขยะ ระเบียบวินาศ	การพัฒนาเมือง การท้องเที่ยว การประมง การบุกกรุป่าชายเลน ท่าจอดเรือ	การจัดเก็บภาษี ฐานอุตสาหกรรม การว่างงาน เกษตรกรรม การกระจายรายได้	การบริหารองค์กร สาธารณสุข แหล่งเสื่อมโทรม การศึกษา

5.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากปัญหาข้างต้นที่ได้กล่าวมานั้น ควรใช้แนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดขอบเขตประเภทของกิจกรรมการใช้ที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินไม่คุ้มค่า
- 2) ควบคุมสาเหตุการทำลายทรัพยากร และระบบนิเวศน์ชายฝั่งทะเลทุก ๆ ด้าน
- 3) จัดระบบการคมนาคมขนส่ง แก้ไขปัญหาถนน การจราจร การเข้าถึงพื้นที่
- 4) จัดระบบสาธารณสุขแบบไกล แก้ไขระบบระบายน้ำ คุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำท่วม น้ำเสีย ขยะ เป็นต้น
- 5) พัฒนาการศึกษ สาธารณสุข ทั้งทางตรงและทางอ้อม
- 6) ส่งเสริมอาชีพ สร้างงาน พัฒนาการผลิตทางเกษตรกรรม ชยายฐานอุตสาหกรรม

7) เสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม และอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณี เพื่อสร้างภาพจน์เอกลักษณ์ของเมือง

8) ปรับปรุงระบบการบริหาร และการจัดเก็บภาษี

การดำเนินการเหล่านี้ เชื่อว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาของเมืองได้เกือบทั้งหมด

จากการพิจารณากรอบการกำหนดนโยบาย และแนวทางแก้ปัญหาสำคัญ นำมาสู่การตั้งวัตถุประสงค์ และนโยบายทางการพัฒนาได้ดังนี้

5.4 เป้าหมายและวัตถุประสงค์

1) เพื่อสงวนทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาสภาพแวดล้อมทางนิเวศน์ ซึ่งเป็นพื้นฐานความเป็นอยู่ของมนุษย์ และยังเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าที่สุดสำหรับเมืองท่องเที่ยวชายทะเล (Resort town)

2) เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ให้มีงานทำ มีรายได้ดี มีสภาพสังคมที่สงบสุข

3) เพื่อพัฒนาเมืองซึ่งจะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารและการจัดระเบียบของเมือง

ในการจัดทำผังเมืองรวมของเทศบาลตำบลชะอำ มีเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยจะพัฒนาให้สามารถรองรับประชากรในอนาคตที่จะมีอยู่ในเมืองและฝั่งพาเมืองในปี 2544 ได้

5.5 แนวทางนโยบายเพื่อพัฒนาเมืองชะอำ

1) มุ่งปรับปรุงการใช้ที่ดิน โดยวางแผนการใช้ที่ดิน มาตรการควบคุมการใช้ที่ดิน ควบคุมการปลูกสร้างอาคาร และการใช้ประโยชน์ที่สาธารณะ โดยกำหนดขอบเขตประเภทของกิจกรรมที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงผลกระทบของสิ่งแวดล้อมด้วย

2) มุ่งให้มีการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมที่สุดจากทรัพยากรธรรมชาติ โดยคำนึงถึงหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ถูกต้อง เพื่อให้มีผลกระทบต่อธรรมชาติ และระบบนิเวศน์น้อยที่สุด

3) มุ่งพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การคมนาคมขนส่ง ตลอดจนการสื่อสารเพื่อให้เพียงพอแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยวที่จะเพิ่มขึ้น

4) มุ่งปรับปรุงบริการพื้นฐาน ในชุมชน เพื่อมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชากร

5) มุ่งส่งเสริมอาชีพและการลงทุนแก่ประชาชนท้องถิ่น เพื่อเป็นการสร้างงานเพิ่มรายได้ ลดการนำเข้าสินค้าจากต่างถิ่น ทั้งยังเป็นวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการขยายตัวของการท่องเที่ยวด้วย

6) มุ่งส่งเสริมสร้างเอกลักษณ์ของเมือง อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม เสริมสร้างคุณธรรมแก่ประชาชน

7) มุ่งปรับปรุงระบบการบริหาร และการจัดการรายได้ของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเลี้ยงตนเองได้ หรือพึ่งพาส่วนกลางให้น้อยที่สุด

นโยบายเหล่านี้ ได้จัดลำดับน้ำหนักมาจากชั้นวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการแก้ปัญหาแล้ว

5.6 มาตรการการพัฒนา

- 1) วางแผนการพัฒนาเมืองและการพัฒนาการท่องเที่ยว
- 2) วางแผนการใช้ที่ดิน และจัดระบบการใช้ที่ดิน
- 3) วางแผนการใช้และสงวนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 4) จัดโครงสร้างถนนและการจราจร
- 5) ปรับปรุงระบบระบายน้ำ และการป้องกันน้ำท่วม
- 6) ปรับปรุงโครงสร้างประปา
- 7) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 8) ปรับปรุงการเก็บและกำจัดขยะ
- 9) ปรับปรุงแหล่งกำจัดน้ำเสีย
- 10) ส่งเสริมการลงทุน สร้างงาน
- 11) จัดการศึกษาอบรม และการส่งเสริมวิชาชีพ
- 13) เสริมสร้างคุณธรรม ส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณี

จะเห็นได้ว่า มาตรการการพัฒนาทั้งการพัฒนาด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนการบริหาร (องค์กร กฎหมายและการจัดการ) ในการศึกษาและวางแผนนี้เป็นการพัฒนาทางกายภาพเพื่อเป็นแนวทางในการวางผังเมืองรวม ส่วนมาตรการอื่น ๆ จัดให้เป็น มาตรการเสริม หรือมาตรการที่อาจใช้มาตรการทางกายภาพช่วยพัฒนา

ในการศึกษานี้เมื่อพิจารณาการวางแผนกายภาพเป็นสิ่งสำคัญ จึงต้องมีการกำหนดความต้องการการใช้ที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับชุมชน การสนองประโยชน์และมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

5.7 การกำหนดความต้องการการใช้ที่ดิน (Landuse Programming)

ในการวางแผนการใช้ที่ดินของเทศบาลตำบลชะอำ ตามนโยบายการพัฒาให้เป็นเมืองท่องเที่ยว นั้น ได้กำหนดวางเป้าหมายที่จะรองรับประชากรและนักท่องเที่ยวได้จนถึง 15 ปี จากปีที่ได้ศึกษาวางแผนการใช้ที่ดินหรือตั้งแต่ปี พ.ศ.2530-2544 โดยแบ่งเป็นแต่ละ 5 ช่วงปี โดยการเตรียมแผนการใช้ที่ดินที่เหมาะสมสำหรับรองรับจำนวนประชากรและนักท่องเที่ยว ซึ่งได้คาดประมาณไว้ดังนี้

ปี พ.ศ.	จำนวนประชากรท้องถิ่น (คน)	จำนวนนักท่องเที่ยว เฉลี่ยวันหยุด (คน)
ปี 2530	19,709	1,985
ปี 2534	22,600	2,934
ปี 2539	25,950	4,134
ปี 2544	29,770	5,572

เนื่องจากในประเทศไทยยังไม่มีมาตรฐานชุมชนในด้านต่างๆ เป็นที่แน่นอน การศึกษาครั้งนี้จึงได้กำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดิน โดยแบ่งประเภทของการใช้ที่ดินในเขตการวางผังออกเป็น 9 ประเภท ซึ่งใน 9 ประเภทนี้ มีบางประเภทของกิจกรรมที่ใช้ร่วมกันระหว่างนักท่องเที่ยวกับประชากรท้องถิ่น บางประเภทก็ไม่ได้มีความสัมพันธ์ในแง่กิจกรรมร่วมกันนัก ซึ่งรายละเอียดดังจะได้เสนอต่อไป

ประเภทของกิจกรรมที่กำหนดความต้องการการใช้ที่ดิน

1. ที่พักอาศัย

- 1.1 ที่พักอาศัยสำหรับประชาชนท้องถิ่น โดยจะแบ่งเป็นประชากรนอกภาคเกษตรหรือในเขตชุมชนเมือง และประชากรภาคเกษตรหรือในพื้นที่ชนบท
- 1.2 ที่พักแรมสำหรับนักท่องเที่ยว

2. พาณิชยกรรม

3. สาธารณูปโภค สาธารณูปการ
4. สนามกีฬา สวนสาธารณะ

5. ถนนและซอย
6. อุตสาหกรรมและคลังสินค้า
7. สถานศึกษา
8. สถานที่ราชการ
9. พื้นที่อื่นๆ เช่น พื้นที่ทำการเกษตร ป่าสวน ป่าชายเลน เป็นต้น

แนวความคิดในการกำหนดมาตรฐาน จะพิจารณาอัตราส่วนพื้นที่ดินแต่ละประเภทต่อประชากรตามที่เป็นอยู่จริงก่อน แล้วเปรียบเทียบกับมาตรฐานของสถาบันต่างๆ เช่น สำนักผังเมือง ผลการศึกษาที่มีผู้ค้นคว้าไว้หรือมาตรฐานของต่างประเทศแล้วจึงพิจารณาเลือกเอาอัตราส่วนที่เหมาะสมที่สุดมาคำนวณหาพื้นที่ที่ต้องการ

ความสามารถในการรองรับประชากรของพื้นที่ภายในเขตเทศบาลตำบลชะอำ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 110.0 ตารางกิโลเมตร หรือ 68,778.29 ไร่ ซึ่งในที่นี้จะตัดหรือไม่พิจารณาพื้นที่ที่ไม่สามารถนำมาพัฒนา หรือพื้นที่สงวนอนุรักษ์ได้ดังนี้

- | | |
|-------------------------------|--------------|
| 1. พื้นที่คลอง ท้อง บึง | 3,381.25 ไร่ |
| 2. พื้นที่ป่าสงวนและป่าชายเลน | 2,065.00 ไร่ |
| 3. พื้นที่ภูเขาและป่าบนภูเขา | 5,813.75 ไร่ |
| 4. พื้นที่ในเขตค่ายพระรามหก | 586.00 ไร่ |

รวมเป็นพื้นที่ที่ไม่สามารถนำมาพัฒนาและพื้นที่สงวนไว้ 11,846.00 ไร่

ดังนั้น จะเหลือพื้นที่ที่พัฒนาได้ 56,932.9 ไร่

และพื้นที่ Built up Area ในปี พ.ศ.2530 ที่สำรวจและคำนวณจากภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ.2529 มีทั้งสิ้น 7,956.25 ไร่

จึงเห็นได้ว่าในเขตเทศบาลตำบล ยังเป็นชุมชนเมืองขนาดเล็ก สามารถขยายพื้นที่พัฒนาเพื่อรองรับประชากรได้อีกมาก แต่อย่างไรก็ตามการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อรองรับประชากรและกิจกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรักษา สงวนพื้นที่ทรัพยากรให้เหมาะสม จึงต้องมีการกำหนดมาตรฐานความหนาแน่นของการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ซึ่งอาจนำมาเปรียบเทียบกับมาตรฐานสัดส่วนการใช้ที่ดินจากที่มาต่างๆ ดังตารางที่ 5.6

อนึ่ง ในอดีตที่ได้ศึกษาปีพ.ศ.2519 ยังไม่ปรากฏจำนวนนักท่องเที่ยว ประกอบกับการท่องเที่ยวในสมัยนั้นยังมีน้อยมาก ฉะนั้นการคิดสัดส่วนพื้นที่ต่อประชากรจึงคำนวณได้เพียงสัดส่วนของประชากรในท้องถิ่นเท่านั้น ไม่สามารถนำจำนวนนักท่องเที่ยวมาคิดรวมได้

มาตรฐานการใช้ที่ดินที่จะกล่าวถึงนี้ บางประเภทก็เป็นการใช้กิจกรรมร่วมกันระหว่างประชากรท้องถิ่นกับนักท่องเที่ยว ได้แก่ พาณิชยกรรม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ สนามกีฬา สวนสาธารณะ ถนนและซอย เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้การคำนวณหาอัตราส่วนพื้นที่ต่อประชากร จึงได้นำประชากรท้องถิ่นและนักท่องเที่ยวมาพิจารณาร่วมกัน ส่วนกิจกรรมอื่นๆ นอกจากนี้เป็นการใช้ที่ดินของประชากรท้องถิ่นเสียมากกว่า เช่น อุตสาหกรรม สถานศึกษา สถานที่ราชการ ดังนั้น การคิดอัตราส่วนต่อประชากรจึงคิดเฉพาะประชากรท้องถิ่นเท่านั้น

มาตรฐานการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ

1. ที่พักอาศัย

- ปีพ.ศ.2519 มีพื้นที่เพื่อการพักอาศัยทั้งหมด 931.25 ไร่ คิดเป็นอัตราส่วนการใช้ที่ดินเพื่อที่พักอาศัยต่อประชากร 60.43 ไร่ ต่อ 1,000 คน (ซึ่งในขณะนั้นจากการแปลภาพถ่ายทางอากาศ พบว่ามีที่พักแรมสำหรับนักท่องเที่ยวน้อยมาก)

- ปัจจุบัน มีพื้นที่เพื่อการพักอาศัยทั้งหมด 2,106.25 ไร่ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นที่พักอาศัยของคนในท้องถิ่น 1,341.75 ไร่ คิดเป็นอัตราส่วนการใช้ที่ดินเพื่อที่พักอาศัย 68 ไร่ ต่อ 1,000 คน และพื้นที่พักแรมสำหรับนักท่องเที่ยว 764.50 ไร่ หรือคิดเป็นอัตราส่วนพักแรมต่อนักท่องเที่ยวเฉลี่ยจำนวนสูงสุดโดยหาจากวันหยุด คือ 385 ไร่ ต่อ 1,000 คน หรือ 2.5 คน : ไร่

ฉะนั้นการกำหนดมาตรฐานจึงได้กำหนดไว้ดังนี้

1) ที่พักอาศัยสำหรับประชาชนท้องถิ่น จากการศึกษาและสำรวจพื้นที่ พบว่าประชากรท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลชะอำ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ประชากรนอกภาคเกษตรซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย บริการ และอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นต้น ซึ่งอยู่ในเขตชุมชนเมืองหรือศูนย์กลางชุมชนทั้งสิ้น ส่วนประชากรอีกประเภทคือประชากรภาคเกษตรหรือประชากรที่อยู่แบบชนบทกระจายตามพื้นที่ทำกิน คือ พื้นที่เกษตรกรรมและทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ฉะนั้นการกำหนดมาตรฐานสัดส่วนการใช้ที่ดิน จึงกำหนดให้ประชากรนอกภาคเกษตรมีที่พัก

อาศัยแบบหนาแน่นปานกลาง เนื่องจากมีพื้นที่ที่สามารถรองรับประชากรได้อีกมาก โดยกำหนดมาตรฐานตามการศึกษาเทศบาล 41 แห่ง แบบ Intensive คือ 26.5 ไร่ : 1,000 คน ส่วนประชากรภาคเกษตรอยู่กันอย่างหนาแน่นต่ำ กำหนดแบบ Extensive คือ 59 ไร่ : 1,000 คน

2) ที่พักแรมสำหรับนักท่องเที่ยว ปัจจุบันพื้นที่สำหรับที่พักแรมใช้พื้นที่เพื่อกิจกรรมนี้มาก เมื่อเทียบกับกิจกรรมในประเภทต่างๆ เพราะกิจกรรมประเภทนี้ต้องประกอบไปด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกความสะดวกสบายต่างๆ ไว้บริการอย่างครบครัน เช่น ที่จอดรถ สระว่ายน้ำ สวนหย่อม ที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น ฉะนั้นจากปัจจุบันชี้ให้เห็นว่าพื้นที่เพื่อกิจกรรมสำหรับนักท่องเที่ยวมีขนาดความเหมาะสมคืออยู่แล้ว จึงกำหนดให้ใช้มาตรฐานนี้ต่อไปในอนาคต คือ 385 ไร่ : 1,000 คน อีกทั้งนักท่องเที่ยวจะมีจำนวนมากในแต่ละปี ก็ผลักดันเปลี่ยนกันมาใช้กิจกรรมจึงรับนักท่องเที่ยวได้อย่างเพียงพอด้วย

3) กิจกรรมสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ กิจกรรมเหล่านี้ ในที่นี้หมายถึง ที่ทำการไปรษณีย์ ไฟฟ้า ประปา โทรศัทพ์ ตลอดจนโครงข่ายต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งกิจการเหล่านี้เป็นการบริการที่เกี่ยวข้องทั้งกับประชากรท้องถิ่นและนักท่องเที่ยว ซึ่งในปี พ.ศ.2519 มีพื้นที่เพื่อการนี้ทั้งสิ้น 37.5 ไร่ หรือคิดเป็นสัดส่วน 2.9 ไร่ : 1,000 คน

ในปี พ.ศ.2519 หรือช่วง 10 ปีที่ผ่านมา กิจการเหล่านี้นับว่ามีแนวโน้มการขยายตัวค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นเพราะต้องรองรับกิจการการท่องเที่ยวด้วย คือใช้พื้นที่ที่เพิ่มขึ้นเป็น 247.50 ไร่ หรือคิดเป็นสัดส่วนประชากรและนักท่องเที่ยวต่อพื้นที่ 11 ไร่ : 1,000 คน หรือ 88 คน : ไร่ แต่อย่างไรก็ตาม พบว่ากิจการเหล่านี้ยังอยู่ในระดับไม่พอเพียงสำหรับประชากร จึงกำหนดให้ในอนาคต พื้นที่เพื่อกิจกรรมเหล่านี้ มีทั้งสิ้น 21% ของพื้นที่ที่พัฒนาได้ ตามมาตรฐานแนวทางการวางผังกายภาพสำหรับพนักงานท้องถิ่น

4) สนามกีฬาและสวนสาธารณะ เนื่องจากเป็นเมืองตากอากาศ พักผ่อน (Recreation) ดังนั้นสถานที่พักผ่อนจึงควรเป็นสิ่งที่น่าพิจารณาสำหรับประชากรท้องถิ่นและนักท่องเที่ยวด้วย

- พ.ศ.2519 มีพื้นที่เพื่อกิจกรรมนี้ทั้งสิ้น 306.25 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 19.87 ไร่ต่อ 1,000 คน

- ในปัจจุบันมีพื้นที่ทั้งสิ้น 525.0 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนพื้นที่ต่อประชากร 24 ไร่ ต่อ 1,000 คน อย่างไรก็ตามสนามกีฬาของเทศบาลตำบลชะอำอยู่ในบริเวณค่ายพระรามหก แต่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ได้ ส่วนสถานที่พักผ่อนในที่นี้หมายถึง สวนสาธารณะ บึงตะกาดพลี ซึ่งมีพื้นที่มากพอเพียงเมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากร แต่หากพิจารณาแล้วชายหาดริมทะเลเป็นสถานที่พักผ่อนที่สำคัญ และมีพื้นที่มากที่สุดอยู่แล้วจึงไม่เห็นความจำเป็นในการเพิ่มพื้นที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ จึงกำหนดให้ใช้พื้นที่เท่าเดิมตลอดไป

5) ถนนและซอย โครงข่ายการคมนาคมส่วนใหญ่ใน ประชากรในท้องถิ่นและนักท่องเที่ยวจำเป็นต้องใช้ร่วมกันแทบทั้งสิ้น ฉะนั้นการกำหนดมาตรฐานต้องกำหนดโดยคำนึงถึงการใช้ร่วมกัน

- พ.ศ.2519 มีพื้นที่ถนนและซอยในเขตเทศบาลตำบลชะอำทั้งสิ้น 600.0 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนพื้นที่ต่อประชากร 38 ไร่ : 1,000 คน

- ปัจจุบัน มีพื้นที่ทั้งสิ้น 1,143.73 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนนักท่องเที่ยวและประชากรท้องถิ่นต่อพื้นที่ 52 ไร่ : 1,000 คน หรือ 19% ของพื้นที่

กิจกรรมต่างๆ ต่อไปนี้มีส่วนสัมพันธ์กับนักท่องเที่ยวน้อยมาก ฉะนั้นการกำหนดความต้องการการใช้ที่ดิน จึงพิจารณาเฉพาะความต้องการของประชากรท้องถิ่นเท่านั้น

6) อุตสาหกรรมและคลังสินค้า

- ในปี พ.ศ.2519 มีพื้นที่ในการอุตสาหกรรมทั้งหมด 287.5 ไร่ คิดเป็นอัตราส่วนต่อประชากรเท่ากับ 18.60 ไร่ : 1,000 คน

- ในปีปัจจุบัน มีพื้นที่อุตสาหกรรมและคลังสินค้ารวมทั้งสิ้น 506.25 ไร่ คิดเป็นอัตราส่วนต่อประชากรเท่ากับ 25.69 ไร่ : 1,000 คน

ในที่นี้จะใช้มาตรฐานใกล้เคียงกับของเดิมคือ 25 ไร่ ต่อ 1,000 คน เพราะเป็นมาตรฐานที่ทำให้อุตสาหกรรมที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้น ไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชน แต่ก็จะต้องไม่ไกลจากแหล่งพักอาศัยมากนัก เพื่อสะดวกแก่การเดินทางของคนงาน

ตาราง 5.6 แสดงมาตรฐานสัดส่วนการใช้ที่ดินแยกที่มาต่าง

หน่วย : สัดส่วน ไร่ : 1000 คน

ประเภทการใช้ที่ดิน	(1) การศึกษาเทศบาล 41 แห่ง		(2) สำนักผังเมือง (ไร่)	(3) NEW TOWN ของอังกฤษ (ไร่)	(4) ผังเมือง เพชรบุรี (ไร่)	(5) คู่มือการวางแผนกายภาพ X ของพื้นที่
	INTENSIVE (ไร่)	INTER MEDIATE SIVE				
พิกอาศัย	26.5	42.8	16.6, 25.55	25.0	27.7, 66.6	40.50X
พาณิชย์กรรม	2.5	4.9	3.3	5.75	16.6	4.60X
อุตสาหกรรมและคลังสินค้า	1.9	3.9	03.3	17.5	6	40.00X
ศาสนสถาน	3.0	5.8	-	-	-	-
สถานศึกษา	3.4	6.2	9.4	-	-	-
สถาบันราชการ	3.6	7.9	-	-	-	-
สาธารณูปโภค สาธารณูปการ	0.4	0.9	15.39	-	-	21.00X
พักผ่อนหย่อนใจและกีฬา	0.7	2.6	-	11.0	-	-
ปลูสัตว์	-	-	-	-	-	-
ถนนและซอย	6.1	9.6	-	-	-	7-20X
ลำคลอง ทางน้ำ	-	-	-	-	-	-
ที่โล่งว่าง	-	-	-	14.5X	-	-

หมายเหตุ ที่มา : 1 การศึกษาเทศบาล 41 แห่งของอาจารย์วรศิลป์ นีระพันธ์

2 สำนักผังเมือง

3 New Town ของอังกฤษ

4 ผังเมืองเพชรบุรี

5 แนวทางการวางผังกายภาพสำหรับพื้นที่ข้างท้องถิ่น

7) สถานศึกษา

- พ.ศ.2519 มีพื้นที่เพื่อการศึกษาทั้งสิ้น 112.5 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 7.30 ไร่ ต่อ 1,000 คน

- พ.ศ.2529 มีพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมการศึกษาในเทศบาลตำบลชะอำ ทั้งสิ้น 183.35 ไร่ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนต่อประชากรคือ 9.30 ไร่ ต่อ 1,000 คน

ในที่นี้จะใช้มาตรฐานเดียวกับสำนักงานเมือง คือ 9.4 ไร่ ต่อ 1,000 คน ซึ่งใกล้เคียงกับมาตรฐานเดิม สภาพในปัจจุบันมีโรงเรียนระดับประถมและมัธยมของเทศบาลที่ให้บริการด้านการศึกษาแก่เด็กนักเรียนอย่างพอเพียง แต่พบปัญหาจำนวนนักเรียนลดลงเรื่อยๆ ซึ่งอาจจะมีสาเหตุจากหลายประการ เช่น การย้ายไปเรียนต่อที่อื่นหรือในตัวเมือง เด็กชนบทต้องมีโอกาสในการศึกษา เป็นต้น

ซึ่งเกี่ยวกับจำนวนนักเรียนในปี พ.ศ.2527 คิดเป็นอัตราส่วนต่อประชากร ได้ดังนี้

- ระดับอนุบาลและประถมศึกษา มีนักเรียนทั้งสิ้น 3,194 คน คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 162 : 1000 คน

- ระดับประถมศึกษา มีนักเรียนทั้งสิ้น 1,251 คน คิดเป็นสัดส่วนนักเรียนต่อจำนวนประชากร 63 : 1000 คน

เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานด้านการศึกษาของการเคหะแห่งชาติ (จำนวนนักเรียน : จำนวนประชากร) ดังนี้

	ชุมชนเทศบาลตำบลชะอำ	มาตรฐานการเคหะฯ
ระดับอนุบาลและประถม	162 : 1000 คน	200 : 1000 คน
ระดับมัธยมศึกษา	63 : 1000 คน	100 : 1000 คน

จะเห็นได้ว่าจำนวนนักเรียนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน เพราะโอกาสในการศึกษาของเด็กมีน้อย เนื่องจากประชากรท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังเป็นชาวชนบท ต้องช่วยพ่อแม่ประกอบอาชีพ อีกทั้งเมืองชะอำไม่ได้จัดว่าเป็นเมืองการศึกษา

8) สถานที่ราชการ

- อัตราส่วนพื้นที่ต่อประชากรในปี พ.ศ.2519 ของสถานที่ราชการ คือ 54 ไร่ ต่อ 1000 คน ซึ่งคิดเป็นพื้นที่ทั้งสิ้น 840 ไร่

- ในปัจจุบันชุมชนชะอำใช้พื้นที่เพื่อสถานที่ราชการทั้งสิ้น 846.3 ไร่ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนพื้นที่ต่อประชากร 42 ไร่ ต่อ 1000 คน ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ภายในสถานที่ราชการทั้งสิ้น 860 คน คิดเป็นสัดส่วนเจ้าหน้าที่ต่อพื้นที่ 1 คน ต่อ 1 ไร่

จะเห็นได้ว่าสถานที่ราชการมีพื้นที่มากมายเหลือเฟือจนถึงอนาคต จึงกำหนดให้ใช้พื้นที่เท่าเดิม และหากมีการขยายกิจการมาจริงๆ ก็สามารถขยายได้ทั้งทางแนวราบและทางสูง เพราะพื้นที่ของสถานที่ราชการมีมาก แต่ส่วนที่เป็นอาคารก่อสร้างยังมีไม่มากนัก

9) ศาสนสถาน

- ในปี พ.ศ.2519 มีพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมทางศาสนสถานทั้งสิ้น 100 ไร่ คิดเป็นอัตราส่วนต่อประชากร 18.66 ไร่ ต่อ 1000 คน

- ปัจจุบัน ในเขตชุมชนชะอำใช้พื้นที่เพื่อศาสนสถานทั้งสิ้น 237.5 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 12.05 ไร่ ต่อ 1000 คน

ในที่นี้จะกำหนดให้ใช้พื้นที่เท่าเดิมตลอดไป เพราะตามจริงยังไม่พบว่ามีปัญหาในด้านศาสนสถานไม่พอกับประชาชน และหากจะเพิ่มพื้นที่เพื่อสร้างศาสนสถานก็ไม่อาจแก้ปัญหาคนขาดสิ่งยึดเหนี่ยวทางจิตใจ หรือศีลธรรมเสื่อมโทรมได้ ปัญหาจะต้องแก้ที่การปฏิบัติ มิใช่วัตถุ จึงได้กำหนดให้ใช้พื้นที่เท่าเดิมในอนาคต

10) พื้นที่อื่นๆ

ในที่นี้หมายถึงพื้นที่ที่ต้องการสงวนพื้นที่ไว้สำหรับอนาคต และพื้นที่ที่ไม่สามารถพัฒนาในอนาคตได้ ซึ่งได้แก่

- พื้นที่เพื่อทำการเกษตร	38,346.62 ไร่
- พื้นที่ป่าสงวนและป่าชายเลน	2,065.00 ไร่
- ภูเขาและป่า	5,813.75 ไร่
- แม่น้ำ ลำคลอง	3,381.25 ไร่
- พื้นที่เขตค่ายพระรามหก	586.00 ไร่

สรุป การกำหนดความต้องการการใช้ที่ดินในอนาคตของพื้นที่ศึกษา ถึงแม้ว่าการกำหนดพื้นที่จะใช้พื้นที่ค่อนข้างมาก แต่ก็ยังมีพื้นที่สำหรับพัฒนาได้อีกในอนาคต ดังในตารางที่ 5.7