



## การศึกษาและวิเคราะห์ผลการปฏิบัติตามผัง เมืองรวม เมืองระยอง

### 5.1 ความเป็นมาของผัง เมืองรวมเมืองระยอง

จากนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา และระยอง โดยเน้นการพัฒนาเพื่อเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมหลัก กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักผังเมือง ได้สนองนโยบายของรัฐบาลวางและจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่ 3 จังหวัดดังกล่าว สำหรับผังเมืองรวมเมืองระยองได้ประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2526 ซึ่งนับว่าเป็นผังเมืองรวมผังแรกของประเทศไทย

การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองระยอง ได้เริ่มการจัดเก็บข้อมูลต่างๆ เมื่อปลายปี พ.ศ. 2524 ดำเนินการวางผังในปี พ.ศ. 2525 (ประกอบขึ้นตอนกฎหมายพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518) และประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ปลายปี พ.ศ. 2526 ซึ่งตามกฎหมายนี้มีผลบังคับได้ 5 ปี โดยจะมีการปรับปรุงและประกาศบังคับใช้ต่อไปเมื่อครบปีที่ 5 นับจากวันที่ประกาศานกฎกระทรวง สำหรับพื้นที่ผังเมืองรวมเมืองระยองมีพื้นที่ประมาณ 41.6 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลท่าประดู่ และตำบลปากน้ำ ของจังหวัดระยอง โดยพื้นที่ผังเมืองรวมครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาลเมืองระยองทั้งหมด และนอกเขตเทศบาลบางส่วนซึ่ง เป็นเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 5.2 ลักษณะของผังเมืองรวมเมืองระยอง

ผังเมืองรวมซึ่งวางและจัดทำโดยสำนักผังเมือง เป็นการวางผังที่ได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าถึงการเจริญเติบโตของชุมชนเขตวางผังในอนาคต 15-20 ปี ลักษณะของผังเมืองรวมจะอยู่รอบขอบของบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นารูปของกฎกระทรวงประกาศใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งในกฎ-

กระทรวงนี้จะต้องมีส่วนประกอบต่างๆ ตามที่มาตรา 17 พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518 บัญญัติไว้คือ<sup>1</sup>

1. วัตถุประสงค์ในการวางและจัดผังเมืองรวม
2. แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม
3. แผนผัง ซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียว หรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญ

ทุกประการ หรือบางประการดังต่อไปนี้

- ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท
  - ข) แผนผังแสดงที่ว่าง
  - ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง
  - ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค
4. รายการประกอบแผนผัง
  5. นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

ในการผังเมืองรวมเมืองระยอง ได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2526 (ดูเพิ่มเติมในภาคผนวก ข.) ประกอบด้วยส่วนสำคัญดังนี้ คือ

1. วัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา การดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมในบริเวณเขตผังเมืองรวม ให้สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก อันเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมเมืองระยอง (ดูแผนที่ 5.1) เพื่อเป็นการกำหนดให้ทราบว่าพื้นที่บริเวณใดของชุมชนอยู่ในเขตอำนาจการใช้บังคับผังเมือง ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบ-

<sup>1</sup> "พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 92 (13 กุมภาพันธ์ 2518) : 18.



ครองที่ดินและอาคารทุกแปลงทุกหลังที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมฯ จะต้องใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ปรากฏในแผนผังเมืองรวมฯ และข้อกำหนดที่ประกาศใช้บังคับ พื้นที่และอาคารสิ่งปลูกสร้างที่อยู่นอกเขตแผนผังเมืองจะไม่ถูกบังคับโดยกฎหมายผังเมืองรวมฯ

3. แผนผังเมืองรวมเมืองระยอง เป็นแผนที่ของบริเวณตัวเมืองที่แสดงรายละเอียดของการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งกำหนดไว้ที่บริเวณที่ดินในขอบเขตผังเมือง รวมทั้งโครงการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ที่จัดสร้างขึ้นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมเมืองระยองที่กำหนดไว้ซึ่งในกรณีผังเมืองรวมเมืองระยองนี้มีแผนผังเมืองแสดงรายละเอียดและโครงการต่างๆ อยู่ 2 ผัง คือ

3.1 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจำแนกพื้นที่ในเขตแผนผังออกเป็นการใช้ประโยชน์แต่ละประเภท และเป็นส่วนสำคัญต่อการกำหนดรูปร่างชุมชนเมืองในอนาคต (ดูแผนที่ 5.2)

3.2 แผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง แสดงให้เห็นระบบถนนหนทาง สายประธาน สายรอง และสายย่อย มีแนวถนนผ่านพื้นที่บริเวณต่างๆ และมีขนาดเป็นอย่างไร (ดูแผนที่ 5.3)

ในแผนผังเมืองทั้ง 2 แผนผังข้างต้นจะประกอบด้วยข้อกำหนดของแผนผัง ซึ่งเป็นข้อความที่อธิบายรายละเอียดของการปฏิบัติตามสิ่งที่กำหนดไว้ในแผนผังเมือง (ข้อ 3.1 และ 3.2) แต่ละเรื่อง เป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้ใช้บังคับควบคู่ไปกับแผนผังแต่ละผัง โดยจะเป็นการบรรยายให้ทราบถึงรายละเอียดของรายการต่างๆ รวมทั้งกฎเกณฑ์เงื่อนไขการปฏิบัติตามรายการต่างๆ ในแผนผังซึ่งได้แก่ ข้อบังคับ ข้อห้าม-บังคับ หรืออนุญาต กำหนด ระวังการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือประกอบกิจกรรมประเภทต่างๆ (ดูภาคผนวก ข.)

4. รายการประกอบแผนผัง (ดูภาคผนวก ข.) เป็นข้อความที่ใช้ประกอบแผนผัง และกำหนดเพื่ออธิบายรายละเอียดบางประการเกี่ยวกับเส้นเขตของบริเวณที่ดินประเภทต่างๆที่กำหนดไว้ในแผนผัง รายการประกอบแผนผังนี้ไม่นับว่าเป็นข้อกำหนดที่มีผลบังคับ ต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่เป็นส่วนรายละเอียดช่วยไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามแผนผัง

ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย : ให้นำใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ โดยนำใช้พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่น้อยกว่าร้อยละ 85 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณและนำมาใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด (ตารางที่ 5.1)

ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง : ให้นำใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ โดยนำใช้พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่น้อยกว่า ร้อยละ 70 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และนำมาใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด (ตารางที่ 5.1)

ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก : ให้นำใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชยกรรมและอยู่อาศัย เป็นส่วนใหญ่อยุ่โดยนำใช้พื้นที่เพื่อการพาณิชยกรรมและอยู่อาศัย การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และนำมาใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด (ตารางที่ 5.1)

ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า : ให้นำใช้ประโยชน์เพื่อการอุตสาหกรรมและคลังสินค้าเป็นส่วนใหญ่ โดยนำใช้พื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรมและคลังสินค้า การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และนำมาใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด (ตารางที่ 5.1)

ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม : ให้นำใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ โดยนำใช้พื้นที่เพื่อการเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม ไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และนำมาใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด (ตารางที่ 5.1)

5. นโยบายและมาตรการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมเมืองระยอง เพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับ และสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อกำหนดผังเมืองรวมเมืองระยอง

<p>ตารางการใช้ประโยชน์ ที่ดิน</p> <p>ประเภทที่ดิน</p>	<p>โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานประเภท กอมักิจการ โดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่เป็น มลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม</p>	<p>คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง</p>	<p>คลังวัตถุดิบ</p>	<p>เตียงผ้าใบ คุกกี้ คุกกี้ คุกกี้ และ หาน เปิดหรือเปิดเพื่อการค้า หรือก่อเหตุรำคาญ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข</p>	<p>โซโด้เก็บผลิตผลการเกษตร</p>	<p>สุสานหรือฌาปนสถาน</p>	<p>กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</p>	<p>สถานส่งเคราะหหรือรับเตียงคนชรา</p>	<p>สถานส่งเคราะหหรือรับเตียงเด็ก</p>	<p>จัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบการ พาณิชย์ หรือประกอบการอุตสาหกรรม</p>
<p>1. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย หนาแน่นน้อย (สีเหลือง)</p>	△	△	△			△				
<p>2. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย หนาแน่นปานกลาง (สีส้ม)</p>	△	△	△	△		△				
<p>3. ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม และอยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีแดง)</p>	△	△	△	△	△	△	△			
<p>4. ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม และคลังสินค้า (สีม่วง)</p>						△		△	△	
<p>5. ที่ดินประเภทชนบทและ เกษตรกรรม (สีเขียว)</p>	△									△
<p>6. ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อ การนันทนาการและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน)</p>	<p>ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษาหรือสาธารณ- ประโยชน์เท่านั้น</p>									
<p>7. ที่ดินประเภทสถาบันการ ศึกษา (สีเขียวมะกอก)</p>	<p>ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศาสนา การศึกษา หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น</p>									
<p>8. ที่ดินประเภทสถาบันการ ศาสนา (สีเทา)</p>	<p>ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น</p>									
<p>9. ที่ดินประเภทสถาบันราช การ การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ (สีน้ำเงิน)</p>	<p>ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับการนันทนาการ การรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น</p>									

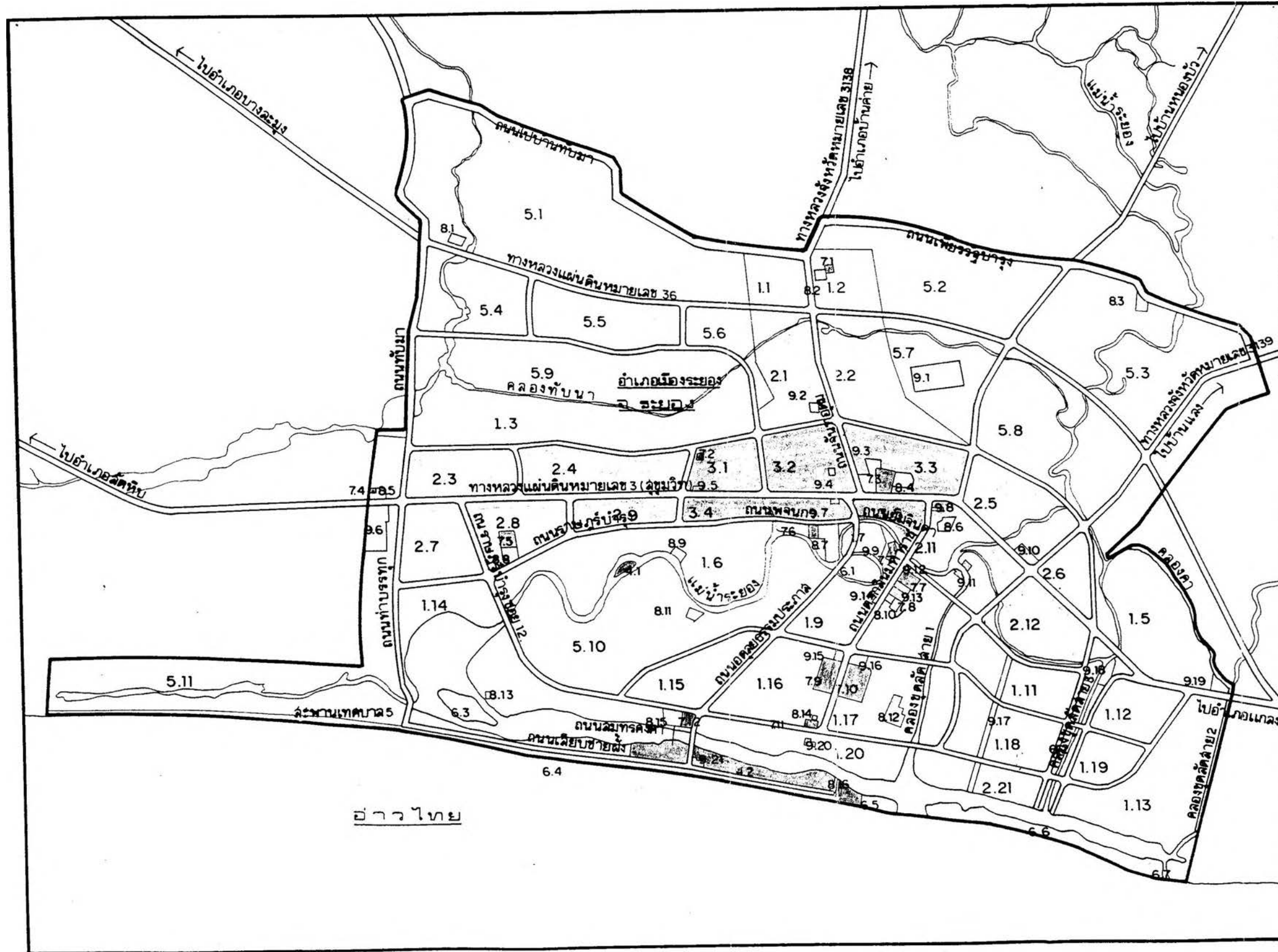
- (1) ำที่ชุมชนเมือง เป็นศูนย์กลางการบริหารและการปกครองของจังหวัดระยอง
- (2) ส่งเสริมการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและการพาณิชย์กรรมให้สัมพันธ์ กับการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักด้านปิโตรเลียมอุตสาหกรรม อ่างเกลือเมืองระยอง จังหวัดระยอง
- (3) ขยายพื้นที่ เพื่อการพัฒนาเมืองให้สัมพันธ์กับระบบถนน และการให้บริการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- (4) ควบคุมสภาพแวดล้อมของชุมชนเมืองให้เหมาะสมกับการอยู่อาศัย

สำหรับวิธีการ "ดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ ของผังเมืองรวมเมืองระยอง" จะปรากฏอยู่ในข้อกำหนดของแผนผังแต่ละผัง ซึ่งแบ่งออกได้ตามลักษณะของแผนผังได้ดังนี้ คือ (ดูภาคผนวก ข.)

ก. กรณีแผนผังการำช้ประโยชน์ที่ดิน (ดูแผนที่ 5.2 ตารางที่ 5.1) วิธีดำเนินการฯ เป็นข้อกำหนดประกอบแผนผังที่เป็นข้อความบรรยายในรายละเอียดถึงชนิดต่างๆของกิจกรรมการำช้ สอยที่ดินที่อนุญาตให้มีหรือห้ามมีำำานการำช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท นอกจากนี้ยังมีการ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการควบคุมการำช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นอัตราส่วนร้อยละ (%) ที่อนุญาตหรือห้ามมีำำานการำช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท โดยสรุปแล้วการดำเนินการตาม แผนผังการำช้ประโยชน์ที่ดินจะแบ่งออกเป็น

- การห้ามกิจกรรมบางประเภทในที่ดินบางประเภท (ดูตารางที่ 5.1)
- ที่ดินบางประเภทที่มีการกำหนดให้ำช้ประโยชน์โดยเฉพาะ (อยู่ในข้อ 6, 7, 8 และ 9 ของตารางที่ 5.1)
- การควบคุมการำช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมหลักเป็นเนื้อที่ ำม่ต่ำกว่าอัตราส่วนที่ กำหนดไว้ในข้อกำหนด (อยู่ในหัวข้อ 1, 2, 3, 4 และ 5 ของตารางที่ 5.1)

ข. กรณีแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง แผนผังโครงการคมนาคมขนส่งได้กำหนดระบบ ถนนที่จำเป็นต่อการจราจรของเมืองระยองประกอบด้วยลักษณะสำคัญของถนนแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

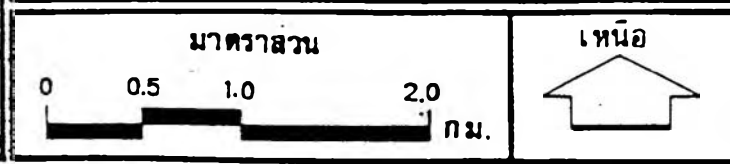


การศึกษาผลในการปฏิบัติตามผังเมืองรวม  
กรณีศึกษา : ผังเมืองรวมเมืองระยอง

แสดง : ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

- สัญลักษณ์**
- ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย.
  - ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง.
  - ที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัย - หนาแน่นมาก.
  - ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า.
  - ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม.
  - ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อการันทนาการและ - รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.
  - ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา.
  - ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา.
  - ที่ดินประเภทสถาบันราชการ, สาธารณูปโภค, - และสาธารณูปการ.

ที่มา: สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. แผนที่ 5.2





1. ทางหลวง, ถนน หมายถึง ถนนเดิมในเขตผังเมืองรวมที่มีขนาดเขตทางเพียงพออยู่แล้วแต่ต้องปรับปรุงก่อสร้างผิวจราจร และรูปแบบให้เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดไว้ ได้แก่ ถนนแบบ ข. บางส่วน ถนนแบบ ง. และถนนแบบ จ. (ดูแผนที่ 5.3)

2. ถนนเดิมขยาย หมายถึง ถนนที่มีอยู่เดิมในเขตผังเมืองรวม และผังเมืองรวมได้กำหนดให้ขยายถนน เขตทาง และผิวจราจร รวมทั้งก่อสร้างให้เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดไว้ ถนนเดิมขยายจะ ได้แก่ ถนน ข. บางส่วน ก. บางส่วน และ ค. บางส่วน (ดูแผนที่ 5.3)

3. ถนนโครงการ หมายถึง ถนนโครงการที่ผังเมืองรวมกำหนดให้ก่อสร้างใหม่ให้เป็นไปตามรูปแบบและแนวทางที่กำหนดไว้ในเขตผังเมืองรวมฯ นอกเหนือจากถนนเดิมที่มีอยู่แล้ว ถนนโครงการจะ ได้แก่ ถนน ค. บางส่วน และถนน ก. บางส่วน (ดูแผนที่ 5.3)

ถนนทั้ง 3 ประเภท ได้กำหนดขนาดของถนนพิจารณาเขตทาง ช่องทางจราจร ทางเข้าและเกาะกลาง แบ่งออกได้เป็น 5 แบบ คือ ถนนแบบ ก. ข. ค. ง. และ จ. (ดูตารางที่ 5.2 ประกอบ)

แนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังฯ ในส่วนของผังโครงการคมนาคมขนส่งจะประกอบด้วย 3 ขั้นตอนดังนี้คือ

1. การกันเขตทางตามขนาดเขตทางที่กำหนดไว้ในแผนผังฯ ทั้งถนนเดิมขยายและถนนโครงการ
2. การปักหมุดหลักฐานแผนที่ลงในพื้นที่ตามแนวศูนย์กลางของถนนโครงการ
3. การดำเนินการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนเดิม หรือขยายถนนเดิมให้เป็นไปตามแผนผังฯ

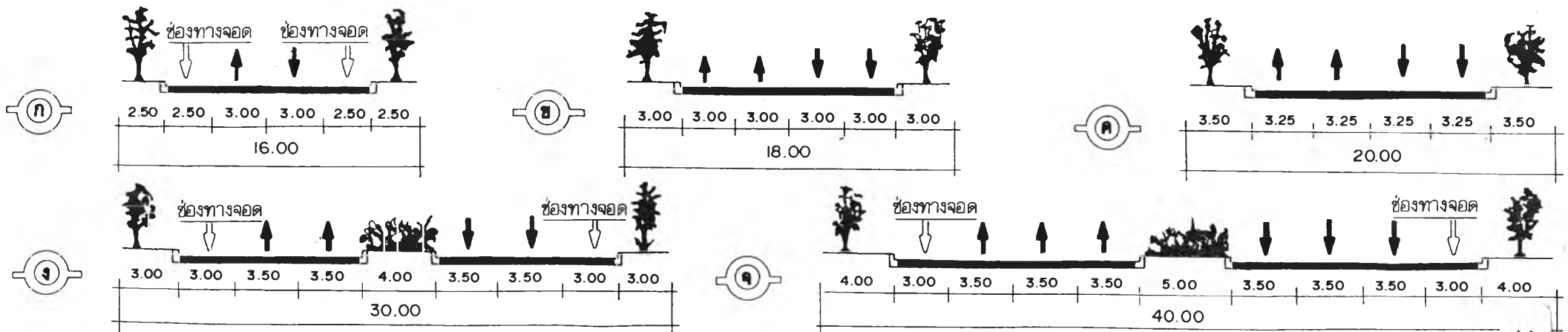


ตารางที่ 5.2 แสดงขนาดเขตทาง ช่องทางจราจร ทางเท้าและเกาะกลางถนน ตามแผนผังโครงการคมนาคมชนล่ง

ถนนแบบ	ขนาดเขตทาง ( เมตร )	ทางเท้ากว้างข้างละ ( เมตร ) และปลูกต้นไม้	ความกว้างช่องทางจราจร ขนาดกว้างช่องทางละ ( เมตร ) ทั้ง 2 ข้างทาง	ช่องทางเดินรถไป - กลับ		ความกว้างเกาะกลาง ( เมตร ) และปลูกต้นไม้
				ความกว้างช่องทางละ ( เมตร )	จำนวนช่องทาง	
ก	16.00	2.50	2.50	3.00	2	-
ข	18.00	3.00	-	3.00	4	-
ค	20.00	3.50	-	3.25	4	-
ง	30.00	3.00	3.00	3.50	4	4.00
จ	40.00	4.00	3.00	3.50	6	5.00

ที่มา : กฎกระทรวงผังเมืองรวมระยอง

ความกว้างของเขตทางและช่องทางจราจร



### 5.3 การควบคุมและดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีข้อกำหนดรายละเอียดในประเด็นนี้ไว้อย่างชัดเจนนัก<sup>2</sup> จากมาตรา 34 ... "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ในเขตเทศบาลหมายความว่า คณะเทศมนตรี ในเขตสุขาภิบาล หมายความว่า คณะกรรมการสุขาภิบาล ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำการแทน ... ในลักษณะดังกล่าวนี้จึงอนุมานว่าหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้น<sup>3</sup> อาจสรุปการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ ได้ดังนี้คือ

1. ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวง คือ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ตาม พรบ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 แยกได้ดังนี้

ราชการส่วนท้องถิ่น	เจ้าพนักงานท้องถิ่น
ในเขตเทศบาล	คณะเทศมนตรี
ในเขตสุขาภิบาล	คณะกรรมการสุขาภิบาล
ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งได้รับการมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำการแทน

2. เมื่อมีผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวม "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" จะต้องเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวม

<sup>2,3</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารสอนชุดวิชา การปฏิบัติวิชาชีพการจัดการงานก่อสร้าง หน่วยงาน 1-7 (กรุงเทพมหานคร : หจก. บ. สัมพันธ์พาณิชย์, 2525), หน้า 94.

3. ในกรณีที่มิพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใช้บังคับในเขตผังเมืองรวมสามารถใช้อำนาจของ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ตาม พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในเรื่องการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวม ได้ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ตาม พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 คือ

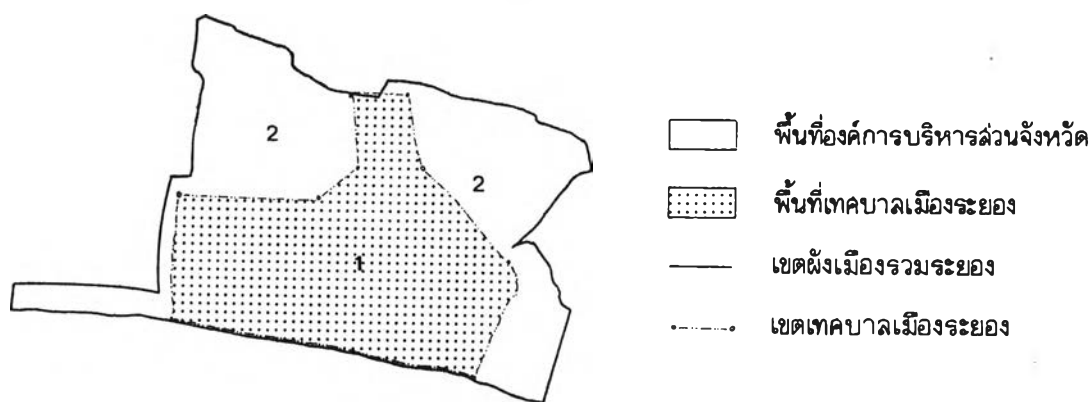
ราชการส่วนท้องถิ่น	เจ้าพนักงานท้องถิ่น
ในเขตเทศบาล	นายกเทศมนตรี
ในเขตสุขาภิบาล	ประธานกรรมการสุขาภิบาล
ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีผังเมืองรวมเมืองระยอง เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดกฎกระทรวงในข้อ 16<sup>4</sup> "ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวมปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้" ประกอบกับเขตผังเมืองรวมฯ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาลเมืองระยองและมีบางส่วนอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด การควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองระยองในทางปฏิบัติ จึงเป็นดังนี้

- ในเขตเทศบาลเมืองระยอง อยู่ในความรับผิดชอบของ คณะเทศมนตรีและนายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองระยอง เป็นผู้ดูแล ในทางปฏิบัติได้มอบหมายให้ กองช่างเทศบาลฯ เป็นผู้ดูแลและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ

- บริเวณนอกเขตเทศบาลเมืองระยอง (แต่อยู่ในเขตผังเมืองรวมฯ) ซึ่งเป็นเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล โดยจะประสานงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและโยธาธิการจังหวัดระยอง (พิจารณาแผนภาพ)

4 "กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2526). "ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง 2518, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ (29 ธันวาคม 2526) : 5.



1. กองช่าง เทศบาลเมืองระยองดูแล
2. ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น จังหวัดระยองดูแล โดยประสานงานร่วมกับโยธาธิการจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากผังเมืองรวมเมืองระยองมีผลบังคับใช้ตามข้อกำหนด ซึ่งตามข้อกำหนดกฎกระทรวงประกอบด้วยกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการในเขตผังเมืองรวมมากมาย ที่สำคัญได้แก่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานโยธาธิการจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานพาณิชย์ จังหวัด ฯลฯ การควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมจึงจะต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานของหน่วยงานที่ปรากฏตามข้อกำหนดกฎกระทรวงตั้งสรุปเป็นความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับ พิจารณาการควบคุมตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง ตามตารางที่ 5.3, 5.4

ตารางที่ 5.3 แสดงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามข้อกำหนดผังเมืองรวมเมืองระยอง

พื้นที่รับผิดชอบตาม ผังเมืองรวม เมืองระยอง	การควบคุม ปฏิบัติให้เป็นไปตาม แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน	การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการคมนาคมขนส่ง
ในเขตเทศบาลเมือง ระยอง	กองช่าง เทศบาลเมืองระยอง ประสานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง* ตามที่ปรากฏในข้อกำหนด กฎกระทรวงฯ	กองช่าง เทศบาลเมืองระยอง (ข้อยกเว้น)**
นอกเขตเทศบาลแต่ อยู่ในเขตผังเมือง รวมฯ (เขตองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด)	ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น ประสานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง* ตามที่ปรากฏในข้อกำหนด กฎกระทรวงฯ	โยธาธิการจังหวัดระยองประสาน กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระยอง (ข้อยกเว้น)**

\* หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

\*\* ในกรณีเส้นทางคมนาคมทั้งปรากฏตามผังเมืองรวมฯ อยู่ในความรับผิดชอบ ของกรมทางหลวง  
แขวงทางหลวง จังหวัดระยอง จะเป็นผู้รับผิดชอบ

ตารางที่ 5.4 แสดงหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องตามข้อกำหนดผังเมืองรวมเมืองระยอง

การประกอบกิจการ	หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง
1. โรงงาน(พรบ.)โรงงาน พ.ศ.2512)	1. อุตสาหกรรมจังหวัด
2. คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง (พรบ.ว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474, พรบ.น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 ฯลฯ)	2. อําเภอ หรือโยธาธิการจังหวัด
3. คลังวัตถุระเบิด (พรบ.อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธ พ.ศ. 2490)	3. กองกำกับการตำรวจภูธร
4. กําจัดมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล (พรบ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484)	4. เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น - ในเขตเทศบาล คือ เทศบาล - นอกเขตเทศบาลคือ คณะกรรมการจังหวัดหรือคณะกรรมการอําเภอ ซึ่งได้รับมอบหน้าที่แทนคณะกรรมการจังหวัด
5. เลี้ยงม้า โคน กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด หรือไก่ เพื่อการค้า หรือก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข (พรบ.สาธารณสุข พ.ศ. 2484) (พรบ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ฯลฯ)	5. ก. เจ้าหน้าที่งานสาธารณสุข ข. "เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น" - ในเขตเทศบาล คือ เทศบาล - นอกเขตเทศบาลคือ คณะกรรมการจังหวัดหรือคณะกรรมการอําเภอ ซึ่งได้รับมอบหน้าที่แทนคณะกรรมการจังหวัด
6. ไซโลเก็บผลิตผลการเกษตร	6. สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
7. สุสาน หรือฌาปนสถาน (พรบ.สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528)	7. "พนักงานท้องถิ่น" - ในเขตเทศบาล คือ คณะมนตรีเทศบาล (คณะเทศมนตรี)



ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

การประกอบกิจการ	หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง
	- นอกเขตเทศบาลคือ คณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการอำเภอ ซึ่งได้รับมอบให้ ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการจังหวัด
8. สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงคนชรา	8. ประชาสงเคราะห์จังหวัด
9. สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงเด็ก	9. ประชาสงเคราะห์จังหวัด
10. จัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบ การพาณิชย์ หรือประกอบการ อุตสาหกรรม (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ว่าด้วยการควบคุมการ จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2515)	10. สำนักงานที่ดินจังหวัด

#### การศึกษาผลการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

การศึกษานี้ได้ทำการศึกษาภายหลังจากได้ประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมฯ ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2526-2531 เพื่อทราบผลการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ และปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยทำการศึกษาสาระสำคัญรวมทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ของกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง แบ่งออกได้เป็น

#### 1. กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง ประกอบด้วย

##### 1.1 ข้อกำหนดกฎกระทรวง

1.2 การควบคุมและปฏิบัติตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน

1.3 การพัฒนาตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง

นอกจากนี้ยังพิจารณารวมไปถึง วัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมฯ นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมฯ โดยศึกษาผลการพัฒนาตามส่วนประกอบข้างต้นไปพร้อมกันกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบผังเมืองรวมเมืองระยอง (ทั้งนี้ เพราะ ข้อมูลมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน)

2. ความรู้ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ปฏิบัติรับผิดชอบให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ โดยศึกษาต่อกระทรวงผังเมืองรวมฯ หน่วยงานราชการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและประชาชนในเขตผังเมืองรวมฯ

3. ความรู้และทัศนคติ ของประชาชนผู้อยู่ในเขตผังเมืองรวมฯ

4. งบประมาณที่สนับสนุนต่อการพัฒนาตามผังเมืองรวมฯ

ในการศึกษาครั้งนี้จะ เน้นความสำคัญในกรณีข้อมูลเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ มากกว่าข้อมูลอื่นๆ เนื่องจากการปฏิบัติตามกฎหมายผังเมืองรวมฯ ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะพิจารณาได้จากอำนาจตามกฎหมาย เมื่อสำนักผังเมืองได้ดำเนินการวางผังเมืองรวมเสร็จเรียบร้อยแล้วผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ คือ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดูแล ตรวจสอบ ปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเป็นหน้าที่โดยตรงต่อการพัฒนาตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง สำหรับวิธีการศึกษานั้นได้อธิบายอย่างละเอียดในบทที่ 2 แล้ว

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาผลการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยองนี้ มีข้อเท็จจริงบางประการอันเป็นสาระสำคัญและจำเป็นต้องนำมาพิจารณาประกอบการศึกษาและวิเคราะห์ ซึ่งสามารถแยกเป็นรายชื่อได้ดังนี้ คือ

1. การวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมาย สามารถกระทำได้ 2 ทาง คือ (พิจารณาแผนผัง)

1.1 ท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำเอง

1.2 วางและจัดทำโดยสำนักผังเมือง

กรณีผังเมืองรวมเมืองระยอง ทางสำนักผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเนื่องจากท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะสามารถวางเองได้ ผังเมืองระยองที่สำนักผังเมืองวางและประกาศใช้บังคับเป็นผังที่วางในอนาคต 15-20 ปี ซึ่งงานการศึกษาจึงพิจารณาได้เพียงการพัฒนาของผังเมืองรวมในช่วงที่ผ่านมา เท่านั้น

2. ผังเมืองรวมเมืองระยอง เป็นผังเมืองแรกของประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ทั้งเนื้อหาสาระและการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิชาการแผนใหม่ ที่นำมาซึ่งปฏิบัติการลงพื้นที่เพื่อช่วยในการควบคุมและสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยต่อเมืองระยอง ปัญหาอุปสรรคต่างๆ ย่อมเกิดขึ้นได้รวมตลอดถึงความผิดพลาด ข้อบกพร่องของผัง และการควบคุมของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมือง

3. กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง มีลักษณะเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีผลบังคับใช้ในเขตที่กำหนดตามข้อกำหนด ซึ่งผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตาม อันได้แก่

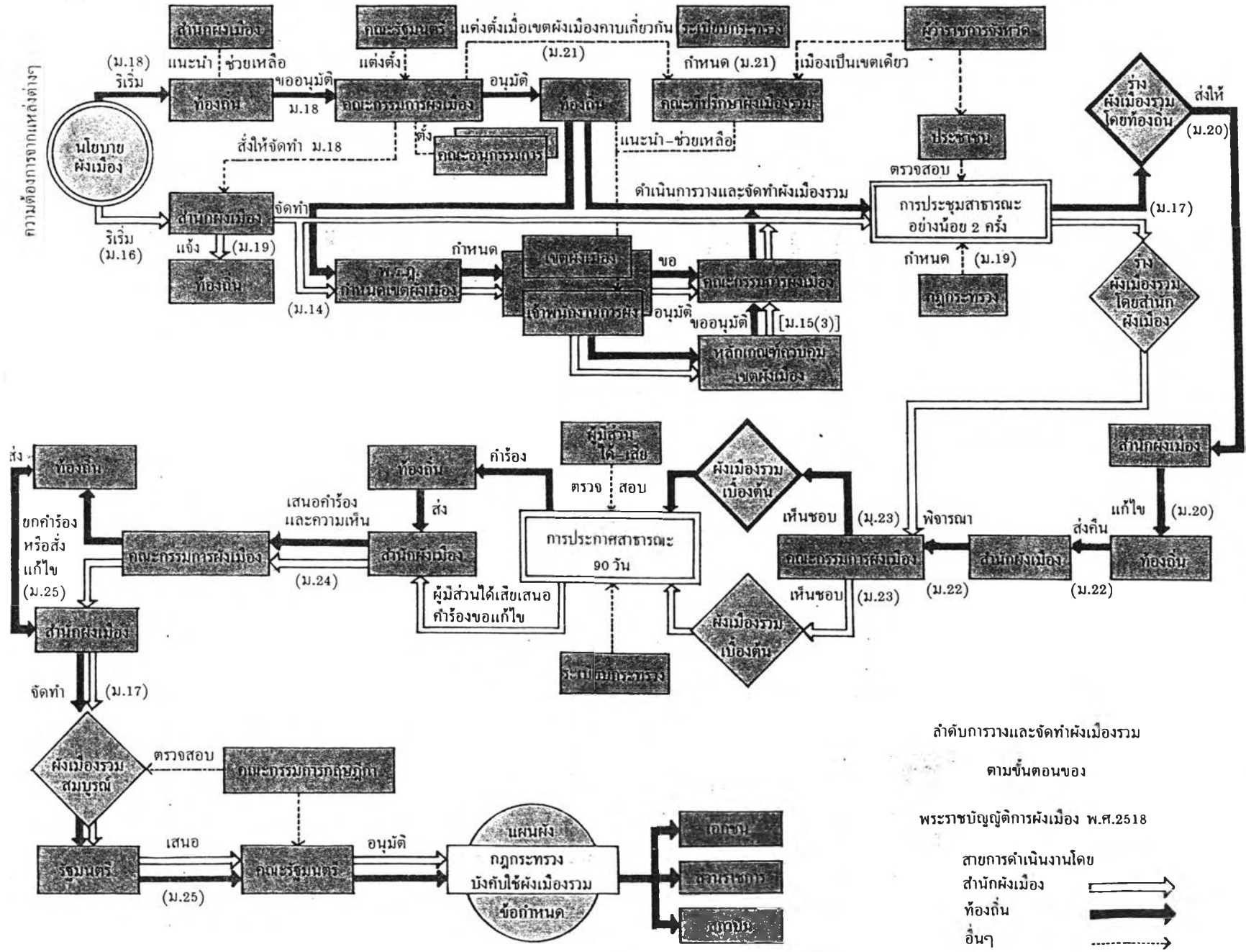
3.1 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น มีหน้าที่ควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ

3.2 ประชาชน ผู้ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฯ

ซึ่งถ้ามีการฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 83 "ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ... มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ".

4. กฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ มีระยะเวลาใช้บังคับ 5 ปี ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงและแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อครบกำหนด 5 ปี

ความต้องการจากแหล่งต่างๆ



ลำดับการวางและจัดทำผังเมืองรวม  
ตามขั้นตอนของ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

สายการดำเนินงานโดย  
 สำนักผังเมือง   
 ท้องถิ่น   
 อื่นๆ

5. กฎกระทรวงผังเมืองรวมๆ เป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และพัฒนาโครงการคมนาคมขนส่ง ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากมายตั้งที่กล่าวมาในขั้นต้น ดังนั้นการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังจะต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงจะส่งผลให้การปฏิบัติตามผังเมืองรวมๆ บรรลุผล

#### 5.4 ผลการศึกษา

##### 5.4.1 กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง

กฎกระทรวงผังเมืองรวมหรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า "ผังเมืองรวม" เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีฐานะเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งที่มีสภาพบังคับใช้ทันที ตามที่ปรากฏในกฎกระทรวงแต่ละฉบับ รวมถึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและมีบทลงโทษในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืน ซึ่งมีบัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท พรบ. การผังเมือง 2518 จากการที่เป็นกฎหมายเมื่อมีผลบังคับใช้ นับจากประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้วนั้น จึงมีความผูกพันเป็นเงื่อนไขตามหลักกฎหมายโดยทั่วไป คือ

1) ผูกพันตามอำนาจกฎหมายแม่บท พรบ. การผังเมือง 2518 ที่ให้อำนาจไว้ กล่าวคือ จะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้ไว้ไม่ได้ ซึ่งสาระสำคัญจะปรากฏตามมาตราต่างๆ ดังนี้

มาตรา 4 "ผังเมืองรวม" หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

มาตรา 17 ส่วนประกอบของผังเมืองรวม (ตั้งที่กล่าวมาข้างต้น)

มาตรา 18 การวางและจัดทำผังเมืองรวมสามารถกระทำได้ 2 กรณีคือ สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้น

มาตรา 26 การใช้บังคับผังเมืองรวม ให้กระทำโดยกฎกระทรวง ... และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

มาตรา 27 ในเขตที่ห้ามมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว . . .

ในส่วนบทลงโทษกรณีมีผู้ฝ่าฝืนปรากฏในมาตรา 83 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 หรือมาตรา 48 มีความผิดต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ . . .

2) เป็นไปตามหลักเกณฑ์ลำดับค้ำหรือระดับชั้นของกฎหมาย นั่นคือ กฎหมายลำดับต่ำกว่าไม่มีผลขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับสูงกว่า ซึ่งตามระบบกฎหมายของไทย ได้จัดลำดับความสำคัญของกฎหมาย เป็นลำดับต่อไปนี้ (ดูแผนผังแสดงลำดับชั้นของกฎหมายประกอบ)

1. รัฐธรรมนูญ
2. พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด พระบรมราชโองการ
3. พระราชกฤษฎีกา
4. กฎกระทรวง
5. เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล และข้อบัญญัติจังหวัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบของการปกครองและระเบียบบริหารประเทศ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของประชาชนพลเมืองในประเทศ รัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และเป็นกฎหมายที่สำคัญกว่ากฎหมายฉบับใดทั้งสิ้น กฎหมายอื่นจะบัญญัติขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายเป็นกฎหมายที่ออกโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยความเห็นชอบของรัฐสภา แล้วจึงนำสู่ลงเกล้าฯ กวายเป็น

ลงพระปรมาภิไธยใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่หากกฎหมายฉบับใดมีลักษณะครอบคลุมเรื่อง ที่เกี่ยวพันกันหลายเรื่องก็อาจออกในรูปประมวลกฎหมายได้ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลพิเศษ เช่น

ก. ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน เพื่อ

- จะรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ
- จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ฯลฯ

ข. ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและเป็นความลับ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ

พระราชกำหนดดังกล่าว เมื่อตราขึ้นแล้วจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า และเมื่อรัฐสภานุมัติก็ประกาศใช้ เป็นกฎหมายได้ต่อไป แต่ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็ตกไปหรือสิ้นผลบังคับแต่ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้ทำไปแล้วระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

พระราชกฤษฎีกา คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นใช้บังคับตามคำแนะนำของฝ่ายบริหารและต้องไม่ขัดต่อกฎหมายอื่นๆ ที่มีลำดับฐานะสูงกว่า นอกจากนั้นพระราชกฤษฎีกาจะไม่มีบทลงโทษและไม่ต้องขอความยินยอมจากรัฐสภา

กฎกระทรวง คือ กฎหมายที่รัฐมนตรีแต่ละกระทรวง เป็นผู้ออก โดยอาศัยอำนาจในบทบัญญัติในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อวางระเบียบปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจที่พระราชบัญญัติได้ให้อำนาจไว้ ตัวอย่าง เช่น กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง

เทศบัญญัติ คือ กฎหมายซึ่งเทศบาลได้ตราขึ้นใช้ในเขตเทศบาลของท้องถิ่นนั้นๆ และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นๆ ที่มีลำดับฐานะสูงกว่า ซึ่งตาม พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496

ได้ให้อำนาจเทศบาลตราเทศบัญญัติขึ้นใช้บังคับในด้านเขตเทศบาลของท้องถิ่นตน และสามารถวาง  
 โทษปรับแก่ผู้ละเมิดเทศบัญญัติได้

ผังเมืองรวม เป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เป็นกฎกระทรวง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจจาก  
 หมายแม่บท คือ พรบ.การผังเมือง 2518 ดังนั้นขอบเขตแห่งอำนาจตามกฎหมายผังเมืองรวม  
 นอกจากจะบังคับเกินกว่าที่ พรบ. แม่บทไม่ได้แล้ว จะบัญญัติให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นที่มีลำดับ  
 ศักดิ์สูงกว่าไม่ได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตามก็มีข้อยกเว้นในกรณีกฎหมายอื่นๆ เหล่านี้ไม่ได้ให้อำนาจไว้ก่อนแล้วซึ่ง  
 กรณีกฎกระทรวงผังเมืองรวม ก็มีปรากฏอยู่ตามกฎหมายอื่นๆ เช่น

- พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 12 กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8  
 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผัง-  
 เมือง ให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(หมายเหตุ : มาตรา 8, 9 และมาตรา 10 ดูภาคผนวก ค.)

- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มาตรา 34 เมื่อได้มีการกำหนดเขต  
 อุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศใน  
 ราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงงาน หรือไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานประ  
 เภทหรือ  
 ชนิดใดภายในเขตอุตสาหกรรมนั้นได้

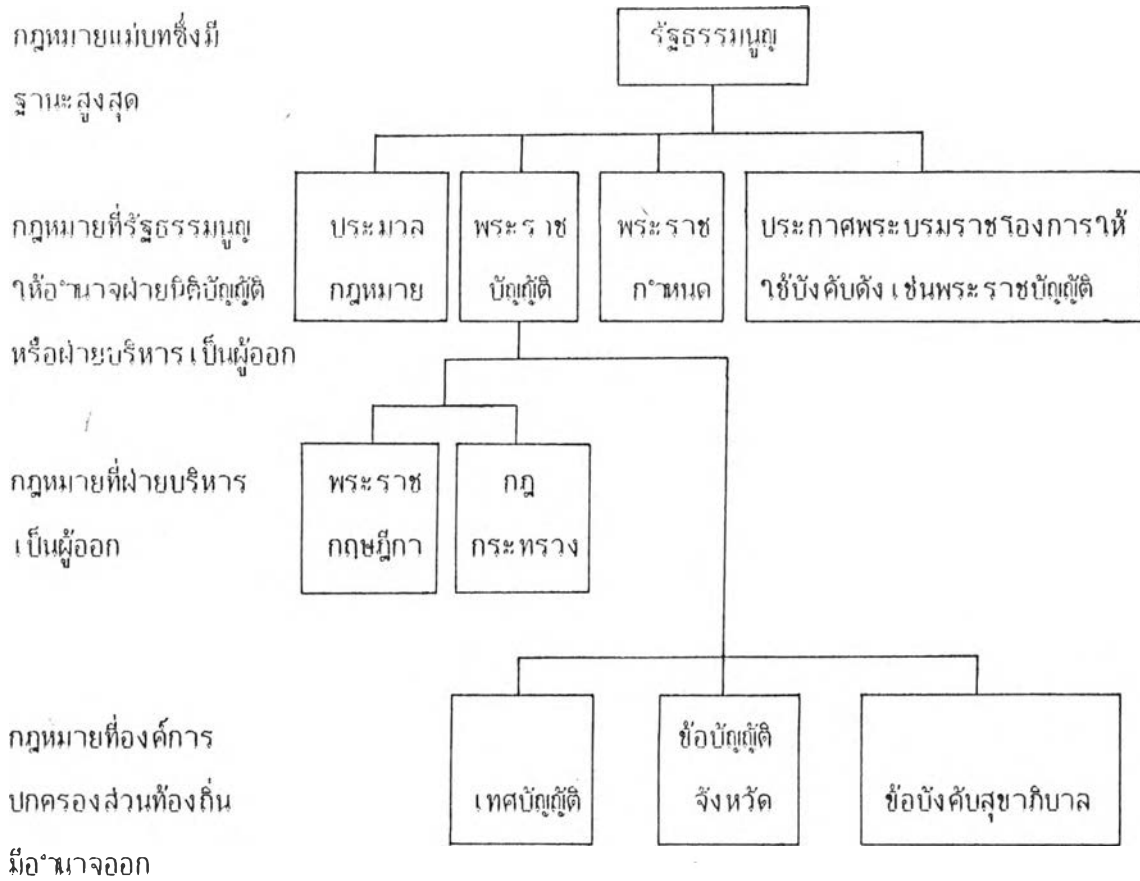
3) มีสภาพบังคับ และไม่มีผลบังคับย้อนหลัง จะพบว่ากฎกระทรวงผังเมืองรวมได้มี  
 ผลบังคับนับจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นไปตามมาตรา 26 พรบ.การผังเมืองฯ มีบทบัง  
 คับตามมาตรา 27 วรรคแรก โดยกำหนดบทลงโทษกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนในมาตรา 83 และไม่มีผลบังคับ  
 ย้อนหลังตามมาตรา 27 วรรคสอง (พิจารณาประกอบข้อ 1)

ข้อเท็จจริงประกอบกรณีวิเคราะห์กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง

#### 1. พิจารณาหลักการจากกฎหมายและวัตถุประสงค์ผังเมืองรวมเมืองระยอง



แผนผัง แสดง ระดับชั้นของกฎหมาย



กฎหมายแม่บทซึ่งมี  
ฐานะสูงสุด

กฎหมายที่รัฐธรรมนูญ  
กำหนดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ  
หรือฝ่ายบริหาร เป็นผู้ออก

กฎหมายที่ฝ่ายบริหาร  
เป็นผู้ออก

กฎหมายที่องค์การ  
ปกครองส่วนท้องถิ่น  
มีอำนาจออก

- มาตรา 4 "ผังเมืองรวม" หมายความว่า แผนผังนโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนาและดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขบริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

- วัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมเมืองระยอง มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนา การดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขบริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมในบริเวณเขตผังเมืองรวม ให้สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหนักตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- มาตรา 29 วรรคหนึ่ง เมื่อใดที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ที่ซึ่งที่ใด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นจัดให้มีการวาง และจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือขอให้

สำนักผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทําผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม...

จากข้อมูลข้างต้นเมื่อพิจารณาประกอบ พรบ. การผังเมือง 2518 โดยละเอียดแล้วทําให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ว่า กฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ได้ประกาศใช้ฉบับนั้น เป็นการวางแผนผังที่มีมาตรการควบคุมพื้นที่โดยทั่วไปเพื่อที่จะเป็นพื้นฐานต่อการวางผังเมืองเฉพาะ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าผังเมืองเฉพาะน่าจะเป็นผังเมืองตามเจตนารมณ์ของ พรบ. การผังเมืองฯ เพราะตามบทบัญญัติเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะมีรายละเอียดสามารถควบคุมพื้นที่ได้มากกว่า รวมทั้งมีอำนาจบังคับในระดับพระราชบัญญัติซึ่งมีผลต่อความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะสามารถพิจารณาและตีความในกรณีที่มีการขัดหรือแย้งกันตามกฎหมายได้ เนื่องจากอยู่ในลำดับศักดิ์ยระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน

## 2. ลักษณะการปฏิบัติตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง

จากข้อกำหนด/บทบัญญัติในกฎกระทรวงฯ (พิจารณาประกอบตารางที่ 5.1, 5.4) จะเห็นว่ากฎกระทรวงฯ มีความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายทําให้เกิดการหลากหลายของกฎหมายอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ปรากฏในกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ผู้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงฯ จำเป็นต้องประสานและขอความร่วมมือกับหน่วยงานหรือองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่/รับผิดชอบตาม พรบ. ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการดำเนินงานอาจได้รับความร่วมมือด้วยดีหรือไม่ได้รับความร่วมมือก็ได้ เพราะไม่ใช่เป็นกรณีงานในความรับผิดชอบโดยตรง ลักษณะดังกล่าวทําให้เห็นได้ว่าเป็นจุดอ่อนของกฎกระทรวงที่ยังไม่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง ซึ่งจะเป็นเหตุเป็นผลกับข้อ 1

เป็นเรื่องที่น่าพิจารณาอยู่มากในส่วนหนึ่งของ พรบ. การผังเมือง 2518 ทั้งหมดว่าควรที่จะปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่อย่างไรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองรวม ทั้งนี้จากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วว่าผังเมืองเฉพาะน่าจะเป็นผังเมืองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมือง แต่ในความเป็นจริงนับจากประกาศใช้บังคับ พรบ. การผังเมือง 2518 ถึงปัจจุบัน (2531) ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะได้เลย มีแต่ประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมเท่านั้น (ทั้งนี้ยังไม่ได้พิจารณาในส่วนของการวางแผนผังเมืองรวมที่สามารถกระทําได้ง่าย และ

รวดเร็วกว่า เพราะเป็นการใช้บังคับในระดับกฎกระทรวง ในขณะที่การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะจะต้องกระทำไปถึงขั้นประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและเสียเวลามากกว่า ซึ่งในส่วนนี้นับว่าเป็นส่วนที่สำคัญเช่นกัน) ข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับเรื่อง ผังเมืองรวมที่สามารถปฏิบัติและดำเนินการได้ในปัจจุบัน ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของหน่วยงานที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ตามกฎหมายผังเมืองยังไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ชัดเจน ซึ่งทางปฏิบัติกรณีผังเมืองรวมเมืองระยองมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ หน่วยงานผู้รับผิดชอบอยู่ในพื้นที่ก่อนประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวม จะรับผิดชอบผังเมืองรวมในส่วนพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบอยู่เดิม โดยในพื้นที่ผังเมืองรวมที่อยู่ในเขตเทศบาลเทศบาลจะรับผิดชอบส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบร่วมกับโยธาธิการจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเท่ากับผังเมืองรวมมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ แม้ว่าจะเป็นการควบคุมต่างพื้นที่กันแต่ยังมีส่วนที่คาบเกี่ยวกันทั้งในส่วนแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง ซึ่งย่อมก่อให้เกิดปัญหาด้านการทำงานตามมา

จากข้อเท็จจริงและเหตุผลข้างต้นสรุปได้ว่า กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยองและอาจรวมถึงผังเมืองรวมอื่นๆ แม้ว่าจะสามารถออกเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับและควบคุมพื้นที่ได้ โดยมีบทลงโทษกรณีมีผู้ฝ่าฝืนก็ตาม แต่ยังไม่มีความสมบูรณ์ในตัวเองอันเนื่องมาจากข้อก้ำกัณฑ์ในระดับฐานะของกฎกระทรวง และอำนาจที่ได้รับจากกฎหมายแม่บท ทำให้ต้องมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับกฎหมายอื่นๆ จากลักษณะเช่นนี้ จึงส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการดำเนินการตามผังเมืองรวมๆ ทำให้การปฏิบัติตามผังเมืองรวมต้องขอความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันทางด้านหน่วยงานที่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมๆ (เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่เดิม) ก็ประกอบไปด้วยหลายหน่วยงานยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในทางปฏิบัติก็ต้องประสานงานกันในส่วนที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันซึ่งย่อมมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่อการทำงาน

กฎกระทรวงผังเมืองรวมประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ

- 1) ข้อกำหนดกฎกระทรวง
- 2) การควบคุมและปฏิบัติตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 3) การพัฒนาตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง

ผลการศึกษาและวิเคราะห์จะพิจารณาในรายละเอียดแต่ละส่วนสำคัญ ดังนี้ คือ

1) ข้อกำหนดกฎกระทรวง ข้อกำหนด/บทบัญญัติต่างๆ ที่ปรากฏในกฎกระทรวงฯ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่อธิบายรายละเอียดของการปฏิบัติตามสิ่งที่กำหนดไว้ว่า แผนผังเมืองแต่ละเรื่องเป็นสิ่งจำเป็นที่ปฏิบัติตามควบคู่ไปกับแผนผังแต่ละผัง โดยจะเป็นการบรรยายให้ทราบถึงรายละเอียดของรายการต่างๆ รวมทั้งกฎเกณฑ์เงื่อนไขซึ่งจะได้แก่ ข้อบังคับ ห้ามหรืออนุญาต การใช้ที่ดินหรือประกอบกิจกรรมประเภทต่างๆ ในการศึกษาส่วนนี้จะศึกษาในลักษณะภาพรวมของข้อกำหนดทั้งหมด โดยการสัมภาษณ์และสอบถามจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงรวมทั้งหน่วยงานราชการสำคัญที่เกี่ยวข้อง (ได้แก่ เจ้าหน้าที่กองช่างเทศบาลเมืองระยอง, ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น ราชการจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด เจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัด และพาณิชย์จังหวัดระยอง) ทั้งนี้เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงโดยตรง เจ้าหน้าที่ทั้งหมดได้ให้ทัศนคติและความคิดเห็น สามารถสรุปผลแยกเป็นประเด็นสำคัญได้ ดังนี้ คือ

ความรู้และความเข้าใจในบทบัญญัติ/ข้อกำหนดกฎกระทรวงฯ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติส่วนมากประมาณ 65 % จะมีความเข้าใจในข้อกำหนดกฎกระทรวงฯ ดีขณะเดียวกันก็มีเจ้าหน้าที่บางส่วนประมาณ 35% ที่ยังขาดความเข้าใจในการพิจารณาปฏิบัติจากเหตุผล ของ

- การตีความก้อยค้ำตามข้อกำหนดบางประการ เช่น คำว่า "การห้ามจัดสรรที่ดิน" ในบริเวณพื้นที่เขตผังเมืองรวม มีปัญหาต่อการพิจารณาว่าอย่างไรเป็นการจัดสรรที่ดินหรือไม่ นอกจากนี้ แนวถนนตามข้อกำหนดที่อธิบายประกอบแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง ในส่วนของถนนโครงการระบายน้ำกว้างขวางกำหนดแนวได้ยากมาก เพราะไม่มีแนวถนนเดิมกับไว้ก่อให้เกิดความสับสนทางการปฏิบัติตามข้อกำหนดฯ

- การนำชุดลยพิณิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เกิดขึ้นเมื่อท้องถิ่นได้เสนอความคิดเห็น และขอคำปรึกษามายังสำนักผังเมือง เกี่ยวกับปัญหาทางด้านข้อกำหนด เช่นการตีความบทบัญญัติ หรือ ปัญหาของผังเมืองรวมๆ และในกรณีทางสำนักผังเมืองได้มีการลงความเห็นไปยังท้องถิ่น เสนอให้ท้องถิ่นนำชุดลยพิณิจ พิจารณาตามความเหมาะสม ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเห็นว่าจะมีความยากลำบากในการตัดสินใจและดำเนินการ

นอกจากนี้ยังพบว่า ปรากฏมีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องบางคนประมาณ 35 % ยังมีความสับสน และไม่เข้าใจว่า หน้าที่ที่แท้จริงในการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดกฎกระทรวงผังเมืองรวมๆ เป็นหน้าที่ของผู้ใดและหน่วยงานใด

ปัญหาของบทบัญญัติ/ข้อกำหนดกฎกระทรวง กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง นี้ ยังมีปัญหาจุดบกพร่องอยู่หลายประการ จากการพิจารณาในส่วนข้อกำหนดประกอบแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อกำหนดแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง รวมทั้งหมดพบว่า ข้อกำหนดๆ ที่ประกาศใช้บังคับควบคุมหรือห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทในบางพื้นที่ ยังขัดต่อสภาพความเป็นจริง กล่าวคือ ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมๆ ได้กำหนดบังคับเป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (ซึ่งระบุไว้ว่าผังเมืองรวมๆ เป็นสีเขียว) แต่ตามข้อเท็จจริงพื้นที่นั้นๆ เป็นดินทรายซึ่งทำการเพาะปลูกหรือการเกษตรไม่ได้ผล หรือเป็นพื้นที่น้ำท่วม เป็นต้น ในขณะที่แนวถนนโครงการยังมีปัญหาต่อการกำหนดเขตทาง เนื่องจากข้อกำหนดๆ ยังไม่ชัดเจน นอกจากนี้มีความเห็นต่อที่มาของข้อกำหนดบทบัญญัติที่เริ่มตั้งแต่การวางและจัดทำตลอดจนถึงขึ้นประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง กระทั่งในเชิงวิชาการมาตลอด เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องจึงยังไม่เข้าใจ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องประมาณ 35 % ก็ยอมรับในหลักการและเหตุผลว่า ผังเมืองเป็นเรื่องของการวางและจัดทำรวมทั้งการประกาศใช้บังคับ ได้มีการกระทำตามหลักวิชาการ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านรวมถึงการบัญญัติข้อกำหนดกฎกระทรวงๆ ผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงๆ (ในที่นี้คือเจ้าหน้าที่ส่วนราชการท้องถิ่นที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง) ย่อมจะมีส่วนที่ไม่เข้าใจเกิดขึ้นได้ มีข้อคิดเห็นต่อปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ต้องการให้ผู้ที่รู้เรื่องผังเมืองมาทำหน้าที่ปฏิบัติเพื่อป้องกันปัญหา หรือมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ความยากลำบากในการปฏิบัติตามข้อกำหนด/บทบัญญัติกฎกระทรวงฯ จะพิจารณาใน

## 2 ด้านคือ

ที่ดินตามประเภทที่อนุญาตให้มีได้ในบริเวณที่ขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ในส่วนของการควบคุมพื้นที่เป็นเปอร์เซ็นต์ (ร้อยละ) เนื่องจากท้องถิ่นขาดข้อมูลของพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินทุกประเภทที่มีอยู่เดิมก่อนประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมฯ และการคำนวณพื้นที่ทุกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมยังมีได้กระทำ เนื่องจากขาดอุปกรณ์ เครื่องมือและเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานด้านนี้โดยตรง การพิจารณาอนุญาตในด้านการควบคุมประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเปอร์เซ็นต์ จึงคำนวณอย่างคร่าวๆ ว่ามีเปอร์เซ็นต์เหลือเพียงพอที่จะปลูกสร้างได้เท่านั้น ทว่าให้ความแน่นอนในการอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารในพื้นที่ที่มีการควบคุมพื้นที่เป็นเปอร์เซ็นต์ อยู่านดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบฝ่ายเดียว เป็นผู้ตัดสินใจ ในกรณีพื้นที่ที่มีอาคารปลูกสร้างมากมายและซับซ้อนหลายประเภท เจ้าหน้าที่จะประสบปัญหาในการอนุญาตและมีปัญหาลำบากต่อการปฏิบัติ

- ข้อกำหนดประกอบแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะเกิดอุปสรรคในการขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดิน
- ข้อกำหนดประกอบแผนผังโครงการคมนาคมขนส่งสามารถปฏิบัติได้เพียงบางส่วนคือในส่วนของถนนเดิมและถนนเดิมขยายเท่านั้น และมีบางส่วนที่ยังไม่สามารถปฏิบัติได้ คือ ถนนโครงการ เนื่องจากไม่ทราบแนวถนนที่แท้จริง จากแผนผังถนนโครงการประกอบข้อกำหนด และรายการประกอบแผนผังซึ่งระบุไว้กว้างๆ ทว่าทำให้ไม่รู้แนวถนน นอกจากนี้ขั้นตอนในการพัฒนาถนนโครงการก็ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นช่วงเวลาของการพัฒนา จึงเกิดความสับสนที่จะพัฒนาถนนโครงการสายใดก่อนหลัง เป็นปัญหาต่อการปฏิบัติ

ในด้านความยากลำบากในการปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎกระทรวงฯ ยังต่อเนื่องไปถึงปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้วและปัญหาที่จะติดตามมาในอนาคต คือ เมื่อท้องถิ่นต้องการคำปรึกษาว่าจะดำเนินการอย่างไร ไม่มีองค์กร หน่วยงานและบุคคลากรที่สามารถให้คำปรึกษาทางด้านกฎกระทรวงการปฏิบัติที่ผ่านมาจึงต้องทำเรื่อง เสนอคำปรึกษามายังส่วนกลาง คือ สำนักผังเมือง ซึ่งเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่เสียเวลาในการแก้ปัญหาและการปฏิบัติมาก ทางท้องถิ่นเสนอให้มีหน่วยงาน/องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ที่สามารถให้คำปรึกษา ตลอดจนแก้ปัญหาทางด้านผังเมืองฯ

สรุปได้ว่า ในด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยองนั้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่มองมีความเข้าใจดี แต่จะมีปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดฯ บางประการซึ่งเจ้าหน้าที่เห็นว่าเกิดจากความบกพร่องหรือผิดพลาดของกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ทั้งในด้านข้อกำหนด/บทบัญญัติรวมทั้งวิธีปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดฯ ทั้งในแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผังโครงการคมนาคมขนส่งอันส่งผลต่อเนื่องไปถึงความยากลำบากในการปฏิบัติงานส่วนที่มีปัญหาทางเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้เสนอแนะให้มีหน่วยงาน/องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เรื่องผังเมืองมาปรึกษาในพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาและนำคำปรึกษากับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

2) การควบคุมและปฏิบัติตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวมเมืองระยอง แยกออกได้ 9 ประเภท คือ

ที่ดินประเภทอยู่อาศัยหนาแน่นน้อย กำหนดให้เป็นสีเหลือง

ที่ดินประเภทอยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง กำหนดให้เป็นสีส้ม

ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและอยู่อาศัยหนาแน่นมาก กำหนดให้เป็นสีแดง

ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า กำหนดให้เป็นสีม่วง

ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม กำหนดให้เป็นสีเขียว

ที่ดินประเภทที่รังง เพื่อการนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้เป็นสีเขียวอ่อน

ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา กำหนดให้เป็นสีเขียวมะกอก

ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา กำหนดให้เป็นสีเทา

ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ กำหนดให้เป็นสีน้ำเงิน

ขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ต่อการควบคุมปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินเมื่อพิจารณาประกอบข้อกำหนดกฎกระทรวง จะมีวิธีการดำเนินการอยู่ 3 ลักษณะ คือ

ก. การอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารได้ตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ระบุไว้ในผังเมืองรวมฯ แต่ละบริเวณ (หมายเลข) ในที่นี้จะรวมถึงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่

เดิม ตามข้อกำหนดกฎกระทรวงด้วย

ข. การห้ามการรื้อประโยชน์ที่ดินบางประเภทตามกฎกระทรวง หมายถึง การไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารตามประเภทที่ระบุไว้ในข้อกำหนดฯ ในแต่ละบริเวณ (หมายเลข ) ที่ปรากฏในแต่ละข้อกำหนดกฎกระทรวงฯ

ค. การควบคุมพื้นที่การรื้อประโยชน์ที่ดินเป็นเปอร์เซ็นต์ หมายถึง การพิจารณาจากพื้นที่ทั้งหมดในแต่ละบริเวณ (หมายเลข ) เป็นเกณฑ์ประกอบกับข้อความที่กำหนดสัดส่วนจำนวนพื้นที่ที่อนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคาร หรือการรื้อประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทได้ (เปอร์เซ็นต์) ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดกับข้อห้ามประเภทการรื้อที่ดินที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดนั้นๆ นั่นคือ จะต้องทราบว่า

- มีประเภทการรื้อประโยชน์ที่ดินบ้างที่ห้ามหรือไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างได้ โดยพิจารณาจากข้อกำหนดแต่ละข้อแต่ละบริเวณ (หมายเลข )

- ถ้าไม่ขัดกับข้อห้ามในข้อแรก แล้วจึงมาพิจารณาว่า ยังเหลือพื้นที่พอที่จะสามารถปลูกสร้างประเภทอาคารที่ต้องการในบริเวณ (หมายเลข ) นั้นได้อีกหรือไม่ โดยพิจารณาหลักเกณฑ์ตามเปอร์เซ็นต์ที่ระบุในข้อกำหนดในบริเวณนั้นๆ ซึ่งหากยังมีพื้นที่เหลือนอกเหนือจากประเภทการรื้อประโยชน์ที่ดินตามที่ข้อกำหนดอนุญาตให้มีแล้ว จึงจะสามารถปลูกสร้างได้

สรุปผลการศึกษา การควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังการรื้อประโยชน์ที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526-2531 จะพิจารณาแยกเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบตามพื้นที่ดังนี้คือ

#### 1. การปฏิบัติตามแผนผังการรื้อประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองระยอง

การอนุญาตและห้ามการรื้อประโยชน์ที่ดินบางประเภทตามข้อกำหนดทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการ โดยพิจารณาการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารประกอบแผนผังการรื้อประโยชน์ที่ดิน หากขัดต่อข้อกำหนดก็จะไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคาร



ผลของการปฏิบัติ จากการสัมภาษณ์ได้ผลดีมาก เนื่องจากข้อกำหนดระบุไว้อย่างกว้างขวางและชัดเจน การพิจารณาอนุญาตจะอนุญาตให้ทำที่ไม่ขัดต่อกฎกระทรวง

ปัญหาและอุปสรรค การห้ามกิจการหรือการอาชีพที่สิ้นเชิงที่เดิมบางประเภทในแต่ละบริเวณนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเห็นว่า ในการกำหนดห้ามกิจกรรมบางประเภทข้อกำหนดยังมีกรณีที่ไม่ถูกต้องกับความเป็นจริงหรือขัดกับข้อเท็จจริง กล่าวคือ การกำหนดพื้นที่สีเขียวซึ่งหมายถึงพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมบางบริเวณ ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วทำการเกษตรไม่ได้ผลเนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นดินทรายไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้ และขณะเดียวกันพื้นที่ที่กำหนดให้ทำการเกษตร (ความจริงทำการเกษตรไม่ได้อยู่แล้ว) ก็มีการห้ามการปลูกสร้างอาคาร/การอาชีพที่สิ้นเชิงประเภทอื่นๆ ทำให้พื้นที่นั้นไม่สามารถพัฒนาได้

ข้อเสนอแนะจากท้องถิ่น เห็นว่าควรแก้ไขในส่วนข้อกำหนดและแผนผังโดยให้มีการอนุโลมหรือยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่

การควบคุมการอาชีพที่สิ้นเชิงเดิมเป็นร้อยละ (เปอร์เซ็นต์) การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการมาขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในเขตผังเมืองรวมในพื้นที่ที่ระบุด้านการควบคุมเป็นเปอร์เซ็นต์ไว้ ทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่จะถามพื้นที่ที่อยู่คร่าวๆ ว่ามีพื้นที่เหลือพอที่จะปลูกสร้างอาคารประเภทนั้นหรือไม่ ประกอบกับการพิจารณาว่าจะต้องไม่ขัดกับข้อห้ามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดกฎกระทรวงฯ ในที่ดินบริเวณที่ด้วย โดยจะพิจารณาเป็นรายๆ ไป

ผลการปฏิบัติ ในการควบคุมการอาชีพที่สิ้นเชิงเดิมเป็นเปอร์เซ็นต์ ตามข้อกำหนดฯ มีจากประกาศผังเมืองรวมฯ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2531) ยังไม่สามารถตรวจสอบจำนวนพื้นที่ของการอาชีพที่สิ้นเชิงที่เดิมทุกประเภทในแต่ละบริเวณ (หมายเหตุ) ว่ามีจำนวนพื้นที่ปลูกสร้าง (เดิมก่อนประกาศผังเมืองรวมฯ) เป็นจำนวนเท่าไร และที่ประเภทการอาชีพที่สิ้นเชิงประเภทต่างๆ รวมทั้งพื้นที่ประเภทการอาชีพที่สิ้นเชิงที่เดิมที่เดิมภายหลังบังคับผังเมืองรวมฯ ทั้งนี้ เนื่องจากทางเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้รับทราบข้อมูล และจัดระเบียบใบส่วนของพื้นที่การอาชีพที่สิ้นเชิงที่เดิมเดิมก่อนประกาศผังเมืองรวมฯ ส่งเอกสารโต้ตอบทราบว่าในแต่ละบริเวณที่การปลูกสร้างประเภทอาคาร หรือการอาชีพที่สิ้นเชิง เป็นไปดั่งข้อกำหนดฯ ผังเมืองรวมเก่ากม้อยเพียงไร และยังเหลือที่เดิมที่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารได้เท่าไร ในบริเวณใดบ้าง

ปัญหาและอุปสรรค เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้ให้เหตุผลด้านข้อมูลพื้นที่ การใช้ประโยชน์ที่ดินเดิมและที่เพิ่มขึ้นในแต่ละบริเวณทั้งก่อนและหลังประกาศใช้บังคับผังเมืองรวม ในด้านการวัดพื้นที่ การรวบรวมพื้นที่ปลูกสร้าง ทั้งจำนวนและประเภทของการใช้ที่ดินแต่ละบริเวณ การคำนวณพื้นที่ที่อนุญาตให้ปลูกสร้างได้ และพื้นที่คงเหลือสรุปได้ว่า

- ไม่มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทางด้านผังเมืองโดยตรงและการขาดงบประมาณที่จัดสรรทางด้านผังเมือง ทั้งด้านการบริหารงาน และโครงการตามผังเมืองรวมฯ

- นับจากประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมตั้งแต่ 29 ธันวาคม 2526 ถึงปีการศึกษา (พ.ศ. 2531) ยังขาดเครื่องมืออุปกรณ์การคำนวณวัดพื้นที่ รวมทั้งขาดข้อมูลทางการสำรวจพื้นที่ในเขตผังเมืองรวมในแต่ละบริเวณ (หมายเลข)

ข้อเสนอแนะจากท้องถิ่น ต้องการให้สำนักผังเมืองสำรวจและระบุพื้นที่ลงไปในที่ดินแต่ละบริเวณ (หมายเลข) ว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทเป็นจำนวนเท่าไร ในช่วงขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อจะทำให้สะดวกต่อการพิจารณาอนุญาตเป็นสัดส่วนร้อยละ (%) ของส่วนที่เหลืออยู่อีกได้ในบริเวณนั้นๆ

2. การปฏิบัติตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่นอกเขตเทศบาล (แต่อยู่ในเขตผังเมืองรวมฯ)

ผลการปฏิบัติ ในการรับแจ้งการบางประเภทและการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเบอร์เขตในพื้นที่ ทางผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นดูแล จากระยะเวลาที่จากประกาศผังเมืองรวมฯ การอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารในพื้นที่ส่วนนี้ เจ้าหน้าที่จะพิจารณาโดยคำขอ เบอร์เขตต่างๆ และอนุญาตให้เข้าไปขัดกับกฎกระทรวง สำหรับข้อมูลการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารและจำนวนพื้นที่ประเภทการใช้ที่ดินทางท้องถิ่น ยังไม่ได้ทำการรวบรวมไว้ โดยให้เหตุผลว่ายังไม่เหลือพื้นที่แต่ละบริเวณอีกมาก แต่ในขั้นตอนการพิจารณาอนุญาต ได้เพิ่มมาตรการควบคุมโดยพิจารณารายละเอียดประเภทของกฎกระทรวงมากขึ้น โดยเฉพาะช่วงปีพ.ศ. 2531 ซึ่งมีการเติบโตและขออนุญาตปลูกสร้างอาคารมากขึ้น จากผลกระทบของโครงการพัฒนาพื้นที่ชาย

ผังทะเลตะวันออก ขณะเดียวกันในช่วงการศึกษาและรวบรวมข้อมูล เป็นช่วงของการโอนย้ายข้าราชการ เจ้าหน้าที่ผู้มาปฏิบัติหน้าที่ใหม่ยังมีความเข้าใจงานส่วนของการปฏิบัติไม่มากนัก และจากการพิจารณาข้อมูลทั้งหมดจากท้องถิ่นในพื้นที่นอกเขต ยังไม่ได้มีการรวบรวมข้อมูลพื้นที่ปลูกสร้างอาคารไว้ทั้งประเภทและจำนวนพื้นที่การาชประโยชน์ที่ดิน

ปัญหาและอุปสรรค เป็นผลมาจากการโอนย้ายข้าราชการซึ่งผู้ปฏิบัติและควบคุมทางผังเมืองเดิมได้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ทว่าผู้ปฏิบัติงานที่เข้ามาทำหน้าที่ใหม่แทนนั้นยังมีความเข้าใจทางด้านผังเมืองไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะผังเมืองเป็นเรื่องใหม่ที่ต้องทำความเข้าใจ ขณะเดียวกันก็มิได้เป็นเรื่องที่มีผลบังคับแพร่หลายในทุกพื้นที่ และกรณีผู้มาปฏิบัติแทนก็เป็นผู้ที่ย้ายมาจากพื้นที่ที่ยังมิได้มีการาชบังคับผังเมืองรวม นอกจากนี้จากการรวบรวมข้อมูลพบว่าในพื้นที่ที่ประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมมาในเขตผังเมืองรวมพื้นที่อื่นๆ ก็ยังมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ทางด้านการควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมแตกต่างกันออกไป เช่น บางพื้นที่จะมอบหมายให้โยธาธิการจังหวัดควบคุม เป็นต้น ปัญหาทางด้านการขาดเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจมาปฏิบัติงานทางด้านนี้โดยตรงก็เป็นปัญหาที่สำคัญเช่นกัน

ข้อเสนอแนะจากท้องถิ่น ต้องการเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และความเข้าใจทางด้านผังเมืองมาประจำอยู่ในพื้นที่ เพื่อให้คำปรึกษาการในพื้นที่ปัญหาในการปฏิบัติ และดำเนินการทางด้านผังเมือง

3. การฝ่าฝืนกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง (มาตรา 83 พรบ.การผังเมือง พ.ศ. 2518)

การฝ่าฝืนกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับนั้น ทางเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ทั้งในเขตและนอกเขตเทศบาลผู้ควบคุมและปฏิบัติฯ ยืนยันงานส่วนของการปฏิบัติตามแผนผังการาชประโยชน์ที่ดินว่า นับแต่ประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมฯ ยังไม่มีการฝ่าฝืนทั้งการห้ามกิจกรรมบางประเภท และการฝ่าฝืนการควบคุมการาชประโยชน์ที่ดินเป็นเบอร์เซนต์

#### 4. การพัฒนาพื้นที่ตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน

สามารถพิจารณาได้จากข้อมูลซึ่งรวบรวมโดย กองจัดโครงการและประเมินผล สำนักผังเมือง ข้อมูลดังกล่าวจะทราบถึงการพัฒนาของพื้นที่ที่เกิดขึ้นหลังจากประกาศผังเมืองรวมฯ ช่วงปี พ.ศ. 2527-2529 แสดงให้เห็นถึงการปลูกสร้างอาคารแต่ละประเภทที่อยู่ในบริเวณข้างเคียง และมีพื้นที่จำนวนเท่าไร โดยจะทราบเฉพาะอาคารที่ปลูกสร้างขึ้นในเขตเทศบาลเท่านั้น (เป็นข้อมูลที่ได้จากการขออนุญาตปลูกสร้างตามเทศบัญญัติ ส่วนพื้นที่นอกเขตเทศบาลแต่อยู่ในเขตผังเมืองรวมฯ ไม่มีข้อมูลทั้งนี้เนื่องจาก นับจากประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมฯ ยังไม่มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ พรบ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จนถึงวันที่ 21 พฤษภาคม 2529 จึงได้มีประกาศใช้บังคับพื้นที่ดังกล่าว ข้อมูลการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร จึงขาดหายไปในช่วงเวลาดังกล่าว ภายหลังจากประกาศใช้บังคับ พรบ.ควบคุมอาคาร จนถึงปีที่ทำการศึกษา (พ.ศ. 2531) การอนุญาตปลูกสร้างอาคารตามผังเมืองรวมฯ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะพิจารณาโดยคำนวณเปอร์เซ็นต์อย่างคร่าวๆ และอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารเท่าที่ไม่ขัดกับกฎกระทรวงฯ แต่ยังไม่ได้ทำการรวบรวมข้อมูลรวมทั้งการจัดระบบการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ในด้านประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน และจำนวนพื้นที่ไว้ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงมีข้อมูลที่รวบรวมได้เฉพาะในเขตเทศบาล และเป็นข้อมูลที่ทราบเพียงว่าในระยะ เวลา 3 ปีมีการใช้ที่ดินแต่ละประเภทเป็นอาคารประเภทใดและจำนวนพื้นที่เท่าไรแต่ละไม่ทราบถึงพื้นที่แต่ละ เลขหมายมีการใช้ที่ดินแต่ละประเภทเป็นเท่าใด อยู่ในเปอร์เซ็นต์ที่อนุญาตให้ใช้หรือไม่ และยังคงมีพื้นที่อีกเท่าใด เนื่องจากท้องถิ่นมิได้จัดทำไว้ สรุปการพัฒนาในเขตเทศบาลแยกตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในช่วงระยะเวลา 3 ปีได้ดังนี้ คือ (พิจารณาดารางที่ 5.5, 5.6, 5.7 ประกอบแผนที่ 5.4)

ที่ดินประเภทอยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ที่ดินประเภทที่กำหนดไว้เป็นสีเหลืองและเป็นที่ดินบริเวณหมายเลข 1.1 ถึง 1.21 การขออนุญาตก่อสร้างส่วนน้อยเพื่อพักอาศัย คือ ประมาณ 77.24 % ของที่ดินประเภทนี้ โดยมีการขออนุญาตก่อสร้างมากที่สุดในที่ดินหมายเลข 1.6 ซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่ใกล้ถนนสายสำคัญ คือ ถนนสุขุมวิท ปัจจุบันบริเวณดังกล่าวเป็นแหล่งบันเทิงและบริการรองลงมาคือที่ดินหมายเลข 1.9 เนื่องจากเป็นพื้นที่ศูนย์กลางเมือง สวนสาธารณะ และศูนย์ราชการ ส่วนการใช้ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมจะมีสัดส่วนประมาณ 17.48 % ของจำนวนพื้นที่ที่ขออนุญาต มีอยู่มาก 2 บริเวณ คือ หมายเลข 1.6 และ 1.17 สำหรับพื้นที่หมายเลขอื่นๆ จะมีการ

ตารางที่ 5.5 แสดงการพัฒนาในพื้นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย จำแนกตามประเภทการก่อสร้าง

เขตดิน หมายเลข	ปี พ.ศ. 2527 - 2529					หมายเหตุ
	พักอาศัย	พาณิชย์	อุตสาหกรรม	คลังสินค้า และอื่น ๆ	รวม	
1.1	1,848.5	-	-	-	1,848.5	
1.2	383	-	832	-	1,215	
1.4	1,118.5	330	-	-	1,448.5	
1.6	8,623.48	2,650	-	384	11,657.48	
1.7	606	-	-	-	606	
1.8	520	-	-	-	520	
1.9	8,051.75	-	-	-	8,051.75	
1.10	1,213.5	-	-	-	1,213.5	
1.11	1,369.5	-	-	-	1,369.5	
1.14	84	-	-	-	84	
1.15	-	-	-	553	553	
1.16	1,204	-	-	-	1,204	
1.17	501.2	2,870	-	-	3,371.2	
1.18	137	-	-	-	137	
1.20	-	-	-	-	-	
1.21	192	-	-	-	192	
รวม	25,852.43	5,850	832	937	33,471.43	
	77.24 %	17.48 %	2.42	2.79 %	100.00 %	

- ที่มา : 1. รายงานการติดตามและประเมินผลผังเมืองรวมเมืองระยอง  
2. กองช่าง เทศบาลเมืองระยอง

ตารางที่ 5.6 แสดงการพัฒนาในพื้นที่คนประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง จำแนกตามประเภทการก่อสร้าง

หน่วย : ตารางเมตร

เขตที่คิด หมายเลข	ปี พ.ศ. 2527 - 2529					หมายเหตุ
	พักอาศัย	พาณิชย์	อุตสาหกรรม	คลังสินค้า และอื่น ๆ	รวม	
2.1	1,991	2,247	-	-	4,238	
2.2	1,885	464	-	333	2,682	
2.3	236	-	-	-	236	
2.4	1,220.5	5,001	-	-	6,221.5	
2.5	2,007.5	150	-	-	2,157.5	
2.6	226	525	-	-	751	
2.7	762	-	-	-	762	
2.8	1,339	-	-	200	1,539	
2.9	579	156	-	-	735	
2.10	100	-	-	-	100	
2.11	3,075	482.75	-	456	4,013.75	
2.12	1,836.45	-	-	-	1,836.45	
รวม	15,257.45	9,025.75	-	989	25,272.2	
	60.37 %	35.72 %	-	3.91 %	100.00 %	

ที่มา : 1. รายงานการติดตามและประเมินผลผังเมืองรวมเมืองระยอง  
2. กองช่าง เทศบาลเมืองระยอง

ตารางที่ 5.7 แสดงการพัฒนาในพื้นที่คนประเภท พานิชยกรรมและอยู่อาศัยหนาแน่นมาก จำแนกตาม  
ประเภทการก่อสร้าง

หน่วย : ตารางเมตร

เขตที่คน หมายเลข	ปี พ.ศ. 2527 - 2529					หมายเหตุ
	พักอาศัย	พาณิชย์	อุตสาหกรรม	คลังสินค้า และอื่น ๆ	รวม	
3.1	274	-	-	-	274	
3.2	2,406.85	4,422	-	-	6,828.85	
3.3	3,541.3	6,255.3	-	-	9,796.6	
3.4	3,049.5	6,344	-	58.5	9,452	
3.5	361.5	361	-	77	799.5	
รวม	9,633.15	17,382.3	-	135.50	27,150.75	
	35.48 %	64.02 %	-	0.5 %	100.00 %	

- ที่มา : 1. รายงานการติดตามและประเมินผลผังเมืองรวม เมืองระยอง  
2. กองช่าง เทศบาลเมืองระยอง





## พัฒนากระจายออกไป

ที่ดินประเภทอยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่ดินประเภทนี้กำหนดไว้เป็นสีส้มและเป็นที่ดินหมายเลข 2.1 ถึง 2.12 การพัฒนาที่ผ่านมากการใช้ที่ดินประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นการใช้ที่ดินเพื่อพักอาศัย คือ ประมาณ 60.37% รองลงมาคือ การพาณิชย์กรรมประมาณ 35.72% โดยที่ดินหมายเลข 2.4 ซึ่งเป็นบริเวณใกล้เคียงย่านพาณิชย์กรรมมีการใช้พื้นที่มากที่สุด รองลงมาคือ ที่ดินหมายเลข 2.1 ซึ่งเป็นเขตต่อจากพาณิชย์กรรม และหมายเลข 2.11 เป็นบริเวณศูนย์กลางเมืองและศูนย์ราชการ ในขณะที่ที่ดินประเภทนี้ไม่มีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารประเภทอุตสาหกรรมเลย

ที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ที่ดินประเภทนี้กำหนดไว้เป็นสีแดง และเป็นที่ดินหมายเลข 3.1 ถึง 3.5 การขออนุญาตเพื่อก่อสร้างอาคารส่วนใหญ่เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประมาณ 64.02 % ของพื้นที่รวมทุกประเภทที่ขออนุญาต โดยมีการใช้พื้นที่ก่อสร้างอาคารมากที่สุดที่ดินหมายเลข 3.3, 3.5 และ 3.2 ซึ่งที่ดินทั้งหมดจะ เกาะกลุ่มต่อเนื่องกันตามแนวถนนสุขุมวิทซึ่งเป็นบริเวณศูนย์กลางเมืองที่ให้บริการธุรกิจและการค้าในปัจจุบัน

ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ที่ดินประเภทนี้กำหนดไว้เป็นสีม่วง มี 2 บริเวณ คือที่ดินหมายเลข 4.1 และ 4.2 ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารอุตสาหกรรมมาที่ดินหมายเลข 4.2 โดยใช้พื้นที่รวม 777.35 ตารางเมตร

ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินประเภทนี้กำหนดไว้เป็นสีเขียวแก่และเป็นที่ดินหมายเลข 5.1 ถึงหมายเลข 5.12 ส่วนใหญ่อยู่นอกเขตเทศบาลมีเพียงที่ดินหมายเลข 5.10 และ 5.12 อยู่ในเขตเทศบาล โดยในที่ดินหมายเลข 5.10 มีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่ออยู่อาศัยพื้นที่ 483 ตารางเมตร

ที่ดินประเภทที่โสงเพื่อการนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ดินประเภทนี้กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อนและเป็นที่ดินหมายเลข 6.1-6.7 ในที่ดินหมายเลข 6.5 (แหลมเจริญ) เทศบาลเมืองระยองได้ทำการปรับปรุงและสร้างอาคารศาลาชมทะเล เมื่อปลายปี พ.ศ. 2527

ในส่วนที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา (กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอก, หมายเลข

7.1-7.12) ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา (กำหนดไว้เป็นสีเทาอ่อน หมายเลข 8.1-8.15) และที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน หมายเลข 9.1-9.21) ไม่มีการก่อสร้างหรือเปลี่ยนแปลงในช่วงปี พ.ศ. 2527-2529

5. การพัฒนาเมืองกับการควบคุมปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง

การศึกษานี้เพื่อทำการตรวจสอบและประเมินผลดูว่า การพัฒนาเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมามาจนถึงปีที่ศึกษา (พ.ศ. 2520-2530) มีการใช้ที่ดินเป็นไปตามข้อกำหนดกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง ในประเภทการใช้ที่ดินตามข้อกำหนดแต่ละบริเวณ หรือมีการใช้ที่ดินที่แตกต่างไม่เป็นไปตามข้อกำหนดฯ ซึ่งจะพิจารณานส่วนสำคัญ 2 ประการคือ

1. มีการใช้ที่ดินเกินกว่าสัดส่วนที่อนุญาตเป็นร้อยละ (%) ในแต่ละบริเวณ
2. ขัดกับข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อกำหนดฯ ในประเภทการใช้ที่ดินแต่ละ

บริเวณ

วิธีการศึกษาและตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (ดูแผนที่ 5.4.1, 5.4.2, 5.4.3) จะกระทำโดย

1. สร้างตารางลงใน แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ทาบหน้าทีควบคุม และบังคับให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ และแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน ของชุมชนเมืองในเขตผังเมืองรวมฯ ปี พ.ศ. 2530 โดยกำหนดให้มาตราส่วนของแผนผังฯ และแผนที่มีมาตราส่วนเดียวกัน และกำหนดให้พื้นที่ในตาราง (GRID) 1 ตารางเท่ากับ 37.35 ไร่

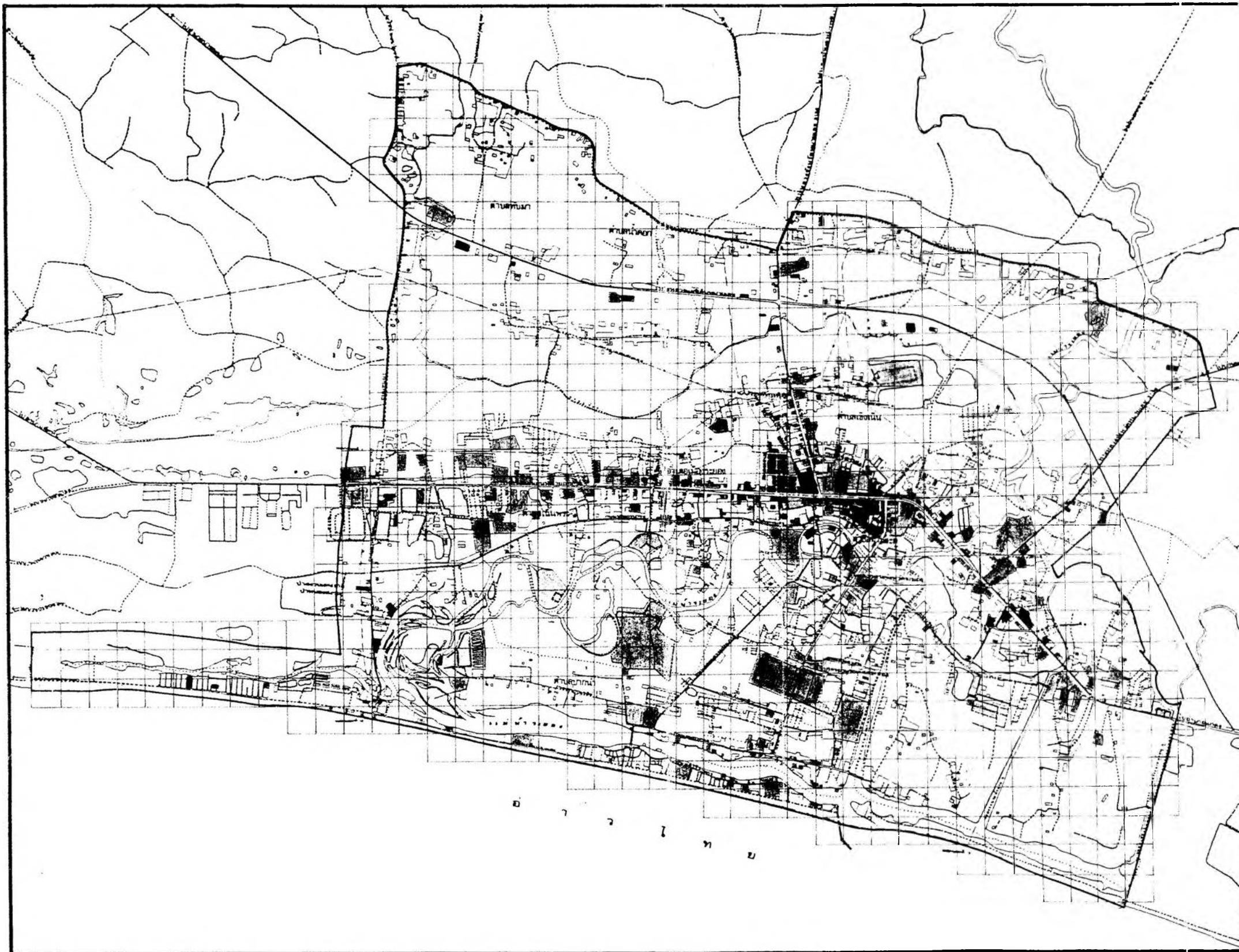
2. นำแผนที่และแผนผังการควบคุมการใช้ที่ดิน ในข้อแรกมาทำการทาบซ้อน (OVERLAY) เพื่อศึกษาดูว่าเป็นไปตามข้อกำหนดฯ ในสาระสำคัญข้างต้น 2 ประการหรือไม่เพียงไร โดยพิจารณาตรวจสอบกับแผนที่การใช้ที่ดินปี พ.ศ. 2520

ซึ่งผลการศึกษาจะทำให้ทราบถึงการปฏิบัติตามและการควบคุมที่เป็นไปตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินได้

ผลการศึกษา สรุปได้ว่า

1. ในกรณีการใช้ที่ดินตามสัดส่วนที่อนุญาตเป็นร้อยละ (%) ในประเภทที่ดินแต่ละบริเวณ นั้น ยังไม่มีการปลูกสร้างอาคารหรือการใช้ที่ดินเกินกว่าสัดส่วนที่อนุญาตในทุกบริเวณ หากแต่ใน















การศึกษาผลในการปฏิบัติตามผังเมืองรวม  
กรณีศึกษา : ผังเมืองรวมเมืองระยอง

แสดง: การสร้างตารางในแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินปี พ.ศ.  
2530 เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง เมืองรวมฯ

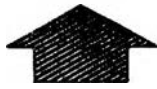
**สัญลักษณ์**

	ที่พัทอาศัย
	พาณิชย์กรรม
	อุตสาหกรรม
	โกดัง คลังสินค้า
	สถาบันราชการ
	สถาบันการศึกษา
	ศาสนสถาน
	สาธารณูปโภค . สาธารณูปการ
	เกษตรกรรม
	พื้นที่ป่าสงวน . นันทนาการ

ที่มา : สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย แผนที่ 54.2

มาตราส่วน

0 0.5 1.0 2.0 กม.

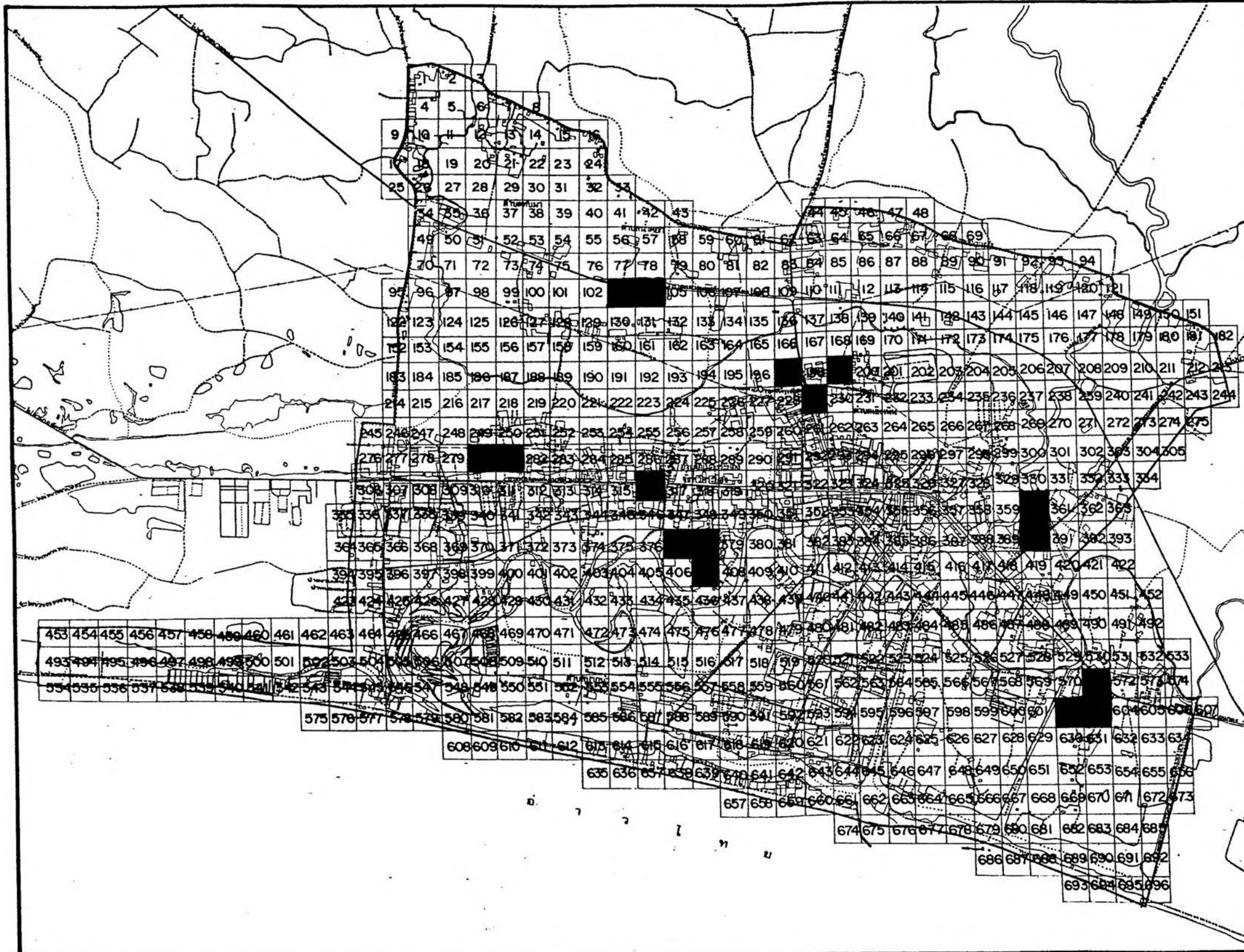
เหนือ 

ประเภทที่ดิน เพื่อการพาณิชย์กรรมและอยู่อาศัยหนาแน่นมาก มีการใช้ที่ดินในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเกิดขึ้นมาก และมีแนวโน้มที่จะใช้ที่ดินในพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามผังเมืองรวมในอนาคตอันใกล้ เนื่องจากเป็นศูนย์กลางของชุมชนและมีความต้องการของนักลงทุนธุรกิจ เพื่อก่อตั้งสถานประกอบการรองรับความเจริญที่เป็นผลกระทบจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

2. ในด้านการใช้ที่ดินที่ขัดกับข้อห้ามตามข้อกำหนด ในประเภทการใช้ที่ดินแต่ละบริเวณนั้น พบว่ามีบางบริเวณ ที่ไม่เหมือนหรือแตกต่างจากข้อกำหนด ที่ระบุไว้ในข้อห้ามประเภทการใช้ที่ดินแต่ละบริเวณ โดยสามารถสรุปผลได้เป็นตารางดังนี้ คือ

ตาราง แสดงผลการตรวจสอบการใช้ที่ดินที่แตกต่างจากข้อกำหนดกฎกระทรวงแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ประเภทการใช้ที่ดิน	บริเวณการใช้ที่ดิน(หมายเลข)	ตารางบริเวณที่ตรวจสอบ(GRID)	ประเภทการใช้ที่ดินที่แตกต่างจากข้อกำหนด	จำนวนพื้นที่(ไร่)
1.การใช้ที่ดินประเภท อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (กำหนดเป็นสีเหลือง)	1.6	377	โรงงานและคลังสินค้า	1
		378	โรงงานและคลังสินค้า	1
		401	โรงงานและคลังสินค้า	1
	1.12	571	โรงงานและคลังสินค้า	10
		602	โรงงานและคลังสินค้า	4
		603	โรงงานและคลังสินค้า	12
2.การใช้ที่ดินประเภท อยู่อาศัยหนาแน่น ปานกลาง (กำหนดเป็นสีส้ม)	2.1	197	โรงงานและคลังสินค้า	3
		199	โรงงานและคลังสินค้า	2
	2.2	229	โรงงานและคลังสินค้า	6
		280, 281	โรงงานและคลังสินค้า	16
	2.3	316	โรงงานและคลังสินค้า	6
		360, 390	โรงงานและคลังสินค้า	35
3.การใช้ที่ดินประเภทชนบท และเกษตรกรรม (กำหนดเป็นสีเขียว)	5.5	103	โรงงานและคลังสินค้า	4
		104	โรงงานและคลังสินค้า	3



การศึกษาผลในการปฏิบัติตามผังเมืองรวม  
กรณีศึกษา : ผังเมืองรวมเมืองระยอง

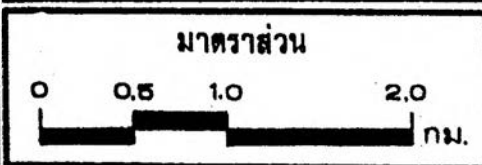
แสดง : ผลการตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

สัญลักษณ์

- บริเวณที่แตกต่างไปจากข้อกำหนด  
กฎกระทรวง ผังเมืองรวมเมืองระยอง

ที่มา :

แผนที่ 5.4.3



จากตารางแสดงผลการตรวจสอบฯ จะพบว่าประเภทการใช้ที่ดินที่แตกต่างไปจากข้อกำหนดที่ห้ามการไร่ประ โยชน์ที่ดินในประเภทการใช้ที่ดินแต่ละบริเวณคือ ประเภทโรงงานและคลังสินค้าทั้งหมด ซึ่งจะเป็นไปตามข้อกำหนดที่ได้ห้ามการไร่ที่ดิน ดังนี้

"โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม"

โดยพื้นที่ที่มีการไร่ที่ดินประเภทโรงงานและคลังสินค้านี้จะอยู่ในประเภทการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) มากที่สุด เช่น ตาราง (GRID) ที่ 197, 199, 229, 280, 281, 316 เป็นต้น ส่วนการไร่ที่ดินในบริเวณอื่นๆ จากการตรวจสอบกับแผนที่การใช้ที่ดินของชุมชนปี พ.ศ. 2520 พบว่าเป็นกิจการที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมฯ ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ทำได้แม้ว่าจะขัดกับข้อกำหนดกฎกระทรวง อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง 2518 ในมาตรา 27

มาตรา 27 ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดไร่ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดผังเมืองรวมนั้น

"ความในวรรคหนึ่งมีให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ไร่ประโยชน์ที่ดินก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะไร่ประโยชน์ที่ดิน เช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว..."

อย่างไรก็ตาม จากผลการตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามตารางแสดงผลการตรวจสอบฯ ข้างต้นนั้น มีข้อสังเกตดังนี้คือ เนื่องจากการศึกษานี้ได้ทำการพิจารณาจากแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนเมืองระยองในปี พ.ศ. 2520 และ 2530 ประเภทการใช้ที่ดินเพื่อโรงงานและคลังสินค้าที่พบว่าแตกต่างไปจากข้อกำหนดนั้น แม้ว่าจะขัดกับข้อห้ามตามกฎหมายกระทรวงฯ แต่ก็อาจจะ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อนประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมฯ ได้ โดยอาจเกิดในช่วงปี พ.ศ. 2521-2526 และสิ่งที่ปรากฏขึ้นมาก็อาจจะไม่ขัดแย้งหรือฝ่าฝืนกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ในกรณีที่การใช้ที่ดินประเภทโรงงานและคลังสินค้าที่แตกต่างไปจากข้อกำหนดนั้น เป็นโรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

หรือไม่ เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งข้อกำหนดกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยองได้ระบุยกเว้นหรือสามารถมีในบริเวณนั้นๆ ได้

สรุปได้ว่าการควบคุมและปฏิบัติตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมนั้น (ทั้งในเขตและนอกเขตเทศบาล) สามารถแยกพิจารณาผลการปฏิบัติได้ดังนี้

ในด้าน การอนุญาตและห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทส่วนใหญ่จะ ได้ผลดีมาก เพราะกำหนดไว้ชัดเจนและกว้างขวาง แต่มีบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเห็นว่า ข้อห้ามบางบริเวณยังขัดกับข้อเท็จจริง เสนอให้แก้ไขในข้อกำหนดและแผนผัง

ในด้าน การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเบอร์ชนิดนั้น งานทางปฏิบัติยังไม่สามารถระบุผลได้ชัดเจน เพราะ ท้องถิ่นขาดข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่แต่ละบริเวณ (หมายเลข) การปฏิบัติที่กระทำอยู่จะคำนวณพื้นที่การใช้ที่ดินแต่ละประเภทโดยประมาณแล้วจึงดำเนินการ (อนุญาตหรือไม่อนุญาต) ตามข้อกำหนดฯ ในแต่ละบริเวณ นับจากประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมฯ ท้องถิ่นยืนยันว่ายังไม่มีการฝ่าฝืนผังเมืองรวมฯ ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ผ่านมาคือ การขาดบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทางด้านผังเมืองและงบประมาณที่จัดสรรต่อการบริหารงานและการดำเนินการตามผังเมืองรวมฯ ขณะเดียวกันเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นนับจากประกาศผังเมืองรวมฯ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2531) ท้องถิ่นไม่มีข้อมูลทางการสำรวจพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเขตผังเมืองรวมฯ ในแต่ละบริเวณ รวมทั้งยังไม่มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการคำนวณวัดพื้นที่

ข้อเสนอแนะจากท้องถิ่นต้องการให้ทางสำนักผังเมืองสำรวจ และระบุพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ละบริเวณเพื่อจะทำการพิจารณาอนุญาตเป็นร้อยละ (%) ของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการขออนุญาตในแต่ละบริเวณ สามารถกระทำได้อย่างถูกต้อง สะดวกต่อการปฏิบัติมากยิ่งขึ้นและต้องการให้มีเจ้าหน้าที่ทางสำนักผังเมือง มาประจำในพื้นที่เพื่อให้คำปรึกษา และแก้ปัญหาทางด้านผังเมือง



### 3) การปฏิบัติตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง

สรุปผลการศึกษา การปฏิบัติตามผังโครงการคมนาคมขนส่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526-2530 จะพิจารณาแยกเป็นหน่วยงานรับผิดชอบดังนี้คือ

#### 1. การปฏิบัติตามแผนผังฯ ในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองระยอง

1.1 ระบบถนนเดิมและถนนเดิมขยาย เทศบาลเมืองระยองโดยกองช่างได้ดำเนินการถมเขตทางถนนเดิม และถนนเดิมขยายให้เป็นไปตามขนาดเขตทางตามที่กำหนดไว้ว่าผังฯ สามารถกันเขตทางได้ระยะทาง 23,700 เมตร จากถนนที่เทศบาลเป็นผู้ดูแล ยาวทั้งหมด 39,120 เมตร คิดเป็นร้อยละ 60.81 ของระยะทางถนนทั้งหมด (ดูตารางที่ 5.8) สำหรับการก่อสร้างรวมทั้งการขยายถนนเทศบาลฯ หลักเกณฑ์ พิจารณากันที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด และหลีกเลี่ยงการเวนคืนที่ดิน ทางปฏิบัติจึงสามารถกระทำได้ในช่วงที่ไม่มีอาคารสิ่งปลูกสร้างของประชาชนเท่านั้น จากระยะ เวลาที่นับจากประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงฯ นับแต่วันที่ 29 ธันวาคม 2526 เป็นต้นมา มีการดำเนินการทางด้านนี้ค่อนข้างน้อยมาก เนื่องจากงบประมาณที่จัดสรรมา เพื่อโครงการจำเป็นต้องใช้ในการซ่อมแซมและปรับปรุงถนนเดิมที่มีอยู่ในความรับผิดชอบทั่วเขตเทศบาล ไม่เพียงพอต่อการเวนคืนที่ดินและการก่อสร้างขยายถนนให้เป็นไปตามแผนผังฯ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา มีการปรับปรุงลาดยางถนนเลียบริมชายฝั่งและถนนอศุลยธรรมประภาส (ดูแผนที่ 5.5)

ปัญหาและอุปสรรคการปฏิบัติตามผังฯ ที่สำคัญ คือ

- แนวถนนที่แผนผังฯ กำหนดให้ขยายถนนเดิม ส่วนใหญ่จะมีแนวเขตเข้าไปในบริเวณที่ดินและ/หรือสิ่งปลูกสร้างของประชาชน การที่จะขยายถนนให้เป็นไปตามแผนผังฯ จำเป็นต้องมีการเวนคืนที่ดินเป็นปัญหาใหญ่สำหรับเทศบาลทั้งในด้านงบประมาณต่อการเวนคืนที่ดินและปัญหาการเมืองท้องถิ่น จากเหตุผลที่นายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองระยองมาจากการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งนอกจากจะเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ แล้ว ยังต้องมีควมรับผิดชอบ/และมีหน้าที่ในการรักษานิติและผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองระยองอีกด้วย

ตารางที่ 5.8 แสดงผลการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ของเทศบาลเมืองระยอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526-2530

ลำดับที่	ถนนสาย	ประเภทถนน (ฮาว - เมตร)			รวม (ฮาว- เมตร)	ชั้นคอนกรีต 1		ชั้นคอนกรีต 2		เขตทาง กำหนด	หมายเหตุ
		เดิม	เดิมขยาย	โครงการ		กันแวก ทาง (ฮาว- เมตร)	บึกหลัก หมด (ฮาว- เมตร)	ก่อสร้าง ใหม่ (ฮาว- เมตร)	ปรับปรุง ถนนเดิม (ฮาว- เมตร)		
1	ก.1	-	-	230	230	-	-	-	-	16.00	
2	ก.4	-	340	-	340	-	-	-	-	16.00	
3	ก.5	-	4,270	-	4,270	4,270	-	-	-	16.00	
4	ก.6	-	-	370	370	-	-	-	-	16.00	
5	ก.7	-	650	-	650	650	-	-	-	16.00	
6	ก.8	-	480	-	480	480	-	-	-	16.00	
7	ก.9	-	1,950	-	1,950	1,950	-	-	-	16.00	
8	ก.10	-	1,550	2,500	4,050	1,550	-	-	-	16.00	
9	ก.11	-	3,930	-	3,930	3,930	-	-	-	16.00	
10	ก.12	-	290	260	550	290	-	-	-	16.00	
11	ข.	620	1,500	-	2,120	2,120	-	-	-	18.00	
12	ค.1	-	2,500	-	2,500	2,500	-	-	-	20.00	
13	ค.2	-	1,450	4,660	6,110	1,450	-	-	-	20.00	
14	ค.3	-	1,500	4,970	6,470	1,500	-	-	-	20.00	
15	ค.4	-	2,000	550	2,550	2,000	-	-	-	20.00	
16	ค.5	-	1,100	900	2,000	1,100	-	-	-	20.00	
17	ค.6	-	-	550	550	-	-	-	-	20.00	
	รวม	620	23,510	14,990	39,120	23,790	-	-	-	-	

ที่มา : กองวิศวกรรม สำนักผังเมือง



- ปัญหางบประมาณที่จัดสรรมาทางด้าน โครงการคมนาคมขนส่ง ตามแผนผังฯ ยังมีน้อยมาก เนื่องจากเป็นข้อจำกัดทางการงบประมาณ และงบประมาณที่ได้ในแต่ละปี จำเป็นต้องจัดสรรไปบางส่วนรับผิดชอบ ตามแผนงานของกองช่าง นอกจากนี้ยังรวมถึง การซ่อมแซม และบำรุงรักษาเส้นทางในเขตเทศบาล (พิจารณาในส่วนน้ำเคระะหนึ่งงบประมาณ และ เทศบัญญัติรายจ่ายกองช่างเทศบาลเมืองระยอง) งบประมาณจึงยังไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานตามแผนผังฯ ได้มากนักในช่วงเวลาที่ผ่านมารอบ 3 - 4 ปี นับจากประกาศบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง

- ปัญหาการขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่ที่จะมาดูแลงานทางด้านผังเมืองโดยตรง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่อยู่มีงานประจำเต็มอยู่แล้ว ทำให้เวลาที่จะดำเนินการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ กระทำได้น้อยมาก

- ปัญหาแนวถนนตามแผนผังฯ บางเส้นทาง บางสาย ขัดต่อข้อเท็จจริง กล่าวคือ บริเวณแนวถนนเลข ๑๔ (ถนนอศุขยธรรมประภาส) เฉพาะช่วงย่านบริเวณทุ่งศรีเมือง แนวถนนได้กำหนดล้อมแม่น้ำระยอง (ดูแผนที่ 5.5)

- กรณีการขยายถนนมีให้เลือกกระทำที่ต้องใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ ซึ่งยากลำบากในการปฏิบัติกรณีจะขยายถนนไปทางด้านใด (ทางซ้ายหรือขวา) ของถนนเดิมที่กำหนดให้มีการขยายถนน ซึ่งในข้อกำหนดกฎกระทรวงฯ ประกอบแผนผังฯ มีได้บ่งชี้ชัดเจนไป

1.2 ระบบถนนโครงการ ในเขตเทศบาล นับจากประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ช่วงปีการศึกษา (พ.ศ. 2531) ยังไม่มีการดำเนินการทางด้าน การปักเขตหลักหมุดแนวถนน และการก่อสร้างใหม่ตามที่แผนผังฯ กำหนดไว้ ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติ ตามแผนผังถนนโครงการ คือ

- ถนนโครงการที่กำหนดแนวไว้มีปัญหาในทางปฏิบัติและการวางแผนเขต เนื่องจากบางครั้งปฏิบัติไม่ได้ จากกรณีปัญหาการเวนคืนที่ดินบริเวณพื้นที่แนวถนนได้ผ่านเข้าบ้านบริเวณที่ดินของ

ตารางที่ 5.9 แสดงผลการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ของโยธาธิการจังหวัดระยอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526-2530

ลำดับ ที่	ถนน สาย	ประเภทถนน (ฮาว - เมตร)			รวม (ฮาว- เมตร)	ชั้นตอนที่ 1	ชั้นตอนที่ 2	ชั้นตอนที่ 3		เขตทาง กำหนด	หมาย เขต
		เดิม	เดิมขยาย	โครงการ		กันเขต ทาง (ฮาว- เมตร)	ปีกหลัก หมด (ฮาว- เมตร)	ก่อสร้าง ใหม่ (ฮาว- เมตร)	ปรับปรุง ถนนเดิม (ฮาว- เมตร)		
1	ก.1	-	1,840	1,680	3,520	-				16.00	
2	ก.2	-	600	-	600	-				16.00	
3	ก.3	-	420	-	420	-				16.00	
4	ก.4	-	160	-	160	-				16.00	
5	ก.7	-	100	-	100	-				16.00	
6	ก.8	-	2,020	-	2,020	2,020				16.00	
7	ก.10	-	-	750	750	-				16.00	
8	ก.13	-	400	1,330	1,730	-				16.00	
9	ค.1	-	2,110	-	2,110	2,110				20.00	
10	ค.2	-	-	3,070	3,070	-				20.00	
11	ค.3	-	-	1,780	1,780	-				20.00	
รวม		-	7,650	8,610	16,260	4,130				-	

ที่มา : กองวิศวกรรม สำนักผังเมือง

เอกชน ซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ขณะเดียวกันก็มีปัญหาเนื่องจากแนวถนนขัดต่อสภาพความเป็นจริงโดยพิจารณาจากถนนโครงการสาย ก.10 ได้กำหนดแนวถนนเข้าไปในบริเวณสุสาน ซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่จะประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมฯ (ดูแผนที่ 5.5)

- กรณีกำหนดแนวถนนให้เลือกกระทำที่จะต้องอาศัยการตัดสินใจ คือ จะเลือกกระทำในถนนโครงการสายใดก่อนหลัง

## 2. การปฏิบัติตามแผนผังฯ ในพื้นที่นอกเขตเทศบาลเมืองระยอง อยู่ในความรับผิดชอบของโยธาธิการจังหวัดระยอง

2.1 ระบุถนนเดิมและถนนเดิมขยาย ที่ต่อเมืองมาจากเทศบาลในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาการดำเนินงานตามแผนผังฯ ถนนที่ได้มีการดำเนินการได้แก่ ถนนสาย ก.8 และถนนสาย ค.1 (ดูตารางที่ 5.9) โดย

- ถนนสาย ก.8 มีการกันเขตทางไว้ 20 เมตร มากกว่าที่กำหนดไว้ในแผนผังฯ (คือ 16 เมตร)

- ถนนสาย ค.1 กันเขตทางไว้ 20 เมตร เท่ากับถนนที่กำหนดไว้ในแผนผังฯ ทางด้านการก่อสร้างและปรับปรุงถนนในพื้นที่เขตผังเมืองรวมนอกเขตเทศบาลนั้น สำนักงานโยธาธิการจังหวัดยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้าง เนื่องจากไม่มีงบประมาณที่จัดสรรต่อถนนตามแผนผังฯ ผังเมืองรวมเมืองระยอง

2.2 ถนนโครงการส่วนนอกเขตเทศบาล ซึ่งทางโยธาธิการจังหวัดมีหน้าที่กันเขตทางให้เป็นไปตามแผนผังฯ โดยควบคุมให้มีการปลูกสร้างอาคารในแนวถนนโครงการ นับจากประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงฯ ยังไม่มีการกันแนวเขตทางปึกหลักหมุดรวมทั้งการก่อสร้างถนนตามแผนผังฯ ทางโยธาธิการจังหวัดให้เหตุผลว่ายังไม่มีการจัดสรรมาทางด้านนี้

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับราชการจังหวัด คือ

- การขาดกำลังเจ้าหน้าที่ ที่จะทำหน้าที่ดูแลด้านผังเมือง โดยเฉพาะ
- ปัญหาการขาดงบประมาณที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแผนผังฯ
- ปัญหาการดำเนินการต่อถนนโครงการ

ก. แนวถนนโครงการที่ได้ระบุ/กำหนดไว้ในแผนผังฯ กฎกระทรวงฯ ยังไม่ชัดเจน ต่อการนำไปปฏิบัติ ทำให้การตัดสินใจดำเนินการมีปัญหาในทางปฏิบัติมาก เนื่องจากกำหนดไว้ในแผนที่เป็นแนวกว้างๆ มีความสับสนต่อการเลือกแนวถนนจริงขณะเดียวกันแนวถนนโครงการยังผ่านเข้าไปในบริเวณที่ดินเอกชนบางพื้นที่ การเข้าไปดำเนินการมีความสัมพันธ์กับทางกฎหมาย ซึ่งมีขั้นตอนทางปฏิบัติ รวมทั้งในส่วนของภาระเวนคืนที่ดิน ต้องการให้ทางผู้วางผังฯ/สำนักผังเมืองมา กำหนดแนวถนนโครงการให้ชัดเจนลงไปในพื้นที่จริง

ข. การพิจารณาเลือกดำเนินการก่อนหลังของถนนโครงการยังมีความสับสนต่อการตัดสินใจเนื่องจากข้อกำหนดกฎกระทรวงตามผังเมืองรวมฯ มิได้วางแผนพัฒนาถนนในช่วงเวลาในการพัฒนาตามถนนโครงการไว้

3. ถนนในความรับผิดชอบของแขวงทางหลวง กรมทางหลวง คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (สุขุมวิท) ทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3138 (ระยอง - บ้านค่าย) และทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3139 (ไปบ้านแลง) ซึ่งถนนทั้ง 3 สาย แผนผังฯได้กำหนดเขตทางเท่ากับเขตทางเดิมที่มีอยู่แล้ว (ดูตารางที่ 5.10) ผลการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ ในส่วนของการกันเขตทางและปักหลักหมุดแนวถนนไม่ประสบปัญหาเนื่องจากการเวนคืนที่ดินเรียบร้อยแล้ว ในการดำเนินการปรับปรุงถนนที่รับผิดชอบอยู่ซึ่งได้แก่ การขยายผิวจราจรและการเพิ่มเกาะกลางถนนตามที่กำหนดไว้ในแผนผังฯ จะมีการดำเนินการในกรณีทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3138 ดำเนินการในปี พ.ศ. 2531 ตามแผนงบประมาณ ส่วนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 ซึ่งจะต้องดำเนินการขยายผิวจราจรในเขตเมือง (ช่วงระยอง-สัตหีบ) จากเดิม 2 ช่องทางเป็น 4 ช่องทางจราจร ระยะเวลาดำเนินการยังไม่แน่นอน นอกจากนี้กรมทางหลวงยังมีโครงการที่จะขยายผิวจราจรของถนนสุขุมวิทไปเต็มรูปแบบ คือมี 8 ช่องทางจราจร ระยะเวลาดำเนินงานขึ้นอยู่กับโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

ตารางที่ 5.10 แสดงผลการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ของแขวงการทางจังหวัดระยอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526-2530

ลำดับ ที่	ถนน สาย	ประเภทถนน (ฮาว - เมตร)			รวม (ฮาว- เมตร)	ชั้นตอนที่ 1	ชั้นตอนที่ 2	ชั้นตอนที่ 3		เขตทาง กำหนด	หมาย เขต
		เดิม	เดิมขยาย	โครงการ		กันเขต ทาง (ฮาว- เมตร)	ปักหลัก หมุด (ฮาว- เมตร)	ก่อสร้าง ใหม่ (ฮาว- เมตร)	ปรับปรุง ถนนเดิม (ฮาว- เมตร)		
1	ง.1	2,670	-	-	2,670	2,370	2,370	-	-		
2	ง.2	2,860	-	-	2,860	2,860	2,860	-	-		
3	จ	8,500	-	-	8,500	8,500	8,500	-	-		
	รวม	14,130	-	-	14,130	13,730	13,730	-	-		

ที่มา : กองวิศวกรรม สำนักผังเมือง



รายละเอียดการดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังฯของแต่ละหน่วยงานจะพิจารณาได้จากตารางที่ 5.8, 5.9 และ 5.10

สรุปปัญหาที่สำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง

กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง เป็นเรื่องใหม่ และเป็นผังเมืองรวมผังแรกของประเทศไทย ซึ่งบังคับในพื้นที่ชุมชนเมืองระยองประกอบกับ ระยะเวลายับแค่ประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงฯ รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎกระทรวง มาถึงปัจจุบันประมาณ 4 ปีเศษเท่านั้น ปัญหาส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้น จึงมาจากสาเหตุของ

1. การขาดกำลังเจ้าหน้าที่ ที่มีความรู้ความชำนาญ ที่จะมาดูแลงานทางด้านผังเมืองโดยตรง
2. ความบกพร่องของผังเมืองรวมฯ บางประการซึ่งพิจารณาได้จากแนวกั้นบางสายที่ยังขัดกับข้อเท็จจริง ซึ่งมีความเป็นไปได้ทั้งนี้เนื่องจากการประกาศใช้บังคับเป็นผังแรกของประเทศไทย และการเลือกดำเนินการก่อนหลังของโครงการ
3. ขอบประมาณต่อการดำเนินการ สนับสนุนให้เป็นไปตามแผนผังฯยังไม่ได้มีการจัดสรรตามโครงการฯ
4. การขาดแผนที่แสดงรายละเอียดประกอบการพิจารณากับข้อกำหนดกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ที่สามารถดำเนินการปฏิบัติได้จริงในพื้นที่

ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาจากกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ เองและปัญหาทางการปฏิบัติเตรียมการดำเนินการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผังเมืองรวมผังแรก รวมทั้งช่วงเวลาที่ผ่านมา จึงส่งผลให้การดำเนินการทางด้านผังเมืองรวมเกิดขึ้นไม่มากนัก เกี่ยวกับแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง ทั้งนี้มีส่วนสำคัญที่จะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาตามโครงการคมนาคมขนส่ง คือ การงบประมาณที่ยังไม่ได้จัดทำให้ผู้อำนวยการที่รับผิดชอบ

#### 5.4.2 ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบผังเมืองรวมเมืองระยอง

ทัศนคติ/ความคิดเห็น ของเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม และปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎ  
กระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง จะพิจารณาทัศนคติต่อหัวข้อสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

- 1) ทัศนคติต่อกฎกระทรวงฯ โดยพิจารณาจากหลักและวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมฯ
- 2) ทัศนคติต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  - 2.1 หน่วยงานส่วนกลาง (สำนักผังเมือง)
  - 2.2 หน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
- 3) ทัศนคติต่อประชาชนผู้อยู่ในเขตผังเมืองรวมฯ

สรุปผลการศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่ฯ

- 1) ทัศนคติต่อกฎกระทรวงฯ โดยพิจารณาจากหลักการ และวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมฯ ซึ่งแยกเป็นรายละเอียดดังนี้

ก. ด้านความเป็นไปได้ของผังเมืองรวมฯ (ที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ )ในการ  
พัฒนาเมืองระยอง จะมีความแตกต่างทางด้านความคิดเห็นโดยแยกพิจารณาได้ 2 ด้าน คือ

- ในด้านแผนพัฒนาหรือโครงการตามผังเมืองรวมฯ เป็นผลดีต่อหน่วยงานปฏิบัติของท้องถิ่น เพราะ เป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวทางการพัฒนา กำหนดทิศทางการพัฒนาควบคุมความเป็นระเบียบและพัฒนาเมืองได้มากขึ้น และถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ

- ในด้านการดำเนินการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ จะมีปัญหาเนื่องจาก จากช่วงเวลาที่ผ่านมาผลการปฏิบัติตามที่ไปได้ไม่มากนัก เนื่องจากปัญหาการขาดบุคคลากร และงบประมาณ ขณะเดียวกันประชาชนที่เสียประโยชน์ที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ยังไม่ยอมรับผังเมืองรวมฯ

ข. ผลของผังเมืองรวมฯ ต่อชุมชนเมืองระยองทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่นับประมาณ 65 % ยอมรับว่าเป็นประโยชน์มากโดยเฉพาะทำให้ชุมชนเป็นระบบระเบียบ ระบบคมนาคมขนส่งดีขึ้น (การขยายถนนกว้างขวางขึ้น) รวมทั้งการควบคุมทางด้านอุตสาหกรรมได้ผล แต่ยังมีเจ้าหน้าที่บางส่วนประมาณ 35% เห็นว่าน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์หากสามารถดำเนินการได้ ตามที่ผังเมืองรวมได้กำหนดไว้

ค. ความเหมาะสมของผังเมืองรวมฯ ต่อชุมชนเมืองระยอง เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่นับประมาณ 80 % ที่เห็นว่ามีความเหมาะสมในระดับปานกลาง กล่าวคือ ผังเมืองรวมที่ประกาศใช้บังคับแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของผังเมือง เพื่อให้การพัฒนา รวมทั้งการเจริญเติบโตของเมืองในอนาคตเป็นเมืองที่น่าอยู่และไม่ประสบปัญหาต่างๆ ก็ตามในทางมองกลับกันส่วนของผังเมืองรวมในรายละเอียดต่างๆ ทั้งในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาตามผังโครงการคมนาคมขนส่ง ยังมีข้อบกพร่องที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข ในกรณีแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น มีบริเวณที่กำหนดพื้นที่ขัดกับข้อเท็จจริง อันได้แก่ การกำหนดพื้นที่สีเขียวซึ่งหมายถึง เขตชนบทและเกษตรกรรมในแต่ละพื้นที่ ปรากฏว่าตามข้อเท็จจริงมีบางบริเวณได้กำหนดลงในพื้นที่ซึ่งเป็นต้นทราย ไม่สามารถทำการเพาะปลูกหรือการเกษตรได้ เป็นต้น และกรณีแผนผังโครงการคมนาคมขนส่งนั้น มีบางบริเวณที่จะต้องแก้ไขให้ตรงกับข้อเท็จจริง คือ มีถนนโครงการตามแผนผังกำหนดแนวคร่อมแม่น้ำระยอง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ และมีการกำหนดแนวถนนโครงการผ่านบริเวณสุสาน ซึ่งมีมาก่อนประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมฯ ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขและกำหนดแนวถนนโครงการใหม่ นอกจากนี้การใช้แนวถนนโครงการเป็นเส้นแบ่งเขต ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งในช่วงเวลาศึกษาถนนโครงการยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งต่อปัญหาของการควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง

ง. ผังเมืองรวมช่วยแก้ปัญหาของเมืองระยองในด้านโครงการคมนาคมขนส่งและบริการสาธารณะ เนื่องจากการพัฒนาทางด้านนี้ นับจากประกาศผังมาประมาณเกือบ 5 ปี การพัฒนาและแก้ปัญหาทางด้านนี้ยังไม่เกิดขึ้นจากเหตุผลของการขาดงบประมาณ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่นับว่าเป็นปัญหาทางการปฏิบัติที่มีลักษณะของแผนพัฒนาที่ดีหากยังขาดการนำปฏิบัติการแก้ปัญหาและการพัฒนาตามผัง จึงยังไม่เกิดขึ้น

## 2) ทัศนคติ ของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 ทัศนคติต่อหน่วยงานส่วนกลาง (สำนักผังเมือง)

- ความร่วมมือระหว่างสำนักผังเมืองกับหน่วยงานท้องถิ่น ได้มีความแตกต่างกันในหลายระดับรวมทั้ง เหตุผลสรุปได้ดังนี้

ก. ยังมีความร่วมมือกันน้อย จากเหตุผล ของการร่วมมือกันจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่สำนักผังเมืองมาชี้แจงให้ประชาชนทราบเท่านั้น รวมทั้ง เอกสารต่างๆเกี่ยวกับผังเมืองรวมยังไม่เพียงพอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ข. ความร่วมมืออยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ มีความเข้าใจดีว่าทางสำนักผังเมืองต้องการให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่แต่ขาดแคลนทางด้านบุคลากร ทางปฏิบัติจึงเป็นในลักษณะ เมื่อมีเรื่องที่จะต้องชี้แจงก็จะติดต่อมาขอความร่วมมือในพื้นที่เป็นครั้งคราวไป

ค. ทางสำนักผังเมืองให้ความสำคัญมากในด้านการรับฟังความคิดเห็นและ เหตุผล เมื่อมีการแสดงความคิดเห็นประกอบเหตุผลทางด้านผังเมืองรวม

- การประสานงานกันระหว่างสำนักผังเมืองกับหน่วยงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่น้อยกว่า 75 % มีความเห็นว่า ยังมีน้อยมาก ทำให้ไม่สะดวกในการติดต่อขอคำแนะนำปรึกษาทางด้านผังเมืองรวมๆ การประสานงานในแต่ละครั้งจะเป็นกรณีทางสำนักผังเมืองต้องการจัดนิทรรศการ การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและชี้แจงให้ประชาชนทราบเป็นครั้งคราว ต้องการให้มีเจ้าหน้าที่จากสำนักผังเมืองมาปรึกษาในพื้นที่ เพื่อให้คำปรึกษา และแนะนำต่อเจ้าหน้าที่ทางจังหวัดรับทราบเพื่อตอบข้อซักถามของประชาชนได้ถูกต้อง

### 2.2 ทัศนคติต่อหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

- ความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น อยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ จะ

ร่วมมือในส่วนที่กฎหมาย/กระทรวงกำหนด ส่วนใหญ่จะร่วมมือด้านการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบทางด้านผังเมืองรวม มีความคิดที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมๆ แต่ขาดงบประมาณ

- การประสานงานกันกับหน่วยราชการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ยังเกิดขึ้นน้อยมากในระหว่างหน่วยราชการ โดยเมื่อจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวกับผังเมืองรวมๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกันจึงจะประสานงานกัน

3) ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อประชาชนในเขตผังเมืองรวมเมืองระยอง พิจารณาแยกเป็นหัวข้อในรายละเอียดดังนี้คือ

ก. ด้านความรู้ ความเข้าใจของประชาชนต่อผังเมืองรวมๆ เจ้าหน้าที่ทั้งหมดเห็นว่าประชาชนยังมีความเข้าใจในเรื่องของผังเมืองรมน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากผังเมืองรวมๆ เป็นวิชาการ ต้องมีการอธิบายและชี้แจงรายละเอียดต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจมากกว่าที่เป็นอยู่ซึ่งเจ้าหน้าที่เสนอให้มีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางมาให้ความปรึกษา และการประชาสัมพันธ์ควรจะมีมากขึ้น

ข. ความต้องการและความสนใจของประชาชนต่อผังเมืองรวมๆ ประชาชนโดยทั่วไปมีความสนใจผังเมืองรวมๆ น้อย เนื่องจากเป็นผังแรกของประเทศไทยยังไม่เห็นความสำคัญและจะมองประโยชน์ของตนเองก่อน ขณะเดียวกันเป็นเรื่องในลักษณะของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ หากเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ตนเองก็มีความสนใจ

ค. การสนับสนุนและให้ความร่วมมือของประชาชน ยังมีน้อยจนถึงปานกลางที่ทำให้การสนับสนุนเนื่องจาก ความรู้และความเข้าใจ ความสนใจ และจากการประชาสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ผลในขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมืองรวมก่อนประกาศบังคับใช้

ง. การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังมีน้อย เนื่องจากการเป็นผังแรกของประเทศไทย ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจกฎหมาย กฎกระทรวงและวิธีปฏิบัติ ประชาชนเริ่มสนใจเรื่องผังเมืองรวมๆ เนื่องจากมีผลต่อการซื้อขายที่ดินและการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดิน และเริ่มมีการตื่นตัวในเรื่องผังเมืองรวมๆ เมื่อปี พ.ศ. 2531 ทั้งนี้เกี่ยวข้องกับการซื้อขายที่ดิน

จ. การปฏิบัติตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ได้ผลมาก เพราะว่าประชาชนจะเข้ามาติดต่อกับทางเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อทางเจ้าหน้าที่มีความคิดเห็นอย่างไรแล้วชาวบ้าน/ประชาชนจะให้ความร่วมมือดีหรือไม่พยายามหาผิดกฎกระทรวงฯ และเท่าที่ผ่านมายังไม่มีการฝ่าฝืนกฎกระทรวงฯ

ฉ. การยอมรับ/ปฏิเสธผังเมืองรวมของประชาชน ประชาชนยังให้การยอมรับผังเมืองรวมฯ ไม่มากนัก เพราะในขณะวางและจัดทำจนภายหลังประกาศบังคับใช้ เมื่อได้มีประกาศผังเมืองรวมฯ แล้ว ยังปรากฏว่ามีการคัดค้านไม่เห็นด้วย ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาทางด้านผลประโยชน์ จะพบว่า หากตนเองไม่เสียผลประโยชน์ก็จะไม่คัดค้าน แต่หากมองกลับกันหากเสียผลประโยชน์ก็จะคัดค้านไม่เห็นด้วย

#### 5.4.3 ผลการศึกษาความรู้และทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองรวมเมืองระยอง

วิธีการศึกษานี้เรื่องนี้ได้มีการทำแบบสอบถามแจกจ่ายออกไป 200 ชุด พร้อมทั้งการสัมภาษณ์ประกอบแบบสอบถาม และสามารถสอบถามได้ครบทั้ง 200 ชุด คิดเป็นร้อยละ 100 ของจำนวนแบบสอบถามทั้งหมด กลุ่มตัวอย่างที่วิจัยจะกระจายไปตามอาคารบ้านเรือน ที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ โรงงานอุตสาหกรรม และสถานบริการต่างๆ ในพื้นที่เขตผังเมืองรวมเมืองระยอง

กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อยู่ในอาคารประเภทพาณิชย์กรรม จำนวน 55 % รองลงมาคือประเภทอยู่อาศัย 25 % อุตสาหกรรม 11 % และ บริการอื่นๆ อีก 9 %

ช่วงอายุของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มใหญ่ที่สุดอยู่ในช่วงอายุ 26-30 ปี จำนวน 19% อายุ 31-35 ปี 16% อายุ 41-45 ปี 14 % อายุ 30-40 ปี 13.5 %

ส่วนระดับการศึกษา ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น (ม.ศ. 3) เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดมีจำนวนถึง 72.5 % มัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.ศ. 4-5) 7.5 % ประกาศนียบัตรวิชาชีพ 6 % ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง 4.5 % และปริญญาตรี 9.5 %

อาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย/พาณิชย์กรรม จำนวน 39.5 % เป็นลูกจ้าง (พนักงานเอกชน, รัฐวิสาหกิจ) 17.5 % อาชีพเกี่ยวกับการบริการ 12 % เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม 10 % เกษตรกรรม 7 % รับราชการ 6.5 % อาชีพอื่นๆ (แม่บ้าน

ไม่ได้ทำงาน) 4.5 % และนักศึกษา 3 %

เนื่องจากแบบสอบถามนี้มุ่งศึกษาถึง ความสนใจ ความรู้ และทัศนคติของประชาชนส่วนรวมในเขตผังเมืองรวม โดยทำการพิจารณาลักษณะการเป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างเพื่อทราบผลโดยรวมเป็นหลัก ผลการศึกษาตามแบบสอบถามจึงมิได้เน้นหนักในแต่ละประเภทของส่วนทั่วไป (ตัวแปรคุม) อันได้แก่ ลักษณะประเภทอาคาร, ความเป็นเจ้าของ, อายุ, ระดับการศึกษา และอาชีพ

จากแบบสอบถามที่ดำเนินการศึกษาครั้งนี้ได้มีการสอบถามประชาชนทั้งหมด 3 หัวข้อสำคัญ ได้แก่

1) การประชาสัมพันธ์ ความสนใจ และความร่วมมือของประชาชนต่อผังเมืองรวมเมืองระยอง

2) ความรู้ และความเข้าใจของประชาชนเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง

3) ทัศนคติของประชาชนต่อผังเมืองรวมเมืองระยอง

สามารถอธิบายผลการศึกษา ซึ่งได้สรุปเป็นหัวข้อประกอบตารางได้ดังนี้ คือ

1) การประชาสัมพันธ์ ความสนใจและความร่วมมือของประชาชนต่อผังเมืองรวมเมืองระยอง

1. การประชาสัมพันธ์กับการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ

ตารางที่ 5.11 แสดงผลของการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ

* ผลการประชาสัมพันธ์	จำนวน(ราย)	ร้อยละ (%)
ทราบ	68	34
ไม่ทราบ	132	66
รวม	200	100

\* การวางและประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองระยอง ปลายปี พ.ศ. 2526

### 1.1 การรับรู้ของประชาชนกับการประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับผัง เมืองรวมเมืองระยอง

จากตารางที่ 5.11 แสดงให้เห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 66 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งไม่ทราบเรื่องการใช้บังคับ ผังเมืองรวมฯ เมื่อปลายปี พ.ศ. 2526 และมีผู้ที่ไม่ทราบเรื่องผังเมืองรวมฯ คิดเป็นร้อยละ 34 ผลของการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการประชาสัมพันธ์ ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร (ดูแผนภูมิที่ 5.1)

### ตารางที่ 5.12 แสดงสื่อของการรับรู้ข่าวสารเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง

สื่อประเภทต่างๆ	จำนวน(ราย)	ร้อยละ (%)
วิทยุ	7	10.29
หนังสือพิมพ์	12	17.65
ป้ายโฆษณาทางราชการ	10	14.71
เพื่อน/ญาติ	24	35.29
อื่นๆ*	15	22.06
รวม	68	100.00

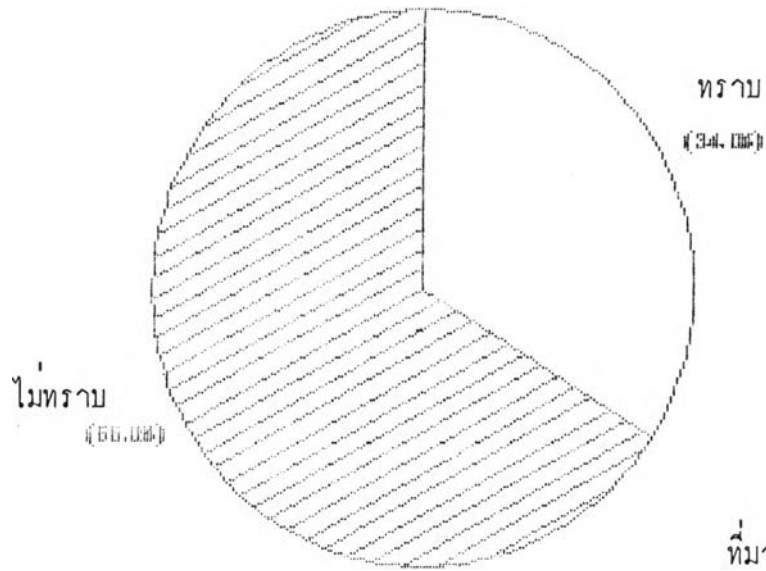
\* ได้แก่ เสียงตามสาย หนังสือแจ้งทางราชการ โรงเรียนประชาสัมพันธ์ ทราบจากหอการค้า จังหวัด ฯลฯ

### 1.2 สื่อการรับรู้ข่าวสารเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง

จากตารางที่ 5.12 แสดงว่า ประชาชนผู้ที่ทราบเรื่องการวางผังเมืองส่วนใหญ่จะทราบจาก เพื่อนหรือญาติถึงร้อยละ 35.29 รองลงมาคือ สื่อด้านอื่นๆ ร้อยละ 22.06 ซึ่งจะได้แก่ เสียงตามสาย หนังสือแจ้งของทางราชการ ฯลฯ ทราบจากหนังสือพิมพ์ ร้อยละ 17.65 ป้ายโฆษณาทางราชการ ร้อยละ 14.71 และวิทยุร้อยละ 10.29 (ดูแผนภูมิที่ 5.2)

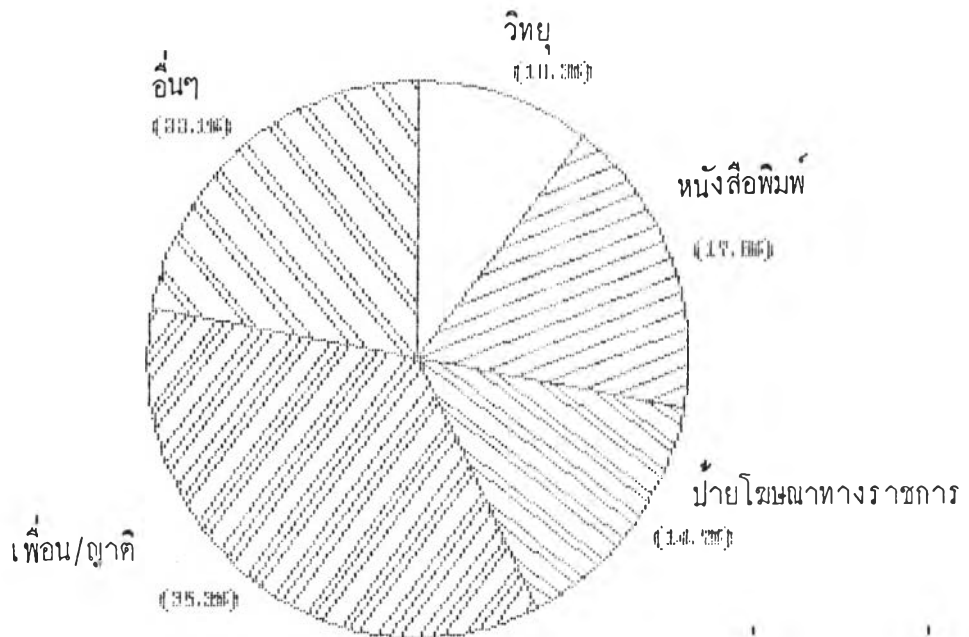
สรุปว่า การประชาสัมพันธ์ในส่วนภาคราชการ (วิทยุ หนังสือพิมพ์ ป้ายโฆษณา) ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร





ที่มา : ตารางที่ 5.11

แผนภูมิที่ 5.1 แสดงผลการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ



ที่มา : ตารางที่ 5.12

แผนภูมิที่ 5.2 แสดงสื่อการรับรู้ข่าวสารเรื่องผังเมืองรวมฯ

ตารางที่ 5.13 แสดงกลุ่มอาชีพกับการรับรู้ข่าวสารเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง

อาชีพ	ทราบ		ไม่ทราบ		รวม	
	จำนวน(ราย)	%	จำนวน(ราย)	%	จำนวน(ราย)	%
	[33.33]		[66.67]		[100.00]	
นักเรียน/นักศึกษา	2	1	4	2	6	3
	[34.18]		[65.62]		[100.00]	
ค้าขาย/พาณิชย์กรรม*	27	13.5	52	26	79	39.5
	[28.57]		[71.43]		[100.00]	
เกษตรกรรม	4	2	10	5	14	7
	[30.00]		[70.00]		[100.00]	
อุตสาหกรรม*	6	3	14	7	20	10
	[34.29]		[65.71]		[100.00]	
ลูกจ้าง (พนักงาน เอกชน, รัฐวิสาหกิจ)	12	6	23	11.5	35	17.5
	[61.54]		[38.46]		[100.00]	
รับราชการ	8	4	5	2.5	13	6.5
	[25.00]		[75.00]		[100.00]	
บริการ**	6	3	18	9	24	12
	[33.33]		[66.67]		[100.00]	
อื่นๆ(แม่บ้าน, ไม่ได้ ทำงาน)	3	1.5	6	3	9	4.5
รวม		34	132	66	200	100

หมายเหตุ \* เป็นเจ้าของ

\*\* ตัดผม เสริมสวย ตัดเย็บเสื้อผ้า ศูนย์ซักผ้า ซักแห้ง จ้างทำของ ฯลฯ

### 1.3 กลุ่มอาชีพกับการรับรู้ข่าวสารเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง

จากตารางที่ 5.13 แสดงให้เห็นว่า ในด้านผลของการทราบและไม่ทราบเรื่องผังเมืองรวมฯ นั้น สัดส่วนร้อยละของแต่ละกลุ่มอาชีพส่วนใหญ่มักจะใกล้เคียงกัน โดยในแต่ละกลุ่มอาชีพส่วนใหญ่มักจะไม่ทราบเรื่องผังเมืองรวมฯ จะอยู่ในช่วงร้อยละ 65-75 ในขณะที่กลุ่มอาชีพส่วนใหญ่มักทราบเรื่องผังเมืองรวมฯ จะอยู่ในช่วงร้อยละ 25 - 34 แสดงให้เห็นถึงการรับรู้ข่าวสารของประชาชนในแต่ละกลุ่มอาชีพ ที่การรับรู้ทางด้านผังเมืองรวมฯ ที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ทั้งนี้ยกเว้นบางส่วนของอาชีพรับราชการ ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละแตกต่างจากทุกกลุ่มอาชีพในทางตรงกันข้าม โดยจะมีส่วนที่ทราบเรื่องผังเมืองรวมฯ คิดเป็นร้อยละ 61.54 และ ไม่ทราบเรื่องผังเมืองรวมฯ ร้อยละ 38.46 สรุปได้ว่า ข่าวสารทางด้านผังเมืองรวมมีความแพร่กระจายในกลุ่มอาชีพข้าราชการมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น กรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า การวางผังเมืองรวมฯ เป็นการวางและจัดทำโดยองค์กรของรัฐและหน่วยราชการท้องถิ่น ข่าวสารทางด้านผังเมืองรวมฯ จึงมีโอกาสที่จะแพร่กระจายไปในกลุ่มข้าราชการมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ

#### 2) ความสนใจและความร่วมมือของประชาชนต่อผังเมืองรวมเมืองระยอง

หมายเหตุ :

การศึกษาความสนใจและความร่วมมือของประชาชนต่อผังเมืองรวมฯ และหัวข้อต่อไปทั้งหมด จะพิจารณาเฉพาะที่ ทราบเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง เท่านั้น

ในส่วนของการศึกษาความสนใจและความร่วมมือของประชาชนต่อผังเมืองรวมเมืองระยอง สามารถแบ่งการศึกษาได้ 2 กรณี คือ

2.1 ความสนใจของประชาชนกับผังเมืองรวมฯ ในช่วงเวลาที่ผ่านมาก

2.2 ความสนใจและความร่วมมือของประชาชน กับผังเมืองรวมฯ ในอนาคต

โดยในการศึกษาส่วนนี้จะพิจารณาประกอบข้อมูลของอาชีพ เนื่องจากเป็นตัวแปรที่มีความเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบโดยตรงจากฝั่ง เมืองรวมๆ

ตารางที่ 5.14 แสดงผู้ที่ทราบเรื่องฝั่ง เมืองรวมเมืองระยอง กับการไปประชุมรับฟังความคิดเห็น

		ความสนใจ								
		ความถี่ในการไปประชุมรับฟังความคิดเห็น ปี พ.ศ.			ความร่วมมือครั้งต่อไป			รวมทั้งหมด		
		2526			การร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นฯกรณี"ทราบ"					
อาชีพ		ไม่เคย	ครั้ง	ครั้ง	รวม	ไม่แน่	ไม่ไป	รวม	จำนวน	ร้อยละ
		ที่ 1	ที่ 2	ไป	จ	ไป	รวม	(ราย)	(%)	
					(50.00)	(50.00)		(100.00)		
นักเรียน/นักศึกษา	1	1	-	2	1	1	-	2	2	2.94
					(22.22)	(51.85)	(25.93)	(100.00)		
ค้าขาย/พาณิชย์	26	1	-	27	6	14	7	27	27	39.71
กรรม*					(25.00)	(75.00)		(100.00)		
เกษตรกรรม	4	-	-	4	1	3	-	4	4	5.88
					(33.33)	(50.00)	(16.67)	(100.00)		
อุตสาหกรรม*	5	-	1	6	2	3	1	6	6	8.82
					(16.66)	(41.67)	(41.67)	(100.00)		
ลูกจ้าง (พนักงานเอกชน รัฐวิสาหกิจ)	12	-	-	12	2	5	5	12	12	17.65



## 2.1 ความสนใจของประชาชนกับผังเมืองรวมในช่วงเวลาที่ผ่านมา

จากตารางที่ 5.14 แสดงให้เห็นว่ามีประชาชนที่ทราบเรื่องผังเมืองรวมส่วนใหญ่นำมาได้นำไปร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นฯ ถึง 59 ราย หรือร้อยละ 86.77 โดยให้เหตุผลดังนี้คือ ไม่ว่าง/ไม่มีเวลาว่าง ร้อยละ 26.47 ไม่รู้ว่าจะมีการประชุมร้อยละ 23.59 ไม่สนใจร้อยละ 17.65 และ ไม่บอกเหตุผลร้อยละ 19.12 (ดูตารางที่ 5.15 ประกอบ แผนภูมิที่ 5.3)

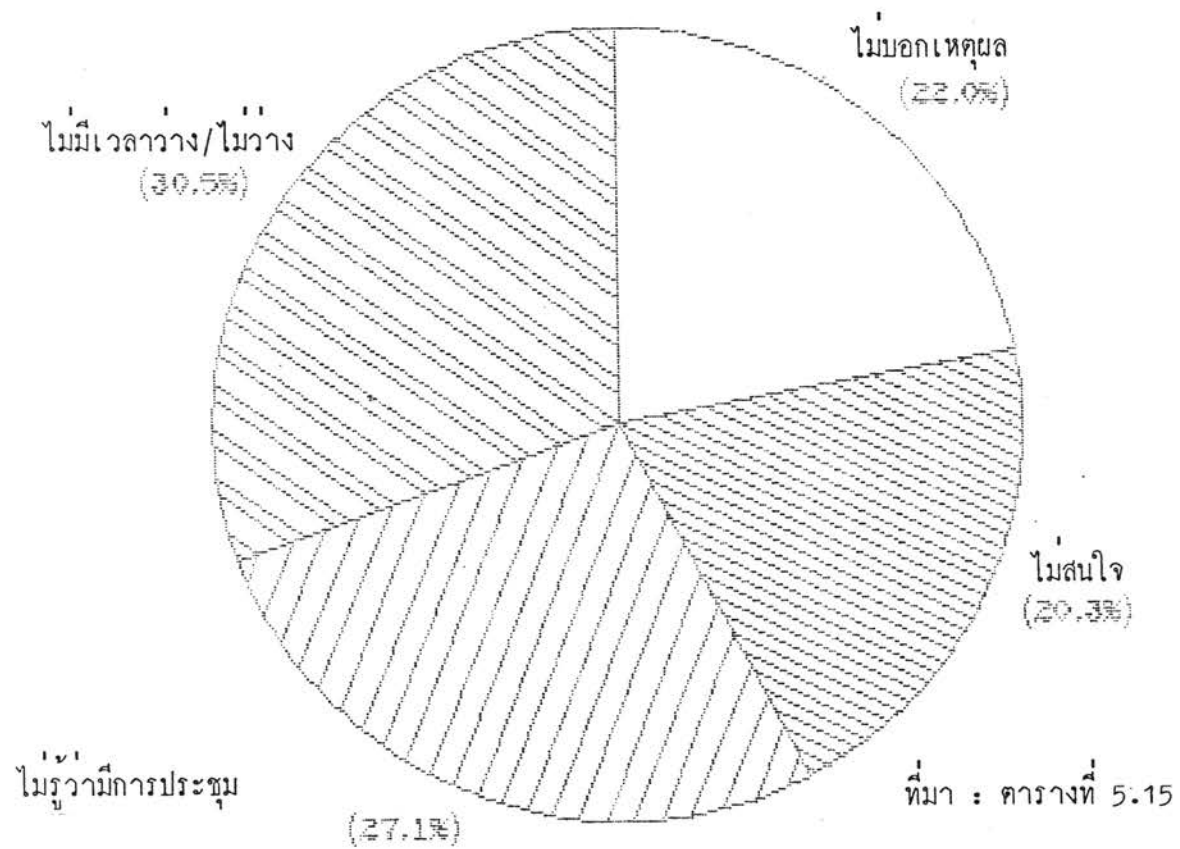
สำหรับจำนวนผู้ที่เข้ารับฟังความคิดเห็น เข้าร่วมประชุม ทั้งหมดจำนวน 9 ราย หรือร้อยละ 13.23 โดยแบ่งเป็นจำนวนผู้ที่เคยเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น 1 ครั้ง มีจำนวน 5 ราย หรือร้อยละ 7.35 และ เข้าร่วมประชุมฯ 2 ครั้ง มีจำนวน 4 รายหรือร้อยละ 5.88

สรุป จากจำนวนผู้ที่ทราบเรื่องผังเมืองรวมฯ และส่วนใหญ่นำมาได้นำไปร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น อธิบายได้ว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมายของผังเมืองรวมเมืองระยอง ประชาชนส่วนใหญ่นำมาได้นำไปร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นฯ มากนัก

ตารางที่ 5.15 แสดงเหตุผลผู้ที่ไม่เคยไปประชุมรับฟังความคิดเห็นฯ

เหตุผล	จำนวน(ราย)	ร้อยละ (%)
ไม่บอกเหตุผล/ไม่มีเหตุผล	13	19.12
ไม่สนใจ	12	17.65
ไม่รู้ว่ามีการประชุม	16	23.53
ไม่มีเวลาว่าง/ไม่ว่าง	18	26.47
รวม	59	86.77*

\* คัดจากฐานผู้ที่ทราบฯ จำนวน 68 คน



แผนภูมิที่ 5.3 แสดงเหตุผลที่ไม่เคยไปประชุมรับฟังความคิดเห็น

สำหรับการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอาชีพกับความสนใจต่อผังเมืองรวมฯ ในระยะเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 นั้น ในด้านกลุ่มอาชีพผลที่ปรากฏออกมายังไม่ชัดเจน เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ไม่ได้เน้นศึกษาเฉพาะในตัวแปรแต่ละด้าน (อายุ การศึกษา อาชีพ) ประกอบกับข้อคำถามที่ได้ถามจากเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้ว (ปี พ.ศ. 2526) ความจำของผู้ตอบแบบสอบถามอาจจำได้ไม่ถี่นัก จากเหตุผลข้างต้น ผลของข้อมูลที่ได้มีโอกาสของความคลาดเคลื่อนได้มากและไม่แน่นอน ผู้ศึกษาจึงไม่ศึกษาและวิเคราะห์ในส่วนนี้

## 2.2 ความสนใจและความร่วมมือของประชาชนกับผังเมืองรวมฯ ในอนาคต

จากตารางที่ 5.14 แสดงให้เห็นว่าในคราวต่อไปหากได้ทราบเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง กับการตัดสินใจของประชาชนในการไปเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น สรุปได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่มองยังตัดสินใจไม่ได้หรือตอบคำถามในส่วนนี้ไม่แน่ใจสูงสุด คิดเป็นร้อยละ 47.05 รองลงมาที่คิดว่าไป จำนวนร้อยละ 30.87 และไม่ไปร้อยละ 22.08

เมื่อพิจารณาในรายอาชีพจะพบว่า อาชีพรับราชการ และอาชีพบริการ มีสัดส่วนที่จะไปในคราวต่อไป ร้อยละ 62.5 และ 33.33 ซึ่งมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น ในขณะที่กลุ่มอาชีพพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม จะมีสัดส่วนร้อยละของความไม่แน่ใจเท่ากับ 51.85 75.00 และ 50.00 ตามลำดับ ซึ่งมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น ในขณะที่ ความไม่แน่ใจของกลุ่มอาชีพพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า เวลาในการประกอบอาชีพในกลุ่มอาชีพเหล่านี้ น่าจะมีอิทธิพลสูงต่อการตัดสินใจ ซึ่งสอดคล้องกับเหตุผลของการไม่มีเวลาว่างในการเข้าร่วมประชุมในครั้งที่ผ่านมา ส่วนคำตอบที่ไม่ได้ร่วมประชุม จะกระจายไปทุกอาชีพ โดยในกลุ่มอาชีพลูกจ้าง (พนักงานเอกชน รัฐวิสาหกิจ) จะมีสัดส่วนสูงสุดร้อยละ 41.67

### สรุปความสนใจของประชาชนต่อผังเมืองรวมเมืองระยอง

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา (ปลายปี พ.ศ. 2526 ประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมฯ) มีประชาชนที่ทราบ แต่ยังไม่เห็นความสนใจเท่าที่ควร โดยเหตุผลของการไม่มีเวลาว่างสูงสุด รองลงมาคือไม่ทราบว่ามีการประชุม ในอนาคตข้างหน้าหากทราบว่ามีการประชุมรับฟังความคิดเห็น



เกี่ยวกับผัง เมืองรวมเมืองระยอง การตัดสินใจต่อการไปประชุมยังตัดสินใจไม่ได้ (ไม่แน่ใจ) มากที่สุด รองลงมาคือไป และไม่ไปตามลำดับ

## 2) ความรู้และความเข้าใจเรื่องผัง เมืองรวมเมืองระยอง

ตารางที่ 5.16 ผู้ที่ทราบเรื่องผัง เมืองรวม กับความเข้าใจผัง เมืองรวมเมืองระยอง

ระดับความเข้าใจ	จำนวน(ราย)	ร้อยละ (%)*	ร้อยละ (%)**
เข้าใจดี	12	17.65	6
เข้าใจพอสมควร	21	30.88	10.5
ไม่เข้าใจ	35	51.47	17.5

\* ร้อยละของจำนวนผู้ที่ทราบเรื่องผัง เมืองรวมฯ (68 ราย)

\*\* สัดส่วนร้อยละจากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด (200 ราย)

### 1. ภาพรวมของความเข้าใจเรื่องผัง เมืองรวมเมืองระยอง

จากตารางที่ 5.16 แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่ทราบเรื่องการวางผัง เมืองรวมฯ ส่วนใหญ่ ไม่มีความเข้าใจผัง เมืองรวมฯ ถึงร้อยละ 51.47 ของจำนวนผู้ที่ทราบเรื่องการวางผัง เมืองรวมฯ รองลงมา มีความเข้าใจพอสมควร ร้อยละ 30.88 และมีผู้ที่ทราบมีความเข้าใจดี ร้อยละ 17.65 (แผนภูมิที่ 5.4) ขณะเดียวกันเมื่อ นำข้อมูลไปพิจารณาร่วมกับผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด จะ ได้ สัดส่วนของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ต่อความเข้าใจผัง เมืองรวมเป็นดังนี้ ผู้มีความเข้าใจดี คิดเป็นร้อยละ 6 ของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด เข้าใจพอสมควรร้อยละ 10.5 และ ผู้ที่ทราบผัง เมืองรวมฯ แต่ไม่เข้าใจร้อยละ 17.5

### 2. การวัดความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องผัง เมืองรวมเมืองระยอง

ทว่าการวัดความรู้/ความเข้าใจ โดยการตรวจสอบคำถามเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ

3 ข้อ ได้แก่

- ขอบเขต (พื้นที่) ผังเมืองรวมเมืองระยอง
- ระยะเวลาการรับฟังคัมภ์ของผังเมืองรวมเมืองระยอง
- บทลงโทษกรณีผู้ฝ่าฝืนผังเมืองรวมเมืองระยอง (มาตรา 8 พรบ.การผังเมือง

2518)

ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดหลักเกณฑ์การวัดไว้ดังนี้คือ

สามารถตอบได้ทั้ง 3 ข้อ สรุปรว่า มีความเข้าใจดี

ตอบได้ 2 ข้อ (ตอบไม่จำเป็นว่าจะ เป็น 2 ข้อใดๆ) สรุปรว่ามีความเข้าใจพอสมควร

ตอบได้ 1 ข้อ หรือตอบไม่ได้เลย สรุปรว่า ยังไม่มีความเข้าใจเรื่องผังเมืองรวมฯ

ตารางที่ 5.17 แสดงการวัดความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมเมืองระยอง

ผลการสอบถาม	จำนวน(ราย)	ร้อยละ (%)*	ร้อยละ (%)**
ทราบ 3 ข้อ (เข้าใจดี)	8	11.77	4
ทราบ 2 ข้อ (เข้าใจพอสมควร)	23	33.82	11.5
ทราบ 1 ข้อ (ไม่เข้าใจ)	13	19.12	6.5
ตอบไม่ได้ทั้ง 3 ข้อ (ไม่เข้าใจ)	24	35.29	12.0
รวม	68	100.00	34.0

\* ร้อยละของจำนวนผู้ที่ทราบเรื่องผังเมืองรวมฯ (68 ราย)

\*\* สัดส่วนร้อยละจากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด (200 ราย)

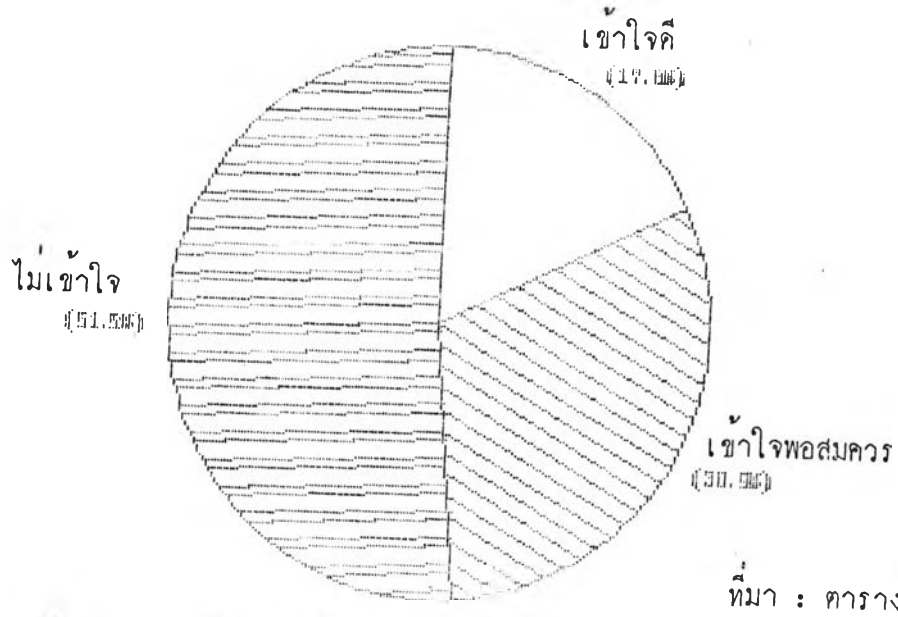
จากตารางที่ 5.17 แสดงให้เห็นว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่น่า (ที่ทราบ) มีผู้ไม่เข้า  
ใจถึงร้อยละ 54.41 โดยเป็นผลรวมจากผู้ที่ไม่ตอบคำถามได้เพียง 1 ข้อ และตอบไม่ได้เลยทั้ง 3 ข้อ  
รองลงมาคือ มีความเข้าใจพอสมควรหรือตอบได้ 2 ข้อ จำนวนร้อยละ 33.82 และเป็นผู้ที่มีความ  
เข้าใจดีหรือตอบคำถามได้ทั้ง 3 ข้อ ร้อยละ 11.77 (แผนภูมิที่ 5.5)

สรุป จากผลของตารางที่ 5.16 และ 5.17 ได้ว่า ในด้านความเข้าใจเรื่องผังเมือง  
รวมเมืองระยองของประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับผลทั้ง 2 ตารางในรายละเอียดจะเห็นว่า สัดส่วน  
ร้อยละของระดับความเข้าใจจากสี่เคียงกัน ซึ่งเท่ากับเป็นการตรวจสอบ และยืนยันในเรื่องความ  
เข้าใจของประชาชนต่อผังเมืองรวมเมืองระยองโดยรวม สรุปว่า ผังเมืองรวมเมืองระยองที่มี  
การประกาศใช้บังคับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2526 นั้น ประชาชนยังมีความเข้าใจกันน้อยมาก

### 3. ความสัมพันธ์ของระดับการศึกษากับความเข้าใจเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง

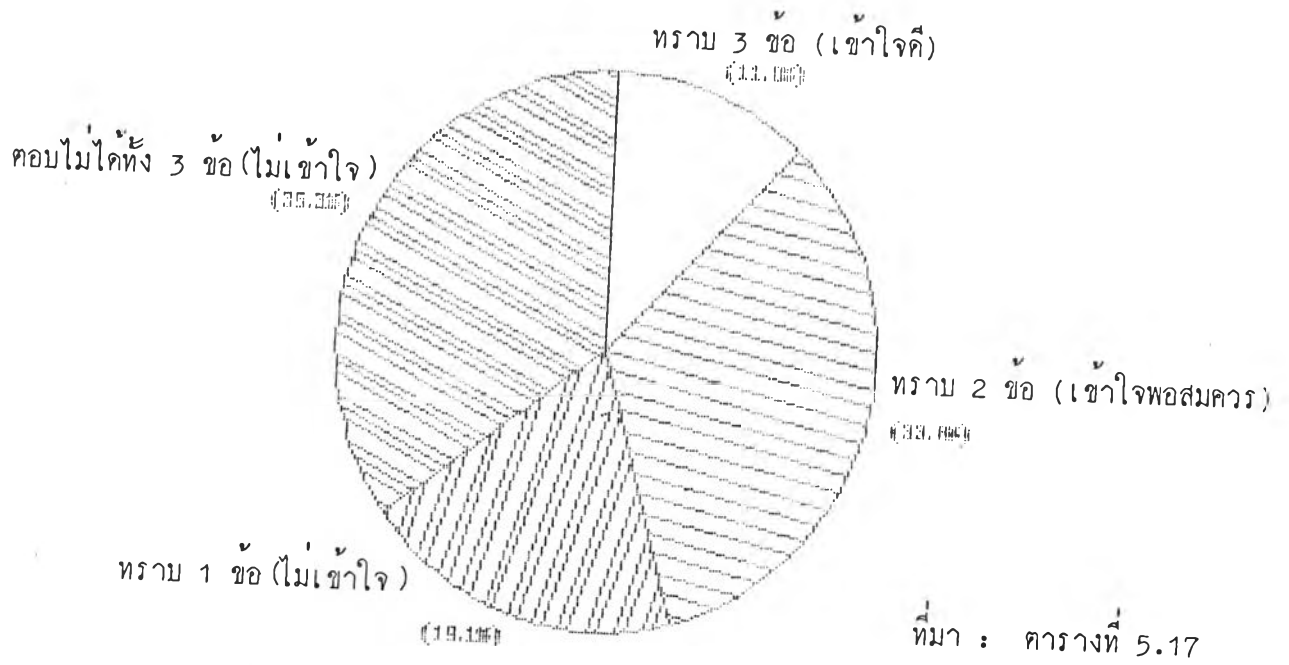
จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ส่วนของการศึกษาตัวแปร แต่ละประเภท  
เป็นกรณีที่มีได้เน้นศึกษาเจาะจงไปแต่ละตัวแปร (ซึ่งในส่วนของการศึกษาก็เป็นตัวแปรประ  
เภทหนึ่ง) ดังนั้นผลของการวิเคราะห์จะเป็นข้อมูลที่วัดได้ชัดเจนในระดับหนึ่ง เท่านั้น

ผลจากตารางที่ 5.18 แสดงให้เห็นว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ทราบเรื่องผังเมือง  
รวมฯ ส่วนใหญ่จะมีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น (ม.ศ.3) ถึงร้อยละ 61.77 รอง  
ลงมาคือระดับปริญญาตรี ร้อยละ 16.18 เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษากับความ  
เข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ จะเห็นว่า ระดับการศึกษายังไม่สามารถอธิบายได้ชัดเจนว่ามี  
ความสัมพันธ์หรือส่งผลต่อความเข้าใจผังเมืองรวมฯ ได้มากนักเพียงไร ทั้งนี้จะเห็นได้จากระดับ  
การศึกษานับตั้งแต่ต่ำกว่า ม.ศ.3 ซึ่งเป็นระดับขั้นต่ำที่สุดของตาราง จะมีส่วนที่ไม่เข้าใจและเข้าใจดี  
คละกันไป ในขณะที่ระดับปริญญาตรีซึ่งเป็นระดับการศึกษาที่สูงที่สุดในตาราง ก็ปรากฏว่ามีทั้งส่วน  
ที่เข้าใจดีและไม่เข้าใจเช่นกัน จากเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้เพียงว่า ข้อมูลในด้าน  
ระดับการศึกษาไม่สามารถอธิบายได้ชัดเจนในส่วนของการศึกษาความเข้าใจเรื่องผังเมืองรวมจากแบบสอบ  
ถามนี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากประชาชนผู้ที่ทราบเรื่องผังเมืองรวมในทุกๆระดับการ  
ศึกษา ส่วนใหญ่เป็นผู้ไม่เข้าใจคิดเป็นร้อยละ 54.41 รองลงมาคือเข้าใจพอสมควร ร้อยละ



ที่มา : ตารางที่ 5.16

แผนภูมิที่ 5.4 แสดงผู้ที่ทราบเรื่องผังเมืองรวมกับความเข้าใจเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง



ที่มา : ตารางที่ 5.17

แผนภูมิที่ 5.5 แสดงการวัดความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมเมืองระยอง

33.82 และ เข้าใจดีร้อยละ 11.77

ตารางที่ 5.18 ความสัมพันธ์ของระดับการศึกษากับความเข้าใจเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง

จำนวน : ราย

ระดับการศึกษา	ความเข้าใจเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง							
	เข้าใจดี		เข้าใจพอสมควร		ไม่เข้าใจ		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
		(5.88)		(16.18)		(39.71)		(66.77)
ต่ำกว่า ม.ศ. 3	4	9.52	11	26.19	27	64.29	42	100.00
				(5.88)		(2.94)		(8.82)
ม.ศ. 4-5	-	-	4	66.67	2	33.33	6	100.00
				(2.94)		(2.94)		(5.88)
ประกาศนียบัตรวิชาชีพ	-	-	2	50.00	2	50.00	4	100.00
		(1.47)		(1.47)		(4.41)		(7.35)
ประกาศนียบัตรวิชาชีพ	1	20.00	1	20.00	3	60.00	5	100.00
ชั้นสูง		(4.42)		(7.34)		(4.42)		(16.18)
ปริญญาตรี	3	27.27	5	45.46	3	27.27	11	100.00
รวม	8	11.77	23	33.82	37	54.41	68	100.00

หมายเหตุ : นำผลมาจากการตรวจสอบด้วยคำถาม 3 ข้อ

ผู้ศึกษาเห็นว่า ระดับการศึกษาไม่น่าจะมีผลหรือความสัมพันธ์ต่อความเข้าใจในเรื่องผังเมืองรวมฯ มากนัก ทั้งนี้เพราะผู้ที่เข้าใจอะไรหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้ดีนั้น นอกจากจะมีความสนใจที่แตกต่างจากบุคคลอื่นๆ แล้ว ยังจะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องหรือได้รับผลที่กระทบกระเทือน

โดยตรงจากสิ่งนั้นๆ อีกด้วย เช่น มีอาชีพเกี่ยวข้องกับหรือมีผลประโยชน์ กรณีผังเมืองรวมๆ เป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อีกทั้งเป็นช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่นานนัก ความสนใจในระยะเริ่มแรกจึงยังเป็นเรื่องที่ต้องหาความรู้ความเข้าใจ ผลที่ได้รับส่วนหนึ่งจึงปรากฏเป็นลักษณะข้างต้น

### 3) ทศนคติของประชาชนต่อผังเมืองรวมเมืองระยอง

เพื่อทราบความคิดเห็นของประชาชนในเขตผังเมืองรวมๆ

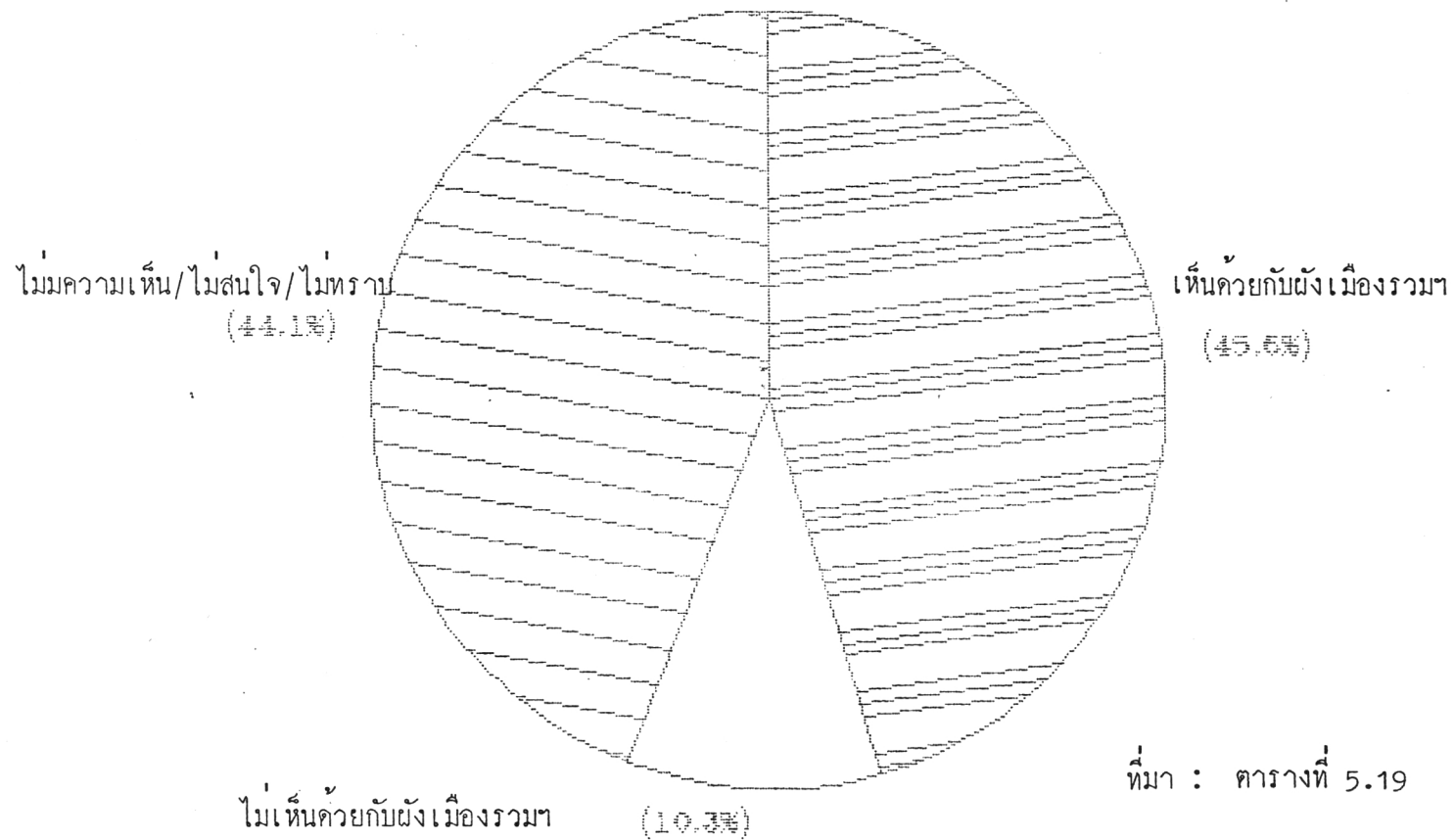
ตารางที่ 5.19 แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมเมืองระยอง

ความคิดเห็น	จำนวน (ราย)	ร้อยละ (%)
เห็นด้วยกับผังเมืองรวมๆ มีประโยชน์	31	45.59
ไม่เห็นด้วยกับผังเมืองรวมๆ ไม่มีประโยชน์	7	10.29
ไม่มีความเห็น/ไม่สนใจ/ไม่ทราบ	30	44.12
รวม	68	100.00

#### 1. ภาพรวมทัศนคติของประชาชนต่อผังเมืองรวมๆ

จากตารางที่ 5.19 แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่ทราบเรื่องการวางผังเมืองรวมๆ ส่วนใหญ่ เป็นผู้ที่เห็นด้วยกับผังเมืองรวมๆ และเป็นผู้ที่ไม่มีความเห็น ฯลฯ โดยมีสัดส่วนร้อยละใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 45.59 และ 44.12 ตามลำดับ ในขณะที่มีเพียงบางส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับผังเมืองรวมๆ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10.24 (แผนภูมิที่ 5.6)

ในกรณีที่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับผังเมืองรวมๆ ให้เหตุผลในจำนวนความถี่ (ค่าคะแนน) ที่ใกล้เคียงกัน ในเหตุผลต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 5.6 แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมเมืองระยอง

- เป็นการควบคุมลักษณะความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในเมือง และรักษาสภาพแวดล้อมให้สวยงาม ฯลฯ จำนวน 19 คะแนน
- เป็นการสร้างหรือพัฒนาเมือง ส่วนของเมืองขึ้นใหม่ ทำให้ดีขึ้นเกิดความเป็นระเบียบ จำนวน 21 คะแนน

ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับผังเมืองรวมๆ ไม่มีประโยชน์ ได้ทำเหตุผลดังนี้

- ไม่ทำให้เกิดประโยชน์
- ลักษณะการกำหนดพื้นที่สีเขียวไม่เอื้ออำนวยต่อชุมชน (การพัฒนาชุมชนกับพื้นที่) และในบางพื้นที่การกำหนดสียังไม่เหมาะสม ในกรณีที่พักอาศัยซึ่งกำหนดไว้เป็นสีเขียวควรกำหนดให้มีวิธีการ/มาตรการที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าเดิม นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีการพาณิชยกรรมอยู่ในบริเวณสีเขียว ซึ่งจะดีกว่าที่เป็นอยู่
- ผังเมืองรวมๆ ที่เป็นอยู่ไม่ใช่ผังเมืองที่มาจากการวางแผน แต่เป็นการกำหนดจากข้อเท็จจริง จึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์
- ควรกำหนดให้มีพื้นที่ที่มีความยืดหยุ่นต่อเขตอุตสาหกรรมมากขึ้น
- มีปัญหากรณีการตัดถนนโครงการผ่านบริเวณชุมชนหรือหมู่บ้านที่มีการกระจุกตัว หรือมีการตั้งบ้านเรือน อยู่หนาแน่น ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาต่อประชาชนในกรณีเวนคืน เพื่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมๆ
- จากการที่คนเพิ่มมากขึ้นในชุมชน ปรากฏว่าชุมชนมีความแออัดตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้เห็นว่าผังเมืองรวมๆ ที่วางไว้ยังไม่ได้ผล

## 2. ทัศนคติของประชาชนต่อการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในเขตผังเมืองรวมๆ ช่วงปี พ.ศ. 2527-2531

จากแบบสอบถาม มีผู้ที่เคยขออนุญาตปลูกสร้างอาคารจำนวน 16 ราย หรือร้อยละ 23.53 และไม่เคยขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร 52 ราย ในส่วนผู้ที่เคยขออนุญาตปลูกสร้างอาคารทั้งหมดตอบว่าได้รับความสะดวกทั้งหมด ไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคในการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร



3. ทัศนคติของประชาชนต่อระบบถนนในเขตฝั่งเมืองรวมฯ ช่วงปี พ.ศ. 2527-2531

ตารางที่ 5.20 แสดงทัศนคติของประชาชนต่อระบบถนนในเขตฝั่งเมืองรวมฯ ช่วงปี พ.ศ. 2527-2531

รวมผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 68 ราย (100.00 %)							
*สะดวก 24 ราย (35.29)				** ไม่สะดวก 44 ราย (64.71)			
จำนวน	%	เทศบาล สร้าง	%	เอกชน สร้าง	%	เทศบาลร่วม สร้างกับเอกชน	%
24	35.29	25	(56.82)	4	(9.09)	15	(34.09)
			36.77		5.88		22.06

- หมายเหตุ : \* มีเหตุผลกรณีถนนสะดวกว่า
- ถนนสะดวกเพียงพอแล้วแต่เรื่องการจราจรยังไม่ดี
- \*\* เหตุผลระบบถนนไม่สะดวก บางประการ
- ไม่สะดวกบาง เวลาจากการจราจร
  - การจอดรถซ้อนคัน
  - จอดรถในที่ห้ามจอด

จากตารางที่ 5.20 แสดงให้เห็นว่า ประชาชนมีความเห็นเกี่ยวกับระบบถนนในเขตฝั่งเมืองรวม โดยส่วนใหญ่เห็นว่าระบบถนนในเขตฝั่งเมืองรวมฯ ยังไม่สะดวกถึงร้อยละ 64.71 และเห็นว่าระบบถนนสะดวกดีหรือเพียงพอแล้ว ร้อยละ 35.29

ในส่วนของผู้ที่เห็นว่าระบบถนนยังไม่สะดวก ได้ให้คำตอบของวิธีการที่จะได้ถนนมาหรือปรับปรุงระบบถนนให้ดีขึ้นโดยส่วนใหญ่เห็นว่า ผู้ที่ควรทราบนานี้คือ เทศบาล ถึงร้อยละ 56.82 รองลงมาคือ เทศบาลร่วมกับเอกชนร่วมกันดำเนินการร้อยละ 34.09 และเอกชนดำเนินการร้อยละ 9.09

สรุปทัศนคติของประชาชนต่อผังเมืองรวมเมืองระยอง

ประชาชนที่ทราบเรื่องผังเมืองรวมฯ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับผังเมืองรวมระยอง และมีผู้ที่ไม่แสดงความคิดเห็น (ผู้ศึกษาเข้าใจว่าเป็นผู้ทราบเรื่องผังเมืองรวมฯแต่ไม่เข้าใจไม่แสดงความคิดเห็น) ในสัดส่วนร้อยละที่ใกล้เคียงกัน ในขณะที่มีส่วนน้อยที่ไม่เห็นด้วยกับผังเมืองรวมฯ

ในด้าน การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารช่วงปี พ.ศ. 2527-2531 ของประชาชนในเขตผังเมืองรวมฯ พบว่าไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคในการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร

ส่วนระบบถนนในเขตผังเมืองรวมฯ ช่วงปี พ.ศ. 2527-2531 มีประชาชนส่วนใหญเห็นว่าการระบบถนนยังไม่สะดวกมากกว่าถนนสะดวก โดยเสนอว่าองค์กรหรือหน่วยงานที่เหมาะสมต่อการศึกษาในการในด้านนี้มากที่สุดคือ เทศบาลเมืองระยอง

#### 5.4.4 งบประมาณต่อการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

งบประมาณ (budget) เป็นเรื่องหนึ่งของระบบการคลัง และเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร เบิร์นสไตน์ และโอฮารา (Burnstein and O Hara) กล่าวว่า "งบประมาณเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจาก เป็นเครื่องมือที่ทบทวนแผนและนโยบายเปลี่ยนมาเป็นการกระทำ งบประมาณเป็นกลไก (nuts and bolts) ที่สำคัญของรัฐบาล<sup>5</sup>

อีริค โคห์เลอร์ (Eric Kohler) กล่าวถึงความหมายของงบประมาณโดยทั่วไปว่า หมายถึง "แผนการคลังที่นำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติการ และจะต้องมีการประมาณต้นทุนวัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากรอื่นๆ ที่เกิดอรรถประโยชน์" ออกัสตัส บี เทิร์นบูล (Augustus B. Turnbull) ให้ความหมายของงบประมาณไว้อย่างกว้างๆ ว่า "งบประมาณเป็นแผนการเงินขององค์การที่กำหนดขึ้นเพื่อให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์<sup>6</sup> "

<sup>5,6</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 130.

นอกจากนี้ ลีและจอห์นสัน (Lee and Johnson) ได้กล่าวถึงงบประมาณว่า "เป็นเอกสารซึ่งแสดงถึงฐานะทางการคลังขององค์การโดยละเอียดเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย กิจกรรมและ เป้าหมายหรือเป้าประสงค์ขององค์การนั้น"<sup>7</sup>

จากนิยามงบประมาณในแง่มุมต่างๆ ข้างต้น อาจสรุปได้ว่า งบประมาณหมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนทางการเงิน และ โครงการที่จะดำเนินการในปีหนึ่งๆ โดยรัฐบาลได้สัญญาต่อประชาชนและรัฐสภาที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน

งบประมาณต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามโครงการในกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง ซึ่งจะได้แก่ งบประมาณที่จัดสรรต่อบุคคลากรที่ดำเนินการตามกฎกระทรวงฯและ โครงการคมนาคมขนส่ง โดยจะพิจารณาศึกษาจากแหล่งที่มาของงบประมาณ 2 ทางคือ

1) งบประมาณจากส่วนกลาง หรืองบประมาณที่ได้มีการจัดสรรโดยตรงจากรัฐบาลโดย สำนักงบประมาณเพื่อโครงการตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

2) งบประมาณส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะพิจารณาจากองค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบ กับผังเมืองรวมฯ คือเทศบาลเมืองระยอง โดยพิจารณาจากการคลังส่วนท้องถิ่น และงบประมาณที่จัดสรรต่อโครงการผังเมืองรวมฯ ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2526 - ปีงบประมาณ 2531

ผลการศึกษา สรุปได้ว่า

1) งบประมาณจากส่วนกลาง จากการสอบถามสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองระยอง ซึ่งได้แก่ กองช่างเทศบาลเมืองระยอง โยธาธิการจังหวัดระยอง และผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง ตลอดจนตรวจสอบข้อมูลต่างๆ ทั้งหมด พบว่า หลังจากได้มีการประกาศกฎกระทรวงฯ เป็นต้นมาจนถึงปี

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

พ.ศ. 2531 ยังไม่มีงบประมาณจากส่วนกลางต่อโครงการตามผังเมืองรวมฯ ซึ่งเหตุผลเกิดจาก  
 ประการแรกในช่วงระยะเวลาดังกล่าว องค์การที่รับผิดชอบตามผังเมืองรวมฯ ในการขออนุมัติงบ  
 ปรมาณให้เป็นไปตามผังฯ ยังไม่ได้เกิดขึ้น การดำเนินงานที่เป็นอยู่เป็นการควบคุม และปฏิบัติตาม  
 พื้นที่รับผิดชอบเดิมของหน่วยงานที่มีหน้าที่อยู่ กล่าวคือ เมื่อประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ขึ้น  
 ในพื้นที่ที่คาบเกี่ยวกัน ในเขตเทศบาล เทศบาลก็รับผิดชอบ ส่วนนอกเขตเทศบาลเป็นหน้าที่ของ  
 ราชการจังหวัด และผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย และอีกประการหนึ่ง การ  
 เสนอของบประมาณตามโครงการในกฎกระทรวงฯ ล้วนแต่เป็นโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้อง  
 ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เพราะ

- ถนนโครงการจะมีเงินค่าเวนคืนที่ดินเข้ามาเกี่ยวข้อง และที่ดินในเขตผังเมืองรวมฯ  
 มีราคาสูงมาก นอกจากนี้แล้วงบประมาณในการก่อสร้างถนนโครงการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ  
 จะต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากอีกด้วย

- กรณีถนนเดิมขยาย แม้ว่าจะมีแนวถนนเดิมอยู่แล้ว และมีบางช่วงซึ่งสามารถขยายได้  
 บ้างก็ตาม แต่มีบริเวณที่อยู่ในย่านชุมชน ซึ่งตามกฎกระทรวงฯ ระบุให้มีการขยายถนนให้ได้มาตรฐาน  
 ตามผังเมืองฯ ซึ่งจำเป็นต้องมีการเวนคืนที่ดิน ในส่วนของอาคารบ้านเรือนประชาชนตาม  
 แนวถนนเดิมที่จะต้องขยาย ซึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากเช่นกัน เป็นปัญหาที่ยากต่อการปฏิบัติ ให้  
 เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ

จากข้อเท็จจริงทั้งหมดจึงทบทวนงบประมาณที่จะส่งผลต่อความเป็นไปได้ตามผังเมืองรวม  
 จำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ประกอบกับยังไม่มีองค์การที่รับผิดชอบที่แท้จริงในการ  
 เสนอของบประมาณตามผังเมืองรวมฯ การดำเนินการปัจจุบันเป็นการควบคุมและปฏิบัติร่วมกัน  
 ระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ผังเมืองรวมฯ มีองค์การรับผิดชอบต่อ  
 ผังโครงการคมนาคมขนส่ง 2 หน่วยงาน คือ ในเขตเทศบาลเมืองระยอง (กองช่าง) มีข้อจำกัด  
 โดยตัวเอง เนื่องจากเหตุผลของงบประมาณที่ได้แต่ละปีงบประมาณ (ซึ่งจะพิจารณารายละเอียด  
 ในส่วนของงบประมาณส่วนท้องถิ่น) และนอกเขตเทศบาลซึ่ง ราชการจังหวัดระยองควบคุมและ  
 ปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ ได้ทำให้เหตุผลว่า ยังไม่มีงบประมาณต่อโครงการตามผังเมืองใน  
 ช่วงระยะเวลาดังกล่าว

ดังนั้นในส่วนของงบประมาณจากส่วนกลางต่อโครงการตามกฎกระทรวงฯ นับแต่ประกาศ  
ผังฯ จนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2531 จึงยังมิได้มีงบประมาณต่อโครงการฯ โดยเหตุผลของ

- งบประมาณที่จะจัดสรรให้ไปไปตามผัง เมืองรวมๆ ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก
- องค์กรที่จะเข้ามารับผิดชอบตามผัง เมืองรวมๆ ในด้านงบประมาณยังไม่เกิดขึ้นเพราะ  
ลักษณะการควบคุมและปฏิบัติ เป็นการร่วมมือกันปฏิบัติให้เป็นไปตามผังฯ ตามความรับผิดชอบในพื้นที่  
ที่เดิม เท่านั้น
- ปัจจุบันยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จัดสรรต่อผัง เมืองรวมๆ จากส่วนกลาง (ส่วนกลาง)

## 2) งบประมาณส่วนท้องถิ่น (ดูตารางที่ 5.21, 5.22, 5.23)

จากการศึกษาสภาพทั่วไปของเทศบาลเมืองระยองในส่วนของการคลังท้องถิ่น จะ  
พบว่าสถานะการคลังของเทศบาลเมืองระยองเกินดุลย์มาตลอดในช่วงปี พ.ศ. 2526 - 2530  
กล่าวได้ว่ามีความมั่นคงทางการคลังและสามารถพึ่งตนเองได้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของ  
รายรับและรายจ่าย

พิจารณารายรับ รายได้หลักของเทศบาลเมืองระยองจะได้มาจาก

- รายได้จากภาษีอากร เป็นภาษีที่เทศบาลเก็บเพิ่มจากระบบภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ  
มาแล้ว และอนุญาตให้ท้องถิ่น (เทศบาล) เก็บเพิ่มได้ ซึ่งจะเก็บได้ไม่เกินร้อยละสิบ เช่น ภาษี  
การค้าตามประมวลรัษฎากร ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ ตามประมวลรัษฎากร เป็นต้น
- รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้ประเภทนี้เป็นเงินอุดหนุนแบ่ง เป็นเงิน  
อุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนทั่วไป

นอกจากนี้จะเป็นรายรับที่ได้จาก ค่าธรรมเนียม ฯลฯ รายได้จากทรัพย์สิน (ซึ่งจะ  
ได้จากการเก็บผลประโยชน์ต่างๆ เช่น ค่าเช่าที่ดิน อาคารสถานที่ต่างๆ และทรัพย์สินของท้องถิ่น)  
และรายรับอื่นๆ

ตารางที่ 5.21 แสดง รายรับ ของเทศบาลเมืองระยอง ช่วงปี พ.ศ. 2526-2530

ประเภทรายรับ	พ.ศ. 2526		พ.ศ. 2527		พ.ศ. 2528		พ.ศ. 2529		พ.ศ. 2530	
	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%
1.ภาษีอากร	11,726,923.48	40.90	11,578,040.59	37.58	12,684,708.01	43.29	14,250,629.25	47.03	14,976,506.36	37.25
2.ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาต	1,079,512.10	3.76	1,209,950.69	3.93	1,035,503.17	3.54	1,416,601.50	4.68	1,234,805.51	3.07
3.รายได้จากทรัพย์สิน	2,340,051.36	8.16	2,150,869.77	6.98	2,063,798.60	7.04	2,054,362.89	6.78	2,139,964.89	5.32
4.รายได้จากสาธารณูป โภคและเทศนาวิชัย	468,395.81	1.63	406,682.19	1.64	454,906.05	1.89	764,684.72	2.42	885,699.45	2.20
5.รายได้เบ็ดเตล็ด	2,362,862.17	8.24	2,269,404.11	7.37	1,529,491.30	5.22	2,554,397.62	8.43	1,612,631.35	4.01
6.เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	8,326,274.55	29.04	7,671,887.60	24.90	6,878,801.45	23.48	8,109,047.41	26.76	15,457,171.03	38.44
7.รายรับอื่นๆ	2,370,500.00	8.27	5,421,177.00	17.60	4,553,323.00	15.54	1,151,652.00	3.80	3,903,632.61	9.71
รวม	28,674,519.47	100	30,808,011.95	100	29,300,533.58	100	30,301,375.39	100	40,210,411.20	100

ที่มา : 1. กองคลังท้องถิ่น เทศบาลเมืองระยอง  
2. สำนักผังเมือง

ตารางที่ 5.22 แสดงรายจ่าย ของเทศบาลเมืองระยอง ช่วงปี พ.ศ. 2526-2530

ประเภทรายจ่าย	พ.ศ. 2526		พ.ศ. 2527		พ.ศ. 2528		พ.ศ. 2529		พ.ศ. 2530	
	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%
1. ค่าชำระหนี้เงินกู้และ ดอกเบี้ยตามข้อผูกพัน และเงินสำรองจ่าย	981,387.24	3.81	894,174.09	3.19	889,448.29	3.53	1,182,000.00	4.78	1,019,345.59	2.90
2. เงินเดือน ค่าจ้าง ประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทน	10,706,537.96	41.59	7,615,684.34	27.15	8,040,446.37	31.93	8,766,242.96	35.43	8,316,192.21	23.66
3. ค่าใช้สอย วัสดุ ครุภัณฑ์	4,082,603.43	15.86	4,178,501.25	14.90	4,339,882.33	17.24	4,983,506.25	20.14	5,731,787.67	16.31
4. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	4,094,692.00	15.91	3,616,242.00	12.89	1,316,300.00	5.23	1,320,485.00	5.34	2,068,980.90	5.89
5. เงินอุดหนุนและอื่นๆ	83,397.91	0.33	173,590.00	0.62	247,368.00	0.98	615,013.15	2.48	113,543.56	0.32
6. หมวดสาธารณูปโภค	1,192,278.79	4.63	961,788.56	3.43	1,013,403.58	4.02	1,160,297.97	4.69	1,137,113.28	3.24
7. หมวดรายจ่ายพิเศษ	4,600,801.77	17.87	10,608,842.58	37.82	9,334,502.10	37.07	6,714,493.41	27.14	16,757,200.64	47.68
รวม	25,741,699.10	100	28,048,822.82	100	25,181,350.87	100	24,742,038.83	100	35,144,163.85	100

ที่มา : กองคลังท้องถิ่น เทศบาลเมืองระยอง/รายงานวิจัยผังเมืองรวมเมืองระยอง กองวิจัยสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

การคลังท้องถิ่น เทศบาลเมืองระยอง

ตารางที่ 5.23 แสดงงบดุลของเทศบาลเมืองระยอง ปีงบประมาณ พ.ศ.2526-2530

รายรับ-รายจ่าย	พ.ศ. 2526	พ.ศ. 2527	พ.ศ. 2528	พ.ศ. 2529	พ.ศ. 2530
รายรับจริง	28,674,519.47	30,808,011.95	29,300,533.58	30,301,375.39	40,210,411.20
รายจ่ายจริง	25,741,699.10	28,048,822.82	25,181,350.87	24,742,038.83	35,144,163.85
รายรับมากกว่า รายจ่าย	2,932,820.37	2,759,189.13	4,119,182.71	5,559,336.56	5,066,247.35

ที่มา : กองคลัง สำนักงานเทศบาลเมืองระยอง



พิจารณารายจ่าย รายจ่ายหลักของเทศบาลเมืองระยอง ได้แก่

- เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราวและค่าตอบแทน ซึ่งเทศบาลจะมีรายจ่ายประเภทนี้เป็นจำนวนมาก รายจ่ายของเงินประเภทนี้นับแต่ปี พ.ศ. 2526-2530 เฉลี่ยประมาณ 8 ล้านบาทต่อปี
- หมวดรายจ่ายพิเศษ เป็นรายจ่ายที่เทศบาลจะใช้จ่ายในด้านการพัฒนา งบประมาณที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นในหมวดรายจ่ายพิเศษนี้มี 3 ประเภทคือ รายจ่ายที่จ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รายจ่ายพิเศษที่จ่ายจากเงินสะสมและรายจ่ายพิเศษที่จ่ายจากเงินกู้
- ค่าใช้สอย วัสดุ และครุภัณฑ์ ซึ่งความหมายของค่าใช้จ่ายในหมวดนี้ คือ

ค่าใช้สอย หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ รายจ่ายเพื่อบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน รายจ่ายเพื่อทดแทนเกี่ยวเนื่องในการปฏิบัติงาน รวมตลอดถึงรายจ่ายซึ่งไม่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นเพื่ออนุโลมให้จ่ายในหมวดนี้ ค่าวัสดุ หมายความว่ารายจ่ายเพื่อซื้อสิ่งของซึ่งตามปกติย่อมสิ้นเปลืองหรือสลายตัวในระยะ เวลาอันสั้น หรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นเพราะการใช้หรือการบริโภค รวมทั้งค่าส่งของที่เทศบาลซื้อมาในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินทั้งนี้ไม่รวมถึงสิ่งของที่ระบไว้ในหมวดครุภัณฑ์ ค่าครุภัณฑ์ หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนสิ่งของ ซึ่งตามปกติมีอายุการใช้งานยาวและมีลักษณะ คงทนถาวรและไม่รวมถึงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หรือสิ่งของที่มีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งก่อสร้าง ค่าใช้จ่ายซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการประกอบตัดแปลง หรือต่อเติมของดังกล่าว ค่าใช้สอย วัสดุ ในหมวดค่าครุภัณฑ์ ตลอดจนค่าใช้จ่าย ซึ่งรวมอยู่ในราคาของ เช่นค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกันภัย เป็นต้นที่เบิกจ่ายในหมวดนั้นนอกจาก 3 ประเภทรายจ่ายหลักนี้แล้ว จะเป็นรายจ่ายในหมวดที่เหลือ คือ ค่าชำระหนี้เงินกู้ และดอกเบี้ยตามข้อผูกพันและ เงินสำรองจ่าย ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุนและอื่นๆ และหมวดสาธารณูปโภค

จากการพิจารณารายละเอียดของรายรับและรายจ่าย ในแต่ละหมวด พบว่า เทศบาลเมืองระยอง จะมีรายรับที่ได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลอนุญาตให้เก็บได้และ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก โดยจะมีรายจ่ายส่วนใหญ่นับด้านหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ฯลฯ หมวดรายจ่ายพิเศษและค่าใช้สอย วัสดุและครุภัณฑ์ ซึ่งสรุปแล้ว เป็นงบประมาณรายจ่ายในส่วนของการบริหารงานประจำและซ่อมบำรุงของเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ สำหรับงบประมาณต่อโครงการสาธารณะด้านสาธารณูปโภค

และสาธารณูปการ ตลอดจนการดำเนินงานโครงการใหม่ๆ ซึ่งในที่นี้รวมถึงโครงการตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง จะมีน้อยมาก

นอกจากนี้แล้วเมื่อพิจารณาข้อมูลจากเทศบาลผู้ตั้งงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2529-2532 ในหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (ประกอบข้อมูลรายจ่ายช่วงปี พ.ศ. 2527-2530 ของเทศบาลเมืองระยอง) ได้แก่ รายจ่ายจริงของกองช่าง และกองสาธารณสุข ทั้งนี้จะทำให้สามารถพิจารณาการบริหารงานของหน่วยงาน ที่รับผิดชอบทางด้านผังเมืองได้ชัดเจนยิ่งขึ้น (ดูตารางที่ 5.24, 5.25)

#### ก. กองช่างเทศบาลเมืองระยอง (ตารางที่ 5.24)

จากปี พ.ศ. 2526-2531 มีรายจ่ายที่สำคัญส่วนใหญ่นำไปใช้ งานก่อสร้างทาง และสะพาน โดยในปี พ.ศ. 2530 และ 2531 มีรายจ่ายงานทางด้านนี้สูงสุด รองลงมาได้แก่ งานบำรุงรักษาทาง และสะพาน และงานบำรุงรักษาและบริการสาธารณูปการ

เนื่องจากกองช่างเทศบาลเมืองระยอง เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านผังเมืองรวมเมืองระยองโดยตรง แต่ในส่วนงานแบบแผนและผังเมือง ยังไม่มีงบประมาณที่จัดสรรมาทางด้านนี้เลย งบประมาณส่วนใหญ่นำไปใช้ งบประมาณทางด้านงานบำรุงรักษา และก่อสร้างทางสะพาน เป็นส่วนสำคัญ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า ได้รวมไปถึงการสร้างขยายถนนให้เป็นไปตามโครงการคมนาคมขนส่งตาม ผังเมืองรวมฯ ด้วยก็ตาม เมื่อพิจารณาภาพรวมแล้ว งบประมาณของกองช่างส่วนใหญ่นำไปใช้ ช่อมบำรุง รักษาทาง สะพาน ตลอดจนสวนสาธารณะ และเป็นงบประมาณที่มีจำนวนจำกัด ในขณะที่โครงการตามผังเมืองรวมฯ ซึ่งนอกจากจะรวม ค่าก่อสร้าง ทาง/ถนน แล้วยังมีค่าเวนคืนที่ดินซึ่งมีจำนวนมหาศาลจึงนับว่าเป็นปัญหาทางงบประมาณที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ในด้านผังโครงการคมนาคมขนส่ง

#### ข. กองสาธารณสุข เทศบาลเมืองระยอง (ดูตารางที่ 5.25)

ตารางที่ 5.24 แสดงรายจ่ายจริง กองช่างเทศบาลเมืองระยอง ช่วงปี พ.ศ. 2526-2531

หน่วย : บาท

รายการ	ปี พ.ศ.					
	2526	2527	2528	2529	2530	2531
1. งานบริหารงานช่าง (ค่าสาธารณูปโภค)	-	ซ่อมแซมศาลา แหลมเจริญ (สาธารณูปโภค) 298,000.00	-	-	-	-
2. งานติดตั้งและบำรุงรักษาไฟฟ้า	ค่ารถกระเช้าไฟฟ้า 493,000.00 ค่าวัสดุไฟฟ้าและค่า ติดตั้งไฟฟ้า 472,906.00	ค่าติดตั้งไฟฟ้า 135,924.00	ค่าติดตั้งไฟฟ้า 247,576.00	เงินอุดหนุน 260,734.00 ซื้อวัสดุ 210,655.00 ขยายเขตไฟฟ้า 117,355.00	เงินอุดหนุน 258,238.00 เงินอุดหนุน 98,043.00 เงินอุดหนุน 172,215.00	-
3. งานบำรุงรักษา และบริหาร สาธารณูปการ	NA (แยกข้อมูลไม่ได้)	109,027.00	132,024.00	152,950.75 ค่าครุภัณฑ์ที่คืนฯ 8,000.00	ยกระดิมเกาะ กลางถนนสุขุมวิท 113,257.90	ค่าครุภัณฑ์จาก เงินรายได้ 185,000.00
4. งานบำรุงรักษาทางและสะพาน	ค่าบำรุงรักษา, ซ่อมแซมสิ่งก่อสร้าง 47,500.00	1,341,046.04	ค่าตอบแทน 31,330.00	1,214,144.98	1,199,024.00 งบประมาณ 3,300.00	-

ตารางที่ 5.24. (ต่อ)

รายการ	ปี พ.ศ.					
	2526	2527	2528	2529	2530	2531
5. งานก่อสร้างทางและสะพาน	3,359,700.00	2,852,324.00	961,300.00	1,202,100.00	เงินอุดหนุนกรณีพิเศษ 5,000,000.00 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 597,000.00 เงินสะสม 1,569,000.00	ค่าก่อสร้าง, ค่าที่ดิน 4,763,744.00 เงินสะสม 835,020.00
6. งานแบบแผน และผังเมือง	-	-	-	-	-	-
7. งานส่วนสาธารณะ	-	-	-	-	1,549,060.00	ครุภัณฑ์ 128,740.00 ค่าที่ดิน 355,000.00 เงินสะสม 10,000.00
รวม	NA	4,736,321.04	1,372,230.00	3,165,939.73	10,559,137.90	6,277,504.00

ที่มา : คัดลอกจาก เทศบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2529-2532 เทศบาลเมืองระยอง

หมายเหตุ : พิจารณาเฉพาะคาสถาฐารณูปโภค คาคกรณพและสงกอสราง คาชอมแซมบารุงรักษาวัสตุและครุณชท์ ไมพิจารณาเงินเคอนและคางจาง  
ประจำ/คางจางชวครราว คาคอมแทนชสอยและวัสตุ

ตารางที่ 5.25 แสดงรายจ่ายจริง แผนงานสาธารณสุข/สุขภาพ ชวปี พ.ศ. 2526-2532

หน่วย : บาท

รายการ	ปี พ.ศ.					
	2526	2527	2528	2529	2530	2531
1. งานรักษาความสะอาดและศาสน- สถาน (พิจารณาเฉพาะค่า ซ่อมแซมวัสดุและครุภัณฑ์)	ค่าวัสดุก่อสร้าง 46,970.50 ค่ารถยนต์ขนส่ง 122,500.00	96,795.00 ค่าเครื่องปั้มน้ำ 9,800.00	84,554.00	202,256.00	110,694.00	ค่าครุภัณฑ์ 119,790.00
2. งานบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ	-	-	68,461.00	-	-	-
3. งานก่อสร้างระบบระบายน้ำ	312,000.00	203,232.00	-	361,085.00	ค่าครุภัณฑ์และสิ่งปลูก สร้าง 131,500.00 ค่าวัสดุก่อสร้าง 127,797.00	1,748,450.00 ค่าที่ดิน 1,273,450.00 เงินสะสม 475,000.00
4. งานบริหารโรงฆ่าสัตว์	-	-	ค่าครุภัณฑ์ที่คืนและ สิ่งปลูกสร้าง 320,000.00	-	ค่าสร้างเดินท่อน้ำ ประปา 196,918.00	-
รวม	481,470.50	390,827.00	473,015.00	563,341.00	566,909.00	1,868,240.00

ที่มา : คัดลอกจาก เทศบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2529-2532 เทศบาลเมืองระยอง

หมายเหตุ : พิจารณาเฉพาะรายจ่ายเพื่อการลงทุน ค่าครุภัณฑ์ที่คืนและสิ่งปลูกสร้าง ค่าซ่อมบำรุงรักษา ซ่อมแซมวัสดุและครุภัณฑ์ (รายจ่ายค่านสารานุกรมโลก และสารานุกรมการ) ไม่พิจารณา เงินเดือนและค่าจ้างประจำ/ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ

เนื่องจากกองสาธารณสุข รับผิดชอบสาธารณสุขบุคคลและสาธารณสุขการที่สำคัญ คือ งานรักษาความสะอาด งานก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ รวมถึงการบริหารโรงฆ่าสัตว์ ระบบระบายน้ำที่จัดสรร นับจากปี พ.ศ. 2526-2531 ที่สำคัญคืองานก่อสร้างระบบระบายน้ำ และ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่างบประมาณที่จัดสรรยังมีไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายทางด้านอื่นๆ

ปัญหาเกี่ยวกับการงบประมาณต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

งบประมาณ เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดต่อการดำเนินโครงการด้านต่างๆ ให้สำเร็จ ลุล่วงไปได้ ในกรณีการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ โดยเฉพาะผังโครงการคมนาคมขนส่ง จากผลการศึกษาพบว่าไม่มีงบประมาณจาก "ส่วนกลาง" ที่มาสนับสนุนโครงการตามผังเมืองรวมฯ ต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง และขณะเดียวกันท้องถิ่น (เทศบาลเมืองระยอง) ก็มีงบประมาณทางด้านผังเมือง (งานที่นี้หมายถึง ถนนโครงการ และถนนเดิมขยาย) น้อยมากซึ่งเป็น ข้อจำกัดของเทศบาลโดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กองช่างเทศบาล มีโครงการในความ รับผิดชอบมากมาย ซึ่งได้แก่ งานบำรุงรักษา และซ่อมแซมสร้างถนน ซึ่งจะต้องกระทำอยู่ตลอด และยังรวมไปถึงงานสวนสาธารณะ ฯลฯ งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ก็ต้องใช้จ่ายเฉลี่ยกันไปในงานรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาโดยเหตุผลที่แท้จริง ของข้อจำกัดขององค์กรท้องถิ่น (เทศบาลระยอง) ต้องงบประมาณทั้งหมดจะเป็นข้อจำกัดเนื่องจากเหตุผลของ

1. อำนาจการจัดเก็บของเทศบาลมีข้อจำกัด เนื่องจากส่วนกลางควบคุมการคลังโดย กองราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางมีอำนาจกำหนดที่มาแห่งรายได้ทุกประเภท ของเทศบาลอยู่ในวงจำกัด โดยเฉพาะรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต กำหนดอัตรา การจัดเก็บตามกฎหมายในอัตราค่า การเพิ่มค่าธรรมเนียม ค่าปรับต่างๆ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้ ได้รับความเห็นชอบจากกองราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

นับจากได้มีพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 บังคับใช้เป็นต้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2497 จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลา 30 กว่าปีแล้วยังไม่เคยมีการแก้ไขปรับปรุงแม้แต่ครั้งเดียว<sup>8</sup> ใน

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

ขณะที่ความเจริญของบ้านเมืองมีเพิ่มมากขึ้น อัตราภาษีอากร และค่าธรรมเนียม ฯลฯ ยังคงมีจำนวนเท่าเดิม

2. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ได้น้อยไม่เพียงพอต่อการนำมาปฏิบัติและใช้ในกิจการเพื่อประโยชน์ของเทศบาลเมืองระยอง โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ ดังเช่น โครงการตามผังเมืองรวมฯ ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการเวนคืนที่ดิน และก่อสร้างเส้นทาง ฯลฯ

3. หลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนของรัฐบาล (อันเป็นรายได้หลักที่สำคัญต่อการบริหารงานเทศบาล) ที่มีการจัดสรรจากสำนักงบประมาณนับเป็นข้อจำกัดต่อการบริหารและพัฒนาเทศบาล ซึ่งหลักเกณฑ์มีดังนี้ คือ

3.1 กรณีเงินอุดหนุนทั่วไป รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้โดยถือเกณฑ์จำนวนประชากรที่อยู่ภายในเขตเทศบาลคิดหัวละ 50 บาท เงินอุดหนุนประเภทนี้รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาลโดยไม่มีเงื่อนไขระบุไปที่เทศบาล ต้องจ่ายเพื่อจัดทำบริการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นดุลยพินิจของเทศบาลเอง<sup>9</sup>

3.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ ตามรายได้ของเทศบาลโดยประมาณ และถือหลักเกณฑ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 ถึงปัจจุบันและจะจัดสรรให้ทุกๆ ปีตามสัดส่วนคือ

- เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 0-4.9 ล้านบาท จะได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 1,000,000 บาท
- เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5-9.9 ล้านบาท จะได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เทศบาล 850,000 บาท
- เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 10-14.9 ล้านบาท จะได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เทศบาล 600,000 บาท

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

- เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 15 ล้านบาทขึ้นไป จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 300,000 บาท

ซึ่งโดยหลักการแล้ว เมื่อเทศบาลได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้ไปแล้ว เทศบาลแต่ละแห่งต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในการจัดทำและดำเนินโครงการตามที่เทศบาลเสนอ เพื่อขอเงินประเภทนี้โดยเคร่งครัด จะไปทำโครงการอื่นนอกเหนือที่กำหนดมิได้

จะเห็นได้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล จากสำนักงานประมาดยังมีน้อยไม่สอดคล้องและเหมาะสมในหลายประการ เพราะรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บรวมกันกับเงินอุดหนุนเมื่อจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าวัสดุ ฯลฯ ก็เกือบจะหมดแล้วนั่นคือเทศบาลยังขาดงบประมาณในการที่จะใช้จ่ายทำนุบำรุงท้องถิ่นหรือที่เรียกว่างบบัณฑิต การสร้างความเจริญงอกงามให้ท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินอุดหนุนที่ได้จากส่วนกลาง ยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งสรุปได้ดังนี้ คือ\*

- กรณีเงินอุดหนุนทั่วไป หลักเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตเทศบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมาโดยกำหนดจ่ายหัวละ 50 บาท ยังมีปริมาณน้อย และหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นอัตราตายตัวเท่ากันไปหมดทุกเทศบาล กล่าวคือ พิจารณาจัดสรรให้เทศบาลทุกแห่งตามเกณฑ์ประชากรเท่ากัน โดยไม่พิจารณาปัจจัยอื่นประกอบ เช่น ลักษณะพื้นที่รับผิดชอบ ความยุ่งยากของปัญหาเทศบาล และการเปรียบเทียบรายได้จริงและรายจ่ายจริง งานการบริหารงานทั่วไปของเทศบาล

- กรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ นับจากปี พ.ศ. 2519 ถึงปัจจุบันได้แบ่งชั้นรายได้เป็น 4 ชั้น แต่ยังไม่เป็นธรรมอยู่เองกล่าวคือ เป็นการกำหนดอัตรารายได้ยังไม่ยุติธรรมและถือตามรายได้เป็นเกณฑ์พิจารณาอย่างเดียวไม่มีการพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบอีก เช่น ลักษณะของงานหรือโครงการพัฒนาที่เทศบาลจะทำ เป็นประเภทอะไรมีประโยชน์ต่อการลงทุนเพียงไร มีประโยชน์ต่อการเพิ่มรายได้เทศบาลมากน้อยเพียงไร และในกรณีประเภทโครงการควรรู้ให้เทศบาลทำ หรือรัฐบาลกระทำร่วมกับเทศบาล ฯลฯ

---

\* สรุปจาก ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย



4. เงินได้หรือรายรับของเทศบาลระยองที่ได้จะเพียงพอต่อการบริหารงานประจำและโครงการของเทศบาลที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก

#### 5.4.5 ผลกระทบของผังเมืองรวมฯ ต่อการพัฒนาเมืองชุมชนเมืองระยองช่วงปี พ.ศ. 2526-2531

จากการศึกษาในบทที่ 4 พบว่าชุมชนเมืองระยองมีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุดในช่วงปีพ.ศ. 2530-2531 อันเป็นผลกระทบโดยตรงจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (มาตาพูด) จากเหตุผลของการพัฒนาสาธารณูปโภค และสาธารณูปการของภาครัฐที่สำคัญต่างๆ เพื่อรองรับโครงการลงทุนในพื้นที่อุตสาหกรรมหลัก ซึ่งทำให้เกิดการลงทุนพื้นที่เป็นจำนวนมาก กลายเป็นแหล่งงานขนาดใหญ่ ในเขตชุมชนเมืองระยอง ซึ่งเป็นพื้นที่ศูนย์กลางขนาดใหญ่นอกภูมิภาค และเป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับแหล่งอุตสาหกรรม ประกอบกับการถูกกำหนดให้เป็นเมืองศูนย์กลางการบริการและฐานการศึกษาวิจัยเทคโนโลยี ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 -6 ทำให้มีการลงทุนพื้นที่ทางด้าน ธุรกิจการค้าพาณิชย์ การบริการธุรกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก เพื่อรองรับความก้าวหน้าของโครงการฯ ในอนาคต ส่งผลต่อการไหลของประชากรที่อพยพเข้ามาประกอบอาชีพและเป็นแรงงานในด้านต่างๆ ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนเมืองระยองคือ มีความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินด้าน การลงทุนธุรกิจและที่พักอาศัย ฯลฯ ในเขตชุมชนเป็นจำนวนมาก จากเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นทำให้ราคาที่ดินในเขตชุมชนและบริเวณต่อเนื่อง (รอบนอก, ใกล้เคียง) มีราคาสูงขึ้นกว่าเดิมนับ 10 เท่าตัว\* เนื่องจากกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยองมีผลต่อการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตชุมชนทั้งหมดรวมทั้งบริเวณต่อเนื่องบางส่วน ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนเมืองระยอง ดังต่อไปนี้คือ

1. ราคาที่ดินในเขตผังเมืองรวมฯ มีความแตกต่างกันในแต่ละบริเวณที่กำหนดในพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยบริเวณที่ผังเมืองรวมฯ กำหนดให้เป็นพื้นที่ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้สูงสุดต่อการลงทุนและมากประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งได้แก่ บริเวณสีแดง (บริเวณพาณิชยกรรมและอยู่อาศัยหนาแน่นมาก) สีส้ม (บริเวณที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง) หรือสีม่วง (บริเวณอุตสาหกรรมและคลังสินค้า) จะมีความสูงกว่าหรือแตกต่างกันมากกว่าบริเวณที่ดินที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ต่อการลงทุนได้ต่ำกว่าและน้อยประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจะได้แก่ บริเวณ

\* จากการสัมภาษณ์

สี่เหลี่ยม (ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย) และสี่เหลี่ยม (บริเวณชนบทและเกษตรกรรม) เป็นต้น

2. ลักษณะการตั้งถิ่นฐาน การตั้งบ้านเรือนตลอดจนทิศทางการขยายตัวของชุมชนเมืองระยอง จากการที่ราคาที่ดินในเขตผังเมืองรวมซึ่งเป็นบริเวณชุมชนที่ก่อตั้งบ้านเรือนเป็นส่วนใหญ่มีราคาสูงมาก โดยผลกระทบจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เมื่อประกอบกับการควบคุมตามข้อกำหนดกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ทำให้เกิดลักษณะของการก่อตั้งบ้านเรือนกระจายรายรอบนอกเขตผังเมืองรวม ซึ่งเป็นบริเวณที่มีราคาที่ดินต่ำกว่า และไม่ถูกควบคุมโดยกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ

ทิศทางการขยายตัวของชุมชนและการก่อตั้งบ้านเรือนในอนาคต มีแนวโน้มที่จะปลูกสร้างอาคารนอกเขตผังเมืองรวมมากขึ้น เนื่องจากผลกระทบของราคาที่ดิน และกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ โดยจะกระจุกตัวบริเวณทางด้านเหนือของชุมชน บริเวณถนนทับมาและถนนพัฒนาประเสริฐ (เพ็ชรบุรีรัง) นอกจากนี้จะขยายไปทางด้านข้างทั้ง 2 ด้าน คือ ทางทิศตะวันออกและทิศตะวันตกของชุมชน โดยจะเกาะตัวอยู่ระหว่างสองฟากของถนนสุขุมวิทนอกเขตผังเมืองรวมฯ ส่วนพื้นที่ในเขตผังเมืองรวมฯ คาดว่าจะยังไม่มีมีการปลูกสร้างอาคารเพิ่มขึ้นมาก ทั้งนี้เนื่องจากมีราคาที่ดินที่สูงมากนั่นเอง

3. ลักษณะและประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมฯ จากการควบคุมตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ทำให้เกิดผลต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดฯ โดยประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกิดขึ้นหลังจากประกาศบังคับใช้กฎกระทรวงฯ จะสอดคล้องกับการควบคุมตามข้อกำหนด และการที่ราคาที่ดินในเขตผังเมืองรวมฯ โดยเฉพาะย่านชุมชนมีราคาสูงมาก แนวโน้มในการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต จะเป็นลักษณะที่มีการค้ำึงถึงทำเลที่ตั้งของที่ดิน และการให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่าสูงสุด ซึ่งจากระยะเวลาที่ผ่านมาประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตชุมชนเมืองระยองจะเป็นไปเพื่อการพาณิชย์และอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ โดยการใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมจะเพิ่มมากขึ้น และหนาแน่นบริเวณศูนย์กลางชุมชนบริเวณสองฟากถนนสุขุมวิท ในขณะที่การใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยจะกระจายอยู่ทั่วไปในเขตผังเมืองรวมฯ และนอกเขตผังเมืองรวมเมืองระยอง ลักษณะอาคารที่เกิดขึ้นในเขตผังเมืองรวมจะเป็นอาคาร ตึกแถว ทาวน์เฮาส์และคอนโดมิเนียม ในขณะที่นอกเขตผังเมืองรวมจะเป็นหลายรูปแบบได้แก่ บ้านเดี่ยว อาคาร ตึกแถว

ท้าวเฮาส์ บ้านจัดสรร รวมทั้งคอนกรีตมีเนียม ฯลฯ

## 5.5 วินิจฉัยผลการศึกษา/วิจารณ์ผลการศึกษา

จากผลการศึกษาการปฏิบัติตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยองที่ผ่านมา มีทั้งผลการปฏิบัติที่ได้ผลและเกิดประโยชน์ต่อชุมชน ขณะเดียวกันก็มีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติ ซึ่งเป็นธรรมดาของลักษณะงานอันเป็นสิ่งใหม่ต่อชุมชนเมืองระยองและเป็นผังแรกของพื้นที่ และของประเทศไทย สำหรับการปฏิบัติที่ได้ผลนั้นผู้ศึกษาได้กล่าวไปแล้วในส่วนผลของการศึกษาข้างต้น งานที่นี้จะพิจารณาทิศทางปัญหาอุปสรรคตลอดจนข้อบกพร่องต่างๆ เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้อาศัยปัญหาและข้อบกพร่องเหล่านี้ เป็นแนวทางสำหรับพิจารณาแก้ไขปรับปรุงและแสวงหาวิธีการที่เหมาะสมในการดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมในอนาคต ซึ่งอาจช่วยขจัดปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เคยประสบมาแล้วได้ ผลจากการศึกษาสามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยองในช่วงปี พ.ศ. 2527-2531 ที่ผ่านมา ภายใต้อำนาจข้อบัญญัติ ดังต่อไปนี้คือ

### 1. ปัญหาจากกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง (หรือปัญหาจากตัวผังเมืองเอง)

1.1 ผังเมืองหรือผังเมืองรวมโดยทั่วไป เป็นเรื่องใหม่ทั้งในด้านเนื้อหาสาระและแนวความคิดซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการเรียนรู้และทำความเข้าใจพอสมควร เพราะเป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงที่จำเป็นจะต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติ ทั้งในด้านการวางและจัดทำผังฯ รวมถึงการควบคุมปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ ประกอบกับการที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมเป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชน การเป็นกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจยิ่งกว่ากฏเกณฑ์หรือข้อความธรรมดา เนื่องจากบางกรณีจำเป็นต้องตีความบทบัญญัติแห่งข้อกำหนดในแต่ละข้อกับสภาพข้อเท็จจริง จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นงานกรณีผังเมืองรวมเมืองระยอง จึงกล่าวได้ว่า เป็นเรื่องจำเป็นที่ผู้ปฏิบัติตามผังเมืองรวมและผู้เกี่ยวข้องจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจในกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง เพราะปัญหาที่ผ่านมามีเกิดขึ้นเนื่องจากมีบางส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และประชาชนส่วนใหญ่มองพื้นที่ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมเมืองระยองทั้งในด้านเนื้อหาสาระและแนวความคิด

1.2 ผังเมืองรวมเมืองระยอง ยังมีข้อบกพร่องในด้านต่างๆ อีกหลายประการ โดยเป็นข้อบกพร่องเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ กับวิธีการมาตรการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ ซึ่งจะพิจารณาได้จากบางส่วนของข้อกำหนดฯแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุที่เป็นการวางและจัดทำเป็นผังเมืองรวมผังแรกในประเทศไทย และยังไม่ปรากฏมีผังเมืองรวมใช้บังคับในพื้นที่ใดมาก่อน ซึ่งเป็นความจริงที่ต้องยอมรับโดยอนุโลมว่า ปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นย่อมมีได้และเป็นเรื่องที่เป็นไปได้กับปัญหาที่เกิดขึ้น สาเหตุต่างๆอันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยเวลาในการปรับปรุงพัฒนาหรือแก้ไขต่อไป

### 1.3 ข้อจำกัดตัวของขอบเขตการบังคับใช้ผังเมืองรวมเมืองระยองจากเหตุผลของ

ก. ต่อเนื่องจากข้อ 1.1 โดยการเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์บังคับใช้ด้านระดัปกฎกระทรวงที่ต้องอาศัยอำนาจจาก พ.ร.บ. แม่บท การผังเมือง พ.ศ. 2518 มีผลต่อการควบคุมบังคับใช้ไม่ได้เต็มที่ สามารถปฏิบัติได้เท่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจเท่านั้น

ตัวอย่างที่เด่นชัดคือ ความจำกัดตัวของขอบเขตการใช้บังคับผังเมืองรวมที่ให้การควบคุมได้เฉพาะการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น โดยกำหนดเฉพาะประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย การพาณิชย์ธุรกิจ การอุตสาหกรรม และการใช้ประโยชน์เพื่อทางราชการ สถานับการศึกษา ที่โล่งว่างในเฉพาะที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของทางราชการ เท่านั้น ผังเมืองรวมไม่มีอำนาจในการกำหนดควบคุมถึงสิ่งปลูกสร้างที่จะเกิดขึ้นในการใช้ที่ดินแต่ละประเภทนั้นเลย ไม่ว่า จะเกี่ยวกับขนาดอาคาร ความสูงอาคาร ความหนาแน่นของการใช้สอย การขีดวงการควบคุมที่แคบเช่นนี้ทำให้ไม่สามารถใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความแออัดในการพัฒนาเมืองได้ ทั้งในบริเวณกลางใจเมืองและบริเวณชานเมืองที่เกิดขึ้นใหม่

นอกจากนี้แล้วจากลำดับศักดิ์ของกฎกระทรวงฯ ทว่าที่ต้องผูกพันในลักษณะที่จะบังคับหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้อีกด้วย

ข. ผังเมืองรวมเมืองระยองที่ได้ประกาศบังคับใช้นี้เป็นผังฯ อนาคต 15-20

ปี ไม่ได้มีการวางหรือกำหนดการพัฒนาไว้เป็นขั้นตอน โดยเฉพาะในส่วนของพัฒนาตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง ทว่าทำให้เกิดความสับสนต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ปฏิบัติ ไม่สามารถจะพิจารณาเลือกดำเนินการโครงการใดก่อนหลัง และส่งผลทว่าไม่สามารถเปรียบเทียบการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับแผนงานที่วางไว้ได้ว่า มีการพัฒนาไปตามโครงการในผังเมืองรวมมากน้อยเพียงไร

1.4 กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยองมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นๆมากมาย ซึ่งพิจารณาได้ตามข้อกำหนดกฎกระทรวงในแต่ละข้อ (อันทว่าให้เห็นได้ว่า กฎกระทรวงผังเมืองรวมยังไม่สมบูรณ์ในตัวเอง) ส่งผลต่อการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายที่ระบุในข้อกำหนดนั้นๆ การจะปฏิบัติฯให้ได้ผลจึงจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมายังไม่ได้รับความร่วมมือและการประสานงานกันเท่าที่ควร

## 2. ปัญหาจากการดำเนินการปฏิบัติ (บังคับ, ควบคุม หรือพัฒนา) ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง

### 2.1 ปัญหาเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ

ก. มีความแตกต่างกันส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ ในระดับของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎกระทรวงฯ บทบาทของตัวเองและขั้นตอนการปฏิบัติฯ ในด้านความรู้และความเข้าใจนั้นถึงแม้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะตอบว่า มีความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ ดี แต่ก็ยังคงต้องการให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจทางด้านผังเมืองมาประจำในพื้นที่ เพื่อหาคำปรึกษาปัญหาที่อาจเกิดขึ้นทางด้านผังเมืองรวมฯ ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับว่า ผังเมืองรวมฯ เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญในทางปฏิบัติตลอดจนการแก้ปัญหา นับว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีบุคลากรหรือหน่วยงานที่สามารถให้คำปรึกษานั้นๆ ในส่วนบทบาทของตนเองจะเห็นได้จากเจ้าหน้าที่บางคนยังไม่เข้าใจว่าหน้าที่ในการควบคุมและปฏิบัติตามผังเมืองรวม เป็นหน้าที่ของผู้ใดและในด้านขั้นตอนการปฏิบัติฯ นั้น ในส่วนการควบคุมอนุญาตตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพิจารณาอนุญาตฯ ยังไม่ได้ดำเนินการคำนวณวัดพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีมาก่อนในแต่ละบริเวณ เป็นต้น

ข. การขาดบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินการทางด้านผังเมืองรวมฯ และไม่มีเครื่องมือ อุปกรณ์จำเป็นที่สำนักงานกิจการทางด้านผังเมือง (อาทิ เครื่องมือคำนวณวัดพื้นที่ แผนที่ การราชัประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท งบเหมาบริเวณควบคุมตามผังเมืองรวมฯ งบรายละเอียด ฯลฯ) ในที่นี้จะรวมถึงผู้ที่สามารถให้คำปรึกษาและแนะนำทางด้านผังเมือง ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และชำนาญหรือมีประสบการณ์ทางด้านผังเมืองรวม

ค. เป็นปัญหาต่อเนื่องจากข้อ ก. และ ข. มีผลต่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ ซึ่งไม่ได้ดำเนินการรายละเอียดที่จำเป็น เช่น งานส่วนของการคำนวณพื้นที่การราชัประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท เพื่อใช้ในการควบคุมใบอนุญาตหรือใบอนุญาตการราชัประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณ การดำเนินการที่ผ่านมาจะกระทำโดยการคำนวณพื้นที่อนุญาตที่โดยประมาณ ในเหตุผลที่ว่ามีความพื้นที่ที่สามารถอนุญาตให้ได้อีกมากนั้น อาจมีโอกาที่จะผิดพลาดได้ ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะยืนยันว่าไม่มีการฝ่าฝืนผังเมืองรวมฯ ก็ความ

2.2 หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการควบคุมและปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยองนั้น มีงานประจำต้องผูกพันรับผิดชอบโดยตรงและมีความสำคัญมากกว่าขณะเดียวกันก็มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเพียงพอกับจำนวนงานประจำในการรับผิดชอบงานงานผังเมืองรวมฯ เป็นงานที่เพิ่มเข้ามาใหม่ การปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองฯ จากเหตุผลข้างต้น นอกจากจะขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานทางด้านผังเมืองรวมฯ แล้ว (ซึ่งจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจทางด้านผังเมืองด้วย) ในลักษณะของการเป็นงานใหม่ที่เพิ่มเข้ามา ในขณะที่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ยังคงต้องรับผิดชอบต่องานประจำ ผลก็คืองานที่เข้ามาใหม่หรืองานปฏิบัติทางผังเมืองฯ จึงเป็นงานที่มีความสำคัญในระดับรองลงไป ทำให้การปฏิบัติทางด้านผังเมืองฯ จะได้รับการปฏิบัติไม่มากเกินกว่างานประจำที่ท้ออยู่แต่เดิม

ในความเป็นจริงนั้น ลักษณะงานทางด้านผังเมืองรวมโดยทั่วไป ซึ่งนอกจากจะทำการควบคุมบังคับและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมแล้ว จะต้องมีการติดตามการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่เขตผังเมืองรวมอย่างสม่ำเสมอเพื่อทราบปัญหาข้อบกพร่องของผังฯ แล้วทำการรวบรวมเข้าเป็นข้อมูลในการพิจารณาปรับปรุงผังเมืองรวมในคราวต่อไป และเพื่อตรวจสอบการราชัประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณว่ามีการฝ่าฝืนกฎกระทรวงหรือไม่ และหากมีผู้ฝ่าฝืนก็ต้องดำเนินการ

ตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ตาม มาตรา 83 พรบ. การผังเมือง 2518 ทั้งนี้เนื่องจาก กฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ เป็นกฎหมาย การเป็นเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ควบคุมให้เป็นไปตามกฎ-กระทรวงฯ ต้องปฏิบัติตามให้ เป็นไปตามกฎหมาย

สาเหตุดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่าเป็นปัญหาทางปฏิบัติมาก เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติฯ จะต้องรับผิดชอบต่องานประจำของตนเองก่อน ในด้านการควบคุมและปฏิบัติ ตามผังเมืองรวมเมืองระยอง จังหวัดแคว้นเจ้าหน้าที่ที่จะมาปฏิบัติอย่างจริงจัง ผลในการควบคุมจึง ยังไม่ได้ผลเต็มความสามารถเท่าที่ควร เนื่องจากความเป็นจริงการควบคุมปฏิบัติตามผังเมืองรวม เมืองระยอง เมื่อพิจารณาจากเหตุผลทั้งหมดจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้และความชำนาญและ มีงบประมาณสนับสนุน จึงจะส่งผลต่อการดำเนินการควบคุมและการปฏิบัติได้

2.3 การโอนย้ายข้าราชการ (โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทางด้านผังเมือง ) กับความต่อเนื่องในความรับผิดชอบทางด้านผังเมืองรวมเมืองระยอง เนื่องจากการโอนย้าย ข้าราชการจะมีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนตำแหน่งตามสายงานกัน ตลอดตามช่วงเวลาของผู้บังคับบัญชา เห็นว่าเหมาะสม จากเหตุผลที่ว่าผังเมืองรวมเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความเข้าใจพอสมควรและ ปัจจุบันยังมีเมืองที่ได้รับการวางผังเมืองรวมไม่มากนัก ไม่กระจายครอบคลุมไปทั่วทุกพื้นที่ของประ-เทศหรือเขตการปกครอง ใน\* ขณะที่พบว่าในความเป็นจริงแล้วในแต่ละจังหวัดที่ได้มีการวางและ บังคับใช้ผังเมืองรวมมาแล้วนั้น การมอบหมายโดยผู้ว่าราชการจังหวัดให้รับผิดชอบควบคุมดูแล ผังเมืองรวมตามแต่ละพื้นที่จะไม่เหมือนกัน ซึ่งแล้วแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายให้ผู้ใดและ หน่วยงานใดรับผิดชอบ ดังเช่น กรณีจังหวัดระยองได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นดูแล พื้นที่ผังเมืองรวมฯ นอกเขตเทศบาล และในเขตเทศบาล เทศบาลรับผิดชอบ ในขณะที่บางจังหวัด จะมอบหมายให้โยธาธิการรับผิดชอบผังเมืองรวมทั้งหมด เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงข้างต้น เมื่อพิจารณาการโอนย้ายข้าราชการกับความต่อเนื่อง ในความรับผิดชอบควบคุมปฏิบัติทางด้านผังเมืองรวม สามารถสรุปเป็นหัวข้อได้ 3 กรณี ดังนี้คือ

\* สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผังเมือง สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

ก. ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ มาจากพื้นที่ที่ไม่ได้มีการวางผัง เมืองรวม (ไม่เคย  
รับผิดชอบเรื่องผังเมือง) และ เข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับผังเมืองรวม

ข. มาจากพื้นที่ที่เคยรับผิดชอบเรื่องผังเมืองรวม แต่เป็นคนละหน่วยงานที่  
ควบคุมรับผิดชอบผังเมืองรวมในพื้นที่ใหม่

ค. มาจากพื้นที่ที่รับผิดชอบ และ เข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับผังเมืองรวม

ซึ่ง เมื่อประมวลจากที่ผังเมืองรวมในปัจจุบันยังเป็นเรื่องใหม่ และยังไม่เกิด  
ขึ้นมากนักแนวโน้มที่จะเป็นไปได้นั้นกรณีข้อ ก. และ ข. จึงมีโอกาสเป็นไปได้มาก จากผลในข้อ  
2.2 ที่มีลักษณะ เป็นงานในระดับรองลงไปจากงานประจำ ส่งผลต่อความต่อเนื่อง / ส่วนเนื่อง  
ความรับผิดชอบการควบคุมปฏิบัติฯ และ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้สอดคล้องกับการศึกษาในครั้งนี้ กล่าวคือ ใน  
ช่วงปีศึกษา พ.ศ. 2531 เป็นการโอนย้ายงานผู้รับผิดชอบเดิมและมีผู้รับผิดชอบใหม่เข้ามาแทนที่  
ปรากฏว่ายังขาดประสบการณ์และความรู้ความเข้าใจทางด้านผังเมือง ทั้งในส่วนของการที่ผังเมือง  
รวมเมืองระยองเป็นข้อมูลใหม่/งานใหม่ (ต่อผู้ที่ย้ายเข้ามา) และการดำเนินงานของผู้รับผิดชอบ  
เดิมที่ยังมีปัญหายุ่ง จึงเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาต่อการปฏิบัติและดำเนินการตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

2.4 ความรับผิดชอบในกรณีผังเมืองรวมเมืองระยองประกอบด้วย 2 หน่วยงาน  
ตามเขตพื้นที่รับผิดชอบเดิม คือ ในเขตเทศบาลจะรับผิดชอบโดย กองช่างเทศบาลเมืองระยอง  
และนอกเขตเทศบาลจะรับผิดชอบโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น  
รับผิดชอบโดยประสานงานกับโยธาธิการจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งตามข้อ  
เท็จจริง จะมีบางบริเวณ(หมายเลข)ของผังเมืองรวมเมืองระยองในกรณีแผนผังการฯ รัชประยชน์  
ที่ดิน จะอยู่ในความรับผิดชอบของทั้งสองหน่วยงานร่วมกัน ซึ่งจะเป็นลักษณะพื้นที่บริเวณเดียวกัน  
กันจะมีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันอยู่ ซึ่ง จะส่งผลต่อความสับสนและความล่าช้าในการปฏิบัติ



2.5 จากผลของความบกพร่องของกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง (ที่กล่าวมาแล้วในข้อ 1) ทั้งในด้านข้อกำหนด ขั้นตอนการปฏิบัติ แผนผังการارضประโยชน์ที่ดิน และแผนผังโครงการคมนาคมขนส่งบางประการ ทำให้การดำเนินงานปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ จะมีส่วนที่ปฏิบัติได้ผลและยังปฏิบัติไม่ได้ผล

2.6 กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง กระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนในเขตผังฯ โดยตรงนับได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะมีขั้นตอนงานการปฏิบัติและมีบทลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืน รวมทั้งต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง งานส่วนหนึ่งของพื้นที่เขตเทศบาลเมืองระยอง ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของผังเมืองรวมฯ และควบคุมโดยเทศบาลเมืองระยอง โดยมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในเขตเทศบาลดำเนินการรับผิดชอบเทศบาลและ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมผังเมืองรวมเมืองระยองในพื้นที่เขตเทศบาลตามกฎหมายการปฏิบัติควบคุมบังคับหรือพัฒนาตามผังเมืองรวมฯ โดยเฉพาะ โครงการพัฒนาตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่งในส่วนพื้นที่เขตเทศบาลจะมีส่วนที่ต้องขยายถนนเดิมหรือก่อสร้างถนนโครงการ และอาจจะมีการเวนคืนที่ดินในเขตปลูกสร้างบ้านเรือนของประชาชน เพื่อขยายถนนบางสายตามโครงการผังเมืองฯ การปฏิบัติในส่วนนี้ของนายกเทศมนตรี ผู้ซึ่งรับผิดชอบผังเมืองรวมฯจึงเป็นเรื่องที่ยากต่อการปฏิบัติ เพราะนอกจากจะต้องเป็นตัวแทนของประชาชนแล้วยังต้องมารับผิดชอบโครงการตามผังเมืองรวมฯ ซึ่งกล่าวได้ว่ามีส่วนที่ต้องกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนด้วยเช่นกัน จึงเป็นลักษณะของการเมืองท้องถิ่น ทำให้เป็นสิ่งที่ยากในการที่จะปฏิบัติให้ได้ผลเต็มที่

### 3. ปัญหาทางด้านงบประมาณต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

งบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญต่อการบริหารงาน และโครงการพัฒนาของภาครัฐ การปฏิบัติตามผังเมืองรวมก็เป็นเช่นเดียวกัน และอาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งต่อการปฏิบัติ ทั้งนี้จะพิจารณาได้จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งสรุปแล้วจะเป็นปัญหาทางงบประมาณปัญหาใหญ่ 2 ประการคือ

3.1 ปัญหางบประมาณต่อการดำเนินการ และบริหารงานทางด้านผังเมืองรวมเมืองระยอง เพื่อใช้ในการจัดสรรบุคคลากรทางด้านผังเมืองรวมและเครื่องมือรวมทั้งอุปกรณ์ต่างๆ ที่

จ่าเป็น ดัง เหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นว่า การควบคุมปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมนั้นจะต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ ขณะเดียวกันทางด้านการศึกษาเงินงานก็เป็นงานที่ต้องติดตามตรวจสอบสม่ำเสมอ เพื่อทราบปัญหาข้อบกพร่องและรวบรวมมาใช้เป็นข้อมูลปรับปรุงผังฯ ในคราวต่อไปให้ดีขึ้น และเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหรือฝ่าฝืนกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ อีกด้วย จึงจะทบทวนการปฏิบัติได้ผลเต็มที่ ซึ่งงบประมาณทางด้านนี้ยังมิได้มีการจัดสรรที่มีขึ้นเลยทั้งจากส่วนกลางและท้องถิ่น

3.2 ปัญหางบประมาณต่อโครงการพัฒนาภาครัฐตามผังเมืองรวมฯซึ่งจะได้แก่โครงการพัฒนาตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง ในส่วนงบประมาณทางด้านนี้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้นำไปรวมไว้กับแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งจากผลการศึกษายังมีน้อยมากจนถึงไม่มีเลย ส่งผลทำให้การพัฒนาโครงการทางด้านต่างๆ ตามผังเมืองรวมฯ เกิดขึ้นน้อยมาก

จากการศึกษาเมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริง จะพบว่าโครงการพัฒนาของรัฐตามผังเมืองรวมเมืองระยองเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากมายมหาศาล เพื่อใช้ในการเวนคืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งค่าดำเนินการก่อสร้างถนนตามโครงการงบประมาณในด้านนี้จึงควรเป็นงบที่ได้รับจากการสนับสนุนจากส่วนกลาง (หรือสำนักงบประมาณ) เนื่องจากท้องถิ่นหรือเทศบาลเมืองระยองจะมีงบประมาณเพียงพอที่จะใช้ในการบริหารงานและดำเนินการในโครงการเล็กๆ เท่านั้นและในช่วงเวลาที่ผ่านมายังไม่มียกงบประมาณจากส่วนกลางมาสนับสนุนโครงการเหล่านี้เลย

#### 4. ปัญหาและอุปสรรคทางด้านอื่นๆ

4.1 ปัญหาความร่วมมือของประชาชนต่อการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและผังเมืองรวมฯจะมีความเกี่ยวข้องกันอยู่ในทุกขั้นตอน โดยพิจารณาได้จาก

- ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมฯ กล่าวได้ว่าเป็นความชอบธรรมของประชาชนในเขตผังเมืองรวมที่มีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมฯ ซึ่งกฎหมายได้ให้สิทธิ

ในการแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่อผังเมืองที่ดำเนินการวางและจัดทำในพื้นที่ และสามารถคัดค้านไม่เห็นด้วยกับผังเมืองรวมฯ ซึ่งเท่ากับว่าให้สิทธิประชาชนมากที่สุด เพื่อที่จะพัฒนาเมืองที่ตนอาศัยอยู่ให้สอดคล้องตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยจะเชื่อมโยงกับหลักวิชาการผังเมืองไปพร้อมๆ กัน

- ขั้นตอนการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯภายหลังจากประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมฯ เป็นกฎกระทรวง ถือว่าเป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตามได้เงื่อนไข ข้อกำหนดหรือมาตรการตามผังเมืองรวม หากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษตามกฎหมาย

- ขั้นตอนการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเมื่อครบระยะเวลายังคับใช้ตามกฎหมาย 5 ปี ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมโดยมีการร่างผังเมืองปรับปรุง และให้สิทธิประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมาร่วมแสดงความคิดเห็น และดำเนินการประกาศบังคับใช้ใหม่ต่อเนื่องกันไปอีก 5 ปี

จะเห็นได้ว่า ในส่วนของประชาชนในเขตผังเมืองรวม ในด้านขั้นตอนการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเช่นกัน ผลจากการศึกษาที่ผ่านมา สรุปได้ว่า ประชาชนยังสนใจและให้ความร่วมมือไม่มากนักเกี่ยวกับผังเมืองรวมเมืองระยอง ขณะเดียวกันในส่วนผู้ที่ทราบหรือรับรู้เรื่องผังเมืองรวมนั้น นอกจากจะมีผู้ที่เห็นด้วยกับผังเมืองรวมฯ แล้ว ยังปรากฏว่ามีผู้ที่ไม่ได้แสดงความคิดเห็นและคัดค้านไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมากพอสมควร (ถึงแม้ว่าผังเมืองรวมฯ จะได้มีการประกาศบังคับใช้ไปแล้วก็ตาม) เป็นการแสดงให้เห็นว่า ยังมีประชาชนไม่เข้าใจและไม่ยอมรับผังเมืองรวมเมืองระยอง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจพิจารณาความเป็นมาของการไม่ยอมรับผังเมืองรวมได้เป็นกรณี ดังนี้ คือ

- ประชาชนที่ทราบยังไม่เข้าใจเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง ในเรื่องสาระและแนวความคิดทางผังเมือง ซึ่งในส่วนนี้จะรวมไปถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามกฎหมายผังเมืองด้วย

- ประชาชนที่ทราบและคัดค้านไม่เห็นด้วยกับผังเมืองรวมฯ เนื่องจากเห็นว่ายังไม่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ตามความเป็นจริง หรือเสียผลประโยชน์อันเนื่องมาจากผลกระทบของการวางผังเมืองรวมฯ

- นอกจากนี้ยังมีเหตุผลประกอบในรายละเอียดอื่นๆ

จากที่กล่าวมาของเหตุผลทั้งหมดนั้น กล่าวได้ว่าการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ หรือผลจากการประชาสัมพันธ์มีความสำคัญมากส่วนหนึ่ง เนื่องจาก "การประชาสัมพันธ์ คือ ความสัมพันธ์ของหน่วยงานกับภายนอกซึ่งมีความสำคัญเท่าๆ กับความสัมพันธ์ภายในหน่วยงาน. ความล้มเหลวของการสร้างความสัมพันธ์ภายนอกเกิดขึ้นได้เสมอๆ ทั้งในหน่วยงานราชการและแวดวงธุรกิจเอกชน การประชาสัมพันธ์ที่ไม่ได้ผลทำให้ประชาชนไม่ไว้วางใจหรือไม่เข้าใจในการปฏิบัติงานของทางราชการ ความไม่เชื่อถือนั้นหน่วยงานราชการมีผลกระทบต่อผลสำเร็จของงานของหน่วยงานราชการนั้นเป็นอย่างมาก ดังนั้นการประชาสัมพันธ์ที่ได้ผลจะต้องใช้ความรู้ความเข้าใจของความสัมพันธ์ระหว่างเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น ทักษะคิดและความคิดของประชาชน การติดต่อสื่อสาร สภาพแวดล้อม กระบวนการบริหาร การเมือง ฯลฯ การประชาสัมพันธ์จึงไม่ใช่เพียงการติดต่อสื่อสารและการโฆษณา แต่เป็นการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและมหาชนมากกว่า..."<sup>10</sup>

การประชาสัมพันธ์กรณีผังเมืองรวมเมืองระยองก็เช่นเดียวกัน ซึ่งมีเหตุผลเป็นการให้ความรู้ความเข้าใจด้านผังเมืองต่อประชาชนในเขตวางผัง และทราบถึงความสำคัญของผังเมืองต่อชุมชน นอกจากนี้จะทราบถึงสิทธิและหน้าที่ตาม พรบ. การผังเมือง 2518 เมื่อประชาชนมีความเข้าใจผังเมืองรวมมากยิ่งขึ้นก็จะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการให้ความร่วมมือช่วยเหลือ และสนับสนุนการดำเนินการตามผังเมืองรวมฯ ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เพราะโดยสาระสำคัญของผังเมืองรวมฯ ก็เพื่อที่จะพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตผังเมืองที่ดีขึ้น แก้ไขปัญหาของเมืองในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้น ให้กลายเป็นเมืองที่น่าอยู่ เป็นระเบียบสวยงาม และส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของชาวเมืองตลอดไป

4.2 ปัญหาความร่วมมือ และการประสานกันระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นผู้รับผิดชอบโดยตรง กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายกระทรวงฯ ทั้งจากส่วนกลาง (สำนักผังเมือง) และหน่วยงานท้องถิ่น) กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยองมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานมากมาย เนื่องจากบังคับใช้ในพื้นที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ และสัมพันธ์ตามข้อกำหนดกฎหมายกระทรวงฯ

<sup>10</sup> สมพร แสงชัย, พฤติกรรมของข้าราชการในภูมิภาค (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์, 2530), หน้า 152.

การที่จะปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ ให้ได้ผลนั้น จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและการติดต่อประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่ควบคุมปฏิบัติ และรับผิดชอบโดยตรงกับหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติที่เป็นอยู่ในด้านความร่วมมืออยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการประสานงานกันยังมีน้อยมาก ในขณะที่ความเกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นผู้รับผิดชอบ กับสำนักผังเมืองยังประสบปัญหาหลายประการ คือทางด้านការให้คำปรึกษาและการติดต่อประสานงานกันซึ่ง เป็นผลมาจากการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นส่งผลต่อปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

#### 5.6 สรุปผลการปฏิบัติตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง

จากการศึกษา ผลการปฏิบัติตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง ช่วงปี พ.ศ. 2527-2530 ที่ผ่านมามีสรุปผลการปฏิบัติและปัญหาอุปสรรคได้ดังนี้ คือ

ก. ผลการปฏิบัติตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ซึ่งประกอบไปด้วย ข้อกำหนดกฎกระทรวงฯ แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง กล่าวได้ว่าการควบคุมและการพัฒนาตามผังเมืองรวมฯ นั้น มีส่วนที่ปฏิบัติได้ผลและไม่ได้ผล อันเนื่องมาจากปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นการเป็นสิ่งใหม่ต่อการปฏิบัติซึ่งมีผลต่อความรู้ความเข้าใจและขีดความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขณะเดียวกันก็ไประยะเวลาที่เริ่มต้นปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ ปัญหาสำคัญคือ ขี้อบกพร่องบางประการของกฎกระทรวงฯ การขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งแยกสรุปได้คือ

- ในด้านข้อกำหนดฯ นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่สามารถเข้าใจดีและปฏิบัติได้แต่ยังมีความเห็นแตกต่างกันในด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกำหนดฯ ปัญหาของกฎกระทรวงฯ และความยากลำบากในการปฏิบัติ ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎกระทรวงฯ ในส่วนที่เข้าใจและไม่มีปัญหา ซึ่งจะปฏิบัติได้เป็นส่วนใหญ่ ปัญหาที่สำคัญ คือ การตีความบางประการเกี่ยวกับข้อกำหนด

- ส่วนการควบคุมตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ในด้านการทำกิจการบางประเภทตามข้อกำหนด เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะพิจารณาให้ทำที่ไม่ขัดกับกฎกระทรวงฯ ขณะเดียวกันทางด้านการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสัดส่วนต่อพื้นที่ (ร้อยละ) ก็จะสามารถพื้นที่โดยประมาณและพิจารณาประกอบข้อกำหนดในแต่ละบริเวณ ซึ่งผลการควบคุมปฏิบัตินั้นจะได้ผลกรณีการห้ามหรืออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภท ในขณะที่การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเบอร์-เซนต์ (ร้อยละ) ตามสัดส่วนที่อนุญาตในแต่ละบริเวณ ยังไม่สามารถระบุผลได้ชัดเจนเนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่น ขาดข้อมูลทางการสำรวจพื้นที่และยังไม่ได้ดำเนินการ เพราะขาดแคลนเจ้าหน้าที่และเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติ

- ในการฝ่าฝืนกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยืนยันว่ายังไม่มีการฝ่าฝืนกฎกระทรวง ผังเมืองรวมเมืองระยอง

- การปฏิบัติตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะพิจารณากันที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและหลีกเลี่ยงการเวนคืน ส่วนการดำเนินการปรับปรุงและก่อสร้างถนนจะดำเนินการตามงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีงบประมาณ ผลการปฏิบัติจะได้ผลกรณี การกันเขตทางถนนเดิม และถนนเดิมขยายรวมทั้งการปรับปรุงก่อสร้างถนนเดิม การขยายถนนตามงบประมาณท้องถิ่น (เทศบาล) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ในเขตเทศบาล กรณีการดำเนินการตามถนน โครงการยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ เลยเนื่องจากปัญหาการกำหนดเขตทางฯ การเลือกดำเนินการก่อนหลังของถนนโครงการ และการขาดงบประมาณในการก่อสร้าง ปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาจากกฎกระทรวงฯ ขาดเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและขาดงบประมาณ

ข. หักศนคติของ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบผังเมืองรวมเมืองระยอง

#### 1. หักศนคติต่อกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง

เจ้าหน้าที่ทั้งหมดเห็นว่ากฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ เป็นสิ่งที่ดีและมีความสำคัญต่อชุมชนเมืองระยองในการเป็นกรอบการพัฒนา กำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนเมืองและเกิดประโยชน์ต่อชุมชน เช่น ระบบคมนาคม ควบคุมอุตสาหกรรม ฯลฯ แต่ในด้านของความเหมาะสมของ

ผังเมืองรวมฯ นั้น เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ผังเมืองรวมยังมีส่วนที่บกพร่องที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขและในด้านความเป็นไปได้ของผังเมืองรวมฯ ที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์นั้น เจ้าหน้าที่ทั้งหมดเห็นว่ายังมีเงื่อนไขหลายประการที่สำคัญคือ ปัญหาการขาดบุคลากรและงบประมาณรวมทั้งยังไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเท่าที่ควร ซึ่งจากเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด ส่งผลต่อการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ โดยเฉพาะการแก้ปัญหของเมืองยังไม่เกิดขึ้นตามแผนโครงการคมนาคมขนส่งมากนัก

## 2. ทิศนคติต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ความคิดเห็นต่อสำนักผังเมืองในด้านความร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่น ที่รับผิดชอบนั้น ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันหลายระดับซึ่งแล้วแต่เหตุผลในแต่ละเรื่อง / แต่ละกรณี ส่วนการประสานงานกันนั้นยังเกิดขึ้นน้อยมาก

ในส่วนหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามข้อกำหนดกฎกระทรวงฯ ในด้านความร่วมมือกันนั้นจะอยู่ในระดับกลาง คือจะมีการร่วมมือตามที่กฎหมายให้อำนาจ ส่วนการประสานงานกันก็ยังเกิดขึ้นน้อยมากเช่นกัน

## 3. ทิศนคติต่อประชาชนในเขตผังเมืองรวมเมืองระยอง

ประชาชนยังให้ความสนใจกันน้อยมาก รวมถึงการให้ความสำคัญกับผังเมืองรวมฯ เนื่องจากเป็นสิ่งใหม่ในพื้นที่ซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ยอมรับว่าการประชาสัมพันธ์ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร จึงส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนและการให้ความร่วมมือที่เห็นได้ว่ายังเกิดขึ้นไม่มากนัก เจ้าหน้าที่เห็นว่า แนวความคิดเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ นี้ประชาชนยังไม่ให้การยอมรับมากนัก แต่การปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ นั้นประชาชนให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามได้ผล

### ค. งบประมาณต่อการปฏิบัติตามผัง เมืองรวม เมืองระยอง

งบประมาณต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง เมืองรวมฯ นั้นพิจารณาจากแหล่งที่มา 2 แหล่ง คือ งบประมาณจากส่วนกลางหรือจากสำนักงานงบประมาณและงบประมาณส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นงบประมาณของเทศบาลเมืองระยอง จากผลการศึกษาพบว่า ไม่มีงบประมาณจากส่วนกลางที่สนับสนุนการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง เมืองรวมฯ โดยเฉพาะพิจารณาจากการพัฒนาตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง ในขณะที่งบประมาณส่วนท้องถิ่นที่สนับสนุนต่อการปฏิบัติ จะมีอยู่น้อยมากเนื่องจากงบประมาณของเทศบาลทั้งหมดจะเป็นรายจ่ายในส่วนของการบริหารงานประจำและซ่อมบำรุงของเทศบาลเป็นส่วนใหญ่เมื่อประกอบกับข้อจำกัดด้านงานการจัดเก็บของเทศบาล เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งประเภททั่วไป และอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่ได้ในแต่ละปีงบประมาณแล้ว ยังมีจำนวนไม่มากนักและไม่เพียงพอต่อโครงการตามผัง เมืองรวม เมืองระยอง

### ง. ความรู้และทัศนคติของประชาชนต่อผัง เมืองรวม เมืองระยอง

ผลการศึกษาในส่วนนี้ สรุปได้ว่า ประชาชนในเขตผังเมืองรวมฯ ส่วนใหญ่ยังไม่ทราบเรื่องผัง เมืองรวมเมืองระยอง ซึ่งเมื่อพิจารณารายกลุ่มอาชีพพบว่า แต่ละกลุ่มอาชีพมีส่วนการทราบและไม่ทราบใกล้เคียงกัน ยกเว้นกลุ่มอาชีพรับราชการที่ทราบมากกว่า สำหรับประชาชนส่วนที่ทราบเรื่องผัง เมืองรวมฯ นั้นยังไม่เห็นความสนใจต่อผัง เมืองรวมฯ เท่าที่ควร และกับความร่วมมือทางด้านผัง เมืองรวมฯ ในคราวต่อไป ประชาชนที่ทราบส่วนใหญ่ตอบว่าไม่แน่ใจว่าจะไปหรือไม่

ในด้านความรู้และความเข้าใจของประชาชนผู้ที่ทราบเรื่องผัง เมืองรวมฯ นั้น จะมีผู้ที่เข้าใจเรื่องผัง เมืองรวมฯ น้อยมากในขณะที่ระดับการศึกษาจะไม่มีผลต่อความเข้าใจเรื่องผัง เมืองรวมฯ

ส่วนทัศนคติของประชาชนต่อผัง เมืองรวมฯ พบว่า ประชาชนที่ทราบเรื่องผัง เมืองรวมฯ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับผัง เมืองรวมฯ ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับผู้ที่ไม่มีความเห็นและมีส่วนน้อยที่ไม่เห็นด้วย ในการดำเนินการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารพบว่าประชาชนไม่มีปัญหา หรืออุปสรรคใน



การขออนุญาต ในด้านระบบถนนใน เขตผัง เมืองรวมๆ นั้นประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าระบบถนนยังไม่ สะดวกและต้องการให้เทศบาลเมืองดำเนินการ

#### จ. ผลกระทบของผัง เมืองรวมต่อการพัฒนา เมืองชุมชนเมืองระยอง

- ราคาที่ดินในเขตผัง เมืองรวมๆ จะมีความแตกต่างกันในแต่ละบริเวณพื้นที่การไร่ ไร่ประโยชน์ที่ดิน โดยพื้นที่ไร่ประโยชน์หรือผลตอบแทนสูงสุด เช่น พื้นที่พาณิชย์กรรมและอยู่อาศัย หนาแน่นมาก (สีแดง) จะมีราคาที่ดินสูงกว่าหรือแตกต่างจากพื้นที่ไร่ประโยชน์ต่ำกว่า เช่น บริเวณชนบทและ เกษตรกรรม (สีเขียว)

- ลักษณะการตั้งถิ่นฐานและทิศทางการขยายตัวของชุมชนเมืองระยอง โดยผลกระทบของราคาที่ดิน อันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และกฎกระทรวง ผัง เมืองรวมเมืองระยอง ทำให้มีการปลูกสร้างอาคารบริเวณด้านเหนือ ของชุมชนนอกเขตผัง เมืองรวมๆ รวมทั้งขยายไปทางด้านทิศตะวันออกและตะวันตกของชุมชน

- ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผัง เมืองรวมๆ จะมีแนวโน้มไปตามการควบคุมตามผัง เมืองรวมๆ ในขณะที่เดียวกันจะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมกันมากขึ้น รวมทั้งที่พักอาศัย โดยการใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมจะหนาแน่นบริเวณศูนย์กลางชุมชน ในขณะที่การใช้ที่ดินเพื่อการพักอาศัยจะกระจายอยู่ทั่วไปในและนอกเขตผัง เมืองรวมเมืองระยอง

ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามกฎกระทรวงผัง เมืองรวมเมืองระยอง

#### 1. ปัญหาจากกฎกระทรวงผัง เมืองรวมเมืองระยอง ซึ่งพิจารณาได้จาก

- กฎกระทรวงผัง เมืองรวมๆ เป็นเรื่องใหม่ต่อพื้นที่ทั้ง เนื้อหาสาระและแนวความคิด ในขณะที่เดียวกันก็เป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการเรียนรู้ และทำความเข้าใจ

- ผังเมืองรวมเมืองระยองยังมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น ปัญหาข้อเท็จจริง กับผัง เมืองรวมๆ

- ข้อจำกัดตัวของขอบเขตการใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองระยอง

- กฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นมากมาย จึงนับได้ว่า ยับไม่สมบูรณ์ในตัวเอง ส่งผลทำให้การปฏิบัติต้องอาศัยความร่วมมือ และเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่าย

## 2. ปัญหาจากการดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ มีปัญหา ดังนี้คือ

- ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในด้าน ความรู้ความเข้าใจ การขาดแคลนบุคลากรผู้ปฏิบัติรวมทั้ง เครื่องมือ อุปกรณ์ที่จำเป็น และการดำเนินการในรายละเอียด

- หน่วยงานที่ปฏิบัติรับผิดชอบให้ความสำคัญของงานทางด้านผังเมืองรวมฯในระดับรองลงไป เนื่องจากต้องรับผิดชอบและให้ความสำคัญต่องานประจำในหน้าที่มากกว่า

- การโอนย้ายข้าราชการผู้รับผิดชอบด้านผังเมืองรวมฯ กับการสานเนื่องของการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ

- ความรับผิดชอบของผังเมืองรวมเมืองระยองประกอบไปด้วย 2 องค์กร ทำให้เกิดปัญหาและความสับสนต่อการปฏิบัติในพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

- ความบกพร่องของกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ (จากข้อ 1) ส่งผลต่อปัญหาในการปฏิบัติ

- ปัญหาเนื่องจากการเมืองในระดับท้องถิ่น

## 3. ปัญหาทางด้านงบประมาณต่อการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ

- ปัญหางบประมาณต่อการดำเนินการและบริหารงานทางด้านผังเมืองรวมฯ

- ปัญหางบประมาณต่อโครงการพัฒนาภาครัฐตามผังเมืองรวมฯ

## 4. ปัญหาและอุปสรรคด้านอื่นๆ

- ปัญหาความร่วมมือของประชาชนต่อการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ

- ปัญหาความร่วมมือของหน่วยงาน/องค์กรท้องถิ่นผู้รับผิดชอบผังเมืองรวมฯ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลาง (สำนักผังเมือง) และหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ