



บทที่ 2

ทฤษฎี/แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

านการศึกษาเรื่อง การศึกษาผลในการปฏิบัติตามผังเมืองรวม กรณีศึกษา ผังเมืองรวมเมืองระยอง นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกล่าวถึงส่วนสำคัญซึ่งกันและกันคือ

1. กฎหมาย, บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
2. แนวความคิดเรื่องการวิจัยประเมินผล/การประเมินโครงการ

2.1 กฎหมาย, บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

การวางผังเมือง เป็นการดำเนินการของรัฐประการหนึ่ง... โดยความหมายทางทฤษฎีการผังเมือง เป็นการจัดระเบียบของการใช้ประโยชน์ของที่ดินในบริเวณต่างๆ ของเมืองหรือชุมชนให้เป็นไปตามรูปแบบที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อ "ส่วนรวม" ทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม และการบริหารของชุมชนนั้น ทั้งนี้ขณะปัจจุบันและสัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงที่จะมีมาในอนาคต ¹

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บังคับกำหนดความหมายของการผังเมืองในประเทศไทยไว้อย่างชัดเจน ดังนี้คือ

¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา การปฏิบัติวิชาชีพการจัด
การงานก่อสร้าง หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : หจก. บ. สัมพันธ์พาณิชย์, 2525),
หน้า 48.

การผังเมือง หมายความว่า การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตาม "ผังเมืองรวม" และผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือ แทนเมือง หรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ที่ดินทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ ²

"ผังเมืองรวม" หมายความว่า แผนผังนโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนา และดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขโรค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ³

ในหมวด 3 ว่าด้วยการจัดทำผังเมืองรวมโดยมาตรา 17(5) ได้บัญญัติว่า "ผังเมืองรวมประกอบด้วย... นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการ เพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม" ⁴ และในส่วนของการบังคับใช้ผังเมืองรวมนั้น มาตรา 26 ได้บัญญัติไว้ว่า "การบังคับใช้ผังเมืองรวมนี้กระทำโดยกฎกระทรวง กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ต้องมีรายการตามมาตรา 17 และให้ใช้บังคับมาไม่เกินห้าปี" ⁵

พิจารณามาตรา 26 (พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518) กล่าวได้ว่า "ผังเมืองรวมอายุการบังคับตามกฎหมายมีไม่เกิน 5 ปี ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการปรับปรุงผังเมืองรวม และประกาศใช้บังคับใหม่ให้ต่อเนื่องกันไปตลอดทุกระยะ 5 ปี" ⁶

^{2,3} มาตรา 4 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

⁴ มาตรา 17(5) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

⁵ มาตรา 26 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาวิชาการจัดการงานก่อสร้างหน่วยที่ 1-7, หน้า 58.

จากบทบัญญัติ, กฎหมายตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะเห็นว่า การวางผังเมืองรวมนั้นมีความยุ่งยากมาก เพราะมีขั้นตอนมากมาย เกี่ยวเนื่องในทุกสาขาวิชา แม้กระทั่งการเมืองโดยมีกฎหมายเป็น เครื่องกำกับทุกขั้นตอน และที่สำคัญที่สุดเป็นการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์มหาศาล และประชาชนจำนวนมาก ถึงแม้ขั้นตอนการวางผังเมืองรวมจะได้ลุล่วงจนถึงขั้นประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วก็มีชื่อว่า "การผังเมือง" จะสัมฤทธิ์ผลโดยสมบูรณ์ แต่ยังมีส่วนที่สำคัญที่สุดอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งได้มีการดำเนินงานต่อไปเพื่อให้ผังเมืองรวมที่วางไว้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และบรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ คือ ส่วนที่เรียกว่า "การปฏิบัติตามผังเมืองรวม (Plan Implementation)" ซึ่งจะต้องสอดคล้องและมีความสอดคล้องซึ่งกันและกันกับการผังเมือง จึงจะส่งผลกระทบต่อผังเมืองรวมที่ได้ประกาศใช้บังคับใช้ สัมฤทธิ์ผลได้

สิ่งต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปเป็นแนวเหตุผล หรือสมมุติฐานได้ว่า "ผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง 2518 มีอำนาจใช้บังคับระดับกฎกระทรวง โดยมีหน้าที่ชี้แนะและควบคุมการพัฒนาเมืองซึ่งต้องมีการประเมินผลและปรับปรุงแผนทุกๆ 5 ปี

2.2 แนวความคิดเรื่องการประเมินโครงการ/การวิจัยประเมินผล

2.2.1 ความหมายของการประเมินโครงการ ⁷

การประเมินโครงการ เป็น "ศาสตร์ประยุกต์ (Applied Science)" หรือเป็น "วิทยาการประยุกต์ (Applied discipline)"⁸ ที่เกิดจากการผสมผสานของศาสตร์หลายแนว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีแนวคิดและวิธีการที่ผูกพันกับวิชาการสาขาเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาเฉพาะคำว่า "การประเมินโครงการ" แล้วอาจบอกได้ว่า เป็นคำผสมของคำสองคำคือ คำว่า "การประเมิน" กับคำว่า "โครงการ" ซึ่งทั้งสองคำต่างก็มีความหมาย หรือคำจำกัดความเฉพาะของตนเอง

⁷ ประชุม รอดประเสริฐ, การบริหารโครงการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เนติกุลการพิมพ์, 2529), หน้า 72.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

"การประเมิน" หรือ "การประเมินผล" มีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Evaluation" ซึ่งหมายถึง กระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจดำเนินการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง⁹ นอกจากนี้ยังมีความหมายเกี่ยวเนื่องกับคำอื่นๆ อีกหลายคำ เช่น การวิจัย (Research) การวัดผล (Measurement) การตรวจสอบรายงานผล (Appraisal) การควบคุมดูแล (Monitoring) การประมาณการ (Assessment) และการพิจารณาตัดสิน (Judgment) เป็นต้น ซึ่งคำดังกล่าวแล้วอาจสรุปเป็นความหมาย หรือคำจำกัดความร่วมกันได้ว่าเป็นการประมาณค่า หรือการประมาณผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน โดยอาศัยข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมด้วยวิธีการสอบถาม ทดสอบ สังเกต และวิธีการอื่นๆ แล้วทำการวิเคราะห์ เพื่อตัดสินว่าการดำเนินงานนั้นมีคุณค่า หรือ บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานนั้นมากน้อยเพียงใด

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้คำจำกัดความของ "โครงการ" ว่าหมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดไว้¹⁰ โครงการเป็นศัพท์ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Project" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งหรือระดับหนึ่งของแผนงาน (Plan) และในบางตำราก็ว่ามีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า "Program" ซึ่งหมายถึงแผนงานที่มีรายละเอียดในการปฏิบัติงานชัดเจนนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าโครงการ คือ Project หรือ Program ในภาษาอังกฤษนั่นเอง

โดยคำว่า "การประเมิน" หรือ "การประเมินผล" รวมกับคำว่า "โครงการ" จึงเป็นศัพท์ทางวิชาการ โดยเฉพาะคำว่า การประเมินโครงการ (Project or Program Evaluation) ซึ่งมีความหมายดังต่อไปนี้

การประเมินโครงการ หมายถึง การตรวจสอบวัตถุประสงค์ของโครงการว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่และบรรลุถึงเป้าหมายนั้นด้วยดีมากน้อยเพียงใด¹¹

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

¹⁰ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2526), หน้า 119.

¹¹ ประชุม รอดประเสริฐ, การบริหารโครงการ, หน้า 73.

การประเมินโครงการ หมายถึง กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ หรือการวิจัย เพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริงและมีความเชื่อถือได้ของโครงการ แล้วพิจารณาตัดสินว่า โครงการนั้น บรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือไม่ และด้วยคุณภาพของความสำเร็งนั้นเป็นเช่นใด 12

การประเมินโครงการ หมายถึง การประมาณค่าการดำเนินงานของกิจกรรมมาดอย่าง มีระบบเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานนั้นทั้งในปัจจุบัน และในอนาคต 13

จากความหมายดังกล่าวแล้ว ดร. ประชุม รอดประเสริฐ ได้สรุปว่า การประเมินโครงการ หมายถึง กระบวนการในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของการดำเนินงานโครงการ และพิจารณาংশ้ำให้ทราบถึงจุดเด่นหรือจุดด้อยของโครงการนั้นอย่างมีระบบแล้วตัดสินว่าจะปรับปรุงโครงการนั้นเพื่อการดำเนินงานต่อไปหรือจะยุติการดำเนินงานโครงการนั้นเสีย 14

พิจารณา การประเมินโครงการ (Program Evaluation) โดย นิศา ชูโต 15

มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการประเมินโครงการไว้หลายท่าน (Suchman 1969, Scriven 1976, Rutman 1977) ประเด็นสำคัญพอสรุปได้คือ การประเมินโครงการ หมายถึง "การใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ หรือการวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ เพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริง และ เชื่อถือได้เกี่ยวกับโครงการ เพื่อให้การตัดสินโครงการดังกล่าวว่าดีหรือไม่ ดีอย่างไร หรือเป็นการค้นหว่า "ผล" ของกิจกรรมที่วางไว้ในโครงการประสบความสำเร็จตรงกับวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของโครงการหรือไม่"

12,13,14 เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

15 นิศา ชูโต, การประเมินโครงการ (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสารการพิมพ์, 2527), หน้า 8-9.

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่สำคัญ 2 ประการที่เราจะต้องแยกแยะเกี่ยวกับการประเมิน คือ ในเรื่องกระบวนการเก็บข้อมูลข้อเท็จจริง ซึ่งจะต้องเป็นจริง (Valid) และเชื่อถือได้ (Reliable) เกี่ยวกับโครงการ ซึ่งจะต้องรวมส่วนประกอบต่างๆ ของโครงการทั้งหมด ตั้งแต่วัตถุประสงค์ (Objective) ค่าใช้จ่ายต่างๆ (Costs) การบริหาร และการจัดโครงการ (Administrative and Management) ข้อกำหนดต่างๆ (Legal Requirements) ตลอดจนด้านปัญหาอื่นๆ ประการหนึ่ง อีกประเด็นหนึ่งก็คือ ในการให้คำวินิจฉัย (Judgment) ว่าโครงการนั้นดีหรือไม่ บรรลุเป้าหมายของโครงการหรือไม่ และมีความคุ้มค่าเพียงพอกับทรัพยากรที่ใช้จ่ายไปเพียงไร

ต่อมาการประเมินโครงการได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องช่วยการตัดสินใจของผู้บริหารโดย ใช้เป็นข้อมูลและข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เชื่อถือได้เพื่อประกอบการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ความหมายของการประเมินโครงการจึงขยายออกไปเป็น "กระบวนการเพื่อช่วยตัดสินใจในการเลือกข้อเท็จจริง (Fact and Informations) รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์เพื่อทำรายงานสั้นๆ เฉพาะข้อมูลที่เป็นประโยชน์ให้แก่ผู้บริหาร เลือกในการตัดสินใจ" (Alkin, 1972 : 107) และในความหมายในเชิงปฏิบัติของการประเมินโครงการบริการสังคม จึงขยายกว้างออกไปเป็น "การเก็บข้อมูลที่มีระบบและมีการวิเคราะห์เพื่อหาคูณค่าของกิจกรรมต่างๆ ในโครงการเพื่อเป็นเครื่องช่วยการจัดการ การวางแผนงาน การฝึกอบรมบุคลากร การปฏิบัติงานในโครงการ เพื่อเป็นประจักษ์พยานความรับผิดชอบต่อสาธารณชน (Public Accountability) เป็นเครื่องส่งเสริมโครงการ (Promotion) ให้ดำเนินต่อไป เพื่อความเจริญของสังคมยิ่งขึ้น" (Anderson and Ball, 1979, Rossi and William, 1972, Weiss, 1972) ในความหมายนี้การประเมินโครงการเกี่ยวข้องกับการเปรียบเทียบผลงานของโครงการกับมาตรฐาน (Standard) ของโครงการที่คล้ายคลึงกันและมีผู้เชี่ยวชาญ หรือคณะผู้เชี่ยวชาญให้คำตัดสินเกี่ยวกับคุณค่าของโครงการ โดยสรุปแล้วการประเมินโครงการหมายถึง กิจกรรมการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ ความหมายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความต้องการ การหาแนวทางวิชาการปรับปรุง วิธีการจัดการเกี่ยวกับโครงการ และหาผลที่แน่ใจว่าเกิดจากโครงการ เพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพ และประสิทธิภาพของโครงการให้ดียิ่งขึ้น

2.2.2 ความหมายของการวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) 16

คำว่า "การประเมินผล" ในความหมายดั้งเดิมมักหมายความถึง กระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบสำหรับคำถามที่ว่า นโยบาย/แผนงาน/โครงการ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่ และระดับใดซึ่งในปัจจุบันการมุ่งตอบคำถามเช่นที่กล่าว จัดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการประเมินผลรวบยอด กล่าวอีกนัยหนึ่ง การประเมินผลในลักษณะดังกล่าวก็คือ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการประเมินผลรวบยอด สำหรับคำว่า "การวิจัยประเมินผล" (Evaluation Research หรือ Evaluative Research) นอกจากจะหมายความรวมถึง การประเมินสภาวะแวดล้อม การประเมินปัจจัยนำเข้า การประเมินกระบวนการ การประเมินผลสัมฤทธิ์ และผลกระทบแล้ว ยังเป็นการระบุนโยบายวิจัยทางสังคม และพฤติกรรมศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานวิจัยประเมินผลอีกด้วย ในที่นี้คำว่า "ประเมินผล" จัดเป็นคุณศัพท์ขยายคำว่า "การวิจัย" กล่าวได้ว่า การวิจัยประเมินผลได้อาศัยรูปแบบการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลจากหลักการวิจัยทางสังคมและพฤติกรรมศาสตร์ เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่สืบเนื่องมาจาก นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ว่ามีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลต่อกันหรือไม่ มีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่พึงประสงค์หรือไม่เพียงใดและระดับใด ในส่วนของคำจำกัดความของ "การวิจัยประเมินผล" ก็ได้มีนักวิชาการจำนวนมากได้กำหนดนิยามซึ่งจะนำมากล่าวไว้พอสังเขปดังนี้

ซูชแมน (Suchman, 1967 : 31) การวิจัยประเมินผล คือ การศึกษาพิจารณา (ไม่ว่าจะมีพื้นฐานจากความคิดเห็น การบันทึกข้อมูลส่วนตัวหรือข้อมูลที่เป็นกลาง) เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ (ไม่ว่าจะเป็นทางบวก หรือทางลบ ชั่วคราวหรือถาวร เร่งรัดหรือเฉื่อยชา) ซึ่งเกิดจากกิจกรรมบางประเภท (ไม่ว่าในลักษณะแผนงานหรือโครงการต่อเนื่อง หรือเพียงครั้งเดียว) ที่มุ่งหวังให้บรรลุถึง วัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ที่ปรารถนา (ไม่ว่าในความพยายามระดับสูง กลาง หรือต่ำ

16 ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์, การวิจัยประเมินผล : หลักการและกระบวนการ (กรุงเทพมหานคร : การพิมพ์พระนคร, 2530), หน้า) 7 - 8.

านระยะยาวหรือระยะสั้น) 17

ตามทฤษฎีของซัชแมน (Suchman) การวิจัยทางวิทยาศาสตร์จัดเป็นวิธีการที่สำคัญยิ่งต่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งเร้ากับวัตถุประสงค์ ซึ่งกำหนดรูปของเกณฑ์มาตรฐานที่วัดค่าได้ แม้ซัชแมนจะเน้นคุณค่าของวิธีการทางวิทยาศาสตร์แต่ก็ได้ปฏิเสธความจำเป็นของวิธีการที่ไม่ใช่วิทยาศาสตร์ ทั้งนี้เพราะมีความต้องการบริหารมากมายที่อาจแสวงหาคำตอบได้โดยไม่ต้องอาศัยระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์สังคม กล่าวโดยย่อ การวิจัยประเมินผลจัดเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับเครื่องมือทั้งหลายในแง่ที่ว่าผู้ใช้จำเป็นต้องเลือกเข้าหัดตรงกับหน้าที่ของเครื่องมือนั้นๆ ถ้าผู้ใช้ประสงค์จะได้รับประโยชน์สูงสุดจากเครื่องมือดังกล่าว อนึ่ง ซัชแมนได้เน้นย้ำให้นักวิจัยประเมินผลตระหนักถึงการส่งเสริมคุณค่าของหลักการทางวิทยาศาสตร์ ด้วยการแยกเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ออกจากความรู้สึกสำนึก คือ ส่วนตัวของนักวิจัยประเมินผล 18

ไวส์ (Weiss 1973 : 4) ได้พรรณนาถึงจุดมุ่งหมายของการวิจัยประเมินผลไว้ความว่า จุดมุ่งหมายของการวิจัยประเมินผล เพื่อวัดผลกระทบ ของโครงการ เทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในฐานะ เป็นมรรควิธีที่น่าไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการและปรับปรุงโครงการในอนาคต 19

กล่าวอีกนัยหนึ่งการวิจัยประเมินผลไม่ได้มีจุดมุ่งหมายหลัก เพื่อการสร้างและการทดสอบผลของการนำองค์ความรู้ในสาขาวิชาต่างๆ ที่มีอยู่ไปใช้ประโยชน์ในการบริหารและการปฏิบัติ อย่างไรก็ตามการกล่าวเช่นนี้ได้มีเจตนาที่จะหมายความว่า การวิจัยประเมินผลจะไม่ก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ๆ เพียงแต่จะมุ่งเน้นว่า การวิจัยประเมินผลคือการสร้างและการทดสอบทฤษฎีเป็นจุดมุ่งหมายรอง แต่จุดมุ่งหมายหลักของการวิจัยประเมินผล ได้แก่ การมุ่งเน้นประโยชน์ที่พึงได้รับทางด้านการบริหารและการปฏิบัติมากกว่าด้านทฤษฎี กล่าวได้ว่า การศึกษาผลลัพธ์และผลกระทบงานวิจัยประเมินผลจัดได้ว่า เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยสั่งการเกี่ยวกับการบริหารโครงการในลักษณะคล้ายคลึงกัน นักวิชาการอีกสองคนคือ เบิร์นสไตน์และฟรีแมน (Bernstein & Freeman, 1975) ได้กำหนดนิยามไว้อย่างกว้างๆ ว่า การวิจัยประเมินผลหมายความถึง กิจกรรมใดๆซึ่ง

17, 18, 19 เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

อาศัยพื้นฐานจากวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อประเมินผลการปฏิบัติ และศึกษาผลกระทบจากการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการสาธารณะ ส่วนริทแมน (Rutman, 1977 : 16) กล่าวเสริมว่า .

การวิจัยประเมินผลในประการสำคัญที่สุด คือ กระบวนการซึ่งประยุกต์ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อสังเคราะห์หลักฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือและแม่นยำได้ลักษณะและขอบเขตที่สามารถบ่งบอกได้ว่า กิจกรรมที่ดำเนินการอยู่ก่อให้เกิดผลลัพธ์หรือสิ่งส่งออกเฉพาะประเภท

ริทแมนได้แยกพิจารณาแยกเป็น 4 องค์ประกอบคือ องค์ประกอบแรก การเน้นความสำคัญของการประยุกต์ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อการแสวงหาคำตอบที่น่าเชื่อถือและแม่นยำ องค์ประกอบที่สอง การมุ่งความสนใจไปที่ลักษณะและขอบเขตซึ่งกิจกรรมที่กำหนดก่อให้เกิดผลที่วัดได้ภายใต้กระบวนการสาเหตุและผล องค์ประกอบที่สาม การวิจัยประเมินผลไม่ควรจำกัดขอบเขต แต่เพียงการศึกษาผลลัพธ์และผลกระทบตามที่กำหนดไว้ภายใต้เป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ ประสงค์ แต่ควรครอบคลุมถึงผลอื่นๆ อันอาจเกิดขึ้นได้ และองค์ประกอบที่สี่ การพิจารณาข้อมูลที่จะเป็นต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร เป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งในงานวิจัยประเมินผล²⁰

ในทศวรรษที่ 1980 โรสซีและฟรีแมน (Rosi & Freeman, 1982 : 20) ได้กำหนดนิยามของการวิจัยประเมินผลไว้ความว่า

การวิจัยประเมินผลคือการประยุกต์ใช้กระบวนการวิจัยทางสังคมศาสตร์อย่างเป็นระบบ เพื่อประเมินกรอบความคิดรูปแบบการวิจัยประเมินผล การดำเนินงานและประโยชน์ของแผนงาน การเข้าแทรกแซงทางสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งการวิจัยประเมินผลเกี่ยวข้องกับการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์เพื่อวินิจฉัยและปรับปรุงการวางแผน การติดตามผล ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของแผนงานที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การศึกษา สังคมสงเคราะห์ และงานบริการสาธารณะด้านอื่นๆ²¹

20,21 เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

อย่างไรก็ตาม ดร. ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ก็ได้สรุปความหมายของการวิจัยประเมินผล ได้ว่า หมายถึงการวิจัยประยุกต์ซึ่งได้นำระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมและพฤติกรรมศาสตร์มาประยุกต์ใช้ ประการแรกเพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ และผลระหว่างนโยบาย/แผนงาน/โครงการ (หรือตัวแปรอิสระ) กับผลลัพธ์หรือผลกระทบ (หรือตัวแปรตาม) ทั้งที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนา ประการที่สองเพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างผลลัพธ์ และผลกระทบที่พึงปรารถนากับวัตถุประสงค์ และ เป้าประสงค์ ประการที่สองเพื่อศึกษาสังเกตรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลลัพธ์ และผลกระทบข้างเคียงที่อาจไม่เคยคาดคิดไว้ล่วงหน้า รวมถึงตลอดถึงประการที่สี่ เพื่อการติดตามผลและประเมินกระบวนการในขั้นตอนต่างๆ ระหว่างดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทาง หรือแผนแบบที่ได้วางไว้ล่วงหน้า²²

จากการพิจารณา ความหมายของการประเมินโครงการ และการวิจัยประเมินผลแล้ว และอาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องเดียวกันนั่นเอง ซึ่งในการกล่าวต่อไปนี้ผู้ศึกษาจะขอใช้คำว่า "การประเมินโครงการ" ซึ่งก็คือนัยยะเดียวกันกับการวิจัยประเมินผลเช่นกัน

ในการศึกษา การประเมินโครงการ มีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงความสำคัญขององค์ประกอบต่อไป คือ

2.2.3 ความสำคัญ, ประโยชน์ของการประเมินโครงการ²³

บุคคลภายนอกโดยทั่วๆ ไปมักจะมองสรุปประโยชน์ของการประเมินโครงการในแง่ประเด็นใหญ่ๆ ว่าเป็นการบ่งชี้ว่าโครงการดีหรือไม่ดีมีประสิทธิภาพหรือไม่เป็นต้น สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินโครงการจะทราบได้ลึกซึ้งมากกว่า ซึ่ง Anderson & Ball (1978 : 3-4) ได้อธิบายบทบาทและประโยชน์ของการประเมินโครงการในด้านวัตถุประสงค์ต่างๆ ไว้ 6 ประการคือ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

²³ นิศา ชูรอด, การประเมินโครงการ, หน้า 12.

1. เพื่อช่วยในการตัดสินใจก่อนจะเริ่มจัดทำโครงการ อันได้แก่ กิจกรรมต่างๆ เพื่อค้นหาความต้องการเกี่ยวกับโครงการ ทดสอบเกี่ยวกับแนวความคิด ด้านเทคนิคและแหล่งทุน และความเป็นไปได้ในการจัดทำโครงการ ฯลฯ ซึ่งตรงกับการประเมินที่เรียกว่า Feasibility Study หรือ Ex-ante Evaluation

2. เพื่อช่วยสำหรับการตัดสินใจว่า ควรจะขยายดำเนินการต่อ หรือรองรับยุติโครงการอันได้แก่การประเมินแบบ Summative Evaluation

3. เพื่อช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับปรับปรุง และ เปลี่ยนแปลงโครงการในแง่ มุม หรือจุดหนึ่งจุดใดในช่วงระยะที่โครงการกำลังดำเนินอยู่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ บุคลากร หรือระบบให้บริการหรือตรวจสอบเนื้อหาของโครงการนั้นๆ ฯลฯ ซึ่งได้แก่ การประเมิน แบบ Formative Evaluation

4. เพื่อเป็นประจักษ์พยานและ เป็นเครื่องมือช่วยในการหาการสนับสนุนเกี่ยวกับโครงการ ทางด้านสาธารณชน การเมือง การเงิน และด้านวิชาชีพ ฯลฯ

5. ในทางตรงกันข้ามก็อาจจะ เป็นเครื่องช่วยหากที่ถูกรวมตีในเรื่องดังกล่าว ได้เช่นกัน

6. เพื่อช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและความรู้พื้นฐานในขบวนการพัฒนา สังคมในด้านวิทยาการสังคมวิทยาและอื่นๆ นอกเหนือไปจากการให้ความรู้ข้อเท็จจริง และความ เข้าใจเกี่ยวกับโครงการที่ประเมินโดยเฉพาะ

2.2.4 ลักษณะโครงการที่สมควรได้รับการประเมิน²⁴

ตามทฤษฎี การจัดทำโครงการใดๆ สมควรจะได้รับ การประเมินทั้งสิ้นไม่ว่า

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

จะเป็นด้านหนึ่งด้านใดของโครงการโดยเฉพาะบางส่วนหรือโครงการส่วนรวม แต่ในทางปฏิบัติพบว่าสำหรับโครงการบางประเภทนั้นถ้ามีการประเมินแล้วก็จะไม่บังเกิดผลประโยชน์หรือมีคุณค่าใดๆ Rutman 1976, อ้างใน Soumelis 1978 : 64 เสนอแนะว่าโครงการที่สมควรจะได้รับการประเมินนั้นควรมีลักษณะพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ คือ

1. โครงการที่แสดงแนวความคิดในการจัดทํอย่างกระจ่างแจ้ง
2. โครงการที่บอกถึงวัตถุประสงค์หรือผลอย่างชัดเจน
3. โครงการที่แสดงเหตุผลและสาเหตุความเกี่ยวเนื่องของวัตถุประสงค์และหรือผลของโครงการ

และนอกจากนี้แล้วอาจพิจารณาไปถึงสิ่งที่ควรได้รับการพิจารณาประเมินผลซึ่งโดยทั่วไปอาจจำแนกได้เป็น 2 ส่วนคือ²⁵

1. ประเมินผลตามเป้าหมายของโครงการ (Project purposes) ส่วนนี้อาจจะประเมินเปรียบเทียบระหว่างสภาพการณ์ก่อนจะเริ่มโครงการกับสภาพการณ์หลังจากเสร็จสิ้นโครงการแล้วหรือประเมินเปรียบเทียบเป็นระยะเวลาไป เช่น ถ้าเป็นโครงการ 5 ปี ปีแรกควรได้ผลเท่าไรเท่านี้ตามที่ระบุไว้ตาม purposes นั้นเมื่อสิ้นปีแล้วมีผลเช่นนั้นเกิดขึ้นจริงหรือไม่ เป้าหมายที่ระบุไว้ว่าในรูปของปริมาณน่าจะประเมินได้ไม่ซับซ้อนมากนักแต่ถ้าเป้าหมายของโครงการที่ระบุไว้ในด้านคุณภาพ อาจต้องอาศัยเครื่องวัดคุณภาพที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น การประเมินผลที่ดำเนินการตามเป้าหมายของโครงการนี้น่าจะเป็นส่วนสำคัญยิ่งของโครงการ

2. ประเมินผลการดำเนินงานตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในแผนการประเมินผลส่วนนี้อาจเรียกรายๆ ว่าเป็นส่วน Process ก็คงพออนุโลมมาได้ สิ่งที่จะประเมินนั้นแทบจะเป็นทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นส่วนสำคัญของโครงการ ซึ่งระบุไว้ในแผน

²⁵ อุทัย บุญประเสริฐและคนอื่นๆ, รวมบทความทางการประเมินโครงการ (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 70-71.

2.2.5 รูปแบบสำคัญและลักษณะงานในการประเมินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

1. แบบการศึกษาเฉพาะกรณี (The Case-Study Approach)²⁶

วัตถุประสงค์ของการศึกษาเฉพาะกรณี ก็เพื่อจะสร้างความเข้าใจแก่ผู้รับฟัง (Audience) เกี่ยวกับโครงการอย่างละเอียดทุกๆด้าน ดังนั้น ความสนใจของการศึกษาจึงมุ่งประเด็นว่า "บุคคลอื่นๆที่รู้จักโครงการมีความเห็นเกี่ยวกับโครงการอย่างไร" วิธีการที่ใช้ในการศึกษาจึงใช้ทั้งการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ศึกษาสภาพแวดล้อมต่างๆ ของโครงการในสภาพปกติ ตามธรรมชาติ การสัมภาษณ์อย่างเจาะลึกบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหลายๆ ฝ่าย ศึกษาประวัติและ ขบวนการจัดทำโครงการ ฯลฯ นับว่าเป็นกระบวนการศึกษาแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative) นั้นเอง วิธีการเขียนรายงานจะเป็นแบบการบอกเล่า การอ้างคำพูดใช้คำอุปมาอุปมัยเปรียบเทียบ ถ่ายทอดให้เห็นจริงอย่างถ่องแท้ มากกว่าจะเป็นการให้คำอธิบาย

Stake ได้ให้คำนิยามประเภทของการประเมินแบบนี้ว่าเป็นเรื่องขบวนการ "ถ่ายทอด" (Transactions) ความเข้าใจถึงคุณค่าของโครงการ และกิจกรรมต่างๆ และ เรียกแบบนี้ว่า "Transactional Approach" (Stake, 1976) วิธีการประเมินแบบนี้ แม้ว่าในตอนแรกได้มีผู้วิจารณ์ว่า การเก็บข้อมูลมีความเป็นอัตนัยค่อนข้างสูงปัจจุบันได้รับการสนใจ และนิยมใช้การประเมินประเภทนี้แพร่หลายเพิ่มมากขึ้น วิธีการประเมินแบบการศึกษาเฉพาะกรณี นอกจากจะช่วยให้ผู้ฟังเกิดความเข้าใจโครงการอย่างลึกซึ้ง แล้วยังช่วยแก้ไขความยุ่งยากของผู้ประเมินในการสรุปสาเหตุรวมทั้งจะ เสนอแนวทางและคุณค่าที่สำคัญของ เกณฑ์ และมาตรฐานที่เกิดจากกรณีศึกษา และให้ผู้รับฟัง ซึ่งนี้หนักและตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการด้วยตนเอง.

2. แบบการวิเคราะห์ระบบ (System Analysis Approach)²⁷

ในการวิเคราะห์นั้นจะต้องมุ่งถึงผลที่จะได้จากโครงการและพยายามหาความ

²⁶ นิตา ชูโต, การประเมินโครงการ, หน้า 25.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

เกี่ยวข้องกับรูปแบบของแผนงานที่วางในโครงการกับตัวบ่งชี้ต่างๆ ข้อมูลต่างๆ และผลที่จะเกิดจากโครงการต้องวัดได้ในเชิงปริมาณ และหาสาเหตุที่เป็นเรื่องของเหตุและผลได้ การใช้การวิเคราะห์ทางสถิติ และวิธีการที่ใช้ส่วนใหญ่มักจะเป็นเทคนิคการทดลอง เพื่อดูผลของการวางแผนแบบต่างๆ ในสภาพการณ์ทางธรรมชาติ โดยทั่วไปจะต้องมีข้อตกลงเห็นพ้องเบื้องต้นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับการวัดผลของโครงการ คือ การหาความเกี่ยวข้องทางเหตุผลของปัจจัยในการปฏิบัติจัดทำโครงการกับผลของโครงการโดยการชี้เทคนิคการทดลองของวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ผลที่เกิดจากโครงการจะถูกวัดทางด้านต่างๆ ทั้งทางสังคมจิตวิทยาและทางเศรษฐกิจ ฯลฯ และเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายโครงการทางด้านต่างๆ เพื่อประเมินค่าเปรียบเทียบผลที่เกิดเป็นค่าของเงินที่ใช้ต่ำสุดและการให้ประสิทธิภาพสูงสุด

การประเมินเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนงานและ เป็นการประเมินแบบเบ็ดเสร็จทุกๆด้านเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับการวางแผนโครงการการติดตามผลงานที่เกิดจากโครงการและประสิทธิภาพทางการใช้ทรัพยากร รูปแบบการประเมินแบบนี้นิยมใช้ในการวัดผลโครงการทางด้านบริการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการของรัฐบาลและสามารถจะถือได้ว่าใช้กระบวนการทางสังคมศาสตร์มาเป็นประโยชน์ในการจัดการกับบริการทางด้านบริหารสังคมมากกว่ารูปแบบอื่นๆ

3. ลักษณะการประเมินผลและปรับปรุงโครงการ (Evaluation and Refinement)²⁸

งานในช่วงสุดท้ายของวงจร คือ การประเมินผลและปรับปรุงนโยบายและการวางแผนงานขององค์ประกอบต่างๆ งานประเมินและการติดตามผลงานโดยเฉพาะโครงการบริหารสังคมนั้น บางครั้งเป็นการยากที่จะประเมินผลอันเกิดจากโครงการได้โดยทันทีทันใดเพราะผลที่เกิดขึ้นจากโครงการนั้นมิได้เกิดขึ้นโดยทันที แต่จะต้องรอเวลาที่โครงการดำเนินไปช่วงระยะหนึ่งในบางกรณีอาจจะมีผลเกิดขึ้นทั้งที่ไม่ได้ตั้งใจ (Unintended effects) หรือเกิดผลข้างเคียง (Side effects) หรือผลกระทบอันสืบเนื่องต่อไปในอนาคต หลังจากโครงการเสร็จสิ้นไปแล้ว

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ดังนั้นการประเมินผลโครงการจึงต้องครอบคลุมช่วงระยะเวลาต่างๆ กัน และเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง

โดยปกติ การประเมินโครงการหมายถึงผลการศึกษาว่าโครงการได้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ในช่วงของกรอบเวลาและทรัพยากรที่ใช้ในทางปฏิบัติการประเมิน หมายถึง การตรวจสอบ การนิเทศ การติดตามงาน (Monitoring or process evaluation) ในช่วงต่างๆ ของวงจร การวางแผนโครงการเพื่อวิเคราะห์ ประเมินข้อเสนอ แก้ไขปัญหาต่างๆ อันอาจจะเกิดขึ้น

ดังนั้นการประเมินโครงการจึงเป็นกิจกรรมที่ทำได้หลายรูปแบบ ในช่วงระยะเวลาต่างๆ กัน เพื่อวัตถุประสงค์และความต้องการของกลุ่มผู้สนใจที่เกี่ยวข้องหลายๆกลุ่ม อาทิ ผู้ให้ทุนทำโครงการอาจสนใจเฉพาะ ประสิทธิภาพของโครงการ ผู้บริหารอาจสนใจถึงผลที่เกิดแก่กลุ่มเป้าหมายว่าโครงการได้บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ผู้บริหารโครงการและผู้ปฏิบัติโครงการอาจสนใจเกี่ยวกับผลกระทบ และผลสรุปส่วนรวมอันเกิดจากโครงการ (Summative Evaluation) ทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ในกรณีที่ผลของโครงการยังมิได้เกิดขึ้นอย่างประจักษ์แจ้ง การประเมินผลโครงการ (Impact Evaluation) อาจต้องจัดทำภายหลังโครงการได้เสร็จสิ้นไปช่วงระยะเวลาหนึ่ง เป็นการติดตามผลโครงการ (Follow - up Evaluation) เพื่อให้ได้ผลโครงการที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

4. การประเมินในช่วงระหว่างโครงการ (On-going Project Evaluation)²⁹

ในช่วงระยะเวลา ระหว่างปฏิบัติการโครงการนั้น เพื่อเป็นการแน่ใจว่าโครงการได้ดำเนินไปอย่างถูกต้องครบถ้วนตามระยะเวลาที่กำหนด และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาและข้อผิดพลาดได้ทันท่วงทีจึงสมควรให้มีการประเมินโครงการในช่วงระหว่างโครงการเพื่อเป็นการประเมินความก้าวหน้า ติดตามงานและควบคุมให้งานดำเนินไปตามแผน งานประเมินในช่วงนี้มีชื่อเรียกต่างๆ กันไป เช่น การประเมินเพื่อประมวลและแก้ไขปัญหาในระหว่างโครงการ

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

(Formative Evaluation) การประเมินแผนปฏิบัติการและติดตามงาน (Implementation or Monitoring) การประเมินกระบวนการทํางาน (Process Evaluation) ฯลฯ

เอกสารที่ใช้พิจารณาการประเมิน ได้แก่ รายงานความก้าวหน้า รายงานการก่อสร้าง รายงานของวิศวกรและรายงานด้านเทคนิคอื่นๆ รายงานการเงิน รายงานประจำปีของโครงการที่กําส่งคําเนินงานรวมทั้งรายงานการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของสถาบันผู้ให้ทุน รวมทั้งแบบบันทึกการให้บริการต่างๆ (Servicing Records)

5. ลักษณะการประเมินหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ (Post-Project Evaluation หรือ Summative Evaluation)³⁰

การประเมินหลังจากเสร็จสิ้นโครงการนั้นเป็นเครื่องแสดง หรือวัดว่าผลของโครงการได้ถึงระดับที่วางไว้หรือไม่ หรือมีปัญหาอะไรเกิดขึ้นที่ทําให้โครงการไม่ประสบผลเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับทุนที่เข้าไป

การประเมินผลนี้เป็นการรวบรวมผลต่างๆ ที่ประเมินไว้ตั้งแต่แรกเริ่มของโครงการ เป็นผลรวมของการวิเคราะห์โครงการทั้งหมด พร้อมทั้งข้อเสนอแนะสำหรับโครงการต่อไป ดังนั้นส่วนประกอบของการประเมินจึงประกอบด้วยการศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ ทรัพยากรที่ใช้เพื่อประโยชน์ของโครงการ แนวทางเลือกและโอกาสรวมทั้งข้อจำกัดต่างๆ ในการตัดสินใจ การทํางานทุกๆจุด การวิเคราะห์ผลผลิตส่วนรวมของโครงการทั้งสิ้นและผลกระทบต่างๆ ของโครงการ ตลอดจนกระทั่งข้อสําคัญต่างๆ ในการวางแผนงานของโครงการ

6. ลักษณะการติดตามและย้อนกลับ (Monitoring & Feedback)³¹

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

³¹ Margaret Robert, An Introduction to town planning technique (London : Hurchinson Educational, 1974), PP. 176-177.

การติดตามและย้อนกลับจัดเป็นการเชื่อมโยงกับการปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการ โดยนัยเหตุผลที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขในกระบวนการวางแผนที่ต้องการบรรลุความสำเร็จ ในขณะที่การประเมินผลมักจะหยุดที่จุดๆหนึ่ง ในขณะที่ปฏิบัติการซึ่งเป็นปกติของแผนงาน/โครงการที่ปรากฏอยู่ในรายงาน

การติดตามและย้อนกลับมักจะ เป็นกระบวนการต่อเนื่องอันประกอบด้วย การตรวจสอบ/ทดสอบและการกำหนดขอบเขตซ้ำอีกครั้งหนึ่งของวัตถุประสงค์ ในการที่จะให้ความกระจ่างกับแผนงาน/โครงการตามความเป็นจริง เพื่อให้บรรลุความสำเร็จตามที่ได้มุ่งหวังไว้ ซึ่ง ดิคแมน (Dyckman, 1969) ได้กล่าวว่า "เรามักจะไม่พอใจต่อความพยายามในการวัด/ประมาณการความถูกต้องของกระบวนการที่ออกมา (output) และมีการตัดสินใจในเรื่องของ ความพยายามอย่างดีที่สุดของผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมมาอย่างชำนาญ โดยผลสืบเนื่องมาจาก กระบวนการที่ส่งเข้า (input) ที่มีคุณภาพ เพราะว่ามันฝัง เมือง/ผู้วางฝัง เมือง เป็นผู้ที่ได้รวบรวมเหตุผลต่างๆ มากมายที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จในกรณี/สถานการณ์ที่จะต้องใช้เงิน, งบประมาณจำนวนมาก ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ที่ดีที่สุดเป็นตัวชี้แนะและประกอบไปด้วยผู้ร่วมงานที่มีชื่อเสียง"

ปัจจุบันเราได้ยอมรับที่จะ ประเมินผลของกระบวนการที่เป็นผลออกมา (output) จากโครงการของผู้วางแผนแต่มีาชประเมินผลแผนงานที่นำเข้า (input) แต่เทคนิคการติดตามเพียงจะ เริ่มขึ้นไม่นานนัก เทคนิคทั้งปวงจะต้องขึ้นอยู่กับ การอธิบายให้ได้ถึงการค้นหาสิ่งที่จะชี้ว่า แผนงาน/โครงการประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว... ซึ่งมาตรการในวัตถุประสงค์ควรจะ นำไปประยุกต์ใช้กับการประเมินผลความเป็นไปได้ของกลยุทธ์ และใช้ เป็นมาตรการในการวัด/ประมาณการการปฏิบัติตามแผน/กลยุทธ์ที่ใช้ในทางปฏิบัติ การรวบรวมข้อมูล/ข่าวสารที่จำเป็นให้เป็นระบบเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อส่วนประกอบอื่นๆ ที่จะส่งผลต่อการติดตามแผนงาน/โครงการ...

จากแนวคิดและลักษณะ รูปแบบการประเมินโครงการที่ได้กล่าวมาข้างต้นต่างก็มีข้อจำกัดจุดด้อย/เด่นและ ประโยชน์แตกต่างกันไป ซึ่งขึ้นอยู่กับวิธีการ ประเด็นของปัญหา ฯลฯ ในทางปฏิบัติผู้ศึกษา/ผู้ประเมินผลในหลายบุคคลก็มิได้ใช้แบบหนึ่งแบบใดโดยเฉพาะ หากแต่จะดัดแปลง ประยุกต์ และปรับปรุงแนวคิดวิธีการให้สอดคล้องกับความเหมาะสมของสภาพปัญหาและสิ่งแวดล้อมรวมทั้ง วัตถุประสงค์ของการประเมินแต่ละ โครงการ

2.2.6 วิธีการประเมินผลโครงการ, กระบวนการประเมิน

วิธีการประเมินผลโครงการแต่ละโครงการนั้น ย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะของโครงการนั้นๆ ผู้ประเมินผลมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาที่รอบคอบและต้องสร้างเครื่องมือการประเมินผลที่มีคุณลักษณะที่ดีตามหลักวิชาการ วิธีการอาจใช้ได้หลายอย่างเช่น check - list สัมภาษณ์ รวบรวมเอกสาร วิเคราะห์ วิจัย ฯลฯ³² ในส่วนของการเตรียมการวางแผนกระบวนการประเมินก็นับว่ามีความสำคัญ ซึ่งจะช่วยให้การประเมินเป็นระบบ และสะดวกนับตั้งแต่การวางแผนและหลักเกณฑ์ (Criteria) ที่จะใช้ในการประเมินขั้นสุดท้ายที่สามารถวัดได้ มีการกำหนดเทคนิคในการประเมินที่เหมาะสม ทาตารางการปฏิบัติงานตลอดจนค่าใช้จ่ายและผู้ที่จะต้องปฏิบัติโครงการ

ความสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ข้อมูลรายงานอันประกอบด้วยตัวเลขสถิติ ข้อเขียนรายละเอียดต่างๆ ที่จะประมวลกันไปสู่คำตอบ ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการ ควรจะรวบรวมเรื่องต่อไปนี้คือ ³³

1. วัตถุประสงค์ต่างๆ ของโครงการอะไรบ้างที่ทำได้จริงและสามารถทำได้สำเร็จ
2. ข้อสมมุติ และข้อตกลงอะไรบ้างจากการศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นจริง ทำได้จริงและทำไม่ได้
3. ความแตกต่าง และความคลาดเคลื่อนของการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายต่อผลตอบแทนต่างๆ ในการลงทุน กับค่าใช้จ่ายที่จ่ายจริงเป็นเท่าไร และสาเหตุเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกโครงการ

³² อุทัย บุญประเสริฐและคนอื่นๆ, รวมบทความทางการประเมินโครงการ, หน้า 72.

³³ นิศา ชูรัต, การประเมินโครงการ, หน้า 41.

4. ความแตกต่างและความคลาดเคลื่อนของเวลาทำงาน ค่าใช้จ่ายและงบประมาณรวมทั้งคุณภาพและปริมาณของผลิตผลโครงการ รวมทั้งสาเหตุต่างๆ ของความคลาดเคลื่อนเหล่านั้น

5. ผลกระทบของโครงการโดยทั่วไป ผลตอบแทนที่คาดหวังและผลกระทบอื่นๆ รวมทั้งผลข้างเคียง

6. อธิบายข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์สำหรับโครงการอื่นๆ หรือสำหรับการต่อโครงการ หรือเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในโครงการอื่นๆ หรือสำหรับการยุติกิจกรรมของโครงการ

7. ชี้แนะโอกาสในการลงทุน หรือผลตอบแทนทางอ้อม ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์ไปในอนาคตข้างหน้าและอดีตหลังจากสรุปส่วนประกอบ องค์ประกอบที่สำคัญและสามารถนำไปใช้ในโครงการอื่นๆ เป็นแนวทางสำหรับโครงการในอนาคตและเพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

8. สิ่งที่สำคัญก็คือ การประเมินผล จะต้องตรงตามเวลาที่กำหนด

รายงานของการประเมินโครงการในขั้นสุดท้าย ซึ่ง เสนอผลหลังจากเสร็จสิ้นของโครงการนั้น แม้ว่าจะทำให้ประโยชน์แก่การปฏิบัติโครงการน้อย แต่ก็มีความและเป็นประโยชน์สำหรับการใช้ประโยชน์ในเชิงผลสรุป เพื่อไปใช้ในโครงการอื่นๆในอนาคตได้

2.3 แนวทางการศึกษาผลในการปฏิบัติตามผัง เมืองรวมเมืองระยอง

การศึกษาผลในการปฏิบัติตามผัง เมืองรวม กรณีศึกษาผัง เมืองรวมเมืองระยอง เป็นการพิจารณาผลการปฏิบัติเมื่อได้มีการวางผัง เมืองรวมมาแล้ว โดยจะศึกษา เพื่อหาข้อมูลซึ่งแสดงว่าวัตถุประสงค์หรือแผนงานของผัง เมืองรวมเมืองระยอง ได้รับความสำเร็จ ตามที่มุ่งหวังไว้ถึงระดับใดและมีผลกระทบต่อส่วนรวมนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ หรือแผนงานที่ตั้งไว้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างไร ซึ่งหมายความว่าศึกษาผลการปฏิบัติตามแผน (หรือผัง เมืองรวม) เมื่อได้เสร็จสิ้นตามแผน (วางผัง เมืองรวม) แล้วนั่นเอง

ในส่วนของการศึกษาและ เก็บข้อมูลจะมีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยพิจารณาข้อมูลที่มีอยู่ "ก่อน" วางผังเมืองรวมฯ และข้อมูล "ภายหลัง" จากได้มีการวางผังเมืองรวมฯ แล้ว ปัจจัย/องค์ประกอบที่สำคัญในการศึกษา สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

1. ข้อมูลก่อนวางผังเมืองรวมฯ จะศึกษาในส่วนที่สำคัญ 4 ด้าน คือ

- 1.1 ด้านกายภาพ
- 1.2 ด้านเศรษฐกิจ
- 1.3 ด้านสังคม
- 1.4 ด้านประชากร

ในการศึกษาข้อมูลทั้ง 4 ด้าน (กายภาพ, เศรษฐกิจ, สังคมและประชากร) จะศึกษาเริ่มตั้งแต่ปีที่ทหารประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมฯ คือ เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2526 ต่อเนื่องไปจนถึงปีที่ศึกษา คือ ปี พ.ศ. 2530

2. ข้อมูลภายหลังจากได้มีการวางผังเมืองรวมฯ แล้ว จะมีข้อมูลที่สำคัญ คือ

- 2.1 ส่วนที่เป็นข้อกำหนด, กฎกระทรวงผังเมืองรวมตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 2.2 ส่วนที่ถูกกำหนดและควบคุมอันได้แก่
 - ก. องค์กร/หน่วยงานของรัฐ ผู้มีหน้าที่ควบคุม และบังคับตามอำนาจของกฎหมาย
 - ข. ประชาชน ผู้ถูกควบคุมและต้องปฏิบัติตามผังเมืองรวม
 - ค. ผังเมืองรวมซึ่งได้แก่ พื้นที่ที่ได้มีการกำหนดตามกฎกระทรวงผังเมืองรวม
- 2.3 งบประมาณของรัฐต่อการจัดการการพาณิชยกรรม และโครงการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่ไว้วางไว้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมในพื้นที่ที่ทหารการศึกษา

โดยทุกาัจจัยจะพิจารณาครอบคลุมผลในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมตามความเป็นจริงในส่วนของทักษะ และการปรับใช้หลักการศึกษาระเบินผลการปฏิบัติฯ นั้น ดร.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ได้กล่าวว่า "นักวิจัยประเมินผลนอกจากจะต้องมีความรู้ความเข้าใจทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาระของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ และระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์แล้ว นักวิจัยประเมินผลยังจะต้องมีทักษะ และความชำนาญในการปรับใช้หลักการวิจัยประเมินผลให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมที่เป็นจริง รวมทั้งมีความกล้าที่จะตัดสินใจโดยยึดภาวะวิสัยอีกด้วย อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดีถ้านักวิจัยประเมินผลจะยึดถือตามหลักวิชาการประเมินผลอย่างเคร่งครัดโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมกับความ เป็นไปได้แล้ว โอกาสที่การวิจัยประเมินผลจะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามแผนการที่วางไว้ก็ย่อมมีน้อย นอกจากนี้การวิจัยประเมินผลที่ขาดความยืดหยุ่นระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติก็อาจทำให้ไม่สามารถกระจายผลไปอย่างกว้างขวางได้ เพราะอาจขัดต่อสภาพความเป็นจริง ด้วยเหตุนี้นักวิจัยประเมินผลจึงต้องมีความรอบรู้ในการศึกษาคุณภาพระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติรวมทั้งมีความพร้อมที่จะชี้แจงผลการประเมินทั้งต่อนักวิชาการ นักบริหาร และนักปฏิบัติที่อาจเกิดความสงสัยหรือแคลงใจในภายหลังได้³⁴

Anderson and Ball (Anderson and Ball, 1978 : 37-42) ได้เสนอแนะวิธีการที่อาจจะใช้ในการประเมิน เพื่อให้ตรงกับวัตถุประสงค์ต่างๆ ของการประเมินในแง่มุมมองต่างๆ ซึ่งแน่นอนนักประเมินควรจะต้องมีความรู้และเข้าใจถึงจุดด้อย จุดเด่นของแต่ละวิธีการที่ใช้ในการวิจัยทางสังคมศาสตร์ จึงจะสามารถนำไปใช้ในการประเมินโครงการได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ³⁵

จากในส่วนของกฎหมายและแนวความคิด เรื่อง การวิจัยประเมินผล/การประเมินโครงการ ประกอบกับการพิจารณาแนวทางการศึกษาทั้งหมด สรุปได้ว่า การศึกษาผลในการปฏิบัติตามผังเมืองรวม (A Study On Implementation Assessment Of

34 ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, การวิจัยประเมินผล : หลักการและกระบวนการ, หน้า 11.

35 นิศา ชูโต, การประเมินโครงการ, หน้า 44.

Comprehensive Plan) เป็น "ลักษณะหนึ่ง" ของการประเมินโครงการนั่นเอง เนื่องจาก

1. เป็นการศึกษาโครงการของรัฐเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม (อาจเป็นภาคเอกชนก็ได้) ซึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากโครงการชัดเจน

2. มีลักษณะของการประเมินในส่วนของ

ก. Formative Evaluation (การประเมินเพื่อประมวลและแก้ไข
ปัญหาในระหว่างโครงการ)

ข. Summative Evaluation (การประเมินหลังจากเสร็จสิ้น
โครงการ)

อย่างไรก็ตามการประเมินโครงการ ไม่ว่าจะจัดทำในช่วงเวลาใด เรียกชื่อ
อย่างไร และประเมินเพื่อกลุ่มคนใด ๆ ก็ตาม ก็เพื่อประโยชน์ในการได้ข้อเท็จจริงที่กระจ่างแจ้ง
เกี่ยวกับโครงการเป็นบทเรียนเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติโครงการ เป็นการรับรองผล
งานเพื่อยุติหรือแก้ไขหรือเพื่อดำเนินโครงการต่อไป และเพื่อประโยชน์ในการนำเอาประสบการณ์
ความรู้และ/หรือข้อผิดพลาดไปใช้เป็นแนวทางในการทำโครงการในอนาคตให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น³⁶ แบบ
อย่างต่างๆ เป็นเพียงแนวคิดทางอุดมคติและไม่ได้หลายๆ แนวคิด ในเชิงปฏิบัติผู้ประเมินที่มีชื่อเสียง
หลายๆ คน ก็มีได้เชื่อหรือใช้แบบอย่างหนึ่งอย่างใดในการประเมินนั้น ร้อยเปอร์เซ็นต์เสมอไป แต่
จะดัดแปลงปรับปรุงแนวความคิดและวิธีการให้สอดคล้องกับความเหมาะสมของสภาพปัญหา และสิ่ง
แวดล้อม และวัตถุประสงค์ของการประเมินแต่ละโครงการ³⁷

2.4 การวัดการศึกษาลงในการปฏิบัติตามผังเมืองรวม กรณีศึกษาผังเมืองรวมเมืองระยอง

เนื่องจากการศึกษาวิจัย เป็นงานที่ต้องอาศัยข้อมูลควบคู่ไปกับแนวความคิด ขั้นตอนที่สำคัญ
ของงานวิจัยจึงอยู่ที่การเชื่อมโยงข้อมูลและแนวความคิด ขั้นตอนนี้คือ การวัดซึ่งหมายถึง กระบวนการ

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

การที่แปรสภาพข้อความคิดที่ระบุไว้เป็นแนวความคิดให้เป็นตัวแปรและข้อมูลทางสถิติ กระบวนการวัดนี้มีความสำคัญมากต่อการกำหนดคุณภาพของการศึกษาวิจัย³⁸

โดยปกติการศึกษาวิจัย (การวัด) จะมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

ก. การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) คือ การวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติต่างๆ เพื่อทราบความสัมพันธ์ของสิ่งต่างๆ ความโน้มเอียงของมูลค่าหรือปริมาณบางอย่าง หรือกำหนดค่าของตัวเลขบางประการเป็นต้น³⁹ ซึ่งข้อมูลในการวิจัยเชิงปริมาณส่วนมากจะได้แก่ข้อมูลทุติยภูมิ หรือข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมค้นคว้ามาและได้มีการบันทึกรวบรวมเก็บไว้

ข. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) คือ การแสวงหาความรู้โดยพิจารณาปรากฏการณ์สังคมจากสภาวะแวดล้อมตามความเป็นจริงในทุกมิติ เพื่อหาความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์กับสภาพแวดล้อมนั้น วิธีการนี้จะสนใจข้อมูลด้านความรู้สึกนึกคิด ความหมาย ค่านิยม หรืออุดมการณ์นอกเหนือไปจากข้อมูลเชิงปริมาณ⁴⁰ ลักษณะที่เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพจะเป็นข้อมูลขั้นต้นซึ่งได้แก่ การสังเกต สัมภาษณ์ สอบถาม/ออกแบบสอบถาม หรือเป็นข้อมูลปฐมภูมินั้นเอง

ความหมายของการวัด

ในทางปฏิบัติการวัด หมายถึง กระบวนการแปรสภาพข้อความคิด (Concepts) หรือตัวแปร (Variables) ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมมาเป็นข้อมูลทางสถิติเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ (Qualitative or quantitative data) กระบวนการดังกล่าวนี้รวมถึงวิธีต่างๆ ที่ใช้ใน

³⁸ สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2529), หน้า 99.

³⁹ ชินวุธ สุนทรสีมะ, หลักและวิธีการทำวิทยานิพนธ์ รายงานประจำภาคและเอกสารวิจัย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2529), หน้า 7.

⁴⁰ สุกางค์ จันทวานิช, วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531) หน้า 73.

การเก็บข้อมูลและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่จะนำข้อมูลนั้นมาใช้ เช่น แบ่งกลุ่ม จัดอันดับ จัดช่วงความแตกต่าง กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันจะมีผลทำให้การวัดแตกต่างกัน การวัดเริ่มต้นจากการกำหนดให้เด่นชัดว่าตัวแปรที่เราต้องการวัดนั้นคืออะไร และเราต้องการจะวัดอะไรของสิ่งนั้น กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่จะใช้ในการวัดจะกำหนดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการระบุที่แน่ชัดเสียก่อนว่าเราจะวัดอะไรบ้าง⁴¹

อาจกล่าวได้ว่า การวัด คือการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่จะนำไปใช้ในการจัดระเบียบข้อมูลให้อยู่ในสภาพที่จะวิเคราะห์หรือเข้าใจได้

หลักสำคัญของการวัด ในการกำหนดคุณภาพของการวัดมี 2 ข้อใหญ่ๆ คือ

1. ความถูกต้องของการวัด (Validity) หรือความเที่ยงตรง หมายถึง คุณสมบัติของเครื่องมือที่สามารถวัดในสิ่งที่ผู้วิจัยต้องการทราบได้ นอกจากนี้ยังมีความหมายในด้านการทำนายความสามารถบางอย่างในอนาคตของผู้ถูกทดสอบได้

2. ความเชื่อถือได้ของการวัด (Reliability)/ หรือความเชื่อถือได้ของเครื่องมือ หมายถึง ความสามารถของเครื่องมือเมื่อนำไปรวบรวมข้อมูล ได้ผลคงที่ เสมอ มีความมั่นคง มีความแม่นยำ ผลที่ได้จากการวัดเหมือนกันหรือสอดคล้องกัน

สืบเนื่องมาจาก ทฤษฎีแนวความคิดที่เกี่ยวข้องได้สรุปว่า รูปแบบวิจัยประเมินผล/โครงการ เป็นเพียงแนวทางที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ เพื่อที่เหมาะสมกับสถานการณ์วิจัยประเมินผล/โครงการที่สุด ทั้งนี้เพราะในหลักวิชาวิจัยประเมินผล/โครงการ สรุปได้ว่าไม่มีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่ดีที่สุดในทุกสถานการณ์วิจัยประเมินผล/โครงการ แม้ว่าในหลักการนักวิจัยประเมินผล/โครงการ มักจะนิยมประยุกต์ใช้รูปแบบการวิจัยประเมินผล/โครงการ ที่สามารถควบคุมปัจจัย/องค์ประกอบแทรกซ้อนได้มากที่สุดก็ตาม (บุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ 2530 : 236)

41 สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์, หน้า 91.

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด ในการวัดการศึกษาผลการปฏิบัติตามผังเมืองรวมกรณีศึกษาผังเมืองรวมเมืองระยอง เป็นการศึกษาผลการปฏิบัติหลังจากโครงการเสร็จลงแล้ว (กล่าวคือได้มีการวางผังเมืองรวมแล้ว) ผลเกิดขึ้นเป็นอย่างไร, บรรลุตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมเมืองระยองมากน้อยเพียงไร

การที่จะวัดให้ได้ผลครอบคลุมทั้งหมด จึงจำเป็นต้องศึกษาทุกองค์ประกอบ หรือทุกปัจจัยที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาข้อมูลที่มีอยู่ก่อนวางผังเมืองรวมฯ และหลังจากได้มีการวางผังเมืองรวมฯ แล้ว ถึงปีที่ทำการศึกษา

ในการศึกษาข้อมูล "ก่อน" วางผังเมืองรวมฯ จะมีรายงานวิจัยเมืองที่จะได้มีการวางผังเมืองรวมโดยทั่วไป (การปฏิบัติของสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย) จะศึกษาข้อมูลอยู่ 4 ด้าน คือ

1. ข้อมูลทางด้านกายภาพ
2. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ
3. ข้อมูลทางด้านสังคม
4. ข้อมูลทางด้านประชากร

และได้มีการนำข้อมูลทั้ง 4 ด้าน มาวิเคราะห์ และจัดทำผังเมืองรวมตามขั้นตอนของกฎหมาย จนถึงขั้นได้มีการประกาศบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวม ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการวางผังเมืองรวม

หลังจากมีการวางผังเมืองรวมแล้ว จะมีข้อมูลเพิ่มเติมขึ้น (เป็นเหตุผลที่ต้องพิจารณา/ศึกษา) นอกเหนือไปจาก 4 ด้าน ข้างต้น (กายภาพ, เศรษฐกิจ, สังคม, ประชากร) คือ

1. กฎกระทรวงผังเมืองรวม ซึ่งสามารถแยกส่วนสำคัญออกมาได้อีกคือ
 - ก. ข้อกำหนดกฎกระทรวงผังเมืองรวม
 - ข. แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ค. แผนผังโครงข่ายคมนาคมขนส่ง

2. การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ/องค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการควบคุม, บังคับให้เป็นไปตามผังเมืองรวม รวมทั้งทัศนคติความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวม

3. ประชาชนผู้อยู่ในเขตผังเมืองรวม

4. งบประมาณต่อการพัฒนาโครงการตามผังเมืองรวมฯ

วิธีการวัดการศึกษาลงในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ จำเป็นที่จะต้องวัดและศึกษาทุกองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ข้อมูลก่อนวางผังเมืองรวมฯ (ผังเมืองรวมระยองประกาศใช้บังคับเมื่อ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2526) และหลังจากได้มีการวางผังเมืองรวมฯ แล้ว ในการวัดแต่ละองค์ประกอบสามารถอธิบายได้ดังนี้คือ

ก. กรณีองค์ประกอบก่อนวางผังเมืองรวมฯ ซึ่งจะได้แก่ ข้อมูลทางด้าน กายภาพ, เศรษฐกิจ, สังคมและประชากร จะทำการศึกษารายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละด้าน (กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร) ที่เกิดขึ้นหลังจากวางผังเมืองรวม เมื่อ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2526 ต่อเนื่องไปจนถึงปีที่ศึกษา คือ ปี พ.ศ. 2530 โดยทำการวัดเชิงปริมาณและคุณภาพซึ่งจะพิจารณาได้จาก

1. จำนวนร้อยละ (%) ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมของข้อมูลทางด้าน กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากรในพื้นที่ผังเมืองรวมเมืองระยอง เมื่อก่อนวางผัง (ปลายปี พ.ศ. 2526) ถึงปีที่ทำการศึกษา (พ.ศ. 2530)

2. จำนวนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากเดิมของข้อมูล กายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและประชากร เปรียบเทียบจากก่อนวางผังถึงปีที่ทำการศึกษา

3. อัตราการเปลี่ยนแปลง หรือสัดส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเปรียบเทียบกับก่อน

วางแผนถึงปีที่ทางการศึกษา

4. การสังเกต สอบถาม สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละด้าน (กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากร)

ในการวัดองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน (กายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและประชากร) อาจจะใช้วิธีการวัดทั้ง 4 ประการที่กล่าวมาข้างต้น (จำนวนร้อยละของการเปลี่ยนแปลง อัตราการเปลี่ยนแปลง สัดส่วนการเปลี่ยนแปลง การสังเกต ฯลฯ) หรือเลือกวิธีที่เหมาะสมกับลักษณะของข้อมูลแต่ละด้าน โดยมีเกณฑ์ว่า "วิธีการวัดนั้นจะสามารถใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ชัดเจนที่สุด"

การวัดองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน (กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากร) จะกระทำไปพร้อมกันกับการศึกษาสภาพทั่วไปทั้งระดับภาค (จังหวัดระยอง) และ เมือง (พื้นที่ในเขตผังเมืองรวมเมืองระยอง) ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงตลอดจนความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันระหว่างข้อมูล สำหรับข้อมูลที่จะนำมาใช้วัดการเปลี่ยนแปลง จะพิจารณาเป็นแต่ละด้านได้ดังนี้

1. ข้อมูลทางด้านกายภาพ

- พื้นที่ปลูกสร้าง (Built-up Area) ปี พ.ศ. 2508, 2520 และ 2530
- แผนที่การขยายตัวของเมืองระยอง พ.ศ. 2508, 2520 และ 2530
- พื้นที่รับอนุญาตก่อสร้างในเขตเทศบาล เมืองระยอง ช่วงปี พ.ศ. 2525-2531
- โครงข่ายถนนในเมืองระยอง
 - ก. ปัญหาระบบถนน
 - ข. ปริมาณการจราจร
 - ค. จำนวนยานพาหนะจดทะเบียน
- ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่สำคัญ
 - ก. การไฟฟ้า
 - ข. การประปา
 - ค. การโทรศัพท์

- ง. การระบายน้ำ
- จ. การรักษาความสะอาด
- ฉ. การแพทย์และบริการสาธารณสุข
- ช. การศึกษา
- ซ. การบรรเทาสาธารณภัย
- ฅ. การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

2. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ

- จำนวนสถานประกอบการธุรกิจการค้าและบริการ (สถิติการจดทะเบียนการค้า บริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช่วงปี พ.ศ. 2526-2530) ในเขตอำเภอเมือง และเขตผังเมืองรวมระยอง

- จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในเขตอำเภอเมือง และผังเมืองรวมระยอง

- จำนวนสถาบันการเงิน ธนาคาร ธุรกิจประกันภัย และธุรกิจทางการเงินของเอกชน ในเขตอำเภอเมืองระยอง

- ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดระยอง (GPP : Gross Province Product) ปี พ.ศ. 2526 และปี พ.ศ. 2530

ก. ณ ราคาตลาด

ข. คิดตามราคาคงที่ ปี พ.ศ. 2515

- ประชากรและการจ้างงานในเขตผังเมืองรวมระยอง ช่วงปี พ.ศ. 2521-2530

- การประกอบอาชีพของผู้อยู่ในกำลังแรงงานในเขตผังเมืองรวมเมืองระยอง

- ราคาที่ดินในเขตผังเมืองรวมเมืองระยอง

- การคลังท้องถิ่น เทศบาลเมืองระยอง

3. ข้อมูลทางด้านสังคม

- โครงสร้างทางสังคม

- การศาสนา สถานพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

4. ข้อมูลทางด้านประชากร

- ประชากรในอดีตถึงปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2520-2530 และ 2526-2530
- ประชากรในอดีตและอัตราการขยายตัว (พ.ศ. 2520-2530)
- ความหนาแน่นของประชากร การเปลี่ยนแปลงประชากร
- การคาดประมาณการประชากรในอนาคต

หมายเหตุ : ความเที่ยงตรง (Validity) และความสมเหตุสมผล / เชื่อถือได้ของข้อมูล (Reliability) ข้อมูลที่รวบรวมและนำมาวัดการศึกษาเป็นข้อมูลที่จัดเก็บโดยองค์กรของรัฐ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับในการใช้ข้อมูลจากหน่วยงานวิจัยโดยทั่วไปทั้งภาครัฐและ เอกชน แต่เนื่องจากบางข้อมูลมีความขัดแย้ง/คลาดเคลื่อนกันระหว่างแต่ละหน่วยงานซึ่งจะมีผลต่อความเที่ยงตรงของข้อมูล จำเป็นต้อง เลือกศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรืออาศัยหลักการเทียบเคียงข้อมูลที่เหมาะสม เป็นวิธีการควบคุมข้อมูลที่มีความเที่ยงตรงและสมเหตุสมผลยิ่งขึ้น

ข. กรณีองค์ประกอบหลังจากได้มีการวางผังเมืองรวมฯ แล้ว มีข้อมูลที่สำคัญ คือ

1. กฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ (อันประกอบด้วย ข้อกำหนดกฎกระทรวงฯ, แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง)
2. การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ/องค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องควบคุม บังคับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ รวมทั้งทัศนคติความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ
3. ประชาชนผู้อยู่ในเขตผังเมืองรวมฯ
4. เงื่อนไขต่อการพัฒนาโครงการตามผังเมืองรวมฯ

การศึกษาในส่วนของกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นรวมทั้งปัญหาอุปสรรคในส่วนสำคัญแต่ละด้าน ได้ทำการศึกษากฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ไปพร้อมกันกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ของเจ้าหน้าที่ตลอดจนองค์กรท้องถิ่นที่รับผิดชอบเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพราะ ข้อมูลมีความสัมพันธ์ เกี่ยวเนื่องกัน

การศึกษานส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ จึงทำการศึกษาความรู้และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ต่อกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ และส่วนเกี่ยวข้อง คือ ทัศนคติต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรากฏตามกฎกระทรวงฯ และประชาชนในเขตผังเมืองรวมฯ

สำหรับการศึกษาข้อมูลจากประชาชนผู้อยู่ในเขตผังเมืองรวมฯ นั้น จะทำการศึกษาเพื่อวัดความรู้และทัศนคติเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ

ในการวัดข้อมูลเพื่อประเมินผลข้อมูลทั้ง 3 ส่วนคือ กฎกระทรวงผังเมืองรวมฯและการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ความรู้ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และความรู้ทัศนคติของประชาชนในเขตผังเมืองรวมฯ จะสามารถวัดได้ในเชิงคุณภาพเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะในการวัดเพื่อประเมินผลข้อมูลนั้น การวัดในแต่ละข้อมูลเป็นการวัดเชิงทัศนคติ (ประกอบด้วยความรู้ ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ฯลฯ) ข้อมูลที่สามารถรวบรวมได้จะมีลักษณะ เป็นนามธรรม การวัดในเชิงปริมาณจึงไม่สามารถทำได้เต็มที่ จึงต้องใช้วิธีการวัดเชิงคุณภาพอันได้แก่ การสังเกต การสัมภาษณ์ และสอบถามและออกแบบสอบถาม ใช้เครื่องมือต่างๆ เช่น กล้องถ่ายรูป

ในการวัดงบประมาณต่อการพัฒนาโครงการตามผังเมืองรวมเมืองระยองนั้น จะทำการวัดโดยรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ (อันได้แก่เทศบาลเมืองระยอง ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง โยธาธิการจังหวัดระยอง เป็นต้น) รวมทั้งข้อมูลจากสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตามการศึกษานในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ จะให้ความสำคัญในส่วนของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้เกี่ยวข้องมากกว่าส่วนอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจาก "การปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม (Comprehensive plan) ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติตามกฎหมายโดยตรงของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะไปบังคับการใช้ที่ดินชุมชน ⁴²

⁴² Webster Donald H, Urban Planning and Municipal Public Policy (New York : Harper & Raw Publishers, 1958), pp. 265.

ในส่วนของการออกแบบสอบถามนั้นจะออกแบบสอบถามโดยยึดถือวัตถุประสงค์ รวมทั้ง มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนพัฒนาตามโครงการคมนาคมขนส่ง ตามผังเมืองรวม เมืองระยองเป็นประการสำคัญ แบบสอบถามจะมีลักษณะเข้าใจง่ายไม่ซับซ้อน และพิจารณาครอบคลุมประเด็นสำคัญทั้งหมด ซึ่งจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของแบบสอบถามได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ของแบบสอบถาม : เป็นเครื่องมือในการวิจัย เรื่อง การศึกษาผลในการ ปฏิบัติตามผังเมืองรวมกรณีศึกษาผังเมืองรวมเมืองระยอง หลังจากได้มีการวางผังช่วงปี พ.ศ. 2527-2530 เพื่อใช้สำรวจความรู้และทัศนคติของประชาชน และเจ้าหน้าที่ตลอดจนองค์กรของรัฐ ที่เกี่ยวข้องโดยอาศัยวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมเมืองระยองพิจารณาประกอบการออกแบบสอบถาม เพื่อนำมาประมวลและสรุปเป็นสาระใช้ในการเสนอปัญหาอุปสรรคอันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทาง ในการพัฒนาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมเมืองระยอง

แบบสอบถามนี้ จะแบ่งออกเป็น 2 ภาค คือ

1. แบบสอบถามสำหรับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม รวมถึงเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้เกี่ยวข้อง (ดูภาคผนวก ง.)

2. แบบสอบถามสำหรับประชาชนผู้อยู่ในเขตผังเมืองรวมเมืองระยอง (ดูภาคผนวก ง.)

ประการสุดท้าย ในขั้นตอนการศึกษาผลการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ จำเป็นต้องยอมรับในสภาพความจริงที่ว่าผังเมืองรวม เป็นกรณีพิเศษที่นอกเหนือไปจากนโยบาย/แผนงาน/โครงการ โดยทั่วไปนั่นก็คือ

ก. การวางผังเมืองรวม เป็นการ "คาดการณ์" ของความเจริญที่จะเกิดขึ้นในอนาคตถึง 15-20 ปี ซึ่งเมืองทั่วไปจะขยายตัวเพิ่มขึ้น

ข. แผนผังเมืองรวม เป็นมาตรการที่มีผลบังคับโดยกฎหมาย (กฎกระทรวง) มีผลบังคับใช้อย่างต่อเนื่องกัน

สรุป การวัดการศึกษานานการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง สามารถอธิบายเป็นตารางได้ ดังนี้

ข้อมูลก่อนวางผังเมืองรวม		ข้อมูล"หลังการวางผังเมืองรวม"	
เมื่อ 29 ธันวาคม 2526		31 ธันวาคม 2530	
1. กายภาพ		1. กายภาพ	
2. เศรษฐกิจ		2. เศรษฐกิจ	
3. สังคม		3. สังคม	
4. ประชากร		4. ประชากร	
*** งบประมาณ		*** งบประมาณ	
	"กฎหมาย" กฎกระทรวงผังเมืองรวม	5. กฎกระทรวงผังเมืองรวม	
		6. การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่/ องค์กร	
		7. ประชาชนผู้ปฏิบัติตาม กฎกระทรวงผังเมืองรวม	

*** งบประมาณจะพิจารณาข้อมูลก่อนวางผังจนถึงปีที่ทางการศึกษา

ตารางที่ 2.1 แสดงการศึกษาและการวัดข้อมูลผลการปฏิบัติงานตามผังเมืองรวม กรณีศึกษาผังเมืองรวมระยอง

ลำดับ	ลักษณะข้อมูล	วิธีการวัดข้อมูล								
		การวัดเชิงปริมาณ				การวัดเชิงคุณภาพ				
		ปริมาณการเปลี่ยนแปลง	ร้อยละ (%) การเปลี่ยนแปลง	อัตราของการเปลี่ยนแปลง	อุปกรณ์/เครื่องมือ	แผนภูมิ/แผนภาพ	การสังเกต	สัมภาษณ์	ออกแบบสอบถาม	อุปกรณ์/เครื่องมือ
1	กายภาพ	x	x	x	แผนที่	x	x	x *		กล้องถ่ายรูป
2	เศรษฐกิจ	x	x	x		x	x	x *		กล้องถ่ายรูป
3	สังคม	x					x	x *		กล้องถ่ายรูป
4	ประชากร	x	x	x		x	x	x *		
5	กฎกระทรวง ผังเมืองรวมฯ				แผนที่			x	x	แผนที่
6	เจ้าหน้าที่ฯ							x	x	
7	ประชาชน							x	x	
8	งบประมาณ	x	x					x	x	

หมายเหตุ : * ผู้ที่ข้อมูลสำคัญ

ดังนั้นแต่ละครั้งของการปรับปรุงและพัฒนาผังเมืองรวม ก็จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่มีความถูกต้อง แม่นตรงในส่วนที่จะส่งผลต่อการวิเคราะห์และเป็นตัวชี้สภาพปัญหาอุปสรรค/ความสำเร็จของโครงการ เพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้นและนำมาประกาศใช้เป็นกฎหมาย (กฎกระทรวง) ที่เหมาะสมกับพื้นที่ต่อไป

การศึกษาการปฏิบัติตามผังเมืองรวม จึงนับว่าเป็นส่วนที่จะช่วยในด้านข้อมูลทางหนึ่งต่อการขึ้นและพัฒนาเมืองระยองให้สมดังเจตนารมณ์ของผังเมืองรวม

นิตา ชูจิต ได้ให้ทรรศนะเรื่องการประเมินโครงการไว้ที่น่าสนใจว่า : การประเมินโครงการแต่เพียงอย่างเดียว มิได้มีความหมาย มีอำนาจหรือเป็นสิ่งมหัศจรรย์ที่จะบันดาลให้โครงการประสบความสำเร็จ แต่การประเมินเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้การจัดทำและการปฏิบัติโครงการดำเนินไปสู่ความสำเร็จและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁴³

Daniel L. Stufflebeam "The purpose of program evaluation is not to prove but to improve" (การประเมินโครงการมิใช่มีความมุ่งหมายเพื่อการตรวจสอบแต่เพื่อการปรับปรุงแก้ไข)⁴⁴

43 นิตา ชูจิต, การประเมินโครงการ, หน้า บทควานำ.

44 ประชุม รอดประเสริฐ, การบริหารโครงการ, หน้า 66.

2.5 ขั้นตอนการวางและจัดทําผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมทั้ง
ขั้นตอนการดำเนินการทางปฏิบัติ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติขั้นตอนในการวางและจัดทําผังเมืองรวมซึ่งมีหลักเกณฑ์การดำเนินการในทางกฎหมายรวมขั้นตอนทางปฏิบัติไปจนถึงขั้นตอนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวม สรุปเป็นหัวข้อได้ดังนี้ คือ

1) การพิจารณาท้องที่ที่จะวางและจัดทําผังเมืองรวมรวมถึงองค์การผู้วางและจัดทําผังเมืองรวม

มาตรา 18 (พรบ. การผังเมือง 2518) "เมื่อเห็นสมควรและจัดทําผังเมืองรวม ท้องที่ใด สำนักผังเมืองจะวางและจัดทําผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าพนักงานของท้องที่นั้นจะวางและจัดทําผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นก็ได้ ในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทําเอง ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน.."

จะเห็นได้ว่า ผู้ที่กฎหมายให้อำนาจในการวางและจัดทําผังเมืองรวมนั้นมีได้ 2 กรณี คือ

ก. สำนักผังเมือง เป็นหน่วยงาน/องค์กรของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจและหน้าที่โดยตรง ซึ่งในการที่จะวางและจัดทําผังเมืองรวมในท้องที่ใด จะพิจารณาจากเป้าหมาย แผนงาน และแผนการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย สำนักผังเมือง และท้องถิ่นดำเนินการขอมา

ข. เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทําเอง (มาตรา 4 พรบ. การผังเมือง 2518) "เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตเทศบาลหมายความว่า คณะเทศมนตรี ในเขตสุขาภิบาลหมายความว่า คณะกรรมการสุขาภิบาลในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำการแทน ในเขตกรุงเทพมหานคร หมายความว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือหัวหน้าเขต ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ทำการแทน) แต่จะต้องได้รับอนุมัติ จากคณะกรรมการผังเมือง

(มาตรา 6 พรบ.ผังเมือง 2518) ให้มีคณะกรรมการผังเมืองคณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ "ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมือง" หรือ สาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน และผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคนเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ ในกรณีที่เป็นการวาง จัดทำ หรืออนุมัติผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการร่วมด้วย

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนสถาบันเป็นองค์การอิสระ และบุคคลอื่นเป็นกรรมการตามวรรคหนึ่ง

กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระ และบุคคลอื่นจะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นขอคำแนะนำจากสำนักผังเมืองในการวาง และ จัดทำผังเมืองรวม ให้สำนักผังเมืองให้ความร่วมมือแก่พนักงานท้องถิ่นตามที่ได้ขอมานั้น

2) แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม

เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมืองด้วย (มาตรา 19 วรรค 1 พรบ. การผังเมือง)

3) แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมเพื่อแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม

เมื่อมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นในจังหวัดใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นแต่งตั้ง

"คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม" ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสำนักผังเมืองและส่วนราชการต่างๆ และบุคคลอื่นที่เห็นสมควรมีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่าสิบคน และไม่เกินสิบห้าคน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำขึ้น (มาตรา 21 วรรค 1 พรบ.การผังเมือง)

4) กำหนดเขตเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมทั้งการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม

การวางและจัดทำผังเมืองรวม พรบ. การผังเมือง 2518 มาตรา 4 วรรคห้าอำนาจในการที่จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือไม่ก็ได้ การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะกำหนดขอบเขตท้องที่ที่เจ้าพนักงานการผังเมืองมีอำนาจเข้าไปสำรวจได้ ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นภายใต้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง เจ้าพนักงานการผังเมืองอาจกำหนดหลักเกณฑ์การایشประโยชน์ทรัพย์สินที่อยู่ในเขตสำรวจนั้น เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ (มาตรา 4 วรรคห้าที่ตัดความ "เจ้าพนักงานการผังเมือง : ในกรณีที่มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำหรืออนุมัติผังเมืองรวม หมายความว่า เจ้าพนักงานการผังเมืองตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาในกรณีที่มีการایشบังคับผังเมืองรวม หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม ...)

การกำหนดหลักเกณฑ์การایشประโยชน์ทรัพย์สินที่กล่าวถึงนี้ ทางราชการมีความมุ่งหมายที่จะให้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ایشประโยชน์ทรัพย์สินของตนในทางที่จะไม่ขัดแย้งต่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมตลอดระยะเวลาที่กำลังดำเนินการอยู่นั้น (ไม่เกิน 5 ปี) หลักเกณฑ์นี้อาจจะกว้างขวางมากจนถึงการระงับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจกรรมบางประเภทไว้ในช่วงระยะเวลาที่มีการวางและจัดทำผังเมืองก่อนก็ได้

พระราชกฤษฎีกาให้อำนาจเจ้าพนักงานการผังเมือง ดังนี้ (พระราชกฤษฎีกา ออกตาม มาตรา 14)

- ก. เข้าไปทำการสำรวจได้
- ข. กำหนดเขตที่ดินที่จะเป็นผังเมืองรวม
- ค. กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการจัดวางผังเมืองรวม เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว
- ง. ทำเครื่องหมาย แสดงขอบเขตตามความจำเป็น
- จ. แจ้งให้หน่วยงานราชการ องค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ส่งแผนที่ หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินของตนเพื่อประโยชน์ในการจัดวางผัง

การจะนำเข้าไปทำการสำรวจในอาคาร ลานบ้านหรือสวนที่มีรั้วกั้นให้ขออนุญาตจากเจ้าของเสียก่อน จึงจะเข้าไปทำการสำรวจได้ หรือต้องแจ้งล่วงหน้าให้ผู้เป็นเจ้าของทราบก่อน 3 วันก่อนทำการสำรวจ

พระราชกฤษฎีกาซึ่งได้ประกาศตาม มาตรา 14 จะหมดอายุการใช้บังคับ เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ในเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว (มาตรา 16 พรบ. การผังเมือง 2518)

ในขั้นตอนนี้ จะเริ่มต้นดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่ โดยใช้หลักวิชาการทางผังเมือง ซึ่งประกอบด้วยการสำรวจพื้นที่ จัดทำแผนที่ และการวิเคราะห์พื้นที่จากข้อมูลด้านกายภาพ เศรษฐกิจสังคม และประชากร ทั้งระดับภาคและระดับเมือง (คือชุมชนในพื้นที่) พิจารณาประกอบเป็นแนวทางการร่างผังเมืองรวม

5) ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม

เป็นขั้นตอนที่คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจะต้องดำเนินการประชุม ในเนื้อหาสาระของการวางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อให้มีการประสานงานตลอดเวลาระหว่างส่วนกลาง และท้องถิ่นที่จะวางผังเมืองรวมในการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆรวมทั้ง เสนอแนะแนวทาง เพื่อประโยชน์ในการวางผังเมืองรวม ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดเป็นหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมต้องดำเนินการปฏิบัติ (มาตรา 21 วรรคแรก คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม... มีหน้าที่ให้คำปรึกษา

และความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำขึ้น ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม พ.ศ. 2518)

6) โฆษณาวิทยุ หนังสือพิมพ์

สำนักผังเมืองหรือท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ต้องโฆษณาการที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมให้ประชาชนทราบโดยทางวิทยุกระจายเสียงซึ่งสามารถรับฟังได้ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน และโฆษณาโดยทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวัน ซึ่งมีจำหน่ายในท้องที่นั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน ในการโฆษณาต้องมีข้อความแสดงถึงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม สถานที่ วันเวลาที่จะมีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมให้ประชาชนตรวจดู (มาตรา 19 วรรคสอง กฎกระทรวง (2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518)

7) ปิดประกาศเขตเชิญชวนประชาชนมาประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นครั้งที่ 1

สำนักผังเมืองหรือท้องถิ่นต้องประกาศเชิญชวนให้ประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือต่อสำนักผังเมือง ซึ่งได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่นั้นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ในประกาศต้องมีแผนที่แสดงเขตของท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมข้อความที่แสดงว่าจะมีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม สถานที่ วัน เวลาที่กำหนดเชิญชวนให้ประชาชนแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือต่อสำนักผังเมือง

ประกาศจะต้องปิดไว้ที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขต หรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสาธารณสุขสถานและที่ทำการของสำนักผังเมือง หรือของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเวลาน้อยกว่า 15 วัน (มาตรา 19 พรบ. ผังเมือง 2518 กฎกระทรวง 2518)“

8) ประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 1

เมื่อปิดประกาศแล้วสำนักผังเมืองต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างน้อยสองครั้ง การประชุมครั้งที่ 1 จะต้องกระทำภายในเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 45 วัน นับแต่วันปิดประกาศ

9) การปรับปรุงผังเมืองรวมภายหลังการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

เมื่อประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 1 ในเขตท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองแล้วสำนักผังเมืองจะนำข้อคิดเห็นดังกล่าวของประชาชนมาประกอบการวาง และจัดทำผังเมืองรวมต่อไป

การวางและจัดทำผังเมืองรวม จะประกอบด้วยเทคนิคต่างๆ อันได้แก่ การสำรวจจัดทำแผนที่ และวิเคราะห์วิจัยโยมมีการออกปฏิบัติงานในภาคสนาม และปฏิบัติงานภายในสำนักผังเมือง นำข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องมาจัดทำแผนผังร่างแสดงการำใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต และวางผังร่างแสดงโครงการคมนาคมขนส่ง (พิจารณาผังร่างแสดงการำใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตประกอบ) พร้อมกับร่างข้อกำหนดประกอบร่างผังเมืองรวม

10) เสนอผังร่างต่อที่ประชุมสำนักผังเมือง

การเสนอผังร่างต่อที่ประชุมสำนักผังเมืองจะมีการนำข้อมูลในขั้นตอนที่ 9 ซึ่งได้แก่ข้อมูลระดับภาคและระดับจังหวัด ข้อมูลวิเคราะห์วิจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และเสนอแผนผังการำใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตพร้อมข้อกำหนดแผนผังโครงการคมนาคมและขนส่งจากหน่วยงานรับผิดชอบ เพื่อช่วยำให้ผังเมืองรวมที่จะนำำไปบังคับใช้มีความสมบูรณ์ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ

11) ประชุมประสานงานวางผังเมืองรวม

เมื่อผังเมืองรวมผ่านที่ประชุมสำนักผังเมืองแล้ว จะมีการประชุมประสานงานวาง

ผังเมืองรวมอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้การดำเนินการวางผังเมืองรวมเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว

12) ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม

เป็นการทำความเข้าใจระหว่างส่วนกลางคือ สำนักผังเมืองผู้ทำหน้าที่วางผังเมือง กับส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการวางผังเพื่อที่ผังเมืองรวม ก่อนที่จะนำเสนอประกาศมีความสอดคล้องและเป็นการประสานแนวความคิดร่วมกัน ซึ่งส่งผลให้ผังเมืองรวมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

13) ปิดประกาศผังเมืองรวมเชิญชวนประชาชนมาประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นครั้งที่ 2

ในการประชุมฯ ครั้งที่ 2 และครั้งต่อไปถ้ามี สำนักผังเมืองต้องจัดทำมีการปิดประกาศผังเมืองรวมที่จัดทำขึ้นภายหลังการประชุมครั้งแรก ณ ที่เปิดเผยแก่สาธารณะที่ประชุมเพื่อที่ประชาชนและผู้รับเชิญเข้าร่วมประชุมได้ตรวจดูก่อนวันประชุมเป็นเวลายาวไม่น้อยกว่า 15 วัน และเชิญชวนให้ประชาชนประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 2 ตามสถานที่ วัน เวลา ที่กำหนด [ข้อ 6 กฎกระทรวง (2518)]⁴⁵

14) ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 2

15) ปรับปรุงผังเมืองรวม

สำนักผังเมืองจะต้องนำข้อคิดเห็นที่ได้รับจากประชาชนและความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมไปประกอบการพิจารณาวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือทบทวนผังเมืองรวมที่ได้วางและจัดทำขึ้นแล้ว ก่อนจะเสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา [ข้อ 7 กฎกระทรวง (2518)]⁴⁶

^{45, 46} กฎกระทรวง (พ.ศ.2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ราชกิจจานุเบกษา 12 (22 ตุลาคม 2518) : 20.

16) เสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบผังเมืองรวมพร้อมข้อกำหนด

ผังเมืองรวมที่สำนักผังเมืองวางและจัดทำเสร็จแล้ว สำนักผังเมืองต้องเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 22)

17) ปิดประกาศแผนผังเมืองรวมพร้อมข้อกำหนดฯ เชิญชวนประชาชนผู้มีส่วนได้เสียภายใน 90 วัน

เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักผังเมืองปิดประกาศแผนผังเมืองแสดงเขตของผังเมืองรวมไว้วันที่เปิดเผย ณ ที่ทำการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานครหรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสาธารณสุขสถานภายในเขตของผังเมืองรวม

ภายในประกาศต้องมีค่าประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดฯ ของผังเมืองรวม ณ สำนักผังเมืองหรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับแต่วันปิดประกาศ (มาตรา 23)

18) รับคำร้องผู้มีส่วนได้เสีย

ภายใน 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดฯ ของผังเมืองรวมผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิแจ้งขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมโดยทำเป็นหนังสือถึงสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น (มาตรา 24)

19) พิจารณาคำร้องผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา และดำเนินการ

มาตรา 24 วรรค 1 (พรบ. การผังเมือง 2518) หากภายในกำหนด 90 วันนับตั้งแต่วันปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดฯ ของผังเมืองรวม ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดมีหนังสือถึงสำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง

หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น และไม่ว่าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเห็นพ้องด้วยกับคำร้องขอนั้นหรือไม่ก็ตาม ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เสนอคำร้องขอนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วยความเห็นในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้เสนอให้ดำเนินการผ่านสำนักผังเมือง

จะเห็นว่าในขั้นตอนของการพิจารณาคำร้องขอผู้มีส่วนได้เสีย จะมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

ก. กรณีมีคำร้อง คือ คำร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้มีส่วนได้เสีย (ซึ่งจะต้องกระทำเป็นหนังสือ) สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องพิจารณาคำร้องนั้น (ไม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม) เสร็จแล้วเสนอคำร้องขอนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วยความเห็น

ข. กรณีไม่มีคำร้อง

- หากสำนักผังเมืองวางและจัดทำผังเมืองรวมเมื่อครบกำหนดแล้วไม่มีคำร้องก็จะดำเนินการเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการผังเมือง
- หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองรวม จะดำเนินการโดยเสนอผ่านทางสำนักผังเมือง

20) การดำเนินการของคณะกรรมการผังเมือง เมื่อได้รับคำเสนอคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย

ก. กรณีมีคำร้องพร้อมข้อเสนอ/ความคิดเห็น

1. คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอ (มาตรา 24 วรรค 2) ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอให้คณะกรรมการผังเมือง "สั่ง" ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวในผังเมืองรวมนั้น

2. คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบก็ให้ส่งยกเลิกผังเมือง
(มาตรา 24 วรรค 2)

ข. กรณีไม่มีคำร้อง (มาตรา 25 พรบ. การผังเมือง 2518) เมื่อพ้นเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมไม่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงยกเลิกข้อกำหนดให้สำนักผังเมืองเสนอผังเมืองรวมต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมต่อไป

21) แก้ไขปรับปรุงตามที่คณะกรรมการผังเมืองสั่ง

งานกรณีที่มีคำร้องและคณะกรรมการผังเมืองได้สั่งแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิกข้อกำหนด ทางสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีได้จัดการไปตามนั้นแล้ว สำนักผังเมืองต้องเสนอผังเมืองรวมต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมต่อไป (มาตรา 25 พรบ. การผังเมือง 2518)

22) การดำเนินการเกี่ยวกับร่างกฎกระทรวงเพื่อประกาศและใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงฯ

ก่อนที่สำนักผังเมืองจะเสนอผังเมืองรวมต่อรัฐมนตรี จะต้องมีการร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการผังเมือง (ทั้งในส่วนที่ไม่มีคำร้องหรือมีคำร้องแต่ได้จัดการไปตามคำสั่งของคณะกรรมการผังเมืองแล้ว) เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี

- ขั้นตอนทางปฏิบัติก่อนเสนอรัฐมนตรี [ซึ่งรัฐมนตรีผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายการออกกฎกระทรวงนี้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 5 พรบ. การผังเมือง 2518)]

ขั้นที่ 1 ร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ได้บัญญัติเรียบร้อยแล้ว (จากสำนักผังเมือง) จะเสนอไปยังคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย

ขั้นที่ 2 เสนอร่างฯที่ผ่านคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ต่อที่ประชุมกระทรวงมหาดไทย

ขั้นที่ 3 เสนอร่างฯ ที่ผ่านที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยต่อคณะรัฐมนตรี

ขั้นที่ 4 คณะรัฐมนตรีรับหลักการและจะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

ขั้นที่ 5 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับร่างกฎกระทรวง (ผังเมืองรวม) ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามออกกฎกระทรวง ผังเมืองรวมที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

- ประกาศกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา

- เริ่มใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวม

กฎกระทรวงผังเมืองรวมนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ (มาตรา 5 วรรค 2 พรบ. การผังเมือง 2518) การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง.. และให้ใช้บังคับได้ไม่เกิน ห้าปี (มาตรา 26 พรบ.ผังเมืองฯ)

23) หมดอายุใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวม

เมื่อครบกำหนด 5 ปีนับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่ใดแล้ว ผลบังคับของกฎหมายก็คือ ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในเขตผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น แต่ทั้งนี้ตามหลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายย่อมไม่มีผลบังคับย้อนหลัง ดังนั้นข้อห้ามดังกล่าวจึงไม่เข้าในกรณีที่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและใช้ประโยชน์เช่นนั้นต่อไป แต่ทั้งนี้ก็มีข้อยกเว้นของข้อยกเว้นอีกว่า หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีก่อนประกาศใช้กฎกระทรวงนั้นจะขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ

ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการทำเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือระงับการเข้าประโยชน์ที่ดินนั้นได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่พอใจในหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการผังเมืองที่กำหนดให้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ ย่อมอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 70 (มาตรา 27 พระราชบัญญัติการผังเมือง 2518)

ในส่วนของการฝ่าฝืนกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ได้ประกาศออกมาและมีผลบังคับแล้วนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ตามมาตรา 83" ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 (คือกฎกระทรวงผังเมืองรวม) มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ" ซึ่งได้ให้อำนาจในการที่จะควบคุม/บังคับ ให้การปฏิบัติตามผังเมืองรวมมีประสิทธิภาพ นั่นเอง