สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงกาวิจัยการจัดพื้นที่ชายฝั่ง
(กรณีศึกษาการใช้ที่ดินและผังเมืองกับการพัฒนาจังหวัดระยอง)

โดย

พลเรือโท อมรเทพ ณ บางช้าง และคณะ

มกราคม 2551

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ RDG5030009

ชื่อโครงการ การจัดการพื้นที่ชายฝั่งจังหวัดระยอง
กรณีศึกษา : การใช้ที่ดินและผังเมืองกับการพัฒนาจังหวัดระยอง

ชื่อนักวิจัย

1.	พลเรือโท อมรเทพ	ณ บางช้าง	กองบัญชาการกองทัพไทย
2.	นายวิโรจน์	นรารักษ์	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3.	นางสาววรรณภา	คล้ายสวน	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4.	นายสมบัติ	กิจจารุวงษ์	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
5.	นางสาวสสลิตา	โลกัตถกร	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
6.	รศ.ดร.ทิพวรรณ	บุณย์เพิ่ม	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

E-Mail Address Amorntep_n2004@yahoo.com

ระยะเวลาโครงการ กุมภาพันธ์ 2550 - มกราคม 2551

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายแผนพัฒนาที่มีผลต่อการใช้ที่ดินจังหวัดระยองและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน รวมทั้งศึกษากระบวนการผังเมืองของจังหวัดระยอง ในการจัดทำรูปแบบและการใช้ผังเมืองเป็นกลไกกำกับการพัฒนาจังหวัด ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองของจังหวัดระยองและปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษากระบวนการต้นแบบสำหรับการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งนี้ ได้เลือกบางพื้นที่ในจังหวัดระยองเป็นต้นแบบในการดำเนินการ

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาในจังหวัดระยองโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มาบตาพุด ขาดการมองภาพรวม และยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตโครงการ Eastern Seaboard ทำให้อุตสาหกรรมขยายตัวต่อไปโดยมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก นอกจากนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางผังเมืองและการวางแผนพัฒนาจังหวัดระยอง ตราบใดที่การพัฒนาอุตสาหกรรมยังไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ประชาชนยังไม่มีความรู้และไม่มีส่วนร่วม ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จะยังคงมีต่อไปและรุนแรงยิ่งขึ้น ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงควรเป็นเจ้าภาพพิจารณาขอบเขตของการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองให้ชัดเจน โดยอาจตั้งคณะกรรมการทบทวนโครงการและหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาตามโครงการ Eastern Seaboard อย่างมีเอกภาพ นอกจากนั้น ควรมีการเร่งให้ความรู้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในจังหวัดระยองในเรื่องการผังเมือง และการพัฒนาจังหวัด เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง และให้เกิดความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของชาวระยองเป็นสำคัญ

คำสำคัญ : ระยอง, ผังเมือง, การใช้ที่ดิน

Abstract

Project Code	RDG5030009		
Project Title	Management of the Coastal Area of Rayong Province, Case Study : Land use and Land use plans as tools for development of Rayong Province.		
Investigators	1. VADM.Amorntep	Nabangchang	
	2. Wirot	Nararak	NESDB
	3. Wannapa	Khlaisuan	NESDB
	4. Sombat	Kitjaruwong	NESDB
	5. Salita	Lokatakorn	Chulalongkorn University
	6. Dr.Thippawan	Boonyaperm	Sukhothai Thammathirat University
E-Mail Address	Amorntep_n2004@yahoo.com		
Project Duration	February 2007 - January 2008		

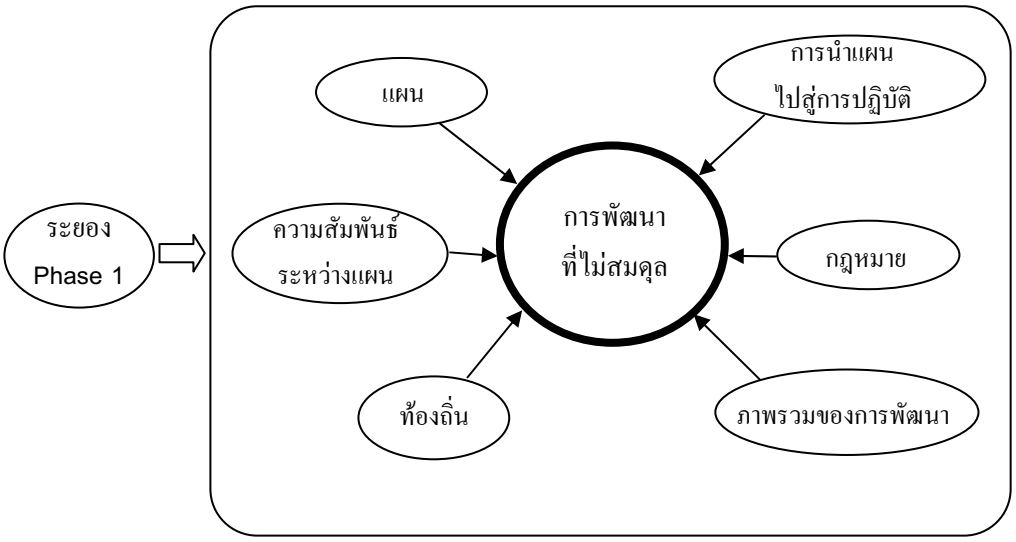
The objectives of this research are to study the effects of the policy and development plan of Rayong Province on the quality of life of the people of Rayong, the land use changes, land use plan procedures and ways to use land use plans as tools to control the development of Rayong. After thorough studies and analyses, using Mabtaput district as pilot area, the team has come to the conclusion that the national development plan for Rayong, particularly with respect to the objective to promote industrial developments has failed to provide sufficiently detailed guidelines to the related authorities for the implementation of the plan. This results in negative impacts on quality of life caused by land uses and negative externalities from industries.

In this study, the team has therefore created models to address these problems from the national level down to local level which placed focal attention to the improvement the people's quality of life partly through active participation of local communities. The key recommendation to balanced development is the use of specific plan and provincial plan as means to regulate the proper land use and to control all developments in Rayong. The spatial development guidelines can be instrumental in combining national with the provincial development objectives in terms of economic-cum-investment policies, social development goals in manners which do not compromise environmental concerns.

Keyword : Rayong, Country Planning, Land Use

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ผลจากโครงการวิจัยการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง (กรณีศึกษาจังหวัดระยอง) โดย พลเรือตรี อมรเทพ ณ บางช้าง และคณะ เมื่อเดือนกันยายน 2549 พบว่า การพัฒนาจังหวัดระยอง เป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุล การพัฒนาจังหวัดระยองเป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุล หมายถึง ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ได้รับการดูแลส่งเสริมอย่างต่อเนื่องในขณะที่สภาพสังคมในจังหวัดระยองเสื่อมลง ทรัพยากรถูกใช้ไปโดยไม่มีการวางแผนอย่างรัดกุม สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย แสดงว่าเกิดข้อบกพร่องในเรื่องของนโยบายหรือการพัฒนาที่ขาดทิศทางชัดเจน ผลจากการพัฒนาที่ไม่สมดุล ทำให้การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม อุตสาหกรรมยังก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกที่กลายเป็นต้นทุนทางสังคมในขณะที่ประชากรชาวระยองไม่ได้รับประโยชน์จากรายได้จากภาคอุตสาหกรรม ขาดเป้าหมายที่ชัดเจน และขาดกระบวนการที่จะใช้เป็นกลไกในการบรรลุเป้าหมายภายใต้การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน ขาดธรรมาภิบาลในการพัฒนา ทำอย่างไรจึงจะเกิดการพัฒนาที่สมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม กับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสาเหตุหลายประการ อาทิ แผนระดับชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างแผนระดับต่าง ๆ และการนำไปสู่การปฏิบัติ กฎหมาย และมุมมองจากท้องถิ่นที่แตกต่างจากภาครัฐ เป็นต้น เพื่อให้มาตรการที่ได้เสนอไว้แล้วได้รับการสานต่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม จึงเห็นว่าเป็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยต่อเนื่องในระดับมหภาคและระดับพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลในอนาคต โดยใช้มาตรการที่ได้เสนอไว้เป็นกรอบใหญ่ และศึกษาวิจัยในหัวข้อสำคัญภายใต้กรอบดังกล่าว เริ่มจากการศึกษาความสัมพันธ์ของการใช้ที่ดินและผังเมืองที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันกับการพัฒนาจังหวัดระยอง โดยจะศึกษาว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาจังหวัดระยองอย่างไร และผังเมืองมีบทบาทในการพัฒนาจังหวัดระยองอย่างไร ทั้งนี้เพราะจุดเริ่มต้นของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก กำหนดให้จังหวัดระยองเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมหนักมาจนถึงปัจจุบัน จนเกิดปัญหาความไม่สมดุลในการพัฒนาตามที่ได้กล่าวแล้ว จึงควรเริ่มศึกษาจากประเด็นการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ก่อนที่จะก้าวไปสู่ปัญหาอื่น ๆ และบูรณาการแนวทางการแก้ปัญหา เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลในระยะยาว ทั้งนี้มิได้หมายความว่า คณะวิจัยเห็นว่าควรยุติบทบาทของอุตสาหกรรมหรือขัดขวางการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ ในทางตรงกันข้าม คณะวิจัยเห็นว่าอุตสาหกรรมเป็นงานหลักที่สร้างรายได้ให้ประเทศ เพียงแต่ต้องการหาทางให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างสมดุลกับการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ทำอย่างไรจึงจะให้การพัฒนาอุตสาหกรรมไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ซึ่งการใช้ที่ดินและผังเมือง เป็นกลไกสำคัญส่วนหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

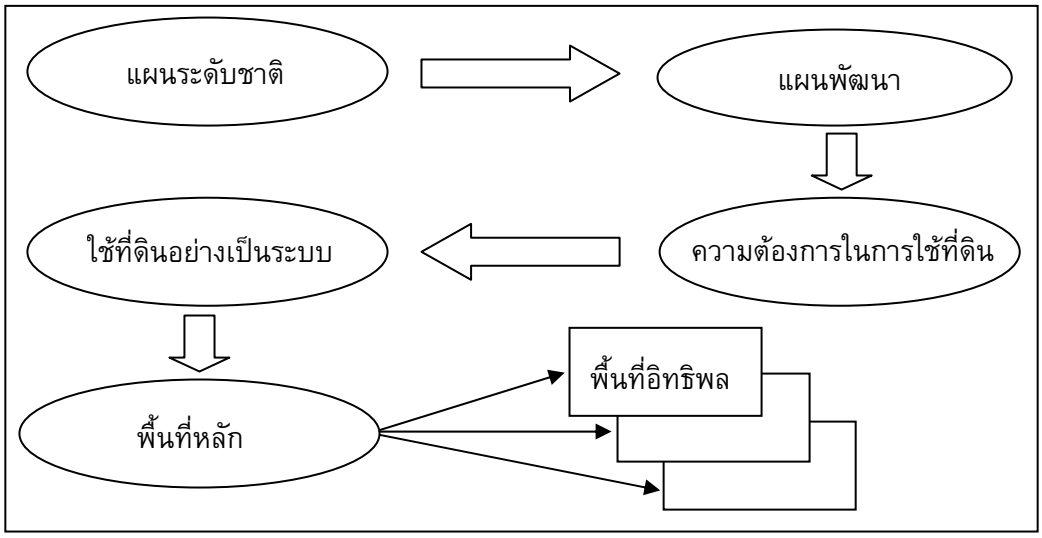


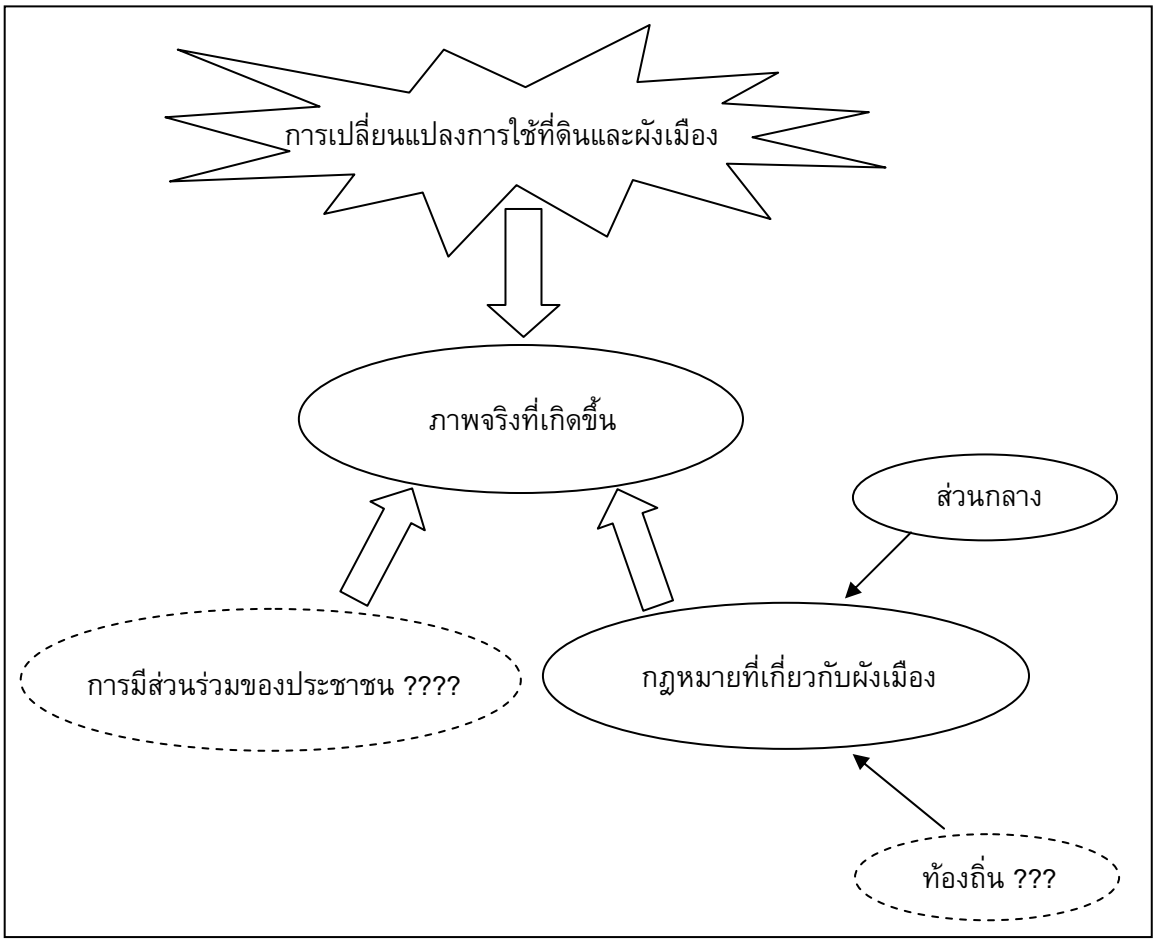
วัตถุประสงค์ของโครงการ

1) เพื่อศึกษานโยบาย แผนพัฒนาที่มีผลต่อการใช้ที่ดินของจังหวัดระยอง (อาจคาบเกี่ยวในจังหวัดอื่นด้วย) และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
2) เพื่อศึกษากระบวนการผังเมืองของจังหวัดระยอง ในการจัดทำรูปแบบ และการใช้ผังเมืองเป็นกลไกกำกับการพัฒนาจังหวัด รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการวิจัย

1) ศึกษาแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองของจังหวัดระยอง และปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2) ศึกษากระบวนการต้นแบบสำหรับการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม โดยเลือกบางพื้นที่ในจังหวัดระยองเป็นต้นแบบในการดำเนินการ





ผลการวิจัย

1. ด้านนโยบาย

1.1 ประเด็นปัญหา

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาจังหวัดระยองตลอดห้วงเวลาของโครงการ Eastern Seaboard ความขัดแย้งในพื้นที่เกี่ยวกับทรัพยากร และที่สำคัญอย่างยิ่งคือปัญหามลภาวะที่เป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมของจังหวัดระยอง รายละเอียดตามที่เสนอไว้ในบทที่ 2 – 6 แล้วนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ยังคงมุ่งเน้นที่การขยายความเจริญเติบโตด้วยการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ โดยที่การพัฒนาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมยังตามไม่ทัน ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จึงมีมาก ทุกครั้งที่คณะวิจัยลงพื้นที่จะได้รับการร้องเรียนในเรื่องมลภาวะ และการส่งเสริมอุตสาหกรรมในพื้นที่โดยที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นอย่างแท้จริง แม้ในรัฐบาลชุดปัจจุบันก็ยังไม่มีการทบทวนปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง นอกจากนั้น การจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ ให้ชุมชนในพื้นที่มาบตาพุดก็ไม่น่าจะเป็นคำตอบที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขปัญหาในระยะยาว หากไม่

มีการทบทวนนโยบายของภาครัฐในการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง ความขัดแย้งกับชุมชนและประชาชนในจังหวัดระยองจะเป็นปัญหาสำคัญที่แก้ไขได้ยากยิ่ง

ในมุมมองทางผังเมือง การขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับคนในชุมชน โดยการขยายพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมติดกับชุมชน เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากพื้นที่อยู่อาศัยเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนอย่างมาก นอกจากนั้น นโยบายในการพัฒนาก็ยังไม่มีกรอบเวลาที่ชัดเจน ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองในลักษณะที่จะทำให้คนที่อยู่อาศัยในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับที่เหมาะสมเพียงพอ

ในแง่ของทรัพยากร แผนพัฒนาที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยไม่มีกรอบเวลาที่ชัดเจน ทำให้เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในลักษณะที่มีการใช้ทรัพยากรและที่ดินจนเกินขีดความสามารถที่จังหวัดระยองจะรองรับได้ ผังเมืองระยองไม่สอดคล้องกับสภาพการใช้ที่ดินที่เป็นอยู่ และที่สำคัญคือไม่มีการใช้ผังเมืองในการควบคุมทิศทางการพัฒนาของเมือง ทำให้จังหวัดระยองเติบโตอย่างไร้ทิศทาง และเกิดปัญหาความขาดแคลนที่ดิน น้ำ ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายอย่างที่เป็นอยู่ในห้วงเวลาที่ผ่านมา

ปัญหาสำคัญที่กล่าวมาแล้ว นับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น หากภาครัฐไม่ทบทวนนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง และไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากมลภาวะต่าง ๆ จากการขยายตัวของอุตสาหกรรม จึงนับว่า**เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนแนวคิดในการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติที่ชัดเจนว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมมีขอบเขตอย่างไร ควรมีจุดสิ้นสุดเมื่อใด จึงจะสอดคล้องกับขีดความสามารถของจังหวัดระยองในแง่ของการใช้ที่ดิน โดยประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของจังหวัดระยอง และของประเทศ**

การทบทวนนโยบายในเรื่องนี้ จะช่วยให้ภาพของจังหวัดระยองในอนาคตมีความชัดเจนว่าเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นอย่างไร สังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดระยองควรจะได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างไรจึงจะสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ อีกทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในจังหวัดระยองจะดำรงอยู่ได้อย่างสมบูรณ์ ยั่งยืน โดยมีการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า และไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ทั้ง 4 องค์ประกอบคือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่กล่าวถึงในที่นี้แบ่งเป็น 2 ส่วนคือสภาพทางกายภาพหรือสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ จะได้รับการพัฒนาและดูแลไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่อย่างจริงจัง ผลสำเร็จจึงจะตอบสนองความต้องการของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

1.2 ลักษณะของนโยบาย

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวข้างต้น หากนโยบายมีความชัดเจน มีความเฉพาะเจาะจง สามารถปฏิบัติได้จริง มีเหตุมีผล และอยู่ในกรอบเวลาที่เหมาะสม นโยบายจะเป็นประโยชน์อย่างมาก เพราะจะสามารถให้ทิศทางที่จะนำไปสู่การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น การที่ภาครัฐไม่กำหนดนโยบายให้เฉพาะเจาะจงสำหรับบางเรื่อง บางพื้นที่ ดังเช่นในกรณีของการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง การขยายตัวของอุตสาหกรรมจึงขาดทิศทาง และเป้าหมายที่ชัดเจน การวางแผนการลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น ปิโตรเคมีระยะที่ 3 ซึ่งต้องใช้พื้นที่ถึง 20,000 ไร่ สำหรับการลงทุน 300,000 ล้านบาท โดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ และผลกระทบที่จะตามมา จะทำให้สมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่ขาดอยู่แล้ว ยิ่งขาดสมดุลมากขึ้น ปัญหาที่จะตามมาคือ ปัญหาสังคม หมายถึง คุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดระยองส่วนหนึ่งที่ต้องทนสภาพมลภาวะต่าง ๆ โดยไม่มีทางหลีกเลี่ยง ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานด้านที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค การศึกษา การรักษาพยาบาล ฯลฯ ฉะนั้น รัฐจึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่า โครงการขยายอุตสาหกรรมของรัฐเพื่อส่งเสริมการลงทุนต่าง ๆ มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ในห้วงเวลาอันใกล้และในอนาคต อุตสาหกรรมที่จะส่งเสริมเป็นประเภทใด ใช้แรงงานเท่าใด มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับส่วนที่จะขยายมีอะไรบ้าง รวมทั้งต้องมีการนำเสนอให้ประชาชนเข้าใจและสนับสนุนด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาขัดแย้งที่จะตามมา

คำถามสำคัญที่กล่าวแล้ว จะต้องมีคำตอบที่ชัดเจน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ควรเร่งพิจารณา และรัฐควรแสดงเป้าหมายในเรื่องเหล่านี้ให้เป็นที่เข้าใจอย่างชัดเจน และเมื่อมีเป้าหมายที่ชัดเจนแล้วว่าจะทำอะไร เมื่อใด เพียงใด สิ้นสุดเมื่อใด เพื่อให้สอดคล้องกับขีดความสามารถของจังหวัดระยอง รัฐควรพิจารณากำหนดงานสนับสนุนให้สอดคล้องกัน ประชาชนจะได้เตรียมตัว เตรียมชีวิต ได้แน่นอน มั่นคง ที่สำคัญคือ ความชัดเจนและเฉพาะเจาะจงในการแก้ไขปัญหามลภาวะที่เกิดขึ้นแล้วตลอดเวลากว่า 25 ปี จะแก้ไขอย่างเป็นระบบอย่างไร ควรจะนำระบบภาษีหรือมาตรการที่จำเป็นมาใช้อย่างไร **ถ้ายังแก้ไขปัญหาที่สะสมมานานไม่ได้ การก้าวต่อไปจะยิ่งเพิ่มปัญหาและอาจถึงจุดที่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาล้มเหลวจนดึงสถานการณ์กลับมาไม่ได้อีก**

1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สศช.เป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาเสนอในรูปของแผนพัฒนา ที่ผ่านมาในระยะแรก ภาครัฐกำหนดแผนโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ภาครัฐมุ่งพัฒนาเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ต่อเมื่อเกิดปัญหาสังคมขึ้นเช่นที่ปรากฏในพื้นที่อุตสาหกรรมมาบตาพุด และเกิดการรวมตัวประท้วงของชุมชนทั้งด้วยการชุมนุม การร้องเรียนต่อส่วนราชการ รวมทั้งการร้องเรียนฝ่ายสื่อมวลชน รัฐจึงได้เข้ามาหาทางแก้ ด้วยการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือชุมชน ซึ่งในความเห็นของคณะวิจัยแล้ว ยังไม่ได้ช่วย

แก้ไขปัญหาที่สาเหตุที่แท้จริง เป็นแต่เพียงการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งน่าจะไม่ประสบความสำเร็จที่ส่งผลในระยะยาว

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่พูดกันมาก แต่ในทางปฏิบัติ มีปัจจัยที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ คือ ความพร้อมของประชาชนในพื้นที่ ผลจากการลงพื้นที่และการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ต่อปัญหาต่าง ๆ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ทราบหรือไม่เข้าใจกระบวนการในการวางแผนของภาครัฐ จะด้วยเหตุผลที่ว่าส่วนใหญ่ยังขาดองค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับการร่วมวางแผน หรือไม่ได้รับการชี้แจงโดยละเอียดว่า ภาครัฐจะทำอย่างไร จะเกิดผลอะไร จะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของเขาในทางบวกและในทางลบอย่างไรก็แล้วแต่ ชุมชนหรือประชาชนในพื้นที่ไม่เคยมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด จังหวัดเองก็อาจไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด หรือมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของภาคตะวันออก ยิ่งยุทธศาสตร์ที่กำหนดเป็นนามธรรม ที่ไม่ได้ให้ทิศทางที่ชัดเจนด้วยแล้ว ไม่เพียงแต่ประชาชนจะไม่เข้าใจเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตำบล อำเภอ หรือแม้แต่จังหวัดเองก็ต้องตีความว่า จะดำเนินการอย่างไรจึงจะตอบสนองวัตถุประสงค์ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดระยอง ให้จังหวัดระยองเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมในภูมิภาค มีคำถามอย่างน้อย 2 คำถาม ว่า ศูนย์กลางอุตสาหกรรมหมายถึงอะไร ภูมิภาคหมายถึงภูมิภาคใด เมื่อกำหนดยุทธศาสตร์ที่เป็นนามธรรมเช่นนี้ ในขั้นของการกำหนดแผนรองรับ หากมีผู้ใดมาขอลงทุนในจังหวัดระยองก็ย่อมจะได้รับการดูแลต้อนรับเพราะจะช่วยให้จังหวัดระยองเป็น “ศูนย์” แต่ประชาชนชาวระยองไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ข้อนี้ ในทางตรงกันข้าม จังหวัดระยองมีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของชาวระยอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุขภาพของประชาชนที่ต้องรับมลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยที่รัฐไม่ได้ดูแลเอาใจใส่เท่าที่ควร สถิติการเจ็บป่วยที่มีสาเหตุมาจากมลภาวะที่เพิ่มสูงขึ้นมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ ในภาคตะวันออก เป็นเครื่องยืนยันว่า ปัญหานี้มีจริงและรุนแรงขึ้นตามลำดับ จนมีการรวมตัวของประชาชนเป็นเครือข่าย เรียกร้องความเป็นธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจ หมายถึง ประชาชนต้องการให้เศรษฐกิจพัฒนาไปบนความผาสุกและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ซึ่งดูเผิน ๆ อาจเป็นเรื่องสายเกินแก้ แต่ถ้าภาครัฐหันมาทบทวนนโยบาย โดยฟังเสียงประชาชนในพื้นที่ การกำหนดนโยบายคงจะมีทิศทางที่เป็นธรรมต่อสังคมมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบในการพัฒนา หรืออีกนัยหนึ่ง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ จะต้องพิจารณาให้รอบคอบว่า ควรให้ประชาชนร่วมในลักษณะใด คงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้ประชาชนเข้ามาร่วมวางแผนพัฒนากับ สศช. แต่ประชาชนสามารถให้ข้อมูลที่เป็นความจริงแก่ผู้รับผิดชอบแต่ละระดับ เช่น ชุมชนสามารถร้องเรียนหรือเสนอความต้องการผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมพิจารณากับทางจังหวัดในระดับที่สัมพันธ์กัน หลังจากนั้น ก็ให้จังหวัดมีส่วนร่วมในการวางแผนระดับภาคหรือระดับชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาค/จังหวัด โดยนำความต้องการและปัญหาของประชาชนไปประกอบการวางแผนด้วย และเมื่อวางแผนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ทางจังหวัดสามารถนำแผนนั้นไปแปลงเป็นการปฏิบัติ ซึ่งจุดนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชนเห็นได้เองว่า แผนที่กำหนดขึ้นจะช่วย

พัฒนาคุณภาพชีวิตของเขาอย่างไร แผนพัฒนาที่ประชาชนไม่สนับสนุนย่อมเกิดปัญหาขัดแย้ง เช่น การสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินเพิ่มขึ้น ถูกประชาชนต่อต้านอย่างมาก จะอธิบายกับพวกเขาว่าการมีโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอีก 1 แห่ง จะช่วยสนับสนุนอุตสาหกรรม นำความเจริญเติบโตมาสู่เศรษฐกิจของประเทศ โดยไม่ชี้แจงว่า มีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแล้ว การกระจายรายได้ในจังหวัดระยองจะดีขึ้นด้วยหรือไม่ มลภาวะทางน้ำ ทางอากาศ และความเจ็บป่วยที่เป็นอยู่ จะรุนแรงขึ้นหรือลดลงอย่างไร คุณภาพชีวิตของชาวระยองจะดีขึ้นเพียงใด การต่อต้านย่อมเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

ฉะนั้น **คำว่า "มีส่วนร่วม" อาจไม่จำเป็นต้องเข้าไปร่วมในระดับนโยบายทุกเรื่องหรือทุกระดับ แต่น่าจะหมายถึงการสร้างความเข้าใจกับประชาชนในสิ่งที่ภาครัฐและภาคเอกชนจะดำเนินการในเรื่องที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และให้พวกเขาได้มีส่วนร่วมในระดับที่เหมาะสม ผ่านตัวแทนที่เหมาะสม ให้ภาครัฐและภาคเอกชนฟังเสียงของประชาชนและทำความเข้าใจกันก่อนดำเนินโครงการที่มีการลงทุนสูง และกระทบต่อชีวิตของประชาชน จังหวัดระยองก็จะได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับสังคม และสิ่งแวดล้อม ภายใต้กรอบกติกาที่สะท้อนขีดความสามารถของจังหวัดระยองในการรองรับการพัฒนาได้**

1.4 การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ในระดับชาติ สศช.เป็นหน่วยรับผิดชอบในการพิจารณาประสานงาน และเสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทของการพัฒนาประเทศ ที่กระทรวงต่าง ๆ ต้องนำไปออกแผนงานรองรับ ในการที่กระทรวงต่าง ๆ จะออกแผนงานของตน หากนโยบายหรือแผนระดับชาติมีความชัดเจน เฉพาะเจาะจง กระทรวงที่เกี่ยวข้องย่อมสามารถออกแผนรองรับได้ในทิศทางเดียวกัน เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับในระดับจังหวัด กระทรวงต่าง ๆ ได้ส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานเป็นผู้แทนของกระทรวงและรับนโยบาย/แผนงานของกระทรวงไปดำเนินการในจังหวัด ควบคู่ไปกับการดำเนินงานตามปกติของจังหวัด อาทิ อุตสาหกรรมจังหวัด แรงงานจังหวัด พาณิชย์จังหวัด สาธารณสุขจังหวัด ฯลฯ

ในทางปฏิบัติ คณะวิจัย ได้พบปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการนำแผนไปแปลงเป็นการปฏิบัติอย่างบูรณาการ กล่าวคือ แผนงานของแต่ละกระทรวง มุ่งไปสู่ผลที่กระทรวงนั้น ๆ ต้องการ แต่อาจไม่ตอบสนองเป้าหมายรวมของแผนระดับชาติ ทั้งนี้เพราะแผนระดับชาติยังไม่เฉพาะเจาะจงเท่าที่ควร อาทิ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา อาจมีเป้าหมายในการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวในจังหวัดระยอง แต่ไม่ได้มีส่วนในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นรองรับการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว ในขณะที่อุตสาหกรรมมุ่งเน้นแต่การลงทุนขยายศักยภาพด้านอุตสาหกรรม ขยายพื้นที่อุตสาหกรรม เพิ่มการลงทุน เพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ โดยที่โครงสร้างพื้นฐานตามไม่ทัน และขาดการดูแลเอาใจใส่ในเรื่องสิ่งแวดล้อม เมื่อเป็นเช่นนี้ เอกภาพในการทำงานจึงมีน้อย ต่างคนต่างมุ่งไปที่เป้าหมายแต่ละด้าน เท่ากับว่าต่างคนต่างสร้างปัญหาทั้งในส่วนของตนและปัญหาที่กระทบส่วนอื่นด้วย โดยส่วนของจังหวัดก็ไม่สามารถจะกำหนดนโยบายอะไรได้ เพราะหน่วยเหนือได้กำหนดมาแล้ว และกระทรวงต่าง ๆ ได้กำหนดมาแล้วเช่นกัน จังหวัดจึงทำหน้าที่

เสมือนเป็นเพียงผู้ประสานงานที่ไม่มีอำนาจในมือ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนในเรื่องผังเมืองคือ กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นหน่วยรับผิดชอบในการกำหนดผังเมืองรวมให้จังหวัด โดยที่ทางจังหวัดมีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูลและความเห็นประกอบ แต่ในการนำผังเมืองไปใช้บังคับ หากมีปัญหาในนิคมอุตสาหกรรม จังหวัดก็ไม่สามารถทำอะไรได้ เพราะการนิคมอุตสาหกรรมถืออำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ ในกรณีการชุมนุมเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากอุตสาหกรรม จังหวัดจึงอยู่ในฐานะลำบาก กฎหมายว่าด้วยการนิคม ฯ ก็ฉบับหนึ่ง กฎหมายว่าด้วยผังเมืองก็อีกฉบับหนึ่ง ไม่มีลำดับความสำคัญที่ชัดเจน จังหวัดอยู่ตรงกลางระหว่างคู่กรณีโดยที่ตัดสินอะไรไม่ได้ สาเหตุสำคัญอีกส่วนหนึ่งคือ การที่จังหวัดไม่ได้กำหนดอนาคตของจังหวัดเอง แต่ต้องมาตามแก้ไขปัญหา ประชาชนก็ไม่มีส่วนในการกำหนดอนาคตของชุมชนหรือของจังหวัด เพราะรัฐกำหนดนโยบายมาแล้ว **ลักษณะของการทำงานแบบต่างคนต่างทำเช่นนี้ จึงเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการสร้างสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของจังหวัดระยองในลักษณะที่ทั้ง ๓ องค์ประกอบก้าวไปพร้อม ๆ กัน การสร้างเอกภาพในการกำกับดูแลงานในภาพรวมจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องสร้างขึ้นโดยเร็ว**

อีกส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยได้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งดูแลชุมชน ดูแลพื้นที่อย่างใกล้ชิด จากการพบปะผู้นำชุมชน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของจังหวัด คณะวิจัยพบว่า การประสานงานในส่วนนี้ยังมีน้อย ยังไม่มีแผนการประสานงานและความร่วมมือในการทำงานที่เด่นชัด รวมไปถึงแผนการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บ่อยครั้งที่ประชาชนไม่รู้ว่าจะร้องเรียนเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่หน่วยใด ประชาชนควรได้รับการชี้แจงข้อเท็จจริงจากหน่วยใด เมื่อไม่มีจุดยึด บ่อยครั้งผลจึงออกมาในรูปของการชุมนุมเรียกร้องกลายเป็นความขัดแย้งโดยตรงระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ หรือระหว่างภาคประชาชนกับภาคเอกชน ซึ่งถ้าจะสรุปอย่างรวบรัดถึงสาเหตุของปัญหาเช่นนี้ คณะวิจัยเห็นว่านโยบายของภาครัฐมีความสำคัญมาก การพัฒนาโดยขาดความสมดุล ขาดกรอบเวลาที่ชัดเจน และไม่ให้ความสำคัญกับขีดความสามารถของจังหวัดระยองในการรองรับการพัฒนา ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ที่สำคัญที่สุดคือ ปัญหาคุณภาพชีวิตของชาวระยอง การที่ GPP เพิ่มอาจเป็นความสำเร็จทางเศรษฐกิจ แต่อาจเป็นความล้มเหลวทางสังคม และสิ่งแวดล้อม เพราะนโยบายไม่ชัดเจน หน่วยรับผิดชอบจึงต่างคนต่างทำ เมื่อประชาชนไม่มีที่พึ่งอย่างแท้จริง ก็ต้องชุมนุมเรียกร้องอยู่เป็นระยะ เป้าหมายสุดท้ายคือ ความสมดุลในการพัฒนา จึงยากที่จะบรรลุได้ด้วยรูปแบบของการแปลงนโยบายที่ไม่ชัดเจนไปสู่การปฏิบัติแบบต่างคนต่างทำเช่นที่เป็นอยู่

1.5 การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย

หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน และการแปลงนโยบาย/แผนงาน ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ข้อหนึ่งคือ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ในประเด็นนี้ สศช.ได้วางแผนพัฒนาในภาพรวม แต่เป็นแผนที่ค่อนข้างกว้าง และในแผนงานก็ไม่ได้ระบุหน่วยรับผิดชอบ หรือรายละเอียดของความสำเร็จที่ชัดเจนไว้ ฉะนั้นถ้าไม่กำหนดเป้าหมายรวมของการพัฒนา ย่อมเป็นการยากที่จะประเมินผล เพราะขาดเกณฑ์การ

เปรียบเทียบความก้าวหน้าของงานและผลสำเร็จ การกำหนดเป้าหมายเป็นการที่เศรษฐกิจเจริญเติบโต 5% 6% เป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างกว้าง แม้จะเป็นสากล แต่สำหรับหน่วยปฏิบัติ หากมีทิศทางกำกับไว้ด้วย ความพยายามของทุกหน่วยจะมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อผลสำเร็จขั้นสุดท้ายที่เป็นผลสำเร็จระดับชาติ โดยมีผลสำเร็จของหน่วยปฏิบัติแต่ละหน่วยร่วมกันสะท้อนผลสำเร็จตามเป้าหมายรวม **จากปัญหาความไม่ชัดเจน ไม่เฉพาะเจาะจงของแผนระดับชาติลงไปจนถึงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่เป็นนามธรรมที่ไม่ให้ทิศทาง เช่น "การเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมในภูมิภาค" การประเมินผลงานหรือผลสำเร็จของแผนจึงทำได้ยาก หรือแม้จะทำได้ ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้ เพราะขาดความชัดเจนในเป้าหมายตั้งแต่ระดับสูง เมื่อไม่สามารถประเมินผลได้อย่างแน่ชัด การปรับปรุงแผนงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความจำเป็นที่แท้จริงของจังหวัดย่อมเป็นไปได้ยาก หรืออาจไม่มีเลยก็ได้ ซึ่งประเด็นนี้ไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาจังหวัดและคุณภาพชีวิตของประชาชน**

1.6 อำนาจหน้าที่ของหน่วยรับผิดชอบ

ตามที่ได้กล่าวแล้วในเรื่องการแปลงนโยบาย/แผนงานไปสู่การปฏิบัติว่า ในการพัฒนาประเทศ มีหน่วยงานในระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบงานในหน้าที่ แต่ในทางปฏิบัติอาจยังขาดการเชื่อมโยง ด้วยเหตุที่ว่าแต่ละกระทรวงมีนโยบาย/แผนงานของตนเอง ขาดเจ้าภาพที่แท้จริง เช่น กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกอาจมียุทธศาสตร์ของกลุ่ม และแยกงานกันพัฒนาตามขีดความสามารถของจังหวัด แต่ด้วยแต่ละจังหวัดมีฐานะเท่าเทียมกัน แม้จะมีจังหวัดที่ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่ม ก็ไม่อาจสั่งการหรือมีบทบังคับให้จังหวัดอื่น ๆ ปฏิบัติสิ่งใดได้โดยตรง ในส่วนของจังหวัดเองซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็อาจไม่สามารถสั่งการหน่วยรองให้ปฏิบัติตามที่จังหวัดต้องการได้ หากแนวทางนั้นขัดต่อนโยบาย/แผนงานที่กระทรวงต้นสังกัด กำหนดระบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO อาจเป็นคำตอบที่ดีสำหรับปัญหานี้ แต่ก็ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ฉะนั้น เอกภาพในการสั่งการจึงยังไม่ชัดเจน นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่ชัดเจนในหลายประเด็น ซึ่งอาจทำให้การสั่งการ หรือแม้กระทั่งการประสานงานมีปัญหาในทางปฏิบัติได้

ดังนั้น การกำหนดเจ้าภาพที่ชัดเจนในการกำหนดนโยบายหรือการวางแผน จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องคำนึงถึง และควรมีการกำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับลำดับในการสั่งการ เพราะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีผู้ใดที่มีอำนาจสั่งการโดยตรงต่อหน่วยเกี่ยวข้องในการพัฒนาจังหวัดระยอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัด ยิ่งการนิคมอุตสาหกรรม ฯ ถือกฎหมายฉบับหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยถือกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ปัญหาความขัดแย้งในแง่ของกฎหมาย การจัดการ และการแก้ไขปัญหาที่กระทบหลายหน่วย ย่อมเกิดขึ้นได้ และหากปัญหานั้นกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยที่ประชาชนไม่มั่นใจว่าจะไปร้องเรียนกับหน่วยใด บ่อยครั้งการร้องเรียนจึงเกิดขึ้นที่ส่วนกลางซึ่งไม่ได้อยู่กับปัญหาโดยตรง แสดงให้เห็นว่าหน่วยรับผิดชอบในพื้นที่ มีปัญหาในแง่ของอำนาจหน้าที่ที่จะแก้ไขปัญหา

ดังกล่าว จึงไม่มีใครสามารถชี้ชัดลงไปได้ และภาระหนักก็ตกแก่ทางจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจ ในเมื่อปัญหาของประชาชนต้องได้รับการแก้ไขด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม อยู่แล้ว ทางภาครัฐควรคำนึงถึงเจ้าภาพ เอกภาพในการสั่งการ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สอดคล้องกัน ประชาชนจะได้ร้องเรียนได้ถูกที่ ถูกคน ไม่ต้องชุมนุมประท้วง ปิดถนน หรือรวมตัวในลักษณะที่กระทบต่อคนอื่นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น

2. ผังเมือง

2.1 ประเด็นปัญหา

เมื่อเปรียบเทียบหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวกับงานการผังเมือง และการวิเคราะห์งานในพื้นที่มาบตาพุดจะเห็นได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐมุ่งเน้นการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมการลงทุนขนาดใหญ่ในพื้นที่จังหวัดระยอง ตามโครงการ Eastern Seaboard จนตัวเลขทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่ถือว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันได้เกิดปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานรองรับการเจริญเติบโตที่ไม่เพียงพอ การเพิ่มพื้นที่อุตสาหกรรมทำให้พื้นที่สำหรับการพัฒนาด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะพื้นที่เกษตรกรรมลดน้อยลง ความต้องการทรัพยากรน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดความขาดแคลนทรัพยากรน้ำ และกระทบต่อภาคเกษตร จนเกิดความขัดแย้งที่ดูจะเป็นปัญหาที่ไม่จบสิ้นทีเดียว ตามมาด้วยปัญหามลพิษทางสังคม (Social Pollution) เช่น ปัญหาประชากรแฝง ปัญหาแรงงานต่างชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่ง และกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ คือ ปัญหามลภาวะทางอากาศและทางน้ำ ที่มีตัวเลขทางการสำรวจยืนยันว่า ปัญหานี้มีอยู่จริง และมีความรุนแรง ซึ่งมีที่มาจากการขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมจนติดพื้นที่อยู่อาศัยเดิมของประชาชน มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินไปเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม โดยที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนรู้เห็น และไม่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางผังเมืองตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างจริงจัง

2.2 ความเหมาะสมของกระบวนการในการวางผังเมือง

จากการวิเคราะห์ในหัวข้อนโยบาย คณะวิจัยพบว่า นโยบาย/แผนงานของภาครัฐในการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกและจังหวัดระยอง ตามโครงการ Eastern Seaboard มีสาระที่ครอบคลุมการพัฒนาสาขาต่าง ๆ อย่างกว้าง ๆ และเป็นนามธรรม ขาดความเฉพาะเจาะจง ขาดกรอบเวลาที่แน่ชัดว่าจะพัฒนาไปถึงเมื่อใด เพื่อให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการรองรับของจังหวัดระยองในแง่ของที่ดิน การพัฒนาจึงมุ่งไปที่การลงทุน การขยายพื้นที่อุตสาหกรรม จนงานผังเมืองกลายเป็นงานรองรับสิ่งที่ได้เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งดูเหมือนกับการทำงานย้อนหลัง หากนโยบายการพัฒนามีความชัดเจนตั้งแต่ต้น และมีการวางผังเมืองให้ละเอียดรอบคอบตามหลักวิชาการ โดยคำนึงถึงความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญคือ มีการใช้ผังเมืองกำกับการพัฒนาอย่างจริงจัง ปัญหาที่พบเห็นอยู่ในปัจจุบันอาจไม่เกิดขึ้นเลย หรือแม้จะเกิดขึ้นบ้างความรุนแรงก็คงไม่เท่ากับที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ด้วยสาเหตุหลายประการ

อย่างไรก็ดี จากการวิเคราะห์ลักษณะของแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามที่ได้บังคับโดยผังเมืองรวมในปัจจุบัน มีข้อจำกัดที่ทำให้ผังเมืองไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ ด้วยสาเหตุหลายประการ อาทิ แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม เป็นการนำเอาแผนผังการใช้ที่ดิน (Land Use Map) มาบังคับใช้เป็นแผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Map) โดยปราศจากการปรับเปลี่ยนลักษณะของแผนผังให้ถูกต้อง เหมาะสม กับการบังคับใช้ แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ถูกกำหนดโดยเงื่อนไขของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม มีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ค่อนข้างจำกัด และการเปิดโอกาสให้ใช้ประโยชน์ที่ดินนอกเหนือจากการที่ได้ระบุไว้ ผังเมืองรวมไม่มีเกณฑ์การควบคุมความหนาแน่นของประชากร และสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในงานผังเมืองตาม พ.ร.บ.ผังเมือง พ.ศ.2518 และตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

เมื่อเป็นเช่นนี้ ก็แสดงว่าที่ผ่านมากระบวนการในการวางผังเมืองมีอยู่แล้วตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้มีการดำเนินการตามหลักวิชาการ และตามกฎหมายอย่างจริงจัง ปัญหาต่าง ๆ จึงได้เกิดขึ้น ฉะนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ คณะวิจัยจึงได้ตั้งสมมติฐานในชั้นต้นว่า **หลักการและกระบวนการที่ได้กล่าวถึงไว้แล้วในบทที่ 4 มีความเหมาะสม เพราะในเมื่อยังไม่ได้มีการดำเนินการตามหลักการและกระบวนการวางผังเมืองอย่างเต็มที่ และมองเห็นข้อบกพร่องในกระบวนการอย่างชัดเจนแล้ว เราคงไม่สามารถสรุปได้ว่าปัญหาเกิดจากกระบวนการ** ต่อเมื่อได้ดำเนินการตามกระบวนการอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้วเท่านั้น จึงจะมองเห็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ แนวทางในการวิเคราะห์ของคณะวิจัยในเอกสารฉบับนี้ จึงเป็นการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการโดยเปรียบเทียบหลักการกับสิ่งที่ได้เกิดขึ้นจริง เพื่อหาส่วนต่างหรือข้อบกพร่องในการวางผังเมืองของจังหวัดระยอง และได้ผลการวิเคราะห์ตามที่เสนอไว้ในบทที่ 6 แล้ว

2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเด็นนี้มีการกล่าวถึงอยู่เสมอในทุกเรื่อง และเป็นเรื่องที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว อย่างไรก็ดี เราคงต้องตั้งคำถามว่า ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง และใช้ผังเมืองในการกำกับการพัฒนาพื้นที่มาบตาพุด และจังหวัดระยอง ในระดับใด มากน้อยเพียงใด

จากการลงพื้นที่ทุกครั้ง คณะวิจัยพบว่า เรื่องของผังเมืองเป็นหลักวิชาการที่ประชาชนโดยทั่วไป มักไม่เข้าใจอย่างลึกซึ้งว่า หมายถึงอะไร หลายคนตอบคำถามอย่างตรงไปตรงมาว่า ไม่รู้ว่าผังเมืองคืออะไร ในการวางผังเมือง สีต่าง ๆ มีความหมายอย่างไร ตนเองอาศัยอยู่ในพื้นที่สีอะไร รู้แต่เพียงว่า เดือดร้อนจากมลภาวะที่เกิดจากอุตสาหกรรม รู้ว่าใกล้ ๆ บ้านของตนมีกลิ่นเหม็นจากสภาพแวดล้อม ต้องการให้ภาครัฐเข้าไปแก้ไขปัญหาเพื่อให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุขเหมือนในอดีตก่อนที่จะมีโครงการ Eastern Seaboard รู้ว่าโรงงานอุตสาหกรรมสร้างรายได้ แต่ตนเองไม่มีรายได้หรือได้รับประโยชน์โดยตรงจากภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น การที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วน

ร่วมในกระบวนการวางผังเมือง คงไม่ได้หมายความว่าจะให้ประชาชนมาร่วมในการกำหนดตัวเลขทางเศรษฐกิจ ปริมาณที่ดินที่ต้องใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กำหนดขอบเขตของที่ดิน ฯลฯ แต่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ตั้งแต่ขั้นตอนของการศึกษาข้อมูลเพื่อการวางแผน (Planning Research) และการกำหนดความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของชุมชน (Formulating Community Goals and Objective) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องประชาชนโดยตรง ในการดำเนินการภาครัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลในการวางผังเมือง อาทิ ข้อมูลทางด้านประชากร สังคม เศรษฐกิจ และกายภาพ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในลักษณะเดียวกับที่คณะวิจัยได้ลงพื้นที่รวบรวมข้อมูลด้านผังเมืองสำหรับเอกสารฉบับนี้

ในขั้นตอนของการกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของชุมชน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้การสื่อสารแบบ 2 ทาง หมายถึง ภาครัฐกำหนดนโยบาย/แผนงานระดับชาติที่ชัดเจน เฉพาะเจาะจงตามสมควรสำหรับพื้นที่จังหวัดระยอง ทางจังหวัดต้องนำนโยบายนั้นมาตรวจสอบและกำหนดความมุ่งหมายกับวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองร่วมกับหน่วยเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมโยธาธิการและผังเมือง เมื่อได้แนวคิดและแนวทางแล้ว ส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่จะทำให้การสื่อสาร 2 ทาง มีความสมบูรณ์ คือ การนำแนวคิดของชุมชนมาประกอบการพิจารณา เพื่อเป้าหมายเดียวกัน คือ การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน หลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น **การมีส่วนร่วมของประชาชนใน 2 ขั้นตอนแรกของกระบวนการวางผังเมืองจึงเป็นหัวใจสำคัญ** หากภาครัฐดำเนินการโดยลำพัง หรือไม่ฟังเสียงประชาชนอย่างจริงจัง ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ในลักษณะเดียวกับที่เป็นที่เป็นอยู่ในขณะนี้

สำหรับในขั้นตอนอื่น ๆ ของกระบวนการวางผังเมือง ประชาชนอาจมีส่วนร่วมได้ในขั้นสุดท้าย คือ การประเมินผลและปรับปรุงแผน (Review and Updating the Plan) ในขั้นตอนนี้ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลแก่ภาครัฐอีกครั้งหนึ่ง ย้อนไปตั้งแต่ขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 เป็นสำคัญ อย่างไรก็ดี กระบวนการแต่ละขั้นมีความเกี่ยวเนื่องกันและอาจทับซ้อนกันได้เสมอ ประชาชนจึงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการได้ในทุกขั้นตอน โดยขั้นตอนใดที่เป็นเทคนิคเฉพาะ ก็อาจมีส่วนร่วมโดยการสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องข้อมูล มากกว่าที่จะเข้าร่วมโดยตรง โดยที่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจเทคนิคนั้น

2.4 การกำกับดูแลให้ผังเมืองมีผลบังคับใช้

นโยบาย/แผนงานใดก็ตามที่ขาดการกำกับดูแลและใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับให้มีการปฏิบัติ นโยบาย/แผนงานนั้น ๆ ก็จะขาดความศักดิ์สิทธิ์ ขาดคุณค่า และไม่สามารถประเมินผลสำเร็จในตัวเองได้ ฉะนั้น บรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานผังเมืองตามที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 4 จึงเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินประเภทที่สงวนและควบคุมการพัฒนา 4 ประเภท คือ สีเขียวอ่อน สีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว สีน้ำตาลอ่อน และสีฟ้า ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเจริญเติบโตของเมืองให้อยู่ในบริเวณที่กำหนด รักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศของเมือง และสร้างภาพลักษณ์ของเมืองให้สมดุลกับธรรมชาติ อีกทั้งที่ดินประเภทที่อยู่

อาศัย (สีน้ำตาล สีแดง สีส้ม สีเหลือง สีเหลืองและเส้นทแยงสีขาว) จะต้องได้รับการทบทวนและดูแล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการ Neighborhood Concept คือ การกระจายความเจริญจากชุมชนหลักออกไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของเมืองให้ประชาชนได้รับการบริการทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างทั่วถึง และเท่าเทียมกัน มีการอยู่อาศัยที่ดี

ในกรณีของมาบตาพุด ซึ่งขณะนี้มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับอุตสาหกรรมที่ชุมชนเชื่อว่าก่อมลภาวะที่ทำลายคุณภาพชีวิตตามปกติ และขยายพื้นที่อุตสาหกรรมจนพื้นที่เกษตรและพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยลดลง หรือถูกบีบด้วยโรงงานอุตสาหกรรม จำเป็นจะต้องได้รับการทบทวนและปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักวิชาการและสภาพที่ควรจะเป็นให้มากที่สุด โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทบทวน โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนแรกของกระบวนการวางผังเมือง ซึ่งในส่วนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมือง ต้องหาทางสร้างความเข้าใจและสร้างความร่วมมือกับประชาชนในการสอดส่องดูแล แจ้งให้ทราบถึงความเดือดร้อนรำคาญ หรืออันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากกิจการที่มีมาก่อนการใช้บังคับกฎกระทรวง หรือกิจการที่ได้รับอนุญาตให้กระทำภายใต้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอันเป็นการกระทำที่มีลักษณะฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว สมควรที่จะต้องดำเนินการตามบทกำหนดโทษ ตามมาตรา 83 แห่ง พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518 ฉะนั้น เมื่อผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนมาบตาพุด จังหวัดระยอง ฉบับปี พ.ศ.2546 สิ้นสุดระยะเวลาการบังคับใช้ในปี พ.ศ.2551 กระบวนการวางผังเมืองจะต้องนำปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จนถึงปัจจุบัน มาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางผังเมืองใหม่ ที่สมควรอย่างยิ่งที่จะเน้นในเรื่องของสังคมและสิ่งแวดล้อม มากกว่าการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้ว (แต่ยังไม่ได้รับการเยียวยา) และที่จะเกิดขึ้นใหม่ในอนาคตด้วย

3. กฎหมาย

ในจังหวัดระยอง เราสามารถแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมออกเป็น 2 ส่วน คือ การใช้ประโยชน์ในเขตนิคมอุตสาหกรรมและนอกเขต โดยเขตอุตสาหกรรมอยู่ภายใต้การดูแลและควบคุมโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งตาม พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ.2522 ให้อำนาจผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารและการตั้งโรงงานสำหรับโรงงานที่อยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรม การขออนุญาตจัดตั้งและกำกับดูแล อยู่ในอำนาจของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ภาครัฐและท้องถิ่น จึงไม่อาจกำกับดูแลในเรื่องนี้ได้ เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ในขณะที่ต้องกำกับดูแลการปฏิบัติตามผังเมืองรวม จึงเห็นได้ว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาพื้นที่หลายฉบับ โดยที่ผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวเป็นคนละส่วนกัน จึงเป็นปัญหาว่า จะจัดลำดับความสำคัญของกฎหมายแต่ละฉบับอย่างไร จะเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่กันอย่างไร จึงจะไม่เกิดความขัดแย้งในทางปฏิบัติที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

การแก้ไขกฎหมายฉบับหนึ่ง มีเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะสำหรับกฎหมายฉบับนั้น การแก้ไขกฎหมายฉบับหนึ่งที่กระทบต่อเนื้อหาของกฎหมายฉบับอื่นด้วย ยิ่งมีความซับซ้อนและกระทำได้ยากกว่า หากไม่มีเจ้าภาพที่ชัดเจน คงจะประสบความสำเร็จได้ยาก เพราะต่างหน่วยต่างต้องถืองานในอำนาจหน้าที่ของตนเป็นหลัก **ในการพิจารณาทบทวนเรื่องกฎหมายในประเด็นของความซ้ำซ้อน หรือความขัดแย้ง จึงควรมีเจ้าภาพที่ทราบปัญหาดี ซึ่งในกรณีของพื้นที่มาบตาพุดเกี่ยวข้องกับการนิคมอุตสาหกรรม เอกชน ชุมชน ท้องถิ่น และส่วนราชการอื่น ๆ หน่วยงานที่เหมาะสมจึงน่าจะเป็นจังหวัดระยอง ซึ่งมีหน้าที่ปกครองดูแลพื้นที่และรับผิดชอบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัด ทั้งนี้ ให้มีผู้แทนจากหน่วยเกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนโดยผ่านผู้แทนชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าร่วมในการพิจารณาทบทวนกฎหมายต่าง ๆ โดยเร่งด่วน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อน ความขัดแย้ง และสร้างความสมดุลในการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดขึ้นมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แล้วเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนของการแก้ไขกฎหมาย หรือการออกกฎหมายฉบับใหม่ต่อไป**

4. สิ่งแวดล้อม

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยอง ได้กลายเป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับการนิคมอุตสาหกรรมและภาครัฐ ที่นับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะชุมชนเชื่อว่ามลภาวะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมลภาวะทางอากาศ ทางน้ำ ขยะ ฯลฯ ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพ ทำลายคุณภาพชีวิตของชาวระยองและชุมชนในพื้นที่มาบตาพุดที่อยู่อาศัยมาก่อนที่จะมีโครงการ Eastern Seaboard โดยผู้ประกอบการและภาครัฐไม่ได้ดำเนินการในส่วนที่ต้องรับผิดชอบอย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าจะได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาโดยภาครัฐและภาคเอกชน แต่ก็ไม่ได้ผลอย่างแท้จริง ตัวเลขข้อมูลด้านสาธารณสุข บ่งชี้ให้เห็นผลกระทบต่อสุขภาพของชาวระยองอันเนื่องมาจากมลพิษต่าง ๆ เช่น ตัวเลขอุบัติการณ์ของโรคมะเร็งในจังหวัดระยองของสถาบันมะเร็งแห่งชาติ ระหว่างปี 2540 – 2544 พบมะเร็งในเพศชาย ได้แก่ มะเร็งปอด มะเร็งตับ และมะเร็งหลอดอาหาร ในเพศหญิง ได้แก่ มะเร็งปากมดลูก มะเร็งเต้านม มะเร็งลำไส้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบทั้งประเทศพบว่า โรคมะเร็งปอดของเพศชายในเขตอำเภอเมือง จังหวัดระยอง สูงถึงร้อยละ 34 ในขณะที่ภาพรวมของประเทศมีเพียงร้อยละ 26 ถึงแม้ว่า จะยังไม่สามารถบ่งชี้ได้อย่างชัดเจนว่า สาเหตุของมะเร็งดังกล่าวเป็นผลมาจากมลภาวะ แต่ก็เป็นสิ่งบอกเหตุที่ต้องศึกษาและรวบรวมข้อมูล รวมทั้งหาทางป้องกันมูลเหตุต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ ซึ่งแน่นอนว่ามลภาวะต่าง ๆ เป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่เป็นไปได้ เพราะข้อมูลเกี่ยวกับมลภาวะต่าง ๆ และผลกระทบต่อสุขภาพซึ่งเสนอไว้ในบทที่ 5 เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงและเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยตรง ล่าสุดมีการจัดตั้งกองทุนให้ชุมชนในพื้นที่มาบตาพุด เพื่อใช้ในการบรรเทาความเดือดร้อนจากผลกระทบอันเนื่องมาจากมลภาวะรูปแบบต่าง ๆ แต่การแก้ปัญหาโดยมอบเงินให้ชุมชน น่าจะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ปลายเหตุมากกว่าการแก้ปัญหาระยะยาวที่ต้นเหตุ เพราะชุมชนไม่ได้เป็นผู้ก่อมลภาวะ หากแต่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ

เมื่อไม่ขจัดปัญหาที่ต้นเหตุ ปัญหาจะไม่มีวันยุติลง และเงินมากเพียงใด คงไม่สามารถทำให้ประชาชนหลุดพ้นจากผลกระทบที่เกิดขึ้นได้

เมื่อกล่าวถึงการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ คณะวิจัยคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องย้อนกลับไปที่นโยบายของภาครัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด และในจังหวัดระยอง หากนโยบายมีความชัดเจน เฉพาะเจาะจง และแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คำตอบต่าง ๆ สำหรับประชาชนเช่น ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นจริงจะแก้ไขกันอย่างไรเพื่อให้มีผลในระยะยาว กรอบของการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมเป็นอย่างไร ความเป็นไปได้ที่จะขยายพื้นที่อุตสาหกรรมมีมากน้อยเพียงใด ฯลฯ ก็จะมีความชัดเจนและคงจะไม่มีการชุมนุมเรียกร้องความเห็นใจจากภาครัฐและผู้ประกอบการ หากทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นปัญหา ได้รับการดูแลแก้ไขอย่างมีเหตุมีผลโดยถือคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เป็นปัจจัยหลักข้อหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินคุณภาพชีวิตของตนเองบ้าง แทนที่ผู้ประกอบการและภาครัฐจะคำนึงถึงแต่ตัวเลขทางเศรษฐกิจ ด้วยการขยายอุตสาหกรรมปิโตรเคมี สร้างโรงไฟฟ้าพลังถ่านหินเพิ่มขึ้น โดยที่ปัญหาเก่ายังไม่ได้รับการแก้ไขที่ต้นเหตุ **งานผังเมืองจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้การรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นไปอย่างมีระบบและไม่กระทบคุณภาพชีวิตของประชาชน**

ฉะนั้น นโยบายของภาครัฐจึงเป็นกุญแจสำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งภาครัฐต้องรับผิดชอบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อเห็นเด่นชัดแล้วว่า จังหวัดระยองไม่สามารถรองรับการขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมได้อีก ถ้าไม่แลกกับผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ก็ควรที่จะมีการทบทวนนโยบายส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่จังหวัดระยองให้ละเอียดรอบคอบ โดย สศช. เป็นเจ้าของเรื่อง ที่สำคัญคือ ต้องฟังเสียงประชาชนในพื้นที่อย่างจริงจัง ทั้งโดยตรง และโดยผ่านหน่วยเกี่ยวข้องในพื้นที่ และควรหาข้อยุติให้ได้ก่อนว่า โครงการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง ควรจะสิ้นสุดลงอย่างไร เมื่อใด เรื่องใดควรชะลอ เรื่องใดควรก้าวต่อไป โยงปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาสุขภาพ ปัญหาการเกษตร ปัญหาการท่องเที่ยว ปัญหาแรงงาน ปัญหาประชากรแฝง ฯลฯ และระดมความคิดจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) เพื่อให้เกิดภาพรวมที่สามารถแสดงเป้าหมายของการพัฒนา และผลกระทบจากการพัฒนาก่อนที่หน่วยเกี่ยวข้องจะดำเนินการในส่วนที่ตนรับผิดชอบต่อไปในทิศทางเดียวกัน มิฉะนั้น การแก้ไขปัญหาจะขาดทิศทาง แม้ปัญหาเฉพาะหน้าจะผ่านพ้นไป ในที่สุดอาจแก้ไขอะไรไม่ได้เลยในภาพรวม เพราะโครงข่ายของปัญหาซับซ้อนจนเกินกว่าที่จะแก้ไขได้ ทั้งนี้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการทบทวนนโยบายในชั้นต้นน่าจะมีอยู่มากพอ เพราะได้มีการศึกษารวบรวมข้อมูล มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมากมายตลอดเวลาที่ผ่านมา

ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นที่สนใจของสังคมและเป็นกระแสที่ทั่วโลกให้ความสนใจ หากการลงทุนในประเทศไทยจะทำให้ GDP เพิ่มสูงขึ้น ควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ภายใต้แนวคิดของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้คุ้มค่า และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ได้ในสภาพที่ทำให้ประชาชนมีความผาสุก ประชาชนคงไม่ต่อต้านขัดขวางการพัฒนา คงไม่มีใครเป็นปฏิปักษ์ต่อการพัฒนา คงไม่มีใครเป็นปฏิปักษ์ต่ออุตสาหกรรม ทุกคนเข้าใจดีว่า

อุตสาหกรรมเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ผู้ที่รับผิดชอบในการพัฒนาประเทศ และจังหวัดระยอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่มาบตาพุด จึงควรตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มองภาพรวม กำหนดเป้าหมาย และทิศทางของการพัฒนาให้ชัดเจน แล้วใช้ผังเมืองกำกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ก็น่าจะเบาบางลงจนถึงระดับที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับได้

5. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่

5.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับงานสิ่งแวดล้อมและการผังเมือง คือ มาตรา 16 (24) (25) และมาตรา 17 (5) ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีอำนาจในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการผังเมือง เช่นเดียวกับที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน ฉะนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายจึงมีความชัดเจนว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในด้านสิ่งแวดล้อมและการผังเมือง เพิ่มเติมจากอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ปัญหาในการปฏิบัติจึงไม่ได้อยู่ที่ตัวบทกฎหมาย หากแต่อยู่ที่แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง คำถามที่ตามมาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมมากน้อยเพียงใด

จากการลงพื้นที่เพื่อหารือเกี่ยวกับปัญหาด้านการใช้ที่ดินและผังเมืองในจังหวัดระยอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่อุตสาหกรรม อาจสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางผังเมือง และไม่มีอำนาจในการดำเนินการใด ๆ กับโรงงานอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรม ทั้ง ๆ ที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาผลกระทบในพื้นที่จากโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนั้น ภาครัฐได้ส่งเสริมบทบาทของชุมชนโดยการมอบเงินให้เป็นกองทุนแก้ไขปัญหาผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยไม่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลเสียต่อการกำกับดูแลงานในความรับผิดชอบ โดยมีการพบว่าชุมชนได้นำเงินกองทุนไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ และเมื่อประชาชนไม่พอใจในสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ ก็มักมีการชุมนุมประท้วงต่อทางจังหวัดหรือผู้ประกอบการโดยไม่ได้หารือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน

ในเรื่องนี้ คณะวิจัยมีความเห็นว่า ความพร้อมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน น่าจะมาจาก 2 ส่วน คือ ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่ององค์ความรู้ในงาน กับความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน หากทั้ง 2 ส่วนนี้มีความพร้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีศักยภาพในการแก้ปัญหาของชุมชนในชั้นต้นได้ โดยที่ชุมชนไม่ต้องรวมตัวประท้วงต่อจังหวัดหรือผู้ประกอบการโดยตรง **การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้ชิดกับชุมชนและเข้าใจปัญหาของชุมชนเป็นจุดแข็งที่รัฐควร**

ใช้ประโยชน์ โดยกระทรวงมหาดไทยควรเร่งพัฒนาองค์ความรู้ด้านการผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งงานอื่น ๆ ในความรับผิดชอบ เพื่อให้การกระจายอำนาจตามกฎหมายมีความราบรื่น และสร้างความพร้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์ความรู้ให้เข้มแข็ง สำหรับการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับชุมชนและประชาชนนั้น ทางจังหวัดระยองควรจัดให้มีการอบรมหรือสัมมนาอย่างต่อเนื่องในงานด้านชุมชนสัมพันธ์ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนาชุมชน ตามอำนาจหน้าที่ได้โดยเน้นการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่น

ในส่วนของกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่กับปัญหา จึงสามารถให้ข้อมูลในการปรับปรุงกฎหมายที่ซ้ำซ้อน หรือการออกกฎหมายใหม่ให้ครอบคลุมสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัด แต่น่าจะไม่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง เพราะการแก้ไขกฎหมายเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน และต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มี และไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะเข้าไปดำเนินการในเรื่องนี้

ในส่วนของนโยบายก็เช่นกัน การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชนและทางจังหวัด ย่อมจะมีศักยภาพในการมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นในการพัฒนาพื้นที่ ความเป็นอยู่ของประชาชน และการพัฒนาจังหวัดระยองให้เกิดความสมดุลได้ **ฉะนั้น ในกระบวนการของการมีส่วนร่วม คณะวิจัยจึงเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นจุดเชื่อมระหว่างประชาชนกับทางจังหวัด อำเภอ และตำบลได้ดี จึงสามารถรับปัญหาและเสนอความเห็นเพื่อเป็นแนวทางในการที่ทางจังหวัดจะเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย และ สศช. ตามขั้นตอนของการวางแผนพัฒนา ในรูปแบบของ Bottom Up ได้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องผังเมือง ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการกำกับการพัฒนาให้เกิดความสมดุล**

5.2 ประชาชนในพื้นที่

ตามที่ได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานผังเมือง คณะวิจัยมีความเห็นว่า ประชาชนเป็นผู้มีส่วนใดส่วนเสียที่สำคัญที่สุด เพราะการบริหารราชการแผ่นดินย่อมต้องมุ่งไปที่ผลประโยชน์ของชาติในเรื่องของความมั่นคง มั่งคั่ง ซึ่งความกินดีอยู่ดีของประชาชนเป็นส่วนประกอบหลัก คำถามจึงอยู่ที่ว่า จะทำอย่างไรจึงจะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานของรัฐที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับและปริมาณที่เหมาะสม ไม่ใช่แต่เพียงพูดกันถึงการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม เปิดรับฟังความคิดเห็น แล้วรวบรวมผลสรุปว่าได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว ผลที่จะตามมาในภายหลังคือความขัดแย้ง ดังที่เห็นอยู่ในหลาย ๆ กรณีที่มาบตาพุด

เพื่อให้แน่ใจได้ว่า ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้จริง ประชาชนต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะให้มีส่วนร่วม ตัวอย่างเช่น คณะวิจัยลงพื้นที่มาบตาพุด เพื่อสัมภาษณ์เจาะลึก ประชาชนจำนวนมากไม่เข้าใจว่าผังเมืองคืออะไร ไม่เข้าใจว่าใครเป็นผู้วางผังเมือง ไม่รู้ว่าจังหวัดระยองจะพัฒนาไปอย่างไร รู้แต่เพียงว่า พวกเขาเดือดร้อนเรื่องมลภาวะ เรื่องที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล

หลายคนไปชุมนุมประท้วงไม่ให้ขยายพื้นที่อุตสาหกรรมโดยไม่เข้าใจรายละเอียดของปัญหา เพียงแต่คาดว่าจะเกิดปัญหา จึงมาร่วมชุมนุม หากผู้ประท้วงไม่มีความรู้เพียงพอ และไม่ได้รับการชี้แจงข้อมูลที่ถูกต้อง ผลเสียย่อมเกิดขึ้นได้กับทุกฝ่าย ฉะนั้น **เป็นหน้าที่ของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนผู้ประกอบการภาคเอกชนที่จะต้องหาแนวทางในการให้ความรู้แก่ประชาชนเริ่มตั้งแต่วัยเรียนไปจนถึงประชาชนทั่วไป ให้เขาได้รู้แนวทางการพัฒนาประเทศอย่างกว้าง ๆ รู้แนวทางในการพัฒนาจังหวัดระยอง รู้ลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมในและนอกเขตนิคมอุตสาหกรรม ทำความเข้าใจกับเรื่องผังเมืองในส่วนที่ประชาชนควรจะได้รับรู้** เมื่อประชาชนเข้าใจในหลักการ และนำหลักการนั้นมาเปรียบเทียบกับคุณภาพชีวิตของพวกเขาที่เป็นอยู่ อย่างน้อยการเรียกร้องก็จะอยู่บนพื้นฐานของความเดือดร้อนที่มีเหตุผลรองรับ และจะได้เจรจาหารือกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และท้องถิ่น ได้อย่างราบรื่น

คณะวิจัยเห็นว่า ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ความต้องการยุติการพัฒนาอุตสาหกรรม ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การรื้อถอนสิ่งที่มีอยู่แล้ว เพราะประชาชนคงไม่ได้เป็นปฏิปักษ์ต่อการพัฒนาจังหวัด และการพัฒนาประเทศ ถ้าการพัฒนานั้นไม่ทำให้คุณภาพชีวิตตามปกติต้องตกต่ำลง การแก้ปัญหาจึงอยู่ที่การให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในแนวทางการพัฒนา และผลกระทบที่จะเกิดจากการพัฒนา เข้าใจแนวทางในการชดเชยผลกระทบนั้น ๆ ตามหลักวิชาการ บนพื้นฐานของเหตุผลและประโยชน์ของทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม ซึ่งตรงจุดนี้ ภาครัฐจะต้องเป็นจุดประสานงานและรับผิดชอบในการสร้างความเข้าใจที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ที่จะมองข้ามเสียมิได้คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 4 ทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ทั่วไป และในส่วนที่เกี่ยวกับงานผังเมือง ในความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าส่วนราชการในจังหวัด อีกทั้งแนวโน้มในการบริหารราชการแผ่นดินในขณะนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนราชการในการกำกับดูแลงานของท้องถิ่นแทนส่วนราชการมากขึ้น จึงเป็นความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการฝึกอบรม และศึกษางานในหน้าที่ด้านผังเมืองให้เข้าใจ เพื่อจะได้ประสานงานและประสานความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ในการทบทวนผังเมือง วางผังเมืองใหม่ และรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในเรื่องคุณภาพชีวิต ไม่ให้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วเกิดเพิ่มขึ้น หรือทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงควรเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความรู้เกี่ยวกับงานผังเมือง จะด้วยวิธีเปิดการอบรมสัมมนา สัมมนาเชิงปฏิบัติการ หรือเพิ่มบทบาทผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางผังเมืองให้มากขึ้น เพื่อจะได้ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบให้ได้อย่างเต็มที่

ในเรื่องการฝึกอบรม ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการวางแผนการดำเนินงานในทุกระดับที่เกี่ยวกับการวางผังเมือง และการติดตามประเมินผลการบังคับใช้ผังเมือง นับตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับประชาชน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เมื่อทุกฝ่ายมีความรู้ความเข้าใจเรื่องเดียวกัน ไปในทิศทางเดียวกัน มีเป้าหมายเดียวกัน งานจะง่ายและปราศจากความขัดแย้ง ฉะนั้นในระดับชาติ สศช. จะต้องมีนโยบาย/แผนงานระดับชาติในการพัฒนาพื้นที่มาบตาพุดที่ชัดเจน ตอบ

คำถาม What Where When Why How และกรอบเวลาให้ชัดเจน โดยมีหน่วยเกี่ยวข้อง รวมทั้งจังหวัดระยองเข้าร่วมในการพิจารณาหาข้อยุติ หลังจากนั้น หน่วยเกี่ยวข้องทำแผนรองรับและส่งให้จังหวัดเป็นเจ้าของเรื่องกำกับดูแลในจังหวัดระยอง โดยให้หน่วยรอง ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง มาพบปะทำความเข้าใจในเรื่องการวางผังเมืองและการดำเนินการทั้งปวงเพื่อให้เป็นไปตามผังเมือง เพื่อที่จังหวัดสามารถใช้ผังเมืองเป็นกลไกในการพัฒนาจังหวัดระยอง และพื้นที่มาบตาพุดได้ ในส่วนของประชาชน สามารถเข้าร่วมได้ในขั้นของการกำหนดอนาคตของจังหวัดระยองโดยผ่านทางจังหวัด ก่อนที่จังหวัดจะไปร่วมพิจารณากับ สศช. หลังจากนั้น ก็เข้าร่วมในกระบวนการวางผังเมืองในขั้นของการรวบรวมข้อมูล และการกำหนดวัตถุประสงค์ของชุมชนเป็นหลัก ที่สำคัญคือ ถ้าจะให้งานราบรื่น การสื่อสารตั้งแต่ระดับประชาชนไปจนถึง สศช. ต้องเป็นการสื่อสาร 2 ทาง โดยมีจังหวัดระยองเป็นจุดเชื่อม จังหวัดระยองจะต้องรับภาระมาก ทั้งในพื้นที่ และกับส่วนกลาง ตลอดเวลาของการทบทวนแผนระดับชาติ การทบทวนผังเมืองระยอง และการวางผังเมืองใหม่ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนา โดยมีคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวระยองเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะขาดเสียมิได้ ผลจากการลงพื้นที่หลายครั้ง และการสำรวจโดยสัมภาษณ์เจาะลึกตามที่เสนอไว้ในบทที่ 5 และบทที่ 6 จะเห็นได้ว่า **ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตแย่ลง อันเนื่องมาจากการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานผังเมือง** จากตัวเลขสำคัญ ๆ เช่น ประชาชนร้อยละ 78 ไม่รู้จักผังเมือง ร้อยละ 87 ไม่ทราบการเปลี่ยนแปลงสีแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ร้อยละ 88 ไม่เคยมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมือง ร้อยละ 61 ไม่เห็นด้วยกับการพัฒนาให้ระยองเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรม ร้อยละ 60.9 ไม่ทราบข่าวสารในการพัฒนา และร้อยละ 67 ไม่เคยมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาพื้นที่/จังหวัด รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในงานของรัฐน้อยมาก

การที่ตัวเลขการสำรวจออกมาเช่นนี้ สอดคล้องกับการพบปะประชาชนในพื้นที่หลายครั้ง ซึ่งคณะวิจัยมีความเห็นว่า การไม่ได้มีส่วนร่วม อาจมีสาเหตุมาจากภาครัฐไม่ดำเนินการตามขั้นตอนของการสำรวจความเห็นในการจัดทำผังเมือง หรือในการพัฒนาจังหวัดในส่วนที่จะกระทบต่อคุณภาพชีวิต เพราะตัวเลขการรับรู้ข่าวสารจากการสำรวจ ร้อยละ 67 ไม่ทราบข่าวสาร อีกสาเหตุหนึ่งที่มีความเป็นไปได้สูงคือ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในงานของภาครัฐ เนื่องจากบางเรื่องเป็นงานที่ไม่ได้อยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วไป เช่น การวางผังเมือง การวางแผนพัฒนาพื้นที่/จังหวัด เป็นต้น อย่างไรก็ดี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน หากได้รับการชี้แจงและเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น คณะวิจัยเชื่อว่าประชาชนเป็นกำลังสำคัญที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาได้ส่วนหนึ่ง

ปัญหาที่ต้องการคำตอบที่ชัดเจนในขณะนี้ คือ ภาครัฐจะให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างจริงจังได้มากน้อยเพียงใด และการรับฟังความเห็นของประชาชนควรมีกรอบที่เหมาะสมอย่างไร เพราะบ่อยครั้งที่ความต้องการของประชาชนไม่สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาของภาครัฐและภาคเอกชน จุดที่เหมาะสมอยู่ที่ใด เป็นเรื่องยากและไม่มีกติกาที่ชัดเจนในทุกเรื่อง ฉะนั้น นโยบาย

ภาครัฐจึงต้องชัดเจน มีทิศทางที่พัฒนาโดยไม่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน สร้างความสมดุลในการพัฒนาระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนก็จะไม่ต่อต้านการพัฒนา เพราะรู้ว่าคุณภาพชีวิตจะดีขึ้น เศรษฐกิจจะดีขึ้น ชาติบ้านเมืองจะดีขึ้นด้วย

จากที่กล่าวมาแล้ว ภาครัฐจึงมีหน้าที่สร้างศักยภาพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน โดยการมอบให้หน่วยรับผิดชอบคือ สศช.ในระดับชาติ และจังหวัดระยองในระดับพื้นที่ให้ความรู้ ความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์หลังจากการกระจายอำนาจแล้ว และกับประชาชน เพื่อให้มีความเข้าใจในการพัฒนาและงานผังเมือง สามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งชี้แจงอุปสรรคข้อขัดข้องที่ผ่านมาได้อย่างละเอียดชัดเจน เพื่อให้ภาครัฐนำไปพิจารณากำหนดนโยบาย วางแผน ออกกฎหมาย และกำกับดูแลให้การพัฒนาเป็นไปตามหลักวิชาการ และวางผังเมืองให้ถูกต้องเหมาะสม โดยมีคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นตัวตั้ง เพื่อใช้เป็นกลไกในการกำกับการพัฒนาจังหวัดระยองต่อไป

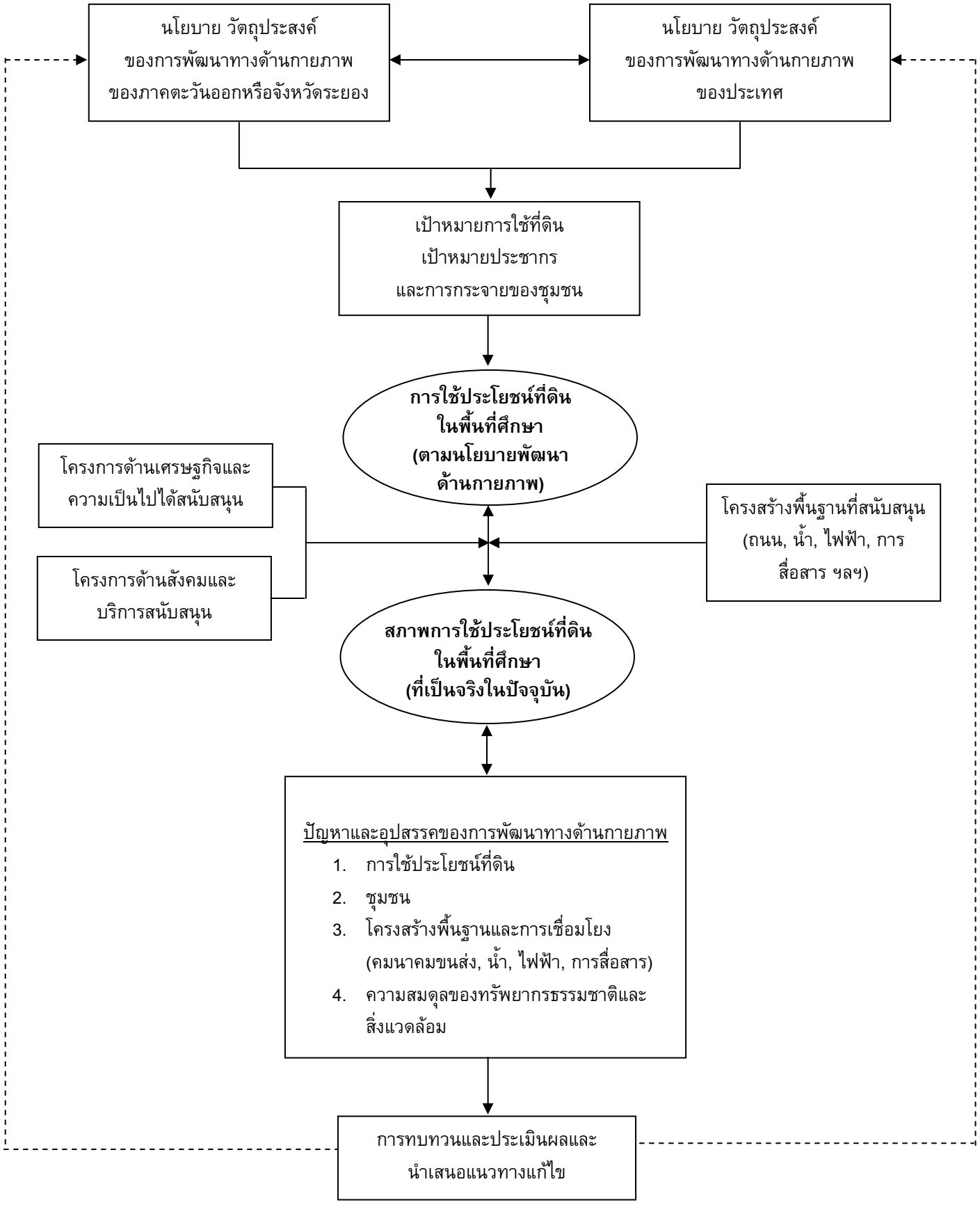
6. ต้นแบบกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองในพื้นที่มาบตาพุด

จากบทวิเคราะห์ในด้านต่าง ๆ คณะวิจัยขอเสนอรูปแบบกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองในพื้นที่มาบตาพุด เพื่อเป็นต้นแบบสำหับใช้ในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศตามภาพดังนี้

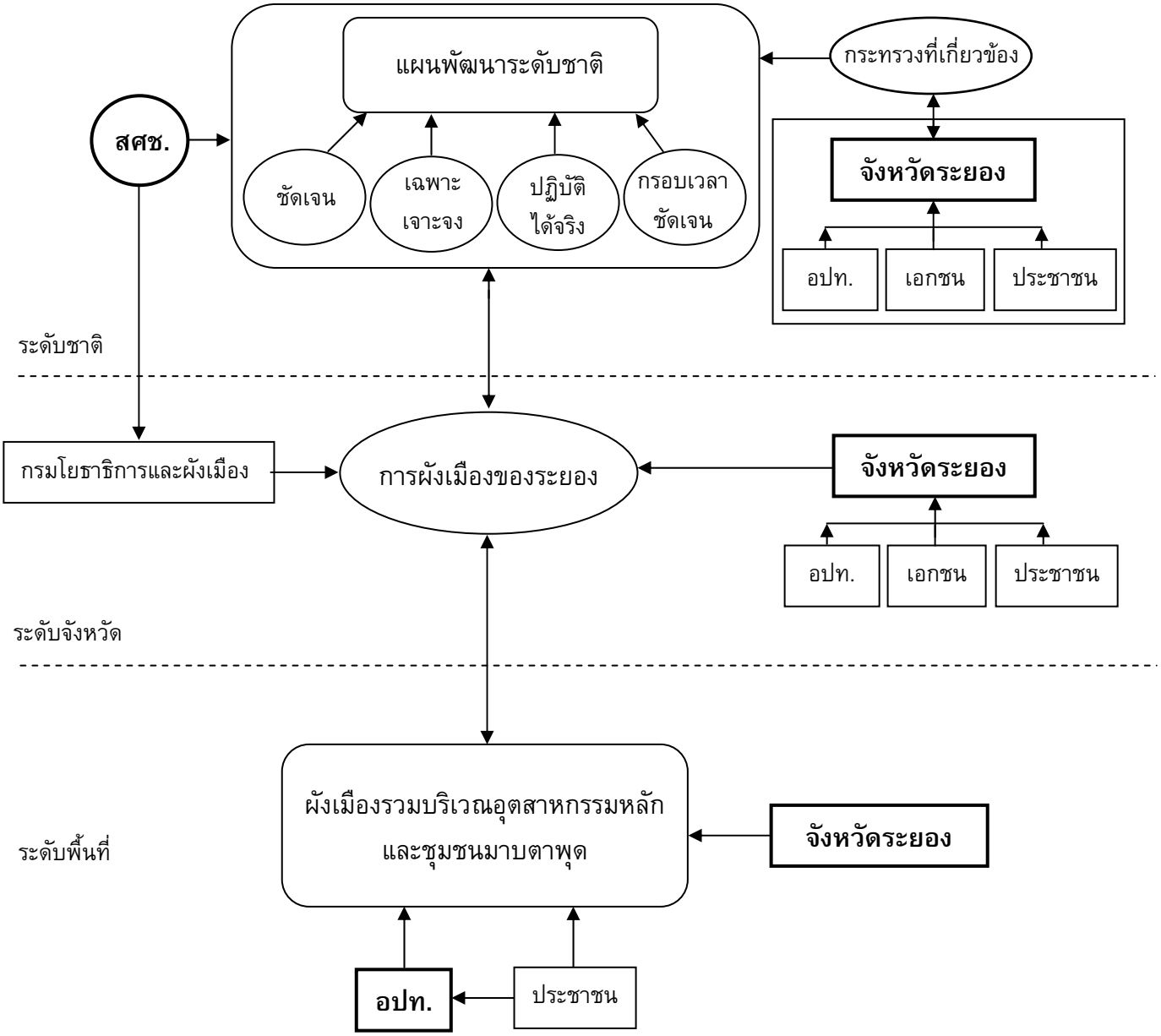
6.1 ภาพรวมของกระบวนการ

ตามภาพที่ 6-1

6.2 การวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดินและผังเมือง



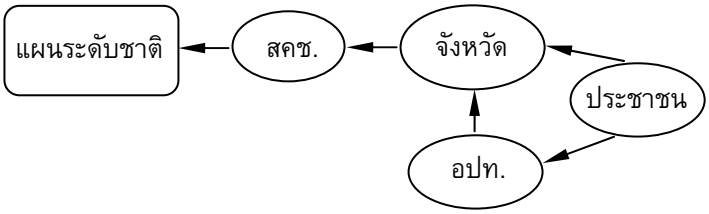
6.3 การมีส่วนร่วมในแต่ละระดับ



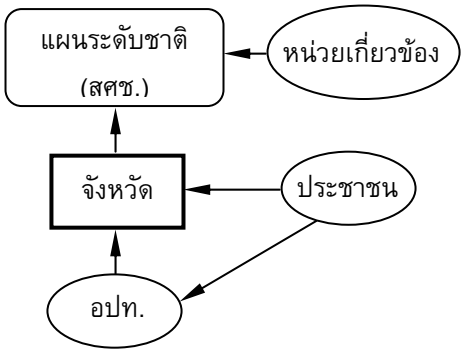
<u>หมายเหตุ</u> : 1. ตัวอักษรในกรอบดำทึบ หมายถึง เจ้าภาพ

2. ในระดับพื้นที่ ชั้นต้น จังหวัดระยองเป็นเจ้าภาพ เมื่อวางรากฐานและมีผังเมืองที่ถูกต้องเหมาะสม เป็นที่ยอมรับแล้ว อปท. จะต้องเป็นเจ้าภาพดูแลต่อไป

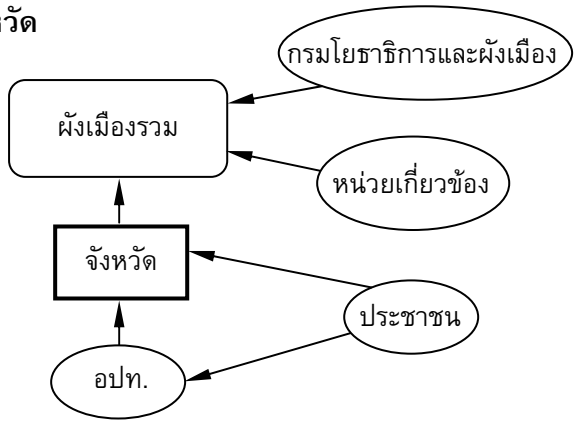
6.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน



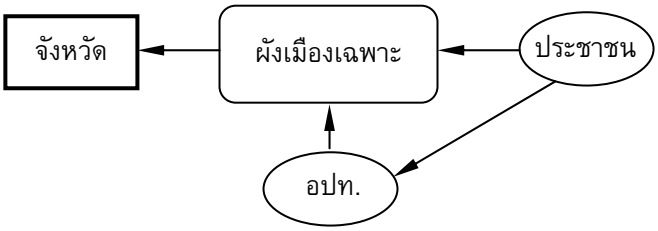
6.4.1 ในระดับชาติ ผ่านจังหวัดระยอง



6.4.2 ในระดับจังหวัด ผ่านจังหวัด และผ่าน อปท.



6.4.3 ระดับพื้นที่ ผ่าน อปท. และเสนอความเห็นโดยผ่านผู้แทนประชาชน หรือผู้แทนชุมชน



6.4.4 สัมมนาเชิงปฏิบัติการรับฟังความเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป อย่างน้อย 1-2 ครั้ง

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 คณะวิจัยมีความเห็นว่า ปัญหาในจังหวัดระยอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่มาบตาพุด มีอยู่มากมาย ที่ล้วนแต่กระทบคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยที่ประชาชนไม่ได้รับรู้ รับทราบ หรือมีส่วนในการสร้างปัญหาดังกล่าว ตลอดระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมาได้มีการศึกษาวิจัยปัญหาต่าง ๆ ในจังหวัดระยองมากมายหลายเรื่องที่มีลักษณะเจาะลึกในประเด็นปัญหานั้น ๆ แต่การมองภาพรวมยังไม่ชัดเจน แม้ในรัฐบาลชุดปัจจุบัน ก็ยังไม่มีข้อยุติที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของโครงการ Eastern Seaboard และการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง ตราบใดที่นโยบายภาครัฐยังไม่ชัดเจน และไม่มองปัญหาในภาพรวม ปัญหาต่าง ๆ จะยังคงมีอยู่เรื่อยไป ความขัดแย้งระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ และภาคประชาชนกับภาคเอกชน จะยังคงมีอยู่ต่อไปไม่มีที่สิ้นสุด ถึงแม้ว่าจะมีการแก้ปัญหาในด้านต่าง ๆ ตามข้อเสนอแนะจากผลงานวิจัย และการดำเนินงานของภาครัฐมาบ้างแล้วก็ตาม ก็เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุเป็นส่วนใหญ่ **ตราบใดที่ไม่มีคำตอบต่อคำถามที่ว่าจุดอิ่มตัวของการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด และจังหวัดระยองอยู่ที่ใด แนวโน้มของการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมจะยังคงมีอยู่ ฉะนั้น เรื่องแรกที่คณะวิจัยขอเสนอแนะ คือ ภาครัฐ โดย สศช. เป็นเจ้าภาพ จะต้องพิจารณาคำตอบต่อคำถามดังกล่าว** ตามเหตุผลที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในข้อ 1. ของหัวข้อนี้ โดยสมควรเร่งดำเนินการให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว เพื่อจะได้เป็นพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาในลำดับต่อไป

7.2 เมื่อได้ความชัดเจนตามข้อ 7.1 แล้ว จะเป็นการเหมาะสมที่จะให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ไม่ว่าจะเป็น สศช. กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงคมนาคม กระทรวงแรงงาน กระทรวงยุติธรรม กระทรวงสาธารณสุข หรือองค์กรอิสระ และองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้รับทราบข้อมูลที่คณะวิจัยได้เสนอไว้ในบทที่ 2-6 โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลจากการลงพื้นที่ในบทที่ 5 และบทที่ 6 ซึ่งสะท้อนแนวคิดของส่วนราชการ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี แล้ววางแผนการแก้ไขปัญหาในภาพรวม โดย สศช.เป็นเจ้าภาพ **อาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทบทวนโครงการ Eastern Seaboard ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาตามโครงการดังกล่าว และแก้ไขปัญหาอย่างมีเอกภาพ โดยการกำกับดูแลของ สศช.ในระดับชาติ และจังหวัดระยองในระดับพื้นที่**

7.3 ในเรื่องการผังเมือง ข้อมูลที่คณะวิจัยได้ศึกษาไว้ บ่งชี้ให้เห็นว่า ในการวางผังเมืองที่ผ่านมาประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะไม่เข้าใจเรื่องผังเมือง อีกทั้งไม่ได้รับรู้ข่าวสารที่สำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ แม้จะมีกระบวนการในการวางผังเมืองที่ชัดเจนตามกฎหมายแล้วก็ตาม ฉะนั้น **กระทรวงมหาดไทยจึงควรเร่งดำเนินการในการให้ความรู้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในจังหวัดระยอง โดยให้จังหวัดระยองเป็นเจ้าภาพ โดยมีกรมโยธาธิการและผังเมืองสนับสนุนโดยใกล้ชิด** สำหรับระดับของการมีส่วนร่วมเท่าที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นและประชาชนส่วนใหญ่ มีระดับของการมีส่วนร่วมแบบ Passive จึงเป็นภาระของภาครัฐที่จะต้องเปลี่ยนแปลงให้เป็นแบบ Active ซึ่งนอกจากจะเกิดผลดีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนแล้ว ยังจะเป็นการแบ่งเบาภาระของจังหวัดระยองในระยะยาวอีกด้วย ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยโดยจังหวัดระยองจึงควรเป็นเจ้าของเรื่องนี้ โดยพิจารณาจากภาพที่แสดงขั้นตอนการวางแผน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ ที่ได้เสนอในหัวข้อที่ผ่านมา ทั้งนี้จังหวัดระยองจะต้องรับภาระมากในการเชื่อมระหว่างงานระดับชาติกับระดับท้องถิ่น เพียงแต่รัฐจะต้องปรับปรุงนโยบายและหาแนวทางให้ชัดเจน และมอบภาระหน้าที่ให้จังหวัดระยอง ในการประสานงานทางดิ่ง เช่นเดียวกับที่ สศช. รับผิดชอบในระดับชาติ นอกจากนั้น จังหวัดระยองและกรมโยธาธิการและผังเมืองควรนำบทวิเคราะห์ด้านผังเมืองในบทที่ 4 บทที่ 6 และในข้อ 7.2 ของบทนี้ไปพิจารณาดำเนินการอย่างจริงจัง

7.4 คณะวิจัยเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่า **การแก้ปัญหาเป็นระบบโดยเน้นความชัดเจน ความเฉพาะเจาะจง ความสามารถในการปฏิบัติได้จริงในระดับนโยบาย ภายในกรอบเวลาที่กำหนด โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของชาวระยองและการมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของจังหวัดระยองโดยชาวระยองเอง เป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จในการพัฒนาทุก ๆ ด้าน เมื่อได้ดำเนินการแล้ว จะเป็นรากฐานสำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหาในสาขาต่าง ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม แทนที่จะแก้ไขปัญหาแต่ละด้านที่ปลายเหตุ แบบต่างคนต่างทำ ซึ่งอาจแก้ไขปัญหาได้เฉพาะจุด แต่ไม่ทั้งหมดและไม่ยั่งยืน** นอกจากนั้นกระทรวงมหาดไทยควรเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีความรู้และสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยอาจพิจารณาใช้รูปแบบชุมชนบ้านจำรุงเป็นตัวอย่างในการดำเนินการ

7.5 งานสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องคำนึงถึง คือ การติดตามและประเมินผล รวมทั้งการบังคับใช้ผังเมืองเพื่อให้เป็นกลไกในการกำกับการพัฒนาพื้นที่มาบตาพุด และจังหวัดระยองได้อย่างจริงจัง ตามหลักวิชาการที่ควรจะเป็น ภาครัฐโดยทุกหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืน จะต้องจริงจังกับเรื่องนี้ มิฉะนั้น กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ จะขาดความศักดิ์สิทธิ์ ผลเสียจะยังคงเกิดแก่ประชาชน และเป็นอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่/จังหวัดระยองในระยะยาว

7.6 สำหรับลำดับความสำคัญของงานที่จะต้องดำเนินการนั้น งานตามข้อ 7.1 ถือเป็นงานสำคัญอันดับแรก หลังจากนั้นจึงค่อยดำเนินการในข้อ 7.2 และ 7.3 ต่อไป นอกจากนั้น เมื่อภาพรวมมีความชัดเจนแล้ว ควรมีการศึกษาวิจัยในรายละเอียดในแต่ละสาขาในเรื่องที่ยังไม่ได้มีการวิจัยไว้ หรือมีแล้วแต่ขาดการมองภาพรวม เพื่อให้การแก้ไขปัญหาของจังหวัดระยองเป็นไปอย่างมีระบบและยั่งยืน ทั้งนี้แนวทางการจัดการตามที่คณะวิจัยเสนอ จะเป็นต้นแบบการจัดการสำหรับพื้นที่อื่น ๆ ทั้งที่มีปัญหาอยู่แล้ว และที่จะพัฒนาต่อไปได้เป็นอย่างดี

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

Abstract

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1 บทนำ **1-1**

1.1 ความสำคัญของปัญหา 1-1

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ 1-6

1.3 คำถามหลักของการวิจัย 1-7

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย 1-7

1.5 ขอบเขตของการวิจัย 1-7

1.6 วิธีการและกิจกรรมที่จะดำเนินการ 1-9

1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับ 1-12

2 ข้อมูลนโยบายที่เกี่ยวข้อง **2-1**

2.1 ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดระยอง 2-1

2.1.1 ทั่วไป 2-1

2.1.2 รูปแบบการปกครองและการบริหารราชการ 2-2

2.2 กรอบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5-9 2-2

2.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525- 2529) 2-2

2.2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530–2534) 2-3

2.2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) 2-4

2.2.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) 2-5

2.2.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) 2-6

2.3 ความเชื่อมโยงระหว่างแผนชาติกับแผนจังหวัด 2-7

2.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด(Cluster) 2-9

2.4.1 โครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปีงบประมาณ 2550 2-9

2.5 บทบาทภาครัฐในการส่งเสริมการลงทุนในระดับจังหวัด 2-10

2.5.1 แนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน 2-10

2.5.2 เขตการลงทุน 2-11

2.5.3 การส่งเสริมการลงทุนในจังหวัดระยอง 2-11

2.5.4 หลักเกณฑ์การอนุมัติโครงการ 2-12

2.5.5 หลักเกณฑ์การถือหุ้นของต่างชาติ 2-13

2.5.6 หลักเกณฑ์การให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร 2-14

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.5.7 สิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ 2-14
2.5.8 สิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ให้ความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นพิเศษ 2-14
2.5.9 นโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยี และนวัตกร (Skill Technology & Innovation – STI) 2-15
2.5.10 นโยบายส่งเสริม SMEs 2-15
2.5.11 นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรไทย 2-16
2.5.12 กิจการที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะอื่นๆ 2-17
2.6 การเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดินโดยการเปรียบเทียบกรณีก่อนการพัฒนาโครงการ Eastern Seaboard และหลังมีการพัฒนา โดยพิจารณาจากสัดส่วนการใช้ที่ดิน 2-17
2.6.1 การใช้ที่ดินด้านอุตสาหกรรม 2-17
2.6.2 การใช้ที่ดินด้านการท่องเที่ยว 2-25
2.6.3 การใช้ที่ดินด้านการเกษตร 2-30
2.6.4 การใช้ที่ดินด้านการประมงและการปศุสัตว์ 2-35

3 สถานการณ์ทั่วไปของจังหวัดระยอง 3-1
3.1 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ 3-1
3.1.1 ภาคเกษตรกรรม 3-1
3.1.2 ด้านอุตสาหกรรม 3-2
3.1.3 ภาคบริการ 3-17
3.2 ผลการพัฒนาของจังหวัดระยองในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 - 9 3-18
3.3 ระบบโครงสร้างพื้นฐาน 3-21
3.3.1 ระบบการคมนาคมขนส่ง 3-21
3.3.2 สภาพปัญหาของระบบลอจิสติกส์ 3-22
3.4 ข้อมูลการลงทุน 3-23
3.5 การกระจายรายได้ของครัวเรือนจังหวัดระยอง 3-25
3.6 การประมาณการความต้องการใช้ที่ดินในอีก 10 ปีข้างหน้า (2551-2560) 3-27
3.6.1 ภาคอุตสาหกรรม 3-27
3.6.2 ภาคเกษตรกรรม 3-28
3.6.3 ภาคการท่องเที่ยว 3-28
3.6.4 ภาคโครงสร้างพื้นฐาน 3-29

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.7 ทิศทางการพัฒนาจังหวัดระยองในอนาคต 3-30
3.7.1 ภาคอุตสาหกรรม 3-30
3.7.2 ภาคเกษตรกรรม 3-33
3.7.3 ภาคการท่องเที่ยว 3-33

4 การผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 4-1
4.1 การผังเมือง 4-1
4.1.1 การวางแผนพัฒนาด้านกายภาพในประเทศไทย 4-1
4.1.2 แนวคิดการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมที่น่าอยู่และยั่งยืน 4-11
4.1.3 หลักและกระบวนการวางผังเมือง 4-21
4.1.4 กระบวนการผังเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน 4-27
4.1.5 การควบคุมผังเมืองและการติดตามประเมินผล 4-36
4.1.6 การนำนโยบายด้านผังเมืองไปปฏิบัติ 4-40
4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม 4-45
4.2.1 การวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 4-45
4.2.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามผังเมืองรวม 4-67
4.2.3 นโยบายและแผนพัฒนาอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 4-74
4.2.4 ปัญหาในการวางผังเมืองเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง 4-88
4.2.5 กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองในต่างประเทศ 4-90
4.2.6 ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองกับอุตสาหกรรม 4-97
4.2.7 การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4-99

5 การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมกับการใช้ที่ดิน 5-1
5.1 ปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึง 5-1
5.1.1 ประเด็นสำคัญในการจัดการปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5-1
5.1.2 ภาพรวมของกฎหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5-17
5.1.3 การวิเคราะห์โครงการและการประเมินโครงการ 5-26
5.1.4 การควบคุมมลพิษและตลาดทุนในประเทศกำลังพัฒนา 5-36
5.1.5 บทบาทของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5-46

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5.2 สถานการณ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยอง 5-51
5.2.1 สภาพทั่วไปของพื้นที่ตำบลมาบตาพุด 5-51
5.2.2 การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ตำบลมาบตาพุด 5-51
5.2.3 ข้อมูลทั่วไปของนิคมอุตสาหกรรมในเขตตำบลมาบตาพุด 5-53
5.2.4 ปัญหาข้อร้องเรียนด้านมลพิษของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และการดำเนินการแก้ไขปัญหา 5-58
5.2.5 สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อสุขภาพ 5-65
5.3 สถานการณ์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนจากการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง 5-94
5.3.1 มลพิษ 5-94
5.3.2 ผลกระทบทางสุขภาพ 5-100
5.3.3 นโยบายการขยายปิโตรเคมีครั้งที่ 3 5-103
5.3.4 การเพิ่มขึ้นของโรงไฟฟ้า 5-105
5.3.5 สถานการณ์ ปัญหาฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดระยอง 5-105
5.3.6 การถมทะเลโครงการก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด 5-118
5.4 การรวบรวมปัญหาความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในจังหวัดระยอง 5-128
5.4.1 การหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง และดูงานกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนบ้านจำรุง เมื่อ 31 มีนาคม 2550 5-128
5.4.2 การดูงานกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนบ้านจำรุง 5-130
5.4.3 การสัมมนาระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และหน่วยงานท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาของภาคอุตสาหกรรมต่อพื้นที่จังหวัดระยอง วันที่ 22 เมษายน 2550 ณ ห้องเกษรา โรงแรมสตาร์ จังหวัดระยอง 5-134
5.4.4 การประชุมรับทราบปัญหาและผลกระทบของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดต่อพื้นที่ จังหวัดระยอง วันที่ 14 กรกฎาคม 2550 ณ ห้องประชุมเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง 5-148

6 กรณีศึกษามาบตาพุด 6-1

6.1 ประเด็นทางด้านผังเมือง 6-1
6.1.1 แนวทางการวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ศึกษา 6-1
6.1.2 สภาพการใช้ที่ดินจังหวัดระยองตามนโยบายด้านกายภาพ 6-4

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

	6.1.3	สถานการณ์การใช้ที่ดินจังหวัดระยองในปัจจุบัน	6-10
	6.1.4	ระบบสาธารณูปโภคและการเชื่อมโยง	6-16
	6.1.5	การใช้มาตรการผังเมืองเพื่อแก้ปัญหา	6-20
6.2	การสำรวจในพื้นที่เกี่ยวกับการผังเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน		6-22
	6.2.1	แบบสอบถาม	6-22
	6.2.2	ภาพรวมจากการสำรวจในพื้นที่	6-31
	6.2.3	สรุปประเด็นด้านผังเมือง	6-47
	6.2.4	สรุปประเด็นด้านการพัฒนา	6-50
7	**บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะ**		**7-1**
7.1	นโยบาย		7-1
	7.1.1	ประเด็นปัญหา	7-1
	7.1.2	ลักษณะของนโยบาย	7-2
	7.1.3	การมีส่วนร่วมของประชาชน	7-3
	7.1.4	การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	7-4
	7.1.5	การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย	7-6
	7.1.6	อำนาจหน้าที่ของหน่วยรับผิดชอบ	7-6
7.2	ผังเมือง		7-7
	7.2.1	ประเด็นปัญหา	7-8
	7.2.2	ความเหมาะสมของกระบวนการในการวางผังเมือง	7-8
	7.2.3	การมีส่วนร่วมของประชาชน	7-9
	7.2.4	การกำกับดูแลให้ผังเมืองมีผลบังคับใช้	7-10
7.3	กฎหมาย		7-11
7.4	สิ่งแวดล้อม		7-11
7.5	บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่		7-13
	7.5.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7-13
	7.5.2	ประชาชนในพื้นที่	7-15
7.6	ต้นแบบกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองในพื้นที่มาบตาพุด		7-18
	7.6.1	ภาพรวมของกระบวนการ	7-18
	7.6.2	การวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดินและผังเมือง	7-20
	7.6.3	การมีส่วนร่วมในแต่ละระดับ	7-21
	7.6.4	การมีส่วนร่วมของประชาชน	7-22
7.7	ข้อเสนอแนะ		7-23

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บรรณานุกรม

ภาคผนวก 1 : สถิติการผลิตการเกษตรตามแหล่งปลูกพืชทั้งประเทศ

ภาคผนวก 2 : สถานภาพผู้ใช้ที่ดินในเขตพาณิชยกรรมนิคมอุตสาหกรรม

ภาคผนวก 3 : สถานภาพผู้ใช้ที่ดินในเขตอุตสาหกรรมทั่วไปนิคมอุตสาหกรรม

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 1.1–1	แผนที่จังหวัดระยองแสดงขอบเขตของพื้นที่กรณีศึกษา	1-1
ภาพที่ 2.3–1	ความสัมพันธ์ของแผนชาติ แผนงาน และโครงการในแต่ละพื้นที่	2-8
ภาพที่ 3.2-1	โครงสร้างการผลิตของจังหวัดระยองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5	3-20
ภาพที่ 3.2-2	โครงสร้างการผลิตของจังหวัดระยองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9	3-20
ภาพที่ 3.2-3	การเปรียบเทียบรายได้ต่อหัว	3-21
ภาพที่ 4.1-1	ความสัมพันธ์ระหว่างผังพัฒนาทางกายภาพในระดับต่างๆ กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ	4-2
ภาพที่ 4.1-2	ผังจังหวัดระยอง ปี พ.ศ. 2548	4-7
ภาพที่ 5.2-1	แผนที่แสดงขอบเขตตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง	5-52
ภาพที่ 5.2-2	ปริมาณไนเตรทบริเวณมาบตาพุด และชายฝั่งจังหวัดระยอง ปี 47 - 48	5-68
ภาพที่ 5.2-3	ปริมาณฟอตเฟตบริเวณมาบตาพุด และชายฝั่งจังหวัดระยอง ปี 47 - 48	5-69
ภาพที่ 5.2-4	ปริมาณตะกั่วบริเวณมาบตาพุด และชายฝั่งจังหวัดระยอง ปี 47 - 48	5-70
ภาพที่ 5.3-1	สถิติการเกิดโรคมะเร็ง (All Sites Cancer) ในจังหวัดระยอง	5-101
ภาพที่ 5.3-2	สถิติการเกิดมะเร็งเม็ดเลือดขาว (Leukemia) ในจังหวัดระยอง	5-101
ภาพที่ 6.1-1	พื้นที่ศึกษาโครงการวิจัยการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง:กรณีศึกษาการใช้ที่ดินและผังเมืองกับการพัฒนาจังหวัดระยอง	6-1
ภาพที่ 6.1-2	การวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ศึกษา	6-3
ภาพที่ 6.1-3	แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนมาบตาพุด จังหวัดระยอง ฉบับที่ 102 (พ.ศ. 2534)	6-7
ภาพที่ 6.1-4	แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนมาบตาพุด จ.ระยอง ฉบับปี พ.ศ. 2546	6-8
ภาพที่ 6.1-5	บริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างผังเมืองฉบับปี พ.ศ.2534 และฉบับปี พ.ศ. 2546	6-9
ภาพที่ 6.1-6	การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนมาบตาพุด จังหวัดระยอง ฉบับปี พ.ศ.2531 ฉบับปี พ.ศ.2534 และฉบับปี พ.ศ.2546	6-10
ภาพที่ 6.1-7	แผนที่ GIS จังหวัดระยอง	6-11
ภาพที่ 6.1-8	การกระจายตัวของชุมชนเมืองจังหวัดระยอง	6-13
ภาพที่ 6.1-9	ตำแหน่งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ศึกษา	6-15
ภาพที่ 6.1-10	แนวทางการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกเชื่อมโยงกับภาคกรุงเทพฯ และภาคกลาง	6-17
ภาพที่ 6.1-11	ผังนโยบายการคมนาคมขนส่ง : ทางถนน	6-18
ภาพที่ 6.1-12	ผังนโยบายการคมนาคมขนส่ง : ระบบราง ทางน้ำ และทางอากาศ	6-19
ภาพที่ 6.1-13	ผังนโยบายการคมนาคมขนส่ง : ระบบโลจิสติกส์	6-19

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 2.6-1	แสดงจำนวนโรงแรมและผู้เยี่ยมเยือน พ.ศ.2538-2545	2-25
ตารางที่ 2.6-2	จำนวนผู้ถือครองและเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร รายอำเภอ	2--30
ตารางที่ 2.6-3	ผู้ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานและขนาดเนื้อที่ถือครอง	2-31
ตารางที่ 2.6-4	ผู้ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามลักษณะการถือครองที่ดินและเอกสารสิทธิ	2-32
ตารางที่ 2.6-5	เนื้อที่ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินและลักษณะการถือครองที่ดิน	2-33
ตารางที่ 2.6-6	จำนวนเรือประมงที่ได้เสียค่าอาชญาบัตรเครื่องมือทำการประมงจังหวัดระยอง ปี 2545	2-35
ตารางที่ 2.6-7	ประชากรสัตว์ในพื้นที่ปศุสัตว์ของจังหวัดระยอง ประจำปี 2545	2-36
ตารางที่ 3.1-1	สถิติการผลิตการเกษตรตามชนิดพืชปีเพาะปลูก 2549 /2550 จังหวัดระยอง	3-2
ตารางที่ 3.1-2	สถิติการผลิต-ทุเรียนปี 2549	3-5
ตารางที่ 3.1-3	นิคมอุตสาหกรรม ที่เปิดดำเนินการแล้ว	3-7
ตารางที่ 3.1-4	เขตประกอบการอุตสาหกรรม ที่เปิดดำเนินการแล้ว	3-7
ตารางที่ 3.1-5	ชุมชนอุตสาหกรรม ที่เปิดดำเนินการแล้ว	3-8
ตารางที่ 3.1-6	กลุ่มอุตสาหกรรม	3-8
ตารางที่ 3.1-7	รายละเอียดของการนิคมอุตสาหกรรม	3-9
ตารางที่ 3.1-8	จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม ในเขตการนิคมฯ ของจังหวัดระยอง	3-14
ตารางที่ 3.1-9	การใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตการนิคมฯ ของจังหวัดระยอง (หน่วย : ไร่)	3-14
ตารางที่ 3.1-10	สรุปประเภทโรงงานที่ประกอบกิจการในจังหวัดระยอง (เขตการนิคมอุตสาหกรรม และนอกเขต)	3-15
ตารางที่ 3.1-11	จำนวนนักท่องเที่ยวและนักทัศนาจรของจังหวัดระยอง	3-17
ตารางที่ 3.1-12	อัตราขยายตัวของ จำนวนนักท่องเที่ยวและนักทัศนาจรของจังหวัดระยอง	3-17
ตารางที่ 3.2-1	แสดงค่า GPP ของจังหวัดระยอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5	3-18
ตารางที่ 3.2-2	แสดงค่า GPP ของจังหวัดระยอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6	3-18
ตารางที่ 3.2-3	แสดงค่า GPP ของจังหวัดระยอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7	3-19
ตารางที่ 3.2-4	แสดงค่า GPP ของจังหวัดระยอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8	3-19
ตารางที่ 3.2-5	แสดงค่า GPP ของจังหวัดระยอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9	3-19
ตารางที่ 3.2-6	โครงสร้างการผลิตของจังหวัดระยอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 - 9	3-20

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 3.4-1	การส่งเสริมการลงทุนที่ผ่านการส่งเสริมของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	3-24
ตารางที่ 3.5-1	ส่วนแบ่งรายได้ประจำของครัวเรือน โดยจำแนกครัวเรือนเป็น 5 กลุ่ม ในปี พ.ศ. 2547	3-26
ตารางที่ 3.5-2	รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนในแต่ละอำเภอของจังหวัดระยอง	3-26
ตารางที่ 4.1-3	มาตรฐานข้อกำหนดการใช้ที่ดินและปลูกสร้างอาคารบนที่ดิน	4-20
ตารางที่ 4.1-4	ขั้นตอนการดำเนินงานวางผังเมืองรวม (และปรับปรุงผังเมืองรวม) และการออกกฎกระทรวงเพื่อบังคับใช้ผังเมืองรวม	4-31
ตารางที่ 4.1-5	ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน	4-37
ตารางที่ 5.1-1	การจัดกลุ่มมาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อม	5-16
ตารางที่ 5.1-2	นโยบายและมาตรการการจัดการด้านแวดล้อม	5-16
ตารางที่ 5.1-3	จำนวนข่าวที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่รวบรวมได้จากหนังสือพิมพ์	5-38
ตารางที่ 5.1-4	จำแนกข่าวหนังสือพิมพ์เป็นประเภทข่าวทางบวกและทางลบ	5-39
ตารางที่ 5.1-5	ตัวอย่างผลกระทบในด้านบวกต่อสภาพแวดล้อม	5-41
ตารางที่ 5.1-6	ตัวอย่างข่าวทางด้านลบต่อสภาพแวดล้อม	5-42
ตารางที่ 5.2-1	พารามิเตอร์ที่เกินค่าร่างมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลในแต่ละพื้นที่	5-66
ตารางที่ 5.2-2	ดัชนีคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งบริเวณพื้นที่ตำบลมาบตาพุด ปี 2547-2548	5-67
ตารางที่ 5.2-3	จำนวนโรงงานในพื้นที่จังหวัดระยอง	5-76
ตารางที่ 5.2-4	ปริมาณสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีการอนุญาตนำออกนอกโรงงานของจังหวัดระยอง	5-77
ตารางที่ 5.2-5	ค่าความเข้มข้นของสารอินทรีย์ระเหยในบรรยากาศจากตัวอย่างที่เก็บวันที่ 22 ต.ค. 2548และเปรียบเทียบกับผลเก็บตัวอย่าง 3 นาที ในวันที่ 15 ต.ค. 2548	5-81
ตารางที่ 5.2 - 6	เปรียบเทียบค่าความเข้มข้นของสารอินทรีย์ระเหยที่ตรวจวัดในพื้นที่กรุงเทพฯ กับพื้นที่มาบตาพุด	5-83
ตารางที่ 5.2-7	โรคที่เกี่ยวกับมลพิษทางสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ต.มาบตาพุด ต.เชิงเนิน ต.ตะพง และ ต.บ้านแลง อ.เมือง จ.ระยอง	5-87
ตารางที่ 5.2-8	ภาพรวมสถิติสาธารณสุขในพื้นที่ อำเภอบ้านนา[1/] จังหวัดนครนายก	5-89
ตารางที่ 5.3-1	ค่าความเข้มข้นสารระเหยอินทรีย์ (VOCs) ในบรรยากาศในพื้นที่มาบตาพุด เฉลี่ย 24 ชั่วโมง	5-94
ตารางที่ 5.3-2	อันตรายต่อสุขภาพของสารอินทรีย์ระเหยบางชนิดที่ตรวจพบในพื้นที่มาบตาพุด	5-95
ตารางที่ 5.3-3	จำนวนตัวอย่างน้ำที่ทำการวิเคราะห์ในแต่ละชุมชน	5-98

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
ตารางที่ 5.3-4	ปริมาณโลหะหนักของตัวอย่างน้ำจากชุมชนมาบตาพุด อ.เมือง จ.ระยอง	5-99
ตารางที่ 5.3-5	สถานการณ์ ปัญหาฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดระยอง	5-106
ตารางที่ 5.3-6	ประเด็นปัญหาหลักเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง	5-106
ตารางที่ 6.1-1	รายละเอียดพื้นที่ศึกษาการใช้ที่ดินและผังเมืองกับการพัฒนาจังหวัดระยอง	6-2
ตารางที่ 6.2-1	จำนวนพื้นที่และผู้ให้สัมภาษณ์	6-31
ตารางที่ 6.2-2	สถานภาพ	6-32
ตารางที่ 6.2-3	ระดับการศึกษา	6-32
ตารางที่ 6.2-4	อาชีพหลัก	6-33
ตารางที่ 6.2-5	จำนวนคนจังหวัดระยองโดยกำเนิดและคนที่ย้ายถิ่นมาอยู่ในจังหวัดระยอง	6-33
ตารางที่ 6.2-6	ด้านคุณภาพอากาศ	6-34
ตารางที่ 6.2-7	ด้านคุณภาพน้ำธรรมชาติ	6-34
ตารางที่ 6.2-8	ระบบน้ำประปา	6-34
ตารางที่ 6.2-9	ระบบไฟฟ้า	6-35
ตารางที่ 6.2-10	ระบบจราจร	6-35
ตารางที่ 6.2-11	ระบบการจัดการขยะชุมชน	6-36
ตารางที่ 6.2-12	ระบบการจัดการขยะจากโรงงานอุตสาหกรรม	6-36
ตารางที่ 6.2-13	ความแออัดของที่อยู่อาศัย	6-37
ตารางที่ 6.2-14	ด้านแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ	6-37
ตารางที่ 6.2-15	ด้านความปลอดภัยในชีวิตประจำวัน	6-38
ตารางที่ 6.2-16	บริการด้านสาธารณสุข	6-38
ตารางที่ 6.2-17	บริการด้านการศึกษา	6-38
ตารางที่ 6.2-18	บริการด้านการศึกษา	6-39
ตารางที่ 6.2-19	มลพิษทางอากาศ	6-39
ตารางที่ 6.2-20	ปัญหาด้านสุขภาพ	6-40
ตารางที่ 6.2–21	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ปัญหาคุณภาพอากาศ	6-41
ตารางที่ 6.2–22	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ปัญหาคุณภาพน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ	6-41
ตารางที่ 6.2–23	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ปัญหาระบบประปา	6-42
ตารางที่ 6.2–24	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ปัญหาระบบไฟฟ้า	6-42
ตารางที่ 6.2-25	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ปัญหาระบบจราจร	6-43

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

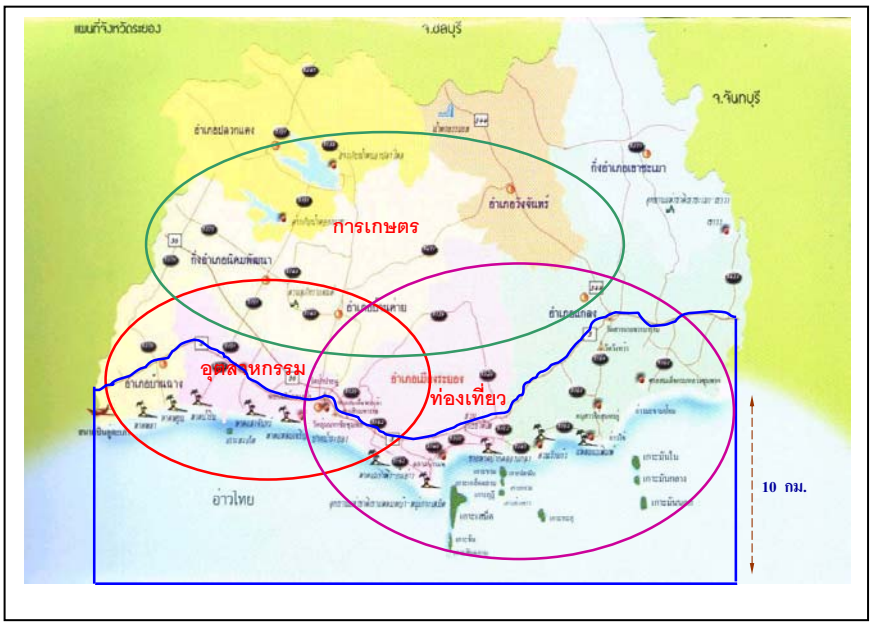
ตารางที่ 6.2–26	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะชุมชน	6-43
ตารางที่ 6.2–27	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะจากโรงงานอุตสาหกรรม	6-44
ตารางที่ 6.2–28	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาความแออัดของที่อยู่อาศัย	6-45
ตารางที่ 6.2–29	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ	6-45
ตารางที่ 6.2–30	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาความปลอดภัยในชีวิตประจำวัน	6-46
ตารางที 6.2–31	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาด้านบริการสาธารณสุข	6-46
ตารางที่ 6.2–32	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาด้านการศึกษา	6-47
ตารางที่ 6.2–33	บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาด้านการศึกษา	6-47
ตารางที่ 6.2-34	รู้จักและเข้าใจผังเมืองหรือไม่	6-48
ตารางที่ 6.2-35	แสดงจำนวนผู้ที่ทราบการเปลี่ยนแปลงสีแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดิน	6-48
ตารางที่ 6.2-36	การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมือง	6-49
ตารางที่ 6.2–37	เห็นด้วยหรือไม่ถ้ารัฐมุ่งพัฒนาให้ระยองเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรม	6-49
ตารางที่ 6.2–38	ทิศทางของจังหวัดระยองควรพัฒนาไปในด้านใด	6-49
ตารางที่ 6.2-39	พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติด้านการกำหนดรูปแบบ (Style)	6-51

บทที่ 1
บทนำ

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

จังหวัดระยอง เป็นจังหวัดชายทะเลทางภาคตะวันออกที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศ เพราะมีภาคอุตสาหกรรมร่วมกับภาคการท่องเที่ยว และการเกษตร ที่เป็นปัจจัยหลักทำให้รายได้ต่อหัวสูงที่สุดในประเทศไทย โดยมี GPP 527,366 ล้านบาท ในปี 2549 ชายฝั่งทะเลของจังหวัดระยองมีความยาวต่อเนื่องประมาณ 100 กิโลเมตร ทางตะวันตกของอำเภอเมือง ได้ถูกแบ่งให้เป็นเขตอุตสาหกรรม ส่วนทางตะวันออกเป็นเขตการท่องเที่ยว มีการเกษตรและการประมงเป็นอาชีพที่สร้างรายได้ที่เสริมรายได้หลักจากภาคอุตสาหกรรม ภายใต้แผนพัฒนาพื้นที่ฝั่งทะเลตะวันออก ตลอดระยะเวลา 25 ปี ที่ผ่านมา รัฐมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านอุตสาหกรรม เมื่ออุตสาหกรรมเติบโตอย่างรวดเร็ว ปัญหาที่ตามมาคือความขาดแคลนน้ำ มลภาวะ กากของเสียอันตราย ขยะมูลฝอย มลพิษทางน้ำที่ส่งผลกระทบต่อแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ความเสื่อมโทรมของปะการัง ฯลฯ นอกจากปัญหาที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมแล้ว ยังเกิดปัญหาการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจากการตั้งเป้าหมายทางการท่องเที่ยว โดยไม่ได้เตรียมการด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ทั้งยังมีปัญหาข้างเคียง เช่น การอพยพของแรงงานจำนวนมากเข้าไปสู่อุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง ซึ่งก่อให้เกิดความขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ที่อยู่อาศัย และการบริการสาธารณสุข เป็นต้น คุณภาพชีวิตของประชากรชาวระยองตกต่ำ รายได้ต่อหัวที่สูงที่สุดในประเทศไทย ไม่ได้สะท้อนให้เห็นความกินดีอยู่ดีของชาวระยอง เพราะรายได้มหาศาลที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐ ไม่ได้กลับมาพัฒนาจังหวัดระยอง หรือคุณภาพชีวิตของชาวระยองในอัตราส่วนที่สัมพันธ์กัน



ภาพที่ 1.1 – 1 : แผนที่จังหวัดระยองแสดงขอบเขตของพื้นที่กรณีศึกษา

จากปัญหาดังกล่าว สกว.จึงสนับสนุนให้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง : กรณีศึกษาจังหวัดระยอง ระยะที่ 1 เป็นเวลา 1 ปี ระหว่างเดือนสิงหาคม 2548 ถึงกรกฎาคม 2549 ผลจากการศึกษาได้พบปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่สรุปโดยรวมได้ดังนี้

1.1.1 ภาพรวมของการพัฒนา

1) การพัฒนาจังหวัดระยองเป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุล หมายถึง ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ได้รับการดูแลส่งเสริมอย่างต่อเนื่องในขณะที่สภาพสังคมในจังหวัดระยองเสื่อมลง ทรัพยากรถูกใช้ไปโดยไม่มีการวางแผนอย่างรัดกุม สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย แสดงว่าเกิดข้อบกพร่องในเรื่องของนโยบายหรือการพัฒนาที่ขาดทิศทางชัดเจน
2) ผลจากการพัฒนาที่ไม่สมดุล ทำให้การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม อุตสาหกรรมยังก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกที่กลายเป็นต้นทุนทางสังคมในขณะที่ประชากรชาวระยองไม่ได้รับประโยชน์จากรายได้จากภาคอุตสาหกรรม
3) ขาดเป้าหมายที่ชัดเจนและขาดกระบวนการที่จะใช้เป็นกลไกในการบรรจุเป้าหมายภายใต้การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน
4) ขาดธรรมาภิบาลในการพัฒนา ทำอย่างไรจึงจะเกิดการพัฒนาที่สมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม กับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

1.1.2 แผน

1) มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ โดยไม่มีทิศทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป จึงทำให้ขาดความสมดุลระหว่างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
2) มีลักษณะ Top Down กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทางภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดมีส่วนร่วมน้อยมากในการพิจารณากำหนดนโยบาย หรือจัดทำแผนงาน/โครงการที่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของชาวระยองเอง
3) เป้าหมายของแผนพัฒนาที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่มีกรอบเวลาสิ้นสุดที่ชัดเจน ยิ่งขยายภาคอุตสาหกรรม ปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมยิ่งมากขึ้น จนอาจแก้ไขไม่ได้ในระยะยาว เพราะมีการใช้ทรัพยากรและที่ดินจนเกินขีดความสามารถที่จังหวัดระยองจะรองรับได้
4) ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจอาจชัดเจนและเป็นที่น่าพอใจ ตัวชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อมก็มี เพียงแต่ขาดมาตรการ ขาดงบประมาณ และขาดการวัดมาตรฐานของผลงาน แต่ตัวชี้วัดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของชาวระยองและสังคมของชาวระยองไม่ปรากฏชัด ปัญหาเหล่านี้จึงไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในจังหวัดระยองไม่ได้กลับมาสร้างคุณภาพชีวิตให้ชาวระยอง รายได้ต่อหัวที่สูงเป็นอันดับ 1 ของประเทศจึงไม่ได้สะท้อนความกินดีอยู่ดีของชาวระยอง

5) งานการพัฒนาที่ดินชายฝั่งทะเลของจังหวัดระยอง เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม การเกษตร การประมง และการท่องเที่ยว ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานจากหลายกระทรวง ทางจังหวัดกำกับดูแลภาพรวม แต่ก็ยังไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการสั่งการในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง ระบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ยังไม่ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลภาพรวมของการนำแผนต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ

1.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนระดับต่าง ๆ และการนำไปสู่การปฏิบัติ

1) ลักษณะของแผนระดับชาติที่ไม่มีทิศทางชัดเจน ทำให้กระทรวงต่าง ๆ ออกแผนงาน/โครงการรองรับในลักษณะต่างคนต่างทำ ซึ่งไม่เป็นการประหยัดในแง่ของการใช้ทรัพยากรและบุคลากร ทั้งยังอาจได้ผลลัพธ์ที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายในภาพรวม
2) ลักษณะการทำงานแบบต่างคนต่างทำ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน และการจัดการ เนื่องจากไม่มีเจ้าภาพที่ชัดเจน ก่อนที่จะมีการวางแผนการใช้ที่ดิน หน่วยรับผิดชอบ ควรร่างแผนการใช้ที่ดิน (Land Use Plan) แล้วนำไปหารือกับภาคต่าง ๆ รวมทั้งชุมชน เพื่อขอความเห็นจนเป็นที่ยอมรับร่วมกันแล้ว จึงออกเป็นแผนการใช้ที่ดินที่เป็นทางการต่อไป
3) ระบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ยังไม่สมบูรณ์ จังหวัดระยองไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติ และไม่มีอำนาจที่จะสั่งการหน่วยงานในความควบคุมที่มาจากกระทรวงอื่นอย่างเต็มที่ เพราะแต่ละกระทรวงมีแผนของตนเอง และผู้แทนกระทรวงต่างๆ ที่ปฏิบัติงานในจังหวัด ก็ถือนโยบายในงานด้านนั้น ๆ จากกระทรวงต้นสังกัดเป็นสำคัญ เท่าที่เป็นอยู่จังหวัดจึงเปรียบเสมือนหน่วยประสานงานมากกว่าหน่วยปกครองสั่งการ
4) งบประมาณที่จังหวัดระยองได้รับการจัดสรรมาพัฒนา มุ่งไปทางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับอุตสาหกรรมและการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม การดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากร จึงไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่จำเป็น
5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจในการกำกับดูแล แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการที่กฎหมายไม่ได้มอบอำนาจให้ หรือขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติ

1.1.4 ภาพรวมของการพัฒนาสาขาต่าง ๆ

1) การท่องเที่ยวมีเป้าหมายในการขยายตัวโดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถในการรับนักท่องเที่ยวตามจำนวนที่ต้องการ จึงทำให้เกิดความทรุดโทรมของทรัพยากร และแหล่งท่องเที่ยวไม่ได้รับการบำรุงรักษาเท่าที่ควร ไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างความต้องการที่ดินเพื่อรองรับกิจกรรมการท่องเที่ยว กับจำนวนนักท่องเที่ยวที่คาดการณ์ไว้
2) ผลกระทบจากมลภาวะต่าง ๆ ที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม ทำให้คุณภาพชีวิตของชาวระยองเสื่อมลง โดยที่ชาวระยองไม่ได้รับผลประโยชน์ชดเชยจากรายได้สูงที่เกิดจาก

ภาคอุตสาหกรรม มาปรับปรุงแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสุขภาพ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

3) การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว เป็นผลมาจากปัจจัยภายนอก โดยที่การพัฒนาปัจจัยที่เกี่ยวข้องตามไม่ทัน
4) ความต้องการในการใช้ที่ดินเพื่อขยายพื้นที่อุตสาหกรรม โดยไม่ได้พิจารณาถึงอุปสงค์สืบเนื่องของที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย และการบริการทางสังคมต่าง ๆ การใช้ที่ดินไม่เป็นระบบและไม่มีองค์กรที่เป็นรูปธรรมที่จะประสานงานกับหน่วยรับผิดชอบรายสาขา เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดิน และสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่
5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องขอบเขตของอำนาจและยังขาดการพัฒนาเพื่อยกระดับความสามารถในการกำกับดูแล บังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น

1.1.5 กฎหมาย

1) กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยราชการ ในขณะที่ท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเข้าใจปัญหาและได้รับผลกระทบจากทรัพยากรเหล่านี้โดยตรง กลับมีบทบาทน้อยมาก
2) หน่วยงานของรัฐที่ใช้บังคับกฎหมายส่วนใหญ่ ปฏิบัติงานภายใต้กรอบภารกิจของตน การพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งจึงมีลักษณะแยกส่วน ขาดการหนุนเสริมต่อกัน และบ่อยครั้งมีความขัดแย้งกัน หรือมีความซ้ำซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่
3) การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในแง่ของการกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมาย ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กฎหมายมีช่องว่างของการบังคับใช้ และกำหนดอัตราโทษบางอย่างน้อยเกินไป ทำให้ผู้กระทำผิดไม่กลัวต่อกฎหมาย
4) พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ให้อำนาจผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงาน ฯลฯ หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องได้

1.1.6 มุมมองจากท้องถิ่น

มีปัญหามากมายหลายประการที่ท้องถิ่นมองเห็นและประสงค์ให้มีการแก้ไข ซึ่งหลายประเด็นสอดคล้องกับการวิเคราะห์ของคณะวิจัย ฯ สรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความพร้อม ทั้งในด้านกำลังคนและงบประมาณ การถ่ายโอนอำนาจตามกฎหมายยังไม่ชัดเจน
2) ขาดการประสานแผนตั้งแต่ระดับชาติกับระดับจังหวัดและระดับจังหวัดกับท้องถิ่น
3) ภาครัฐมุ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยไม่มีกรอบเวลาที่ชัดเจนในการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยที่ชาวระยองได้รับ

ผลกระทบอย่างรุนแรง แต่ไม่ได้รับการดูแลในเรื่องคุณภาพชีวิตและการบริการพื้นฐาน อีกทั้งการกระจายรายได้ยังไม่สัมพันธ์ GPP

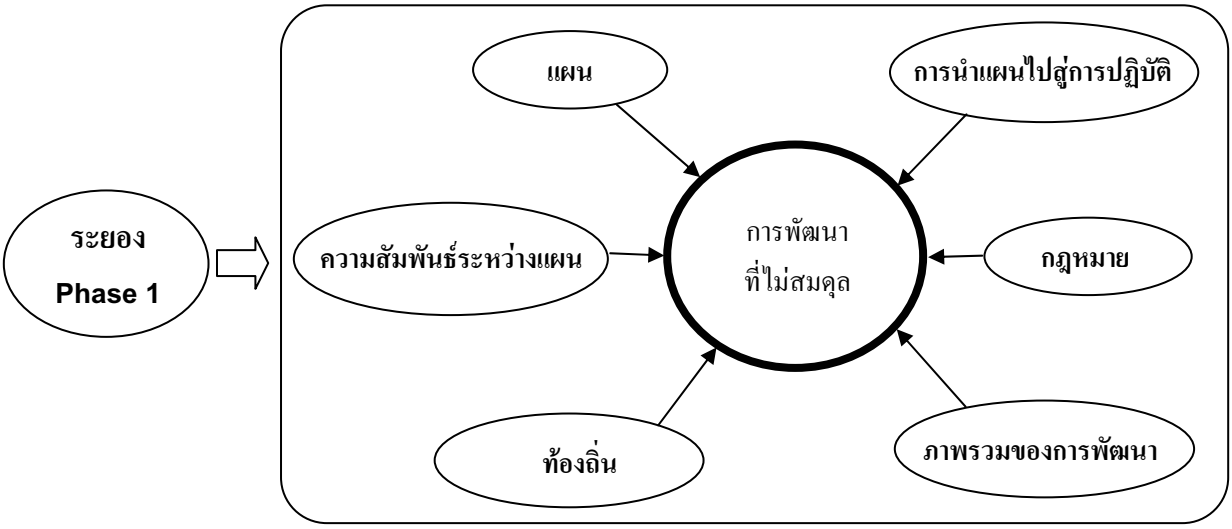
4) ประชาชนไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการกำหนดแผนการพัฒนาจังหวัดระยอง และไม่ได้รับประโยชน์จากความเจริญทางเศรษฐกิจจากภาคอุตสาหกรรม นอกจากในเรื่องการจ้างงาน การพัฒนาบางสาขา จึงไม่ได้เกิดจากความต้องการของชาวระยอง หรือในกรณีที่เป็นนโยบายจากภาครัฐ ชาวระยองก็ไม่ได้รับการชดเชยผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่เกิดจากนโยบายของรัฐ
5) ผังเมืองระยองไม่สอดคล้องกับสภาพการใช้ที่ดินที่เป็นอยู่ การวางผังการใช้ที่ดินขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดการทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ผังเมืองที่มาจากส่วนบนจึงอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของชาวระยอง และไม่ได้มีการใช้ผังเมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุมทิศทางของการพัฒนา
6) ฝ่ายการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่ได้มีส่วนผลักดันการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชาวระยองอย่างเต็มที่เท่าที่ควร
7) ภาครัฐไม่ได้สนับสนุนงบประมาณในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชาวระยอง ไม่มีการนำภาษีอากรจากภาคอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวกลับมาพัฒนาจังหวัดระยองในอัตราส่วนที่สัมพันธ์กับรายได้
8) ขาดผู้รับผิดชอบในภาพรวม การสั่งการแก้ไขปัญหา หรือป้องกันปัญหาบริเวณชายฝั่งทะเล จึงขาดเอกภาพและเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะจุด ไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และท้องถิ่น

เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินการของประเทศไทยกับตัวอย่างบางกรณีของต่างประเทศ คณะวิจัยฯ พบว่า ในต่างประเทศองค์กรพัฒนาต่าง ๆ อาทิ ธนาคารโลก เน้นการจัดการแบบบูรณาการ โดยให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา สร้างจิตสำนึกของการเป็นเจ้าของทรัพยากร ที่ทรงคุณค่า มีเจ้าภาพหลักและผู้สนับสนุนที่ชัดเจน รวมทั้งมีการนำรายได้ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติกลับมาพัฒนาท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณไปยังกิจกรรม/โครงการต่าง ๆ มีความชัดเจน เพราะมีการมองภาพรวมตั้งแต่ระดับสูงลงมา เริ่มตั้งแต่การร่วมวางแผนจนถึงงานในพื้นที่ ในขณะที่ประเทศไทยมีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างจากการดำเนินการของต่างประเทศอย่างเห็นได้ชัด

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ประกอบกับการทำ SWOT Analysis ร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน คณะวิจัย ฯ ได้เสนอแนวทางการจัดการพื้นที่ชายฝั่งของจังหวัดระยองตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น โดยแก้ไขปัญหาในระดับมหภาคเพื่อปลดชนวนที่เป็นสาเหตุของการพัฒนาที่ไม่สมดุล และการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมในประเด็นหลัก เช่น เป้าหมายของการพัฒนาและกรอบเวลา การบริหารจัดการ แผน และระบบข้อมูล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลภายใต้กรอบการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น สำหรับลักษณะของแผนพัฒนาที่ต้องการ คือ แผนพัฒนาที่มีความเฉพาะเจาะจงและให้ทิศทางแก่หน่วยเกี่ยวข้อง เน้นการมีส่วนร่วมของทุกระดับ โดยมุ่งพัฒนาด้าน

สังคมและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย ตัวชี้วัด และการกำกับดูแลต้องมีความชัดเจน และที่สำคัญคือ ต้องมีเจ้าภาพหลัก เจ้าภาพรองในระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับจังหวัดไปจนถึงระดับท้องถิ่น

เพื่อให้มาตรการที่ได้เสนอไว้แล้ว ได้รับการสานต่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม จึงเห็นว่าเป็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยต่อเนื่องในระดับมหภาคและระดับพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลในอนาคต โดยใช้มาตรการที่ได้เสนอไว้เป็นกรอบใหญ่ และศึกษาวิจัยในหัวข้อสำคัญภายใต้กรอบดังกล่าว เริ่มจากการศึกษาความสัมพันธ์ของการใช้ที่ดินและผังเมืองที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันกับการพัฒนาจังหวัดระยอง โดยจะศึกษาว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาจังหวัดระยองอย่างไร และผังเมืองมีบทบาทในการพัฒนาจังหวัดระยองอย่างไร ทั้งนี้เพราะจุดเริ่มต้นของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก กำหนดให้จังหวัดระยองเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมหนักมาจนถึงปัจจุบัน จนเกิดปัญหาความไม่สมดุลในการพัฒนาตามที่ได้กล่าวแล้ว จึงควรเริ่มศึกษาจากประเด็นการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ก่อนที่จะก้าวไปสู่ปัญหาอื่น ๆ และบูรณาการแนวทางการแก้ปัญหา เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลในระยะยาว ทั้งนี้มิได้หมายความว่า คณะวิจัยเห็นว่าควรยุติบทบาทของอุตสาหกรรมหรือขัดขวางการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ในทางตรงกันข้าม คณะวิจัยเห็นว่าอุตสาหกรรมเป็นงานหลักที่สร้างรายได้ให้ประเทศ เพียงแต่ต้องการหาทางให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างสมดุลกับการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ทำอย่างไรจึงจะให้การพัฒนาอุตสาหกรรมไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ซึ่งการใช้ที่ดินและผังเมือง เป็นกลไกสำคัญส่วนหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้



1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

1) เพื่อศึกษานโยบาย แผนพัฒนาที่มีผลต่อการใช้ที่ดินของจังหวัดระยอง (อาจคาบเกี่ยวในจังหวัดอื่นด้วย) และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
2) เพื่อศึกษากระบวนการผังเมืองของจังหวัดระยอง ในการจัดทำรูปแบบ และการใช้ผังเมืองเป็นกลไกกำกับการพัฒนาจังหวัด รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.3 คำถามหลักของการวิจัย

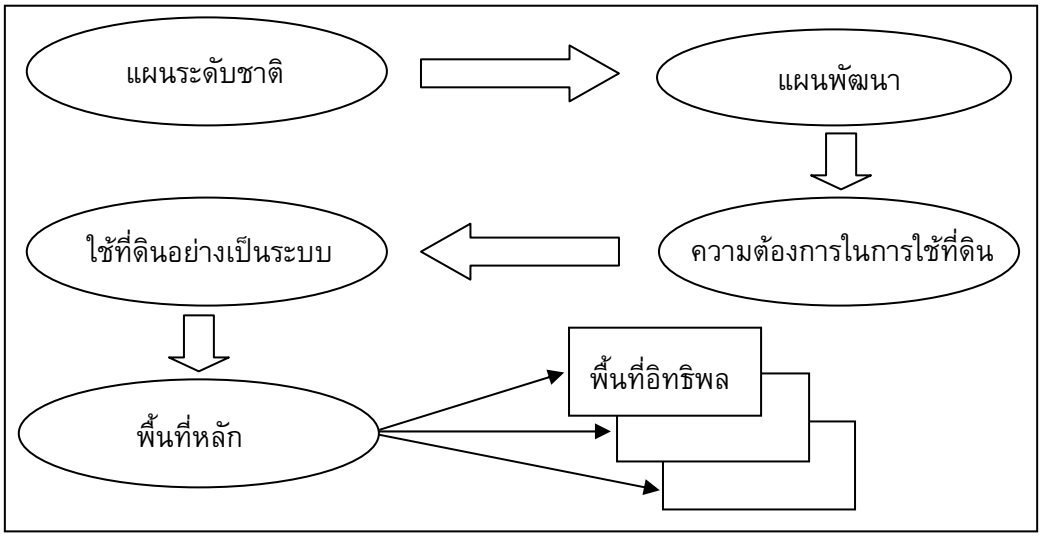
1) นโยบาย แผน ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน เป็นอย่างไร
2) การเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพและปริมาณของการใช้ที่ดินในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีมากน้อยเพียงใด
3) การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมีสาเหตุของปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไร
4) กระบวนการผังเมืองที่เป็นอยู่ (กฎหมาย มาตรการ วิธีการ ขั้นตอน กลไก ผู้เกี่ยวข้อง)
5) ระดับการมีส่วนร่วมของ Stakeholders ในกระบวนการผังเมืองมีมากน้อยเพียงใด
6) แนวทางกระบวนการผังเมืองที่พึงประสงค์ควรเป็นอย่างไร

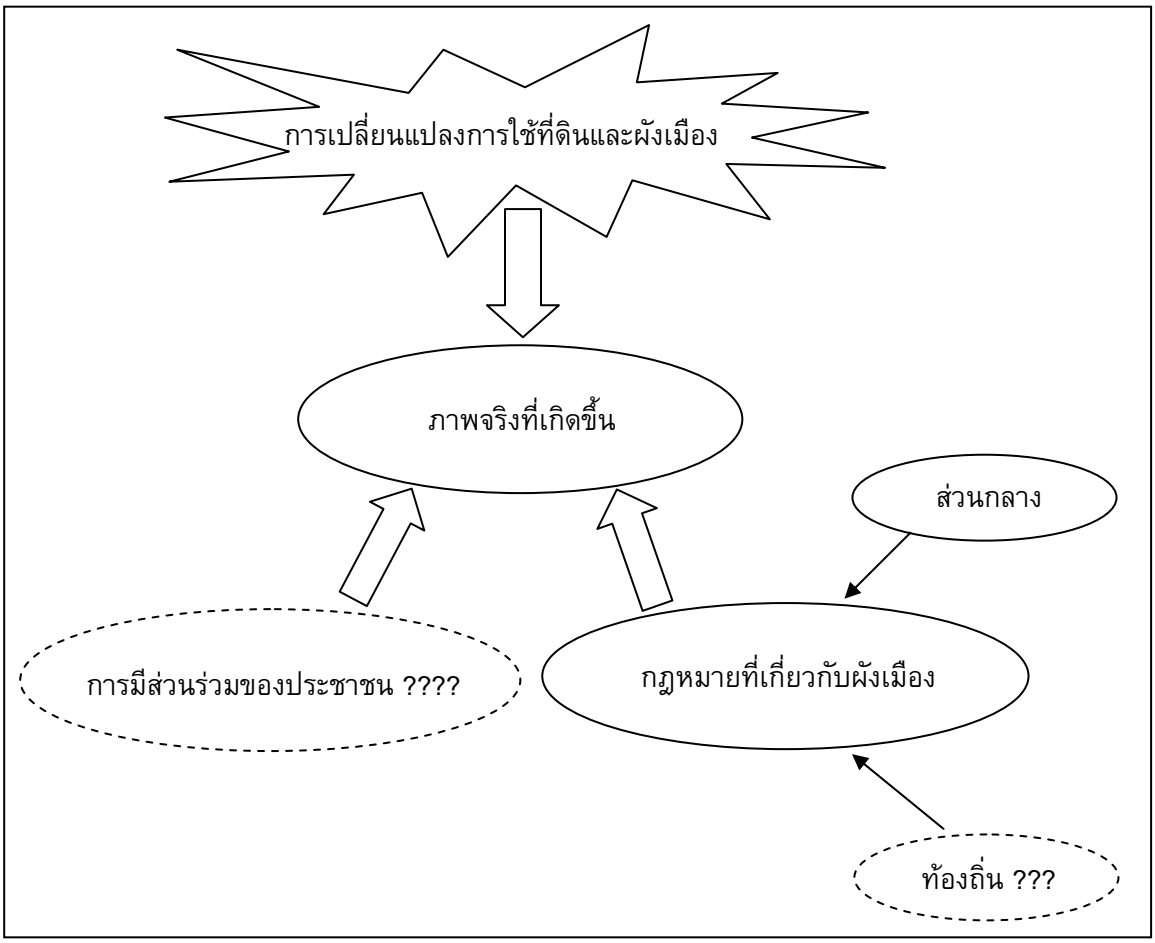
1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1) ศึกษารวบรวมข้อมูลทั้งในระดับมหภาคและในระดับพื้นที่จากข้อมูลทุติยภูมิ โครงการวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งไปที่ประเด็นแผนการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และการจัดทำผังเมืองของจังหวัดระยอง เทียบกับผลของการพัฒนาจังหวัดระยองในภาพรวม เพื่อชี้ให้เห็นภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน
2) ผสมผสานการระดมความคิด ประสบการณ์ และความร่วมมือระหว่างส่วนกลาง ซึ่งหมายถึงกระทรวง/กรมที่เกี่ยวข้อง กับพื้นที่ซึ่งหมายถึงจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และภาควิชาการในจังหวัดระยอง โดยคณะวิจัยทำหน้าที่สร้างเครือข่ายการประสานงานเพื่อให้เกิดความร่วมมือ เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในพื้นที่ โดยเฉพาะภาคประชาชน ด้วยการจัดเวทีผู้เชี่ยวชาญ การเสวนา การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการสำรวจข้อมูลในพื้นที่โดยคณะวิจัยเอง
3) มุ่งเน้นการศึกษาวิจัยในเรื่องกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินหรือการจัดทำผังเมืองที่เป็นจริง และจัดทำกระบวนการต้นแบบสำหรับการจัดทำแผนการใช้ที่ดินที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลคุณภาพชีวิตของตัวเองและเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลในอนาคต

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

1) ศึกษาแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองของจังหวัดระยอง และปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2) ศึกษากระบวนการต้นแบบสำหรับการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม โดยเลือกบางพื้นที่ในจังหวัดระยองเป็นต้นแบบในการดำเนินการ


แผนระดับชาติ
แผนพัฒนา
ความต้องการในการใช้ที่ดิน
ใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ
พื้นที่หลัก
พื้นที่อิทธิพล


การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและผังเมือง
ภาพจริงที่เกิดขึ้น
ส่วนกลาง
การมีส่วนร่วมของประชาชน ????
กฎหมายที่เกี่ยวกับผังเมือง
ท้องถิ่น ???

1.6 วิธีการและกิจกรรมที่จะดำเนินการ

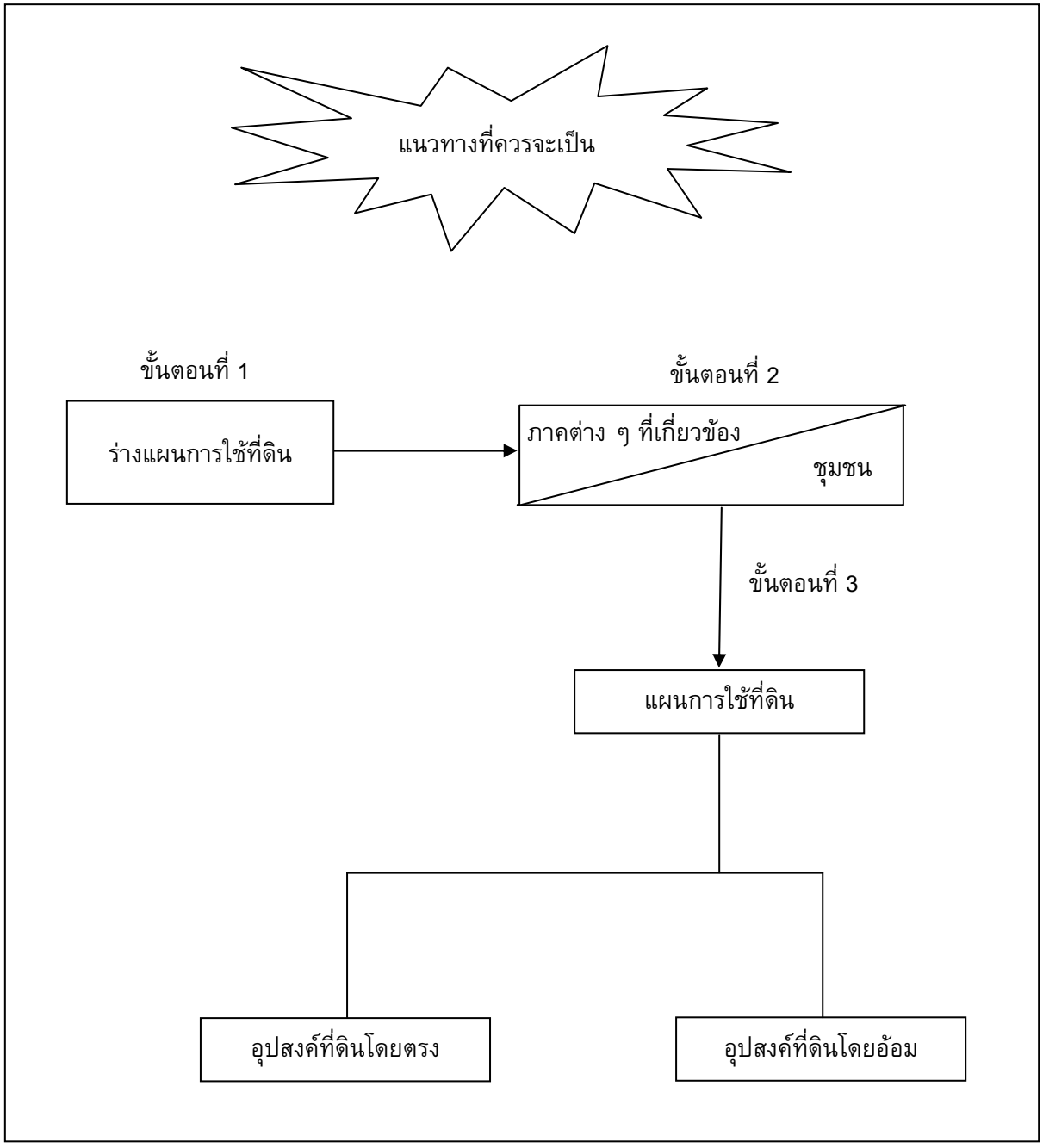
วัตถุประสงค์ของโครงการ	Output รวม	กิจกรรม	Output แต่ละกิจกรรม
1. เพื่อศึกษาแผนพัฒนาที่มีผลต่อการใช้ที่ดินของจังหวัดระยอง(หรือพื้นที่คาบเกี่ยว) และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน	1. ข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบันและในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาต่อการใช้ที่ดินและเงื่อนไขปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่อการเปลี่ยนรูปการใช้ที่ดิน ทั้งในเชิงนโยบายและปัจจัยร่วมอื่น ๆ - นโยบายและแผนการพัฒนาที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและผังเมือง - ข้อมูลเชิงคุณภาพและปริมาณของการใช้ที่ดินในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา - การวิเคราะห์สาเหตุการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของจังหวัดระยอง	● ตรวจสอบกลไกการทำงานในพื้นที่และวิเคราะห์กลไกการจัดทำผังเมือง ในระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ในการทำแผนนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ และกลไกการใช้ผังเมืองเป็นเครื่องมือ (ศึกษาเอกสาร , จัดประชุม , ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง) และศึกษากรณีตัวอย่างของกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองในต่างประเทศ	● ข้อมูลกระบวนการจัดทำแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองที่เป็นอยู่ในระดับต่าง ๆ ต่อการใช้แผนฯ และเครื่องมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อกฎหมาย การขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด
		● รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ แผนการใช้ที่ดินและผังเมืองที่เป็นอยู่ ศึกษาพลวัตของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในรอบ 10 ปี และวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองที่กำหนดไว้เดิมถึงสาเหตุและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสภาพการใช้ที่ดินและผังเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม (เช่น การเปลี่ยนแปลงผู้ถือครอง , มูลค่าที่ดิน , การกระจายรายได้ , ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม , การกัดเซาะชายฝั่ง , การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม , การปนเปื้อนของดิน) รวมทั้งวิเคราะห์อุปสงค์ที่ดิน ความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาคการผลิตและบริการต่าง ๆ ของพื้นที่	● แผนการใช้ที่ดินในรอบ 10 ปี กลไกในการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติ ● ข้อมูลเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยและความต้องการใช้ที่ดิน ข้อสรุปการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากเหตุต่าง ๆ ทั้งด้านนโยบาย ข้อกฎหมาย และความต้องการใช้ประโยชน์ฯ ● ข้อมูลสถานภาพที่เป็นอยู่ของการใช้ที่ดินและผังเมือง ผลกระทบที่มีคุณภาพและมูลค่าของที่ดิน และสิ่งแวดล้อม ผลต่อการพัฒนาจังหวัด และคุณภาพชีวิตของประชาชน

วัตถุประสงค์ของโครงการ	Output รวม	กิจกรรม	Output แต่ละกิจกรรม
1. (ต่อ)		● วิเคราะห์กระบวนการในพื้นที่จากภาคประชาชน องค์กรท้องถิ่น ส่วนราชการ สร้างเครือข่าย พัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานต่าง ๆ และแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อทำความเจ้าใจร่วมกัน ● จัดประชุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและคนในพื้นที่เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน และมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการใช้ที่ดินและผังเมืองตามความเหมาะสมของพื้นที่	● ข้อมูลอุปสงค์ของที่ดิน ความต้องการใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ เช่น ความต้องการในภาคอุตสาหกรรมเกษตร ท่องเที่ยว
2. เพื่อศึกษากระบวนการผังเมืองของจังหวัดระยอง ในการจัดทำรูปแบบและการใช้ผังเมืองเป็นกลไกกำกับการพัฒนาจังหวัดและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	2.1 ข้อมูลกระบวนการผังเมืองที่เป็นอยู่ ขั้นตอนต่าง ๆ และกลไกที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรการ ข้อกฎหมาย และระดับการมีส่วนร่วมของ Stakeholders ในกระบวนการผังเมือง 2.2 แนวทางกระบวนการผังเมืองที่พึงประสงค์ - รูปแบบและแนวทางเชิงกระบวนการ ในการวางแผนการใช้ที่ดินและการวางผังเมือง จากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันและทิศทางในอนาคตของพื้นที่	● จัดเวทีประชุมเพื่อรวบรวมความเห็นเพิ่มเติมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่างในการพัฒนาระบบ การมีส่วนร่วมฯ และทดลองการร่างแผนพัฒนาการใช้ที่ดินและผังเมืองในพื้นที่ตัวอย่าง ● สำรวจเชิงพื้นที่และสร้างกระบวนการ จัดเวทีให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทำความเข้าใจและวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน และสังเคราะห์หาแนวทางและองค์ประกอบที่เหมาะสมของกระบวนการในการวางแผนการใช้ที่ดินและผังเมือง โดยการมีส่วนร่วมทุกระดับ	● แผนการใช้ที่ดินและผังเมืองในพื้นที่ตัวอย่าง โดยกระบวนการมีส่วนร่วมกำหนดความต้องการและตามความเหมาะสมของพื้นที่ในทุกระดับ ● ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อแนวทางหรือองค์ประกอบในการวางแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองที่ควรจะเป็นในระยะต่อไป และต้นแบบกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกระดับ

วัตถุประสงค์ของโครงการ	Output รวม	กิจกรรม	Output แต่ละกิจกรรม
2. (ต่อ)	- เครือข่ายความร่วมมือต่อกระบวนการพัฒนาแผนการใช้ที่ดินและการวางผังเมืองเพื่อการพัฒนาจังหวัดระยองอย่างมีส่วนร่วม	● จัดทำรูปแบบกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองในการกำกับการพัฒนาของจังหวัดระยอง ● จัดทำกรอบทิศทางที่เหมาะสมของการพัฒนาจากข้อมูลความต้องการใช้ที่ดินและผังเมืองโดยการมีส่วนร่วม กำหนดความต้องการและความเหมาะสมของพื้นที่ ● จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากทุกระดับต่อรูปแบบกระบวนการ และแนวทางของแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองที่ทดลองจัดทำขึ้น	● กรอบหรือทิศทางความต้องการใช้ที่ดิน และสภาพจริงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตของแผนการใช้ที่ดินและผังเมือง

1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1) ทำให้ทราบว่า นโยบาย แผนการใช้ที่ดิน และผังเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีปัญหาและสาเหตุของปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไร มีผลอย่างไรต่อการพัฒนาจังหวัดระยอง และคุณภาพชีวิตของประชาชน
2) ทำให้ทราบระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่ในการวางแผนการใช้ที่ดิน การวางผังเมือง และการกำหนดแนวทางในการพัฒนาจังหวัดของตนเอง และแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยการให้ประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่มีส่วนร่วม โดยศึกษากระบวนการต้นแบบสำหรับพื้นที่เฉพาะ เพื่อใช้ทดลองปฏิบัติ และขยายผลในพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป
3) เป็นการขยายผลงานการศึกษาวิจัยระยะที่ 1 ในส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในหลาย ๆ ส่วนที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำหรับโครงการวิจัยต่อเนื่อง ทั้งยังจะเป็นตัวอย่างสำหรับพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศที่ประสบปัญหาเดียวกัน ซึ่งถ้าหากสามารถแก้ไขได้ จะนำมาซึ่งความกินดีอยู่ดีของประชาชน อันเป็นผลมาจากการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน


แนวทางที่ควรจะเป็น
ขั้นตอนที่ 1
ร่างแผนการใช้ที่ดิน
ขั้นตอนที่ 2
ภาคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
ชุมชน
ขั้นตอนที่ 3
แผนการใช้ที่ดิน
อุปสงค์ที่ดินโดยตรง
อุปสงค์ที่ดินโดยอ้อม

บทที่ 2

ข้อมูลนโยบายที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2
ข้อมูลนโยบายที่เกี่ยวข้อง

2.1 ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดระยอง

2.1.1 ทั่วไป

จังหวัดระยองมีพื้นที่ประมาณ 3,552 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,220,000 ไร่ ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกของประเทศไทยระหว่างเส้นรุ้งที่ 12-13 องศาเหนือ และเส้นแวงที่ 101-102 องศาตะวันออก ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 179 กิโลเมตร มีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับเขตอำเภอหนองใหญ่ อำเภอบ่อทอง และอำเภอศรีราชา ของจังหวัดชลบุรี
ทิศใต้	จดทะเลอ่าวไทย พื้นที่ฝั่งทะเลยาวประมาณ 100 กิโลเมตร ของอ่าวไทย
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับเขตอำเภอท่าใหม่ อำเภอนายายอามของจังหวัดจันทบุรี
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับเขตอำเภอสัตหีบ อำเภอบางละมุง ของจังหวัดชลบุรี

สภาพพื้นที่โดยทั่วไป เป็นที่ราบสลับที่ดอนเป็นลูกคลื่น ประกอบด้วยภูเขาเตี้ย ๆ ด้านเหนือและตะวันออกเป็นที่ราบสลับภูเขา ลาดต่ำลงสู่อ่าวไทย ทางทิศใต้เป็นดินร่วนปนทราย ระบายน้ำได้ดี มีชายฝั่งทะเลเว้าแหว่งติดอ่าวไทย ยาวประมาณ 100 กิโลเมตร มีแม่น้ำ 2 สาย คือ

1) แม่น้ำระยอง ชาวบ้านโดยทั่วไป เรียก คลองใหญ่ มีความยาวประมาณ 50 กิโลเมตร ไหลผ่านพื้นที่อำเภอปลวกแดง บ้านค่าย ผ่านตำบลท่าประดู่ และไหลลงสู่ทะเลที่ตำบลปากน้ำ อำเภอเมืองระยอง
2) แม่น้ำประแสร์ มีต้นกำเนิดมาจากทิวเขาจันทบุรี ยาวประมาณ 120 กิโลเมตร ไหลผ่านตำบลต่างๆ ในเขตอำเภอแกลง ลงสู่ทะเลที่ตำบลปากน้ำประแสร์ อำเภอแกลง

จังหวัดระยองมีพื้นที่เกษตรกรรม 1,535,000 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 69.14 ของพื้นที่จังหวัด ในส่วนของการประมง การประกอบอาชีพประมงน้ำเค็มเป็นอาชีพที่สำคัญ เพราะจังหวัดระยองมีชายฝั่งทะเลยาวถึง 100 กิโลเมตร การทำประมงน้ำจืดและประมงน้ำกร่อยก็มีความสำคัญด้วยเช่นกัน เนื้อที่ทำการประมงทะเลประมาณ 6,255,000 ไร่ เนื้อที่ทำการประมงน้ำจืด 179,705 ไร่ มีเรือประมง 847 ลำ ท่าเรือประมง 53 ท่า

ทางด้านการท่องเที่ยว จังหวัดระยองมีศักยภาพและความพร้อมทางการท่องเที่ยวสูง มีแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวที่อุดมสมบูรณ์ ที่มีลักษณะหลากหลายทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ อุทยานแห่งชาติ ภูเขา น้ำตก ชายหาดทะเลที่ยาวไกล และหมู่เกาะจำนวนมาก โดยเฉพาะเกาะเสม็ด มีรายได้จากการท่องเที่ยวเมื่อปี 2545 รวมเป็นเงิน 6,838.76 ล้านบาท จากนักท่องเที่ยว 829,978 คน ในปีนั้น

ด้านทรัพยากรธรรมชาติในส่วนของป่าไม้ จังหวัดระยองมีเนื้อที่ตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ และ พ.ร.ฎ.กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ จำนวน 821.99 ตารางกิโลเมตร อุทยานแห่งชาติที่สำคัญ คือ อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า–หมู่เกาะเสม็ด และป่าชายเลนจำนวนหนึ่ง แต่พื้นที่ป่าชายเลนกำลังถูกบุกรุกและถูกทำลายไปอย่างรวดเร็ว

2.1.2 รูปแบบการปกครองและการบริหารราชการ

ระยองมีการจัดรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการเป็น 3 รูปแบบ คือ

2.1.2.1 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

แบ่งออกเป็น 2 ระดับ

1) ระดับจังหวัด ประกอบด้วย ส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 38 หน่วยงาน
2) ระดับอำเภอ ประกอบด้วย 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองระยอง อำเภอแกลง อำเภอบ้านค่าย อำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านฉาง อำเภอวังจันทร์ 2 กิ่งอำเภอ ได้แก่ กิ่งอำเภอเขาชะเมา กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา โดยประกอบด้วย 58 ตำบล 437 หมู่บ้าน

2.1.2.2 การบริหารราชการส่วนกลาง

ประกอบด้วย ส่วนราชการสังกัดส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมาตั้งหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ จำนวน 45 หน่วยงาน

2.1.2.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลตำบล 14 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 54 แห่ง

2.2 กรอบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 -9

การกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 - 9 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

เป็นแผนที่เน้นการปรับโครงสร้างและฟื้นฟูฐานะการเงินการคลังครั้งสำคัญของประเทศ เนื่องจากผลการพัฒนาประเทศที่ช่วง แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1 - 4 (2504-2524) หรือประมาณ 20 ปี ของการพัฒนาประเทศ ได้ประสบผลสำเร็จทางด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีปัญหาทางด้านการกระจายรายได้ ดังนั้นในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 จึงมีการปรับกลยุทธ์การพัฒนาใหม่โดยอาศัยกรอบแนวคิดการยึดพื้นที่เป็นหลัก (area-based approach) และเปลี่ยนจากการวางแผนแบบรายสาขาหรือรายโครงการมาเป็นการจัดทำแผนงานและโครงการ ซึ่งทำให้มีการเชื่อมโยงซึ่งกันและกันของ

กิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ โดยเฉพาะแผนงานด้านการพัฒนาชนบท **การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก** และการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ พร้อมทั้งได้เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงิน พร้อมทั้งมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น การปรับโครงสร้างการเกษตร โครงสร้างอุตสาหกรรมโดยเน้นอุตสาหรรมเพื่อการส่งออก มีการกระจายอุตสาหกรรมสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น และมีการเน้นความสมดุลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 เป็นแผนที่มีการสนับสนุนกระบวนการวางแผนจากล่างสู่บน (bottom up planning) รวมทั้งการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและบทบาทของรัฐในการบริหารงานพัฒนา โดยการเน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน

ผลของการพัฒนาโดยรวมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวโดยรวมเฉลี่ยร้อยละ 5.4 โดยที่สาขาเกษตรกรรมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 3.1 สาขาอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 5.7 และสาขาบริการและอื่นๆ ขยายตัวร้อยละ 6.0 (รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 2.2-1)

ตารางที่ 2.2-1 : อัตราการขยายตัวของ GDP ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

	2525	2526	2527	2528	2529	**เฉลี่ยแผนฯ 5**
เกษตรกรรม	2.0	5.1	4.2	4.2	-0.2	**3.1**
อุตสาหกรรม	3.0	10.5	6.2	-0.8	9.7	**5.7**
บริการและอื่นๆ	7.5	3.7	6.0	7.2	5.6	**6.0**
รวม	**5.4**	**5.6**	**5.8**	**4.6**	**5.5**	**5.4**

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534)

กระบวนการวางแผนในช่วงแผนพัฒนาฉบับนี้ เป็นกระบวนการวางแผนแบบแผนงาน (programming approach) และมีการวางแผนจากล่างขึ้นบนมากขึ้น (bottom up approach) ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ได้เน้นอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง โดยเฉพาะการระดมเงินออมในประเทศ มีการเน้นการบริหารจัดการการใช้จ่ายภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน องค์กรประชาชนในท้องถิ่นในการวางแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลทำให้มีการปรับโครงสร้างการผลิต ขยายตลาดสินค้าของประเทศให้กระจายมากขึ้น พร้อมทั้งมีการวางแผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อนำไปสู่การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคมากขึ้น ทำให้มีการขยายการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออก (Eastern Seaboard)

ผลของการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการพัฒนาโดยที่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวม ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 10.9 โดยสาขาเกษตรกรรมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 4.1 ในขณะที่สาขาอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 15.1 และสาขาบริการและอื่นๆ

ขยายตัวร้อยละ 10.8 ซึ่งเป็นแผนพัฒนาที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมที่สูงที่สุด (รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 2.2-2)

ตารางที่ 2.2-2 : อัตราการขยายตัวของ GDP ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

	2530	2531	2532	2533	2534	**เฉลี่ยแผนฯ 6**
เกษตรกรรม	-0.5	10.8	8.9	-5.7	7.1	**4.1**
อุตสาหกรรม	15.4	17.3	16.0	15.1	11.6	**15.1**
บริการและอื่นๆ	9.8	12.1	11.2	13.4	7.4	**10.8**
รวม	**9.5**	**13.3**	**12.2**	**11.2**	**8.6**	**10.9**

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

เป็นช่วงที่สถานการณ์ด้านการเมืองเริ่มเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย โดยที่ผู้กำหนดนโยบายมาจากการเลือกตั้ง ประกอบกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัฒน์ (globalization) และความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้แนวคิดการวางแผนเริ่มเห็นความจำเป็นในการกำหนดแนวความคิด “การพัฒนาแบบยั่งยืน” (sustainable development) ดังนั้นในแผนพัฒนาฉบับนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนา โดยเน้นการสร้างความสมดุล 3 ด้าน คือ

1) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ โดยการดำเนินนโยบายการเงิน การคลัง การพัฒนาตลาดทุน การพัฒนาการเกษตร มีการพัฒนาอุตสาหกรรม การค้า และการลงทุนเน้นการสร้างโอกาสในการแข่งขันกับต่างประเทศ รวมถึงมีการพัฒนาและการนำวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ
2) การกระจายรายได้และกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท ซึ่งภาครัฐมีมาตรการทางด้านภาษีและกระจายงบประมาณของรัฐบาลพร้อมทั้งมีการกระจายอำนาจทางการคลังสู่จังหวัดและท้องถิ่นมากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมการกระจายการถือครองทรัพย์สินด้วยการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย รัฐบาลมีการสนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตด้านเกษตรกรรม ส่วนภาคอุตสาหกรรมมีการกระจายสู่ภูมิภาคมากขึ้น และการวางแผนพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคเพื่อเป็นฐานทางด้านเศรษฐกิจและการจ้างงานภูมิภาค
3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทางด้านการศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาจิตใจ วัฒนธรรมและสังคม มีการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมพร้อมทั้งมีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแผนพัฒนาฉบับที่ 7 ได้ให้ความสำคัญต่อการวางแผนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ผลการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 อัตราการขยายตัวโดยรวมของประเทศ ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 8.1 โดยสาขาเกษตรกรรมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 2.8 สาขาอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 10.0 และสาขาบริการและอื่นๆ ขยายตัวร้อยละ 8.1 (รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 2.2-3)

ตารางที่ 2.2-3 : อัตราการขยายตัวของ GDP ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

	2535	2536	2537	2538	2539	**เฉลี่ยแผนฯ 7**
เกษตรกรรม	4.1	-2.9	4.2	4.0	4.4	**2.8**
อุตสาหกรรม	11.3	10.7	9.6	11.9	6.6	**10.0**
บริการและอื่นๆ	7.3	9.2	9.5	8.7	5.8	**8.1**
รวม	**8.1**	**8.3**	**9.0**	**9.2**	**5.9**	**8.1**

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)

สืบเนื่องจากการพัฒนาของประเทศไทยได้ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่มีปัญหาทางด้านสังคมเพิ่มขึ้น ประกอบกับปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการเสื่อมโทรมมากขึ้น ดังนั้นกระบวนการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาใหม่ โดยเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาคน และเสริมสร้างศักยภาพของคนและสภาพแวดล้อมทางสังคม เพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ตลอดจนการดูแลผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนและสังคม ดังนั้นกระบวนการวางแผนใช้กระบวนการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในแต่ละภูมิภาค โดยประสานกับคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) และผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านสังคม โดยใช้เทคนิคในการระดมความคิดพลังสร้างสรรค์ (appreciation – influence – control หรือ AIC) ซึ่งเป็นการวางแผนที่ใช้ประชาชนเป็นผู้กำหนดแทนที่รัฐจะเป็นผู้กำหนดแบบดั่งเดิม มีการกำหนดแนวคิดการวิเคราะห์ปัญหาแบบองค์รวม (holistic) การวางแผนแบบบูรณาการ (integration) นอกจากมีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการการวางแผนแล้วยังมีการเปลี่ยนแปลงในวิธีการจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณโดยใช้หลักการประสานพื้นที่ ภารกิจและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Area-Function-Participation: AFP) เพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการวางแผน แผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ได้เปลี่ยนเป็นแผนชี้ทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมถึงการสร้างดัชนีชี้วัดในการติดตามประเมินผลของแผนใน 5 ระดับ คือ ดัชนีชี้วัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนา ดัชนีชี้วัดประสิทธิผลของการพัฒนาเฉพาะด้าน ดัชนีชี้วัดประสิทธิผลของยุทธศาสตร์การพัฒนา ดัชนีชี้วัดประสิทธิผลขององค์กรที่ดำเนินงานพัฒนา และดัชนีชี้วัดสถานการณ์ที่เป็นจริงในด้านต่าง ๆ

ผลของการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศโดยเฉลี่ยลดลงร้อยละ 0.1 สาขาเกษตรกรรมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 2.1 สาขาอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 2.0 และสาขาบริการและอื่นๆ ลดลงร้อยละ 1.7 ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540-2541 ภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมลดลงร้อยละ 1.4 และลดลงร้อยละ 10.5 ปี 2540 และ 2541 ตามลำดับ

ตารางที่ 2.2-4 : อัตราการขยายตัวของ GDP ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

	2540	2541	2542	2543	2544	เฉลี่ยแผนฯ 8
เกษตรกรรม	-0.7	-1.5	2.3	7.2	3.2	**2.1**
อุตสาหกรรม	1.4	-10.9	11.9	6.1	1.4	**2.0**
บริการและอื่นๆ	-3.1	-11.8	0.4	3.4	2.5	**-1.7**
รวม	**-1.4**	**-10.5**	**4.4**	**4.8**	**2.2**	**-0.1**

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)

จากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว แผนพัฒนาฉบับที่ 9 มีการปรับกระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ที่จำเป็นจะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์อย่างเต็มที่ เนื่องจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อนำไปสู่การผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ และรองรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่ทันสมัยทั้งทางด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ ดังนั้นการวางแผนพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้มีการระดมความมีส่วนร่วมขององค์กรต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางการวางแผนที่กำหนดบทบาทหน้าที่ (role plans) และความรับผิดชอบของภาครัฐ เอกชน และสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ในการพัฒนาประเทศ

แนวทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9 เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาที่ได้จากการระดมความคิดของประชาชนในระดับจังหวัดและระดับอนุภาคทั่วประเทศ ซึ่งการวางแผนพัฒนาประเทศจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกที่จะมีผลต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนา ซึ่งการวางแผนจะเน้นการรักษาสมดุลระหว่างการที่เป็นสังคมที่เปิดสู่โลกภายนอก และการรักษาเอกลักษณ์ดั้งเดิมที่ดีงามของสังคมไทย ในแผนพัฒนาฉบับนี้มีประเด็นที่สำคัญดังนี้

1) จุดมุ่งหมายหลัก ของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9 เป็นแผนยุทธศาสตร์กว้าง ๆ ที่ชี้นำการพัฒนาประเทศในระยะ 20–30 ปี ดังนั้นจำเป็นต้องมุ่งเน้น การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา มีการพัฒนาทุกมิติ (comprehensive planning) และมีการเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างมีดุลยภาพทุกด้าน ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม
2) ยึดหลักปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวคิดพื้นฐานการพัฒนาด้านต่าง ๆ หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการดำเนินการในทางสายกลางที่อยู่บนพื้นฐานความพอดี เน้นการพึ่งตนเอง ขณะเดียวกันให้ก้าวทันโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียงที่เน้นการผลิตและบริโภค อยู่บนความพอประมาณ และมีเหตุผล

ดังนั้นการวางแผนพัฒนาระดับชาติในอนาคต เป็นการพัฒนาที่ยึดหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นศูนย์กลาง ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญต่อ

การพัฒนาประชาชน เพื่อประชาชน โดยประชาชน ดังนั้นยุทธศาสตร์การพัฒนาควรที่จะต้องปรับระบบสภาพแวดล้อมให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคนในอนาคต ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารภาครัฐจากการสั่งการและควบคุม (command and control) เป็นการประสานให้ความร่วมมือ (collaboration) และเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.6 โดยสาขาเกษตรกรรมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 2.5 สาขาอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 7.5 และสาขาบริการและอื่น ๆ ขยายตัวร้อยละ 5.0

ตารางที่ 2.2-5 : อัตราการขยายตัวของ GDP ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

	2545	2546	2547	2548	2549	**เฉลี่ยแผนฯ 9**
เกษตรกรรม	0.7	12.7	-2.4	-3.2	4.8	**2.5**
อุตสาหกรรม	7.1	10.7	8.2	5.2	6.1	**7.5**
บริการและอื่นๆ	5.0	3.6	6.6	5.4	4.3	**5.0**
รวม	**5.3**	**7.1**	**6.3**	**4.5**	**5.0**	**5.6**

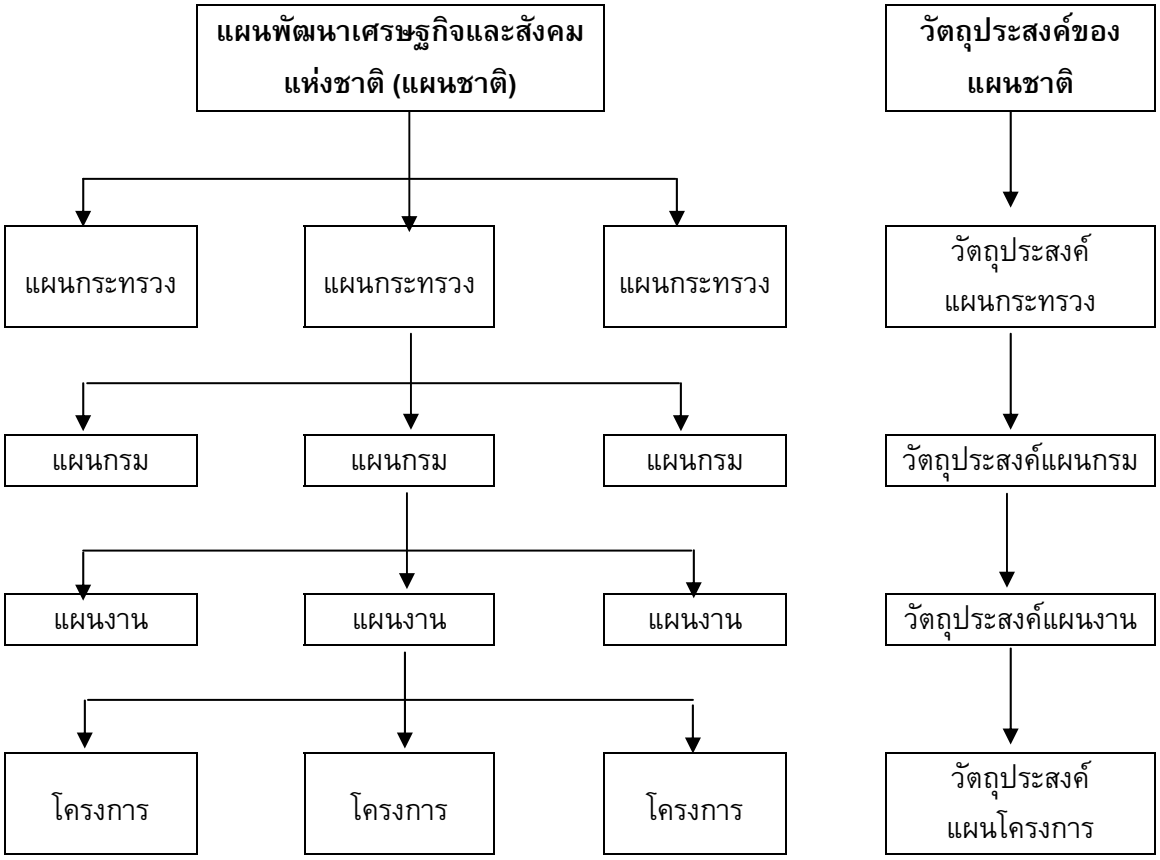
ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 ความเชื่อมโยงระหว่างแผนชาติกับแผนจังหวัด

ในการวางแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนแล้ว โครงการจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะเชื่อมโยงจากวัตถุประสงค์ของแผนกลยุทธ์ไปสู่งานที่จะทำ ซึ่งแผนที่ดีจะต้องมีโครงการที่ดีบรรจุไว้ และโครงการที่ดีก็จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของแผนที่ดีด้วย ดังนั้นโครงการและการวางแผนจึงต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โครงการยังเป็นเหมือนกับพาหนะที่นำแผนไปสู่การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยที่โครงการเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันแผนต่างๆ ให้สำเร็จตามที่กำหนดไว้ ซึ่งความสัมพันธ์ของโครงการ แผนงาน และการวางแผน จากภาพที่ 2.3-1 ผู้ที่จัดทำโครงการจะต้องรู้และเข้าใจระบบ และความสัมพันธ์ของแผนในระดับต่างๆ มิฉะนั้นการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนงาน วัตถุประสงค์ของแผนกรม วัตถุประสงค์ของแผนกระทรวงและวัตถุประสงค์ของแผนชาติ จากภาพที่ 2.3-1 แสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนชาติ แผนกระทรวง แผนกรม แผนงานและโครงการ การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าประสงค์ของแผนชาติ ได้นั้น แต่ละกระทรวง จะต้องมีแผนกลยุทธ์ของกระทรวงที่ได้กำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ ของกระทรวง ให้มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ของแผนชาติด้วย การที่แผนของกระทรวง จะบรรลุเป้าหมายได้นั้นแต่ละกรมที่สังกัดจะต้องมีการกำหนดแผนกลยุทธ์ของแต่กรม โดยกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจของแต่ละกรมให้มีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของกระทรวง และเป้าประสงค์ของแผนชาติด้วย ดังนั้นในแต่ละกรมจะต้องมีการกำหนดแผนงานในการดำเนินการซึ่งในแต่ละกรมจะต้องมีแผนงานหลายๆ แผนงานที่สอดคล้องกันและมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานให้ชัดเจนเพื่อที่ขับเคลื่อนแผนงานต่างๆ ให้บรรจุวัตถุประสงค์ของแต่ละแผนงานเพื่อให้บรรลุถึงเป้าประสงค์ของแต่ละกรม ส่วนภายใต้แผนงานหนึ่งๆ อาจจะมีหลายโครงการก็ได้เพื่อความเหมาะสมซึ่งแต่ละโครงการ

จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ ขอบเขตของโครงการ และสถานที่ตั้งของโครงการให้ชัดเจนเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนของการดำเนินการ โดยเฉพาะการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งมีตัวชี้วัดความสำเร็จของผลผลิต ตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการที่ชัดเจน ดังนั้นการที่มีโครงการที่ดีก็จะส่งผลทำให้ได้แผนงานที่ดี แผนงานที่ดีก็จะส่งผลให้ได้แผนที่ดี เมื่อแผนในระดับกรม กระทรวงเป็นแผนที่ดี และชัดเจน ก็จะเป็นแรงผลักดันให้แผนชาติบรรลุถึงเป้าประสงค์ และวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

ภาพที่ 2.3-1 : ความสัมพันธ์ของแผนชาติ แผนงานและโครงการในแต่ละพื้นที่



ในการวางแผนเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของแผนจะต้องมีโครงการที่ดีก่อน ดังนั้นการที่จะได้โครงการที่ดีจะต้องมีการวิเคราะห์โครงการ ซึ่งมีประโยชน์ดังนี้

1) ช่วยให้ผู้ตัดสินใจสามารถตัดสินใจในการเลือกทางเลือกต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบและเป็นกลาง
2) ช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด
3) ช่วยให้สามารถติดตามประเมินผลการใช้งบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ ว่าได้ใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการและแผนงานที่วางไว้หรือไม่

2.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด (Cluster)

การขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดแนวนโยบายและวางโครงการเพื่อให้มีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงและต่อเนื่องอย่างเป็นระบบในกลุ่มจังหวัดที่มีลักษณะการพัฒนาที่คล้ายคลึงกัน เช่น การจัดทำโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก (จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด)

2.4.1 โครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปีงบประมาณ 2550

2.4.1.1 โครงการประเด็นยุทธศาสตร์อุตสาหกรรม

1) โครงการพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านอุตสาหกรรมยานยนต์ ระดับวิศวกร 200 คน และระดับเทคนิคขั้นสูง 500 คน งบประมาณ 70 ล้าน โดยสถาบันยานยนต์ จังหวัดระยองเป็นเจ้าภาพ
2) โครงการพัฒนาผู้ประกอบการและส่งเสริมผู้ประกอบการใหม่ งบประมาณ 100 ล้านบาท จังหวัดระยองเป็นเจ้าภาพ
3) โครงการจัดทำ Road show ด้านการลงทุนและการค้าทั้งในและนอกประเทศ งบประมาณ 60 ล้านบาท (ส่วนกลาง 40 ล้านบาท, กลุ่มจังหวัด 20 ล้านบาท) จังหวัดระยองเป็นเจ้าภาพ
4) โครงการจัดทำศูนย์บริการข้อมูลด้านอุตสาหกรรม งบประมาณ 20 ล้านบาท จังหวัดระยองเป็นเจ้าภาพ
5) โครงการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมรอบนิคมอุตสาหกรรมระยะสั้น งบประมาณ 30 ล้านบาท จังหวัดระยอง เป็นเจ้าภาพ
6) โครงการส่งเสริมการลงทุนในระบบ Logistics งบประมาณ 60 ล้านบาท

2.4.1.2 โครงการประเด็นยุทธศาสตร์ท่องเที่ยว

1) โครงการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวจากชลบุรีสู่อินโดจีน ปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ (รวม ปี 50 จำนวน 745 ล้านบาท ปี 51 จำนวน 600 ล้านบาท) ประกอบด้วย
   (1) โครงการปรับปรุงท่าเรือแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) อ. แหลมสิงห์ จ. จันทบุรี งบประมาณ 25 ล้านบาท จังหวัดจันทบุรี เป็นเจ้าภาพ
   (2) โครงการพัฒนาป่าชายเลน บ้านท่าสอน อ.ขลุง จ.จันทบุรี งบประมาณ 20 ล้านบาท จังหวัดจันทบุรีเป็นเจ้าภาพ
   (3) โครงการปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล (อ่างศิลา) จ. ชลบุรี งบประมาณ 150 ล้านบาท จังหวัดชลบุรี เป็นเจ้าภาพ
   (4) โครงการ Rayong Industrial Park and Tower งบประมาณ 200 ล้านบาท (ใช้เงินกลุ่มจังหวัด 20 ล้านบาทเพื่อทำ Business Plan/Model ที่เหลือต้องหาผู้ร่วมลงทุน) จังหวัดระยอง เป็นเจ้าภาพ

(5) โครงการก่อสร้างเพิ่มช่องจราจรทางหลวงหมายเลข 318 เพื่อเชื่อมโยงสู่อินโดจีน งบประมาณ 300 ล้านบาท มีจังหวัดตราด เป็นเจ้าภาพ

(6) โครงการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวระหว่างประเทศโดยเชื่อมโยงเกาะช้าง หมู่เกาะจ้าว (กัมพูชา) และหมู่เกาะฟูก๊วก (เวียตนาม) งบประมาณ 20 ล้านบาท จังหวัดตราด เป็นเจ้าภาพ

(7) โครงการปรับปรุงถนนเลียบชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (จากอ่าวไข่ จ.ระยอง ถึง แหลมงอบ จ.ตราด) งบประมาณ 360 ล้านบาท จังหวัดระยองเป็นเจ้าภาพ

(8) โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ หาดแสงจันทร์ หาดวรรณกรรม อ. เมือง จ. ระยอง งบประมาณ 120 ล้านบาท จังหวัดระยอง เป็นเจ้าภาพ

(9) โครงการสะพานเดินเหนือระดับยอดไม้เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Sky Walker) เขาคิชฌกูฏ จ. จันทบุรี งบประมาณ 120 ล้านบาท จังหวัดจันทบุรี เป็นเจ้าภาพ

2) โครงการประชาสัมพันธ์ (Story to tell เช่น กีฬา ฯลฯ) และพัฒนาตลาด งบประมาณ 25 ล้านบาท (จัด focus group กับบริษัททัวร์ M.E.T./ A.E.T) จังหวัดชลบุรีเป็นเจ้าภาพ

3) โครงการเสริมสร้างการตลาดทั้งในและต่างประเทศ งบประมาณ230 ล้านบาท (การสร้างแบรนด์กลุ่มจังหวัด/ Road Show/ Event / Exhibition / Media / Eastern Tourist Counter Service ที่สนามบินสุวรรณภูมิ) จังหวัดชลบุรี เป็น เจ้าภาพ

4) โครงการพัฒนาบุคลากรและผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว งบประมาณ 60 ล้านบาท จังหวัดชลบุรี เป็นเจ้าภาพ

5) โครงการปรับปรุงระบบนิเวศชายฝั่ง งบประมาณ 40 ล้านบาท จังหวัดชลบุรี เป็นเจ้าภาพ

2.5 บทบาทภาครัฐในการส่งเสริมการลงทุนในระดับจังหวัด

2.5.1 แนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีส่วนผลักดันให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต ดังนั้นคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุน ดังนี้

1) เพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้สิทธิและประโยชน์ภาษีอากร โดยให้สิทธิและประโยชน์แก่โครงการที่มีผล ประโยชน์ ต่อเศรษฐกิจอย่างแท้จริง และใช้หลักการบริหารและการจัดการองค์กรที่ดี (Good Governance) ในการให้สิทธิและประโยชน์ด้าน ภาษีอากร โดยกำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องรายงานผลการดำเนินงานของโครงการที่ได้รับ การส่งเสริม เพื่อให้สำนักงาน ได้ตรวจสอบก่อนใช้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรในปีนั้นๆ

2) สนับสนุนให้อุตสาหกรรมพัฒนาระบบคุณภาพและมาตรฐานการผลิตเพื่อแข่งขันในตลาดโลก โดยกำหนดให้ผู้ได้รับการ ส่งเสริม ทุกรายที่มีโครงการลงทุนตั้งแต่

10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ต้องดำเนินการให้ได้รับ ใบรับรองระบบ คุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่า

3) ปรับมาตรการส่งเสริมการลงทุน ให้สอดคล้องกับข้อตกลงด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ โดยการยกเลิกเงื่อนไข การส่งออกและการใช้ชิ้นส่วนในประเทศ
4) สนับสนุนการลงทุนเป็นพิเศษในภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำและมีสิ่งเอื้ออำนวยต่อการลงทุนน้อย โดยให้สิทธิและ ประโยชน์ด้านภาษีอากรสูงสุด
5) ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมโดยไม่เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเงินลงทุนขั้นต่ำของ โครงการ ที่จะได้รับการส่งเสริมเพียง 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน)
6) ให้ความสำคัญแก่กิจการเกษตรกรรมและผลิตผลจากการเกษตร กิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากร มนุษย์ กิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และบริการพื้นฐาน กิจการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม และอุตสาหกรรม เป้าหมาย

2.5.2 เขตการลงทุน

เขตการลงทุนแบ่งออกเป็น 3 เขต ตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยใช้รายได้และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ของแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ ดังนี้

1) เขต 1 ประกอบด้วย 6 จังหวัดในส่วนกลาง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และ สมุทรสาคร

2) เขต 2 ประกอบด้วย 12 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก พระนครศรีอยุธยา ภูเก็ต ระยอง ราชบุรี สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี และอ่างทอง

3) เขต 3 ประกอบด้วย 58 จังหวัด แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 36 จังหวัด และ 22 จังหวัด รายได้ต่ำ ดังนี้ 36 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ชัยนาท ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พังงา พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ระนอง ลพบุรี ลำปาง ลำพูน เลย สงขลา สระแก้ว สิงห์บุรี สุโขทัย สุราษฎร์ธานี อุตรดิตถ์ อุทัยธานี กลุ่มจังหวัด 22 จังหวัด ได้แก่ กาฬสินธุ์ นครพนม นราธิวาส น่าน บุรีรัมย์ ปัตตานี พะเยา แพร่ มหาสารคาม ยโสธร ยะลา ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร สตูล สุรินทร์ หนองบัวลำภู ชัยภูมิ หนองคาย อุบลราชธานี อุดรธานี และอำนาจเจริญ

2.5.3 การส่งเสริมการลงทุนในจังหวัดระยอง

จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ในเขต 2 ซึ่งสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ดังนี้

1) โครงการที่ตั้งในนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในเขต 2 (ไม่รวมนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในจังหวัดระยอง)

(1) ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร (สำหรับโครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2552)

(2) ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 7 ปี (สำหรับโครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2552) ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับ ใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

(3) ให้ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

2) โครงการที่ตั้งนอกนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในเขต 2

(1) ให้ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่ง เฉพาะเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10

(2) ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 3 ปี ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

(3) ให้ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

2.5.4 หลักเกณฑ์การอนุมัติโครงการ

ในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนคณะกรรมการ มีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

2.5.4.1 โครงการที่มีเงินลงทุนไม่เกิน 500 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุน เวียน)

ใช้หลักเกณฑ์พิจารณาอนุมัติโครงการ ดังนี้

1) จะต้องมีมูลค่าเพิ่มไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ ยกเว้นการผลิตผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์และชิ้นส่วน กิจการเกษตรกรรม และผลิตผลจากการเกษตร และโครงการที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบเป็นกรณีพิเศษ

2) มีอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนจดทะเบียนไม่เกิน 3 ต่อ 1 สำหรับโครงการริเริ่ม ส่วนโครงการขยายจะพิจารณาตามความ เหมาะสม เป็นรายๆ ไป

3) ใช้กรรมวิธีการผลิตที่ทันสมัยและใช้เครื่องจักรใหม่ในกรณีที่ใช้เครื่องจักรเก่าจะต้องให้สถาบันที่เชื่อถือได้ รับรอง ประสิทธิภาพและคณะกรรมการให้ความเห็นชอบเป็นกรณีพิเศษ
4) มีระบบป้องกันสภาพแวดล้อมเป็นพิษที่เพียงพอโครงการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม คณะกรรมการ จะพิจารณาเป็นพิเศษในเรื่องสถานที่ตั้งและวิธีการจัดการมลพิษ

2.5.4.2 โครงการที่มีเงินลงทุนมากกว่า 500 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน)

ใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับข้อ 2.5.4.1 และจะต้องแนบรายงานศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการตามที่คณะกรรมการกำหนด

2.5.4.3 โครงการที่ได้รับสัมปทานและกิจการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคณะกรรมการ

ใช้แนวทางการพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2541 และวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2547 ดังนี้

1) โครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการส่งเสริม
2) โครงการที่ได้รับสัมปทานที่เอกชนดำเนินการ โดยจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่รัฐ (Build Transfer Operate หรือ Build Operate Transfer) หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการดังกล่าว ที่ประสงค์จะให้ผู้ได้รับสัมปทานได้รับสิทธิและประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนจะต้องเสนอโครงการให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน พิจารณาตั้งแต่เริ่มต้นโครงการก่อนออกประกาศเชิญชวน เอกชนเข้าร่วมประมูล และในขั้นการประมูล จะต้องมีประกาศระบุโดยชัดเจนว่าเอกชนจะได้รับสิทธิและประโยชน์ใดบ้าง ในหลักการคณะกรรมการ จะไม่ให้การส่งเสริมกรณีเอกชนต้องจ่ายผลตอบแทนให้แก่รัฐในการรับสัมปทานเว้นแต่เป็น ผลตอบแทนที่สมเหตุสมผลกับการลงทุนที่รัฐใช้ไปในโครงการนั้น
3) โครงการของรัฐที่ให้เอกชนลงทุนและเป็นเจ้าของ (Build Own Operate) รวมทั้งให้เอกชนเช่าหรือ บริหาร โดยจ่ายผลตอบแทนให้รัฐในลักษณะค่าเช่า คณะกรรมการจะพิจารณาให้การส่งเสริมตาม หลักเกณฑ์ปกติ
4) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หากจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ควรพิจารณาตั้งงบประมาณที่เหมาะสมภายหลังจากการแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แล้ว หากต้องการขยายงาน จะขอรับการส่งเสริมได้เฉพาะส่วนที่ลงทุนเพิ่ม โดยจะได้รับสิทธิและประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ปกติ

2.5.5 หลักเกณฑ์การถือหุ้นของต่างชาติ

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนต่างชาติในการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม คณะกรรมการจะผ่อนคลายมาตรการจำกัดการถือหุ้นโดยใช้แนวทางการพิจารณา ดังนี้

1) โครงการลงทุนในกิจการเกษตรกรรม การเลี้ยงสัตว์ การประมง การสำรวจและการทำเหมืองแร่ และการให้บริการตามที่ปรากฏในบัญชีหนึ่งท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 จะต้องมีผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของทุนจดทะเบียน
2) โครงการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม อนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นข้างมากหรือทั้งสิ้นได้ไม่ว่าตั้งในเขตใด
3) เมื่อมีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการอาจกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติเป็นการเฉพาะสำหรับกิจการที่ให้การส่งเสริมบางประเภท

2.5.6 หลักเกณฑ์การให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร

สิทธิและประโยชน์สำหรับโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน จะได้รับตามเขตการลงทุนที่สถานประกอบการตั้งอยู่ ยกเว้น กรณีที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกิจการประเภทนั้น ซึ่งแบ่งออกเป็น

1) ตามกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ
2) ตามกิจการที่ให้ความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นพิเศษ
3) ตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยี และนวัตกรรม
4) ตามนโยบายส่งเสริม SMEs
5) ตามนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรไทย
6) ตามประเภทกิจการที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะอื่นๆ

ทั้งนี้ การให้สิทธิและประโยชน์ในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจะกำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 100 ของเงินลงทุนโดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน ยกเว้นโครงการตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยี และนวัตกรรม นโยบายส่งเสริม SMEs นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรไทย และประเภทกิจการที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะบางประเภท จะไม่กำหนดสัดส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

2.5.7 สิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ

1) ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด
2) ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด
3) สิทธิประโยชน์อื่นให้ได้รับตามเกณฑ์ที่ตั้งในแต่ละเขต

2.5.8 สิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ให้ความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นพิเศษ

1) ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด
2) ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด
3) ไม่กำหนดสัดส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล
4) สิทธิประโยชน์อื่นให้ได้รับตามเกณฑ์ที่ตั้งในแต่ละเขต

2.5.9 นโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยี และนวัตกรรม (Skill Technology & Innovation – STI)

2.5.9.1 กลุ่มที่ส่งเสริมการพัฒนา STI โดยตรง

1) กิจการผลิต เวชภัณฑ์ หรืออุปกรณ์ทางการแพทย์ (ประเภท 3.9)
2) กิจการผลิตเครื่องมือวิทยาศาสตร์ (ประเภท 3.14)
3) กิจการผลิตหรือซ่อมอากาศยาน รวมทั้งชิ้นส่วนอุปกรณ์หรือเครื่องใช้บนอากาศยาน (ประเภท 4.7)
4) กิจการออกแบบทางอิเล็กทรอนิกส์ (ประเภท 5.7)
5) กิจการการวิจัยและพัฒนา (ประเภท 7.12)
6) กิจการบริการทดสอบทางวิทยาศาสตร์ (ประเภท 7.13)
7) กิจการสอบเทียบมาตรฐาน (Calibration) (ประเภท 7.14)
8) กิจการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ประเภท 7.15)
9) สิทธิและประโยชน์
10) ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด
11) ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปีไม่ว่าตั้งอยู่เขตใด
12) ไม่กำหนดสัดส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

2.5.10 นโยบายส่งเสริม SMEs

2.5.10.1 กิจการที่ให้การส่งเสริม

1) ผลิตภัณฑ์การเกษตรแปรรูป

(1) กิจการผลิตหรือถนอมอาหาร หรือสิ่งปรุงแต่งอาหารโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย (ยกเว้นการผลิตน้ำดื่ม ลูกอม และไอศกรีม) (ประเภท 1.11)
(2) กิจการคัดคุณภาพ บรรจุ เก็บรักษา พืช ผัก ผลไม้ ดอกไม้ (ประเภท 1.13)
(3) กิจการผลิตภัณฑ์จากพืชสมุนไพร (ประเภท 1.20)

2) อุตสาหกรรมเชิงสร้างสรรค์

(1) กิจการผลิตผ้า (ประเภท 3.1.3)
(2) กิจการผลิตเครื่องนุ่งห่ม (ประเภท 3.1.6)
(3) กิจการผลิตของเล่น (ประเภท 3.6)
(4) กิจการผลิตของชำร่วยและของที่ระลึก (ประเภท 3.7.2)
(5) กิจการผลิตสิ่งประดิษฐ์ (ประเภท 3.7.3)
(6) กิจการผลิตเครื่องเขียน หรือชิ้นส่วน (ประเภท 3.10)
(7) กิจการผลิตเครื่องเรือน หรือชิ้นส่วน (ประเภท 3.11)

2.5.10.2 สิทธิและประโยชน์

1) ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด
2) ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปีไม่ว่าตั้งอยู่เขตใด
3) ไม่กำหนดสัดส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

2.5.10.3 เงื่อนไข

1) มีเงินลงทุนไม่น้อยกว่า 500,000 บาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน)
2) มีคนไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของทุนจดทะเบียน
3) เป็นผู้ผลิตผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) และได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน หรือเป็นผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะ อนุกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
4) จะให้การส่งเสริมทั้งในส่วนที่ดำเนินการอยู่เดิม และส่วนที่ลงทุนใหม่เพื่อเพิ่มกำลังผลิตหรือปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต

2.5.10.4 หลักเกณฑ์การอนุญาตให้นำกิจการส่วนที่ดำเนินการอยู่เดิมมารวมกับส่วนที่ลงทุนใหม่

1) คุณสมบัติผู้ขอรับการส่งเสริม
   (1) เป็นผู้ผลิตผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) และได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน
   (2) หากไม่ได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน จะต้องมีสินทรัพย์ถาวรสุทธิหรือขนาดการลงทุน (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ทั้งของส่วนที่ดำเนินการอยู่เดิมและส่วนที่ลงทุนใหม่ไม่เกิน 5 ล้านบาท
2) ขนาดการลงทุนขั้นต่ำ ส่วนที่ลงทุนใหม่เพื่อเพิ่มกำลังผลิตต้องไม่น้อยกว่า 500,000 บาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน)
3) กำลังการผลิต ส่วนที่เพิ่มใหม่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำลังการผลิตที่ดำเนินการอยู่เดิม

หากไม่เข้าข่ายตามคุณสมบัติข้อ 1 จะให้การส่งเสริมเฉพาะส่วนที่ลงทุนใหม่ และผลิตภัณฑ์ต้องได้รับมาตรฐานอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะเป็นมาตรฐานการจัดการหรือมาตรฐานผลิตภัณฑ์ก็ได้ ผู้ขอรับส่งเสริมอุตสาหกรรมเชิงสร้างสรรค์ จะต้องมีกระบวนการออกแบบผลิตภัณฑ์ และมีนักออกแบบที่อ้างอิงได้อย่างน้อย 1 คน โดยจะเป็นของบริษัทเองหรือว่าจ้างภายนอกได้

2.5.11 นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรไทย

2.5.11.1 กิจการที่ให้การส่งเสริมเพิ่มเติม

1) กิจการผลิตหรือถนอมอาหารพร้อมรับประทานหรืออาหารกึ่งพร้อมรับประทาน (ประเภท 1.11.8)

2) กิจการบริหารจัดการฟาร์ม (ประเภท 1.27)
3) กิจการผลิตวัสดุบรรจุภัณฑ์สำหรับอาหาร (ประเภท 1.28)
4) กิจการขนส่งห้องเย็น (ประเภท 1.29)
5) กิจการอบพืชและไซโล (ประเภท 1.7)
6) กิจการห้องเย็น (ประเภท 1.17)
7) กิจการตรวจ วิเคราะห์ และรับรองคุณภาพมาตรฐานผลิตผลการเกษตร (ประเภท 1.21)
8) กิจการตรวจ วิเคราะห์โรคพืช ปศุสัตว์ หรือสัตว์น้ำ (ประเภท 1.22)
9) กิจการตรวจ วิเคราะห์ดินหรือน้ำ เพื่อการเกษตร (ประเภท 1.23)
10) กิจการปลูกป่า (ประเภท 1.24)
11) กิจการผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์สำหรับใช้ในการเกษตร (Farm Machinery) และอุตสาหกรรมผลิตอาหาร (Food Processing Machinery) (ประเภท 4.2)

2.5.11.2 สิทธิประโยชน์

1) ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด
2) ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปีไม่ว่าตั้งอยู่เขตใด
3) ไม่กำหนดสัดส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

2.5.12 กิจการที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะอื่น ๆ

กิจการที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะอื่นๆ เช่น กิจการซอฟต์แวร์ กิจการผลิต HARD DISK DRIVE กิจการผลิต SEMICONDUCTOR กิจการที่เกี่ยวกับการประหยัดพลังงาน กิจการที่ตั้งสถานประกอบการในนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมฟอกย้อม นิคมหรือเขต อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ และนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมการพิมพ์ เป็นต้น ซึ่งจะได้รับสิทธิและประโยชน์แตกต่างจากหลักเกณฑ์ปกติ นอกจากนี้ยังมีกิจการบางประเภทที่ไม่ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เช่น กิจการตัดและแปรรูปโลหะแผ่น กิจการศูนย์จัดหาจัดซื้อชิ้นส่วนและผลิตภัณฑ์ระหว่างประเทศ กิจการสนับสนุนการค้าและการลงทุน เป็นต้น

2.6 การเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดินโดยการเปรียบเทียบกรณีก่อนการพัฒนาโครงการ Eastern Seaboard และหลังมีการพัฒนา โดยพิจารณาจากสัดส่วนการใช้ที่ดิน

2.6.1 การใช้ที่ดินด้านอุตสาหกรรม

จังหวัดระยองเป็นเมืองอุตสาหกรรมหลักของประเทศไทย มีท่าเรือน้ำลึกมาบตาพุดเป็นท่าเรือที่ใช้ในการขนส่งสินค้าและวัตถุดิบต่าง ๆ เพื่อการผลิตสินค้าเพื่อการบริโภคในประเทศและเพื่อการส่งออกอีกส่วนหนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญของประเทศโดยมีก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยที่ได้วางท่อจากอ่าวไทยมาขึ้นฝั่งที่ตำบลมาบตาพุด ก่อให้เกิดโรงแยกก๊าซและกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

และอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่าง ๆ ที่เป็นผลิตภัณฑ์จากปิโตรเคมีหลายชนิด อีกทั้งก๊าซธรรมชาตินี้ยังนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ อาทิ โรงไฟฟ้า อุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมปุ๋ย ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกจำนวนมาก

รัฐบาลได้มีการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองไว้โดยเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการใช้สาธารณูปโภคร่วมกันและการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้แบ่งการใช้พื้นที่อุตสาหกรรมเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1) นิคมอุตสาหกรรม
2) เขตประกอบการอุตสาหกรรม
3) ชุมชนอุตสาหกรรม
4) กลุ่มอุตสาหกรรม

2.6.1.1 นิคมอุตสาหกรรม

เป็นการพัฒนาพื้นที่โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือภาคเอกชนเพื่อรองรับอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวโดยภาคเอกชนต้องได้รับอนุญาตจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือ การอนุญาตตามกฎหมายโรงงานและกฎหมายควบคุมอาคารเป็นอำนาจของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามกฎหมายโรงงาน

ปัจจุบันมีนิคมอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการแล้วจำนวน 6 แห่ง ในเนื้อที่ทั้งหมด 22,208 ไร่ มีจำนวนโรงงานทั้งสิ้น 178 โรงงาน

1) นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด	10,000 ไร่	จำนวน 60 โรงงาน
2) นิคมอุตสาหกรรมตะวันออก	2,430 ไร่	จำนวน 17 โรงงาน
3) นิคมอุตสาหกรรมผาแดง	516 ไร่	จำนวน 3 โรงงาน
4) นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด	2,062 ไร่	จำนวน 85 โรงงาน
5) นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้	4,700 ไร่	จำนวน 13 โรงงาน
6) นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย	2,500 ไร่	

2.6.1.2 เขตประกอบการอุตสาหกรรม

เขตประกอบการอุตสาหกรรมจะมีลักษณะเป็นการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวต้องได้รับการพิจารณาและประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมจากกระทรวงอุตสาหกรรม สิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายโรงงาน

ปัจจุบันมีเขตประกอบการอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการแล้วจำนวน 5 แห่ง ในเนื้อที่ทั้งหมด 12,185 ไร่ มีจำนวนโรงงานทั้งสิ้น 76 โรงงาน ดังนี้

1) เขตประกอบการฯ สยามอีสเทิร์นอินดัสเตรียลปาร์ค 1,341 ไร่ จำนวน 27 โรงงาน
2) เขตประกอบการฯ ทีพีไอ 4,335 ไร่ จำนวน 29 โรงงาน
3) เขตประกอบการฯ จี.เค.แลนด์ 882 ไร่ จำนวน 6 โรงงาน
4) เขตประกอบการฯ บ.ระยองที่ดินอุตสาหกรรม จำกัด 4,700 ไร่ จำนวน 14 โรงงาน
5) เขตประกอบการฯ บ.สวนอุตสาหกรรมโรจนะ จำกัด 2,200 ไร่

2.6.1.3 ชุมชนอุตสาหกรรม

ชุมชนอุตสาหกรรมจะเป็นการพัฒนาพื้นที่โดยภาคเอกชนเพื่อรองรับอุตสาหกรรมตามนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรม การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวต้องได้รับการพิจารณาและกำหนดพื้นที่จากกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายโรงงานจะเป็นไปอย่างรวดเร็วเนื่องจากได้มีการพิจารณาพื้นที่โดยรวม และประเภทอุตสาหกรรมที่จะประกอบกิจการในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว

ปัจจุบันมีชุมชนอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการแล้วจำนวน 4 แห่ง ในเนื้อที่ทั้งหมด 3,598 ไร่ ดังนี้

1) ชุมชนอุตสาหกรรมนครินทร์ อินดัสเตรียลปาร์ค 465 ไร่
2) ชุมชนอุตสาหกรรม เอส เอส พี พรอพเพอร์ตี้ 1,246 ไร่
3) ชุมชนอุตสาหกรรม บริษัท ทุนเท็กซ์อินดัสเตรียบปาร์ค จำกัด 1,497 ไร่
4) ชุมชนอุตสาหกรรม ไอพีพี 390 ไร่

2.6.1.4 กลุ่มอุตสาหกรรม

กลุ่มอุตสาหกรรมจะเป็นการพัฒนาพื้นที่โดยภาคเอกชนเพื่อรองรับอุตสาหกรรมโดยตรง ไม่มีสิทธิประโยชน์ใดๆ ปัจจุบันมีกลุ่มอุตสาหกรรม 2 แห่ง ได้แก่ สวนอุตสาหกรรม บริษัทระยองอินดัสเตรียลปาร์ค จำกัด และกลุ่มอุตสาหกรรมเจริญโภคภัณฑ์ มีเนื้อที่รวมกัน 1,500 ไร่

หากพิจารณาโรงงานที่ดำเนินการอยู่ในจังหวัดระยองตามเขตอำเภอและกิ่งอำเภอจะได้ดังนี้

อำเภอ/กิ่งอำเภอ	จำนวนโรงงาน
อำเภอเมืองระยอง	538
อำเภอแกลง	288
อำเภอปลวกแดง	201
อำเภอบ้านค่าย	174
กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา	151
อำเภอบ้านฉาง	53
อำเภอวังจันทร์	17
กิ่งอำเภอเขาชะเมา	10
รวม	**1,432**

ที่มา : สำนักงานจังหวัดระยอง (www.rayong.go.th)

ประเภทของอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในจังหวัดระยองมีหลายประเภท และอุตสาหกรรม 10 ประเภทแรกที่มีเงินลงทุนสูงสุด (นับถึงปี 2546) ตามลำดับ ได้แก่

	เงินลงทุน (ล้านบาท)
1) อุตสาหกรรมเคมี	247,082.13
2) อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและผลิตภัณฑ์	104,242.30
3) อุตสาหกรรมโลหะ	47,488.15
4) อุตสาหกรรมการขนส่ง	30,261.25
5) อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะ	16,199.52

	เงินลงทุน (ล้านบาท)
1) อุตสาหกรรมพลาสติก	13,940.28
2) อุตสาหกรรมไฟฟ้า	11,445.70
3) อุตสาหกรรมสิ่งทอ	11,418.86
4) อุตสาหกรรมอโลหะ	10,064.01
5) อุตสาหกรรมกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	5,156.85

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525 – 2529) จังหวัดระยองได้รับการกำหนดให้เป็นจังหวัดหลักของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก มีการวางท่อก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยมาขึ้นฝั่งที่บริเวณตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง และมีการสร้างท่าเรือน้ำลึกมาบตาพุดและนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเพื่อรองรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม

การพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดการลงทุน การจ้างงานมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดดอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในช่วง 10 ปีแรก จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในจังหวัด (ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2546) มีโรงงานรวมทั้งสิ้น 1,419 โรงงาน มีเงินลงทุน 576,055 ล้านบาท เป็นจำนวนการลงทุนที่สูงที่สุดของประเทศซึ่งได้ก่อให้เกิดการจ้างงานกว่า 1 แสนคน

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น

1) ผลกระทบมลพิษต่าง ๆ จากโรงงานอุตสาหกรรม อาทิ มลพิษทางอากาศ น้ำ และมลพิษจากกากอุตสาหกรรม
2) ขยะจากโรงงานอุตสาหกรรม
3) การปนเปื้อนสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรมในแหล่งน้ำดิบ รวมทั้งปัญหาการขาดแคลนแหล่งน้ำดิบ น้ำประปาเพื่ออุปโภค บริโภค ในพื้นที่จังหวัดระยอง

ประเด็นปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นและแนวทางการพัฒนาในระยะยาว ดังนี้

1) ปัญหาผลกระทบมลพิษต่าง ๆ จากโรงงานอุตสาหกรรมมีแนวทางการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นของจังหวัด ได้แก่

(1) ตั้งคณะทำงานดูแลเฝ้าระวังเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมทางด้านอากาศ น้ำขยะจากโรงงานอุตสาหกรรม นอกเหนือหน่วยราชการประจำ
(2) จัดตั้งกลุ่มชุมชนในการเฝ้าระวังควบคุมดูแลมลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรมและมลภาวะจากในเมือง
(3) ให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกให้ผู้ประกอบการกิจการช่วยกันดูแลรักษาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
(4) ให้มีการควบคุมดูแลสถานประกอบการอย่างเข้มงวด เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม
(5) มีการควบคุมดูแลเฝ้าระวังสุขภาพอนามัยของประชาชน

โดยจังหวัดมีแนวทางการพัฒนาในระยะยาวเพื่อแก้ไขปัญหา โดยมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ได้แก่

(1) พัฒนาผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้ได้มาตรฐานและส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology)
(2) เร่งรัดจัดทำผังกำหนดขอบเขต ในการประกอบการอุตสาหกรรม เขตเกษตรและการท่องเที่ยว (Zoning) เพื่อมิให้เกิดปัญหาและมีการอยู่ร่วมอย่างยั่งยืน
(3) เร่งจัดตั้งศูนย์วิเคราะห์น้ำ อากาศ กากของเสีย ของจังหวัดระยอง
(4) เร่งดำเนินการสร้างศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรมและนำเทคโนโลยีชั้นสูงที่สามารถลดมลพิษ ตลอดจนมีการนำกากหรือวัสดุเหล่านั้นหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycle หรือ Re-used)

2) ปัญหาขยะจากโรงงานอุตสาหกรรม จังหวัดมีแนวทางการแก้ไขปัญหาเบื้องต้น ได้แก่

(1) สร้างจิตสำนึกของผู้ประกอบการให้ลดจำนวนขยะลงโดยจัดทำโครงการต่าง ๆ เช่น Recycle และ Re-used การทำโครงการบำบัดน้ำเสีย และกำจัดขยะมูลฝอย
(2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องร่วมมือกันในการเฝ้าระวังดูแลจัดเก็บอย่างมีระบบและใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำหรับนโยบายและแนวทางการพัฒนาในระยะยาว คือ

(1) จัดตั้งศูนย์การกำจัดขยะชุมชน และศูนย์กำจัดขยะอุตสาหกรรมแบบครบวงจร โดยใช้เทคโนโลยีชั้นสูงที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน
(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน

3) ปัญหาการปนเปื้อนสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรมในแหล่งน้ำดิบและปัญหาการขาดแคลนแหล่งน้ำดิบ การแก้ไขปัญหาเบื้องต้นของจังหวัด ได้แก่

(1) มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมดูแล และเฝ้าระวังน้ำและของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติต่าง ๆ
(2) มีคณะทำงานตรวจเก็บคุณภาพน้ำในแม่น้ำต่าง ๆ ในจังหวัดระยองเพื่อเฝ้าระวังคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติต่าง ๆ

ความก้าวหน้าและการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก[1]

อาจสรุปความก้าวหน้าและแนวทางการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในระยะที่ 2 ได้ดังนี้

1) ปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เป็น Missing Link บริเวณพื้นที่อุตสาหกรรมตอนในกับท่าเรือแหลมฉบัง แก้ไขปัญหาไฟฟ้าตก-ดับ และพัฒนาระบบโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเปิดตลาดการค้าและความร่วมมือทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอินโดจีนและจีนตอนใต้ (เส้นทางยุทธศาสตร์แหลมฉบัง-บุรีรัมย์-สุรินทร์-ยโสธร-มุกดาหาร-สุวรรณเขต-ดานัง (R9) เส้นทางตราด-เกาะกง/ฮาเดียน และเส้นทางเชียงราย-คุณหมิง (R3) เส้นทางแม่สอด-ร่างกุ้ง) โดยมีท่าเรือแหลมฉบังเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางทะเลและสนามบินอู่ตะเภาเป็นศูนย์อุตสาหกรรมอากาศยานและการขนส่งทางอากาศ รวมทั้งพัฒนาเชื่อมโยงในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคและระดับโลก
2) ปรับปรุงประสิทธิภาพการขนส่งของท่าเรือแหลมฉบังให้เป็นศูนย์กลางการขนส่งทางทะเลและประตูการค้าของภูมิภาคโดยเร่งเปิดบริการท่าเรือแหลมฉบังขั้นที่ 2 (C3) ได้ในปี 2547 ซึ่งสอดคล้องกับแผนการขยายการส่งออกของภาคอุตสาหกรรม ปรับปรุงด้านบริหารจัดการให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ และการกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมต่อเนื่องจากการขนส่งสินค้าที่ท่าเรือแหลมฉบังอย่างเป็นระบบ เช่น ธุรกิจการขนส่ง คลังสินค้า Shipping ที่พักอาศัยและร้านค้าต่าง ๆ
3) การปรับปรุงการใช้ประโยชน์สนามบินอู่ตะเภาให้เป็นศูนย์อุตสาหกรรมอากาศยานและการขนส่ง (Avitation Industry and Logistic Center) โดยส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน ส่วนภาครัฐลงทุนเฉพาะสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น เช่น การควบคุมการจราจรเส้นทางเข้า-ออก และอาคารที่พักผู้โดยสารพร้อมคลังสินค้าให้ได้มาตรฐาน
4) การพัฒนาสนามบินนานาชาติสุวรรณภูมิให้เป็น Gate Way ของประเทศและพื้นที่รอบนอก ท่าอากาศยานในลักษณะแผนงานแบบผสมผสานเชื่อมโยงระหว่างตัวสนามบิน ธุรกิจส่งออกและภาคการผลิตเพื่อเป็นฐานการผลิตและธุรกิจการบริการต่อเนื่องแห่งใหม่ของประเทศเชื่อมโยงพื้นที่ ESB กับนานาชาติ

[1] จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (www.nesdb.go.th : 10 มี.ค. 49)

5) ปรับปรุงเทคโนโลยีในกระบวนการผลิตที่ใช้ Local Content มากขึ้นในอุตสาหกรรมยานยนต์/ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์/เครื่องใช้ไฟฟ้าและการสร้างเครือข่ายให้เชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดย่อม เพื่อให้เกิดการสนับสนุนซึ่งกันและกัน และ/หรือการย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมากและเทคโนโลยีขั้นต่ำซึ่งประเทศไทยไม่สามารถแข่งขันได้ไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่มีศักยภาพ เช่น ประเทศกัมพูชา เพื่อผลิตสินค้าที่เป็นวัตถุดิบผลิตภัณฑ์ค้าขั้นมูลฐานมาป้อนโรงงานในพื้นที่ ESB ในลักษณะ Supply Chain
6) เร่งปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมสู่ฐานการผลิต อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์สมัยใหม่เพื่อเพิ่มผลผลิตแทนการเพิ่มการใช้ปัจจัยการผลิตในลักษณะของการรวมกลุ่มอุตสาหกรรม (Cluster) และส่งเสริมการลงทุนที่เป็น Rising Industries ได้แก่ อุตสาหกรรมต่อเนื่องการผลิตรถยนต์ อุตสาหกรรมพลาสติกขึ้นรูป (Plastic Injection) และอุตสาหกรรมเช่น อุตสาหกรรมผลิตอาหาร เครื่องใช้ในบ้าน อุปกรณ์ไฟฟ้า เครื่องแต่งกาย ฯลฯ
7) เร่งปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเขตเมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยว และพื้นที่ลุ่มน้ำบางปะกง

โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดระยอง

โครงการพัฒนาต่าง ๆ ของแบบพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกระยะที่ 2 ที่อยู่ในเขตจังหวัดระยองที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมและกิจกรรมที่สนับสนุนภาคอุตสาหกรม มีที่สำคัญดังนี้

1) โครงการท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด
2) โครงการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด
3) โครงการถนน
4) โครงการรถไฟ
5) โครงการพัฒนาระบบไฟฟ้าเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 2
6) โครงการอ่างเก็บน้ำ
7) โครงการโครงข่ายท่อส่งน้ำ
8) โครงการโทรคมนาคม

มาตรการที่ได้ดำเนินการ

ในส่วนของมาตรการที่ได้ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมที่ได้มีการจัดการงบประมาณในช่วงปีงบประมาณ 2548-2551 เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดระยองที่สำคัญมีดังนี้

1) โครงการของกระทรวงอุตสาหกรรมที่มีการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคการพัฒนาอุตสาหกรรม
2) เพิ่มสมรรถนะเครือข่ายระบบสารสนเทศภาคอุตสาหกรรมที่มีการเชื่อมโยงระบบและข้อมูล

3) พัฒนาอุตสาหกรรมเพิ่มเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ของภาคอุตสาหกรรม

ในส่วนของคณะกรรมการพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกก็ได้มีโครงการและมาตรการในการพัฒนาอุตสาหกรรมและสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สนับสนุนภาคอุตสาหกรรมหลายโครงการในช่วงปี 2538 จนถึงปัจจุบัน ในเขตจังหวัดระยอง ได้แก่

1) แนวทางการเปิดพื้นที่ตอนใน มีโครงการต่าง ๆ ในแถบพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งรวมถึงจังหวัดระยอง อาทิ โครงข่ายถนนที่มีความเชื่อมโยงกันในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกขึ้นไปจนถึงพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและจังหวัดเตียนของเวียดนาม โครงข่ายรถไฟที่มีความเร็วสูงรางคู่ โครงข่ายเดินเรือชายฝั่ง ระบบไฟฟ้า ระบบโทรคมนาคม เป็นต้น

2) แนวทางการสร้างฐานเศรษฐกิจใหม่ มีโครงการต่าง ๆ อาทิ เร่งขยายท่าเรือมาบตาพุดพัฒนานิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดระยะที่ 3 พร้อมทั้งกำหนดมาตรการเร่งรัดการลงทุนเพื่อประโยชน์ของการใช้ที่ดินในบริเวณพื้นที่มาบตาพุด จัดตั้งเขตอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กของภาครัฐและเอกชนที่ใช้ที่ดินแปลงเล็กในพื้นที่ไม่ห่างจากท่าเรือมาบตาพุดมากนัก โดยให้สิทธิพิเศษการลงทุนในเขต 3[2] แก่อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่เหล่านี้

3) แนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบจำหน่าย ได้แก่ โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ และวางท่อส่งน้ำดิบ อาทิ เช่น อ่างเก็บน้ำประแสร์ การจัดสรรน้ำและอัตราค่าน้ำในเขตนิคมอุตสาหกรรมได้เหมาะสมและเป็นธรรม

4) แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม โดยเร่งพัฒนาชุมชนเมืองใหม่ที่มาบตาพุดที่มีการปรับปรุงบริการด้านสาธารณสุข การศึกษา และอื่น ๆ ใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร

5) แนวทางการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจัดทำแผนแม่บทการใช้ที่ดินและแผนปฏิบัติการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน แบบปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรม

มาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการในส่วนของอุตสาหกรรมนั้น นับว่ามีส่วนในการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดระยองให้เป็นฐานอุตสาหกรรมหลักที่สร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยในขณะเดียวกันก็มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรม แม้ว่าผลที่เกิดขึ้นอาจยังไม่สมบูรณ์ การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ยังทำได้ไม่มากนัก ยังมีปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนที่ใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย การท่องเที่ยว และภาคเกษตรและประมง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

---

[2] สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้แบ่งพื้นที่ของประเทศเพื่อการส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นออกเป็น 3 เขต

เขตที่ 1 ในเขตกรุงเทพมหานคร ปทุมธานี สมุทรปราการ นนทบุรี สมุทรสาคร และนครปฐม นักลงทุนในเขตนี้จะไม่ได้รับสิทธิการลดหย่อนภาษีต่าง ๆ และสิทธิประโยชน์อื่นใด

เขตที่ 2 ในเขตภาคกลาง นักลงทุนในเขตนี้จะได้รับสิทธิการลดหย่อนภาษีต่าง ๆ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในอัตราร้อยละ 50

เขตที่ 3 นอกเหนือจากเขต 1 และเขตที่ 2 ทั้งประเทศรวมทั้งพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก นักลงทุนในเขตนี้จะได้รับสิทธิการลดหย่อนต่าง ๆ และสิทธิประโยชน์ในอัตราเต็มที่ร้อยละ 100

2.6.2 การใช้ที่ดินด้านการท่องเที่ยว

จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพและความพร้อมทางการท่องเที่ยวสูง มีแหล่งทรัพยากรทางด้านการท่องเที่ยวจำนวนมากที่มีลักษณะหลากหลายทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ อุทยานแห่งชาติ ภูเขา น้ำตก ชายหาดทะเลที่ยาวไกล และหมู่เกาะที่สวยงามเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเกาะเสม็ดที่มีหาดทรายขาวสายงาม ในแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวมาเยือนจำนวนมาก โดยมีจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศเข้ามาในจังหวัดกว่า 2 ล้านคน และมีจำนวนโรงแรมที่พักเกือบ 200 แห่ง ดังมีสถิติผู้มาเยี่ยมเยียนและจำนวนโรงแรมที่พักในช่วงปี 2538-2545 ดังนี้

ตารางที่ 2.6-1 : แสดงจำนวนโรงแรมและผู้เยี่ยมเยือน พ.ศ. 2538 – 2545

รายการ	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545
จำนวนโรงแรม	182	159	167	192	198	205	186	177
จำนวนห้องพัก	7,230	6,886	7,309	7,993	8,420	8,829	8,646	7,800
จำนวนผู้มาเยี่ยมเยือน	1,840,874	1,404,171	1,966,230	2,092,272	2,172,223	2,323,964	2,478,375	2,414,498
ชาวไทย	1,515,127	1,285,347	1,771,716	1,872,776	1,929,513	2,026,739	2,158,505	2,133,739
ชาวต่างประเทศ	325,747	118,824	194,514	219,496	242,710	297,225	319,870	280,759
จำนวนนักท่องเที่ยว	1,199,012	951,041	1,308,470	1,391,909	1,443,507	1,548,303	1,656,101	1,584,520
ชาวไทย	973,334	869,320	1,158,610	1,221,082	1,251,807	1,308,783	1,393,533	1,356,577
ชาวต่างประเทศ	225,678	81,721	149,860	170,827	191,700	239,520	262,568	227,943
จำนวนนักทัศนาจร	641,862	453,130	657,760	700,363	728,716	775,661	822,274	829,978
ชาวไทย	541,793	416,027	613,106	651,694	677,706	717,956	764,972	777,162
ชาวต่างประเทศ	100,069	37,103	44,654	48,669	51,010	57,705	57,302	52,816

ที่มา : สำนักงานท่องเที่ยวจังหวัดระยอง / www.rayong.go.th

ปัญหาด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดระยอง มีดังนี้

1) ปัญหาราษฎรเข้าบุกรุกถือครองพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า หมู่เกาะเสม็ด เพื่อทำประโยชน์ในกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2) แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติถูกทำลาย อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมและการขยายตัวทางอุตสาหกรรม ชายทะเลถูกบุกรุก น้ำทะเลเปนเปื้อนและเกิดการกัดเซาะชายฝั่ง
3) การคมนาคมสู่แหล่งท่องเที่ยวทางทะเล (เกาะเสม็ด) ยังไม่ได้มาตรฐาน

ปัญหาทั้ง 3 นี้ มีแนวทางการแก้ไขปัญหาเบื้องต้น ดังนี้

1) ปัญหาที่ 1 ปัญหาราษฎรเข้าบุกรุกยึดถือครองพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า หมู่เกาะเสม็ด เพื่อทำประโยชน์ในกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จังหวัดได้มีการแก้ไขปัญหาเบื้องต้น ดังนี้

(1) แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาอนุรักษ์และเพื่อฟื้นฟูแก้ไขปัญหาเกาะเสม็ดและหาดแม่รำพึง จัดประชุมผู้เกี่ยวข้องร่วมกัน หาแนวทางและวางมาตรการแก้ไขปัญหาโดยคำนึงถึงหลักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์

(2) ดำเนินการตามกฎหมาย ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกในพื้นที่หาดแม่รำพึงที่ไม่ยอมรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างตามมติที่ประชุมการแก้ไขปัญหาชายหาดแม่รำพึงและในพื้นที่เกาะเสม็ด โดยการจัดพื้นที่ให้เช่าบริเวณนอกเขตอุทยานฯ ดำเนินการเร่งรัดจัดระเบียบชายหาดกับประมงพื้นบ้านและผู้ประกอบร้านค้าที่มีอยู่เดิม

2) ปัญหาที่ 2 ปัญหาแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติถูกทำลาย อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมและการขยายตัวทางอุตสาหกรรม ชายทะเลถูกบุกรุก น้ำทะเลปนเปื้อนและเกิดการกัดเซาะชายฝั่ง แนวทางการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นของทางจังหวัด ได้แก่

(1) จัดระเบียบพื้นที่ชายฝั่งทะเลให้มีระเบียบ และดำเนินการกับผู้บุกรุกในพื้นที่หาดแหลมแม่พิมพ์ หาดสวนสน หาดพลา หาดพยูน หาดน้ำริน หาดแสงจันทร์ และหาดทะเลอื่น ๆ

(2) จัดทำโครงการป้องกันการพังทลายของชายฝั่ง เช่น การอนุรักษ์และปลูกป่าชายเลน

3) ปัญหาที่ 3 ปัญหาการคมนาคมสู่แหล่งท่องเที่ยวทางทะเล (เกาะเสม็ด) ยังไม่ได้มาตรฐาน แนวทางการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นของทางจังหวัด คือใช้ท่าเทียบเรือของเอกชนซึ่งมีขนาดเล็กอยู่ 4 ท่า แต่เป็นท่าเทียบเรือที่ไม่ได้มาตรฐานและมีการใช้อเนกประสงค์ ทั้งการขนถ่ายสินค้าทะเลและบริการนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะในช่วงที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก แนวทางการพัฒนาในระยะยาวคือการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวโดยเฉพาะบริเวณบ้านเพและเกาะเสม็ดตามแบบมาตรฐานกรมเจ้าท่า รวมทั้งการก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดใหญ่

ในส่วนของการดำเนินงานตามวิสัยทัศน์หรือแนวนโยบายนั้น จังหวัดได้ร่วมกับสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยภาคกลางเขต 4 (ระยอง) เพื่อทำการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลในบริเวณต่าง ๆ ได้แก่ อำเภอเมือง ซึ่งเป็นบริเวณพื้นที่ท่องเที่ยวที่อยู่ในขอบเขตพื้นที่ของงานศึกษาวิจัยฉบับนี้ (โดยโรงแรม ที่พักในอำเภอเมืองนี้มีจำนวน 186 แห่ง) คือ

1) **หาดแหลมเจริญ** ตั้งอยู่ใกล้ปากน้ำระยองห่างจากตัวเมืองระยองลงมาทางใต้ 5 กม. เป็นสถานที่ท่องเที่ยวชายทะเลที่อยู่ใกล้ตัวเมืองระยองมากที่สุด เป็นแหล่งผลิตน้ำปลาที่มีชื่อเสียง และเป็นที่ตั้งของชุมชนชาวประมง นอกจากนี้ยังมีร้านจำหน่ายอาหารทะเลและนักท่องเที่ยวนิยมไปรับประทานอาหารกันในช่วงเย็นด้วย

2) **หาดแสงจันทร์** ตั้งอยู่ตำบลปากน้ำใหม่ ห่างจากตัวเมือง 7 กิโลเมตร เป็นชายหาดติดต่อกับหาดแหลมเจริญ สามารถเล่นน้ำทะเลได้ มีร้านอาหาร และที่พักหลายแห่งไว้บริการนักท่องเที่ยว

3) **หาดแม่รำพึง-บ้านก้นอ่าว** อยู่ห่างจากตัวเมืองระยองประมาณ 11 กิโลเมตร จากถนนสุขุมวิทมีทางแยกขวาที่กิโลเมตร 229 เข้าหาดแม่รำพึง ชายหาดมีความยาว 12

กิโลเมตร ถนนเลียบชายหาดยาว 10 กิโลเมตร มีที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวมากมาย ชายหาดสะอาดเหมาะแก่การเล่นน้ำ สุดชายหาดเป็นที่ตั้งของบ้านก้นอ่าวซึ่งเป็นหมู่บ้านชาวประมงพื้นบ้าน

4) **เขาแหลมหญ้า** อยู่เลยบ้านก้นอ่าวไปเล็กน้อย ตามถนนเลียบชายหาดเป็นเนินเขาเตี้ย ๆ ริมทะเล มีเนื้อที่ประมาณ 680 ไร่ บางส่วนเป็นแหลมยื่นออกไปในทะเล ปกคลุมด้วย ป่าละเมาะ มีจุดชมวิวที่สามารถมองเห็นหาดแม่รำพึง เกาะเสม็ด และยังเป็นจุดชมพระอาทิตย์ตกด้วย ส่วนด้านหน้าเป็นชายหาดยาว เป็นที่ตั้งของที่ทำการอุทยานเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด
5) **บ้านเพ** เป็นที่ตั้งของท่าเรือไปเกาะเสม็ด และท่าเทียบเรือประมง อยู่ห่างจากตัวเมืองระยอง 19 กิโลเมตร จากถนนสุขุมวิทแยกขวาตรงกิโลเมตรที่ 231 ไปประมาณ 5 กิโลเมตร หรือแยกขวาตรงกิโลเมตรที่ 238 ประมาณ 3 กิโลเมตร มีร้านขายของพื้นเมืองต่าง ๆ ที่เป็นผลิตภัณฑ์ทางทะเล เช่น น้ำปลา ปลาหมึก กุ้งแห้ง กะปิ ฯลฯ
6) **สวนสน หรือ สวนรุกขชาติเพ** อยู่ถัดจากบ้านเพเป็นระยะทางประมาณ 4 กิโลเมตร หรือห่างจากตัวเมืองระยองประมาณ 29 กิโลเมตร ตามถนนเลียบชายหาดไปแหลมแม่พิมพ์ (ทางหลวงหมายเลข 3145) เป็นพื้นที่ป่าสนริมชายหาดมีต้นสนหลากพันธุ์ขึ้นอยู่ 2 ข้างทาง นอกจากนั้นยังมีพันธุ์ไม้อื่น ๆ เช่น ไม้ยาง ไม้ตะเคียน เป็นต้น ที่บริเวณสวนสนแห่งนี้เป็นหาดที่เหมาะแก่การเล่นน้ำ และโดยรอบบริเวณยังมีร้านอาหารไว้บริการนักท่องเที่ยวด้วย
7) **อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดฯ** ตั้งอยู่ที่ตำบลบ้านเพ อยู่ห่างจากตัวเมืองประมาณ 20 กิโลเมตร ได้รับการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2524 มีเนื้อที่ 81,875 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่บนฝั่งและในทะเล ตลอดจนเกาะต่าง ๆ ประกอบด้วยสถานที่น่าสนใจ คือ หาดแม่รำพึง เขาแหลมหญ้า และหมู่เกาะเสม็ด อันประกอบไปด้วย เกาะเสม็ด เกาะจันทร์ เกาะสันฉลาม เกาะหินขาว เกาะค้างคาว เกาะกุฎี เกาะกรวย และเกาะปลาตีน สถานที่ที่เป็นจุดเด่น คือเกาะเสม็ด หรือเกาะแก้วพิสดาร
8) **อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้าฯ** มีเส้นทางเดินศึกษาธรรมชาติ 3 เส้นทาง คือ เกาะเสม็ด เกาะกุฎี และเขาแหลมหญ้า ในแต่ละเส้นทางจะพบพันธุ์ไม้นานาชาติ เช่น พันธุ์มะนาวป่า ต้นไข่เต่า ต้นขันทองพยาบาท ต้นเสม็ดแดง และสัตว์ป่า เช่น อีเห็นเครือ พังพอนเล็ก ลิงแสม กระรอกหลากสี นกนางแอ่นบ้าน และนกฮูก เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีจุดชมวิวทั้ง 3 เส้นทางอีกด้วย
9) **เกาะเสม็ด** เชื่อกันว่าคือเกาะแก้วพิสดารในวรรณคดีเรื่องพระอภัยมณีของสุนทรภู่ เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อของระยองที่ได้รับความนิยมทั้งจากชาวไทยและชาวต่างประเทศ ตั้งอยู่ตำบลเพ อำเภอเมือง อยู่ห่างจากชายฝั่งบ้านเพประมาณ 6.5 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 3,125 ไร่ มีลักษณะเป็นเกาะรูปสามเหลี่ยม ส่วนฐานของเกาะอยู่ด้านทิศเหนือ ซึ่งหันเข้าสู่ฝั่งบ้านเพมีภูเขาสลับซับซ้อนกันอยู่ 2-3 ลูก มีที่ราบอยู่ตามริมฝั่งชายหาดส่วนใหญ่จะอยู่ทางด้านเหนือและตะวันออก เหตุที่มีชื่อว่า “เกาะเสม็ด” เพราะเกาะนี้มีต้นเสม็ดขาวและเสม็ดแดงขึ้นอยู่มาก ซึ่งในอดีตชาวบ้านนำมาใช้ทำใต้จุดไฟ บนเกาะเสม็ด

ไม่มีแม่น้ำลำคลอง ประมาณ 80% ของพื้นที่เป็นภูเขา และป่าไม้เบญจพรรณ ในช่วงเดือนพฤษภาคม-กันยายนเป็นช่วงฤดูฝนมีมรสุม คลื่นลมจัดมาก และมีฝนตกชุก

สถานที่น่าสนใจบนเกาะเสม็ดและเกาะใกล้เคียง

(1) **ชายหาด** หาดต่าง ๆ ส่วนใหญ่อยู่ทางด้านตะวันออกของเกาะ แต่ละหาดอยู่ในอ่าวเล็ก ๆ มีความยาวประมาณ 200 เมตร เรียงตามลำดับจากทิศเหนือไปทิศใต้ ดังนี้ หาดทรายแก้ว หาดหินโครง หาดคลองไผ่ อ่าวพุทรา อ่าวทับทิม อ่าวนวล อ่าวช่อ อ่าวคอก อ่าวเทียน อ่าวหวาย อ่าวกิ่วหน้านอก อ่าวกะรัง ทางด้านตะวันตกมีหาดทรายอยู่แห่งเดียว คือที่อ่าวพร้าว ส่วนอ่าววงเดือนอยู่ด้านตะวันออกทางตอนกลางของเกาะเป็นอ่าวโค้งคล้ายพระจันทร์ครึ่งดวง จากหาดวงเดือนและหาดทรายแก้วเป็นหาดทรายยาวและสวย สามารถเดินทางไปหาดอื่น ๆ ได้โดยใช้บริการรถรับจ้างหรือเดินเท้าไปเอง

(2) **เกาะกรวย เกาะขาม และเกาะปลาตีน** เป็นเกาะที่อยู่ทางตอนเหนือของเกาะกุฏีประมาณ 600 เมตร เป็นเกาะที่สวยงาม มีปะการัง และสามารถตกปลาได้โดยการเช่าเรือจากท่าเรือที่บ้านเพ

(3) **เกาะกุฏี หรือเกาะกุด** เป็นเกาะหนึ่งในวรรณกรรมของสุนทรภู่อยู่ทางทิศตะวันออกของเกาะเสม็ด ห่างจากฝั่งประมาณ 6 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 63 ไร่ ใกล้กับเกาะกุฏีมีเกาะขนาดเล็กอีก 2 เกาะ คือ เกาะท้ายค้างคาวและเกาะถ้ำฤาษี มีหาดทรายสวยงามเหมาะแก่การเล่นน้ำ ตั้งแค้มปิ้ง มีหน่วยพิทักษ์อุทยานตั้งอยู่ โดยรอบเกาะมีแนวปะการัง บนเกาะไม่มีบริการบ้านพักสำหรับนักท่องเที่ยวแต่มีเต็นท์ให้เช่า ในกรณีที่นักท่องเที่ยวนำเต็นท์ไปเองจะเสียค่าพื้นที่กางเต็นท์

(4) **เกาะทะลุ** ห่างจากเกาะกุฏีไปทางทิศตะวันออกประมาณ 6 กิโลเมตรหรือห่างจากเกาะเสม็ด 12 กิโลเมตร มีพื้นที่ 69 ไร่ สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าทึบ ทิศตะวันตกเป็นผาหินสูงชัน ด้านทิศตะวันออกและทิศใต้มีหาดทรายขาวสะอาด เกาะทะลุมีนกนางนวลค้างคาวแม่ไก่อยู่เป็นจำนวนมาก และมีเต่าทะเลบางชนิดอาศัยอยู่ นอกจากนั้นยังมีปะการังที่อุดมสมบูรณ์อยู่รอบ ๆ เกาะ และเป็นแหล่งเหมาะแก่การดำน้ำลึกอีกแห่งหนึ่ง

10) **อำเภอแกลง** โดยโรงแรม ที่พักในเขตอำเภอแกลงนี้มีจำนวน 62 แห่ง

(1) **สวนวังแก้ว** ห่างจากตัวเมืองระยองประมาณ 38 กิโลเมตร อยู่เลยสวนสนไปตามถนนเลียบชายทะเลประมาณ 11 กิโลเมตร ภายในบริเวณมีสวนป่าธรรมชาติและสวนไม้ดอกไม้ประดับ หาดทราย และอ่าวที่มีทัศนียภาพสวยงาม มีบ้านพัก และเต็นท์บริการ มีจักรยานให้เช่าสำหรับผู้ที่ชอบออกกำลังกาย

(2) **แหลมแม่พิมพ์** อยู่ห่างจากตัวเมืองระยอง 48 กิโลเมตร จากถนนสุขุมวิทมีทางแยกขวาไปแหลมแม่พิมพ์ถึง 3 แห่งด้วยกัน คือ กิโลเมตรที่ 259.5 กิโลเมตรที่ 263 และกิโลเมตรที่ 268 ผ่านอนุสาวรีย์สุนทรภู่ไปอีก 5 กิโลเมตร หรือห่างจากวังแก้ว ตามถนนเลียบชายหาดไปอีก 11 กิโลเมตร บริเวณชายหาดแม่พิมพ์เล่นน้ำได้ คลื่นไม่แรงมาก มีบริการบ้านพักและร้านอาหารตลอดแนวชายหาดด้วย

(3) **หมู่เกาะมัน** เป็นหมู่เกาะในเขตตำบลกร่ำ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง หมู่เกาะมันมีอยู่ 3 เกาะ คือ เกาะมันใน เกาะมันกลาง และเกาะมันนอก

- **เกาะมันใน** มีพื้นที่ประมาณ 131 ไร่ มีอ่าวที่น่าสนใจอยู่หลายแห่ง เช่น อ่าวต้นมะขาม อ่าวหินโขดหญ้า อ่าวโกงกาง และอ่าวหน้าบ้าน โดยเฉพาะที่อ่าวหน้าบ้านมีแนวปะการัง ส่วนอ่าวโกงกางมีทรายเรียบ เกาะมันในมีความสำคัญเนื่องจากเป็นที่ดำเนินการโครงการอนุรักษ์พันธุ์เต่าทะเล มีพันธุ์เต่าตนุและเต่ากระตามพระราชดำริของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ
- **เกาะมันกลาง และเกาะมันนอก** เป็นเกาะที่มีหาดสวยงาม เหมาะสำหรับการพักผ่อนมีบ้านพักของเอกชนบริการ

(4) **อำเภอบ้านฉาง** โดยโรงแรม ที่พักในเขตอำเภอบ้านฉางนี้มีจำนวน 16 แห่ง

- **หาดพยูน และหาดพลา** หาดพยูน ห่างจากตัวเมืองระยอง 32 กิโลเมตร เป็นหาดที่มีความสวยงามและสงบเหมาะแก่การพักผ่อน ส่วนหาดพลาอยู่ห่างจากหาดพยูน 3 กิโลเมตร เป็นชายหาดที่เงียบสงบ มีสวนสนปลูกไว้หนาแน่น และร่มรื่น มีโรงแรม และบังกะโลให้เลือกพักหลายแห่ง

มาตรการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการ

โครงการมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐตามแผนปฏิบัติการที่สนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการท่องเที่ยวในจังหวัดระยองในช่วงระยะเวลา 4-5 ปีที่ผ่านมา ได้แก่

1) พัฒนาโครงข่ายเชื่อมโยงจุดท่องเที่ยวหลักตั้งแต่กรุงเทพมหานคร-พัทยา-ระยอง-จันทบุรี-ตราด เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลให้กลับสู่นานาชาติเพื่อเพิ่มรายได้และธุรกิจต่อเนื่องให้ท้องถิ่น โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวในกลุ่มพื้นที่เกาะช้างและพื้นที่ใกล้เคียง ในบริเวณรอยต่อของจังหวัดชลบุรี-ระยอง-ฉะเชิงเทรา-จันทบุรี ของคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (ESB)
2) การปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณริมหาดสุชาดา โดยการปรับปรุงถนนทางเข้าหาดให้กว้างขวางขึ้นและสร้างระบบระบายน้ำริมสองฝั่งถนนเพื่อระบายน้ำได้ดีขึ้น สามารถเพิ่มความสะดวกในการเดินทางมาท่องเที่ยวและเป็นการส่งเสริมและสร้างภูมิทัศน์เมืองให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตามผลกระทบจากการถมทะเลของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดส่งผลให้บริเวณทางด้านใต้ของหาดเกิดการพังทลายเป็นแนวยาว
3) การก่อสร้างปรับปรุงถนนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมท่อระบายน้ำและระบบไฟฟ้า ถนนสายมาบตาพุด-หาดทรายทอง การดำเนินโครงการช่วยเพิ่มบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับเมือง สามารถเพิ่มความสะดวกสบายในการสัญจรของนักท่องเที่ยวที่มาหาดทรายทองและช่วยระบายน้ำเสียที่ปล่อยจากชุมชน
4) การปรับปรุงภูมิทัศน์ริมหาดบ้านเพ สามารถเพิ่มบริการสาธารณะ และเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะให้กับเมืองและประชาชนบริเวณโดยรอบ ส่งเสริมและสร้างภูมิทัศน์ริมหาดเพให้สวยงามมากขึ้น และช่วยสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวมากขึ้น

5) การก่อสร้างอาคารจำหน่ายผลิตภัณฑ์อาหารทะเลช่วยเพิ่มบริการสาธารณะให้กับประชาชนในตำบลเพโดยจัดทำเป็นลานค้าชุมชน และเปิดโอกาสให้พ่อค้าแม่ค้านำสินค้าประเภทอาหารทะเลและของที่ระลึกมาจำหน่ายให้กับนักท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้กับประชาชนและเพิ่มทางเลือกในการซื้อสินค้าแก่นักท่องเที่ยว ใช้เป็นสถานที่จัดงานมหกรรมอาหารทะเลในช่วงเดือนตุลาคมของทุกปี นอกจากนี้ในบางเวลากำหนดให้เป็นสถานที่จำหน่ายสินค้า OTOP
6) การปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนเข้าสู่พิพิธภัณฑ์สัตว์น้ำของกรมประมงและการป้องกันน้ำท่วม การดำเนินโครงการช่วยเพิ่มบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับเมือง สามารถเพิ่มความสะดวกสบายในการสัญจรของนักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวหาดเพ และพิพิธภัณฑ์สัตว์น้ำของกรมประมง

2.6.3 การใช้ที่ดินด้านการเกษตร

จากสำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2546 พบว่า จังหวัดระยองมีผู้ถือครองทำการเกษตรทั้งสิ้น 32,732 ราย ซึ่งในจำนวนนี้ร้อยละ 28.4 เป็นผู้ถือครองทำการเกษตรที่อยู่ในอำเภอแกลง รองลงมาอยู่ในอำเภอบ้านค่าย (ร้อยละ 20.0) สำหรับอำเภอบ้านฉางมีผู้ถือครองทำการเกษตรน้อยที่สุดคือร้อยละ 2.3

จังหวัดระยองมีเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร 744,293 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 33.5 ของเนื้อที่ ทั้งจังหวัด[3] อำเภอแกลงมีเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรมากที่สุด คือ 163,659 ไร่ หรือร้อยละ 22.0 รองลงมาคือ อำเภอบ้านค่าย อำเภอวังจันทร์ และอำเภอปลวกแดง คือร้อยละ 16.5 14.7 และ 13.3 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาเนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ย พบว่า ผู้ถือครองทำการเกษตรของจังหวัดระยองมีเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรโดยเฉลี่ย 22.7 ไร่ โดยลดลงเมื่อเทียบกับปี 2536 และเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2541 ซึ่งมีเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย 26.5 และ 18.8 ไร่ ตามลำดับ[4] ผู้ถือครองทำการเกษตรในอำเภอปลวกแดงมีเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยสูงสุดคือ 46.9 ไร่ และผู้ถือครองทำการเกษตรในอำเภอเมืองระยองมีเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยต่ำสุดคือ 14.8 ไร่ (ตารางที่ 2.6-2)

ตารางที่ 2.6 - 2 : จำนวนผู้ถือครองและเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร รายอำเภอ

อำเภอ	ผู้ถือครองทำการเกษตร		เนื้อที่ถือครองทำการเกษตร		เนื้อที่ถือครอง
	จำนวน	ร้อยละ	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ	โดยเฉลี่ย (ไร่)
รวม	32,732	100.0	744,293	100.0	22.7
เมืองระยอง	6,298	19.3	93,219	12.5	14.8
บ้านฉาง	744	2.3	18,751	2.5	25.2
แกลง	9,290	28.4	163,659	22.0	17.6
วังจันทร์	2,648	8.1	109,454	14.7	41.3
บ้านค่าย	6,554	20.0	122,655	16.5	18.7

[3] เนื้อที่ทั้งจังหวัด 2,220,000 ไร่ (กรมแผนที่ทหาร)

[4] สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2536 และสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร พ.ศ. 2541 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

อำเภอ	ผู้ถือครองทำการเกษตร		เนื้อที่ถือครองทำการเกษตร		เนื้อที่ถือครอง
	จำนวน	ร้อยละ	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ	โดยเฉลี่ย (ไร่)
ปลวกแดง	2,106	6.4	98,790	13.3	46.9
กิ่งอำเภอเขาชะเมา	3,250	9.9	90,153	12.1	27.7
กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา	1,842	5.6	47,612	6.4	25.8

ที่มา : สำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง

2.6.3.1 ลักษณะที่สำคัญของผู้ถือครองทำการเกษตร

1) ลักษณะการดำเนินงานและขนาดเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร

ผู้ถือครองทำการเกษตรในจังหวัดระยองส่วนใหญ่ (ร้อยละ 97.6) ทำการเกษตรโดยการปลูกพืชเป็นหลัก ซึ่งอาจจะเป็นการปลูกพืชอย่างเดียว หรือปลูกพืชร่วมกับการทำการเกษตรในลักษณะอื่นด้วย โดยผู้ถือครองที่ปลูกพืชอย่างเดียวมีถึงร้อยละ 87.3 รองลงมาคือ ปลูกพืชร่วมกับเลี้ยงสัตว์ (ร้อยละ 7.7) สำหรับการทำการเกษตรในลักษณะอื่นๆ เช่น เลี้ยงสัตว์อย่างเดียว หรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืดอย่างเดียว หรือการทำกิจกรรมทั้งสองอย่างร่วมกันมีน้อยมาก (ร้อยละ 2.4)

เมื่อพิจารณาถึงขนาดเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร พบว่า ผู้ถือครองทำการเกษตรส่วนใหญ่ (ร้อยละ 81.1) มีเนื้อที่ถือครองตั้งแต่ 2-39 ไร่ ซึ่งในจำนวนนี้ร้อยละ 24.5 เป็นผู้ถือครองที่มีเนื้อที่ขนาด 10-19 ไร่ (ตารางที่ 2.6-3)

ตารางที่ 2.6-3 : ผู้ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามลักษณะการดำเนินงานและขนาดเนื้อที่ถือครอง

รายการ	จำนวน	ร้อยละ
จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตรทั้งสิ้น	**32,732**	**100**
<u>จำแนกตามลักษณะการดำเนินงาน</u>		
เพาะปลูกพืช	28,589	87.3
เลี้ยงสัตว์	538	1.6
เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืด	194	0.6
เพาะปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์	2,506	7.7
เพาะปลูกพืชและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืด	573	1.8
เลี้ยงสัตว์และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืด	54	0.2
เพาะปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืด	278	0.8

รายการ	จำนวน	ร้อยละ
จำแนกตามขนาดเนื้อที่ถือครองทั้งสิ้น (ไร่)		
ต่ำกว่า 2	1,849	5.6
2 - 5	7,509	23.0
6 - 9	4,136	12.6
10 - 19	8,002	24.5
20 - 39	6,827	20.9
40 - 59	2,362	7.2
60 - 139	1,545	4.7
140 ขึ้นไป	502	1.5

ที่มา : สำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง

(1) ลักษณะการถือครองที่ดินและเอกสารสิทธิ

ผู้ถือครองทำการเกษตรส่วนใหญ่ (ร้อยละ 89.5) ทำการเกษตรในเนื้อที่ของตนเองอย่างเดียว ผู้ถือครองร้อยละ 5.1 ทำการเกษตรในเนื้อที่ของตนเองและทำการเกษตรในเนื้อที่ของผู้อื่นด้วย สำหรับผู้ที่ทำการเกษตรโดยไม่มีเนื้อที่ถือครองเป็นของตนเองเลยมีร้อยละ 5.4

เมื่อพิจารณาเอกสารสิทธิในเนื้อที่ของตนเองนั้น พบว่าผู้ถือครองที่ทำการเกษตรในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิเป็นโฉนด ตราจอง นส.5 น.ส.3 และ น.ส.3 ก มีร้อยละ 79.4 สำหรับผู้ทำการเกษตรในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ เช่น ส.ป.ก.4-01 นค. สทก. กสน. มีร้อยละ 8.3 และ นส.2 สค.1 มีร้อยละ 0.2 และผู้ที่ทำการเกษตรในที่ดินที่มีเพียงใบแสดงการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.) มีร้อยละ 16.0 (ตารางที่ 2.6-4)

ตารางที่ 2.6-4 : ผู้ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามลักษณะการถือครองที่ดินและเอกสารสิทธิ

รายการ	จำนวน	ร้อยละ
จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตรทั้งสิ้น	**32,726**	**100.0**
จำแนกตามลักษณะการถือครอง		
เนื้อที่ของตนเอง	29,286	89.5
เป็นเจ้าของ	28,437	86.9
จำนองผู้อื่น / ขายฝากผู้อื่น	588	1.8
ถือครองมากกว่าหนึ่งลักษณะ	261	0.8
เนื้อที่ไม่ใช่ของตนเอง	1,762	5.4
เช่า	1,445	4.4
ได้ทำฟรี	300	0.9
รับจอง / รับขายฝาก	4	0.0
ถือครองมากกว่าหนึ่งลักษณะ	13	0.1
เนื้อที่ของตนเองและไม่ใช่ของตนเอง	1,678	5.1

รายการ	จำนวน	ร้อยละ
จำแนกตามเอกสารสิทธิ[5]		
โฉนด / ตราจอง / นส.5 / น.ส.3 / น.ส.3 ก	24,583	79.4
ส.ป.ก.4-01 / นค. / สทก. / กสน.	2,566	8.3
นส.2 / สค.1	61	0.2
อื่น ๆ (รวม ภบท.)	4,958	16.0

ที่มา : สำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง

(2) เนื้อที่ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินและลักษณะการถือครองที่ดิน

จากเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรจังหวัด 744,293 ไร่ พบว่า เนื้อที่เกือบครึ่ง (ร้อยละ 45.6) เป็นที่ปลูกยางพารา รองลงมาเป็นที่ปลูกพืชยืนต้นและไม้ผล (ร้อยละ 34.2) ที่ปลูกพืชไร่ (ร้อยละ 12.6) และที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืด (ร้อยละ 3.5) ตามลำดับ และพบว่าเนื้อที่ถือครองที่ใช้ทำการเกษตรนั้นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 88.8) เป็นเนื้อที่ของตน (ตารางที่ 2.6-5)

ตารางที่ 2.6-5 : เนื้อที่ถือครองทำการเกษตร จำแนกตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินและลักษณะการถือครองที่ดิน

รายการ	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ
เนื้อที่ถือครองทำการเกษตรทั้งสิ้น	**744,293**	**100.0**
จำแนกตามการใช้ประโยชน์ในที่ดิน		
ที่ปลูกข้าว	19,644	2.6
ที่ปลูกยางพารา	339,527	45.6
ที่ปลูกพืชยืนต้นและไม้ผล	254,353	34.2
ที่ปลูกพืชไร่	93,749	12.6
ที่ปลูกพืชผัก สมุนไพร และไม้ดอกไม้ประดับ	3,893	0.5
ที่ปลูกสวนป่า	1,260	0.2
ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์	968	0.1
คอกสัตว์	2,801	0.4
ที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำจืด	25,976	3.5
ที่อื่น ๆ	2,122	0.3
จำแนกตามลักษณะการถือครองที่ดิน		
เนื้อที่ของตนเอง	661,171	88.8
เนื้อที่ไม่ใช่ของตนเอง	83,122	11.2

ที่มา : สำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง

[5] ผู้ถือครอง 1 ราย อาจรายงานเอกสารสิทธิมากกว่า 1 ประเภท

พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัด ได้แก่

(1) **ยางพารา** เป็นพืชที่เพาะปลูกมากที่สุดในจังหวัด เมื่อเปรียบเทียบกับพืชเศรษฐกิจสำคัญชนิดอื่น ๆ เนื่องจาก ยางพาราเป็นพืชที่ปลูกง่ายไม่จำเป็นต้องดูแลรักษามาก อีกทั้งสภาพทางภูมิประเทศของจังหวัดเอื้ออำนวยและความต้องการของตลาดยังคงมีปริมาณสูง

(2) **มันสำปะหลัง** เกษตรกรนิยมปลูกกันมากที่สุดในพื้นที่อำเภอแกลง อำเภอวังจันทร์ และอำเภอเมือง ตามลำดับ โดยนิยมปลูกพันธุ์ระยอง 5 เกษตรศาสตร์ 50 ระยอง 90 ระยอง 60 และระยอง 3 ตามลำดับ

(3) **สับปะรด** จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่ปลูกสับปะรดมากเป็นอันดับ 2 ของประเทศ รองจากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คือประมาณร้อยละ 20 ของผลผลิตทั้งประเทศ โดยผลผลิตส่วนใหญ่จะส่งขายให้โรงงานอุตสาหกรรมเพื่อแปรรูปเป็นสับปะรดกระป๋อง และน้ำสับปะรด บางส่วนนำไปจำหน่ายเป็นผลผลิตตามแผงจำหน่ายผลไม้

(4) **ทุเรียน** การทำสวนทุเรียนเป็นอาชีพที่เกษตรกรในจังหวัดระยองยึดเป็นอาชีพมาช้านาน เนื่องจากประสบการณ์และความรู้ที่สะสมมาตั้งแต่บรรพบุรุษ ประกอบกับพื้นที่เพาะปลูก ที่เหมาะสม โดยมีพื้นที่ปลูกมากในพื้นที่อำเภอแกลง อำเภอวังจันทร์ อำเภอเมือง กิ่งอำเภอ เขาชะเมา อำเภอบ้านค่าย ตามลำดับ แนวโน้มการปลูกทุเรียนจะมีพื้นที่ปลูกลดลง เนื่องจากในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาราคาผลผลิตทุเรียนมีราคาตกต่ำจึงทำให้เกษตรกรหันไปปลูกพืชอื่นทดแทน เช่น ยางพารา เป็นต้น

(5) **เงาะ** การทำสวนเงาะเกษตรกรนิยมปลูกในพื้นที่เคียงคู่กับการปลูกทุเรียน โดยพันธุ์ที่นิยมปลูกได้แก่ เงาะพันธุ์โรงเรียน และเงาะพันธุ์สีชมพู

(6) **มังคุด** มังคุดเป็นไม้ผลยืนต้นที่มีอายุยืนเป็นพืชเมืองร้อน สามารถปลูกได้ในดินเกือบทุกชนิด ผลมังคุดมีรูปทรงและสีสันสวยงาม รสชาติดีมีราคา และเป็นที่นิยมบริโภคทั้งชาวไทยและต่างประเทศ จึงได้รับฉายาว่าเป็น “The Queen of Fruit” โดยมีแนวโน้มการเพาะปลูกเพิ่มขึ้น ผลผลิตมังคุดออกสู่ตลาดเพื่อการบริโภคสดส่งไปจำหน่ายทั้งในและต่างประเทศ

ปัญหาหลักด้านเกษตรกรรมที่เกิดขึ้นในจังหวัดระยอง คือปัญหาผลผลิตทางด้านการเกษตรจำพวกพืชไร่และพืชสวนมีราคาตกต่ำและล้นตลาด เช่น ทุเรียน เงาะ สับปะรด การแก้ไขปัญหาเบื้องต้นที่เกิดขึ้นของทางจังหวัด คือ

(1) ส่งเสริมการรวมกลุ่มทั้งการขายผลสดและการแปรรูป

(2) ขอความร่วมมือจากจังหวัดต่าง ๆ จัดหาตลาดเพื่อระบายผลผลิตโดยจัดทำโครงการกระจายผลผลิตออกนอกแหล่งผลิต

(3) จัดหาตลาดกลางในย่านชุมชนหรือบริเวณใกล้ถนนสายหลักของจังหวัดเพื่อเป็นสถานที่ขายผลผลิต

(4) จัดตั้งกลุ่มควบคุมคุณภาพผลผลิตและส่งเสริมการแปรรูปผลผลิต

(5) จัดให้มีการฝึกอบรมให้เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในการแปรรูปผลผลิตทางด้านการเกษตรและด้านการส่งออก

(6) จัดหาตลาดใหม่เพิ่มขึ้นทั้งในจังหวัดและต่างจังหวัด

(7) จัดงานผลไม้และของดีจังหวัดระยอง เพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวและระบายผลผลิตทางการเกษตร

2.6.4 การใช้ที่ดินด้านการประมงและการปศุสัตว์

2.6.4.1 การประมง

จังหวัดระยองมีชายฝั่งทะเลยาวประมาณ 100 กิโลเมตรเศษ การประกอบอาชีพประมงน้ำเค็ม จึงเป็นอาชีพที่สำคัญ รวมทั้งการทำประมงน้ำจืด และน้ำกร่อย ก็มีความสำคัญด้วยเช่นกัน เนื้อที่ทำการประมงทะเลประมาณ 6,225,000 ไร่ เนื้อที่ทำการประมง น้ำจืด (ห้วย หนอง คลอง บึง) จำนวน 179,705 ไร่ มีครัวเรือนประมง 1,289 ครัวเรือน เรือประมง 847 ลำ สมาคมประมง 5 สมาคม กลุ่มเกษตรกรทำการประมง 3 กลุ่ม และสหกรณ์ประมง 3 สหกรณ์ ท่าเรือประมง 53 ท่า

ตารางที่ 2.6-6 : จำนวนเรือประมงที่ได้เสียค่าอาชญาบัตรเครื่องมือทำการประมงจังหวัดระยอง ปี 2545

ประเภทเรือเครื่องมือ	รวมเรือ (ลำ)	รวมลูกเรือ (คน)
อวนลากแผ่นตะเฆ่	126	1,008
อวนลากคู่	16	160
อวนล้อมจับปลากะตักกลางวัน	47	1,175
อวนไดหมึก	285	1,425
อวนล้อมจับ	92	2,300
อวนล้อมซั้ง	96	2,400
อวนลอยปลาอินทรี	8	32
อวนดำ	4	100
อวนปู	52	104
อวนทับตลิ่ง	-	-
อวนรุนเคย	4	80
อวนลอบ ปลาโม่ง	-	-
อวนลากกุ้ง	28	140
อวนไดปลากระตัก	89	890
รวม	**847**	**9,814**

ที่มา : สำนักงานประมง

2.6.4.2 การปศุสัตว์

เกษตรกรในจังหวัดมีการเลี้ยงสัตว์ เพื่อการค้าในภาพรวมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะไก่ และเป็ด อันเป็นผลเนื่องมาจากราคาเป็นสิ่งจูงใจและการได้รับการส่งเสริมเงินกู้จากหน่วยงานภาครัฐ อาทิ เงินกองทุนหมู่บ้าน เงินกู้ช่วยเหลืออื่น ๆ

ตารางที่ 2.6-7 : ประชากรสัตว์ในพื้นที่ปศุสัตว์ของจังหวัดระยอง ประจำปี 2545

อำเภอ	ชนิด/จำนวนสัตว์							
	ม้า	โคเนื้อ	กระบือ	สุกร	เป็ดเนื้อ	เป็ดไข่	เป็ดเทศ	ไก่เนื้อ
วังจันทร์	-	30	61	793	16,205	2,523	2,597	143,274
กิ่งอำเภอเขาชะเมา	-	5	24	415	12,800	410	2,459	227,458
กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา	-	618	37	3,446	587	741	3,075	246,804
รวม	**157**	**12,395**	**1,859**	**54,102**	**96,804**	**74,733**	**115,439**	**6,268,771**

อำเภอ	ชนิด/จำนวนสัตว์								
	ไก่ไข่	ไก่พื้นเมือง	แพะ	แกะ	ห่าน	นกกระทา	นกกระจอกเทศ	สุนัข	แมว
เมืองระยอง	49,030	148,542	350	-	260	1,500	237	16,629	4,545
แกลง	48,512	131,624	91	36	1,322	6,000	40	25,121	7,767
บ้านค่าย	66,960	23,600	124	18	162	-	72	6,158	1,129
ปลวกแดง	18,500	859,304	116	214	-	-	157	8,108	3,200
บ้านฉาง	22,577	59,984	71	-	32	7,000	125	5,841	1,517
วังจันทร์	26,254	60,400	43	-	1,432	-	3	8,309	3,982
กิ่งอำเภอเขาชะเมา	1,580	28,800	-	-	7	-	3	3,826	1,342
กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา	6,328	23,972	-	-	-	-	12	6,987	1,875
รวม	239,741	1,336,226	795	268	3,215	14,500	649	80,979	25,357

ที่มา : สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระยอง

บทที่ 3
สถานการณ์ทั่วไปของจังหวัดระยอง

บทที่ 3
สถานการณ์ทั่วไปของจังหวัดระยอง

3.1 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

จากการที่ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางหลักที่ใช้ในการพัฒนาประเทศโดยในแต่ละแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาส่วนใหญ่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีการเจริญเติบโต (Growth) ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะการเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งออกและการท่องเที่ยว เป็นต้น ดังนั้นนับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา การพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตบริเวณชายฝั่งภาคตะวันออกจึงเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ที่รัฐบาลให้ความสนใจ และก่อให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการส่งออกของประเทศ รวมทั้งก่อให้เกิดการลงทุน การจ้างงาน โดยเฉพาะเป็นฐานการผลิตของอุตสาหกรรมปิโตรเคมี พลังงานและอุตสาหกรรมหนักอื่นๆ ซึ่งพื้นที่การพัฒนายังคงกระจุกตัวใน 2 จังหวัด คือ จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง แต่ปัจจุบันเริ่มประสบข้อจำกัดของมลภาวะที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนแ ละชุมชนในพื้นที่ นอกจากนี้ปัญหาวิกฤตขาดแคลนน้ำตั้งแต่ปี 2547 ส่งผลทำให้รัฐบาลต้องรีบหาทางแก้ไขบัญหาอย่างรีบด่วน แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศยังคงต้องมีการพัฒนาต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง โดยเฉพาะรัฐบาลมีนโยบายต่างๆ เพื่อเร่งให้มีการลงทุนเพิ่มมากขึ้นจากที่ในช่วง 2 ปี ที่ผ่านมาการลงทุนของภาคเอกชนตกต่ำเป็นอย่างมากเนื่องจากปัญหาการเมือง ปัญหาความไม่สงบของ 3 จังหวัดชายแดนในภาคใต้ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความไม่เชื่อมั่นของนักลงทุนภาคเอกชนและนักลงทุนชาวต่างชาติที่จะมาลงทุน ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องมีนโยบายการลงทุนภาครัฐเข้ามาเพื่อเป็นการชดเชยและเพื่อเป็นการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจให้เติบโตต่อไป โดยเฉพาะมีการอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ (Mega project) ของภาครัฐวิสาหกิจ เช่น โครงการสร้างรถไฟ 3 สาย คือ สายสีแดง สีม่วง และสีน้ำเงิน ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือโครงการลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะที่ 3 ในจังหวัดระยองเป็นต้น ซึ่งรัฐบาลคาดว่า การลงทุนขนาดใหญ่ดังกล่าวอาจจะช่วยให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนภาคเอกชนกลับคืนมา

จากการที่จังหวัดระยองเป็นศูนย์อุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ส่งผลให้จังหวัดระยองเป็นเมืองที่มีเศรษฐกิจดีมีความเจริญอย่างต่อเนื่อง โดยมีฐานเศรษฐกิจสำคัญของชาติประกอบด้วย

3.1.1 ภาคเกษตรกรรม

สถานการณ์ทางด้านการเกษตรกรรมในจังหวัดระยอง โดยเฉพาะการปลูกผลไม้มีแนวโน้มลดลง โดยในปี 2550 จากการรายงานสถานการณ์ไม้ผลภาคตะวันออก พบว่า

1) **ทุเรียน** มีปริมาณผลผลิตโดยรวม 381,667 ตัน เพิ่มขึ้น 5,781 ตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.54 เนื่องจากสภาพอากาศเอื้ออำนวยต่อการออกดอกและติดผล อย่างไรก็ตามในช่วง

ที่ผ่านมาเกษตรกรบางส่วนได้ลดพื้นที่ปลูกทุเรียนไปปลูกยางพารา กล้วยไข่ มังคุด และลองกองแทน เพราะราคาจูงใจและการดูแลรักษาเรื่องโรคแมลงง่ายกว่าทุเรียน

2) **เงาะ** ปริมาณผลผลิตโดยรวม 291,640 ตัน ซึ่งลดลงจากปีที่ผ่านมาจำนวน 19,163 ตัน หรือลดลงร้อยละ 6.17 เนื่องจากเกษตรกรบางส่วนได้ทำการโค่นสวนเงาะทิ้งจำนวนมาก สาเหตุจากราคาผลผลิตตกต่ำอย่างต่อเนื่องจึงไม่จูงใจให้เกษตรกรผลิต โดยพื้นที่ที่ลดลงเป็นการปรับเปลี่ยนไปปลูกยางพารา กล้วยไข่ ลองกอง เพราะราคาอยู่ในเกณฑ์ดี
3) **มังคุด** ปริมาณผลผลิตโดยรวมประมาณ 111,542 ตัน ซึ่งเพิ่มขึ้นจำนวน 65,720 ตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 143.42 เนื่องจากปีที่ผ่านมามังคุดติดผลน้อย ทำให้มังคุดได้พักต้นสะสมอาหาร จึงมีความสมบูรณ์ในการติดดอกออกผล อย่างไรก็ตามผลผลิตที่ได้จะมีขนาดข้างเล็ก

ปัญหาหลักที่ภาคเกษตรกรรมในจังหวัดระยองพบ คือ ขาดระบบการควบคุมคุณภาพที่เป็นสากลสำ หรับสินค้าเกษตร เช่น มาตรฐาน GAP GMP และ HACCP ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบย้อนกลับว่าสินค้ามาจากแหล่งผลิตใด มีสารตกค้างหรือไม่ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องยกระดับมาตรฐานการผลิตให้ได้มาตรฐานสากล และจัดให้มีระบบตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้าในตลาดต่างประเทศ

หากพิจารณาการใช้ประโยชน์ของที่ดินของจังหวัดระยองซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ดินเพื่อการเกษตรมากที่สุดและจากการศึกษาข้อมูลสถิติการผลิตการเกษตรตามชนิดพืชของจังหวัดระยองในช่วงเดือนพฤษภาคม 2549 - เมษายน 2550 พบว่า มีเนื้อที่ปลูกไม้ยืนต้นมากที่สุด คือ 631,966 ไร่ รองลงมา คือ พืชไร่ 367,796 ไร่ ไม้ผล 120,548 ไร่ ข้าว 14,385 ไร่ ผัก 4,023 ไร่ ไม้ดอกไม้ประดับ 1,055 ไร่ และสมุนไพรประมาณ 128 ไร่ (รายละเอียดตามตารางที่ 3.1-1)

ตารางที่ 3.1-1 : สถิติการผลิตการเกษตรตามชนิดพืชปีเพาะปลูก 2549 /2550 จังหวัดระยอง

ชนิดพืช	เนื้อที่ปลูก (ไร่)	เนื้อที่เสียหาย (ไร่)	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิตรวม (ตัน)	ผลผลิตเฉลี่ย (กิโลกรัม/ไร่)
ข้าว	**14,385**	**0**	**10,905**	**5,861**	**537**
ข้าวนาปี	14,335.00	0.00	10,905.00	5,861.00	537.46
ข้าวนาปรัง	50.00	0.00	0.00	0.00	-
พืชไร่	**367,796**	**300**	**101,198**	**1,769,610**	**17,487**
ถั่วลิสง	43.00	0.00	29.00	7.82	269.66
มันเทศ	2.00	0.00	2.00	4.00	2,000.00
มันสำปะหลัง	127,813.00	0.00	63,301.00	257,832.70	4,073.12
สับปะรด	231,363.00	300.00	30,305.00	1,469,645.69	48,495.16
อ้อยโรงงาน	8,511.00	0.00	7,561.00	42,119.60	5,570.64
พืชไร่อื่นๆ	64.00	0.00	0.00	0.00	-

ชนิดพืช	เนื้อที่ปลูก (ไร่)	เนื้อที่เสียหาย (ไร่)	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิตรวม (ตัน)	ผลผลิตเฉลี่ย (กิโลกรัม/ไร่)
ผัก	**4,023**	**0**	**3,104**	**3,517**	**1,133**
กระเจี๊ยบเขียว	8.00	0.00	8.00	4.00	500.00
ข่า	107.00	0.00	77.00	30.90	401.30
ขิง	12.00	0.00	11.00	6.00	545.45
ข้าวโพดรับประทาน	195.00	0.00	185.00	158.00	854.05
ข้าวโพดหวาน	968.00	0.00	911.00	1,253.20	1,375.63
ตะไคร้	247.00	0.00	150.00	45.94	306.27
แตงกวา	202.00	0.00	177.00	191.15	1,079.94
แตงโมเนื้อ	20.00	0.00	0.00	0.00	-
ถั่วฝักยาว	375.00	0.00	333.00	426.15	1,279.73
บวบ	59.00	0.00	52.00	50.30	967.31
ผักกวางตุ้ง	2.00	0.00	2.00	2.00	1,000.00
ผักกาดหัว	30.00	0.00	30.00	90.00	3,000.00
ผักบุ้งจีน	54.00	0.00	50.00	50.19	1,003.80
ผักบุ้งน้ำ	222.00	0.00	217.00	24.19	111.48
ผักหวาน	126.00	0.00	126.00	11.59	91.94
พริกขี้หนูเม็ดเล็ก	405.00	0.00	196.00	195.57	997.83
พริกขี้หนูเม็ดใหญ่	621.00	0.00	256.00	610.05	2,383.01
พริกใหญ่	1.00	0.00	1.00	1.50	1,500.00
ฟัก,แฟง	69.00	0.00	62.00	85.20	1,374.19
ฟักทอง	49.00	0.00	48.00	72.57	1,511.88
มะเขือเปราะ	128.00	0.00	108.00	131.30	1,215.74
มะเขืออื่นๆ	79.00	0.00	70.00	74.10	1,058.57
เห็ด	44.00	0.00	34.00	3.20	94.12
ไม้ผล	**120,548**	**8,478**	**40,128**	**177,790**	**4,431**
กระท้อน	2,365.00	218.00	956.00	1,727.70	1,807.22
กล้วยไข่	1,305.00	85.00	190.00	1,662.45	8,749.74
กล้วยน้ำว้า	4,204.00	210.00	2,161.00	5,883.58	2,722.62
กล้วยหอม	998.00	48.00	332.00	1,366.82	4,116.93
ขนุนหนัง	15,308.00	2,270.00	9,046.00	25,976.01	2,871.55
เงาะ	6,188.00	610.00	656.00	14,422.46	21,985.45
ชมพู่	308.00	24.00	246.00	389.15	1,581.91
ทุเรียน	39,691.00	3,659.00	8,691.00	83,259.65	9,579.99

ชนิดพืช	เนื้อที่ปลูก (ไร่)	เนื้อที่เสียหาย (ไร่)	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิตรวม (ตัน)	ผลผลิตเฉลี่ย (กิโลกรัม/ไร่)
น้อยหน่า	36.00	0.00	15.00	32.40	2,160.00
ฝรั่ง	355.00	110.00	243.00	535.00	2,201.65
พุทรา	29.00	4.00	0.00	111.60	-
มะขาม	47.00	3.00	43.00	62.80	1,460.47
มะนาว	767.00	5.00	710.00	1,083.06	1,525.43
มะปรางหวาน	181.00	4.00	60.00	17.10	285.00
มะม่วง	21,515.00	964.00	12,143.00	27,605.04	2,273.33
มะยงชิด	60.00	0.00	50.00	12.50	250.00
มะละกอ	1,542.00	2.00	630.00	3,212.47	5,099.15
มังคุด	18,152.00	2.00	3,050.00	6,943.80	2,276.66
ระกำ	5.00	0.00	0.00	7.50	-
ลองกอง	5,392.00	5.00	485.00	1,827.31	3,767.65
ละมุด	95.00	0.00	90.00	104.40	1,160.00
ลางสาด	305.00	0.00	0.00	294.75	-
ลำไย	147.00	0.00	50.00	42.45	849.00
ลิ้นจี่	15.00	0.00	0.00	0.00	-
ส้มเขียวหวาน	180.00	45.00	85.00	219.00	2,576.47
ส้มโอ	9.00	5.00	0.00	157.60	-
องุ่น	21.00	0.00	15.00	30.00	2,000.00
ไม้ผลอื่นๆ	188.00	10.00	0.00	242.40	-
ไม้ยืนต้น	**631,966**	**1,720**	**504,202**	**276,588**	**549**
กาแฟ	50.00	0.00	25.00	0.70	28.00
ปาล์มน้ำมัน	13,652.00	20.00	4,574.00	12,607.80	2,756.41
มะพร้าว	23,404.00	465.00	20,612.00	56,203.52	2,726.74
ยางพารา	581,319.00	1,191.00	468,104.00	199,078.27	425.29
สะตอ	26.00	4.00	2.00	26.65	13,325.00
หมาก	3,509.00	0.00	3,043.00	4,551.13	1,495.60
ไผ่	422.00	40.00	260.00	799.14	3,073.62
มะม่วงหิมพานต์	9,584.00	0.00	7,582.00	3,320.74	437.98
ไม้ดอกไม้ประดับ	**1,055**	**0**	**1,124**	**1,465**	**1,303**
กล้วยไม้	39.00	0.00	36.00	144.56	4,015.50
ดาวเรือง	5.00	0.00	3.00	1.40	466.67
บัวหลวง	820.00	0.00	820.00	54.60	66.59

ชนิดพืช	เนื้อที่ปลูก (ไร่)	เนื้อที่เสียหาย (ไร่)	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิตรวม (ตัน)	ผลผลิตเฉลี่ย (กิโลกรัม/ไร่)
มะลิ	1.00	0.00	0.00	0.00	-
หมากต่างๆ	140.00	0.00	240.00	64.32	268.00
ไม้ประดับยืนต้น(ขุดล้อม)	25.00	0.00	0.00	0.00	-
ไม้ดอกไม้ประดับอื่นๆ	25.00	0.00	25.00	1,200.00	48,000.00
สมุนไพร	**128**	**0**	**191**	**290**	**1,518**
พลู	40.00	0.00	40.00	3.02	75.50
พริกไทย	53.00	0.00	151.00	287.00	1,900.66
กฤษณา	35.00	0.00	0.00	0.00	

ที่มา : กรมส่งเสริมการเกษตร

หากจะเปรียบเทียบพื้นที่ปลูกทุเรียน มังคุด เงาะ ซึ่งเป็นผลไม้ที่ขึ้นชื่อและเป็นที่รู้จักกันเป็นอย่างดีก็จะพบว่า เนื้อที่ปลูกทุเรียนปี 2549 ในจังหวัดระยอง มีเนื้อที่ 39,691 ไร่ นับเป็นจังหวัดที่มีการปลูกมากเป็นลำดับที่สี่ของประเทศ โดยจังหวัดที่มีการปลูกมากเป็นลำดับที่หนึ่ง คือ จังหวัดจันทบุรี มีเนื้อที่ปลูก 304,099 ไร่ รองลงมาคือ ชุมพร 130,577 ไร่ สุราษฎรธานี 51,321 ไร่ และจังหวัดระยอง 39,691 ไร่ (รายละเอียดตามตารางที่ 3.1-2)

ตารางที่ 3.1-2 : สถิติการผลิต-ทุเรียนปี 2549

จังหวัด	เนื้อที่ยืนต้น (ไร่)	เนื้อที่ให้ผล (ไร่)	ผลผลิตรวม (ตัน)	ผลผลิตเฉลี่ย (กิโลกรัม/ไร่)
จังหวัดสระบุรี	15	0	0	0
จังหวัดปราจีนบุรี	0	0	61	61,300
จังหวัดนครราชสีมา	10	0	10	10,000
จังหวัดหนองบัวลำภู	20	0	0	0
จังหวัดหนองคาย	127	0	89	89,100
จังหวัดอุทัยธานี	39	0	0	0
จังหวัดสิงห์บุรี	1	1	0	280
จังหวัดแพร่	90	20	30	1,500
จังหวัดสระแก้ว	96	67	16	239
จังหวัดเพชรบุรี	985	170	142	835
จังหวัดกาญจนบุรี	462	359	330	919
จังหวัดศรีสะเกษ	597	504	615	1,220
จังหวัดพัทลุง	3,065	576	394	683
จังหวัดอุบลราชธานี	781	760	869	1,143
จังหวัดนราธิวาส	2,850	1,177	1,793	1,523

จังหวัด	เนื้อที่ยืนต้น (ไร่)	เนื้อที่ให้ผล (ไร่)	ผลผลิตรวม (ตัน)	ผลผลิตเฉลี่ย (กิโลกรัม/ไร่)
จังหวัดนนทบุรี	3,457	1,306	228	175
จังหวัดสุโขทัย	2,576	1,540	1,694	1,100
จังหวัดชลบุรี	**499**	**1,647**	**3,239**	**1,967**
จังหวัดสตูล	2,206	1,921	3,705	1,929
จังหวัดตรัง	6,310	2,148	4,857	2,261
จังหวัดสงขลา	5,189	2,603	2,534	974
จังหวัดระนอง	6,569	2,872	4,807	1,674
จังหวัดปัตตานี	7,833	4,612	5,027	1,090
จังหวัดกระบี่	10,766	4,875	3,338	685
จังหวัดยะลา	8,766	6,336	2,323	367
จังหวัดระยอง	**39,691**	**8,691**	**83,260**	**9,580**
จังหวัดนครศรีธรรมราช	30,805	12,135	28,126	2,318
จังหวัดตราด	**30,432**	**21,787**	**41,145**	**1,889**
จังหวัดสุราษฎร์ธานี	51,321	35,687	32,775	918
จังหวัดชุมพร	130,577	99,098	282,799	2,854
จังหวัดจันทบุรี	**304,099**	**180,763**	**232,151**	**1,284**
รวมทั้งประเทศ	**650,234**	**391,655**	**736,358**	**1,880**

ที่มา : กรมส่งเสริมการเกษตร

3.1.2 ด้านอุตสาหกรรม

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง นับเป็นพื้นที่หลักของประเทศที่มี การพัฒนาเพื่อรองรับภาคอุตสาหกรรม เช่น มีการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่มาบตาพุด มีการวางท่อก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยมาขึ้นฝั่งที่ตำบลมาบตาพุด ก่อให้เกิดโรงแยกก๊าซและกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้นและต่อเนื่อง อีกทั้งก๊าซธรรมชาติยังสามารถนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น โรงไฟฟ้า อุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมปุ๋ย อุตสาหกรรมเคมี เป็นผลให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ อีกจำนวนมาก

ดังนั้นหากพิจารณาการใช้ที่ดินในจังหวัดระยองที่เกี่ยวกับภาคอุตสาหกรรมประกอบด้วยการพัฒนาพื้นที่ 4 เขต คือ

1) **เขตนิคมอุตสาหกรรม** เป็นการพัฒนาพื้นที่โดยการนิคมอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย หรือภาคเอกชน ตามพระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม พ.ศ.2522 การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวโดยภาคเอกชนต้องได้รับการอนุญาตจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยก่อนโดยสิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือ การอนุญาตตามกฎหมายโรงงานและกฎหมายควบคุมอาคารเป็นอำนาจของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และไม่ต้องชำระ

ค่าธรรมเนียมรายปีตามกฎหมายโรงงาน นิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดมี จำนวน 6 แห่ง และเขตประกอบการอุตสาหกรรม อีก 5 เขต โดยเขตนิคมฯ ที่มีจำนวนโรงงานเรียงจากมากไปหาน้อยตามลำดับ ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมอิสเทิร์นซีบอร์ด (อ.ปลวกแดง), นิคมอุตสาหกรรมอมตะ (อ.ปลวกแดง) ,นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (อ.เมือง), นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก (อ.เมือง) , นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย (อ.บ้านฉาง) และนิคมอุตสาหกรรมผาแดง (อ.เมือง) ตามลำดับ

ตารางที่ 3.1-3 : นิคมอุตสาหกรรม ที่เปิดดำเนินการแล้ว จำนวน 6 แห่ง

1. นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด	10,215 ไร่	จำนวน 88 โรงงาน
2. นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก	2,500 ไร่	จำนวน 34 โรงงาน
3. นิคมอุตสาหกรรมผาแดง	540 ไร่	จำนวน 4 โรงงาน
4. นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด	6,634 ไร่	จำนวน 189 โรงงาน
5. นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้	4,462 ไร่	จำนวน 89 โรงงาน
6. นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย	2,490 ไร่	จำนวน 7 โรงงาน

2) **เขตประกอบการอุตสาหกรรม** เป็นการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวต้องได้รับการพิจารณาและประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมจากกระทรวงอุตสาหกรรม สิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายโรงงาน

ตารางที่ 3.1-4 : เขตประกอบการอุตสาหกรรม ที่เปิดดำเนินการแล้ว จำนวน 5 แห่ง

1. เขตประกอบการฯ สยามอีสเทิร์นอินดัสเตรียลปาร์ค	1,341 ไร่	จำนวน 27 โรงงาน
2. เขตประกอบการฯ ทีพีไอ	4,335 ไร่	จำนวน 29 โรงงาน
3. เขตประกอบการฯ จี.เค.แลนด์	882 ไร่	จำนวน 6 โรงงาน
4. เขตประกอบการฯ บ. ระยองที่ดินอุตสาหกรรม จก.	3,427 ไร่	จำนวน 14 โรงงาน
5. เขตประกอบการฯ บ. สวนอุตสาหกรรมโรจนะ จก.	2,200 ไร่	

3) **ชุมชนอุตสาหกรรม** เป็นการพัฒนาพื้นที่โดยภาคเอกชนเพื่อรองรับอุตสาหกรรม ตามนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรม การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ต้องได้รับการพิจารณาและกำหนดพื้นที่จากกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือ การพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายโรงงานจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากได้มีการพิจารณาพื้นที่โดยรวม และประเภทอุตสาหกรรมที่จะประกอบกิจการในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว

ตารางที่ 3.1-5 : ชุมชนอุตสาหกรรม ที่เปิดดำเนินการแล้ว จำนวน 4 แห่ง

1. ชุมชนอุตสาหกรรม นครินทร์ อินดัสเตรียลปาร์ค	465 ไร่
2. ชุมชนอุตสาหกรรม เอส เอส พี พรอพเพอร์ตี้	1,246 ไร่
3. ชุมชนอุตสาหกรรม บ.ทุนเท็กซ์อินดัสเตรียลปาร์ค จก.	1,497 ไร่
4. ชุมชนอุตสาหกรรม ไอพีพี	390 ไร่

4) **กลุ่มอุตสาหกรรม** เป็นการพัฒนาพื้นที่โดยภาคเอกชนเพื่อรองรับอุตสาหกรรมโดยตรง ไม่มีสิทธิประโยชน์ใด ๆ

ตารางที่ 3.1-6 : กลุ่มอุตสาหกรรม

1. สวนอุตสาหกรรม บ.ระยองอินดัสเตรียลปาร์ค จก.	1,500 ไร่
2. กลุ่มอุตสาหกรรมเครือเจริญโภคภัณฑ์	

นอกจากนี้ จังหวัดระยองยังถือเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพของการลงทุนด้านอุตสาหกรรมสูงมาก แม้ว่าจะถูกปรับให้อยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 2 ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2543 เป็นต้นไป ซึ่งถือว่ามีความพร้อมทางด้านระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน อยู่ใกล้ท่าเรือแหลมฉบัง และมีการคมนาคมขนส่งทางรถยนต์ที่สะดวก อยู่ห่างกรุงเทพฯ ประมาณ 179 กิโลเมตร จึงส่งผลให้จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีการพัฒนาด้าน อุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย

อย่างไรก็ตาม จากการพัฒนาอุตสาหกรรมได้เกิดผลกระทบต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหามลภาวะทางน้ำ ทางอากาศ ทางเสียง ซึ่งที่ผ่านมา จังหวัดระยองได้ประสบปัญหาอย่างหนักเกี่ยวกับ "มลพิษ" เกิดขึ้นในพื้นที่ ประกอบด้วย ปัญหามลพิษทางน้ำจากการปล่อยน้ำเสีย/ของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนในพื้นที่ ปัญหาจากขยะมูลฝอย/ กากของเสียอันตราย ปัญหามลพิษทางอากาศ รวมถึง ปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่มาบตาพุดที่ได้รับผลกระทบอย่างมากในเวลานี้ ซึ่งจังหวัดได้ประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหานี้แล้ว

3.1.2.1 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม

ในจังหวัดระยองสามารถแบ่งการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมเป็น 2 ส่วน คือ การใช้ประโยชน์ในเขตการนิคมอุตสาหกรรมและนอกเขตอุตสาหกรรม โดยเขตอุตสาหกรรม ประกอบไปด้วย การดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่ในเขตการนิคมอุตสาหกรรมระยองที่อยู่ภายใต้การดูแลและควบคุมโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และโรงงานที่อยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งหมายถึงโรงงานที่อนุญาตจัดตั้งและกำกับดูแลโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมจังหวัดระยองโดยสามารถจำแนกรายละเอียดได้ดังนี้

1) เขตการนิคมอุตสาหกรม ในจังหวัดระยองประกอบไปด้วย 6 นิคมอุตสาหกรรม

(1) นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด สำนักงานโครงการตั้งอยู่เลขที่ 1 ถนน ไอ – หนึ่ง ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง 21150 มีจำนวนโรงงานทั้งหมด 88 โรง

(2) นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก (มาบตาพุด) สำนักงานโครงการตั้งอยู่เลขที่ 18 ถนน ปกรณ์สงเคราะห์ราษฎร์ ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมือง จังหวัดระยอง 21150 มีจำนวนโรงงานทั้งหมด 34 โรง

(3) นิคมอุตสาหกรรมผาแดง สำนักงานโครงการตั้งอยู่เลขที่ 15 ถนนผาแดง นิคมอุตสาหกรรมผาแดง ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง 21150 มีจำนวนโรงงานทั้งหมด 4 โรง

(4) นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด สำนักงานโครงการตั้งอยู่เลขที่ 112 หมู่ 4 ทางหลวงสาย 331 กม.91.5 ตำบลปลวกแดง อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง 21140 มีจำนวนโรงงานทั้งหมด 189 โรง

(5) นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ สำนักงานโครงการตั้งอยู่เลขที่ 7 ถนนสาย 331 กม.95 ตำบลมาบยางพร อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง 20230 มีจำนวนโรงงานทั้งหมด 89 โรง

(6) นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย สำนักงานโครงการตั้งอยู่เลขที่ เลขที่ 9 หมู่ 2 ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง 21103 มีจำนวนโรงงานทั้งหมด 7 โรง

ตารางที่ 3.1-7 : รายละเอียดของการนิคมอุตสาหกรรม

1. นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด	
ผู้พัฒนานิคม	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
ปีที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ	ปี 2525
สำนักงานโครงการ	1 ถนน ไอ – หนึ่ง ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง 21150 โทรศัพท์ : 0-3868-3930-8, 0-3868-3127-9 โทรสาร : 0-3868-3941 E-mail : maptaphut.1@ieat.go.th
ผู้อำนวยการสำนักงานนิคม	นายพีระวัฒน์ รุ่งเรืองศรี
พื้นที่โครงการ	• เนื้อที่ทั้งหมด 10,215 ไร่ • เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 7,092 ไร่ • เขตที่พักอาศัย 1,490 ไร่ • พื้นที่สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก 627.25 ไร่
พื้นที่ว่างในนิคมอุตสาหกรรม	เขตธุรกิจ 803 ไร่

1. นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (ต่อ)	
ระยะทาง	หมายเหตุ : *จำนวนพื้นที่ เพื่อขาย/เช่า อาจลด/เพิ่ม เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงเขตฯ หรือการโอนพื้นที่ *จำนวนพื้นที่ขาย/เช่า เป็นข้อมูลด้านการตลาด ● กรุงเทพ 190 กิโลเมตร ● สนามบินดอนเมือง 120 กิโลเมตร ● จังหวัดระยอง 25 กิโลเมตร ● ท่าเรือมาบตาพุด 1 กิโลเมตร ● สนามบินอู่ตะเภา 24 กิโลเมตร
2. นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก (มาบตาพุด)	
ผู้พัฒนานิคม	บริษัท เหมราชพัฒนาที่ดิน จำกัด (มหาชน)
ปีที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ	ปี 2532
สำนักงานโครงการ	18 ถนน ปกรณ์สงเคราะห์ราษฎร์ ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมือง จังหวัดระยอง 21150 โทรศัพท์ : 0-3868-3303-4 โทรสาร : 0-3868-3963 E-mail : sales@hemaraj.com Website: www.hemaraj.com
ผู้อำนวยการสำนักงานนิคม	นายวีระศักดิ์ เพิ่มแพงพันธ์
พื้นที่โครงการ	● เนื้อที่ทั้งหมด 2,500.52 ไร่ ● เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 1,901.80 ไร่ ● พื้นที่สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก 598.72ไร่
พื้นที่ว่างในนิคมอุตสาหกรรม	เขตทั่วไป 532 ไร่ หมายเหตุ : *จำนวนพื้นที่ เพื่อขาย/เช่า อาจลด/เพิ่ม เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงเขตฯ หรือการโอนพื้นที่ *จำนวนพื้นที่ขาย/เช่า เป็นข้อมูลด้านการตลาด
ราคาขาย/เช่า	เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 4,500,000 บาท/ไร่
ระยะทาง	● กรุงเทพ 155 กิโลเมตร ● จังหวัดระยอง 18 กิโลเมตร ● จังหวัดชลบุรี 70 กิโลเมตร ● พัทยา 45 กิโลเมตร ● สนามบินดอนเมือง 175 กิโลเมตร

2. นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก (มาบตาพุด) (ต่อ)	
	• สนามบินสุวรรณภูมิ 145 กิโลเมตร • สนามบินอู่ตะเภา 25 กิโลเมตร • ท่าเรือมาบตาพุด 2 กิโลเมตร • ท่าเรือแหลมฉบัง 55 กิโลเมตร
3. นิคมอุตสาหกรรมผาแดง	
ผู้พัฒนานิคม	บริษัท ผาแดงพร็อบเพอร์ตี้ส์ จำกัด (มหาชน)
ปีที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ	ปี 2535
สำนักงานโครงการ	15 ถนนผาแดง นิคมอุตสาหกรรมผาแดง ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง 21150 โทรศัพท์ : 0-3868-3318-20 โทรสาร : 0-3868-3361
ผู้อำนวยการสำนักงานนิคม	นายวีระศักดิ์ เพิ่มแพงพันธ์
พื้นที่โครงการ	• เนื้อที่ทั้งหมด 540 ไร่ • เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 497 ไร่ • พื้นที่สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก 42.74 ไร่
พื้นที่ว่างในนิคมอุตสาหกรรม	เขตทั่วไป - ไร่
ระยะทาง	• สนามบินอู่ตะเภา 18 กิโลเมตร • ท่าเรือฯ มาบตาพุด 3 กิโลเมตร • จังหวัดระยอง 26 กิโลเมตร • สนามบินสุวรรณภูมิ 145 กิโลเมตร
ผู้พัฒนานิคม	บริษัท เหมราชพัฒนาที่ดิน จำกัด (มหาชน)
ปีที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ	ปี 2539
สำนักงานโครงการ	112 หมู่ 4 ทางหลวงสาย 331 กม.91.5 ตำบลปลวกแดง อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง 21140 โทรศัพท์ : 0-3895-4543-4 โทรสาร : 0-3895-4545, 0-3895-5291 E-mail : sales@hemaraj.com Website: www.hemaraj.com
ผู้อำนวยการสำนักงานนิคม	นายพรเทพ ภูริพัฒน์
4. นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด	
พื้นที่โครงการ	• เนื้อที่ทั้งหมด 6,634 ไร่ • เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 4,860 ไร่ • เขตที่พักอาศัย/พาณิชย์ 48 ไร่

4. นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด (ต่อ)	
พื้นที่ว่างในนิคมอุตสาหกรรม	• พื้นที่สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก 1,726 ไร่ เขตทั่วไป 546 ไร่ หมายเหตุ : *จำนวนพื้นที่ เพื่อขาย/เช่า อาจลด/เพิ่ม เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงเขตฯ หรือการโอนพื้นที่ *จำนวนพื้นที่ขาย/เช่า เป็นข้อมูลด้านการตลาด
ราคาขาย/เช่า	● เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 2,500,000 บาท/ไร่
5. นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้	
ผู้พัฒนานิคม	บริษัท อมตะคอร์ปอเรชัน จำกัด (มหาชน)
ปีที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ	ปี 2539
สำนักงานโครงการ	7 ถนนสาย 331 กม.95 ตำบลมาบยางพร อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง 20230 โทรศัพท์ : 0-3834-6007 โทรสาร : 0-3834-5771 E-mail : info@amata.com Web site: www.amata.com
ผู้อำนวยการสำนักงานนิคม	นายรณชัย ขำภิบาล
พื้นที่โครงการ	● เนื้อที่ทั้งหมด 4,462 ไร่ ● เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 2,807 ไร่ ● เขตที่พักอาศัย/พาณิชย์ 387 ไร่
พื้นที่ว่างในนิคมอุตสาหกรรม	เขตทั่วไป 3,000 ไร่ หมายเหตุ : *จำนวนพื้นที่ เพื่อขาย/เช่า อาจลด/เพิ่ม เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงเขตฯ หรือการโอนพื้นที่ *จำนวนพื้นที่ขาย/เช่า เป็นข้อมูลด้านการตลาด
ราคาขาย/เช่า	● เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 2,300,000 บาท/ไร่ ● เขตปลอดอากร 2,600,000 บาท/ไร่
ระยะทาง	● กรุงเทพ 114 กิโลเมตร ● สนามบินดอนเมือง 142 กิโลเมตร ● ท่าเรือคลองเตย 122 กิโลเมตร ● ท่าเรือมาบตาพุด 48 กิโลเมตร ● จังหวัดชลบุรี 53 กิโลเมตร ● พัทยา 36 กิโลเมตร ● สนามบินสุวรรณภูมิ 99 กิโลเมตร

6. นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย	
ผู้พัฒนานิคม	บริษัท นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย จำกัด
ปีที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ	ปี 2544
สำนักงานโครงการ	เลขที่ 9 หมู่ 2 ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง 21103 โทรศัพท์ : 0-3868-9123-5 โทรสาร : 0-3868-9092
ผู้อำนวยการสำนักงานนิคม	นายวีระศักดิ์ เพิ่มแพงพันธ์
พื้นที่โครงการ	• เนื้อที่ทั้งหมด 2,490 ไร่ • เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 1,998-2-0.06 ไร่ • เขตที่พักอาศัย/พาณิชย์ 3 ไร่ • เขตพื้นที่สีเขียวและแนวกันชน 235-1-58.5 ไร่ • พื้นที่สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก 254-3-15.6 ไร่
พื้นที่ว่างในนิคมอุตสาหกรรม	เขตทั่วไป 1,414 ไร่ หมายเหตุ : *จำนวนพื้นที่ เพื่อขาย อาจลด/เพิ่ม เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงเขตฯ หรือการโอนพื้นที่ *จำนวนพื้นที่ขาย เป็นข้อมูลด้านการตลาด
ราคาขาย/เช่า	• เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 3,500,000 บาท/ไร่
ระยะทาง	• สนามบินดอนเมือง 190 กิโลเมตร • สนามบินสุวรรณภูมิ 150 กิโลเมตร • ชลบุรี 110 กิโลเมตร • พัทยา 45 กิโลเมตร • ระยอง 25 กิโลเมตร

ที่มา : การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3.1-8 : จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม ในเขตการนิคมฯ ของจังหวัดระยอง

นิคมอุตสาหกรรม	เขต ทั่วไป	เขต สาธารณูปโภค และพื้นที่สีเขียว	เขต ท่าเรือ	เขตธุรกิจ	รวม
1. มาบตาพุด	58	10	4	16	**88**
2. เหมราชตะวันออก (มาบตาพุด)	34	0	0	0	**34**
3. ผาแดง	4	0	0	0	**4**
4. อิสเทิร์นซีบอร์ด (ระยอง)	187	0	0	2	**189**
5. อมตะซีตี้	84	0	0	5	**89**
6. เอเชีย	7	0	0	0	**7**
รวม	**374**	**10**	**4**	**23**	**411**

ตารางที่ 3.1-9 : การใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตการนิคมฯ ของจังหวัดระยอง (หน่วย : ไร่)

นิคมอุตสาหกรรม	อุตสาหกรรม	พักอาศัย	สาธารณูปโภค	พื้นที่สีเขียว	พื้นที่ว่าง	รวม
1. มาบตาพุด	7,092	1,490	627	0	1,006	**10,215**
2. เหมราชตะวันออก (มาบตาพุด)	1,902	0	599	0	0	**2,501**
3. ผาแดง	4,97	0	43	0	0	**540**
4. อิสเทิร์นซีบอร์ด (ระยอง)	4,860	48	1,726	0	0	**6,634**
5. อมตะซีตี้	2,807	387	0	0	1,268	**4,462**
6. เอเชีย	1,998	3	254	235	0	**2,490**
รวม	**19,156**	**1,928**	**3,249**	**235**	**2,274**	**26,842**

ที่มา : การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

2) นอกเขตการนิคมอุตสาหกรรม

ประกอบด้วยจำนวนโรงงาน 1,989 โรงที่อยู่ในเขตจังหวัดระยอง รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 3.1 - 10 ที่จำแนกประเภทของโรงงานตามมาตรฐานอุตสาหกรรมของประเทศไทยปี 2544 (Thailand Standard Industrial Classification :TSIC)

ตารางที่ 3.1-10 :สรุปประเภทโรงงานที่ประกอบกิจการในจังหวัดระยอง (เขตการนิคมอุตสาหกรรม และนอกเขต)

TSIC	ประเภทกิจกรรม	มาบตาพุด	ผาแดง	อีสเทิร์นซีบอร์ด	เอเชีย	เหมราช	อมตะซิตี้	รวมเขตนิคม	นอกเขตนิคมฯ	รวมทั้งหมด
15	การผลิตผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่ม			5			5	**10**	416	**426**
16	การผลิตยาสูบ							**0**		**0**
17	การผลิตสิ่งทอสิ่งถัก							**0**	13	**13**
18	การผลิตเครื่องแต่งกาย รวมทั้งการตกแต่งและย้อมสีขนสัตว์						1	**1**	1	**2**
19	การฟอกและการตกแต่งหนังสัตว์ รวมทั้งการผลิตกระเป๋าเดินทาง กระเป๋าถือ อานม้า เครื่องลากเทียมสัตว์ และรองเท้า							**0**	7	**7**
20	การผลิตไม้ ผลิตภัณฑ์จากไม้และไม้ก๊อก ยกเว้นเครื่องเรือน รวมทั้งการผลิตสิ่งของจากฟางและวัสดุถักอื่น ๆ							**0**	182	**182**
21	การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์จากกระดาษ			2			1	**3**	28	**31**
22	การพิมพ์โฆษณา การพิมพ์และการทำสำเนาสื่อบันทึก							**0**	9	**9**
23	การผลิตถ่านโค้ก ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม และเชื้อเพลิงปรมาณู	2						**2**	1	**3**
24	การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี	25	4	4	7	25	4	**69**	179	**248**
25	การผลิตผลิตภัณฑ์ยางและผลิตภัณฑ์พลาสติก	21		15			8	**44**	214	**258**
26	การผลิตผลิตภัณฑ์จากแร่อโลหะ						2	**2**	125	**127**
27	การผลิตโลหะขั้นมูลฐาน							**0**	63	**63**

TSIC	ประเภทกิจกรรม	มาบตาพุด	ผาแดง	อีสเทิร์นซีบอร์ด	เอเชีย	เหมราช	อมตะซิตี้	รวมเขตนิคม	นอกเขตนิคมฯ	รวมทั้งหมด
28	การผลิตผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโลหะประดิษฐ์ ยกเว้นเครื่องจักรและอุปกรณ์	5		9		2	3	**19**	136	**155**
29	การผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์ซึ่งมิได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น						5	**5**	55	**60**
30	การผลิตเครื่องจักรสำนักงาน เครื่องทำบัญชี และเครื่องคำนวณ							**0**	2	**2**
31	การผลิตเครื่องจักรที่ใช้พลังงานไฟฟ้าและเครื่องมือไฟฟ้าซึ่งมิได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น	1		8			7	**16**	17	**33**
32	การผลิตอุปกรณ์และเครื่องมือทางวิทยุ โทรทัศน์ และการสื่อสาร	1		4			2	**7**	24	**31**
33	การผลิตเครื่องมือที่ใช้ทางการแพทย์ การวัดความเที่ยง อุปกรณ์ที่ใช้ในทางทัศนศาสตร์และนาฬิกา						1	**1**	5	**6**
34	การผลิตยานยนต์ รถพ่วงและรถกึ่งรถพ่วง			37			11	**48**	127	**175**
35	การผลิตอุปกรณ์การขนส่งอื่น ๆ							**0**	15	**15**
36	การผลิตเครื่องเรือนและการผลิตซึ่งมิได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น						2	**2**	152	**154**
37	การนำผลิตภัณฑ์เก่ากลับมาใช้ใหม่ (Recycling)							**0**	7	**7**
	รวม (15 - 37)	**55**	**4**	**84**	**7**	**27**	**52**	**229**	**1,778**	**2,007**
	อื่นๆ	33	0	105	0	7	37	**182**	211	**393**
รวม		**88**	**4**	**189**	**7**	**34**	**89**	**411**	**1,989**	**2,400**

ที่มา : การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

3.1.3 ภาคบริการ

ภาคบริการที่สำคัญของจังหวัดระยอง คือการท่องเที่ยว จากการรายงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สถานการณ์การท่องเที่ยวของจังหวัดระยองในปี 2549 มีอัตราขยายตัวร้อยละ 6.7 ชะลอลงจากร้อยละ 14.4 ในปี 2548 โดยชะลอลงทั้งนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจของไทยที่เริ่มชะลอตัวและปัญหาความไม่สงบในเขตชายแดน 3 จังหวัดในภาคใต้ แต่หากพิจารณาจากจำนวนนักท่องเที่ยวและนักทัศนาจรแล้วเพิ่มมากขึ้น โดย มีจำนวนนักท่องเที่ยวและนักทัศนาจรรวม 5,429,621 คน เป็นนักท่องเที่ยวชาวไทย 4,792,581 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 88.3 ของจำนวนนักท่องเที่ยวและนักทัศนาจรทั้งหมดที่มาเที่ยวในจังหวัดระยอง และที่เหลืออีกร้อยละ11.7 เป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

ตารางที่ 3.1-11 จำนวนนักท่องเที่ยวและนักทัศนาจรของจังหวัดระยอง

หน่วย :คน

ปี	2545	2546	2547	2548	2549
1.นักท่องเที่ยว	**1,584,520**	**1,637,702**	**1,733,711**	**1,991,353**	**2,082,750**
● ไทย	1,356,577	1,429,160	1,519,067	1,712,603	1,794,760
● ต่างชาติ	227,943	208,542	214,644	278,750	287,990
2.นักทัศนาจร	**2,414,498**	**2,532,831**	**2,715,377**	**3,097,511**	**3,346,871**
● ไทย	2,133,739	2,274,915	2,450,112	2,764,580	2,997,821
● ต่างชาติ	280,759	257,916	265,265	332,931	349,050
3.รวม	**3,999,018**	**4,170,533**	**4,449,088**	**5,088,864**	**5,429,621**
● ไทย	3,490,316	3,704,075	3,969,179	4,477,183	4,792,581
● ต่างชาติ	508,702	466,458	479,909	611,681	637,040

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3.1-12 อัตราขยายตัวของ จำนวนนักท่องเที่ยวและนักทัศนาจรของจังหวัดระยอง

หน่วย : ร้อยละ

ปี	2545	2546	2547	2548	2549
1.นักท่องเที่ยว	**-4.3**	**3.4**	**5.9**	**14.9**	**4.6**
● ไทย	-2.7	5.4	6.3	12.7	4.8
● ต่างชาติ	-13.2	-8.5	2.9	29.9	3.3
2.นักทัศนาจร	**-2.6**	**4.9**	**7.2**	**14.1**	**8.1**
● ไทย	-1.1	6.6	7.7	12.8	8.4
● ต่างชาติ	-12.2	-8.1	2.8	25.5	4.8
3.รวม	**-3.3**	**4.3**	**6.7**	**14.4**	**6.7**
● ไทย	-1.7	6.1	7.2	12.8	7.0
● ต่างชาติ	-12.7	-8.3	2.9	27.5	4.1

ที่มา : จากการคำนวณ

นอกจากภาคการท่องเที่ยวแล้วในจังหวัดระยอง สาขาการผลิตทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ สาขาธุรกิจและการพาณิชย์ มีการประกอบธุรกิจการค้าอย่างกว้างขวาง ทั้งการค้าปลีกและการค้าส่ง เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา การขอจดทะเบียนเพื่อการประกอบธุรกิจมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น อันเนื่องมาจากภาครัฐได้ดำเนินนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

ส่วนภาคการนำเข้า - ส่งออก จังหวัดระยองเป็นศูนย์กลางในการส่งออก โดยมีท่าเรือน้ำลึกขนาดใหญ่ 2 แห่ง คือ ท่าเรือมาบตาพุดของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและท่าเรือทีพีไอของบริษัท ปิโตรเคมีกัล จำกัด (มหาชน) ซึ่งท่าเรือดังกล่าวส่วนใหญ่ขนส่งสินค้าประเภทปิโตรเลียม เคมีภัณฑ์ และเหล็ก โดยมีมูลค่าของสินค้าส่งออกผ่านด้านศุลกากร มาบตาพุดประมาณปีละ 161,000 ล้านบาท สำหรับการจัดเก็บภาษีทุกประเภทของจังหวัดนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินในช่วงปี 2546 มีการจัดเก็บทั้งสิ้น 57,765 ล้านบาท

3.2 ผลการพัฒนาของจังหวัดระยองในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5–9

จากการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 - 9 (2525-2549) ดังแสดงในตารางที่ 3.13 – 3.17 พบว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจังหวัดระยองขยายตัวในอัตราที่สูงโดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ปี 2535-2539) มีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 22.2 ต่อปี โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรมมีอัตราขยายตัวเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 51.4 ส่วนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 อัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยขยายตัวร้อยละ 8.3 โดยที่ภาคเกษตรขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 4.4 ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 8.9 และภาคบริการอื่นๆ ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.8

ตารางที่ 3.2-1 : แสดงค่า GPP ของจังหวัดระยอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

	2525	2526	2527	2528	2529	เฉลี่ยแผนฯ 5
เกษตรกรรม	30.9	11.6	-2.3	4.9	-1.3	**8.8**
อุตสาหกรรม	11.7	14.1	-0.3	-13.7	18.4	**6.0**
บริการและอื่นๆ	85.2	12.4	22.7	36.6	3.0	**31.9**
รวม	**49.8**	**12.5**	**11.4**	**20.5**	**3.8**	**19.6**

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 3.2-2 : แสดงค่า GPP ของจังหวัดระยอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

	2530	2531	2532	2533	2534	เฉลี่ยแผนฯ 6
เกษตรกรรม	21.1	4.5	-8.0	-10.0	-18.7	**-2.2**
อุตสาหกรรม	9.3	16.9	101.9	1.9	3.7	**26.7**
บริการและอื่นๆ	24.0	7.8	11.8	15.1	10.0	**13.8**
รวม	**21.5**	**8.2**	**19.3**	**8.3**	**5.1**	**12.5**

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 3.2-3 : แสดงค่า GPP ของจังหวัดระยอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

	2535	2536	2537	2538	2539	เฉลี่ยแผนฯ 7
เกษตรกรรม	30.1	21.9	4.2	-19.4	-4.0	**6.6**
อุตสาหกรรม	13.5	19.8	38.1	72.9	112.8	**51.4**
บริการและอื่นๆ	10.9	4.4	10.9	11.0	13.8	**10.2**
รวม	**13.3**	**9.5**	**16.0**	**23.7**	**48.6**	**22.2**

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 3.2-4 : แสดงค่า GPP ของจังหวัดระยอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

	2540	2541	2542	2543	2544	เฉลี่ยแผนฯ 8
เกษตรกรรม	-3.2	-18.2	-0.7	1.2	7.7	**-2.6**
อุตสาหกรรม	37.2	6.3	-1.7	10.5	6.1	**11.7**
บริการและอื่นๆ	14.8	7.7	2.2	10.3	2.7	**7.5**
รวม	**25.3**	**5.8**	**-0.1**	**10.1**	**4.7**	**9.2**

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 3.2-5 : แสดงค่า GPP ของจังหวัดระยอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

	2545	2546	2547	2548	2549	เฉลี่ยแผนฯ 9
เกษตรกรรม	10.5	9.5	-4.5	0.1	6.6	**4.4**
อุตสาหกรรม	16.2	6.3	13.4	2.4	6.3	**8.9**
บริการและอื่นๆ	5.7	10.0	7.7	10.2	5.3	**7.8**
รวม	**11.8**	**7.8**	**10.6**	**5.3**	**5.9**	**8.3**

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

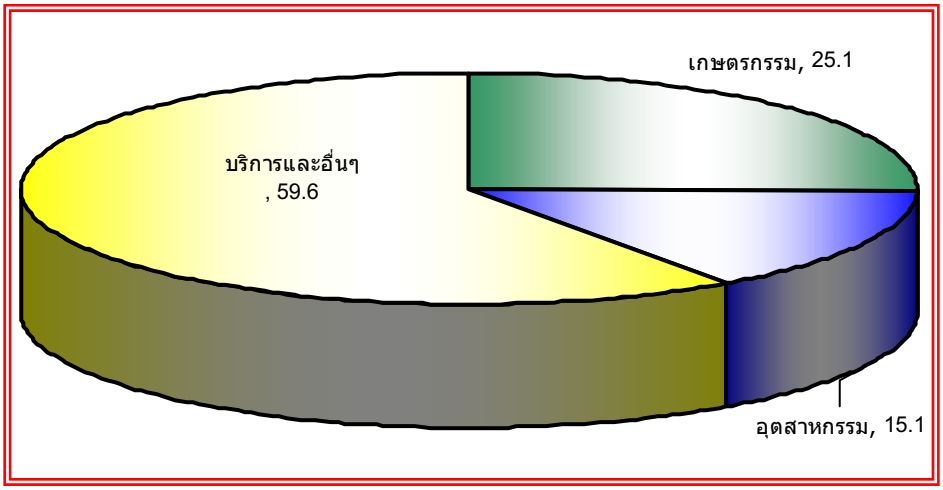
ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาพบว่า โครงสร้างการผลิตของจังหวัดระยองตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 – ฉบับที่ 9 ภาคเกษตรมีสัดส่วนร้อยละ 25.1 ของ GPP สาขาอุตสาหกรรม มีสัดส่วนร้อยละ 15.1 และภาคบริการและอื่นๆ มีสัดส่วนร้อยละ 59.6 ผลของการพัฒนาตลอดระยะเวลา 25 ปี ส่งผลทำให้ภาคเกษตรมีสัดส่วนลดลงเหลือเพียงร้อยละ 2.6 ส่วนภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนร้อยละ 58.1 ในขณะที่สาขาบริการและอื่นๆ มีสัดส่วนร้อยละ 39.3 (รายละเอียดดังตารางที่ 3.2-6) แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาของจังหวัดระยองเป็นการพัฒนาที่เน้นภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่

ตารางที่ 3.2-6 : โครงสร้างการผลิตของจังหวัดระยอง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 - 9

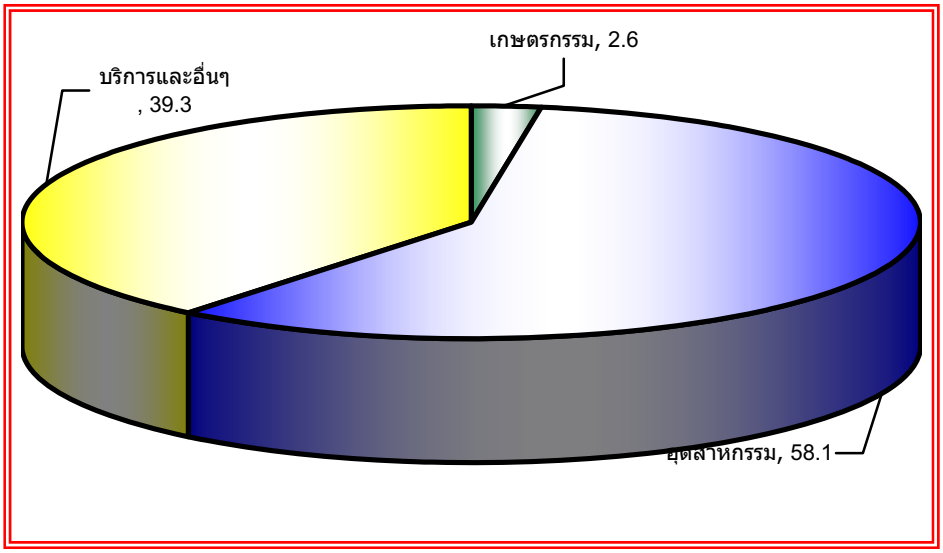
	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529)	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534)	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (2535-2539)	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544)	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (2545-2549)
เกษตรกรรม	25.1	15.8	9.6	3.4	2.6
อุตสาหกรรม	15.1	17.3	31.4	56.3	58.1
บริการและอื่นๆ	59.6	66.9	59.1	40.3	39.3
รวม	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาพที่ 3.2-1 : โครงสร้างการผลิตของจังหวัดระยองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

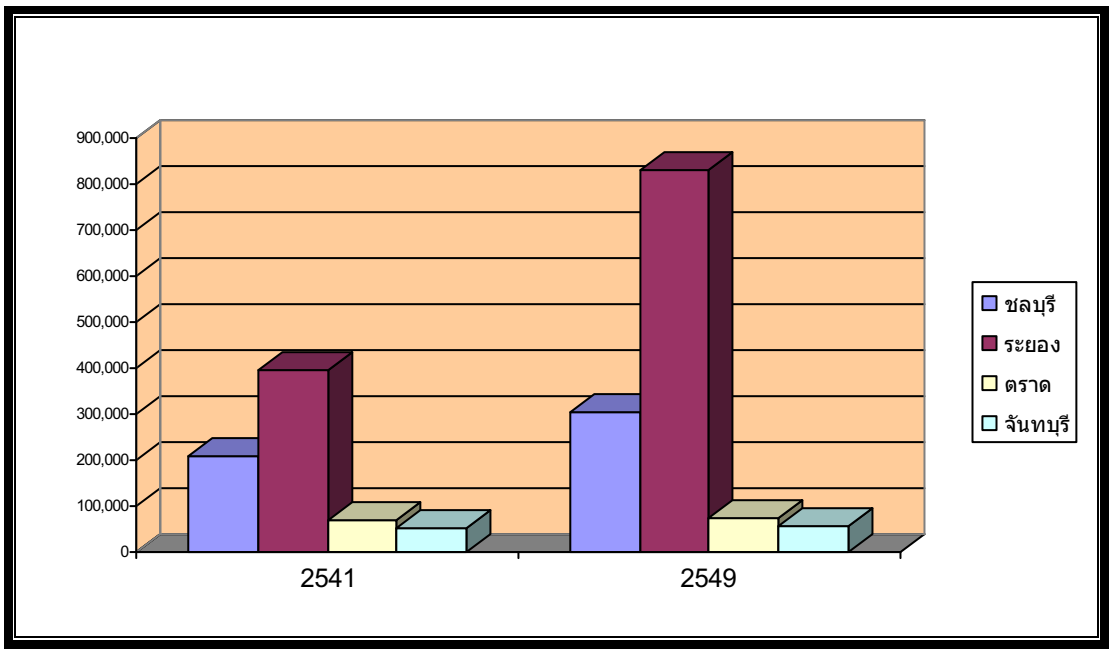


ภาพที่ 3.2-2 : โครงสร้างการผลิตของจังหวัดระยองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9



เมื่อทำการเปรียบเทียบระดับรายได้ต่อหัวในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกปี 2549 พบว่า จังหวัดระยองมีรายได้สูงที่สุด 831,411 บาท/ปี รองลงมา คือ ชลบุรี 304,248 บาท/ปี ตราด 73,029 บาท/ปี และจันทบุรี 55,877 บาท/ปี ตามลำดับ

ภาพที่ 3.2-3 : การเปรียบเทียบรายได้ต่อหัว



ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สศช

3.3 ระบบโครงสร้างพื้นฐาน

3.3.1 ระบบการคมนาคมขนส่ง ประกอบด้วย

3.3.1.1 การขนส่งทางถนน แนวทางในการพัฒนาโครงข่ายถนนที่ให้ความสำคัญ คือ

1) การเชื่อมต่อโครงข่ายถนนเดิมเข้ากับจุดสำคัญด้านการคมนาคมขนส่งเช่น ท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือมาบตาพุด
2) การสร้างโครงข่ายถนนทั้งระบบ ทางด่วนพิเศษระหว่างเมือง และทางหลวงแผ่นดิน เพื่อเชื่อมต่อโครงข่ายคมนาคมขนส่งหลักของประเทศ
3) การปรับปรุงโครงข่ายถนนเดิมให้สามารถรับปริมาณการจราจรและการขนส่งที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต

3.3.1.2 การขนส่งทางรถไฟ

การสร้างระบบรถไฟรางคู่เชื่อมต่อท่าเรือแหลมฉบังเข้ากับสถานี ICD ที่ลาดกระบัง โดยขยายระบบรถไฟรางคู่ไปถึงจังหวัดระยองและท่าเรือน้ำลึกมาบตาพุด เพื่อให้สามารถรองรับ

ศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภาค จากนั้นจะขยายระบบรางเลียบชายฝั่งไปจนถึงชายแดนที่อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด และต่อเชื่อมโครงข่ายรางรถไฟของภาคตะวันออกเข้ากับภาคตะวันออก เฉียงเหนือและภาคเหนือด้วยระบบรางคู่

3.3.1.3 การขนส่งทางน้ำ

เป้าหมายหลัก คือ การพัฒนาท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังให้เป็นศูนย์กลางการขนส่งทางน้ำของภูมิภาคและทวีปเอเชีย และในส่วนของการขนส่งเพื่อการท่องเที่ยวจะต้องมีการปรับปรุง ท่าเรือโดยสารต่างๆ ให้มีความสะดวกปลอดภัย

3.3.1.4 การขนส่งทางอากาศ

การใช้ประโยชน์จากสนามบินเป็นไปเพื่อการขนส่งผู้โดยสารและเพื่อการท่องเที่ยวเป็นหลัก

3.3.2 สภาพปัญหาของระบบลอจิสติกส์

3.3.2.1 ปัญหาคอขวด (Bottleneck) ของโครงข่ายถนนในพื้นที่โดยรอบประตูการค้าหลัก (Gateway) และในระบบการขนส่งสินค้าทางรถไฟ

จากประสิทธิภาพของโครงข่ายถนนสายหลักของประเทศในปัจจุบัน ส่งผลให้การขนส่งสินค้ากว่าร้อยละ 90 ขนส่งโดยรถบรรทุก และรถหัวลาก ซึ่งใช้ทางร่วมกับยานพาหนะอื่นๆ เช่น รถโดยสาร และรถยนต์ส่วนบุคคล เป็นต้น ทำให้มีปัญหาการจราจรติดขัดในโครงข่ายถนนโดยรอบท่าเรือแหลมฉบัง และพื้นที่กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ ในเส้นทางรถไฟที่เชื่อมโยงพื้นที่แหล่งผลิตในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าสู่ท่าเรือแหลมฉบัง ได้แก่ เส้นทางแก่งคอย – คลองสิบเก้า – ฉะเชิงเทรา – ศรีราชา –แหลมฉบัง ความจุของทาง (Capacity) ไม่เพียงพอต่อการรองรับการขนส่ง โดยในช่วงแก่งคอย – คลองสิบเก้า และฉะเชิงเทรา – ศรีราชา ซึ่งสามารถรองรับการเดินรถได้ 28 และ 50 ขบวน/วัน ตามลำดับ แต่ในขณะนี้มีการใช้งานถึง 41 และ 60 ขบวน/วัน ตามลำดับ ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการขนส่งสินค้าเข้าสู่ท่าเรือแหลมฉบัง

3.3.2.2 ปัญหาประสิทธิภาพของช่องทางการค้า (Trade Lanes)

ปัจจุบันไทยมีข้อจำกัดเรื่องช่องทางการค้า เนื่องจากท่าเรือหลักของไทย คือ ท่าเรือแหลมฉบัง มีลักษณะอยู่เข้ามาในทวีป และเป็นท่าเรือปลายทาง (Destination Port) ที่เรือและสายเรือจะวิ่งเข้ามาเพื่อรับสินค้าที่จะส่งออก แล้วไปเปลี่ยนถ่ายที่ท่าเรือสิงคโปร์ซึ่งอยู่บนเส้นทางการค้าหลัก (ซึ่งสายเรือต้องใช้เวลา 2-3 วันการเดินทาง) ทำให้เป็นภาระต้นทุนการขนส่งสินค้าของไทย ผนวกกับการที่ปริมาณสินค้าผ่านท่าของไทยยังน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับท่าเรือของประเทศในภูมิภาค ทำให้มีอำนาจในการต่อรองค่าระวางน้อย ต้นทุนค่าระวางที่จะต้องจ่ายจึงสูงกว่าค่าเฉลี่ย กล่าวคือ ในปี 2546 ต้นทุนค่าระวางของไทยจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 8-10 ของมูลค่าสินค้า ในขณะที่มูลค่าสินค้าเฉลี่ยของโลกและของประเทศที่พัฒนาแล้วอยู่ที่ระดับร้อยละ 5.4 และ 3.91 ตามลำดับ นอกจากนี้ ในท่าเรือ

แหลมฉบังยังมีปัญหาการบริการจัดการพื้นที่จอดรถหรือลานพักสินค้าเพื่อส่งออกบริเวณท่าเรือทำให้เกิดความแออัดในบริเวณดังกล่าว

3.3.2.3 ปัญหากระบวนการอำนวยความสะดวกทางการค้า

เมื่อพิจารณา ดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพเรื่องการอำนวยความสะดวกด้านการค้าโดยเฉลี่ยแล้วไทยยังอยู่ในระดับต่ำ-ปานกลางเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะมาเลเซียและสิงคโปร์ เนื่องจากมีขั้นตอนการจัดเตรียมเอกสาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นภาระต้นทุน (Non-value Added Cost) แก่ผู้ประกอบการ ส่งผลต่อต้นทุนการนำเข้า-ส่งออกสินค้า และส่งผลกระทบโดยตรงต่อความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจในประเทศ

3.3.2.4 ปัญหาบริหารจัดการลอจิสติกส์ของอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ภายใต้นโยบายการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Economics Restructuring)

ประเด็นสำคัญด้านลอจิสติกส์ของสินค้าหลักตามทิศทางการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจนั้น ส่วนใหญ่ประสบปัญหาในกระบวนการลอจิสติกส์ อาทิ รูปแบบการขนส่งที่ไม่มีประสิทธิภาพ สิ่งอำนวยความสะดวกในการรวบรวมและกระจายสินค้าไม่เพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น แต่ยังมีบางสินค้าหรือบางธุรกิจที่มีศักยภาพ และสามารถเป็นตัวอย่างที่ดี (Best Practice) ในการบริหารจัดการด้านลอจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพได้ เช่น ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ และธุรกิจค้าปลีก เป็นต้น

3.4 ข้อมูลการลงทุน

จังหวัดระยองตั้งอยู่ในเขตการลงทุนที่ 2 จากทั้งหมด 3 เขต ตามการจัดแบ่งของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานของแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ ซึ่งหากเกิดการลงทุนขึ้นในเขตนี้ สถานประกอบการจะได้รับสิทธิประโยชน์ ดังนี้

1) โครงการที่ตั้งในนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม (ไม่รวมนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในจังหวัดระยอง)

   (1) ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร (สำหรับโครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2552)
   (2) ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 7 ปี (สำหรับโครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2552) ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับ ใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

(3) ให้ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

2) โครงการที่ตั้งนอกนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม

(1) ให้ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่ง เฉพาะเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10

(2) ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 3 ปี ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

(3) ให้ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

สำหรับการขอรับการส่งเสริมการลงทุนในจังหวัดระยอง ปี 2550 ทั้งสิ้น 163 โครงการ จำนวนเงินลงทุน 278.6 พันล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.5 ของวงเงินการขอรับการส่งเสริมทั้งประเทศ และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้อนุมัติให้การส่งเสริม ในปี 2550 ทั้งสิ้น 146 โครงการ จำนวนเงินลงทุน 317.2 พันล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.6 ของวงเงินการอนุมัติให้การส่งเสริมทั้งประเทศ

ตารางที่ 3.4-1 : การส่งเสริมการลงทุนที่ผ่านการส่งเสริมของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

	2546	**2547**	**2548**	**2549**	**2550**
การขอรับการส่งเสริม					
ยอดรวมทั่วประเทศ					
จำนวน (ราย)	958	1,203	1,315	1,291	1,318
เงินลงทุน (พันล้านบาท)	304.7	637.2	552.3	494.2	655.8
การจ้างงาน (คน)	160,853	213,417	217,653	208,154	213,856
จังหวัดระยอง					
จำนวนโครงการ (โครงการ)	128	142	114	130	163
เงินลงทุน (พันล้านบาท)	63.6	198.2	101.5	204.7	278.6
ร้อยละของเงินลงทุน	*20.9*	*31.1*	*18.4*	*41.4*	*42.5*

	2546	2547	2548	2549	2550
การอนุมัติให้การส่งเสริม					
ยอดรวมทั่วประเทศ					
จำนวน (ราย)	839	1,226	1,253	1,222	1,342
เงินลงทุน (พันล้านบาท)	283.8	600.8	571.1	373.2	744.5
การจ้างงาน (คน)	139,533	222,793	214,614	177,571	215,427
จังหวัดระยอง					
จำนวนโครงการ (โครงการ)	107	144	125	117	146
เงินลงทุน (พันล้านบาท)	85.6	184.9	70.4	136.8	317.2
ร้อยละของเงินลงทุน	*30.2*	*30.8*	*12.3*	*36.7*	*42.6*
การออกบัตรส่งเสริม					
ยอดรวมทั่วประเทศ					
จำนวน (ราย)	717	1,053	1,133	1,146	1,238
เงินลงทุน (พันล้านบาท)	228.7	371.3	532.5	435.0	489.4
การจ้างงาน (คน)	133,165	216,125	198,212	220,853	230,181
จังหวัดระยอง					
จำนวนโครงการ (โครงการ)	90	129	104	127	126
เงินลงทุน (พันล้านบาท)	55.9	70.7	87.2	200.3	129.1
ร้อยละของเงินลงทุน	*24.4*	*19.0*	*16.4*	*46.0*	*26.4*

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

3.5 การกระจายรายได้ของครัวเรือนจังหวัดระยอง

เมื่อมีการพิจารณาส่วนแบ่งรายได้ของครัวเรือน โดยจำแนกกลุ่มครัวเรือนเป็น 5 กลุ่ม มีการเปรียบเทียบกับจังหวัดในกลุ่มภาคตะวันออก พบว่าจังหวัดระยอง มีค่าสัมประสิทธิ์ของความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) เท่ากับ 0.385 สูงกว่าจังหวัดจันทบุรี ชลบุรี และตราด เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนรายได้ของแต่ละกลุ่ม พบว่ากลุ่มคนร้อยละ 20 สุดท้ายที่มีรายได้สูงสุดของจังหวัดระยองมีรายได้สูงถึงร้อยละ 46.6 ในขณะที่คนที่มีรายได้ร้อยละ 20 แรกที่มีรายได้ต่ำมีสัดส่วนรายได้เพียงร้อยละ 7.3 แสดงให้เห็นว่าการกระจายรายได้ของครัวเรือนในจังหวัดระยองยังมีความไม่เสมอภาค

ตารางที่ 3.5-1 : ส่วนแบ่งรายได้ประจำของครัวเรือน โดยจำแนกครัวเรือนเป็น 5 กลุ่ม ในปี พ.ศ. 2547

จังหวัด	กลุ่มที่ 1 ร้อยละ 20 แรกที่รายได้ต่ำสุด	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	กลุ่มที่ 4	กลุ่มที่ 5 ร้อยละ 20 สุดท้าย ที่รายได้สูงสุด	สัมประสิทธิ์ของความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient)
จันทบุรี	7.6	12.5	14.1	20.3	45.4	0.351
ชลบุรี	8.4	11.2	15.6	19.7	45.0	0.351
ตราด	7.1	13.0	17.1	19.8	42.9	0.338
ระยอง	7.3	11.3	12.5	22.4	46.6	0.385
ทั้งประเทศ	**6.1**	**9.8**	**14.2**	**21.1**	**48.8**	**0.411**

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

เมื่อมาพิจารณาในรายละเอียดรายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือนในแต่ละอำเภอ ของจังหวัดระยอง พบว่า ในปี 2548 อำเภอแกลงมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี สูงที่สุด คือ 1,376,287 บาท ส่วนอำเภอบ้านฉางมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี ต่ำสุด คือ 268,445 บาท (รายละเอียดในตารางที่ 3.2-8)

ตารางที่ 3.5-2 : รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนในแต่ละอำเภอของจังหวัดระยอง

อำเภอ	รายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือน (บาท)		อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	ลำดับที่
	2547	2548	2548	2548
1. เมืองระยอง	895,269.38	833,362.73	- 6.9	2
2. บ้านฉาง	254,448.09	268,445.24	5.5	7
3. แกลง	1,304,602.08	1,376,287.98	5.5	1
4. วังจันทร์	277,673.38	290,336.16	4.6	5
5. บ้านค่าย	695,275.78	728,641.69	4.8	3
6. ปลวกแดง	459,131.53	346,488.83	- 24.5	4
7. กิ่งอำเภอเขาชะเมา	278,640.77	280,980.85	0.8	6

ที่มา : สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด

3.6 การประมาณการความต้องการใช้ที่ดินในอีก 10 ปีข้างหน้า (2551-2560)

การศึกษาความต้องการใช้ที่ดินในอีก 10 ปีข้างหน้า ครั้งนี้อาศัยฐานข้อมูลจากการวางผังเมืองของกรมโยธาธิการและผังเมืองที่คาดประมาณการใช้ประโยชน์ในที่ดินของภาคตะวันออกที่ทำประมาณการไว้ในช่วง 5 ปี (พ.ศ.2551 – 2555) และช่วง 15 ปี (พ.ศ.2551 – 2565) ร่วมกับการใช้ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่กำหนดกรอบแผนการพัฒนาระดับชาติ และแผนยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงจากหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นเจ้าของเรื่องในการวางประเด็นยุทธศาสตร์ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 – 2554) เป็นตัวกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดระยองในอนาคต ซึ่งประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดระยองมี 3 ข้อ ประกอบด้วย

1) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : การเป็นผู้นำด้านอุตสาหกรรมและพลังงานของภูมิภาค ควบคู่ไปกับการพัฒนาชมชน สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
2) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตร เช่น ผลไม้หลัก ได้แก่ ทุเรียน มังคุด และผลิตภัณฑ์เกษตรแปรรูป
3) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : การเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวหลักกับแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพเชิงพาณิชย์

3.6.1 ภาคอุตสาหกรรม

การประมาณการความต้องการใช้ที่ดินในอนาคต หากพิจารณาว่าการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะที่ 3 เกิดขึ้นที่จังหวัดระยอง โดยจะต้องใช้พื้นที่จำนวน 20,000 ไร่ มูลค่าลงทุนจำนวน 300,000 ล้านบาท ดังนั้นหากพิจารณาโครงสร้างการใช้ประโยชน์จากที่ดินในช่วง 10 ปีข้างหน้า สัดส่วนการใช้ที่ดินทั้งหมดจะเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะพื้นที่สีเขียวจะต้องเปลี่ยนไปเป็นสีม่วงในเขตบ้านฉาง ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีไว้สำหรับทำการเกษตรและที่อยู่อาศัย ซึ่งปัจจุบันผังเมืองกำหนดพื้นที่บริเวณตอนเหนือของถนนสุขุมวิท 36 ประมาณ 2 หมื่นกว่าไร่ สำหรับเป็นเขตสีม่วง มาตั้งแต่ปี 2542 และประกาศใช้ปี 2546 ซึ่งใกล้ท่าเรือ

3.6.1.1 การใช้ประโยชน์พื้นที่อุตสาหกรรม

พื้นที่อุตสาหกรรมของภาคตะวันออกในอนาคตตามการคาดประมาณกำลังแรงงานภาคอุตสาหกรรม ในปี พ.ศ. 2555 จึงเท่ากับ 252.05 ตร.กม. ในปี พ.ศ. 2565 เท่ากับ 290.61 ตร.กม. ในปี พ.ศ. 2580 เท่ากับ 284.17 ตร.กม. และในปี พ.ศ. 2600 เท่ากับ 244.59 ตร.กม. เนื้อที่พื้นที่อุตสาหกรรมในอนาคตจะมีขนาดไม่ใหญ่มากนักเนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตด้านอุตสาหกรรม และการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพของกำลังแรงงาน (ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง)

3.6.1.2 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินในจังหวัดระยอง คือ

1) จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น โดยในปี 2558 จะมีจำนวนประชากรรวมทั้งหมด 557,731 คน หญิง 293,072 คน ชาย 264,659 คน (ที่มา : สศช.)
2) การเคลื่อนย้ายแรงงานจากพื้นที่ในจังหวัดใกล้เคียงต่างๆ มาสู่จังหวัดระยองเพิ่มมากขึ้น
3) ความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นแต่พื้นที่จะลดน้อยลงเพราะราคาจะมีทิศทางเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น ผู้ประกอบการอาจเปลี่ยนมาสร้างเป็นอาคารคอนโดมิเนียมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากไม่จำเป็นต้องการพื้นที่ในการปลูกสร้างมากนัก

3.6.2 ภาคเกษตรกรรม

หากประมาณความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในอนาคต พบว่า การปลูกไม้ผลมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากปัญหาราคาไม้ผลตกต่ำ ปัญหาสภาพดินฟ้าอากาศที่ไม่เอื้ออำนวย และปัญหาเกษตรกรขายที่ดินแก่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม

ดังนั้นคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบในหลักการที่จะตั้งเป้าหมายการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 เพื่อให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ดีขึ้น โดย

1) เน้นการดูแลเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่อย่างพอเพียงและผาสุก โดยมีเป้าหมายครัวเรือนเกษตรไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 จากจำนวนครัวเรือนภาคเกษตร 1.5 ล้านครัวเรือน ทำการเกษตรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
2) มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และความยากจนลดลงเหลือร้อยละ 4 ในปี 2554 จากจำนวนเกษตรกรที่ยากจนจำนวน 5.7 ล้านคน
3) สนับสนุนให้ครัวเรือนเกษตรลดใช้สารเคมีในฟาร์ม
4) ฟาร์มและโรงงานที่ผลิตสินค้าเกษตรและอาหารมีมาตรฐานมากขึ้น
5) มีการเพิ่มอัตราการเติบโตของสาขาเกษตรเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี

3.6.3 ภาคการท่องเที่ยว

ในอนาคตด้านการท่องเที่ยวจะเพิ่มมากขึ้น หากมีการหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นจากเดิม และหากสามารถจัดการกับปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้ นักท่องเที่ยวก็มีความมั่นใจมากขึ้นที่จะมาพักผ่อน มารับประทานอาหารทะเล หรือว่ายน้ำที่ชายหาด รวมทั้งต้องมีนโยบายด้านการท่องเที่ยวอย่างจริงจังโดยเฉพาะ ได้แก่

1) เร่งฟื้นฟูระดับความสัมพันธ์และร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ไทยเป็นประตูทางผ่านหลักของการท่องเที่ยวในภูมิภาคทั้งด้านการตลาดการขนส่ง การลงทุน การบริหารจัดการ รวมถึงการขจัดปัญหาและอุปกรรคในการท่องเที่ยว

2) บริหารจัดการการท่องเที่ยวโดยใช้กลยุทธ์การตลาดเชิงรุกโดยสร้างกิจกรรมท่องเที่ยวทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศและยกระดับประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการประชุมการสัมมนา และการแสดงสินค้าของภูมิภาคเอเชีย
3) เร่งพัฒนา บูรณะ ฟื้นฟูมรดกและสินทรัพย์ทางวัฒนธรรมทั้งในเขตเมืองและนอกเมืองเพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวใหม่ สร้างแหล่งจับจ่ายซื้อสินค้าของนักท่องเที่ยว โดยจะส่งเสริมบทบาทเอกชนร่วมกับชุมชนในการรักษาแหล่งท่องเที่ยวและวิถีชีวิตให้แย่ในสภาพเดิมอย่างต่อเนื่อง
4) เพิ่มความหลากหลายของการท่องเที่ยวรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ รวมทั้งการท่องเที่ยวเชิงเกษตรกรรม โดยส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวมากขึ้น ทั้งในรูปแบบการจัดสหกรณ์การท่องเที่ยว และการพัฒนาพื้นที่ชุมชนเป็นแหล่งท่องเที่ยว
5) เพิ่มมาตรการอำนวยความสะดวก สร้างความปลอดภัยและป้องกันการเอาเปรียบนักท่องเที่ยว รวมทั้งเร่งรัดการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของนักท่องเที่ยว

3.6.4 ภาคโครงสร้างพื้นฐาน

ในอนาคตความต้องการการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานต้องเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะถนน ทางรถไฟ ทางอากาศ ท่าเรือ ซึ่งจากการรายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่ามีโครงการก่อสร้าง

3.6.4.1 ถนน

สนับสนุนการก่อสร้างเส้นทางสำหรับรถบรรทุก (Truck Route) ปรับปรุงถนนเชื่อมและเข้าสู่ท่าเรือแหลมฉบัง – มาบตาพุด ปรับปรุงเส้นทางหมายเลข 317 (ตอนจันทบุรี-สระแก้ว) ช่วงจันทบุรี-โป่งน้ำร้อน ระยะทาง 37 กม. งบประมาณก่อสร้าง 700 ล้านบาท

3.6.4.2 รถไฟ

เร่งรัดดำเนินโครงการก่อสร้างทางรถไฟความเร็วสูง (High Speed Train) และดำเนินโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟรางคู่เส้นทางระยอง-จันทบุรี-ตราด

3.6.4.3 เรือ

ขออนุมัติงบประมาณวงเงิน 70 ล้านบาท เพื่อก่อสร้างสะพาน ท่าเทียบเรือ (คสล.) เพื่อการท่องเที่ยว บ้านแหลมศอก อ่าวใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดตราด เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวไปยังหมู่เกาะต่าง ๆ อาทิ เกาะช้าง เกาะกูด และงบประมาณ วงเงิน 900 ล้านบาท เพื่อก่อสร้างท่าเทียบเรือขนส่งสินค้าเพื่อการส่งออก ณ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด เพื่อรองรับการขยายตัวของการส่งออกสินค้าไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ที่มีมูลค่า และปริมาณเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ ภาพรวมการบริหารจัดการนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานของ กนอ. รวมทั้งยังเป็นแหล่งรายได้หลักของ กนอ. โดยตั้งเป้าจะมีการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการให้บริการระบบสาธารณูปโภคให้มีมาตรฐาน เพียงพอต่อความต้องการของผู้ประกอบการราคาที่เป็นธรรม รวมทั้งยังเชื่อมโยงกับระบบสาธารณูปโภคภายนอก เพื่อช่วยยกระดับขีดความสามารถของผู้ประกอบการให้มีมากขึ้น รวมทั้งบริหารจัดการให้นิคมอุตสาหกรรมและท่าเรืออุตสาหกรรมมีมูลค่าเพิ่มขึ้น โดยกำหนดจะมีการดำเนินการดังนี้

1) มีท่าเรือในพื้นที่ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตามพุดเพิ่มขึ้น 2 แห่ง ภายในปี 2554
2) มีโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมพร้อมท่าเรืออุตสาหกรรม 1 แห่ง ภายในปี 2554
3) มีผลการศึกษาการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและศูนย์กระจายสินค้า
4) มี Container-Yardที่ได้รับการพัฒนาเพื่อรองรับนิคมอุตสาหกรรม 2 Container-Yard
5) พัฒนาระบบการขนส่งระหว่างพื้นที่มาบตาพุดและท่าเรือแหลมฉบัง 1 ระบบ ภายในปี 2554
6) มีนิคมอุตสาหกรรมที่มีศูนย์บริการด้าน Logistics (Logistics Service Center) 5 แห่ง ภายในปี 2554

3.7 ทิศทางการพัฒนาจังหวัดระยองในอนาคต

3.7.1 ด้านอุตสาหกรรม

เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดระยอง โดยเฉพาะพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ลงพื้นที่ที่จังหวัดระยอง และได้เป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง ในวันที่ 8 มีนาคม 2550 โดยมีแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550 -2554

3.7.1.1 แผนปฏิบัติการลดมลพิษ 5 ปี (2550-2554)

สาระสำคัญของ แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 ทางคณะกรรมการได้กำหนดไว้รวม 58 โครงการ มีเป้าหมายสำคัญคือ

1) ลดปริมาณการปล่อยน้ำทิ้งมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ ขยะและกากของเสียให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายหรือดีกว่า
2) คุณภาพน้ำและอากาศ อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานภายใน 1 ปี
3) ประชาชนได้รับการดูแล รักษา และฟื้นฟูสุขภาพอนามัยอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
4) ชุมชนในพื้นที่ที่มีความเข้มแข็ง มีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการระบายมลพิษจากแหล่งกำเนิดได้อย่างต่อเนื่อง

5) พัฒนาพื้นที่ในอนาคตไม่ให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยและสอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่

แผนการดำเนินการจะแบ่งออกเป็น 2 ระยะคือ ระยะเร่งด่วนในปี 2550 จะเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 4 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ คือ อำเภอเมือง-อ.บ้านฉาง-อ.ปลวกแดง-อ.บ้านค่าย และกิ่งอำเภอนิคมพัฒนา มุ่งเน้นไปที่โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตฯเขต ประกอบการอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ส่วนในระยะยาว (2551-2554) จะขยายการแก้ไขปัญหามลพิษครอบคลุมทั้งจังหวัดระยอง

ผลสำเร็จของการปฏิบัติการนั้นจะต้องมีตัวชี้วัด ซึ่งจะประกอบด้วย 6 ตัวชี้วัดหลักๆ ได้แก่

1) การรั่วซึมของสารระเหย (VOCs) จากแหล่งรั่วซึมที่มีนัยสำคัญของโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องเป็นไปตามเกณฑ์เสนอแนะของกรมควบคุมมลพิษ 100% ภายใน 1 ปี (มี.ค. 2550-มี.ค.2551) และการระบาย VOCs จากปล่องโรงงานอุตสาหกรรม จะต้องเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดภายใน 3 ปี นับตั้งแต่มีนาคม 2550
2) ระดับการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Sox) กับก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NOx) จะต้องมีการปรับลด โดยเฉลี่ยภาพรวมภายใน 1 ปีจะต้องลดให้ได้ 10-20% คำนวณจากปีฐาน 2549 ของปริมาณสูงสุดที่ระบายออกจริง
3) คุณภาพน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิด จะต้องเป็นไปตามมาตรฐาน ประกอบด้วย น้ำทิ้งชุมชนในพื้นที่ ตำบลมาบตาพุด ในแนวท่อดักน้ำเสียของเทศบาลมีการจัดการน้ำเสีย 25% ภายในปี 2551 50% ในปี 2554 และ 100% ในปี 2557, โรงงานอุตฯในพื้นที่มีการระบายสารมลพิษทางน้ำ ได้แก่ ซีโอดี, ตะกั่ว, เซเลเนียม, เหล็ก, แมงกานีส กับแคดเมียม ให้เป็นไปตามมาตรฐาน 100% ภายใน 1 ปี (มี.ค. 2550-มี.ค. 2551) และนำน้ำทิ้งกลับมาใช้ประโยชน์ให้ได้ 10% ภายในปี 2554
4) การลดปริมาณน้ำเสียของอุตสาหกรรม ในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ให้ได้ในระยะสั้นปีละ 700,000 ลูกบาศก์เมตร ภายใน 1 ปี ระยะยาวอีกปีละ 600,000 ลูกบาศก์เมตร ในปี 2554
5) กากของเสียอุตสาหกรรม/ขยะชุมชน จะต้องมีระบบจัดการเพื่อแก้ไขอย่างถูกต้อง 100%
6) การสาธารณสุข จะเพิ่มขีดความสามารถในการบริการด้านสาธารณสุขครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายและการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม

3.7.1.2 กลไกบริหารจัดการตามแผนลดมลพิษ

1) จัดตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษ และกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งระบบประสานหน่วยงานดำเนินการและเป็นกลไกพิจารณากลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอ ครม.พิจารณาต่อไป

2) จัดตั้งคณะกรรมการ 2 ชุดเพื่อให้แผนงานมีการเชื่อมโยงการดำเนินการได้ตั้งแต่ระดับชุมชน คือ

(1) **คณะกรรมการพหุภาคี** ประกอบด้วย ภาครัฐ ประชาชน ผู้ประกอบการ และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สื่อมวลชน องค์กรเอกชน โดยมีอำนาจหน้าที่ติดตาม ประเมินผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ กำกับดูแล การดำเนินการตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นศูนย์ข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูล และรับเรื่องร้องเรียน ติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยจัดตั้งและดำเนินการภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(2) **คณะกรรมการเทคนิค** ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับ ดูแล การดำเนินการตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของนิคมอุตสาหกรรม เขตประกอบการอุตสาหกรรม และโรงงานอุตสาหกรรม โดยจัดตั้งและดำเนินการภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

3) จัดตั้งกองทุนดูแลสุขภาพประชาชน เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายและดูแลสุขภาพอนามัย ในแผนปฏิบัติการได้ระบุการตั้งกองทุนฯ สำหรับการดูแลสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดระยองไว้ 2 กองทุน ได้แก่

(1) กองทุนเพื่อสุขภาพและคุณภาพชีวิต มีวัตถุประสงค์หลักในการสนับสนุนการพัฒนาอาชีวอนามัยของชุมชนที่ได้รับผลกระทบด้านมลพิษ ติดตาม ตรวจสอบ ป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมระยะยาวสำหรับ 25 ชุมชนในมาบตาพุดและชุมชนบ้านฉาง ปัจจุบันอยู่ระหว่างศึกษาระเบียบการใช้กองทุนเพื่อเตรียมยกร่างระเบียบกองทุน และจดทะเบียนจัดตั้งกองทุนตลอดจนระดมทุนเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ในปี 2551 เป็นต้นไป

(2) กองทุนระยองแข็งแรง เป็นกองทุนที่จัดตั้งโดย จังหวัดระยอง มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสนับสนุนการดำเนินการโครงการในระดับจังหวัดในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนประชาชนและพัฒนาพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรม โดยมุ่งเน้นโครงการที่เกี่ยวกับการติดตาม เฝ้าระวังปัญหาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตประชาชน การใช้เงินจากกองทุนจะสามารถนำมาสนับสนุนการดำเนินแผนงาน/โครงการในแผนปฏิบัติการในส่วนของโครงการที่จังหวัดสามารถบริหารจัดการเองเป็นหลัก

4) ทำการศึกษาขั้นรายละเอียดเพื่อพิจารณาพื้นที่ใหม่สำหรับรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและพลังงานในอนาคตให้สอดคล้องกับศักยภาพและภูมิสังคมของพื้นที่ โดยเฉพาะหาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 ที่

ต้องการพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 20,000 ไร่ ดังนั้นจังหวัดระยองควรยึดหลักการพิจารณา ดังนี้

(1) ศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปในเชิงพื้นที่อย่างรอบคอบและสอดคล้องกับทิศทางการขยายตัวของอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ
(2) พิจารณาบทเรียนกรณีมาบตาพุด โดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับของพื้นที่และการกระจายกิจกรรมออกไปพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้งความสมดุลทั้งในเชิงพื้นที่ของภาคการผลิตและการรองรับความรุนแรงของมลภาวะ
(3) ควรเตรียมการเพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและให้ข้อมูลที่ถูกต้อง เพื่อเสริมสร้างการยอมรับจากประชาชนและชุมชนก่อนการลงทุนในพื้นที่ใหม่

3.7.2 ภาคเกษตรกรรม

ยุทธศาสตร์ของจังหวัดระยอง การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตร เช่น ผลไม้หลัก ได้แก่ ทุเรียน มังคุด และผลิตภัณฑ์เกษตรแปรรูป ดังนั้นทิศทางการพัฒนาในจังหวัดระยองควรมี **การปรับโครงสร้างทางการเกษตร โดย**

1) การส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น พืชสมุนไพร
2) มะพร้าว ตะเคียน สะเดา และมะขาม เป็นต้น เพื่อเพิ่มรายได้เกษตรกร และสนับสนุนการอนุรักษ์ป่า
3) การส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์/เกษตรชีวภาพ ลดการใช้ปุ๋ยเคมี ยา
4) ปราบศัตรูพืช เพื่อฟื้นฟูสภาพดินและสุขภาพของเกษตรกร
5) การพัฒนาแหล่งน้ำให้เพียงพอต่อการเกษตร เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำประจำหมู่บ้านและการสูบน้ำจากลำน้ำอื่น ๆ มาใช้ เป็นต้น
6) การสนับสนุนการบริโภคและส่งเสริมสินค้าและบริการที่มาจากภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมไทย เพื่อเป็นการสร้างมูลค่า และคุณค่าทางเศรษฐกิจ พัฒนาศักยภาพชุมชนและอนุรักษ์วัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของประเทศ
7) การสนับสนุนการจัดการกลุ่มที่ดินตามศักยภาพของพื้นที่ โดยจัดให้มีการจัดกลุ่มทั้งพื้นที่ในการเกษตรเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด
8) เน้นการผลิตแบบเกษตรอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ อุตสาหกรรมการเกษตรเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value added) การรวมกลุ่มการผลิต รวมทั้งการประมง
9) ส่งเสริมการผลิตและการแปรรูปสินค้าเกษตรตามระบบความปลอดภัยอาหาร (Food Safety)

3.7.3 ภาคการท่องเที่ยว

ด้านการท่องเที่ยวสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์จังหวัดระยองในข้อ 3 คือ “การเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวหลักกับแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในเชิงพาณิชย์” จากรายงานนายกรัฐมนตรีพบ

ภาคเอกชนในภาคตะวันออกพบว่า การท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวภาคตะวันออกได้โดย

1) ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้การสร้างศูนย์ประชุมและนิทรรศการนานาชาติขนาดใหญ่ที่ชลบุรี-พัทยา การพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวใหม่ ที่ อ.เขาชะเมา จ.ระยอง เพื่อเป็นแหล่ง shopping การค้า พร้อมกันไปกับการพัฒนาการท่องเที่ยว ส่งเสริมการท่องเที่ยวใหม่ระหว่างประเทศที่เชื่อมโยงระหว่างหมู่เกาะช้างของไทย หมู่เกาะเจ้าของชาวกัมพูชาและหมู่เกาะกูกวั๊กของเวียดนาม และพัฒนาเขาคิชกูฏเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงศาสนาและวัฒนธรรม
2) เร่งแก้ปัญหาการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวให้มีคุณภาพ
3) เร่งสร้างความเชื่อมั่นในเรื่องความมั่นคงปลอดภัย โดยจัดทำระบบต่างๆ ให้สมบูรณ์และประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและทั่วถึง และจัดตั้ง Tourism Crisis & Opportunity Center
4) เพื่อให้การท่องเที่ยวในจังหวัดระยองสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้ควรทำการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันโดยอาศัย Diamond Model (ที่มา : Michael E. Porter, The Competitive Advantage of Nation,1998) ซึ่งมีองค์ประกอบของปัจจัยแวดล้อม 4 ด้าน คือ

   (1) เงื่อนไขของปัจจัยการผลิต (Factor conditions)
   (2) เงื่อนไขด้านอุปสงค์ (Demand conditions)
   (3) อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและสนับสนุน (Related and Supporting Industries)
   (4) บริบทของการแข่งขันและกลยุทธ์ของบริษัท (Context for firm Strategy , Structure and Rivalry)

ดังนั้น การวิเคราะห์นี้ต้องให้ความสำคัญกับบทบาทของภาครัฐบาล (Government) ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทและมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมกับปัจจัยแวดล้อมทั้ง 4 ด้านใน Diamond model

(1) **การวิเคราะห์เงื่อนไขของปัจจัยการผลิต (Factor conditions)** หมายถึง การพิจารณาปัจจัยการผลิตและโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่างๆ เช่น

- จังหวัดระยองมีชายหาดยาวประมาณ 100 กิโลเมตร มีเนื้อที่ 3,552 ตารา' กิโลเมตร หรือ 2,220,000 ไร่ ลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสลับกับที่ดอนและเนินเขา มีป่าไม้น้อย ส่วนมากเป็นสวนผลไม้และพืชไร่ ทางตอนใต้เป็นที่ลุ่มชายทะเล มีแม่น้ำสายสั้นๆ 2 สาย คือ แม่น้ำระยอง ไหลผ่านอำเภอบ้านค่ายและอำเภอเมือง และแม่น้ำประแสร์ไหลผ่านอำเภอเขาชะเมาและอำเภอแกลง
- เกาะเสม็ดหรือเกาะแก้วพิศดาร ที่ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด ต.เพ อ.เมือง ระยอง นับว่าเป็นเพชรน้ำเอกของจังหวัดระยองที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยว ทั้งชาวไทยและต่างประเทศ ประกอบด้วย

อ่าว และหาดทรายสวยงามมากมาย เช่น หาดทรายแก้ว หาดทรายที่ยาวที่สุด และสวยที่สุดของเกาะ

- **เขาวง** มีสภาพเป็นภูเขาหินปูนหลายลูกล้อมเป็นวง และเป็นที่ราบอยู่ตรงกลาง บางส่วนเป็นภูเขาสูงชัน และมีหน้าผาชะโงก และมีถ้ำหินงอก หินย้อยที่สวยงาม 80 ถ้ำ เช่น ถ้ำเพชร ถ้ำละคร เป็นต้น
- อนุสาวรีย์สุนทรภู่ ที่ตำบลกร่ำ อำเภอแกลง กวีเอก ที่มีชื่อเสียง
- อื่นๆ

ดังนั้นหากพิจารณาองค์ประกอบเหล่านี้จะพบว่ามีทรัพยากรที่ได้เปรียบและสามารถนำมาใช้เป็นปัจจัยการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) **เงื่อนไขด้านอุปสงค์ (Demand conditions)** หมายถึง ความต้องการของลูกค้า ที่เป็นสิ่งกระตุ้นให้บริษัทหรือผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวต้องปรับตัว และพัฒนาการบริการของตนอยู่ตลอดเวลา

(3) **อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและสนับสนุน (Related and Supporting Industries)** หมายถึง กิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้งแนวตั้งและแนว เช่น ผู้ประกอบการบริษัทนำเที่ยว ติดต่อโรงแรมที่พัก ร้านอาหาร ภัตตาคาร ร้านค้าของที่ระลึกต่างๆ รวมทั้งมีแหล่งบันเทิงเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ธุรกิจเหล่านี้สามารถร่วมมือเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกันได้

(4) **บริบทของการแข่งขันและกลยุทธ์ของบริษัท (Context for firm Strategy Structure and Rivalry)** หมายถึง การพิจารณาผู้ประกอบการขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งผู้ประกอบการต้องแข่งขันกันเพื่อพัฒนาคุณภาพการบริการให้ได้มาตรฐานและเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติให้มาเที่ยว เป็นต้น

หากต้องการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของจังหวัดระยอง ควรมีทิศทางการดำเนินงาน คือ

(1) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว

- ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันตลาดเชิงรุกทั้งในและต่างประเทศ เช่น จัดทำสื่อการขายที่มุ่งเน้นคุณภาพสินค้าและความหลากหลาย ให้ตรงกลุ่มเป้าหมายการตลาดท่องเที่ยวตามภารกิจยุทธศาสตร์ สร้างโอกาสในการท่องเที่ยวเพื่อการเรียนรู้ให้แก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ การเพิ่มประสิทธิภาพสื่อส่งเสริมการตลาด ส่งเสริมการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทย
- ส่งเสริมให้ประเทศ ไทยเป็น Gateway ในภูมิภาคเอเชีย เช่นนำเสนอสินค้าทางการท่องเที่ยวในลักษณะ Combined Destination ทั้งโดยภาคเอกชนและกรอบความร่วมมือของภาครัฐ (ทางบก, ทางอากาศ) ส่งเสริมการท่องเที่ยว

เชื่อมโยงทางบกกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งเสริมความร่วมมือทางการท่องเที่ยวภายใต้กรอบความร่วมมือ ระหว่างประเทศ

- พัฒนาระบบสารสนเทศ เช่น เพื่อพัฒนาระบบ Call Centerให้สามารถบริการได้ 24 ชั่วโมง จัดทำฐานข้อมูลด้านการท่องเที่ยว ระบบสารสนเทศด้านการบริหาร จัดทำระบบฐานข้อมูลและสื่อประชาสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยว เผยแพร่ประชาชนและนักท่องเที่ยวทั่วโลก สร้างระบบเครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลกับ หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก พัฒนาระบบบูรณาการข้อมูลทางการท่องเที่ยวระหว่าง ภาคีที่เกี่ยวข้อง
- ส่งเสริม World Event Marketing เช่นเสนอขายเทศกาลงานประเพณี และกิจกรรม ให้เป็นสินค้าการท่องเที่ยวหลัก ทั้งกับ Trade และConsumer ในตลาดที่มีศักยภาพ และมีความสนใจอย่างครบวงจร สร้างความต่อเนื่องและความสม่ำเสมอในการจัด World Event Marketing เพื่อนักท่องเที่ยวจดจำและเกิดค่านิยมในการเดินทางท่องเที่ยว

(2) การพัฒนาสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว

- สร้าง พัฒนา ฟื้นฟูและเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว เช่นสร้างแหล่งท่องเที่ยวใหม่ที่เป็น Magnet และเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวภายในจังหวัด กลุ่มจังหวัด ภูมิภาค และประเทศเพื่อนบ้าน ฟื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนาเพื่อยกระดับแหล่งท่องเที่ยวเดิมที่มีศักยภาพให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวหลักตามประเภทสินค้าการท่องเที่ยว ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ตามศักยภาพและโอกาส
- ยกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการ เช่น ส่งเสริมให้ชุมชนและประชาชนสามารถพัฒนาและบริหารธุรกิจท่องเที่ยว เพื่อขยายฐานเศรษฐกิจและวิสาหกิจชุมชน สร้างและบูรณาการระบบพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว ให้มีคุณภาพมาตรฐานสากลเป็นศูนย์การเรียนรู้ในภูมิภาค สนับสนุนและสร้างมาตรฐานสินค้า และบริการด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดโลก
- เพิ่มมาตรฐานการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว เช่น ประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการอำนวยความสะดวกการผ่านแดน จัดให้มีระบบบริการข้อมูลข่าวสารที่เข้าถึงได้ง่ายและสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ปรับปรุงและพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานให้ได้มาตรฐานสากลในแหล่งท่องเที่ยว การปรับปรุงระบบการขนส่ง และการเชื่อมโยงเส้นทางการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวตามยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวระดับนานาชาติ ชาติ ภูมิภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด
- พัฒนามาตรฐานการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว

(3) การพัฒนาระบบบริหารจัดการแบบบูรณาการ

- เพิ่มขีดความสามารถของ กระทรวงฯ เพื่อให้เป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว เช่น พัฒนาทักษะและขีดความสามารถของบุคลากรด้านการท่องเที่ยว ให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามยุทธศาสตร์ฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมาตรฐาน สร้างระบบการวางแผน จัดการงบประมาณ และติดตามประเมินผลของหน่วยงานตามยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว
- ส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดการท่องเที่ยวแบบบูรณาการในทุกระดับทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชนในประเทศและต่างประเทศ เช่น พัฒนากลไกเพื่อรองรับความร่วมมือการท่องเที่ยวในระดับพหุภาคี และทวิภาคี ให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง
- การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องด้านการท่องเที่ยว โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถ ในการออกข้อบังคับต่าง ๆ ที่ส่งเสริม สนับสนุน การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

(4) โดยสรุป การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานในจังหวัดระยองเป็นเรื่องสำคัญ จึงควรมี

- การใช้ประโยชน์จากภาค คมนาคมเพื่อเป็นเครื่องมือผลักดันในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และนำไปสู่ความเป็นศูนย์กลางการขนส่งของภูมิภาค รวมทั้งรองรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์รายพื้นที่
- การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบการขนส่งที่มีมาตรฐาน สะดวก ปลอดภัย และเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ
- การรักษาปริมาณและมาตรฐานคุณภาพของบริการพื้นฐานในการขนส่งและพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ เพื่อเพิ่มปริมาณการใช้ขนส่งสาธารณะอย่างปลอดภัยและพอเพียง
- การให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบการขนส่งที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และรักษาสิ่งแวดล้อม
- การให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลกิจการภาครัฐ และการบริการ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

บทที่ 4
การผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 4
การผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4.1 การผังเมือง

4.1.1 การวางแผนพัฒนาด้านกายภาพในประเทศไทย

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของการผังเมืองในประเทศไทยไว้อย่างชัดเจนว่า การผังเมือง หมายถึง การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องและชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

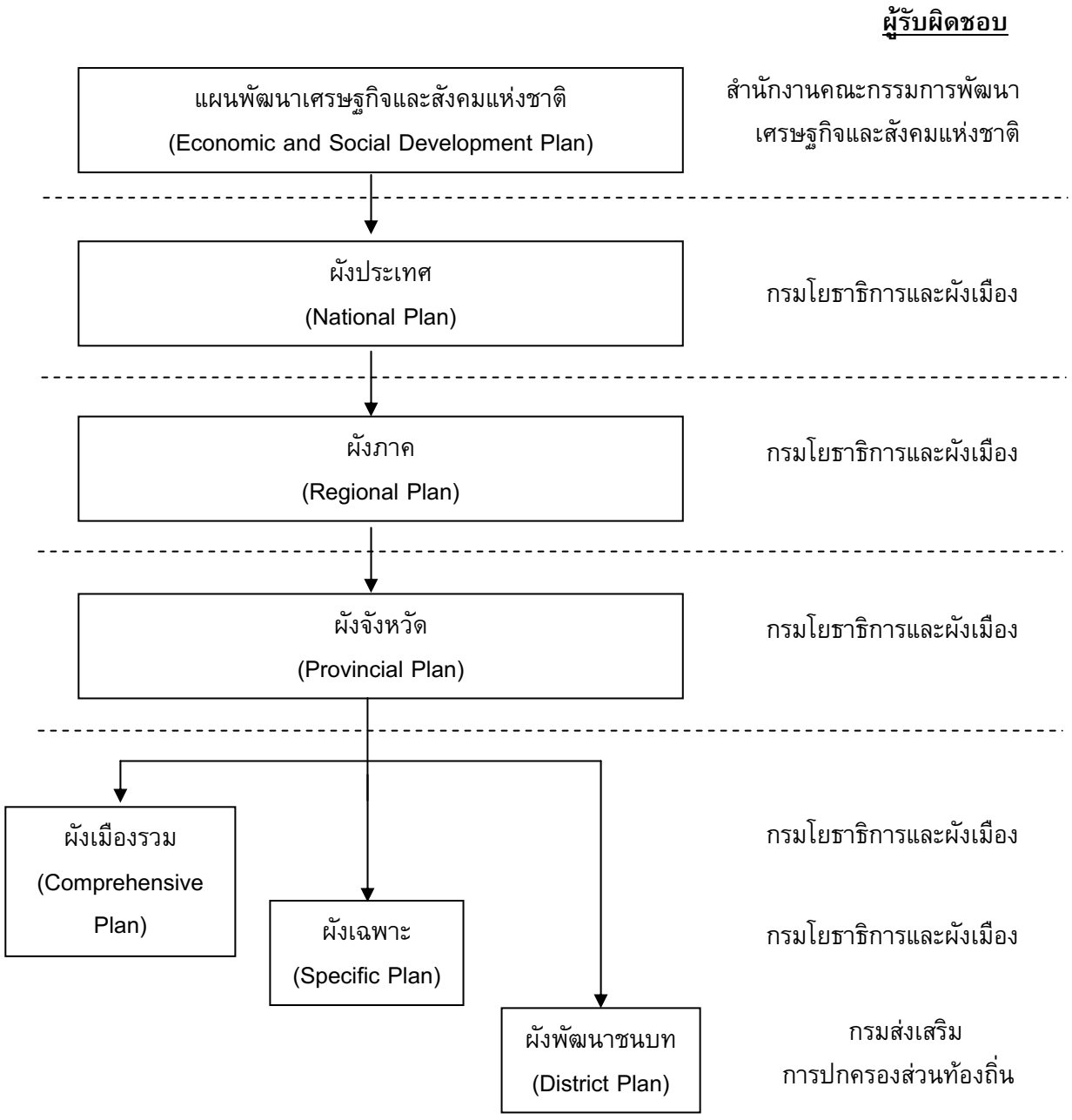
จากคำจำกัดความดังกล่าวได้บอกให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ นโยบาย หลักการและเป้าหมายของการผังเมืองอย่างชัดเจน ซึ่งอาจจำแนกวัตถุประสงค์หลักของการผังเมืองได้ ดังนี้

1) การผังเมืองเป็นการวางแผนประเภทหนึ่ง ซึ่งได้มาเป็นแผนผัง 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ
2) การผังเมืองจะดำเนินการในพื้นที่ใดๆ ก็ได้ ทั้งในบริเวณตัวเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง (ชานเมือง) หรือในบริเวณชนบทนอกตัวเมืองออกไปไกลๆ เลยก็ได้ พื้นที่ดำเนินการจะเป็นบริเวณเล็กๆ ในตัวเมือง เช่น บริเวณชุมชนแออัด บริเวณเพลิงไหม้ หรือจะเป็นบริเวณกว้างทั้งอำเภอ ทั้งจังหวัดก็ได้
3) การวางผังเมืองมีเป้าหมายครอบคลุมถึงกิจกรรมการพัฒนาไว้ทั้งหมด ตั้งแต่ระดับมหภาค เช่น การส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม จนถึงเป้าหมายระดับจุลภาค เช่น การดำรงรักษาโบราณสถาน และครอบคลุมการพัฒนาได้ทุกขนาด ทั้งขนาดใหญ่ เช่น การสร้างเมืองใหม่ขึ้นทั้งเมือง จนถึงโครงการพัฒนาขนาดเล็ก เช่น แผนผังการปรับปรุงบริเวณชุมชนแออัด เป็นต้น

ในการบริหารและการพัฒนาประเทศไทยนั้นอาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนนำในการพัฒนาประเทศ นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ในปัจจุบัน สำหรับการพัฒนาด้านกายภาพหรือด้านการวางผังเมือง ก็ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นตัวนำเช่นกัน โดยข้อมูลที่นำมาใช้ในการวางผังในทุกระดับจะมีข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ประชากรและนโยบาย ของแต่ละพื้นที่

และของแต่ละระดับของผังมาเป็นองค์ประกอบในการวางผัง ระดับของผังกายภาพเริ่มตั้งแต่ ผังประเทศและผังภาค ผังโครงสร้างจังหวัด ผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ และผังพัฒนาชนบทสำหรับพื้นที่เฉพาะต่างๆ ได้แก่ ผังสวนสาธารณะ ผังศูนย์ราชการ ผังศูนย์อุตสาหกรรม เป็นต้น ดังแสดงความสัมพันธ์ของผังพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับต่างๆ และหน่วยงานที่รับผิดชอบดังภาพที่ 4.1-1

ภาพที่ 4.1-1 : ความสัมพันธ์ระหว่างผังพัฒนาทางกายภาพในระดับต่าง ๆ กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ



4.1.1.1 ผังประเทศ

เป็นผังนโยบาย (Policy Plan) ในการกำหนดยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยเป็นการกำหนดผังนโยบาย ผังกลยุทธ์ และมาตรการในการดำเนินการ เพื่อให้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจหลักของประเทศ พัฒนาชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดิน

และโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชน อาจกล่าวได้ว่าผังประเทศมุ่งเน้นในการกำหนดประเด็นหลัก 3 ประการคือ เพื่อจัดการระบบทรัพยากรธรรมชาติให้ตอบสนองและสอดคล้องกับนโยบายและวิสัยทัศน์ของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เกิดการกระจายประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่และรูปแบบที่เหมาะสมตามศักยภาพโดยใช้ทรัพยากรของชาติร่วมกันอย่างประหยัด คุ้มค่า และยั่งยืน และเพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชน โดยจะมีเส้นทางเชื่อมโยงระดับประเทศทั้งทางบก ทางเรือ ทางอากาศ กำหนดการพัฒนารายสาขา ฯลฯ ทั้งนี้ประเด็นสำคัญดังกล่าวจะต้องสอดประสานกันอย่างกลมกลืน

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำโครงการวางและจัดทำผังประเทศและผังภาคเพื่อรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ ตามแนวทางการจัดทำกฎหมายผังเมืองให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ด้านการผังเมือง โดยอาศัยศักยภาพและข้อได้เปรียบต่างๆ ที่มีอยู่มาเสริมสร้างโอกาสของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักของผังประเทศ ดังนี้

1) เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างบูรณาการและยั่งยืน
2) เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาระบบเมืองและชนบท มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
3) เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เสมอภาค เพื่อความมั่นคงและเป็นหนึ่งเดียวกันทั้งประเทศ
4) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระดับโลก

ทั้งนี้ในส่วนเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่และสัดส่วนการใช้ที่ดินในผังประเทศนั้น ได้วางเป้าหมายการพัฒนาแบบกระจายความเจริญออกไปสู่พื้นที่โดยรอบกรุงเทพมหานครอย่างมีความเชื่อมโยง โดยใช้ระบบการคมนาคมเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงส่วนต่างๆ ของเมืองออกไปอย่างทั่วถึง มีการกำหนดบทบาทของเมืองในภูมิภาคต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยให้เมืองมีการเกื้อกูลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และในขณะเดียวกันเมืองนั้นๆ ต้องมีความเข้มแข็งและยั่งยืน

โดยในการจัดทำผังประเทศของกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้มีการกำหนดบทบาทและวิสัยทัศน์ของประเทศไว้ในช่วงระยะเวลา 5, 15, 30 และ 50 ปีข้างหน้าคือ

1) บทบาทและวิสัยทัศน์ระยะแรกภายใน 5 ปี (พ.ศ. 2555)

"ประเทศไทยเป็นประตูการค้า (Gateway) ระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนและจีนตอนใต้ โดยเป็นศูนย์กลางการผลิต การส่งออก แหล่งผลิตอาหารปลอดภัยมาตรฐานสากล และอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรที่ใช้นวัตกรรม รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวและบริการของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้"

2) บทบาทและวิสัยทัศน์ระยะที่สองภายใน 15 ปี (พ.ศ. 2565)

"ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมการผลิตและการบริการบนฐานทรัพยากรและองค์ความรู้ของตนเอง เป็นสังคมที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างทั่วถึง เพื่อนำไปสู่สังคมอุดมความรู้ รวมทั้งเป็นแหล่งอาหารชั้นนำของโลก และเป็นศูนย์กลางสุขภาพและการท่องเที่ยวในระดับทวีป"

3) บทบาทและวิสัยทัศน์ระยะที่สามภายใน 30 ปี (พ.ศ. 2580)

"ประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความสมดุลระหว่างเมืองและชนบท เป็นศูนย์กลางการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมและการบริการที่ใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีของภูมิภาค เป็นศูนย์กลางการบริการและท่องเที่ยวที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก และเป็นสังคมอุดมความรู้ที่มีนวัตกรรมของตนเอง อย่างต่อเนื่อง"

4) บทบาทและวิสัยทัศน์ระยะยาวของผังประเทศภายใน 50 ปี (พ.ศ. 2600)

"ประเทศไทยเป็นประเทศชั้นนำของโลกในด้านการเกษตร อุตสาหกรรมการเกษตร และเทคโนโลยีด้านอาหาร การบริการด้านสุขภาพและการท่องเที่ยว ประชาชนมีสุขภาพชีวิตที่ดีท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่น่าอยู่ ประเทศชาติมั่นคง และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน"

การกำหนดวิสัยทัศน์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ด้านกายภาพนี้ได้กำหนดเป้าหมายระยะยาวไว้ถึง 50 ปี เพื่อให้เป็นเสมือนการกำหนดภาพอนาคตที่คาดหวัง

4.1.1.2 ผังภาค

เป็นผังที่นำเอานโยบายต่างๆ ของการพัฒนาชาติ เช่น การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาด้านสังคม การพัฒนาเมืองและอื่นๆ ซึ่งจะมีอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาถ่ายทอดเป็นผังทางด้านกายภาพ พร้อมทั้งมีแผนในการปฏิบัติตามผลงานวางผังภาคจะได้ผังที่แสดงถึงนโยบายการใช้ที่ดิน นโยบายการลำดับหน้าที่ของชุมชนและการสาธารณูปโภคเป็นหลัก ซึ่งการมีผังการใช้ประโยชน์ที่ดินนี้เองได้สร้างนโยบายเรื่องสิ่งแวดล้อมประกอบอยู่ในผังนั้น เช่น มีการกำหนดการใช้ที่ดินเป็น 3 เขต ได้แก่ พื้นที่เขตสงวน พื้นที่เขตอนุรักษ์ และพื้นที่เขตพัฒนา เป็นต้น

กรมโยธาธิการและผังเมืองในกำหนดกรอบและบทบาทการพัฒนาภาคตะวันออกไว้ในผังภาค คือ ภาคตะวันออกเป็นฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ เป็นประตูที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจสู่อินโดจีน พัฒนาให้มีการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียมในพื้นที่เมืองและชนบท โดยคำนึงถึงความสมดุลและยั่งยืน (www.dpt.go.th)

1) เป็นฐานอุตสาหกรรมหลักของประเทศ
2) ขยายฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมที่ใช้นวัตกรรม (Innovation) ด้านการผลิตสมัยใหม่และได้มาตรฐานสากล
3) พัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีความเกี่ยวเนื่องกับกลุ่มอุตสาหกรรม (Cluster) ในพื้นที่ เช่น อุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์พลาสติกี่สามารถใช้วัตถุดิบจากโรงงานปิโตรเคมีในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่จังหวัดระยอง
4) พัฒนาพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยองให้เป็นศูนย์กลางด้านพลังงาน (Hub of Energy) และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้พลังงาน เช่น ก๊าซธรรมชาติ

5) ผลักดันให้ศรีราชา จังหวัดชลบุรี เป็นศูนย์กลางการรวบรวมพลังงานและกระจายไปสู่เพื่อนบ้าน โดยผ่านโครงข่ายระบบท่อใน 2 เส้นทาง คือ จากภาคใต้-ศรีราชา-ลำปาง-จีน และ จากภาคใต้-ศรีราชา-สระแก้ว-กัมพูชา-เวียดนาม
6) พัฒนาพื้นที่จังหวัดชลบุรีและท่าเรือแหลมฉบังให้เป็นเมืองท่าอุตสาหกรรมเต็มรูปแบบ มีระบบโลจิสติกส์และสาธารณูปโภคที่รองรับการพัฒนา
7) เน้นการพัฒนาที่คำนึงถึงการอนุรักษ์และการรักษาสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่ในอนาคตจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สำคัญ ทั้งพื้นที่ป่าไม้ ชายฝั่งทะเล และแหล่งต้นน้ำลำธาร
8) พัฒนาการค้าการลงทุนตามแนวชายแดนที่ตอบสนองความต้องการของตลาดในประเทศเพื่อนบ้าน (การพัฒนาแบบเมืองคู่แฝด) เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบเท่าเทียม และเกิดกำลังซื้อในตลาดของประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการท่องเที่ยวที่มีความเชื่อมโยงกับประเทศกัมพูชา อรัญประเทศ-ปอยเปต-ตราด-เกาะกง-และบ้านผักกาด-ไพลิน
9) ผันน้ำจากแม่น้ำบางปะกงมาพัฒนาเป็นแหล่งน้ำดิบเพื่อผลิตน้ำประปา เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในเขตเมืองพื้นที่จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง และนิคมอุตสาหกรรม
10) สร้างศูนย์การวิจัยโลจิสติกส์และศูนย์การรวบรวมสินค้าของภาคที่จังหวัดสระแก้ว เพื่อเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าสู่ประเทศกัมพูชาและเวียดนาม
11) ผลักดันให้พื้นที่บริเวณศรีราชา และแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เป็นศูนย์บริการด้าน IT ของภาคตะวันออก ซึ่งเป็นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมหลัก
12) ส่งเสริมและสนับสนุนจังหวัดจังหวัดจันทบุรีและตราด เป็นแหล่งผลิตผลไม้เพื่อการส่งออก
13) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดระยอง จังหวัดตราด จังหวัดจันทบุรี การท่องเที่ยวเชิงพาณิชย์ที่พัทยา จังหวัดชลบุรี ด้านเหนือของจังหวัดนครนายก จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสระแก้ว เพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

4.1.1.3 ผังจังหวัด

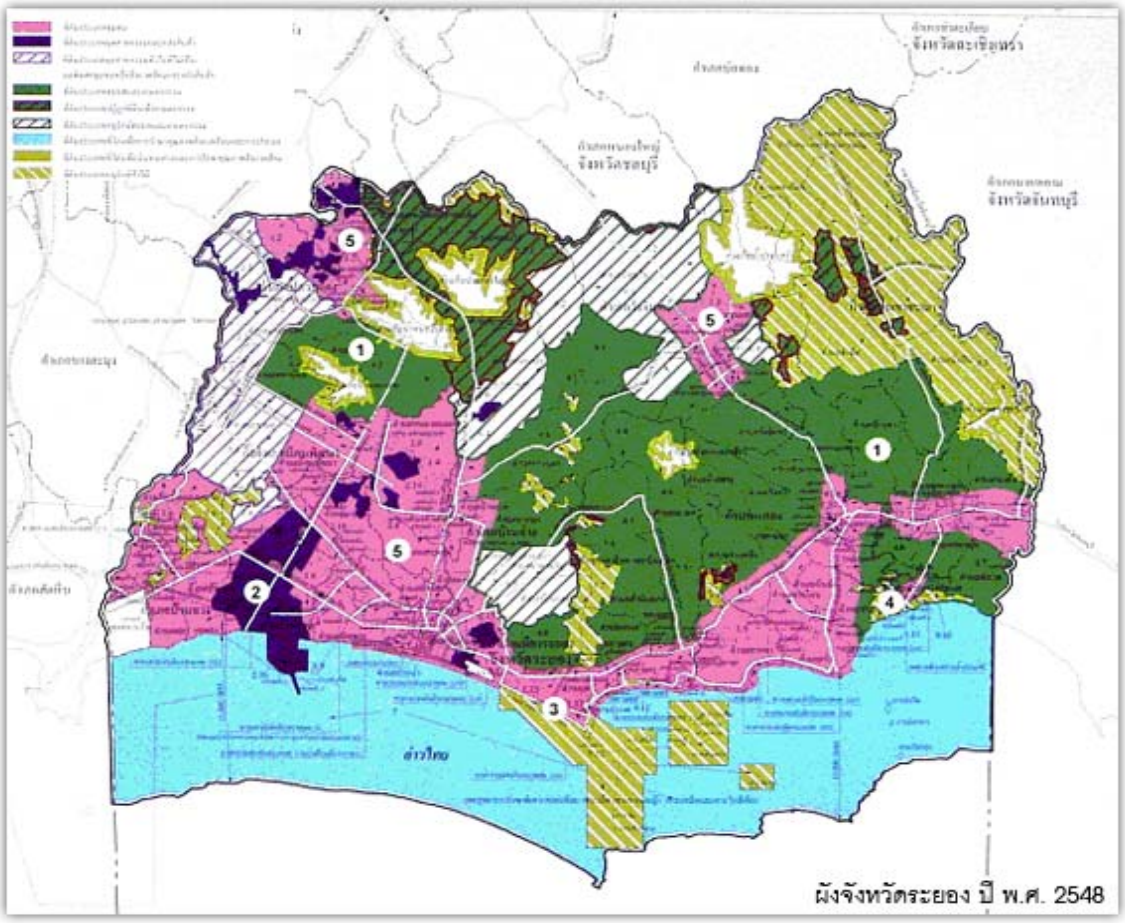
เป็นอีกผังหนึ่งที่กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำขึ้นสำหรับในระดับจังหวัด มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด การจัดทำผังโครงสร้างจังหวัดก็เพื่อเป็นการวางแผนพัฒนาในแต่ละจังหวัดทางด้านกายภาพ การวางผังโครงสร้างจังหวัดเป็นการนำศักยภาพของจังหวัด ทรัพยากรต่างๆ ของจังหวัด พื้นฐานของเศรษฐกิจและสังคม นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ได้กำหนดบทบาทของจังหวัดนั้นไว้ในผังภาคแล้ว เช่น เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางการค้า เป็นศูนย์กลางด้านอุตสาหกรรม เป็นศูนย์บริหารราชการ หรือเป็นศูนย์กลางการศึกษา เหล่านี้นำมาศึกษาวิเคราะห์แล้วจัดเป็นแผน นำมาบูรณาการเป็นผังซึ่งจะเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาทางด้านกายภาพ คือ บอกถึงพื้นที่ที่จะพัฒนาบริเวณใด ผังโครงสร้างจังหวัดจึงเป็นเครื่องมือในการบริหารจังหวัด เป็นนโยบายในการกระจายอำนาจ เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันของการครองชีพให้อยู่ในมาตรฐานที่ใกล้เคียงกันทั้งจังหวัด

ผังจังหวัด มีสาระสำคัญอยู่ 3 เรื่อง คือ เรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง และการกำหนดบทบาทของชุมชน การกำหนดบทบาทของชุมชนเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะจะนำไปจัดทำเป็นผังเมืองรวมต่อไปในพื้นที่เฉพาะชุมชนนั้น เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละชุมชน มีพื้นที่จุดนำในทางใด เป็นไปตามบทบาทนั้นๆ หรือไม่ เช่น ชุมชนนี้มีบทบาทเป็นศูนย์กลางบริหารราชการแผ่นดิน จะปรากฏในผังเมืองว่ามีพื้นที่สีน้ำเงินหรือสถานที่เฉพาะ ก็จะมีการใช้ที่ดินที่เป็นสถานที่ราชการ เช่น ศาลากลาง สถานีตำรวจ ศาล ที่ว่าการอำเภอเป็นหลัก รองลงมาก็เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกของสถานที่ราชการ ทั้งนี้เพื่อประชาชนและเพื่อราชการเอง สำหรับการคมนาคมขนส่งจะต้องจัดให้มีเส้นทางคมนาคม และการคิดถึงการใช้อุปกรณ์ขนส่ง เช่น ใช้ระบบราง รถส่วนตัว ขนส่งทางน้ำ หรือทางอากาศ เป็นต้น จะต้องจัดให้เชื่อมโยงระดับชุมชนต่างๆ และการขนส่งผลิตผลทางเกษตรหรืออุตสาหกรรมด้วย

ปัจจุบันทางจังหวัดระยองได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่จังหวัดระยอง พื้นที่ตามศักยภาพออกเป็น 5 บริเวณ (ภาพที่ 4.1.1-1) ได้แก่

1) พื้นที่ด้านตะวันออกและตะวันตกกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรมตลอดจนเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมต่อเนื่องทางการเกษตร
2) พื้นที่ด้านตะวันตกเฉียงใต้ กำหนดให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมหลักของภาคและประเทศ
3) พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ตั้งแต่ชายหาดแม่รำพึง ไปทางด้านตะวันออก กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยว
4) พื้นที่ด้านตะวันออกบริเวณชายฝั่งทะเล กำหนดให้เป็นเขตเพาะเลี้ยงประมงชายฝั่ง
5) พื้นที่ทางด้านชายฝั่งทะเลตั้งแต่ด้านตะวันตกไปตะวันออก ครอบคลุมพื้นที่ อ.บ้านฉาง กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา อ.เมือง และบางส่วนของ อ.บ้านค่าย รวมทั้งบางส่วนของ อ.ปลวกแดงและ อ.วังจันทร์ เป็นชุมชนที่อยู่อาศัย เนื่องจาก ระยองเป็นแหล่งโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้นชุมชนจะกระจัดกระจายไปตามพื้นที่ต่างๆที่เป็นแหล่งโรงงานอุตสาหกรรม ผังเมืองปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

ภาพที่ 4.1-2 : ผังจังหวัดระยอง ปี พ.ศ. 2548



4.1.1.4 ผังเมืองรวม

มีลักษณะเป็นผังแม่บท (master plan) ที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ แนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง ที่ตั้งบริการสาธารณะและสถาบันต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาตามวัตถุประสงค์ทั่วไปของการผังเมือง จุดที่ตั้งของสถานที่ต่าง ๆ ตลอดจนแนวหรือขนาดเส้นทางหรือบริเวณที่ดินที่ปรากฏอยู่ในแผนผังจะเป็นการแสดงโดยประมาณเท่านั้นด้วยเหตุที่ผังเมืองรวมมีลักษณะเป็นแนวทางการพัฒนาโดยทั่วไป ดังนั้นผังเมืองรวมจึงมีขอบเขตแผนผังกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่บริเวณตัวเมืองทั้งหมด รวมทั้งบริเวณชานเมืองโดยรอบที่มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นชุมชนในอนาคตได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความต้องการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จะมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ล่วงหน้าว่าพื้นที่ส่วนใดจะใช้ในกิจกรรมใด เช่น เป็นที่อยู่อาศัย ศูนย์กลางการค้า บริการสาธารณะ อุตสาหกรรม เป็นต้น และบริเวณต่าง ๆ จะติดต่อเชื่อมโยงกันด้วยระบบเส้นทางคมนาคมขนส่งประเภทใด ระบบสาธารณูปโภคจะขยายตัวรองรับได้ในลักษณะใด ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ในชุมชนเป็นไปได้ตามมาตรฐานที่เหมาะสม

ผังเมืองรวม มีส่วนประกอบหลัก คือ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง การใช้ประโยชน์ที่ดินจะแบ่งเป็นประเภทๆ ไป เช่น ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ประเภทอุตสาหกรรม ประเภทการค้า เป็นต้น ผังเมืองรวมแต่ละผังจะมีประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินมากน้อยต่างกันไป เท่าที่รวบรวมได้ปัจจุบันมีทั้งสิ้น 22 ประเภท เมื่อแบ่งประเภทการใช้ที่ดินแล้วก็จะมีข้อกำหนดประกอบการใช้ที่ดินนั้นๆ ซึ่งข้อกำหนดจะประกอบด้วย 2 หลักการ คือ กำหนดประเภทการใช้และความหนาแน่นของประชากร ส่วนการคมนาคมขนส่งในผังเมืองรวมจะกำหนดให้เป็นโครงข่ายโดยรวมทั่วทั้งพื้นที่วางผัง หรือเรียกว่ามีถนนหลัก และถนนรอง ส่วนถนนย่อยแต่ละประเภทการใช้ที่ดิน เทศบาล ผู้จัดสรรหรือผู้เกี่ยวข้องจะทำการเชื่อมต่อกับถนนรองเพื่อออกไปสู่ถนนหลัก และสามารถเชื่อมต่อไปยังย่านต่างๆ ในชุมชนหรือต่างชุมชนได้สะดวก

ในปัจจุบันกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีการดำเนินการจัดทำผังเมืองรวมโดยออกเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับบริเวณพื้นที่ต่างๆ ของจังหวัดระยองจำนวน 5 บริเวณ ได้แก่

1) ผังเมืองรวมเมืองระยอง
2) ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนมาบตาพุด จ.ระยอง
3) ผังเมืองรวมชุมชนตะพง จ.ระยอง
4) ผังเมืองรวมชุมชนบ้านเพ จ.ระยอง
5) ผังเมืองรวมเมืองแกลง จ.ระยอง

โดยในเขตจังหวัดระยองกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีการจัดทำผังเมืองรวมเมืองระยองฉบับแรก ขึ้นในปี พ.ศ. 2528 และได้มีการปรับปรุงครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2531 ปรับปรุงครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2537 ปรับปรุงครั้งที่ 1ป ในปี พ.ศ. 2539 ตามลำดับ จนกระทั่งในปัจจุบันเป็นผังเมืองรวมเมืองระยองฉบับล่าสุด ปี พ.ศ. 2548

4.1.1.5 ผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะมีลักษณะคล้ายโครงการพัฒนาที่ดินแปลงใหญ่ในบริเวณเมือง โดยมีเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่นั้นอย่างชัดเจนตามวัตถุประสงค์ของการวางผังเมือง เช่น โครงการปรับปรุงบริเวณชุมชนแออัด การพัฒนาพื้นที่สาธารณะในเมือง เป็นต้น ซึ่งในผังเมืองเฉพาะนี้จะมีการระบุรายการพัฒนาอย่างละเอียด แสดงขนาด และที่ตั้งของบริเวณนั้น เพื่อให้สามารถรังวัดและกำหนดพื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้างได้

จากลักษณะของผังเมืองเฉพาะที่สามารถดำเนินการได้จนถึงรายละเอียดของการพัฒนานี้ทำให้สามารถใช้ผังเมืองเฉพาะเป็นจุดเสริมประสานผังเมืองรวมได้ โดยจัดทำผังเมืองเฉพาะในบริเวณที่ผังเมืองรวมกำหนดไว้ (โดยประมาณ) เป็นจุดที่ตั้งของสถานที่สำคัญต่างๆ หรือบริเวณที่ผังเมืองรวมกำหนดเป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ ซึ่งโดยการจัดทำผังเมืองเฉพาะย่อมสามารถเจาะลึกลงในรายละเอียดเฉพาะจุด เฉพาะบริเวณ ตามเป้าหมายที่ผังเมืองรวมกำหนดไว้ได้ ทำให้

รัฐสามารถกำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นรวมทั้งประมาณการงบประมาณเพื่อการก่อสร้างพัฒนาได้

4.1.1.6 ผังตำบล หรือผังพัฒนาชนบทระดับตำบล

เป็นการวางผังเพื่อพัฒนาลงไปถึงระดับหมู่บ้านเพื่อทำให้เกิดศูนย์ตำบล และศูนย์หมู่บ้าน การวางแผนกำหนดพื้นที่รองรับสาธารณูปโภคให้เหมาะสมกับพื้นที่มีที่ตั้งห้องสมุด อาคารอเนกประสงค์ ตลาดกลาง สวนสาธารณะ ถนน ประปาหมู่บ้าน และสภาพแวดล้อมอื่นๆ

การดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามลำดับของแผนผัง โดยความสอดคล้องที่ถ่ายทอดนโยบายจากผังประเทศ (national plan) ลงสู่ผังภาค(regional plan) ผังจังหวัด (provincial plan) ผังเมือง (comprehensive plan) และผังเมืองเฉพาะ (specific plan) ตามลำดับนั้น ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติโดยรวมดังนี้

1) การวางผังภาค จะมีผลต่อการสงวนรักษาสภาพความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันจะส่งให้เกิดเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันและแก้ปัญหาความรุนแรงจากภัยทางธรรมชาติต่างๆ อาทิ อุทกภัย วาตภัย ธรณีพิบัติภัย ที่จะส่งผลกระทบเป็นความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่การตั้งถิ่นฐานที่ประกอบด้วยพื้นที่เมืองและชนบท
2) การวางผังภาค จะก่อให้เกิดการเจริญเติบโตและการกระจายตัวทางด้านเศรษฐกิจ โดยการเชื่อมโยงระหว่างการผลิตในภาคเกษตรกรรมในพื้นที่ชนบท กับการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและการค้าและบริการในพื้นที่เมือง โดยโครงข่ายการคมนาคมและขนส่งอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องตามลำดับ และบทบาทหน้าที่ของเมืองตามการกำหนดในผังภาค
3) การวางผังเมืองรวม ซึ่งมีสาระสำคัญในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความสัมพันธ์ และเชื่อมโยงกันด้วยโครงข่ายการคมนาคมและขนส่งและมีความเหมาะสมและพอเพียงทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่สนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นผลให้เมืองสามารถพัฒนาหรือดำรงบทบาทการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและสังคม และถ่ายทอดความเจริญแก่เมืองในลำดับรองและพัฒนาพื้นที่ชนบทโดยรอบ
4) การวางผังเมืองรวม ซึ่งเป็นการกำหนดทิศทางการเจริญเติบโตของเมือง ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และขีดความสามารถในการรองรับของโครงสร้างพื้นฐาน จะมีผลต่อการอนุรักษ์บริเวณพื้นที่ที่มีคุณค่าโดยการสร้างสรรค์ของมนุษย์ และบริเวณพื้นที่ที่มีคุณค่า ความงดงาม และความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม ให้ดำรงอยู่อย่างควบคู่กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของเมือง
5) การวางผังโครงการหรือผังเมืองเฉพาะ จะเป็นการดำเนินการเพื่อให้ผังเมืองรวมมีผลในทางปฏิบัติ โดยโครงการผังเมืองดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดการประสานการดำเนินการ

ร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในการอนุรักษ์และปรับปรุงฟื้นฟูหรือการพัฒนาเมืองในแต่ละบริเวณ ซึ่งนอกเหนือจากผลของการพัฒนาที่มีความเพียบพร้อมสมบูรณ์ทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของบริเวณนั้นๆ แล้วการวางผังโครงการ จะสามารถสร้างสรรค์ให้เกิดทัศนียภาพและความงดงาม โดยการควบคุมและดำเนินการให้เป็นไปตามการออกแบบชุมชนเมือง

การผังเมืองมีขอบเขตกว้างขวางกว่าการวางและจัดทำแผนผัง การผังเมืองเป็นการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในการทำให้มีหรือดียิ่งขึ้น ซึ่งความผาสุก ความสวยงาม ความมีระเบียบ ถูกสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความปลอดภัย และการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน และสวัสดิภาพของสังคม ทั้งในบางส่วนของเมืองหรือทั้งหมดของเมือง และพื้นที่ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งพื้นที่ชนบทเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่สวยงาม หรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ

การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง จึงประกอบด้วยหน่วยงาน 2 ประเภทคือ หน่วยงานเกี่ยวกับการวางและจัดทำแผนผัง และหน่วยงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนผัง

การวางและจัดทำผังเมือง มีหน่วยงานหลักคือ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่เขตวางผัง โดยมีคณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเห็นชอบ และพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย ก่อนประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับ

กรมโยธาธิการและผังเมือง ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2545 จากการรวมกรมโยธาธิการและกรมการผังเมือง เข้าด้วยกันซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูประบบราชการ ตามนโยบายรัฐบาล ฯพณฯ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร โดยบูรณาการงานที่เกี่ยวเนื่องกันของทั้งสองกรมเข้าด้วยกัน และมุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาเมืองที่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองอย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอย่างยั่งยืน

กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย มีภารกิจเกี่ยวกับงานด้านการผังเมืองระดับต่างๆ การโยธาธิการ การออกแบบก่อสร้างและควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดำเนินการและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมือง พื้นที่ และชนบท โดยการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐานและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานการก่อสร้าง ด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และการผังเมือง เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี เกิดมาตรฐานความปลอดภัยแห่งสาธารณชน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และสิ่งปลูกสร้างตามระบบการผังเมืองที่ดี อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

การแบ่งส่วนราชการของกรมโยธาธิการและผังเมือง แบ่งออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยหน่วยงานในส่วนกลางที่รับผิดชอบงานด้านการวางผังจะแบ่งออกเป็น สำนักผังประเทศและผังภาค สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ส่วนในส่วนภูมิภาคนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดของแต่ละจังหวัด เป็นต้น

สำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองมีดังนี้

1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2) วางและจัดทำผังเมืองประเภทอื่นๆ ตามที่กระทรวงและคณะรัฐมนตรีมอบหมาย หรือตามที่ส่วนราชการอื่นร้องขอและดำเนินการให้เป็นไปตามผังนั้น ๆ
3) พิจารณาความเหมาะสมด้านผังเมือง ในการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล สุขาภิบาลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
4) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมือง รวมทั้งบริหารโครงการของกองทุนพัฒนาเมืองและดำเนินการเวนคืนที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง
5) ดำเนินการทางด้านวิชาการผังเมือง เพื่อเป็นมาตรฐานการผังเมืองและเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการผังเมืองของกรมการผังเมืองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เมื่อได้มีการวางและจัดทำผังเมืองขึ้นไว้อย่างเหมาะสมแล้ว สิ่งที่จะต้องปฏิบัติต่อไปก็คือ การดำเนินการให้แผนผังที่จัดทำไว้เป็นกฎกระทรวงหรือเป็นกรอบในการพัฒนาพื้นที่ปรากฏเป็นจริงซึ่งหมายความว่าชุมชนหรือเมือง หรือชนบทมีการเจริญเติบโตขึ้น ตามแผนผังและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในการนี้จำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม

สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามผัง ซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งกรมการผังเมืองแล้วและรองรับกิจการผังเมือง ประกอบด้วยหน่วยงานที่สำคัญ ได้แก่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) การเคหะแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) และ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร (รฟม.) เป็นต้น

4.1.2 แนวคิดการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมที่น่าอยู่และยั่งยืน

การพัฒนาเมืองในปัจจุบัน รัฐมีนโยบายในการพัฒนาเพื่อคุณภาพชีวิตของประชากรทั้งในเขตเมืองและชนบท ให้มีความเป็นอยู่ที่ดี เสมอภาค และเท่าเทียมกัน และเพื่อให้การดำเนินงานในเรื่องการพัฒนาเมืองน่าอยู่นี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ พร้อมทั้งได้มีการตั้งคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติเพื่อกำหนดนโยบาย แนวทาง และกำกับดูแลให้การพัฒนาเมืองและชุมชน เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประกอบกับพื้นที่ศึกษาในจังหวัดระยอง โดยเฉพาะบริเวณมาบตา

พุด เป็นพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงมีการทบทวนแนวคิดและกฎเกณฑ์ต่างๆ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.2.1 การพัฒนาเมืองน่าอยู่

การพัฒนาเมืองเพื่อรองรับการใช้งานของชุมชนเมืองในปัจจุบัน หากไม่มีการวางแผนพัฒนาที่ดีก็จะก่อให้เกิดปัญหาของเมืองในด้านต่างๆ นับตั้งแต่ ปัญหาด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการคมนาคม ด้านแหล่งงาน ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม จนถึงปัญหาด้านอาชญากรรม

การพัฒนาเมืองในประเทศไทย เกิดจากอิทธิพลและทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 แนวคิดใหญ่* คือ

1) แนวคิดที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรม ซึ่งถือว่าเป็นภาคเศรษฐกิจก้าวหน้า การเร่งพัฒนาเศรษฐกิจจึงต้องเร่งพัฒนาอุตสาหกรรม โดยไม่คำนึงถึงการพัฒนาที่สมดุล (balance growth) สิ่งที่เกิดขึ้นในสังคม ก็คือ การสะสมทุนในภาคการผลิตก้าวหน้าและการดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรสู่โรงงานอุตสาหกรรม ทำให้มีเพียงชนชั้นสูงและคนในเมืองที่ได้รับผลพวงจากการพัฒนา
2) แนวคิดที่เน้นความจำเป็นพื้นฐาน (Basic needs) เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งเน้นให้คนจนได้รับความจำเป็นพื้นฐานในชีวิต การมีรายได้จากการทำงาน และการได้รับการบริการของรัฐอย่างทั่วถึง แต่การพัฒนาไม่ได้มุ่งเน้นที่การใช้ประโยชน์จากการบริการพื้นฐาน การเพิ่มมูลค่าการผลิต ทำให้เกิดปัญหาหนี้สิน เนื่องจากประชาชนใช้จ่ายเพื่อสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ซึ่งเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น
3) แนวคิดที่เน้นความสำคัญของระบบนิเวศและความสามารถในการรองรับ (carrying capacity) ซึ่งเป็นขีดจำกัดของสิ่งแวดล้อม เนื่องจากแนวคิดนี้เห็นว่า ระบบนิเวศมีความเกี่ยวพันกันอย่างแนบแน่นและส่งผลกระทบถึงกันและกันไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมการขยายตัวของประชาชนไม่ให้เกินความสามารถที่สิ่งแวดล้อมจะรองรับได้ อิทธิพลของแนวคิดนี้ทำให้มีการใช้นโยบายคุมกำเนิดจนอัตราการเกิดของคนไทยลดลงจนต่ำกว่าอัตราการเกิดทดแทน (below replacement rate)
4) แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน หลังจากที่แนวทางการพัฒนาแบบอื่นๆ ได้สร้างปัญหาและนำไปสู่ความไม่ยั่งยืนของสังคมและสิ่งแวดล้อม ในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก Earth Summit ที่ประชุมจึงได้ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อศตวรรษที่ 21 เรียกว่า แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ คนต้องเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาที่ยั่งยืน และคนต้องมีชีวิตที่แข็งแรง มีประสิทธิภาพ และดำรงอยู่อย่างกลมกลืน

---

* ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่ 2541

กับธรรมชาติ รัฐ (แต่ละรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ) มีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรของตนเองเพื่อสนองนโยบายการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม และรัฐต้องรับผิดชอบที่จะควบคุมมิให้กิจกรรมต่างๆ ไปทำลายสิ่งแวดล้อมของรัฐข้างเคียง หรือบริเวณที่อยู่นอกขอบเขตของกฎหมายระดับชาติ

แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจ (Development Theory) ดังกล่าวข้างต้น มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมาโดยตลอด และเนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาภูมิภาคและพัฒนาเมือง จะเห็นได้ว่า ในการบริหารและการพัฒนาประเทศไทยนั้นอาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนนำในการพัฒนาประเทศนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ในปัจจุบัน สำหรับการพัฒนาด้านกายภาพหรือด้านการวางผังเมืองก็ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นตัวนำเช่นกัน โดยข้อมูลที่นำมาใช้ในการวางผังในทุกระดับจะมีข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ประชากรและนโยบาย ของแต่ละพื้นที่ และของแต่ละระดับของผังมาเป็นองค์ประกอบในการวางผัง ระดับของผังกายภาพเริ่มตั้งแต่ ผังประเทศและผังภาค ผังโครงสร้างจังหวัด ผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ และผังพัฒนาชนบทสำหรับพื้นที่เฉพาะต่างๆ เช่น ผังสวนสาธารณะ ผังศูนย์ราชการ ผังศูนย์อุตสาหกรรม เป็นต้น

แนวคิดในการพัฒนาเมืองในปัจจุบันจึงมุ่งเน้นให้เมืองพัฒนาอย่างสมดุล มีการอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน จะเห็นได้ว่ามีผู้กล่าวถึงแนวคิดการพัฒนาเมืองน่าอยู่หลายแนวคิด อย่างไรก็ตามแต่ละแนวคิดนั้นต่างมุ่งหวังให้เกิดภาพของความเป็น “เมืองน่าอยู่” ที่ต้องการได้ดังนี้

1) เมืองที่เจริญเติบโตอย่างสมบูรณ์แบบ

(1) เมืองที่ส่งเสริมให้มีการเจริญเติบโตในบริเวณที่มีระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการและบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ ซึ่งสามารถให้บริการอย่างทั่วถึง และตามกำหนดแน่นอน

(2) เมืองที่วางแผนล่วงหน้าเพื่อสงวนและจัดเตรียมที่ดินไว้เพื่อสร้างถนนบริการสาธารณูปโภค สวนสาธารณะ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะก่อนการพัฒนาต่างๆ

(3) เมืองที่มีการลงทุนพัฒนาและใช้ประโยชน์สาธารณูปโภคอย่างคุ้มค่า โดยประสานการพัฒนาภาครัฐกับภาคเอกชน

(4) เมืองที่ส่งเสริมการเติบโตที่สมดุล ได้แก่ การมีแหล่งงาน การบริการพาณิชย์ และที่อยู่อาศัยอยู่ในละแวกใกล้เคียงกัน

(5) เมืองที่มีการพัฒนาปัญหาและแก้ไขผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากการเจริญเติบโตในระหว่างการพัฒนานั้น เช่น ปัญหาน้ำท่วมขัง ขยะแห้งและเปียก การจราจร อากาศเสีย

2) เมืองที่มีความคล่องตัวสูง

(1) เมืองที่ระยะการเดินทางระหว่างที่ทำงาน บ้าน และที่หมายอื่นๆ นั้นสั้นที่สุด
(2) เมืองที่มีการจัดการจราจรในท้องถนนที่สามารถลดภาวการณ์จราจรคับคั่งได้ โดยการจำกัดยานพาหนะในบริเวณการจราจรหนาแน่น ที่มีบริการขนส่งมวลชนอื่นให้ใช้แทน
(3) เมืองที่ส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนที่ทันสมัย รถไฟฟ้า รถไฟใต้ดิน รถไฟรถเมล์ และเรือ
(4) เมืองที่มีระบบถนนสายรองที่เหมาะสม และช่วยเพิ่มความคล่องตัวในการสัญจรสู่ศูนย์กลางเมือง

3) เมืองที่สุขสบายและมีชีวิตชีวา

(1) เมืองที่มีที่พักอาศัยได้มาตรฐานและมีสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะสำหรับประชากรทุกระดับชั้น
(2) เมืองที่มีโรงเรียน คลินิก และโรงพยาบาล ให้บริการใกล้ที่พักอาศัย
(3) เมืองที่มีทางเท้าที่สามารถเดินได้อย่างปลอดภัยและร่มรื่น
(4) เมืองที่ส่งเสริมธรรมชาติแวดล้อมที่เขียวขจี
(5) เมืองที่มีสวนสาธารณะอยู่ทั่วทุกบริเวณ

4) เมืองที่ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางด้านวัฒนธรรม

(1) เมืองศูนย์กลางของวัฒนธรรม
(2) เมืองที่อนุรักษ์พื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ แต่ในขณะเดียวกันยังเอื้ออำนวยให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอาคาร และประโยชน์ใช้สอย
(3) เมืองที่ส่งเสริมศิลปะเพื่อสาธารณะและสนับสนุนการเฉลิมฉลอง และการแสดงงานศิลปะต่างๆ

5) เมืองที่ส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ

(1) เมืองที่มีที่ว่างและโอกาสเพียงพอสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ
(2) มีบริเวณศูนย์กลางเมืองที่เจริญและมีชีวิตชีวา และในบริเวณที่มีการเจริญเติบโตสูงนั้น มีการพัฒนาเชื่อมต่อกับระบบขนส่งที่ทันสมัย
(3) เป็นเมืองสำหรับอุตสาหกรรมการผลิตขนาดเล็ก และธุรกิจการบริการผู้ผลิต โดยเป็นแหล่งก่อตั้งและพัฒนาอุตสาหกรรมในอนาคต
(4) เขตต่างๆ จะมีแหล่งทำงานและที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกัน ประชาชนจะได้มีเวลาส่วนตัวเหลือเพื่อการสังสรรค์และพักผ่อน

4.1.2.2 การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักประเภทหนึ่งในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท มีขนาดสัดส่วนตามโครงสร้างเศรษฐกิจของเมืองและนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยทั่วไปมีประมาณร้อยละ 10-30 ของพื้นที่เมือง

เกณฑ์การวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม มีดังนี้

1) วิเคราะห์ความต้องการด้านอุตสาหกรรม

ความต้องการลงทุนด้านอุตสาหกรรมเป็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจระดับประเทศและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การวิเคราะห์ความต้องการด้านอุตสาหกรรมในพื้นที่เมืองต้องเป็นไปตามนโยบายด้านอุตสาหกรรมของประเทศ

อุตสาหกรรมจำแนกได้ 11 กลุ่ม คือ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ อุตสาหกรรมผลิตสินค้าทั่วไป คลังสินค้าระดับภาค คลังสินค้าระดับท้องถิ่น อุตสาหกรรมสินค้าอนามัยสูง อุตสาหกรรมเกี่ยวกับสิ่งระเบิดและสารมีพิษ อุตสาหกรรมแร่ธาตุ อุตสาหกรรมท่าอากาศยาน อุตสาหกรรมวิจัยค้นคว้า อุตสาหกรรมเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูล และอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมดังกล่าวมีผลกระทบต่อชุมชนแตกต่างกันตามกระบวนของการผลิต

อุตสาหกรรมในพื้นที่เมืองเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กและอุตสาหกรรมบริการ ซึ่งต้องการความพร้อมด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการและแรงงาน เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า การซ่อมรถยนต์ อุตสาหกรรมอาหาร การพิมพ์ เป็นต้น การวิเคราะห์ความต้องการด้านอุตสาหกรรมในพื้นที่เมืองต้องพิจารณาจากปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดขนาดและที่ตั้ง ได้แก่ แรงงาน แหล่งวัตถุดิบ ตลาด การขนส่ง การรวมกลุ่มของกิจการเพื่อประหยัดต้นทุน ความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับสิ่งที่ต้องการจากชุมชน อุตสาหกรรมขนาดเล็กที่จำเป็นต้องอยู่ในชุมชน ควรมีมาตรการที่เข้มงวดในการป้องกันผลกระทบต่อชุมชน

2) คาดประมาณการใช้พื้นที่และกำหนดที่ตั้ง

แนวทางการคาดประมาณขนาดพื้นที่ สามารถทำได้โดยคาดประมาณจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมสาขาอุตสาหกรรมต่อหน่วยตารางเมตรต่อจำนวนคนงาน ตามอุตสาหกรรมแต่ละประเภท หรือประมาณจากค่าเฉลี่ยพื้นที่โรงงานแต่ละประเภทจากความหนาแน่นคนงาน 12 คนต่อไร่ โดยให้เพิ่มพื้นที่ถนนและบริการสาธารณะภายในอีกร้อยละ 20-30 และเพิ่มพื้นที่ฉนวน (Buffer) โดยรอบเพื่อลดผลกระทบ (ดังรายละเอียดในตารางที่ 4.1-1)

ตารางที่ 4.1-1 : มาตรฐานเกี่ยวกับการคาดประมาณการใช้ที่ดิน (Land Requirement)

ประเภท	มาตรฐาน	หมายเหตุ
- พักอาศัย หนาแน่นน้อย หนาแน่นปานกลาง หนาแน่นมาก - พาณิชยกรรม	 20 คน/ไร่ 40 คน/ไร่ 80 คน/ไร่ 80 คน/ไร่	- มีสัดส่วนร้อยละ 40-60 ของการใช้ที่ดินในเมือง สำหรับเมืองอยู่อาศัยขนาดเล็กอาจมีได้ถึงร้อยละ 80 - มีสัดส่วนร้อยละ 10-15 ของการใช้ที่ดินในเมือง
- อุตสาหกรรม - - พื้นที่โล่งและสวนสาธารณะ - พื้นที่สำหรับถนนและการสัญจร - พื้นที่สำหรับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ - พื้นที่สำรองเพื่อการเติบโตของประชากร - พื้นที่โล่งล้อมรอบตัวเมือง	12 คน/ไร่ 2-4 ไร่/ 1,000 คน หรือ 8 ตร.ม./คน 0.6 เมตร/คน 80 ไร่/ 1,000 คน 20 ไร่/คน	- สำหรับประเทศไทย โดยเฉลี่ยมีประมาณร้อยละ 10-15 ของการใช้ที่ดินในเมือง แต่อาจมีได้ถึงร้อยละ 50 ขึ้นอยู่กับบทบาทของอุตสาหกรรมในเมืองนั้น - สัดส่วนพื้นที่โล่งและสวนสาธารณะรวมกันประมาณร้อยละ 15-25 ของการใช้ที่ดินในเมือง ในจำนวนนี้เป็นสวนสาธารณะประมาณร้อยละ 8 - สัดส่วนพื้นที่อย่างน้อยร้อยละ 15-25 ของการใช้ที่ดินในเมือง ถ้าต่ำกว่านี้ต้องจัดระบบการจราจรให้ดี - สัดส่วนพื้นที่ประมาณร้อยละ 5-10 ของการใช้ที่ดินในเมือง - สัดส่วนพื้นที่ประมาณ 10-15 ของการใช้ที่ดินในเมือง - สัดส่วนประมาณร้อยละ 50-80 ของตัวเมืองทั้งหมด ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันการขยายตัวของเมือง และคุ้มครองพื้นที่เกษตรรอบนอก

พื้นที่อุตสาหกรรมโดยทั่วไป ปรากฏในรูปแบบของสวนอุตสาหกรรม ย่านอุตสาหกรรมเขตอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่รวมกลุ่มเพื่อการประหยัดการลงทุน สาธารณูปโภค อุตสาหกรรมบางอย่างต้องการอยู่โดดเดี่ยว ต้องการแรงงานความรู้ความชำนาญเฉพาะ ซึ่งเป็นแรงงานในเมือง ต้องการจำนวนแรงงานน้อยแต่มีคุณภาพสูง เช่น อุตสาหกรรมวิจัย เป็นต้น สามารถกำหนดให้อยู่ในชุมชนเมืองได้ อุตสาหกรรมสกปรกและคลังสินค้า อาจกำหนดให้อยู่

ห่างไกล การกำหนดที่ตั้งแหล่งอุตสาหกรรมจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการขยายตัวของชุมชนในเขตวางผังเมืองรวมอุตสาหกรรมที่อยู่ห่างไกลชุมชนเมือง จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานไปตั้งถิ่นฐานใกล้โรงงาน ดึงการเติบโตออกจากเมืองอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้ชุมชนเมือง จะทำให้เกิดความแออัด มีผลกระทบต่อการอยู่อาศัยใช้ชีวิตประจำวันของคนในชุมชนเมือง

เกณฑ์การเลือกพื้นที่ มีดังนี้

1) พื้นที่ราบ ไม่มีน้ำท่วมขัง ความเอียงลาดไม่เกินร้อยละ 0.5
2) เนื้อดินแข็ง ไม่มีปัญหาการสร้างฐานรากอาคาร ไม่เป็นพื้นที่มีแหล่งน้ำใต้ดินตื้น หรือใกล้แหล่งน้ำที่อาจทำให้สารพิษไหลปนเปื้อนลงแหล่งน้ำได้
3) พื้นที่โล่งกว้าง เพื่อรองรับการขยายตัวและป้องกันมลพิษกับพื้นที่โดยรอบ
4) มีความพร้อมด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐาน
5) ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกับชุมชน โบราณสถาน และพื้นที่ที่มีคุณค่าต่อระบบนิเวศ จุดเด่นหรือที่หมายตาของเมือง
6) อยู่ในระยะที่สามารถใช้บริการจากย่านพาณิชยกรรมได้สะดวก เช่น ร้านค้าเบ็ดเตล็ด ร้านตัดผม ร้านอาหาร เป็นต้น ระยะเดินทางประมาณ 150-300 เมตร
7) ใกล้ย่านพักอาศัยของคนงาน แต่มีการป้องกันมลพิษ เช่น พื้นที่โล่งว่าง เป็นต้น
8) ขนาดพื้นที่อุตสาหกรรม สามารถกำหนดขอบเขตได้ชัดเจนตามระยะการพัฒนา

แนวทางกำหนดขนาดพื้นที่

1) อุตสาหกรรมบริการที่ประกอบกิจการในตึกแถว ห้องแถว พื้นที่ไม่ควรมีขนาดต่ำกว่า 30.00 x 60.00 เมตร เพื่อป้องกันเสียงและความสั่นสะเทือน
2) อุตสาหกรรมการผลิต ขนาดพื้นที่ไม่ควรต่ำกว่า 2-12 ไร่ แปลงที่ดินได้สัดส่วน สามารถนำมารวมเป็นแปลงใหญ่ขนาด 60-100 ไร่ หรือใหญ่กว่านี้ได้ เมื่ออุตสาหกรรมขยายตัว
3) อุตสาหกรรมขนาดเล็กและอุตสาหกรรมขนาดกลาง เป็นอุตสาหกรรมที่มีขนาดคนงาน 50-100 คน และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขนาดคนงาน 800 คนต่อผลัด ต้องจัดให้มีเส้นทางเข้าออกไม่ปะปนระหว่างพนักงานที่เดินทางมาทำงานโดยรถยนต์หรือรถประจำทาง การเดินทางของคนงานแต่ละผลัดซึ่งจะต้องมีรถรับส่ง และเส้นทางรถบรรทุกวัตถุดิบและผลผลิต
4) ลานจอดรถที่เป็นส่วนประกอบของโรงงาน คลังสินค้า พื้นที่อาคาร 300 ตารางเมตร ควรมีที่จอดรถ 1 คัน อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการวิจัย พื้นที่อาคาร 150 ตารางเมตร ที่จอดรถ 1 คัน สำนักงาน 100 ตารางเมตร ที่จอดรถ 1 คัน
5) กำหนดแนวทางการพัฒนา การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมในผังเมืองรวมของกรมโยธาธิการและผังเมืองแบ่งเป็นประเภทย่อยตามลักษณะการผลิต ได้แก่ อุตสาหกรรมทั่วไป อุตสาหกรรมเฉพาะกิจ และคลังสินค้า แนวทางการจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมมีดังนี้

(1) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม (สีม่วงแก่) กำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอุตสาหกรรมเท่านั้น ห้ามการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย

- การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ (สีม่วงอ่อน) กำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเฉพาะกิจที่มีในชุมชน เช่น การทอผ้า แกะสลัก ซ่อมรถยนต์ กลึงและหล่อหลอมโลหะ วัสดุก่อสร้าง เป็นต้น เป็นอุตสาหกรรมใช้แรงงานในชุมชน และเป็นบริเวณที่มีความพร้อมด้านสาธารณูปโภค ตลอดจนบริการพื้นฐาน แต่ต้องป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญและให้มีได้ตามบัญชีแนบท้ายข้อกำหนดผังเมืองรวม
- การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทคลังสินค้า (สีเม็ดมะปราง) หมายถึงคลังเก็บสินค้า โรงเก็บพัสดุ โกดัง รวมถึง ยุ้งฉางที่เก็บพืชผลทางการเกษตร ทั้งนี้รวมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นลานโล่งเพื่อวางพัสดุขนาดใหญ่ (Container Yard) อาจกำหนดเป็นพื้นที่บริเวณเฉพาะแห่งที่มีความสะดวกในการขนส่ง เช่น ท่าเรือ สถานีรถไฟ เป็นต้น หรืออยู่ในบริเวณเฉพาะภายในอาณาเขตสถานประกอบการที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการคมนาคมและขนส่ง

(2) กำหนดความหนาแน่น ดังสรุปได้ในตารางที่ 4.1-2

ตารางที่ 4.1-2 แนวทางกำหนดความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม

ประเภท	ความหนาแน่น คน/ไร่	FAR	BCR ร้อยละ	OSR ร้อยละ
เขตอุตสาหกรรม	12	2.0	50	15
นิคมอุตสาหกรรม	20-30	1.5	60	20
คลังสินค้า	12	1.0	50	40

(3) กลุ่มก้อนอาคาร (Building Bulk)

- ระยะถอยร่น อุตสาหกรรมทั่วไปและคลังสินค้า ระยะห่างระหว่างตัวอาคาร จากแนวเขตแปลงที่ดิน ด้านหน้า 6.00 เมตร ด้านข้าง 3.00 เมตร อาคารคลุมดินร้อยละ 70
- อุตสาหกรรมหนักใกล้ที่อยู่อาศัย ด้านหน้าและด้านข้างไม่ต่ำกว่า 6.00 เมตร อาคารคลุมดินร้อยละ 25
- ความสูงของอาคาร กลมกลืนกับบริเวณโดยรอบ

4) มาตรการอื่น ๆ

สิ่งที่ต้องพิจารณาประกอบการจัดทำแผนผังใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม มีดังนี้

(1) อุตสาหกรรมที่อยู่ในบริเวณเขตเมืองชั้นใน ควรเป็นอุตสาหกรรมบริการที่ต้องการความรวดเร็วในการส่งถึงมือผู้บริโภคจำนวนมาก ไม่ต้องการสถานที่เก็บกักสินค้าหรือการขนส่งขนาดใหญ่ เช่น อุตสาหกรรมเกี่ยวกับอาหาร ตัดเย็บเสื้อผ้า การพิมพ์ ซ่อมเครื่องใช้ เป็นต้น การจัดบริเวณให้อยู่ในเมืองจะช่วยลดต้นทุนให้อุตสาหกรรมขนาดเล็กที่เพิ่งเติบโตให้ดำเนินการได้ เมื่อจะขยายกิจการ จึงควรให้อยู่ชานเมือง

(2) อุตสาหกรรมที่อยู่ชานเมือง ควรเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง จำนวนคนงาน 50-100 คน รวมทั้งอุตสาหกรรมที่มีเครื่องจักร 50 แรงม้าขึ้นไป กำหนดให้อยู่ในบริเวณเส้นทางสายหลักที่มีความสะดวกในการเดินทางและขนส่ง เว้นระยะห่างจากเขตทาง 100 เมตร

(3) อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ พื้นที่ 50 ไร่ขึ้นไป คนงาน 800 คนต่อผลัด ต้องจัดวงระบบคมนาคมขนส่ง ไม่ให้ปะปนกัน ระหว่างการเดินทางของพนักงาน การเดินทางเข้ามาทำงานของคนงานแต่ละผลัด และการขนส่งวัตถุดิบและผลผลิต

(4) อุตสาหกรรมการค้นคว้าวิจัย การทดลอง เป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ รายได้สูง ที่พักของคนงานและพนักงานจึงเป็นย่านที่อยู่อาศัยชั้นดีราคาแพง สำหรับอุตสาหกรรมที่ใช้กำลังแรงงาน รายได้น้อย ที่พักคนงานควรอยู่ใกล้โรงงาน ควรมีถนนสายรองแยกจากการขนส่งวัตถุดิบหรือผลผลิต

(5) การกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรมให้อยู่นอกเมือง ต้องระมัดระวังผลกระทบที่มีต่อการดำรงอยู่ของเมือง เพราะจะทำให้เมืองขาดความสมบูรณ์เนื่องจากแรงงานและเศรษฐกิจจะย้ายมาอยู่ใกล้โรงงานดึงการเติบโตออกจากเมือง การกำหนดให้อุตสาหกรรมบางชนิด โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กให้เป็นส่วนหนึ่งของเมือง โดยมีมาตรการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะทำให้เศรษฐกิจของเมืองดำเนินต่อไปได้

(6) การพิจารณาย้ายอุตสาหกรรมจากในเมืองมาอยู่รอบนอก ควรพิจารณาจากความคุ้มค่าการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัญหาจราจร และความเหมาะสมของพื้นที่กับเทคโนโลยีการผลิต

ตารางที่ 4.1-3 : มาตรฐานข้อกำหนดการใช้ที่ดินและปลูกสร้างอาคารบนที่ดิน

ประเภท	การใช้ประโยชน์ที่ดิน (1)	การปลูกสร้างอาคารบนที่ดิน (2)			ความหนาแน่น (3)		
	ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินไม่น้อยกว่าร้อยละ	อัตราร้อยละของพื้นที่อาคารปกคลุมที่ดิน	ตัวอาคารถอยร่นห่างจากเขตถนนเพื่อให้เป็นที่เว้นว่างมีระยะไม่น้อยกว่า (เมตร) ยกเว้นรั้วหรือกำแพงสูงไม่เกิน 3.00 เมตร	อัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต้องไม่เกิน	ความสูงของอาคารนับจากพื้นถนนต้องไม่เกิน		ที่แต่ละแปลงให้มีขนาดไม่ต่ำกว่า (ตารางเมตร)
ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย	80-85	30	6.00	0.8	3	12.00	400
ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง	70-80	40	4.00	0.8	-	-	240
ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก	80-85	70	2.00	1.5	-	-	50
พาณิชยกรรมศูนย์กลางเมือง	80-85	90	-	4.0	-	-	50
พาณิชยกรรมศูนย์กลาง	80-85	70	4.00	3.0	4	16.00	50
อุตสาหกรรม	70-75	40	6.00	0.8	-	-	1,600
สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	100	40	4.00	1.0	-	-	1,600
สวนสาธารณะและสนามกีฬา	100	30	4.00	0.8	2	8.00	1,600
สถาบันราชการ	100	40	4.00	1.5	-	-	1,600
สถาบันการศึกษา	100	40	4.00	1.5	-	-	1,600
สถาบันการศาสนา	100	40	4.00	0.8	-	-	1,600
สงวนและรักษาเพื่อประวัติศาสตร์	80-90	30	4.00	0.8	2	8.0	400

4.1.3 หลักและกระบวนการวางผังเมือง

4.1.3.1 หลักการวางผังเมือง

ผังเมืองที่ดี (sound plan) จะต้องเป็นผังที่มีลักษณะ 2 ประการ คือ

1) เป็นผังที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและสอดคล้องกับความต้องการของประชากร ในพื้นที่ 2 ส่วนใหญ่ คือ ประชากรในเขตผังเมืองและผังชนบท (planning area) และประชากรในพื้นที่รอบผังเมืองและผังชนบท ในปริมณฑลที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารผังเมืองและผังชนบท หรือการนำผังดังกล่าวไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ในการวางผังกรุงเทพมหานคร ประชากรในพื้นที่รอบผังเมืองได้แก่ประชากรในเขตปริมณฑล คือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม หรือจังหวัดอื่นในภาคกลาง ซึ่งอาจได้รับผลกระทบ
2) เป็นผังที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง กล่าวคือ ผังเมืองและผังชนบทที่ดีจะต้องเป็นผังที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเมือง (ในกรณีผังเมือง) หรือแผนพัฒนาชนบท (ในกรณีผังชนบท) ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ว่าด้วยการพัฒนาเมืองหรือการพัฒนาชนบท รวมทั้งแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาทรัพยากร แผนพัฒนาพลังงาน โดยเฉพาะพลังงานที่เกิดขึ้นโดยอาศัยพื้นที่ หรือทรัพยากรที่ดินซึ่งรวมถึงที่ดินทั่วไป ภูเขา ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง พลังแสงอาทิตย์ พลังน้ำ พลังลม พลังความร้อน เป็นต้น แผนพัฒนาโครงข่ายพื้นฐานสาธารณูปโภค แผนพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่ง แผนพัฒนาระบบบำบัดน้ำเสีย แผนพัฒนาระบบระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม แผนพัฒนาระบบกำจัดขยะ และสารพิษ และขยะติดเชื้อ เป็นต้น

ในการดำเนินงานวางผังเมืองและผังชนบท ผู้วางแผนหรือนักผังเมืองต้องคำนึงอยู่ตลอดเวลาว่าผังเมืองและผังชนบทหรือแผนพัฒนาทางด้านกายภาพนี้ จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมและจะต้องสอดคล้องกันกับแผนพัฒนาระดับอื่นๆ ที่สูงกว่าเสมอไป กระบวนการวางผังเมืองและผังชนบทก็คล้ายคลึงกับกระบวนการวางแผนทั่วไป ซึ่งจะมีลักษณะของการทำงานเป็นลำดับขั้นตอน กระบวนการในการวางผังเมืองและผังชนบทที่ถูกพัฒนาขึ้นมาใช้โดยนักผังเมืองกลุ่มต่างๆ นั้น ถึงแม้จะแตกต่างกันในรายละเอียดแต่ก็ถูกพัฒนาขึ้นมาจากความคิดขั้นพื้นฐานอย่างเดียวกัน

การวางผังเมืองและผังชนบทในปัจจุบันก็ยังยอมรับแนวความคิดเดิมที่ว่า การวางแผนพัฒนาเมืองคือวิธีการที่จะแนะนำและควบคุมการเปลี่ยนแปลงของเมืองและชนบท รวมทั้งเพื่อปรับปรุงคุณภาพของชีวิตคนแต่ทัศนคติใหม่ของการวางผังเมืองและผังชนบท ยอมรับว่าแต่ละคนมีความมุ่งหมาย ความต้องการและประสงค์ที่จะดำรงชีวิตแตกต่างกันออกไป ฉะนั้น การวางผังเมืองและผังชนบทจำเป็นต้องรับฟังเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของคนส่วนใหญ่ แต่ไม่ได้หมายความว่าจะต้องตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ให้สิ่งต่างๆ เกิดขึ้นเหมือนกันหมด โดยวางหลักเกณฑ์การวัดค่าของคนส่วนใหญ่ เป้าหมายของการวางผังเมืองและผังชนบทจะต้องเป็นลักษณะที่มีหลายชนิดสำหรับคนหลายกลุ่มเท่าที่จะเป็นไปได้ ในทางปฏิบัตินักวางแผนจะต้องพยายามให้บรรลุถึงเป้าหมายหลายๆ ประการของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่แตกต่างกันจำนวนมาก

ในการวางผังเมือง จำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อมูลต่างๆ ดังนี้

1) **ประชากร** ได้แก่ ข้อมูลจำนวนประชากร อัตราการเพิ่ม (%) ต่อปี และตลอดเวลา 20-30-40 ปี หรือยาวกว่านั้น การอพยพย้ายถิ่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ตามช่วงเวลาของผัง ประชากรกลางวัน (daytime population) ผู้ใช้บริการ ประชากร (จำนวนและร้อยละ) จำแนกตามกลุ่ม หรือระดับรายได้ ประชากรจำแนกตามสาขาเกษตร และสาขานอกเกษตร
2) **สังคม** ได้แก่ สถาบันการศึกษาในพื้นที่วางผังทุกระดับพื้นที่ พร้อมบุคลากรทางการศึกษา สถาบันทางสาธารณสุขทุกระดับพื้นที่ สถาบันทางวัฒนธรรม จารีตประเพณี ทุกระดับพื้นที่ สถาบันทางการเมือง องค์กรชุมชน (ประชาคมจังหวัด อำเภอ และตำบล) สถาบันเอกชน (สภา หรือหอการค้าทุกระดับ สภาอุตสาหกรรม และ สภาเกษตรกรรม) จำนวนประชากรแยกตามเชื้อชาติ ศาสนา การศึกษา ความเป็นอยู่ ความเชื่อถือ และการใช้ชีวิตของคนแต่ละกลุ่ม ฯลฯ
3) **เศรษฐกิจ** ได้แก่ จำนวนประชากรแยกตามอาชีพ จำนวนผู้มีงานทำ จำแนกตามภาคเกษตรและภาคนอกเกษตร จำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงาน รายได้รายจ่าย ราคาที่ดินในบริเวณต่างๆ และการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลเหล่านี้ในแต่ละช่วงเวลา ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ผลิตภัณฑ์ภาค ผลิตภัณฑ์จังหวัด รายได้ประชาชาติ (national income) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้ต่อหัว (income per head) กองทุนในพื้นที่วางผัง แหล่งทุนจากภายในและภายนอก (ทุกระดับ) การลงทุนในพื้นที่ (รายปี) จำแนกเป็นภูมิภาค และท้องถิ่น
4) **ด้านกายภาพ** เช่น
   (1) การใช้ที่ดินชนิดต่างๆ ในเมืองในช่วงเวลาต่างๆ จำแนกเป็นประเภทหลักและประเภทย่อย ประกอบด้วยย่านต่าง ๆ ได้แก่ ย่านเกษตรกรรม ย่านอยู่อาศัย ย่านพาณิชยกรรม ย่านอุตสาหกรรม บริเวณศูนย์ราชการ สถาบันวัฒนธรรม ศูนย์กลางชุมชน สวนสาธารณะ และที่พักผ่อนหย่อนใจ สถาบันการศึกษา สถาบันเอกชน ที่ดินเพื่อโครงข่ายคมนาคม-ขนส่ง ที่ดินโครงข่ายถนน ที่ดินเพื่อระบบป้องกันน้ำท่วม ระบายน้ำ บำบัดน้ำเสีย กำจัดขยะ และสิ่งปฏิกูล พื้นที่ทรัพยากรแหล่งน้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรธรณี พื้นที่และบริเวณที่จะสงวนไว้ใช้ในอนาคต เพื่อรองรับนโยบายเร่งด่วนของรัฐ และรองรับการขยายตัวของชุมชนเมืองและชุมชนเมืองในเขตชนบท
   (2) รูปแบบของการขยายตัวของเมืองในช่วงเวลาต่างๆ ซึ่งรวมทั้งขนาดพื้นที่และทิศทางของการขยายตัว
   (3) สภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ เช่น ระดับดิน แหล่งน้ำ บริเวณที่เป็นป่าไม้ สภาพอากาศ จำนวนน้ำฝน ทิศทางแดด ลม พายุ ฯลฯ
   (4) อาคารและสิ่งก่อสร้าง เช่น อายุของอาคาร จำนวนชั้น สภาพของอาคาร แหล่งเสื่อมโทรม
   (5) ลักษณะเฉพาะของเมือง เช่น บริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น
   (6) ระบบนิเวศวิทยาท้องถิ่น (ecosystem)

4.1.3.2 กระบวนการวางผังเมือง

กระบวนการวางผังเมืองรวมจึงเป็นการจัดทำแผนโดยมีกระบวนการทำงานที่เปิดให้ชุมชนทั้งชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน กระบวนการนี้จะมีรายละเอียดของแต่ละขั้นตอนแตกต่างกันในแต่ละชุมชน แต่มีองค์ประกอบร่วมที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

1) การศึกษาข้อมูลเพื่อการวางแผน (Planning research)
2) การกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของชุมชน (Formulating community goals and objectives)
3) การจัดทำแผนและวางผัง (Formulating the plan)
4) การนำแผนและผังไปปฏิบัติ (Implementing the plan)
5) การประเมินผลและปรับปรุงแผน (Review and updating the plan)

1) การศึกษาข้อมูลเพื่อการวางแผน

การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลในการวางผังเมืองนั้น ขั้นแรกจะเริ่มจากสร้างความเข้าใจในสภาพความเปลี่ยนแปลงของเมืองและชนบทก่อน จนอาจกล่าวได้ว่าผู้ทำการวางผังมีความเข้าใจในเมืองนั้นมากเท่าไรโอกาสที่จะวางผังให้ประสบผลสำเร็จก็มีมากขึ้นเท่านั้น ความเข้าใจที่กล่าวถึงนี้จะต้องมีทั้งในด้านประชากร สังคม เศรษฐกิจ และกายภาพเริ่มตั้งแต่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบัน วัตถุประสงค์หรือองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลาที่ผ่านมาจนถึงในปัจจุบัน วัตถุประสงค์หลักของขั้นตอนการวางผังเมืองขั้นนี้ก็เพื่อระบุปัญหา สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา ผลดีและผลเสียที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลารวมทั้งในปัจจุบัน และนำความเข้าใจที่ได้มาเป็นเครื่องพิจารณาหาแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

งานในขั้นตอนนี้ พอจะแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มคือ การเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมมาได้จะต้องนำมาคัดเลือก จัดหมวดหมู่ และวิเคราะห์โดยใช้ความรู้ทางสถิติประยุกต์ช่วย รวมทั้งการวิเคราะห์โดยใช้ความมีเหตุผลและความชำนาญจากประสบการณ์ ซึ่งจะทำให้สามารถระบุปัญหา สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา ผลของปัญหา ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา จนทำให้สามารถทำนายแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

2) การกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของชุมชน

ขั้นตอนที่ 2 นี้จะเป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการวางผัง จุดมุ่งหมายคือสิ่งที่ระบุไว้อย่างกว้าง ๆ โดยนำนโยบายของรัฐมาใช้เป็นจุดมุ่งหมายในการวางผังเมือง ส่วนวัตถุประสงค์ก็คือสิ่งที่ระบุไว้อย่างชัดเจนสามารถจะจัดความก้าวหน้าของการทำงานได้ ทั้งจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์นี้สามารถจะมีได้หลายประการ

จุดมุ่งหมายสำคัญของการวางผังเมืองโดยทั่วไปมี 3 ประการ ดังนี้

(1) เพื่อแก้ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน
(2) เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีปัญหาเกิดขึ้นในอนาคต และเพื่อรักษาสิ่งที่ดีอยู่แล้วเอาไว้
(3) เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของคนให้ดียิ่งขึ้น

ดังนั้น ความมุ่งหมายควรกำหนดด้วยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาทั้งหมด รวมทั้งข้อจำกัดในการดำเนินกิจกรรมในด้านการเงิน กฎหมาย การเมือง กายภาพ และข้อจำกัดอื่นๆ

ส่วนวัตถุประสงค์นั้น เป็นการระบุเฉพาะปัญหาที่จะแก้ ต้องมีความชัดเจน เป็นความเห็นชอบร่วมกันของประชาชนส่วนใหญ่ของชุมชนในเรื่องที่นำไปปฏิบัติได้ เช่น เนื่องจากในปัจจุบันนี้ชุมชนที่จะวางผังขาดแคลนสวนสาธารณะอยู่มาก ดังนั้นจุดประสงค์ของการวางผังเมืองในช่วงที่ 1 ก็คือ เพิ่มพื้นที่สำหรับสวนสาธารณะขึ้นอีก 5% จากของเดิมภายในระยะ 5 ปี วัตถุประสงค์นี้จะมีไว้เพื่อวัดความก้าวหน้าของการทำงานซึ่งถ้าหากไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ก็จะต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

3) การจัดทำแผนและวางผัง

ในกระบวนการนี้แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดวางแนวทางเลือกหลายๆ แนวทางในการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน เมื่อเข้าใจในสภาพความเปลี่ยนแปลงของเมืองคาดหมายการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต วางเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการวางผังแล้ว การจัดการใช้ที่ดินในเมือง โดยการกำหนดขนาดตำแหน่งและความหนาแน่นของการใช้ที่ดินสำหรับกิจกรรมต่างๆ ในอนาคต เช่น บริเวณที่พักอาศัย บริเวณอุตสาหกรรม บริเวณธุรกิจการค้า ตำแหน่งแนวทางของสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการชนิดต่างๆ รวมทั้งเส้นทางคมนาคมที่จะเชื่อมระหว่างการใช้ที่ดินชนิดต่างๆ หลายๆ รูปแบบ เพราะการคาดหมายถึงแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอาจจะเป็นไปได้หลายทาง แต่ละรูปแบบผู้ทำการวางผังจะต้องแสดงถึงผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากรูปแบบต่างๆ

ขั้นตอนต่อมาคือการเลือกรูปแบบการใช้ที่ดินที่เหมาะสมที่สุด โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของการนำไปปฏิบัติ และผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อส่วนรวม และหาวิธีที่จะนำไปปฏิบัติ ซึ่งก็คือวิธีที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบที่ต้องการ วิธีการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะต้องทำหลายๆ ทางพร้อมๆ กัน เช่น

(1) อธิบายให้เหตุผล ชี้นำให้เห็นผลดี ผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อส่วนรวม
(2) แนะแนวทางว่าควรจะทำอย่างไร
(3) ชักชวนให้ประชาชนปฏิบัติตาม เช่น ลดภาษี ให้เช่าหรือขายที่ดินสำหรับกิจกรรมบางชนิดในราคาถูก เพื่อให้กิจกรรมชนิดนั้น เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เราต้องการ

(4) บังคับและลงโทษ ถ้าไม่ปฏิบัติตาม นอกจากนั้นแล้วในรายงานจะต้องแสดงค่าใช้จ่ายขั้นตอนในการนำผังไปปฏิบัติ จะทำให้เข้าใจได้ว่าจะทำอย่างไรจึงจะเกิดขึ้นตามผัง

ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนี้คือเสนอผังเมืองและรายงานการวางผังที่เสร็จเรียบร้อยต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งหมายถึงนักการเมือง (เช่น รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย สมาชิกสภาผู้แทน วุฒิสมาชิก คณะรัฐมนตรี) ซึ่งถ้านักการเมืองเห็นชอบผังนั้นก็จะถูกประกาศให้เป็นกฎหมายมีผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของราชการและเอกชนต้องปฏิบัติตาม

4) การนำแผนและผังไปปฏิบัติ

สำหรับขั้นตอนนี้ เครื่องมือสำคัญ 2 ประการในการนำแผนพัฒนาด้านกายภาพไปปฏิบัติได้ คือ

(1) การลงทุนในสิ่งก่อสร้างด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่ต้องการ (Capital investment) และ

(2) การควบคุมการใช้ที่ดิน (land use control) ทั้งการบังคับให้เป็นไปตามข้อกำหนดและการบริหารการควบคุมการใช้ที่ดินและการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ควรจะต้องมีกรอบและแนวทางปฏิบัติอยู่ในแผนผังหลัก

5) การประเมินผลและปรับปรุงแผน

เมื่อมีการนำแผนและผังไปปฏิบัติ จะต้องมีการประเมินผลเป็นช่วงๆ ในแต่ละองค์ประกอบหลักของแผน หากพบว่าแผนการพัฒนาไม่เป็นไปตามที่วางไว้จำเป็นจะต้องดำเนินการวางแผนใหม่ (re-planning) โดยต้องปรับปรุงฐานข้อมูลซึ่งใช้ในการวางแผนให้ทันสมัย ในทางกลับกันอาจเป็นไปได้ว่าชุมชนเมืองหรือชนบทเองมีจุดประสงค์ที่เปลี่ยนไปก็จำเป็นต้องปรับปรุงแผนใหม่เช่นกัน

เพื่อให้แผนผังมีประสิทธิภาพในช่วงระยะเวลาที่ยาวนาน จำเป็นต้องตรวจสอบองค์ประกอบหลักทั้งหมดของแผนเป็นช่วงๆ ประการแรกคือการตรวจสอบฐานข้อมูล ต่อไปคือการตรวจสอบประชากร รายรับหรือรายได้ ค่าใช้จ่าย ที่อยู่อาศัยที่มีในตลาด (housing stock) แหล่งงานในชุมชน นำข้อมูลจริงที่ได้มาปรับปรุงฐานข้อมูลประกอบการปรับแผน และหากจำเป็นอาจต้องปรับปรุงความมุ่งหมายและกลยุทธ์ให้ทันสมัยด้วย การดำเนินการปรับปรุงแผนให้ทันสมัยอาจมีการบังคับโดยกฎหมายให้มีการตรวจสอบและปรับปรุงให้ทันสมัย เป็นระยะ เช่นทุก 2 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น

แม้ว่ากระบวนการวางแผนจะแสดงขั้นตอนการทำงานที่แยกกันโดยเด็ดขาด แต่ในความเป็นจริงแล้วมีการทำงานทับซ้อนกันในแต่ละขั้นตอน ทั้งนี้เนื่องจากสิ่งที่เรียนรู้ในขั้นตอนหนึ่งอาจเป็นสาเหตุให้ชุมชนต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่กำหนดในขั้นตอนก่อนหน้า หรืออาจเป็นสาเหตุให้ชุมชนต้องทบทวนความมุ่งหมายเดิมที่กำหนดไว้ และเนื่องจากผังเมืองเป็นแผนระยะยาว มี

เป้าหมายทางด้านเวลาโดยปกติมักจะครอบคลุมถึง 20 ปี จึงจำเป็นต้องตรวจสอบแผนตามระยะเวลาที่กำหนดและปรับแผนผังให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน เพื่อให้แผนผังเกิดผลในการพัฒนาชุมชนอย่างจริงจัง

ผังเมืองควรสอดคล้องกับแผนในระดับเดียวกันและในระดับสูงกว่า เช่น แผนพัฒนาระดับภาค หรือแผนและนโยบายการพัฒนาระดับชาติ มีการประสานแผนกับโครงการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น แผนพัฒนาเกษตรกรรม แผนสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่จัดทำโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ตลอดจนแผนเฉพาะกิจต่าง ๆ ที่มีผลเกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง รวมถึงแผนเฉพาะที่เป็นโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในสถานการณ์ปัจจุบันผังเมืองรวมควรสะท้อนนโยบายเกี่ยวกับชุมชนเมืองของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และควรประสานงานกับแผนและโครงการพัฒนาแต่ละสาขา นอกจากนี้แล้วควรพิจารณาถึงกฎหมายและข้อกำหนดต่อไปนี้ด้วย

(1) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
(2) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476
(3) พระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526
(4) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484
(5) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512
(6) พระราชบัญญัติการรักษาคลอง และทางน้ำ พ.ศ. 2446
(7) พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ พ.ศ. 2504
(8) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
(9) พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
(10) พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503
(11) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
(12) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
(13) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เรื่องการควบคุมการจัดสรรที่ดิน
(14) ฯลฯ

กฎหมายแม่บทที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ หากทำการศึกษาอย่างละเอียดจะพบว่าสามารถนำมาใช้ในการออกกฎกระทรวง หรือตราข้อปฏิบัติของท้องถิ่น เพื่อนำไปเป็นเครื่องมือเสริม เพื่อสนับสนุนการนำผังเมืองรวมไปปฏิบัติด้วย

4.1.4 กระบวนการผังเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การขยายตัวของเมืองที่กระจายออกไปทุกทิศทุกทางโดยปราศจากการวางแผนชี้นำและขาดการควบคุม และการขยายตัวของเมืองในลักษณะที่ไม่เหมาะสม เป็นสาเหตุสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการ

เกิดปัญหาของเมือง ดังนั้นการผังเมืองจึงมีบทบาทต่อการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ของเมือง เพื่อขยายตัวตามที่รัฐกำหนดไว้

1) กระบวนการและขั้นตอนการวางผังเมืองตามกฎหมาย

กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำผังเมืองตามกฎหมาย ได้มีการปรับปรุงหลายครั้ง โดยในปัจจุบันได้กำหนดให้ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดไว้ ดังนี้

(1) เมื่อจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาโดยทางวิทยุกระจายเสียงที่สามารถรับฟังได้ในท้องถิ่นนั้น และโดยทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นนั้นเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงการที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าว การโฆษณาตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีข้อความเกี่ยวกับชื่อท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม วัน เวลา และสถานที่ที่จะปิดประกาศด้วย

(2) เมื่อได้โฆษณาแล้ว ให้กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ปิดประกาศแสดงรายการดังต่อไปนี้

- วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- แผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม
- แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่ง และแผนผังอื่นตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งข้อกำหนดประกอบแผนผังนั้นด้วย
- รายการประกอบแผนผัง
- นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- ข้อความเกี่ยวกับวัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดให้มีการประชุม เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมทั้งข้อความเชิญชวนให้ประชาชนในท้องที่ดังกล่าวมาแสดงข้อคิดเห็นในการประชุมที่จะจัดขึ้นด้วย
- หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนโดยประกาศดังกล่าว ให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผยเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

(3) ให้กรมการวางผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ

(4) การประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมให้บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็น

- เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคาร ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าของที่ดินหรืออาคาร
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นแห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม

(5) ให้กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี นำข้อคิดเห็นของประชาชนและของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมไปประกอบการพิจารณาวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือทบทวนผังเมืองรวมที่ได้วางและจัดทำขึ้นไว้แล้ว ก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา

2) แนวทางปฏิบัติในการวางผังและจัดทำผังเมืองรวม

เพื่อให้การดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กรมโยธาธิการและผังเมือง จึงได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้เป็นมาตรฐานในการดำเนินงาน ดังนี้

(1) การสำรวจเพื่อกำหนดขอบเขตการวางผังเมือง ต้องมีการสำรวจเขตก่อนว่าจะวางผังไปครอบคลุมอาณาเขตเท่าไร และในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดบ้าง หลังจากที่มีการถ่ายโอนอำนาจการวางผังเมืองให้กับท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจจะกำหนดแนวเขตการวางผังเฉพาะภายในขอบเขตของตนเองก็ได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงกันหรือมีอาณาเขตติดต่อกัน อาจวางผังเมืองร่วมกันได้ ทั้งนี้เพราะอาจมีการพัฒนาหรือการแก้ปัญหาบางประเด็นที่ต้องดำเนินการร่วมกัน เช่น การพัฒนาเส้นทางการคมนาคมที่เชื่อมต่อกัน การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความขัดแย้งกัน เป็นต้น การวางผังเมืองจึงอาจต้องมีการประสานงานกับพื้นที่ข้างเคียงด้วย

(2) การจัดเก็บข้อมูลในพื้นที่ การวางผังเมืองจะต้องมีการจัดเก็บข้อมูลให้ครอบคลุมทุกด้าน ได้แก่ ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม แหล่งน้ำผิวดิน แหล่งน้ำใต้ดิน แหล่งแร่ ทิศทางลม ปริมาณน้ำฝน ฯลฯ เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้มาประกอบการวิเคราะห์สถานการณ์ในอดีตและการพยากรณ์สถานการณ์ในอนาคตในด้านต่างๆ

(3) การตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม การวางผังเมืองรวมต้องมีคณะที่ปรึกษาวางผังเมืองซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนเทศบาลแห่งท้องที่ที่วางและจัดทำผังเมืองรวม ผู้แทนกรมการผังเมือง ผู้แทนสำนักงานผังเมืองจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในท้องที่ที่วางผังเมือง

รวม และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร มีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่เกิน 21 คน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็น คำปรึกษาในการวางผังเมือง

(4) กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลต่างๆ ที่สำรวจจัดเก็บจะต้องนำมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อหาข้อสรุปของประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไข กำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองในอนาคต และยกร่างผังเมืองรวม

(5) การจัดทำร่างผังเมืองรวม โดยผังดังกล่าวมีลักษณะเหมือนผังเมืองรวมจริง ซึ่งมีการจำแนกเขตการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ เช่น เขตที่พักอาศัย เขตอุตสาหกรรม เขตพาณิชยกรรม ฯลฯ รวมทั้งมีการร่างข้อกำหนดมาตรการในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทว่าให้ใช้ทำประโยชน์อะไรได้บ้างและไม่ให้ทำประโยชน์อะไรได้บ้าง

(6) นำร่างผังเมืองรวมติดประกาศให้ประชาชนทราบ และจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน ขั้นตอนนี้เป็นการประกาศและโฆษณาให้ประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่วางผังเมืองรวมได้รับทราบถึงการจัดทำร่างผังเมืองรวมและจัดประชุมประชาชนเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับร่างผังเมืองรวม รวมทั้งข้อกำหนดการใช้ที่ดินตามร่างผังเมืองรวมและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ โดยหลังจากรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ผู้รับผิดชอบวางผังเมืองรวมต้องนำความคิดเห็นของประชาชนมาพิจารณา หากเป็นข้อเสนอที่ดีสมเหตุสมผล ก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขผังเมือง แต่ถ้าข้อเสนอของประชาชนไม่สมเหตุสมผล ก็ต้องมีการชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจและทำความตกลงกับประชาชนให้ได้

(7) เสนอร่างผังต่อคณะกรรมการผังเมือง ร่างผังเมืองรวมที่ปรับปรุงแก้ไขตามความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนแล้ว จะนำเสนอต่อคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและมีคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องภาครัฐบาลและเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านผังเมือง หรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ร่างผังเมืองรวมที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว ถ้ามีข้อที่สมควรปรับแก้ไขก็ต้องปรับแก้ไขอีกครั้ง

(8) ติดประกาศร่างผังเมืองรวมฉบับที่ผ่านการแก้ไขแล้ว ร่างผังเมืองรวมที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว จะติดประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบอีกครั้ง เพื่อประชาชนจะได้ทราบว่า ร่างผังเมืองรวมได้มีการแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนอะไรไปบ้าง และมีรูปร่างหรือรายละเอียดเป็นอย่างไร การติดประกาศร่างผังเมืองรวมฉบับที่แก้ไขโดยคณะกรรมการชุดนี้จะติดประกาศในเขตพื้นที่ที่ดำเนินงานวางผังเมืองรวม เป็นเวลา 90 วัน ซึ่งระหว่างเวลา 90 วันนี้ ให้ประชาชนในเขตวางผังสามารถยื่นคำร้องขอแก้ไขร่างผังเมืองได้อีก

(9) การยื่นคำร้องขอแก้ไขร่างผังเมือง ประชาชนที่ต้องการยื่นคำร้องขอแก้ไขร่างผังเมืองรวม สามารถยื่นคำร้องได้ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบวางผัง ซึ่งคำร้องต่างๆ จะ

ถูกรวบรวม นำเสนอต่อคณะที่ปรึกษาเพื่อให้ความเห็นเบื้องต้น จากนั้นจึงรวบรวมคำร้องส่งต่อไปยังคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองจะเป็นผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยคำร้อง โดยคณะกรรมการจะพิจารณาว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าให้ยกคำร้อง คณะกรรมการผังเมืองจะต้องมีเหตุผลชี้แจงต่อผู้ร้องด้วย

(10) แก้ไขร่างผังเมืองตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการผังเมือง เป็นร่างฉบับสุดท้าย

(11) กรรมการผังเมืองจะนำร่างฉบับสุดท้าย เข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย เพื่อประกาศเป็นกฎกระทรวง โดยจะนำข้อมูลทั้งหมดมายกเป็นร่างกฎกระทรวง

(12) เสนอร่างฉบับสุดท้ายไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา หากรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ ก็จะส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการ ถ้าคณะรัฐมนตรีรับหลักการก็จะถือว่าผ่าน แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่รับหลักการร่างผังเมืองก็จะตกไป และต้องเริ่มทำใหม่ตั้งแต่ขั้นตอนแรก

(13) ส่งร่างผังที่ผ่านการรับหลักการแล้วให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตรวจสอบรายละเอียดทุกอย่างโดยละเอียด ตั้งแต่ตัวสะกด คำถูก คำผิด แผนที่ ตรวจเขตการซ้อนทับ ตรวจข้อกำหนด ข้อห้ามต่างๆ ในผังเมืองว่าขัดแย้งกับกฎหมายฉบับใดหรือไม่ ซึ่งขั้นตอนนี้ใช้เวลาค่อนข้างมาก ผังเมืองบางฉบับใช้เวลากว่า 1 ปี

(14) การประกาศบังคับใช้ หลังจากกฤษฎีกาตรวจสอบแล้ว จะส่งกลับไปยังกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยจะเสนอให้รัฐมนตรีเอางาน หลังจากรัฐมนตรีเอางานเสร็จแล้วจึงจะส่งผังเมืองไปจัดพิมพ์ โดยจะจัดพิมพ์จำนวน 9,000 ชุด เพื่อส่งให้กองราชกฤษฎีกาประกาศใช้

ในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมดังที่กล่าวมาแล้วนั้นมีขั้นตอนการทำงานที่นานมาก อย่างน้อยที่สุดต้องใช้เวลานานถึง 82 สัปดาห์ หรือเกือบ 2 ปี การดำเนินงานมีความซับซ้อน ต้องใช้เทคนิคทางวิชาการเฉพาะเรื่อง ต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดี นอกจากนี้ในแต่ละขั้นตอนจะมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ดังแสดงในตารางที่ 4.1-4

ในส่วนของภาคประชาชน จะเห็นว่าตามขั้นตอนของกฎหมายนั้นได้มีการกำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมด้วยเช่นกัน โดยประชาชนจะมีบทบาทในขั้นตอนการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการวางและจัดทำผังเมือง ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อร่างผังเมืองรวม โดยผู้รับผิดชอบวางผังเมืองรวมต้องนำความคิดเห็นของประชาชนมาพิจารณา หากเป็นข้อเสนอที่ดีสมเหตุสมผล ก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขผังเมือง แต่ถ้าข้อเสนอของประชาชนไม่สมเหตุสมผล ก็ต้องมีการชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจและทำความตกลงกับประชาชนให้ได้ต่อไป นอกจากนี้ในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองนี้ จะมีการปิดประกาศเป็นระยะๆ เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้ทำการตรวจสอบร่างผังเมืองที่จัดทำ หากประชาชนมีข้อทักท้วงก็สามารถทำคำร้องทักท้วงเพื่อขอแก้ไขร่างผังเมืองได้

ตารางที่ 4.1-4 ขั้นตอนการดำเนินงานวางผังเมืองรวม (และปรับปรุงผังเมืองรวม) และการออกกฎกระทรวงเพื่อบังคับใช้ผังเมืองรวม

ขั้นตอนการดำเนินงานวางผังเมืองรวม (และปรับปรุงผังเมืองรวม)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ระยะเวลา (สัปดาห์)	แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1. สำรวจ และกำหนดเขตผัง		5	- กรณีขยายเขตผัง สำนักวางผัง และสำนักวิศวกรรมจะส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมพิจารณา - กรณีคงเขตเดิมสำนักงานผังเมืองจังหวัดดำเนินการ - สำนักวิศวกรรมให้คำปรึกษา และสนับสนุนข้อมูลด้านวิศวกรรม
1.1 สำรวจ และกำหนดเขตผัง	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักวางผัง สำนักวิศวกรรม		
1.2 การสำรวจข้อมูลด้านวิศวกรรม	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักวิศวกรรม		
2. วิเคราะห์ข้อมูล วางผังร่าง		12	
2.1 วิเคราะห์ข้อมูล			- ปรึกษาสำนักวางผัง สำนักพัฒนาเมือง และสำนักวิศวกรรม
• ด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม กายภาพ	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักพัฒนาเมือง		
• ด้านวิศวกรรม	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักวิศวกรรม		
2.2 วางผังร่าง			- สำนักงานผังเมืองจังหวัดส่งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเข้ามาแก้ไขข้อมูล ข้อกำหนด แผนที่ รายการประกอบผัง เพื่อเตรียมเอกสารก่อนประชุม
• จัดทำผังร่างการใช้ประโยชน์ที่ดิน	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักวางผัง		
• จัดทำผังโครงการคมนาคมขนส่ง	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักวิศวกรรม		
2.3 จัดทำข้อกำหนด	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักวางผัง กองนิติการ		
2.4 เตรียมเอกสาร	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักวางผัง		
3. - ประชุมคณะกรรมการพิจารณาผังเมือง	สำนักวางผัง	4	- สำนักวางผังจัดทำปฏิทินการประชุมทั้ง 2 คณะให้ติดต่อกัน
- ประชุมคณะอนุกรรมการประสานงานวางผังเมืองรวม	สำนักวางผัง		

ตารางที่ 4.1-4 (ต่อ)

ขั้นตอนการดำเนินงานวางผังเมืองรวม (และปรับปรุงผังเมืองรวม)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ระยะเวลา (สัปดาห์)	แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. ประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน		10	
4.1 เตรียมเอกสาร	สำนักงานผังเมืองจังหวัด		- สำนักงานผังเมืองจังหวัดสามารถดำเนินการปรับปรุงข้อกำหนด (หากมีการแก้ไข) และจัดทำคำบรรยาย ท้ายกฎ
• ปรับปรุงข้อกำหนดพร้อมบรรยายท้ายกฎ	สำนักงานผังเมืองจังหวัด กองนิติการ		
• ปรับปรุงแผนที่ - แผนผัง	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักวางผัง สำนักวิศวกรรม		
4.2 โฆษณาหนังสือพิมพ์ วิทยุ 7 วัน	กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์		
4.3 ปิดประกาศติดต่อ 15 วัน	สำนักงานผังเมืองจังหวัด		
4.4 ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด			- ขั้นตอน 4.4 – 4.5 ให้นัดประชุมเป็น 2 วันติดต่อกัน
4.5 ประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน			
5. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง		7	
5.1 ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองผังเมือง	สำนักงานคณะกรรมการผังเมือง		- สำนักวางผังรวบรวมเอกสารส่งให้สำนักงานคณะกรรมการผังเมือง
5.2 ประชุมคณะกรรมการผังเมือง	สำนักงานคณะกรรมการผังเมือง		

ตารางที่ 4.1-4 (ต่อ)

ขั้นตอนการดำเนินงานวางผังเมืองรวม (และปรับปรุงผังเมืองรวม)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ระยะเวลา (สัปดาห์)	แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
6. ปิดประกาศพร้อมข้อกำหนด 90 วัน		19	
6.1 เตรียมเอกสารปิดประกาศ	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักวางผัง		
• ปรับปรุงข้อกำหนดพร้อมรายการประกอบผังและบรรยายท้ายกฎกระทรวง	สำนักวิศวกรรม และกองนิติการ		
• ปรับปรุงแผนที่ - แผนผัง			
6.2 ตรวจสอบเอกสารประกอบการปิดประกาศ	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักวางผัง กองนิติการ		
6.3 สำนักงานผังเมืองจังหวัดจัดพิมพ์เอกสารปิดประกาศ 90 วัน	สำนักงานผังเมืองจังหวัด		- ต้องเสนออธิบดีฯ ลงนาม
6.4 สำนักงานผังเมืองจังหวัดขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อปิดประกาศ	สำนักงานผังเมืองจังหวัด		
6.5 ปิดประกาศพร้อมข้อกำหนดเป็นเวลา 90 วัน	สำนักงานผังเมืองจังหวัด		
7. รวบรวมและพิจารณาคำร้อง		13	- สำนักงานผังเมืองจังหวัดทยอยรวบรวมคำร้องไม่จำเป็นต้องจนครบ 90 วัน - การรวบรวมและพิจารณาคำร้องจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับจากวันปิดประกาศครบ 90 วันแล้ว
7.1 ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองจังหวัด	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักวางผัง กองนิติการ		
7.2 ประชุมคณะกรรมการพิจารณาคำร้อง	สำนักงานคณะกรรมการผังเมือง		
7.3 ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรอง	สำนักงานคณะกรรมการผังเมือง		
7.4 เสนอมติคณะกรรมการพิจารณาคำร้องต่อคณะกรรมการผังเมือง	สำนักงานคณะกรรมการผังเมือง		
7.5 แจ้งผลการพิจารณาคำร้องต่อผู้ร้อง	สำนักงานคณะกรรมการผังเมือง		

ตารางที่ 4.1-4 (ต่อ)

ขั้นตอนการดำเนินงานวางผังเมืองรวม (และปรับปรุงผังเมืองรวม)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ระยะเวลา (สัปดาห์)	แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
8. จัดทำเอกสารเสนอกระทรวงมหาดไทย	กองนิติการ	4	
8.1 ตรวจสอบข้อกำหนดที่จะนำเสนอกระทรวง	สำนักงานผังเมืองจังหวัด สำนักวางผัง		- ปรึกษาสำนักวางผัง สำนักพัฒนาเมือง และ
	สำนักวิศวกรรม		สำนักวิศวกรรม
8.2 แผนที่-แผนผัง	สำนักงานผังเมืองจังหวัด		
8.3 มติที่ประชุมคณะกรรมการผังเมือง	สำนักงานคณะกรรมการผังเมือง		- สำนักงานผังเมืองจังหวัดส่งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ
9. เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายมหาดไทย 9.1 นำร่างกฎกระทรวง เสนอปลัดมหาดไทยเห็นชอบ 9.2 เลขาคณะกรรมการร่างกฎหมายมหาดไทยขอเอกสาร 9.3 ประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายมหาดไทย	กองนิติการ	2	- เป็นข้อตกลงระหว่างสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาและกรมการผังเมืองได้กำหนดกรอบ เวลาไว้แล้ว
10. รัฐมนตรีมหาดไทยพิจารณาลงนามหนังสือถึงเลขาคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา (140 ชุด)	กองนิติการ	3	
11. คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบและส่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา 11.1 เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ 11.2 เลขาคณะรัฐมนตรีส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	กองนิติการ	1	
12. คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเห็นชอบ	กองนิติการ	1	
13. คณะกรรมการกฤษฎีกานัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กองนิติการ	2	
14. กรมฯ จัดทำร่างกฎกระทรวงตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ และจัดทำ 10 ชุด	กองนิติการ	2	

ตารางที่ 4.1-4 (ต่อ)

ขั้นตอนการดำเนินงานวางผังเมืองรวม (และปรับปรุงผังเมืองรวม)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ระยะเวลา (สัปดาห์)	แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
15. คณะกรรมการกฤษฎีกาส่งให้กระทรวงมหาดไทย 15.1 ส่งหนังสือออกแจ้งผลการตรวจสอบ 15.2 ตรวจสอบแผนที่ - แผนผังพร้อมลงนามกำกับ	กองนิติการ	1	
16. เสนอร่างกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีมหาดไทยลงนาม	กองนิติการ	2	
17. กรม ฯ จัดพิมพ์แผนที่ - แผนผัง	กองนิติการ	7	
18. ส่งกฎกระทรวงไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา	กองนิติการ	1	

4.1.5 การควบคุมผังเมืองและการติดตามประเมินผล

4.1.5.1 การควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมือง

โดยที่มาตรา 27 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้ระบุให้ “ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น” ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้อนุญาตก่อสร้างอาคารและประกอบกิจกรรม โดยการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารในเขตของผังเมืองรวมจะต้องควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมตามที่ได้กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้เพื่อให้การควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมตามที่ได้กำหนดในกฎกระทรวงเป็นไปด้วยความสะดวกและง่ายต่อการทำความเข้าใจของประชาชน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมอาจจัดทำตารางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท และกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะอนุญาต ไม่อนุญาต หรืออนุญาตโดยมีเงื่อนไข พร้อมทั้งการระบุข้อกำหนดอื่น เช่น อัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio หรือ OSR) หรืออัตราส่วนพื้นที่ปกคลุมอาคารต่อพื้นที่ดิน (Building Coverage Ratio หรือ BCR) ตลอดจนระยะระหว่างอาคารกับเขตแปลงที่ดินหรือระยะร่น (set back) ขนาดแปลงที่ดิน (lot size) และความสูงของอาคาร (building height) ฯลฯ ตามความเหมาะสมและความจำเป็นต่อสุขลักษณะความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคมในแต่ละประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การขออนุญาตก่อสร้างอาคารภายใต้การใช้บังคับกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และการขออนุญาตประกอบ กิจการต่างๆ ตามที่มีการควบคุมตามกฎหมายเป็นการเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทของผังเมืองรวมที่มีเขตครอบคลุมพื้นที่นั้น ๆ

ตารางที่ 4.1-5 : ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

กิจกรรมที่อนุญาต ไม่อนุญาต หรือ มีเงื่อนไข	ประเภทการใช้ประโยชน์															
	ที่อยู่อาศัย				พาณิชยกรรม				อุตสาหกรรม				เกษตรกรรม			
	ย.1	ย.2	-	-	พ.1	พ.2	-	-	อ.1	อ.2	-	-	ก.1	ก.2	-	-
	✓ ✓	✗ ✗			✓ ✗	✓ ✗			✓ 1	✗ 2			✓ ✗	✓ 3		
FAR																
OSR หรือ BCR																
ระยะร่นอาคาร (ม.)																
ขนาดแปลงที่ดิน (ตารางวา)																
ความสูงอาคาร (จำนวนชั้น, เมตร)																
ฯลฯ																

หมายเหตุ : ✓ อนุญาต
✗ ไม่อนุญาต
อนุญาตโดยมีเงื่อนไข (ระบุ)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ามาตรา 27 วรรค 2 ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะระบุว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว” ยังได้ระบุถึงการที่ “คณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระวังการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพที่ดินและทรัพย์สินอื่นๆ ที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อน รำคาญ ที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย”

ดังนั้น การควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมจึงมีความแตกต่างจากการควบคุมโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งจะครอบคลุมการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและการประกอบกิจการเฉพาะการใช้บังคับผังเมืองรวมในส่วนที่เป็นการใช้ประโยชน์ที่มีมาก่อนการประกาศกฎกระทรวงย่อมเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประเมินถึง “การขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม” โดย

อาศัยอ้างอิงจากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทของผังเมืองรวม เพื่อให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นๆ ตามความเหมาะสมของการลงทุนของผู้ประกอบการและความเดือดร้อนรำคาญหรืออันตรายที่ประชาชนในบริเวณนั้นๆ จะได้รับ

การควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมดังกล่าวนี้จะต้องอาศัยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการสำรวจและรวบรวมข้อมูล ตลอดจนการศึกษาและประเมินผลกระทบจากกิจการต่างๆ และสมควรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในการสอดส่องดูแลแจ้งให้ได้รับทราบถึงความเดือดร้อนรำคาญหรืออันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากกิจการที่มีมาก่อนการใช้บังคับกฎกระทรวง หรือกิจการที่ได้รับอนุญาตให้กระทำภายใต้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอันเป็นการกระทำที่มีลักษณะฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว สมควรที่จะต้องดำเนินการตามบทกำหนดโทษที่มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนด

4.1.5.2 การติดตามและประเมินผล

1) การกำหนดเกณฑ์และวิธีการติดตามและประเมินผล การติดตาม ประเมินผล ประกอบด้วยเกณฑ์และวิธีการต่างๆ ดังนี้

(1) ***ประชากร*** เนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีวัตถุประสงค์สำคัญในการรองรับจำนวนประชากรตามเป้าหมายที่กำหนด ดังนั้นการติดตามและประเมินผลจึงสมควรเปรียบเทียบจำนวนประชากรเป้าหมายกับจำนวนประชากรจริงในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้จำนวนประชากรดังกล่าว ย่อมหมายรวมถึงทั้งจำนวนประชากรกลางคืน (night-time population) ที่อยู่อาศัยในเมืองแต่ละบริเวณพื้นที่ของเมือง และจำนวนประชากรกลางวัน (day-time population) ที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในเมืองแต่ละบริเวณพื้นที่ของเมือง

(2) ***การใช้ประโยชน์ที่ดิน*** โดยที่การวางและจัดทำผังเมืองรวม มีแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นองค์ประกอบสำคัญในการรองรับความต้องการด้านที่อยู่อาศัย และการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ตลอดจนกิจกรรมทางสังคมทั้งในด้านการบริหารปกครองและการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นการติดตามและประเมินผลจึงสมควรพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการดำเนินการพัฒนาและใช้ประโยชน์โดยภาคเอกชนว่าได้เป็นไปตามแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้กำหนดไว้หรือไม่

(3) ***การคมนาคมและขนส่ง*** ด้วยสภาพปัญหาการจราจรที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในเขตเมือง การวาง และจัดทำผังเมืองรวมจึงมีแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเชื่อมโยงพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ

เพื่อให้การเดินทางระหว่างที่อยู่อาศัยกับการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย ดังนั้นการติดตามและประเมินผลจึงสมควรพิจารณาถึงการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง ประกอบกับตัวชี้วัดด้านการจราจรต่างๆ เช่น ปริมาณการจราจร – ระยะทาง (PCU - กม.) ปริมาณจราจร – ชั่วโมง (PCU – ชม.) ความเร็วเฉลี่ย (กม./ชม.) และปริมาณจราจรต่อความจุ (V/C ratio) เป็นต้น

(4) ***สาธารณูปโภค*** กรณีที่การวางและจัดทำผังเมืองรวม ได้กำหนดแผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค การติดตามและประเมินผลย่อมสมควรต่อการพิจารณาถึงการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนผัง ทั้งนี้การติดตามและประเมินผลอาจอาศัยตัวชี้วัดเฉพาะในแต่ละประเภทของสาธารณูปโภค เช่น อัตราส่วนร้อยละของจำนวนอาคารที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การให้บริการสาธารณูปโภค ปริมาณหรือประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านสาธารณูปโภค เป็นต้น

(5) ***สาธารณูปการ*** การวางแผนด้านสาธารณูปการ ควรจัดทำเป็นข้อเสนอแนะประกอบผังเมืองรวม เพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ การติดตามและประเมินผลจึงควรดำเนินการโดยอาศัยตัวชี้วัดเฉพาะในแต่ละประเภทของสาธารณูปการ เช่น พื้นที่ภายในรัศมีการให้บริการของสาธารณูปการในระดับต่างๆ อัตราส่วนพื้นที่สาธารณูปการต่อประชากร เป็นต้น

2) การดำเนินการติดตามและประเมินผล

การดำเนินการติดตามและประเมินผลควรกระทำอย่างต่อเนื่องทุกรอบระยะ 1 ปี หรืออย่างน้อยที่สุดควรกระทำภายใน 1 ปี ก่อนระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมโดยกฎกระทรวงออกไปอีกเป็นเวลา 5 ปี หรือแก้ไขปรับปรุงผังเมืองให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป (มาตรา 26วรรค 2 และวรรค 3) ทั้งนี้การติดตามและประเมินผลควรใช้ข้อมูลทางทะเบียนในการแก้ไขเพิ่มเติมฐานข้อมูลทางสถิติและสารสนเทศภูมิศาสตร์

3) การนำผลการติดตามและประเมินไปสู่การแก้ไขปรับปรุง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำผลการติดตามและประเมินไปทำการแก้ไขปรับปรุงแผนผัง และข้อกำหนดของผังเมืองให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในระยะเวลา 5 ปี ของการใช้บังคับผังเมืองรวมโดยกฎกระทรวง (มาตรา 26 วรรค 3) หรืออาจนำผลการติดตามและประเมินดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินการแก้ไขปรับปรุง โดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่ หากสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ (มาตรา 26 วรรค 4) นอกจากนี้เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาในการใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาดำเนินการออกพระราชบัญญัติขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะโดยนำผลการติดตามและประเมินมาแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

(มาตรา 41 วรรค 2) หรือเสนอคณะกรรมการผังเมืองให้รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อออกกฎกระทรวงแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะโดยไม่เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดในระหว่างการใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ (มาตรา 42)

4.1.6 การนำนโยบายด้านผังเมืองไปปฏิบัติ

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่าในปัจจุบัน ผังที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดระยอง ประกอบด้วย ผังประเทศ ผังภาคตะวันออก ผังจังหวัด และผังเมืองรวม โดยที่ผังประเทศ ผังภาคตะวันออก และผังจังหวัดนั้น จะเน้นเป็นผังเพื่อกำหนดนโยบายเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งผังดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดทำโครงการ ดังนั้นรูปแบบการนำผังดังกล่าวไปปฏิบัติจึงยังไม่เกิดขึ้นชัดเจนมากนัก ดังนั้นการนำนโยบายด้านการผังเมืองไปปฏิบัติที่จะกล่าวต่อไปนี้จึงมุ่งเน้นที่ผังเมืองรวมเป็นหลัก เนื่องจากมีการประกาศเป็นกฎกระทรวงแล้ว และผังเมืองรวมที่ประกาศบังคับใช้ในเขตจังหวัดระยองก็ครอบคลุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่หลายอำเภอ รวมทั้งกฎกระทรวงบางฉบับก็มีการปรับปรุงมาแล้ว

1) ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายด้านผังเมืองไปปฏิบัติ

การผังเมืองเป็นนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชากรในเมือง ดังนั้นการนำนโยบายด้านการพัฒนาผังเมืองไปบังคับใช้กับประชากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จึงมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ปัจจัยที่สำคัญได้แก่ ปัจจัยด้านนโยบาย ด้านทรัพยากร ด้านการประสานงาน และด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

(1) ปัจจัยด้านนโยบาย

ปัจจัยด้านนโยบายในที่นี้จะมุ่งเน้นที่ประเด็นความชัดเจนของนโยบายและความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา โดยปัจจัยนี้เป็นสิ่งสำคัญที่จะวิเคราะห์ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายมากน้อยเพียงใด นโยบายจะต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกับสภาพของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง มีความพร้อมด้านทรัพยากรของหน่วยงาน มีการมอบหมายภาระหน้าที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดระเบียบที่สนับสนุนการปฏิบัติงานตามนโยบาย สร้างความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติในการดำเนินงานตามนโยบายมากน้อยเพียงใด

(2) ปัจจัยด้านทรัพยากร

ปัจจัยด้านทรัพยากรในที่นี้ ประกอบด้วย ทรัพยากรด้านงบประมาณ บุคลากรและทีมงาน รวมทั้งเครื่องมืออุปกรณ์ โดยจะคำนึงถึงความพร้อมของทรัพยากรในด้านต่างๆ ความเพียงพอต่อปริมาณงานที่สนับสนุน ทำให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

สำหรับทรัพยากรบุคคลนั้น จะพิจารณาปัจจัยด้านความรู้ ความสามารถ ในการทำงานและแรงจูงใจในการปฏิบัติงานมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีบุคลากรที่เพียงพอ มีความร่วมมือภายในและภายนอกหน่วยงาน

(3) ปัจจัยด้านการประสานงาน

การปฏิบัติตามนโยบายในพื้นที่ จะต้องมีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและความต้องการปัญหาของท้องถิ่น ซึ่งในปฏิบัติตามแผนนั้นนั้นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน จึงอาจมีอุปสรรคด้านการประสานงาน โดยเฉพาะในเรื่องการติดต่อสื่อสารเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงานก็เป็นปัจจัยที่สำคัญ ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน

(4) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในด้านทรัพยากร งบประมาณ กำลังคน ตลอดจนการบริหารนโยบาย และการผลักดันของฝ่ายการเมืองหรือผู้บริหารที่มีอำนาจในการบริหารระดับสูง

2) ข้อจำกัดของการวางผังด้านกายภาพ

ในการดำเนินการวางผังกายภาพนั้น ย่อมมีข้อจำกัดหรืออุปสรรคของการวางผัง ที่จะทำให้ผังกายภาพดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จในการนำมาปฏิบัติ โดยข้อจำกัดของการวางผังกายภาพมีรายละเอียดดังนี้

(1) การวางผังโดยขาดการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง

การวางผังเมืองรวมส่วนใหญ่เป็นการสะท้อนสภาพการใช้ที่ดินที่เป็นจริงอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ เป็นเสมือนการสำรวจสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งทิศทางการขยายตัวของโครงการของภาคเอกชนทั้งในเชิงพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมในพื้นที่ดังกล่าว โดยการพัฒนาในด้านต่างๆ ก็เป็นไปตามศักยภาพของการให้บริการด้านระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่มีอยู่เป็นหลัก ดังนั้นผังเมืองรวมส่วนใหญ่จึงไม่มีการกำหนดทิศทางและรูปแบบการพัฒนาเมืองที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม รวมทั้งขาดการกำหนดแนวทางการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่อย่างชัดเจนในอนาคตด้วยเช่นกัน

(2) รูปแบบผังเมืองที่ไม่แตกต่าง

การวางผังเมืองรวมของทุกเมืองไทยในประเทศไทยจะมีวัตถุประสงค์ที่ใกล้เคียงกันมากรูปแบบการใช้ที่ดินจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันหมด คือ มีการขยายตัวของย่านพาณิชยกรรมอยู่ที่ศูนย์กลางของเมือง และเป็นพื้นที่มีความหนาแน่นมากที่สุด ถัดออกมาเป็นพื้นที่มีความหนาแน่น

ปานกลางและน้อยตามลำดับ โดยการขยายตัวของการพัฒนาเมืองจะเป็นไปตามแนวถนนเส้นหลักของพื้นที่ พื้นที่รอบนอกของผังจะถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม หรือพื้นที่อนุรักษ์เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การวางผังจะไม่มีการกำหนดแนวทางการเพิ่มพื้นสาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบของผังเมืองรวมของทุกเมืองจึงมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกันหมด ไม่ว่าเมืองนั้นจะได้รับการกำหนดยุทธศาสตร์ของเมืองให้มีบทบาทหน้าที่ในระดับใดก็ตาม

(3) การวางผังโดยขาดการคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและเอกลักษณ์ของท้องถิ่น

เนื่องจากพื้นที่แต่ละเมืองต่างก็มีสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่นที่แตกต่างกันไป ดังนั้นในการวางผังเมืองโดยไม่ได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง ทั้งลักษณะเฉพาะที่เป็นสภาพแวดทางธรรมชาติและสภาพแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ สถาปัตยกรรม และโบราณสถานต่างๆ รวมทั้งขาดการคำนึงถึงวัฒนธรรมของท้องถิ่น นอกจากจะทำให้ขาดอัตลักษณ์ของเมืองและเมืองทุกเมืองมีลักษณะคล้ายกันหมดแล้ว ยังทำให้ความมีเสน่ห์ของเมืองที่เกิดจากลักษณะเฉพาะเหล่านั้นค่อยๆ หายไป รวมทั้งสิ่งที่มีค่า เช่น วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นก็สูญหายไปด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ผังเมืองบางผังยังการขาดการคำนึงถึงการวางผังระบบสาธารณูปโภคและระบบสาธารณูปการ ให้สอดคล้องต่อสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท เช่น บริเวณที่อยู่อาศัย กับบริเวณที่เป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรม ย่อมต้องการโครงสร้างพื้นฐานที่แตกต่างกัน ดังนั้นผังเมืองที่ขาดการชี้นำทิศทางการขยายตัวที่ถูกต้องและขาดการวางผังระบบโครงสร้างพื้นฐานอย่างเหมาะสมจะทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่

(4) การไม่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่สาธารณะ

พื้นที่สาธารณะ เช่น สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ลานกีฬา ห้องสมุด ศาสนาสถาน ฯลฯ นับเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในด้านการส่งเสริมประชากรในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเป็นเมืองน่าอยู่ ซึ่งการกำหนดการใช้ที่ดินในผังเมืองรวมนั้นส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญกับพื้นที่ลักษณะนี้ ไม่มีการเพิ่มการใช้ที่ดินเพื่อใช้เป็นพื้นที่สาธารณะถึงแม้ว่าจะเป็นการวางผังเพื่อรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งมีการขยายตัวของพื้นที่ชุมชนด้วยก็ตาม ดังนั้นในอนาคตแม้ว่าผังดังกล่าวจะถูกนำมาใช้ แต่ก็พบว่าเมืองเหล่านี้ยังมีปัญหาในเรื่องขาดแคลนพื้นที่สาธารณะ

ในขณะที่ ที่ดินในเมืองมีราคาสูง ความเป็นไปได้ในการเพิ่มพื้นที่สาธารณะในเมืองคือการนำเอาที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของมาพัฒนาเป็นพื้นที่สาธารณะ แต่การพัฒนาที่ดินของรัฐในปัจจุบันกลับไม่ได้เป็นไปในทิศทางนี้ กล่าวคือ รัฐเป็นเจ้าของที่ดิน 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินที่รัฐได้มาโดยการเวนคืน และที่ดินที่เป็นของรัฐอยู่ (ที่ราชพัสดุ)

ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนที่ดินของรัฐตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน รัฐสามารถที่จะขอเวนคืนที่ดินจากประชาชนเพื่อใช้ในประโยชน์ของรัฐในด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนเป็นหลัก โดยการออกกฎหมายเป็นพระบัญญัติเวนคืน ดังที่ทำในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางด่วนพิเศษ เป็นต้น ซึ่งมีที่ดินจำนวนไม่น้อยที่ถูกเวนคืนมานาน แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์

สำหรับที่ราชพัสดุ หมายถึง ที่ดินของรัฐซึ่งอาจเป็นที่ว่างเปล่า ที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ดินอันเป็นที่ตั้งของหน่วยราชการต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้อาจมีที่ดินบางส่วนเป็นของหน่วยงานโดยตรง เช่น ที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

(5) ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐ

มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองอยู่ไม่น้อย เช่น กรมทางหลวง กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมการปกครอง กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมการศาสนา กระทรวงสาธารณสุข กรมที่ดิน เป็นต้นซึ่งแต่ละหน่วยงานล้วนมีแผนงานดำเนินงานของตนเองตามนโยบายของหน่วยงานส่วนกลางที่ตนสังกัดอยู่เป็นหลัก ซึ่งจะได้งบประมาณตามนโยบายจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ในส่วนของการเสนอโครงการจากส่วนท้องถิ่นไปยังส่วนกลางยังมีอยู่น้อยมาก และส่วนใหญ่ยังไม่มีการนำผังที่วางไว้มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานหรือการของงบประมาณ ดังนั้นแต่ละหน่วยงานจึงพยายามจะดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายนโยบายมาจากส่วนกลางและตามงบประมาณที่ได้รับ และขาดการประสานงานกันในระหว่างหน่วยงาน

(6) ปัญหาในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เมื่อมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินย่อมต้องมีทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และผู้ที่เสียผลประโยชน์ ทั้งนี้โดยการคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก อย่างไรก็ตามเครื่องมือที่ใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งในที่นี้คือ ผังกายภาพ ที่จะต้องสามารถกำหนดกติกาที่แน่นอน และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่ต้องเสียผลประโยชน์ส่วนตัวจากการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ในปัจจุบันยังมีความไม่แน่นอนและความไม่ยุติธรรมในการวางผังต่างๆ อยู่

ในส่วนของผังเมืองรวมนั้น มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการควบคุมการใช้ให้มีกิจกรรมหลัก และกิจกรรมรอง โดยมีการกำหนดการไม่ให้ใช้ประโยชน์ในกิจกรรมบางประเภท ซึ่งการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวได้กำหนดเป็นร้อยละของกิจกรรมรอง เช่น ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (พื้นที่สีเขียว) กำหนดให้สร้างบ้านอยู่อาศัยได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของที่ดิน ดังนั้นหากผู้ใดขออนุญาตปลูกบ้านเรือนก่อน ก็จะมีโอกาสก่อสร้างได้ แต่ถ้ามาขออนุญาตภายหลังจากพื้นที่มีการขออนุญาตเต็มจำนวนร้อยละ 5 แล้ว ก็ไม่สามารถก่อสร้างได้ ดังนั้นจึงเกิดการไม่ยุติธรรมต่อผู้มาขอภายหลัง หรือการที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ภายหลังจากการปรับปรุงผัง 5 ปี เช่น ในการประกาศกฎหมายผังเมืองรวมครั้งแรกพื้นที่เป็นพื้นที่สีเหลือง (เพื่อการอยู่อาศัยหนาแน่นน้อย) แต่ต่อมาในการปรับปรุงผังถูกประกาศให้เป็นพื้นที่สีม่วง (พื้นที่อุตสาหกรรม) ดังนั้นเมื่อเจ้าของที่ดิน

แปลงนั้นสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัยแล้ว ต่อมาถูกเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมก็จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของผังอันเกิดผลกระทบของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นต้น

นอกจากนี้ ผังเมืองรวมที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น ไม่มีแผนการดำเนินงานที่แน่ชัดกล่าวคือ ถนนโครงการต่างๆ มิได้ระบุเวลาที่จะทำการก่อสร้าง และการที่มีการเปลี่ยนแปลงเส้นทางการคมนาคมขนส่ง ดังนั้นในกรณีที่มีที่ดินอยู่ในแนวเส้นทางที่กำหนดไว้ในโครงข่ายการคมนาคมขนส่งตามกฎหมายผังเมืองรวม ทำให้ไม่สามารถจะพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวได้เนื่องจากไม่ทราบกำหนดการก่อสร้างถนนที่อาจจะสร้างบนพื้นที่นั้น การไม่สามารถสร้างอาคารได้จึงทำให้ไม่เกิดความไม่มั่นใจต่อการลงทุนในการพัฒนาพื้นที่นั้น อีกทั้งพบว่าหน่วยงานอาทิเช่น กรมทางหลวง มิได้ก่อสร้างเส้นทางตามที่ได้กำหนดไว้ในผัง โดยที่อาจมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของถนนตรงกับผัง แต่ในส่วนกลางของต้นทางและปลายทางถูกเบี่ยงเบนไปจากที่กำหนดไว้ในผัง เป็นต้น ดังนั้นนักลงทุนของท้องถิ่นก็ไม่สามารถจะยึดแนวทางคมนาคมขนส่งในผังเมืองรวมเป็นหลักในการลงทุนพัฒนาได้

(7) ปัญหาของพื้นที่ในเขตผังเมืองรวม

กล่าวคือพื้นที่ที่มีการกำหนดเขตผังเมืองรวมส่วนใหญ่จะกำหนดไว้โดยดูจากแนวโน้มการขยายตัวของเมืองในช่วง 20 ปี ข้างหน้า ดังนั้นการกำหนดเขตผังเมืองรวมจึงมักมีพื้นที่เกินกว่าเขตพื้นที่ของเทศบาล อันเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งในด้านการจัดเก็บข้อมูลของท้องถิ่น การขออนุญาตปลูกสร้างต่างๆ ซึ่งในเขตเทศบาลจะต้องทำการขออนุญาตจากเทศบาล ทำให้มีการจัดเก็บข้อมูลไว้ค่อนข้างมาก ในขณะที่นอกเขตเทศบาลไม่มีการจัดเก็บข้อมูล เนื่องจากไม่มีการขออนุญาตปลูกสร้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่อาศัย

(8) ปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างช่วงการปรับปรุงผังเมือง

ผังเมืองรวมจะต้องมีการปรับปรุงผังใหม่เมื่อครบกำหนดการประกาศใช้ทุก 5 ปี ซึ่งจัดทำโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองพยายามจัดทำผังให้ครบทั่วประเทศ ซึ่งในบางจังหวัดต้องทำผังในเขตนั้นที่พัฒนา 2-3 ผัง กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่สามารถจะทำให้ได้ทันตามกำหนดก่อนที่จะครบกำหนดเวลา ดังนั้นจึงมีผังอยู่จำนวนมากที่ต้องมีการต่ออายุผังเดิมออกไปอีก 1 ปี และมีผังอีกจำนวนหนึ่งซึ่งทำการต่ออายุไม่ทันก่อนผังหมดอายุ ดังนั้นจึงมีผังเมืองรวมหลายแห่งที่ขาดช่วงของการบังคับใช้ตามกฎหมาย ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในด้านการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังอันเกิดจากการหาช่องว่างทางกฎหมายของภาครัฐและเอกชน

(9) การควบคุมความหนาแน่นของอาคารในพื้นที่

กฎหมายผังเมืองรวมนั้นได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ยังไม่มีเครื่องมือในการกำหนดความหนาแน่นของอาคารและประชากรได้ เนื่องจากยังไม่มีการวางผังเฉพาะ การควบคุมความหนาแน่นจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีการออกกฎกระทรวงตาม

พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยออกเป็นพระราชกำหนดควบคุมในหลายๆพื้นที่ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารจะมีการกำหนดสัดส่วนของพื้นที่ดินต่อพื้นที่อาคาร (Floor Area Ratio: FAR) เพื่อควบคุมความหนาแน่นของพื้นที่อาคารในพื้นที่นั้น โดยไม่ทำให้เกิดความแตกต่างของความหนาแน่น

4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม

4.2.1 การวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ในปัจจุบัน การพัฒนาและการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมอย่างรวดเร็ว ในขณะที่สังคมในชุมชนเมืองและชนบทไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและกิจกรรมต่าง ๆ ได้ทันและเหมาะสม การขยายตัวของชุมชนเป็นไปอย่างไร้รูปแบบ ไม้สอดคล้องรองรับกับศักยภาพของพื้นที่ที่ขาดการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในอันที่จะให้มีการวางแผนพัฒนาพื้นที่ประเทศทั้งเมืองและชนบทอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน และเพื่อส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม ตลอดจนการบำรุงสถานที่ วัตถุที่มีประโยชน์ หรือมีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณ โดยได้มีการกำหนดให้มีการวางผังเมืองเป็นสองลักษณะ คือ การวางผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ

4.2.1.1 ความหมายของผังเมือง

ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ให้คำนิยามว่า “การวางผังเมือง หมายถึง การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่ และวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ”

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การวางผังเมือง คือ การวางแผนเพื่อพัฒนาเมืองทางด้านกายภาพ เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตไปในแนวทางที่ต้องการ กล่าวคือ เป็นการวางโครงการ หรือวางแผนปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นรูปธรรม โดยการวางแผนด้านกายภาพในพื้นที่ที่กำหนด และวางผังพัฒนาพื้นที่ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของพื้นที่นั้น ๆ
เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของการวางผังเมือง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงได้กำหนดให้มีการวางผังเมืองเป็นสองลักษณะ คือ

1) ผังเมืองรวม (Comprehensive Plan)

หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสารธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังเมืองรวมจึงเป็นการวางและจัดทำผังแม่บท ในการกำหนดวิสัยทัศน์ของชุมชนเมือง นโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และปรัชญาในการวางผัง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสะท้อนแนวคิด รูปแบบ และทิศทางการพัฒนาเมืองในแต่ละด้าน เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบบริการโครงสร้างพื้นฐาน บริการสาธารณะ การอนุรักษ์ธรรมชาติ การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมชุมชนและข้อกำหนด ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยจะประกอบด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ คือ แผนผังแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต และโครงการคมนาคมขนส่ง และข้อกำหนดการใช้ที่ดิน ซึ่งเป็นมาตรการทางด้านกฎหมาย เพื่อแบ่งย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินและควบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

ผังเมืองรวมใช้บังคับโดยกฎกระทรวง และกำหนดอายุการใช้บังคับไม่เกิน 5 ปี แต่สามารถขยายการใช้บังคับกฎกระทรวงได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี โดยจะวางผังเมืองรวมในเมืองซึ่งเป็นเทศบาลก่อน ซึ่งการจัดลำดับเมืองที่จะวางผังเมืองรวมนั้น จะคำนึงถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก

2) ผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan)

หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ เป็นผังที่ขยายรายละเอียดจากผังเมืองรวม และมีข้อกำหนดที่แน่นอนตามกฎหมาย เพื่อใช้สำหรับการดำเนินโครงการต่างๆ และเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งตามมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดการดำเนินการและจัดทำผังเมืองเฉพาะไว้ 2 กรณี คือ

(1) เมื่อท้องที่ใดมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้สำนักผังเมือง เป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ โดยผังเมืองเฉพาะที่วางนั้นจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

(2) ถ้าท้องถิ่นใดยังไม่มีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ซึ่งในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังขึ้นเอง กฎหมาย

กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมาเสนอความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำต่อสำนักผังเมืองก็ได้

3) ผังเมืองรวม (Comprehensive Plans) : ผังระยะยาว

ผังเมืองรวม เป็นการวางผังซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้ดำเนินการออกมาในรูปแผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การคมนาคม การสาธารณูปโภค บริการสารธารณะ และสภาพแวดล้อม การวางและจัดทำผังเมืองรวม กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของสำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย แต่องค์กรท้องถิ่นก็สามารถวางและจัดทำผังเมืองรวมเองก็ได้ โดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา 18 เพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมดำเนินการไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

จากความหมายของผังเมืองรวมตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ทำให้เห็นได้ว่าผังเมืองรวมนั้นมีความหมายถึงองค์ประกอบ 4 ประการ ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาของพื้นที่ อันได้แก่ แผนผัง นโยบาย โครงการ และมาตรการควบคุมโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) แผนผัง

แผนผัง คือ แบบแปลนของพื้นที่ทั้งหมดที่ได้รับการวางผัง ซึ่งในกรณีของผังเมืองรวม แผนผังจะกว้างขวาง ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเมืองนั้น ๆ รวมทั้งพื้นที่โดยรอบที่เป็นชานเมืองนั้น ซึ่งตัวเมืองจะขยายตัวไปถึงในอนาคต

เมืองแต่ละเมืองจะมีลักษณะรูปร่าง อันได้แก่ รูปแบบของถนนหนทาง อาคารสิ่งปลูกสร้าง ภูมิประเทศ และการใช้พื้นที่เพื่อกิจการต่าง ๆ ของเมือง ที่แตกต่างกัน มีสภาพปัญหา เช่น ปัญหาน้ำท่วมขัง ปัญหาการจราจร เป็นต้น และลักษณะเด่นของเมือง เช่น ลักษณะภูมิประเทศ โบราณสถาน เป็นต้น ที่ต่างกัน แต่ทุกเมืองจะมีลักษณะของโครงสร้างของเมืองที่คล้ายกัน กล่าวคือ มีศูนย์กลางขนาดใหญ่อยู่จุดหนึ่ง และมีศูนย์กลางขนาดย่อยกระจายไปรอบ ๆ หรือหากเป็นเมืองขนาดเล็ก อาจมีศูนย์กลางเดียว มีถนนหลักที่ผ่านหรือรวมมาที่จุดศูนย์กลางนี้ และมีถนนย่อย เชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของเมืองเข้ากับศูนย์กลาง แผนผังเมืองก็จะใช้เป็นรูปแบบของโครงสร้างนี้ และลักษณะเด่นของเมืองมาเป็นแกนนำกระจายการพัฒนาในอนาคตออกไปสู่พื้นที่ภายนอก โดยจะแสดงไว้ในแผนผังคลุมบริเวณเมืองเดิมทั้งหมด รวมทั้งพื้นที่โดยรอบที่เป็นชานเมืองที่จะพัฒนาเป็นเมืองในอนาคต ขอบเขตพื้นที่ที่จะขยายในอนาคต จะสะท้อนให้เห็นทิศทางของความเจริญที่ต้องการให้เกิดขึ้น ในแผนผังจะแสดงการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ เอาไว้อย่างชัดเจนว่า บริเวณใด มีพื้นที่กว้างเท่าไร มีรูปร่างอย่างไร จะพัฒนาขึ้นเป็นการใช้ประโยชน์ประเภทใดในอนาคต ระบบเส้นทางคมนาคมจะมีการ

กำหนดให้ตัดถนนขึ้นใหม่ จากจุดใดไปจุดใด ถนนเดิมที่มีอยู่เส้นใดจะต้องขยายให้กว้างขึ้น เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่โดยรอบ และประเภทโครงการต่าง ๆ ที่เตรียมรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต เช่น โครงการขยายบริเวณที่อยู่อาศัย นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

แผนผังที่ใช้ในงานผังเมืองอาจจะมีหลายผัง โดยแต่ละผังจะแสดงแต่ละเรื่อง อาจจะมีการจำแนกออกเป็นทั้งโครงการเฉพาะหน้าและโครงการระยะยาว ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจนในการศึกษาพิจารณาและตรวจสอบของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงการต่าง ๆ

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม กฎกระทรวงจะต้องประกอบด้วยแผนผังที่จัดทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 17 ดังต่อไปนี้

- แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท
- แผนผังแสดงที่โล่ง
- แผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่ง
- แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(2) นโยบาย (Policy)

นโยบาย คือ แนวทางที่จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นแนวทางที่เป็นไปได้ในด้านทรัพยากร

สำหรับนโยบายตามความหมายของผังเมืองรวมนั้น เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับความเห็นจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เนื่องจากในการวางผังเมืองรวม ก่อนที่จะประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต้องเสนอร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้น ๆ ให้คณะรัฐมนตรีรับทราบและเห็นชอบก่อน

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในแต่ละท้องที่ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ซึ่งจะมีความแตกต่างกับไปตามสภาพของท้องที่และวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการในการวางผังเมืองรวมนั้น ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลที่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่จัดทำขึ้น จึงต้องเป็นการกำหนดแนวทาง หรือวิธีการพัฒนาที่ได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าจะพัฒนาเป็นอย่างไรภายในช่วงระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมนั้น ๆ โดยนโยบายที่ปรากฏในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแต่ละฉบับในปัจจุบัน ได้กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกันว่า เพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและโครงข่ายบริการสาธารณะ

นโยบายการใช้ที่ดิน เป็นการกำหนดแนวทางและรูปแบบทางใช้ที่ดินของเมืองที่เหมาะสมที่สุดสำหรับอนาคตโดยคำนึงถึง

- รูปแบบการใช้ที่ดินของเมืองที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ที่ตั้งของหน่วยกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน (Linkage) ของกิจกรรมเหล่านั้น ปัจจัยเหล่านี้จะบอกให้ทราบถึงแนวโน้มของทิศทางการขยายตัว และรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคต
- แนวโน้มของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของประชากรเมืองในอนาคต จะเป็นแนวทางในการคาดประมาณการใช้ที่ดินของเมืองในอนาคต
- ลักษณะและรูปแบบการใช้ที่ดินสำหรับเมืองในอนาคต
- เนื้อหาของนโยบายการใช้ที่ดิน ประกอบด้วย
- การกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ควรจะทำการพัฒนาปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต
- การกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งกำหนดในลักษณะที่เป็นเพียง Conceptual Diagram มิได้เป็นแผนผังการใช้ที่ดินที่ตายตัว
- การกำหนดมาตรฐานความหนาแน่นของการใช้ที่ดิน ในแง่ของความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ การใช้เนื้อที่อาคารต่อประชากร สัดส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคาร
- การกำหนดที่ตั้งและปริมาณของสิ่งอำนวยความสะดวก และบริการที่จำเป็นสำหรับชุมชน

(3) โครงการ (Project)

โครงการ หมายถึง โครงการพัฒนาพื้นที่ของชุมชนในผังเมืองรวม เพื่อเสนอแนะแนวทางดำเนินการให้ผังเมืองรวมสัมฤทธิ์ผล โครงการพัฒนาพื้นที่เหล่านี้ จะปรากฏในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ในรูปของแผนผัง และข้อกำหนดประกอบแผนผังเหล่านั้น เพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การจัดโครงการผังเมืองรวม เป็นการกำหนดโครงการที่สมควรพัฒนาเมืองทั้งหมดและคัดเลือกโครงการ จัดวาระการพัฒนาให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม ภายในขอบเขตผังเมืองรวมนี้จะบรรจุแผนผังโครงการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ ไว้ตามวัตถุประสงค์การพัฒนาที่กำหนดเป็นความต้องการไว้ โดยแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า โครงการพัฒนาแต่ละเรื่องนั้นจะอยู่ในบริเวณใดของเมืองที่วางผังโครงการพัฒนาดังกล่าวนี้ จะมีทั้งโครงการเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และโครงการที่เตรียมรับการขยายตัวของบ้านเมืองในอนาคต เช่น โครงการขยายพื้นที่ตัวเมือง ก็จะปรากฏในแผนผังให้เห็นว่าชุมชนจะขยายตัวไปในทิศทางใดจึงจะเหมาะสม

(4) มาตรการควบคุมโดยทั่วไป

มาตรการควบคุมตามผังเมืองรวม เป็นข้อกำหนดเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมขนส่ง การ

สาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อให้สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ และโครงข่ายบริการสาธารณะ ตามแนวทางนโยบายตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

4) เนื้อหาของผังเมืองรวม

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 17 บัญญัติให้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมต้องประกอบด้วยรายการต่าง ๆ ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ในการวางผังเมืองรวม

วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม เป็นการกำหนดเป้าหมายในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในแต่ละพื้นที่ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา การดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมในบริเวณแนวเขตที่ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด จำเป็นต้องมีแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม เป็นแผนที่แสดงแนวเขตของพื้นที่ที่ได้มีการวางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อให้ทราบว่า ผังเมืองรวมใช้บังคับในท้องที่ใดบ้าง โดยแนวเขตของผังเมืองรวมนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นเขตเดียวกับเขตการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเขตจังหวัด อำเภอ ตำบล เทศบาลหรือสุขาภิบาล

แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม จะประกอบด้วยแผนที่แสดงส่วนต่าง ๆ ของเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง เช่น แสดงแนวเขตผังเมืองรวม เขตอำเภอ เขตตำบล ทางหลวง ถนน ทางรถไฟ แม่น้ำ ลำคลอง ห้วย ที่ว่าการอำเภอ เป็นต้น

(3) แผนผังพร้อมด้วยข้อกำหนด

แผนผัง ได้แก่ แผนที่หรือแบบแปลนของพื้นที่ทั้งหมดที่ได้รับการวางผัง ในกรณีของผังเมือง ในกรณีของผังเมืองรวมแผนผังจะครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเมืองนั้น ๆ รวมทั้งพื้นที่โดยรอบที่เป็นชานเมือง ซึ่งตัวเมืองจะขยายตัวไปถึงในอนาคต

ข้อกำหนดประกอบแผนผัง เป็นข้อความที่อธิบายในรายละเอียดถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตผังเมืองรวมว่า บริเวณใดตามแผนผัง จะใช้ประโยชน์ได้มากน้อยเท่าใด มีข้อห้ามมิให้ใช้ประโยชน์เพื่อการใดบ้าง ข้อกำหนดนี้ เป็นส่วนประกอบที่ต้องนำไปใช้ร่วมกับแผนผัง เพราะนอกจากจะเป็นตัวกำหนดกิจการต่าง ๆ ที่จะเป็นข้อห้าม หรือข้ออนุญาตในการประกอบกิจการ ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพย์สินแล้ว ยังแสดงขอบเขตของ

ความเข้มงวดในการบังคับควบคุมพื้นที่แต่ละบริเวณด้วยว่า บริเวณส่วนใดของเมืองจะมีระดับการควบคุมเข้มงวดเพียงใด ในเรื่องใดบ้าง ทั้งนี้ เพราะแม้แต่การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ประเภทเดียวกัน อาจมีความแตกต่างกันในลักษณะการปลูกสร้างอาคาร ความหนาแน่นของการพัฒนาและใช้ประโยชน์ที่ดิน

ตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินท้ายกฎกระทรวง ได้แบ่งประเภทของการใช้ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวม ตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท และได้กำหนดสีดังนี้

- ที่ดินประเภทที่สงวนและควบคุมการพัฒนา
  - ประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม : สีเขียวอ่อน
  - ประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม : สีขาวมีกรอบ และเส้นทแยงสีเขียว
  - ประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย : สีน้ำตาลอ่อน
  - ประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการประมง : สีฟ้า
- ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย (Residential Land Uses)
  - ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก : สีน้ำตาล
  - ประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก : สีแดง
  - ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง : สีส้ม
  - ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย : สีเหลือง
  - ประเภทอนุรักษ์เพื่อการอยู่อาศัย : สีเหลืองทแยงขาว
- ที่ดินประเภทที่ทำงานและบริการสาธารณะ
  - ประเภทพาณิชยกรรมหรือประกอบธุรกิจในสังคมไทย ซึ่งยังถือเป็นที่อยู่อาศัยด้วย : สีแดง
  - ประเภทสถาบันราชการ สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ : สีน้ำเงิน
  - ประเภทสถาบันการศึกษา : สีเขียวมะกอก
  - ประเภทสถาบันศาสนา : สีเทาอ่อน
  - ประเภทปศุสัตว์ : สีเขียว
  - ประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า : สีม่วง
  - ประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ : สีม่วงอ่อน
  - ประเภทคลังสินค้า : สีเม็ดมะปราง

การใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทไว้นั้น กฎกระทรวงได้แบ่งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทไว้ 3 ส่วน คือ

- การใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทกิจการที่อนุญาต ซึ่งเรียกว่า การใช้ประโยชน์หลัก
- การใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อกิจการอื่นนอกเหนือจากกิจการที่อนุญาตและไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน คิดเป็นจำนวนร้อยละของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ หรือเรียกว่า การใช้ประโยชน์รอง
- การห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดไว้

(4) รายการประกอบแผนผัง

รายการประกอบแผนผัง มีลักษณะเป็นข้อความบรรยายที่อธิบายรายละเอียดของแผนผังว่า บริเวณใด พื้นที่ใด ในที่ดินส่วนใด มีขอบเขตพื้นที่จากบริเวณใดถึงบริเวณใด อยู่ในขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกไว้เพื่อการใด หรือถนนตามรายการแผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่งอยู่ในบริเวณใด มีขนาดเท่าใด

รายการประกอบแผนผังที่สำนักผังเมืองจัดทำในปัจจุบัน ได้แก่ รายการประกอบแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวง และรายการประกอบแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งท้ายกฎกระทรวง

(5) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม เป็นนโยบาย มาตรการและวิธีการดำเนินการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและโครงข่ายบริการสาธารณะ

นโยบายของผังเมืองรวม ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลนั้นจะปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่จัดทำขึ้น โดยเป็นการกำหนดแนวทางหรือวิธีการพัฒนาไว้อย่างกว้าง ๆ ภายในช่วงระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมนั้น ๆ

มาตรการ เป็นข้อกำหนดเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณต่าง ๆ ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและโครงข่ายบริการสาธารณะ ซึ่งมาตรการจะเป็นสิ่งกำหนดการควบคุมในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

วิธีดำเนินการ คือ ข้อกำหนดวิธีดำเนินการ เพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม ซึ่งในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมนั้น เป็นเรื่องของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตก่อสร้างอาคาร หรืออนุญาตประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวม ที่จะต้องปฏิบัติ

5) ระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม

(1) ผังเมืองรวม โดยทั่วไปจะถือเป็นหลักการสากล ในการเตรียมช่วงระยะเวลาของการวางแผนไว้เป็นแผนระยะยาว ระหว่าง 15 – 25 ปี ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละเมือง แต่ละประเทศเหตุผลในการเป็นประสบการณ์ของนักวางแผนที่เห็นว่า ช่วงระยะเวลา 15- 25 ปี มากพอที่นักวางแผน หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ จะกำหนดสมมุติฐาน (Assumption) อย่างมีเหตุผลได้

(2) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การเพิ่มหรือการขยายตัวของประชากรเป็นไปอย่างเชื่องช้า ขบวนการคาดประมาณ (Estimate) ย้อนหลัง 20 – 25 ปี เพื่อนำผลมาคาดการณ์ (Forecast) ไว้ล่วงหน้า จึงมีความจำเป็น และเป็นที่ยอมรับ แม้ว่าจะเป็นการทำนาย หรือมองภาพข้างหน้าในระยะยาวเพื่อเป็นการเตรียมการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ล่วงหน้าให้สัมพันธ์กับการขยายตัวของประชากร สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ และความสามารถในการรองรับของเมือง

(3) เป็นการกำหนดกรอบของการพัฒนาเมืองที่แน่นอน เพื่อให้ภาครัฐและภาคเอกชนนำไปประกอบการตัดสินใจ ในการทำแผนการลงทุนในระยะยาว

เกณฑ์การพิจารณาระยะเวลาการใช้ผังเมืองรวม

(1) สำนักผังเมืองได้กำหนดเป้าหมายในการวางผังเมืองรวมให้มีอายุการใช้งานเพื่อเป็นกรอบของการพัฒนาเมืองในอนาคต มีระยะยาวถึง 20 ปี

(2) กำหนดระยะเวลาของการประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26 วรรคสอง ครั้งละไม่เกิน 5 ปี

(3) ก่อนครบกำหนดบังคับใช้ 1 ปี หากเห็นว่าผังเมืองรวมที่ประกาศบังคับใช้นั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หากไม่มีผู้คัดค้าน ให้ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองเพื่อขยายระยะเวลาบังคับใช้ได้อีก 5 ปี ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26 วรรคสี่

(4) ผังเมืองรวมที่ประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้แล้ว 3 ปี จะต้องทำการสำรวจประเมินผลให้สำนักผังเมืองพิจารณา หากเห็นว่า ผังเมืองรวมนั้น จำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข ผู้รับผิดชอบจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จทันการประกาศบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง ก่อนที่ผังเมืองรวมนั้นจะหมดอายุบังคับใช้ 5 ปี

(5) การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขผังเมืองรวมไม่ทันตามกำหนดระยะเวลาที่กฎกระทรวงบังคับใช้ เพื่อป้องกันความเสียหาย ให้มีการบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง สำนักผังเมืองสามารถดำเนินการขยายเวลาบังคับใช้โดยกฎกระทรวงได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง

4.2.1.2 การวางและจัดทำผังเมืองรวม

กระบวนการวางผังเมือง (Planning Process) เป็นการกำหนดหลักการกว้าง ๆ สำหรับวางแผนอย่างเป็นระบบ เป็นการทำงานที่มีลำดับขั้นตอนตอบสนองต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของ

พื้นที่ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน ลักษณะเฉพาะของปัญหา และความต้องการของเมืองหรือพื้นที่นั้น ๆ เป็นหลัก กระบวนการวางผังจะเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการวางผังระดับต่าง ๆ โดยอาจมีวิธีการและรายละเอียดในการวางผัง (Planning Method) ที่แตกต่างกันตามจุดมุ่งหมายและหน้าที่ของผังเหล่านั้น การวางและจัดทำผังเมือง ในพื้นที่ใด เป็นการจัดทำเพื่อปรับสภาพชุมชนให้สามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชุมชนนั้น ๆ ในอนาคตอย่างมีจุดหมาย กระบวนการวางผังเมืองรวมจึงให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและความต้องการในทุก ๆ ขั้นตอนของการทำงาน

เกณฑ์พิจารณาพื้นที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม

1) ที่ตั้งเทศบาลและเทศบาลตำบลทุกแห่ง กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการหรือสำนักงานผังเมืองจังหวัดร่วมกับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ
2) พื้นที่หรือท้องที่ ที่เป็นนโยบายของรัฐบาล หรือรัฐบาลสั่งการให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการวางผังเมืองรวม
3) พื้นที่หรือท้องที่ ที่จังหวัดหรือท้องถิ่นขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการวางผังเมืองรวมให้
4) พื้นที่หรือท้องที่ใดที่กรมการโยธาธิการและผังเมืองได้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องวางผังเมืองรวม

เมื่อมีการสำรวจและกำหนดเขตที่จะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมแล้ว สำนักผังเมืองจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1) เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด จะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคแรก
2) เมื่อมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นในท้องที่ในจังหวัดใด ต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งจังหวัดนั้น แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมขึ้นคณะหนึ่งในแต่ละท้องที่ที่วางผังเมืองรวมนั้น ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสำนักผังเมืองและผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ในท้องที่ที่วางผังเมืองรวมนั้น และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร มีจำนวนทั้งสิ้นไม่น้อยกว่าสิบห้าคนและไม่เกินยี่สิบเอ็ดคน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่วางและจัดทำขึ้น ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 21 วรรคแรก
3) สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ต้องโฆษณาการที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมให้ประชาชนทราบโดยทางวิทยุกระจายเสียง ซึ่งสามารถรับฟังได้ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน และโฆษณาโดยทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวัน ซึ่งมีจำหน่ายในท้องที่นั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน ในการโฆษณาต้องมีข้อความแสดงถึงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม

สถานที่ วัน เวลา ที่จะมีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้ประชาชนตรวจดู ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสองและกฎกระทรวง (2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 1

4) สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องประกาศเชิญชวนให้ประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม แสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือต่อสำนักผังเมือง ซึ่งได้แก่ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่นั้น หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ในประกาศต้องมีแผนที่แสดงเขตของท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ข้อความที่แสดงว่าจะมีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม สถานที่ วัน เวลาที่กำหนดเชิญชวนให้ประชาชนแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือต่อสำนักผังเมือง ประกาศต้องปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขต หรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสาธารณสถาน และที่ทำการของสำนักผังเมือง หรือของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสอง และกฎกระทรวง (2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 3

5) เมื่อปิดประกาศแล้ว สำนักผังเมืองต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง **การประชุมครั้งแรก** ต้องกระทำภายในเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่ เกิน 45 วัน นับแต่วันปิดประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสอง และกฎกระทรวง (2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2519 ข้อ 4 ซึ่งเมื่อมีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 1 ในเขตท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมแล้ว ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมหรือท้องถิ่น จะนำข้อคิดเห็นดังกล่าวของประชาชนมาประกอบการวางและจัดทำผังเมืองรวมต่อไป **การประชุมครั้งที่สอง** และครั้งต่อ ๆ ไป (หากมี) ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการปิดประกาศผังเมืองรวมที่จัดทำขึ้นภายหลังการประชุมครั้งแรก ณ ที่เปิดเผย ใกล้สถานที่ประชุม เพื่อให้ประชาชนและผู้รับเชิญเข้าร่วมประชุมได้ตรวจดูก่อนวันประชุมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน และเชิญชวนให้ประชาชนประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 2 ตามสถานที่ วัน เวลาที่กำหนด ตามกฎกระทรวง (2518) ออกตามความใน พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 6 ซึ่งสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จะต้องนำข้อคิดเห็นที่ได้รับจากประชาชน และความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม ไปประกอบการพิจารณาวางและจัดทำผังเมืองรวม ก่อนที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา ตามกฎกระทรวง (2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 7

6) ผังเมืองรวมที่สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำเสร็จแล้ว สำนักผังเมืองต้องเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 22

7) เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวม
8) ในใบประกาศต้องมีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวม ณ สำนักงานผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 23
9) ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวม ผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผังเมืองรวม โดยทำเป็นหนังสือถึงสำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ซึ่งสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาคำร้องนั้น และไม่ว่าจะเห็นพ้องด้วยกับคำร้องนั้นหรือไม่ก็ตาม ต้องเสนอคำร้องนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาพร้อมด้วยความเห็น ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 24 วรรคแรก
10) ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดในผังเมืองรวม ถ้าคณะกรรมการผังเมืองไม่เห็นชอบด้วย จะสั่งยกคำร้องนั้นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 24 วรรคสอง
11) เมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับตั้งแต่วันปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนด หรือมีแต่คณะกรรมการผังเมืองสั่งยกคำร้องขอ หรือคณะกรรมการผังเมืองสั่งให้แก้ไข และสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดการตามนั้นแล้ว สำนักผังเมืองต้องเสนอผังเมืองรวมต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมต่อไป ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 25

4.1.2.3 การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งประกาศใช้เป็นกฎหมายในรูปกฎกระทรวงนั้น มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องอีก 1 ฉบับ คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งจะออกหรือไม่ก็ได้ กล่าวคือ ถ้าท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น มีเอกสารสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่แน่นอนหรือมีหลักฐานอื่น จนอาจวางและจัดทำผังเมืองรวมได้โดยไม่ต้องทำการสำรวจ ก็ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีที่มีการออกพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุรายการดังนี้ คือ

- วัตถุประสงค์เพื่อทำการสำรวจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

- เจ้าพนักงานการผัง
- เขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจ พร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา
- กำหนดเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

พระราชกฤษฎีกาซึ่งได้ประกาศใช้ดังกล่าว จะหมดอายุการใช้บังคับเมื่อได้มีกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ในเขตแห่งพระราชกฤษฎีกานั้นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 16

การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย ดังนี้

- เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานการผัง กรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงาน หรือกรรมการดังกล่าว มีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรืออาคารซึ่งอยู่ในท้องที่ที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อถามข้อเท็จจริง ขอดูเอกสารหลักฐาน หรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษาที่ดินหรืออาคารนั้น และเพื่อกระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็น
- กำหนด หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง
- การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอนุญาตให้อนุญาตให้เอกชนก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติม อาคารหรือใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ในเขตท้องที่ที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตามที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับผังเมืองรวมที่จะกำหนดขึ้นในภายหน้า เป็นการป้องกันมิให้เอกชนเสียหายในภายหลัง

1) การใช้บังคับผังเมืองรวม

การใช้บังคับผังเมืองรวม ให้กระทำโดยกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมต้องมีรายการตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
(2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม
(3) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ พร้อมด้วยข้อกำหนด โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้
   - แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท
   - แผนผังแสดงที่โล่ง
   - แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง
   - แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค
(4) รายการประกอบแผนผัง
(5) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมือง โดยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ให้ใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี

2) เกณฑ์พิจารณาปรับปรุงแก้ไขผังเมืองและวางผังเมืองใหม่

ผังเมืองรวมที่สำนักผังเมืองได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ไปแล้วครบ 3 ปี ส่วนประเมินผล สำนักผังเมืองได้จัดให้มีการประเมินผลเสนอสำนักผังเมืองพิจารณา เมื่อผลการพิจารณาเห็นว่าจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข จะด้วยเหตุผลเพื่อความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการขยายตัวของชุมชน หรือมีความจำเป็นทางด้านผังเมือง อันเนื่องมาจากผลการพิจารณาของโครงการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อผังเมืองรวมโดยตรงและโดยอ้อม ก่อให้เกิดผลเสียต่อโครงสร้างของเมือง และสภาพแวดล้อมที่ดี จะมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขหรือวางผังเมืองใหม่ โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

(1) การปรับปรุงแก้ไขผังเพียงเล็กน้อยแต่แก้ไขในสาระสำคัญ จะต้องดำเนินการปรับปรุง แก้ไข ไปตามเกณฑ์ “ขั้นตอนดำเนินการปรับปรุงแก้ไขผัง หรือวางผังใหม่ตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ” แต่ไม่ถือเป็นการวางผังใหม่ จึงยังให้คงเป้าหมายผังไว้เช่นเดิม เกณฑ์ที่จะใช้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขผัง มีดังนี้

- กฎกระทรวงที่ได้มีการประกาศบังคับใช้ไปแล้ว 3 ปี สำนักผังเมืองได้พิจารณาผลการประเมินแล้ว มีมติให้ปรับปรุงแก้ไขผัง
- หรือมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนสีการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเขตผังเมืองรวมเพียงเล็กน้อย
- หากจำเป็นต้องขยายเขตผังเมืองรวมเข้าไปในพื้นที่ชนบท และเกษตรกรรมเพียงเล็กน้อย แต่ครอบคลุมพื้นที่ซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่ไม่เกิน ร้อยละ 10 ของประชากรในเขตผังเมืองรวมเดิม

(2) การพิจารณาวางผังเมืองรวมใหม่ ในการพิจารณาว่าจะเป็นการวางผังเมืองใหม่นั้น นอกจากจะเป็นเมืองที่ยังไม่เคยมีการวางผังมาก่อนแล้ว ยังจะต้องนำไปพิจารณาผังเมืองรวมที่มีการประกาศบังคับใช้ครบ 3 ปี แล้วมีการประเมินผล สำนักผังเมืองได้พิจารณาตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าวแล้วเห็นว่าเข้าเกณฑ์และมีมติให้วางผังเมืองใหม่และจะต้องการดำเนินการวางผังเมืองให้เป็นไปตามเกณฑ์ “ขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขผัง หรือวางผังใหม่ตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ” ต่อไป ซึ่งต้องยกเลิกเป้าหมายเดิม วางผังเมืองใหม่ โดยกำหนดเป็นหมายใหม่ 20 ปีข้างหน้า เกณฑ์ที่จะใช้พิจารณาว่าจะต้องวางผังเมืองรวมใหม่ มีดังนี้

- ผังเมืองรวมที่ประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ไปแล้ว 15 ปี ในช่วง 5 ปีสุดท้าย จะต้องเตรียมการวางผังเมืองใหม่ให้แล้วเสร็จ และประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง จากผังเดิมที่จะหมดอายุตามเป้าหมาย 20 ปี
- เกิดโครงการใหญ่และสำคัญของภาครัฐหรือเอกชนในเขตผังเมืองรวม หรือใกล้เคียงเขตผังเมืองรวม เมื่อพิจารณาเห็นว่าโครงการดังกล่าวจะเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างเมืองและผิดไปจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายของผังเมืองรวมเดิม

- เกิดการขยายตัวของชุมชนในลักษณะกระจุกตัวหนาแน่นในบริเวณชนบท และเกษตรกรรม หรือบริเวณใกล้เคียงเขตผังเมืองรวม จะทำให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างเมือง และผิดไปจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายของผังเมืองรวมเดิม
- มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณ แต่ละสีของการใช้ที่ดินเกินเกณฑ์ หรือผิดวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ หรือมีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทรองเกินเกณฑ์ หรือเปอร์เซ็นต์ที่ยกเว้นให้ในข้อกำหนดเป็นจำนวนมาก

การแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26 วรรค 3 กำหนดให้นำมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนี้

- กฎกระทรวงที่สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ สำนักผังเมืองต้องเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้วางและจัดทำการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวม ปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่แก้ไขปรับปรุงไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการเขต หรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและที่สาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้น ในใบประกาศ ต้องมีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมที่แก้ไขปรับปรุง ณ สำนักผังเมืองหรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น รวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศ
- ภายใน 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมที่แก้ไขปรับปรุง ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผังเมืองรวมที่แก้ไขปรับปรุง โดยทำเป็นหนังสือถึงสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น
- คำร้องขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้มีส่วนได้เสีย สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องพิจารณาคำร้องนั้น จะเห็นพ้องด้วยหรือไม่ก็ตาม ต้องเสนอคำร้องนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาพร้อมด้วยความเห็น
- ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอ ให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนด ในผังเมืองรวมที่แก้ไขปรับปรุงนั้น ถ้าคณะกรรมการผังเมืองไม่เห็นชอบ ให้สั่งยกคำขอนั้นเสีย

- เมื่อพ้นระยะเวลา 90 วัน นับตั้งแต่วันปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมที่แก้ไขปรับปรุง ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนด หรือมี แต่คณะกรรมการผังเมืองสั่งยกคำขอ หรือคณะกรรมการผังเมืองสั่งให้แก้ไข และสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดการตามนั้นแล้ว สำนักผังเมืองต้องเสนอผังเมืองรวมที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงแก้ไขปรับปรุงใช้บังคับต่อไป

(3) การกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ

การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่มีการควบคุมหรือวางผังเมืองจะไม่มีความเป็นระเบียบความแออัดกระจุกตัวอยู่ที่ศูนย์กลางและกระจายออกไปรอบนอกชุมชนอย่างไร้ทิศทางและแบบแผน เมื่อชุมชนขยายตัวไปสู่ความเป็นเมือง ปัญหาต่าง ๆ ก็จะตามมา การวางผังเมืองเป็นการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบคมนาคมขนส่ง และเตรียมรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคตอย่างเหมาะสม และตอบสนองความต้องการด้านสังคม เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชากร เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ทางด้านกายภาพ และสิ่งแวดล้อมของเมืองและชุมชนใน โดยการพิจารณาแผนประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นการพิจารณาจากการใช้อาคารและที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพของประชาชน

การใช้ที่ดินเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับชุมชน การตอบสนองประโยชน์ใช้สอย และความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ ชุมชนเมืองจำนวนมากยังมีการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสม ที่ดินจำนวนมากยังไม่ได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งยังมีปัญหาจากการที่ไม่สามารถคาดคะเนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและประชากรได้ เพื่อที่จะได้จัดเตรียมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกัน และไม่ให้เกิดการสูญเสียที่ดินที่มีคุณภาพดี เพื่อใช้ในการเกษตรกรรมต่อไป

เกณฑ์พิจารณาการใช้ที่ดินในเขตผังเมืองรวม (Planning Area) แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ

- การใช้ที่ดินปัจจุบัน (Existing Land Uses) จัดทำเป็นแผนที่ข้อมูลทางกายภาพของชุมชนเมืองที่จะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม แสดงรายละเอียดของการใช้ประโยชน์ที่ดินทุกประเภท แสดงตำแหน่งสิ่งปลูกสร้าง อาคารบ้านเรือน แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง และเส้นชั้นความสูงของพื้นดิน แสดงด้วยมาตราส่วน 1 : 4000 ครอบคลุมพื้นที่ในเขตที่กำหนดไว้เป็นเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยมีเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

- พิจารณาจากแผนที่สำรวจข้อมูลทางกายภาพของชุมชนเมือง มีอาคารบ้านเรือนกระจุกตัวเป็นชุมชนเมือง
- พิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้วยการสำรวจการใช้ประโยชน์ของอาคารและขอบเขตแปลงที่ดินแต่ละแปลง การใช้ประโยชน์อาคารเป็นอย่างไรก็ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นอย่างนั้นด้วย
- แยกประโยชน์การใช้ที่ดินในแต่ละประเภทด้วยการกำหนดสีตามหลักสากล
- การสำรวจการใช้ประโยชน์ที่ดินในอดีต เปรียบเทียบกับปัจจุบันจะแสดงให้เห็นลักษณะของการตั้งถิ่นฐานของชุมชนเมืองในอดีตถึงปัจจุบัน และสามารถบอกทิศทางแนวโน้มของการขยายตัว (Trend) ได้ตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและการคมนาคมขนส่ง เป็นตัวชี้นำ (Magnet) ว่าเป็นอย่างไรและในทิศทางใด

- การใช้ที่ดินอนาคต (Future Land Uses) จัดทำเป็นแผนผังแสดงขอบเขตและที่ตั้งของการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตบนแผนที่การใช้ที่ดินปัจจุบัน ในมาตราส่วน 1 : 8000 – 10000 (หรือตามความเหมาะสม) ในเขตผังเมืองรวม (Planning Boundary) ผังการใช้ที่ดินในอนาคต เป็นส่วนประกอบของผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) การใช้ที่ดินอนาคตในเขตผังเมืองรวม ประกอบด้วยการใช้ที่ดิน 3 ส่วนใหญ่ ๆ ดังนี้

  - พื้นที่ชุมชนเมืองปัจจุบัน (Built – up Area หรือ Existing Land Uses) พิจารณากำหนดกรอบของกลุ่มการใช้ที่ดินของชุมชนเมืองปัจจุบันทั้งหมดจากแผนที่สำรวจการใช้ที่ดินปัจจุบันมาตราส่วน 1 : 8000 หรือ 1 : 10000
  - พื้นที่รองรับการขยายตัวของชุมชนเมืองอนาคต (Future Urban Area) เป็นพื้นที่ที่อยู่ชิดหรือต่อเนื่อง และล้อมรอบชุมชนเมืองปัจจุบัน ซึ่งได้ผ่านการวิเคราะห์ทางกายภาพแล้วว่า มีศักยภาพและความเหมาะสมต่อการพัฒนาเพื่อเตรียมรองรับการขยายตัวของชุมชนเมืองในอนาคต
  - พื้นที่ฉนวน (Buffer Zone) เป็นพื้นที่ที่มีวัตถุประสงค์ตามแนวคิด Green Belt เพื่อป้องกันมลพิษจากโรงงานต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อเขตชุมชนเมืองอนาคต เป็นพื้นที่ล้อมรอบพื้นที่รองรับการขยายตัวของชุมชนเมืองในอนาคต ไม่เป็นพื้นที่ชุมชน และควรมีระยะจากเขตรองรับการขยายตัวของชุมชนเมืองในอนาคต ถึงเขตผังเมืองรวม ประมาณ 1.5 – 3.0 กิโลเมตร

โดยทั่วไป การกระจายตัวของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง ๆ หนึ่ง จะมีการแบ่งพื้นที่ออกตามหน้าที่หลัก 4 ประเภท คือ

- ที่ดินประเภทที่สงวนและควบคุมการพัฒนา

เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทหนึ่งที่ความสำคัญและจำเป็นสำหรับเมือง วัตถุประสงค์ของการกำหนดการใช้ที่ดินประเภทนี้ เพื่อควบคุมการเจริญเติบโตของเมืองให้อยู่ในบริเวณที่กำหนด รักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศของเมือง และสร้างภาพลักษณ์ของเมืองให้สมดุลกับธรรมชาติ โดยแบ่งที่ดินประเภทที่สงวนและควบคุมการพัฒนาออกเป็น 4 ประเภท คือ

- ประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน)
- ประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (สีขาวมีกรอบ และเส้นทแยงสีเขียว)
- ประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย (สีน้ำตาลอ่อน)
- ประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการประมง (สีฟ้า)

พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การจัดให้เป็นที่ดินประเภทที่สงวนและควบคุมการพัฒนา คือ พื้นที่ที่เป็นแหล่งวัตถุดิบหรือทรัพยากรทางธรรมชาติ พื้นที่ที่มีน้ำท่วมขังหรือรับการระบายน้ำ พื้นที่สาธารณูปโภคของเมือง พื้นที่อนุรักษ์และสงวนรักษา พื้นที่ที่เปิดกันให้เป็นที่โล่ง เป็นต้น

- ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย (Residential Land Uses)

แนวความคิดหลักที่ใช้ในการวางผังที่อยู่อาศัย ได้แก่ Neighborhood Concept เป็นการกระจายความเจริญจากชุมชนหลักออกไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของเมือง ให้ประชาชนได้รับการบริการทางด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน มีการอยู่อาศัยที่ดี ซึ่งที่ดินประเภทอยู่อาศัยจำแนกออกได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

- ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีน้ำตาล)
- ประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีแดง)
- ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม)
- ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง)
- ประเภทอนุรักษ์เพื่อการอยู่อาศัย (สีเหลืองทแยงขาว)

การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย มีหลักการสำคัญว่า พื้นที่ดังกล่าวควรจะเป็นบริเวณที่มีการระบายน้ำดี ลักษณะดินไม่เป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้าง มีศักยภาพในการจัดบริการทางด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการอย่างเพียงพอ มีความสะดวกในการเข้าถึง มีความปลอดภัยจากสิ่งรบกวนต่าง ๆ มีสภาพแวดล้อมที่ดี ใกล้สถานที่ทำงานและย่านการค้า เป็นต้น

- ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม (Commercial Land Uses)

การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพาณิชยกรรมเป็นลักษณะเด่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง เป็นบริเวณที่มีการรวมตัวของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เข้มข้น เป็นศูนย์กลางธุรกิจการพาณิชย์และการบริการ โดยเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 2 – 5 ของพื้นที่เมือง เป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชยกรรม การใช้ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม แบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ

- ร้านค้าเบ็ดเตล็ด และตลาดสด (Neighborhood&Convenient Stores and Community Markets) เป็นสถานที่จำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดในชีวิตประจำวัน รวมถึงตลาดสด ซึ่งเป็นศูนย์รวมธุรกิจการค้าขายเบ็ดเตล็ดของชุมชน มีขนาดพื้นที่เล็กและกระจายตัวอยู่ทั่วไป
- ศูนย์พาณิชยกรรมกลางเมือง (Central Business District) เป็นบริเวณที่กว้างใหญ่ที่สุด และหนาแน่นที่สุดของธุรกิจการค้าขายและการให้บริการ เป็นที่รวมของกิจการค้าปลีก สำนักให้บริการ สถาบันการเงิน สถานเริงรมย์ โรงแรมและอื่น ๆ

- ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม (Industrial Land Uses)

ประเทศไทยได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมไว้ไม่เกินร้อยละ 10 ของพื้นที่เมือง โดยแบ่งที่ดินประเภทอุตสาหกรรมออกเป็น 3 ประเภทหลัก คือ

- ประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง)
- ประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ (สีม่วงอ่อน)
- ประเภทคลังสินค้า (สีเม็ดมะปราง)

การวิเคราะห์อุตสาหกรรมเพื่อกำหนดที่ตั้งและขนาดของพื้นที่ในการวางผังเมือง ได้พิจารณาจำแนกเป็นประเภทตามกระบวนการผลิตและกระบวนการเชื่อมโยงการผลิต เพราะกระบวนการผลิตเป็นปัจจัยทำให้เกิดผลกระทบด้านที่ตั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ส่วนกระบวนการเชื่อมโยงกับการผลิต ทำให้เกิดความเชื่อมโยงกิจกรรมอื่นตามมา อาทิ การขนส่ง การสื่อสาร ธุรกิจการค้า และบริการ เป็นต้น หลักการ ในการกำหนดที่ตั้งของที่ดินประเภทอุตสาหกรรม มีดังนี้

- ควรเป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันไม่เกินร้อยละ 5 เพื่อการระบายน้ำและกำจัดของเสีย สามารถปรับระดับดินได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง เป็นบริเวณที่มีราคาที่ดินต่ำ และมีพื้นที่เพียงพอสำหรับการขยายตัวของโรงงานในอนาคต
- มีโอกาสให้เลือกที่ตั้งอุตสาหกรรมได้ ทั้งในบริเวณเขตเมือง ชานเมือง และในพื้นที่ที่อยู่ห่างออกไป โดยขึ้นอยู่กับประเภทอุตสาหกรรม เช่น **Extensive**

Manufacturing ต้องอยู่ในบริเวณที่มีขนาดพื้นที่กว้างใหญ่ สำหรับอาคารโรงงานชั้นเดียว มีโกดังเก็บของ มีที่จอดรถและขนส่งสินค้า จึงควรอยู่ในบริเวณชานเมือง หรือพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลออกไป โดยปกติจะมีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 5 เอเคอร์ หรือ **Intensive Manufacturing** สามารถตั้งอยู่ในพื้นที่หลายบริเวณ เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ซึ่งอาจอยู่ในอาคารชั้นเดียวหรือหลายชั้น และมีพื้นที่สำหรับจอดรถและขนส่งสินค้า มีขนาดพื้นที่ต่ำกว่า 5 เอเคอร์ มีที่ตั้งอยู่ได้ทั้งในเมืองและชานเมือง

- อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมสายหลักทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ และสำหรับที่ตั้งในตัวเมืองต้องมีทางเข้าออกเชื่อมโยงไปยังเส้นทางการขนส่งดังกล่าว
- มีความพร้อมในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบ ใกล้ตลาด มีแหล่งพลังงานต่าง ๆ หรืออยู่ใกล้กับแหล่งพลังงานดังกล่าว
- มีความสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่นในบริเวณใกล้เคียง คือ อยู่ในทิศทางลมที่ถูกต้อง ไม่อยู่ในทิศทางที่ควันฝุ่นละออง กลิ่น เสียงถูกลมพัดเข้าเมือง ไม่อยู่ในทิศทางที่ส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำ หรือทางลำน้ำธรรมชาติ มีที่วางคั่นอยู่โดยรอบ และต้องไม่เกิดผลกระทบกับจุดเด่นของเมือง

การใช้ที่ดินอุตสาหกรรมต่อหนึ่งหน่วยพื้นที่ (ต่อไร่หรือเอเคอร์) มีแนวโน้มที่จะผันแปรตามที่ตั้งของโรงงานและประเภทอุตสาหกรรม ซึ่งมีกระบวนการแตกต่างกัน รวมทั้งการขยายตัวของการใช้เครื่องจักรแทนคนงาน ขนาดโรงงานในเมืองซึ่งจะต้องประหยัดการใช้พื้นที่ขนาดโรงงาน ขนาดโรงงานนอกเมืองจะใช้พื้นที่ได้มากกว่ารวมทั้งจะมีพื้นที่ว่างเพื่อการขยายโรงงาน

(4) การกำหนดเขตอุตสาหกรรม

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ได้ให้ความหมายของ “โรงงาน” หมายความถึง อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าหรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

ซึ่งตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวง แบ่งโรงงานออกเป็น 3 จำพวก โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแลการป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- โรงงานจำพวกที่ 1 เป็นโรงงานขนาดเล็ก การประกอบกิจการไม่ก่อปัญหามลพิษ สิ่งแวดล้อม หรือเหตุเดือดร้อนอันตราย โรงงานจำพวกที่ 1 นี้ สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาตต่อทางราชการ
- โรงงานจำพวกที่ 2 เป็นโรงงานขนาดกลาง การประกอบกิจการอาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษ สิ่งแวดล้อม หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญเพียงเล็กน้อย ซึ่งสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ง่าย โรงงานจำพวกที่ 2 นี้ เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานจะต้องแจ้งให้ทางราชการทราบก่อน
- โรงงานจำพวกที่ 3 เป็นโรงงานขนาดใหญ่ การประกอบกิจการก่อให้เกิดปัญหามลพิษ หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งทางราชการต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โรงงานจำพวกที่ 3 นี้ จะต้องขออนุญาตตั้งโรงงาน และต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

ซึ่งตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 30 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้

การประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามวรรคหนึ่ง หรือเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา 11 หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา 12 แล้วแต่กรณี แต่การประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 (1) และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ถือเสมือนเป็นผู้แจ้งรับใบอนุญาต แล้วแต่กรณี

เมื่อได้กำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแล้ว รัฐมนตรีอาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้บริเวณโดยรอบเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมในระยะที่กำหนดเป็นเขตห้ามประกอบกิจการโรงงานโดยเด็ดขาดหรือจะอนุญาตให้ประกอบกิจการได้เฉพาะโรงงานบางประเภท ชนิดหรือขนาดใดก็ได้

ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อาศัยอำนาจตามมาตรา 6 และมาตรา 8 (1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกกฎกระทรวง กำหนดที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ดังนี้

- ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 1 และโรงงานจำพวกที่ 2 ในบริเวณดังต่อไปนี้
  - บ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัย และบ้านแถวเพื่อการพักอาศัย

- ภายในระยะ 50 เมตร จากเขตติดต่อสาธารณสถาน ได้แก่ โรงเรียนหรือสถาบันการ ศึกษาวัดหรือศาสนาสถานโรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำการงานของหน่วย งานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

- ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ในบริเวณดังต่อไปนี้กำหนด

  - บ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัยอาคารชุดพักอาศัย และบ้านแถวเพื่อการพักอาศัย
  - ภายในระยะ 100 เมตร จากเขตติดต่อสาธารณสถานได้แก่ โรงเรียนหรือสถาบันการ ศึกษาวัดหรือศาสนาสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำการงานของหน่วย งานของรัฐและให้หมายความรวมถึงแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

สถานที่ทำการงานของหน่วยงานของรัฐตามข้อ 1 (2) หรือ ข้อ 2 (2) ไม่หมายความรวมถึง สถานที่ทำการงานโดยเฉพาะเพื่อการควบคุมกำกับดูแล อำนวยความสะดวก หรือให้บริการแก่การประกอบกิจการของโรงงานแห่งนั้นๆ ในกรณีมีเหตุอันสมควร รัฐมนตรีจะกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ร่นหรือขยายระยะทางที่กำหนดในข้อ 1 (2) หรือข้อ 2 (2) หรือมิให้ใช้บังคับข้อ 1 (2) แก่โรงงานประเภทใดตามเงื่อนไขที่กำหนดก็ได้ (4) โรงงานจำพวกที่ 3 นอกจากห้ามตั้งในบริเวณตามข้อ 2 แล้วต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพ แวดล้อมที่เหมาะสมมีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามขนาดและ ประเภทหรือชนิดของโรงงานโดยไม่อาจก่อให้เกิดอันตรายเหตุรำคาญหรือความเสียหาย ต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศ หรือของสาธารณชน มาตรา 32 (1) ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภท หรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

ในกรณีของเขตนิคมอุตสาหกรรมนั้น ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายของ “นิคมอุตสาหกรรม” หมายความถึง

- เขตอุตสาหกรรมทั่วไป คือ เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมและกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม
- เขตอุตสาหกรรมส่งออก คือ เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมการค้าหรือการบริการ เพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมการค้าหรือการบริการ เพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

ซึ่งตาม มาตรา 41 ของพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดให้ผู้ซึ่งจะประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย โดยการอนุญาตและการไม่อนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยมาตรา 42 กำหนดให้บรรดาการปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงาน และการประกอบกิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แต่การอนุญาตซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย

4.2.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามผังเมืองรวม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ถือเป็นกฎหมายหลัก หรือกฎหมายแม่บทสำหรับการผังเมือง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เพียงฉบับเดียว ไม่สามารถที่จะใช้บังคับ หรือส่งเสริมให้การพัฒนาตามโครงการผังเมืองรวมประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องนำกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาใช้บังคับควบคู่ไปกับกฎหมายผังเมืองด้วย ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุตสาหกรรม

1) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

เนื่องจากอุตสาหกรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศ เพราะอุตสาหกรรมส่งเสริมให้มีการนำทรัพยากรภายในประเทศมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ช่วยให้ประชาชนมีงานทำและมีความเป็นอยู่ดีขึ้น เศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้า และมีเสถียรภาพตลอดจนมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศด้วย โรงงานอุตสาหกรรมจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศ แต่ถ้าปล่อยให้มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมและประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมโดยปราศจากมาตรการควบคุมดูแล อาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านเศรษฐกิจของประเทศ ความปลอดภัย และอนามัยของคนงาน รวมถึงปัญหาด้านมลพิษซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และความเป็นอยู่ของชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกับที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม โดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้คำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ และป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5 “โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้า หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุงแปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งสิ้น ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

ซึ่งมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้แบ่งโรงงานออกเป็น 3 จำพวก ดังนี้

(1) โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน
(2) โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน
(3) โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือใกล้เคียงโรงงาน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมภายในเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

นอกจากนี้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบอุตสาหกรรมได้ และปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายสามารถสั่งให้โรงงานหยุดประกอบกิจการ หรือสั่งให้แก้ไขปรับปรุงโรงงานที่ประกอบกิจการอันอาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือใกล้เคียง หรือขัดต่อข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

2) การควบคุมการตั้งหรือการขยายโรงงานอุตสาหกรรม

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 30 ได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้

โดยการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามวรรคหนึ่ง หรือเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา 11 หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา 12 แล้วแต่กรณี แต่การประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 (1) แล้วแต่กรณี

เมื่อได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงงานแล้ว ในการขยายโรงงานนั้น พระราชบัญญัติโรงงาน มาตรา 18 ได้กำหนดให้ การขยายโรงงานต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อน โดยการขอขยายโรงงานและการให้ขยายโรงงานตลอดจนการอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้ขยายโรงงานนั้นให้นำมาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 16 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งใบอนุญาตในส่วนที่ขยายให้มีอายุเท่ากับใบอนุญาตตามมาตรา 14

3) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

จากที่ได้มีการส่งเสริมและพัฒนาทางอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาล ตั้งแต่ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ทำให้อุตสาหกรรมเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก แต่ได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญเกี่ยวกับสถานที่ที่จะใช้เป็นที่ตั้งโรงงาน จากการให้เอกชนสามารถตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในที่ต่าง ๆ ได้อย่างเสรี ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามลภาวะและมีผลกระทบต่อชุมชน จึงได้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม

ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 4 “นิคมอุตสาหกรรม” หมายความว่า เขตอุตสาหกรรมทั่วไป หรือเขตอุตสาหกรรมส่งออก

(1) เขตอุตสาหกรรมทั่วไป คือ เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมและกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม
(2) เขตอุตสาหกรรมส่งออก คือ เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมการค้าหรือการบริการ เพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมการค้าหรือการบริการเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

4) วัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ด้วยผลของพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้มีการจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้น ตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้ง หรือขยายนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
(2) ปรับปรุงที่ดินที่ได้มาดังกล่าวเพื่อที่จะให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม และผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออก และผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงขจัดน้ำเสีย ไฟฟ้า และประปา เป็นต้น
(4) ให้เช่า เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรมโดยตรง
(5) ดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เช่น ตั้งสถานีน้ำมัน ก๊าซ พลังงานต่าง ๆ

(6) ร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ของนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ดังกล่าวมาแล้วในข้อ (1), (2) หรือ (3) รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในนิติบุคคลใด ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของนิคมอุตสาหกรรม

(6) ส่งเสริมและควบคุมนิคมอุตสาหกรรมของเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ

5) การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 มาตรา 37 กำหนดต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2548 ได้กำหนดการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมไว้ ดังนี้

ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแต่ละแห่ง ต้องจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการที่จะเป็นตามความเหมาะสมกับลักษณะและขนาดของนิคมอุตสาหกรรมแต่ละประเภท ดังนี้

(1) ระบบถนนภายในหรือทางเชื่อมต่อกับถนนหรือทางภายนอกนิคมอุตสาหกรรม
(2) ระบบระบายน้ำฝน หรือระบบป้องกันน้ำท่วม
(3) ระบบประปา
(4) ระบบบำบัดน้ำเสีย
(5) ระบบสื่อสารโทรคมนาคม
(6) ระบบไฟฟ้า
(7) ระบบดับเพลิง
(8) ระบบจัดการภาคอุตสาหกรรม มูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
(9) ระบบติดตามตรวจสอบมลพิษและคุณภาพสิ่งแวดล้อม
(10) ระบบรักษาความปลอดภัย

หรือคณะกรรมการอาจกำหนดให้มีระบบสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการอื่นเพิ่มเติมตามความจำเป็นได้ เช่น ศูนย์ฝึกอบรม ศูนย์กลางการติดต่อสื่อสาร สถานพยาบาล หรือการบริการรถรับส่ง เป็นต้น

ในการจัดสรรพื้นที่ในนิคมอุตสาหกรรมนั้น ต้องจัดตามความเหมาะสมกับลักษณะ และขนาดของนิคมอุตสาหกรรมแต่ละประเภท โดยแต่ละนิคมอุตสาหกรรมต้องจัดให้มีประเภทสีเขียว ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม ผู้ที่จัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม ต้องจัดทำโครงการเพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการ โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูล ดังนี้

(1) ประเภท หรือกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มกิจกรรมเป้าหมาย
(2) โครงการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรรเพื่อให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม การจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการ รวมทั้งการปรับปรุงอื่นตามควรแก่สภาพและลักษณะของนิคมอุตสาหกรรม โดยแสดงแผนผังการใช้ที่ดิน แผนที่สังเขปแสดงแนวเขตที่ดินแหล่งน้ำใช้ แหล่งรองรับน้ำทิ้ง และบริเวณข้างเคียง แผนงาน และกำหนดระยะเวลาการพัฒนาโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนแล้วเสร็จ
(3) ขนาดของการลงทุน แหล่งเงินทุน แผนการตลาด และแผนการเงิน
(4) ข้อเสนอเกี่ยวกับการดำเนินการให้บริการระบบสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม
(5) จำนวนเนื้อที่และรายละเอียดของที่ดินพร้อมหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หรือหลักฐานแสดงการจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ดำเนินการเป็นนิคมอุตสาหกรรมได้

ในกรณีที่เอกชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐต้องการที่จะจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย นอกจากจะต้องดำเนินการตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2548 ข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4 แล้วยังต้องดำเนินการตามหลักเหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นนิคมอุตสาหกรรมตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(1) การขออนุญาตและการอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน
(2) การค้ำประกันการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก
(3) การก่อภาระผูกพันแก่ที่ดินในโครงการ
(4) การดำเนินการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการอื่นแก่ผู้ประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม
(5) การจัดการดูแลและบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก
(6) การจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก

6) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2522

โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางน้ำ อากาศ เสียง และความสั่นสะเทือน อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และอันตรายต่อสุขอนามัยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม และยังก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 เพื่อควบคุมการเกิดมลพิษต่าง ๆ

ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2522

"มลพิษ" หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่ถูกต้องทั้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

"แหล่งกำเนิดมลพิษ" หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

"น้ำเสีย" หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมวลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น

"อากาศเสีย" หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย กลิ่นควัน ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดเบาบาง จนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้

ตามมาตรา 69 และมาตรา 70 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีในการประกาศกำหนดแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องควบคุมการปล่อยมลพิษต่าง ๆ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องลงทุนก่อสร้างหรือติดตั้งอุปกรณ์บำบัดน้ำเสีย และเสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่จำเป็นสำหรับการบำบัดน้ำเสียที่ตนเองเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นมา โดยจะต้องทำการบำบัดน้ำเสียให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน จึงจะสามารถปล่อยทิ้งลงสู่คูคลองและแหล่งน้ำสาธารณะได้

สำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีกฎหมายบังคับให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการลงทุนเพื่อการบำบัดน้ำเสียของตนเองทั้งหมด ซึ่งมาตรา 71 ถึงมาตรา 77 และมาตรา 88 ถึงมาตรา 93 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของทางราชการที่จะก่อสร้างและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม เพื่อให้บริการแก่แหล่งกำเนิดมลพิษสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษในชุมชน ซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะสามารถจัดให้มีระบบหรืออุปกรณ์บำบัดน้ำเสียของตนเองได้ เช่น บ้านเรือน ร้านค้าย่อย โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก หากมีหน้าที่ต้องส่งน้ำเสียไปบำบัดก็ต้องเสียค่าบริการในการใช้ระบบบำบัด เว้นแต่จะมีกฎหมายยกเว้นให้

ในการควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 68 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรี ในการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษอื่นใด หรือในรูปแบบใดออกสู่บรรยากาศได้ไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตราที่ส่วนราชการใดกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือ

มาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58 ซึ่งเมื่อมีการกำหนดดังกล่าวแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษ ตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือได้ตรวจสภาพแล้วเห็นว่ายังใช้การได้ และอาจกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบด้วยก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้ให้ใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อยหรือก่อให้เกิดเสียง หรือความสั่นสะเทือนด้วย

นอกจากนี้ ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ตามกฎกระทรวงกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อาศัยอำนาจตามมาตรา 6 และมาตรา 8 (1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกกฎกระทรวง กำหนดการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไว้ในหมวด 4 ข้อ 13 ถึง 17 ดังนี้

การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้

(1) ต้องรักษาโรงงานให้สะอาดปราศจากขยะและสิ่งปฏิกูลอยู่เสมอและจัดให้มีที่รองรับหรือที่กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามความจำเป็นและเหมาะสม
(2) ต้องแยกเก็บสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วซึ่งมีวัตถุมีพิษปนอยู่ด้วยหรือสำลีผ้า หรือเศษด้ายที่เปื้อนวัตถุไวไฟ ไว้ในที่รองรับต่างหากที่เหมาะสมและมีฝาปิดมิดชิด และต้องจัดให้มีการกำจัดสิ่งดังกล่าวโดยเฉพาะด้วยวิธีการที่ปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ
(3) ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่มีสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ซึ่งมีลักษณะและคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาต้องดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วดังต่อไปนี้

    - ห้ามมิให้นำสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วออกนอกบริเวณโรงงาน เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมมอบหมายให้นำออกไปเพื่อการทำลายฤทธิ์ กำจัด ทิ้งหรือฝังด้วยวิธีการและสถานที่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
    - ต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับชนิด ปริมาณ ลักษณะคุณสมบัติและสถานที่ เก็บสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วนั้น ๆ พร้อมทั้งวิธีการเก็บทำลายฤทธิ์ กำจัด ทิ้งฝัง เคลื่อนย้าย และการขนส่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง จนน้ำทิ้งนั้นมีลักษณะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง (dilution)

ในกรณีที่มีระบบบำบัดน้ำเสีย ผู้ประกอบกิจการต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ต้องติดตั้งมาตรวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้าสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียโดยเฉพาะไว้ใน ที่ที่ง่ายต่อการตรวจสอบ และต้องมีการจดบันทึกเลขหน่วยและปริมาณการใช้ไฟฟ้าประจำวันด้วย
(2) ในกรณีมีการใช้สารเคมีหรือสารชีวภาพในระบบบำบัดน้ำเสีย ต้องมีการบันทึกการใช้สารเคมีหรือสารชีวภาพในการบำบัดน้ำเสียประจำวันและมีหลักฐานในการจัดหาสารเคมี หรือสารชีวภาพดังกล่าวด้วย

ห้ามระบายอากาศเสียออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างจนอากาศที่ระบายออกนั้นมีปริมาณ ของสารเจือปนไม่เกินกว่าค่าที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่ ทั้งนี้ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง (dilution)

เสียงดังที่เกิดจากการประกอบกิจการ ต้องไม่เกินมาตรฐานที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4.2.3 นโยบายและแผนพัฒนาอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ การกำหนดนโยบายและแผนของรัฐบาลในการที่จะพัฒนาประเทศ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ แบบแผน วิธีดำเนินการ และการกำหนดหน่วยปฏิบัติการอย่างเป็นระบบแบบแผน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

1) แผนระยะยาว (perspection plan) เป็นแผนระยะยาวที่วางกรอบและทิศทางการดำเนินนโยบายอย่างกว้างๆ รวมทั้งมีการประมาณการรายการสำคัญๆอย่างกว้างๆ อาทิ เป้าหมาย ผลผลิตมวลรวม การใช้จ่ายในภาครัฐและเอกชน การบริโภคและการลงทุน รวมถึงการนำเข้าและส่งออก สินค้าและบริการต่างๆ เป็นต้น ซึ่งแผนระยะยาวจะเป็นกรอบให้แก่แผนระยะกลาง
2) แผนระยะกลางหรือแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม (mediumterm or development plan) เป็นแผนระยะ 4-6 ปี ซึ่งเป็นแผนที่วางตามกรอบของแผนระยะยาว
3) แผนปรับปรุงประจำปี (annual plan) เป็นแผนที่จะต้องจัดทำขึ้นทุกปี หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าแผนประจำปี เนื่องจากสถานการณ์ต่างๆทั้งในและต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งสามารถทำให้การดำเนินการและผลที่ได้รับไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ดังนั้นแผนนี้จึงเป็นแผนที่ใช้ในการปรับให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ในขณะนั้นๆให้มีความใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด และแผนนี้ยังใช้ประกอบในการจัดทำงบประมาณประจำปีอีกด้วย

โดยวัตถุประสงค์ของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ คือ

1) เพิ่มรายได้ประชาชาติและรายได้ที่แท้จริงของบุคคล
2) ยกระดับมาตรฐานการดำเนินชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น
3) กระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึง
4) กระจายรายได้สู่ประชาชนอย่างยุติธรรม
5) การจ้างงานเพิ่มอัตราสูง ปัญหาการว่างงานลดน้อยลง
6) การมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ มีดุลการค้าและดุลการชำระเงินที่อยู่ในสภาวะเกินดุลหรือขาดดุลน้อยลง

การประกอบอุตสาหกรรมในประเทศไทยนั้นมีมาตั้งแต่ในสมัยสุโขทัย และได้มีพัฒนาเรื่อยมาตามความเปลี่ยนแปลงของโลก โดยภาครัฐได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการประกอบอุตสาหกรรม และกำหนดนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับที่ผ่านมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) มีการริเริ่มขึ้นโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

4.2.3.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524 – 2529)

เป็นแผนพัฒนา ฯ ฉบับแรกที่กำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) เพื่อให้เป็นฐานเศรษฐกิจหลักเชื่อมโยงเศรษฐกิจในประเทศสู่สากล ซึ่งภาครัฐจะมีบทบาทหลักในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างท่าเรือพาณิชย์บริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และท่าเรืออุตสาหกรรมบริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง เพื่อการส่งออกและนำเข้าสินค้าระหว่างประเทศ ส่วนภาคเอกชนมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

เป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อให้เป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ตามนโยบายหลักของแผน ที่ต้องการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมให้ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบ โดยพัฒนาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นศูนย์อุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ให้มีความสมบูรณ์ในตัวเอง และเป็นการเสนอทางเลือกแหล่งที่ตั้งให้กับอุตสาหกรรมใหม่ในอนาคต เพื่อช่วยชะลอการเติบโตและบรรเทาความแออัดของกรุงเทพมหานครลง บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกจะกลายเป็นศูนย์อุตสาหกรรมใหม่ และแหล่งสร้างงานที่สำคัญของประเทศอีกแห่งหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายให้ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเป็นประตูทางออกให้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือในอันที่จะส่งสินค้าออกไปจำหน่ายต่างประเทศ โดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพมหานครอีกต่อไป

มีการกำหนดให้พื้นที่บริเวณระหว่างสัตหีบ – เขตเทศบาลเมืองระยอง เนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 123,750 ไร่ เป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาเป็นเมืองอุตสาหกรรมที่ทันสมัยและเป็นที่ตั้งของ “อุตสาหกรรมหลัก” เช่น อุตสาหกรรมแยกก๊าซ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมโซดาแอช อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี เป็นต้น โดยยึดหลักว่าอุตสาหกรรมหลักที่มีการ

นำวัตถุดิบเข้าและส่งผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปออกไปเป็นจำนวนมากจะให้ตั้งอยู่ใกล้ท่าเรือสัตหีบมากที่สุด นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง เนื้อที่ประมาณ 2,800 ไร่ เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมด้วย

จากการกำหนดนโยบายดังกล่าว ภาครัฐจึงเร่งดำเนินการตามแผนพัฒนา ฯ โดยเร่งการวางผังและจำแนกขอบเขตพื้นที่ที่จะใช้เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลักและเมืองใหม่คือบริเวณระหว่างสัตหีบและเขตเทศบาลเมืองระยอง ให้สอดคล้องกับบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่มีอยู่และที่จะพัฒนาต่อไปทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนี้

1) ระยะสั้น เร่งวาง “นโยบายเค้าโครงการใช้ที่ดิน” เพื่อกำหนดแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลักแต่ละประเภทที่รัฐมีจุดมุ่งหมายส่งเสริมให้เอกชนมาลงทุนในบริเวณพื้นที่เป้าหมายตลอดทั้งกำหนดที่ตั้งของเมืองและแหล่งสาธารณูปโภคที่สำคัญ เพื่อเป็นแนวทางหลักในการประสานการลงทุนของเอกชนและของรัฐให้ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน และให้เกิดประสิทธิภาพในการลงทุนพัฒนาโดยเฉพาะในด้านการจัดโครงข่ายบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมืองใหม่และการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก และกำหนดมาตรการพิเศษที่จะควบคุมระดับราคาที่ดินให้เป็นไปในลักษณะที่จะสนับสนุนการลงทุนอย่างสมเหตุสมผล โดยอาจรวมถึงการจัดให้มีงบประมาณพิเศษเพื่อการจัดหาที่ดินสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วย
2) ระยะยาววางผังเมืองรวมของพื้นที่เป้าหมาย โดยยึด “นโยบายเค้าโครงการใช้ที่ดิน” เป็นหลักและประกาศเป็นกฎหมายในการควบคุมการใช้ที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับดำเนินงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในด้านวางผังเมืองเฉพาะในขั้นต่อไป

4.2.3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534)

แผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้มีผลต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยมีนโยบายกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานครในลักษณะที่จะเป็นทางเลือกของกรุงเทพมหานคร ซึ่งโอกาสการพัฒนานี้มีอยู่ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก กล่าวคือ

1) บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นจุดที่ท่อส่งก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยมาขึ้นฝั่ง ทำให้มีโอกาสที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมหลักจากการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ
2) บริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เป็นจุดที่มีลักษณะภูมิประเทศ และธรรมชาติเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก สำหรับเป็นท่าเรือพาณิชย์หลักในอนาคตของประเทศ

โดยตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 นั้นเน้นการพัฒนาชุมชนและเมืองใหม่ให้สอดคล้องควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วย ทั้งนี้ โดยจะมีการพัฒนาบริการทางด้านสังคมต่างๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้คนสามารถนำครอบครัวไปอยู่อาศัยได้ เพื่อนำไปสู่การกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้แนวนโยบายการพัฒนาจะต้องประสานเข้ากับมาตรการด้านการวางผังเมือง มาตรการด้านการควบคุมสภาวะสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาแหล่งชุมชน พร้อมบริการสังคมต่างๆ ที่จำเป็น เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีตำรวจ ตลาด ฯลฯ ควบคู่ไปด้วย เพื่อสร้างแหล่งชุมชนและเมืองใหม่โดยมีมาตรฐานเทียบเท่ากรุงเทพมหานครที่จะให้คนสามารถนำครอบครัวไปอยู่อาศัยได้ ซึ่งในการกำหนดเลือกพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ การใช้ประโยชน์และสภาวะแวดล้อม พร้อมทั้งวางผังแม่บทการใช้ที่ดินสำหรับแหล่งอุตสาหกรรมและชุมชน การกำหนดมาตรการด้านผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ เพื่อควบคุมการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาวะสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับโอกาสการพัฒนาที่มีอยู่

การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกสำหรับบริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง และบริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านมานั้น ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในขั้นตอนของการศึกษาจัดทำรายงานความเหมาะสม และการออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรมของโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อให้พร้อมที่จะเริ่มการก่อสร้างในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ได้ โดยมีโครงสร้างพื้นฐานหลักบางโครงการที่ได้ก่อสร้างเสร็จไปแล้วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คือ โครงการท่อส่งน้ำดอกกราย-มาบตาพุด และทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบ

4.2.3.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539)

ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ภาคอุตสาหกรรมได้มีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการส่งออกของไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยสัดส่วนของผลผลิตอุตสาหกรรมในผลผลิตรวมของประเทศได้เพิ่มจากร้อยละ 23.5 ในปี 2529 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มาเป็นร้อยละ 26.0 ในปี 2534 อัตราการขยายตัวที่กำหนดไว้ร้อยละ 6.6 ปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการขยายตัวสูงเช่นนี้ ได้แก่ การขยายตัวของการส่งออกและการลงทุน โดยเฉพาะการผลิตเพื่อส่งออกและการลงทุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เพื่อทดแทนการนำเข้า

ในด้านกระบวนการผลิตอุตสาหกรรม ได้มีการพัฒนาไปอย่างมากเมื่อเทียบกับระยะที่ผ่านมา ทั้งด้านประเภทการผลิตและคุณภาพของสินค้าไปสู่อุตสาหกรรมที่มีการผลิตสลับซับซ้อน และมีอุตสาหกรรมต่อเนื่องมากขึ้น และเป็นโรงงานใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีและเงินลงทุนสูงขึ้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกที่จะต้องแข่งขันในตลาดโลก และเป็นการเข้าร่วมทุนกับต่างประเทศ แม้ว่าอุตสาหกรรมจะขยายตัวไปอย่างรวดเร็วแต่แหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และมีเพียงบางส่วนเริ่มกระจายไปยังพื้นที่รอบนอกแถบจังหวัดภาคกลางและภาคตะวันออก สำหรับในภูมิภาคที่ห่างไกลออกไป การกระจายอุตสาหกรรมยังไปไม่ถึง ดังจะเห็นได้ว่าจำนวนโรงงานที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีสัดส่วนถึงร้อยละ 52

เป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรม การค้า และบริการ เพื่อให้ภาคอุตสาหกรรม มีส่วนสนับสนุนวัตถุประสงค์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง จึงกำหนดเป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนี้

1) ให้การผลิตภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 9.5 ต่อปี
2) ให้การผลิตอุตสาหกรรมการเกษตรขยายตัวโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5.5 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7
3) ให้อุตสาหกรรมส่งออกมีสัดส่วนในมูลค่าส่งออกเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ในปี 2539
4) กำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมาย 6 สาขา คือ อุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมงานโลหะ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า
5) กำหนดให้มีมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมไม่น้อยกว่า 2,500 เรื่องภายใน 2539

แนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรม

1) ส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมโดยส่วนรวม

   (1) ใช้นโยบายการคลังทั้งที่เป็นมาตรการภาษีและมาตรการการคลังด้านอื่นๆ เพื่อขจัดอุปสรรคในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งออก ตลอดจนดำเนินนโยบายสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนในโครงการบริการพื้นฐาน
   (2) พิจารณาปรับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสะสมทรัพย์ให้เป็นไปตามภาวะตลาดการเงินและเศรษฐกิจ รวมทั้งควรพิจารณาปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และอัตราดอกเบี้ยฝากลอยตัวตามภาวะตลาดการเงินภายในประเทศและระหว่างประเทศ
   (3) พิจารณาให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ไม่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาอุตสาหกรรม
   (4) สนับสนุนให้มีสถาบันเงินทุนระยะยาวของภาคเอกชนมากขึ้น พัฒนาตลาดทุนในประเทศให้กว้างขวางขึ้นและส่งเสริมให้มีการใช้ตราสารทางธุรกิจต่างๆ และพัฒนาให้มีตลาดรองสำหรับพันธบัตรรัฐบาลหรือพันธบัตรของหน่วยงานของรัฐ และตราสารธุรกิจต่างๆ
   (5) ปรับระบบภาษีอากรและสิทธิประโยชน์ ลดอัตราภาษีศุลกากรให้เหลือน้อยอัตราเพื่อให้โครงการสร้างภาษีความเป็นกลางมากที่สุด พร้อมทั้งปรับปรุงอัตราอากรขาเข้าสินค้าสำเร็จรูป ชิ้นส่วน และวัตถุดิบให้แตกต่างกันตามความเหมาะสม เพื่อส่งเสริมการผลิตขั้นกลางและขั้นต้นภายในประเทศให้มากขึ้น

2) ให้มีการพิจารณาใช้ระบบสากลในการประเมินราคาสินค้าตามระบบข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ เพื่อคำนวณค่าภาษีอากรที่ผู้นำเข้าต้องเสียให้มีมาตรการการเงินการคลังใหม่ๆ เพื่อสนับสนุนการขยายตัวด้านการส่งออกและการลงทุน เช่น ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก การประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก บริการให้เช่าทรัพย์สิน และบริการรับซื้อหนี้ เป็นต้น

3) ปรับปรุงกฎระเบียบและนโยบายส่งเสริม เร่งรัดปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวด้านการค้าและการค้าลงทุน เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514 เป็นต้น
4) ให้มีการแยกกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนเพื่อที่การขออนุญาตและขอต่ออายุการประกอบกิจการโรงงานสามารถทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้นสำหรับอุตสาหกรรมที่มีผลต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมน้อย และตรวจดูอย่างรอบคอบ หรือบังคับให้ไปอยู่ในเขตหรือนิคมอุตสาหกรรมในกรณีที่เป็นอุตสาหกรรมที่สร้างมลพิษมาก
5) สนับสนุนภาคเอกชนเข้ามาแบ่งเบาภาระการดำเนินงานของรัฐบางประการเช่น การตรวจสอบ เครื่องจักรและอุปกรณ์โรงงาน การตรวจสอบห้องปฏิบัติการ เป็นต้น เพื่อให้มีความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น
6) สนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรเอกชนที่ไม่มุ่งหวังกำไรเพื่อจัดการฝึกอบรมและจัดกิจกรรมสนับสนุนให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม
7) สนับสนุนให้เอกชนขยายการร่วมลงทุนในต่างประเทศทั้งในกลุ่มประเทศที่มีปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการผลิต และกลุ่มประเทศคู่ค้าที่มีแนวโน้มอุตสาหกรรมภายในประเทศ
8) สนับสนุนบทบาทสถาบันภาคเอกชน เช่น สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทยและหอการค้าจังหวัด ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น
9) เร่งรัดขยายบริการพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านไฟฟ้า น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม โทรคมนาคม และระบบการขนส่งทางบกให้เพียงพอ ทันเวลา และสอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรม ทั้งในแง่คุณภาพของบริการ และราคาให้อยู่ในระดับมาตรฐานสากล
10) ปรับปรุงพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ให้มีผลบังคับใช้ครองคลุมถึงเขตอุตสาหกรรมของเอกชน เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ประกอบการตั้งโรงงานในเขตอุตสาหกรรมของเอกชนให้ได้รับการดูแลอย่างเป็นธรรม
11) ฝึกอบรมและพัฒนาระดับฝีมือแรงงานให้เพิ่มสูงขึ้น สนับสนุนความร่วมมืออย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงานของรัฐ และสถานประกอบการในการฝึกอบรมบุคลากรภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งสนับสนุนให้เอกชนฝึกอบรมแรงงานของตนเอง โดยอาจจัดตั้งเป็นกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งรัฐให้ความช่วยเหลือทางการเงินส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเรียกเก็บจากโรงงานหรือบริษัทห้างร้าน เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและจัดการฝึกอบรม
12) เสริมสร้างขีดความสามารถทางเทคโนโลยีของอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลก และพัฒนาเทคโนโลยีขั้นพื้นฐานเพื่อให้อุตสาหกรรมพึ่งตนเองได้ในระยะยาว โดย

(1) สนับสนุนการพัฒนาระบบรับช่วงการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ตั้งแต่ระดับการลงทุนจากต่างประเทศกับอุตสาหกรรมในประเทศ ระหว่างอุตสาหกรรมในประเทศด้วยกันเอง เพื่อให้มีการถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี

(2) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการออกแบบผลิตภัณฑ์ เพื่อยกระดับคุณภาพสินค้าให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ส่งเสริมการใช้ระบบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พิจารณาทบทวนและปรับปรุงพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 โดยเฉพาะในการกำหนดมาตรฐานและในการรับรองคุณภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการทางด้านงานมาตรฐานต่างประเทศและมาตรฐานระหว่างประเทศได้คล่องตัวและเอื้ออำนวยต่อการส่งออกยิ่งขึ้น รวมทั้งพิจารณาทบทวนลำดับความสำคัญของผลิตภัณฑ์ที่ควรมีมาตรฐานให้สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ ความต้องการของผู้บริโภค และเครื่องมือที่จะใช้ตรวจสอบ

(3) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดมาตรฐานของประเทศและในการเจรจาระหว่างประเทศ

(4) มีการกำหนดแนวปฏิบัติในการสอบเทียบเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการตรวจสอบเพื่อให้การทดสอบมีความเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น

(5) สนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาคุณภาพสินค้าในโรงงานอุตสาหกรรม และในการให้บริการทดสอบและรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ เพื่อเสริมงานของหน่วยงานของรัฐ โดยพิจารณาใช้มาตรการด้านภาษีสนับสนุนการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการพัฒนาและตรวจสอบคุณภาพสินค้า

(6) พิจารณาแนวทางกำหนดระบบการตรวจสอบและรับรองคุณภาพของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐให้เป็นระบบเดียวกันทั้งประเทศ โดยปรับหลักเกณฑ์และวิธีการด้านการรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ การรับรองคุณภาพโรงงาน การรับรองห้องปฏิบัติการทดสอบ การทดสอบ และมาตรวิทยาให้สอดคล้องอย่างสมบูรณ์กับแนวปฏิบัติมาตรฐานสากล

(7) จัดตั้งศูนย์สนเทศมาตรฐานและศูนย์บริการทางวิชาการ เพื่อให้บริการแนะนำแก่โรงงานอุตสาหกรรมและผู้ส่งออก

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดแนวทางเฉพาะสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมายรายสาขา เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศและเป็นพื้นฐานในการพัฒนาทางอุตสาหกรรมในระยะยาว และยังมีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่นสูง ใช้วัตถุดิบกึ่งสำเร็จรูปในประเทศสูง ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูงและมีความได้เปรียบเชิงการผลิตและการค้า ซึ่งอุตสาหกรรมเป้าหมายรายสาขามีดังนี้

1) อุตสาหกรรมการเกษตร
2) อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม
3) อุตสาหกรรมงานโลหะ

4) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์
5) อุตสาหกรรมปิโตรเคมี
6) อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า

ในส่วนของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกนั้น มีทิศทางการขยายตัวของมหานครใหญ่ติดต่อเข้ากับเขตพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และกลายเป็นภาคมหานครใหญ่ซึ่งจะเป็นฐานอุตสาหกรรมหลักและประตูเศรษฐกิจใหม่ของประเทศไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางมาตรการเร่งส่งเสริมแนวโน้มนี้ให้เกิดการพัฒนาภาคมหานครขึ้น เพื่อให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจการค้าและการเงินสู่นานาชาติ ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มุ่งพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐาน เพื่อเป็นแกนนำการขยายตัวและการใช้ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมเป็นระเบียบและให้สามารถเชื่อมโยงเป็นระบบเข้ากับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยการวางแผนแก้ปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐานและพัฒนาคุณภาพชีวิต และสภาวะแวดล้อมของเมือง ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหาร และกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเป็นกลุ่มพื้นที่หลัก คือ

1) ภาคมหานครครอบคลุมพื้นที่ และแนวเชื่อมต่อระหว่าง “กรุงเทพมหานครและปริมณฑล” และ “พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก” ซึ่งมีเป้าหมายที่จะพัฒนาให้เป็นระบบโครงข่ายชุมชนเมืองเดียวกัน
2) พื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมของภาคกลางตอนบน ซึ่งจะต่อเชื่อมกับระบบเศรษฐกิจของภาคมหานคร โดยมีสระบุรีเป็นศูนย์กลาง

4.2.3.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศ และเป็นแผนปฏิรูปความคิดและคุณค่าใหม่ของสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา โดยใช้เขตเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาคนให้มีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดินขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 เป็นการเพิ่มขีดความสามารถของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้สมบูรณ์ และพร้อมที่จะรองรับการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเคลื่อนย้ายประชากร โดยเฉพาะจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่นี้ได้เพิ่มขึ้น ควบคู่ไปกับการยกระดับให้เป็นประตูเศรษฐกิจของประเทศที่สามารถเชื่อมโยงทางอากาศกับนานาชาติ นอกเหนือจากทางทะเล โดย

1) พัฒนาโครงข่ายระบบการขนส่งต่อเนื่องจากที่มีอยู่แล้ว ดังนี้

(1) พัฒนาโครงข่ายถนนสายใหม่เชื่อมโยงพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง และกลุ่มประเทศอินโดจีน และก่อสร้างถนนสายรองเพื่อเปิดพื้นที่ใหม่ที่มีศักยภาพและพัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรมและชุมชนเชื่อมโยงกับท่าเรือแหลมฉบังและมาบตาพุด

(2) ลงทุนระบบรถไฟความเร็วสูงเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีในการเดินทางของประชาชนเชื่อมโยงกรุงเทพมหานครกับท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 และแหล่งชุมชนชายฝั่งทะเลตะวันออก

2) สนับสนุนให้มีการจัดตั้งนิคม/เขตอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก ในพื้นที่ตอนในที่มีศักยภาพ เพื่อส่งเสริมการลงทุนและจ้างงาน

3) พัฒนาท่าเรือพาณิชย์ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นท่าเรือหลักของประเทศแทนท่าเรือคลองเตยภายในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และพัฒนาท่าเรือมาบตาพุดระยะที่ 3 และ 4 ให้แล้วเสร็จในช่วง 5 ปีต่อไป เพื่อเป็นฐานเศรษฐกิจหลักที่จะรองรับการจ้างงานของประชากรในพื้นที่ ควบคู่ไปกับการดูแลรักษาสภาวะแวดล้อมที่ดีให้คงไว้

4) พัฒนาสนามบินอู่ตะเภาเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ให้มากขึ้น และสนับสนุนภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาการผลิตทางอุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงกับการขนส่งทางอากาศ และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อกระตุ้นให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการบิน

5) พัฒนาแหล่งน้ำ ระบบผลิตและจำหน่ายน้ำ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพให้เพียงพอและทั่วถึงสำหรับชุมชนและแหล่งอุตสาหกรรม โดยสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

6) จัดให้มีพื้นที่เพื่อการพัฒนาบริการโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมด้านการศึกษา สาธารณสุข การฝึกอบรมควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพื่อรองรับประชาชนที่อพยพเคลื่อนย้ายจากที่ต่างๆ เข้ามาทำงานและอยู่อาศัยอย่างถาวรและให้ประชาชนได้รับผลจากการพัฒนาอย่างสมบูรณ์

7) จัดระบบกลไกการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การมีองค์กรถาวรที่มีเอกภาพ ทำหน้าที่กำกับดูแลการวางแผน การพัฒนาและการบริหารจัดการภายในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

8) พัฒนาระบบกลไกเพื่อสร้างกระบวนการให้ประชาชนและชุมชนในระดับพื้นที่ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานการพัฒนาของรัฐและติดตามความก้าวหน้าของโครงการต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

4.2.3.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2550)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์การจัดการเชิงพื้นที่ในมิติใหม่ที่มุ่งปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองให้เข้าสู่สมดุลและยั่งยืน เป็นการพัฒนาที่ประสานเชื่อมโยงชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูลกันและกัน นำไปสู่เป้าหมายระยะยาวในการกระจายโอกาสการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้เท่าเทียมกันตามศักยภาพในทุกพื้นที่ โดยได้อัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็น

ปรัชญาในการพัฒนาและบริหารประเทศ ยึดคนในพื้นที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม ที่อาศัยความเข้มแข็งของชุมชนฐานรากทั้งในชนบทและเมืองเป็นพื้นฐาน ให้คนส่วนใหญ่ของประเทศมีพลังเพิ่มขีดความสามารถด้วยตนเอง และพึ่งตนเองได้ รวมทั้งใช้ทุนทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันอย่างรอบคอบ ระมัดระวังและมีประสิทธิภาพ สร้างเศรษฐกิจพออยู่พอกินเป็นภูมิคุ้มกันเบื้องต้น ขณะเดียวกันมีการเชื่อมโยงเศรษฐกิจชนบทและเมืองที่ผสมผสานเทคโนโลยีสมัยใหม่ร่วมกับภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นโดยลำดับ ภายใต้ความมีเหตุผลและเกื้อกูลกัน ควบคู่กับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง สามารถรองรับการกระจายภารกิจด้านการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งสนับสนุนกระบวนการชุมชนและประชาสังคมในการร่วมสร้างความเป็นธรรมแก่คนทุกระดับในสังคม โดยเฉพาะคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาว

ขณะเดียวกัน ยังจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมโยงของการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจของประเทศอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นฐานการลงทุนและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อันจะช่วยปูพื้นฐานการวางบทบาทการพัฒนาประเทศในภูมิภาคได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ บนพื้นฐานการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยอาศัยศักยภาพของพื้นที่เศรษฐกิจที่กระจายอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ควบคู่กับโครงข่ายบริการพื้นฐานที่มีครอบคลุมค่อนข้างทั่วถึงอยู่แล้ว ในการพัฒนาเตรียมประเทศเป็นประตูเศรษฐกิจของภูมิภาคที่เชื่อมโยงกับตลาดโลกอย่างเป็นระบบ เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ มีการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ของประเทศที่สอดคล้องกับศักยภาพและบทบาททางเศรษฐกิจของพื้นที่ในระดับต่างๆ รวมทั้งพัฒนากลุ่มจังหวัดที่มีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน โดยคนในพื้นที่มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนและจัดการตั้งแต่ต้น เพื่อให้เป็นกรอบชี้นำการพัฒนาชุมชนเมืองและชนบทอย่างเป็นระบบ ดังนี้

1) <u>ภาคกลาง</u> ใช้ทุนทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ในพื้นที่ ควบคู่กับศักยภาพของภาคธุรกิจเอกชนในการพัฒนาฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมและบริการที่มีอยู่เดิมให้แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพ เกิดสมดุลกับสิ่งแวดล้อมและชุมชนมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลและพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อเตรียมพัฒนาก้าวสู่ศูนย์กลางเศรษฐกิจของภูมิภาค ขณะเดียวกันรักษาพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์บริเวณที่ราบลุ่มภาคกลางให้เป็นแหล่งผลิตธัญญาหารของประเทศ ควบคู่ไปกับกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจสู่พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก โดยมีการดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างใกล้ชิด
2) <u>ภาคเหนือ</u> มุ่งอนุรักษ์แหล่งต้นน้ำลำธารให้มีความอุดมสมบูรณ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ควบคู่ไปกับอนุรักษ์แหล่งวัฒนธรรมล้านนาที่เป็นเอกลักษณ์ ให้สามารถพัฒนาเชื่อมโยงเป็นศูนย์กลางอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ๖ ประเทศ โดยมีกลุ่มจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง เชียงราย เป็นศูนย์กลาง รวมทั้งอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและเพิ่มประสิทธิภาพการแปรรูปผลผลิตการเกษตร เพื่อเป็นคลังผลิตอาหารของประเทศที่

เชื่อมโยงผลผลิตการเกษตรกับที่ราบลุ่มภาคกลาง โดยมีกลุ่มจังหวัดพิษณุโลก นครสวรรค์เป็นศูนย์กลาง

3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม เพื่อเป็นประตูเชื่อมโยงกลุ่มประเทศอินโดจีน โดยมีหนองคาย มุกดาหาร นครพนม เป็นประตูค้าชายแดนของภาค และมีอุบลราชธานีเป็นศูนย์กลางหลัก พร้อมทั้งเร่งพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตรและการแปรรูปการเกษตร เชื่อมโยงภาคเหนือตอนล่างและพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยมีกลุ่มจังหวัดนครราชสีมา ขอนแก่น เป็นศูนย์กลาง
4) ภาคใต้ ใช้ศักยภาพของพื้นที่ที่ติดทะเลทั้งสองด้านให้เกิดประโยชน์ด้านการผลิตและการขนส่งสู่เอเชียตะวันออกและเอเชียใต้ พร้อมทั้งพัฒนาเชิงอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางทะเล ฝั่งทะเลอันดามันให้มีคุณภาพมาตรฐานระดับโลก โดยมีกลุ่มจังหวัดภูเก็ต พังงา กระบี่ เป็นศูนย์กลาง และสร้างความเชื่อมโยงด้านการผลิตกับพื้นที่ฝั่งอ่าวไทย โดยมีกลุ่มจังหวัดสงขลา ปัตตานี เป็นศูนย์กลางการค้าและการผลิตอาหารฮาลาลกับประเทศเพื่อนบ้าน

นอกจากนี้ ยังเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ได้พัฒนาขึ้นแล้วอย่างคุ้มค่า ทั้งโครงข่ายถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ และสนามบินสามารถเชื่อมโยงและสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

กำหนดให้มีการพัฒนาเมืองชายแดนให้เป็นประตูเศรษฐกิจควบคู่กับเมืองที่น่าอยู่เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างยั่งยืน โดยพัฒนาและเตรียมความพร้อมเมืองชายแดนที่อยู่ในพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจตามแนวตะวันออก-ตะวันตก เชื่อมโยงระหว่างพม่า-ไทย-สปป.ลาว-กัมพูชา-เวียดนาม และในพื้นที่เศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ เชื่อมโยงระหว่างไทย-พม่า-สปป.ลาว-จีนตอนใต้ (ยูนาน) ด้วยการจัดระเบียบเมืองและชนบทชายแดน การพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตร่วมตามแนวชายแดน ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมพื้นที่ชนบทห่างไกลให้เข้มแข็ง เพื่อสร้างความมั่นคงตามแนวชายแดนและป้องกันปัญหายาเสพติดและอาชญากรรมข้ามชาติ

4.2.3.6 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ประกอบด้วย 3 แนวทางหลัก คือ

1) แนวทางการปรับโครงสร้างการผลิต ให้ค่าการผลิตและคุณภาพของสินค้าและบริการที่ผลิตในประเทศไทยสูงขึ้น บนฐานความรู้และความเป็นไทย
2) การสร้างภูมิคุ้มกันและระบบบริหารความเสี่ยงสำหรับตลาดสินค้าและบริการ ตลาดการเงิน ตลาดปัจจัยการผลิต และระบบการคลัง
3) การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมและการกระจายรายได้

การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาให้โครงสร้างเศรษฐกิจมีความสมดุลและยั่งยืน ดังนี้

1) ในด้านการผลิต กำหนดเป้าหมายผลิตภาพการผลิตรวมสูงขึ้นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี และประเทศไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายให้สัดส่วนการส่งออกในตลาดโลกเพิ่มขึ้น ในขณะที่การดำเนินการพัฒนาในแนวทางที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิต ทุน และพลังงาน จะทำให้พึ่งพาการนำเข้าในสัดส่วนที่ต่ำลง ทั้งนี้โดยกำหนดเป้าหมายการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเป็นร้อยละ 0.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และกำหนดเป้าหมายที่จะลดต้นทุนด้านโลจิสติกส์จากร้อยละ 16 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในปี 2548 เป็นร้อยละ 13 ภายในปี 2554

โครงสร้างทางเศรษฐกิจมีความสมดุลขึ้นระหว่างภาคเศรษฐกิจภายในประเทศ และภาคการค้าระหว่างประเทศ โดยกำหนดเป้าหมายให้สัดส่วนอุปสงค์ในประเทศต่อภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่วัดด้วยผลรวมของมูลค่าการส่งออกและการนำเข้าสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 71 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 45 ภายในปี 2554

สำหรับสาขาการผลิตของประเทศ ฐานการผลิตจากภาคเกษตร เกษตรแปรรูปและภาคบริการทั้งบริการท่องเที่ยว บริการการศึกษา บริการสาธารณสุข และบริการทางการเงินจะมีขนาดใหญ่ขึ้นและผลิตภัณฑ์มีความหลากหลายมากขึ้น

สำหรับภาคอุตสาหกรรมโครงสร้างมีรากฐานของกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ และอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ ที่เข้มแข็งขึ้นเพื่อใช้เป็นช่องทางการตลาดกับกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ โดยกำหนดเป้าหมายให้สัดส่วนภาคการผลิตเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในปี 2548 เป็นร้อยละ 15 ภายในปี 2554

2) การพัฒนาให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพมากขึ้น กำหนดเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ ทั่วไปเฉลี่ยร้อยละ 3.0 – 3.5 ต่อปี อัตราการว่างงานต่ำไม่เกินร้อยละ 2 ของกำลังแรงงาน การบริหารการคลังมีประสิทธิภาพทำให้หนี้สาธารณะมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 50 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และสัดส่วนการออมรวมของประเทศอยู่ที่ระดับร้อยละ ๓๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศภายในปี 2554 โดยเป็นการเพิ่มขึ้นทั้งจากฐานการออมครัวเรือน ภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐ อันเนื่องมาจากการส่งเสริมการออมอย่างเป็นระบบและการสร้างฐานรายได้ของประชาชนให้สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ประเทศมีความเสี่ยงจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลดลง โดยกำหนดเป้าหมายการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเฉลี่ยต่อปีไม่เกินร้อยละ 2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และการใช้พลังงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยกำหนด

เป้าหมายความยืดหยุ่นของการใช้พลังงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ไม่เกิน 1 : 1 ต่ำกว่าเฉลี่ย 1.4 : 1 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นร้อยละ 8.0 รวมทั้งลดสัดส่วนการใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลดการใช้น้ำมันในภาคการขนส่งให้เหลือร้อยละ 30 ของการใช้พลังงานทั้งหมดจากระดับร้อยละ 38 ในปัจจุบัน

2) การสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและพัฒนาให้เป็นฐานที่ใหญ่ขึ้นของระบบเศรษฐกิจ มีผู้ประกอบการใหม่เพิ่มขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายให้ผลิตภัณฑ์และบริการที่ผลิตและให้บริการโดยวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 จากสัดส่วนร้อยละ 39.4

การนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ จึงมีการกำหนดนโยบายภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” อยู่บนพื้นฐานของ “ดุลยภาพเชิงพลวัต” ที่เชื่อมโยงทุกมิติอย่างบูรณาการ ทั้งมิติตัวคน สังคมและวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและการเมือง ขณะเดียวกันยอมรับความแตกต่างระหว่างระบบเศรษฐกิจและสังคมในชนบทกับในเมือง โดยมุ่งสร้างดุลยภาพการพัฒนาระหว่าง “ความเข้มแข็งในการพึ่งตนเองของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในชนบทที่เป็นฐานรากของสังคม และความสมดุลในประโยชน์ของการพัฒนาแก่ทุกภาคส่วนอย่างเป็นธรรม” กับ “ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจในเมือง และการสร้างเครือข่ายพันธมิตรการพัฒนาในเวทีโลก” โดยใช้ความรอบรู้ คุณธรรมและความเพียรในกระบวนการพัฒนาที่อยู่บนหลักความพอประมาณ ความมีเหตุผลและมีภูมิคุ้มกันที่ดีให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ได้เป็นอย่างดี

ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้างของระบบต่างๆ ภายในประเทศให้มีศักยภาพแข่งขันได้ในกระแสโลกาภิวัตน์ และสร้างฐานความรู้ให้เป็นภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างรู้เท่าทัน ควบคู่ไปกับการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม และเสริมสร้างความเท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคม และความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น พร้อมทั้งฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คงความสมบูรณ์เป็นรากฐานการพัฒนาที่มั่นคงและเป็นฐานการดำรงวิถีชีวิตของชุมชนและสังคมไทย ตลอดจนการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศทุกระดับ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน สามารถดำรงอยู่ในประชาคมโลก ได้อย่างมีเกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ดังนี้

(1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนให้มีคุณธรรมนำความรู้ เกิดภูมิคุ้มกัน โดยพัฒนาจิตใจควบคู่กับการพัฒนาการเรียนรู้ของคนทุกกลุ่มวัยตลอดชีวิต และสามารถจัดการกับองค์ความรู้ ทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สมัยใหม่เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งเสริมสร้างสุขภาวะคนไทยให้มีสุขภาพแข็งแรงทั้งกายและใจ และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ โดยเน้นการพัฒนาระบบ

สุขภาพอย่างครบวงจร และการเสริมสร้างคนไทยให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสันติสุข ดำรงชีวิตอย่างมั่นคงทั้งในระดับครอบครัวและชุมชน สร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน ส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีความปลอดภัย น่าอยู่ บนพื้นฐานของความยุติธรรมในสังคม

(2) ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็งด้วยการส่งเสริมการรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำ ในรูปแบบที่หลากหลาย และจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่องตามความพร้อมของชุมชน การสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชนที่เน้นการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียง ส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างเครือข่ายองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งสร้างระบบบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชนควบคู่กับการพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ ตลอดจนการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูล และการสร้างกลไกในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

(3) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการผลิตให้สมดุลและยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างเพื่อสร้างความเข้มแข็งของภาคการผลิตและบริการ บนฐานการเพิ่มคุณค่าสินค้าและบริการจากองค์ความรู้สมัยใหม่ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและนวัตกรรม และการบริหารจัดการที่ดี รวมทั้งสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ดีด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ การปฏิรูปองค์กรการปรับปรุงกฎระเบียบ การพัฒนามาตรฐานในด้านต่างๆ และการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศให้สนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ พร้อมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันและระบบบริหารความเสี่ยงของระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ โดยการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม

การส่งเสริมการออม การพัฒนาพลังงานทางเลือก และใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึง เพื่อให้การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจช่วยแก้ปัญหาความยากจนและมีการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น

4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการรักษาฐานทรัพยากรและความสมดุลของระบบนิเวศ เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยการปรับแบบแผนการผลิตและพฤติกรรมการบริโภค เพื่อลดผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เพื่อลดมลพิษและควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต และการพัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วยการจัดการองค์ความรู้และสร้างภูมิคุ้มกัน ตลอดจนส่งเสริมการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพในการสร้างความมั่นคงของภาคเศรษฐกิจ

ท้องถิ่นและชุมชนและพัฒนาขีดความสามารถและสร้างนวัตกรรมจากทรัพยากรชีวภาพที่เป็นเอกลักษณ์ของประเทศ

5) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ พร้อมทั้งสร้างภาคราชการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล โดยเน้นการบริการแทนการกำกับควบคุมและทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา รวมทั้งกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ตลอดจนส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และมีธรรมาภิบาล นอกจากนั้นดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอน กระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา รวมทั้งการรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพและความยั่งยืน

4.2.4 ปัญหาในการวางผังเมืองเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหรรมในจังหวัดระยอง

แนวทางการวางผังเมืองและการพัฒนาเมืองนั้น ควรกำหนดว่า เมืองแต่ละเมืองควรมีประชากรเท่าใด มีระบบขนส่งมวลชนแบบใด มีเขตอุตสาหกรรมและเขตพาณิชยกรรมอยู่บริเวณใด โดยการวางผังเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนที่อาศัยและประกอบอาชีพในเมืองนั้นๆ ทิศทางของการพัฒนาเมืองแต่ละเมืองไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ทั้งนี้ เพราะเมืองแต่ละเมืองมีทรัพยากร ลักษณะภูมิประเทศไม่เหมือนกัน การพัฒนาเมืองจึงต้องมีสอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศและทรัพยากรธรรมชาติของเมืองหรือภูมิภาคนั้นๆ

การผังเมืองในแผนพัฒนาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการกล่าวถึงเรื่อง ผังเมืองมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยในส่วนของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกนั้น ได้แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

1) ระยะแรก เป็นเรื่องของการกำหนดบทบาทของเมือง และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
2) ระยะที่สอง เริ่มมีการพัฒนาพื้นที่ตอนใน เนื่องจากพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลมีการพัฒนาเต็มพื้นที่หมดแล้ว

จังหวัดระยอง เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้มีการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่อย่างรวดเร็ว แต่เนื่องจากการพัฒนาจังหวัดระยองเป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุล กล่าวคือ มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ โดยได้รับการดูแลส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่มีการใช้ทรัพยากรโดยขาดการวางแผนอย่างรัดกุม

แผนพัฒนาที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่มีกรอบเวลาสิ้นสุดที่ชัดเจน ทำให้เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรและที่ดินจนเกินขีด

ความสามารถที่จังหวัดระยองจะรองรับได้ ผังเมืองระยองไม่มีความสอดคล้องกับสภาพการใช้ที่ดินที่เป็นอยู่ ไม่มีการใช้ผังเมืองในการควบคุมทิศทางการพัฒนาของเมือง เมืองเติบโตแบบไร้ทิศทาง และการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายผังเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเห็นได้จากการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมนอกเขตนิคมอุตสาหกรรมจำนวนมาก

การพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมมีแนวโน้มขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ตอนในมากขึ้น เนื่องจากราคาที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกมีราคาสูงและมีการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมอยู่อย่างหนาแน่น ซึ่งการขยายตัวดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยรุกเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีการรุกเข้าไปใกล้พื้นที่ต้นน้ำทำให้เกิดการกักเก็บน้ำบริเวณต้นน้ำก่อนที่น้ำจะไหลเข้าอ่างเก็บน้ำของภาครัฐ ซึ่งส่งผลต่อปริมาณน้ำกักเก็บ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำเสีย ขยะอุตสาหกรรม มลพิษอากาศ เป็นต้น

การที่อุตสาหกรรมมีแนวโน้มการพัฒนาในลักษณะเครือข่าย (cluster) จึงมีความต้องการพื้นที่ผืนใหญ่เพื่อเป็นที่ตั้งกลุ่มอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่มีความเกี่ยวโยงกันเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในกลุ่ม เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน เป็นต้น ซึ่งบริเวณมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เป็นฐานปิโตรเคมีในปัจจุบันมีพื้นที่ไม่เพียงพอต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการขยายฐานการผลิตปิโตรเคมีเข้าสู่ระยะที่ 3 ในพื้นที่เพื่อให้ประเทศมีความครบวงจรด้านปิโตรเคมี

พื้นที่ตำบลมาบตาพุด ซึ่งเป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมตะวันออก นิคมอุตสาหกรรมผาแดง และนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย มีโครงการขนาดใหญ่ในพื้นที่ดังกล่าวรวมประมาณ 91 แห่ง อยู่รวมในพื้นที่เดียวกัน พื้นที่โดยรอบของนิคมอุตสาหกรรมล้อมรอบด้วยชุมชน โดยเฉพาะทิศตะวันออกของโครงการไม่มีพื้นที่กันชน (Buffer Zone) เนื่องจากได้มีการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) เป็นพื้นที่อุตสาหกรรม (สีม่วง) จึงมีการขยายพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดออกไป

จากการขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรม ทำให้พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมอยู่ติดกับชุมชนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนเป็นอย่างมาก การปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่น เป็นพื้นที่อุตสาหกรรม โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนในชุมชน แสดงให้เห็นถึงการขาดความมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของท้องถิ่นในการจัดทำผังเมือง โดยการวางผังเมืองหรือการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ต้องคำนึงการจัดทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทำให้คนที่อาศัยอยู่ในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

นอกจากนี้ จากกรณีที่จังหวัดระยองสามารถแบ่งการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมเป็น 2 ส่วน คือ การใช้ประโยชน์ในเขตการนิคมอุตสาหกรรมและนอกเขตอุตสาหกรรม โดยเขต

อุตสาหกรรมอยู่ภายใต้การดูแลและควบคุมโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 ให้อำนาจผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคาร และการตั้งโรงงาน ส่วนโรงงานที่อยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โรงงานเหล่านี้การขออนุญาตจัดตั้งและการกำกับดูแลเป็นอำนาจของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเมื่อมีการแบ่งความรับผิดชอบของหน่วยงานอย่างชัดเจน การกำกับดูแลโดยภาครัฐและท้องถิ่นในจึงไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง

4.2.5 กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองในต่างประเทศ

4.2.5.1 แนวคิดเกี่ยวกับการวางผังเมือง

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

Alfred Bettman บิดาของนักกฎหมายผังเมืองสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า[1] การวางผังเมือง คือ การทำแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาอาณาเขตของเมือง ซึ่งแผนแม่บทดังกล่าว ประกอบด้วยการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ของภาครัฐและของภาคเอกชน โดยในภาคเอชนนั้นจะแยกประโยชน์ที่ดินเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ธุรกิจ และอุตสาหกรรม

แนวความคิดพื้นฐานในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนและผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกามี 2 ประเภท คือ

(1) อำนาจเวนคืนทรัพย์สิน (Eminent Domain) ซึ่งใช้ในการเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีการใช้อำนาจดังกล่าวมากในกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนและผังเมืองของมหานคร (City Planning)

(2) อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย (Police Power) ซึ่งเป็นอำนาจในการกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งมีการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างกว้างขวางในกฎหมายควบคุมย่านและอาคาร (Zoning Regulation) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน (Subdivision Regulation) กฎหมายควบคุมอาคารและบ้านเรือน (Building and Housing Code)

อำนาจทั้งสองประเภทเป็นอำนาจที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (State Constitution) และรัฐธรรมนูญของมลรัฐจะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว เนื่องจากการวามแผนและผังเมืองเป็นเรื่องของแต่ละชุมชนซึ่งมีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน และอาจมีค่านิยมที่แตกต่างกัน ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐจึงออกกฎหมายมอบอำนาจทั้งสองประเภทให้รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเมื่อรัฐบาลท้องถิ่นได้รับอำนาจดังกล่าวมาแล้ว ก็จะใช้อำนาจนั้นในการออกข้อบัญญัติต่าง ๆ เพื่อ

---

1 โครงการศึกษาเรื่อง “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ” กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : สิงหาคม 2547

จัดทำแผนและผังเมือง ควบคุมอาคารและย่าน ควบคุมการจัดสรรที่ดิน ควบคุมความปลอดภัยของอาคารและสุขลักษณะของบ้านเรือน

2) ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ ในอดีตไม่มีกฎหมายผังเมืองโดยเฉพาะ เจ้าของที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองได้โดยอิสระตราบเท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น เจ้าของที่ดินเพียงแต่ต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายที่ศาลได้สร้างขึ้นเท่านั้น[2] ต่อมาเมื่อเมืองมีการพัฒนามากขึ้นจึงมีความจำเป็นต้องจำกัดเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ทางทรัพย์สินส่วนบุคคลของปัจเจกชนในระดับหนึ่งเพื่อประโยชน์ร่วมกันของสังคม เพื่อให้สังคมเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงามน่าอยู่ และปลอดภัย จึงทำให้ต้องตรากฎหมายผังเมืองขึ้น และได้เปลี่ยนแนวคิดจากเดิมมีแนวคิดในการให้อำนาจท้องถิ่นในการใช้ดุลยพินิจในการจัดทำผังเมือง มาเป็นให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดทำผังเมือง

ประเทศอังกฤษมีกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองอยู่หลายฉบับและมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการเข้าใจและการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีการจัดทำกฎหมายในลักษณะที่เป็นการรวมเข้าเป็นฉบับเดียวกัน (Consolidating Act) โดยรวบรวมเอากฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่นั้นมาอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันเป็น The Town and Country Planning Act 1990 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการผังเมืองที่ยังคงใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน

3) ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดในเรื่องผังเมือง คือ พื้นที่ทั้งหมดของประเทศอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของเอกสารผังเมือง ซึ่งเอกสารผังเมืองนี้จะควบคุมการใช้พื้นที่อย่างเหมาะสม ในขณะเดียวกันก็อาจเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ได้ด้วย การจัดทำแผนและการทำผังเมืองของแต่ละพื้นที่จึงมีความเฉพาะเจาะจงแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ โดยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ให้มีความสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและเกิดประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นต้องให้หน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ ในประเทศฝรั่งเศสจึงไม่มีผังเมืองระดับประเทศ

โดยประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดที่ชัดเจนในเรื่องของการบริหารจัดการการใช้พื้นที่คู่กับการผังเมือง โดยในทางปฏิบัติ การใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่จะต้องนำแนวคิดทั้งสองมาใช้ควบคู่กันไปเสมอ เพื่อให้เกิดความสมดุลกับปัจจัยต่าง ๆ ในพื้นที่ และยังก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนชัดเจน

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของแนวคิดทั้งสอง จึงมีนโยบายการพัฒนาประเทศที่สอดรับอย่างชัดเจนและกำหนดเป็นกฎหมายพร้อมกับกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เอื้อกับแนวคิด

---

2 เนื่องจากระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักรเป็นระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งถือว่าคำพิพากษาของศาลเป็นที่มาของกฎหมาย

ดังกล่าว โดยในระดับท้องถิ่น รัฐบาลได้กระจายอำนาจการตัดสินใจบางส่วนให้ท้องถิ่นไปดำเนินการโดยเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กรอบแนวคิดทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งรัฐจะเป็นผู้ประสานสนับสนุนปัจจัยบางประการเพื่อให้แนวคิดดังกล่าวเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้การผังเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มีหลักการพื้นฐานด้านการผังเมืองที่กำหนดให้ผังเมืองในระดับต่าง ๆ และประเภทต่าง ๆ จะต้องเคารพกฎหมายตามลำดับชั้นที่กำหนด นอกจากนี้ ยังกำหนดกลไกในการนำแผนไปปฏิบัติที่มีความหลากหลายอย่างมากตลอดจนมาตรการที่ใช้ในการควบคุมให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างเคร่งครัด

4.2.5.2 นโยบายการผังเมืองเพื่อรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรม

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐบาลกลางได้จัดทำ The Standard City Planning Enabling Act 1928 ขึ้นเป็นกฎหมายแม่แบบ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองรวม หากมลรัฐออกกฎหมายที่มีเนื้อหาตามกฎหมายแม่แบบแล้วก็จะเป็นการมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำผังเมืองรวมได้โดยชอบธรรม ผังเมืองรวมจะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่อง ถนน พื้นที่ของภาครัฐ สถานที่ราชการ สาธารณูปโภค และการควบคุมย่าน โดยคณะกรรมการผังเมืองซึ่งตั้งโดยรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดทำผังเมืองรวม ทำให้แผนและผังเมืองรวมเป็นเอกสารที่มีผลผูกพันในทางกฎหมายและเป็นการวามแผนการพัฒนาในอนาคตด้วย

The Standard Zoning Enabling Act 1922 ยังเป็นกฎหมายแม่แบบเกี่ยวกับการกำหนดย่าน (Zoning) โดยกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมย่าน (Zoning Regulation) จะกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use) ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายส่วนที่สำคัญมากของการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย (Police Power) ในการกำกับดูแลการใช้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน

การกำหนดย่าน (Zoning) คือการแบ่งเมืองออกเป็นเขต ๆ ตามประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือเรียกว่า Euclidean Zoning โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย (Police Power) ในการออกเทศบัญญัติมาเพื่อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนให้สอดคล้องกับการกำหนดย่าน

ในส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

(1) การใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชยกรรม (Trade)
(2) อุตสาหกรรม (Industry)
(3) ที่อยู่อาศัย (Residence)
(4) การใช้ประเภทอื่น ๆ (Specialized Zones) เช่น เขตประวัติศาสตร์ สนามบิน และการใช้ประเภทอื่น ๆ ที่คล้ายกัน

อย่างไรก็ตาม จากการเจริญเติบโตของเมืองในทศวรรษที่ 1970 ทำให้เกิดความกังวลเกี่ยวกับพื้นที่ ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิกฤติด้านพลังงาน อัตราการว่างงานที่สูงขึ้น การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเขตอุตสาหกรรม ทำให้มีความพยายามที่จะกำกับดูแลความเจริญเติบโตที่ควรจะเป็นของเมือง จึงมีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและควบคุมย่านและการควบคุมกิจกรรมบนที่ดินของภาคเอกชน โดยวิธีการบริหารจัดการการเติบโตของเมือง

วิธีการบริหารจัดการการเติบโตของเมืองมี ดังนี้[3]

(1) การเลื่อนระยะเวลา (Moratoria) และการควบคุมชั่วคราว (Interim Controls)

การเลื่อนระยะเวลา (Moratoria) คือ ให้ระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติโดยชอบ สามารถถ่วงกิจกรรมการใช้ที่ดินออกไป

ส่วนการควบคุมชั่วคราว (Interim Controls) เกิดขึ้นเนื่องจากในบางพื้นที่ยังไม่มีข้อบัญญัติที่ครอบคลุม หรืออยู่ในระหว่างการจัดทำข้อบัญญัติควบคุมย่าน ทำให้นักพัฒนาที่ดินฉวยโอกาสสร้างสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เป็นไปตามข้อบัญญัติที่กำลังจะมีขึ้น รัฐบาลกลางจึงใช้การควบคุมย่านชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

(2) โครงการจัดทำสาธารณูปโภคพื้นฐานของรัฐบาลท้องถิ่น

โครงการจัดทำสาธารณูปโภคพื้นฐานของรัฐบาลท้องถิ่น เช่น ระบบน้ำประปา ระบบระบายน้ำเสีย ถนน นอกจากจะเป็นการลงทุนของภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการในปัจจุบันแล้ว ยังเป็นการชี้นำและวางกรอบการเจริญเติบโตของเมืองในอนาคตด้วย

(3) ปัญหาการขาดเงินในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน

การเจริญเติบโตอย่างรวมเร็วของเมืองทำให้มีความต้องการโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพิ่มมากขึ้นและจำเป็นต้องใช้เงินในการจัดทำการดำเนินการและการบำรุงรักษามากขึ้น รัฐบาลท้องถิ่นจึงเกิดปัญหาขาดแคลนเงินทุนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานรองรับการเจริญเติบโต โดยมีวิธีการแก้ไข ดังนี้

- ให้นักลงทุนหรือนักพัฒนาบริจาค
- เก็บเงินค่าผลกระทบ (Impact Fee)
- เก็บเงินค่าเชื่อมโยงและค่าลดผลกระทบ (Linkage and Mitigation Fee)
- การโอนสิทธิการพัฒนา (Transfer of Development Rights)

---

3 ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สิงหาคม 2547, อ้างแล้ว

ซึ่งหลักการพื้นฐานของการโอนสิทธิการพัฒนา คือ เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิพัฒนาแต่ถูกจำกัดสิทธิ กล่าวคือ ให้โอกาสแก่เจ้าของที่ดินในเขตที่รัฐบาลท้องถิ่นประสงค์จะให้มีการพัฒนาขายสิทธิให้แก่นักพัฒนาที่ดินได้

(4) การอนุรักษ์พื้นที่สีเขียว

การอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวมีความสำคัญมาก เนื่องจากมีประโยชน์ต่อการเกษตร การรักษาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในศตวรรษที่ 21 ได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อการเติบโตอย่างฉลาด (Smart Growth) โดยการใช้แผนและผังเมืองรวมเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการชี้นำ ออกแบบ พัฒนา ฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และวัฒนธรรม มีการแบ่งภาระการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน ขยายการคมนาคมขนส่ง และให้ความสำคัญแก่การพัฒนาในระยะยาวและยั่งยืนมากกว่าการเติบโตในระยะสั้น

2) ประเทศอังกฤษ

รัฐสภาอังกฤษได้พยายามจัดการและวางแผนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง โดยตรา The Housing, Town Planning etc. Act 1909 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกและถือเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายผังเมือง อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเท่านั้น ต่อมารัฐสภาได้ตรากฎหมายผังเมืองฉบับใหม่ขึ้น และได้มีการแก้ไขกฎหมายเรื่อยมาเพื่อให้การจัดการและวางแผนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความต้องการที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคมากขึ้น ประกอบกับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ในปี 1968 จึงได้มีการตรา The Town and Country Planning Act 1968 ขึ้น โดยกำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำแผนโครงสร้าง (Structure Plan) กำหนดกรอบนโยบายหลัก ๆ ในการใช้ที่ดิน เช่น การใช้ที่ดินเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัย สถานศึกษา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การสื่อสารและคมนาคม โดยเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับประเทศด้วย โดยแผนโครงสร้างเป็นการกำหนดนโยบายหลักหรือกรอบการพัฒนาเท่านั้น และจะมีการจัดทำแผนท้องถิ่น (Local Plans) เพื่อกำหนดรายละเอียดว่าจะดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายหลักที่ได้กำหนดไว้ในแผนโครงสร้างอย่างไร ซึ่งเป็นการจัดทำแผนพัฒนา 2 ระดับ

ปัจจุบัน ประเทศอังกฤษมี The Town and Country Planning Act 1990 เป็นกฎหมายหลักในการจัดทำผังเมือง ซึ่งได้ให้อำนาจองค์กรท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนา (Development Plans) อย่างเป็นระบบ โดยให้เมืองที่อยู่ในระดับเมืองหลักหรือมหานคร (Metropolitan Plans) จัดทำ “แผนพัฒนารวม” (Unitary Development Plan หรือ UDP) และให้เมืองที่อยู่ในระดับเมืองปกติ (Non – metropolitan counties) จัดทำ “แผนโครงสร้าง” (Structure Plan) และ “แผนท้องถิ่น” (Local Plan) โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการทำแผนดังกล่าวแต่ต้องปฏิบัติตามกลไกเกี่ยวกับการรับฟัง

ความเห็นของประชน (Public Participation) ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยส่วนกลางมีอำนาจแทรกแซงได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น[4] นอกจากนี้ ยังให้อำนาจท้องถิ่นควบคุมดูแลการก่อสร้างหรือการพัฒนาต่าง ๆ ให้เป็นไปตามผังเมืองที่จัดทำขึ้น

ต่อมาในปี 2004 ได้มีการยกเลิกระบบการจัดทำผังเมืองแบบ 2 ระดับดังกล่าวข้างต้น โดยเปลี่ยนมาใช้ระบบแผนเดี่ยว (Unitary Plan) ทั้งในเมืองทั่วไปและเมืองมหานคร โดยจัดทำเป็น “กรอบแผนพัฒนาท้องถิ่น” (Local Development Framework : LDF) เพื่อลดความซับซ้อนในการจัดทำแผนและเวลาที่ใช้ในการจัดทำแผน

3) ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองแบบกระจายอำนาจโดยแบ่งเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งระบบการปกครองประเทศนี้จะกำหนดโครงสร้างการใช้อำนาจของการปกครองในแต่ละระดับเพื่อกำหนดนโยบายและการดำเนินงานในการวางและจัดทำผังเมืองให้เหมาะสมกับแต่ละภาคแต่ละท้องถิ่น ขณะเดียวกันยังคงรักษาประโยชน์ร่วมกันของประเทศไว้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมีประมวลกฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและรายละเอียดด้านผังเมือง

ดังนั้น การจัดทำผังเมืองและการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ในประเทศฝรั่งเศสจึงมิได้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งประเทศ เนื่องจากนโยบายการบริหารจัดการของแต่ละพื้นที่จะมีความแตกต่างกัน เช่น ในภูมิภาคที่มีชุมชนหนาแน่นย่อมแตกต่างจากภูมิภาคที่มีลักษณะเป็นชนบท หรือในแต่ละเทศบาล (commune) ย่อมมีความแตกต่างกันทั้งในด้าน ขนาด พื้นที่ ความเป็นมา จำนวนประชากร ศักยภาพในการพัฒนา เป็นต้น โดยกฎหมายผังเมืองของประเทศฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนโดยการกระจายอำนาจให้แต่ละเทศบาลมีอำนาจในการจัดทำผังเมืองของตนเอง แผนของระดับท้องถิ่นเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์กลางและกฎเกณฑ์ที่ใช้สำหรับพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ ทำให้การวางผังเมืองของประเทศฝรั่งเศสตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการของท้องถิ่น และสอดคล้องกับนโยบายการคุ้มครองและการพัฒนาพื้นที่ในระดับประเทศ

กฎหมายผังเมืองในประเทศฝรั่งเศสปรากฏอยู่ในรูปของประมวลกฎหมายซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ[5]

(1) กฎหมายออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
(2) รัฐกฤษฎีกาที่ผ่านความเห็นชอบโดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat)
(3) กฎกระทรวง

---

[4] เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว

[5] เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว

เนื้อหาของกฎหมายผังเมืองของประเทศฝรั่งเศสมิได้มีเพียงเรื่องการจัดทำผังเมืองเพื่อควบคุมการใช้พื้นที่เท่านั้น ยังกำหนดกลไกเพื่อควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมตรวจตราการปฏิบัติตามผังเมืองและมาตรการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐเองให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมือง นอกจากนี้ยังได้กำหนดกลไกต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนและเอื้อต่อการพัฒนาอีกด้วย ซึ่งกฎหมายผังเมืองแต่ละประเภทจะมีเนื้อหาดังนี้[6]

(1) กฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่และการผังเมือง
(2) กฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์
(3) การบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์
(4) กฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการก่อสร้างและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ
(5) การปลูกสร้างเพื่อการบริการ การค้า อุตสาหกรรม
(6) คดีความด้านผังเมือง

4.2.5.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางผังเมือง

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐรวมโดยแต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายของตนเอง การวางแผนและผังเมืองจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐในการจัดทำ โดยฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐจะออกกฎหมายเพื่อมอบอำนาจเวนคืนทรัพย์สิน (Eminent Domain) และอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย (Police Power) ให้รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อออกข้อบัญญัติต่าง ๆ ในการจัดทำแผนและผังเมือง ควบคุมอาคารและย่าน ควบคุมการจัดสรรที่ดิน ควบคุมความปลอดภัยของอาคารและสุขลักษณะของบ้านเรือน

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่แต่ละมลรัฐออกเพื่อมอบอำนาจดังกล่าวต้องมีเนื้อหาตาม The Standard City Planning Enabling Act 1928 ขึ้นเป็นกฎหมายแม่แบบเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองรวมด้วย

นอกจากนี้ ในบางมลรัฐมีกฎหมายให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายควบคุมย่านได้ เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มลรัฐโอไฮโอ เป็นต้น

2) ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำผังเมืองและควบคุมการพัฒนาที่ดินให้เป็นไปตามผังดังกล่าว ซึ่ง The Town and Country Planning Act

6 เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว

1990 ให้อำนาจอิสระแก่ท้องถิ่นในการจัดทำและประกาศใช้บังคับผังเมืองได้เอง โดยไม่ต้องให้ส่วนกลางอนุมัติ เว้นแต่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจในการแทรกแซงเรียกให้ท้องถิ่นส่งแผนพัฒนามาให้รัฐมนตรีอนุมัติ (call – in power) อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีต้องใช้อำนาจดังกล่าวก่อนที่ท้องถิ่นจะมีมติรับแผนพัฒนาดังกล่าว ซึ่งจะทำให้แผนสามารถใช้บังคับได้ทันทีเท่านั้น

3) ประเทศฝรั่งเศส

การจัดทำผังเมืองในประเทศฝรั่งเศสเป็นการจัดทำผังเมืองแบบกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตามหลักความเป็นอิสระในการบริหารของท้องถิ่น โดยมีการดำเนินการ 2 ระดับ คือ ระดับเหนือเทศบาล และในระดับเทศบาล

ระดับเหนือเทศบาล กำหนดให้มีการจัดทำเอกสารผังเมืองขึ้น เรียกว่า “แผนความสอดคล้องในพื้นที่” (schémas de cohérence territoriale – SCOT) เป็นเอกสารที่กำหนดแผนทิศทางทั่วไป

ระดับเทศบาล กำหนดให้มีการจัดทำเอกสารผังเมืองที่เรียกว่า “ผังเมืองท้องถิ่น” (plans locaux d’urbanisme – PLU) ซึ่งต้องมีเนื้อหาที่เหมาะสมกับ SCOT และกำหนดกฎเกณฑ์ตลอดจนภาระจำยอมต่าง ๆ ที่ใช้บังคับโดยตรงเพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตามในการวางและจัดทำผังเมือง ท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของพื้นที่ที่ผังนั้น ๆ บังคับใช้ รวมถึงพื้นที่รอบข้างด้วย เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ได้อย่างสูงสุดบนหลักการผสมผสานกลมกลืนระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์พื้นฐานทางด้านการผังเมืองที่กฎหมายบังคับไว้ด้วย

4.2.6 ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองกับอุตสาหกรรม

วัตถุประสงค์หลักของการวางผังเมือง คือ การพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยกฎหมายผังเมืองถือเป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ แต่การมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมจนทำให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างไร้ทิศทาง ไม่มีแบบแผน อันก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม สาธารณูปโภค สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย ซึ่งสาเหตุมาจากการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมือง และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ที่ไม่มีความสอดคล้องกับการพัฒนาในพื้นที่

1) การกำหนดกรอบนโยบาย

กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายแม่บทที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ โดยมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นกรอบ หรือแนวทางนโยบายในการพัฒนาประเทศ แต่ในทางปฏิบัติยังมีกฎหมายเฉพาะ และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองเช่นเดียวกัน ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ไม่ใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่มีอยู่เป็นแม่บทในการพัฒนาพื้นที่

ซึ่งนำไปสู่ความไม่เป็นเอกภาพ และทำให้กฎหมายผังเมืองไม่เป็นการกำหนดกรอบนโยบายอย่างแท้จริง

2) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย

การวางผังเมืองรวม เป็นการจัดระเบียบการใช้ที่ดิน กำหนดประเภทการใช้พื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของประชากรและกิจกรรมการใช้ที่ดิน จึงเป็นการจัดทำผังแม่บท ที่จะชี้นำการลงทุน และกระจายความเจริญของชุมชนอย่างเหมาะสม แต่การบังคับใช้ผังเมืองรวมนั้นต้องอาศัยท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุม ซึ่งในทางปฏิบัติกฎหมายผังเมืองรวมไม่เป็นแม่บทในการพัฒนาอย่างแท้จริง เนื่องจากหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ เช่น การความคุมอาคารของกรมโยธาธิการและผังเมือง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 การอนุญาตให้จัดตั้งโรงงานของกรมโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

การที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงาน เพื่อให้มีการควบคุมซึ่งกันและกัน แต่ในทางปฏิบัติแต่ละหน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในส่วนของตนและให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของตนโดยขาดการประสานงานและร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมืองรวม

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง

กฎหมายผังเมือง เป็นกฎหมายที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และกำหนดให้มีคณะกรรมการผังเมือง เพื่อทำการกำหนดกรอบนโยบาย การวางและจัดทำผังเมืองรวม

อย่างไรก็ตามโครงสร้างของคณะกรรมการผังเมือง เป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร หรือบุคคลที่มาจากฝ่ายบริหาร จึงยังขาดการมีส่วนร่วมของตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ ในการจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำผังเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น ในทางปฏิบัติยังคงปรากฏว่าประชาชนมีได้ให้ความสนใจกับการทำเข้าร่วมประชุมมากนัก อาจเนื่องจากยังไม่มีความเข้าใจหรือตระหนักถึงความสำคัญของการเข้าร่วมดังกล่าว ทำให้ในหลายกรณี การจัดทำผังเมืองไม่สอดคล้องกับการใช้ที่ดินในพื้นที่ตามที่เป็นอยู่ และความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชนในพื้นที่ อันนำไปสู่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายผังเมืองรวมในที่สุด

4) ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

เนื่องจากกฎหมายผังเมืองรวมเป็นกฎหมายแม่แบบ ในการกำหนดกรอบการพัฒนาและใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยไม่มีมาตรการบังคับไว้ ทำให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความสำคัญกับ

การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมืองรวม การหย่อนยานในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกรอบที่กำหนดในกฎหมายผังเมืองรวม ทำให้เกิดปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท เช่น การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในเขตที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ปัญหาของประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ได้สงผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองเป็นอย่างมาก เนื่องจากไม่มีการควบคุมที่เข้มงวดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามที่กำหนดในผังเมืองรวม ก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนาเมืองที่ไร้ระเบียบ ประโยชน์ของการจัดทำผังเมืองรวมจึงไม่สามารถสะท้อนให้เห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน

4.2.7 การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรูปแบบของสุขาภิบาลและเทศบาล จากนั้นได้มีการพัฒนามากขึ้นเรื่อย ๆ ในส่วนของอำนาจในการจัดการท้องถิ่นนั้นมักเป็นเพียงเรื่องที่ไม่มีความสำคัญมากนัก โดยท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญเพียงที่เกี่ยวกับการดูแล จัดทำระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการบางส่วนหรือการสุขอนามัย เพื่อให้คนในท้องถิ่นสามารถดำรงชีวิตได้อย่างสะดวกสบายมากขึ้นเท่านั้น

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้กำหนดมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เช่น

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
- การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ผลของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก เช่น การแก้ไข

พระราชบัญญัติเทศบาล ในปี พ.ศ. 2542 และอีกครั้งในปี พ.ศ. 2543 หรือการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2542 เป็นต้น รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งจะช่วยให้การปกครองท้องถิ่นของไทยพัฒนาเพิ่มมากขึ้น

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงมีบทบัญญัติสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นเช่นเดียวกัน เช่น มาตรา 78(3) มาตรา 283 และมาตรา 290 ดังนี้

“มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้

กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

“มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจ

เพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
- การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

(3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

กฎหมายกำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนหลายประการ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย เป็นต้น

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน้าที่อื่นๆ คล้ายกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนกรุงเทพมหานครนั้นก็ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะเช่นเดียวกับกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ต่างๆ คล้ายคลึงกัน เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีมูลค่าเพิ่มบางส่วน อากรการฆ่าสัตว์ ค่าภาคหลวงแร่หรือปิโตรเลียมบางส่วน รวมทั้งให้มีรายรับได้ในหลายกรณี เช่น รายได้จากการสาธารณูปโภค รายได้จากการพาณิชย์และการจัดทำกิจการ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เงินช่วยเหลือหรือเงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ

ในส่วนของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินการดังนี้

- ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่เดิมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากเป็นภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ก็ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี
- กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน ให้เสร็จสิ้นภายใน 10 ปี โดยพิจารณาตามความพร้อม รายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่าย ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ

- กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ
- กำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้เพิ่มขึ้นเป็นอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35
- การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านสิ่งแวดล้อมและการผังเมือง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมหลายประการ ที่สำคัญ คือ อำนาจหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมและการผังเมือง ในมาตรา 16 (24) (25) และมาตรา 17 (5) ดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(25) การผังเมือง

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จึงมีความชัดเจนในข้อกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมด้านสิ่งแวดล้อมและการผังเมือง ส่วนการดำเนินการในการปฏิบัติเป็นเรื่องที่จะต้องให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ดูแลเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะรับถ่ายโอนการกระจายอำนาจดังกล่าวด้วย

บทที่ 5
การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมกับการใช้ที่ดิน

บทที่ 5
การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมกับการใช้ที่ดิน

5.1 ปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึง

5.1.1 ประเด็นสำคัญในการจัดการปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.1.1.1 การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

หลักการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพต้องคำนึงถึงลักษณะหรือคุณสมบัติของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเด็นสำคัญ ๆ 4 ประเด็น คือ (1) การเป็นสินค้าสาธารณะและระบบกรรมสิทธิ์กับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ (2) ปัจจัยทางด้านเวลาซึ่งมีความสำคัญมากในวิชาเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะหัวใจของวิชานี้อยู่ที่การจัดสรรทรัพยากรระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ต่างแข่งขันกันใช้ประโยชน์จนทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัดในแต่ละช่วงเวลา (3) ผลกระทบภายนอกและความล้มเหลวของกลไกตลาด ซึ่งหมายถึงผลกระทบที่เกิดจากการกระทำของบุคคล ๆ หนึ่ง ครัวเรือนหนึ่ง หรือหน่วยธุรกิจหนึ่งที่มีผลกระทบต่อผู้อื่นโดยไม่ได้ตั้งใจ ซึ่งเป็นผล ที่ไม่เกี่ยวข้องกับต้นทุนหรือประโยชน์ของผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบนั้นหรือเป็นต้นเหตุของผลกระทบที่เกิดขึ้น และ (4) มูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากร

1) ลักษณะเฉพาะของทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่จัดว่าเป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) ที่มีลักษณะเฉพาะ 3 ด้าน

(1) เป็นสินค้าที่มีลักษณะ non-rivalrous

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของคน ๆ หนึ่งจะไม่มีผลต่อการที่คนอื่น ๆ จะเข้ามาใช้ทรัพยากรนั้น ๆ เช่น การสูดอากาศบริสุทธิ์ในสวนสาธารณะ ชายทะเล หรือสถานที่พักตากอากาศ จะไม่มีผลกระทบต่อการที่ผู้อื่นที่ไปเที่ยวในสถานที่เดียวกันจะสูดอากาศบริสุทธิ์เช่นกัน

(2) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ อาจจะทำให้เกิดภาวะแออัด หรือ congestigibily

คำว่า congestion มีความหมายว่าแออัด การใช้ทรัพยากรธรรมชาติจะมีผลกระทบต่อผู้อื่นก็ต่อเมื่อระดับการใช้สูงหรือมีคนเข้าไปใช้ทรัพยากรนั้นจำนวนมากไป เช่น เมื่อมีผู้คนไปเที่ยวชายทะเลจำนวนมาก แม้อากาศจะยังคงบริสุทธิ์อยู่ แต่ความแออัดของผู้คนก็ทำให้บรรยากาศเปลี่ยนไป และอาจจะทำให้รู้สึกว่าไม่ได้เป็นที่น่าเที่ยวหรือมาพักผ่อนหย่อนใจต่อไป

(3) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอาจจะเป็นภาวะ non-exclusivity

ลักษณะที่สามคือ ทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่มีลักษณะที่เรียกว่าเป็น non-exclusive คือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่มีสิทธิที่จะห้ามไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาใช้ทรัพยากร เช่น ทรัพยากรทางทะเล เมื่อทะเลไม่ได้เป็นทรัพย์สินของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง การที่จะออกเรือไปจับปลาในทะเลก็เป็นสิทธิที่ทุกคนพึงจะทำได้

ในการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตัวแปรหนึ่งที่มีความสำคัญมากคือ “ระบบกรรมสิทธิ์” (Property Rights System) “ระบบกรรมสิทธิ์” นั้นว่าด้วยความเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งและความสัมพันธ์ระหว่างผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์กับผู้อื่น

ระบบกรรมสิทธิ์นั้นมีความสำคัญต่อการใช้ทรัพยากรมาก คุณสมบัติของกรรมสิทธิ์ คือ ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์มีสิทธิที่กฎหมายรับรองใน 4 ประการคือ

- สิทธิในการที่จะใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินแต่เพียงผู้เดียวและความชอบธรรมที่รับรองโดยกฎหมายที่จะไม่ให้ผู้อื่นมาใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน (exclusivity)
- สิทธิที่ว่านี้ทำให้เกิดความมั่นคงในการถือครอง ซึ่งเป็นสิทธิที่กฎหมายคุ้มครองและไม่มีผู้อื่นที่มีความชอบธรรมในการที่จะท้าท้ายสิทธินี้ได้ (enforceability)
- สิทธิในการที่จะแบ่งแยก (divisibility) หรือจะโอน (transferability) ได้ตามความต้องการของผู้ถือกรรมสิทธิ์
- ระยะเวลา (duration) ก็เป็นอีกมิติหนึ่งที่สำคัญของระบบกรรมสิทธิ์ เช่น กรณีที่เรามีโฉนดที่ดินก็เหมือนกับว่าเรามีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดิน ซึ่งผู้ที่เป็นเจ้าของโฉนดก็จะมีทั้ง 3 อย่างที่กล่าวมาข้างต้นตลอดไป คือ ไม่มีขีดจำกัดในด้านเวลา แต่ถ้าเราเป็นผู้เช่าสิทธิในการใช้ประโยชน์ก็จะถูกกำหนดไว้โดยสัญญาเช่าหรือโดยข้อตกลงระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่า หรือในกรณีที่มีการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะ ที่ป่า ฯลฯ ระยะเวลาของการใช้จะไม่แน่นอน เพราะอาจจะถูกให้ออกจากพื้นที่เมื่อไรก็ได้ เนื่องจากไม่มีสิทธิใด ๆ ที่จะใช้ต่อสู้กับรัฐ

เวลาพูดว่าบุคคลหนึ่งมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมักจะเข้าใจว่าบุคคลคนนั้นมีสิทธิใน ” สิ่งของ” นั้นๆ แต่แท้จริงแล้วสิทธิที่มี คือ *สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินและอรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจที่ได้* ความสำคัญของกรรมสิทธิ์จึงไม่ได้อยู่ที่มิติทางกายภาพ แต่เป็นสิทธิหลาย ๆ ด้านในการที่จะใช้ประโยชน์ ยิ่งสิทธิที่จะใช้ครอบคลุมหลายมิติมากเท่าไร ก็เท่ากับว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นสมบูรณ์ (comprehensive) มากขึ้นเท่านั้น

“สิทธิ” ในการใช้ทรัพยากรแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

(1) กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property) การมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลหมายถึง การที่มีกฎหมายรับรองสิทธิในการใช้ บุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลมีสิทธิเต็มที่ในการที่จะตัดสินใจว่าจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นอย่างไรและโดยวิธีใด กฎหมายจะให้ความชอบธรรมของผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในการที่จะห้ามไม่ให้ผู้อื่นเข้าไปใช้ประโยชน์ ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินแปลงหนึ่งมีสิทธิที่จะขาย จะแบ่งหรือจะมอบกรรมสิทธิ์นั้นให้แก่ใครก็ได้โดยที่ผู้มีกรรมสิทธิ์จะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์แต่เพียงผู้เดียว โดยที่รัฐและผู้อื่นจะต้องเคารพในกรรมสิทธิ์นั้นภายใต้ ข้อแม้ว่าการใช้ประโยชน์นั้น *จะต้องอยู่ในขอบเขตที่สังคมยอมรับได้และไม่ไปกระทบกระเทือนต่อประโยชน์โดยรวมของสังคม* เช่น สมมติว่าบุคคล ๆ หนึ่งมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินแปลงหนึ่งในบริเวณใจกลางเมืองกรุงเทพฯ ที่มีชุมชนอาศัยอยู่หนาแน่น แม้ว่ากฎหมายจะรับรองสิทธิตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่บุคคลนั้นย่อมไม่มีสิทธิที่จะทำที่ดินแปลงนั้นไปสร้างโรงงานพลังงานนิวเคลียร์ในย่านที่ธุรกิจส่วนใหญ่เป็นธุรกิจการค้าและการบริการ เพราะเป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยง ในทำนองเดียวกันเราไม่สามารถใช้ที่ดินแปลงนี้เป็นโรงเลี้ยงสุกรเพราะจะทำให้เกิดมลภาวะ ทางกลิ่นและทางเสียงซึ่งไปกระทบต่อสิทธิของผู้อื่น

(2) สิทธิร่วม (common property) สิทธิร่วมหมายถึง สิทธิที่กลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของชุมชนหรือองค์กรมีสิทธิร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สมาชิกของชุมชนแต่ละราย จะไม่มีสิทธิส่วนบุคคลแต่จะมีสิทธิในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นหรือองค์กรนั้น โดยทั่วไป กฎและกติกาของการใช้จะกำหนดร่วมกันระหว่างคนที่เป็นสมาชิกหรืออาจจะเป็นกฎและกติกาที่มีมาแต่เดิมของคนรุ่นก่อน ๆ และสืบทอดกันมาจนถึงรุ่นลูกรุ่นหลาน สมาชิกที่มีสิทธิร่วมมีสิทธิในการที่จะกีดกันไม่ให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของชุมชนที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และในขณะเดียวกันนอกจากสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของสมาชิก สมาชิกแต่ละรายก็ต้องมีหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรนั้นด้วย

(3) ภาวะที่ทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้ หรือ (Open Access : OA) คือการเข้าถึง (access) นั้นเปิดกว้างสำหรับทุกคนโดย**ไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากร** แต่ละคนจึงไม่มีสิทธิหรือมีความชอบธรรมทางกฎหมายในการที่จะห้ามไม่ให้ผู้อื่นเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และจะเป็นภาวะที่แต่ละฝ่ายต่างก็จะรีบเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มากที่สุดภายในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด

ระบบกรรมสิทธิ์นั้นมีความสำคัญมากต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหลักทางเศรษฐศาสตร์แล้ว เงื่อนไขที่จำเป็นในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การมี “กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล” (private property) รองลงมาคือกรรมสิทธิ์ของชุมชน แต่ปัญหาของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ คือ ทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ สัตว์ป่า ปลาในแม่น้ำ ปลาในทะเล จะมีความเสี่ยงเนื่องจากภาวการณ์เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาตินั้น มีลักษณะเป็น open

access คือไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของ ไม่มีใครมีสิทธิเหนือใคร ไม่มีใครที่อยู่ในฐานะที่จะห้ามไม่ให้บุคคลอื่นเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ และแม้ว่าในหลายกรณีกฎหมายจะระบุว่าสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ต้นน้ำ อุทยานแห่งชาติ อุทยานทางทะเล แต่ในระดับพื้นที่พื้นที่ดังกล่าวไม่มีรั้วรอบขอบชิด ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน รัฐไม่มีบุคลากรที่จะตระเวนป่าทุกตารางนิ้วตลอด 24 ชั่วโมง ในทางปฏิบัติป่าไม้หรือทรัพยากรในทะเลจึงเหมือนกับเป็นทรัพยากร “สาธารณะ” ที่ต่างคนต่างจะต้องรีบเข้าไปกอบโกยผลประโยชน์ ก่อนที่จะตกไปเป็นของผู้อื่น นักเศรษฐศาสตร์จะเรียกภาวะเช่นนี้ว่าเป็นภาวะที่กลไกตลาดล้มเหลว ซึ่งเป็นภาวะที่ราคาของสินค้าและบริการไม่ได้สะท้อนมูลค่า (value) ที่แท้จริงของตัวสินค้านั้น โดยมูลค่าที่แท้จริงต้องสะท้อนให้เห็นถึงความหายาก (scarcity) ของทรัพยากรรวมทั้งค่าเสียโอกาสที่การที่มนุษย์ในยุคนี้วันนี้สามารถได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การที่ทรัพยากรสำหรับคนรุ่นหน้าจะเหลือน้อยหรืออยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรม

2) ปัจจัยทางด้านเวลา

(1) ความสำคัญของตัวแปรด้านเวลา

ปัจจัยทางด้านเวลานั้นมีความสำคัญมากต่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ต่างแข่งขันกันใช้ประโยชน์จนทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัดในแต่ละช่วงเวลา[5] มิติของเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะการตัดสินใจว่าจะใช้ปริมาณเท่าไร ในวันนี้หมายถึง การยอมรับว่าปริมาณทรัพยากรที่เหลืออยู่ที่จะใช้สำหรับวันหน้าหรือในอนาคต

สำหรับทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไปตัวแปรจะต้องมีการกำหนดว่าปริมาณทรัพยากรที่ใช้ในแต่ละช่วงเวลาจะมากน้อยเพียงใด และระยะเวลาที่จะใช้ทรัพยากรประเภทนี้ให้หมดไปควรจะยาวนานแค่ไหน เช่น ถ้ามีปริมาณน้ำมันจำกัดจะตัดสินใจที่จะขุดเจาะมาใช้ปีนี้ปริมาณเท่าไร เหลือไว้ใช้ในแต่ละปีเท่าไร จนกว่าสต๊อกของน้ำมันในบ่อที่ขุดเจาะจะหมดไป

ตัวแปรด้านเวลามีความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้เช่นกัน เพราะถ้าใช้ปริมาณมากเกินไปและอัตราการใช้รวดเร็วเกินไปก็จะทำให้ธรรมชาติไม่สามารถสร้างทรัพยากรนั้น ๆ มาทดแทนส่วนที่มนุษย์ใช้ไปให้ทันกับความต้องการใช้ของมนุษย์ได้ ยกตัวอย่างเช่น ทรัพยากรประมง ปริมาณการจับปลาที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับขนาดของประชากรปลาและปริมาณการช่วงอายุของประชากรปลา ถ้าจับมากเกินไปจำนวนปลาที่เหลือก็จะสืบพันธุ์และที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์อาจจะมีไม่พอ ธรรมชาติก็จะปรับตัวโดยการผ่านระยะเวลาเจริญพันธุ์ให้เร็วขึ้นมาเรื่อย ๆ ซึ่งผลก็คือนอกจากประชากรปลาจะน้อยลงแล้วขนาดของปลาที่จับได้ก็จะเล็กลงด้วย กระบวนการทางชีววิทยาและทางธรรมชาติจึงเป็นตัวแปรกำหนดอัตราหรือปริมาณการใช้ในปัจจุบันที่เหมาะสมซึ่งจะมีผลต่อปริมาณ ตลอดจนคุณภาพของทรัพยากรที่จะมีเหลือสำหรับคนรุ่นหน้า ถ้าอัตราการใช้สมดุลกับอัตราการทดแทนโดยธรรมชาติสิ่งที่ได้คือความ “ยั่งยืน” ของทรัพยากร แต่หากว่าอัตราการใช้สูงกว่าอัตรา

---

[5] M. Common, Environmental & Resource Economics , An Introduction Longman 2nd Ed. 1996

การทดแทนโดยธรรมชาติก็หมายถึงเราไม่ได้ใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และถ้าเป็นเช่นนี้ก็เหมือนกับว่าเราใช้ทรัพยากรที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้จนทำให้กลายเป็นทรัพยากรประเภทที่ใช้แล้วหมดไป

(2) มูลค่าปัจจุบัน (net present value) และการคิดลด (discounting)

ผลตอบแทนที่ได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละปีจะก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นตัวเงิน หลักการการใช้ทรัพยากรเมื่อนำเอาปัจจัยเวลามาประกอบการวิเคราะห์ คือ การกระจายการใช้ในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะทำให้มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (net present value) หรือผลต่างระหว่างต้นทุนและผลตอบแทนที่จะได้จากการใช้ทรัพยากร สมมติว่าทรัพยากรที่ว่านี้คือทรัพยากรป่าไม้และเราจะต้องตัดสินใจว่าจะตัดไม้ปริมาณเท่าใดในปีที่ 1 และปีที่ 2 ถ้าเราตัดไม้มากในปีที่ 1 ปริมาณไม้ที่จะเหลือไว้ตัดในปีที่ 2 ก็จะเหลือน้อยลงหรือถ้าเราตัดสินใจไม่ตัดไม้ในปีที่ 1 แต่ชะลอการตัดไปในปีที่ 2 นอกจากจำนวนต้นไม้ที่จะตัดจะมีมากแล้วปริมาณไม้ที่จะตัดได้ก็จะมากด้วยเนื่องจากต้นไม้มีอายุมากขึ้นปริมาณเนื้อไม้ก็จะเพิ่มขึ้น ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการตัดไม้ในปีที่ 1 หรือปีที่ 2 จะแตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าเราตัดไม้ในปีที่ 1 และเอาเงินไปฝากธนาคารจำนวนเงินนี้ก็จะก่อให้เกิดดอกเบี้ย หรือถ้าไม่ตัดปล่อยให้ต้นไม้ขึ้นปริมาณไม้ก็จะเพิ่มขึ้นเมื่อถึงเวลาที่จะตัดในปีที่ 2 และรายได้ก็จะเพิ่มขึ้นเช่นกัน ดังนั้นการตัดสินใจจึงขึ้นอยู่กับตัวแปร 2 ตัวหลัก ๆ แต่อัตราดอกเบี้ยและมูลค่าเพิ่มจากการที่ปล่อยให้ต้นไม้โตขึ้นว่ามูลค่าใดมากกว่ากัน ในทำนองเดียวกันสำหรับทรัพยากรประมง สมมติว่าเราชะลอการจับปลาไประยะหนึ่งนอกจากจำนวนปลาที่จะจับอาจจะเพิ่มขึ้นแล้วขนาดของปลาก็จะใหญ่ขึ้นทำให้มูลค่าตลาดตลอดจนผลตอบแทนที่ให้สูงขึ้นตามไปด้วย

ค่าของเงินในแต่ละปีจะไม่เท่ากัน ค่าของเงิน 1 บาทในวันนี้จะมีค่ามากกว่าเงิน 1 บาทในปีหน้า และค่าของเงิน 1 บาทในปีหน้า ก็จะมีค่ามากกว่าเงิน 1 บาทในอีก 5 ปี และใน 10 ปี และในปีต่อ ๆ ไป สาเหตุที่ทำให้ค่าของเงินลดลงไปเรื่อย ๆ เกิดจากการที่ระดับราคาสินค้าและบริการในแต่ละปีค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ หรือที่เรียกว่า “เงินเฟ้อ” ซึ่งผลของเงินเฟ้อคืออำนาจการซื้อของเงินลดลงในทางเศรษฐศาสตร์ถ้าต้องการเปรียบเทียบรายได้ของปี 2549 กับปี 2545 จะนำเอารายได้ที่เป็นตัวเงินของปี 2549 มาเปรียบเทียบกับรายได้ของเงินในปี 2545 เลยไม่ได้ เพราะค่าของเงินในปี 2545 และ ปี 2549 ไม่เท่ากัน จึงต้องมีวิธีปรับมูลค่าของเงินในของแต่ละปีมาเป็นมูลค่าของเงินในปีฐานหรือค่าของเงินในปีใดปีหนึ่งที่กำหนดให้เป็นปีฐาน วิธีการที่จะแปลงมูลค่าของผลตอบแทนและต้นทุนในอนาคตมาเป็นมูลค่าปัจจุบันเรียกว่า “**การคิดลด**” (discounting)

ตัวแปรหนึ่งที่สำคัญเมื่อพูดถึงปัจจัยด้านเวลาคืออัตราคิดลด (discount rate) ที่ใช้ในการคำนวณมูลค่าปัจจุบัน หลักการของการ**คิดลด**เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าของเงิน จะสัมพันธ์กันกับอัตราดอกเบี้ย กล่าวคือ เงิน 1 บาท วันนี้ถ้าเราไม่ใช้และนำไปฝากกับธนาคาร ก็จะได้ดอกเบี้ย ดังนั้นในปีถัดไปเงิน 1 บาทที่เราฝากไว้ก็จะมีค่าเท่ากับ 1 บาท บวกกับดอกเบี้ยที่จะได้ สมมติว่าอัตราดอกเบี้ยเท่ากับร้อยละ 5 ในปีถัดไป 1 บาทที่ฝากไว้ ก็จะมีค่าเท่ากับ 1.05 บาท และ

ถ้าอัตราดอกเบี้ยเท่ากับร้อยละ 8 ร้อยละ 10 หรือร้อยละ 15 เงิน 1 บาท ก็จะมีค่าเท่ากับ 1.08 บาท 1.10 บาท และ 1.15 บาทตามลำดับ

ในทางกลับกันเราก็อาจจะตั้งคำถามว่าเงิน 1 บาทในปีที่ 2 จะมีค่าเท่ากับเงินกี่บาทในปีที่ 1 มูลค่า 0.9524 คือมูลค่าปัจจุบัน (present Value) ของเงิน 1 บาท ในปีที่ 2 และ 0.907 คือมูลค่าปัจจุบันของเงิน 1 บาท ในปีที่ 3 โดยสรุปในการหามูลค่าปัจจุบันเราต้อง**คิดลด** (discount) โดยใช้ *อัตราคิดลด* (discount rate) เราทอนค่ามูลค่าในอนาคตมาเป็นมูลค่าปัจจุบันเพราะเรามีความต้องการที่จะรับประโยชน์เดียวนี้ในปีที่ 1 แทนที่จะไปรอใช้ในปีที่ 2 หรือปีที่ 3 การที่เราต้องการใช้ในปัจจุบันมากกว่ารอใช้ในอนาคต เรียกว่าเรามี time preference คำว่า preference หมายถึงความพึงพอใจ มาใช้ในที่นี้หมายถึงความพึงพอใจนั้นมีมิติของเวลาอยู่ด้วย คือความพึงพอใจที่จะบริโภคในช่วงเวลานี้ในปัจจุบัน หรือพึงพอใจที่จะบริโภคหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในวันข้างหน้า

โดยหลักการแล้วอัตราคิดลด (discount rate) ที่ใช้ในการคำนวณจะมีผลต่ออัตราการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ยิ่งอัตราคิดลดสูงเท่าไรโอกาสที่ทรัพยากรจะหมดไปเลยยิ่งสูงมากขึ้นเท่านั้น นักเศรษฐศาสตร์บางท่านและนักสิ่งแวดล้อมจึงมีความเห็นว่าการทอนค่านั้นขาดความชอบธรรม และขัดกับอุดมการณ์ของการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน Peace & Turner ได้ให้ความเห็นว่าหลักการของการ**คิดลด**นั้นมีความลำเอียงและมีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับคนในยุคนี้และให้ความสำคัญต่ออนาคตน้อยกว่าปัจจุบันหลักการของการ**คิดลด**มีความลำเอียงต่อการใช้ทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบันมากกว่าความต้องการของคนรุ่นลูกรุ่นหลานในอนาคต ยกตัวอย่างเช่น การผลิต การแปรรูป และการบริโภคในปัจจุบันที่ทำให้เกิดการสะสมของของเสียต่าง ๆ เช่น (radioactive waste) การปล่อยสารที่ทำลายชั้นบรรยากาศ เช่น คลอไรฟลูโอไรคาร์บอน (CFCs) ทำให้เกิดฝนเป็นกรด (acid rain) หรือทำให้เกิดภาวะ เรือนกระจก หากเราคำนึงถึงคนรุ่นลูก รุ่นหลาน รุ่นต่อ ๆ ไป เราก็คงจะต้องพิจารณาและให้น้ำหนักต่อต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อพวกเขาและหาวิธีการที่จะชะลอการผลิต ลดระดับการบริโภค หรือลงทุนในเทคโนโลยีที่จะทำให้เกิดมลพิษต่าง ๆ ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ถ้าคนรุ่นนี้ไม่ทำเพราะเห็น แก่ความสะดวกสบาย ความสุขที่เราจะได้ หรือเราไม่ลงทุนที่จะลดหรือป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเพราะเราคิดว่าจะทำให้ต้นทุนเราสูงขึ้นและกำไรลดลง ก็เท่ากับว่าเราผลักปัญหาไปให้คนในอนาคต ยิ่งเราให้ความสำคัญต่ออนาคตน้อยเพียงใด โอกาสที่จะเกิดวิกฤตทางด้านสิ่งแวดล้อมในอนาคตก็จะมีมากขึ้น

(3) ผลกระทบจากภายนอกและความล้มเหลวของกลไกตลาด

ผลกระทบภายนอก (extemality) หมายถึง ภาวะที่การกระทำของฝ่ายหนึ่งมีผลกระทบต่อฝ่ายอื่นที่ไม่ได้มีส่วนรู้ส่วนเห็นหรือเกี่ยวข้องด้วย เช่น การที่โรงงานฟอกหนังปล่อยน้ำเสียจากกระบวนการผลิตลงสู่ลำน้ำธรรมชาติทำให้คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติเสีย และทำให้ผู้คนที่เคยอาศัยน้ำจากแหล่งนี้เพื่อการอุปโภคบริโภคไม่สามารถที่จะใช้แหล่งน้ำนี้ได้อีกต่อไป หรือในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์เพื่อนบ้านของเราเกิดความขยันที่จะซ้อมดนตรีตั้งแต่เช้าตรู่ เสียงรบกวนทำให้เราไม่สามารถที่จะพักผ่อนได้ก็เท่ากับเพื่อนบ้านได้สร้างผลกระทบภายนอกให้กับเราและผู้คนที่อยู่ในละแวกนั้น

ผลกระทบภายนอกอาจจะอยู่ในวงจำกัด ซึ่งอยู่ในวิสัยที่อาจจะสามารถเจรจายอมความกับผู้ที่เสียหายกันได้และไม่มีต้นทุนในการเจรจามากนัก แต่ในหลาย ๆ กรณีผลกระทบภายนอกนั้นเป็นผลกระทบในวงกว้าง กระทบคนหลายคน หลายกลุ่ม และหลายฝ่าย ที่ไม่สามารถจะเจรจาตกลงกันเองได้ ซึ่งนอกจากจะสร้างความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องเข้าไปเจรจาไกล่เกลี่ยแล้วยังมีต้นทุนในการดำเนินการสูง ผลกระทบภายนอกนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นด้านลบเสมอไป แต่อาจจะเป็นด้านบวกก็ได้ เช่น ถ้าดนตรีที่เพื่อนบ้านเล่นเป็นเสียงเพลงที่ไพเราะและทำให้คนฟังสบายใจและคลายความเครียดก็ถือว่าเป็นผลกระทบทางบวก (positive extemality) เพราะคนเล่น ก็ไม่ได้ตั้งใจที่จะสร้างความเพลิดเพลินให้กับผู้อื่น อย่างไรก็ตามผลกระทบภายนอกนี้มักเป็นผลทางด้านลบมากกว่าด้านบวก

ในการตัดสินใจโดยทั่วไป คนเรามักจะนึกถึงเฉพาะ*ต้นทุนและประโยชน์ส่วนบุคคล (positive costs and benefits)* และมักจะไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคม เช่น ในกรณีของโรงงานฟอกหนังซึ่งปล่อยน้ำเสียจากการผลิตแหล่งน้ำธรรมชาติโดยไม่มีการบำบัดน้ำเสียทำให้คุณภาพของแหล่งน้ำธรรมชาติเสื่อมลงส่งผลกระทบให้ผู้อื่นที่เคยอาศัยแหล่งน้ำนั้น ๆ เพื่อการอุปโภคบริโภค การที่โรงงานฟอกหนังทำก็เพราะไม่ต้องการที่จะลงทุนในการสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย เพราะจะทำให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้กำไรลดลง โรงงานฟอกหนังก็คำนึงถึงเฉพาะต้นทุนในการดำเนินการของโรงงานฟอกหนังเท่านั้นและไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดกับผู้อื่น ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้อื่นที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจและเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้น กับผู้อื่น เช่น ปริมาณการใช้น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติที่ผู้ผลิตที่อยู่บริเวณปลายน้ำเคยใช้ประโยชน์อยู่ลดลงไปก็จะต้องมีต้นทุนของการไปหาน้ำจากแหล่งอื่นหรือการใช้วิธีอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดต้นทุนที่สูงขึ้น เช่น การขุดเจาะน้ำบาดาลหรือการใช้ปั๊มสูบน้ำ ฯลฯ ผลกระทบผลที่ตามมาคือความไม่สมดุลระหว่างต้นทุนและประโยชน์ส่วนบุคคล ประโยชน์หรือกำไรของโรงงานทำเยื่อกระดาษและต้นทุนและประโยชน์ของสังคม คนอื่น ๆ ที่ถูกกระทบรวมทั้งงบประมาณที่รัฐต้องใช้จ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านแวดล้อมที่เกิดขึ้น ผลกระทบทางด้านกายภาพและผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้มีผลต่อเนื่องมาสู่ระบบเศรษฐกิจ คือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับโครงสร้างของต้นทุนสำหรับ ผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาเองและต่อสังคม นอกจากนั้นยังมี*ต้นทุนทางสังคม* (social cost) ที่จะต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมานี้

ต้นทุนที่จะเกิดขึ้นกับผู้ที่ทำให้เกิดปัญหาจะมีทั้งทางตรงและทางอ้อม ยกตัวอย่าง เช่น การใช้ที่ดินบนพื้นที่ลาดชันเพื่อการเพาะปลูกโดยไม่มีการลงทุนในการอนุรักษ์ดินหรือการป้องกันการสูญเสียหน้าดิน ต้นทุนทางตรงที่จะเกิดขึ้นกับผู้ผลิต คือการที่จะต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในปัจจัยต่าง ๆ เพื่อรักษาระดับของผลผลิต แต่นอกเหนือจากต้นทุนที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรที่ใช้ที่ดินเพื่อการผลิต สังคมโดยรวมหรือประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรก็อาจจะได้รับผลกระทบทางอ้อมโดยผ่านทางกลไกราคา เช่น ในสภาวะที่ต้นทุน การผลิตสูงขึ้นก็อาจจะส่งผลต่อเนื่องทำให้ราคาผลผลิตหรือราคาสินค้านั้นๆ แพงขึ้น นอกจากนั้น การเพาะปลูกในพื้นที่ลาดชันอาจจะทำให้ปริมาณการใช้น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ ที่ผู้ผลิตที่อยู่บริเวณปลายน้ำเคยใช้ประโยชน์อยู่ลดลงไปก็จะต้องมีต้นทุนของการไปหาน้ำจากแหล่งอื่นหรือการใช้วิธีอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดต้นทุนที่สูงขึ้น เช่น การขุดเจาะน้ำบาดาลหรือการใช้ ปั๊มสูบน้ำ ฯลฯ การชะล้างสารเคมีลงไปในแหล่งน้ำธรรมชาติ

มลพิษในแหล่งน้ำธรรมชาติก็อาจจะทำให้ประชากรกลุ่มอื่นที่อยู่ในพื้นที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำนั้นต่อไป จึงต้องมีค่าใช้จ่ายในการไปหาน้ำอุปโภคบริโภคจากแหล่งอื่น

โดยหลักการแล้วแม้ว่าการดำเนินธุรกิจก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกด้านลบแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าควรจะยกเลิกการผลิตนั้น ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าในการตัดสินใจว่าจะผลิตอะไร ปริมาณเท่าไร และผลิตอย่างไรควรจะคำนึง*ต้นทุนภายนอก* สรุปไว้ว่า ในแง่ของสังคมประโยชน์สูงสุดจะเกิดขึ้น ณ ระดับการผลิตที่จะทำให้ *ต้นทุนส่วนเพิ่มทางสังคม* (marginal social cost) เท่ากับ *ประโยชน์ส่วนเพิ่มทางสังคม* (marginal social benefit) (R.A.Devlin & R.Q. Grafton ,1999) แต่เนื่องจาก การจัดการกับผลกระทบภายนอกนั้นมีทั้งค่าใช้จ่ายหรือที่ทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ต้นทุนในการดำเนินการ” เช่น ต้นทุนในการจัดการกับปัญหามลพิษอากาศ ต้นทุนในการจัดการปัญหาการจัดการน้ำเสีย ต้นทุนในการแก้ไขปัญหาดินเสื่อม ฯลฯ การจะลงทุนในการแก้ไขปัญหาด้านแวดล้อมควรจะมีระดับการดำเนินการที่เหมาะสม คือระดับที่จะทำให้*ต้นทุนส่วนเพิ่มในการดำเนินการ* (marginal abatement cost) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่มในแง่ของปริมาณมลพิษที่สามารถจะลดได้ และถ้าหากต้นทุนส่วนเพิ่มในการดำเนินการสูงกว่าประโยชน์ส่วนเพิ่มที่จะได้แล้วก็ควรจะมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อกิจการอื่น ๆ ที่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มกับงบประมาณที่ใช้

ในบางกรณี ระดับมลพิษที่ยอมรับได้ที่ว่านี้คือศูนย์ คือไม่ควรที่จะปล่อยให้เกิดมลพิษได้เลยแม้แต่เล็กน้อย เพราะถ้าปล่อยให้เกิดมลพิษแม้แต่นิดเดียว ต้นทุนต่อสังคมจะสูงมากและก็เป็นต้นทุนต่อสังคมที่ไม่ควรจะเกิดขึ้นเลยเนื่องจากมนุษย์สามารถที่จะนำเอาวิธีการผลิตหรือปัจจัย การผลิตอื่น ๆ มาใช้เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดปัญหานี้ อีกทั้งยังมีกระบวนการผลิตสามารถเลือกใช้วิธีอื่น ๆ ได้โดยไม่ก่อให้เกิดมลพิษ ยกตัวอย่าง เช่น ในกรณีของสารดีดีที (DDT) ซึ่งในช่วงปลายทศวรรษ 1960 และ ต้นทศวรรษ 1970 มีการค้นพบว่ามีสาร DDT สะสมอยู่ในลูกโซ่อาหารและมีผลกระทบต่อจำนวนสัตว์ที่อาศัยอยู่ตามธรรมชาติโดยเฉพาะนกต่างๆ ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อความสมดุลของระบบนิเวศน์จึงมีการยกเลิกการใช้สารดีดีทีในหลาย ๆ ประเทศในช่วงปลายทศวรรษ 1960 และตอนต้นทศวรรษ 1970

อีกตัวอย่างหนึ่ง คือสารเคมีประเภทเฮลอนและคลอโรฟลูโอคาร์บอน (CFCs) ที่ปล่อยสู่อากาศจะไปทำลายชั้นบรรยากาศซึ่งเปรียบเสมือนเป็นเกราะป้องกันรังสีอัลตราไวโอเล็ตจากแสงอาทิตย์ ในปี ค.ศ. 1985 นักวิทยาศาสตร์ได้พบว่าชั้นบรรยากาศบริเวณขั้วโลกใต้ถูกทำลาย ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ไม่น่าจะปล่อยให้เกิดขึ้นเพราะสารเคมีที่จะสามารถนำมาใช้แทนสารเคมีที่มีผล ในการทำลายชั้นบรรยากาศนั้นมีมากมายแต่ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อโลกและต่อธรรมชาตินั้นประมาณค่าไม่ได้ เช่น ความเสี่ยงของประชากรในประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ที่อยู่ใกล้ขั้วโลกใต้มากกว่าต่อการเป็นมะเร็งผิวหนัง และความเสี่ยงของการเจ็บป่วยจากโรคอื่นๆที่สูงขึ้น เนื่องจากภูมิต้านทานต่อโรคบางชนิดลดลงไป เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาคมโลกจึงมีความคล้อยตามกันว่าระดับของสารเคมีที่ทำลายชั้นบรรยากาศควรจะเท่ากับศูนย์หรือไม่มีเลย จึงเป็นที่มาของการจัดทำพิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) ซึ่งห้ามการผลิตและการค้าสารเคมีที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้

5.1.1.2 มาตรการสั่งการและควบคุม

โดยทั่วไปแล้วในระบบเศรษฐกิจที่พึ่งกลไกตลาด การจัดสรรทรัพยากรจะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยแต่ละฝ่ายพยายามที่จะเพิ่ม*ประโยชน์ส่วนบุคคล (private benefits) และลดต้นทุนส่วนบุคคล (private costs)* ให้มากที่สุด แต่ในหลาย ๆ กรณีการกระทำของหน่วยเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก คือผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้อื่นที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของหน่วยเศรษฐกิจ ผลกระทบนี้เรียกว่าผลกระทบภายนอก (externality) ซึ่งอาจจะเป็นผลกระทบทางด้านบวกหรือด้านลบก็ได้ ผลกระทบภายนอกนี้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเช่นกัน โดยผลกระทบภายนอกทางด้านลบเรียกว่า *ต้นทุนทางสังคม (social cost) และผลกระทบภายนอกทางด้านบวกเรียกว่า ประโยชน์ของสังคม (social benefit)* การรวมเอามูลค่าเศรษฐกิจของผลกระทบภายนอกมารวมกับต้นทุนและผลตอบแทนของหน่วยเศรษฐกิจก็จะทำให้ได้ต้นทุนที่แท้จริงของการผลิตสินค้าและบริการและประโยชน์ที่แท้จริงของสินค้าและบริการ โดยทั่วไปแล้วการตัดสินใจของหน่วยเศรษฐกิจจะไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนและประโยชน์ของสังคม แต่จะตัดสินใจโดยคำนึงถึงต้นทุนและประโยชน์ส่วนบุคคลเท่านั้น นั่นหมายถึงว่าในความเป็นจริงสินค้าและบริการที่ซื้อขายในตลาดไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนที่แท้จริงหรือต้นทุนทั้งหมด ในการผลิตสินค้าและบริการนั้น ๆ ความแตกต่างระหว่างประโยชน์และต้นทุนส่วนบุคคลกับต้นทุนและประโยชน์ของสังคมเป็นพื้นฐานของปัญหาด้านแวดล้อมและเป็นเหตุผลที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซง การแทรกแซงอาจจะทำได้หลายวิธี คือ รัฐอาจจะแทรกแซงด้านราคาเพื่อให้ราคาสะท้อนถึงต้นทุนของสังคมหรือมูลค่าทางเศรษฐกิจของผลกระทบภายนอก กรณีที่เป็นผลกระทบภายนอกด้านลบรัฐอาจจะใช้วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมหรือเพิ่มอัตราภาษี กรณีที่เป็นผลกระทบภายนอกด้านบวกรัฐจะแทรกแซงในแง่ของการสนับสนุน

การจัดการปัญหาด้านแวดล้อมนั้นมีทั้งมาตรการสั่งการและการควบคุม (command and control) และมาตรการที่ใช้หลักการและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (economic instrument) มาตรการการสั่งการและการควบคุม หมายถึงการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการบำบัดของเสีย และมลพิษที่เกิดจากการผลิตและการแปรรูป รวมถึงการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับวัตถุดิบ เทคโนโลยี ตลอดจนพลังงานที่ใช้ การนำเอามาตรการการสั่งการและการควบคุมมาใช้มีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณของเสียและระดับมลพิษ ตั้งแต่แหล่งกำเนิดโดยผู้ประกอบการหรือหน่วยเศรษฐกิจที่เป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหา เช่น การกำหนดมาตรฐานน้ำเสียจากการที่ผู้ประกอบการจะต้องบำบัดก่อนปล่อยลงแหล่งน้ำ การกำหนดมาตรฐานอากาศที่มาจากปล่องควัน มาตรฐานเกี่ยวกับการกำจัดฝุ่นละออง เกณฑ์และกฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับเขตการใช้ที่ดิน มาตรการการสั่งการและการควบคุมจะทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการที่เพิ่มขึ้น นอกจากนั้นยังมีต้นทุนของรัฐในการควบคุมมิให้ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตาม ผลกระทบภายนอกและปัญหาด้านแวดล้อมที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของกลไกตลาด การแทรกแซงของรัฐเพื่อแก้ปัญหาด้านแวดล้อมไม่ได้หมายถึงการที่รัฐจะใช้มาตรการการควบคุมและการสั่งการแทนที่กลไกตลาด แต่เป็นการแทรกแซงเพื่อที่จะส่งเสริมให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดยหลักการแล้วก่อนจะกำหนดมาตรฐานใด ๆ รัฐจะต้องมีการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เช่น ประเภทของของเสียและมลพิษต่าง ๆ และปริมาณที่จะทำให้เกิดปัญหาเทคโนโลยีที่มีอยู่รวมทั้งต้นทุนของการกำจัดของเสีย และมลพิษ การใช้วิธีการสั่งการและการควบคุมจะทำให้เกิดต้นทุน 2 ส่วน ส่วนแรก คือต้นทุนของผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานต่าง ๆ ของรัฐ ต้นทุนอีกส่วนหนึ่งคือ ต้นทุนของรัฐในการศึกษาเพื่อกำหนดมาตรฐาน การติดตามและการควบคุมเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม

5.1.1.3 มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

เครื่องมือและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เป็นแนวทางหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมผลักดันให้การจัดการของเสียมีประสิทธิภาพมากขึ้น หลักการทางเศรษฐศาสตร์ของการแทรกแซง คือการส่งเสริมให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และไม่ได้เป็นการเข้าไป “แทนที่” กลไกตลาดผลที่ต้องการคือ ราคาของสินค้าและบริการที่สะท้อนทั้งต้นทุนการผลิตที่แท้จริง ทั้ง*ต้นทุนส่วนบุคคลและต้นทุนทางสังคม* (ซึ่งรวมถึงต้นทุนในการจัดการกับผลกระทบภายนอกที่อาจจะเกิดขึ้น) ราคาสินค้าและบริการสะท้อนต้นทุนทั้งสองส่วนนี้แล้ว จะมีผลในการจำกัดหรือลดปริมาณการผลิต เพิ่มราคาสินค้าและบริการและลดหรือจำกัดปริมาณการใช้แนวคิดของเครื่องมือและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์หรือมาตรการระบบตลาด มีลักษณะเป็นกลไกที่จูงใจ ให้แหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทไม่ว่าจะเป็น ผู้ประกอบกิจการ โรงงาน ชุมชน หรือสถานประกอบการใด ๆ ที่อยู่ในกระบวนการผลิต และการบริโภคให้มีการลงทุน หรือมีพฤติกรรมเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกลไกตลาดโดยใช้ราคาเป็นเครื่องมือในการจัดการของเสียที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันก็ใช้เป็นตัวส่งเสริมธุรกิจ ในแง่ภาพพจน์ทางการค้า ทั้งต่อตัวองค์กรผู้ผลิตและตัวผลิตภัณฑ์สินค้า

มาตรการทางเศรษฐศาสตร์อีกด้านหนึ่งคือ การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม โดยใช้หลักการว่า ใครเป็นผู้ก่อมลพิษผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษนี้ (Polluter-Pay-Principles) สมมติว่าโรงงานผลิตน้ำอัดลม ถ้าอำนาจการตัดสินใจเป็นของผู้ประกอบการ ปริมาณการผลิตน้ำอัดลมนี้จะมีน้ำเสียหรือน้ำทิ้งที่เดิมผู้ประกอบการใช้วิการปล่อยลงแม่น้ำโดยไม่มีการบำบัดน้ำเสียแต่อย่างใด ผลที่ตามมาคือคุณภาพน้ำในแม่น้ำที่ลดลง ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง ที่เคยใช้อุปโภคบริโภคก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ต่อไป รัฐจึงต้องลงทุนในการบำบัดน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาคุณภาพน้ำ โดยหลักการแล้วโรงงานผลิตน้ำอัดลมควรจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำ และวิธีการคือรัฐควรเก็บภาษีสูงขึ้นเท่ากับต้นทุนทางสังคมหรือค่าใช้จ่ายในการบำบัดคุณภาพน้ำพอดี เพื่อให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบต่อต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้น ซึ่งก็มีความชอบธรรมเนื่องจากผู้ประกอบการเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ภาษีที่เก็บนี้รัฐสามารถจะนำไปใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาคุณภาพน้ำที่เสื่อมลงไป รวมทั้งไปชดเชยครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบ

ในทางปฏิบัติเมื่อต้นทุนของผู้ประกอบการเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการจะผลักภาระส่วนหนึ่งไปให้กับผู้บริโภคที่จะต้องซื้อสินค้าการบริการในราคาที่สูงขึ้น ซึ่งราคาใหม่นี้ได้รวมเอาค่าเสียโอกาสที่เกี่ยวกับการผลิตทั้งหมดไว้แล้ว โดยวิธีนี้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบก็จะจำกัดอยู่เพียงผู้ที่บริโภคสินค้าและ

บริการนั้น ๆ และผลกระทบต่อกลุ่มคนอื่นที่ไม่ได้บริโภคสินค้าและบริการนี้ก็จะลดน้อยลงถือว่ายุติธรรมมากขึ้น สมมติว่ามีโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชุมชนเมืองในจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นโรงงานที่ปล่อยควันที่มีสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์เจือปนมาด้วย ปริมาณซัลเฟอร์ไดออกไซด์ทุก ๆ 1 ตันที่ปล่อยออกมาจะทำให้เกิดต้นทุนทางสังคม 80 บาท ภาษีสิ่งแวดล้อมที่รัฐควรจะเก็บ คือ 80 บาท/ตันซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โรงงานนี้ก็จะต้องจ่ายภาษีสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกันกับต้นทุนการผลิตอื่น ๆ เช่น แรงงาน เครื่องจักร เชื้อเพลิง ฯลฯ อัตราที่เก็บนี้โดยทั่วไปจะขึ้นอยู่กับปริมาณมลพิษยิ่งปริมาณซัลเฟอร์ไดออกไซด์ต่อ 1 หน่วยผลผลิตสูงขึ้นเท่าไรอัตราภาษีก็จะสูงขึ้นเท่านั้น ซึ่งการกำหนดอัตราภาษีสิ่งแวดล้อมโดยวิธีนี้จะเป็นแรงจูงใจหรือแรงกระตุ้นให้ผู้ประกอบการหาทางลดปริมาณมลพิษเพื่อที่จะได้ลดต้นทุนในส่วนนี้

การจะเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมได้นั้น มีขีดจำกัดอยู่ด้านหลัก ๆ คือ จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีข้อมูลชัดเจนว่าใครเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ปัญหาอีกด้านหนึ่งคือวิธีการที่จะเก็บภาษี สำหรับ ตัวอย่างโรงงานผลิตน้ำอัดลมนั้น เราทราบชัดเจนว่าต้นกำเนิดมาจากไหน อีกทั้งยังสามารถคำนวณได้ว่าน้ำเสียที่ปล่อยลงแม่น้ำจะทำให้คุณภาพน้ำเสื่อมอย่างไร และการปรับสภาพน้ำ มีต้นทุนเท่าไร ในกรณีนี้การคำนวณอัตราภาษีตลอดจนการกำหนดว่าใครต้องเป็นผู้รับภาระภาษีนี้ค่อนข้างชัดเจน บางครั้งต้นกำเนิดของมลพิษมาจากหลายแห่ง (Multiple Sources) และไม่สามารถกำหนดได้ชัดเจนว่าควรจะเก็บภาษีจากใครและเก็บในอัตราเท่าไร ปัญหาอีกด้านหนึ่งคือความเป็นธรรมของภาระภาษี หากกลุ่มลูกค้าของสินค้าและบริการที่ต้องจ่ายภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นสินค้าที่กลุ่มลูกค้าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ยากจนก็จะกลายเป็นผลักภาระให้แก่กลุ่มคนที่มีความสามารถที่จะจ่ายน้อยที่สุด

อีกมาตรการหนึ่งคือ การออกใบอนุญาตที่กำหนดปริมาณ *หรือโควต้าของมลพิษ* (permits) ใบอนุญาตนี้ซื้อขายกันได้ (tradable) ผู้ประกอบการที่ต้นทุนในการกำจัดมลพิษสูงก็อาจจะต้องการซื้อใบอนุญาตนี้จากผู้ประกอบการที่มีต้นทุนในการจัดการมลพิษที่ต่ำกว่า หลักการคือการสร้างแรงจูงใจในการที่จะพัฒนาเทคโนโลยีที่กำจัดของเสีย มลพิษที่มีประสิทธิภาพและมีต้นทุนที่ต่ำ ซึ่งน่าจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการที่รัฐจะเข้าไปตั้งมาตรฐานและป้องกันให้ปฏิบัติตาม

ในการนำมาปรับใช้ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้เพื่อให้การจัดการเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุดและก่อผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องน้อยที่สุด ซึ่งผลสำเร็จที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหลายประการมาประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของผู้ผลิตและผู้บริโภค การสนับสนุนด้านภาษีและการเงินจากภาครัฐ การจูงใจและบทลงโทษทางกฎหมาย ระบบและเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีในการบริหารจัดการของเสีย เป็นต้น สำหรับแนวทางเศรษฐศาสตร์ที่นิยมนำมาใช้ในการจัดการของเสียมีดังนี้

1) การจัดเก็บภาษี หรือค่าธรรมเนียม (Taxes/Charges/Fees)

(1) การเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษ (Effluent Charge/Emission Charge)

เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากกิจการ/โรงงานที่ปล่อยของเสียหรือมลพิษออกสู่สภาพแวดล้อม ซึ่งการใช้ระบบค่าธรรมเนียมลักษณะนี้ควรมีความผันแปรไปตามจำนวนและประเภทของเสีย เนื่องจากระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของเสียชุมชนในปัจจุบันมิได้แยกระหว่างของเสียจำนวนมากกับชนิดของของเสีย กล่าวคือเป็นการเก็บในลักษณะเท่ากันโดยตลอด (Flat Rate) ระบบดังกล่าวนี้จึงมิได้สร้างความเป็นธรรมและไม่เอื้อให้เกิดแรงจูงใจในการลดปริมาณการผลิตของเสีย (minimize) และคัดแยกประเภทของเสีย (separation) ดังนั้น การปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโดยพิจารณาถึงจำนวนและประเภทของเสียที่ก่อขึ้นน่าจะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(2) การเก็บค่าบำบัดมลพิษ (User Charge/User Fee)

เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากการให้บริการแก่กิจการ/โรงงานที่นำของเสียหรือมลพิษมาบำบัดหรือกำจัดโดยผ่านส่งผ่านไปยังโรงกำจัดของเสียรวม ซึ่งลักษณะการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในลักษณะนี้อาจจัดเก็บในอัตราคงที่ หรือพิจารณาจากปริมาณของเสียหรือมลพิษ

(3) การเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ (Product Charge)

เป็นการเก็บภาษีจากตัวสินค้าหรือผลิตภัณฑ์โดยตรง ซึ่งตามสภาพความเป็นจริงการเก็บภาษีดังกล่าวนี้ควรพิจารณาถึงประเภทและปริมาณของของเสียหรือมลพิษที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในขั้นการผลิต หรือขั้นที่มีการบริโภคเกิดขึ้นแล้วก่อให้เกิดของเสียที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ด้วยข้อจำกัดที่มีความยุ่งยากในการประเมินผลกระทบในขั้นตอนดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพิจารณาเก็บรวมค่ากำจัดในราคาสินค้าแทน ซึ่งอาจคิดรวมไปกับระบบภาษีที่มีอยู่เดิม และการจัดเก็บในลักษณะนี้จะทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้น

(4) การเก็บค่าธรรมเนียมบริหารดำเนินงาน (Administration)

เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารดำเนินงาน เช่น ค่าใบอนุญาต ค่าขึ้นทะเบียน

(5) การกำหนดความต่างของอัตราภาษี (Tax Differentiation)

เป็นการเก็บภาษีสินค้าในอัตราที่แตกต่างกัน โดยพิจารณาจากระดับของมลพิษ ที่ปล่อยออกสู่สภาพแวดล้อม ความยากง่ายในการบำบัด/กำจัด หรือความสามารถในการนำไปใช้ประโยชน์ของผลิตภัณฑ์ชนิดนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นผ่านระดับราคา ว่าสินค้าใดเป็นมิตรหรือเป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม

2) การสนับสนุนทางการเงิน (subsidy)

(1) การสนับสนุนแบบให้เปล่า (grant)

การให้เงินอุดหนุนแบบให้เปล่ามีจุดมุ่งหมายเพื่อจูงใจให้กิจการ/โรงงานปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตให้มาเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น หรือก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยลง ซึ่งลักษณะการสนับสนุนในลักษณะนี้อาจให้เมื่อสามารถลดปริมาณของเสียหรือมลพิษลดลงได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดหรือการอุดหนุนเพื่อกระตุ้นให้ผู้บริโภคใช้สินค้าที่ลดมลพิษมากขึ้นในราคาถูกลงเป็นพิเศษ

(2) การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (soft loan)

การสนับสนุนแก่กิจการ/โรงงานผู้ผลิตทางด้านอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราเงินกู้ในตลาด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมในแง่การลงทุนด้านเครื่องจักรและเทคโนโลยีการผลิตที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการตรวจวัดและปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อลดของเสียและมลพิษมากขึ้น

(3) การลดหย่อนภาษี (Tax Allowances)

เป็นการลดหย่อนภาษีให้แก่กิจการ/โรงงาน หรือการคืนภาษีแก่ผู้ผลิต ในกรณีที่การผลิตไม่ก่อของเสียหรือมลพิษที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้จะส่งผลให้รายได้ของผู้ประกอบการเพิ่มขึ้น ในบางกรณีอาจพิจารณารวมไปถึงการยกเว้นภาษีเป็นการชั่วคราวเพื่อเป็นการสนับสนุนในช่วงเริ่มดำเนินมาตรการ

3) ระบบมัดจำ-คืนเงิน (Deposit Refund System)

การใช้ระบบมัดจำและคืนเงิน (Deposit Refund System) กับสินค้าบางชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งของเสียที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคของครัวเรือนในชุมชน การปฏิบัติตามแนวความคิดนี้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและจัดจำหน่ายของผลิตภัณฑ์ซึ่งถือเป็นหน่วยสำคัญที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการจัดเก็บ การรับวางมัดจำ รวมไปจนถึงการบริการรับส่งคืนเพื่อให้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ทั้งในลักษณะของการ Reuse และ Recycle อีกต่อหนึ่ง

(1) ระบบที่ดำเนินการกับกิจการ หรือโรงงาน

เป็นระบบมัดจำและคืนเงินที่มุ่งให้กิจการดำเนินการรับของเสียบรรจุภัณฑ์คืนเองโดยตรง ทั้งจากร้านค้าตัวแทนจำหน่าย ร้านค้าส่ง-ปลีก และผู้บริโภค เพื่อรับผิดชอบในการส่งต่อนำไปกำจัดต่อไป

(2) ระบบที่ดำเนินการกับผลิตภัณฑ์

เป็นระบบมัดจำและคืนเงินที่มุ่งให้เกิดความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่สามารถใช้ประโยชน์จากของเสียบรรจุภัณฑ์ได้ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมนำซากบรรจุภัณฑ์ไปใช้ประโยชน์ในหลายลักษณะและหลากวัตถุประสงค์ ไม่ว่าจะเป็นกิจการ/โรงงานผู้ผลิต กิจการ/โรงงานเพื่อการแปรสภาพนำกลับมาใช้ใหม่ ร้านค้าและรถเร่รับซื้อของเก่า โรงเรียน ชุมชนท้องถิ่น ครัวเรือน ผู้บริโภค ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดปริมาณการใช้ทรัพยากร ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์ของวัสดุเหลือใช้ให้เต็มตามศักยภาพ และลดปริมาณของเสียบรรจุภัณฑ์ให้ลดน้อยลง

4) การสร้างตลาดซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ (Tradable Pollution Permits)

เป็นการสร้างตลาดโดยการอาศัยการขอออกใบอนุญาตจากรัฐ ให้แก่กิจการ/โรงงานที่ต้องการปล่อยของเสียหรือมลพิษออกสู่สภาพแวดล้อมภายใต้เกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดได้จากการตรวจวัด ซึ่งในระยะยาวหากโรงงานดังกล่าวมีการขยายกำลังการผลิต ก็จะต้องควบคุมให้ปริมาณของเสียหรือมลพิษอยู่ในเกณฑ์ที่ได้รับอนุญาต จากสภาพดังกล่าวจะช่วยให้เจ้าของกิจการตระหนักและมุ่งควบคุมของเสียหรือมลพิษให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสมได้ ประกอบกับใบอนุญาตปล่อยมลพิษดังกล่าวยังสามารถก่อรายได้จากการขายสิทธิการปล่อยมลพิษของโรงงานตนเองแก่โรงงานอื่นได้ ซึ่งนั่นหมายความว่าโรงงานที่ขายสิทธิได้ต้องมีระดับมลพิษต่ำ และมีสิทธิเหลือมากพอที่จะขายสิทธิได้บางส่วน ขณะเดียวกันโรงงานผู้ซื้อสิทธิก็ต้องคอยควบคุมและเฝ้าระวังมิให้ของเสียหรือมลพิษที่ปล่อยมีค่าสูงเกินกว่าสิทธิที่ได้รับ

5) การนำระบบและเครื่องทุ่นแรงมาใช้ในการเก็บขนและกำจัดของเสีย

การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการเก็บขนและกำจัดของเสีย หน่วยงานผู้รับผิดชอบในระดับท้องถิ่นควรต้องลงทุนในการจัดหาเครื่องทุ่นแรงอย่างเพียงพอและมีคุณภาพเพื่อเป้าหมายทางประสิทธิภาพของระบบ เช่น การลงทุนเกี่ยวกับประเภทของรถเก็บขนและวิธีการกำจัด ทั้งนี้จะต้องผ่านการพิจารณาความเป็นไปได้ในการลงทุนของรูปแบบและเครื่องมือแต่ละประเภทด้วย

6) การลงทุนจัดหาแหล่งฝังกลบล่วงหน้า

จากสภาพปัญหาด้านปริมาณของเสียที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามปริมาณการบริโภคขนาดของประชากรและชุมชน การจัดหาและสร้างแหล่งฝังกลบที่เหมาะสมจึงจำเป็นต้องเตรียมการล่วงหน้า เพื่อความประหยัดและเอื้อให้การกำจัดทำลายของเสียดำเนินไปอย่างสะดวกราบรื่น การพิจารณาความคุ้มทุนเกี่ยวกับที่ดินที่จะนำมาใช้ฝังกลบของเสีย ทั้งในระยะปัจจุบันและเชื่อมโยงถึงอนาคตจึงเป็นสิ่งที่ควรคำนึงถึง

7) การลงทุนที่เกี่ยวเนื่องกับการ Recycle และระบบการ Recycle ของเสีย

การลงทุน Recycle ของเสีย เพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ควบคู่กันไป เช่น ขนาดของการลงทุน ต้นทุนการผลิต ตลาดของสินค้า recycle รวมถึงความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี เป็นต้น

ในประเทศที่พัฒนาแล้วนโยบายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมมีมากมาย และธนาคารโลกได้จัดกลุ่มประเภทของนโยบายเพื่อเปรียบเทียบแนวทางของแต่ละประเภทออกเป็น 4 กลุ่ม คือ นโยบายที่มีวัตถุประสงค์ในการที่จะใช้ตลาดที่มีอยู่แล้ว นโยบายที่มีวัตถุประสงค์ ในการสร้างตลาดใหม่ขึ้นมา นโยบายที่มุ่งที่จะกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ และสุดท้ายที่นโยบายที่เน้นในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม สำหรับนโยบาย 4 กลุ่มนี้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการด้านแวดล้อมของเมืองมี 3 ประเภท คือ

(1) นโยบายที่ส่งเสริมให้ตลาดที่มีอยู่แล้วทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น “using markets” ได้แก่ นโยบายในการให้เงินอุดหนุนในการลดมลพิษ (subsidies) การเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับมลพิษประเภทต่าง ๆ (charges) การเก็บค่าใช้ (user-charges) ระบบมัดจำ-คืนเงิน (deposit-refund)
(2) กลุ่มนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านแวดล้อมเมือง โดยการกำหนดกฎระเบียบและมาตรฐานต่าง ๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การออกใบอนุญาต (permits) หรือโควต้าของมลพิษสำหรับหน่วยเศรษฐกิจ ซึ่งเปรียบเทียบได้กับเพดานหรือปริมาณมลพิษที่สูง ที่สุดที่อนุญาตหากเกินกว่านั้นก็จะต้องมีบทลงโทษ
(3) นโยบายการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณมลพิษจากสภาพประกอบการต่าง ๆ การกำหนดให้มีการติดฉลากเกี่ยวกับที่มาของวัตถุดิบ องค์ประกอบของวัตถุดิบและกระบวนการผลิต หลักการของกลุ่มนโยบายนี้คือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสาธารณชน และการสร้างช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการจะนำไปสู่การเจรจาประสานงานเพื่อทำให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ

นอกเหนือจากกลุ่มนโยบายทั้ง 4 นี้ ยังมีกลไกที่สำคัญอีก 4 ด้าน คือ การผลิตและ การให้บริการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น บริการด้านการเก็บขยะและการจัดการน้ำเสีย การนำเอาระบบการตรวจสอบมาตรฐานด้านแวดล้อม และการออกใบรับรองมาตรฐานการผลิตและการดำเนินการซึ่งมักจะเป็นมาตรการที่ใช้ควบคู่ไปกับหลักการของการเปิดเผยข้อมูล และการปิดฉลากสินค้า นอกจากนั้นในภาพรวมแล้วกรอบนโยบายด้านการเงิน การคลัง และการค้า ก็มีส่วนโน้มน้าวพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคที่จะมีผลทางบวกต่อการจัดการด้านแวดล้อมโดยทั่วไปรวมทั้งคุณภาพแวดล้อม

ตารางที่ 5.1-1 : การจัดกลุ่มมาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อม

ใช้ตลาดที่มีอยู่แล้ว	สร้างตลาดใหม่	กำหนดกฎระเบียบด้านแวดล้อม	ให้ประชาชามีส่วนร่วม
ลดการอุดหนุน	สร้างระบบกรรมสิทธิ์และการกระจายอำนาจ	มาตรการด้านแวดล้อม	การมีส่วนร่วมของประชาชน
ภาษีและค่าธรรมเนียมทางด้านแวดล้อม	ใบอนุญาตและสิทธิที่สามารถซื้อขายได้ (Tradable permits)	การห้าม (Bans)	การกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบการ
ค่าธรรมเนียมการใช้		การออกใบอนุญาต (permits) และการจัดสรรโควต้า	
ระบบมัดจำ-ส่งคืน		การกำหนดเวลาการใช้ที่ดิน	

ที่มา : T.Sterner, Policy Instruments for Environmental and Natural Resources Management, 2003 ดัดแปลงจาก World Bank 1997

ตารางที่ 5.1-2 : นโยบายและมาตรการการจัดการด้านแวดล้อม

นโยบาย	ตัวอย่างของมาตรการ
การผลิตและการจัดสรรสินค้าและบริการด้านแวดล้อม	บริการด้านการจัดเก็บและการกำจัดขยะ
กฎระเบียบ	การให้รถยนต์ติดคาตาลิทิค คอนเวอร์เตอร์
ใบอนุญาตและโควต้าการปล่อยมลพิษที่สามารถซื้อขายได้	ใบอนุญาตในการปล่อยมลพิษจากสถานประกอบการ (emission permits)
การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมการใช้	การเก็บค่าบริการเก็บขยะ การเก็บค่าใช้ถนน และการเพิ่มค่าธรรมเนียมใช้ถนนในย่านที่มีการจราจรคับคั่ง
การให้หรือการลดการสนับสนุนจากภาครัฐ	การส่งเสริมการลดใช้พลังงานและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน
การมัดจำ-ส่งคืน (Deposit-Refund)	การจัดการขยะ การตรวจสอบมาตรฐานรถ มาตรการเกี่ยวกับรถที่ใช้แล้ว
การเปิดเผยข้อมูลและการปิดฉลากสินค้า	การกำหนดให้สถานประกอบการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการของเสีย/หรือการปิดฉลากมีข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุดิบที่ใช้ ที่มาและคุณสมบัติ

ที่มา : T.Sterner, Policy Instruments for Environmental and Natural Resources Management, 2003 ดัดแปลงจาก World Bank 1997

ไม่ว่าจะนำเอามาตรการลักษณะการสั่งการและการควบคุมมาใช้หรือการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ การจะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมย่อมขึ้นอยู่กับข้อมูลที่เที่ยงตรงและแม่นยำเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของคุณภาพด้านแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องที่ซับซ้อน และเกี่ยวข้องทั้งกับเศรษฐกิจและสังคม สถาบันต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ที่เป็นต้นเหตุของปัญหาด้านแวดล้อม นอกจากนั้น ยังต้องการข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนในการแก้ไขปัญหาและประสิทธิผลของเครื่องมือที่จะใช้ด้วย หน่วยงานที่รับผิดชอบจึงจำเป็นต้องร่วมมือกันในการตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลด้านต่าง ๆ รวมทั้งติดตามการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ การลงทุนในเรื่องนี้ถือว่ามีความสำคัญเป็นอันดับแรกเพราะเป็นพื้นฐานสำหรับการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ความสำคัญของข้อมูลพื้นฐานและความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของปัญหาด้านแวดล้อม มิติที่เกี่ยวข้องทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจึงเป็นที่มาของความพยายามที่จะสร้างดัชนีที่จะเปรียบเทียบ และการสร้างดัชนีเฉพาะทางด้านแวดล้อม (Environmental Indicators)

5.1.2 ภาพรวมของกฎหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับเป็นเครื่องมือในการกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ ภาคเอกชน หรือประชาชนโดยทั่วไป เพราะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่คนไทย ทุกคนมีส่วนได้รับประโยชน์หรือได้รับผลกระทบหากการบริหารจัดการไม่ประสบความสำเร็จ

แนวคิดของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอดีต เป็นแนวคิดแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐ กฎหมายและแนวทางในการบริหารจัดการอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการที่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ประชาชนทั่วไปรับทราบเพียงแต่ว่าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2540 ได้บรรจุแนวคิดใหม่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายหลายประการ จึงถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ก็ตาม แต่เป็นที่คาดหมายได้ว่า การจัดการทรัพยากร-ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะยังคงอยู่ต่อไปและถูกบรรจุลงในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เนื่องจากประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรู้และตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนหลายประการ และจะปกป้องหรือเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมกับภาครัฐในอันที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จารีตประเพณี และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 46 หรือการให้สิทธิแก่บุคคลในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ตาม

มาตรา 56 เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนต่าง ๆ เกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและร่วมมือกันในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจะให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวตามมาตรา 79

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 284 มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและ การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และยังกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึง การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตลอดทั้งกำหนดแนวทางพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องด้วยการกำหนดให้ออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

จึงเห็นได้ว่าแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปลี่ยนแนวคิดในการจัดการ จากการจัดการโดยรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวมาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น ยังมีปัญหาอุปสรรคทั้งในเรื่องของระบบการบริหารจัดการ งบประมาณ กำลังคน รวมทั้งทัศนคติของส่วนราชการ นอกจากนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นจะต้องมีกฎหมายรองรับเนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติให้มีการออกกฎหมายลำดับรอง โดยใช้คำว่า "ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ท้ายมาตรา 46 และมาตรา 56 ซึ่งหมายความว่า หากไม่มีกฎหมายมารองรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญข้างต้น สิทธิของประชาชนก็ยังไม่มีกลไกของกฎหมายมารองรับการใช้สิทธิดังกล่าวว่าจะใช้อย่างไร เมื่อใด และมีขอบเขตเพียงใด เป็นต้น

5.1.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพระราชบัญญัติประกอบด้วยกลุ่มของกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ ที่ดิน น้ำ ประมง ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม ออกมาบังคับใช้ในช่วงเวลาต่างกัน ในที่นี้จะสรุปวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายแต่ละฉบับ ดังต่อไปนี้

1) กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

ประกอบด้วยกฎหมายที่วางข้อกำหนดในการทำไม้ การสงวนคุ้มครองป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และการปลูกสร้างสวนป่า แม้กฎหมายเหล่านี้จะไม่ได้กล่าวถึงทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพโดยตรง แต่ก็มีส่วนสำคัญในการดูแลทรัพยากรดังกล่าวเพราะส่วนใหญ่ความหลากหลายทางชีวภาพจะมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ในเขตป่าไม้ ที่สำคัญ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและการอนุญาตให้ทำไม้ในป่า มีการแก้ไขมาหลายฉบับ ครั้งล่าสุดได้มีการแก้ไขโดยออก พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการทำไม้ในป่าหรือการเก็บหาของป่า การเก็บค่าภาคหลวงไม้และของป่า การประทับตราไม้ การนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ การควบคุมไม้ในลำน้ำ การควบคุมการแปรรูปไม้และการแผ้วถางป่า

(2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นให้มีสภาพความอุดมสมบูรณ์อยู่ต่อไป การกำหนดให้บริเวณใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ กฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

(3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

เป็นกฎหมายจัดตั้งและคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายพระราช-กฤษฎีกาด้วย

(4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าโดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง การค้าและการเคลื่อนย้ายสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ การกำหนดให้สัตว์ป่าชนิดใดเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองให้ออกเป็นกฎกระทรวง การนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ การค้าซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์เหล่านั้นจะต้องได้รับอนุญาต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจตั้งด่านตรวจสัตว์ป่าและกำหนดเขตของด่าน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” โดยการตรา

เป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แนบท้าย รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้ที่ดินบริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(5) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายส่งเสริมการปลูกสวนป่าของเอกชนเป็นอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณมากขึ้นและเพื่อให้ผู้ที่จะทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ ที่จะได้รับจากการปลูกสร้างสวนป่า การจะทำสวนป่าผู้มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินจะต้องนำที่ดินไปขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด

2) กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน

ประกอบด้วย ประมวลกฎหมายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดิน การจัดที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การควบคุมดูแลที่ดินของรัฐ การใช้ที่ดิน และการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ได้แก่

(1) ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497

มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณะ การจัดที่ดินเพื่อประชาชน การกำหนดสิทธิในที่ดิน การรังวัดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท และการค้าที่ดินไว้ด้วยกันเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่สามารถให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ประชาชน

(2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพ เป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยการออกพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินจัดตั้งเป็นนิคม การจัดที่ดินมีสองรูปแบบ คือ การจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดย กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และการจัดที่ดิน ในรูปของนิคมสหกรณ์ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การจัดที่ดินทั้งสองแบบนี้ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน

(3) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตโดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกัน

เพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

(4) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มีเจตนารมณ์ในการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ยากจนไม่มีที่ดินของตนเองและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อเช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น เกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะไม่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น เว้นแต่การตกทอดทางมรดก โอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อการปฏิรูปที่ดิน

(5) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มีวัตถุประสงค์ในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

(6) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

เป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ดินของรัฐประเภทที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ โดยบรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(7) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับ การสำรวจ จำแนกและทำสำมะโนที่ดิน เพื่อทราบความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การ

วางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งเดิมอำนาจหน้าที่เหล่านี้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

3) กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและประมง

ประกอบด้วยกฎหมายรักษาคลอง การชลประทานราษฎร์ การชลประทานหลวง กฎหมายคันและคูน้ำ กฎหมายน้ำบาดาล กฎหมายการประมง และกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการทำประมงในเขตการประมงไทย ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121

มีวัตถุประสงค์ในการบำรุงและรักษาคลองเก่าที่มีอยู่แล้วและที่จะขุดขึ้นใหม่ให้เรียบร้อยถาวร เพื่อประโยชน์และสดวกแก่ธุระของราษฎรยิ่งขึ้น การจะใช้บังคับตามกฎหมายนี้สำหรับคลองใด เมื่อใด จะต้องออกประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา

(2) พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482

บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการชลประทานที่จัดทำขึ้นโดยเอกชน ซึ่งอาจจัดทำแหล่งน้ำขึ้นเพื่อใช้ของตนเอง หรือร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อใช้ร่วมกัน หรือจัดทำขึ้นเพื่อขายบริการให้แก่บุคคลอื่น นับว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งงานการชลประทานไปให้ภาคเอกชนดำเนินการแบบหนึ่ง (Privatization) กฎหมายได้แบ่งประเภทของกิจการชลประทานราษฎร์ออกเป็น 3 ประเภท คือ การชลประทานส่วนบุคคล การชลประทานส่วนราษฎร และการชลประทานส่วนการค้า

(3) พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การบำรุงรักษาระบบชลประทานตลอดจนการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการด้านต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณูปโภคหรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ กับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

(4) พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505

เป็นกฎหมายที่ยกเลิกพระราชบัญญัติคันนาและคูนา พุทธศักราช 2484 เนื่องจากกฎหมายเก่าไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ เพราะการเกษตรกรรมบางท้องที่ไม่ได้ทำนาอย่างเดียว แต่มีทั้งการทำไร่และการทำนาในทุ่งเดียวกันในเวลาเดียวกัน ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติคันและคูน้ำขึ้นแทน การใช้บังคับกฎหมายในท้องที่ใดต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยมีแผนที่ประกอบ

(5) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

ประกาศใช้เพื่อควบคุมการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาลให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ ป้องกันความเสียหายต่อทรัพยากรของชาติหรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขาภาพของประชาชน โดยกำหนดมาตรการอันเหมาะสม เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน

(6) พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490

เป็นกฎหมายที่ออกใช้เพื่อควบคุมดูแลการทำประมงหรือการจับสัตว์น้ำไม่ให้สูญพันธุ์ มุ่งคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยและชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำ ตลอดจนทรัพยากรทางน้ำ สาระสำคัญของกฎหมาย คือ การกำหนดเขต ที่จับสัตว์น้ำ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจดทะเบียนและการขออนุญาตทำการประมง การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอน การออกใบแทน การเพิกถอนใบอนุญาตประทานบัตรและอาชญาบัตร ตลอดจนการสลักหลังอาชญาบัตร การกำหนดขนาด ชนิด ส่วนประกอบและวิธีใช้เครื่องมือทำการประมง การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บสถิติประมง การกำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจ จับกุมการทำการประมง เครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำ ที่ใช้ในการกระทำความผิด อำนาจในการรื้อถอนหรือยึดเครื่องมือทำการประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

(7) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิการประมงแก่คนไทยและหวงห้ามโดยไม่ออกใบอนุญาตสำหรับทำการประมงแก่คนต่างด้าว หรือห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทจำกัด ที่ไม่ใช่สัญชาติไทย นอกจากนั้นยังห้ามเรือที่มีสัญชาติต่างประเทศหรือเรือไทยที่มีคนต่างด้าวเป็นคนประจำเรือทำการประมงในเขตการประมงไทย ยกเว้นมีข้อตกลงกับต่างประเทศเป็นอย่างอื่น

4) กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ

ประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ การประมง การป้องกันโรคและศัตรูพืช การตรวจและควบคุมเชื้อพันธุ์พืช การอนุรักษ์พันธุ์พืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์ การปรับปรุงหรือการพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ การให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย การอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าและการประมงได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้แล้ว ดังนั้น กฎหมายที่เหลือที่เกี่ยวกับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพจึง ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันโรคและศัตรูพืชให้มีประสิทธิภาพตามข้อตกลงที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกร่วมอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งการนำเข้าหรือนำผ่านราชอาณาจักรไม่ว่าทางบก ทางทะเล หรือทางอากาศ มีมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของศัตรูพืช มาตรการเกี่ยวกับ

การควบคุมและตรวจสอบการนำเข้าและส่งออกซึ่งพืชและเชื้อพันธุ์พืช การตรวจและควบคุมเชื้อพันธุ์พืช การกำหนดให้มีการจดทะเบียนสถานที่เพาะพืชเพื่อการส่งออก การออกใบรับรองปลอดศัตรูพืช

(2) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

เป็นกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองเกษตรกรให้ได้ใช้เมล็ดพันธุ์พืชที่มีคุณภาพ ไม่ปลอมปนหรือเสื่อมคุณภาพโดยกำหนดให้ผู้รวบรวม ผู้ขาย ผู้นำเข้า ผู้ส่งออกหรือผู้นำผ่านซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนั้นยังควบคุมการโฆษณาเกี่ยวกับคุณภาพของพันธุ์พืชไม่ให้มี การโฆษณาเท็จหรือเกินความจริงซึ่งเป็นการหลอกลวงเกษตรกรให้ได้รับความเสียหาย และยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์พันธุ์พืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์ให้คงอยู่ได้ และส่งเสริมให้มีการปรับปรุงหรือการพัฒนาพันธุ์พืชใหม่อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ และสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ หรือ CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)

(3) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มี การปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืช เพื่อให้มีพันธุ์พืชใหม่เพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิม อันเป็น การส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรมโดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุรักษ์ และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน

(4) พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542

บัญญัติขึ้นเนื่องจากปัจจุบันประชาชนชาวไทยมีความสนใจและมีความจำเป็นต้องใช้การดูแลรักษาสุขภาพและบำบัดรักษาโรคด้วยการแพทย์แผนไทย ซึ่งประกอบด้วยการใช้สมุนไพร นวดไทย การดูแลรักษากระดูกแบบดั้งเดิม การบำบัดทางจิต ตลอดจนวิธีธรรมชาติอื่น ๆ เพื่อการพึ่งตนเองในระดับครอบครัว ชุมชน และระดับชาติ และกระทรวงสาธารณสุขมีนโยบายในการพัฒนาการแพทย์แผนไทย โดยนำความรู้มาประยุกต์ใช้ในงานสาธารณสุขมูลฐาน และผสมผสานการให้บริการทางการแพทย์แผนไทยในสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ พร้อมกับส่งเสริมและการวิจัยพัฒนายาจากสมุนไพรเพื่อผลทางเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศไทยพึ่งตนเองด้านการผลิตยาได้มากขึ้น จึงควรมีมาตรการคุ้มครองและส่งเสริมให้เอกชน ชุมชน และองค์กรเอกชนตระหนักถึงคุณค่าของภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยและสมุนไพร และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

5) กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะมูลฝอย มลพิษทางน้ำ มลพิษอากาศ การสาธารณสุข การควบคุมอาคาร ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น กฎหมายที่สำคัญ คือ

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย อันเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากร การใช้ทรัพยากรอย่างไม่ถูกต้อง และอุตสาหกรรม โดยส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายกำกับดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคม และเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ การกำหนดให้มีคณะกรรมการสาธารณสุข การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร เหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ กิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร การกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข ใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ การอุทธรณ์ บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล

(3) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในเขตความรับผิดชอบ มีเนื้อที่สำคัญ คือ การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ ในถนนและสถานสาธารณะ การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และบทกำหนดโทษซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองโดยตรง

(4) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายที่ออกใช้เพื่อควบคุมการก่อสร้าง การดัดแปลงและการรื้อถอนอาคาร ในแง่ของความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สาระสำคัญของกฎหมายประกอบด้วย การให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร ในการออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้

(5) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการเดินเรือยานพาหนะทางน้ำทุกชนิดในเขตน่านน้ำของไทย ไม่ว่าจะใช้เพื่อบรรทุกลำเลียง โดยสาร ลาก จูง ดัน ยก ขุดหรือลอก ที่เดินด้วยเครื่องยนต์หรือจะใช้กำลังอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม ส่วนหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดกับแหล่งน้ำสาธารณะมิให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำน้ำ การเท ทิ้งสิ่งของและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนเคมีภัณฑ์และสิ่งที่อาจก่อให้อันตรายลงในลำน้ำ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ สิ่งของและสิ่งแวดล้อม ป้องกันการกระทำให้น่านน้ำที่ใช้ในการเดินเรือเกิดความสกปรกเป็นอันตรายต่อการเดินเรือและมลพิษทางน้ำ

กฎหมายเท่าที่รวบรวมมาข้างต้น เป็นเพียงกฎหมายแม่บทที่สำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะกฎหมายแต่ละฉบับยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย คณะกรรมการ ปลัดกระทรวง อธิบดีหรือเลขาธิการแล้วแต่กรณี สามารถเสนอออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ คำสั่งตามกฎหมายในหน้าที่รับผิดชอบแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นรายละเอียดทางปฏิบัติ ฉะนั้น ผู้สนใจจึงอาจค้นคว้ากฎหมายเฉพาะเรื่องได้ในโอกาสต่อไป

5.1.2.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า แนวคิดของการบริการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอดีตเป็นแนวคิดแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐ กฎหมายที่ออกใช้จึงกำหนดให้ส่วนราชการเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน มีส่วนรับรู้หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แม้ในทางปฏิบัติมีหลายหน่วยงานที่เริ่มเปิดกว้างให้ประชาชน ชุมชน มีส่วนร่วมมากขึ้น แต่การตัดสินใจท้ายสุดก็ยังเป็นของหน่วยราชการ ผลของการจัดการโดยไม่มีส่วนร่วมในบางครั้งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน และก่อให้เกิดความรู้สึกว่า สิ่งเหล่านี้เป็นของรัฐ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะป้องกัน บำรุงรักษาแต่เพียงฝ่ายเดียว ภาระดังกล่าวจึงตกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถึงอย่างไรก็ไม่อาจดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จหากขาดความร่วมมือของประชาชน นอกจากนั้น ผลของการบริหารจัดการดังกล่าว ยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสบการณ์และทักษะในการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ด้วยตนเอง

ปัญหาของการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น อาจกล่าวโดยรวมได้ว่า เกิดจากกฎหมายส่วนใหญ่มิได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนที่ครั้งหนึ่งเคยบริหารจัดการที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์อย่างมีกฎเกณฑ์ ประกอบกับมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิต จากเพื่อการบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อส่งออก มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกแทนที่จะเพิ่มผลผลิตในที่ดินแปลงเดิม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย ละเลยการจัดการของเสียและป้องกันมลพิษ การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะออกใช้มานานและมีหลายฉบับ การปรับปรุงกฎหมายที่ผ่านมามิได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ควร แต่เน้นไปที่การเพิ่มโทษกับผู้กระทำความผิดซึ่งละเมิดกฎหมายจำนวนมากและเพิ่มขึ้นโดยไม่สามารถหยุดยั้งได้ เนื่องจากนโยบายรัฐและการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมายและความแตกต่างในสิทธิที่ประชาชนได้รับซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่นติดตามมา รวมทั้งการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องมีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการวางแผน ตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง

5.1.3 การวิเคราะห์โครงการและการประเมินโครงการ

เนื่องจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นทางกายภาพหรือโดยระบบนิเวศน์นั้น มีความเกี่ยวโยงกับระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาประเด็นที่ได้รับความสนใจมากคือผลกระทบของกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางด้านสิ่งแวดล้อมว่าจะมีผลอย่างไรต่ออัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เช่น กฎระเบียบต่าง ๆ จะมีผลต่อการจ้างงานอย่างไร การห้ามนำเข้าสินค้าบางประเภทจะมีผลอย่างไรต่ออัตราการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมจะมีผลอย่างไรต่ออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ อุตสาหกรรมอาหาร และการบรรจุหีบห่อสินค้า การปิดฉลาก ฯลฯ กรอบการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ จึงมีบทบาทต่อกระบวนการตัดสินใจ

5.1.3.1 หลักเกณฑ์ของการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้น อาจเกิดขึ้นในหลาย ๆ มิติและหลาย ๆ ระดับ การวิเคราะห์เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจึงมีความสำคัญมาก เพื่อเป็นการยืนยันว่าจากการลงทุนเพื่อการพัฒนานั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิต่อสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้จึงได้มีแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการและแนวทางที่จะศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ซึ่งก็มีข้อคิดเห็นค่อนข้างจะหลากหลายและที่นำมาเสนอๆไว้ในที่นี้ก็เป็นแนวคิดหนึ่งของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาในทวีปเอเชีย

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) ได้สรุปไว้ว่าผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมอาจจะเกิดขึ้นได้หลาย ๆ ด้าน เช่น ผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์ ผลกระทบต่อสวัสดิการของคนในสังคม ผลกระทบที่เกิดจากความเสี่ยงของฐานทรัพยากร ผลกระทบต่อทรัพยากรและสภาพสิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งลักษณะของผลกระทบในแต่ละด้านสามารถอธิบายได้พอสังเขปดังต่อไปนี้[1]

1) ผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์

การพัฒนาโครงการหรือการลงทุนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อาจจะมีผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ได้ใน 2 ระดับ คือ

(1) อันตรายถึงชีวิต หรือเพิ่มความเสี่ยงต่อการเสียชีวิตหรือการเกิดโรคภัยไข้เจ็บ เช่น มะเร็ง มาลาเรีย โรคทางเดินหายใจ และปวดศรีษะ

(2) ผลกระทบต่อสุขภาพที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ ผลกระทบต่อสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นในสถานที่ทำงาน เช่น อุบัติเหตุ หรือการได้รับบาดเจ็บตั้งแต่บาดเจ็บชั่วครั้งชั่วคราวไปจนถึงภาวะที่เกิดความพิการ (handicapped) หรือรุนแรงไปจนถึงขั้นเสียชีวิต

2) ผลกระทบต่อสวัสดิการของคนในสังคม

(1) การเปลี่ยนแปลงในสวัสดิการของคนในสังคมนั้น อาจจะเป็นในแง่ของผลกระทบในด้านจิตใจหรือต่อสภาพจิต เช่นทัศนียภาพที่เปลี่ยนแปลงไป (Aesthetic Impacts) เสียงรบกวน จราจรติดขัดผู้คนแออัด ฯลฯ

(2) ความเสียหายทางด้านวัตถุ (Material Impact) ที่อาจจะเกิดจากการแพร่กระจายของฝุ่นละออง หรือสารเคมีในอากาศ เช่น (acid disposition) ที่เกิดจากการระเหยของสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2) ในอากาศ

3) ผลกระทบที่เกิดจากความเสี่ยงของฐานทรัพยากร (Resources use impact)

(1) ความเสื่อมโทรมหรือการแปรสภาพของทรัพยากรดินทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตลดลง

(2) โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกอาจจะมีผลในการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยและระบบนิเวศน์ของทรัพยากรชายฝั่ง ซึ่งนอกจากจะทำให้ประชากรปลาลดลงแล้วมีผลต่อเนื่องมาถึงความเป็นอยู่ของชาวประมงที่อาศัยการจับปลาเป็นแหล่งรายได้และแหล่งอาหารประเภทโปรตีนที่สำคัญ

---

[1] Abeygunawardena, Lohani , Bromley และ Barba, Environmental Economics in Project Preparation, Ten Asian cases, ADB 1999.

4) ผลกระทบต่อทรัพยากรและสภาพสิ่งแวดล้อม

(1) ผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและโอกาสความอยู่รอดของสัตว์ที่ใกล้จะ สูญพันธุ์
(2) ผลกระทบต่อทรัพยากรและระบบนิเวศน์ทางทะเล
(3) ผลกระทบต่อระบบน้ำใต้ดิน ซึ่งอาจจะเป็นในด้านคุณภาพและระดับน้ำใต้ดิน
(4) ผลกระทบต่อระบบนิเวศน์บนบก เช่น พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ แหล่งแร่ ดิน ป่าไม้และทุ่งหญ้า
(5) การเปลี่ยนแปลงในภูมิอากาศ อุณหภูมิโลก ชั้นบรรยากาศที่บางลง การสะสมของก๊าซเรือนกระจก

5) ผลกระทบทางด้านสังคมและวัฒนธรรม

การโยกย้ายถิ่นฐาน การสูญเสียที่อยู่อาศัย การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างสถาบัน วัฒนธรรม วิถีชีวิต

การวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Analysis, EIA) คือ การศึกษาเพื่อระบุผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทุกๆ ด้านที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ โดยทั่วไปแล้ว EIA จะดำเนินการโดยนักวิทยาศาสตร์เพื่อประเมินผลกระทบของโครงการและ ความเกี่ยวเนื่องกับองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในระบบนิเวศน์ และไม่ได้ตั้งคำถามโดยตรงที่เกี่ยวกับคุณค่าทางสังคมหรือมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สัมพันธ์กับผลกระทบนั้น (Field 1997)

การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากโครงการที่มีผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ทำได้หลายระดับตั้งแต่ระดับชุมชน ระดับภาค ระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ในระดับระหว่างประเทศ คำถามที่สำคัญมากคือ มาตรการต่าง ๆ ที่จะควบคุมการปล่อยสาร CO_2 จะมีผลกระทบอย่างไร และทำให้เกิดความแตกต่างอย่างไรต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ร่ำรวยและประเทศที่ยากจน

ในเอกสารของธนาคารเอเชียเพื่อการพัฒนาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการทำการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ระบุไว้ว่าวัตถุประสงค์ของการประเมินทางด้านสิ่งแวดล้อมคือการวิเคราะห์ว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือโครงการพัฒนาที่กำลังจะดำเนินการจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมีผลกระทบต่อเนื่องไปยังสังคมอย่างไร การศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมก็เพื่อให้ได้ข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ การประเมินทางด้านสิ่งแวดล้อมมีหลายระดับตั้งแต่การทบทวนผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในระดับเบื้องต้น (Initial Environmental Examination, IEE) ไปจนถึงการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Analysis, EIA)

โดยทั่วไปแล้วสาระสำคัญของ IEE จะประกอบด้วย 6 ส่วนดังนี้

1) รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการที่จะดำเนินการ
2) รายละเอียดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่ที่จะดำเนินการ

3) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นและแนวทางแก้ไข
4) ความจำเป็นในด้านการพัฒนาสถาบันรองรับและระบบการติดตาม
5) ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ
6) ข้อสรุป

ส่วนการทำ EIA นั้น อาจจะทำได้ใน 2 กรณี กรณีแรกเมื่อได้ข้อสรุปเบื้องต้นของ IEE ว่าโครงการที่จะดำเนินการนั้นจะมีผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมมากและจะต้องมีการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ละเอียด ในกรณีที่สอง แม้ว่าระดับของผลกระทบจะไม่มากแต่เป็นโครงการที่มีข้อคิดเห็นของหลาย ๆ ฝ่ายไม่ตรงกันว่าควรจะดำเนินการหรือไม่ ก็จะต้องทำ EIA เช่นกัน

การศึกษา EIA นั้น ควรจะดำเนินการก่อนจะถึงขั้นตอนสุดท้ายของการวางแผนรายละเอียดของโครงการ (Project Detailed Design) ผลของการศึกษา EIA จะต้องให้ความชัดเจนว่าการดำเนินการผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมว่ามีมากน้อยแค่ไหน และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจเท่าใด รายงาน EIA ที่โดยทั่วไปจะประกอบด้วย 8 ส่วนคือ

1) รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ
2) รายละเอียดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่ดำเนินการ
3) ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม
4) โครงการอื่นๆ ที่เป็นทางเลือกกรณีที่ตัดสินใจยกเลิกโครงการ
5) การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์
6) สถาบันที่จะรองรับผลตลอดจนระบบติดตาม
7) ความรับผิดชอบของภาครัฐ
8) ข้อสรุป

นอกจากการศึกษาทางเทคนิคและทางวิชาการแล้ว ในการทำ EIA นั้นต้องมีการสอบถามความเห็นของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาครัฐ และเอกชน และอาจจะต้องมีการหารือกับสาธารณะ หรือที่เรียกว่าการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Assessment) หลักการของการวิเคราะห์มีอยู่ 3 ประเด็นหลัก คือ

1) การใช้ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมมาประกอบการตัดสินใจในการเลือกโครงการ
2) การใช้กรอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับต้นทุนและผลตอบแทนมาประเมินมาตรการที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม
3) การประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมจากโครงการที่จะดำเนินการ

ดังนั้น ข้อมูลที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์จึงต้องประกอบด้วย

1) ขอบเขตที่ชัดเจนในด้านกายภาพ และเป้าหมายของโครงการ

2) ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นและความเชื่อมโยงกับกิจกรรมที่จะดำเนินการภายใต้โครงการ

3) การแปลงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมออกมาในรูปของเชิงปริมาณตลอดจนลำดับความสำคัญของผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ยกตัวอย่างเช่น แหล่งพลังงานที่จะใช้ในการสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าอาจจะมีหลายทางเลือก เช่นใช้ถ่านหิน พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม พลังงานน้ำ รัฐบาลมีทางเลือกที่จะใช้สร้างโรงงานไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน แสงอาทิตย์ ลม หรือน้ำ ในขั้นแรกการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์จะทำให้สามารถเปรียบเทียบต้นทุนและผลตอบแทนของโรงงานไฟฟ้าที่ใช้พลังงานแต่ละประเภท

สมมุติว่าเมื่อเปรียบเทียบแล้วว่าการสร้างโรงงานไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินเป็นแหล่งพลังงานจะเป็นทางเลือกที่คุ้มทุนที่สุด แต่การใช้ถ่านหินนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบในด้านสิ่งแวดล้อมในด้านของฝุ่นละออง การวิเคราะห์ในขั้นตอนต่อไปก็จะต้องทำการเปรียบเทียบต้นทุนของวิธีการแก้ปัญหาฝุ่นละอองต่าง ๆ และเปรียบเทียบด้านประโยชน์ที่จะได้ โดยหลักมีอยู่ว่ามาตรการที่จะเลือกเพื่อลดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมคือมาตรการที่คุ้มกับการลงทุนมากที่สุดเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับผลที่ได้

สมมุติว่าเมื่อเลือกที่จะสร้างโรงไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหิน และเลือกที่จะลงทุนเพิ่มเติมในเทคโนโลยีที่จะช่วยลดปริมาณของฝุ่นละอองในอากาศแล้ว การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ก็คือการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งก็อาจจะมีทั้งทางด้านบวกและด้านลบ เช่น กรณีของโรงไฟฟ้าถ่านหินแม้จะได้ลงทุนเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของฝุ่นละอองแต่ก็ยังมีผลกระทบในการเพิ่มปริมาณก๊าซ CO_2 ในอากาศ ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการแก้ไขทางตรงหรือทางอ้อม เช่นการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้เพื่อให้สามารถดูดซับคาร์บอน

ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ด้านบวกหรือลบ การแปลงผลกระทบต่าง ๆ เป็นมูลค่าที่เป็นตัวเงิน (Monetary Value) จะทำให้สามารถสรุปผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้จากการลงทุนในโครงการที่สมบูรณ์มากขึ้น

5.1.3.2 การดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

การวิเคราะห์ผลกระทบด้านแวดล้อมของประเทศไทยเริ่มต้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2521 โดยมีการเพิ่มมาตรา 17 (1) มาตรา 18 และ 19 ซึ่งกำหนดว่าในการพัฒนาและดำเนินกิจการบางประเภททั้งของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ให้มีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับมาตรการป้องกัน และการแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่อมาในเดือนกันยายน 2524 ก็ได้มีการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องมีรายงานการศึกษาและมาตรการป้องกันตลอดจนแก้ไข

ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ซึ่งมีโครงการที่เข้าข่าย 10 ประเภทด้วยกัน และมาในปี 2535 ก็ได้มีตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมใน 5 ด้านหลัก ๆ ซึ่งได้แก่

1) การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (มาตรา 6)
2) การกำหนดขั้นตอนการจัดทำและเสนอรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (มาตรา 47 และมาตรา 48)
3) การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม (มาตรา 43 44 และ 45)
4) การกำหนดให้มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม
5) การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี 2535 ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้เป็น 2 แนวทาง ซึ่งได้แก่

1) ขั้นตอนและระยะเวลาสำหรับโครงการหรือกิจการของราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความคิดเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
2) ขั้นตอนและระยะเวลาสำหรับโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และโครงการหรือกิจการ ซึ่งต้องรับอนุญาตจากราชการ

สำหรับรูปแบบของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (เดิม) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงาน และประกาศไว้เป็นกฎกระทรวง ซึ่งสาระสำคัญต้องประกอบไปด้วย 2 รายงาน คือ

1) รายงานฉบับย่อ ซึ่งมีสาระครอบคลุม ดังต่อไปนี้

(1) ประเภทและขนาดของโครงการ พร้อมกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
(2) ที่ตั้งของโครงการและแผนที่ประกอบ
(3) แผนที่แสดงองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อาจจะได้รับผลกระทบ
(4) ทางเลือกที่ตั้งโครงการและวิธีการดำเนินการ
(5) เหตุผลในการพิจารณาในการตัดสินใจ
(6) รายงานแสดงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญพร้อมมาตรการป้องกันและมาตรการติดตามและตรวจสอบ

2) รายงานฉบับหลัก ซึ่งจะประกอบไปด้วยรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์
(2) เหตุผลและความจำเป็นในการดำเนินการ
(3) รายละเอียดของโครงการ
(4) สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน
(5) ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการ
(6) มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชย
(7) มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบ

5.1.3.3 เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

เครื่องมือ (Tools) ประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมมีหลายวิธี แต่การจะเลือกใช้วิธีไหนนั้นขึ้นอยู่กับข้อมูลและสินค้าหรือบริการที่ต้องการประเมิน ซึ่งเครื่องมือเหล่านี้ได้แก่

1) การเปลี่ยนแปลงปริมาณผลผลิต (Changes in Production)
2) การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Heaths Effects)
3) การประเมินโดยใช้มูลค่าตลาด (Market Prices)
4) การประเมินโดยใช้ค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost)
5) การประเมินโดยใช้ราคาของสินค้าและบริการอื่น ๆ เป็นตัวแทน (Implicit Surrogate Market Techniques)
6) การประเมินต้นทุนที่ต้องใช้ในการชดเชย (Replacement Cost)
7) การประเมินทางตรง (Contingent Valuations)
8) การใช้มูลค่าการประเมินจากการศึกษาอื่น ๆ (Benefits Transfer)

สำหรับรายละเอียดในหัวข้อย่อยต่อไปนี้เป็นเพียงคำธิบายหลักการของแต่ละวิธีพอสังเขป หากนักศึกษาต้องการที่จะศึกษารายละเอียดว่าวิธีการแต่ละประเภทดำเนินการอย่างไรสามารถศึกษาได้จากงานวิจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง และสถาบันการวิจัยต่าง ๆ นอกจากนั้นก็มีงานวิจัยที่ดำเนินการโดยนักวิจัยในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สำหรับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งนอกจากงานวิจัยทางด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่ได้ดำเนินการโดยอาจารย์ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์แล้วยังมีวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาในระดับมหาบัณฑิตซึ่งใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมอีกค่อนข้างหลากหลาย ซึ่งนักศึกษาสามารถค้นคว้าและอ้างอิงได้

1) การเปลี่ยนแปลงปริมาณของผลผลิต

ตัวอย่างของกรณีที่ควรจะใช้วิธีการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงของปริมาณผลผลิต คือ กรณีที่มีการตั้งโรงงานผลิตสารเคมี ซึ่งทำให้มีการกระจายและการสะสมมลพิษในอากาศเพิ่มมากขึ้น จะทำให้ผลผลิตของพื้นที่เกษตรในบริเวณใกล้เคียงลดลง ในกรณีนี้การเปลี่ยนแปลงทางด้านการกายภาพจะแปรมาเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ โดยใช้ราคาตลาดของปัจจัยการผลิตและผลผลิตและกรณีที่กลไกการตลาดมีการบิดเบือน ซึ่งเป็นภาวะที่ราคาตลาดของสินค้าและบริการไม่ได้สะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของสินค้าและบริการนั้นๆ ก็จะต้องมีวิธีการปรับราคาตลาดซึ่งอาจจะนำเอาราคาเงา (Shadow prices) มาใช้แทน

2) การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

ในการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบต่อสุขภาพวิธีการที่ใช้มากคือการประเมินจากความสูญเสียรายได้ในช่วงที่เจ็บป่วยหรือค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา หรืออีกทางหนึ่งคือค่าใช้จ่ายที่จะสามารถหลีกเลี่ยงได้หากมีโครงการหรือมาตรการป้องกัน มีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและผลของการประเมินในลักษณะนี้

3) การประเมินโดยวัดจากราคาตลาด

ในกรณีที่มีราคาตลาดอยู่แล้ว ก็สามารถจะใช้มูลค่าตลาดในการคำนวณต้นทุนและผลตอบแทนของโครงการได้เลย แต่เนื่องจากในหลาย ๆ กรณีกลไกของตลาดไม่ได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือมีความบิดเบือนของกลไกการตลาด (Market distortions) ก็จะต้องมีหามูลค่าอื่นมาเป็นตัวแทนของมูลค่าตลาดของสินค้าและบริการที่ไม่ได้มีการซื้อขายกันจริง ยกตัวอย่างเช่นในกรณีที่เราต้องการประเมินว่าบุคคลคนหนึ่งให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมที่ดีมากน้อยแค่ไหน เราอาจจะใช้ค่าใช้จ่ายที่บุคคลนั้นได้จ่ายไปเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาทางด้านแวดล้อมหรือผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งความเต็มใจที่จ่ายเพื่อที่จะลดหรือหลีกเลี่ยงความเสี่ยงก็อาจจะใช้แทนมูลค่าของอุปสงค์ต่อมาตรการคุ้มครองทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ทั้งนั้นมูลค่าที่นำมาใช้จะสะท้อนมูลค่าจริงมากแค่ไหนขึ้นอยู่กับ (1) ความแม่นยำ และความถูกต้องของข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนที่ใช้ในการหลีกเลี่ยงหรือลดปัญหา (2) ประโยชน์ที่ได้รับจากต้นทุนที่จ่ายไปเพียงพออย่างเดียว หรืออีกนัยหนึ่งไม่มีผลประโยชน์ต่อเนื่องในด้านอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการซื้อน้ำดื่มบรรจุขวดจะนำมาเป็นค่าที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญที่บุคคลหนึ่งสำหรับการมีน้ำดื่มสะอาด

4) คำนวณจากค่าเสียโอกาส

วิธีการคำนวณจากค่าเสียโอกาสนี้จะนำมาใช้เมื่อการวัดมูลค่าสิ่งแวดล้อมโดยตรงทำได้ยากหรือทำไม่ได้เลย เช่นประโยชน์ที่จะได้รับจากการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ ประโยชน์จากการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซึ่งวัดโดยตรงยาก จึงอาจจะต้องใช้วิธีการแทนค่าเสียโอกาสของต้นทุนที่จะต้องใช้ในการที่จะคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ หรือเขตคุ้มครองและอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า

5) การใช้ตลาดทดแทน

วิธีการนี้มักนำมาใช้เวลาประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อมเช่นอากาศบริสุทธิ์ ทิวทัศน์ที่สวยงาม ซึ่งตลาดทดแทนที่มักจะนำมาใช้คือ (1) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ (2) อัตราค่าจ้าง และ (3) ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

ในกรณีราคาของอสังหาริมทรัพย์ เวลาเราซื้อบ้าน นอกจากราคาค่าก่อสร้างที่ดินแล้ว ราคาของบ้านยังขึ้นอยู่กับตัวแปรอีกหลาย ๆ ด้าน เช่น ที่ตั้งสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น โรงเรียน ตลาด ร้านค้า และสภาพแวดล้อมที่ดี ฯลฯ ยกตัวอย่างเช่น บ้าน 2 หลัง ราคาค่าก่อสร้างพื้นที่อาจจะเท่ากัน แต่หลังหนึ่งตั้งอยู่ติดกับโรงเลี้ยงหมู ซึ่งมีทั้งปัญหาเรื่องเสียง และกลิ่น ในขณะที่อีกหลังหนึ่งติดอยู่กับสวนสาธารณะ เวลามองออกไปจะเห็นแต่ต้นไม้ที่เขียวชะอุ่มและดอกไม้หลากสี ฯลฯ ราคาบ้านที่ติดกับสวนสาธารณะย่อมขายได้ในราคาที่สูงกว่า โดยความแตกต่างระหว่างราคาบ้าน 2 หลัง คือ คุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันนั่นเอง ซึ่งถ้าผู้บริโภคเต็มใจที่จะจ่ายเพิ่มซื้อบ้านหลังที่สองมากกว่าก็หมายถึงว่าผู้บริโภคเต็มใจที่จะจ่ายเพื่อที่จะได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีกว่า หรืออีกนัยหนึ่งคือมูลค่าของสภาพแวดล้อมที่ดีที่แปลงเป็นตัวเงินนั่นเอง

ในกรณีของความแตกต่างของอัตราค่าจ้าง บางครั้งอัตราค่าจ้างที่สูงกว่าก็อาจจะเป็นดัชนีที่สะท้อนระดับความเสี่ยงของสภาพการทำงานหรือเป็น *"พรีเมียม"* สำหรับความเสี่ยงในการทำงาน (risk premium) โดยมีสมมุติฐานว่าตลาดแรงงานมีการแข่งขันสมบูรณ์ และการโยกย้ายแรงงานทำได้โดยเสรี

สำหรับค่าใช้จ่ายในการเดินทาง (travel cost) นั้น ใช้กันมากในการคำนวณหาเส้นอุปสงค์สำหรับสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และมูลค่าส่วนเกินของผู้บริโภค ซึ่งหมายถึงความแตกต่างระหว่างความเต็มใจที่จะจ่ายในการที่จะบริโภคสินค้าและบริการและค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายจริงโดยหลักการแล้วผลรวมของมูลค่าส่วนเกินคือ มูลค่าทางเศรษฐกิจของสถานที่พักผ่อนหย่อนใจนั่นเอง

6) การคำนวณต้นทุนที่จะต้องใช้ในการชดเชย

ต้นทุนที่จะต้องใช้ในการชดเชยคือต้นทุนที่เกิดขึ้นเมื่อมีความเสียหายต่อปัจจัยการผลิตสืบเนื่องมาจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ต้นทุนที่เกิดขึ้นนี้มองอีกมุมหนึ่งก็คือปะโยชน์ที่พึงจะได้จากการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบนั้น ซึ่งหมายถึงการเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกที่จะให้ความสูญเสียนั้นเกิดขึ้นแล้วค่อยแก้ไขปัญหาที่ตามมา หรือการลงทุนเพื่อป้องกันปัญหาก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้น ซึ่งการที่จะใช้วิธีนี้ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับว่า 1) ความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นนั้นเป็นรูปธรรมมากเพียงใดและวัดได้หรือไม่ 2) ต้นทุนที่จะใช้ในการชดเชยนั้นสามารถคำนวณได้และต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของทรัพยากรซึ่งเป็นฐานการผลิตที่สูญเสียไปซึ่งจะเป็นเงื่อนไขที่จะกำหนดว่าคุ้มหรือไม่คุ้มที่จะลงทุน และ 3) ต้นทุนที่ใช้จ่ายไปนั้นได้มีประโยชน์ต่อเนื่องไปนอกเหนือจากที่ได้ ตั้งใจไว้

7) การประเมินทางตรง (Contingent Valuation)

การประเมินทางตรงเป็นวิธีการสำรวจเพื่อที่จะประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาในกรณีที่ไม่มีราคาตลาดหรือไม่มีราคาในตลาดสินค้าและบริการอื่นที่สามารถจะนำมาใช้ทดแทนกันได้ ซึ่ง CVM เป็นวิธีการที่ใช้กันมากในการประเมินมูลค่าเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น (1) สัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธ์ (2) สถานที่ที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัตนกรรม (3) ความหลากหลายทางชีวภาพ (4) พื้นที่ที่มีสีเขียวและทัศนียภาพที่สวยงาม นอกจากนั้นการประเมินความเต็มใจที่จะจ่ายสำหรับบริการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ เช่น น้ำประปา ระบบบำบัดน้ำเสีย ไฟฟ้า ฯลฯ ก็มักจะใช้ CVM เช่นกัน

8) การใช้มูลค่าการประเมินจากการศึกษาอื่น ๆ

วิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นวิธีการที่ต้องเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งต้องมีทั้งเวลาทั้งทรัพยากรและความเชี่ยวชาญของผู้ที่อยู่ในศาสตร์ต่าง ๆ ในหลายกรณี เนื่องจากผู้ที่ทำการศึกษาอาจจะมีงบประมาณจำกัดหรือมีเวลาจำกัดก็อาจจะใช้วิธีการนำเอามูลค่าทางเศรษฐกิจที่ได้จากการศึกษาอื่น ๆ ที่ผ่านมาที่ศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในประเด็นที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันและตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความคล้ายคลึงกันมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แล้วนำมูลค่านั้นมาปรับ ใช้กับพื้นที่ที่ต้องการจะศึกษาขั้นตอนในการปรับมีอยู่ 4 ขั้นตอนหลัก ๆ ด้วยกัน คือ

(1) เลือกงานวิจัยที่ศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมในประเด็นที่สนใจอยู่ที่ได้มูลค่าทางเศรษฐกิจที่สามารถนำมาใช้ได้
(2) ปรับมูลค่าทางเศรษฐกิจนี้ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ค่าครองชีพของพื้นที่หรือประเทศที่กำลังศึกษาอยู่ ฯลฯ
(3) เอามูลค่าที่ปรับแล้วมาคูณกับจำนวนคนที่จะถูกกระทบเพื่อจะประมาณมูลค่ารวม
(4) ทอนค่าผลกระทบในช่วงระยะเวลาของโครงการเพื่อจะหามูลค่าปัจจุบันรวมที่จะเกิดขึ้น

ถึงแม้ว่า Benefit Transfer เป็นวิธีการที่ค่อนข้างตรงไปตรงมาแต่การที่จะนำมาใช้ต้องพิจารณาว่ามูลค่าจากการศึกษาอื่น ๆ เหมาะสมกับสถานการณ์ที่สนใจอยู่หรือเปล่า เช่น การนำมูลค่าที่ประเมินจากสถานการณ์ในประเทศที่พัฒนาแล้วมาใช้กับประเทศที่กำลังพัฒนาก็ต้องมีการปรับตัวเลขให้สะท้อนถึงความแตกต่างของความหนาแน่นของประชากร รายได้ ระบบกรรมสิทธิ ราคาที่ดิน ความแตกต่างทางด้านสถาบัน วัฒนธรรม ภูมิอากาศ และฐานทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ

5.1.4 การควบคุมมลพิษและตลาดทุนในประเทศกำลังพัฒนา

กรณีศึกษาเรื่อง ***"การลดมลพิษในอากาศและตลาดเงินทุนในประเทศกำลังพัฒนา"*** ที่สรุปมาจากงานวิจัยของดาสกุ๊บตา (Dasgupta) ลาพล๊านท์ (Laplant) และมามิงกิ (Mamingi) เรื่อง "Pollution and Capital Markets in Developing Countries"

สรุปสาระสำคัญของงานวิจัยนี้ คือ โดยทั่วไปแล้วเป็นที่เข้าใจกันว่าผู้ประกอบการในประเทศที่กำลังพัฒนามักจะไม่มีแรงจูงใจในการที่จะลงทุนเพื่อควบคุมมลพิษในอากาศ ทั้งนี้เนื่องจากความหละหลวมในการบังคับใช้กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมความเข้าใจนี้ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการลงทุนของผู้ประกอบการในการปรับปรุงมาตรฐานของการจัดการของเสียและคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อตัวแปรอื่น ๆ งานวิจัยนี้ได้ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับตลาดเงินทุน ในประเทศอาร์เจนตินา ชิลี เม็กซิโก และฟิลิปปินส์ ซึ่งพบว่าตลาดทุนมีการตอบสนองต่อข่าวสารในทางบวกเกี่ยวกับความพยายามของสถานประกอบการต่าง ๆ ในการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดจากกระบวนการผลิต การแปรรูป และตอบสนองใน “ทางลบ” เมื่อได้ข่าวสารเกี่ยวกับการร้องเรียนปัญหามลพิษต่าง ๆ ประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายจากงานวิจัยนี้ คือ แนวคิดที่ว่าในการควบคุมผู้ประกอบการนั้น รัฐควรจะใช้ประโยชน์จากกลไกตลาดโดยการสร้างระบบการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ที่สถานประกอบการนำมาใช้ในการควบคุมมลพิษจากกระบวนการผลิต การแปรรูป และสิทธิผลของมาตรการเหล่านั้นควบคู่ไปกับมาตรการในการ “ควบคุม” และบังคับใช้กฎระเบียบต่าง ๆ

ประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การวิจัย คือ ความเข้าใจที่ว่าสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การกำหนดมาตรฐานของระดับมลพิษต่าง ๆ ที่เกิดจากกระบวนการผลิตและการแปรรูป คือ ปัญหาของการขาดกระบวนการติดตามและการบังคับใช้ที่จริงจัง นอกจากงบประมาณสำหรับการติดตามจะมีจำกัดแล้ว ค่าปรับและบทลงโทษต่าง ๆ ก็ไม่รุนแรงพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการเกรงกลัว ในหลาย ๆ กรณีผู้ประกอบการจึงยอมที่จะเสียค่าปรับมากกว่าลงทุนเพื่อลดมลพิษ แต่นอกจากหน่วยงานที่ออกกฎระเบียบและมีอำนาจหน้าที่บังคับให้ผู้ประกอบการดำเนินการตามแล้วงานวิจัยเชิงประจักษ์ในหลาย ๆ ประเทศได้ชี้ให้เห็นว่าชุมชนมีบทบาทค่อนข้างสำคัญในการที่จะกดดันให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ดังนั้นถ้าหากว่าเราคิดว่าต้นทุนของผู้ประกอบการในการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีเพียงแค่ค่าปรับและการถูกดำเนินการตามบทลงโทษต่าง ๆ ก็จะทำให้เราประเมินต้นทุนส่วนบุคคล (private costs) ของผู้ประกอบการต่ำไป แต่ถ้าเอาผลกระทบที่เกิดจาก ตัวแปรอื่น ๆ เช่น แรงกดดันของชุมชน ความน่าเชื่อถือทางธุรกิจ ซึ่งจะสัมพันธ์กับมูลค่าทางเศรษฐกิจของธุรกิจนั้น ๆ โดยการทำงานของตลาดทุนก็จะทำให้สามารถประเมินมูลค่าของผลกระทบทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการในการละเมิดกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใกล้เคียงความจริงมากยิ่งขึ้น

ในประเทศแคนาดาและสหรัฐอเมริกา ได้มีการวิเคราะห์ปฏิกิริยาของตลาดจากการที่ได้รับข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับผลกระทางด้านสิ่งแวดล้อมจากสถานประกอบการ ซึ่งผลการวิจัยพบว่ามูลค่าตลาดของบริษัทจะลดลงเมื่อมีข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการที่ทำให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมทางด้านลบ การที่มูลค่าตลาดลดลงนี้อาจจะมาจากหลาย ๆ ด้าน เช่น การที่มีการปล่อยมลพิษที่ค่อนข้างสูง อาจจะเป็นการชี้ให้เห็นว่ากระบวนการผลิตของบริษัทนั้น ๆ ขาดประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องมีการสอดส่องดูแลอย่างละเอียดและส่งผลให้ความน่าเชื่อถือของบริษัทก็ลดลง ในทางตรงกันข้ามหากมีข่าวว่าบริษัทใดบริษัทหนึ่งประสบผลสำเร็จในการควบคุมการปล่อยมลพิษต่าง ๆ ก็มี

ผลในการรับรองว่ากระบวนการผลิตการแปรรูปของบริษัทนั้น ๆ มีประสิทธิภาพเป็นที่น่าไว้วางใจและน่าเชื่อถือทั้งในตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ

ในการศึกษานี้ คณะวิจัยได้เลือกประเทศที่กำลังพัฒนา 4 ประเทศเป็นกรณีศึกษา ซึ่งได้แก่ อาร์เจนตินา ชิลี เม็กซิโก และฟิลิปปินส์ ในแต่ละประเทศจะเลือกหนังสือพิมพ์ที่มียอดจำหน่ายค่อนข้างสูงโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ที่มีตลาดเน้นไปที่กลุ่มธุรกิจ ขั้นตอนแรกของการวิจัยคือการการรวบรวมข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลา 5 ปีระหว่าง 1990-1994 จากนั้นก็นำข่าวที่เกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อมที่รวบรวมได้นำมาวิเคราะห์กับผลการดำเนินการธุรกิจและข้อมูลทางเศรษฐกิจ

จากตารางที่ 5.1-3 จะเห็นว่าข่าวสารเกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อมนั้นค่อนข้างถี่คือ มีทั้งหมด 7,354 ข่าว ซึ่งแนวโน้มที่เห็นได้ชัดคือ จำนวนข่าวสารที่เกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มที่ลดลงไปเรื่อย ๆ

ตารางที่ 5.1-3 : จำนวนข่าวที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่รวบรวมได้จากหนังสือพิมพ์

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**
อาร์เจนตินา	229	221	218	244	212
ชิลี	342	358	370	340	320
เม็กซิโก	800	875	884	696	714
ฟิลิปปินส์	379	364	382	351	333

ข่าวทางด้านสิ่งแวดล้อมจะนำมาจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ ข่าวทางบวก (เช่น การได้รับรางวัลเกี่ยวกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ข่าวเกี่ยวกับการลงทุนในการควบคุมมลพิษ) และข่าวด้านลบ (เช่น การรั่วไหลของสารพิษหรือของเสียจากการร้องเรียนของประชาชน ฯลฯ) จากตารางที่ 5.1-4 จะเห็นว่าจากข่าวที่เกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อม 53 เรื่องของประเทศชิลี มีข่าวด้านบวก 20 เรื่อง และข่าวด้านลบ 33 เรื่อง ในขณะที่อาร์เจนตินา มีข่าว 20 เรื่อง ซึ่งเป็นข่าวดี 5 และข่าวด้านลบ 15 เรื่อง โปรดสังเกตว่าจำนวนเรื่องจะน้อยกว่าจำนวน “เรื่อง” เพราะข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ในแต่ละวันอาจจะเป็นการรายงานต่อเนื่องจากข่าวเดิมที่ได้นำเสนอไป

ตารางที่ 5.1-4 : จำแนกข่าวหนังสือพิมพ์เป็นประเภทข่าวทางบวกและทางลบ

ประเทศ	ประเภทธุรกิจ	ลักษณะของข่าว	
		บวก	ลบ
อาร์เจนตินา			
บริษัท a [1]	น้ำมัน	1	1
บริษัท b	น้ำมัน	1	2
บริษัท c	น้ำมัน	0	2
บริษัท d	น้ำมัน	1	4
บริษัท e	เนื้อเยื่อกระดาษและกระดาษ	1	0
บริษัท f	โทรศัพท์	0	1
บริษัท g	สารเคมี	0	2
บริษัท h	สารเคมี	1	0
บริษัท I	อาหาร	0	1
บริษัท j	เหล็ก	0	1
บริษัท k	เหล็ก	0	1
รวม	**6 สาขา 11 บริษัท**	**5**	**15**
ชิลี			
บริษัท a	ไฟฟ้า	3	4
บริษัท b	ไฟฟ้า	4	4
บริษัท c	เนื้อเยื่อกระดาษและกระดาษ	2	1
บริษัท d	เหล็กกล้า	3	4
บริษัท e	วัสดุก่อสร้าง	0	1
บริษัท f	การลงทุน	0	1
บริษัท g	การขนส่ง	0	1
บริษัท h	น้ำ	3	1
บริษัท I	น้ำ	0	1
บริษัท j	ผ้า	0	1
บริษัท k	อาหาร	1	1
บริษัท l	เหล็ก	1	1
บริษัท m	ประมง	0	5
บริษัท n	ประมง	1	5
บริษัท o	วัสดุก่อสร้าง	0	1
บริษัท p	ไฟฟ้า	1	1
บริษัท q	ประมง	1	0
รวม	**10 สาขา (17 บริษัท)**	**20**	**33**

[1] ชื่อสมมติเนื่องจากไม่ต้องการระบุชื่อจริงของบริษัท

ตารางที่ 5.1-4 (ต่อ)

ประเทศ	ประเภทธุรกิจ	ลักษณะของข่าว	
		บวก	ลบ
เม็กซิโก			
บริษัท ก [2]	เยื่อกระดาษและกระดาษ	1	3
บริษัท ข	ซิเมนต์	0	6
บริษัท ค	ซิเมนต์	0	4
บริษัท ง	ซิเมนต์	0	2
บริษัท จ	เหมืองแร่	1	6
บริษัท ฉ	เหมืองแร่	0	3
บริษัท ช	อาหาร	1	0
บริษัท ซ	อุตสาหกรรม	1	1
บริษัท ฌ	ซิเมนต์	0	2
บริษัท ญ	เยื่อกระดาษและกระดาษ	0	2
บริษัท ฎ	อาหาร	0	2
บริษัท ฏ	การคมนาคม	0	2
รวม	**8 สาขา 10 บริษัท**	**4**	**31**
ฟิลิปปินส์			
บริษัท ฐ	เหมืองแร่	0	1
บริษัท ฑ	เหมืองแร่	1	0
บริษัท ฒ	ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์	0	1
บริษัท ณ	เหมืองแร่	1	2
บริษัท ด	อาหาร	0	0
บริษัท ต	เหมืองแร่	0	1
บริษัท ถ	เหมืองแร่	0	0
บริษัท ท	การค้า	0	1
บริษัท ธ	อาหาร	4	1
บริษัท น	ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์	1	0
รวม	**5 สาขา 10 บริษัท**	**10**	**8**

[2] ชื่อสมมติเนื่องจากไม่ต้องการระบุชื่อจริงของบริษัท

ในตารางที่ 5.1-5 ลักษณะของข่าวด้านบวกที่ทำให้เกิดภาพพจน์ที่ดีและมีผลต่อเนื่องไปถึงมูลค่าตลาดของบริษัทที่คณะวิจัยได้รวบรวมไว้

ตารางที่ 5.1-5 : ตัวอย่างผลกระทบในด้านบวกต่อสภาพแวดล้อม[3]

ประเทศ	การดำเนินการของผู้ประกอบการที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม
อาร์เจนตินา	
บริษัท A	1. การลงทุนในการรักษาสภาพแวดล้อม
บริษัท B	2. การลงทุนในการรักษาสภาพแวดล้อม
บริษัท C	3. การลงทุนเพื่อการอนุรักษ์
บริษัท D	4. การลงทุนในการผลิตกระดาษรีไซเคิล
บริษัท E	5. การทำข้อตกลงกับรัฐบาลในการปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการผลิตเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อม
ชิลี	
บริษัท A	1. การลงทุนเพื่อลดมลพิษ
บริษัท A	2. คำสั่งศาลที่เป็นผลบวกต่อผู้ประกอบการ
บริษัท A	3. การลงทุนเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
บริษัท B	1. การตกลงระหว่างรัฐบาลและผู้ประกอบการเกี่ยวกับการลดมลพิษ
บริษัท B	2. การประกาศเป้าหมายของการลดมลพิษ
บริษัท B	3. ประธานาธิบดีประกาศเห็นชอบข้อตกลงกับบริษัทผู้ประกอบการเป็นทางการ
บริษัท B	4. บริษัทผู้ประกอบการ ประชาสัมพันธ์กระบวนการทางเทคนิคที่จะมีการปรับปรุงสืบเนื่องจากข้อตกลง
บริษัท C	1. การลงทุนในการลดมลพิษในน้ำ
บริษัท C	2. ประธานาธิบดีจะเป็นผู้ไปเปิดโรงงานบำบัดน้ำเสีย
บริษัท D	1. การลงทุนเพื่อลดปริมาณมลพิษและของเสียจากสถานประกอบการ
บริษัท D	2. การใช้เครื่องมือในการลดมลพิษ
บริษัท D	3. รัฐบาลประกาศสนับสนุนการลงทุนของบริษัทผู้ประกอบการในการซื้อเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการควบคุมและลดปริมาณมลพิษ
บริษัท A	1. การลงทุนในการสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสีย
บริษัท B	2. การประกาศวันเปิดของโรงงานบำบัดน้ำเสียประธานาธิบดีเป็นผู้ไปเปิดโรงงานบำบัดน้ำเสีย
บริษัท C	3. การลงทุนในการลดมลพิษในแหล่งน้ำ
บริษัท D	4. การประกาศวันเปิดของโรงงานบำบัดน้ำเสียประธานาธิบดีเป็นผู้ไปเปิดโรงงานควบคุมมลพิษ
บริษัท E	5. การลงทุนในการลดปริมาณมลพิษ
บริษัท F	6. ผู้ประกอบการได้รับรางวัลเกี่ยวกับผลงานดีเด่นทางด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
บริษัท G	7. ประกาศผลการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการโดยผู้ประกอบการเอง

[3] หมายเหตุ : เพื่อหลีกเลี่ยงการอ้างชื่อบริษัท ข่าวสารในแต่ละช่วงระหว่างเส้นทึบเป็นข้าวสารที่เกี่ยวกับแต่ละบริษัท เช่น กรณีประเทศอาร์เจนตินาข่าวทั้ง 5 เรื่อง เป็นข่าวที่เกี่ยวข้องกับบริษัทเพียงบริษัทเดียว ในขณะที่ข่าวด้านบวกของประเทศชิลีเป็นข่าวที่เกี่ยวกับ 5 บริษัทด้วยกัน

ตารางที่ 5.1.5 (ต่อ)

ประเทศ	การดำเนินการของผู้ประกอบการที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม
เม็กซิโก	
บริษัท A	1. การลงทุนเพื่อปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม
บริษัท B	2. การประชาสัมพันธ์ เครื่องมือและอุปกรณ์เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ
บริษัท C	3. การทำการตกลงกับรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ
บริษัท D	4. การลงทุนในโครงการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ฟิลิปปินส์	
บริษัท A	1. การรับรางวัลเกี่ยวกับการปลูกป่าทดแทน
บริษัท A	2. การลงทุนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
บริษัท B	1. การลงทุนทำกระดาษรีไซเคิล
บริษัท C	1. การได้รับการประกาศเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม
บริษัท D	1. การลงทุนในโรงงานบำบัดน้ำเสีย
บริษัท D	2. รัฐบาลให้การยกย่องเป็นทางการโดยการประกาศกิตติคุณบริษัทในการดำเนินการ
บริษัท D	3. การลงทุนในการปลูกป่าทดแทน
บริษัท D	4. การประกาศการเปิดดำเนินการของโรงงานบำบัดน้ำเสีย

ตารางที่ 5.1-6 : ตัวอย่างข่าวทางด้านลบต่อสภาพแวดล้อม

ประเทศ	การดำเนินการของผู้ประกอบการที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม
	ผลกระทบทางด้านลบต่อสภาพแวดล้อม
อาร์เจนตินา	
บริษัท A	1. รัฐบาลประกาศเตือนเรื่องปัญหามลพิษ
บริษัท A	2. เกิดอุบัติเหตุ
บริษัท B	1. รัฐบาลประกาศเตือนเกี่ยวกับเรื่องน้ำมันรั่วไหล
บริษัท B	2. อุบัติเหตุน้ำมันรั่วไหล
บริษัท C	1. ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม นกถูกฆ่าตาย
บริษัท C	2. ประชาชนร้องเรียน
บริษัท C	3. รัฐบาลประกาศเตือน
บริษัท C	4. น้ำมันรั่วไหลลงไปในแม่น้ำ
บริษัท D	1. มีพฤติกรรมเกี่ยวกับการกำจัดขยะแห้งที่น่าสังเกต
บริษัท D	2. รัฐบาลประกาศเงื่อนไขเวลาให้ผู้ประกอบการดำเนินการ
บริษัท E	1. รัฐบาลเรียกค่าปรับ
บริษัท F	1. รัฐบาลฟ้องศาลเกี่ยวกับการดำเนินการของบริษัท
บริษัท G	1. รัฐบาลประกาศเตือน

ตารางที่ 5.1-6 (ต่อ)

ประเทศ	การดำเนินการของผู้ประกอบการที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม
	ผลกระทบทางด้านลบต่อสภาพแวดล้อม
ชิลี	
บริษัท n	1. รัฐบาลประกาศไม่พอใจเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้ประกอบการ
บริษัท n	2. กระทรวงสิ่งแวดล้อมประกาศเตือน
บริษัท a	1. ประธานาธิบดีให้คำแนะนำเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษ
บริษัท a	2. ประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับบริษัท
บริษัท b	1. รัฐบาลประกาศไม่พอใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัท
บริษัท b	2. รัฐบาลหยิบยกเอาปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งบริษัทเป็นตนเหตุ
บริษัท b	3. เกิดอุบัติเหตุที่มีผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม
บริษัท b	4. ประชาชนทำเรื่องไปฟ้องศาล
บริษัท c	1. ประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดจากขยะแห้ง
บริษัท d	1. ปัญหามลพิษทางอากาศ
บริษัท d	2. รัฐบาลผ่อนปรนระยะเวลาที่ให้ผู้ประกอบการดำเนินการจัดการปัญหามลพิษในน้ำ
บริษัท d	3. รัฐบาลสนับสนุนการดำเนินการของศาล
บริษัท e	1. รัฐบาลขึ้นบัญชีดำผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดมลพิษ
บริษัท f	1. มีการฟ้องร้องกันในชั้นศาล
บริษัท g	1. บริษัทถูกรัฐบาลเรียกค่าปรับ
บริษัท g	2. อุบัติเหตุที่ทำให้น้ำดื่มมีเชื้อโรคเจือปน
บริษัท h	1. รัฐบาลร้องเรียนเรื่องปัญหาสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณโรงงาน
บริษัท i	1. รัฐบาลทำบัญชีดำสถานประกอบการที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษ
บริษัท j	1. รัฐบาลสั่งปิดสถานประกอบการแห่งหนึ่ง
บริษัท k	1. รัฐบาลรับผู้ประกอบการ
บริษัท k	2. รัฐบาลปิดโรงงานชั่วคราว
บริษัท k	3. ศาลสั่งปรับปรุงผู้ประกอบการ
บริษัท k	4. รัฐบาลสั่งปิดบริษัท
บริษัท l	5. ประชาชนร้องเรียนเนื่องจากอุบัติเหตุในสถานประกอบการ
บริษัท m	1. ปรับ
บริษัท m	2. ปรับ
บริษัท m	3. ปรับ
บริษัท m	4. บริษัทถูกสั่งปิด 72 ชั่วโมง
บริษัท m	5. ศาลดำเนินการลงทุนเนื่องจากคำร้องเรียนกลิ่น
บริษัท n	1. รัฐบาลทำบัญชีดำผู้ประกอบการที่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ
บริษัท o	1. ประชาชนร้องเรียนเพื่อคัดค้านการขยายพื้นที่โรงงาน
บริษัท p	1. รัฐบาลร้องเรียนผู้ประกอบการรายใหญ่ที่เป็นสาเหตุของการก่อมลพิษทางอากศ

ตารางที่ 5.1-6 (ต่อ)

ประเทศ	การดำเนินการของผู้ประกอบการที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม
ฟิลิปปินส์	
บริษัท a	1. รัฐบาลดำเนินการ
บริษัท b	1. รัฐบาลประกาศเตือน
บริษัท c	1. ปรับ
บริษัท c	2. ปลดคนงาน
บริษัท d	1. ปัญหามลพิษเป็นสาเหตุของความเจ็บป่วยและการเสียชีวิต
บริษัท e	1. ประชาชนร้องเรียนเรื่องการตัดต้นไม้
บริษัท f	1. รัฐบาลสั่งปิดบริษัท
บริษัท g	1. ปัญหาน้ำมันรั่วไหล
เม็กซิโก	
บริษัท a	1. การรั่วไหลของสารเป็นเหตุให้มีผู้คนบาดเจ็บและการสูญเสียชีวิต
บริษัท a	2. ขึ้นบัญชีดำบริษัทก่อมลพิษทางอากาศ
บริษัท a	3. รัฐบาลสั่งให้มีการประเมินสถานการสิ่งแวดล้อม
บริษัท b	1. เอ็นจีโอทำบัญชีดำบริษัทที่ก่อมลพิษทางอากาศ
บริษัท b	2. ประชาชนร้องเรียนให้มีการโยกย้ายสถานประกอบการออกไปจากพื้นที่
บริษัท b	3. รัฐบาลออกประกาศเตือน
บริษัท b	4. ประชาชนร้องเรียน
บริษัท b	5. ประชาชนและนักนิเวศน์วิทยาร้องเรียน
บริษัท b	6. ประชาชนร้องเรียน
บริษัท c	1. ประชาชนร้องเรียนให้ย้ายสถานประกอบการออกไปนอกพื้นที่
บริษัท c	2. รัฐบาลออกประการเตือน
บริษัท c	3. ประชาชนร้องเรียน
บริษัท c	4. ประชาชนและนักนิเวศน์วิทยาร้องเรียน
บริษัท d	1. เอ็นจีโอทำบัญชีดำสถานประกอบการที่เป็นต้นเหตุของมลพิษทางอากาศ
บริษัท e	1. รัฐสั่งปิดโรงงานชั่วคราวและปิดบางส่วนของสถานประกอบการ
บริษัท f	1. ประชาชนร้องเรียน
บริษัท f	2. สมาชิกวุฒิสภาระบุชื่อบริษัทที่มีประวัติไม่ดีเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษ
บริษัท f	3. รัฐบาลสั่งปิดบริษัทชั่วคราว
บริษัท f	4. เกิดอุบัติเหตุทำให้ประชาชนมีการร้องเรียน
บริษัท f	5. มีการตรวจสอบเครื่องมือที่จะเอามาใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษ
บริษัท f	6. ต้องโยกย้ายครอบครัวที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานประกอบการออกจากพื้นที่
บริษัท g	1. ประชาชนร้องเรียน

ตารางที่ 5.1-6 (ต่อ)

ประเทศ	การดำเนินการของผู้ประกอบการที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม
บริษัท g	2. วุฒิสมาชิกระบุชื่อบริษัทว่าเป็นสาเหตุของมลพิษ
บริษัท g	3. มีการตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษ
บริษัท g	4. รัฐบาลเตือนเกี่ยวกับประสิทธิภาพของโรงงานในการปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม
บริษัท h	1. รัฐบาลเรียกร้องสำหรับมลพิษในน้ำ
บริษัท I	1. การทำบัญชีดำผู้ประกอบการที่เป็นผู้ก่อมลพิษ
บริษัท I	2. รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการศาล
บริษัท j	1. รัฐบาลเตือนเกี่ยวกับการตัดต้นไม้
บริษัท j	2. รัฐบาลเรียกค่าปรับผู้ประกอบการ

หมายเหตุ : เพื่อหลีกเลี่ยงการอ้างชื่อบริษัท ข่าวสารในแต่ละช่วงระหว่างเส้นทึบเป็นข้าวสารที่เกี่ยวกับแต่ละบริษัท เช่น ประเทศอาร์เจนตินาข่าวทั้ง 5 เรื่อง เป็นข่าวที่เกี่ยวข้องกับบริษัทเพียงบริษัทเดียว ในขณะที่ข่าวด้านบวกของประเทศชิลีเป็นข่าวที่เกี่ยวกับ 5 บริษัทด้วยกัน

ผลจากการศึกษาพบว่า ในบรรดาข่าวสารทางบวกด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อมูลค่าตลาดของบริษัทอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนใหญ่จะมีการตกลงระหว่างผู้ประกอบการกับหน่วยงานควบคุม หรือไม่มีก็มีหน่วยงานที่รับผิดชอบรับรองมาตรฐานและผลการดำเนินงานของผู้ประกอบการว่าเป็นผู้ที่มีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่าโดยทั่ว ๆ ไป นอกจากนั้นยังพบว่า ตลาดทุนนั้นไม่ตอบสนองต่อข่าวสารเกี่ยวกับการลงทุนในเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อการควบคุมมลพิษ แต่จะตอบสนองเมื่อมีหน่วยงานของรัฐรับรองว่ามีการลงทุนซึ่งทำให้ประสิทธิภาพทางด้านการควบคุมมลพิษและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมดีขึ้น

ในทางตรงกันข้าม เมื่อมีข่าวสารเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมในทางลบ เช่น ในกรณีที่พบว่ามีการร้องเรียนโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยประชาชน มูลค่าตลาดของบริษัท จะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ข่าวเกี่ยวกับมาตรการทางศาลและการปรับปรุงกระบวนการ จะไม่มีผลกระทบต่อมูลค่าและตลาดโดยเฉพาะการร้องเรียนของประชาชนจะมีผลกระทบต่อมูลค่าตลาดของบริษัทมากกว่าเหตุการณ์อื่น ๆ ทั้งนี้คณะวิจัยได้ตีความไว้ว่าอาจจะเป็นเพราะว่าเมื่อมี การร้องเรียนทำให้เกิดภาวะความไม่แน่ใจว่าจะมีเหตุการณ์ใดตามมา จากข้อมูลของงานวิจัยนี้พบว่ามูลค่าตลาดที่ลดลงอาจจะอยู่ในช่วงตั้งแต่ 4% ถึง 15% ซึ่งเป็นผลกระทบที่ค่อนข้างรุนแรงเมื่อเปรียบเทียบกับผลจากการศึกษาที่ผ่านมาในประเทศแคนาดาและสหรัฐอเมริกา และสะท้อนให้เห็นว่าตลาดทุนในประเทศที่กำลังพัฒนาอาจจะมีความผันผวนมากกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว และข้อมูลข่าวสารก็เป็นตัวแปรที่สำคัญตัวแปรหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงมูลค่าตลาดของธุรกิจ

ข้อสรุปที่น่าสนใจที่ได้จากการศึกษานี้ คือ แม้ว่าประเทศที่กำลังพัฒนาเช่น อาร์เจนตินา ชิลี เม็กซิโก และฟิลิปปินส์ จะมีปัญหาขีดจำกัดในมาตรการติดตามและควบคุมการดำเนินการของผู้ประกอบการให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม แต่ตลาดทุน (Capital Markets) นั้นมีการ

ตอบสนองต่อข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านบวกและด้านลบ และในขณะที่การใช้มาตรการการปรับผู้ประกอบการนั้นไม่มีผลในการที่เป็นแรงจูงใจหรือแรงผลักดันให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมต่างๆ แต่ตลาดทุนกลับมีบทบาทในการลงโทษผู้ประกอบการที่ได้รับการร้องเรียนจากประชาชน และในทางตรงกันข้ามตลาดทุนจะเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการที่ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบและควบคุมมาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมตามที่ทางการได้กำหนดไว้

แต่ข้อสรุปนี้ไม่ได้หมายความว่าควรจะยกเลิกบทบังคับต่าง ๆ ตลอดจนมาตรการการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการของสถานประกอบการโดยปล่อยให้ทุกอย่างเป็นไปตามกลไกตลาดและให้หน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และชุมชน เจรจากันเอง ทั้งนี้เนื่องจากบางบริษัทก็อาจจะเพิกเฉยต่อการร้องเรียน และในหลาย ๆ กรณีการร้องเรียนของประชาชนก็อาจจะไม่มีข้อมูลพอเพียงหรือไม่มีหลักฐานที่แน่นอนที่จะทำให้เกิดปฏิกิริยาในตลาดทุนในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การตอบสนองต่อการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากสถานประกอบการจะเป็นอย่างไรนั้นเป็นประเด็นที่ควรจะมีการศึกษาต่อเนื่อง เช่น เมื่อมีข่าวว่าบริษัทหนึ่งในประเทศชิลีเป็นต้นเหตุของการแพร่กระจายมลพิษทางอากาศ มูลค่าการตลาดของบริษัทดังกล่าวลดลงไปถึง 5 % ในเดือนเมษายนของปี ค.ศ. 1992 และหลังจากนั้นในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1992 บริษัทดังกล่าว ก็ได้ประกาศว่าได้มีการลงทุนมูลค่า 115 ล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อควบคุมมลพิษทางอากาศ ประสบการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่าผู้ประกอบการตอบสนองต่อข่าวสารในด้านลบด้วยการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและในขณะเดียวกันก็เพื่อการแก้ไขภาพพจน์ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารที่ออกมาสู่สาธารณะนั้นกระตุ้นให้ผู้ประกอบการตอบสนองในทางบวกหรือไม่มีมากน้อยแค่ไหนน่าจะเป็นประเด็นที่ควรจะทำการวิจัยต่อเนื่อง เพื่อนำเอาผลมาสนับสนุนการกำหนดมาตรการที่จะควบคุมการดำเนินการของผู้ประกอบการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดและส่งผลกระทบทางลบต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด ข้อสรุปเชิงนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ได้ จากการศึกษานี้คือ ภาครัฐควรจะนำงบประมาณส่วนหนึ่งไปใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมที่น่าเชื่อถือได้และเป็นข้อมูลที่ทันสมัยซึ่งจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเวลาหรือในเวลาอันพอเหมาะควบคู่ไปกับการดำเนินมาตรการควบคุมอย่างต่อเนื่อง

5.1.5 บทบาทของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยแพร่หลายว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นองค์ประกอบและเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ และในปัจจุบันก็มีตัวอย่างของการจัดการที่ประสบความสำเร็จมากมายที่ได้มีการศึกษาและเผยแพร่

โดยทั่วไปแล้วแม้ว่าแต่ละพื้นที่จะมีระบบนิเวศน์และระดับการพึ่งพาฐานทรัพยากร-ธรรมชาติที่แตกต่างกัน แต่ก็มีพื้นฐานของปัญหาที่คล้ายคลึงกันซึ่งได้แก่ ความสมดุลของระบบนิเวศน์ที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำให้ฐานทรัพยากรธรรมชาติลดลงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยการเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากความไม่ยั่งยืนของการใช้ทรัพยากรซึ่งมีความสัมพันธ์กับปัจจัยหลาย ๆ ด้าน เช่น ระบบกรรมสิทธิ์ ผลตอบแทนที่ได้จากการ

ใช้ทรัพยากร กฎระเบียบกติกา เกี่ยวกับการใช้ซึ่งในหลาย ๆ กรณีขาดความชัดเจนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชน ระหว่างชุมชนและธุรกิจเอกชน และระหว่างชุมชนกับชุมชนด้วยกันเอง

ประสบการณ์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่นำมาเสนอนี้ เป็นเพียงตัวอย่างของ 3 ชุมชนที่เผชิญปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดการอย่างเป็นรูปธรรม และยังมีตัวอย่างของความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ อีกมากมายซึ่งสามารถที่จะนำมาดัดแปลงเป็นแม่แบบและบทเรียนสำหรับการกำหนดวิธีการและทิศทางในการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ 1) ชุมชนบ้านไม้ขาวและการอนุรักษ์เต่าทะเล ในอำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต 2) ชุมชนบ้านทุ่งสูงกับการอนุรักษ์ป่าชุมชน ตำบลเขาใหญ่ อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่ และ 3) ชุมชนคนแหลมกลัดกับการอนุรักษ์หอยขาว ที่เกาะช้างและเกาะกูด จังหวัดตราด

1) ชุมชนบ้านไม้ขาวและการอนุรักษ์เต่าทะเล ในอำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต[1]

มนุษย์เรามักจะมองความสำคัญของเต่าทะเลเฉพาะในแง่ของมูลค่าทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นไข่เต่า เนื้อเต่า หรือกระดองเต่า และมองข้ามความสำคัญของเต่าทะเลต่อการสร้างความสมดุลของระบบนิเวศน์ชายฝั่งและระบบนิเวศน์ทะเล และไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์จากเต่าทะเลโดยตรงหรือภัยคุกคามเต่าทางอ้อมที่เกิดจากการทำการประมง มนุษย์กำลังจะทำให้เต่าทะเล ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหมุนเวียนกลายเป็นทรัพยากรประเภทที่ใช้แล้วหมดไป

ในบริเวณหาดไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต อุทยานแห่งชาติทางทะเลที่ท้ายเหมืองและเกาะพระทอง อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา เกือบจะเป็นหาดสุดท้ายของประเทศไทย ที่ยังเป็นแหล่งวางไข่ของเต่ามะเฟือง ซึ่งเป็นสายพันธุ์เต่าทะเลที่มีน้ำหนักใหญ่มากที่สุด แต่ปัจจุบันนี้หาดต่าง ๆ ของภูเก็ตกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ อีกทั้งทะเลในฝั่งอันดามันก็ยังเป็นแหล่งจับปลาที่ใช้เครื่องมือที่มีอานุภาพในการทำลายสูง เช่น อวนลาก และอวนถ่วง ทุก ๆ ปีชาวบ้านจะพบเต่าทะเลที่ลอยขึ้นมาตายบนชายหาดไม่น้อยกว่า 10 ตัว ในช่วงระหว่างเดือนมกราคม 2539 และเดือนตุลาคม 2540 ได้มีการสำรวจขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยการสอบถามชาวประมง 200 ราย ในหมู่บ้าน 17 หมู่บ้าน ในจังหวัดระนอง พังงา และภูเก็ต พบว่าในช่วงประมาณ 2 ปี พบเต่าตาย 211 ตัว ภัยคุกคามทั้งทางบกและทางทะเลเป็นสาเหตุที่ทำให้เต่าทะเลเกือบจะสูญพันธุ์

หาดไม้ขาวเป็นแหล่งวางไข่ที่เป็นหาดสาธารณะเพียงแห่งเดียวที่ยังไม่ถูกคุกคามโดยธุรกิจการท่องเที่ยว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าหาดไม้ขาวอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ในปี 2534 ได้มีการจัดตั้งองค์กรชาวบ้านโดยการสนับสนุนของชมรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภูเก็ตและมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืช โดยวัตถุประสงค์คือการลาดตระเวนเก็บไข่เต่ามารักษาในที่ปลอดภัยเพื่อจะได้เพาะฟักและปล่อยลูกเต่าลงสู่ทะเล

---

[1] ประสบการณ์งานพัฒนาจากภาคใต้ ชุดที่ 2 “ชุมชนกับการจัดการทรัพยากร” สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (สำนักปฏิบัติการภาคใต้) 2546.

บทบาทในการอนุรักษ์นี้ต่างกันกับบทบาทของชุมชนในการรวมตัวกันเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป โดยที่สมาชิกและอาสาสมัครเสียสละเวลาให้กับการอนุรักษ์เต่าทะเลโดยไม่มีผลตอบแทนใด ๆ ทางเศรษฐกิจ จะมีก็เพียงค่าใช้จ่ายในการซื้อข้าวปลาอาหารในช่วงของการลาดตระเวนตรวจชายหาด ฤดูการวางไข่ จากงบประมาณกองทุนอนุรักษ์เต่าทะเลบ้านไม้ขาวซึ่งเป็นกองทุนที่ได้มาจากการที่มีคนบริจาคให้เท่านั้น การอนุรักษ์ของชุมชนหาดไม้ขาวอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของความอยู่รอดของเต่าทะเลเท่านั้นเพราะภัยคุกคามอีกมากมายอยู่นอกเหนือการควบคุมของชุมชน เช่น การท่องเที่ยวและการใช้พื้นที่ชายหาด การทำการประมงโดยใช้อวนลากและใช้เครื่องมือทำลายล้าง แต่อย่างไรก็ตามตัวอย่างของชุมชนหาดไม้ขาวก็เป็นตัวอย่างของความเป็นไปได้ในการที่ชุมชนจะรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่หวังผลตอบแทนส่วนตัวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อความอยู่รอดของเต่าทะเลขึ้นอยู่กับการรักษาความสงบของชายหาดไม้ขาว การลงแรงและร่วมใจอนุรักษ์เต่าทะเลของชุมชนบ้านไม้ขาวจึงเท่ากับเป็นการอนุรักษ์พื้นที่ชายหาดให้มีความสงบและเป็นทรัพยากรสาธารณะของคนภูเก็ตและของประเทศไทย และเป็นการลงทุนลงแรงเพื่อรักษาทรัพยากรทางทะเลที่สำคัญเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ทั้งในยุคปัจจุบันและยุคต่อ ๆ ไป

2) ชุมชนตำบลสะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ และการอนุรักษ์ลุ่มน้ำ[2]

ชุมชนตำบลสะเอียบเป็นตัวอย่างของชุมชนที่มีการนำเอาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมมาผสมผสานกับการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรในท้องถิ่นตำบลสะเอียบมีทั้งหมด 10 หมู่บ้าน อาชีพหลักของคนในบ้านดอนชัยและบ้านดอนชัยสักทอง บ้านดอนแก้วและบ้านแม่เต้น ซึ่งเป็น 4 ใน 10 หมู่บ้านที่อยู่ในตำบลสะเอียบ คือการทำนาและปลูกพืชไร่ เช่น ข้าวโพด ถั่วลิสง ฝ้าย และถั่วเขียว นอกจากนั้นยังมีการปลูกไม้ผล เช่น มะขามหวานและมะม่วง รายได้อีกส่วนหนึ่งมาจากการเก็บของป่า เช่น ผักป่าบางชนิด สัตว์ และแมลงที่กินได้ เช่น ไข่มดแดง แมงมัน และจักจั่น

นอกจากมนุษย์จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ทั้งทางตรงและทางอ้อมแล้ว ความสำคัญของป่าไม้ยังอยู่ที่การเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นแหล่งต้นน้ำ เป็นแหล่งดูดซับคาร์บอน และความสมบูรณ์ของป่าไม้มีความสำคัญต่อความสมดุลของระบบนิเวศน์ ประเทศไทยเองก็มีบทเรียนจากปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อระบบนิเวศน์เปลี่ยนไป เช่น ปัญหาน้ำป่าไหลหลาก ปัญหาดินถล่ม ปัญหาฝนแล้ง ปัญหาความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ ฯลฯ สำหรับชุมชนบ้านสะเอียบ เช่นเดียวกับหลาย ๆ ชุมชนในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทยได้อาศัยทรัพยากรป่าไม้เพื่อเป็นแหล่งรายได้และเป็นแหล่งอาหารมาตลอด แต่เนื่องจากในพื้นที่ป่าไม้ที่ชุมชนใช้ประโยชน์อยู่นั้นมีไม้สักทองซึ่งเป็นไม้ที่มีมูลค่าสูงทางเศรษฐกิจจึงทำให้มีนายทุนจากนอกพื้นที่เข้ามารับซื้อและลักลอบตัดไม้สักทองซึ่งชาวบ้านเห็นว่าการตัดไม้จะทำให้ทรัพยากรป่าไม้หมดไปจึงได้ร่วมกันกำหนดกฎระเบียบที่จะช่วยรักษาป่าสักทองไว้โดยมีการเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา โดยในขั้นต้นได้มีการกำหนดข้อบังคับ 6 ข้อด้วยกัน ได้แก่ 1) ห้ามตัดไม้ทำลายป่า 2) ห้ามถางไร่เลื่อนลอย 3) ห้ามชักนำพ่อค้าและนายทุนที่เกี่ยวข้องกับการตัดไม้ทำลายป่าเข้ามาใน

---

[2] *"แม่น้ำยม ป่าสักทอง...วิถีชีวิตของคนสะเอียบ"* โดยคณะวิจัยจาวบ้านแก่งเสือเต้น มหาวิทยาลัยชุมชน มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ เครือข่ายแม่น้ำเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEARIN) ดงสักงาม แม่น้ำยม ฤดูหนาว 2549.

พื้นที่ตำบลสะเอียบ 4) มอบเครื่องมือเครื่องใช้ในการตัดไม้ทำลายป่าและเครื่องมือล่าสัตว์ป่าให้แก่ทางราชการ 5) ให้ปลูกป่าเพิ่มเติมในพื้นที่ตำบลสะเอียบให้แก่ทางราชการ 6) ส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎรในพื้นที่ตำบลสะเอียบให้ปลูกพืชยืนต้น และต่อมาในปี 2535 จากประสบการณ์ 1 ปี ซึ่งได้มีการใช้กฎข้อบังคับทั้ง 6 ข้อที่กล่าวมา ชาวบ้านทั้ง 4 หมู่บ้าน ได้ตั้งกฎระเบียบเพิ่มเติมอีก 3 ข้อคือ (1) ห้ามขายบ้านเรือนเก่า (2) ห้ามขนย้ายไม้และเรือนเก่าหรือเฟอร์นิเจอร์ทุกชนิดออกจากพื้นที่ตำบลสะเอียบ (3) ห้ามตัดไม้เผาถ่านเพื่อการค้าขาย และอีก 5 ปีต่อมาก็มีการเพิ่มเติมข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ระเบิดปลา การช๊อตปลา และการเบื่อปลา อีกทั้งมีการจัดตั้งเขตอนุรักษ์พันธุ์ปลาขึ้น ซึ่งกฎระเบียบทั้งหลายถือเป็นกติกาที่ชาวบ้านทั้ง 4 หมู่บ้านเคารพและปฏิบัติตาม อีกทั้งยังมีผลการบังคับใช้กับส่วนราชการที่อยู่ในพื้นที่ตำบลสะเอียบทุกหน่วยอีกด้วย

นอกจากนั้นชาวบ้านในตำบลสะเอียบยังพยายามที่จะนำเอาประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ในการบริหารการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เช่น ชาวบ้าน เชื่อว่าธรรมชาติทุกอย่างมีสิ่งศักดิ์สิทธิ์ปกป้องรักษาอยู่ซึ่งเป็นพื้นฐานที่นำมาใช้ในการปลูกจิตสำนึกในการอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรซึ่งมีการเริ่มทำกันเป็นกิจจะลักษณะมาตั้งแต่ปี 2539 ป่าเป็นเหมือนพ่อที่ให้อาหารการกินและสิ่งของที่ใช้ในชีวิตประจำวัน แม่น้ำเป็นเหมือนแม่ที่เคยหล่อเลี้ยงชีวิต ประเพณีที่ใช้ประกอบกิจกรรมการอนุรักษ์ คือกิจกรรมบวชป่าเพื่อสื่อความหมายว่า ป่าที่บวชแล้วมีสิ่งศักดิ์สิทธิ์คุ้มครองใครตัดโค่นและทำลายก็จะได้รับอันตราย ตำบลสะเอียบจึงกลายเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของป่าสักทองที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย นอกจากนั้น ก็มีประเพณีสืบชะตาแม่น้ำโดยถือเป็นการต่ออายุให้กับคนที่ประสบโรคภัยไข้เจ็บหรืออุบัติเหตุต่าง ๆ เพื่อสื่อความหมายว่าการต่ออายุให้แม่น้ำจะนำไปสู่การสร้างจิตสำนึกในการหวงแหนแม่น้ำ

3) ชุมชนคนแหลมกลัดกับการอนุรักษ์หอยขาว ที่เกาะช้างและเกาะกรูด จังหวัดตราด[3]

นอกจากการเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีชื่อเสียงแล้ว เกาะช้างและเกาะกูดของจังหวัดตราดยังมีพื้นที่ป่าชายเลนที่มีความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์ทะเลและมีกุ้ง หอย ปู ปลา นานาชนิด ในช่วงประมาณปี 2542 ได้เริ่มมีการเก็บและจำหน่ายหอยขาวในเชิงพาณิชย์โดยมีแรงจูงใจจากราคาตลาดที่เพิ่มขึ้นจากประมาณกิโลกรัมละ 1 บาท เป็น 4–6 บาท และในบางปี จะมีการเก็บหอยขาวเพื่อจำหน่ายประมาณ 700 – 1,000 ตันต่อปี และในปีใดที่ปริมาณหอยขาวโดยธรรมชาติมีน้อยก็จะเก็บได้ระหว่าง 500 – 700 ตันต่อปี หอยขาวจึงกลายเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของชาวบ้านในและนอกพื้นที่ ในช่วงประมาณปี 2545 จากการสังเกตปริมาณและขนาดของหอยขาวที่ลดลงจึงทำให้มีการรวมตัวกันของชาวบ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมกลัดเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและหาทางในการใช้ประโยชน์จากหอยขาวอย่างยั่งยืน หลังจากที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับอำเภอและจังหวัดชาวบ้านและสมาชิก อบต. จึงเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทของ

---

[3] กระบวนการกู้ "หอยขาว" ทรัพยากรร่วมของคนแหลมกลัด *"โครงการวิจัย การศึกษาสถานการณ์หอยขาวเพื่อหาแนวทางการอนุรักษ์การวางแผนร่วมกันและใช้ประโยชน์จากหอยขาวอย่างยั่งยืน"* โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านแหลมกลัด อำเภอเมือง จังหวัดตราด โดยศูนย์ประสานงานวิจัยเพื่อท้องถิ่นภาคตะวันออก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2549.

ชุมชนในการที่จะแก้ไขปัญหาด้วยตนเองโดยได้มีความพยายามที่จะรณรงค์เพื่อให้เกิดความสนใจและความเข้าใจถึงความสำคัญของหอยขาวและประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้อย่างยั่งยืน จากนั้นได้มีการริเริ่ม*โครงการการศึกษาสถานการณ์หอยขาวเพื่อหาแนวทางการอนุรักษ์ การวางแผนร่วมกัน และใช้ประโยชน์จากหอยขาวอย่างยั่งยืน* โครงการนี้ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ

1) เพื่อศึกษาวิถีชีวิตของชุมชนกับการใช้ประโยชน์จากหอยขาวในอดีตและปัจจุบัน
2) เพื่อศึกษาสถานการณ์ สภาพการเปลี่ยนแปลงและสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของหอยขาว
3) เพื่อศึกษาแนวทางการอนุรักษ์หอยขาวและการใช้ประโยชน์ของชุมชนโดยใช้ทุนเดิมของสังคม

เนื่องจากการมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านแหลมกลัด อำเภอเมือง จังหวัดตราด เป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินการวิจัยจึงได้มีการนำเอาข้อมูลจากการศึกษาวิจัยมาถ่ายทอดสู่ชุมชนโดยการจัดเวทีและการจัดทำบอร์ดนิทรรศการ มีการสื่อความเข้าใจว่า “คนแหลมกลัดเท่านั้นที่จะตอบ ได้ว่าจะคงปริมาณหอยขาวให้อยู่คู่กับชายหาดแหลมกลัดได้ตลอดไปอย่างไร” รวมทั้งมีการจัดประเพณีงมหาหอยขาวในช่วงสิ้นเดือนเมษายนของทุก ๆ ปี เพื่อเป็นกิจกรรมต่อเนื่อง การวิจัยเชิงปฏิบัติการได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่าย ผู้ที่เคยประกอบอาชีพในการเก็บหอยขาวก็ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีเพราะเกิดความเข้าใจว่าการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนเท่านั้นที่จะประกันความมั่นคงของรายได้ ส่วนคนในชุมชนเริ่มรับรู้ข้อมูลและเกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการร่วมกันอนุรักษ์จนมีการตั้งกติกาของชุมชนให้กันพื้นที่ 5 ไร่ บริเวณหน้าหาดลานทรายให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และขยายพันธุ์หอยขาวโดยห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปเก็บในบริเวณนั้นโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ชาวบ้านและ อบต. ร่วมกันรับผิดชอบในการเฝ้าดูแล เมื่อชุมชนริเริ่มดำเนินการเองและประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งก็เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความสนใจในระดับนโยบายของจังหวัดและระดับกรม หลังจากที่ข้อมูลจากการวิจัยได้ตีพิมพ์เป็นเอกสารทางวิชาการทำให้มีน้ำหนักและเกิดกระแสเรื่องการอนุรักษ์มากขึ้นและเป็นส่วนหนึ่งในการจุดประกายในเรื่องของการหาแนวทางอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลให้มีความชัดเจนมากขึ้น

บทเรียนที่สำคัญจากตัวอย่างทั้งสามที่ได้กล่าวมานี้ คือศักยภาพของชุมชนในการที่จะดูแลรักษาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเกิดจากการตระหนักถึงความจำเป็นในการที่จะริเริ่มกระบวนการอนุรักษ์ด้วยตนเองเนื่องจากหากรอให้รัฐและองค์กรของรัฐหยิบยื่นความช่วยเหลืออาจจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ซึ่งจะนำไปสู่การสูญเสียทรัพยากรอย่างที่ไม่สามารถที่จะเรียกกลับมาได้ อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ กฎ ระเบียบ และกติกาต่าง ๆ ของทางการ หากไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจังแล้วก็เป็นเพียงเอกสารชิ้นหนึ่งซึ่งไม่มีความสำคัญ แต่บทเรียนที่ได้ทั้งจาก 3 ชุมชนที่กล่าวถึงข้างต้นคือชุมชนเองสามารถที่จะทำให้กฎระเบียบต่าง ๆ ศักดิ์สิทธิ์ขึ้นมาได้โดยการนำเอามาเป็นกรอบในการที่จะดำเนินการบริหารและจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เมื่อชุมชนแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารการจัดการแล้วจะทำให้รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นในการรับรองหรือการให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ

ฉะนั้น ในส่วนของจังหวัดระยอง ตัวอย่างที่หยิบยกมานี้น่าจะนำไปประยุกต์ใช้ได้ โดยมีการศึกษาในแง่ของความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และการยอมรับได้ของชุมชนในพื้นที่ตัวอย่างที่คณะวิจัยจะเสนอในบทที่ 6

5.2 สถานการณ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยอง

5.2.1 สภาพทั่วไปของพื้นที่ตำบลมาบตาพุด

ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง มีลักษณะพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่ม และมีพื้นที่ป่าบางส่วน มีเนื้อที่เขตการปกครองทั้งหมด 49.23 ตารางกิโลเมตร มีประชากรในพื้นที่ตามปรากฏรายการในทะเบียนราษฎร์ จำนวน 17,505 คน ประกอบด้วยเพศชายจำนวน 8,688 คน เพศหญิง จำนวน 8,817 คน และจำนวนครัวเรือนรวม 12,059 ครัวเรือน (ข้อมูลเดือนมิถุนายน 2548)

ตำบลมาบตาพุด มีอาณาเขตติดต่อ (ภาพที่ 5.2-1) ดังนี้

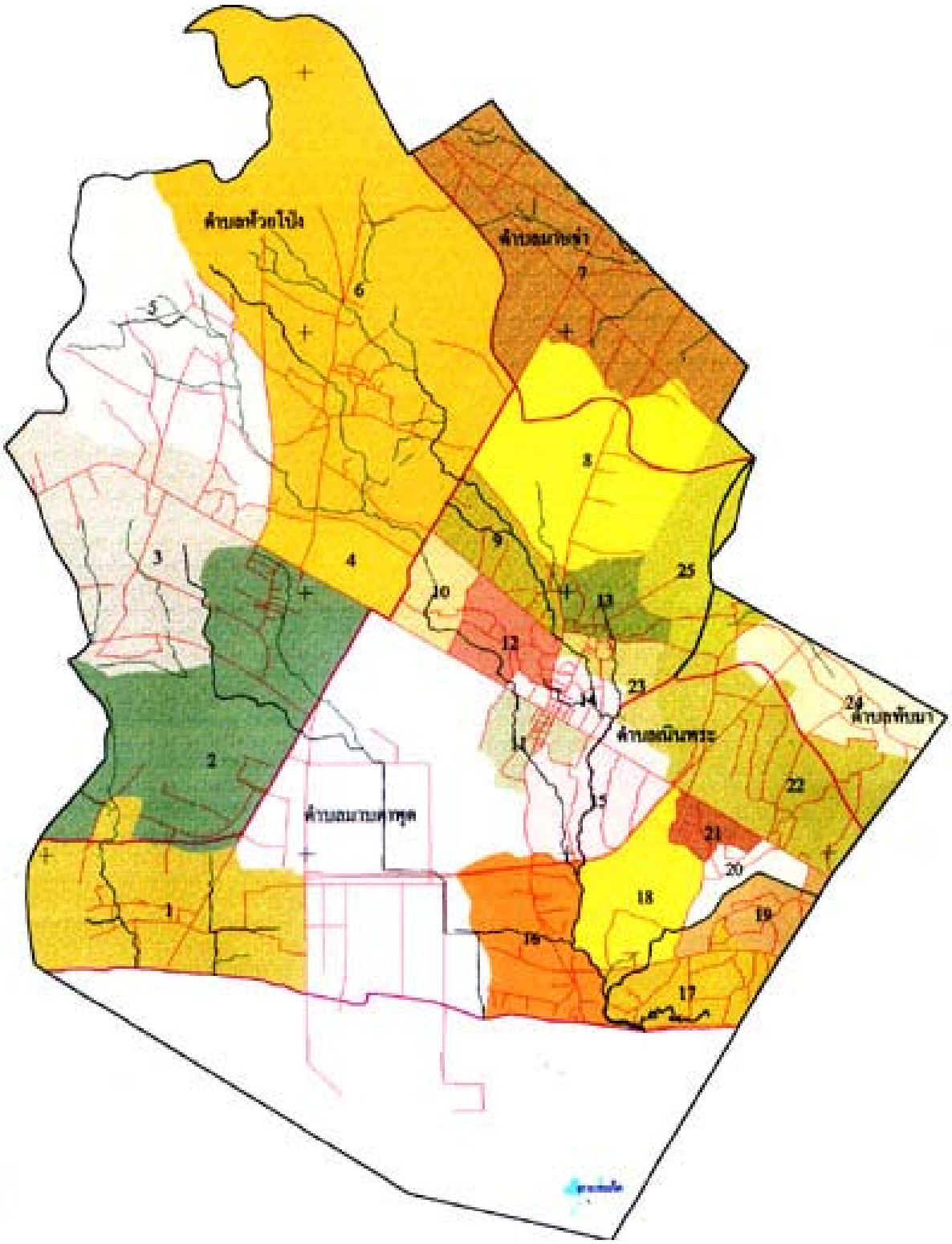
1) ทิศเหนือ ติดต่อกับ ถนนสาย 36
2) ทิศใต้ ติดต่อกับ ทะเลอ่าวไทย (ที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด)
3) ทิศตะวันออกติดต่อกับ ตำบลเนินพระ ตำบลทับมา อำเภอเมือง จังหวัดระยอง
4) ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง

สภาพภูมิอากาศทั่วไปเป็นแบบมรสุมเขตร้อน มีลมทะเลพัดผ่านตลอดปี อากาศเปลี่ยนแปลงค่อนข้างบ่อยไม่ร้อนจัด ในฤดูฝนจะมีฝนตกชุกในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงตุลาคมของทุกปี

5.2.2 การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ตำบลมาบตาพุด

พื้นที่ตำบลมาบตาพุด ได้รับการพัฒนาให้เป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมโดยเป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Program) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เพื่อเป็นแหล่งสร้างงานที่สำคัญ ทั้งนี้มีเป้าหมายที่จะให้พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเป็นประตูของประเทศสู่นานาชาติ นำประเทศไทยไปสู่การแข่งขันทางเศรษฐกิจกับตลาดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศไทยได้มีการนำก๊าซธรรมชาติขึ้นมาใช้ในประเทศ โดยการวางท่อก๊าซจากอ่าวไทยมายังพื้นที่มาบตาพุดและนำผ่านกรรมวิธีในการแยกก๊าซธรรมชาติ เพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ซึ่งรัฐบาลได้เล็งเห็นว่าทำเลของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเหมาะสมอย่างยิ่งในการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบหลัก ดังนั้นในเบื้องต้นของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกได้กำหนดให้นิคมอุตสากรรมมาบตาพุดเป็นแหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมหลัก เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี โดยคำนึงถึงว่าอุตสาหกรรมหลักที่มีการนำวัตถุดิบเข้าและส่งผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปเพื่อการส่งออกนั้นควรตั้งอยู่ใกล้กับท่าเรืออุตสาหกรรมน้ำลึก และเป็นนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่แห่งแรกในพื้นที่นี้

ภาพที่ 5.2-1 : แผนที่แสดงขอบเขตตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง



ปัจจุบันพื้นที่ตำบลมาบตาพุดเป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมตะวันออก นิคมอุตสาหกรรมผาแดง และนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย มีโครงการขนาดใหญ่ในพื้นที่ดังกล่าวรวมประมาณ 91 แห่ง อยู่รวมในพื้นที่เดียวกัน ส่วนใหญ่เป็นโรงงานประเภทปิโตรเคมี โรงกลั่นน้ำมัน โรงงานที่เป็นผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องจากปิโตรเคมีและปิโตรเลียม โรงไฟฟ้า โรงผลิตเหล็ก และท่าเทียบเรือ รวมทั้งเป็นที่ตั้งของโรงงานกำจัดกากของเสียของบริษัท บริหารและการพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด (มหาชน) (GENCO) พื้นที่โดยรอบของนิคมอุตสาหกรรมล้อมรอบด้วยชุมชน โดยเฉพาะทิศตะวันออกของโครงการไม่มีพื้นที่กันชน (Buffer Zone) เนื่องจากได้มีการปรับเปลี่ยนสีผังเมืองจากสีเหลือง (ที่อยู่อาศัย) หนาแน่นน้อยเป็นสีม่วง (พื้นที่อุตสาหกรรม) จึงได้มีการขยายพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดออกไปเป็นพื้นที่โรงกลั่นน้ำมันสตาร์ปิโตรเลียม ซึ่งปัจจุบันรวมเข้ากับบริษัทโรงกลั่นน้ำมันระยองเป็นบริษัท อัลลายแอนซ์ รีไฟน์นิ่ง ทำให้พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมอยู่ติดกับชุมชนมาก ได้แก่ ชุมชนมาบตาพุด ชุมชนซอยร่วมพัฒนา ชุมชนโสภณ และชุมชนอ่าวประดู่ ส่วนพื้นที่ของโรงกลั่นน้ำมันระยองจะมีแนวติดต่อกับชุมชนตากวน นอกจากนี้ในพื้นที่ด้านทิศเหนือของนิคมอุตสาหกรรมตะวันออก การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้เป็นพื้นที่ตั้งของโรงงานกำจัดกากของเสียของบริษัท GENCO (ส่วนเดิม) ทำให้กองของเสียอันตรายมีระยะติดต่อกับชุมชนมาบชะลูด เทศบาลมาบตาพุด และโรงพยาบาลมาบตาพุด ซึ่งทำให้ได้รับผลกระทบจากกลิ่นเหม็นรบกวนค่อนข้างมาก (ส่วนเดิมปิดหลุมตั้งแต่เดือนเมษายน 2546)

5.2.3 ข้อมูลทั่วไปของนิคมอุตสาหกรรมในเขตตำบลมาบตาพุด

5.2.3.1 นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด

ตั้งอยู่ที่จังหวัดระยอง เลขที่ 1 ถนนไอหนึ่ง ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง มีพื้นที่ประมาณ 8,000 ไร่ โดยแบ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมทั่วไปจำนวน 6,000 ไร่ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และพื้นที่ชุมชนเมืองใหม่ 2,000 ไร่ เพื่อรองรับความต้องการด้านที่พักอาศัยของแรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่บางส่วนในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองใหม่เป็นหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดตั้งไว้อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการ และผู้อยู่อาศัยในนิคมอุตสาหกรรม เช่น สำนักงานเทศบาลเมืองมาบตาพุด สถานีตำรวจ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง การสื่อสาร เป็นต้น

ประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ปัจจุบันมีจำนวนโรงงานที่อยู่ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 58 แห่ง ประกอบด้วย

- กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี
- กลุ่มอุตสาหกรรมปุ๋ยและผลิตภัณฑ์เคมี
- กลุ่มอุตสาหกรรมเหล็ก
- กลุ่มอุตสาหกรรมด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า ก๊าซ และ
- กลุ่มอุตสาหกรรมโรงกลั่นน้ำมัน

1) การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด

การจัดการสิ่งแวดล้อมภายในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ได้มีการดำเนินการจัดการ ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีระบบบำบัดของเสียดังนี้

(1) ***น้ำเสีย*** มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมแบบ Activated Sludge สามารถรองรับน้ำเสียได้ประมาณ 4,000 ลูกบาศก์เมตร/วัน (ลบ.ม./วัน) โดยจะรับน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมและพื้นที่บริการต่าง ๆ ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมและพื้นที่บริการต่าง ๆ ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ปัจจุบันมีน้ำเสียที่ส่งเข้าระบบบำบัดน้ำเสียรวมประมาณ 700,000 ลบ.ม./วัน หนึ่งน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดแล้วส่วนหนึ่งจะระบายลงสู่คลองชากหมาก และบางส่วนนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดที่มีระบบบำบัดน้ำเสียเองบางส่วนจะระบายน้ำที่ผ่านการบำบัดแล้วทิ้งลงสู่คลองชากหมาก ซึ่งไหลผ่านพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และระบายลงสู่ทะเลบริเวณใกล้กับหาดทรายทอง

(2) ***กากของเสีย*** การจัดการขยะมูลฝอยในส่วนที่เป็นขยะทั่วไป ดำเนินการโดยเทศบาลเมืองมาบตาพุด ในส่วนของขยะอุตสาหกรรม ขยะอันตราย ได้ส่งให้กับบริษัท GENCO ดำเนินการกำจัดให้ โดยมีปริมาณขยะมูลฝอยทั่วไป และขยะอุตสาหกรรม/ของเสียอันตราย ที่ส่งกำจัด ดังนี้

- ขยะมูลฝอยทั่วไป มีประมาณวันละ 7.14 ตัน ส่งให้เทศบาลเมืองมาบตาพุดทั้งหมด
- ขยะอุตสาหกรรม/ของเสียอันตราย มีประมาณวันละ 271 ตัน โดยบางส่วนส่งให้ GENCO และบริษัทรับกำจัดของเสียอื่นนำไปกำจัด และบางส่วนเก็บไว้ภายในโรงงานเองเพื่อรอนำไปกำจัด

(3) ***การระบายมลพิษทางอากาศ*** แต่ละโรงงานที่ตั้งอยู่ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จะมีการติดตั้งระบบกำจัดมลพิษทางอากาศ ก่อนที่จะระบายออกสู่ภายนอก ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่กำหนดให้โรงงานทุกโรงที่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิงต้องดำเนินการติดตั้งระบบกำจัดมลพิษทางอากาศ ก่อนที่จะมีการระบายออกสู่ภายนอก สำหรับโรงงานที่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิง ซึ่งติดตั้งระบบบำบัดมลพิษทางอากาศมีจำนวนปล่องที่ระบายมลพิษทั้งสิ้น 290 ปล่อง ซึ่งเปิดเดินเครื่องแล้ว และมีการระบายมลพิษจำนวน 265 ปล่อง คิดเป็นร้อยละ 91 ของจำนวนปล่องที่มีการระบายมลพิษของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด

นอกจากการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยการติดตั้งระบบบำบัด/กำจัดของเสียที่เกิดขึ้นแล้ว นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จะต้องดำเนินการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณโดยรอบนิคมฯ ตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อรายงานผลให้กับ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบ ซึ่งจากผลการตรวจวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของบริษัท เทคนิคสิ่งแวดล้อมไทย จำกัด ร่วมกับสำนักงานบริการเทคโนโลยีสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ในช่วงเดือนกรกฎาคม-ธันวาคม 2547 ผลการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่บริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดทั้งที่เป็นคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง คุณภาพอากาศและเสียงอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน สำหรับคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ ที่ไหลผ่านนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (คลองซากหมาก) คุณภาพน้ำจัดอยู่ในประเภทที่ 4-5 (ใช้ประโยชน์เพื่อการอุตสาหกรรมและคมนาคม)

2) นิคมอุตสาหกรรมตะวันออก (มาบตาพุด)

นิคมอุตสาหกรรมตะวันออก มีพื้นที่โดยประมาณ 2,487 ไร่ ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตตำบล มาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง โรงงานอุตสาหกรรมจะเป็นประเภทอุตสาหกรรมต่อเนื่องทางด้านปิโตรเคมีเป็นหลัก ปัจจุบันมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 24 โรง โดยกลุ่มอุตสาหกรรมกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

(1) อุตสาหกรรมปิโตรเคมี
(2) อุตสาหกรรมผลิตเหล็กในขั้นกลางและขั้นปลาย
(3) อุตสาหกรรมผลิต ประกอบ ดัดแปลง ซ่อมแซมแผงวงจรและชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์
(4) อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนและประกอบรถยนต์
(5) อุตสาหกรรมที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการผลิต

การใช้ประโยชน์พื้นที่นิคมฯ ประกอบด้วย

(1) พื้นที่อุตสาหกรรม 1,862 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 74.8 ของพื้นที่นิคมฯ
(2) พื้นที่ระบบสาธารณูปโภค 363 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 14.6 ของพื้นที่นิคมฯ
(3) พื้นที่สีเขียวและพื้นที่กันชน 263 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 10.6 ของพื้นที่นิคมฯ

การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของนิคมอุตสาหกรรมตะวันออก

การจัดการสิ่งแวดล้อมภายในนิคมอุตสาหกรรมตะวันออก ได้มีการดำเนินการจัดการ ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีระบบบำบัดของเสียดังนี้

น้ำเสีย มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมแบบ Contact Stabilization Activated Sludge สามารถรองรับน้ำเสีย 30,000 ลูกบาศก์เมตร/วัน (ลบ.ม./วัน) โดยจะรับน้ำเสียโดยรวบรวมจากท่อรวบรวมน้ำเสีย (เป็นระบบที่แยกออกจากระบบระบายน้ำฝน : separate system) จากโรงงานอุตสาหกรรมและพื้นที่บริการต่างๆ ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมตะวันออก ปัจจุบันมีน้ำเสียที่ส่งเข้าระบบบำบัดน้ำเสียรวมประมาณ 13,650 ลบ.ม./วัน

กากของเสีย การดำเนินการกำจัดของเสียแต่ละประเภทมีการดำเนินการ ดังนี้

(1) ขยะมูลฝอยทั่วไป มีประมาณวันละ 57.97 ตัน ส่งให้กับเทศบาลเมืองมาบตาพุด และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฉางนำไปกำจัด
(2) ขยะอุตสาหกรรม/ของเสียอันตราย มีประมาณวันละ 12.44 ตัน มีการจัดการดังนี้

- ส่งให้ GENCO นำไปกำจัด ประมาณวันละ 4.3 ตัน
- ส่งให้กับบริษัทรับกำจัดของเสียอื่นนำไปกำจัด ประมาณวันละ 8.14 ตัน

การระบายมลพิษทางอากาศ แต่ละโรงงานที่ตั้งอยู่ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมตะวันออกจะมีการติดตั้งระบบกำจัดมลพิษทางอากาศ ก่อนที่จะระบายออกสู่ภายนอก ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่กำหนดให้โรงงานทุกโรงที่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิงต้องดำเนินการติดตั้งระบบกำจัดมลพิษทางอากาศ

3) นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย

นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย มีพื้นที่โดยประมาณ 2,490 ไร่ ตั้งอยู่บริเวณรอยต่อระหว่างตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง และเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง บริเวณใกล้เคียงประกอบด้วยนิคมอุตสาหกรรม 3 แห่ง คือ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมผาแดง และนิคมอุตสาหกรรมตะวันออก ในพื้นที่โครงการมีคลองสำคัญๆ ไหลผ่าน ได้แก่ คลองบางกระพรุนซึ่งไหลเลียบแนวเขตพื้นที่โครงการด้านทิศตะวันออกของพื้นที่โครงการ คลองสองอยู่ทางด้านทิศตะวันตำของโครงการไหลลงสู่ทะเลบริเวณบ้านน้ำตก และคลองสามจะไหลไปรวมคลองบางกระพรุนบริเวณบ้านสำนักมะม่วง และไหลลงสู่ทะเลบริเวณบ้านหนองแฟบ ซึ่งอยู่ห่างจากพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเอเซียลงไปประมาณ 3.5 กิโลเมตร

การใช้ประโยชน์พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย แบ่งพื้นที่ออกเป็น

(1) พื้นที่อุตสาหกรรม มีสัดส่วนของพื้นที่ร้อยละ 80.25
(2) พื้นที่ระบบสาธารณูปโภค มีสัดส่วนของพื้นที่ร้อยละ 10.23
(3) พื้นที่สีเขียวและพื้นที่แนวกันชน มีสัดส่วนของพื้นที่ร้อยละ 9.45
(4) พื้นที่สำรองเพื่อการพัฒนาในอนาคต มีสัดส่วนของพื้นที่ร้อยละ 0.07

โรงงานอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมเอเซียปัจจุบันมีอยู่ 6 แห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นโรงงานประเภทผลิตพลาสติกและเคมีภัณฑ์ ได้แก่

(1) บริษัท เอเซีย ซิลิโคนส์ โมโนเมอร์ จำกัด ผลิตสารเมธิลไซโลเซนส์/สารเมทธิลคลอโรไซเลนส์
(2) บริษัท ชิน-เอทซุ ซิลิโคนส์ (ประเทศไทย) จำกัด ผลิตสารซิลิโคน ฟลูอิด/สารซิลิโคนอิลาสโตเมอร์
(3) บริษัท ไทรแอโรซิล จำกัด ผลิตฟูมซิลิกาและกรดไฮโดรคลอริก

(4) บริษัท จีอี โตชิบา ซิลิโคนส์ (ประเทศไทย) จำกัด ผลิตสารซิลิโคน ซิลแลนท์และซิลิโคนอิลาสโตเมอร์
(5) บริษัท อินโดรามา ปิโตรเคมี จำกัด และ
(6) บริษัท นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย

การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย

การจัดการสิ่งแวดล้อมภายในนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย ได้มีการดำเนินการจัดการ ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีระบบบำบัดของเสียดังนี้

น้ำเสีย ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลาง โดยแต่ละโรงจะมีการใช้ระบบบำบัดน้ำเสียของตัวเอง และบางส่วนมีการใช้ระบบฯ ร่วมกัน ดังนี้

(1) บริษัท เอเชีย ซิลิโคนส์ โมโนเมอร์ จำกัด มีระบบบำบัดน้ำเสียแบบ Chemical Treatment รองรับน้ำเสียได้ 4,000 ลบ.ม./วัน โดยรับน้ำเสียจากบริษัท ชินเอทซุฯ บริษัท ไทยแอโรซิลและบริษัท จีอี โตชิบา จำกัด รวมน้ำเสียส่งเข้าระบบวันละ 3,000 ลบ.ม.
(2) บริษัท อินโดรามา ปิโตรเคมี จำกัด มีระบบบำบัดน้ำเสียแบบ AHR , SBR สามารถรองรับน้ำเสียได้ 6,000-7,200 ลบ.ม./วัน โดยมีน้ำเสียส่งเข้าระบบประมาณวันละ 6,600 ลบ.ม.
(3) บริษัท นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย มีระบบบำบัดน้ำเสียแบบ AL สามารถรองรับน้ำเสียได้ 8,000 ลบ.ม./วัน โดยมีน้ำเสียส่งเข้าระบบประมาณวันละ 800 ลบ.ม.

กากของเสีย การจัดการขยะมูลฝอย

(1) ขยะมูลฝอยทั่วไป มีประมาณวันละ 2.07 ตัน ส่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฉางรับไปกำจัดทั้งหมด
(2) ขยะอุตสาหกรรม/ของเสียอันตราย มีประมาณวันละ 71.3 ตัน มีการจัดการดังนี้

- ส่งให้ GENCO นำไปกำจัด ประมาณวันละ 1.3 ตัน
- ส่งให้กับบริษัทรับกำจัดของเสียอื่นนำไปกำจัด ประมาณวันละ 16 ตัน
- เก็บไว้ภายในโรงงาน ประมาณวันละ 54 ตัน ซึ่งอยู่ระหว่างการประสานบริษัทโปรเวสท์เพื่อรับกำจัดกากอุตสาหกรรมดังกล่าว

การระบายมลพิษทางอากาศ แต่ละโรงงานที่ตั้งอยู่ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมเอเซียจะมีการติดตั้งระบบกำจัดมลพิษทางอากาศ ก่อนที่จะระบายออกสู่ภายนอก ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่กำหนดให้โรงงานทุกโรงที่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิงต้องดำเนินการติดตั้งระบบกำจัดมลพิษทางอากาศ

4) นิคมอุตสาหกรรมผาแดง

นิคมอุตสาหกรรมผาแดง ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด มีพื้นที่โครงการทั้งหมด 540.24 ไร่ ตั้งอยู่ในเขตตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง มีโครงการตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมผาแดงจำนวน 3 ราย ได้แก่

(1) บริษัท ผาแดง อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) ผลิตแคลไซน์ เพื่อผลิตสังกะสีออกไซด์และกรดกำมะถัน
(2) บริษัท ไทยโพลีอะซีทัล จำกัด ดำเนินการผลิตเม็ดพลาสติกโพลีอะซีทัล
(3) บริษัท ไทยโพลีคาร์บอนเนต จำกัด ดำเนินการผลิตเม็ดพลาสติกโพลีคาร์บอนเนต

การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของนิคมอุตสาหกรรมผาแดง

การจัดการสิ่งแวดล้อมภายในนิคมอุตสาหกรรมผาแดง ได้มีการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่นิคมฯ ดังนี้

น้ำเสีย โครงการไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย โดยแต่ละโรงงานจะมีระบบบำบัดน้ำเสียสำหรับบำบัดน้ำเสียของตนเอง ก่อนระบายน้ำทิ้งลงสู่ลำรางสาธารณะและปล่อยออกภายนอกพื้นที่นิคมฯ ลงสู่ทะเลบริเวณบ้านหนองแฟบ

กากของเสีย การจัดการขยะมูลฝอย

(1) ขยะมูลฝอยทั่วไป มีประมาณวันละ 0.064 ตัน ส่งให้เทศบาลเมืองมาบตาพุดทั้งหมด
(2) ขยะอุตสาหกรรม/ของเสียอันตราย มีประมาณวันละ 2.08 ตัน โดยจะส่งให้กับบริษัท ไฮโดรแปซิฟิค จำกัด และ บริษัท โปรเฟสชั่นแนล เวสต์ เทคโนโลยี 1999 จำกัด

การระบายมลพิษทางอากาศ แต่ละโรงงานที่ตั้งอยู่ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมผาแดงจะมีการติดตั้งระบบกำจัดมลพิษทางอากาศ ก่อนที่จะระบายออกสู่ภายนอก ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่กำหนดให้โรงงานทุกโรงที่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิงต้องดำเนินการติดตั้งระบบกำจัดมลพิษทางอากาศก่อนที่จะมีการระบายออกสู่ภายนอก สำหรับโรงงานที่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิงซึ่งติดตั้งระบบบำบัดมลพิษทางอากาศมีจำนวนทั้งสิ้น 3 โรง ซึ่งได้เปิดเดินเครื่องแล้วทั้งหมด

5.2.4 ปัญหาข้อร้องเรียนด้านมลพิษของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และการดำเนินการแก้ไขปัญหา

เมื่อประมาณต้นปี 2540 มีกรณีเรื่องร้องเรียนปัญหามลพิษทางอากาศและกลิ่นเหม็นจากโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ส่งผลกระทบต่อครูและนักเรียนของโรงเรียนมาบตาพุดพันพิทยาคารที่ตั้งอยู่ติดกับเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งมีระยะห่างประมาณ 200 เมตร และประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบ ได้แก่ ชุมชนมาบตาพุด ตากวน อ่าวประดู่ และคลองน้ำหู มีอาการเวียน

ศีรษะ คลื่นไส้ แสบคอ คอแห้ง อาเจียน แน่นหน้าอก และเกิดการระคายเคืองตา การดำเนินการแก้ไขปัญหาในขณะนั้น ได้กำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาเป็น 2 ระยะ คือ

5.2.4.1 มาตรการระยะสั้น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมขณะนั้น ได้แต่งตั้งคณะทำงานติดตามผลการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญ เรื่องกลิ่นจากโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 ประกอบด้วย กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเดิม) กรมโรงงานอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยได้ดำเนินการติดตามตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมทุกแห่งในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและกลิ่นเหม็นรวมทั้งได้จัดให้มีการประชุมไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วย หน่วยราชการ ประชาชน และโรงงานอุตสาหกรรมเป็นประจำทุก 1 เดือน เพื่อติดตามผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาดังกล่าว

คณะทำงานติดตามผลฯ ได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานโรงงานอุตสาหกรรมและแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนดังกล่าว และได้จัดให้มีการประชุมไตรภาคีระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและประชาชนในชุมชนใกล้เคียง และโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เพื่อติดตามความก้าวหน้าการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้ง ได้กำหนดให้โรงงานบางส่วนติดตามตรวจสอบการดำเนินงานด้วยตนเอง (Self Monitoring) และส่งผลการติดตามตรวจสอบให้นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเพื่อกำกับ ดูแลการดำเนินงานอย่างเคร่งครัดและกำหนดให้มีมาตรการเพิ่มเติมแก้ไขปัญหา ซึ่งต่อมาโรงงานอุตสาหกรรมที่คณะทำงานติดตามผลฯ ได้เคยสั่งการไว้ได้แก้ไขปัญหาเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้นในการประชุมคณะทำงานติดตามผลฯ ครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2546 นายวิระ มาวิจักขณ์ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม (ในขณะนั้น) ประธานคณะทำงานได้ให้ความเห็นว่าเนื่องจากคณะทำงานติดตามผลฯ ได้ดำเนินการติดตามตรวจสอบโครงการที่เป็นสาเหตุให้เกิดกลิ่น จากกรณีการร้องเรียนของชุมชน ซึ่งโครงการต่างๆ ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขตามแนวทางที่คณะทำงานฯ เสนอแนะและสั่งการโดยได้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด รวมทั้งพบว่าไม่มีกรณีร้องเรียนจากชุมชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนไม่มีวาระการประชุมแล้ว ดังนั้น จึงเห็นควรยกเลิกการประชุมคณะทำงานฯ ดังกล่าว และขอให้สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดดำเนินการกำกับ ดูแล และควบคุมโรงงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมต่อไป

5.2.4.2 มาตรการระยะยาว

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีมติเห็นชอบกับแผนปฏิบัติการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จำนวน 17 ข้อ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ประกอบด้วย

1) *มาตรการป้องกันผลกระทบ*

(1) ให้โรงงานอุตสาหกรรมที่มีแนวเขตที่ดินติดกับชุมชนปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชน (Buffer) ระหว่างโรงงานและชุมชนกว้าง 20 เมตร
(2) ติดตามตรวจสอบโรงงานทั้งหมด 56 แห่ง
(3) ให้โรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดในนิคมฯ จัดทำและส่งแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมและแผนการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม
(4) ให้โรงงานที่ระบายมลพิษทางอากาศทุกแห่งติดตั้งระบบ CEM
(5) ห้ามทำการถมทะเลเพื่อขยายพื้นที่ก่อสร้างโรงงาน
(6) จัดทำหรือจัดหาหลุมฝังกลบของเสียที่ไม่ใช่ของเสียอันตรายจากโรงงาน
(7) ให้กันพื้นที่ว่างบริเวณแนวเขตนิคมฯ กับชุมชนโดยรอบเป็นพื้นที่สีเขียว
(8) ให้นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และโรงงานดำเนินการเข้าสู่ระบบ ISO และ มอก. 18000

2) มาตรการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(1) ใช้กฎหมายดำเนินการกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นและสารเคมีที่จะกระทบต่อชุมชนอย่างเคร่งครัด
(2) จัดตั้งคณะทำงานประสานความร่วมมือระหว่างรัฐ โรงงาน และประชาชนในพื้นที่
(3) จัดทำระบบแจ้งเหตุและคลี่คลายปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ
(4) ย้ายโรงเรียนมาบตาพุดพันพิทยาคารไปยังสถานที่ที่กระทรวงศึกษาธิการจัดหาให้

3) มาตรการส่งเสริมและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

(1) จัดตั้งสถานีอนามัยบริเวณชุมชนอ่าวประดู่ และบริเวณใกล้เคียง
(2) จัดตั้งกองทุนเพื่อรักษาผู้เจ็บป่วย
(3) ส่งเสริมให้โรงพยาบาลมาบตาพุดเป็นโรงพยาบาลด้านอาชีวเวชศาสตร์
(4) สำรวจและขอขอบเขตการบริการระบบประปาส่วนภูมิภาค
(5) ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านระบาดวิทยาของโครงการสารเคมีต่อชุมชนตำบลมาบตาพุด

โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ตามระยะเวลาที่กำหนดและรายงานผลให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทราบทุก 6 เดือน รายละเอียดแผนปฏิบัติการฯ รวมทั้งได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดการอุตสาหกรรมบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2542 เพื่อทำหน้าที่กำกับดูและและติดตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว รวมทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบนิคมฯ ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกคณะอนุกรรมการฯ ในปี 2547

นอกจากกรณีปัญหาเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ เมื่อปี 2540 ในข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด กรณีผลการประเมินข้อมูลด้วยแบบจำลองคณิตศาสตร์ในการนำเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการในพื้นที่มาบตาพุดจำนวน 11 โครงการ ซึ่งผลจากการประเมินปรากฏว่ามีค่าเกินมาตรฐานคุณภาพอากาศ โดยเฉพาะก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เดิม) จึงได้นำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา การประเมินผลกระทบคุณภาพอากาศในบรรยากาศด้วยแบบจำลองคณิตศาสตร์และแนวทางการพิจารณาศักยภาพการรองรับมลพิษทางอากาศบริเวณพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง ในการประชุมครั้งที่ 4/2541 เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2541 ซึ่งที่ประชุมมีมติให้ดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว หากพิจารณาแล้วไม่มีผลกระทบในประเด็นอื่น เห็นควรที่จะให้เป็นหลักการในการเห็นชอบในกระบวนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ 11 โครงการ โดยมีเงื่อนไขควบคุม ดังนี้

1) ควบคุมค่าความเข้มข้นของมลพิษที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานฯ โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมที่สุด (Best Available Control Technology)
2) ติดตั้งอุปกรณ์ตรวจวัดมลพิษอัตโนมัติที่แหล่งกำเนิดมลพิษของโครงการพร้อมเครื่องบันทึกข้อมูลอัตโนมัติและสามารถส่งข้อมูลเข้าสู่ศูนย์รับข้อมูล
3) พิจารณายอมให้ค่าเข้มข้นก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน ที่ได้จากการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพอากาศในบรรยากาศด้วยแบบจำลองทางคณิตศาสตร์มีค่าเกินมาตรฐานคุณภาพในบรรยากาศได้ร้อยละ 60 (ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจนเฉลี่ย 1 ชั่วโมง สูงสุดไม่เกิน 512 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร)

หลังการปรับปรุงการตรวจวัดข้อมูลจากแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยเฉพาะก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน และข้อมูลจริงด้านอุตุนิยมวิทยาของพื้นที่มาบตาพุดแล้ว หากผลการประเมินคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยแบบจำลองคณิตศาสตร์ มีค่าเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ โครงการต้องดำเนินการปรับลดอัตราการระบายมลพิษ โดยให้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณากำหนดอัตราการระบายมลพิษดังกล่าวของแต่ละโรงงาน โดยโครงการทั้ง 11 โครงการต้องดำเนินการปรับลดอัตราการระบายมลพิษตามที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนด

กรณีที่ผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศในบรรยากาศแสดงค่าเกินมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ โครงการดังกล่าวต้องดำเนินการปรับลดอัตราการระบายหรือหยุดการระบายมลพิษทางอากาศทันที

ให้กรมควบคุมมลพิษประเมินความเหมาะสมของสัดส่วนการเปลี่ยนก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจนเป็นก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ในพื้นที่มาบตาพุด เพื่อนำผลที่ได้ประกอบการประเมินศักยภาพของการรองรับก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ของพื้นที่ดังกล่าว โดยมีมาตรการจัดการคุณภาพอากาศในพื้นที่มาบตาพุด ดังนี้

1) จัดตั้งสถานีติดตามตรวจสอบสารมลพิษหลักในบรรยากาศ ได้แก่ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไนโตรเจนออกไซด์ ฝุ่นละอองและโอโซน หากผลการตรวจวัดในรอบปีพบค่า Percentile 50 เกิน 80% ของค่ามาตรฐานในบรรยากาศให้ปรับปรุงค่ามาตรฐานที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดในพื้นที่มาบตาพุด และบังคับใช้ให้เหมาะสม
2) กรณีสารมลพิษอื่นที่ไม่มีค่ามาตรฐานในบรรยากาศโดยเฉพาะสาร VOCs ซึ่งมีอยู่หลายชนิดและมักไม่ได้มีแหล่งกำเนิดจากปล่อง ควรมีการดำเนินการต่างหากโดยให้มีการติดตามเฝ้าระวัง (Air Quality Monitoring) และการตรวจบันทึกผลมลพิษ (Environmental Audit) เป็นงานประจำ โดยมอบหมายให้องค์กรที่สาม เช่น บริษัทที่ปรึกษา หรือสถาบันการศึกษาที่ได้รับการรับรองเป็นผู้ดำเนินการ
3) ในกรณีที่เกิดผลกระทบขึ้น (รวมทั้งเหตุการณ์ที่ผ่านมา) ให้ใช้มาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดำเนินการกับโรงงานที่สร้างปัญหา ให้ชดเชยค่าเสียหายที่ประชาชนได้รับและค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องลงทุนในการแก้ไขปัญหาทั้งหมด

เห็นควรให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี

1) จัดตั้งสถานีอุตุนิยมวิทยาในพื้นที่มาบตาพุด
2) จัดตั้งศูนย์รับข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ และคุณภาพอากาศในบรรยากาศ
3) เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานในข้อ 2)

ในกรณีที่มีโครงการอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวแล้วข้างต้น ให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับกรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมโรงงานอุตสาหกรรม เร่งรัดการตรวจวัดข้อมูลจริงจากแหล่งกำเนิด รวมทั้งข้อมูลอุตุนิยมวิทยาไปปรับปรุงการใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่ภายใน 6 เดือน ดังนั้น ในระหว่างที่รอผลการดำเนินงานดังกล่าว ให้พิจารณาอนุโลมโครงการที่อยู่ระหว่างการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่ได้เสนอเช่นเดียวกับ 11 โครงการข้างต้น และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

1) ควรมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างรอบคอบและแน่ชัด เนื่องจากบริเวณพื้นที่มาบตาพุด เป็นเขตอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ผลกระทบคุณภาพอากาศที่เกิดขึ้นอาจไม่ใช่เฉพาะจากสารมลพิษหลัก คือ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ คาร์บอนมอนอกไซด์ โอโซน ฝุ่นละออง แต่ควรพิจารณาถึงกากสารพิษและสารมลพิษอื่นด้วย และในการพิจารณาคุณภาพอากาศในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวให้ครอบคลุมในเรื่องของ VOCs ด้วย
2) นอกจากเรื่องผลกระทบคุณภาพแล้ว ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (เดิม) ไปศึกษาภาพรวมในเรื่องของศักยภาพการรองรับมลพิษของบริเวณพื้นที่มาบตาพุดด้วย

ในส่วนของการดำเนินการศึกษาความสามารถในการรองรับมลพิษทางอากาศในพื้นที่มาบตาพุด ตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในข้างต้น ได้มีการดำเนินการโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ร่วมกับ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ได้ว่าจ้างบริษัท ซีดอท จำกัด ทำการศึกษาศักยภาพการรองรับมลพิษทางอากาศในพื้นที่มาบตาพุด โดยใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ (CALMET และ CALPUFF) และ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมา 1 ชุด โดยมีหน้าที่พิจารณาขอบเขตการดำเนินงาน คัดเลือก และกำกับการทำงานของบริษัทที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมในการศึกษาศักยภาพการรองรับมลพิษทางอากาศในพื้นที่มาบตาพุด และได้ขอความสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญจากองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (US.EPA) ซึ่งได้จัดส่งทีมงานผู้ช่วยเหลือด้านวิชาการ โดยการศึกษาประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) การตรวจสอบความถูกต้องของผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศและอุตุนิยมวิทยา
2) การสำรวจข้อมูลพื้นฐานสำหรับใช้ในแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ อาทิ ข้อมูลการระบายมลพิษ ข้อมูลสภาพภูมิศาสตร์ เป็นต้น
3) การตรวจสอบความถูกต้องของแบบจำลองคณิตศาสตร์
4) การประเมินศักยภาพของการรองรับมลสารในพื้นที่มาบตาพุด โดยใช้ข้อมูลการระบายมลพิษสูงสูด (Maximum allowable emission limit) ตามที่โรงงานได้รับอนุญาตจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการประเมินศักยภาพการรองรับมลสารในพื้นที่มาบตาพุด (ขนาด domain 25 x 25 กม.) โดยใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ CALMET/CALPUFF บนพื้นฐานของข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพอากาศและข้อมูลอุตุนิยมวิทยา ช่วงเดือนตุลาคม 2544 ถึงเดือนกันยายน 2545 และจำนวนปล่องระบายมลสารรวม 267 ปล่อง จากจำนวนโรงงานทั้งสิ้น 64 โรงงาน พบว่า เมื่อแหล่งกำเนิดทุกแหล่งระบายมลสารทางอากาศออกมาในอัตราสูงสุด ตามค่าที่ได้รับอนุญาตให้ระบายได้จากการอนุมัติรายงาน EIA (Maximum allowable emission limit) จะมีผลทำให้ค่าความเข้มข้นของมลสารในบางพารามิเตอร์สูงเกินกว่าค่ามาตรฐานของคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ได้แก่ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO_2) และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2)โดยพบว่า ค่าความเข้มข้นสูงสุดรายชั่วโมงของ NO_2 ในบรรยากาศ มีโอกาสสูงเกินกว่าค่ามาตรฐานในบริเวณกว้าง ค่าความเข้มข้นสูงสุดรายชั่วโมงของ SO_2 มีโอกาสสูงเกินกว่าค่ามาตรฐานในบางบริเวณ ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้นำเสนอผลการดำเนินงานโครงการฯ ดังกล่าว ในที่ประชุมคณะอนุกรรมการประสานการจัดการสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรม ครั้งที่ 2/2548 วันที่ 14 มิถุนายน 2548

เนื่องด้วยการศึกษาดังกล่าวเป็นการประเมินผลกระทบสูงสุดที่อาจจะเกิดขึ้น กรณีที่ข้อมูลที่ใช้ประเมินผลกระทบเป็นข้อมูลอัตราการระบายสูงสุดที่ได้รับอนุญาตของแต่ละโรงงาน ซึ่งไม่ใช่ข้อมูลอัตราการระบายมลพิษจริงในปัจจุบัน (actual emission) ดังนั้น เพื่อให้การวางแผนเชิงนโยบายในภาพรวมของหน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นไป