



บทที่ 6

สรุปและ เสนอแนะ

6.1 การพัฒนาเมืองของเมืองระยอง

จังหวัดระยอง เป็นจังหวัดที่กำลัง เริ่มมีบทบาทสำคัญในขนาดของภาคตะวันออก เนื่องจากการเป็นจังหวัดหนึ่งในแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยแผนพัฒนาฯ กำหนดให้พื้นที่เขตอำเภอเมืองระยอง บริเวณตำบลมาตาพุดเป็นเขตอุตสาหกรรมหลัก และให้พื้นที่ชุมชนเมืองระยอง (เขตเทศบาลเมืองระยอง) กำหนดให้เป็นศูนย์บริการ และฐานการศึกษาและวิจัย เทคโนโลยี

ชุมชนเมืองระยองจากอดีต เป็นชุมชนเมืองขนาดเล็กที่ตั้งของชุมชนอยู่ในบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำระยอง บริเวณทางด่านน้ำตึกของชุมชนติดต่อกับชายฝั่งทะเล และเป็นทางออกสู่ทะเลของแม่น้ำระยอง การตั้งถิ่นฐานของชุมชนมีการตั้งบ้านเรือนอยู่ 2 บริเวณ คือ บริเวณริมแม่น้ำระยอง และปากแม่น้ำระยอง การประกอบอาชีพของชาวเมือง มีการประกอบอาชีพการเกษตรกรรม การประมง อุตสาหกรรมขนาดย่อม และการพาณิชย์กรรมที่ให้บริการภายในชุมชน

จากความสามารถเปรียบของชุมชนเมืองระยองทางด้านทำเลที่ตั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนใกล้เคียงในจังหวัดระยอง กล่าวคือ การเป็นศูนย์กลางของเส้นทางคมนาคมภายในจังหวัดและระหว่างภาคตะวันออกกับกรุงเทพฯ มีทางหลวงสายสำคัญ คือ ถนนสุขุมวิท เชื่อมต่อพื้นที่สำคัญได้แก่ จังหวัดชลบุรี และจันทบุรี ปัจจุบันมีเส้นทางคมนาคมสู่ชุมชนเมืองระยองสะดวกมากขึ้น เนื่องจากมีทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 36 และทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3138 ประกอบกับการเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของจังหวัดระยอง ได้ส่งผลทำให้ชุมชนเมืองระยองเจริญขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าชุมชนอื่นในพื้นที่จังหวัด กลายมาเป็นชุมชนที่เจริญที่สุด มีสภาพทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยการพาณิชย์กรรม การบริการ กระจุกตัวอยู่บริเวณศูนย์กลางชุมชนรวมทั้งอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องจากการประมงบริเวณปากน้ำระยอง มีความพร้อมทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่สำคัญ คือ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ โรงพยาบาลและสถานศึกษา ในการศึกษานี้ได้ศึกษาการพัฒนา

เมืองของชุมชนเมืองระยอง ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาดังนี้คือ

1) การเปลี่ยนแปลงของชุมชนเมืองระยองช่วงปี พ.ศ. 2520-2531

นับจากปี พ.ศ.2520 จนถึงปัจจุบัน (ปีพ.ศ.2531) ภายในระยะเวลา 10 กว่าปี ที่ผ่านมากระบวนการเป็นเมืองของชุมชนเมืองระยองได้ทวีความเข้มมากขึ้น โดยปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุด คือ โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่เริ่มมีการดำเนินการปฏิบัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 ในบริเวณพื้นที่ตำบลมาบตาพุด ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหลัก เกิดการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม ตามแผนพัฒนาฯ อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด มีการลงทุน และระดมทุนจากภายในประเทศและนอกประเทศ ในการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมรวมทั้งการนำเข้าเครื่องมือเครื่องจักรเทคโนโลยีและกระบวนการผลิตที่ทันสมัย ที่ใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนนับแสนล้านบาท ขณะเดียวกันรัฐบาลได้มีการสนับสนุนโครงการตามแผนพัฒนาฯ โดยสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นไปพร้อมกันกับการพัฒนาพื้นที่ คือ ไฟฟ้า ประปา และการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่นับจากแผนพัฒนาฯ มีการนำมาปฏิบัติและผลการดำเนินงานทั้งภาครัฐและ เอกชนจนถึงปัจจุบันได้มีความก้าวหน้ามาโดยตลอด ได้ก่อให้เกิดความมั่นใจของนักลงทุนต่อการลงทุนในด้านต่างๆ อาทิ โครงการธุรกิจที่พักอาศัย การพาณิชย์กรรมและบริการ เพื่อรองรับความเจริญที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

จากความต่อเนื่องของพื้นที่เขตอุตสาหกรรมหลักมาบตาพุด ซึ่งอยู่ไม่ห่างไกลจากเขตชุมชนเมืองระยองเท่าใดนัก รวมทั้งความได้เปรียบของพื้นที่ ในการเป็นศูนย์กลางชุมชนที่ใหญ่ที่สุด และมีเส้นทางคมนาคมสะดวก ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ชุมชนเมืองระยอง ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้คือ

1. ทางด้านกายภาพ เกิดความต้องการที่ดินสำหรับลงทุนทำธุรกิจต่างๆ เพื่อรองรับผลของการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ราคาที่ดินในเขตชุมชนเมืองระยองมีราคาสูงขึ้นจากเดิมนับสิบเท่าตัวโดยเฉพาะในบริเวณศูนย์กลางชุมชนและริมถนนสุขุมวิท การเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่มีการใช้ที่ดินเพื่อการค้าพาณิชย์กรรมและบริการในบริเวณศูนย์กลางชุมชนเพิ่มขึ้น โดยเข้าไปแทนที่อยู่ออาศัยเดิม พื้นที่การใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้เพิ่มขึ้นมากในช่วงปี พ.ศ. 2529-2531 ขณะเดียวกัน

จากการประกาศบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2526 ซึ่งมีผลต่อการควบคุมพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชุมชนเมืองระยอง ผลของราคาที่ดินที่สูงมาก รวมทั้งการควบคุมตามกฎหมายผังเมืองรวมฯ ส่งผลทำให้การใช้ที่ดินของชุมชน นอกจากมีการเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ที่ดินในบริเวณศูนย์กลางชุมชนแล้วจะมีการใช้ที่ดินในบริเวณที่ว่างรอบๆ เขตผังเมืองรวมฯ ในส่วนการคมนาคมบนถนนสายสำคัญของชุมชน โดยเฉพาะถนนสุขุมวิท ซึ่งผ่านย่านศูนย์กลางของชุมชน มีปริมาณการจราจรเฉลี่ยต่อวันเพิ่มสูงขึ้นจากเดิมมาก ทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการนั้นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคระยอง การประปาระยอง โทรศัพท ์ โรงพยาบาล และสถานศึกษาในเขตชุมชนส่วนใหญ่ได้จัดเตรียมแผนงานรวมทั้งงบประมาณ ต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นไว้เรียบร้อยแล้ว โดยมีการเพิ่มปริมาณการให้บริการและขยายเขตการบริการ

2. ทางด้านเศรษฐกิจ จากความเจริญต่างๆ ที่เข้ามาสู่ชุมชนทำให้เกิดการขยายตัวทางด้านจำนวนและประเภทของสถานประกอบการในเขตชุมชนเพิ่มมากขึ้น มีการลงทุนทางด้านการค้าพาณิชย์กรรมในบริเวณศูนย์กลางชุมชนรวมทั้งการลงทุนจากสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทประกันภัย การดำเนินงานต่างๆ อยู่ในรูปของนิติบุคคลจดทะเบียน อันได้แก่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด และทะเบียนพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่ สำหรับสถานประกอบการอุตสาหกรรมในเขตชุมชนจะเกิดขึ้นไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากการควบคุมของอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 และกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง

ผลความก้าวหน้าของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (มาบตาพุด) ได้ก่อให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนเกี่ยวกับธุรกิจที่อยู่อาศัย อาคารสถานประกอบการประเภทต่างๆ ในเขตชุมชนเป็นจำนวนมาก ลักษณะของธุรกิจอาคารต่างๆ ได้แก่ กิจการหมู่บ้านจัดสรร ทาวเฮาส์ ตึกแถวอาคารพาณิชย์-อยู่อาศัย กิจการโรงแรม คอนโดมิเนียม เป็นต้น การลงทุนธุรกิจต่างๆ ที่เกิดขึ้น กระจายอยู่ทั่วไปในเขตชุมชนเมืองระยอง

3. ทางด้านสังคม การเปลี่ยนแปลงของชุมชนเมืองที่เกิดขึ้น และการเกิดอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ใกล้เคียงกันและมีอิทธิพลต่อกัน ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมกล่าวคือ การพัฒนาอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดการสร้างงานในขณะทีลักษณะ

ของเมืองระยองจากการมีฐานะ เป็นเมืองศูนย์กลาง เป็นแหล่งให้บริการที่ตั้งของการพาณิชย์กรรม ประเภทต่างๆ เป็นแหล่งสันตนาการและบริการคนทั่วไป จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดการจ้างงานในเขตอุตสาหกรรม และมีการเข้ามาใช้บริการในเขตชุมชนเมืองระยองทำให้เกิดธุรกิจที่รองรับการเข้ามาใช้บริการในเมืองขึ้น เกิดการจ้างงานและมีการพัฒนาอาชีพใหม่เปลี่ยนจากอาชีพเกษตรกร เข้าไปเป็นแรงงานภาคพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการอพยพจากเขตชนบทและภูมิภาคใกล้เคียง เข้าสู่ชุมชนเมืองระยอง ส่งผลต่อวิถีชีวิตและสภาวะแวดล้อมแบบสังคมเมืองเดิม กล่าวคือ สภาพแวดล้อมในเมืองมีความเจริญทางด้านวัตถุมากขึ้น ซึ่งความเจริญทางด้านวัตถุนี้เป็นแรงดึงดูดที่คนอพยพเข้าสู่เมือง วัฒนธรรมและจริยธรรมของสังคมในชุมชนเมืองจะเปลี่ยนแปลงไป และมีลักษณะการแข่งขันกันชิงธุรกิจการค้ามากขึ้น

4. ด้านประชากร ความเจริญทางเศรษฐกิจของชุมชนการพัฒนาทางสาธารณสุขโรค และสาธารณสุขการรวมทั้งโครงการลงทุนทางด้านธุรกิจภาคเอกชนในพื้นที่ มีการก่อสร้างที่พักอาศัย อาคารพาณิชย์ ฯลฯ ได้ก่อให้เกิดการจ้างงานในพื้นที่ ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีการอพยพย้ายถิ่นของประชากรจากชนบท และพื้นที่ใกล้เคียง ตลอดจนวิศวกร เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ เข้ามาประกอบอาชีพและใช้บริการในชุมชนเมืองระยอง เป็นจำนวนมาก ปัญหาที่พักอาศัยในชุมชนเริ่มมีการขาดแคลนจากจำนวนประชากรที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงในด้าน กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากร ที่เกิดขึ้น ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนเมืองระยอง กล่าวคือ เอกลักษณ์ของเมืองและชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเมืองระยอง เดิมที่เป็นเมืองริมฝั่งทะเล เล็กๆ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประมง รวมทั้งธุรกิจการค้าที่ให้บริการเฉพาะภายในเขตชุมชน มีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่การเป็นเมืองมากขึ้นเนื่องจากความเจริญในด้านต่างๆ เข้ามาสู่ชุมชน จากผลของความเจริญส่งผลต่อรูปแบบการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพในชุมชน มีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่การค้าพาณิชย์กรรมมากขึ้น เกิดรูปแบบของประเภทกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจมากมาย อาทิ ธุรกิจการให้บริการด้านต่างๆ การตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน การใช้ที่ดินประเภทต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก การพัฒนาทางโครงการของรัฐ การลงทุนโครงการภาคเอกชน ธุรกิจที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับความเจริญที่จะเข้ามาในชุมชน จำนวนประชากรที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นจะมีความต้องการที่พักอาศัยและแหล่งงาน ทิศทางการขยายตัวของชุมชนมีการขยายไปตามเส้นทางคมนาคม และเข้าสู่ที่ว่างมากขึ้น ในขณะที่ราคาที่ดินเป็นข้อจำกัด

ต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชน ชุมชนในช่วงปี พ.ศ. 2526-2531 ได้กระจายอยู่บริเวณรอบเขตฝั่ง เมืองรวมๆ ห่างจากศูนย์กลางและบริเวณชุมชนเดิม เนื่องจากราคาที่ดินไม่สูงมากนัก

2) ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเมืองในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2520-2531

การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเขตชุมชนเมืองระยอง ได้ก่อให้เกิดปัญหาของชุมชนที่สำคัญคือ

1. ปัญหาการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาของประชากรแม้ว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจึงเกิดขึ้นไม่มากนัก หากแต่ผลของการเพิ่มขึ้นของประชากร ในช่วงเวลาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาความต้องการที่พักอาศัยในเขตชุมชน ในช่วงการศึกษาพบว่า ในพื้นที่ชุมชนเริ่มขาดแคลนที่พักอาศัยสำหรับประชากรที่เข้ามาประกอบอาชีพ โดยผลของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

2. ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากผลของราคาที่ดินในเขตชุมชนเมืองระยองมีราคาสูงขึ้นมาก ทำให้ไม่สามารถที่จะนำมาดำเนินการในกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ได้โดยบางพื้นที่จะมีราคาสูงกว่ามูลค่าของที่ดินตามความเป็นจริงนับสิบเท่า นับว่าเป็นข้อจำกัดต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินก่อให้เกิดปัญหาติดตามมา คือ การใช้ประโยชน์ที่ดินจะขยายออกสู่บริเวณที่ราคาที่ดินยังอยู่ในความสามารถที่จะจัดซื้อหาได้ ซึ่งบริเวณที่ปลูกสร้างในระยะ เวลาต่อๆ มา การก่อสร้างอาคารใช้สอยประเภทต่างๆ โดยเฉพาะอยู่อาศัยจะกระจายออกจากชุมชนมากขึ้นไหลออกไปถึงนอกเขตเทศบาล ซึ่งเกินกว่าสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่รัฐจัดสรรทำให้เกิดปัญหาต่อการให้บริการของรัฐ/หน่วยงานของรัฐ

3. ปัญหาด้านการคมนาคม ในเขตชุมชนบนถนนสายสำคัญ เริ่มมีปัญหาทางการจราจร เกิดขึ้นมาบ้างแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากมีปริมาณการจราจรหนาแน่นมากและจะมีความคับคั่งของการจราจรยิ่งขึ้นในช่วงเวลาเร่งด่วน คือ ก่อนทำงานและหลังเลิกงาน ซึ่งเป็นผลของความเจริญของชุมชนมีมากขึ้น มีคนอพยพเข้ามามากขึ้น นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของชุมชนในอนาคต

4. ปัญหาทางด้านสังคมและวัฒนธรรม คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนจะ เปลี่ยนไป เนื่องจากความเจริญของชุมชน มาตรฐานการครองชีพจะ สูงขึ้นจากความเป็นเมืองมากขึ้นดัง เช่น เมืองใหญ่ๆ ทั่วๆ ไป

3) แนวโน้มของชุมชนเมืองระยองในอนาคต

ผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในชุมชน เนื่องจากความเจริญสืบเนื่องมาจากผลกระทบของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (มาบตาพุด) สภาวะการตั้งกล่าวรวมทั้งปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทาง เศรษฐกิจ สังคมและกายภาพภายในชุมชน ในขณะที่เดียวกันปัญหาของชุมชนที่เกิดขึ้นที่สำคัญ คือ ราคาที่ดินซึ่งมีผลต่อการเข้า- รัยชนที่ดินในอนาคต การจรรยาบรรณเขตชุมชนเริ่มไม่สะดวกในการสนทนาสำคัญและมีการอพยพเข้ามา ของประชากรมากขึ้น ชุมชนเมืองระยองในอนาคตมีแนวโน้มที่จะพัฒนา เข้าสู่การ เป็นเมืองมากขึ้น และจะ เกิดปัญหาของ เมืองติดตามมา ในด้านการตั้งถิ่นฐานและการขยายตัวของ เมืองจะมีความ สัมพันธ์ใน 2 ลักษณะ คือ

1. สภาพแวดล้อมทางกายภาพของเมือง ชุมชนเมืองระยอง ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำ ระยอง ซึ่งมีลักษณะของชุมชนเกาะตัวอยู่ริมแม่น้ำ และบริเวณปากน้ำระยอง ลักษณะทำเลที่ตั้งเช่น นี้จะมีอิทธิพลต่อรูปแบบการกระจายตัวของ เมือง และมีอิทธิพลต่อลักษณะพื้นฐานในการขยายตัว ของเมือง นอกจากนี้บริเวณทางด้านใต้ของชุมชนเป็นชายฝั่งทะเลทั้งหมด ซึ่งเป็นแหล่งที่เป็นฐาน เศรษฐกิจและอาชีพหลักของชุมชนขณะ เดียวกันก็ เป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวของ เมืองด้วย

2. ศักยภาพของการพัฒนาเมือง ชุมชนเมืองระยองมีพื้นฐานทาง เศรษฐกิจของ เมือง เป็นการผสมผสานระหว่าง การเกษตรกรรม การประมง รวมทั้งการพาณิชยกรรมและ อุตสาหกรรมทางการเกษตร ความได้เปรียบในด้านทำเลที่ตั้งทางด้านศูนย์กลางการบริหาร การ คมนาคมขนส่ง และการ เป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่สุดของ จังหวัดระยองมีอิทธิพลต่อการตั้งถิ่นฐาน และ การขยายตัวของ เมืองในอนาคต

จากความจริงที่เข้ามามีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชุมชนเมือง รวมถึงกระบวนการเป็นเมืองในทุกๆด้าน นับตั้งแต่ความก้าวหน้าของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกมีความชัดเจนมากขึ้น แนวโน้มการพัฒนาเมืองของชุมชนเมืองระยองในอนาคต จะ เป็นไปตามสภาพแวดล้อมทางกายภาพของเมือง เมืองจะมีการขยายตัวไปตามเส้นทางคมนาคม ในบริเวณศูนย์กลางชุมชนและพื้นที่ใกล้เคียงรอบๆ ศูนย์กลางจะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบเข้มข้นมากขึ้น กล่าวคือมีความหลากหลายและขั้นตอนของประเภทกิจกรรม นอกจากนี้จะขยายตัวเข้าสู่ที่ว่างรอบๆ ชุมชน โดยเฉพาะทางด้านเหนือของชุมชนแห่งนี้จะสัมพันธ์ไปกับแรงกดดันของราคาที่ดิน ที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกทำเลที่ตั้ง ประกอบกับการควบคุมตามกฎหมายผังเมืองรวมเมืองระยอง

บทบาทของชุมชนเมืองระยอง จะยังคงเป็นศูนย์กลางของจังหวัดระยองต่อไป หากแต่จะเพิ่มปริมาณความสำคัญในการเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมการให้บริการ จากภาครัฐบาล และเอกชน ทั้งในด้านบริการทางด้านสาธารณสุข สาธารณูปการและมีสถานประกอบการที่เพิ่มมากขึ้นทั้งประเภทและจำนวนรายที่ดำเนินการในเขตชุมชนเมืองระยอง

4) การเปลี่ยนแปลง/การพัฒนาเมืองของชุมชนเมืองระยองก่อนและหลังการใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองระยอง (พ.ศ. 2526-2531)

จากข้อมูลที่ศึกษามาทั้งหมดโดยพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดิน พื้นที่ก่อสร้างอาคารประเภทต่างๆ ในชุมชนเมืองระยองและลักษณะประชากรซึ่งสัมพันธ์ไปกับระบบเศรษฐกิจของเมือง ได้แก่ จำนวนการเปลี่ยนแปลงของสถานประกอบการ สรุปได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2526-2530 การใช้ประโยชน์ที่ดินและการขยายตัวของเมืองระยองมีการพัฒนาไปตามลักษณะปกติ ของการเติบโตของชุมชนในอดีตก่อนวางผัง (ก่อนปลายปี พ.ศ. 2526) โดยมีอัตราการใช้ประโยชน์ที่ดิน จำนวนที่เพิ่มขึ้นของสถานประกอบการและอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร ที่ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2530 ต่อเนื่องถึง พ.ศ. 2531 ชุมชนเมืองระยองนับว่ามีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุดในทุกๆ ด้าน จากผลกระทบของความก้าวหน้าโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยพิจารณาจากภาครัฐจะขยายบริการทางด้านสาธารณสุข สาธารณูปการต่างๆ เพื่อรองรับโครงการฯ ในขณะที่ภาคเอกชนจะมีการลงทุนด้านธุรกิจต่างๆ ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ธุรกิจที่เกิดขึ้นมากคือ สถานประกอบการค้าพาณิชยกรรม ธุรกิจที่พักอาศัย กิจการโรงแรม ฯลฯ ส่งผลทำให้ราคาที่ดิน

ดินซึ่ง เป็นปัจจัยสำคัญต่อกิจกรรมการไร่ประโยชน์ที่ดินทุกประเภท ในเขตผังเมืองรวมเมืองระยอง มีราคาสูงขึ้นจากเดิมมากเป็นประวัติการณ์

6.2 ผลการศึกษาการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

ผลการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ ซึ่งจะได้แก่ การควบคุมและพัฒนาตามผังเมืองรวมฯ ในช่วงปี พ.ศ. 2527-2530 และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาศึกษาโดยภาพรวมแล้ว จะพบว่า ผลการปฏิบัติ/การดำเนินการปฏิบัติยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร กล่าวคือ มีส่วนที่ปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ ไม่ได้ผลรวมทั้งยังมีส่วนที่ไม่ได้มีการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ นอกจากนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่ได้ดำเนินการในเรื่องที่จำเป็นบางประการ โดยพิจารณาผลการปฏิบัติได้จากผลการควบคุมหรือพัฒนาตามผังเมืองรวมในแต่ละด้าน

- ด้านข้อกำหนดกฎกระทรวงฯ นั้น พบว่า เจ้าหน้าที่มีปัญหาด้านการตีความบางประการ ทำให้ยากลำบากต่อการปฏิบัติ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตามส่วนที่เข้าใจและไม่มีความยุ่งยาก

- การควบคุมตามแผนผังการไร่ประโยชน์ที่ดิน จะได้ผลในการห้ามหรือไม่อนุญาตให้ไร่ประโยชน์ที่ดินบางประเภท ในแต่ละบริเวณ เพราะว่า เจ้าหน้าที่จะพิจารณาอนุญาตให้ทำไร่ที่ไม่ขัดกับกฎกระทรวงฯ ในขณะที่การควบคุมการไร่ประโยชน์ที่ดิน เป็นสัดส่วนต่อพื้นที่ร้อยละในแต่ละบริเวณนั้น เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติโดยคำนวณพื้นที่โดยประมาณเท่านั้น เนื่องจากขาดการสำรวจพื้นที่การไร่ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณ ผลจึงสรุปได้ว่าไม่ชัดเจนซึ่งอาจผิดพลาดได้ แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้รับผิดชอบยืนยันว่า ยังไม่มีการฝ่าฝืนกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ

- การพัฒนาตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง อาจกล่าวได้ว่า ยังได้ผลน้อยมาก เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติ และงบประมาณในการดำเนินการตามโครงการฯ ทางปฏิบัติคือ เจ้าหน้าที่จะเลือกถนนที่มีความเป็นไปได้และหลีกเลี่ยงการเวนคืนผลที่กระทำได้ในช่วงเวลาศึกษา คือ สามารถกันเขตทางตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง ได้ในกรณีถนนเดิมและถนนเดิมขยายเท่านั้น โดยจะอยู่ในพื้นที่ของเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ถนนโครงการยังไม่ได้ดำเนินการ

สำหรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้รับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับผังเมืองรวมฯ นั้น ส่วนใหญ่ยอมรับในด้านผลดีของการมีผังเมืองรวมฯ แต่ไม่สามารถดำเนินการปฏิบัติให้ได้ผลเต็มที่ เนื่องจากสาเหตุสำคัญคือ การขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณรวมทั้งปัญหาของกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ โดยมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาความร่วมมือการประสานงานกันกับหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องนอกจากนี้ ประชาชนในพื้นที่เขตผังเมืองรวมส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจ และมีส่วนที่ไม่ยอมรับผังเมืองรวมฯ แต่จะไม่มีปัญหาในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ

ทางด้านงบประมาณที่สนับสนุนต่อการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ จากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่ามีน้อยมากถึงไม่มีเลย ทั้งในส่วนของการดำเนินการบริหารงานทางด้านผังเมืองรวมฯ และการสนับสนุนโครงการพัฒนาตามผังเมืองรวมฯ

สำหรับความรู้และทัศนคติของประชาชนในเขตผังเมืองรวมฯ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ทราบเรื่องผังเมืองรวมเมืองระยอง ในส่วนที่ทราบจะเข้าใจเรื่องผังเมืองรวมกันน้อยมาก ทัศนคติของประชาชนต่อผังเมืองรวมส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับผังเมืองรวมฯ และไม่มีปัญหาในการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร แต่เห็นว่าระบบถนนในเขตผังเมืองรวมยังไม่สะดวกโดยต้องการให้เทศบาลเมืองระยองดำเนินการ

ผลจากการบังคับใช้ผังเมืองรวมฯ ต่อชุมชนเมืองระยอง ได้ส่งผลต่อความแตกต่างของราคาที่ดินในแต่ละบริเวณในพื้นที่เขตผังเมืองรวมฯ โดยบริเวณที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง เช่น บริเวณพาณิชย์กรรมและอยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีแดง) จะมีราคาดีกว่าพื้นที่ที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่ำ เช่น พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และจากผลกระทบโดยตรงจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ประกอบกับมาตรการควบคุมตามผังเมืองรวมเมืองระยอง ได้ส่งผลต่อการใช้จ่ายประชาชนที่ดินในเขตผังเมืองรวมฯ รวมทั้งการตั้งถิ่นฐานและทิศทางการขยายตัวของชุมชน โดยในเขตผังเมืองรวมฯจะเป็นการใช้จ่ายประชาชนที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมและพักอาศัย เป็นส่วนใหญ่ ผลของราคาที่ดินที่สูงขึ้นมากทำให้การตั้งถิ่นฐานและทิศทางการขยายตัวของชุมชนเมืองระยองในช่วงเวลาที่โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกกำลังก้าวหน้าขึ้นเรื่อยๆ จะมีการตั้งถิ่นฐานนอกเขตผังเมืองรวมฯ กระจายอยู่ทางด้านเหนือของชุมชนเมืองระยอง

การปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยองในช่วงเวลาที่ผ่านมา นับว่ามีปัญหาในรายละเอียดมากมาย แต่ปัญหาที่สำคัญต่อการปฏิบัตินั้นจะ ได้แก่

- ปัญหาจากกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ เนื่องจากเป็นสิ่งใหม่ต่อพื้นที่และต่อตัวผู้ปฏิบัติ รับผิดชอบในด้านความรู้ความเข้าใจรวมถึงการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ ขณะเดียวกันกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ซึ่งเป็นผังแรกของประเทศไทยด้วยนั้น ก็ยังมีข้อจำกัดและจุดบกพร่องที่จำเป็นต้องแก้ไขหลายประการ

- ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจากปัญหานั้นส่วนที่แล้วมาโดยพบว่า ผังเมืองรวมฯ เป็นวิชาการใหม่และเป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง การปฏิบัติจำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญ นอกจากนี้แล้วในการปฏิบัติงานควบคุมหรือพัฒนาตามผังเมืองรวมฯ เป็นงานที่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายด้านเพราะ เป็นงานที่จะต้องมีการควบคุม ตรวจสอบและพัฒนาตามโครงการที่ระบุไว้ในแผนผังอย่างสม่ำเสมอให้ได้ผล ซึ่งในช่วงการศึกษาหน่วยงานท้องถิ่นผู้รับผิดชอบยังไม่มีบุคลากรทางด้านนี้เลย

- ปัญหางบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ ซึ่งยังมีน้อยมากถึงไม่มีเลยต่อการปฏิบัติ ทั้งงบประมาณในการบริหารดำเนินการและงบประมาณต่อโครงการพัฒนาตามผังเมืองรวมฯ

งบประมาณนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินการที่สำเร็จลุล่วงและเป็นปัญหาสำคัญของการดำเนินงานในภาครัฐมาโดยตลอด ปัญหาทางงบประมาณนั้นจะ เห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณไปจากส่วนกลางทั้งสิ้น การจัดทัพงบประมาณของส่วนท้องถิ่นหรือภูมิภาคเป็นเพียงการแสดง ความจำนง และความจำเป็นที่จะต้องใช้อะไรบ้างตามโครงการที่เสนอให้ส่วนกลางอนุมัติ เป็นลักษณะที่ท้องถิ่นหรือภูมิภาคขาดอำนาจสิทธิขาดในการปกครองตนเอง ส่งผลถึงงบประมาณต่อโครงการพัฒนาต่างๆในท้องถิ่น/ภูมิภาค งบประมาณที่เกี่ยวกับการพัฒนากรณีโครงการพัฒนาตามผังเมืองรวมเมืองระยอง ก็อยู่ในขอบข่ายหรือลักษณะ เช่นเดียวกัน โดยจะต้องให้ส่วนกลางอนุมัติทั้งหมด นับว่าอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง ในขณะที่ท้องถิ่น/ภูมิภาคยังเผชิญปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ เนื่องจากไม่มีรายได้ที่ควรแสวงหาได้มากนักจึง เป็นเหตุผลที่ทำให้ท้องถิ่น/ภูมิภาคไม่สามารถ

ทางการเมืองการใดๆ ที่จำเป็นด้วยตนเอง

- ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตผังเมืองรวมๆ จากเหตุการณ์ที่ผ่านมาประชาชนยังรับรู้เรื่องผังเมืองรวมเมืองระยองกันน้อย และมีส่วนที่ไม่เข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมๆกันมากในขณะที่ยังมีการคัดค้านไม่เห็นด้วย ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อผังเมืองรวม ยังเกิดขึ้นไม่มากนัก

ในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยองนั้น ประชาชนในเขตผังเมืองรวมๆ นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง เพราะ เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากผังเมืองรวมๆและมีความเกี่ยวข้องตามกฎหมายในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การวางและจัดทำผังเมืองรวมๆไปตลอดถึงการปฏิบัติตามผังเมืองรวมๆ ภายหลังการประกาศบังคับใช้กฎกระทรวงฯ จนถึงขั้นตอนการปรับปรุงผังเมืองรวมๆ เมื่อใกล้จะครบกำหนด ซึ่งประชาชนก็มีส่วนร่วมอีกเช่นเดียวกัน จากเหตุผลทั้งหมดจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเหตุว่า การที่ประชาชนในพื้นที่รับรู้และเห็นความสำคัญของผังเมืองรวมๆ ก็จะทำให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของผังเมืองและส่งผลสนับสนุนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมๆ ทำให้มีความถูกต้องมากยิ่งขึ้นและสนองตอบตรงความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือทางด้านโครงการพัฒนามตามผังเมืองรวมๆก็จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน การปฏิบัติตามผังเมืองรวมๆก็จะ ได้ผลและมีความเป็นไปได้อย่างมากขึ้นกว่าเดิม

6.3 บทบาทและหน้าที่ของผังเมืองรวมเมืองระยองต่อชุมชนเมืองระยอง

การวางผังเมืองรวมเมืองระยองนั้นเป็นการวางผังเมืองในพื้นที่ที่เกิดเมืองหรือชุมชนขึ้นมาก่อนแล้ว ลักษณะดังกล่าวกับความเป็นจริงที่ปรากฏคือ เป็นการชะลอหรือควบคุมการขยายตัวของเมืองที่เติบโตตามธรรมชาติหรือตามยถากรรมทำให้ไปสู่ทิศทาง รูปแบบของเมืองที่ควรจะเป็นเมืองที่ดีขึ้นกว่าเดิม สอดคล้องกับหลักวิชาการและความต้องการของชุมชนที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้โดยเหตุผลของการที่ผังเมืองรวมๆจะต้องมีการปรับปรุงเนื่องจาก กฎหมายกำหนดให้มีระยะเวลาบังคับใช้ได้ 5 ปี ซึ่งต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงผังเมืองให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นเท่ากับว่าพื้นที่ที่เคยได้รับการควบคุมหรือวางผังเมืองอยู่ก่อนก็จะเปลี่ยนแปลง

แปลงได้ตามความเหมาะสมและความต้องการของชุมชนประกอบหลักวิชาการผังเมือง แต่โดยปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางผังเมืองรวมเมืองระยอง ซึ่งเป็นผังเมืองรวมผังแรกของประเทศไทย พิจารณาจากการควบคุมและปฏิบัติที่เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร โดยมีสาเหตุสำคัญ คือ การบกพร่องและข้อจำกัดของกฎกระทรวงบางประการ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ ฯลฯ จึงนับว่าเป็นอุปสรรคอันสำคัญต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องต้องพิจารณาเพื่อที่การปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในการพัฒนาชุมชนเมืองที่เป็นอยู่ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายทั้งทางตรงและทางอ้อม การที่จะควบคุมพัฒนาตามผังเมืองรวมฯ ที่ได้ผลนอกจากจะต้องอาศัยบุคลากรและการสนับสนุนทางด้านงบประมาณแล้ว จะต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายตลอดจนถึงความร่วมมือของประชาชนและองค์กรเอกชนในเขตผังเมืองรวมฯ ที่จะต้องร่วมมือกันทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาทางด้านความร่วมมือของทุกฝ่ายยังไม่สามารถกระทำได้ดีเต็มที่ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานทั้งหลายขึ้นอยู่กับความควบคุมต่างสังกัดและมีกฎหมายเป็นของตนเอง การได้รับความร่วมมือจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการร้องขอเป็นส่วนใหญ่และงานที่ความร่วมมือก็ไม่ได้ก่อให้เกิดคุณหรือโทษ หากไม่ปฏิบัติตาม ในขณะที่เรื่องผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียต่อผังเมืองรวมก็เป็นปัญหาสำคัญอีกเช่นกัน

อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงบทบาทของผังเมืองรวมเมืองระยองที่ผ่านมานอกจากส่วนของการควบคุมและปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ ที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว ยังส่งผลในการเป็นกรอบหรือแนวทางการพัฒนาต่อหน่วยงาน/โครงการในท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชนซึ่งเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ การปฏิบัติงาน ดำเนินการพัฒนา รวมทั้งการลงทุน ฯลฯ จึงกล่าวได้ว่า ผังเมืองรวมเมืองระยองนับเป็นแผนงานแผนหนึ่งในการพัฒนาพื้นที่ มีส่วนช่วยในการพัฒนาเมืองในเขตผังเมืองได้ในระดับหนึ่ง ต่อชุมชนเมืองระยอง

6.4 ความสำเร็จของผังเมืองรวมฯ ต่อชุมชนเมืองระยอง

การที่ชุมชนเมืองระยองได้มีการวางและจัดทําจนถึงขั้นประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมไว้ นั้น นับว่าเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและโอกาสที่ดีของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตผังเมืองรวมฯ เพราะเมืองที่ได้รับการวางผังหรือจัดระเบียบการควบคุมพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองอย่างมีหลักเกณฑ์ ย่อมส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนรวมถึงการแก้ไขปัญหาต่างๆ

ของ เมืองที่จะ เกิดขึ้นในอนาคต

อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จของผังเมืองรวมเมืองระยองนั้น ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง คือ สามารถมีการนำแผนลงปฏิบัติได้ ซึ่งพิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ตามแผนผังการฯใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง แม้ว่าผลการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ ยังไม่ได้ผลมากนักเนื่องจากปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม อย่างไรก็ตามก็ตีผังเมืองรวมเมืองระยองนับเป็นผังเมืองรวมผังแรกของประเทศไทยและเป็นเรื่องใหม่จึงเป็นเหตุผลที่เป็นไปได้ต่อปัญหาหรือจุดบกพร่องต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งเป็นเรื่องยากต่อการวางแผนให้ถูกต้องรัดกุมตลอดจนการปฏิบัติให้ได้ผลเต็มที่ โดยปัญหาสำคัญคือการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งสิ่งต่างๆ ทั้งหมดนับว่าเป็นความไม่พร้อมในหลายประการ รวมทั้งช่วงเวลาในการพัฒนาตามผังที่ผ่านไปเพียง 5 ปี ในขณะที่ผังเมืองรวมเมืองระยองได้วางแผนการพัฒนาเมืองไว้ล่วงหน้าถึง 15-20 ปี จากช่วงเวลาที่ผ่านมา กล่าวได้ว่าผลการปฏิบัติที่กระทำมานั้นเป็นขั้นเตรียมการเพื่อไปสู่การปฏิบัติที่ดีขึ้นพร้อมกับการแก้ปัญหาอุปสรรคต่างๆ ทั้งนี้เพราะปัญหาและจุดบกพร่องที่เกิดขึ้นนั้น สามารถที่จะนำมาดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงได้ ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยระยะเวลา โดยเฉพาะความบกพร่องเนื่องจากกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ที่กฎหมายกำหนดให้มีการปรับปรุงในทุกๆ 5 ปี

แม้ว่าการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยองยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขอีกมาก แต่หากปัญหาในการปฏิบัติฯ ได้รับการแก้ไขรวมทั้งมีงบประมาณจากส่วนกลางมาสนับสนุนเพียงพอต่อการปฏิบัติฯ แล้วย่อมจะเกิดเป็นผลดีต่อชุมชนเมืองระยองในอนาคตในเรื่องปัญหาที่สำคัญของเมืองคือการฯใช้ประโยชน์ที่ดินและปัญหาการคมนาคมขนส่ง เขตชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากความจริงของชุมชนเมืองระยองกำลังพัฒนาและเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยผลกระทบจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก การมีผังเมืองรวมฯ นับว่ามีส่วนช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ของเมืองระยองที่จะเกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า

6.5 ข้อเสนอแนะ

จากการที่เมืองต่างๆ ประสบกับปัญหาของเมืองมากมาย ทั้งปัญหาการไร้ประโยชน์ที่ดิน ปัญหาการคมนาคมขนส่ง ปัญหาสิ่งแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ฯลฯ นั้น หนทางหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ได้คือ การวางผังเมืองรวม เพื่อแก้ปัญหามหาเมืองจัดระบบระเบียบในส่วนสำคัญต่างๆ เช่นการไร้ประโยชน์ที่ดินและการคมนาคมขนส่งรวมตลอดถึงการวางแผนพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ทรัพยากรหลักวิชาการประกอบกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลต่อการเป็นเมืองที่เป็นระเบียบสวยงามและปราศจากปัญหาต่างๆ ในอนาคต

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะเห็นว่า กฎหมายได้กำหนดอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ 2 กรณีคือ

1. ส่วนกลางคือสำนักผังเมืองดำเนินการวางและจัดทำ
2. ท้องถิ่นดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเอง

หากเป็นกรณีที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้เองจะเป็นเรื่องที่เหมาะสมและเหมาะสมที่สุดเนื่องจากเข้าใจปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ รวมทั้งรู้ข้อเท็จจริงของพื้นที่และทราบความต้องการของท้องถิ่นต่างๆ แต่ในความเป็นจริงนับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ท้องถิ่นยังไม่สามารถวางและจัดทำผังเมืองรวมได้เลย เพราะไม่มีบุคลากรและคณะหน่วยงานที่มีความรู้ความชำนาญมาดำเนินการ รวมทั้งขาดงบประมาณที่สนับสนุน ดังนั้นทางปฏิบัติสำนักผังเมืองจึงทำหน้าที่นี้เพียงองค์กรเดียวเท่านั้น

การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยสำนักผังเมืองในแต่ละผัง จะประกอบด้วยฝ่ายที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น ฝ่ายรวบรวมข้อมูลทางด้านผังเมือง (กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร) ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการสำรวจ วิเคราะห์ วิจัยพื้นที่วางผัง ฝ่ายวางและจัดทำผังเมืองรวม ฝ่ายดำเนินการด้านธุรการอันได้แก่ การประชาสัมพันธ์ ติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น ฯลฯ ฝ่ายกฎหมายโดยดำเนินการร่าง

ข้อกำหนดกฎกระทรวงให้สอดคล้องกับผังเมืองรวมที่ได้ร่างไว้ ฯลฯ เป็นต้น สิ่งต่างๆเหล่านี้จะเห็นได้ว่า ท้องถิ่นหรือเทศบาล สุขาภิบาล ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้เลยในช่วงเวลาปัจจุบัน เนื่องจากเหตุผลที่เด่นชัด คือ การที่จะสามารถดำเนินการในลักษณะ เช่นนี้ได้จำเป็นต้องมีงบประมาณในการจัดการ และเป็นความจริงที่ท้องถิ่นส่วนใหญ่ของประเทศไทยรวมทั้งเทศบาลเมืองระยองในช่วงเวลาที่ผ่านมาจะมีงบประมาณเพียงพอในการบริหารงาน และพัฒนาโครงการที่ไม่ใหญ่มากนักหรือมีงบประมาณเพียงพอที่จะพึ่งตนเองได้เท่านั้น

กล่าวโดยสรุปท้องถิ่นในช่วงเวลานี้รวมทั้งในอนาคต หากโครงสร้างของระบบบริหารที่ยังพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางแล้ว ความเป็นไปได้ต่อการดำเนินการวางและจัดทําผังเมืองรวมนับว่าเป็นไปได้ยากยิ่ง จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดทำให้ต้องมาพิจารณาสำนักผังเมืองได้เพียงกรณีเดียวเท่านั้น ปัจจุบันสำนักผังเมืองนับว่าเป็นองค์กรเดียวที่สามารถดำเนินการวางและจัดทําผังเมืองรวมได้ รวมทั้งมีประสบการณ์ความชำนาญทางด้านนี้มากที่สุด เพราะเกี่ยวข้องกับโดยตรงและมีหน้าที่ดำเนินการวางและจัดทําผังเมืองรวมอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามโดยผลของการมีความสามารถในการวางและจัดทําผังของสำนักผังเมืองเพียงหน่วยงานเดียว จึงมีภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการวางและจัดทําผังเมืองรวมทั้งประเทศ และในการดำเนินการที่เป็นไปจากอดีตถึงปัจจุบันคือ ดำเนินการวางและจัดทําผังเมืองรวมให้ท้องถิ่น เมื่อมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว (กฎกระทรวงผังเมืองรวม) ก็มอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการควบคุมดูแลปฏิบัติตามผังเมืองรวม ตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ ซึ่งผลจากการปฏิบัติกรณีผังเมืองรวมเมืองระยองซึ่งเป็นผังเมืองรวมผังแรกของประเทศไทย จะเห็นได้ว่ายังปฏิบัติไม่ได้ผลเท่าที่ควร นอกจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากร และการสนับสนุนทางด้านงบประมาณซึ่งเป็นปัญหาสำคัญแล้ว กรณีปัญหาด้านอื่นก็นับเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยปัญหาเหล่านี้จะได้แก่

- ปัญหาอุปสรรคในการควบคุมตรวจสอบและพัฒนาปฏิบัติตามผังเมืองรวมรวมทั้งการแก้ไขปัญหาลักษณะหน้าที่เกิดขึ้น

- ปัญหาขาดการต่อเนื่องหรือสานเนื่องของการปฏิบัติทางผังเมือง ในกรณีการโอนย้ายข้าราชการ

- ปัญหาการควบคุมปฏิบัติโดยมี 2 องค์กรรับผิดชอบเขตผังเมืองรวมในพื้นที่คาบเกี่ยวกัน
- ปัญหาความร่วมมือและการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบผังเมืองรวมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ปัญหาการเมืองท้องถิ่น จากการที่ผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตผังเมืองรวมฯ เดียวกันก็มีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง
- ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เขตผังเมืองรวม
- ปัญหาอื่นๆ ฯลฯ

ปัญหาการดำเนินการปฏิบัติและปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นว่างานรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ เป็นงานใหญ่ที่จะต้องอาศัยกำลังคนและงบประมาณ เพื่อจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ผังเมืองรวมเมืองระยอง

จากข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษาเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรดำเนินการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานประจำในพื้นที่เขตผังเมืองรวมเมืองระยอง เพื่อมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ จะทำให้ผลการปฏิบัติบรรลุได้ตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมฯ และเกิดประโยชน์ต่อชุมชนเมืองระยอง โดยหน่วยงานท้องถิ่นนี้จะประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านผังเมือง หรือนักผังเมือง วิศวกร ช่างรังวัดสำรวจ นิติกรผู้ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายข้อกำหนดกฎกระทรวงผังเมืองรวมและเจ้าหน้าที่ธุรการที่ดำเนินการประชาสัมพันธ์ การติดต่อประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการประชุมรับฟังความคิดเห็น ฯลฯ รวมทั้งอุปกรณ์เครื่องมือที่จำเป็น และเห็นว่า องค์กรนี้ควรขึ้นอยู่กับส่วนกลางหรือสำนักผังเมือง โดยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น คือ เป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากมีความพร้อมด้านทุกด้านและสะดวกต่อการสานเนื่องการดำเนินการปฏิบัติฯ นอกจากนี้ยังสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของหน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบเดิมที่ต้องการให้มีองค์กรเกี่ยวกับผังเมืองมาประจำในพื้นที่ การจัดตั้งองค์กรขึ้นนี้จะสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นทางปฏิบัติได้รวมทั้งสามารถขยายผลการปฏิบัติงานหน้าที่อื่นๆ ที่จำเป็น โดยอาจช่วยลดภาระความรับผิดชอบงานของสำนักผังเมืองในเขตพื้นที่ใกล้เคียงได้ เช่น หากเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในระดับจังหวัดก็จะรับผิดชอบและปฏิบัติดำเนินการทางด้านผังเมืองในขอบเขตพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดระยอง

เหตุผลของความจำเป็นต่อการจัดตั้งองค์กรอื่นเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาการนั้น สามารถสรุปถึงผลของการมีองค์กรได้ดังนี้

1. สามารถแก้ปัญหาเดิมที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมดหรือได้เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ
 - จะไม่มีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทั้งด้านกำลังคน รวมทั้งความรู้ความชำนาญต่อการปฏิบัติและแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับผังเมืองรวมฯ
 - การมีองค์กรก่อให้เกิดความชัดเจนต่อการดำเนินการปฏิบัติฯ เพราะเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ เนื่องจากเป็นงานประจำที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง
 - จะมีการสานเนื่องของการปฏิบัติ และไม่มีปัญหาความสับสนต่อการปฏิบัติเพราะเป็นองค์กรเดียวที่รับผิดชอบพื้นที่เขตผังเมืองรวมฯ
 - ปัญหาทางด้านการเมืองท้องถิ่นจะไม่เกิดขึ้นเนื่องจาก จะแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างองค์กรท้องถิ่นกับองค์กรผู้รับผิดชอบงานทางด้านผังเมืองรวมฯ
 - สามารถดำเนินการขออนุมัติงบประมาณดำเนินการตามผังเมืองรวมฯในนามของหน่วยงานผู้ปฏิบัติฯ จากส่วนกลางได้โดยตรงเนื่องจากเป็นโครงการที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบ ทั้งด้านการบริหารดำเนินการและโครงการพัฒนาตามผังเมืองรวมฯ

2. สามารถดำเนินการควบคุมตรวจสอบและพัฒนาตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ได้อย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งดำเนินการในรายละเอียดต่างๆได้เต็มที่ ำนักงานที่มีปัญหาหรืออุปสรรคสามารถรับมาดำเนินการปฏิบัติ แก้ไขปัญหาได้ทันที และหากตรวจสอบพบการฝ่าฝืนข้อกำหนดกฎกระทรวง สามารถใช้บทลงโทษดำเนินการทางด้านกฎหมายได้ด้วยเช่นกัน นอกจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมฯ แล้ว องค์กรจะทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติ ปัญหาข้อบกพร่องและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองระยอง เมื่อครบ 5 ปี ทั้งนี้เพราะการเป็นองค์กรประจำอยู่ในพื้นที่ตลอดย่อมใกล้ชิดต่อเหตุการณ์และรับรู้ปัญหาข้อเท็จจริงต่างๆ ของพื้นที่ รวมถึงรับทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น ส่งผลต่อการปรับปรุงผังเมืองรวมฯ ได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น

3. สามารถติดต่อขอความร่วมมือ และประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามข้อกำหนดกฎกระทรวงฯ ได้อย่างเป็นระบบและขั้นตอน รวมทั้งให้ความรู้ความเข้าใจในระหว่าง

หน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องได้มากขึ้น เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

4. สนับสนุนให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดมากยิ่งขึ้น โดยการเพิ่มการประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ความรู้ความเข้าใจและเห็นประโยชน์ความสำคัญของผังเมืองรวมฯ ต่อประชาชนในพื้นที่และส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อเป็นการประสานกลุ่มผลประโยชน์ในชุมชนอันเนื่องมาจากผลกระทบที่ได้รับจากผังเมืองรวมฯ อันได้แก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและองค์กรเอกชนอื่นๆ เนื่องจากการวางผังเมืองรวมฯ เป็นการดำเนินการของรัฐเพื่อเป็นการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมซึ่งอาจจะมีส่วนที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนในพื้นที่ และจะต้องมีกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเสียผลประโยชน์จากผังเมืองรวมบ้างเป็นธรรมดา หากกลุ่มเหล่านี้มีความเข้าใจถึงประโยชน์ของส่วนรวมและความสำคัญของผังเมืองรวมฯ ก็จะทำให้การสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินการทางด้านผังเมืองรวมฯ นอกจากนี้อองค์กรจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาปัญหาแนวทางการปฏิบัติฯ ด้วย หากการมีส่วนร่วมของประชาชนประสบผลสำเร็จรวมทั้งความเข้าใจในความจำเป็นและความสำคัญของผังเมืองรวมแล้ว ประชาชนจะให้ความร่วมมือสนับสนุนกิจกรรมทางด้านผังเมืองรวมฯ ทั้งด้านการปฏิบัติฯ และพัฒนาตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

5. หากองค์กรนี้ขึ้นตรงต่อส่วนกลางหรือสำนักผังเมือง และเป็นองค์กรที่มีเขตความรับผิดชอบมากเกินกว่าเขตพื้นที่ผังเมืองรวมเมืองระยอง ซึ่งอาจเป็นระดับจังหวัดหรือระดับภาคก็ตาม ก็จะเป็นการแบ่งเบาภาระของสำนักผังเมืองในพื้นที่ที่ได้รับโดยเป็นสำนักงานสาขาที่มีความรับผิดชอบในเขตพื้นที่ทั้งหมด

กล่าวโดยสรุปแล้ว องค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบทางด้านผังเมืองรวมเมืองระยองนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรเป็นองค์กรระดับจังหวัด เนื่องจากเขตผังเมืองรวมเมืองระยองครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาล ดังนั้นความรับผิดชอบควรจะต้องเกินกว่าขอบเขตเทศบาล จึงจะสามารถดำเนินการได้ทุกพื้นที่ของผังเมืองรวมฯ นอกจากนี้ยังสามารถขยายผลการดำเนินการในพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดระยองทั้งในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองอื่นๆ รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมได้อีกด้วย

จะเห็นว่า การมีองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงทางด้านผังเมืองรวมเมืองระยอง จะทำให้นักการปฏิบัติตามผังเมืองรวมๆ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด โดยปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติ คือ งบประมาณต่อการดำเนินการจัดตั้งองค์กรและงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติตามผังเมืองรวมๆ จะต้องได้รับการจัดสรรอย่างเพียงพอด้วย อย่างไรก็ตามกรณีการจัดตั้งองค์กรนั้น เป็นเรื่องที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงจะต้องพิจารณาถึงผลดีและผลเสีย รวมทั้งความเป็นไปได้ในการดำเนินการ โดยในระหว่างที่ดำเนินการศึกษาอยู่นี้ (ช่วงปี พ.ศ. 2531 - 2532) ได้มีโครงการทดลองจัดตั้งสำนักงานผังเมืองจังหวัดขึ้น และจากรายงานการตรวจสอบประเมินผล "โดยการทดลองและทดสอบจัดตั้งสำนักงานผังเมืองสาขาต่างจังหวัดโดยเลือกเมืองตัวอย่าง ขนาดใหญ่ กลาง และ เล็ก คือ ชลบุรี ลำปาง และกระบี่ เป็นลำดับ หากได้ผลก็จะนำมาชื่อนำมาความสะดวกกับทุกจังหวัดได้ และจากการสอบถามไปยังจังหวัดต่างๆ เสียงที่ออกมา มีเสียงสนับสนุนให้จัดตั้งเฉลี่ย 97.2 % จาก 70 จังหวัด ส่วนที่เหลือ 2 จังหวัด ไม่คัดค้านเพียงแต่เสนอว่าหากจังหวัดใดมีพื้นที่และขนาดไม่มากนักก็ให้ฝากงานกับฝ่ายวิจัยราชการแทน¹"

งานที่ยังไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบผังเมืองรวมเมืองระยองได้ไม่ว่าจะโดยเหตุผลใดก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า การปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยองให้ได้ผลมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมนั้น การดำเนินการโดยจะต้องมุ่งพิจารณาปัญหาส่วนที่สำคัญก่อน คือ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ปัญหาทางด้านงบประมาณ และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิบัติ ขององค์กรที่รับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน วิธีทางที่สามารถปฏิบัติได้จากกระทันหันนี้ คือ

1. ในด้านการดำเนินงาน หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบควรเสนอขออัตราเจ้าหน้าที่ซึ่งจะมาทำหน้าที่ปฏิบัติทางด้านผังเมืองรวมๆ จะส่งผลให้การปฏิบัติมีความคล่องตัวมากขึ้นนอกจากนี้จะต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้นโดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบผังเมืองรวมๆ ทั้งในและนอกเขตเทศบาล เพื่อพิจารณาร่วมกันในพื้นที่คาบเกี่ยวกัน รวมทั้งช่วยกันแก้ไขปัญหาและให้คำปรึกษาร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติหรือระบบที่สอดคล้องกัน

¹ กองบรรณาธิการฉบับพิเศษ, "ผังเมืองจุดยุทธศาสตร์ใหม่ผลกระทบต่อการลงทุนทุกวงการ," ประชาชาติธุรกิจ (29 กรกฎาคม - 1 สิงหาคม 2533) : หน้าพิเศษ 1.

2. ทางด้านการควบคุมและปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน หน่วยงานท้องถิ่นผู้รับผิดชอบควรที่จะรวบรวมพื้นที่แต่ละประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณ เพื่อส่งผลต่อความสะดวกและถูกต้องในการพิจารณาอนุญาตให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

3. กรณีแผนผังโครงการคมนาคมขนส่งพบว่ามีส่วนสัมพันธ์กับงบประมาณที่ได้รับโดยตรง การที่จะพัฒนาให้เป็นไปตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง จึงขึ้นอยู่กับงบประมาณการจัดสรรแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งจะเห็นว่าช่วงเวลาที่ผ่านมายังมีงบประมาณด้านนี้น้อยมากถึงไม่มีเลย เป็นหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบจะต้องบรรจุโครงการตามผังเมืองรวมฯ ในการขออนุมัติงบประมาณตามโครงการพัฒนาในแต่ละปีงบประมาณ

นอกจากนี้ หน่วยงานท้องถิ่นควรกำหนดขั้นตอน การพัฒนาถนนตามแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง ทั้งในส่วนถนนเดิม ถนนเดิมขยาย และถนนโครงการ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดำเนินการพัฒนาถนนก่อนหลัง ซึ่งมีข้อที่ควรพิจารณา ดังนี้

- ความสำคัญของถนนและปัญหาของการจราจรที่เกิดขึ้น เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการเลือกพิจารณาดำเนินการก่อนหลัง
- ความเหมาะสมของสภาพพื้นที่และด้านวิศวกรรม
- ความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการ (ซึ่งพิจารณาจากงบประมาณต่อการเวนคืนและการก่อสร้าง รวมทั้งหลักยุทธธรรมที่จะทำให้ประชาชนเดือดร้อนน้อยที่สุด)

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบสภาพความเป็นจริงของพื้นที่แล้ว ถนนที่ควรพัฒนาจะได้แก่ ถนนสายหลัก ถนนสายรอง และถนนที่เพิ่มความสำคัญขึ้นเนื่องจากกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น โครงการลงทุนด้านที่พักอาศัย การตั้งบ้านเรือนเพิ่มขึ้นในพื้นที่ต่างๆ รวมทั้งความต้องการของสาธารณะชนโดยรวม ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวถนนที่ควรดำเนินการก่อนคือ ถนนตากสินมหาราช ถนนราษฎร์บำรุง ถนนริมน้ำ และถนนสมุทรคงคา เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในด้านการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยองนี้ มีข้อที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ อยู่หลายประการ ดังนี้ คือ กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง

เป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีข้อจำกัดโดยตัวเอง ในด้าน

- การเป็นกฎหมายลูกบทที่ต้องอาศัยอำนาจกฎหมายแม่บท จึงบังคับควบคุมเกินสิทธิหรืออำนาจกฎหมายแม่บท (พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518) ทำให้ไม่ได้ และตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปที่กฎหมายระดับชั้นต่ำกว่า (กฎกระทรวง จะไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับสูงกว่า เช่น พระราชบัญญัติ ฯลฯ) ไม่ได้

- ผลสืบเนื่องจากเหตุผลแรก ทำให้เป็นข้อจำกัดในการควบคุมบังคับตามกฎหมายกระทรวง ผังเมืองรวมฯ ในขณะที่ยังต้องอาศัยกฎหมายอื่นๆ มาประกอบเป็นมาตรการควบคุม จึงเท่ากับว่า ยังไม่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง เพราะส่งผลต่อความเกี่ยวข้องผูกพันกับหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายที่ปรากฏในข้อกำหนดแต่ละข้อ การปฏิบัติจึงต้องได้รับความร่วมมือและประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง เป็นกฎหมายที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของประชาชนในพื้นที่ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือเสียผลประโยชน์จะคัดค้านไม่เห็นด้วย ซึ่งเท่ากับว่า มีการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เพราะอาจเป็นปัญหาในระดับท้องถิ่นได้

ดังนั้นแล้วการที่จะปฏิบัติให้ได้ผลและเป็นไปตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ ของผังเมืองรวมเมืองระยอง จำเป็นที่จะต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญหลายประการ คือ

1. การมีองค์กรที่สามารถรับผิดชอบทางด้านผังเมืองรวมเมืองระยองโดยตรง เพื่อสามารถปฏิบัติงานทางด้านบริหารและดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถรับรู้ปัญหาอุปสรรคข้อบกพร่องจากการปฏิบัติรวมทั้งแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้

2. การได้รับความสนับสนุนทางด้านงบประมาณจากส่วนกลางในการดำเนินการ และพัฒนาโครงการอย่างเพียงพอ

3. จะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

4. ประชาชนในเขตพื้นที่ผังเมืองรวมเมืองระยอง จะต้องให้ความร่วมมือและสนับสนุนด้านการปฏิบัติตามผังเมืองรวมๆ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางด้านผังเมืองรวมๆ

เมื่อพิจารณาในท้ายที่สุดแล้ว ปัญหาทั้งหมดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง เป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยระยะเวลาและความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และองค์กรเอกชน ประชาชนในเขตผังเมืองรวม ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างจริงจัง จึงจะสามารถปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาของเมืองระยอง ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมๆ ในการเป็นเมืองที่ดีในอนาคต

6.6 แนวทางการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยองต่อผังเมืองรวมเมืองอื่นๆ

เมืองแต่ละเมืองย่อมมีความแตกต่างกันไปตามสภาพภูมิประเทศ ท่าเลที่ตั้ง โครงสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคม ลักษณะทางประชากรกับการตั้งถิ่นฐาน รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของเมือง ส่งผลทำให้รูปแบบการกระจุกตัว/การตั้งถิ่นฐานของชุมชนในเมือง มีความแตกต่างแปรเปลี่ยนไปตามปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อชุมชนดังกล่าวข้างต้น

ผังเมืองรวมซึ่งเป็นแผนผังกำหนดมาตรการควบคุมหรือเป็นนโยบายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งแผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง การพัฒนาสาธารณูปโภค บริการสาธารณะต่างๆ จึงต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้องไปกับรูปแบบของลักษณะชุมชนประกอบกับสภาพข้อเท็จจริงของพื้นที่ในแต่ละเมือง ซึ่งหากที่มีผลต่อความแตกต่างของผังเมืองรวมแต่ละเมือง จากความแตกต่างของผังเมืองรวม เป็นเหตุทำให้การกำหนดกฎเกณฑ์มาตรการควบคุมรวมทั้งแนวทางการพัฒนาชุมชนตามผังเมืองรวมแต่ละเมืองไม่เหมือนกันหรือแตกต่างกันไปด้วย

ในทางกฎหมายพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้ผังเมืองรวม ประกอบไปด้วย* แผนผังอย่างน้อย 1 ผัง หรือหลายแผนผัง กล่าวคือ แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน

* มาตรา 17(3) พรบ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 .

แผนผังโครงการคมนาคมขนส่ง แผนผังแสดงที่ตั้งหรือแผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งเท่ากับว่าเมืองทุกเมืองที่ได้รับการวางและจัดทําผังเมืองรวม จะต้องประกอบไปด้วยแผนผังใน ลักษณะเดียวกัน 1 แผนผังเป็นอย่างน้อย จึงกล่าวได้ว่าการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมกันแต่ และเมือง มีระบบการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกัน แม้ว่าจะบังคับแตกต่างกันที่ ขั้นตอนต่างๆ หรือ ระบบก็ จะเหมือนๆ กัน ในกรณีผังเมืองรวมเมืองระยองจากผลการศึกษา การปฏิบัติและปัญหาอุปสรรค ต่างๆ ที่เกิดขึ้น อาจจะไม่เหมือนกับผังเมืองรวมเมืองอื่นๆ เพราะเป็นคนละพื้นที่และหน่วยงานผู้ ปฏิบัติรับผิดชอบก็ต่างกันทั้งองค์กรและผู้ปฏิบัติฯ เป็นความจริงที่ว่า ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มี ประสบการณ์ มีความชำนาญในพื้นที่ ย่อมสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้มีประสิทธิภาพมาก กว่าผู้ที่ด้อยกว่า แต่ก็ไม่ใช่สิ่งจำเป็นเสมอไปนักเพราะหากระบบการควบคุมและขั้นตอนการปฏิบัติ มีประสิทธิภาพก็มีส่วนช่วยให้การบริหาร การปฏิบัติได้ผลเช่นกัน ผลการศึกษาที่ได้จากกรณีผังเมือง รวมเมืองระยอง ในส่วนข้อเสนอแนะนั้นเป็นการสร้างระบบควบคุมการปฏิบัติและพัฒนาตามโครง- การผังเมืองรวมเมืองระยอง โดยพิจารณาจากปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจึงนับว่าเป็นแนวทางต่อการ ปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองอื่นๆ ได้ตามสมควร