



การผังเมืองเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน กรณีเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

Town Planning to Drive the National Strategy
for National Competitiveness Enhancement
in the case of the Eastern
Special Development Zone

อนวัช สุวรรณเดช

กรมโยธาธิการและผังเมือง เขตห้วยขวาง 10400

Anawat Suwannadej

Department of Public Works and Town and Country Planning, Thailand 10400

E-mail: anawat_s1@hotmail.com

วันที่รับบทความ : 1 มิถุนายน 2563

วันที่แก้ไขบทความ : 31 กรกฎาคม 2563

วันที่ตอบรับบทความ : 31 กรกฎาคม 2563

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์ การใช้การผังเมืองเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการ สร้างความสามารถในการแข่งขัน กรณีเขตพัฒนาพิเศษ ภาคตะวันออก ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ และเพื่อกำหนด ตัวแบบด้านผังเมืองใหม่ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิง คุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์ รวบรวม ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้รับผิดชอบ และผู้ที่ เกี่ยวข้องกับโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ผลการวิจัยพบว่า ผังเมืองจะเป็นกลไกหนึ่งในการ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถใน การแข่งขัน กรณีเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกได้ ด้วยการ

วิเคราะห์ความเหมาะสม โดยใช้แนวคิด ทฤษฎีทางผังเมือง ประกอบกับการศึกษาทบทวนนโยบาย แผนงาน โครงการ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กำหนดเป็นแผนผังด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการ ใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค ระบบการตั้งถิ่นฐานและภูมิสังคม ระบบบริหารจัดการน้ำ และระบบป้องกันอุบัตภัย รวมทั้งมาตรการสำหรับระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การประกอบอุตสาหกรรม เป้าหมาย อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ และการประกอบ กิจการ โดยผังเมืองเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกนี้ จะเป็น ตัวแบบที่สามารถนำไปใช้สำหรับการพัฒนาพื้นที่พัฒนา พิเศษอื่น ๆ เช่น เขตพัฒนาพิเศษภาคใต้ต่อไป

คำสำคัญ: เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, ผังเมือง

ABSTRACT

The objectives of this study are, studying and analysis how to town planning propels The National Strategy for National Competitiveness Enhancement and find out the main issue in case of Eastern Special Development Zone (ESDZ). Defining the models for a new town planning and driving The National Strategy for National Competitiveness Enhancement. In this study kind of qualitative research that the data was collected by using in-depth interview, reviews related literatures and also suggestions from the responsible person and related to the Eastern Special Development Zone

The result shows that the Town planning can be a good mechanism to drive The National Strategy

for National Competitiveness Enhancement, The plan was integrated and analyzed suitability by using Urban Planning theories and also reviewing policy, guideline, all related projects will appear in Land use plan, public transportation plan, Infrastructure and Utility system, Settlement system, water management system, disaster protection plan and also measure for ecosystem and environment that suited for industry goals, special industry and other enterprise. By the way the Eastern Special Development Zone plan is the policy plan, it will be control as the regulation and be able adaptive to other areas such Southern Special Development Zone Thailand.

Keywords: Eastern Special Development Zone, Town Planning

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยไม่เคยกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นรูปธรรมสำหรับการบริหารประเทศ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการ เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยได้ประกาศ บังคับใช้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561 ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยไว้ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศ พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียง” โดยประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาส และความเสมอภาค ทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบน คุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ (6) ยุทธศาสตร์ ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ภาครัฐ (ยุทธศาสตร์ชาติ, 2561)

เมื่อประเทศไทยกำหนดยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 ยุทธศาสตร์ เป็นกรอบนโยบายในการพัฒนาประเทศแล้ว ทำอย่างไร จึงจะไปถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ จึงนำมาซึ่งที่มาของการ นำยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม ซึ่งการ วิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นที่จะศึกษายุทธศาสตร์ด้านการสร้าง ความสามารถในการแข่งขันเป็นหลัก ซึ่งการดำเนินการให้บรรลุ เป้าหมายหลักในการพัฒนาประเทศไทยนั้น จะต้องปรับ โครงสร้างทางเศรษฐกิจทั้งระบบเพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน และ ส่งผลให้เกิดการยกระดับรายได้ ทำให้ความเหลื่อมล้ำลดลง ให้เป็นประเทศที่มีรายได้สูงได้อย่างประสบความสำเร็จ ใน 20 ปี

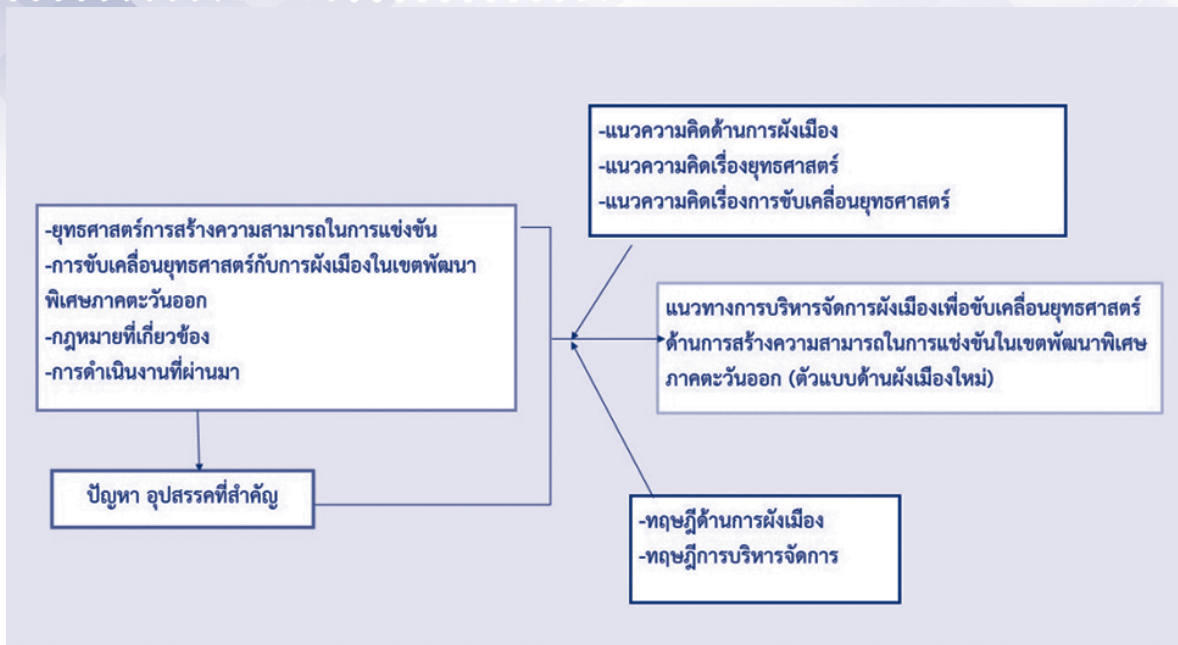
ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการ แข่งขัน มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศเพื่อให้

บรรลุเป้าหมายการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เศรษฐกิจ เติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน พร้อมกับมีขีดความ สามารถในการแข่งขันสูงขึ้น จึงกำหนดแนวทางการพัฒนา ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนากลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจ เพื่ออนาคต ที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้ทั้งในภาคเกษตร อุตสาหกรรม บริการและการท่องเที่ยว ในขณะเดียวกัน ก็จำเป็นต้องพัฒนาปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ ทั้งในส่วนของ โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพในด้านโครงข่ายคมนาคม พื้นที่และเมือง รวมถึงเทคโนโลยี และโครงสร้างพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจ เพื่ออำนวยความสะดวกและลดต้นทุน ในการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุน บุคลากร และ เชื่อมโยงประเทศไทยกับประชาคมโลก และรับมือกับการ เปลี่ยนแปลงสู่อนาคต

ดังนั้น เพื่อให้ประเทศไทยกลับมามีการขยายตัว ทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น และหลุดพ้นกับดักรายได้ปานกลาง เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะเพิ่มความสามารถ ในการแข่งขันของไทย การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาค ตะวันออกเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ ที่สำคัญ ตั้งอยู่ในพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง โดยดำเนินการต่อยอดความสำเร็จมาจาก โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ซึ่งดำเนินมาตลอดกว่า 30 ปีที่ผ่านมา โดยมี เป้าหมายหลักเพื่อให้ภาพรวมในการส่งเสริมการลงทุน สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการยกระดับอุตสาหกรรมของ ประเทศเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และทำให้เศรษฐกิจ ของประเทศไทยเติบโตได้ในระยะยาว การขับเคลื่อนนโยบาย การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกจำเป็นต้องมี เครื่องมือในการบูรณาการแนวคิด วิสัยทัศน์ โครงการพัฒนา ตลอดจนควบคุมบริหารจัดการให้ทุกภาคส่วนมีการพัฒนา ไปในทิศทางเดียวกันบนพื้นฐานของเป้าหมายเดียวกัน

จึงเป็นที่มาของรายงานวิจัยฉบับนี้ ที่มุ่งศึกษาเพื่อ เสนอแนวทางการใช้ “การผังเมือง” เป็นเครื่องมือในการ บูรณาการเชิงกายภาพ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้าน การสร้างความสามารถในการแข่งขัน กรณีเขตพัฒนาพิเศษ

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาคตะวันออกให้เกิดการพัฒนาพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การบูรณาการโครงสร้างพื้นฐาน ระบบคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค และ สาธารณูปการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายรายได้ประชาชาติที่ เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 5 ต่อปี

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ การใช้การผังเมืองเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน กรณียเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน อันเนื่องมาจากการผังเมือง
3. เพื่อกำหนดตัวแบบด้านผังเมืองใหม่ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน กรณียเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยเกิดจากต้องการหาคำตอบว่าจะใช้การผังเมืองขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน กรณียเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกได้หรือไม่ เริ่มแรกเป็นการศึกษายุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการดำเนินงานด้านผังเมืองที่ผ่านมา โดยศึกษาว่าการวางผังเมืองรูปแบบเดิมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกไม่สามารถขึ้นนำการพัฒนาและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันได้ โดยมีปัญหาอุปสรรคจากสิ่งใด จึงต้องหาแนวทางการบริหารจัดการผังเมือง เพื่อจะใช้เป็นแนวทางกำหนดตัวแบบด้านผังเมืองใหม่ ให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน กรณียเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกได้ อันจะเป็นปัจจัยความสำเร็จอย่างหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกของรัฐบาลเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

วิธีดำเนินการวิจัย

ข้อมูลทุติยภูมิ รวบรวมข้อมูลเรื่องแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์และตัวแบบทางด้านผังเมืองจากห้องสมุดที่เกี่ยวข้อง เช่น ห้องสมุด วปอ., ห้องสมุด วสท., ห้องสมุด บก.สปท., ห้องสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เอกสารยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งเอกสารประกอบการศึกษาของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดของยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานด้านผังเมืองในพื้นที่ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยมีวิธีการเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้เก็บข้อมูลจากเอกสาร ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) เป็นข้อมูลจากแหล่งที่มีผู้เก็บรวบรวมไว้แล้ว ทั้งที่ถูกนำมาเผยแพร่เป็นรายงานและยังมิได้เผยแพร่เป็นรายงาน ได้แก่ เอกสารสิ่งพิมพ์ หนังสือ บทวิจัยต่าง ๆ บทความจากวารสารภาษาไทยและต่างประเทศ ซึ่งแหล่งค้นคว้าประกอบด้วย ห้องสมุดและสำนักหอสมุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ห้องสมุดของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้รับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก นักวิชาการผังเมือง 15 คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์และการสนทนาแบบกลุ่มเป็นเครื่องมือวิจัย และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์สรุปเป็นตัวแบบด้านผังเมืองใหม่ ที่จะนำไปใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกด้วยการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ดังนี้

1. การลดทอนข้อมูล โดยการปรับลด เพิ่ม หาข้อมูลใหม่ จนได้ผลหรือข้อสรุป

2. การจัดระเบียบข้อมูล เมื่อได้รวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิดังที่กล่าวมาแล้ว หลังจากนั้นจะนำข้อมูลมาจัดระเบียบและตรวจสอบ Validity ของข้อมูลตามขั้นตอนการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อที่จะเตรียมข้อมูลไว้สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลในขั้นตอนต่อไป

3. การแสดงข้อมูล โดยทำในรูปของการพรรณนาระบบการวางผังเมืองไทย ข้อมูลสภาพทั่วไป การวางผังเมืองใน

เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก กฎหมายต่าง ๆ โดยการนำข้อมูลมาเรียงลำดับความสำคัญ

4. การสรุป เมื่อได้ข้อมูลมาในขั้นแรกต้องมีการสรุปในเบื้องต้นก่อน หลังจากนั้นเก็บข้อมูลต่อ แล้วทำการวิเคราะห์สรุปไปแบบต่อเนื่อง โดยการประยุกต์แนวความคิดและทฤษฎีที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมจนได้ข้อสรุปเป็นผลการศึกษา

เครื่องมือในการวิจัย

1. การวิจัยเชิงเอกสาร โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร จากแหล่งที่มีผู้เก็บรวบรวมไว้แล้ว ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source)

2. แบบสัมภาษณ์ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้รับผิดชอบและผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และนักวิชาการผังเมือง ซึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source)

ผลการวิจัย

1. สรุปผล

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัย 3 ประการ นำไปสู่การทบทวนวรรณกรรม ซึ่งทำให้พบความสัมพันธ์ของแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้คือ แนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์ แนวความคิดเรื่องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ แนวความคิดและทฤษฎีทางด้านผังเมือง รวมทั้งทฤษฎีการบริหารจัดการ ได้นำไปสู่การวิเคราะห์เพื่ออธิบายว่าจะใช้การวางผังเมืองในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

การสรุปผลการวิเคราะห์ถึงตัวแบบด้านผังเมืองใหม่ จะต้องตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงระบบการวางผังเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมา โดยเฉพาะการวางผังเมืองในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกกว่าการดำเนินงานที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคใดบ้าง ตลอดจนการถอดบทเรียนจากประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ทฤษฎีและแนวความคิดทางด้านผังเมืองนำไปสู่การวิเคราะห์รายละเอียดในการวางผังเมืองใหม่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งจะเป็นตัวแบบใหม่ในการบริหาร

จัดการผังเมืองให้สามารถนำมาเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้

ดังนั้น ตัวแบบด้านผังเมืองใหม่จะต้องถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินงานด้านผังเมืองที่มีมาในอดีต ตลอดจนปัญหาอุปสรรคจากผังเมืองเดิมที่ไม่เอื้อให้เกิดการลงทุน อันจะนำไปสู่การพัฒนาให้เป็นประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขัน

สำหรับผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยสรุปผลได้ดังนี้

ประการที่ 1 การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน และแผนแม่บทต่าง ๆ รวมทั้งข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง จึงมีแนวคิดว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกนั้น สามารถใช้ผังเมืองเป็นกลไกในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพราะยุทธศาสตร์คือวิธีการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผังเมืองเป็นการวางแผนเมืองที่ต้องครอบคลุมบูรณาการในมิติทุกด้าน ทั้งกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการ เป็นการวางแผนที่ต้องตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ของเมือง ผังเมืองจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยบูรณาการการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ โดยนำแนวทางการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนมาสู่การวางผังเมือง โดยคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่ และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงต้องใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การวางผังเมืองจะเริ่มตั้งแต่การจัดเก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลในด้านต่าง ๆ ทั้งกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ตลอดจนศึกษา นโยบายและแผนงาน โครงการพัฒนาต่าง ๆ ประกอบกับความต้องการของประชาชน แล้วไปวิเคราะห์สภาพแวดล้อมพื้นที่ วิเคราะห์ปัญหา ข้อจำกัด และศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ โดยบูรณาการผลการวิเคราะห์ด้วย Sieve Mapping ซึ่งเป็นการนำผลการวิเคราะห์มา Overlay กันด้วยระบบ GIS แล้วนำผลการวิเคราะห์ในทุกด้านมาคาดคะเนประมาณความต้องการการใช้ประโยชน์ที่ดิน และกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาพื้นที่ จัดทำผังแนวความคิด และจัดทำผังเมืองต่อไป โดยกำหนดเป็นแผนผังด้านต่าง ๆ

การวางผังเมืองอย่างเป็นระบบจะช่วยสร้างสมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งถ่ายทอดแผนผังนโยบายต่าง ๆ สู่การวางผังเมือง โดยผ่านการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุข และสาธารณูปโภค อย่างไรก็ตาม การทำเรื่องผังเมืองเป็นเรื่องที่อ่อนไหวมาก เพราะเป็นเรื่องที่ต้องสร้างความสมดุลของทุกภาคส่วน ทั้งภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม รวมทั้งสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่า หากการวางผังเมืองเพื่อรองรับพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เป็นระบบและสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว จะทำให้การใช้ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปอย่างเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

การพัฒนาพื้นที่บริเวณนี้ต้องมีเครื่องมือที่ไม่เพียง “สร้างความสามารถในการแข่งขัน” แต่ต้อง “สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” รวมทั้ง “สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม” ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถูกกำหนดไว้ในผังเมือง ผังเมืองจึงเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน กรณีเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ประการที่ 2 การศึกษาเกี่ยวกับระบบการผังเมืองของประเทศไทย การวางและจัดทำผังเมืองในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกในอดีตที่ผ่านมา นโยบาย กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลการสัมมนาจากนักวิชาการ ผังเมืองแล้วพบว่า การวางและจัดทำผังเมืองที่ผ่านมาไม่สามารถเป็นกรอบขึ้นการพัฒนาพื้นที่อันจะนำไปสู่การเพิ่มโอกาสในการลงทุน และการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ ตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันได้ โดยมีปัญหาอุปสรรคหลายประการสรุปได้ดังนี้

1. ด้านนโยบาย ขาดการบรรจุนโยบายไว้อย่างชัดเจน

แม้จะเป็นที่ยอมรับว่าผังเมืองเป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นในการกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อันมีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุด จากนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาไม่พบว่ามีกรอบนโยบาย

เกี่ยวกับการผังเมืองไว้อย่างชัดเจน ทำให้ผังเมืองไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง เมื่อรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญกับการวางแผนและการพัฒนาเมือง จึงขาดกรอบนโยบายในการพัฒนาประเทศด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้การพัฒนาตามนโยบายต่าง ๆ ไม่มีทิศทาง จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการผังเมืองไว้ในมาตรา 85 ว่ารัฐต้องจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ความสำคัญกับการผังเมือง แม้ว่าจะปรากฏในรัฐธรรมนูญไว้แล้ว แต่การดำเนินงานด้านผังเมืองก็ยังไม่สามารถเป็นกรอบชี้แนะการพัฒนาได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อย การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่เคยมีนโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Project: ESB) แต่ก็ไม่ได้มีการส่งเสริมการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2. ด้านกฎหมาย ไม่ครอบคลุม ไม่สอดคล้อง

การวางและจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมืองนั้น มีขั้นตอนและกระบวนการดำเนินงาน 18 ขั้นตอน ใช้ระยะเวลาดำเนินงานไม่น้อยกว่า 3 ปี เพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎกระทรวง โดยจะต้องพิจารณาข้อมูลหลายด้าน ทั้งกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ความสอดคล้องตามหลักวิชาการด้านการผังเมือง นโยบายรัฐบาล รวมทั้งความต้องการของประชาชน โดยต้องดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำกฎกระทรวงผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมืองให้ครบถ้วน ซึ่งระยะเวลาในการดำเนินงาน 2 ปี และเข้าสู่กระบวนการออกกฎกระทรวงที่ต้องใช้เวลาอีกไม่น้อยกว่า 1 ปีจึงจะแล้วเสร็จ ซึ่งบางผังเมืองใช้ระยะเวลาดำเนินการมากกว่านั้น ในขณะที่พื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวตลอดเวลา เมื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์การพัฒนาประเทศในปัจจุบัน หรือมีประเด็นที่ไม่ครอบคลุมบริบทการพัฒนาตามนโยบายรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นโครงการที่สำคัญ ต้องผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว หากจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองแบบปกติ

จะทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ชัดเจน และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ผังเมืองจึงไม่สามารถเป็นกรอบชี้แนะการพัฒนา เพื่อนำไปสู่การเพิ่มโอกาสในการลงทุนได้ อันเกิดจากข้อจำกัดด้านกฎหมายดังกล่าว

3. ด้านการบริหารจัดการ

สามารถแบ่งได้ดังนี้

3.1 การวางและจัดทำผังเมือง

การวางและจัดทำผังเมืองมีหลายระดับ ได้แก่ 1) ผังระดับนโยบาย ได้แก่ ผังประเทศ ผังภาค ผังอนุภาค ซึ่งเป็นผังที่จะเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในพื้นที่ทั้งประเทศ หรือภาค หรืออนุภาค 2) ผังที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายที่เรียกว่า “ผังเมืองรวม” 3) ผังระดับปฏิบัติการที่เรียกว่า “ผังเมืองเฉพาะ” ซึ่งผังเมืองรวมและผังเมืองปฏิบัติการนั้น เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจะมีการประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่ผังระดับนโยบายเป็นผังที่กำหนดไว้เพื่อเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม กลับไม่มีการบังคับเป็นกฎหมาย จึงไม่สามารถควบคุมการพัฒนาของทุกภาคส่วนให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายที่ผังเมืองกำหนดไว้ได้ ส่งผลให้การถ่ายทอดนโยบายจากผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค ลงมาสู่การพัฒนาในระดับเมืองไม่มีความสอดคล้องกับแผนผังระดับนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งการวางผังในระดับนโยบายดังกล่าวเป็นการดำเนินการภายหลังจากที่มีการทำผังเมืองรวมมาแล้วถึง 20 ปี ผังเมืองรวมที่ดำเนินการมาก่อน จึงขาดกรอบแนวทางการพัฒนา การพัฒนาเมืองจึงเป็นไปคนละทิศละทาง

3.2 ขาดการบูรณาการงานผังเมือง

การวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะเป็นการวางผังโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น เช่น พื้นที่เทศบาลเมืองและพื้นที่ต่อเนื่อง ซึ่งเป็นพื้นที่หลักที่จะต้องควบคุมและส่งเสริมการพัฒนาก่อน ซึ่งได้มีการจัดลำดับความสำคัญของเมือง และดำเนินการมาตามลำดับ ภายหลังได้มีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการวางผังด้วย การวางผังจึงเป็นการดำเนินงานแบบต่างคนต่างทำ คำนึงเฉพาะบริบทของพื้นที่ตนรับผิดชอบ ผังเมืองที่ทำขึ้นจึงขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับพื้นที่อื่น ขาดการบูรณาการในภาพรวม ส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่าง

ไม่เหมาะสม และมีผลกระทบต่อสาธารณะโดยรวม ก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และการรองรับภัยพิบัติตามธรรมชาติ รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ ตามมา ผังเมืองในทุกระดับจำเป็นต้องมีความสอดคล้องกันอันจะทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นกรอบให้การพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างยั่งยืนมากที่สุด นอกจากนี้ยังขาดการประสานระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่จะนำผังเมืองไปปฏิบัติและใช้เป็นกรอบในการบูรณาการ โดยเฉพาะผังระดับนโยบาย ขาดกระบวนการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นที่จะนำผังเมืองมาใช้เป็นกรอบในการวางแผนงาน/โครงการเพื่อของงบประมาณสำหรับปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน

3.3 การถ่ายโอนภารกิจทำให้ขาดบุคลากร

การถ่ายโอนภารกิจการวางแผนและจัดทำผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานด้านผังเมือง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่มีกรอบอัตรากำลังทางด้านผังเมือง ใช้เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่นดำเนินการแทน การถ่ายโอนภารกิจงานด้านผังเมืองที่ผ่านมา จึงขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านผังเมืองที่จะช่วยให้การดำเนินงานด้านผังเมืองเป็นไปตามกรอบแนวทางที่วางไว้ได้

การวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหา

เมื่อนำประเด็นปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานด้านผังเมืองที่ผ่านมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรค และทำให้ผังเมืองสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันได้นั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน มีกฎหมายที่เอื้ออำนวยให้ดำเนินงานได้คล่องตัว รวมทั้งต้องมีแนวทางการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกได้

การที่รัฐบาลออกพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และมีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ภายในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น จะเป็น

เครื่องยืนยันว่านโยบายของรัฐบาลจะต้องพัฒนาประเทศไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ของยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ มีตัวชี้วัดในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและยั่งยืน ถ่ายทอดผ่านแผนในระดับต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการเชื่อมโยงแผนในแต่ละระดับมาสู่การปฏิบัติอย่างสอดคล้อง และบรรลุตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์

โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นโครงการพัฒนาที่สำคัญภายใต้นโยบายไทยแลนด์ 4.0 กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน พร้อมกับการมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น โดยมีแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นตัวกำหนดประเด็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ให้เป็นประเด็นเร่งด่วนที่ต้องเร่งดำเนินการใน 5 ปีแรก การพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นการวางจุดยืนของประเทศไทยสำหรับการพัฒนาในระยะยาว มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นต้นแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่สมบูรณ์แบบ ช่วยผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประเทศไทยก้าวขึ้นสู่ระดับประเทศพัฒนาโดยเร็วที่สุด ปรับปรุงโครงสร้างการผลิตของประเทศและกระจายความเจริญออกสู่พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขั้นสูง เป็นฐานการสะสมเทคโนโลยีและนวัตกรรม ยกกระดับอุตสาหกรรมสู่อุตสาหกรรมที่มีมูลค่าสูงและมีศักยภาพในการแข่งขันสูงให้สอดคล้องกับบริบทโลก บนฐานกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น

เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกไม่เพียงถูกกำหนดไว้ในแผนทุกระดับเท่านั้น รัฐบาลยังเห็นความจำเป็นในการออกกฎหมายเฉพาะสำหรับการพัฒนาพื้นที่อีกด้วย พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้รัฐจัดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกขึ้น โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยมีสำนักงานคณะ

ภาพที่ 2 การวางและจัดทำผังเมืองในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก



ที่มา: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2561

กรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานผ่านกลไกต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

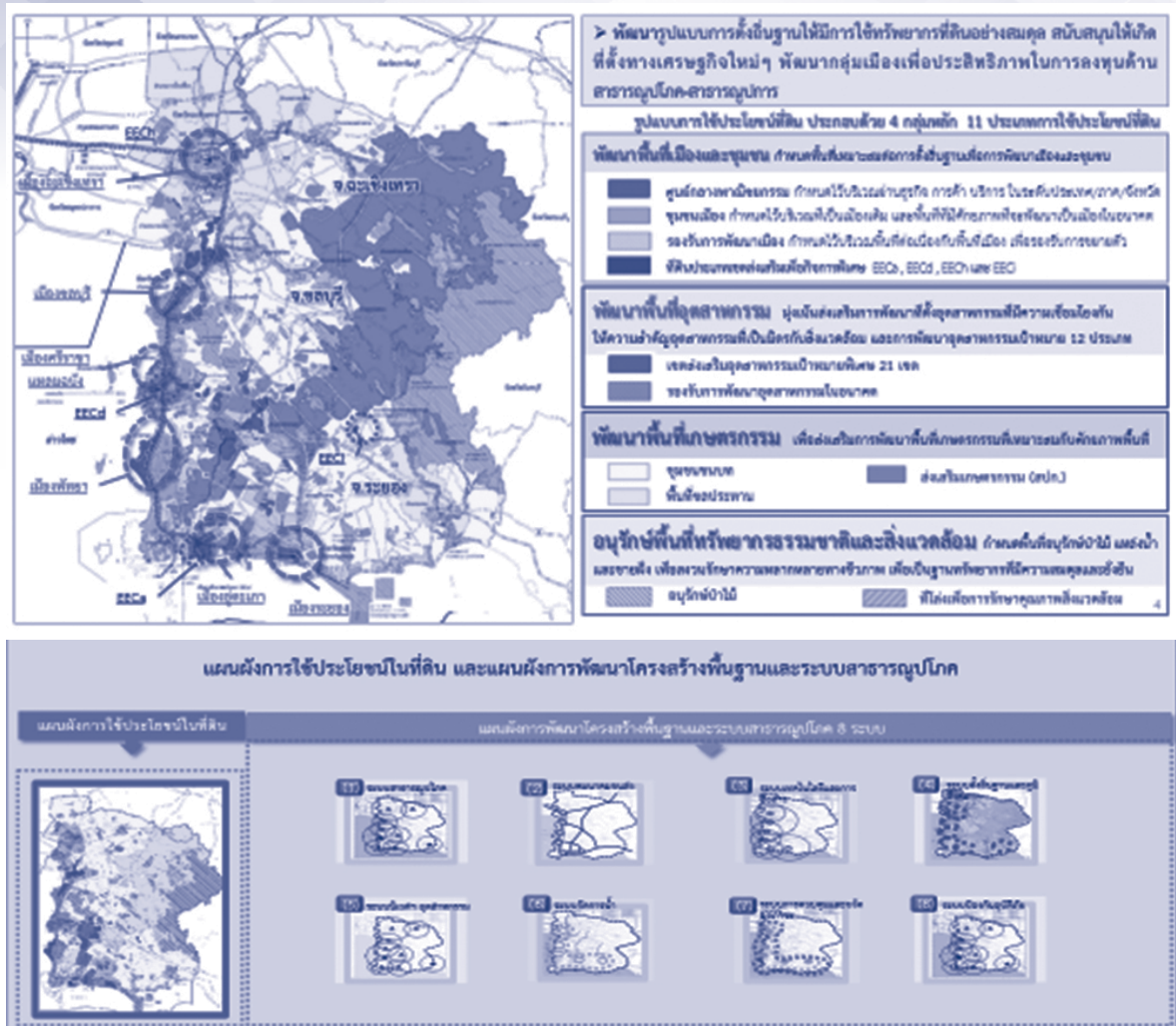
การวางผังเมืองก็เป็นกลไกหนึ่งที่ถูกกำหนดให้ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัตินี้ แม้ว่าผังเมืองจะมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้แล้วก็ตาม ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี และสอดคล้องกับแผนภาพรวมที่กำหนดไว้และให้ผังเมืองที่มีการใช้บังคับในพื้นที่อยู่ก่อนเป็นอันยกเลิกไป รวมทั้งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายผังเมืองให้สอดคล้องกับแผนผังที่จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

เมื่อมีนโยบายรัฐบาลอย่างชัดเจน และมีข้อกำหนดที่ให้อำนาจในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง ประกอบ

กับนำทฤษฎีด้านการบริหารจัดการมาวิเคราะห์ประกอบกับทฤษฎีด้านผังเมือง ผู้วิจัยจึงมีแนวความคิดในการกำหนดตัวแบบด้านผังเมืองใหม่ เพื่อนำมาใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันกรณีเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ประการที่ 3 ผลการวิเคราะห์ตัวแบบด้านผังเมืองใหม่เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน กรณีศึกษาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกได้รับการพัฒนามาจากการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบ และเกี่ยวข้องกับโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก นักวิชาการผังเมือง ตลอดจนการศึกษาพื้นที่ต้นแบบ เพื่อถอดบทเรียนการพัฒนาที่ประสบผลสำเร็จ โดยสามารถนำมากำหนดเป็นแนวทางในการใช้ผังเมืองเพื่อขับเคลื่อนเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

ภาพที่ 3 ผังเมืองเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก



ที่มา: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2561

โดยอาศัยกลไกในการขับเคลื่อนที่สำคัญ 2 ประการคือ 1) มาตรการด้านกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมือง ดำเนินการวางและจัดทำแผนผัง ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ซึ่งการดำเนินการจัดทำแผนผังดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนแห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งจะแตกต่างจากกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง

พ.ศ. 2518 โดยจะทำให้กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองมีความรวดเร็วขึ้น 2) มาตรการด้านการบริหารจัดการ โดยนำแนวคิด ทฤษฎีด้านการบริหารจัดการมาวิเคราะห์ ประกอบกับทฤษฎีด้านผังเมือง ทำให้ได้ตัวแบบด้านผังเมืองใหม่ ในการวางและจัดทำ “ผังเมืองเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” โดยศึกษาข้อมูลทั่วไปในพื้นที่ 3 จังหวัด ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญในการวางผังเมืองเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยนำไปวิเคราะห์สถานการณ์ และบูรณาการข้อมูลต่าง ๆ เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพพื้นที่ที่มีศักยภาพ ปัญหา ข้อจำกัด

และแนวโน้มการใช้พื้นที่ที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดินและความต้องการใช้พื้นที่ในอนาคต จัดทำเป็นผังเมืองเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยเป็นผังที่ส่งเสริมการพัฒนามากกว่าการควบคุมการพัฒนา มีความยืดหยุ่น และกำหนดให้มีสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้น เพื่อให้มีความสอดคล้องกับแผนและเป้าหมายการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกตามที่กำหนดไว้ในแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่เป็นตัวแบบนั้น นอกจากการดำเนินงานตามหลักวิชาการจากแนวคิดของนักวิชาการด้านผังเมือง และผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกแล้ว ยังต้องนำหลักการของทฤษฎีการบริหารจัดการมาใช้ร่วมด้วย ได้แก่ 1) การวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงาน ซึ่งมีหน่วยงานหลักคือ กรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ร่วมกันวางแผนดำเนินงาน 2) การจัดองค์การ โดยมอบหมายหน่วยงานรับผิดชอบ กระจายงาน และแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ สรรหาบุคลากรที่มีศักยภาพ 3) การชักนำ โดยผู้บริหารกระตุ้นให้เห็นความกระตือรือร้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ 4) การควบคุม โดยดำเนินการติดตามผลการดำเนินงาน ควบคุม และกำหนดมาตรฐาน ผ่านกลไกต่าง ๆ ทั้งการประชุมหารือ รวมทั้งการบูรณาการแผนงาน/โครงการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เร่งรัดการจัดทำผังเมืองเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด

2. อภิปรายผล

2.1 การใช้ผังเมืองเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ที่จะเป็กรอบขึ้นำการพัฒนำพื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกได้นั้น ปัจจัยที่สำคัญคือนโยบายของรัฐบาลต้องมีความชัดเจน และมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน อำนำยควมสะดวกให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ท้นต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลง

2.2 การวางแผนผังเมืองตามรูปแบบเดิม เป็นการวางแผน

เฉพาะพื้นที่ ขาดควมเชื่อมโยง ผังเมืองเดิมในบางพื้นที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนา รวมทั้งใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานยาวนาน อาจไม่ทันต่อสถานการณ์ที่ต้องเร่งส่งเสริมการพัฒนา ซึ่งการวางแผนผังเมืองขึ้นใหม่จะช่วยบูรณาการผังทุกระดับที่เคยดำเนินการมาอยู่เดิม เพราะเป็นการดำเนินการวางแผนที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัดในคราวเดียว ต้องบูรณาการวิเคราะห์ข้อมูลทุกด้านในทุกระดับ และประสานข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งแผนงาน/โครงการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วดำเนินการวางแผนผังเมืองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ร่วมกับกลไกอื่น ๆ อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

2.3 ผังเมืองเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นผังที่มีการนำข้อมูลทุกด้านมาบูรณาการและวิเคราะห์ความเหมาะสม โดยใช้แนวคิด ทฤษฎีทางผังเมือง ประกอบกับการศึกษาทบทวนนโยบาย แผนภาพรวม และโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จึงได้ออกมาเป็นแผนผังด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค ระบบการตั้งถิ่นฐานและภูมิสังคม ระบบบริหารจัดการน้ำ และระบบป้องกันอุบัติภัย รวมทั้งมาตรการสำหรับระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม แก่การประกอบอุตสาหกรรมเป้าหมาย อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ และการประกอบกิจการ

2.4 การวางแผนพัฒนาด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างแยกส่วน ขาดการบูรณาการ รวมทั้งการจัดทำระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ยังขาดความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกัน ทำให้ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกได้อย่างเต็มศักยภาพ ในผังเมืองเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกจะจำแนกแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค ที่จะเป็แนวทางให้หน่วยงานไปวางแผนงานและโครงการพัฒนาตามผังเมืองอย่างเป็นระบบต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 การนำไปเป็นต้นแบบสำหรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ เช่น ระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้ หรือพื้นที่อื่นใด ตามที่รัฐบาลกำหนด

1.2 รัฐบาลควรส่งเสริมสนับสนุนให้ผังเมืองเป็นวาระแห่งชาติ ผังเมืองจะเป็นภารกิจที่ตอบโจทย์ในการกำหนดกรอบทิศทางในการพัฒนาประเทศที่รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญและผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติในการพัฒนาประเทศ

1.3 แกไขพระราชบัญญัติการผังเมืองให้เหมาะสมทันต่อสถานการณ์ ทบทุน และปรับปรุงกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง จะต้องกำหนดให้มีแผนการพัฒนาพื้นที่ที่สอดคล้องกันในทุกระดับ ได้แก่ แผนการพัฒนาพื้นที่ในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น และระดับพื้นที่เฉพาะเป็นต้น รวมทั้งการกำหนดให้มีการพัฒนาตามผังเมืองและบทลงโทษในการละเลย

2. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

2.1 นำผังเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกไปเป็นกรอบการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด และผังเมืองรวมเมืองหรือชุมชนต่อไป

2.2 นำผังเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกไปเป็นกรอบการจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาเชิงพื้นที่อย่างบูรณาการ พร้อมเสนอแนะโครงการพัฒนาเมืองและพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนา เพื่อสนับสนุนการจัดทำโครงการและงบประมาณให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จังหวัด และท้องถิ่นไปดำเนินการพัฒนาพื้นที่อย่างมีทิศทางและเป็นรูปธรรม

2.3 สนับสนุนให้หน่วยงาน ภาคเอกชน และประชาชน เข้ามามีบทบาทสำคัญ และมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ตั้งแต่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย การกำหนดทิศทางการวางผังเมือง เพื่อการพัฒนาเมืองให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และเป็นไปตามกรอบของผังเมืองที่กำหนดไว้

2.4 กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องสนับสนุนเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ทันสมัย ในการดำเนินงาน การพัฒนาฐานข้อมูลให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพิ่มทักษะและพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีประสิทธิภาพ

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

ผลการวิจัยนี้สามารถนำไปทำการวิจัยต่อยอดได้ใน 3 ประเด็นคือ

3.1 ประเด็นผังนโยบายระดับประเทศ ระดับภาค เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ

3.2 ประเด็นการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการผังเมืองเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ

3.3 ประเด็นการบูรณาการงานผังเมืองกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม

บรรณานุกรม

กรมโยธาธิการและผังเมือง. รายงานการศึกษาขั้นต้นโครงการการวางผังพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจกลุ่มจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. เอกสารการศึกษาฐานการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ ประเทศมาเลเซีย และการวางผังเมืองประเทศสิงคโปร์ ระหว่างวันที่ 26-28 มีนาคม 2557

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. กลไกการบริหารจัดการเขตพิเศษยุทธศาสตร์คันไซ, 2560

จริยาพร จิตดีใจมั่น ผู้อำนวยการสำนักผังประเทศและผังภาค (2562). สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2562.

เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จำนวน 2 ท่าน (2562). สนทนากลุ่ม, 29 เมษายน 2562.

เจ้าหน้าที่สำนักผังประเทศและผังภาค กรมโยธาธิการและผังเมือง จำนวน 2 ท่าน (2562). สัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม, 3 เมษายน 2562.

เจ้าหน้าที่สำนักผังเมืองรวม กรมโยธาธิการและผังเมือง จำนวน 3 ท่าน (2562). สัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม, 3 เมษายน 2562.

จิตรรัตน์ พินิจธิวงศ์ รักษาการผู้อำนวยการสำนักผังเมืองรวม (2562). สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2562.

ทัศนีย์ เกียรติภัทราภรณ์ รองเลขาธิการสายงานพัฒนาพื้นที่และชุมชน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (2562) สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2562.

พิชัย อุทัยเชษฐ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการผังเมือง (2562). สัมภาษณ์, 25 มีนาคม 2562.

มณฑล สุตประเสริฐ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง (2562). สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2562.

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135 ตอนที่ 82, 13 ตุลาคม 2561

เรวดี แก้วมณี. “KANSAI Model มีดีอย่างไร...ถึงต้องนำมาใช้กับ EEC”. OIE SHARE. ปีที่ 6 ฉบับที่ 61, เมษายน 2560. 2560

สมเกียรติ สิริพิทักษ์เดช ผู้อำนวยการสำนักวิศวกรรมการผังเมือง (2562). สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2562.

สิริลักษณ์ ใจไว นิติกรชำนาญการพิเศษ (2562). สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2562.

อัญชลี ตันวานิช ผู้อำนวยการสำนักวิเคราะห์และประเมินผล (2562). สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2562.

อภิชาติ ศรีชาติ นิติกรชำนาญการพิเศษ (2562). สัมภาษณ์, 7 เมษายน 2562.

ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. “การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ปีที่ 4 ฉบับที่ 19 ตุลาคม 2557

โสภณ ศิริงาม พันเอก. “ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ 21” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2560. หน้า 15

Kansai National Strategic Special Zone, สืบค้นเมื่อ กุมภาพันธ์ 10, 2562. จาก <https://kansai-tokku.jp/english/>

Shenzhen. สืบค้นเมื่อ กุมภาพันธ์ 10, 2562. จาก <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/lawsdata/chineselaw/200211/20021100050637.html>