

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาความคิดเห็นของประชาชน ต่อโครงการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลนาบุญใหญ่ อำเภอนาหว้า จังหวัดนครพนม ครั้งนี้ ผู้ศึกษา ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ตามลำดับต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. การปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
5. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ
6. แนวคิดหลักการบริหารจัดการ ถนน ทางเดิน และทางเท้า
7. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลนาบุญใหญ่ อำเภอนาหว้า จังหวัดนครพนม
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1. ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้ อุทัย หิรัญโต (2523 : 80) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับ กล่าวคือ ความคิดเห็นอย่างผิวเผิน ความคิดเห็นอย่างลึกซึ้ง ความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติเป็น ความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและเป็นความคิดเห็นติดตัว

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2543 : 78) ความคิดเห็น หมายความว่า การแสดงออกทางวาจาของบุคคลที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกละเอียด เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

กู๊ด (Good. 1973 : 339) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ การรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือซึ่งนำหนักความถูกต้องหรือไม่

จากความคิดเห็นของนักวิชาการ ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทศนคติ ความเชื่อและค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ของบุคคลนั้นๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

## 2. ประเภทของความคิดเห็น

ประเภทของความคิดเห็น มีนักวิชาการได้แบ่งไว้ดังนี้

ริมเมอร์ (Remmer. 1954 : 6-7) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme option) เป็นความคิดเห็นที่มาจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นที่รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive content) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

จากจากความคิดเห็นของนักวิชาการ ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็นสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ และความคิดเห็นที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ

## 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกันเสมอไปอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นได้ มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นดังนี้

จำเรียง ภาวิจิตร (2540 : 248-249) ได้กล่าวให้เห็นถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

3.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำการหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่ดำเนินถึงจะไรบ่างอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงได้ เช่น

ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้น

3.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะทำให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตามในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาที่ไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมาก

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล โดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล โดยอ้อม เช่น สื่อมวลชนกลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

#### 4. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการเสนอวิธีการวัด ดังนี้

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไป ว่าจะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถาม และผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตนในเวลานั้นการใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้นใช้ในการวัดแบบลิเคิร์ท โดยเริ่มด้วยการรวบรวม หรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่งเห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นที่นิยมใช้เพื่อการวิจัย ได้แก่ การสังเกต การสัมภาษณ์ โดยคะแนนที่ได้จะแสดงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อทำให้สามารถทราบได้ว่ามีความคิดเห็นเรื่องนั้นอย่างไร ส่วนวิธีการวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปอาจใช้รูปแบบการสนทนา ผู้ทำการวัดจะต้องไม่แสดงออกว่ากำลังจับต้นตอความคิดเห็นของผู้ทำการวัดจนมากเกินไป เพราะจะทำให้ผู้ถูกวัดเกิดความรู้สึกว่าการถูกจับผิด ควรใช้การอัดเทปเป็นเครื่องมือช่วย ส่วนวิธีการศึกษาจากข้อเขียน หรือสมุดบันทึกประจำวัน ผู้ทำการวัดต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถูกวัดก่อน เพราะบางครั้งเป็นเรื่องที่ต้องปกปิด

## แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ โดยหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความ หรือความหมายไว้แตกต่างกันออกไป ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 46) ได้ให้ความหมาย เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and boundary) หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้ และองค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหาร หรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครอง หรือสถาบันของรัฐไปกระทำ หรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอน หรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงคอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

อลิชัย พันธเสน (2539 : 159-160) กล่าวถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครอง ไปสู่ระดับท้องถิ่นว่ามีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นคือระดับชาติ และโครงสร้างพื้นฐานคือระดับท้องถิ่น ซึ่งการปกครองระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริงเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบอบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาหลายองค์ประกอบ

แต่ละองค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือ การขาดมาตรฐานท้องถิ่นนั่นเอง และการกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบท การพัฒนาชนบทในรูปแบบต่างๆ ที่เคยมีมาในอดีตขาดองค์ประกอบท้องถิ่นที่เข้มแข็ง จึงมีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นจะต้องมีความกตริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจในลักษณะที่ทำให้เกิดการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาท้องถิ่นก็จะเป็นในลักษณะหยิบยื่น ชักเยียดให้ หรือกึ่งหยิบยื่นชักเยียดให้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือการสร้าง ความคาดหวังในการพึ่งพาจากภายนอกของประชาชนในชนบท ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างความเหลื่อมล้ำการถือราษฎรบังหลวง ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบพึ่งพา ทำให้ประชาชน ไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงไม่เพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมี ความจำเป็นสำหรับสังคมและวัฒนธรรมอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลาง โดยมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปจัดบริการ สาธารณะต่างๆ เพื่อประชาชนด้วยการปกครองอย่างอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเหมือนอย่างการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบในการ ตัดสินใจบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตน

## 2. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีดังนี้ (กรมการปกครอง. 2541 : 1-3)

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial person) การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมืองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรรัฐบาลกลาง การมืองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหาก นี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้น ไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางเสมอ องค์กรนี้ก็จะมิ

ลักษณะที่ไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่ง มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดเวลา จนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็น่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองหากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น โดยเฉพาะการ ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

2.4 มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บรายได้การบริหาร และการบริการประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า หลักในการกระจายอำนาจเป็นหลักแก่องค์ประกอบที่มีความจำเป็นและความสำคัญในการกระจายอำนาจ ถ้าขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งแล้วจะทำให้การกระจายอำนาจขาดความสมบูรณ์ ดังนั้นในการกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำทั้งการปรับสถานะให้เป็นนิติบุคคลต้องให้อิสระในการบริหารงาน ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมีสิทธิเลือกตั้งและสามารถมีงบประมาณเป็นของตนเอง

### 3. ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

หากพิจารณาการกระจายอำนาจในลักษณะของการบริหารและการปกครองประเทศ ก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้ เพราะแต่ละประเทศจะมีชุมชนมากมายรวมกัน มี

อาณาเขตกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหามากมายและแตกต่างกัน ก็ยากที่คนท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาในการดูแลและแก้ไขกิจการ ทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4. ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

4.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจการปกครอง สรุปได้ดังนี้ (ลิขิต ธีรเวคิน. 2548 : 208)

4.1.1 การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดีและมีเจ้าหน้าที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง จึงกำหนดการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างดีและเหมาะสมกับปัญหาของบ้านเมือง

4.1.2 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการตัดภาระและแบ่งเบางานจากราชการส่วนกลางได้มาก เพราะท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้ของตนเอง จัดการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นออกกฎหมายและระเบียบขึ้นดำเนินการซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว

4.1.3 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเองสร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้น และโดยที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นใหญ่โตมากเกินไปและมีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเข้าถึงระบอบการปกครองของประเทศได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นท้องถิ่นจึงเสมือนโรงเรียนสอนระบอบการปกครองแก่ประชาชน

4.1.4 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของรัฐบาลกลาง เพราะท้องถิ่นได้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางไปมากแล้ว รัฐบาลย่อมมีโอกาสทุ่มเทช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ ถ้าท้องถิ่นสามารถช่วยตนเองได้และไม่สร้างปัญหาแก่รัฐบาลกลาง

4.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจ สรุปได้ดังนี้ (ตระภูถ มีชัย. 2538 : 71-72)

4.2.1 ทำให้อำนาจรัฐ และองค์กรปกครองส่วนกลางน้อยลงซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ

4.2.2 เกิดการสิ้นเปลือง เพราะเจ้าหน้าที่ และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้จัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เท่านั้นไม่สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติทั่วประเทศได้

4.2.3 ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดในภาพรวม ขาดเอกภาพ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนแต่ละองค์กรต่างก็มีแนวโน้มที่จะแก่งแย่งแข่งขันกันจัดทำบริการสาธารณะภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองให้เจริญก้าวหน้า โดยไม่สนใจว่าจะมีผลเป็นการบั่นทอนความก้าวหน้าและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนอื่นหรือไม่

4.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ถ้าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นมือสมัครเล่น ขาดความรู้ หรือประสบการณ์ในการบริหารองค์กรแล้ว อาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพ ต่อความมั่นคงของรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ ดังนี้  
ข้อดี การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เป็นการตัดภาระแบ่งเบางานจากราชการส่วนกลางได้มาก เป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเองสร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้นและเป็น การเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

ข้อเสีย ทำให้อำนาจของรัฐละองค์กรปกครองส่วนกลางน้อยลง เกิดการ สิ้นเปลือง ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดในภาพรวมขาดเอกภาพและ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใด ถ้าผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้สมัครเล่นขาดความรู้และประสบการณ์ใน การบริหารองค์กรแล้ว อาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพ

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 17) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นรูปแบบการบริหารที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินการต่างๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง



พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2529 : 1) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดและขนาดของพื้นที่ ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศ และขนาดเล็กกว่าประเทศ และยังได้อธิบายเพิ่มเติมอีกว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่และประชากรของประเทศซึ่งมีขนาดเล็ก

ทวี พันธุวาสิฎฐ์ (2539 : 108) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาพของท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญ

ลิขิต ชีรวะกิน (2548 : 386) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนเองสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ว่าจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

มอลตาญ (Montago. 1984 : 574 ; อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิการวรรณ. 2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมมีความรับผิดชอบซึ่งปลอดจากการควบคุมการบริหารส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคแต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดของรัฐอยู่ มิได้เป็นอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นคน และได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง หรือมลรัฐซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดหรือจัดตั้งหน่วยการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น จำแนกได้ดังนี้

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่ต้องบริหารให้กับ

ชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมากการแบ่งเบาหนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน

2.2 เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้แต่มีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขกำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.4 เพื่อให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะการรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี

### 3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 27-29) กล่าวว่า จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในการที่จะรักษาความมั่นคงและ

ความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

3.1 การปกครองท้องถิ่น คือรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกันส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองในการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาโดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจกรรมของท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง ซึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

3.2 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากการสั่งจากเบื้องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีประชาธิปไตย เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า (Glass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.4 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองตอบความต้องการ ของประชาชนท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ไขปัญหา หรือจัดบริการ โครงการส่วนท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหา และเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่ง ไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

กิจการบางอย่างเป็นเรื่องระหว่างท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเปรียบเทียบท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้รับการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจกรรมใหญ่ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

3.5 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชนความต้องการ และปัญหาข้อมแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาภาระหน้าที่ต่างๆ ให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ต้องเป็นผู้ที่รู้ปัญหาและประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

3.6 การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับการเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ และนายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่ผลงานจาก การเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงระดับประเทศ

3.7 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทผ่านที่มามีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชน ในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นขี้ดใส่หรือทิ้งหยิบยื่นขี้ดใส่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยเหลือตนเองอาจเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งพาตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการดังกล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องขอบเขตเรื่อง การกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมาก และมีมานานตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่หากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นหากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ๆ แล้วสามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้าน คือ การเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเรียนรู้ระบอบการปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล และประชาชนในท้องถิ่น ได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่างๆ ทั้งในแง่การบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการจัดการ

#### 4. ประเภทของการปกครองท้องถิ่น

จากความรู้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่อยู่ภายใต้การปกครองระหว่างประเทศในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและอยู่ต่ำกว่าระดับหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวมดังได้กล่าวมาแล้วเราสามารถแยกการปกครองท้องถิ่นตามความหมายออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นการแบ่งประเภทตามเกณฑ์ของผู้บริหารก็ได้ (สนธิ บางยี่ขัน. 2529 : 102)

4.1 การปกครองท้องถิ่นที่รัฐดำเนินการเอง (Local state government) หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในที่ชุมชน หรือเขตการปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งบริหารโดยเจ้าหน้าที่

ที่ได้รับแต่งตั้ง หรือ หมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ ซึ่งตามรูปแบบการปกครองของไทยเรียกว่า การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรูปแบบนี้ ส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ออกไปปฏิบัติราชการตามอาณาเขตต่างๆ ของประเทศโดยมอบอำนาจการวินิจฉัยและการดำเนินการบางประการให้ด้วยความรับผิดชอบต่อส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอยู่ 4 หน่วยงาน คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

4.2 การปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนดำเนินการเอง (Local self government) หมายถึงการปกครองท้องถิ่นในที่ชุมชน หรือเขตการปกครองรูปแบบหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหน่วยท้องถิ่นนั้น หรือหมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบ หรือกระจายอำนาจให้ซึ่งตามรูปแบบการปกครองไทย เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น ซึ่งหลักการปกครองนี้ มีหน้าที่รับผิดชอบและการใช้ดุลยพินิจ โดยอิสระมีหน้าที่และมีงบประมาณดำเนินการต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค (สาขาของรัฐบาล) แต่อยู่ภายใต้การควบคุมการดำเนินงานจากรัฐบาล กลางภายใต้วิธีการตรวจสอบและความเหมาะสม การที่จะควบคุมตรวจสอบอย่างไรก็คิดเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพทางการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ การปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ถ้าเป็นของไทยในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่น จะแบ่งออกเป็นกี่ประเภท จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ด้วย โดยการแบ่งประเภทการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยจะยึดหลักประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การปกครอง

## 5. ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ลิขิต ชีวเวคิน (2548 : 43) ได้กล่าวถึงประโยชน์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป นั้นมีมากมายแต่อาจสรุปได้ 2 ประการ คือ

5.1 ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยการพัฒนาการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นมาตรฐานทางการเมืองและเป็นสถาบันที่ให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับการเมืองเบื้องต้นตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นเกิดความล้มเหลวย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาทางการเมือง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น เมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย

ด้วยการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมืองซึ่งประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังที่กล่าวมาแล้ว

5.2 ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องทำทั้งสามด้าน คือ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมากในด้านการเมือง ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ การปกครองท้องถิ่นต้องการปกครองที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนท้องถิ่น ประชาชนท้องถิ่นต้องการอะไรก็จะทำให้โครงการพัฒนาขึ้นไม่ว่าจะด้านสังคม เช่น การบริการสังคม ด้านเศรษฐกิจ การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเพื่อสังคมภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง จะทำให้มาตรฐานของการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นดีขึ้นทั้งในด้านปัจจัยสี่ หรือสิ่งฟุ่มเฟือยต่างๆ ในสังคมด้านคุณธรรมก็จะต้องทำให้เจริญตามด้านวัตถุไปด้วย เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างอันจะเป็นปัญหาตามมาทีหลัง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น ยังให้ประโยชน์กับประชาชนทั้งในด้านการพัฒนา การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองตนเองสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการและการพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งถึง การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกๆ ด้านให้ดีขึ้นอย่างแท้จริง

## 6. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงเสนอแนวคิด ดังนี้

### 6.1 องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นมี ดังนี้ (ประทาน

คงฤทธิศึกษาร. 2526 : 8)

6.1.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

6.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

6.1.3 หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political participation)

6.1.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีอำนาจในการเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

6.1.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6.1.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบาย หรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับที่ล่วงล้ำไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

6.1.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว และอยู่ใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ

6.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 35)

6.2.1 ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ ต้องมีฐานะเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีกฎหมายรับรองการก่อตั้งและการรับรองฐานะอย่างชัดเจนเพื่อองค์กรนั้น จะได้มีสิทธิต่างๆ ตามกฎหมาย ได้แก่ สิทธิที่จะออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานซึ่งจะใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วน ตำบล เป็นต้น

6.2.2 ต้องมีความอิสระ (Autonomy) จากการควบคุมของรัฐบาลใน ส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระพอสมควรในการบริหารงาน เช่น สามารถกำหนดนโยบาย วินิจฉัยสั่งการ และดำเนินการบริหารงานบุคคลของตนเองได้

6.2.3 ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองของตนเอง มีการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนี้เป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 112-116) มาตรา 281 – 290

ดังนั้น องค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้มีความสำคัญเท่าเทียมกันจะขาดอย่างใด อย่างหนึ่งไม่ได้เพราะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ



จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมี 2 แบบ คือ ตามความหมายของการปกครองท้องถิ่น หรือด้านบุคลากรที่ดำเนินงานอยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น แต่องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ต้องมีความเป็นอิสระ ในการบริหารงานภายใต้กฎหมาย โดยประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนี้เป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

## 7. ข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองมีทั้งข้อดีและข้อเสียเหมือนกับการปกครองแบบอื่นๆ และอาจกล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 146-144)

### 7.1 ข้อดีของการปกครองท้องถิ่น

ข้อดีของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

7.1.1 เป็นการส่งเสริม และช่วยให้การบริการต่างๆ ของรัฐ ไปถึงมือประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงในท้องถิ่น

7.1.2 เป็นการป้องกันมิให้มีการรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียวเป็นการป้องกันมิให้เกิดระบอบการปกครองแบบเผด็จการ โดยบุคคลขึ้น

7.1.3 เป็นการส่งเสริมและช่วยให้การบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลสามารถประสานความเข้าใจและความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ช่วยให้การบริการประชาชนตรงกับเป้าหมายและเข้าถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

7.1.4 เป็นการปลูกฝังและส่งเสริมการฝึกอบรมทางด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน กล่าวคือ ช่วยให้ประชาชน ได้เรียนรู้หลักการปกครองตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมอยู่ในฐานะที่ใกล้ชิดกับสภาวะความเป็นอยู่ของตนเองมากที่สุด จึงสามารถติดต่อกับรัฐบาลได้อย่างใกล้ชิดและมีความผูกพันต่อสิ่งที่ตนสร้างขึ้น นอกจากนี้ ความไม่กว้างขวางของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้และแก้ปัญหาเกี่ยวกับความต้องการต่างๆ ของประชาชนได้ดี รวมทั้งการปกครองแบบนี้ยังช่วยเตรียมผู้นำท้องถิ่นเพื่อก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติต่อไป

7.1.5 เป็นการส่งเสริมและช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานเพราะมีการแบ่งและจำกัดปัญหาท้องถิ่นออกจากปัญหาระดับชาติ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถบริหารงานของตนเองได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลกลางก็สามารถมุ่งสนใจไปที่เรื่องใหญ่ๆ ที่มีความสำคัญและมีผลประโยชน์ได้เสียดต่อกันส่วนร่วมทั้งประเทศได้มากขึ้น

7.1.6 ป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนาและภาษา เพราะต่างฝ่ายได้ปกครองตนเอง สามารถตอบสนองความต้องการของกันและกันได้ดีกว่า ที่จะได้จากส่วนอื่นมาบริการประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ จะช่วยก่อให้เกิดความสามัคคีและความเป็นเอกภาพขึ้นในชาติ

## 7.2 ข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น

ข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

7.2.1 มีความสิ้นเปลืองมาก เพราะการที่มีองค์การปกครองท้องถิ่นกระจายอยู่ทั่วไปทำให้เกิดการทำงานอย่างซ้ำซ้อนกัน จึงไม่ต้องด้วยหลักการประหยัดทั้งบุคลากรและงบประมาณ

7.2.2 ถ้าเป็นท้องถิ่นที่มีคนอยู่หลายเชื้อชาติ ศาสนาและภาษาต่างกันและมีระดับความคิดแย้งกันอย่างรุนแรงในระหว่างชนชาติ ศาสนาและภาษาด้วยแล้ว การปกครองท้องถิ่นก็อาจเป็นสิ่งผลักดันให้มีการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นอิสระได้ดีที่สุด

7.2.3 เกิดความไม่เสมอภาคและภาวะการไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอันช่วยให้แตกต่างกัน ทำให้ท้องถิ่นนั้นมีรายได้สูงและมีโอกาสปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นของตนได้มาก จึงเป็นภาวะที่รัฐบาลกลางจะหาทางอุดหนุนและกระจายความเจริญให้แก่ท้องถิ่นที่มีลักษณะตรงข้ามให้ทั่วถึง

7.2.4 ทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีต้นทุนสูง เพราะกิจการบางอย่างมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องไปถึงท้องถิ่นต่างๆ ได้หลายแห่งพร้อมๆ กันบางกรณีต้องใช้เงินทุนสูงมากจึงต้องอาศัยการวางแผนและการปฏิบัติงานประสานกัน ถ้าท้องถิ่นใดกระทำไม่ได้เช่นนั้น ก็ไม่อาจทำให้ท้องถิ่นนั้นมีความเจริญก้าวหน้าได้และในกรณีที่ต้องใช้เงินทุนมากมายเกินกำลังของท้องถิ่น ก็จำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจากภายนอก หรือจากรัฐบาล ดังนั้น การจัดบริการบางอย่างของท้องถิ่น จึงไม่อาจจะดำเนินการได้เอง เพราะขาดเงินทุนและความชำนาญเพียงพอ

7.2.5 เป็นการขัดต่อการปกครองที่ดีบางอย่างโดยเฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีได้กำหนดให้มีการละเว้นสวัสดิการของคนส่วนใหญ่และ โอกาสของความก้าวหน้าของชาติ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการปกครองท้องถิ่นในขณะที่ประชาชนยังไม่พร้อมที่ปกครองตนเองได้ข้อนี้ นับว่าเป็นปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปแต่ละเป็นที่ประจักษ์

กันว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองที่ควรจะวางแผนการดำเนินการปกครองท้องถิ่นเป็นขั้นๆ เพื่อให้ท้องถิ่นได้ มีโอกาสปกครองตนเองเป็นลำดับ เพราะถ้าหากไม่มีการเริ่มต้นก็ยากที่จะนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ และมีหลักสากลว่ารัฐบาลที่ที่จะต้องสามารถปรับใช้หลักการ หรืออุดมการณ์ต่างๆ ให้เข้ากับภาวะความเป็นจริงของแต่ละแห่ง กาลสมัย หากรัฐบาลใดกระทำการโดยมุ่งที่จะรักษาอำนาจของตนแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่พยายามที่จะเตรียมประชาชนของตนให้สามารถรับภาระการปกครองตนเองได้ในอนาคตแล้ว ก็จะเป็นปัญหาต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และนำไปสู่การปกครองที่มุ่งกดขี่คนส่วนใหญ่ เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มย่อยในที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปทั้งข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ ข้อดี คือ เป็นการส่งเสริมและช่วยให้การบริการต่างๆ ของรัฐ ไปถึงมือประชาชน ในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงในท้องถิ่น เป็นการป้องกันมิให้มีการรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียวการบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนาและภาษาเพราะต่างฝ่ายต่าง ได้ปกครองตนเองตามท้องถิ่นที่ปกครอง

ข้อเสีย คือ มีความสับสนเปลืองมากเกิดการดำเนินงานอย่างซ้ำซ้อน เกิดความไม่เสมอภาคและภาวะการฉ้อราษฎร์ไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอันช่วยให้แตกต่างกันรวมทั้งเป็นการขัดต่อการปกครองที่ดีบางอย่างด้วย

## การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งถือว่ามีความสำคัญยิ่งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในหมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึง 290 ได้กำหนดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังต่อไปนี้

### 1. หลักการทั่วไป

หลักการทั่วไปมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (มาตรา 281)

1.2 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 281 วรรคสอง)

1.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (มาตรา 282)

1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย (มาตรา 283)

1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้ โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง (มาตรา 283 วรรคสอง)

## 2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนี้

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจของตน โดยเฉพาะ

2.2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

2.3 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้คือ

2.3.1 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2.3.2 การจัดสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

### 3. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 114) มาตรา 284 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.2 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

3.3 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

3.4 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

3.5 สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

3.6 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้

3.7 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.8 ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว

3.9 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากนี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

#### 4. การตรวจสอบประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 114-115) มาตรา 285, 286 และ 287 ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

4.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 285)

4.2 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 286 วรรคแรก)

4.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย (มาตรา 287)

#### 5. การบริหารงานบุคคล

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 115-116) มาตรา 288 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

5.1 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับ

การพัฒนาาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลาง บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5.2 ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กร พิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและ จริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5.3 คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5.4 การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษ ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

## แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ ประกอบไปด้วย

### 1. แนวความคิดเกี่ยวกับหลักสากลในการจัดบริการสาธารณะ

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ ซึ่งมีการปกครองใน รูปแบบรัฐเดี่ยวและการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของราชการบริหารแต่ละระดับแล้ว และการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การแบ่งการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่าแนวคิด พื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นหลักสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลาง และท้องถิ่น ได้แก่ (วุฒิสสาร ต้นไชย : 2546 : 19-20)

#### 1.1 หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น

##### 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1.1 ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสีย โดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้ง ประเทศ ที่มีลักษณะเหมือนกันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้นจึงต้อง อาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐจะต้องเป็น ผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบาย เพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็น

เอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

1.1.2 ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะ

1.1.3 ประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะดีก่อนให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่นๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

1.1.4 หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการนั้นๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับสูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

1.1.5 หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

1.1.6 หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูง (Optimal accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยการจัดบริการในระดับใดๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

1) เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้รับบริการมากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์



2) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากรหรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการ ให้บริการ โดยสมบูรณ์และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานจัดบริการนั้นๆ ได้โดยตรงมากที่สุดหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal efficiency of scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใดๆ ก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการ โดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The principle of management efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมาก ได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดหลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of policy operation units) เป็นการนำหลักเกณฑ์การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal efficiency of scale) มาพิจารณาร่วมกัน วิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่างๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลายๆ ตำบลหรือหลายอำเภอประกอบกันหรือคนละหน่วยงานได้

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะ (Public service delivery) หมายถึง การที่องค์การราชการได้การกระจายสินค้าสาธารณะออกไปให้กับคนในสังคม เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและได้มีนักวิชาการที่ให้ความหมายคำดังกล่าวได้หลายๆ ท่าน ที่ผู้ศึกษานามาประมวลประกอบไปด้วย

บรรจบ กาญจนกุล (2523 : 19-20) ได้ให้ความหมาย บริการสาธารณะ (Public service) คล้ายกับความหมายของสินค้าสาธารณะว่า หมายถึง กิจการทุกประเภทที่รัฐจัดทำขึ้น เพื่อสนองความต้องการได้รับความต้องการส่วนรวมของประชาชน อาจแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือกิจการที่ตอบสนองความต้องการได้รับความปลอดภัยอย่างหนึ่งและกิจการที่ต้องการความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต ซึ่ง อัลเบิร์ต เฮิร์ชแมน (Albert Hirschman) กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ขององค์การราชการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนแล้ว จะเห็นว่ามีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประเภทด้วยกัน คือ เป็นกลไกปกครองดูแลประชาชนให้ปฏิบัติตามครรลองของกฎหมายและเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรและบริการพื้นฐานทางสังคมให้แก่คนให้แก่สังคมและได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า องค์การของรัฐมีความสัมพันธ์กับประชาชนในลักษณะที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ ความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและปกป้องผลประโยชน์ให้กับประชาชน ได้แก่ การบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย การเสียดายให้รัฐ ส่วนลักษณะที่สอง เป็นความสัมพันธ์ ในลักษณะของความขัดแย้งของกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ ได้แก่ การรักษาพยาบาล ไฟฟ้า ประปา

ดังนั้น การให้บริการขององค์การราชการจึงประกอบด้วยองค์การ 2 ประเภท คือ องค์การที่ให้บริการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและองค์การที่ให้บริการเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล โดยองค์การที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายและเกิดความเป็นระเบียบขึ้น ในสังคม ส่วนองค์การให้บริการเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นองค์การที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ อาชีพ และสุขภาพอนามัยของแต่ละคนให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ในการแบ่งเช่นนี้ถึงไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เพราะบางครั้งองค์การที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอาจทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ดังจะเห็นได้จากการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อให้ราคาข้าวสูงขึ้น เป็นต้น แต่หน้าที่นี้เป็นหน้าที่รอง ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงองค์การใดว่าเป็นองค์การประเภทใดแล้วจะถือบทบาทหน้าที่หลักขององค์การนั้นเป็นเกณฑ์

ในการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮี อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนมก็เป็นการบริการขององค์การราชการที่มีการบริการสาธารณะที่มีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐและประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐและนำรายได้ออกมาช่วยเหลือประชาชนในการบริการกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่น เช่น การบริการน้ำประปา การเก็บขยะ เป็นต้น

### 3. ทฤษฎีความคาดหวัง

ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory) ของ วรูม (Vrom) บางทีเรียกว่า ทฤษฎี V.I.E. เนื่องจากมีองค์ประกอบของทฤษฎีที่สำคัญ คือ (กิตติศักดิ์ วัฒนสินดิรังสี. 2544 : 12)

V มาจากคำว่า Valence ซึ่งหมายถึงความพึงพอใจ

I มาจากคำว่า Instrumentality ซึ่งหมายถึง สื่อ เครื่องมือ วิธีทางที่จะนำไปสู่ความพึงพอใจ

E มาจากคำว่า Expectancy หมายถึง ความคาดหวังภายในตัวบุคคลนั้นๆ บุคคลที่มีความต้องการและความคาดหวังในหลายสิ่งหลายอย่าง ดังนั้นจึงต้องพยายามกระทำการด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง เพื่อตอบสนองความต้องการหรือสิ่งที่คาดหวังเอาไว้ นั่น บุคคลก็จะได้รับความพึงพอใจและขณะเดียวกันก็จะคาดหวังในสิ่งที่สูงขึ้น ไปอีกเรื่อยๆ

แนวความคิดนั้น วรูม เป็นผู้เสนอโดยมีความเห็นว่าบุคคลที่จะพิจารณาทางเลือกต่างๆ ที่มีอยู่ โดยจะเลือกที่เชื่อว่าจะนำไปสู่ผลตอบแทน หรือรางวัลที่เข้าต้องการมากที่สุด ทฤษฎีนี้ทำนายว่า บุคคลแต่ละคนจะเลือกทางที่มีผลตอบแทนสูงสุด ทฤษฎีความคาดหวังของวรูม มีข้อสังเกต คือ บุคคลใดจะได้รับการจูงใจที่จะใช้ความพยายามในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ หรือให้สำเร็จตั้งเป้าหมายที่ต่อเมื่อเชื่อในความสามารถของตนเอง ว่าความพยายามในการปฏิบัติงานจะมีผลในทางดี และผลการปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับความคาดหวัง ที่คนเชื่อว่าการพยายามของคนจะสัมฤทธิ์ผลออกมาเป็นระดับผลงาน ดังนั้นบุคคลที่จะทำงานให้สำเร็จหรือไม่ประการใดย่อมขึ้นกับจิตภาพ และความเชื่อของเขาว่าเขาต้องการหรือไม่ต้องการอะไร และจะใช้กลยุทธ์อะไรในอันที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่เขาเลือกเดินเอาไว้

เกอร์ (Gurr) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสภาพการณ์ด้านจิตใจของมนุษย์กับสภาพแวดล้อมทางสังคม โดยเสนอให้ใช้คำศัพท์ "Relative Deprivation" ซึ่งหมายถึง ความไม่สอดคล้องกันระหว่างความคาดหวังด้านคุณค่ากับความสามารถที่จะบรรลุถึงคุณค่า ความคาดหวังด้านคุณค่า ได้แก่ สภาพชีวิตและทรัพย์สินที่มนุษย์เชื่อว่าตนมีสิทธิครอบครอง สำหรับความสามารถที่จะบรรลุถึงคุณค่า ได้แก่ สภาพทรัพย์สินที่มนุษย์มีไว้ในครอบครอง โดยถูกต้องตามกระบวนการที่ยอมรับกันในสังคม สภาพสังคมที่ระดับเฉลี่ยของความคาดหวังได้เพิ่มสูงขึ้น โดยที่ความสามารถมิได้เพิ่มสูงตามขึ้นไปด้วยและจะทำให้ความไม่พอใจรุนแรงยิ่งขึ้น (กมล สุขพาณิช - จันทปราบ. 2526 : 14-15)

ตามทฤษฎีของ เกอร์ร สามารถนำมาใช้อธิบายความคิดเห็นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮี อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ประชาชนมีความคาดหวังที่จะได้รับการบริการสาธารณะจากองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไรผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างไร มีความสอดคล้องหรือแตกต่างกันมากหรือน้อยประการใดระหว่างความคาดหวังของประชาชนกับความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบล หากความคาดหวังของประชาชนมีความสอดคล้องกับสิ่งที่ได้รับตามความเป็นจริงมาก ประชาชนจะมีความพึงพอใจสูงในทางตรงกันข้าม หากความคาดหวังของประชาชนไม่สอดคล้องกับสิ่งที่ประชาชนได้รับ หรือประชาชนไม่ได้รับในสิ่งที่คาดหวัง ระดับความพึงพอใจต่ำ และความไม่พึงพอใจจะรุนแรงยิ่งขึ้นตามลำดับของความแตกต่าง

### แนวคิด หลักการบริหารจัดการ ถนน ทางเดิน และทางเท้า

ถนน ทางเดิน และทางเท้า กล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาการมีถนน ทางเดิน และทางเท้าที่ได้มาตรฐานและมีสภาพดี นอกจากจะทำให้คนในชุมชนได้รับความสะดวกในการเดินทางแล้ว ถนนยังเป็นปัจจัยเสริมให้เกิดการพัฒนา ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ชุมชน ทำให้ชุมชนมีศักยภาพสูงขึ้น และพร้อมสำหรับการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองที่สมบูรณ์ในอนาคตต่อไป

โครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า เป็นโครงการสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่ต้องใช้งบประมาณส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำกันมาก เนื่องจากเป็นโครงการพัฒนาที่คนในท้องถิ่นมักมีความต้องการในลำดับต้นก่อนโครงการประเภทอื่น หากแต่การดำเนินงานในโครงการดังกล่าว ผู้บริหารโครงการควรมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการของการบริหารจัดการ โครงการประเภทนี้บ้างพอสมควร จึงจะทำให้การดำเนินโครงการบรรลุผลตามเป้าหมาย เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างคุ้มค่าต่อไป

#### 1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริหารจัดการถนน ทางเดิน และทางเท้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### 1.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

มาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(24) จัดทำกิจกรรมใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควร ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

## 1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53

## 1.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

## 2. การศึกษาความเหมาะสมของการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า

ในการดำเนิน โครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า เพื่อให้ได้มาตรฐานและมีคุณภาพนั้น การก่อสร้างต้องคำนึงถึงความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรม ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจการลงทุน และต้องไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือเกิดผลกระทบน้อยที่สุด

กระบวนการสำคัญประการหนึ่งของการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาถนน คือ ต้องมีการวางแผนและการศึกษาความเหมาะสมในการก่อสร้างและบำรุงรักษา เพื่อให้การก่อสร้างถนนเกิดประโยชน์คุ้มค่ามากที่สุด

การก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้าให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น ตัวโครงการจะต้องผ่านกระบวนการประชาคม และบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่นตามขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เพื่อให้แผนสามารถรองรับการพัฒนาในระยะสั้นระยะยาวได้อย่างเป็นระบบ แต่หากแผนพัฒนาที่วางไว้มีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงหรือทบทวนเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวก็ยังสามารถพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมโดยผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบโครงการดังกล่าวว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ระเบียบกำหนดหรือไม่ ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสม ได้แก่

## 2.1 ข้อมูลด้านวิศวกรรมจราจร

เป็นข้อมูลที่แสดงถึงความจำเป็นในการก่อสร้าง แนวสายทาง และใช้ในการประเมินปริมาณจราจรในอนาคต ดังนี้

2.1.1 แบบก่อสร้างจริง คือ แบบแนวสายทางโครงการที่จะดำเนินการก่อสร้าง โคนศึกษาเปรียบเทียบกับทางใกล้เคียงเพื่อแสดงภาพรวมของโครงการและความเชื่อมต่อของสายทาง

2.1.2 การนับปริมาณจราจรของรถแต่ละประเภท เช่น รถบรรทุก รถยนต์นั่งส่วนบุคคล รถจักรยานยนต์ ฯลฯ โดยการนับปริมาณจราจรในรอบ 24 ชั่วโมง เพื่อนำมาวิเคราะห์ในการออกแบบก่อสร้างต่อไป

2.1.3 การบันทึกข้อมูลรายละเอียดการสำรวจแนวสายทางเบื้องต้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลมาประกอบการออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรม

2.1.4 การประสานรวมทั้งชี้แจงทำความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างก่อสร้าง เช่น กรรมสิทธิ์ที่ดิน การจัดระบบสาธารณูปโภคไฟฟ้า แสงสว่าง

2.1.5 การเจาะสำรวจสภาพดินเดิมตามแนวสายทางเพื่อหาค่าคุณสมบัติทางปฐพีกลศาสตร์ของดิน โดยเฉพาะค่า CBR เพื่อนำมาออกแบบโครงสร้างถนน สำหรับกรณีพื้น

ที่ดินอ่อนจะต้องทำการเจาะสำรวจหาคุณสมบัติทางวิศวกรรมของชั้นดินตามแนวสำรวจ โดยทำ Vane shear test เพื่อนำผลมาวิเคราะห์หาเสถียรภาพของคันทาง

2.1.6 การสำรวจและจัดทำแผนที่แหล่งวัสดุที่มีคุณสมบัติเป็นไปตามมาตรฐานงานทาง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการประมาณราคาก่อสร้าง

## 2.2 ข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม

เป็นการพิจารณาข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมว่าก่อให้เกิดประโยชน์มากน้อยเพียงใด กล่าวคือ มีประชาชนได้รับประโยชน์แยกเป็นจำนวนคน ครัวเรือน หมู่บ้าน ทำให้เดินทางได้สะดวกรวดเร็วขึ้นหรือเส้นทางนั้นเป็นเส้นทางเพื่อใช้ในการขนส่งผลิตผลทางการเกษตรอุตสาหกรรม หรือเป็นเส้นทางเข้าสู่แหล่งท่องเที่ยว ซึ่งจะส่งพหุผลต่อสภาพเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่น

## 2.3 ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

เป็นการพิจารณาสีงแวดล้อมที่อยู่ในเขตแนวถนนที่จะทำการก่อสร้างและบริเวณใกล้เคียงถนน เช่น ต้นไม้ ที่พักอาศัย วัด โรงเรียน ซึ่งเป็นข้อมูลในการตัดสินใจ เพื่อพิจารณาว่าหลังจากการก่อสร้างถนนแล้วจะทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมกับชุมชนใกล้เคียงนั้นหรือไม่

## 2.4 ข้อมูลด้านยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์การพัฒนามีความสำคัญต่อการกำหนดแผนงานและโครงการ เพราะเป็นเป้าหมายว่าท้องถิ่นจะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนร้องขอของประชาชนหรือพัฒนาไปสู่ความเจริญก้าวหน้าไปในทิศทางใด เช่น กรณีกำหนดยุทธศาสตร์ส่งเสริมการท่องเที่ยวให้สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนา

ในการศึกษาความเหมาะสมด้านต่างๆ ดังกล่าวให้พิจารณากำหนดแบบตามสัดส่วนแต่ละด้าน แล้วนำค่าคะแนนที่ได้มาจัดเรียงลำดับคะแนนตามความสำคัญโครงการ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการจัดทำโครงการนั้นๆ ต่อไป

## 3. คุณลักษณะทั่วไปและการออกแบบ ถนน ทางเดิน และทางเท้า

การออกแบบถนนมีข้อมูลประกอบการพิจารณาหลายประการ เช่น ปริมาณการจราจร ประเภทของผิวจราจร ความกว้างของผิวจราจรความกว้างของไหล่ทางซึ่งจะสอดคล้องกับความกว้างทางเดินและทางเท้า ความสามารถในการรับน้ำหนักบรรทุก ความลาดชัน ความสูงของยานพาหนะที่จะเป็นข้อจำกัดความสูงของสิ่งก่อสร้างเหนือผิวจราจรของถนน

ดังนั้น ในการออกแบบจำเป็นต้องเก็บข้อมูลด้านปริมาณการจราจร ซึ่งเป็น  
 หลักการเบื้องต้นในการออกแบบ ขนาดช่องจราจร จำนวนจราจร ซึ่งเป็นหลักการเบื้องต้นใน  
 การออกแบบ ขนาดช่องจราจร จำนวนช่องจราจร และด้านกายภาพของถนน แต่การเก็บข้อมูล  
 ปริมาณ

จราจรตามหลักวิศวกรรมนั้นเป็นการยุ่งยาก และอาจเกิดปัญหาสำหรับองค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จำหวดหลักเกณฑ์ทั่วไปการออกแบบถนน ทางเดิน และทางเท้าของ  
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

### 3.1 คุณลักษณะและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการออกแบบถนน

3.1.1 ควรหลีกเลี่ยงการออกแบบทางโค้งของถนนที่มีรัศมีโค้งแคบซึ่งเป็น  
 ลักษณะโค้งอันตราย

3.1.2 ควรหลีกเลี่ยงการออกแบบทางตรงที่ยาวๆ แล้วตามด้วยการออกแบบ  
 ทางโค้งที่แคบ

3.1.3 ความหลีกเลี่ยงการออกแบบถนนที่มีความชันแล้วมีทางโค้ง

3.1.4 การออกแบบทางโค้งควรมีการยกขอบถนน (Super elevation) เพื่อให้  
 เกิดความปลอดภัยกับผู้ขับขี่

3.1.5 การก่อสร้างสิ่งที่อยู่เหนือผิวจราจรควรมีการจำกัดความสูงขั้นต่ำ  
 เท่ากับ 5.00 เมตร เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับยานพาหนะที่มีความสูง

3.1.6 ควรมีการควบคุมการเข้า - ออก ถนนที่จะเชื่อมกับถนนองค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.7 ถนนในเขตเมืองอาจลดแนวเขตทาง แต่ต้องกว้างพอให้ยานพาหนะ  
 เคลื่อนที่ผ่านได้ตามการออกแบบทิศทางการจราจร (ทิศทางเดียว หรือสองทิศทาง)

3.1.8 ในกรณีจำเป็น อาจพิจารณาจัดทำจราจรแคบกว่าที่กำหนดบนคันทางที่  
 ขนาดความกว้างต่างๆ ได้ แต่ต้องให้ยานพาหนะวิ่งสวนกันได้ในลักษณะการจราจรสองทิศทาง  
 เช่น จัดทำผิวจราจรกว้าง 5 เมตร บนคันถนนกว้าง 9 เมตร (มาตรฐานความกว้างผิวจราจร คือ  
 6 เมตร ไหล่ทางกว้าง 1.50 เมตร)

3.1.9 การออกแบบป้ายจราจร สิ่งควบคุมการจราจร สิ่งอำนวยความสะดวกด้าน  
 จราจร ให้เป็นไปตามมาตรฐานการป้องกันอุบัติเหตุทางถนนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.10 การออกแบบไฟฟ้าแสงสว่างให้เป็นไปตามมาตรฐานไฟฟ้า  
 สาธารณะ



### 3.2 การออกแบบถนนเขตเมือง

ถนนเขตเมือง หรือถนนนอกเขตเมืองที่เปิดใช้งานไปแล้วแต่ภายหลังความเจริญในเขตเมืองขยายตัว มีประชาชนพักอาศัยหนาแน่นขึ้นกลายเป็นเขตเมือง ทำให้เกิดปัญหาด้านการจราจรตามมา เช่น ปัญหาปริมาณจราจรเพิ่มขึ้น การจอดรถริมถนนมากขึ้น จึงต้องมีการออกแบบถนนเพื่อเตรียมการขยายถนนในอนาคต โดยในแนวเขตทาวกำหนดให้มีสิ่งปลูกสร้างน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย รวมทั้งต้องจัดให้มีทางระบายน้ำด้วยเพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมซึ่งซึ่งเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงสร้างถนน มาตรฐานการออกแบบถนนเขตเมืองมีดังนี้

3.2.1 มีการควบคุมการเชื่อมทางเข้า - ออกกับถนนเขตเมือง

3.2.2 ถนนรับน้ำหนักได้ไม่น้อยกว่า 21 ตัน

3.2.3 ติดตั้งระบบควบคุมการจราจรและอุปกรณ์ด้านความปลอดภัยต่อ

ผู้ใช้ถนน

3.2.4 ออกแบบละจัดทำทางระบายน้ำสองข้างถนน

3.2.5 ทางแยกหัวมุมถนนซึ่งเกิดจากการเชื่อมหรือตัดกันของถนน ให้ขอบ

ผิวจราจรด้านในมีรัศมีความโค้งไม่น้อยกว่า 5.00 เมตร

3.2.6 ช่องลวดของถนน ต้องมีระยะลวดในแนวดิ่งไม่น้อยกว่า 5.00 เมตร

3.2.7 ความกว้างผิวจราจรของสะพานไม่น้อยกว่าความกว้างของผิวจราจรที่ออกแบบ โดยจะต้องมีไหล่ทางหรือทางเดินและทางเท้าประกอบด้วย

3.2.8 การยกกระดิมของถนนบนทางโค้ง ไม่เกิน 0.10 เมตร/เมตร

3.2.9 กรณีถนนที่มีการตัดกัน หากมีความจำเป็นต้องก่อสร้างทางต่างระดับ ต้องศึกษาถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐศาสตร์วิศวกรรมและผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อหาความเหมาะสมของโครงการก่อนการก่อสร้าง

3.2.10 การออกแบบด้านวิศวกรรมการทาง โดยต้องคำนึงถึงลักษณะ

ภูมิประเทศและความลาดชันของถนน

3.2.11 การออกแบบถนนในเขตเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งได้เป็น 4 ชั้นทาง

### 3.3 การออกแบบถนนนอกเขตเมือง

มีมาตรฐาน ดังนี้

3.3.1 มีการควบคุมการเชื่อมทางเข้า - ออกกับถนนนอกเขตเมือง

3.3.2 ถนนรับน้ำหนักได้ไม่น้อยกว่า 21 ตัน

3.3.3 ติดตั้งระบบควบคุมการจราจร และอุปกรณ์ด้านความปลอดภัยต่อ

ผู้ใช้ถนน

3.3.4 ทางแยกหัวมุมถนน ซึ่งเกิดจากการเชื่อมหรือตัดกันของถนน ให้ขอบผิวจราจรด้านในรัศมีมีความโค้งไม่น้อยกว่า 5.00 เมตร

3.3.5 ช่องลวดของถนน ต้องมีระยะลวดในแนวดิ่งไม่น้อยกว่า 5.00 เมตร

3.3.6 ความกว้างผิวจราจรของสะพานไม่น้อยกว่าความกว้างของผิวจราจรที่ออกแบบ โดยจะต้องมีไหล่ทาง ทางเดิน และทางเท้า ประกอบด้วย

3.3.7 การยกกระดับของถนนบนทางโค้ง ไม่เกิน 0.10 เมตร/เมตร

3.3.8 ในถนนที่มีการตัดกันหากมีความจำเป็นต้องมีการก่อสร้างทางต่างระดับ จะต้องศึกษาถึงผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์วิศวกรรม และผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อหาความเหมาะสมของโครงการก่อนการก่อสร้าง

3.3.9 การออกแบบถนนนอกเมือง สามารถแบ่งการออกแบบได้เป็น 4 ชั้นทาง โดยมีองค์ประกอบการออกแบบด้านวิศวกรรมการทางระบายน้ำภายหลังที่ถนนสองข้างทางเปลี่ยนสภาพเป็นแหล่งชุมชน

3.3.10 ควรมีการออกแบบทางระบายน้ำสองข้างถนนไว้ล่วงหน้าโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมในการก่อสร้าง หรือก่อสร้างทางระบายน้ำหลังที่ถนนสองข้างทางเปลี่ยนสภาพเป็นแหล่งชุมชน

#### 4. ขั้นตอนการออกแบบ

4.1 การออกแบบถนนให้ออกแบบตามประเภทมาตรฐานถนน 4 ชั้นทางดังกล่าว แต่ในการปฏิบัติในพื้นที่จริง อาจมีข้อจำกัดบางประการจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

4.1.1 กรณีมีปัญหาแนวเขตทาง ให้ลดความกว้างของไหล่ทางตามความเหมาะสมตามมาตรฐานการป้องกันอุบัติเหตุทางถนนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (0.90 เมตร) หากมีความกว้างต่ำกว่าที่กำหนดให้พิจารณาเปลี่ยนแนวเส้นทางใหม่ ยกเว้นกรณีจำเป็น

4.1.2 กรณีลักษณะโครงการเป็นถนนในหมู่บ้าน เช่น โครงการถนนคอนกรีตในหมู่บ้าน ให้ออกแบบเป็นผิวจราจรกว้าง 4.00 เมตร เป็นอย่างน้อย

4.2 ผิวจราจรและไหล่ทาง ต้องเป็นผิวเรียบหรือผิวถาวร เช่น ผิวลาดยางหรือผิวคอนกรีตเสริมเหล็ก ชนิดผิวจราจรเลือกใช้ให้เหมาะสมกับปริมาณจราจร เว้นแต่ถนนที่ต้อง

ดำเนินการก่อสร้างแบบเป็นขั้นตอน (Stage construction) เนื่องจากอาจมีปัญหาอยู่ในพื้นดินอ่อน หรือบประมาณจำกัด แต่ต้องการขี้อยู่ระยะทางก่อสร้างผิวทางและไหล่ทางเป็นชนิดผิวไม่ถาวร เช่น ผิวลูกรังบาง ส่วนหรือทั้งหมดได้ แต่ต้องมีผิวทางชนิดถาวรเริ่มจากจุดเริ่มต้นโครงการไปหาจุดสิ้นสุดโครงการ

4.3 การออกแบบด้านเรขาคณิต โครงสร้างทาง และองค์ประกอบอื่นๆ (ถ้ามี)

ให้เป็นไปตามมาตรฐานการออกแบบวิศวกรรมการทาง

4.4 การออกแบบโครงสร้างถนน ให้คำนึงถึงปริมาณจราจรที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ความแข็งแรงพื้นดินเดิม และวัสดุก่อสร้างที่มีอยู่ในท้องถิ่น

4.5 การออกแบบทางพื้นที่ อาจจะต้องออกแบบโครงสร้างทางเป็นกรณีพิเศษ เช่น การป้องกันการเลื่อนไหลของด้านบนดินอ่อนหรือถนนเทียบติดคลอง แม่น้ำ หรือการป้องกันการเซาะคันทาง

4.6 การออกแบบถนนเพื่อการท่องเที่ยวต้องมียุทธศาสตร์ประกอบอื่นๆ ด้วย เช่น ศาลาจุดชมวิว ที่จอดรถ ภูมิทัศน์สองข้างถนน ป้ายแนะนำต่างๆ

4.7 การออกแบบรายละเอียดสะพานให้เป็นไปตามแบบมาตรฐานสะพานและเหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศ ตลอดจนสอดคล้องกับข้อกำหนดของส่วนราชการที่ดูแลน้ำนั้นๆ

4.8 รวบรวมข้อมูลด้านอุทกวิทยาและชลศาสตร์ เพื่อนำไปใช้ในการออกแบบขนาดของอาคารระบายน้ำต่างๆ ที่จำเป็น ทั้งนี้การออกแบบอาคารดังกล่าว จะต้องพิจารณาสภาพภูมิประเทศที่แท้จริงในบริเวณก่อสร้าง โดยจะต้องออกแบบให้ระดับของถนนพ้นจากระดับน้ำท่วม ตลอดจนให้อาคารระบายน้ำและท่อลอดต่างๆ มีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะระบายน้ำไม่ให้เกิดการกัดเซาะแก่โครงสร้างถนนได้

4.9 การออกแบบความกว้างผิวจราจรสะพาน โดยปกติควรออกแบบความกว้างไม่น้อยกว่าความกว้างถนนรวมทางเดินและทางเท้า เช่น ผิวจราจรกว้าง 6.00 เมตร ไหล่ทางกว้าง 1.50 เมตร ผิวจราจรสะพานจะต้องกว้างไม่น้อยกว่า 9.00 เมตร

ในการออกแบบถนนนอกจากจะต้องออกแบบให้ถูกต้องตามหลักด้านวิศวกรรมการทางแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันอุบัติเหตุ หรือลดความรุนแรงของอุบัติเหตุให้น้อยที่สุด เช่น การติดตั้งกำแพงกันชน (Concrete barrier) การติดตั้งราวกันชน (Steel barrier) การติดป้ายเตือน ป้ายห้าม หรือ สิ่งที่เป็นการป้องกันอันตรายแก่ผู้ใช้ถนน หรือผู้ที่อยู่ข้างทาง

## 5. การประเมินผลโครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า

หลังจากที่โครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และ ทางเท้า ดำเนินการเสร็จสิ้นและเปิดให้ประชาชนใช้บริการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำการติดตามประเมินผลโครงการดังกล่าว เพื่อให้ทราบว่า การดำเนินโครงการ ได้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้หรือไม่ หรือยังมีประเด็นใดที่ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงอีกบ้าง

### 5.1 วัตถุประสงค์ของการประเมินผลโครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า

ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการแล้วว่า วัตถุประสงค์ของการประเมินผลคือ การนำเอาวัตถุประสงค์ของโครงการมาแปลงให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถวัดได้ เพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นคำถาม และสร้างเครื่องมือในการเก็บข้อมูลต่อไป

วัตถุประสงค์ของ โครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า ส่วนใจคือ การมุ่งอำนวยความสะดวกให้เพื่อทำธุระต่างๆ ซึ่งผลลัพธ์ที่ติดตามมานอกจากความสะดวกในการเดินทางแล้ว ยังเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกในการขนส่งผลผลิตของคนในชุมชนออกไปขายยังตลาดภายนอก ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น หรือทำให้การเดินทางไปพบแพทย์ในกรณีที่คนในชุมชนเกิดการเจ็บป่วยสามารถทำได้รวดเร็วขึ้น เป็นต้น

จากวัตถุประสงค์ของ โครงการ ผู้ประเมินผลอาจนำมากำหนดเป็น วัตถุประสงค์ของการประเมินผล ได้ดังตัวอย่างต่อไปนี้

5.1.1 เพื่อประเมินผลโครงการทางด้านเทคนิค ได้แก่ ความทนทาน ประสิทธิภาพในการใช้งาน การซ่อมแซมบำรุงรักษา

5.1.2 เพื่อประเมินผลโครงการทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ความเหมาะสมของการทุนก่อสร้าง พฤติกรรมการใช้ถนน ทางเดิน และทางเท้าของประชาชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน

5.1.3 เพื่อศึกษาความพึงพอใจและความคิดเห็นของคนในชุมชนที่มีต่อโครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้าของชุมชน

### 5.2 ประชาชนและกลุ่มตัวอย่างของโครงการก่อสร้าง ทางเดิน และทางเท้า

ในการประเมินผลโครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า ผู้ประเมินควรทำการศึกษาข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้ผลสรุปที่ได้มีความครอบคลุมในทุก

ประเด็นของการบริหารจัดการโครงการ ทั้งนี้จากตัวอย่างบุคคลที่ผู้ประเมินผลควรทำเก็บข้อมูล ได้แก่ ประชาชนและผู้นำชุมชนในเขตพื้นที่ก่อสร้างโครงการ และเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ

### 5.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินโครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า

การสร้างเครื่องมือเพื่อใช้ในการเก็บข้อมูลนี้ ผู้ประเมินผลอาจแยกสร้างเครื่องมือสำหรับใช้เก็บข้อมูลเฉพาะกลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่มก็ได้แล้วแต่ความสะดวกและความเหมาะสมสำหรับการประเมินผลโครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้าแบบสอบถามหรือแบบสัมภาษณ์มีจำนวน 2 แบบ ได้แก่ แบบสอบถามประชาชน และแบบสอบถามเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ และผู้นำชุมชน ได้แก่ กำนัน และ ผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่โครงการ

### บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตตำบลนาคูณใหญ่ อำเภอนาหว้า จังหวัดนครพนม

#### 1. ที่ตั้ง

ตำบลนาคูณใหญ่ ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดนครพนม อยู่ห่างจาก จังหวัดนครพนม 95 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 762 กิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลนาคูณใหญ่ ตั้งอยู่เลขที่ 172 หมู่ที่ 2 บ้านนาคูณใหญ่ ตำบลนาคูณใหญ่ อำเภอนาหว้า จังหวัดนครพนม ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลตั้งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ 23 เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 16 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2539 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 113 ตอนพิเศษ 52 ง ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539)

## 2. ประชากร

ตารางที่ 1 จำนวนครัวเรือนที่มีอยู่ในเขต อบต. จำนวน 1,063 ครัวเรือน

ลำดับที่	หมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน (ครัวเรือน)	จำนวนประชากร ทั้งหมด (คน)
1	ม่วง	160	709
2	นาคุณใหญ่	231	1,065
3	นาคุณทุ่ง	156	653
4	นาคุณน้อย	166	750
5	หนองหัวงัว	81	320
6	นาคุณน้อย	169	699
7	ม่วง	100	425
รวม		1,063	4,621

### งานวิจัยเกี่ยวข้อง

ทิพย์อักษร จันทศิริ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจต่อการบริการงานทะเบียนราษฎรในเทศบาลเมืองลพบุรี ผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจต่อการรับบริการงานทะเบียนราษฎรในเทศบาลเมืองลพบุรีอยู่ในระดับสูง และพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อาชีพ ที่แตกต่างกัน สร้างความพึงพอใจต่อการรับบริการงานทะเบียนราษฎรแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เขวภา ถิ่นชัยภูมิ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นด้วยต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับน้อย และมีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาด้านแหล่งน้ำมีความคิดเห็นด้วยอยู่ในระดับน้อย โดยสรุปผลการศึกษารั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะให้พัฒนาท้องถิ่นหลายๆ ด้านควบคู่กันไป โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ด้านแหล่งน้ำ และด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องพัฒนาและส่งเสริมในการพัฒนามากขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

วิสา นราเทียม (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริการ สาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัย พบว่า ประชาชนเห็นว่าบริการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครราชสีมา สายบ้านหนองจาน ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอปากช่อง จังหวัด นครราชสีมา โดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับของค่าเฉลี่ย ดังนี้ ด้าน คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น รองลงมา ได้แก่ ด้านการประหยัดเวลาในการเดินทาง ด้านการ แก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว และด้านการตรงกับความต้องการของประชาชน โดยมีข้อที่ เห็นว่ามีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 อันดับในแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านการตรงกับความต้องการของประชาชน ได้แก่ ช่องทางที่จะดำเนินการ โครงการได้ตรงกับความต้องการของประชาชน คือ การที่ประชาชนได้เรียกร้องหรือเสนอ ความเห็นผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การบริหารชุมชนและการที่ข้าราชการเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่

ด้านการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ได้แก่ อบจ.มีศูนย์ประสานงานที่คอย รับเรื่องและรายงานปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในพื้นที่ การที่ อบจ. มีระบบการบริหาร จัดการที่ทันสมัยและกระชับและมีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานสามารถกระทำได้ทันที จะสามารถแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น ได้แก่ เครื่องหมายจราจรที่ชัดเจนทำให้การ ใช้ถนนมีระเบียบขึ้น ราษฎรสามารถขนส่งผลผลิตทางเกษตรและสัญจรไปมาได้ตลอดทุก ฤดูกาล ภูมิทัศน์สองข้างทางเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม

ด้านการประหยัดเวลาในการเดินทาง ได้แก่ แผนการเดินทางถูกกำหนดได้อย่าง ถูกต้องต้องยวดยานบนถนนสามารถใช้ความเร็วได้สูงขึ้น และผู้ใช้รถใช้เวลาในการเดินทาง น้อยลง

ศิริชัย สิริไปล์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนผู้มา ขอรับบริการในการให้บริการงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ศึกษาเฉพาะกรณีการ โยธา สาธารณะ การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผลการวิจัย พบว่า ความพึงพอใจของประชาชนผู้มา ขอรับบริการงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง โดยผู้มารับบริการงาน เทศบาลเมืองมหาสารคาม เพศชายและเพศหญิง มีความพึงพอใจในการให้บริการของเทศบาล เมืองมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

โดยสรุปผลการศึกษาในครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการดำเนินโครงการที่ความต้องการของประชาชนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และการดำเนินโครงการอย่างโปร่งใสอันอันเป็นประโยชน์ในการพัฒนา ปรับปรุงให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY