

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการดำเนินงานการก่อสร้างถนนของขององค์การบริหารส่วนตำบลคงขวาง อำเภอมือง จังหวัดนครพนม ครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเอกสารและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ตามลำดับต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
5. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ
6. แนวคิด หลักการบริหารจัดการ ถนน ทางเดิน และทางเท้า
7. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตตำบลคงขวางอำเภอมือง จังหวัดนครพนม
8. งานวิจัยเกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ประเภทของความคิดเห็น มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้หลายท่าน ดังนี้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2543 : 78) ความคิดเห็น หมายความว่า การแสดงออกทางวาจาและเจตคติที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไร เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้นการวัดความคิดเห็นของคนนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

นันทเนลลี (Nunnally. 1959 ; อ้างถึงใน ประภาพรเพ็ญ สุวรรณ. 2520 : 3) ได้ให้ความเห็นว่าทั้งความคิดเห็นและทัศนคตินั้นเป็นเรื่องของการแสดงออกของแต่ละบุคคลต่อประชาชนทั่วไปต่อขนบธรรมเนียมประเพณีและการแสดงออกทางความคิดในโลกที่เกี่ยวข้อง

ตัวเขาและความคิดเห็นนั้นยังจะใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการลงความเห็นและความรู้ในขณะที่ทัศนคติ นั้นใช้กันมากในเรื่องเกี่ยวกับความรู้สึกและความชอบพอ

กู๊ด (Good, 1973 : 339) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ การรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือชั่งน้ำหนักความถูกต้องหรือไม่ จากความคิดเห็นของนักวิชาการ ผู้วิจัยสรุปได้ว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออก ถึงความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อและค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือ สถานการณ์ต่าง ๆ ที่ประสบในสังคมความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของ บุคคลนั้น ๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

2. ประเภทของความคิดเห็น

เรียมเมอร์ (Remmer, 1954 : 6-7) กล่าวว่า ความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme Option) เป็นคิดเห็นที่มาจาก ความรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลง ทิศทางลบ ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นที่รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Content) การมีความคิดเห็น ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่นความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

จากความคิดเห็นของนักวิชาการ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็น สามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ ความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ และความคิดเห็นที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละ บุคคลต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกันเสมอไปอาจแตกต่างกัน ออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคล ที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น ได้ มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นดังนี้

จำเรียง ภาวิจิตร (2540 : 248-249) ได้กล่าวให้เห็นถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิด ความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

3.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังแตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่ดำเนินถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้น

3.3 กลุ่มกระตุ้นหรือรื้อฟื้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตุ้นหรือรื้อฟื้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตามในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมาก

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

4. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการเสนอวิธีการวัด ดังนี้

ซาดรอสนี (Zadrozny, 1959 ; อ้างถึงใน พัทธนี วรกวิน, 2526 : 78) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็น โดยทั่วไปต้องมีส่วนประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่ถูกวัดสิ่งเร้าและการตอบสนองซึ่งจะออกมาเป็นระดับสูง ต่ำ มาก น้อย วิธีวัดความคิดเห็น โดยมากจะใช้การตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามตอบแบบสอบถามและเบส (Best, 1977 ; อ้างถึงใน สุชา จันทร์เอม, 2527 : 8) ได้เสนอแนะว่าวิธีง่ายที่สุดที่จะบอกถึงความคิดเห็นก็คือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบของแต่ละข้อความเพราะจะทำให้เห็นว่าความคิดเห็นออกมาในลักษณะใดและจะทำให้ได้ข้อคิดเห็นเหล่านั้นได้

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า มีการวัดความคิดเห็น โดยทั่ว ๆ ไป จะต้องมืองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำ มาก น้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้แบบตอบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถาม และผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตนในเวลานั้นการใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นใช้ในการวัดแบบลิเคิร์ท โดยเริ่มต้นการรวบรวม

หรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่ เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วยไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วน การให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive)หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นที่นิยมใช้เพื่อการวิจัย ได้แก่ การสังเกต การสัมภาษณ์ โดยคะแนนที่ได้จะแสดงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อทำให้สามารถทราบได้ว่ามีความคิดเห็นเรื่องนั้นอย่างไร ส่วนวิธีการวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปอาจใช้รูปแบบการสนทนา ผู้ทำการวัดจะต้องไม่แสดงออกว่ากำลังจับจ้องที่ความคิดเห็นของผู้ทำการวัดจนมากเกินไป เพราะจะทำให้ผู้ถูกวัดเกิดความรู้สึกว่าการถูกจับจ้องผิด ควรใช้การอัดเทปเป็นเครื่องมือช่วย ส่วนวิธีการศึกษาจากข้อเขียน หรือสมุดบันทึกประจำวัน ผู้ทำการวัดต้องได้รับ อนุญาตจากผู้วัดก่อน เพราะบางครั้งเป็นเรื่องที่ต้องปกปิด

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการวัดระเบียบการปกครองของประเทศ โดยหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความ หรือความหมายไว้แตกต่างกันออกไป ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 46) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้ และองค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการ โทรศัพท์ เป็นต้น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่มีรัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหาร หรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครอง หรือสถาบันของรัฐไปกระทำ หรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ ปกครองบางส่วน ไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงคอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

อภิชัย พันธเสน (2539 : 159-160) กล่าวถึง ความสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครอง ไปสู่ระดับท้องถิ่นว่ามีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นคือระดับชาติ และ โครงสร้างพื้นฐานคือระดับท้องถิ่น ซึ่งการปกครองระดับพื้นฐานท้องถิ่นอย่างแท้จริงเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบอบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา มีหลายองค์ประกอบแต่ละองค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือ การขาดมาตรฐานท้องถิ่นนั่นเอง และการกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบท การพัฒนาชนบทในรูปแบบต่าง ๆ ที่เคยมีมาในอดีตขาดองค์การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง จึงมีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ซึ่งการพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นจะต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น ๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วมร่วมกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหาก ไม่มีการกระจายอำนาจ ในลักษณะที่ทำให้เกิดการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาท้องถิ่นก็จะเป็นในลักษณะหยิบยื่น ชักเหยียดให้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การสร้างความคาดหวังในการพึ่งพาจากภายนอกของประชาชนในชนบท ลักษณะดังกล่าว แทนที่จะเป็น ผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างความเลื่อมล้ำการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบพึ่งพาทำให้ประชาชนไม่ยอมช่วยตนเองอันเป็นผลในทางลบกับระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจจึง ไม่เพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีคามจำเป็นสำหรับสังคมและวัฒนธรรมอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนด้วยการปกครองอย่างอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเหมือนอย่างการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วน

ภูมิภาค นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบในการตัดสินใจบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้ดียิ่งขึ้น

2. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจมีดังนี้ (กรมการปกครอง. 2541 : 1-3)

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรรัฐบาลกลาง องค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2 มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางเสมอ องค์กรนี้ก็จะมียุทธศาสตร์ที่ไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่ง มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรประกอบส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการปฏิบัติการกิจของตนเองตลอดเวลา จนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็น่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองหากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น โดยเฉพาะการ ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

2.4 มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บรายได้บริหาร และการบริการประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่าหลักในการกระจายเป็นหลักแห่งองค์ประกอบที่มีความจำเป็นและความสำคัญในการกระจายอำนาจ ถ้าขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งแล้วจะทำให้การกระจายอำนาจขาดความสมบูรณ์ ดังนั้นในการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำทั้งการปรับสถานะให้เป็นนิติบุคคลเพื่อให้อิสระในการบริหารงาน ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมีสิทธิเลือกตั้งและสามารถมีงบประมาณเป็นของตนเอง

3. ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

หากพิจารณาการกระจายอำนาจในลักษณะของการบริหารและการปกครองประเทศ ก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้ เพราะแต่ละประเทศจะมีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาเขตกว้างใหญ่ มีประชาชนจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหามากมายและแตกต่างกันก็ยากที่คนท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาในการดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

4.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจการปกครอง สรุปได้ดังนี้ (ลิขิต ชีรเวทิน. 2548 : 208)

4.1.1 การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ดีและมีเจ้าหน้าที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง จึงกำหนดการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างดีและเหมาะสมกับปัญหาของบ้านเมือง

4.1.2 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการตัดภาระและแบ่งเบาจากราชการส่วนกลางได้มาก เพราะท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้ของตนเอง จัดการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับขึ้นดำเนินการซึ่งเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว

4.1.3 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเองสร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้น และโดยที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นใหญ่โตมากเกินไปและมีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเข้าถึงระบอบการปกครองของประเทศได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นท้องถิ่นจึงเสมือนโรงเรียนสอนระบอบการปกครองแก่ประชาชน

4.1.4 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของรัฐบาลกลาง เพราะท้องถิ่นได้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางไปมากแล้ว รัฐบาลย่อมมีโอกาสทุ่มเทช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ถ้าท้องถิ่นสามารถช่วยตนเองได้และไม่สร้างปัญหาแก่รัฐบาลกลาง

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

4.2.1 ทำให้อำนาจรัฐ และองค์กรปกครองส่วนกลางน้อยลงซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ

4.2.2 เกิดการสิ้นเปลือง เพราะเจ้าหน้าที่ และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้จัดทำบริการสาธารณะ ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเท่านั้นไม่สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติทั่วประเทศได้

4.2.3 ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดในภาพรวม ขาดเอกภาพ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรมหาชนแต่ละองค์กรต่างก็มีแนวโน้มที่จะแก่งแย่งแข่งขันกันจัดทำบริการสาธารณะภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองให้เจริญก้าวหน้า โดยไม่สนใจว่าจะมีผลเป็นการบั่นทอนความก้าวหน้าและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนอื่นหรือไม่

4.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ถ้าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นมือสมัครเล่น ขาดความรู้ หรือประสบการณ์ในการบริหารองค์กรแล้วอาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหย่อนประสิทธิภาพ ต่อความมั่นคงของรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่าข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ ดังนี้ ข้อดี การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้องเป็นการตัดภาระแบ่งเบางานจากราชการส่วนกลางได้มาก เป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเองสร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้นและเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานข้อเสียทำให้อำนาจของรัฐและองค์กรปกครองส่วนกลางน้อยลงเกิดการสิ้นเปลืองทำให้การบริการสาธารณะทั้งหมดในภาพรวมขาดเอกภาพและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ถ้าผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้สมัครเล่นขาดความรู้และประสบการณ์ในการบริหารองค์กรแล้ว อาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันดังต่อไปนี้

ประยัต หงษ์ทองคำ (2526 : 17) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบการบริหารที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินการต่าง ๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2529 : 1) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นคือ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดและขนาดของพื้นที่ ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศ และขนาดเล็กกว่าประเทศ และยัง ได้อธิบายเพิ่มเติมอีกว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่และประชากรของประเทศซึ่งมีขนาดเล็ก

ทวี พันธุวาสัญญ์ (2539 : 108) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่กำหนดพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาพของท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญ

ลิขิต ธีรเวคิน (2548 : 386) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนเองสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ว่ากลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

มอลตาโก (Montago. 1984 : 574 ; อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้ง โดยอิสระเพื่อเลือกผู้ทำหน้าที่บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมมีความรับผิดชอบซึ่งปลอดจากการควบคุมการบริหารส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคแต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดของรัฐอยู่ มิได้เป็นอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศที่รัฐรวม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นตน และได้รับการรับรองให้มีความอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญ ๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางหรือมลรัฐซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดหรือจัดตั้งหน่วยการปกครองของประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น จำแนกได้ดังนี้

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่ต้องบริหารงานให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมากการแบ่งเบาเช่นนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน

2.2 เพื่อเป็นการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันการรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวอาจไม่ตรงความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้แต่มีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขกำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.4 เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่บริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม

การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งในด้านการเงิน ทรัพยากร ตลอดเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะการรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวอาจไม่ตรงความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี

3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 27-29) กล่าวว่า จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ในการที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

3.1 การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่ามี ความเกี่ยวพันกันส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองในการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาโดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจกรรมของท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองซึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

3.2 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self- government) หัวใจขององค์การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากการสั่งจากเบื้องต้น การปกครองตนเอง คือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียงประชาชนด้วยวิถีประชาธิปไตย เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชน เกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า (Glass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่ละองค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ เช่น ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.4 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการตอบสนองความต้องการ ของประชาชนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ไขปัญหา หรือจัดบริการ โครงการส่วนท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหา และเข้าใจปัญหาได้อย่างดีกว่าผู้ซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ปัญหที่เกิดขึ้น ในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องระหว่างท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้เสียของประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้นหาก ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเปรียบเทียบท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้รับการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระรัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจกรรมใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

3.5 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าสภาพทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชนความต้องการ และปัญหาที่ย่อมแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาภาระหน้าที่ต่าง ๆ ให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ต้องเป็นผู้ที่รู้ปัญหา

และประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

3.6 การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วยในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ และนายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้นล้วนแต่ผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงระดับประเทศ

3.7 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเองการปกครองท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเองทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมการดำเนินงานการพัฒนาชนบทผ่านที่มายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชน ในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หีบยื่นขัดไล่” หรือกึ่งหีบยื่นขัดไล่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี “ลาถอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างลักษณะแบบการพัฒนาแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยตนเองอาจเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งพาตนเอง ซึ่งเป็น หลักสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนการกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการดังกล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องขอบเขตเรื่องการกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมาก และมีมานานตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงเรื่องความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองโดยตลอดจนถึงปัจจุบันแต่หากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นหากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้วสามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเรียนรู้ระบอบการปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และประชาชนในท้องถิ่น ได้หาทางตอบสนองแก้ไขปัญหาคด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่การบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการจัดการ

4. ประเภทของการปกครองท้องถิ่น

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

4.1 การปกครองท้องถิ่นที่รัฐดำเนินการเอง (Local State Government) หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในชุมชน หรือเขตการปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งบริหาร โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือ หมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ ซึ่งตามรูปแบบการปกครองของไทยเรียกว่า การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบนี้ ส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ออกไปปฏิบัติราชการตามอาณาเขตต่าง ๆ ของประเทศโดยมอบอำนาจวินิจฉัยและการดำเนินการบางประการให้ด้วยความรับผิดชอบต่อส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอยู่ 4 หน่วยงาน คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

4.2 การปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนดำเนินการเอง (Local Self-government) หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในชุมชน หรือเขตการปกครองรูปแบบหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้งจากประชาชนในหน่วยท้องถิ่นนั้น หรือหมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบ หรือกระจายอำนาจให้ซึ่งตามรูปแบบการปกครองไทย เรียกว่า การปกครองท้องถิ่นซึ่งหลักการปกครองนี้มีหน้าที่รับผิดชอบและการใช้ดุลยพินิจ โดยอิสระ มีหน้าที่และงบประมาณดำเนินการต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค (สาขาของรัฐบาล) แต่อยู่ภายใต้การควบคุมการดำเนินงานจากรัฐบาล กลางภายใต้วิธีการตรวจสอบและความเหมาะสม การที่จะควบคุมตรวจสอบอย่างใกล้ชิดเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพทางการศึกษาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ การปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ถ้าเป็นของ ไทยในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นจะแบ่งออกเป็นกี่ประเภท จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ด้วย โดยการแบ่งประเภทการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยจะยึดหลักประชาธิปไตย หรือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

5. ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ลิขิต วีรเวทิน (2548 : 43) ได้กล่าวถึง ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปนั้นมีมากมายแต่อาจสรุปได้ 2 ประการ คือ

5.1 ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยการพัฒนาการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นมาตรฐานทางการเมืองและเป็นสถาบันที่ให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับการเมืองเบื้องต้นตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นเกิดความล้มเหลวย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาทางการเมือง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น เมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตยด้วยการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมืองซึ่งประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังที่กล่าวมาแล้ว

5.2 ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องทำทั้งสามด้าน คือ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมากในด้านการเมือง ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ การปกครองท้องถิ่นต้องการปกครองที่ตอบสนองความต้องการประชาชนท้องถิ่นต้องการอะไรก็จะทำให้โครงการพัฒนาขึ้น ไม่ว่าจะด้านสังคม เช่น บริการสังคม ด้านเศรษฐกิจ การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนท้องถิ่น ได้ร่วมกันเสาะแสวงหาเพื่อสังคมภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง จะทำให้มาตรฐานของการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นดีขึ้นทั้งในด้านปัจจัยสี่หรือสิ่งฟุ่มเฟือยต่าง ๆ ในสังคมด้านคุณธรรมก็จะทำให้เจริญตามด้านวัตถุไปด้วย เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างอันจะเป็นปัญหาตามมาทีหลัง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น ยังให้ประโยชน์กับประชาชนทั้งในด้านการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยคือการให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยตรงในการปกครองตนเองสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ตรงตามความต้องการและการพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองซึ่งถึงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุก ๆ ด้านให้ดีขึ้นอย่างแท้จริง

6. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงเสนอแนวคิด ดังนี้

6.1 องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ (ประธาน คงฤทธิ์

6.1.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

6.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ใน การบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ ปกครองตนเอง (Autonomy)

6.1.3 หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน (Political Participation)

6.1.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมียอำนาจในการเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

6.1.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดคน โยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็น ไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6.1.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดคน โยบาย และมีการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบาย หรือความต้องการแห่ง ท้องถิ่น ได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อม ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

6.1.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว และอยู่ใต้อำนาจการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ

6.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 35)

6.2.1 ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ ต้องมีฐานะเป็นองค์กรที่ถูกตั้งตาม กฎหมาย มีกฎหมายรับรองการก่อตั้งและรับรองฐานะอย่างชัดเจนเพื่อองค์กรนั้น จะ ได้มีสิทธิ ต่าง ๆ ตามกฎหมาย ได้แก่ สิทธิที่จะออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานซึ่งจะใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนตำบล เป็นต้น

6.2.2 ต้องมีความอิสระ (Autonomy) จากการควบคุมของรัฐบาลใน ส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระพอสมควรในการบริหารงาน เช่น สามารถกำหนดคน โยบาย วินิจฉัยสั่งการ และดำเนินการบริหารงานบุคคลของตนเองได้

6.2.3 ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมี การเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนี้เป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 112-116) มาตรา 281-290

ดังนั้น องค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้มีความสำคัญเท่าเทียมกันจะขาดอย่างหนึ่งไม่ได้เพราะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น มี 2 แบบ คือ ตามความหมายของการปกครองท้องถิ่น หรือด้านบุคลากรที่ดำเนินงานอยู่ใน องค์การปกครองท้องถิ่นนั้น แต่องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็น นิติบุคคล ต้องมีความเป็นอิสระ ในการบริหารงานภายใต้กฎหมาย โดยประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนี้เป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

7. ข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น

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

7.1 ข้อดีของการปกครองท้องถิ่น

ข้อดีของการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้

7.1.1 เป็นการส่งเสริม และช่วยให้การบริการต่าง ๆ ของรัฐไปถึงมือประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงในท้องถิ่น

7.1.2 เป็นการป้องกันมิให้มีการรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียวเป็นการป้องกันมิให้เกิดระบอบการปกครองแบบเผด็จการโดยบุคคลขึ้น

7.1.3 เป็นการส่งเสริม และช่วยให้การบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลสามารถประสานความเข้าใจและความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ช่วยให้การบริการประชาชนตรงกับเป้าหมายและเข้าถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

7.1.4 เป็นการปลูกฝังและส่งเสริมการฝึกอบรมทางด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน กล่าวคือ ช่วยให้ประชาชน ได้เรียนรู้หลักการปกครองตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมอยู่ในฐานะที่ใกล้ชิดกับสภาพความเป็นอยู่ของตนเองมากที่สุด จึงสามารถติดต่อกับรัฐบาลได้อย่างใกล้ชิดและมีความผูกพันต่อสิ่งที่ตนสร้างขึ้น นอกจากนี้ ความไม่กว้างขวางของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้และแก้ปัญหาเกี่ยวกับ

ความต้องการต่าง ๆ ของประชาชน ได้ดี รวมทั้งการปกครองแบบนี้ยังช่วยเตรียมผู้นำท้องถิ่น เพื่อก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติต่อไป

7.1.5 เป็นการส่งเสริมและช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานเพราะ มีการแบ่งและจำกัดปัญหาท้องถิ่นออกจากปัญหาระดับชาติ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารงานของตนเองได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลกลางก็สามารถมุ่งสนใจไปที่เรื่องใหญ่ ๆ ที่มีความสำคัญและผลประโยชน์ได้เสียต่อส่วนร่วมทั้งประเทศได้มากขึ้น

7.1.6 ป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา และภาษา เพราะต่างฝ่ายได้ปกครองตนเอง สามารถตอบสนองความต้องการของกัน และกันได้ดีกว่าที่จะได้มาจากส่วนอื่นมาบริการประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ จะช่วยก่อให้เกิด ความสามัคคีและความเป็นเอกภาพขึ้นในชาติ

7.2 ข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น

ข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

7.2.1 มีความสิ้นเปลือง เพราะการที่มีองค์การปกครองท้องถิ่นกระจัดกระจาย อยู่ทั่วไปทำให้เกิดการทำงานอย่างซ้ำซ้อนกันจึงไม่ต้องด้วยหลักการประหยัดทั้งบุคลากรและ งบประมาณ

7.2.2 ถ้าเป็นท้องถิ่นที่มีคนอยู่หลายเชื้อชาติ ศาสนาและภาษาต่างกันและ มีระดับความคิดแย้งกันอย่างรุนแรง ในระหว่างชนชาติ ศาสนาและภาษาด้วยแล้ว การปกครอง ท้องถิ่นก็อาจเป็นสิ่งผลักดันให้มีการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นอิสระ ได้ดีที่สุดใน

7.2.3 เกิดความไม่เสมอภาคและการภาวการณ์เจริญไม่เท่าเทียมกัน เพราะ ท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอันวยให้แตกต่างกัน ทำให้ท้องถิ่นนั้นมีรายได้สูงและมีโอกาส ปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นของตนได้มาก จึงเป็นภาระที่รัฐบาลกลางจะหาทางอุดหนุนและกระจาย ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นมีลักษณะตรงข้ามให้ทั่วถึง

7.2.4 ทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีต้นทุนสูง เพราะกิจการบางอย่างมีขอบเขต กว้างขวางและเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นต่าง ๆ ได้หลายแห่งพร้อม ๆ กันบางกรณีต้องใช้เงินทุน สูงมากจึงต้องอาศัยการวางแผนและการปฏิบัติงานประสานกัน ถ้าท้องถิ่นใดกระทำไม่ได้ เช่นนั้น ก็ไม่อาจทำให้ท้องถิ่นนั้นมีความเจริญก้าวหน้าได้และ ในกรณีที่ต้องใช้เงินทุนมากมาย เกินกำลังของท้องถิ่น ก็จำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจากภายนอก หรือจากรัฐบาล ดังนั้นการจัดบริการ บางอย่างของท้องถิ่น จึงไม่อาจจะดำเนินการได้เอง เพราะขาดเงินทุนและความชำนาญเพียงพอ

7.2.5 เป็นการขัดต่อการปกครองที่ดีบางอย่าง โดยเฉพาะการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยที่มีได้กำหนดให้มีการละเว้นสวัสดิการของคนส่วนใหญ่และ โอกาสของ

ความก้าวหน้าของชาติ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ประชาชนยังไม่พร้อมที่ปกครองตนเอง ได้ข้อนี้นับว่าเป็นปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปแต่ละเป็นที่ประจักษ์กันว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองที่ดีจะต้องวางแผนการดำเนินการปกครองท้องถิ่นเป็นขั้น ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเองเป็นอันดับ เพราะถ้าหากไม่มีการเริ่มต้นก็ยากที่จะนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ และมีหลักฐานว่ารัฐบาลที่ดีจะต้องสามารถปรับใช้หลักการ หรืออุดมการณ์ต่าง ๆ ให้เข้ากับภาวะความเป็นจริงของแต่ละแห่งกาลสมัย หากรัฐบาลใดกระทำการ โดยมุ่งที่จะรักษาอำนาจของตนแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่พยายามที่จะเตรียมประชาชนของตนให้สามารถรับภาระการปกครองตนเองได้ในอนาคตแล้ว ก็จะเป็นปัญหาต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และนำไปสู่การปกครองที่มุ่งกดขี่คนส่วนใหญ่ เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มย่อยในที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ทั้งข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ ข้อดี คือ เป็นการส่งเสริมและช่วยให้การบริการต่าง ๆ ของรัฐ ไปถึงมือประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงในท้องถิ่นเป็นการป้องกันมิให้มีการรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียวเป็นการบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติศาสนาภาษา เพราะต่างฝ่ายต่างได้ปกครองตนเองตามท้องถิ่นที่ปกครองข้อเสีย คือ มีความเปลี่ยนแปลงมากเกิดการงานอย่างซ้ำซ้อนเกิดความไม่เสมอภาคและการภาวการณ์เจริญไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอันวยให้แตกต่างกันรวมทั้งเป็นการขัดต่อการปกครองที่ดีบางอย่างด้วย

การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

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

1. หลักการทั่วไป

หลักการทั่วไปมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาในพื้นที่ (มาตรา 281)

1.2 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ (มาตรา 281 วรรคสอง)

1.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (มาตรา 282)

1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยการคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย (มาตรา 283)

1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการ บริหารงาน ได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น ให้จัดบริการสาธารณะได้ โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง (มาตรา 283 วรรคสอง)

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนี้

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจของตนเอง โดยเฉพาะ

2.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

2.3 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจโดยมาสาระสำคัญ ดังนี้คือ

2.3.1 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.3.2 การจัดการส่วนภูมิภาคและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

3. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 114) มาตรา 284 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.2 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

3.3 และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

3.4 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงคะแนนโดยตรงและลับ

3.5 สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

3.6 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้

3.7 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.8 ในกรณีที่คณะกรรมการท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว

3.9 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากนี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะกรรมการท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

4. การตรวจสอบของประชาชน

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

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

4.2 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 286 วรรคแรก)

4.3 ประชาชนผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย (มาตรา 287)

5. การบริหารงานบุคคล

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

5.1 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และ

อาจได้รับการพัฒนาพร้อมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ

5.2. ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบุดุลชนธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ

5.3 คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ

5.4 การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ ประกอบไปด้วย

1. แนวความคิดเกี่ยวกับหลักสากลในการจัดการบริการสาธารณะ

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยวและการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของราชการบริหารแต่ละระดับแล้วและการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การแบ่งการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่าแนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นหลักสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่ (วุฒิสาร ตัชไซย. 2546 : 19-20)

1.1 หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น

2 ลักษณะ ได้แก่

1.1.1 ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือน ๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐดังนั้นจึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐจะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบาย เพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

1.1.2 ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

1.1.3 ประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะตั้งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการบริการสาธารณะบางอย่างก็เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนหรือเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

1.1.4 หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการนั้น ๆ สอดคล้องความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับสูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

1.1.5 หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่ดำเนินการได้ ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียต่อประเทศชาติโดยรวม

1.1.6 หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูง (Optimal Accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยการจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

1) เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้รับบริการมากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

2) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากรหรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการ ให้บริการ โดยสมบูรณ์และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุดหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆ ก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการ โดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The Principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมาก ได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดหลักการจำแนกหน่วยนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation units) เป็นการนำหลักเกณฑ์การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกัน วิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบลหรือหลายอำเภอประกอบกันหรือคนละหน่วยงานได้

2. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะ(Public Service Delivery) หมายถึง การที่องค์การราชการ ได้กระจายสินค้าสาธารณะออกให้กับคนในสังคม เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและได้มีนักวิชาการที่ให้ความหมายคำดังกล่าวหลาย ๆ ท่าน ที่ผู้ศึกษานำมาประมวลประกอบไปด้วย

บรรจบ กาญจนดุล (2523 : 19-20) ได้ให้ความหมายบริการสาธารณะ (Public Service) คล้ายกับความหมายของสินค้าสาธารณะว่า หมายถึง กิจกรรมทุกประเภทที่รัฐจัดทำขึ้น

เพื่อสนองความต้องการ ได้รับความต้องการส่วนรวมของประชาชน อาจแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือกิจการที่ตอบสนองความต้องการ ได้รับความปลอดภัยอย่างหนึ่งและกิจการที่ต้องการมั่นคง ความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต ซึ่ง อัลเบิร์ตไฮร์ชแมน (Albbert Hirechman) กล่าวถึง บทบาทหน้าที่ขององค์การราชการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนแล้ว จะเห็นว่ามีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประเภท คือ เป็นกลไกกลดปกครองดูแลประชาชนให้ปฏิบัติตามครรลองของกฎหมาย และเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรและบริการพื้นฐานทางสังคมให้แก่คนให้แก่สังคมและได้ กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า องค์การของรัฐมีความสัมพันธ์กับประชาชนในลักษณะที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ ความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและปกป้องผลประโยชน์ให้กับประชาชน ได้แก่การบังคับให้ ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย การเสียภาษีให้รัฐ ส่วนลักษณะที่สอง เป็นความสัมพันธ์ ใน ลักษณะของความขัดแย้งของกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ ได้แก่ การรักษาพยาบาล ไฟฟ้า ประปา

ดังนั้น การให้บริการขององค์การราชการจึงประกอบด้วยของค์การ 2 ประเภท คือ องค์การที่ให้บริการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและองค์การที่ให้บริการเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล โดยองค์การที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้ ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายและเกิดความเป็นระเบียบขึ้นในสังคม ส่วนองค์การให้บริการเพื่อ ประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นองค์การที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ อาชีพ และสุขภาพอนามัยของแต่ละ คนให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ในการแบ่งเช่นนี้ถึงไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เพราะบางครั้งองค์การที่ ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอาจทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ดังจะเห็นได้จากการ แทรกแซงตลาดข้าวเพื่อให้ราคาข้าวสูงขึ้น เป็นต้น แต่หน้าที่เป็นหน้าที่ที่รอง ดังนั้นเมื่อกล่าวถึง องค์การใดว่าเป็นองค์การประเภทใดแล้วจะลือบทบาทหน้าที่หลักขององค์การนั้นเป็นเกณฑ์

ในการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลดงขวาง อำเภอเมือง จังหวัด นครพนมก็เป็นการบริการขององค์การราชการที่มีการบริการสาธารณะที่มีความสัมพันธ์ ระหว่างองค์การของรัฐและประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการ จัดเก็บรายได้เข้ารัฐและนำรายได้ออกมาช่วยเหลือประชาชนในการบริการกิจกรรม สาธารณะของท้องถิ่น เช่น การบริการน้ำประปา การเก็บขยะ เป็นต้น

แนวคิดหลักการบริหารจัดการถนน ทางเดิน และทางเท้า

ถนน ทางเดิน และทางเท้า กล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการ พัฒนาการมีถนน ทางเดิน และทางเท้าที่ได้มาตรฐานและมีสภาพดี นอกจากจะทำให้คนใน ชุมชนได้รับความสะดวกในการเดินทางแล้ว ถนนยังเป็นปัจจัยเสริมให้เกิดการพัฒนา ทั้งด้าน

เศรษฐกิจและสังคมแก่ชุมชน ทำให้ชุมชนมีศักยภาพสูงขึ้น และพร้อมสำหรับการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองที่สมบูรณ์ในโอกาสต่อไป

โครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า เป็นโครงการสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่ต้องคัดกรองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำกันมาก เนื่องจากเป็นโครงการพัฒนาที่คนในท้องถิ่นมักมีความต้องการในลำดับต้นก่อน โครงการประเภทอื่น หากแต่การดำเนินงานในโครงการดังกล่าว ผู้บริหารโครงการควรมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการของการบริหารจัดการโครงการประเภทนี้บ้างพอสมควร จึงจะทำให้การดำเนินโครงการบรรลุผลตามเป้าหมาย เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างคุ้มค่าต่อไป

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการบริหารจัดการถนน ทางเดิน และทางเท้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

มาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(24) จัดทำกิจกรรมใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(2) ให้มีบำรุงทางบกและทางน้ำ

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53

1.3 พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2. การศึกษาความเหมาะสมของการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า

ในการดำเนิน โครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า เพื่อให้ได้มาตรฐานและมีคุณภาพนั้น การก่อสร้างต้องคำนึงถึงความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรม ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจการลงทุน และไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือเกิดผลกระทบน้อยที่สุด

กระบวนการสำคัญประการหนึ่งของการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาถนน คือ ต้องมีการวางแผนและการศึกษาความเหมาะสมในการก่อสร้างและบำรุงรักษา เพื่อให้การก่อสร้างถนนเกิดประโยชน์คุ้มค่ามากที่สุด

การก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้าให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น ตัวโครงการจะต้องผ่านกระบวนการประชาคม และบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่นตามขั้นตอนการพัฒนาท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เพื่อให้แผนสามารถรองรับการพัฒนาในระยะสั้นระยะยาวได้อย่างเป็นระบบ แต่หากแผนพัฒนาที่วางไว้มีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงหรือทบทวนเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถพิจารณาคำเนินการตามความเหมาะสมโดยผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ควรตรวจสอบ โครงการดังกล่าวว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ระเบียบกำหนดหรือไม่ ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสม ได้แก่

2.1 ข้อมูลด้านวิศวกรรมจราจร

เป็นข้อมูลที่แสดงถึงความจำเป็นในการก่อสร้าง แนวสายทาง และใช้ในการประเมินปริมาณจราจรในอนาคต ดังนี้

2.1.1 แบบก่อสร้างจริง คือ แบบแนวสายทาง โครงการที่จะดำเนินการก่อสร้าง โคนศึกษาเปรียบเทียบกับทางใกล้เคียงเพื่อแสดงภาพรวมของโครงการและความเชื่อมต่อของสายทาง

2.1.2 การนับปริมาณจราจรของรถแต่ละประเภท เช่น รถบรรทุก รถยนต์นั่งส่วนบุคคล รถจักรยานยนต์ ฯลฯ โดยการนับปริมาณจราจรในรอบ 24 ชั่วโมง เพื่อนำมาวิเคราะห์ในการออกแบบก่อสร้างต่อไป

2.1.3 การบันทึกข้อมูลรายละเอียดการตรวจแนวสายทางเบื้องต้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลมาประกอบการออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรม

2.1.4 การประสานรวมทั้งชี้แจงทำความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างก่อสร้าง เช่น กรรมสิทธิ์ที่ดิน การจัดระบบสาธารณูปโภคไฟฟ้า แสงสว่าง

2.1.5 การเจาะสำรวจสภาพดินเดิมตามแนวสายทางเพื่อหาค่าคุณสมบัติทางปฐพีกลศาสตร์ของดิน โดยเฉพาะค่า CBR เพื่อนำมาออกแบบโครงสร้างถนน สำหรับกรณีพื้นที่ดินอ่อนจะต้องทำการเจาะสำรวจหาคุณสมบัติทางวิศวกรรมของชั้นดินตามแนวสำรวจ โดยทำ Vane Shear Test เพื่อนำผลมาวิเคราะห์หาเสถียรภาพของคันทาง

2.1.6 การสำรวจและจัดทำแผนที่แหล่ง วัสดุที่มีคุณสมบัติเป็นไปตามมาตรฐานงานทาง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการประมาณราคาค่าก่อสร้าง

2.2 ข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม

เป็นการพิจารณาข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมว่าก่อให้เกิดประโยชน์มากน้อยเพียงใด กล่าวคือ มีประชาชนได้รับประโยชน์แยกเป็นจำนวนคน ครั้วเรือน หมู่บ้าน ทำให้เดินทางได้สะดวกรวดเร็วขึ้นหรือเส้นทางนั้นเป็นเส้นทางเพื่อใช้ในการขนส่งผลิตผลทางการเกษตรอุตสาหกรรม หรือเป็นเส้นทางเข้าสู่การท่องเที่ยว ซึ่งจะส่งผลดีต่อสภาพเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่น

2.3 ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

เป็นการพิจารณาสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตแนวถนนที่จะทำการก่อสร้างและบริเวณใกล้เคียงถนน ต้นไม้ ที่พักอาศัย วัด โรงเรียน ซึ่งเป็นข้อมูลในการตัดสินใจ เพื่อพิจารณา

ว่าหลังจากการก่อสร้างถนนแล้วจะทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมกับชุมชนใกล้เคียงนั้นหรือไม่

2.4 ข้อมูลด้านยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์การพัฒนามีความสำคัญต่อการกำหนดแผนงานและโครงการ เพราะเป็นเป้าหมายว่าท้องถิ่นจะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือพัฒนาไปสู่ความเจริญก้าวหน้าไปในทิศทางใด เช่น กรณีกำหนดยุทธศาสตร์ส่งเสริมการท่องเที่ยวให้สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนา

ในการศึกษาความเหมาะสมด้านต่าง ๆ ดังกล่าวให้พิจารณากำหนดแบบตามสัดส่วนแต่ละด้าน แล้วนำค่าคะแนนที่ได้มาจัดเรียงลำดับคะแนนตามความสำคัญโครงการเพื่อประกอบการตัดสินใจในการจัดทำโครงการนั้น ๆ ต่อไป

3. คุณลักษณะทั่วไปและการออกแบบ ถนน ทางเดิน และทางเท้า

การออกแบบถนนมีข้อมูลประกอบการพิจารณาหลายประการ เช่น ปริมาณ การจราจร ประเภทของผิวจราจร ความกว้างของผิวจราจร ความกว้างของไหล่ทางซึ่งจะสอดคล้องกับความกว้างทางเดินและทางเท้า ความสามารถในการรับน้ำหนักบรรทุก ความลาดชัน ความสูงของยานพาหนะที่จะเป็นข้อจำกัดความสูงของสิ่งก่อสร้างเหนือผิวจราจรของถนน

ดังนั้น ในการออกแบบจำเป็นต้องเก็บข้อมูลด้านปริมาณการจราจร ซึ่งเป็นหลักการเบื้องต้นในการออกแบบ ขนาดช่องจราจร ซึ่งเป็นหลักการเบื้องต้นในการออกแบบ จำนวน ขนาดช่องจราจร และด้านกายภาพของถนน ตั้งแต่การเก็บข้อมูลปริมาณ

จราจรตามหลักวิศวกรรมนั้นเป็นการยุ่งยาก และอาจเกิดปัญหาสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปการออกแบบถนน ทางเดิน และทางเท้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.1 คุณลักษณะและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการออกแบบถนน

3.1.1 ควรหลีกเลี่ยงการออกแบบทางโค้งของถนนที่มีรัศมีโค้งแคบซึ่งเป็นลักษณะ โค้งอันตราย

3.1.2 ควรหลีกเลี่ยงการออกแบบทางตรงที่ยาว ๆ แล้วตามด้วยออกแบบทางโค้งที่แคบ

3.1.3 ควรหลีกเลี่ยงการออกแบบถนนที่มีความชันแล้วมีโค้ง

3.1.4 การออกแบบทางโค้งควรมีการยกขอบถนน (Super Elevation) เพื่อให้เกิดความปลอดภัยกับผู้ใช้

3.1.5 การก่อสร้างสิ่งที่อยู่เหนือผิวจราจรควรมีการจำกัดความสูงขั้นต่ำเท่ากับ 5.00 เมตรเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับยานพาหนะที่มีความสูง

3.1.6 ควรมีการควบคุมการเข้า – ออก ถนนที่เชื่อมกับถนนองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

3.1.7 ถนนในเขตเมืองอาจลดแนวเขตทาง แต่ต้องกว้างพอให้ยานพาหนะเคลื่อนที่ผ่านได้ตามการออกแบบทิศทางการจราจร (ทิศทางเดียวหรือสองทิศทาง)

3.1.8 ในกรณีจำเป็น อาจพิจารณาจัดทำจราจรแคบกว่าที่กำหนดบนคันทางที่ขนาดความกว้างต่าง ๆ ได้ แต่ต้องให้ยานพาหนะวิ่งสวนกันได้ในลักษณะการจราจรสองทิศทาง เช่น จัดทำผิวจราจรกว้าง 5 เมตร (มาตรฐานความกว้างผิวจราจร คือ 6 เมตร ไหล่ทางกว้าง ข้างละ 1.50 เมตร)

3.1.9 การออกแบบป้ายจราจร สิ่งควบคุมการจราจร สิ่งอำนวยความสะดวกจราจร ให้เป็นไปตามมาตรฐานการป้องกันอุบัติเหตุด้านถนนขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

3.1.10 การออกแบบไฟฟ้าแสงสว่างให้เป็นไปตามมาตรฐานไฟฟ้าสาธารณะ

3.2 การออกแบบถนนเขตเมือง

ถนนเขตเมือง หรือถนนนอกเขตเมืองที่เปิดใช้งานไปแล้วแต่ภายหลังความเจริญในเขตเมืองขยายตัว มีประชาชนพักอาศัยหนาแน่นขึ้นกลายเป็นเขตเมือง ทำให้เกิดปัญหาด้านการจราจรตามมา เช่น ปัญหาปริมาณจราจรเพิ่มขึ้น การจราจรติดขัดมากขึ้น จึงต้องมีการออกแบบถนนเพื่อเตรียมการขยายถนนในอนาคต โดยในแนวเขตทางกำหนดให้มีสิ่งปลูกสร้างน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย รวมทั้งต้องจัดให้มีทางระบายน้ำด้วยเพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมขังซึ่งเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงสร้างถนน มาตรฐานการออกแบบถนนเขตเมือง มีดังนี้

3.2.1 มีการควบคุมการเชื่อมทางเข้า – ออกกับถนนเขตเมือง

3.2.2 ถนนรับน้ำหนักได้ไม่น้อยกว่า 21 ตัน

3.2.3 คิดตั้งระบบควบคุมการจราจรและอุปกรณ์ด้านความปลอดภัยต่อผู้ใช้ถนน

3.2.4 ออกแบบและจัดทำทางระบายน้ำสองข้างถนน

3.2.5 ทางแยกหัวมุมถนนซึ่งเกิดจากการเชื่อมหรือตัวกันของถนน ให้ขอบผิวจราจรด้านในรัศมีมีความโค้งไม่น้อยกว่า 5.00 เมตร

3.2.6 ช่องลอดของถนน ต้องมีระยะลอดในแนวตั้งไม่น้อยกว่า 5.00 เมตร

3.2.7 ความกว้างผิวจราจรของสะพานไม่น้อยกว่าความกว้างของผิวจราจรที่
ออกแบบ โดยจะต้องมีไหล่ทางหรือทางเดินและทางเท้า ประกอบด้วย

3.2.8 การยกกระดับถนนของทางโค้ง ไม่เกิน 10 เซนติเมตรต่อหนึ่งเมตร

3.2.9 กรณีที่มีการตัดกัน หากมีความจำเป็นต้องก่อสร้างทางต่างระดับต้อง
ศึกษาถึงผลกระทบด้านเศรษฐศาสตร์วิศวกรรมและผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อหา
ความเหมาะสมของโครงการก่อนการก่อสร้าง

3.2.10 การออกแบบด้านวิศวกรรมทาง โดยต้องคำนึงถึงลักษณะภูมิประเทศ
และความลาดชันของถนน

3.2.11 การออกแบบถนนในเขตเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สามารถแบ่งได้เป็น 4 ชั้นทาง

3.3 การออกแบบถนนนอกเขตเมือง

มีมาตรฐานดังนี้

3.3.1 มีการควบคุมการเชื่อมทางเข้า – ออกกับถนนนอกเขตเมือง

3.3.2 ถนนรับน้ำหนักได้ไม่น้อยกว่า 21 ตัน

3.3.3 ติดตั้งระบบควบคุมการจราจร และอุปกรณ์ด้านความปลอดภัยต่อ

ผู้ใช้ถนน

3.3.4 ทางแยกหัวมุมถนน ซึ่งเกิดจากการเชื่อมหรือตัดกันของถนน ให้ขอบ
ผิวจราจรด้านในรัศมีความโค้งไม่น้อยกว่า 5.00 เมตร

3.3.5 ช่องลอดของถนน ต้องมีระยะลอดในแนวตั้งไม่น้อยกว่า 5.00 เมตร

3.3.6 ความกว้างของผิวจราจรของสะพานไม่น้อยกว่าความกว้างของผิว
จราจรที่ออกแบบ โดยจะต้องมีไหล่ทาง ทางเดิน และทางเท้า ประกอบด้วย

3.3.7 การยกกระดับของถนนบนทางโค้ง ไม่เกิน 10 เซนติเมตรต่อหนึ่งเมตร

3.3.8 ในถนนที่มีการตัดกันหากมีความจำเป็นต้องมีการก่อสร้างทางต่าง
ระดับ จะต้องศึกษาถึงผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์วิศวกรรม และผลกระทบทางด้าน
สิ่งแวดล้อมเพื่อหาความเหมาะสมของโครงการก่อนการก่อสร้าง

3.3.9 การออกแบบถนนนอกเมือง สามารถแบ่งการออกแบบได้เป็น 4 ชั้น
ทาง โดยมีองค์ประกอบการออกแบบด้านวิศวกรรมทางระบายน้ำภายหลังที่ถนนสองข้าง
ทางเปลี่ยนแปลงเป็นแหล่งชุมชน

3.3.10 ควรมีการออกแบบทางระบายน้ำสองข้างทางถนนไว้ล่วงหน้าโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมในการก่อสร้าง หรือก่อสร้างทางระบายหลังที่ถนนสองข้างทางเปลี่ยนสภาพเป็นแหล่งชุมชน

4. ขั้นตอนการออกแบบ

4.1 การออกแบบถนนให้ออกแบบตามประเภทมาตรฐานถนน 4 ชั้นทางดังกล่าว แต่ในการปฏิบัติในพื้นที่จริง อาจมีข้อจำกัดบางประการจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

4.1.1 กรณีมีปัญหาแนวเขตทางให้ลดความกว้างของไหล่ทางตามความเหมาะสมตามมาตรฐานการป้องกันอุบัติเหตุทางถนนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (0.90 เมตร) หากมีความกว้างต่ำกว่าที่กำหนดให้พิจารณาเปลี่ยนแนวเส้นทางใหม่ยกเว้นกรณีจำเป็น

4.1.2 กรณีลักษณะโครงการเป็นถนนในหมู่บ้าน เช่น โครงการถนนคอนกรีตในหมู่บ้าน ให้ออกแบบเป็นผิวจราจรกว้าง 4.00 เมตร เป็นอย่างน้อย

4.2 ผิวจราจรและไหล่ทาง ต้องเป็นผิวเรียบหรือผิวถาวร เช่น ผิวลาดยางหรือผิวคอนกรีตเสริมเหล็ก ชนิดผิวจราจรเลือกใช้ให้เหมาะสมกับปริมาณจราจรวันแต่ถนนที่ต้องดำเนินการก่อสร้างแบบเป็นขั้นตอน (Stage Construction) เนื่องจากอาจมีปัญหาอยู่ในพื้นดินอ่อน หรืองบประมาณจำกัด แต่ต้องการยกระดับทางก่อสร้างผิวทางและไหล่ทางเป็นผิวไม่ถาวร เช่น ผิวลูกรังบาง ส่วนหรือทั้งหมดได้ แต่ต้องมีผิวทางชนิดถาวรเริ่มจากจุดเริ่มต้นโครงการไปหาจุดสิ้นสุดโครงการ

4.3 การออกแบบด้านเรขาคณิต โครงสร้างทาง และองค์ประกอบอื่น ๆ (ถ้ามี) ให้เป็นไปตามมาตรฐานการออกแบบวิศวกรรมทาง

4.4 การออกแบบโครงสร้างถนน ให้คำนึงถึงปริมาณจราจรที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ความแข็งแรงพื้นดินเดิม และวัสดุก่อสร้างที่มีอยู่ในท้องถิ่น

4.5 การออกแบบทางพื้นที่ อาจจะต้องออกแบบโครงสร้างทางเป็นกรณีพิเศษ เช่น การป้องกันการเลื่อนไหลของดินบนดินอ่อนหรือถนนเลียบติดคลอง แม่น้ำ หรือการป้องกันการเซาะคันทาง

4.6 การออกแบบถนนเพื่อการท่องเที่ยวต้องมีองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย เช่น ศาลา จุดชมวิว ที่จอดรถ ภูมิทัศน์สองข้างถนน ป้ายแนะนำต่าง ๆ

4.7 การออกแบบรายละเอียดสะพานให้เป็นไปตามแบบมาตรฐานสะพาน และเหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศ ตลอดจนสอดคล้องกับข้อกำหนดของส่วนราชการที่ดูแล ถ้านั้น ๆ

4.8 รวบรวมข้อมูลด้านอุทกวิทยาและชลศาสตร์ เพื่อนำไปใช้ในการ ออกแบบขนาดของอาคารระบายน้ำต่าง ๆ ที่จำเป็น ทั้งนี้การออกแบบอาคารดังกล่าว จะต้อง พิจารณาสภาพภูมิประเทศที่แท้จริงในบริเวณก่อสร้าง โดยจะต้องออกแบบให้ระดับของถนน พ้นจากระดับน้ำท่วม ตลอดจนให้อาคารระบายน้ำและท่อลอดต่าง ๆ มีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะ ระบายน้ำไม่ให้เกิดการกัดเซาะแก่โครงสร้างถนนได้

4.9 การออกแบบความกว้างผิวจราจรสะพาน โดยปกติควรออกแบบ ความกว้างไม่น้อยกว่าความกว้าง 6.00 เมตร ไหล่ทาง กว้างข้างละ 1.50 เมตร ผิวจราจรสะพาน จะต้องกว้างไม่น้อยกว่า 9.00 เมตร

ในการออกแบบถนนนอกจากจะต้องออกแบบให้ถูกต้องตามหลักด้าน วิศวกรรมทางแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันอุบัติเหตุ หรือลดความรุนแรงของอุบัติเหตุให้น้อย ที่สุด เช่น การติดตั้งกำแพงกันชน (Concrete Barrier) การติดตั้งราวกันชน (Steel Barrier) การติดป้ายเตือน ป้ายห้าม หรือ สิ่งที่เป็นการป้องกันอันตรายแก่ผู้ใช้ถนน หรือผู้ที่อยู่ข้างทาง

5. การประเมินผลโครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า

หลังจากที่โครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า ได้ดำเนินการเสร็จสิ้น และเปิดให้ประชาชนใช้บริการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำการติดตามประเมินผล โครงการดังกล่าว เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินโครงการได้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ของโครงการที่ตั้งไว้หรือไม่ หรือยังมีประเด็นใดที่ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงอีกบ้าง

5.1 วัตถุประสงค์ของการประเมินผลโครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า

ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการแล้วว่า วัตถุประสงค์ ของการประเมินผลคือ การนำเอาวัตถุประสงค์ของโครงการมาแปลงให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถ วัดได้ เพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นคำถาม และสร้างเครื่องมือในการเก็บข้อมูลต่อไป

วัตถุประสงค์ของ โครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้าส่วนใหญ่ คือ การมุ่งอำนวยความสะดวกให้เพื่อทำธุระต่าง ๆ ซึ่งผลลัพธ์ที่ติดตามมานอกจากความสะดวกใน การเดินทางแล้ว ยังเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน ในชุมชนทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การมีส่วนร่วมช่วยอำนวยความสะดวกในการขนส่งผลผลิตของคนในชุมชนออกไปขายยัง

ตลาดภายนอก ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น หรือทำให้การเดินทางไปพบแพทย์ในกรณีที่คนในชุมชนเกิดการเจ็บป่วยสามารถทำได้รวดเร็วขึ้น เป็นต้น

จากวัตถุประสงค์จากโครงการ ผู้วิจัยอาจนำมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของการประเมินผลได้ดังตัวอย่างต่อไปนี้

5.1.1 เพื่อประเมินผลโครงการทางด้านเทคนิค ได้แก่ ความทนทาน ประสิทธิภาพในการใช้งาน การซ่อมแซมบำรุงรักษา

5.1.2 เพื่อประเมินผลโครงการทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ความเหมาะสมของการทุนก่อสร้าง พฤติกรรมการใช้ถนน ทางเดิน และทางเท้าของประชาชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน

5.1.3 เพื่อศึกษาความพึงพอใจของความคิดเห็นของคนในชุมชนที่มีต่อโครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้าของชุมชน

5.2 ประชาชนและกลุ่มตัวอย่างของโครงการก่อสร้าง ทางเดิน และทางเท้า

ในการประเมินโครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า ผู้ประเมินควรทำการศึกษาข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้ผลสรุปที่ได้มีความครอบคลุมในทุกประเด็นของการบริหารจัดการโครงการ ทั้งนี้จากตัวอย่างบุคคลที่ผู้ประเมินผลควรทำเก็บข้อมูล ได้แก่ ประชาชนผู้นำชุมชนในเขตพื้นที่ก่อสร้างโครงการและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ

5.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินโครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า

การสร้างเครื่องมือเพื่อใช้ในการเก็บข้อมูลนี้ ผู้วิจัยผลงานอาจแยกสร้างเครื่องมือสำหรับใช้เก็บข้อมูลเฉพาะกลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่มก็ได้แล้วแต่ความสะดวกและความเหมาะสมสำหรับการประเมินผลโครงการก่อสร้างถนน ทางเดิน และทางเท้า แบบสอบถามหรือแบบสัมภาษณ์จำนวน 2 แบบ ได้แก่ แบบสอบถามประชาชน และแบบสอบถามเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ และผู้นำชุมชน ได้แก่ กำนัน และ ผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่โครงการ

บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตตำบลดงขวางอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

1. ที่ตั้ง

ตำบลดงขวาง ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดนครพนม อยู่ห่างจาก จังหวัดนครพนม 25 กิโลเมตร อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 760 กิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลดงขวาง ตั้งอยู่เลขที่ 172 หมู่ที่ 5 บ้านดงขวาง ตำบลดงขวาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเมื่อวันที่ 23 เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 16 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2539 (ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไปเล่ม 113 ตอนพิเศษ 52 ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539)

2. จำนวนครัวเรือนและประชากร

ตามข้อมูลจากสถิติบ้านจากทะเบียนบ้าน แยกรายพื้นที่ระดับตำบล ข้อมูลของทะเบียนอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ของเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556

ตารางที่ 1 จำนวนครัวเรือนและประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลดงขวาง

| หมู่ที่ | ชื่อหมู่บ้าน | จำนวนครัวเรือน (ครัวเรือน) | จำนวนประชากร (คน) |
|---------|--------------------|-------------------------------|----------------------|
| 1 | บ้านโพนทา | 79 | 309 |
| 2 | บ้านนาคอกควาย | 226 | 868 |
| 3 | บ้านบัว (หมู่ 3) | 158 | 710 |
| 4 | บ้านบัว (หมู่ 4) | 166 | 697 |
| 5 | บ้านดงขวาง | 235 | 923 |
| 6 | บ้านบึงหล่ม | 92 | 356 |
| 7 | บ้านดงต้อง(หมู่ 7) | 172 | 665 |
| 8 | บ้านดงต้อง(หมู่ 8) | 125 | 508 |
| 9 | บ้านหนองสระพัง | 129 | 568 |
| 10 | บ้านกกไฮ | 187 | 581 |
| 11 | บ้านโพนทอง | 77 | 316 |
| รวม | | 1,646 | 6,501 |

งานวิจัยเกี่ยวข้อง

ทิพย์อักษร จันทร์ศิริ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ความพึงพอใจต่อการบริการงานทะเบียนราษฎรในเทศบาลเมืองลพบุรี ผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจต่อการรับบริการงานทะเบียนราษฎรในเทศบาลเมืองลพบุรีอยู่ในระดับสูง และพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อาชีพ ที่แตกต่างกัน สร้างความพึงพอใจต่อการรับบริการงานทะเบียนราษฎรแตกต่างกันอย่างมีนัยความสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เขาวภา ถิ่นชัยภูมิ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นด้วยต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับน้อย และมีความเห็นด้วยเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาด้านแหล่งน้ำมีความคิดเห็นด้วยอยู่ในระดับน้อย โดยสรุปผลการศึกษาคั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะให้พัฒนาท้องถิ่นหลาย ๆ ด้านควบคู่กันไป โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ด้านแหล่งน้ำ และด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะพัฒนามากขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

วิสา นราเทียม (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนเห็นว่าบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา สายบ้านหนองจาน ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับของค่าเฉลี่ย ดังนี้ ด้านคุณภาพของชีวิต ประชาชนดีขึ้น รองลงมา ได้แก่ ด้านการประหยัดเวลาในการเดินทาง ด้านการแก้ไขปัญหา เป็นไปอย่างรวดเร็ว และด้านการตรงกับความต้องการของประชาชน โดยมีข้อที่เห็นว่าการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 อันดับในแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านตรงกับความต้องการของประชาชน ได้แก่ ช่องทางที่จะดำเนิน โครงการได้ตรงกับความต้องการของประชาชน คือ การที่ประชาชนได้เรียกร้องหรือเสนอความเห็นผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารชุมชนและการที่ข้าราชการเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่

ด้านการแก้ไขปัญหาเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีศูนย์ประสานงานที่คอยรับเรื่องและรายงานปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีระบบการบริหารจัดการที่สั้นและกระชับและมีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานสามารถกระทำได้ทันทีจะสามารถแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น ได้แก่ เครื่องหมายจราจรที่ชัดเจนทำให้การใช้ถนนมีระเบียบขึ้น ราษฎรสามารถขนส่งผลิตผลทางการเกษตรและสัญจรไปมาได้ตลอดทุกฤดูกาล ภูมิทัศน์สองข้างทางเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม

ด้านการประหยัดเวลาในการเดินทาง ได้แก่ แผนการเดินทางถูกกำหนดได้อย่างถูกต้องขบวนรถสามารถใช้ความเร็วได้สูงขึ้น และผู้ใช้รถใช้เวลาในการเดินทางน้อยลง

ศิริชัย ศิริไพล์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ความพึงพอใจของประชาชนผู้มาขอรับบริการในการให้บริการงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ศึกษาเฉพาะกรณีการโยธาสาธารณะ การสาธารณะสุขและสิ่งแวดล้อม ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนผู้มาขอรับบริการงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม เพศชายและเพศหญิง มีความพึงพอใจในการให้บริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

เกรียงไกร ไกรพิณิจ (2554 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลนาบุญใหญ่ อำเภอนาหว้า จังหวัดนครพนม ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลนาบุญใหญ่ อำเภอนาหว้า จังหวัดนครพนม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ซึ่งสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ ด้านการก่อสร้างถนนคอนกรีต และด้านการก่อสร้างถนนลาดยาง และด้านการก่อสร้างถนนลูกรัง

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลนาบุญใหญ่ อำเภอนาหว้า จังหวัดนครพนม จำแนกตามเพศพบว่า ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนการจำแนกตามหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ อายุ และระดับการศึกษา พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. ผลการศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลนาบุญใหญ่ อำเภอนาหว้า จังหวัดนครพนม พบว่า

ส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีการสำรวจความต้องการทั้งถนนคอนกรีต การดำเนินการก่อสร้างและซ่อมแซมไม่ค่อยมีคุณภาพมากนัก ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีการก่อสร้างถนนและการก่อสร้างถนนชำรุดเร็วมาก ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า ถนนลาดยางมีประโยชน์แต่คุณภาพน้อย ถนนแฉก ความหนาของถนนบางมาก และคุณภาพในการสร้างไม่ค่อยดี ควรก่อสร้างละเอียด และมีการซ่อมบำรุงรักษาถนนลาดยางอย่างทั่วถึง

เอกฉัตร ตระกูลรัมย์ (2554 : บทคัดย่อ) การวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลทุ่งศรีชุมพล อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ ผลการวิจัยพบว่า

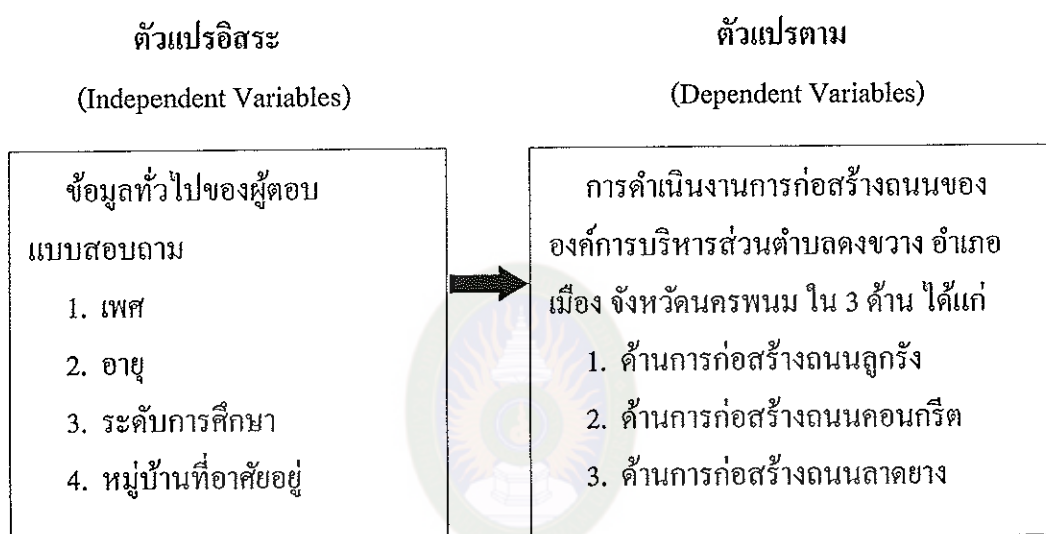
1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลทุ่งศรีชุมพล อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงจากด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงไปหาต่ำจะได้ดังนี้ ด้านการพัฒนาดนและสังคม ด้านการพัฒนาการเมืองการบริหาร ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ ด้านการพัฒนาสาธารณสุข ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามลำดับ

2. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ของประชาชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลทุ่งศรีชุมพล อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ ที่มีจำนวนมากที่สุด คือ ให้มีการสร้างถนนและปรับปรุงซ่อมแซมถนนให้สามารถใช้สัญจรไปมาได้สะดวก รองลงมาคือให้มีการกำจัดขยะที่ถูกต้องตามหลักสุขอนามัยสิ่งแวดล้อมโดยการกำจัดหวั่นขยะให้กับหมู่บ้าน และควรพัฒนาด้านแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรเช่นการขุดลอกคูคลองน้ำและแหล่งน้ำต่าง ๆ ที่สิ้นเงิน ตามลำดับ

โดยสรุปผลการศึกษาในครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการดำเนิน โครงการที่ต้องการของประชาชนการเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และการดำเนิน โครงการอย่าง โปร่งใสอันเป็นประโยชน์ในการพัฒนา ปรับปรุงให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานต่อไป

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษา การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงขวง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ แนวคิด หลักการบริหารจัดการถนนทางเดิน และทางเท้าจากการบริหารงานสาธารณสุขโลก การดำเนินงานการก่อสร้างถนน ของท้องถิ่น (มนตรี เกิดมีมูล. 2551 : 109) มาปรับปรุง เป็นกรอบแนวคิดดัง แผนภาพที่ 1



มหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยการดำเนินงานการก่อสร้างถนน ขององค์การบริหารส่วนตำบลคงขวาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Server Research) เพื่อวิจัยระดับการดำเนินงานการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลคงขวาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
3. การสร้างและการหาคุณภาพของเครื่องมือ
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์ข้อมูล
6. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร

ประชากร ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือน ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จาก 1,646 ครัวเรือน ครัวเรือนละ 1 คน ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลคงขวาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือน ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ครัวเรือนละ 1 คน ที่อยู่ในพื้นที่ตำบลคงขวางอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยใช้วิธีการคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ตามสูตรของ ยามาเน่ (Yamana. 1973 : 727) ดังนี้

$$n = \frac{N}{1+Ne^2}$$

กำหนดการแทนค่า ดังนี้

n หมายถึง ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

N หมายถึง จำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

e หมายถึง ความคลาดเคลื่อนที่ยอมให้เกิดขึ้นเท่ากับ .05

แทนค่าในสูตร

$$n = \frac{1,646}{1+1,646 (.05)^2}$$

$$n = \frac{1,646}{1+1,646 (.0025)}$$

$$n = 321.79$$

$$n = 322$$

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการวิจัย จึงกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างเป็นจำนวนเต็ม คือ 322 ครั้วเรือน (คน)

3. การสุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยดำเนินการสุ่มตัวอย่าง ดังนี้

3.1 ใช้วิธีการสุ่มแบ่งชั้นอย่างเป็นสัดส่วน (Proportional Stratified Sampling)

โดยการหาสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างของแต่ละหมู่บ้านด้วยการเทียบบัญญัติไตรยางค์ ดังนี้

$$\frac{\text{จำนวนครัวเรือนในหมู่บ้าน} \times \text{ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง}}{\text{จำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด}}$$

ยกตัวอย่าง หมู่ที่ 2 บ้านนาออกควาย

$$\text{แทนค่าสูตร} = \frac{226 \times 322}{1,646}$$

$$= 44.21$$

$$= 45$$

จากการดำเนินการคั้งข้างต้นนี้แล้ว ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างและสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างของแต่ละหมู่บ้านดังที่ได้แสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 จำนวนสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างที่สุ่มได้แต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคงขวง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

| หมู่ที่ | หมู่บ้าน | จำนวนครัวเรือน (ครัวเรือน) | กลุ่มตัวอย่าง (คน) |
|---------|---------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 1 | บ้านโพนทา | 79 | 15 |
| 2 | บ้านนาคอกควาย | 226 | 44 |
| 3 | บ้านบัว (หมู่ 3) | 158 | 30 |
| 4 | บ้านบัว (หมู่ 4) | 166 | 32 |
| 5 | บ้านคงขวง | 235 | 46 |
| 6 | บ้านบึงหล่ม | 92 | 19 |
| 7 | บ้านคงค้อง (หมู่ 7) | 172 | 34 |
| 8 | บ้านคงค้อง (หมู่ 8) | 125 | 25 |
| 9 | บ้านหนองสระพัง | 129 | 25 |
| 10 | บ้านกกไฮ | 187 | 36 |
| 11 | บ้านโพนทอง | 77 | 16 |
| รวม | | 1,646 | 322 |

3.2 ใช้วิธีสุ่มสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ด้วยวิธีการจับสลากจากจำนวนประชากรทั้งหมด กล่าวคือ ดำเนินการเขียนเลขที่บ้านในแต่ละหมู่บ้านทั้งหมดลงในกล่อง 11 กล่อง หลังจากนั้นดำเนินการจับสลากเลขที่บ้านในแต่ละหมู่บ้านในแต่ละกล่อง โดยจับสลากขึ้นมาครั้งละ 1 ใบ เมื่อได้เลขที่บ้านใดก็จดบันทึกไว้แล้วนำฉลากเดิมกลับลงในกล่องอีก เพื่อให้สามารถใช้วิธีการจับสลากใหม่อีกด้วยวิธีการเดียวกันจนครบทั้ง 11 หมู่บ้าน และได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างครบ 322 ครัวเรือน (คน)

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นแบบสอบถาม ปลายปิดและปลายเปิด แบ่งเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นคำถามปลายปิดเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับการดำเนินงานการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลคงขวาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมแบบ มาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ คือ ดีเยี่ยม (5) ดี (4) พอใช้ (3) ควรปรับปรุง (2) และควรปรับปรุงที่สุด (1)

ตอนที่ 3 เป็นคำถามปลายเปิดเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการดำเนินงานการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลคงขวาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

การสร้างและการหาคุณภาพของเครื่องมือ

1. การสร้างเครื่องมือ

การสร้างเครื่องมือมีขั้นตอนดังนี้

1.1 ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.2 สร้างแบบสอบถามให้สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยกำหนดขอบเขตกรอบคำถามให้ครอบคลุมแนวคิด วัตถุประสงค์และองค์ประกอบที่ทำให้ทราบถึงระดับการดำเนินงานการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลคงขวาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มาเป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม

1.3 นำร่างแบบสอบถามเสนออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อแก้ไขปรับปรุงและนำเสนอผู้เชี่ยวชาญ เพื่อพิจารณาด้าน โครงสร้างและเนื้อหา ด้านภาษา และด้านการวัดผลประเมินผล โดยผู้เชี่ยวชาญพิจารณาความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามแต่ละข้อกับวัตถุประสงค์โดยใช้วิธีหาค่าดัชนีความสอดคล้อง (Item of Objective Conguence) (ถ้วน สายยศ และอังคณา สายยศ. 2539 : 249) โดยกำหนดค่า ดังนี้

| | | |
|-------------|--------------|----|
| สอดคล้อง | มีค่าเท่ากับ | 1 |
| ไม่แน่ใจ | มีค่าเท่ากับ | 0 |
| ไม่สอดคล้อง | มีค่าเท่ากับ | -1 |

ผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน ได้แก่

1.3.1 นางวิภา คำแก้วตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดงขวาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม วุฒิการศึกษา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเนื้อหา

1.3.2 นางปราณี พลสีลา ตำแหน่งครูชำนาญการพิเศษ โรงเรียนสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร วุฒิการศึกษา ศษ.ม. (ภาษาไทย) ผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาไทย

1.3.3 นายประจวบ คีพรหม ตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนบ้านดงตัว อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม วุฒิการศึกษา ศษ.ม. (การวัดผลและประเมินผล) ผู้เชี่ยวชาญด้านวัดผลและประเมินผล

2. การหาคุณภาพของเครื่องมือ

2.1 นำแบบสอบถามที่มีค่า IOC ตั้งแต่ .67 ขึ้นไป ไปหาคุณภาพของเครื่องมือ โดยนำไปทดลองใช้ (Try Out) กับประชาชนที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างในเขตตำบลดงขวาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำนวน 30 คน

2.2 นำแบบสอบถามหาค่าอำนาจจำแนกรายข้อ แล้วหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ทั้งฉบับตามวิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา ของ ครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficients) (บุญชุม ศรีสะอาด. 2545 : 100) ได้ค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับ เท่ากับ .864

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษากำหนดขั้นตอนและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. ขออนุญาตรับรองจากบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ถึง นายกององค์การบริหารส่วนตำบลดงขวาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เพื่อขออนุญาตเก็บข้อมูลกับประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดงขวาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

2. กำหนดให้มีผู้ช่วยผู้วิจัยแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดงขวาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม หมู่บ้านละ 1 คน เพื่อเก็บรวบรวมแบบสอบถาม

3. ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตามกำหนดเวลา เดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม 2556

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ โดยดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

1. ตรวจสอบความถูกต้องของแบบสอบถามที่ได้รับคืนทั้งหมด
2. ตรวจสอบความถูกต้องที่มีความสมบูรณ์แล้วลงรหัสตามแบบการลงรหัส

(Coding Form)

3. ให้คะแนนระดับความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด. 2545 : 100)

| | |
|--|------------------|
| ระดับความคิดเห็นของประชาชน ดีเยี่ยม | กำหนดให้ 5 คะแนน |
| ระดับความคิดเห็นของประชาชน ดี | กำหนดให้ 4 คะแนน |
| ระดับความคิดเห็นของประชาชน พอใช้ | กำหนดให้ 3 คะแนน |
| ระดับความคิดเห็นของประชาชน ควรปรับปรุง | กำหนดให้ 2 คะแนน |
| ระดับความคิดเห็นของประชาชน ควรปรับปรุงที่สุด | กำหนดให้ 1 คะแนน |

4. นำแบบสอบถาม ไปประมวลผลโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปโดยกำหนดเกณฑ์ค่าเฉลี่ย ดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด. 2545 : 103)

ค่าเฉลี่ย 4.51 – 5.00 หมายถึง ระดับความคิดเห็นว่ามีการดำเนินการดีเยี่ยม

ค่าเฉลี่ย 3.51 – 4.50 หมายถึง ระดับความคิดเห็นว่ามีการดำเนินการดี

ค่าเฉลี่ย 2.51 – 3.50 หมายถึง ระดับความคิดเห็นว่ามีการดำเนินการพอใช้

ค่าเฉลี่ย 1.51 – 2.50 หมายถึง ระดับความคิดเห็นว่ามีการดำเนินการควรปรับปรุง

ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.50 หมายถึง ระดับความคิดเห็นว่ามีการดำเนินการควรปรับปรุง

ที่สุด

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิจัยการดำเนินงานการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลคงขวาง อำเภอมือง จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ ได้แก่ การแจกแจงความถี่ และค่าร้อยละ
2. การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 สถิติที่ใช้ ได้แก่ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

3. การวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบสมมติฐาน เปรียบเทียบการดำเนินงานการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลคงขวง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ สถิติที่ใช้ ได้แก่ t – test (Independent Samples) และ F – test (One – way ANOVA) ถ้าหากพบความแตกต่าง จะทำการเปรียบเทียบรายคู่ด้วยวิธีการ Least Significant Different (LSD.)

4. การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการดำเนินงานการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลคงขวง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม สถิติที่ใช้ ได้แก่ การแจกแจงความถี่ และอภิปรายเนื้อหาเชิงพรรณนา



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY