

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ในครั้งนี้ มุ่งศึกษาการวิเคราะห์ทัศนคติ ประสบการณ์ และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารราชการ งบประมาณ อุปกรณ์ บุคลากรและองค์ความรู้ ในการปฏิบัติภารกิจทางด้านผังเมือง โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาจากเอกสาร ตลอดจนแนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำเป็นกรอบทฤษฎีและแนวทางในการศึกษาดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองของไทย
2. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจการปกครอง
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังทางกายภาพ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. ศักยภาพและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. ตัวอย่างระบบการผังเมืองของต่างประเทศ
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองของไทย

แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงปฏิรูประเบียบวิธีการบริหารราชการแผ่นดินที่ปฏิบัติอยู่เดิมเสียใหม่ เพื่อให้ทันกับนานาอารยประเทศ นอกจากนี้ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนพลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศอีกด้วย เพื่อให้เป็นไปตามทัศนคติใหม่ของระบบการปกครองแบบตะวันตก อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่พระองค์ได้เสด็จทอดพระเนตรกิจการต่าง ๆ ในทวีปยุโรป (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2506, น. 274)

สำหรับรูปการปกครองท้องถิ่นที่ได้ทรงเริ่มจัดตั้งโดยได้ทรงพระราชดำริให้ทดลองการปกครองฝึกฝนรูปสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2441) แต่การจัดตั้งสุขาภิบาล

กรุงเทพฯ ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง เพราะกำหนดให้มีผู้บริหารเป็นข้าราชการประจำ ทั้งสิ้น ในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) พระองค์ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในหัวเมืองแห่งแรกของประเทศไทย ซึ่งผลของการจัดตั้งสุขาภิบาลที่ท่าฉลอมเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ จนมีการขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลออกไปในท้องถิ่นต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น และถือกันว่าสุขาภิบาลเหล่านี้ คือสถาบันปกครองท้องถิ่นอันเป็นที่มาของการปกครองรูปเทศบาลในปัจจุบัน (สนธิ เตชานันท์, 2519, น. 10)

สำหรับพระราชประสงค์อันแน่วแน่ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้นในอนาคต อาจยืนยันได้เป็นอย่างดีจากหลักฐานการพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับประจำ วันที่ 28 เมษายน 2424 มีความตอนหนึ่งว่า (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526, น. 43)

“เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล.....ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีกรปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่จะประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

พระองค์ทรงริเริ่มและปรับปรุงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล (municipality) เพื่อให้เป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ตอนต้น ๆ รัชกาล (สนธิ เตชานันท์, 2519, น. 3) เนื่องจากการจัดตั้งสุขาภิบาลมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานรักษาความสะอาด เจ้าหน้าที่ส่วนมากเป็นข้าราชการและยังขาดอำนาจที่จะออกข้อบังคับในการดำเนินการเกี่ยวกับสุขาภิบาลและกิจการอื่น ใน พ.ศ. 2496 จึงได้มีการทดลองเทศบาลในรูปแบบใหม่ขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้น เรียกว่า “การจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก” ขึ้นในแถบชายทะเลที่มีอาณาเขตตั้งแต่ตำบลบ้านชะอำลงไปถึงตำบลหัวหิน สภาดังกล่าวนี้กฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคล คณะกรรมการของสภาดังกล่าวเป็นข้าราชการซึ่งพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นมาทั้งหมด อย่างไรก็ตามรูปการปกครองดังกล่าวมิได้เป็นการขยายการกระจายอำนาจในท้องถิ่นไปไกลกว่ารูปแบบการปกครองสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้น (ชำนาญ ยุวบูรณ์, 2503, น. 31)

ใน พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 123) โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้พูลเกล้าถวายแผนการโครงการพร้อมด้วยร่างกฎหมายที่ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้วเพื่อทรงพิจารณา พระองค์ได้ทรงนำเข้าไปศึกษาในที่ประชุมเสนาบดี ซึ่งที่ประชุมไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่นี้เป็นของดี แต่เมื่อพระราชทานไปยังราษฎรที่ยังไม่เข้าใจระบบดังกล่าว ผลดีก็จะไม่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นเรื่องยุ่งยากควรที่จะให้การศึกษแก่ผู้รับให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อน จึงจะเกิดผลดีตามที่พระองค์ปรารถนาและอีกประการหนึ่ง การพระราชทานสิทธิแก่ประชากรราษฎรเช่นนี้ เป็นพระมหากษัตริย์คุณอย่างประเสริฐ แต่การปฏิบัติเช่นนี้ ในทันทีทันใดยังไม่เป็นการเหมาะสม ควรแก้ไขให้ค่อยเป็นค่อยไป (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 123)

อย่างไรก็ตามพระองค์ทรงตระหนักว่าการจัดการปกครองแบบเทศบาลจะเป็นการให้การศึกษแก่ประชาชน ในการที่จะก้าวไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย ตามพระราชบัญญัติได้ทรงย้ำถึงการตอนหนึ่งว่า “มันเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอนสำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่พวกเขาพยายามจะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางรัฐสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่า ถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจะถูกนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้จะต้องค่อยเป็นค่อยไปและมีการกระทำ อย่างระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวในทุกขั้นตอนเมื่อมันจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงให้ประชาชนเชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นไปได้สำหรับประเทศสยามอันตรายอยู่ที่ความไม่อดทน” (สนธิ เตชานันท์, 2519, น. 15)

อย่างไรก็ตามหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ก็ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยได้ยกฐานะจากสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาลเมืองเสีย 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล (กิตติ ประทุมแก้ว, 2529, น. 29) และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลถึงปัจจุบันหลายครั้ง กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481, พ.ศ. 2486 และจนถึงปี พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงปัจจุบันนี้โดยมีการแก้ไข 11 ครั้ง

1. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499
3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505
4. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510

5. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511
6. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
7. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517
8. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519
9. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523
10. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542
11. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจการปกครอง

โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)
2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentralization)
3. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization)

### 2.2.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)

หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือ ทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

#### 1. ลักษณะของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ

- 1) การรวมศูนย์อำนาจ การวินิจฉัยสั่งการในด้านการควบคุมการบริหารงานการบุคคล และการคลังไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอยู่ในส่วนกลาง ทำให้มีเอกภาพในการปกครอง
- 2) การรวมอำนาจการบังคับบัญชาไว้ ณ ส่วนกลางโดยมีการจัดการระเบียบวินัยเป็นเครื่องบังคับให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยชอบธรรมตามกฎหมายและแผนงานของผู้บังคับบัญชา

3) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ทำให้เกิดความมั่นคงต่อการปกครอง และบริหารประเทศถึงแม้ว่าจะมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ตาม ซึ่งเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจ (decentralization) แต่ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจทุกอย่างยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากส่วนกลางอยู่นั่นเอง

นอกจากลักษณะทั้ง 3 ประการแล้ว การปกครองแบบรวมอำนาจยังมีลักษณะอีกหลายประการ คือ

1) บุคคลสำคัญกว่าหลักการ ในเมืองไทยข้าราชการมีอำนาจกว้างขวาง คนสำคัญกว่าหลักการ สังคมไทยจึงยึดถือโดยเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ ยังให้ความสำคัญสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมาก หรือ พูดได้ว่าให้ความสำคัญทางระบบอุปถัมภ์ ในการจะให้ความดี ความชอบ การยกย่อง แต่งตั้งอนุโลมตามผลประโยชน์ของวงศ์วานญาติเป็นหลัก

2) การอาศัยอำนาจบารมีของบุคคล สืบเนื่องมาจากหลักการที่ว่าบุคคลสำคัญกว่าหลักการเพราะฉะนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการสำคัญ ๆ ต้องอาศัยบารมีของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นสำคัญ มิฉะนั้นก็จะไม่ได้รับความร่วมมือ จึงทำให้ผู้ปกครองที่มีอำนาจบารมีต้องดำรงตำแหน่งหน้าที่สำคัญพร้อม ๆ กันหลายตำแหน่ง

3) ข้าราชการเป็นผู้ทรงมีอำนาจราชศักดิ์ เนื่องจากการปกครองระบบเจ้าขุนมูลนายในอดีตทำให้เป็นการปลุกฝังค่านิยมที่ยังรากฝังลึก ให้เชื่อว่า ข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจราชศักดิ์ หรือเป็นนายของประชาชนในขณะเดียวกันประชาชนก็ยอมรับสภาพนั้น จนเกิดเป็นการยกย่องข้าราชการ เช่น สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง

## 2. จุดแข็งของการรวมอำนาจปกครอง

1) การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต ทำให้นโยบาย แผน คำสั่ง เกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

2) บริการและประโยชน์แก่ประชาชนเสมอหน้าทั่วประเทศ มิได้ทำเพื่อถิ่นใด โดยเฉพาะ

3) ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่าง ๆ ของประเทศได้โดยไม่ต้องจัดหาประจำทุกจุด

4) มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและบริหารงาน การปกครองในท้องถิ่นเป็นไปในแนวเดียวกัน

5) มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

### 3. จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

- 1) ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ทั่วถึงทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง
- 2) การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมาย ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา
- 3) ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
- 4) ไม่อาจตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น

### 4. ผลต่อการพัฒนาประเทศ

ในการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ เพราะรัฐเป็นศูนย์รวมของคนที่มีความรู้ ความสามารถมาทำการบริหารงาน ทำให้การบริหารงานมีเอกภาพ ประหยัดทั้งเวลาและงบประมาณ เพราะรัฐบาลไม่จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่ในประเทศออกให้หน่วยงานย่อย ๆ อย่างเช่น การกระจายอำนาจ ดังนั้น จึงทำให้รัฐบาลสามารถจัดสรรหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาค ตลอดจนการสร้างหรือเพิ่มเติมสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐานเพื่อเป็นการพัฒนาประเทศให้แต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเหมาะสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา

แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจยังมีข้อจำกัด คือ ในการปกครองแบบนี้ เรื่องของพื้นที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการ นอกจากนี้ถึงแม้ว่าการรวมศูนย์อำนาจเป็นการทำงานที่เป็นเอกภาพ แต่ก็ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นผู้รับจากรัฐบาลตลอดเวลา จนทำให้ไม่สามารถปกครองตนเองได้ ประชาชนคิดเสมอว่าทุกสิ่งทุกอย่างรัฐต้องเป็นผู้จัดหาให้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศด้วยเช่นกัน

#### 2.2.2 หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration)

การแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) หมายถึงหลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

### 1. ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) เป็นการบริหารงานโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางเดียวกัน

2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลาง เป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้ เป็นไปตามวิธีการงบประมาณของแผ่นดิน

3) เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

### 2. จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง

2) ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ

3) เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้งสองส่วนดีขึ้น

4) มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

### 3. จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เพราะการส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาคทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

3) ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากรเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปในท้องถิ่น เพราะถูกส่งมาจากที่อื่นจึงอาจไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ อาจเนื่องมาจากไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจในพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่ได้

### 2.2.3 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization)

1. การกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) มีความหมายใน 2 นัย คือ ความหมายแรก เป็นการเพิ่มอำนาจของประชาชนในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบผู้ใช้อำนาจ อันเป็นหัวใจ ถ้าหากว่าประชาชนไม่มีอำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบผู้ใช้อำนาจ หมายถึง หน่วยงานต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจ ไม่อยู่ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบของประชาชน ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจ จะยังอยู่ในขั้นของการแบ่งอำนาจเท่านั้น

ความหมายที่สอง คือ ระบบการทำงาน บริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่น ต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแล กิจกรรมหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลาง รวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างในท้องถิ่น กิจกรรมที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแล มักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ฝึกอบรม การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่าง ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้อย่างเด็ดขาด คือ การทหารและการต่างประเทศ

#### 2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะขอแยกกล่าวในประเด็นใหญ่ ๆ 2 ประการคือ

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับที่ต่ำสุด คือรากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือการขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

2) การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก การพัฒนาชนบทมีเหตุผลจากปรัชญาการปกครองในแง่การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น และมีผลมาจากความเชื่อที่ว่า การปฏิบัติในรูปแบบที่ว้าปาล้อมบ้าน บ้านล้อมเมือง หรือชนบทล้อมนครนั้นมีเงื่อนไขสำคัญคือความยากจนในชนบท การพัฒนาชนบทในรูปของโครงการต่าง ๆ เช่น เงินผัน ก.ส.ช. ฯลฯ นั้นมีอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ แต่ที่สำคัญอันหนึ่งคือเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมี

ความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วม  
แรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มี  
ความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น

### 3. จุดแข็งของหลักการการกระจายอำนาจปกครอง

1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจาก  
จากการเลือกตั้งจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นในระดับท้องถิ่นตามระบอบ  
ประชาธิปไตย เพราะ การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครอง  
ท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น

### 4. จุดอ่อนของหลักการการกระจายอำนาจปกครอง

1) อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ  
เอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่  
ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

2) ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่าย  
ตนเองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่  
ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น

### 2.3.1 ลักษณะของการกระจายอำนาจ

สำหรับความหมายและลักษณะของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่าน อาทิ  
เช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525) และประยัด หงส์ทองคำ (2526) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการ  
การกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539, น. 12) การกระจาย  
อำนาจ (decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (size and boundary) หมายถึง การมอบ  
อำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณูปโภคภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบาง  
ประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การ ศึกษาระดับทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับ เทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใน ลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดย การแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระใน การปกครองตนเอง (autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การ กระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลโดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาล กลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ใน ส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

### 2.3.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ความเป็นนิติบุคคล (artificial person) การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้อง มีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหาก นี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มี อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะ มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติ ภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อสงสัยกันว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมี พอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระทั่งอันต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบัน การเมือง ที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มี องค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตน เท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้นำที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มุ่งงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงการดำเนินงานด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐเองหรือหน่วยงานที่มีอิทธิพลอื่น ๆ ในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นองค์การปกครองส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะของรัฐในรูปแบบใด ๆ แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย เช่น ประสิทธิภาพการดำเนินงานของท้องถิ่นสอดคล้องกับลักษณะของท้องถิ่นนั้น ๆ หรือไม่ งบประมาณพอเพียงกับการดำเนินงานหรือสามารถจัดสรรงบประมาณในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้มีประสิทธิภาพหรือไม่

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการจัดระเบียบรูปแบบของอำนาจการปกครองตามแนวทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษา สามารถพิจารณาได้ว่า การจัดระเบียบรูปแบบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ หลักการรวมอำนาจ (centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากัน ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้น ๆ

### 2.3.3 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ในรูปของการปกครองตนเอง (local self government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์อย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์ (2519, น. 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับผลประโยชน์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518, น. 13) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525, น. 7) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

วิลเลียม (William, 1953) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

วิลเลียม (William, 1951) กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึงองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเองมีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิท (Wit, 1967) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง “การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้อำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น”

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้นพอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองโดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว มีอำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจและดำเนิน กิจกรรมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายกำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

#### 2.3.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นภาพขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนวคิดของ ประทาน คงฤทธิศึกษากร ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539, น. 15-16)

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสามารถที่จะปกครองตนเอง (autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (political participation)
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชน มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายหรือความถูกต้องแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับที่ปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในส่วนรวม ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย (พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล, 2532, น. 41-43) เนื่องจาก

1. องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเสียก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (political maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคัก และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่น ผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับคามนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้นดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ.2537 จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน

### 2.3.5 การบริหารงานท้องถิ่น

วิญญู อังคนารักษ์ (2519) อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมายของการบริหารท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การบริหารในรูปลักษณะการกระจายอำนาจ การบริหารบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสบริหารและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชนโดยเหตุที่ว่าประชาชนใน แต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2519, น. 40) ให้ความหมายของการบริหารท้องถิ่นว่า หมายถึง รูปการบริหารที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง

ดำรง ลัทธิตพิพัฒน์ (2508, น. 121) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และอดีตอาจารย์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความหมายการบริหารท้องถิ่นว่า หมายถึง กระบวนการบริหารตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชน หรือหน่วยการบริหารหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น

แฮร์ริส (Harris, 1948, p. 1) ได้ให้ความหมายของการบริหารท้องถิ่นว่า หมายถึง การบริหารโดยวิธีการซึ่งหน่วยการบริหารในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้มีหน้าที่บริหารโดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระ ตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระ ตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การบริหารท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

วิลเลียม (William, 1953, p. 574) อดีตประธานสมาคมการบริหารท้องถิ่นนานาชาติได้ให้ความหมายการบริหารท้องถิ่นว่า หมายถึง การบริหารส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ

(atonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องไม่มาก จนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรบริหารท้องถิ่นมิใช่ชุมชน ที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรบริหารท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่นนั่นเอง

วิท (Wit, 1967, p. 1-2) เห็นว่าการบริหารท้องถิ่นหมายถึง การบริหารที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปในหน่วยการบริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการบริหารร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจบริหารมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว การบริหารท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยให้องค์กรอื่น มิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากความหมายของการบริหารท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นพบว่า ในการบริหารท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุติธรรมหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น ดังนั้น ในที่นี้จึงนำความหมายขององค์กรบริหารท้องถิ่นมาเสนอไว้ด้วย ดังนี้

แชมเบอร์ (Chamber, 1961, p. 625) ให้ความหมายขององค์กรหรือหน่วยการบริหารตนเองของท้องถิ่นว่า เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อประชาชนอย่างมีอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์กรบริหารตนเองของท้องถิ่น

วิลเลียม (William, 1951, p. 398 อ้างถึงใน สมบัติ อารมย์วงศ์, 2539, น. 42) กล่าวว่าองค์กรการบริหารตนเองของท้องถิ่น คือ องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจบริหารตนเองมีการบริหารงานคลังของตนเอง และสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้แยกลักษณะขององค์กรหรือหน่วยการบริหารตนเองของท้องถิ่นที่เห็นอย่างเด่นชัด ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้ คือ

1. ประการแรก มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลางน้อยมาก พนักงานท้องถิ่น ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายข้อบังคับขององค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์กรบริหารตนเองของท้องถิ่นด้วย

2. ประการที่สอง องค์การบริหารตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลางมีขอบเขตการบริหารที่แน่นอน และมีคณะผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3. ประการที่สาม มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมตลอดไปถึงการจัดทำงบประมาณของตนเอง

4. ประการที่สี่ มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์การบริหารท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอขอแนะนำหรือให้ปรึกษาโดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วยแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ลักษณะทั้ง 4 ประการนี้ ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารตนเองของท้องถิ่น (local self government) หรือที่นิยมเรียกสั้น ๆ ว่า การบริหารท้องถิ่น (local government) กับการบริหาร ส่วนภูมิภาค (local state government) ซึ่งหมายถึงองค์การบริหารในส่วนกลาง แบ่งอำนาจไปให้ตาม หลักการที่เรียกว่า การแบ่งอำนาจ (deconcentration) กล่าวคือ รัฐบาลจากส่วนกลางจัดส่งข้าราชการ ซึ่งสังกัดอยู่ในส่วนกลางออกไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค และมอบหมายให้ปฏิบัติการบริหารงานแทนรัฐบาลในส่วนกลาง ตลอดจนรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐบาลในส่วนกลางตัวอย่างเช่น การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอของไทย เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว การบริหารงาน (administration) คือ การดำเนินการในกิจการต่าง ๆ มีหน่วยงานหรือองค์การดำเนินการอำนวยความสะดวกให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลงานตามที่ต้องการ การบริหารงานในความหมายทางบริหาร อาจมองได้ 2 ความหมาย

1. ในความหมายที่กว้าง หมายถึง การบริหารของรัฐที่บริหารงานโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

2. ในความหมายที่แคบ หมายถึง การอำนวยความสะดวกของฝ่ายบริหารซึ่งมีการบริหารงานในระดับของชั้นของการบังคับบัญชา โดยมีผู้บริหารระดับสูง (administrators) และนักบริหาร (executives) ระดับรองลงมาเป็นผู้กำหนดนโยบายและอำนวยความสะดวกให้บรรลุตามเป้าหมายที่สำคัญขององค์กร

ปัญหาสำคัญของการที่จะให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็คือ ทำอย่างไรที่ผู้บริหารงานสามารถอำนวยความสะดวกแก่กลุ่มทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวคนและวัตถุ ให้สามารถร่วมกันปฏิบัติงานให้หน่วยงานดำเนินงานบรรลุเป้าหมายโดยความมีประสิทธิภาพและมี

ประสิทธิผลในการปฏิบัติงานฉะนั้นการบริหารงาน จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ทั้งที่เป็นศาสตร์ และศิลป์เพื่อเอาคนและทรัพยากร มารวมกันแล้วอำนาจงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ

### 2.3.6 แนวคิดสำคัญของการบริหารท้องถิ่น

1. แนวคิดสำคัญของการบริหารท้องถิ่น มีอย่างน้อย 5 ประการ คือ (วรรณวิไล วรวิกโฆษิต, 2540)

1) ประการแรก สนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ ฝึกหัดปฏิบัติ และ เข้าใจถึงการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย โดยการเรียนจากของจริงและปฏิบัติจริง (learning by doing) มิใช่เรียนเฉพาะแต่ทางทฤษฎีการเรียนรู้และการฝึกปฏิบัติดังกล่าวนี้ ได้ใช้หน่วยการบริหารท้องถิ่นเป็นแกนนำหรือเป็นสถานที่ในการปฏิบัติงานในท้องถิ่นนั้น เช่นนี้ ถือได้ว่าการบริหารท้องถิ่นเป็นโรงเรียนหรือสถานที่ฝึกหัดและการบริหารตามหลักประชาธิปไตย (school of democracy)

2) ประการที่สอง ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นในลักษณะที่รัฐบาลในส่วนกลาง ภาระกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจาก ข้อจำกัดของกลไกของรัฐบาล โดยเฉพาะข้าราชการประจำที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว คล่องตัว ใกล้เคียงตัว ใกล้ชิดทั่วถึง และสอดคล้องกับความต้องการและผลประโยชน์ที่แท้จริงของ ประชาชน

3) ประการที่สาม นำไปสู่การบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง (local self – government) หมายถึง รัฐบาลในส่วนกลางเปิดโอกาสให้

(1) ประชาชนในท้องถิ่น หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นเป็นเจ้าของอำนาจในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง (of local people)

(2) ประชาชนในท้องถิ่น หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมหรือ ดำเนินงานบริหารท้องถิ่นของตนเองด้วยการคิด วางแผน ตัดสินใจ และลงมือปฏิบัติงานด้วยตนเอง (by local people)

(3) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานในท้องถิ่น เป็นของประชาชนในท้องถิ่นเอง (for local people)

4) ประการที่สี่ แสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตย หรือแสดงให้เห็นว่าประเทศ ได้พัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น กล่าวได้ว่า การบริหารท้องถิ่นเป็นหัวใจของการ

บริหารในระบอบประชาธิปไตย ประเทศไหนที่สนับสนุนการบริหารท้องถิ่นอย่างมาก ย่อมเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับสูงควบคู่กันไปด้วย ตัวอย่างที่ชัดเจนเห็นได้จากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

5) ประการที่ห้า สอดคล้องกับกระแสโลกและหลักการสมัยใหม่ที่เป็นสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการประชาธิปไตย หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักสิทธิมนุษยชน หลักความสำคัญและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ หลักสิทธิของชุมชน หลักการกระจายสิทธิและความรับผิดชอบ ไปสู่ชุมชน (community rights and responsibility) ตลอดจนหลักจิตสำนึกของชุมชนที่รักและห่วงหาเหวอนชุมชนของตน (sense of community หรือ sense of belonging หรือ responsibility)

2. แนวคิดการบริหารงานท้องถิ่นในด้านการปกครอง (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520, น. 12-15) มีลักษณะดังนี้

#### 1) ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (administration) คือ การดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ มีหน่วยงานหรือองค์การดำเนินการอำนวยความสะดวกให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลงานตามที่ต้องการ

การบริหารงานในความหมายทางบริหารอาจมองได้ 2 ความหมาย คือ

(1) ในความหมายที่กว้าง หมายถึง การบริหารงานของรัฐที่บริหารโดยหน่วยงานของรัฐบาล เช่น กระทรวง ทบวงต่าง ๆ

(2) ในความหมายที่แคบ หมายถึง การดำเนินงานของฝ่ายบริหารซึ่งมีการบริหารในระดับของชั้นของการบังคับบัญชา โดยมีผู้บริหารระดับสูง (administration) และนักบริหาร (executives) ระดับรองลงมาเป็นผู้กำหนดนโยบายและดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่สำคัญขององค์กร

ปัญหาสำคัญของการที่จะทำให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวคือ ทำอย่างไรที่ ผู้บริหารสามารถอำนวยความสะดวกแก่กลุ่มทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวคน และวัตถุให้สามารถร่วมกันปฏิบัติงานให้หน่วยงานดำเนินการบรรลุเป้าหมาย โดยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน

#### 2) ปัจจัยในการบริหาร

ปัจจัยในการบริหารมีองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) คนหรือบุคคล (man) เป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารงานหน่วยงานหรือจำเป็นต้องมีคนปฏิบัติงาน ผลงานที่ดีจะออกมาได้ต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณภาพและความรับผิดชอบต่อองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ

(2) เงิน (money) หน่วยงานจำเป็นที่จะต้องมั่งมีงบประมาณเพื่อการบริหาร หากขาดเงินขาดงบประมาณ การบริหารงานของหน่วยงานก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมาย

(3) ทรัพยากรหรือวัสดุ (material) การบริหารจำเป็นต้องมีวัสดุ อุปกรณ์ หรือทรัพยากรในการบริหาร หากหน่วยงานขาดวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรในการบริหารแล้วก็ย่อมจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน ฉะนั้นทรัพยากรในการบริหารจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารงาน

(4) การจัดการ (management) การบริหารจำเป็นต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ มีการจัดการที่ดีแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ การควบคุม ตรวจสอบรายงานเป็นไปอย่างมีระบบ มีขั้นตอน มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติที่แน่ชัด

### 3. หน้าที่ในการบริหาร (management function)

หน้าที่ของการบริหารงานโดยทั่วไปแล้วมีลักษณะการดำเนินงานหลายประการ โดยสามารถจำแนกรูปแบบการดำเนินงาน ซึ่งรวมเรียกว่า POSDCORB ได้ดังนี้ (วรรณวิไล วรรณวิไล, 2540)

1. การวางแผน (planning)
2. การจัดส่วนงาน (organizing)
3. การจัดกำหนดเจ้าหน้าที่ (staffing)
4. การอำนวยการ (directing)
5. การประสานงาน (coordinating)
6. การรายงาน (reporting)
7. การงบประมาณ (budgeting)

โดยหน้าที่ของการบริหารดังที่กล่าวข้างต้น สามารถแสดงรายละเอียดของรูปแบบการดำเนินงานเพื่อการบริหาร ได้ดังต่อไปนี้

(1)การวางแผน (planning) การวางแผน หมายถึง การกำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามต้องการ การวางแผนของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ก็คือการกำหนดถึงอนาคตของการปฏิบัติงานของหน่วยงาน การวางแผนมีสาระสำคัญอยู่ที่เป็นแนวทางความคิดที่จะครอบคลุมไปถึงทุกแง่ทุกมุม เพื่อให้ได้มีแนวทางหรือ

กลยุทธ์ (strategy) สำหรับการทำงานสิ่งที่คาดหวังจะต้องกระทำ และกำหนดวิธีการที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติงานที่จำเป็นที่จะเสริมให้หน่วยงานประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายตามที่ต้องการ การวางแผนนั้นคือ การคาดคะเนที่มีระบบเพื่อให้ได้ผลที่แน่ชัดว่า หน่วยงานนั้นต้องการทำอะไร ให้ได้อะไรหรือต้องการให้หน่วยงานเป็นอย่างไร เมื่อสิ้นสุดคือระยะใดระยะหนึ่งที่คาดคิด ซึ่งก็คือกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของหน่วยงานนั่นเอง จากนั้นต้องพิจารณากำหนดสิ่งจำเป็นเพื่อต้องการกระทำที่ดีที่สุด เพื่อให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้แล้ว

(2) การจัดส่วนงาน (organizing) การจัดส่วนงาน หมายถึง ภาระหน้าที่ในการ กำหนด จัดเตรียมและจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ ในหน่วยงาน เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานหรือองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดส่วนงานนี้ต้องคำนึงถึงผลดีในทางประหยัดและมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งงานความรับผิดชอบ ให้มีการประสานงานอยู่เสมอ

(3) การจัดกำหนดเจ้าหน้าที่ (staffing) การจัดกำหนดเจ้าหน้าที่นั้น เริ่มต้นตั้งแต่ การคัดเลือกตามมาด้วยการบรรจุเข้าทำงาน และการจัดงานให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพ ในตำแหน่งต่าง ๆ ภายในหน่วยงานหรือองค์การ หน้าที่นี้เป็นหน้าที่ต่อเนื่องจากเจ้าหน้าที่การจัดหน่วยงานหรือองค์การโดยตรง การจัดหน่วยงานหรือองค์การนั้นกำหนดตำแหน่งหน้าที่การงาน การถูกระบุและกำหนดไว้ให้เห็นถึงขอบเขตและความรับผิดชอบของงานในแต่ละตำแหน่ง

(4) การอำนวยการ (directing) การอำนวยการหรือการสั่งการ หมายถึง การที่ ผู้บริหารหรือการเสนอผู้บังคับบัญชาวินิจฉัยออกคำสั่งให้กระทำการของทุกฝ่ายในหน่วยงาน หรือ องค์การเป็นไปในทางที่ส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ การอำนวยการหรือ สั่งการนี้เป็นเรื่องสำหรับผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนให้เป็นผู้นำที่มีความสามารถ รู้จักหลักวิธีในการชี้แนะ และควบคุมบังคับบัญชาให้การทำงานของผู้นั้นได้บังคับบัญชาเป็นไปตามที่ต้องการมากที่สุด ผู้บังคับบัญชาต้องรู้จักการมอบหมายงานให้ถูกต้อง ต้องเข้าใจถึงหลักและวิธีการจูงใจคนและมีความสามารถกระตุ้นให้ทุกคนมีความกระตือรือร้นในการทำงาน สามารถประสานงานทุกฝ่ายให้ สอดคล้องและเข้ากันได้เป็นอย่างดีในการนี้ ผู้บริหารทุกคนจะต้องกระทำตนเป็นผู้นำที่เหมาะสม มีความสามารถทางด้านมนุษยสัมพันธ์ ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ควบคู่กับความรู้ทางด้าน เทคนิคอื่น ๆ

(5) การประสานงาน (coordinating) การประสานงาน หมายถึง การดำเนินการให้ หน่วยงานมีสัมพันธภาพในการปฏิบัติงานระหว่างกันเป็นไปอย่างสอดคล้อง เชื่อมโยงระหว่างกัน และกัน โดยมีการปฏิบัติงานกันอย่างสมานฉันท์เป็นกลุ่มก้อน ทั้งนี้เพื่อให้งานบรรลุถึงจุดประสงค์

เดียวกัน อีกทั้งเป็น การประหยัดและมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล การประสานงานเป็นการลดความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน สร้างความเป็นกลุ่มก้อน ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน การประสานงานนั้น นับได้ว่าเป็นหัวใจของการทำงาน การทำงานจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ขึ้นอยู่กับการทำงานในหน่วยงานที่สลับซับซ้อน ผู้บริหารจะต้องจัดให้ส่วนต่าง ๆ ทำงานประสานงานกันเพื่อที่จะให้ได้รับ ผลงานที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

(6) การรายงาน (reporting) ผู้บริหารจำเป็นต้องมีการควบคุมงานของตน การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานนั้นจะต้องมีระบบการรายงานเพื่อใช้ในการควบคุมขึ้น การรายงานอาจจะกระทำเป็นงวดหรือมีระยะกำหนดให้รายงาน หรือจะรายงานเป็นการต่อเนื่อง ทั้งนี้แล้วแต่ผู้บังคับบัญชาต้องการทราบผลการปฏิบัติหรือข้อมูลต่าง ๆ การรายงานเป็นผลให้ผู้บังคับบัญชาสามารถทราบว่าการดำเนินงานนั้นได้ดำเนินการไปได้เพียงไร ผลงานนั้นเป็นอย่างไร

(7) การงบประมาณ (budgeting) ปัจจัยสำคัญยิ่งที่ช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยบรรลุตามเป้าหมายโดยมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากคน (man) เงิน (maney) วัสดุ (material) และการจัดการ (management) การงบประมาณก็นับว่าเป็นปัจจัยอันหนึ่งในการบริหารงานประเภทหนึ่งการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) หมายถึง การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจ (devolution) การปกครองและการบริหารในกิจการต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตัวเอง การกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองนั้นโดยหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนรวม และเป็นการให้การศึกษาด้านการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ด้วยการปฏิบัติด้วยตนเอง ย่อมจะเป็นการให้การศึกษาคือได้ผลอย่างแท้จริง

#### 4. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

ประยุทธ์ หงษ์ทองคำ (2523, น. 4) เห็นว่าหลักการปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชนแทนราชการบริหารส่วนกลาง โดยองค์กรท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ นอกจากนี้การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลและเป็นเอกเทศ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยตนเอง พร้อมทั้งมีเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเองด้วย
- 2) องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะการขาดความเป็นอิสระ

ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่ตลอดเวลา องค์การนั้นย่อมมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงตัวแทนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคเท่านั้นอย่างไรก็ตามอำนาจอิสระที่มากเกินไป อาจทำให้เกิดความกระทบกระทั่งต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ (unity and sovereignty)

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน อาจกระทำได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ อาทิ การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารของตนการรับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมในการติดตามควบคุม กำกับดูแลการทำงานของผู้แทน ที่ตนเลือกเข้าไป เป็นต้น

วิลเลียม (William, 1981, p. 398 อ้างถึงใน สมบัติ อารังค์ธัญวงศ์, 2539, น. 37) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ที่มีองค์การเกิดขึ้นและทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยมีอำนาจในการบริหารงานคลัง การวินิจฉัยการตัดสินใจ รวมทั้งมีสภาของท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญขององค์การนี้ จากความหมายของการกระจายอำนาจการบริหาร หรือการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย คุณลักษณะสำคัญ ดังนี้

1) รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง โดยมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารการคลัง และการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ชุมชนภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลกลางให้ความเห็นชอบ

2) ประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นและมีอำนาจในการให้คุณและให้โทษแก่ผู้บริหารของตนโดยตรง กล่าวคือ หากผู้บริหารทำการบริหาร เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนในท้องถิ่นอาจเลือกให้กลับมาทำหน้าที่ต่อไป เมื่อคราวหมดวาระในทางตรงกันข้ามถ้าหากผู้บริหารทำการบริหารโดยไร้ประสิทธิภาพหรือประพฤติมิชอบ ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจถอดถอนได้

3) องค์การท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล และเป็นเอกเทศ มีอำนาจอิสระที่จะจัดสรรบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้โดยตรงตามที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ให้

4) การบริหารงานท้องถิ่นเป็นกลไกที่เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ และมีประสบการณ์โดยตรงในการปกครองตนเองซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น ตระหนักในคุณค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

5) ความสำเร็จของการบริหารท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับความจริงใจของรัฐบาลกลาง ในการกระจายอำนาจการบริหารตนเองให้กับท้องถิ่น โดยจะต้องกระจายทั้งอำนาจทางการเมือง และการคลัง เฉพาะอำนาจทางการเมือง รัฐบาลกลางจะต้องส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดหารายได้ให้เหมาะสมกับภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จนกระทั่งสามารถพึ่งตนเองได้เป็นส่วนใหญ่

6) ความเหมาะสมในการกระจายอำนาจในการบริหารท้องถิ่น จะทำให้เกิดชุมชนเมืองที่มีคุณภาพกระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัจจัยดึงดูด (pull factor) มิให้ประชาชนในท้องถิ่นอพยพเคลื่อนย้าย (migrate) เข้าสู่กรุงเทพมหานคร จนกลายเป็นเอกนคร (primate city) ดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งนำไปสู่ความสูญเสียในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างมากมาย และไม่รู้จบสิ้น

7) การกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น จะเป็นกุญแจสำคัญในการกระจายโอกาสการ ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพและเสมอภาค ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นชนบทปรากฏเป็นจริงการกระจายอำนาจ

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539, น. 11) การกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการ ปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระ พอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครองในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและ คำจำกัดความหรือความหมายไว้ ตัวอย่างเช่น

ลิขิต ธีรเวคิน (2535, น. 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็น ใหญ่ ๆ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศอีกด้วยความหมายของการกระจายอำนาจ

### 2.3.7 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

องค์การปกครองท้องถิ่นทุกระดับของประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญขึ้น หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า หน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นก็คือการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีสุขภาพอนามัยดี มีความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ด้วยเหตุนี้จึงอาจจะกล่าวได้ว่า หน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นมีขอบเขตกว้างขวางอย่างยิ่ง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523, น. 59)

โดยองค์การปกครองท้องถิ่นไทยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ ดังนี้

#### 1. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลประเภทต่าง ๆ ไว้โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) หน้าที่ที่ต้องทำ หน้าที่ประการนี้เป็นหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้เทศบาลต้องจัดทำ ให้เป็นผลดี ถ้าเทศบาลใดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ประการนี้ให้เกิดผลดีได้ ก็จะต้องถือว่าเทศบาลนั้นบกพร่องต่อหน้าที่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

2) การที่อาจจัดทำ หน้าที่ประการนี้เทศบาลอาจจัดทำ หรือไม่ก็ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรายได้ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่และความสามารถของเทศบาลนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ แต่มีข้อพิจารณาประการหนึ่งว่าเทศบาลใดจะจัดทำ หน้าที่ประการหลังนี้ได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ประการแรกครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว

อนึ่ง แต่เดิมมาเทศบาลก็มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ภายในเขตเทศบาลเท่านั้นแต่ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเสียใหม่ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้ คือ

## 2. การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนอกเขตเทศบาล

1) การนั้นจำ เป็นต้องทำ และเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของเทศบาล

2) ได้รับความยินยอมสภาสภาเทศบาล สมาชิกจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีมีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน

3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีหน้าที่ที่ต้องกระทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่น และยังสามารถทำหน้าที่อื่น ๆ ถ้าเทศบาลมีความสามารถที่จะจัดทำได้

ในเบื้องต้นเทศบาลตำบลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

หน้าที่ที่ต้องกระทำ	หน้าที่ที่อาจจะทำได้
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. บำรุงและส่งเสริมการทำ มาหากินของราษฎร
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำ การพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
	8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
	9. เทศพาณิชย์
	10. หน้าที่อื่น ๆ ที่อาจทำได้ตามกฎหมาย

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552.

### 2.3.8 การจัดตั้งเทศบาล

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นพร้อมกับการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะจนกระทั่งในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 125)

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ คือ

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

- 1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา นับตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป
- 2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป
- 3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตร.กม. ขึ้นไป
- 4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น
- 5) มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้

หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขภาพิบาลใดมีความเหมาะสม สมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขภาพิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

## 2. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

1) ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2) ส่วนท้องที่ที่มีใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป
- (2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
- (3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

## 3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

- 1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป
- 2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
- 3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้มี พระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

### 2.3.9 แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพ

ศักยภาพ หมายถึง ภาวะแฝง, อำนาจ, หรือคุณสมบัติที่มีแฝงอยู่ในสิ่งต่าง ๆ อาจทำให้พัฒนา หรือให้ปรากฏเป็นสิ่งที่ประจักษ์ได้

ศักยภาพ หมายถึง ภาวะ ความสามารถ อำนาจ คุณสมบัติ หรือความเป็นไปได้ที่แฝงอยู่ในสิ่งใดหรือผู้ใดก็ตาม อันอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงก็ได้ หรือการพัฒนาให้เห็นเป็นรูปธรรมก็ได้ ศักยภาพจึงเป็นเสมือนพลังที่แฝงอยู่ในทุกสิ่งอย่างมากมายแตกต่างกันไป ซึ่งล้วนแต่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาได้ทั้งนั้น (ประจักษ์ ผลเรือง, 2539, น. 11)

ศักยภาพ (potential) หมายถึง ความสามารถที่ยังไม่พัฒนา หรือยังไม่พัฒนาเต็มที่ ศักยภาพเป็นพลังงานภายในพลังที่ซ่อนไว้หรือพลังแฝงที่ยังไม่ได้แสดงออกมาให้ปรากฏ หรือ

ออกมาบ้างแต่ไม่หมด เช่น เมล็ดมะม่วงมีศักยภาพที่จะโตเป็นต้นมะม่วงถ้าหากได้ดินดี น้ำดี แดดดี ปุ๋ยดี เด็กจำนวนมากมีศักยภาพที่จะเป็นผู้ใหญ่ที่ดีและเก่งถ้าหากได้รับการเลี้ยงดูที่ดี การศึกษาที่ดี สิ่งแวดล้อมที่ดี (เสรี พงศ์พิศ, 2547, น. 135)

ศักยภาพ (potentialities) หมายถึง ความสามารถหรือพลังงานขององค์การส่วนท้องถิ่นที่จะกระทำการต่าง ๆ ให้บรรลุผลในอนาคต (Riggs, 1971, p. 12) นอกจากนี้ยังจำต้องคำนึงถึงแนวความคิดในเรื่องนี้ของ ฮิว (Hsueh, 1970) ด้วยกล่าวคือ องค์การที่จะสามารถทำการวางแผนและดำเนินการตามแผนพัฒนาได้ดีนั้นจะต้องมีปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 40)

1. ความต่อเนื่องและความมั่นคงทางนโยบายของฝ่ายการเมืองทรัพยากร
2. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ ๆ หรือ นวัตกรรม (innovation)
3. ทักษะ (skills)
4. ทุน (capital)
5. ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค (technical - assistance)

ศักยภาพของท้องถิ่น หมายถึง คุณลักษณะของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

1. ต้นทุนทางสังคม และวัฒนธรรม
2. ทุนด้านทรัพยากรมนุษย์
3. ทุนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. ทุนด้านสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศ
5. ทุนทางด้านเทคโนโลยี และโครงสร้างพื้นฐานที่จะสามารถนำมาพัฒนาให้

เกิดมูลค่าเพิ่ม

#### 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังทางกายภาพ

มนุษย์มีการตั้งถิ่นฐาน โดยอาศัยเงื่อนไขและปัจจัยจากสภาพทางธรรมชาติและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีวิต และสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมรูปแบบการตั้งถิ่นฐานจำแนกเป็นชนบทและเมือง โดยที่ชนบทจะเป็นพื้นที่สร้างผลผลิตทางการเกษตรในขณะที่เมืองเป็นพื้นที่ประกอบการอุตสาหกรรม การค้าและบริการ การดำเนินการเพื่อผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามเป้าหมายที่กำหนดในอนาคตจะประกอบด้วยการจัดทำแผนผังทางกายภาพตามลำดับ ดังนี้



ในการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะวางผังจังหวัดหรือร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นๆ วางผังภาคหรืออนุภาคนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงพื้นที่ที่จำเป็นต่อการสงวนรักษาความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ ป่าชายเลน ซึ่งเชื่อมโยงกับสภาพความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรดินและน้ำ จากนั้นจึงทำการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ ป่าชายเลนทั้งเพื่อการสงวนรักษาและเพื่อการปรับปรุงฟื้นฟูโดยการปลูกป่าไม้และป่าชายเลน ทดแทนความเสื่อมโทรมและความเสียหายที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน นอกเหนือจากพื้นที่การสงวนรักษาความอุดมสมบูรณ์ของสภาพทางธรรมชาติดังกล่าว การวางผังจังหวัด ภาค หรืออนุภาคจะต้องประมาณการจำนวนประชากรในพื้นที่จังหวัด ภาคหรืออนุภาคนั้น ๆ ในอนาคตทั้งโดยการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ การเกิดและการตาย และการอพยพย้ายถิ่นซึ่งประกอบด้วยการย้ายเข้าและการย้ายออก โดยจำนวนประชากรในอนาคตจะใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่ประกอบด้วยเมืองและชุมชนในระดับต่าง ๆ และพื้นที่ชนบทซึ่งเป็นแหล่งผลิตอาหารและวัตถุดิบป้อนการผลิต ตลอดจนการค้าและการบริการในเขตเมืองและชุมชน ทั้งนี้การเชื่อมโยงระหว่างเมืองและชุมชนจำเป็นต่อการวางแผนผังด้านการคมนาคมและขนส่ง ทั้งทางบกทางน้ำ และทางอากาศให้สามารถต่อเชื่อมโยงกันทั้งภายในจังหวัด ภาคและอนุภาค และกับพื้นที่ภายนอกได้โดยสะดวก

#### 2.4.2 ผังเมือง (city plan, town plan หรือ urban plan)

การวางผังเมือง คือการวางผังทางภาพที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาพื้นที่เขตเมืองและพื้นที่เขตชนบท การวางผังเมืองจะครอบคลุมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้ประโยชน์สูงสุด และสามารถเชื่อมโยงในแต่ละบริเวณด้วยโครงข่ายการคมนาคมและขนส่งที่มีความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่สมบูรณ์ เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท การวางผังเมืองจะเป็นการเตรียมการเพื่อรองรับความเจริญของเศรษฐกิจ สังคม และประชากรที่เพิ่มขึ้นการวางผังเมืองจะเป็นเครื่องมือในการกำกับการเจริญเติบโตของเมืองเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมให้เป็นไป โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประกอบกับการชี้้นำด้วยการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ การคมนาคมและขนส่ง ตลอดจนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็นต่าง ๆ จึงย่อมเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์การปกครอง

ส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ต่อเนื่อง ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีสภาพความเป็นเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ เทศบาล และ/หรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจดำเนินการวางผังเมืองตามกรอบการพัฒนาที่ได้กำหนดในผังจังหวัด ผังภาคหรืออนุภาค ทั้งนี้ เทศบาล และ/หรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องคาดประมาณจำนวนประชากรในอนาคตทั้งที่เป็น การเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ การเกิดและการตาย และการเปลี่ยนแปลงจากการย้ายถิ่นทั้งการย้ายเข้าและการย้ายออก การคาดประมาณจำนวนประชากรในอนาคตหากเปรียบเทียบกับรูปแบบการตั้งถิ่นฐาน ตามที่กำหนดในผังจังหวัด ผังภาคหรืออนุภาค จะทำให้ทราบถึงความจำเป็นในการกระตุ้นหรือชะลอการเติบโตของเมืองเพื่อให้เมืองหรือชุมชนนั้น ๆ สามารถรองรับการพัฒนาในระดับจังหวัด ภาค หรือ อนุภาค ได้อย่างมีเอกภาพ

จำนวนประชากรเป้าหมายในอนาคต จะใช้สำหรับการคาดคะเนลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทางเศรษฐกิจ สังคม ได้แก่ ย่านพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การบริหารปกครอง ตลอดจนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ซึ่งจะกำหนดในบริเวณพื้นที่ที่มีความเหมาะสมตามสภาพภูมิประเทศ ตลอดจนธรณีและอุทกวิทยา

นอกจากนี้เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณมีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบได้นั้น จะต้องวางผังโครงข่ายการคมนาคมขนส่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางโครงข่ายถนนสายหลัก ถนนสายรอง และถนนสายย่อยหรือถนนซอย รวมทั้งการเชื่อมโยงกับโครงข่ายการคมนาคมขนส่งในระดับจังหวัด ระดับภาคและอนุภาค ซึ่งได้แก่ โครงข่ายทางหลวงหรือทางด่วน การขนส่งระบบราง การขนส่งทางอากาศ และการขนส่งทางน้ำ เป็นต้น

ภาพที่ 2.2

ผังเมืองรวมประชาธิปไตย-คลองหลวง จังหวัดปทุมธานี



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552.

#### 2.4.3 ผังโครงการ (Project Plan)

ผังโครงการ หมายถึง แผนผังทางกายภาพเพื่อการอนุรักษ์ ปรับปรุงฟื้นฟู หรือพัฒนาพื้นที่เมืองในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง เช่น การขยายบริเวณที่อยู่อาศัยย่านชานเมืองเพื่อรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น การวางและดำเนินการให้เป็นไปตามผังโครงการจึงเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ต่อเนื่องที่มีสภาพความเป็นเมือง รวมทั้งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประสานการดำเนินการก่อสร้างโครงการข่ายคมนาคมและขนส่ง ตลอดจนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่เกี่ยวข้องการดำเนินการ

พัฒนาที่ดินและอาคารโดยการลงทุนในส่วนของภาคเอกชนให้เป็นไปตามผังโครงการ จะต้องอาศัยอำนาจทางกฎหมายในการเวนคืนหรือการจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และความร่วมมือขององค์กรเอกชน (NGO) และความเห็นชอบของชุมชนเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน และประสานสัมพันธ์กับโครงข่ายการคมนาคมและขนส่ง รวมทั้งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเดิมที่ได้จัดสร้างขึ้นในบริเวณพื้นที่นั้นแล้วเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลควรดำเนินการวางผังโครงการขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ตามความเหมาะสม การวางผังโครงการในพื้นที่อนุรักษ์ จะเป็นการปรับปรุงสภาพโบราณวัตถุสถานตลอดจน การปรับปรุงภูมิทัศน์ในบริเวณพื้นที่โดยรอบสำหรับในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีสภาพความเสื่อมโทรม เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลควรวางผังโครงการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนโดยการปรับปรุงด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และการปรับปรุงอาคารและสิ่งก่อสร้างในบริเวณพื้นที่นั้น ส่วนในบริเวณพื้นที่ชานเมืองซึ่งต้องการการวางผังโครงการพัฒนายานที่อยู่อาศัย อาจประยุกต์ใช้เทคนิควิธีการพัฒนาเมือง เช่น การจัดรูปที่ดินในบริเวณพื้นที่นั้น ๆ

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.5.1 การถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

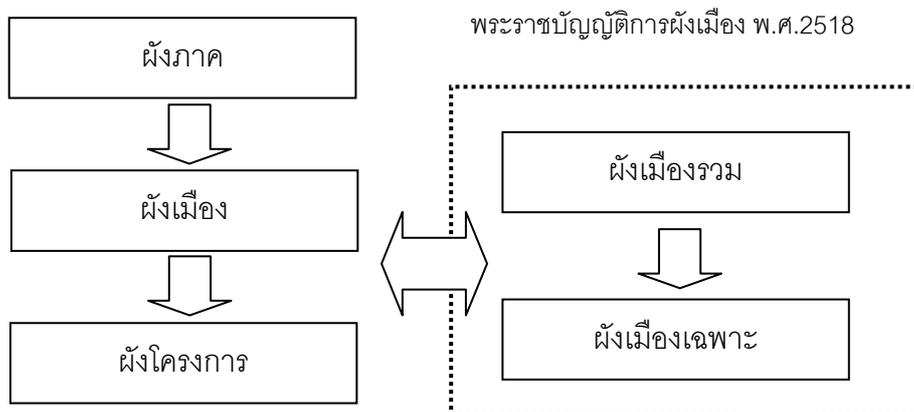
กฎหมายผังเมือง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการวางและจัดทำ “ผังเมืองรวม” และ“ผังเมืองเฉพาะ” มาตรา 4 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติให้

ผังเมืองรวม หมายถึง แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ หมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

ภาพที่ 2.3

การวางแผนผังกายภาพโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

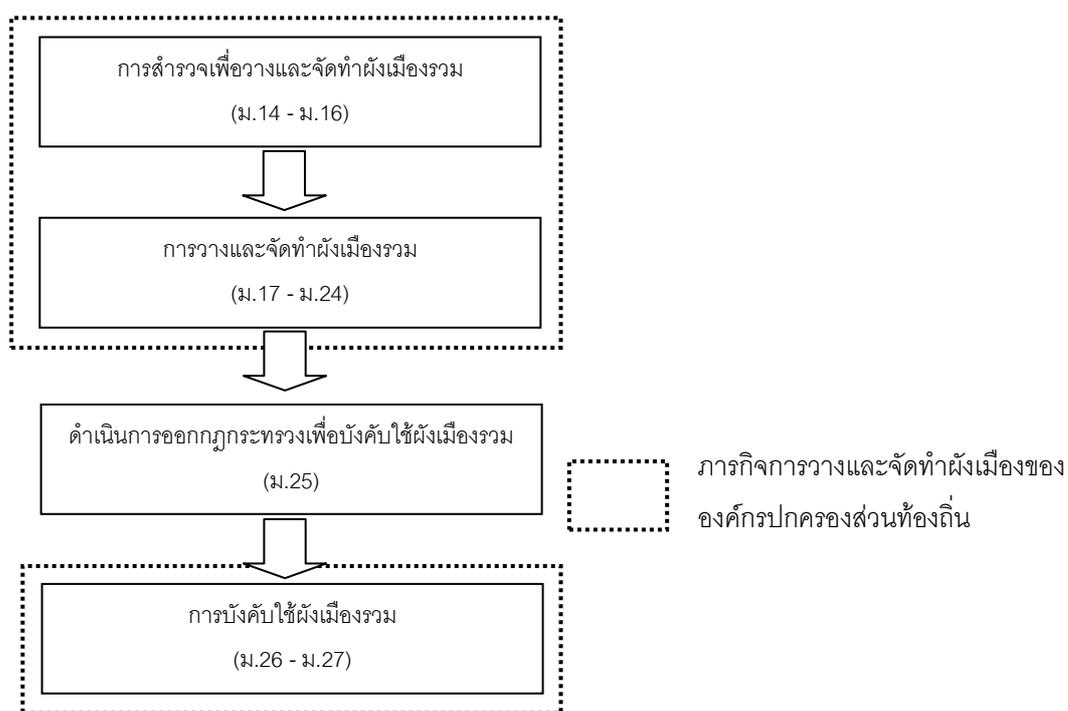


ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2552.

ภารกิจด้านการผังเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมเป็นการดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง และมีเพียงกรุงเทพมหานครที่ได้ดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนเอง กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อให้ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสภาพความเป็นเมืองให้เข้ามามีบทบาทในการวางแผนและจัดทำ ผังเมืองรวม รวมทั้งการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะซึ่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดไว้แต่เดิมให้เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกเหนือจากภารกิจในการวางแผนผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจวางแผนและจัดทำผังจังหวัด หรือร่วมกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น ในการวางแผนและจัดทำผังอนุภาคหรือผังภาค เพื่อให้การวางแผนผังทางกายภาพทั้งระบบเป็นการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดเป็นการพัฒนา และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างสมบูรณ์

ภาพที่ 2.4  
การถ่ายโอนภารกิจด้านการวางผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2552.

## 2.5.2 ความจำเป็นหรือความเหมาะสมในการวางผังเมือง

เนื่องด้วย “การผังเมือง” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดความหมาย “การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมือง หรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงามการให้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรมประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ” โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ย่อมเป็นการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ภายใต้กรอบนโยบายการตั้งถิ่นฐานตามที่กำหนดในผังภาค และการพิจารณาถึงความจำเป็นหรือความเหมาะสมในการวางผังเมือง โดยดัชนีตัวชี้วัดทั้งทางด้านกายภาพ ด้านสังคมและประชากร และด้านเศรษฐกิจในท้องที่ต่าง ๆ ดังนี้

1. ดัชนีตัวชี้วัดด้านกายภาพ เป็นตัวชี้วัดที่พิจารณาถึงสภาพทางกายภาพของชุมชนหรือของเมือง ซึ่งหมายถึงพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเหมาะสมหรือตรงตามเกณฑ์ที่สมควรจะมีการวางและจัดทำผังเมือง โดยประกอบด้วย

1) การมีสภาพความเป็นเมืองหรือมีแนวโน้มที่จะเกิดสภาพความเป็นเมืองโดยมีอาคารและสิ่งก่อสร้างหนาแน่น

2) การมีปัญหาหรือแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศทางธรรมชาติ

3) การมีปัญหาการสูญเสียหรือมีแนวโน้มในการสูญเสียหรือมีความจำเป็นในการ “ดำรงรักษาหรือบูรณะ” สถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี

4) การมีปัญหาการสูญเสียหรือมีแนวโน้มในการสูญเสีย หรือมีความจำเป็นในการ “บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

5) การมีความเสี่ยงต่อการเกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน และความเสียหายจากอุบัติเหตุและภัยทางธรรมชาติ

2. ดัชนีตัวชี้วัดด้านสังคมและประชากร เป็นตัวชี้วัดที่พิจารณาถึงสภาพทางสังคมและประชากรของชุมชนหรือของเมือง ซึ่งหมายถึงพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเหมาะสมหรือตรงตามเกณฑ์ที่สมควรจะมีการวางและจัดทำผังเมือง โดยประกอบด้วย

1) การเป็นชุมชนเมืองขนาดกลางขึ้นไปที่มีจำนวนประชากร หรือมีแนวโน้มที่จะมีจำนวนประชากรเกินกว่า 10,000 คน

2) การมีความหนาแน่นของประชากรหรือมีแนวโน้มที่จะมีความหนาแน่นของประชากรเกินกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร

3) การมีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรเกินกว่าร้อยละ 2.5 ต่อปีในพื้นที่หรือมีอัตราสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรทั้งจังหวัดและทั้งประเทศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

3. ดัชนีตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ เป็นตัวชี้วัดที่พิจารณาถึงสภาพทางเศรษฐกิจพื้นฐานของชุมชนหรือของเมือง ซึ่งหมายถึงพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเหมาะสมหรือตรงตามเกณฑ์ที่สมควรจะมีการวางและจัดทำผังเมือง โดยประกอบด้วย

- 1) การมีฐานทางเศรษฐกิจในด้านอุตสาหกรรม และ/หรือการค้าและการบริการ
- 2) การมีส่วนแบ่งทางเศรษฐกิจ หรือมีแนวโน้มที่จะมีส่วนแบ่งทางเศรษฐกิจในด้านอุตสาหกรรม และ/หรือการค้า และการบริการเกินกว่าร้อยละ 20 ของจังหวัด
- 3) การมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมเกินกว่าร้อยละ 5 ต่อปี หรือมีอัตราสูงกว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัด

## 2.6 ศักยภาพและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.6.1 มาตรฐานด้านบุคลากร

องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประสงค์จะวางและจัดทำผังจังหวัด หรือร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น ๆ ในการวางและจัดทำผังอนุภาคหรือผังภาคควรมีบุคลากรหลัก ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

#### ตารางที่ 2.1

##### บุคลากรหลักในการวางและจัดทำผังอนุภาคหรือผังภาค

องค์กรท้องถิ่น	บุคลากร
องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมกับ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดอื่นๆ	นักผังเมือง (การวางแผนภาคและเมืองมหาดินเขต สาขาวิชาการวางแผนภาค) นักภูมิศาสตร์ (วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาภูมิศาสตร์) นักเศรษฐศาสตร์ (เศรษฐศาสตร์บัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์มหภาค) วิศวกร (วิศวกรรมศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาการขนส่ง) นักธรณี-อุทกวิทยา (วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาธรณีวิทยา หรือ อุทกวิทยา) นักสังคมสงเคราะห์ (รัฐศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาประชากรศาสตร์)

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2552.

เทศบาลร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ต่อเนื่องของสภาพความเป็นเมือง อาจดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยมีบุคลากรหลักในด้านต่างๆ ดังนี้

## ตารางที่ 2.2

## บุคลากรหลักในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

องค์กรท้องถิ่น	บุคลากร
เทศบาลขนาดใหญ่	นักผังเมือง (การวางแผนภาคและเมืองมหาดำเนินการ สาขาวิชาการวางผังเมือง) วิศวกร (วิศวกรรมศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาการสำรวจ) วิศวกร (วิศวกรรมศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาการขนส่ง) วิศวกร (วิศวกรรมศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาวิศวกรรมสุขาภิบาล) นักเศรษฐศาสตร์ (เศรษฐศาสตร์บัณฑิต) นิติกร (นิติศาสตร์บัณฑิต)
เทศบาลขนาดกลาง	นักผังเมือง (การวางแผนภาคและเมืองมหาดำเนินการ สาขาวิชาการวางผังเมือง) วิศวกรโยธา
เทศบาลขนาดเล็ก/ อบต.	นักผังเมือง (การวางแผนภาคและเมืองมหาดำเนินการ สาขาวิชาการวางผังเมือง) หรือ วิศวกรโยธา

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2552.

## ตารางที่ 2.3

## บุคลากรหลักในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

องค์กรท้องถิ่น	บุคลากร
เทศบาลขนาดใหญ่	นักผังเมือง (สถาปัตยกรรมศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาออกแบบชุมชนเมือง) สถาปนิก (สถาปัตยกรรมศาสตร์บัณฑิต) ภูมิสถาปนิก (ภูมิสถาปัตยกรรมศาสตร์บัณฑิต) วิศวกร (วิศวกรรมศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาโยธา) นักเศรษฐศาสตร์ (เศรษฐศาสตร์บัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์จุลภาค) นิติกร (นิติศาสตร์บัณฑิต)
เทศบาลขนาดกลาง	นักผังเมือง (สถาปัตยกรรมศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาออกแบบชุมชนเมือง) หรือ สถาปนิก (สถาปัตยกรรมศาสตร์บัณฑิต) วิศวกร (วิศวกรรมศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาโยธา)
เทศบาลขนาดเล็ก/ อบต.	นักผังเมือง (สถาปัตยกรรมศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาออกแบบชุมชนเมือง) หรือ สถาปนิก (สถาปัตยกรรมศาสตร์บัณฑิต) วิศวกร (วิศวกรรมศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาโยธา)

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2552.

## 2.6.2 มาตรฐานด้านวัสดุและครุภัณฑ์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะวางและจัดทำผังภาค ผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะควรมีเครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมโปรแกรมระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์และโปรแกรมการสร้างภาพ 3 มิติ ทั้งนี้โปรแกรมที่จำเป็นต่อการใช้งานวางผังเมือง ได้แก่ MS Word, MS Excel และ MapInfo เป็นต้น

## 2.6.3 มาตรฐานด้านงบประมาณ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการวางแผนทางกายภาพในระดับต่าง ๆ ดังนี้

ผังภาค	งบประมาณ	5-15	ล้านบาท
ผังเมืองรวม	งบประมาณ	1.5-3.5	ล้านบาท
ผังเมืองเฉพาะ	งบประมาณ	5-50	ล้านบาท (รวมออกแบบรายละเอียด)

งบประมาณเพื่อการวางแผนทางกายภาพในระดับต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจะประกอบด้วยค่าจ้าง ค่าใช้สอย ค่าจัดทำแผนที่/แผนผัง ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมาย และค่าดำเนินการ ภาษีมูลค่าเพิ่มและค่าประกันความเสี่ยงโดยมีความแตกต่างกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง หรือกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจ้างที่ปรึกษา ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้ขอบเขตว่าจ้างที่ปรึกษา (TOR) ของกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นมาตรฐานในการวางและจัดทำผังในแต่ละระดับ เพื่อให้การดำเนินงานจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น

## 2.6.4 มาตรฐานตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การวางผังเมืองและการวางผังโครงการ หรือการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะสามารถ

สนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาและการสะท้อนต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประสงค์จะวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะควรพิจารณาถึงตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประกอบด้วย

1. การมีจำนวนผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเพื่อการเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนประชากรรวมทั้งสิ้นในท้องถิ่น
2. การมีจำนวนผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของจำนวนประชากรผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียง
3. การมีประชากรในท้องถิ่นเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนประชากรทั้งสิ้นในท้องถิ่น
4. การมีองค์กรภาคประชาชน องค์กรชุมชน และองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นอย่างถาวรในท้องถิ่น

## 2.7 ตัวอย่างระบบการผังเมืองของต่างประเทศ

ในการศึกษาระบบการผังเมืองของต่างประเทศ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาระบบการผังเมืองของประเทศสหราชอาณาจักร เนื่องจากเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองคล้ายกับประเทศไทย ทั้งระบบรัฐสภาและระบบการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งประเทศสหราชอาณาจักรเป็นแบบอย่างที่ดีของการดำเนินงานทางด้านผังเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยสามารถสรุปเนื้อหาของการศึกษา ดังนี้

### 2.7.1 ระบบการผังเมืองของประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักร เป็นประเทศมีระบบการวางแผนและผังพัฒนาเมืองที่เก่าแก่มากแห่งหนึ่งในทวีปยุโรป ระบบการผังเมืองได้กำหนดให้สอดคล้องกับบริบทพื้นฐานของประเทศที่สำคัญ ได้แก่ สภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ระบบการบริหารปกครอง หลักการกฎหมาย และประวัติศาสตร์ของชาติเพราะสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่เกิดจากการรวม 4 ชาติเข้าด้วยกันคือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งต่างก็มีบริบทพื้นฐานของประเทศที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะหลักการปฏิบัติของกฎหมายท้องถิ่นในหลายเรื่อง เพราะกฎหมายท้องถิ่นที่จะมุ่งเน้นการปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ จึงได้กำหนดให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น

ภายใต้นโยบายหลักและกรอบการพัฒนาประเทศ โดยใช้กฎหมายสำคัญคือ พระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับแรกคือ Town Planning Act 1909 ในคราวต่อมาพระราชบัญญัติการผังเมืองยุคใหม่ได้ประกาศบังคับใช้ในปี ค.ศ.1990 คือ Town and Country Planning Act 1990 และ Planning and Compensation Act 1991

### 1. องค์ประกอบหลักของระบบการผังเมืองของประเทศสหราชอาณาจักร

องค์ประกอบหลักของระบบการผังเมืองในประเทศสหราชอาณาจักร ได้แก่ ระบบการบริหารปกครอง ระบบการผังเมือง และหลักกฎหมายในการปกครองแต่ละองค์ประกอบหลักมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

#### 1) ระบบการบริหารปกครอง

รัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยโดยรัฐสภา เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา” รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในประเทศที่จะออกกฎหมายได้โดยไม่มีขีดจำกัด เนื่องจากประเทศสหราชอาณาจักรไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นรัฐสภาจึงสามารถตรากฎหมายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกกฎหมายได้ตามเห็นสมควร ทำให้รัฐสภาประเทศสหราชอาณาจักรเป็นเวทีหลักที่นำเสนอหลักฐานข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาต่างๆ ต่อสาธารณชน หัวใจของระบบการบริหารปกครอง คือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และอำนาจสูงสุดของรัฐสภา โดยมีรัฐสภาและรัฐบาล เป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองที่สำคัญที่สุด อังกฤษไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาค จนกระทั่งปีค.ศ.1997 เป็นต้นมา จึงเกิด ภาควิชาการนำไปสู่ สภาภูมิภาค ในอนาคต

ระบบการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 19 ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบที่เรียกว่า “council system” คือ ระบบสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยที่ใหญ่ที่สุดเรียกว่า “county” รูปแบบของโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ถูกออกแบบให้สามารถรองรับสมดุระหว่างขนาดของหน้าที่ความรับผิดชอบในระดับภูมิภาค รวมถึงการนำนโยบายทั่วไปในระดับภูมิภาคหรือ county นั้น มาปฏิบัติในท้องถิ่นต่าง ๆ

## 2. ระบบการผังเมืองของประเทศสหราชอาณาจักร

### 1) แนวความคิดในการวางผังเมือง

ยุคหลังจากปีค.ศ. 1875 เป็นต้นมา จะมีแนวคิดเรื่อง “เมืองในสิ่งแวดล้อมที่ดี” เกิดขึ้นหลากหลาย เช่น ชุมชนสมบูรณ์ในตนเอง (self-contain community) เมืองอุทยานนคร (Garden City) เมืองใหม่ (New Town)

ศตวรรษที่ 19 เป็นการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการผังเมืองที่เคยเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง เช่น การพัฒนาที่อยู่อาศัยคุณภาพสำหรับชนชั้นแรงงาน การป้องกันโรคระบาด และการหลีกเลี่ยงการแออัดของประชากรในเมือง

ตอนต้นศตวรรษที่ 20 แนวความคิดในการสร้างสิ่งแวดล้อมมีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการพัฒนาเมือง เช่น สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การควบคุมอาคาร การออกแบบ และการวางผังเมือง เป็นต้น

ปัญหาของเมืองไม่ได้แก้ไขได้ด้วย “การจัดทำแผนผังเมือง” แต่ต้องเป็น “กระบวนการผังเมือง” ที่ต้องประกอบด้วย

- (1) policy-making กระบวนการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพ
- (2) control การควบคุมดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (3) implementation กระบวนการการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน/ผัง

### 2) ระบบการวางแผนและผังเมือง

ประเทศสหราชอาณาจักร มีวิวัฒนาการเรื่องการผังเมืองมานานหลายศตวรรษ ในยุคปัจจุบันระบบผังเมืองสามารถจำแนกได้ 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ (national planning) ระดับภาค (regional planning) และระดับท้องถิ่น (local planning) การวางผังเมืองขึ้นตรงกับกับกระทรวงการวางแผนและนโยบาย รับผิดชอบเรื่องการวางแผนพัฒนาและการผังเมืองทั้งประเทศ โดยสังกัด สำนักรองนายกรัฐมนตรี มีผู้ตรวจการผังเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีให้มีประจำภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติงานผังเมือง คือ การพิจารณาอุทธรณ์ผังเมือง การไต่สวนสาธารณะ

(1) การวางแผนและผังระดับประเทศ (national planning) รัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ด้านนโยบายและการจัดทำแผนผังทุกระดับ รัฐบาลกลางสามารถส่งเสริมและกำกับดูแลด้านนโยบายและการจัดทำแผนผังท้องถิ่น (local plan) โดยการกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาระดับประเทศในด้านต่าง ๆ เรียกว่า Planning Policy Guidance (PPG) และกรอบกลยุทธ์การพัฒนาระดับภาค เรียกว่า Regional Policy Guidance (RPG) เพื่อเป็นแผน

นโยบายที่ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นแผนผังประเทศ กรอบนโยบายการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จะเผยแพร่แนะนำ และประกาศ คำสั่งต่าง ๆ

(2) การวางแผนและผังระดับภาค (regional planning) การวางแผนและผังพัฒนาระดับภูมิภาคในประเทศสหราชอาณาจักร มีผลมาจากการส่งเสริมจากภายนอกประเทศ คือ คณะกรรมการประชาคมยุโรป (European Commission: EC) ซึ่งได้ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกดำเนินการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาค เพื่อให้เกิดความเจริญเท่าเทียมกันไม่เหลื่อมล้ำกันในภูมิภาคต่าง ๆ ของทวีปยุโรป (The European Regional Development Fund: ERDF) ระบบการวางแผนผังเมืองของสหราชอาณาจักรนั้น “แผนผังระดับภาค” ไม่ได้บังคับปฏิบัติเช่นเดียวกับแผนผังระดับประเทศ จะมีเพียงแต่การกำหนดกรอบกลยุทธ์การพัฒนาภาค (Regional Planning Guidance: RPG) ซึ่งการจัดทำและบทบาทอำนาจของกรอบกลยุทธ์การพัฒนาภาคจะคล้ายกับ PPG ให้รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคได้ใช้เป็นกรอบปฏิบัติการผังเมืองร่วมกัน

(3) การวางแผนและผังระดับเมืองหรือท้องถิ่น (local/city planning) รัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติผังเมืองในประเทศสหราชอาณาจักร คือ รับผิดชอบกระบวนการผังเมือง ตั้งแต่การจัดทำแผนผังโครงสร้างและแผนผังท้องถิ่น จนกระทั่งดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง การจัดทำแผนและผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองนั้น กฎหมายได้มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นทำงานภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลกลาง การวางแผนและผังเมืองในระดับท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบโดย county council และ district council และหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นทำหน้าที่จัดทำและปฏิบัติให้เป็นไปตามมารการที่กำหนดในระดับชาติ

## ตารางที่ 2.4

การวางแผน/ผังของประเทศสหราชอาณาจักรในระดับต่าง ๆ

National Planning	Planning Policy Guidance: PPG มีสาระสำคัญเป็นกรอบนโยบายระดับชาติและภาคพื้นยุโรป
Regional Planning	Regional Planning Guidance: RPG มีสาระสำคัญเป็นกรอบกลยุทธ์การพัฒนาภูมิภาค
Local/City Planning	County Councils ในระดับบน จัดทำ structure plans และ District Council ในระดับล่าง จัดทำ local plans โดยท้องถิ่นแต่ละระดับมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำและปฏิบัติตามกระบวนการผังตามขนาดและความสำคัญของท้องถิ่นนั้นๆ

ที่มา: ศูนย์บริหารวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

### 3. กฎหมายการผังเมืองของประเทศสหราชอาณาจักร

#### 1) กฎหมายผังเมืองฉบับปัจจุบัน

โดยที่อังกฤษและเวลส์มีกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองอยู่หลายฉบับและมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกระจายอยู่มากทำให้เกิดความยุ่งยากในการเข้าใจและใช้กฎหมาย จึงได้มีการจัดทำกฎหมาย จึงได้มีการจัดทำกฎหมายในลักษณะที่เป็นที่ เป็น consolidating act กล่าวคือ รวบรวมเอากฎหมายที่กระจายอยู่ให้มารวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยปรากฏเป็น The Town and Country Planning Act 1990 ซึ่งยังคงใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่ละเอียดมากจนทำให้ประเทศสหราชอาณาจักรประสบความสำเร็จในการผังเมือง

#### 2) ระดับของผังเมืองและผู้จัดทำผังเมือง

ระดับประเทศและภูมิภาค แม้กฎหมายจะให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำผังเมืองและประกาศใช้บังคับผังเมืองได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องให้ส่วนกลางอนุมัติ แต่รัฐบาลกลางก็ยังคงควบคุมการพัฒนาในระดับประเทศและระดับภาคอยู่ โดยการจัดทำแนวนโยบายการพัฒนาประเทศ (PPG) และแนวทางการพัฒนาภูมิภาค (RPG) ซึ่งการจัดทำ PPG และ RPG ของรัฐบาลกลางนั้น มิได้อาศัยฐานอำนาจทางกฎหมายฉบับใดเป็นพิเศษ แต่เป็นการจัดทำตามกลไกการบริหารราชการของรัฐบาล ซึ่ง The Town and Country Planning Act 1990 กำหนดให้ท้องถิ่นคำนึงถึง PPG และ RPG ในการจัดทำผังเมือง แม้กฎหมายจะมีได้บังคับว่าท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม PPG และ RPG แต่ในทางปฏิบัติท้องถิ่นก็ปฏิบัติตามเนื่องจากยังต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินจากรัฐบาลกลางอยู่มาก

ระดับท้องถิ่น โดยภาพรวมแล้ว The Town and Country Planning Act 1990 ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดทำและประกาศใช้บังคับผังเมือง (ซึ่งกฎหมายเรียกว่า “แผนพัฒนา” หรือ Development Plans) ได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ส่วนกลาง (รัฐมนตรี) อนุมัติ เว้นแต่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจแทรกแซง โดยเรียกให้ท้องถิ่นส่งแผนพัฒนามาให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อน (เรียกว่า call-in)

#### 3) การประกาศใช้บังคับผัง

เมื่อท้องถิ่นลงมติรับแผนพัฒนาแล้ว กฎหมายให้ท้องถิ่นมีอำนาจประกาศใช้บังคับแผนนั้นได้ โดยให้ประกาศทางโฆษณาใน “เอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน” (London Gazette) และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นเท่านั้น พร้อมด้วยระบุวันที่แผนจะมีผลบังคับใช้ โดยไม่ต้องตราเป็นกฎหมายลำดับใดเลย



## 2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธานินทร์ อินทรเสนีย์ (2548) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ศักยภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ในเรื่องของการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ การบริหารจัดการ ต้องดำเนินการให้บุคลากรได้รับการอบรมสัมมนา ศึกษาดูงาน เพิ่มพูนความรู้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย วัสดุอุปกรณ์ต้องปรับปรุงให้ทันสมัยมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบัน งบประมาณ ต้องวางระบบการจัดทำแผนที่ให้สามารถจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น สามารถบริหารงบประมาณได้ด้วยตนเองอย่างเพียงพอการบริหารบุคลากรให้เพียงพอต่อภารกิจที่เพิ่มขึ้น

ปัจจัยในการบริหารเมืองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. คนหรือบุคคล (man) เป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารงานหน่วยงานหรือจำเป็นต้องมีคนที่ปฏิบัติงาน ผลงานที่ดีจะออกมาได้ต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณภาพและความรับผิดชอบต่อองค์การหรือหน่วยงานนั้น ๆ

2. เงิน (money) หน่วยงานจำเป็นต้องมีงบประมาณเพื่อการบริหาร หากขาดเงินขาดงบประมาณ การบริหารงานของหน่วยงานก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมาย

3. ทรัพยากรหรือวัสดุ (material) การบริหารจำเป็นต้องมีวัสดุ อุปกรณ์ หรือทรัพยากรในการบริหาร หากหน่วยงานขาดวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรในการบริหารแล้วก็ย่อมจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน ฉะนั้นทรัพยากรในการบริหารจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารงาน

4. การจัดการ (management) การบริหารจำเป็นต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ มีการจัดการที่ดีแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ การควบคุม ตรวจสอบรายงานเป็นไปอย่างมีระบบ มีขั้นตอนมีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติที่แน่ชัด

แนวความคิดของการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจ ระเบียบ กฎหมาย บทบาทหน้าที่ของตนเองมีทักษะในการทำงาน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต้องมีเพียงพอต่อความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ งบประมาณต้องมีการจัดทำแผนที่ภาษีมีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบงาน เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ มี

โครงสร้างกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมกับงานในปัจจุบันมีการประสานงานกันภายในหน่วยงาน การที่จะทำให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2547) ได้ทำการศึกษาเรื่อง สมรรถนะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจด้านการผังเมือง พบว่า เมื่อพิจารณาสภาพปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติภารกิจด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วน ตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ที่ผ่านมา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาด “ความพร้อม” ในการปฏิบัติภารกิจในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ หรือต้องใช้เทคนิควิทยาการหลายด้านหรือต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการขึ้น ตอนตามกฎหมาย เช่น ภารกิจด้านการผังเมือง และเมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติภารกิจด้านการผังเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ยังไม่มีศักยภาพและความพร้อมที่จะปฏิบัติภารกิจด้านการผังเมืองด้วยตนเอง จำเป็นจะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด วัตถุประสงค์ และ เป้าหมายของการวางผังเมืองให้แก่บุคลากรทุกระดับในท้องถิ่น ทั้งระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการวางผังเมืองเป็นกระบวนการวางผังเมืองเป็นกระบวนการที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกขั้นตอน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางผังเมืองไม่ว่าจะเป็นผังระดับจังหวัด ผังระดับ ชุมชนเมือง ผังพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ผังเมืองเฉพาะ ผังเฉพาะกิจต่าง ๆ ก็ดี จะต้อง ดำเนินการในรูปแบบของผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งกระบวนการ และขั้นตอนการวางผังเมืองที่กฎหมายกำหนดไว้ มีประมาณ 24 ขั้นตอน และขั้นตอนต่าง ๆ มี รายละเอียดการปฏิบัติที่ค่อนข้างซับซ้อน ยากแก่การทำทำความเข้าใจ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองจึงต้องเตรียมการให้พร้อมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การพัฒนาองค์ความรู้ด้านการผังเมืองให้แก่บุคลากรอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพราะองค์ความรู้ด้านผังเมืองมีวิวัฒนาการและมีการพัฒนาไปตามภาวะการณพัฒนาของเมืองที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งการพัฒนาบุคลากร ทำได้หลายวิธี อาทิ การส่งบุคลากรเดิมไปศึกษาเพิ่มเติม การรับเจ้าหน้าที่ใหม่ การส่งไปศึกษาดูงาน การฝึกอบรมบุคลากรใหม่ ๆ เป็นต้น

2. การพัฒนาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานด้านผังเมือง เพื่อให้สามารถดำเนินงานวางผังเมืองได้อย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และเกิดสัมฤทธิ์ผล อาทิเช่น ภาพถ่ายดาวเทียมรายละเอียดสูง รูปถ่ายทางอากาศ ระบบพิกัดดาวเทียม

โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำหรับงานการผังเมือง เป็นต้น เครื่องมือและอุปกรณ์เหล่านี้จะช่วยให้การวางผังเมืองมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง เชื่อถือได้ อย่างไรก็ตาม เครื่องมือและอุปกรณ์ที่มีเทคโนโลยีสูงมักจะมีราคาแพง

3. การจัดทำงบประมาณ ในระยะแรกที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเร่งพัฒนาศักยภาพและความพร้อมทั้งบุคลากร เครื่องมือและอุปกรณ์ที่เพียงพอ และมาตรฐาน เพื่อที่จะรองรับการปฏิบัติภารกิจด้านผังเมืองซึ่งจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ดังนั้นจึงต้องเตรียมการด้านงบประมาณให้เพียงพอและเมื่อการดำเนินงานวางผังเมืองรวม ก็มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของเมือง และการดำเนินงานโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเตรียมการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม

4. การเตรียมการพัฒนากฎหมายของท้องถิ่น เมื่อมีการออกกฎหมายกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมตามกฎหมายแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำกับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม โดยใช้กฎหมายผังเมืองเป็นหลัก ขณะเดียวกันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้ร่วมกับกฎหมายอื่น ๆ ที่ตราโดยส่วนราชการ ในการควบคุมหรือบังคับให้การพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามผังเมืองที่วางไว้ได้ ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องศึกษากระบวนการและวิธีการใช้กฎหมายท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการปฏิบัติภารกิจด้านการผังเมืองเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

5. การกำหนดนโยบายด้านการผังเมือง ผู้บริหารฝ่ายการเมืองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมึนโยบายที่ชัดเจนด้านการผังเมือง

6. การปรับปรุงโครงสร้างบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปรับปรุงให้มีโครงสร้างด้านงานผังเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

7. การประชาสัมพันธ์อย่างเป็นทางการเป็นระบบทั้งพื้นที่ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจร่วมกันระหว่างประชาชน หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ให้พื้นที่ เพราะการประชาสัมพันธ์จะช่วยเชื่อมโยงความคิดอันหลากหลายด้านการผังเมืองมาสู่การมีความคิดร่วมกัน เกิดแรงจูงใจและทัศนคติที่ดีต่อการผังเมือง