



รายงานการวิจัย

เรื่อง

ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างในเทศบาลนครภาคใต้

(PROBLEM OF ADMINISTRATIVE OFFICIAL'S DISCRETION AFFECTING THE CITIZEN : A STUDY OF THE DISCRETION USAGE OF THE ENGINEERING OFFICE IN MUNICIPALITY SOUTHERN THAILAND)

โดย

นาย พัฒนะ เรือนใจดี

ศมอ
เลขหมู่ JS7416.S6 ส163 2544 ฉ.1
214451
Bib Key
11 ต.ค. 2544

สนับสนุนทุนการวิจัยโดยงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีพุทธศักราช 2544

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

บทคัดย่อ

ชื่องานวิจัย : ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างในเทศบาลนครภาคใต้

ชื่อผู้วิจัย : นายพัฒนะ เรือนใจดี

ระยะเวลา : ตุลาคม 2543-กันยายน 2544

ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนนั้น อาจจำแนกได้เป็นอำนาจดุลพินิจได้ 2 ประการ กล่าวคือ เป็นอำนาจดุลพินิจทั่วไปที่สามารถที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้สั่งได้ เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น และอำนาจผูกพันที่กฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายปกครอง องค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยมีการบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครอง ต้องออกคำสั่งและต้องมีเนื้อหาตามที่กำหนดไว้ แต่อำนาจผูกพันนี้จะมีลักษณะของการใช้ดุลพินิจที่น้อยกว่าอำนาจดุลพินิจทั่วไป ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

เทศบาลนครต่างๆ ในภาคใต้ มีสำนักการช่างของแต่ละเทศบาล ซึ่งก็มีหน่วยงานที่แบ่งเป็นส่วนงานต่างๆ ประกอบด้วย 4 ส่วน ที่สำคัญ คือ 1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง 2. ส่วนการโยธา 3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง 4. ส่วนช่างสุขาภิบาล อันถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมทั้งพนักงานเทศบาล คณะผู้บริหารเทศบาล เป็นผู้ใช้อำนาจดุลพินิจอันเกิดจากเรื่องที่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เทศบาลเองมีดุลพินิจในการสั่งการตัดสินใจกระทำลงไป

ทั้ง 2 ประการ ของการใช้ดุลพินิจใน 2 ลักษณะนี้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนที่มาติดต่องานกับสำนักการช่าง เป็นต้นว่า ได้รับความล่าช้า ไม่เป็นธรรมในการติดต่อจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ปกครอง รวมทั้งพนักงานเทศบาล คณะผู้บริหารเทศบาล ที่สั่งดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้ามขั้นตอน เกินอำนาจหน้าที่ที่ตนมี ฯลฯ หรือเป็นลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในแง่ของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน การลาดยาง การทำคูทางระบายน้ำ การปรับปรุงผิวการจราจรต่างๆ เป็นต้น อันนำมาซึ่งความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลนครเหล่านั้น

โครงการวิจัยปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างในเทศบาลนครภาคใต้ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน

2. เพื่อให้ทราบถึงทัศนคติของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จากการใช้ดุลพินิจเหล่านั้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (สำนักการช่าง ในเทศบาลนครภาคใต้)

3. เพื่อหาข้อสรุปแนวทางในการแก้ปัญหา อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจ ทั้งในแง่ของดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนในการอนุมัติ อนุญาต และดุลพินิจในงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

โดยการศึกษาจะครอบคลุมในขอบเขตดังต่อไปนี้

1. การศึกษาจะครอบคลุมเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ปกครอง พนักงานเทศบาล ลูกจ้างทั้งที่เป็นลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างประจำ คณะผู้บริหารเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล และกลุ่มตัวอย่างของประชาชนที่ไปติดต่องานกับสำนักการช่างกับทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครเท่านั้น โดยเครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ข้อมูลปฐมภูมิจะได้จากการสัมภาษณ์โดยการกำหนดเป็นแบบสอบถาม แบ่งเป็นหัวข้อในการสัมภาษณ์ และบันทึก พร้อมทั้งให้ผู้ตอบแบบสอบถาม ทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ปกครอง และประชาชน ทั้ง 2 กลุ่ม ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ ส่วนข้อมูลทุติยภูมิ ได้จากการศึกษาและวิจัยเอกสารกฎหมายต่างๆ ในเชิงคุณภาพ รวมทั้งการสังเกตการปฏิบัติงาน การพูดคุยกับประชาชน ทั้งที่มาติดต่องานกับสำนักการช่างและที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนคร

2. การศึกษาจะครอบคลุมเฉพาะเทศบาลนครในภาคใต้ อันประกอบด้วย เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครสงขลา เทศบาลนครยะลา เทศบาลนครนครศรีธรรมราช เทศบาลนครตรัง โดยมีการศึกษาละเอียดในงานของสำนักการช่างในแต่ละเทศบาลนครเหล่านั้น

ผลการวิจัย พบว่า

ในเทศบาลนครทั้ง 5 ส่วนใหญ่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจอันเกิดจากเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติขออนุญาตขึ้นมาในงานด้านหลักของการใช้ดุลพินิจในด้านนี้อยู่ 3 งานด้วยกัน คือ (1) งานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง (2) งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ (3) งานสุขาภิบาล เก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล

ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ งานที่เป็นปัญหามากที่สุด ได้แก่ งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ และงานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง โดยส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุดในความเห็นของทั้งเจ้าหน้าที่ปกครองและประชาชน

สรุปตรงกันว่า เป็นส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง

ในกรณีของเทศบาลนครสงขลา งานที่เป็นปัญหามากที่สุด ได้แก่ งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ งานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างเช่นกัน และงานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลเพิ่มมาอีกด้วย โดยส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุดในความเห็นของประชาชนในเขตเทศบาล ระบุว่าเป็นส่วนช่างสุขาภิบาล ในขณะที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง

ในกรณีของเทศบาลนครยะลา งานที่เป็นปัญหามากที่สุด มีเพียงงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ เพียงงานเดียว โดยส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุดในความเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลระบุว่าเป็นส่วนช่างสุขาภิบาล ในขณะที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระบุว่า ส่วนควบคุมอาคาร และผังเมือง

ในกรณีของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช งานที่เป็นปัญหามากที่สุด ได้แก่ งานสุขาภิบาล เก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ โดยเฉพาะงานสุขาภิบาล เก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล มีระดับของความรุนแรงส่งผลกระทบถึงประชาชน โดยดุลพินิจดังกล่าวนี้ มากกว่าเทศบาลนครสงขลา โดยส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุด ในความเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลระบุว่าเป็นส่วนการโยธา ในขณะที่เจ้าหน้าที่ปกครองระบุว่า เป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง

ในกรณีของเทศบาลนครตรัง งานที่เป็นปัญหามากที่สุด ได้แก่ งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ และงานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างเช่นเดียวกับเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุดในความเห็นของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครองเห็นตรงกันว่า คือ ส่วนควบคุมการก่อสร้าง

และในด้านของการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เทศบาลนครทั้ง 5 เทศบาล ก็มีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน อยู่ที่งานการสร้างคูทางระบายน้ำ และงานการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ แต่แตกต่างกัน อยู่ที่ระดับแห่งความรุนแรงของปัญหาในแต่ละแห่ง

ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครตรัง ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เห็นตรงกันว่า งานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจด้านนี้ ได้แก่ งานการขยายถนน ปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ ในขณะที่เทศบาลนครยะลา และเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ระบุตรงกันว่า ปัญหาในการใช้ดุลพินิจด้านนี้อยู่ที่งานการสร้างคูทางระบายน้ำ มีเพียงเทศบาลนครสงขลาเท่านั้นที่ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นตรงกันข้ามว่า งานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจด้านนี้แตกต่างกัน กล่าว คือ ประชาชนเห็นว่าเป็นงานการสร้างคูทางระบายน้ำ ที่เป็นปัญหา ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เห็นว่า เป็นงานการขยายถนน ปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ ที่เป็น

ปัญหา แต่อย่างไรก็แล้วแต่ งานทั้ง 2 งานดังกล่าวข้างต้นก็ถือว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในทุกเทศบาลนครอยู่แล้ว

ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการระบุให้ชัดเจนถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจในแต่ละประเภทเช่นนี้แล้ว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายในการหามาตรการในการแก้ไขและเยียวยาปัญหา เป็นต้นว่า การพิจารณาปรับปรุงส่วนงานต่างๆ ในสำนักการช่างอย่างเป็นระบบใหม่ โดยมีการแบ่งงานย่อยที่เป็นเรื่องการรับคำร้องคำขอในแต่ละชนิดของงานที่เป็นคำขอคำร้องของประชาชนที่ยื่นขอมา เพื่อมิให้เกิดความสับสน ล่าช้า และปัดความรับผิดชอบไปสู่หน่วยงานอื่นและส่วนอื่นในสำนักการช่าง (เช่น สำนักปลัดเทศบาลหรือฝ่ายประชาสัมพันธ์ของเทศบาล) รวมทั้งการแจ้งถึงสิทธิที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ คำสั่งในทางปกครองเหล่านั้นได้ด้วย เพื่อขอทราบเหตุผลในทางปกครอง อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ปกครอง พ.ศ. 2539 และหากมิได้รับความเป็นธรรมแล้วก็จะเป็นช่องทางให้นำคดสั่งทางปกครองเหล่านั้นขึ้นฟ้องร้องได้ยังศาลปกครอง นอกจากนี้ก็เป็นในเรื่องระยะเวลาในการติดต่องานที่ใช้เวลานานเกินกว่าปกติ สมควรให้มีการกระจายอำนาจในการสั่งดุลพินิจที่เกี่ยวด้วยเรื่องคำร้องคำขอเหล่านั้นของประชาชนไปสู่ข้าราชการระดับสูงในเทศบาล (หัวหน้าส่วนต่างๆ, ผู้อำนวยการสำนักการช่าง) โดยมิได้ผูกพันอยู่แต่เฉพาะเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเพียงเท่านั้น ส่วนในด้านปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แม้องค์กรที่ดำเนินการพิจารณาสั่งการในดุลพินิจด้านนี้จะมีความเหมาะสมอยู่แล้ว แต่ก็ควรมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาและประเมินผลในระบบเปิดจากภายนอกได้ อันเป็นการสร้างมาตรฐานการทำงานของรัฐให้เกิดมีขึ้นในรูปของกรรมการที่อยู่ในชุดของคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อเป็นช่องทางส่งผ่านความเห็นไปสู่สภาเทศบาล ในการสนองตอบต่อการแก้ปัญหาที่ตรงประเด็นยิ่งขึ้น ในภาวะที่มีงบประมาณที่จำกัด นอกจากนี้ก็ควรมีการทำประชาสัมพันธ์ในงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เข้าถึงประชาชนมากกว่าที่เป็นอยู่ในทุกเทศบาลนคร รวมทั้งกำหนดและเผยแพร่ระยะเวลาเริ่มต้น และสิ้นสุดในแต่ละโครงการ ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงเป็นระบบ มีการบังคับใช้สัญญาและเบี้ยปรับแก่เอกชนผู้รับเหมาในการเก็บงานให้เรียบร้อยอย่างจริงจัง มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาทบทวนและเสนอให้มีการแก้ไขบรรดากฎกระทรวง ประกาศกระทรวงต่างๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขใหม่ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขใหม่ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เกิดผลในการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงของในแต่ละเทศบาล อันจะส่งผลดีในด้านการบริหารจัดการที่ดีต่อไป

Project Title : Problem of Administrative officials' Discretion Affecting the Citizen : A Study of Discretion Usage of the Engineering Office in Municipalities, Southern Thailand.

Name of Researcher : Mr. Pattana Reonchaidee

Date : October 2000-September 2001

ABSTRACT

The problems of administrative officials discretion usage that affect the citizen can be divided into two discretion powers : general discretion that can dicide to issue some orders following the law in order to attain the object or purpose of law when there occur some cases and committed power given by law to some units of administrative government officials with advance regulating. When some expected cases occur, the administrative government officials have to give orders with fixed matter. However, the committed power uses less discretion than the general power.

The engineering offices of each municipality in the south consist of four sections : 1. Construction control 2. Public Works 3. Building Control and City Plan 4. Sanitary Engineering, which are local administrative government bodies. The administrative officials, municipal officers and executives use discretion through the offices under their control in two manners : 1 discretion usage concerning the matters applied for approval by the citizen and 2 discrettion usage concerning infrastructure development dicided to do by the municipalities.

The two kinds of discretion usage may affect the citizen having official contact with the engineering office, causing delay, unfairness, illegal orders, ingradualness and so on or the citizen may be affected from infrastructure development such as road construction, asphalting, water drainage, traffic repairs.

The objects of the research are the following :

1. to study the problems and obstacles of the administrative officials' discretion usage affecting the citizen,
2. to know the affected citizen's attitude towards the discretion usage,

3. to kind out the ways of solution of the problems caused by the discretion usage concerning application for approval by the citizen and the infrastructure development.

The study covers the following scopes :

1. only the sampling groups of administrative officials, municipal officers, temporary and permanent workers, executives and councillors, and of the citizen contacting the engineering offices and those living in the municipalities. The primary data were obtained by interview through the questionairs of different points and recorded. The sampling groups also gave their additional opinions. The secondary data were obtained by study and qualitative research of legal documents, as well as working observing and treating the citizen having official contacts and living in the municipalities.

2. only the southern municipalities including Hat Yai, Songkhla, Yala Nakorn srithammarat and Trang. The studies were made elaborately in the engineering offices of these municipalities.

The research found that in these municipalities the citizen have been mostly affected from discretion usage concerning the three matters applied for approval by the citizen, which are 1. Building construction, 2. Construction and repair of roads, bridges and water drainages, 3. Garbage collecting and cleaning.

In Hat Yai Municipality, the most serious problems are applications for constructions and repairs of road, bridges and water drainages, and for approval for building construction. The most serious problems both for the officials and the citizen are building control and city plan.

In Songkhla Municipality, the problems are applications for constructions and repairs of roads, bridges and water drainages, and for approval for building construction as well as garbage collecting and cleaning by sanitary. The citizen found that the most problem is sanitary engineering while construction control is the most problem for the officials.

In Yala Municipality the most problem is application for constructions and repairs of roads, bridges, water drainages. Sanitary engineering is the most serious problem for the citizen while building control and city plan for the officials.

In Nakornsrithammarat Municipality, the problems are garbage collection by sanitary and application to municipality for constructions and repairs of roads, bridges, and water

drainages. Rubbish or garbage collecting and cleaning here affect the citizen more than in Songkhla. The most serious problem for the citizen is public works while construction control for the officials.

In Trang Municipality, the most serious problems are application for constructions and repairs of roads, bridges and water drainages, and for approval for building constructions just as in Hat Yai. Construction control is the most serious problem both for the citizen and the officials.

For discretion usage in infrastructure development, the five municipalities have similar problems concerning construction of water drainages, road enlargement and traffic repairs but different in seriousness.

In Hat Yai and Trang, for both the citizen and the officials the problems are road enlargement, traffic repairs and road reasphalting. Yala and Nakornsrithammarat have the same problem, the construction of water drainages. In Songkhla the citizen and the officials have opposite opinions about discretion usage, that is, construction of water drainage is the problem for the citizen while road enlargement, traffic repairs and road re-asphalting are the problems for the officials. However, these two kinds of work are the problems in discretion usage in infrastructure development all municipalities.

The researcher sees that if the problems of discretion usage are clearly classified, all sections can find out the measure to solve the problems. For example, the sections of engineering offices should be reengineered and sub-divided for each kind of applications in order to prevent confusion, delay, irresponsibility, as well as to inform the citizen of the rights to appeal the administrative orders to find the reason according the constitution, administrative regulations and 2539 offensive regulations. If they are treated unfairly, the orders can be appealed to the administrative court. To solve the problem of taking too long time in contraction, the power of discretion of applications should be decentralized to high ranking officials in the municipalities, not only depending on the mayor or an authorized municipal councillor. For the problems of discretion usage in infrastructure development though the sections using discretion are all right, the citizen should be given the oppotunity to participate in considering and evaluating from outside in order to form government working standard in form of municipal development committee which pass opinions to the council so as to solve the problems more rightly and

properly in the limit budget. Besides, infrastructure development should be known to the public and the start and finish of the project should be fixed and reported systematically. Contracts and fines are enforced to the contractors for their work strictly. The committee is formed to consider, revise and amend ministry rules and notices such as Building Control Act 1979 Amended in 1992 City Plan Act 1975 Amended in 1992 in order to be legally effective to real conditions of each municipality causing good administration and management.

สารบัญ

หน้า

คำนำ

บทที่ 1 บทนำ **1**

1. สภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา 1
2. คำนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง 2
3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 4
4. วัตถุประสงค์ของการวิจัย 5
5. สมมติฐานการวิจัย 6
6. ขอบเขตการวิจัย 6
7. วิธีดำเนินการวิจัย 7
8. การเสนอผลการวิจัย 8

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง **9**

ตอนที่ 1 แนวคิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่พิจารณาคำร้อง คำขอในการอนุมัติ ไม่อนุมัติ หรือ อนุญาตในการยื่นคำขอ หรือติดต่อกับรัฐของประชาชน 9

1. การกระทำทางปกครองและนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว 9
2. หลักความชอบด้วยกฎหมายในนิติกรรมของฝ่ายปกครอง 25

ตอนที่ 2 แนวคิดการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการก่อสร้างเพื่อประชาชน 33

1. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน 33
2. การบริการสาธารณะ 41

ตอนที่ 3 หลักประกันขั้นพื้นฐานของประชาชน 47

การควบคุมการใช้ดุลพินิจและอำนาจของฝ่ายปกครอง 47

บทที่ 3 ผลการดำเนินการวิจัย **61**

บทนำ ลักษณะของงานโดยทั่วไปของสำนักการช่าง ในเทศบาลนครภาคใต้ 61

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
ตอนที่ 1	**(เทศบาลนครหาดใหญ่)**	**79**
	1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขออนุมัติ ไม่อนุมัติ หรืออนุญาตในการยื่นคำขอ หรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน	79
	2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการโยธาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของสำนักการช่างแก่ประชาชน	94
	3. แนวทางแก้ไขปัญหา	102
ตอนที่ 2	**(เทศบาลนครสงขลา)**	**129**
	1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขออนุมัติ ไม่อนุมัติ หรืออนุญาตในการยื่นคำขอ หรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน	129
	2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการโยธาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของสำนักการช่างแก่ประชาชน	149
	3. แนวทางแก้ไขปัญหา	158
ตอนที่ 3	**(เทศบาลนครยะลา)**	**194**
	1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขออนุมัติ ไม่อนุมัติ หรืออนุญาตในการยื่นคำขอ หรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน	194
	2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการโยธาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของสำนักการช่างแก่ประชาชน	216
	3. แนวทางแก้ไขปัญหา	226

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
ตอนที่ 4	**(เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช)**	**251**
	1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขออนุมัติ ไม่อนุมัติ หรืออนุญาตในการยื่นคำขอ หรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน	251
	2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการโยธาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของสำนักการช่างแก่ประชาชน	274
	3. แนวทางแก้ไขปัญหา	286
ตอนที่ 5	**(เทศบาลนครตรัง)**	**321**
	1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขออนุมัติ ไม่อนุมัติ หรืออนุญาตในการยื่นคำขอ หรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน	321
	2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการโยธาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของสำนักการช่างแก่ประชาชน	347
	3. แนวทางแก้ไข	358
บทที่ 4	**บทสรุปและข้อเสนอแนะ**	**390**
	1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขออนุมัติไม่อนุมัติ หรืออนุญาตในการยื่นคำขอหรือติดต่องานกับสำนักการช่างของประชาชนใน 5 เทศบาลนคร	390
	2. ปัญหาเกี่ยวกับการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ปกครองในการโยธาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของสำนักการช่างแก่ประชาชนใน 5 เทศบาลนคร	405

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม	414
ภาคผนวก	421
ประวัตินักวิจัย	

บทที่ 1
บทนำ

1. สภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา

ความคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่ระบุถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยมีการประกันสิทธิในทางศาลให้กับประชาชน การวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและการที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่างๆ ต่อประชาชนด้วยความเท่าเทียมกัน เหล่านี้จะทำให้ความรู้สึกที่ไม่ไว้วางใจฝ่ายปกครองที่มีอยู่ของประชาชนลดน้อยลง และถือเป็นสิ่งที่ **นิติรัฐ** พึงกระทำ ในการที่จะออกกฎหมายอย่างมีเหตุผล หรือให้ความสำคัญกับความยุติธรรม ทำให้เกิดความมั่นคงในเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจรัฐ นั่นคือ ล้มเลิกการปกครองโดยตัวบุคคลมาเป็นการปกครองโดยตัวบทกฎหมาย (legal state)

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยการมีดุลพินิจ ทั้งในแง่ของอำนาจดุลพินิจ และดุลพินิจที่เป็นการผูกพัน จำเป็นที่จะต้องมีการควบคุม อันถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานอีกประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย นอกเหนือจากการปกครองโดยนิติรัฐแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กับทั้งจะทำให้องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองมีประสิทธิภาพในการทำงาน และมีหลักประกันในความอิสระของการทำงานอีกด้วย ข้อสำคัญก็คือระบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจนี้ ควรมีระบบการควบคุมที่สามารถจะดำเนินการได้อย่างทั่วถึง ในกิจกรรมของรัฐทุกประเภทที่มีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐไว้ในการจัดการอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ โดยอาจเป็นลักษณะของหลายองค์กรที่ตั้งขึ้นมามีการแบ่งงานกันอย่างชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน แต่เป็นการทำงานที่สนับสนุนกัน จะทำให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีในการควบคุม โดยต้องมีการออกแบบให้เหมาะสมกับความสะดวก และคล่องตัวในการทำงานของเจ้าหน้าที่ปกครองด้วย เพื่ออำนวยการจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดมีขึ้น มิฉะนั้นแล้ว ก็จะไม่ต่างอะไรไปจากการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของตนตามอำเภอใจ จนสิทธิเสรีภาพของประชาชนสูญสิ้นไป องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมนี้ นอกจากจะมีอิสระในการทำงานแล้วก็มิได้หมายความถึง การมีอิสระที่จะไม่มีการควบคุมหรือตรวจสอบจากองค์กรอื่น มิฉะนั้นองค์กรที่ควบคุมก็จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด และนำไปสู่การ **เหลิงอำนาจ** ได้ การตรวจสอบจะเป็นการรับประกันได้ถึงการได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กร คุณสมบัติของบุคคล การดำเนินการ วิธีพิจารณาความ และควรระบุถึงกลไกที่จะทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้มี

โอกาสนำเรื่องของตนเสนอได้สู่องค์กรควบคุมนี้ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงในการควบคุมตรวจสอบ ทั้งในแง่ของอำนาจที่เป็นดุลพินิจในรูปของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวหรือนิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย ยิ่งโดยเฉพาะรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล โดยมีกฎหมายระบุให้เทศบาลเองมีดุลพินิจในการตัดสินใจ ในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานอันถือเป็นการบริการสาธารณะแก่ประชาชน และอีกกรณีหนึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่ประชาชนไปติดต่องานกับเทศบาล (สำนักการช่าง) เป็นต้นว่า การยื่นคำร้อง คำขอ คำขออนุญาต เพื่อให้มีการอนุมัติ อนุญาตในกิจการงานของตน การใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ประการ ข้างต้นของเทศบาลอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้มาติดต่อหรืออยู่ในเขตเทศบาลที่รับบริการสาธารณะอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานอยู่ก็ได้

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิจัยถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวว่า ดุลพินิจทั้งหลายที่มีอยู่ตามอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายระบุให้ไว้ การใช้ดุลพินิจใดบ้างที่ก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายแก่ประชาชนที่มาติดต่องานกับเทศบาล (สำนักการช่าง) และประชาชนทั่วไปที่อยู่ในเขตเทศบาล เพื่อที่จะหาทางแก้ปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับประชาชนได้

2. คำนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

อำนาจดุลพินิจในทางปกครอง[1] หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะออกคำสั่งต่างๆ ซึ่งอาจจำแนกได้ 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)

อำนาจผูกพัน หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้กับเจ้าที่ของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่ง และต้องมีเนื้อหาตามที่กำหนดไว้

อำนาจดุลพินิจ หมายถึง เป็นอำนาจที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน สามารถที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้สั่งได้ เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ขึ้นว่า สมควรจะออกคำสั่งหรือไม่สมควรจะออกคำสั่ง โดยมีเนื้อความอย่างไร

---

[1] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. พิมพ์ครั้งแรกในหนังสือ **60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์.** โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531.

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หมายถึง

1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี, ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี, เลขาธิการนายกรัฐมนตรี, เลขานุการรัฐมนตรี เป็นต้น ระดับท้องถิ่น ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่น เช่น คณะเทศมนตรี หมายถึง นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี (พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 37)

2. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประจำ ได้แก่ ข้าราชการประจำ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย ว่าด้วยการบริหารข้าราชการประเภทต่างๆ ให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรม และในส่วนท้องถิ่น เทศบาล และในองค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักการช่าง หมายถึง ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ส่วนการโยธา ส่วนควบคุมอาคาร และผังเมือง และส่วนช่างสุขาภิบาล

การควบคุม หมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองประการหนึ่งและการเยียวยา โดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง

การตรวจสอบ หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนมีคำสั่งทางปกครอง ว่ามีความถูกต้องชอบกฎหมายหรือไม่ ละเมิดกฎหมายหรือไม่

การเยียวยา[2] หมายถึง การแก้ไขความผิดพลาด ในการที่มีนิติกรรมแล้วก่อความเสียหายแก่ประชาชน อันเนื่องมาจากคำสั่งและนิติกรรมทางปกครอง ในภายหลังการกระทำทางปกครองเพื่อขจัดให้หมดไป

คำสั่งในทางปกครอง หมายถึง 1. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึง การออกกฎ 2. การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายถึง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ และรวมถึง การดำเนินการใดๆ ในทางปกครอง

---

[2] Guy Braibant, Nicole Questiaux, Celine Wiener, Le Contrôle de l´Administration et la Protection des Citoyers, Paris Editions Cujas, 1973 ใน ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง.** พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2542. หน้า 88.

บริการสาธารณะ[3] หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

การกระทำในทางปกครอง หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดสถานภาพตามกฎหมายแก่เอกชน ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์หรือจะทำให้เกิดภาระหน้าที่แก่เอกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง เป็นการกระทำที่มาจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ของตน

เทศบาลนคร หมายถึง ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ย ไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ

3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **วิวัฒนาการและรูปแบบขององค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองของเยอรมัน**, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 32 ฉบับที่ 3 2532 หน้า 111 – 147.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในทางปกครอง.** วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 34 ฉบับที่ 6 2534 หน้า 592 – 632.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง.** วารสารกฎหมาย ปีที่ 37 ฉบับที่ 5 2537 หน้า 1-9.

ชัยอนันต์ สุมทวณิช. **เหตุผลในทางปกครอง.** วารสารกฎหมาย ปีที่ 26 ฉบับที่ 5 2526. หน้า 68-85.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **การปรับปรุงองค์การภาครัฐและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ.** วารสารกฎหมาย ปีที่ 40 ฉบับที่ 5 2540.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2538.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย.** สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2538.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง และสัญญาทางปกครองตามแนวคิดฝรั่งเศส.** วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 35 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2535.

---

[3] ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง.** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 4. พ.ศ. 2538.

ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง.** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2523.

วรเดช จันทรศร. **การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย.** กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายและสมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2534.

บุญเรือง บูรภักดิ์. **การควบคุมและตรวจสอบการกระทำในทางปกครองโดยรัฐสภา** รัฐสภาสาร ปีที่ 42 ฉบับที่ 7. พ.ศ. 2537 หน้า 47-61.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ.** วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 28 เล่ม 2, 2541 หน้า 366-387.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม 2-3.** สำนักพิมพ์นิติธรรม กรุงเทพฯ พ.ศ. 2539.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ.** วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 13 ตอน 2 พ.ศ. 2528 หน้า 14-16.

โภดิน พลกุล. **หลักกฎหมายมหาชน.** คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2539 หน้า 180 – 190.

พูนศักดิ์ ไวสำรวจ. **นิติกรรมทางปกครองในประเทศฝรั่งเศส.** วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 4 ส.ค. ตอน 2 พ.ศ. 2528.

โภดิน พลกุล, ชาญชัย แสวงศักดิ์. **หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1.** กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 3. 2538.

พัฒนะ เรือนใจดี. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา.** (วิจัย) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2542.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย.** ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531

ขวัญชัย สันตสว่าง. **หลักการว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย** เล่มที่ 44 ตอน 4 ธ.ค. พ.ศ. 2531.

4. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน

2. เพื่อให้ทราบถึงทัศนคติของประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจเหล่านั้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (สำนักการช่าง ในเทศบาลนครภาคใต้)

3. เพื่อหาข้อสรุป แนวทางในการแก้ปัญหา อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจ ทั้งในแง่ของดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนในการอนุมัติ อนุญาต และดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดังกล่าว

5. สมมติฐานการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีสมมติฐานเบื้องต้นว่า

5.1 การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในงานโยธาก่อสร้าง งานของเทศบาลที่ได้ดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างคูทางระบายน้ำ การขยายถนน ปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ มีผลกระทบต่อประชาชน จึงสมควรได้มีการปรับปรุงและจัดระบบโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าว

5.2 การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในงานที่สำนักการช่าง ที่เป็นคำร้อง คำขอในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ในการขออนุญาตงานของประชาชนที่มาติดต่อกับเทศบาล เช่น งานขออนุมัติสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง, งานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน, งานเกี่ยวกับการออกเลขที่บ้าน, งานต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง ยังเป็นปัญหากับประชาชนในแง่ของเหตุผลในคำสั่งนั้นๆ ตลอดจนกระบวนการพิจารณา ขั้นตอนที่ยังเป็นปัญหา จึงสมควรมีการจัดระบบดังกล่าว เพื่อความชัดเจนต่อไป

6. ขอบเขตการวิจัย

6.1 การวิจัยเรื่องนี้กำหนดขอบเขตในการสำรวจทัศนคติ ของคณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และประชาชนทั้งที่เป็นทั่วไปและที่มาติดต่องานกับสำนักการช่าง

6.2 การวิจัยเรื่องนี้กำหนดประเด็นที่จะศึกษาไว้เฉพาะการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างในเทศบาลนครทั่วภาคใต้ อันได้แก่ เทศบาลนครหาดใหญ่, เทศบาลนครสงขลา, เทศบาลนครนครศรีธรรมราช, เทศบาลนครตรัง และเทศบาลนครยะลา ซึ่งมีการจัดแบ่งโครงสร้างของสำนักการช่างออกเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง, ส่วนการโยธา, ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และส่วนช่างสุขาภิบาล นอกจากนี้ก็เป็นการศึกษาในแง่ของการวิจัยเอกสาร กฎระเบียบต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวข้างต้น

6.3 การวิจัยนี้ไม่ได้กำหนดประเด็นที่จะศึกษาการใช้ดุลพินิจของงานอื่นๆ ในสำนักหรือกองอื่นๆ ของเทศบาล เป็นต้นว่า สำนักการคลัง กองงานการจัดการสิ่งแวดล้อมสาธารณสุข งานการศึกษา ทั้งนี้เพราะด้วยระยะเวลาที่ทำการศึกษามีเวลาจำกัดและพื้นที่คลอบคลุมหลายจังหวัด

7. วิธีดำเนินการวิจัย

7.1 ประเภทข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยแบบภาคสนาม (Field Research)

ในการวิจัยเชิงเอกสาร ผู้วิจัยได้ศึกษาจากเอกสารที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary source) อาทิเช่น

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505 และ พ.ศ. 2517
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495
- พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษา และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ส่วนเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary source) นั้นผู้วิจัยได้รวบรวมจากรายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำราทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ส่วนการวิจัยภาคสนามนั้น ได้แก่ การสังเกตการณ์ (Observation) การสัมภาษณ์ (Face-to-Face interview) และการออกแบบสอบถาม (Questionnaire)

7.2 วิธีเก็บข้อมูล

เริ่มต้นโดยการศึกษาจากเอกสารขั้นปฐมภูมิ และเอกสารที่มีผู้บันทึกรวบรวมไว้แล้ว เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างเป็นระบบ

หลังจากนั้นจะทำการเก็บข้อมูลแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์ โดยในส่วนแรกเป็นเครื่องมือวัดภูมิหลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เทศมนตรีหรือพนักงานของเทศบาล สมาชิกเทศบาล ประชาชนทั่วไปและที่มาติดต่องานกับสำนักการช่าง ส่วนที่สองเป็นการวัดการรับรู้เกี่ยวกับปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และแนวทางในการแก้ไขในลักษณะของคำถามแบบปลายเปิดและแบบสัมภาษณ์

7.3 วิธีวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็นแบบสอบถาม 2 ชุด (สำหรับเจ้าหน้าที่ปกครองและสำหรับประชาชน) โดยมีส่วนสำคัญอยู่ 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 เป็นการตรวจสอบการรับรู้สภาพปัญหา (Perception) ของการใช้ดุลพินิจทั้งในส่วนของเทศมนตรี, สมาชิกสภาเทศบาล, พนักงานเทศบาลผู้ปฏิบัติงาน และประชาชน

ส่วนที่ 2 เป็นการตรวจสอบทัศนคติของเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลผู้ปฏิบัติงาน และประชาชน ในการได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจนั้นๆ และหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา

8. การเสนอผลการวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้ แบ่งออกเป็น 4 บท คือ

บทที่หนึ่ง	ว่าด้วย	บทนำ
บทที่สอง	ว่าด้วย	แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
บทที่สาม	ว่าด้วย	ผลการดำเนินการวิจัย
บทที่สี่	ว่าด้วย	บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก

บทที่ 2
แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 1 แนวคิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขออนุมัติหรือไม่อนุมัติหรืออนุญาตในการยื่นคำขอหรือติดต่อกับรัฐของประชาชน

1. การกระทำทางปกครอง และนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว

การกระทำในทางปกครอง นั่นหมายถึง คำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐ ในตำแหน่งที่ตนได้รับมอบหมาย และมีผลเป็นความสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับคำสั่ง มิใช่เป็นการออกในฐานะที่เป็นส่วนตัว[1] จุดประสงค์ที่สำคัญในการออกคำสั่งหรือมีการกระทำในทางปกครองก็เพื่อที่จะบริหารกิจการองค์กรหรือตอบแทนกระทำให้เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หรือในกรณีที่เป็นการมีนิติกรรม ในทางปกครองที่มีผลเฉพาะถึงตัวแก่เอกชนทั่วไปก็ตาม ดังนั้นเป้าหมายในทางปกครองก็คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิชอบด้วยกฎหมายต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไข ให้ชอบด้วยกฎหมาย ดังที่รู้จักกันว่า ภายใต้กรอบของการเป็นรัฐที่มีการปกครองด้วยหลักกฎหมาย (นิติรัฐ) นั่นคือ หากมีคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ย่อมยกเลิก เพิกถอน การกระทำที่ไม่ชอบนั่นเสียได้ ประเด็นที่มีการพิจารณากันจึงอยู่ที่เงื่อนไขแห่งการกระทำ ในทางปกครองวิธีพิจารณาดุลพินิจในการออกคำสั่ง การบังคับตามคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสำคัญของกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน อันได้แก่

1. หลักความชอบด้วยกฎหมาย
2. หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
3. หลักกฎหมายว่าด้วยบริการสาธารณะ
4. หลักสัญญาทางปกครอง
5. หลักการแบ่งแยกอำนาจ
6. หลักความรับผิดชอบของรัฐ
7. หลักการเป็นนิติบุคคลของรัฐ

---

[1] กมลชัย รัตนสกาวงศ์. **กฎหมายปกครอง.** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2539. หน้า 11-23.0

การกระทำในทางปกครองมีลักษณะที่กว้างมาก และโดยเหตุของการกระทำดังกล่าวอาจนำไปสู่ความผิดให้เอกชน หรือสาธารณชน ฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย หรือให้เพิกถอนยกเลิกการกระทำในทางปกครองนั่นเสียได้ หากเป็นในลักษณะที่กระทำเกินอำนาจ ปราศจากอำนาจ และในที่สุดก็อาจนำไปสู่ความผิดในทางอาญาอีกด้วย การกระทำในทางปกครองมีประเด็นที่ควรพิจารณาลักษณะต่างๆ ได้ดังนี้

1. เป็นการที่รัฐได้เข้าไปกระทบหรือมีคำสั่งที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน

2. มีการกระทำบางอย่าง ในลักษณะที่เป็นบริการสาธารณะ หรือให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน เช่น การตัดถนน สร้างสนามบิน สะพานคอนกรีต สร้างท่อทางคูระบายน้ำ (โครงสร้างพื้นฐาน) ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่าหากเป็นกรณีของการกระทำที่เป็นในทางนิติบัญญัติ, ตุลาการ หรือในทางการเมือง ย่อมมิใช่การกระทำในทางปกครอง การกระทำในทางปกครองจะต้องเป็นในลักษณะที่เป็นการกำหนดสิทธิ หน้าที่ของประชาชน การอนุมัติ อนุญาต ไม่อนุญาต ในกรณีมีการยื่นคำร้อง คำขอ อันเป็นผลให้นำไปสู่การสงวน เปลี่ยนแปลง โอน และการระงับสิทธิหน้าที่ของประชาชน โดยเนื้อหาแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า เป็นงานของส่วนราชการนั่นเอง ซึ่งกินความถึงราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ตัวอย่างเช่น การออกคำสั่งทั่วไป การเก็บภาษี การออกใบอนุญาต ถือเป็นการใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชน มิใช่อำนาจที่มีความเสมอภาคกัน หรือเป็นกรณีการกระทำของฝ่ายปกครองมิใช่การกระทำในทางปกครอง อันจะส่งผลให้ เมื่อมีการฟ้องร้องกัน จะต้องฟ้องที่ศาลยุติธรรม มิใช่ศาลปกครอง ทั้งนี้เพราะคดีดังกล่าว เป็นการกระทำที่ฝ่ายปกครองกระทำในฐานะที่เท่าเทียมกับเอกชน มิได้อยู่ในฐานะที่เหนือกว่ากัน จะส่งผลให้ฟ้องร้องได้ยังศาลปกครอง และด้วยอำนาจรัฐในทางปกครองที่มีอยู่เหนือกว่านี้เอง ย่อมส่งผลให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้ เช่น การสั่งให้รื้อถอนอาคาร ถ้าไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลา เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจเข้าดำเนินการรื้อถอนเองได้

ที่มาของการใช้อำนาจทางปกครอง

1. การกระทำของฝ่ายปกครองที่รุกเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ทำไม่ได้ แต่แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจรุกเข้าไปในสิทธิของประชาชนได้ แต่ก็รุกเข้าไปได้ระดับหนึ่งเท่านั้น จะเข้าไปทำลายสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งหมดไม่ได้ หากกระทบถึงทรัพย์สินของประชาชนรัฐต้องชดใช้ค่าทดแทน ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็ต้องกระทำการตามกฎหมาย และในคำสั่งนั้นๆ ของฝ่ายปกครองต้องอ้างกฎหมายที่ให้อำนาจในการกระทำนั้นด้วย

2. การกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชนอาจเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินจำนวนเงิน หรืออาจเป็นสิทธิ เช่น ให้ใบอนุญาตขับขี่ ลักษณะการให้คุณประโยชน์อาจแบ่งได้ 2 ประเภท

1) มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดแจ้ง ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น

2) ถ้าเป็นเรื่องให้คุณประโยชน์แล้ว การที่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่นั้นไม่ใช่เรื่องสำคัญ ซึ่งมีลักษณะยืดหยุ่นพอสมควร ถ้ารัฐต้องออกกฎหมายทุกเรื่องแม้ในเรื่องที่เป็นคุณประโยชน์ ทุกอย่างก็คงจะล่าช้าไปหมด ฉะนั้นถ้าไม่เป็นการกระทบสิทธิของประชาชนในทางที่เป็นภาระแก่เขา หรือไม่ได้ทำให้ประชาชนเสียสิทธิ แต่กลับเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชน แม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ควรให้เจ้าหน้าที่กระทำการนั้นได้ ซึ่งทำให้มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติราชการ แต่ถ้ามีกฎหมายบัญญัติเอาไว้ กฎหมายต้องมาก่อน กล่าวคือจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น

ส่วนเรื่องการวางแผนในการปฏิบัติการตามแผนต้องเอา ข้อ 1 และข้อ 2 มาเป็นหลักของการพิจารณา

ที่มาของการใช้อำนาจปกครองเหล่านี้ ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงกฎหมาย หากเปรียบเทียบกับกฎหมายแพ่ง ในการทำสัญญาทางแพ่งสัญญาค่อนข้างมีอิสระ เพราะยึดหลักเสรีภาพในการทำสัญญา จำกัดเพียงหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน แบบแห่งนิติกรรม และหลักความสามารถของบุคคลเท่านั้น แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการประชาชนได้ต้องมีอำนาจของกฎหมายสนับสนุนให้อำนาจ เว้นแต่เป็นเรื่องให้คุณประโยชน์และกฎหมายมิได้บัญญัติในเรื่องนั้นๆ เอาไว้จึงสั่งการได้เลย กฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวมีอยู่หลากหลายระดับ เช่น (1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ (2) พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ (3) กฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น รวมถึงข้อบัญญัติที่ออกโดยองค์กรปกครองตนเอง เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา กฎหมายลำดับรองเหล่านี้ออกไว้ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้หากออกนอกกรอบจะต้องถูกตรวจสอบ แต่จะต้องมีการออกคำสั่งตามกฎหมายนั้นก่อน เช่น คำสั่งของเจ้าหน้าที่เทศบาลอ้างเทศบัญญัตินั้นมาสั่งการกับตน คือต้องมีคดีความขึ้นมาก่อนจึงจะตรวจสอบการออกกฎหมายลำดับรองนั้นได้ ซึ่งเราเรียกว่า เป็นการตรวจสอบอย่างเป็น **"รูปธรรม"** ในกรณีที่ยังไม่มีการออกคำสั่งหากกฎหมายให้ตรวจสอบได้เรียกว่าการตรวจสอบอย่างเป็น **"นามธรรม"** คือ พอออกเทศบัญญัตินอกกรอบเมื่อไร ประชาชนผู้ที่อาจถูกเทศบัญญัตินั้นบังคับใช้ก็ฟ้องศาลได้ทันที (4) ประกาศต่างๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครอง มาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในทางฟ้องร้อง นำเสนอเรื่องสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ อำนาจของฝ่ายปกครอง

นั่นอาจกล่าวได้ว่า เป็นอำนาจที่องค์กรฝ่ายบริหารมีอยู่ในการจัดการแก่ส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งทั้งนี้ก็รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งที่มีกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรอนุญาตไว้และที่เป็นลักษณะที่มิใช่ลายลักษณ์อักษร เช่น หลักกฎหมายทั่วไป หลักจารีตประเพณี หลักการรับฟังคู่ความ ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งที่จะไปกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เป็นต้น ที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่งที่มักจะอ้างมาเป็นอำนาจในการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายนั้นก็คือ แนวทางในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งส่วนราชการของประเทศไทยมักจะออกมาในรูปของหนังสือเวียนให้ทราบแนวทางปฏิบัติของกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น การที่ส่วนราชการจะวางแนวทางการใช้ดุลพินิจภายในของฝ่ายปกครองได้จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจเสียก่อน กล่าวคือกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจเอาไว้ และต้องการให้ผู้ใช้อำนาจนี้ใช้อำนาจอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็จะวางแนวปฏิบัติภายในของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจออกเป็นหนังสือเวียน ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอ้างหนังสือเวียนมาออกคำสั่งแล้ว คำสั่งนั้นมากระทบสิทธิประชาชน แล้วประชาชนนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลจะมีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งนั้น รวมทั้งหนังสือเวียนด้วย อาจกล่าวได้ว่าศาลมีอำนาจตรวจสอบแนวปฏิบัติภายในลักษณะ "การตรวจสอบทางอ้อม" จะเข้าไปตรวจสอบ "โดยตรง" ไม่ได้ จะต้องผ่าน คำสั่งของฝ่ายปกครองที่อ้างหนังสือเวียนนั้นก่อน ถ้ามีการฟ้องคัดค้านคำสั่ง ศาลจะใช้อำนาจตรวจสอบคำสั่ง ในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบหนังสือเวียนด้วย

อีกเหตุผลหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจภายในของฝ่ายปกครองก็คือ ข้อเรียกร้องตามหลักรัฐธรรมนูญ คือ "หลักความเสมอภาค" กล่าวคือ ประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคจากรัฐ

ในเรื่องอายุความ "เสียสิทธิฟ้องร้องถ้าไม่ใช้สิทธิภายในกำหนด" ก็เอามาใช้ในกฎหมายปกครองด้วย เพียงแต่แนวคำพิพากษาของศาลไทย ศาลพยายามไม่ใช้คำว่า "อายุความ" แต่ใช้คำว่า "ระยะเวลา" โดยถือว่าเรื่องระยะเวลาในทางปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยฯ ถ้าไม่ใช้สิทธิภายในกำหนดจะสิ้นสิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องร้องคดี โดยหลักแล้วในทางปกครองศาลยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ และศาลไทยก็จะยกขึ้นมาตัดสิทธิเอกชน ถ้าไม่ดำเนินคดีภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในทางแพ่งหากคู่กรณีไม่ยกอายุความขึ้นต่อสู้ ศาลจะยกขึ้นตัดฟ้องโจทก์ไม่ได้

เนื่องจากกฎหมายปกครองยังไม่สมบูรณ์เหมือนกฎหมายแพ่ง เพราะฉะนั้นในทางพิจารณาจึงต้องนำหลักจากกฎหมายแพ่งมาปรับใช้ เช่น หลักสุจริต และบางครั้งศาลก็นำหลักในกฎหมายอาญามาใช้ เช่น หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษแก่ประชาชน ดังนั้น ถ้าออกกฎหมายมาใหม่ศาลจะไม่ไปบังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว หลัก "นิติรัฐ" คือรัฐที่ต้องมีหลัก

ประกันให้ประชาชน ฉะนั้น หลักนิติรัฐจะต้องแยกอำนาจออกมิให้อยู่ในมือของคนคนเดียว ต้องแยกเป็นสามส่วน คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จากหลักนี้เองอำนาจการกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องถูกตรวจสอบโดยอำนาจตุลาการ โดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการต้องยึดกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือโดยฝ่ายบริหารที่อยู่ภายในกรอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ไว้เป็นมาตรฐาน เพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจกำหนดได้หมดทุกอย่าง ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจ "ดุลพินิจ" ของฝ่ายปกครอง และถูกตรวจสอบโดยศาล ซึ่งไม่มีอำนาจตรวจสอบทั้งหมด มิฉะนั้นศาลจะกลายเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง แต่จุดหนึ่งที่ศาลสามารถตรวจสอบได้ คือ ความชอบด้วยกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่บัญญัติกฎหมายนั้นขึ้นมา แต่ในส่วนที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจดุลพินิจภายในกรอบนั้น ศาลไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบในเนื้อหาของการใช้อำนาจดุลพินิจนั้นได้[2]

หัวใจสำคัญของการตรวจสอบการกระทำฝ่ายปกครองโดยศาลอยู่ตรงที่การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายในกรอบของอำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดมาให้ จะไปทะลุกรอบของอำนาจดุลพินิจมิได้ ฉะนั้นในระบบกฎหมายปกครอง ระบบที่สมบูรณ์ที่สุดคือระบบที่มีองค์กรตรวจสอบ โดยสร้างองค์กรตรวจสอบให้เป็นอิสระ ซึ่งหลายประเทศใช้ระบบศาล คือ ใช้ศาลที่มีความรู้ความชำนาญพิเศษโดยยึดหลักที่ว่า "การทำงานของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาล" ดังนั้น คำสั่งใดของฝ่ายปกครองที่ว่าห้ามนำคดีขึ้นสู่ศาลเราจึงบอกได้ทันทีว่า ขัดกับหลัก "นิติรัฐ" แต่ในความเป็นจริงก็มีเหมือนกัน เช่น ในพระราชบัญญัติที่มีข้อความว่า ให้คำวินิจฉัยของอธิบดีเป็นที่สุด ศาลฎีกาพิพากษาว่า ให้ถือว่าเป็นที่สุดในทางบริหารมาฟ้องทางศาลก็ได้ ดังนั้น องค์กรสุดท้ายที่จะมาตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก็คือองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศที่ยึดหลักนิติรัฐอย่างเคร่งครัดและจริงจังจึงมีบทบัญญัติไว้ว่าคดีที่เกี่ยวกับข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนชอบที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษให้มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองก็ให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการที่รับวินิจฉัยคดี ตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน ในเรื่องดังกล่าวนี้ ถือเป็นอำนาจที่มอบให้ศาลปกครองแล้ว (มาตรา 276 ถึงมาตรา 280)

---

[2] โทษทางวินัยของข้าราชการ กรณีข้าราชการปฏิบัติผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ดี โทษไล่ออก-ปลดออก ความชอบด้วยกฎหมายจะอยู่ที่ว่าการกระทำนั้นของข้าราชการถือว่าเป็นความผิดอย่างร้ายแรงหรือไม่ ส่วนดุลพินิจของฝ่ายบริหารอยู่ตรงที่คณะกรรมการเรื่องวินัยนั้นจะเลือกลงโทษอย่างไร คือ ไล่ออก ปลดออก ดุลพินิจจุดนี้ศาลปกครองตรวจสอบไม่ได้ แต่ถ้าผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้วฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเพียงลดขั้นเงินเดือน ศาลเข้าไปตรวจสอบได้

รูปแบบการกระทำทางปกครอง แบ่งได้ 4 รูปแบบ

1. ปฏิบัติการในทางปกครอง
2. นิติกรรมทางปกครอง
3. คำสั่งทั่วไปทางปกครอง
4. สัญญาทางปกครอง ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

1. ปฏิบัติการทางปกครอง

โดยทั่วไปแล้วการปฏิบัติการทั่วๆ ไปของฝ่ายปกครองไม่ค่อยมีผลในทางปกครองเท่าใดนัก แต่ถ้าหากเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิของประชาชน ก็อาจมีผลในทางแพ่งหรือทางอาญา ซึ่งเราเรียกว่า **ปฏิบัติการในทางปกครอง** หรือ เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ในทางปกครองของฝ่ายปกครอง

ปฏิบัติการในทางปกครอง เช่น การตรวจตราว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ เช่น ตรวจโรงงาน แรงงาน อาคาร ซึ่งไม่มีผลอะไรไปกระทบสิทธิของประชาชนโดยตรง แต่ถ้ามีการสั่งการจะเริ่มมีการกระทบสิทธิ เพราะฉะนั้นการปฏิบัติการในทางปกครองมักไม่มีคดีขึ้นสู่ศาล เพราะยังไม่มีข้อพิพาท แต่อาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ ถือเป็นการตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารเอง

2. นิติกรรมทางปกครอง หรืออาจเรียกว่า คำสั่งในทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครอง คือ สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองผู้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน โดยมีการแสดงเจตนาคล้ายกับกฎหมายเพ่ง ถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองจริงๆ แล้วจะต้องมีองค์กรมาคอยตรวจสอบด้วย ว่านิติกรรมนั้นๆ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ชอบจะยกเลิกเพิกถอนอย่างไร

"คำสั่งในทางปกครอง" ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนระงับ หรือมีผลต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย การอุทธรณ์ การรับรอง การจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ ในที่นี้หมายความถึงกฎทั่วๆ ไป เช่น กฎกระทรวง เพราะกฎไม่มีลักษณะเป็นการสั่งการเฉพาะราย เป็นแต่เพียงการประกาศโดยทั่วไป ซึ่งโดยปกติแล้ว กฎหมาย (norm) มักไม่กระทบสิทธิของประชาชนโดยตรงจนกว่าจะมีการอาศัยอำนาจตามกฎหมายนั้นๆ สั่งการให้ประชาชนปฏิบัติ (act) กล่าวอีกนัยหนึ่งประชาชนจะถูกกระทบ

สิทธิในกรณีที่มีคำสั่งให้ปฏิบัติ (ตอนออกกฎหมายมายังไม่กระทบสิทธิโดยตรง จนกว่าจะมีการออกคำสั่งให้ปฏิบัติ)

ความหมายของคำว่า **"นิติกรรมในทางปกครอง"** ตามกฎหมายสาระสำคัญอยู่ที่การกระทำ ซึ่งอาจออกมาในรูปของวาจา หรือลายลักษณ์อักษร รวมทั้งมาตรการต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองเอามาใช้กับประชาชน เช่น มาตรการล็อคล้อรถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด มาตรการสลายการชุมนุมประท้วงที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

องค์ประกอบเบื้องต้นของนิติกรรมทางปกครอง

1. คำสั่ง คำวินิจฉัย รวมทั้งมาตรการต่างๆ ของฝ่ายปกครองนั้นเอง นิติกรรมทางปกครองจึงไม่จำเป็นต้องเป็นหนังสือหรือลายลักษณ์อักษรเสมอไป กล่าวคือ รูปแบบอาจจะเป็นวาจาหรือท่าทางก็ได้ เช่น ตำรวจจราจรโบกรถ ก็เป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะมาอำนวยความสะดวกถ้าฝ่าฝืนก็เท่ากับขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ อาจได้รับโทษทางปกครอง หรือทางอาญา

2. เจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งต้องมีอำนาจในทางปกครองที่จะออกคำสั่งนั้นๆ ถ้าไม่มีอำนาจก็ไม่ใช่คำสั่งในทางปกครอง รัฐจะใช้อำนาจได้โดยผ่านเจ้าหน้าที่ เช่น ข้าราชการพลเรือน เจ้าพนักงานตำรวจ อีกประการหนึ่ง งานบางอย่างเป็นงานส่วนราชการหรือของรัฐ แต่รัฐไม่ได้ทำเองมอบให้บางองค์กรทำแทน เช่น สภาวิชาชีพ หรือบางกรณีรัฐทำเองบางส่วน เช่น การตรวจสภาพรถยนต์เมื่อมาต่อทะเบียน การตรวจสภาพรถยนต์รัฐมอบหมายให้องค์กรเอกชนทำแทน ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำองค์กรของฝ่ายปกครองด้วย ฉะนั้นเราต้องถือตามความหมายอย่างกว้าง คือ แม้รัฐไม่ได้ทำเองแต่ให้องค์กรเอกชนทำแทนซึ่งได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐ เราก็ถือว่าเป็นองค์กรของฝ่ายปกครองด้วย

3. ในคำสั่ง การอนุมัติ การวินิจฉัย จะต้องมีเนื้อหาสาระให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่ง อย่างใด ถ้าอ่านแล้วไม่รู้ว่าให้ทำอะไร ก็ไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง ฉะนั้นในคำสั่งนั้นๆ จะต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อกำหนด มีเนื้อหาที่ให้สิทธิหรือกำหนดหน้าที่ให้กับผู้รับคำสั่งนั้นว่า เมื่อเขาได้รับคำสั่งแล้ว เขาควรทำอย่างไร หรือเขาได้สิทธิอะไรบ้างให้ครบ ไม่ควรขาดเนื้อหาแห่งสิทธิจึงเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ เพราะขาดเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนั้นเมื่อไม่มีกฎเกณฑ์ เนื้อหาสาระที่จะเป็นนิติกรรมในทางปกครอง เราก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียง "การปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในทางปกครอง" ซึ่งไม่มีผลใดๆ ในทางกฎหมายปกครอง

คำว่า "กฎเกณฑ์" ในความหมายที่จะทำให้เป็นนิติกรรมในทางปกครองนี้ ต้องมีลักษณะเป็นการเจาะจง เป็นรูปธรรมว่าจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และต้องเจาะจงถึงตัวผู้ปฏิบัติด้วย ซึ่งอาจเป็นบุคคลเดียว กลุ่มบุคคล บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้ ฉะนั้นถ้าออก

คำสั่งมาลอยๆ ไม่ระบุให้ใครปฏิบัติก็ไม่ต้องทำอะไร เช่น ใบอนุญาตประกอบร้านค้า แต่ไม่ระบุตัวบุคคล ดังนี้ก็ไม่มีใครได้สิทธิ เพราะฉะนั้นนิติกรรมในทางปกครองจะต้องรู้ว่าได้สิทธิหรือเสียสิทธิ มีหน้าที่ปฏิบัติอย่างไร ซึ่งต่างกับกฎหมาย เพราะกฎหมายไม่ระบุตัวบุคคลใด และมีผลใช้บังคับทั่วไป แต่นิติกรรมทางปกครองจะต้องมีการระบุตัวบุคคลผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือผู้ได้รับสิทธิตามใบอนุญาตนั้นๆ

ข้อสังเกต[3] ความแตกต่างระหว่างกฎหมาย และนิติกรรมในทางปกครอง

1. กฎหมายเป็นนามธรรม (norm) นิติกรรมทางปกครองเป็นรูปธรรม (act)

2. กฎหมายไม่เจาะจงตัวผู้ปฏิบัติ นิติกรรมทางปกครองเจาะจงตัวบุคคล

4. นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่ออกโดยรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าในการที่ออกคำสั่ง หรืออนุมัติสั่งการลงมาให้ ดังนั้นสถานะระหว่างผู้ออกคำสั่งกับผู้รับคำสั่งจึงไม่เท่าเทียมกัน ไม่เหมือนกับนิติกรรมทางแพ่ง ที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค

5. การสั่งการต้องมีลักษณะของการใช้อำนาจปกครอง ถ้าไม่มีการใช้อำนาจทางปกครองก็ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง

6. ต้องมีลักษณะไปกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน อาจเป็นการให้มีสิทธิขึ้นมาใหม่ เปลี่ยนแปลง ระงับ ยกเลิกสิทธิ ถ้าไม่กระทบก็ไม่เป็นนิติกรรมในทางปกครอง

3. คำสั่งทั่วไปทางปกครอง

คำสั่งทั่วไปทางปกครองนี้มีลักษณะผสมระหว่างความที่เป็นกฎหมายอันเป็นนามธรรมบังคับโดยทั่วไป และเป็นนิติกรรมทางปกครองอันมีผลเป็นการเฉพาะเจาะจงแก่เอกชนคนใดคนหนึ่ง เช่น ป้ายจราจร ป้ายเหล่านี้ไม่ใช่กฎหมาย แต่ที่เป็นกฎหมาย คือตัวพระราชบัญญัติป้ายที่ออกมาอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เป็นคำสั่งโดยทั่วไป เพราะมีลักษณะเจาะจงเฉพาะเรื่อง แต่ไม่ระบุตัวบุคคล เมื่อใครมาพบต้องปฏิบัติตาม ในทางกฎหมายปกครอง คำสั่งทั่วไปจึงไม่เป็นนิติกรรมทางปกครองในตัวเอง แต่กฎหมายให้ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง เพราะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทั่วไปในทางปกครอง ฯลฯ เช่นเดียวกับนิติกรรมทางปกครอง

---

[3] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **เรื่องเดียวกัน.** หน้า 25-27.

4. สัญญาทางปกครอง

ข้อพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองได้ ต้องดูเนื้อหาสาระของสัญญานั้นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมหรือไม่ สัญญาทางปกครองที่ทำขึ้นนั้น คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งอย่างน้อยจะต้องเป็นส่วนราชการ (ฝ่ายปกครอง)

สัญญาทางปกครองอาจแบ่งได้ 2 แบบ

1. สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชน (subordination) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

2. สัญญาที่ส่วนราชการด้วยกันทำกันเอง (co-ordination) เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ร่วมทุนกันสร้างเครื่องกำจัดขยะ แต่ถ้าส่วนราชการทำกับเอกชน มิใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เพื่อสนับสนุนกิจการของรัฐ ดังนี้ ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว

เป็นลักษณะของคำสั่งในทางปกครองที่มุ่งให้มีผลบังคับในทันที ถือเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้ปกติในกิจการทางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดผลในทางกฎหมาย นั่นคือมีอยู่ 2 ลักษณะ คำสั่งที่มีผลบังคับเป็นการกระทำทางปกครอง และคำสั่งที่เป็นนิติกรรมทันที ในหลักกฎหมายฝรั่งเศสแล้วได้อาศัยหลักเกณฑ์ทางด้านวัตถุ เป็นตัวชี้อำนาจของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรทางศาล โดยแยกความแตกต่างระหว่างการกระทำที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน และการกระทำที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบออกจากกัน โดยที่ถือว่าการกระทำที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบขึ้นอยู่ในอำนาจศาลปกครอง[4] คำสั่งที่มีผลบังคับเป็นการกระทำทางปกครอง อยู่บนพื้นฐานที่ต้องคำนึงถึง

1. หลักเกณฑ์สภาพขององค์กร
2. หลักเกณฑ์สภาพของกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้อยู่
3. หลักเกณฑ์สภาพของด้านวัตถุ

ส่วนคำสั่งที่มีผลบังคับทันทีเป็นนิติกรรม ก็มีข้อควรคำนึงโดยศึกษาถึงมาตรการที่ไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับประการหนึ่ง กับมาตรการภายในของฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง ซึ่งรวมถึงการมีดุลพินิจของฝ่ายปกครองด้วย ในการที่จะมีดุลพินิจในแบบคำร้องที่มีการยื่นเพื่อขออนุมัติ อนุญาตขึ้นมา ทั้งนี้ต้องอาศัยหลักความชอบด้วยกฎหมายในการมีคำสั่งในนิติกรรมทางปกครองที่จะมีออกไป ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบังคับใช้อยู่ และศาลจะเป็นผู้ตรวจดูถึงความ

---

[4]พูนศักดิ์ ไวสำรวจ. **นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครอง ในกฎหมายฝรั่งเศส**. บทความวารสารนิติศาสตร์ พ.ศ. 2528. หน้า 280-310.

ถูกต้อง หรือการสั่งการที่ละเมิดเกินขอบของกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยศาลจะเป็นผู้เพิกถอนการกระทำนั้นเสีย โดยดูจากแบบพิธี เช่น อำนาจหน้าที่และรูปแบบกับคุณสมบัติเกี่ยวกับปัจจัยทางวัตถุเป้าหมายของการกระทำ อาจเป็นการไร้ผลของนิติกรรมทางปกครองที่เรียกว่า ไร้ผลแบบสัมพันธ์ ซึ่งเกิดจากการขาดแบบพิธีบางประการที่เป็นแบบพิธีเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายปกครองเอง กรณีนี้ฝ่ายปกครองเท่านั้นที่มีอำนาจยกเลิกได้ หรือ **"การไร้ผลแบบสมบูรณ์"** (absolute) ซึ่งมีความใกล้เคียงถึงหลักตามกฎหมายแพ่ง (เช่น การละเว้นแบบพิธีบางอย่างที่สำคัญ) นอกจากนี้ยังมีการกระทำชนิดที่ถือว่า **"ไม่มีอยู่"** ซึ่งเป็นแบบที่รุนแรงที่สุดด้วย เช่น คำวินิจฉัยสั่งการของรัฐมนตรีแทนคำวินิจฉัยของศาล ในกรณีนี้ การกระทำ **"ไม่มีผลใดๆ เลย"** ซึ่งส่งผลให้ไม่มีความผูกพันใดๆ ที่จะปฏิบัติตาม การฟ้องการกระทำที่ไม่มีอยู่นี้ ไม่ใช่การฟ้องเพิกถอน แต่เป็นการฟ้องเพื่อให้ศาลยืนยันความไม่มีอยู่นี้เท่านั้นและศาลจะกล่าวยืนยันนี้ได้ก็อาจทำได้ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม

นอกจากการฟ้องขอเพิกถอนการกระทำได้แล้ว ยังอาจฟ้องเรียกให้ชำระค่าเสียหายจากนิติกรรมในทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมายได้อีกด้วย แม้ระยะเวลาการฟ้องขอเพิกถอนจะพ้นกำหนดแล้วก็ตาม (โดยปกติ 2 เดือน)

1. กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครอง

1.1 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หลักเกณฑ์ที่เป็นผลจากหลักเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย โดยปกติ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการทำคำสั่งในการปกครองจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งนั้นเสียเองได้

หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

เนื้อหาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ใด จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหรือโดยคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ในลำดับต่ำกว่าไม่สามารถเข้าไปก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ลำดับสูงกว่า ในทางตรงกันข้าม ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเหนือจะไปใช้อำนาจแทนเจ้าหน้าที่ลำดับต่ำกว่าไม่ได้

การมอบหมายให้ใช้อำนาจแทน เจ้าหน้าที่เหนือกว่าจะมอบหมายอำนาจหน้าที่หรือให้ลงนามแทนแก่เจ้าหน้าที่ในลำดับต่ำกว่าไม่ได้ ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ การมอบหมายดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ทั้งหมดและจะกระทำให้เกิดความเสียหายต่อหลักประกันของผู้อยู่ในปกครองไม่ได้ อีกทั้งจำเป็นต้องประกาศให้ทราบ การมอบหมายทั้ง 2 ประการนี้มีผลต่างกัน การมอบหมายให้ใช้อำนาจแทนแล้วเจ้าหน้าที่ที่มอบหมายจะใช้อำนาจที่มอบไปแล้วไม่ได้ตราบที่ยังอยู่ในเวลาที่มอบอำนาจไว้ กรณีที่มอบหมายให้ลงนามแทน สามารถใช้อำนาจในเรื่องนี้ได้ เพราะกรณีหลังถือว่าการมอบหมายการลงนามแทนเป็นลักษณะส่วนตัว แต่การมอบหมายอำนาจเป็นลักษณะ

ทั่วไป ผลประการสุดท้ายก็คือ ในกรณีมอบหมายการลงนามแทน ถือว่าผู้มอบหมายเป็นผู้ออกคำสั่งนั้นเอง แต่การมอบหมายอำนาจถือว่า ผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้ออกคำสั่งหรือผู้มีการกระทำในทางปกครองนั้นเอง

ขอบเขตพื้นที่ของอำนาจ ของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือในเขตการปกครองอื่นๆ จะใช้ได้เพียงในเขตพื้นที่ที่ตนมีอำนาจเท่านั้น อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ทางปกครองตำแหน่งเดียวกัน อาจมีอำนาจซ้อนกันในหลายพื้นที่ได้ เช่น กรณี ผู้ว่าการภาค และผู้ว่าการเขต

ส่วนการที่เจ้าหน้าที่ในทางปกครองใช้อำนาจหน้าที่ของตนตั้งแต่ได้รับแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่ง (มีการลงนามในคำสั่งแต่งตั้ง) และสามารถใช้อำนาจได้แม้ก่อนมีการประกาศการแต่งตั้ง อย่างไรก็ดี หลังจากหมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว อำนาจที่มีอยู่อาจคงอยู่ต่อไปได้ ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้ (กรณีนายกเทศมนตรีและผู้ช่วย) หรือตามหลักทั่วไปที่ไม่มีบัญญัติไว้ เช่น กรณีรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง อาจใช้อำนาจเกี่ยวกับกิจการประจำวันที่ไม่ใช่นโยบายได้ ในฐานะที่เป็นรักษาการ

การกระทำที่ถือว่าไม่มีอำนาจ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ คือ กรณีการใช้อำนาจก้าวก่ายหน้าที่อื่นๆ ของรัฐที่ไม่ใช่หน้าที่ในทางปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปโดยไม่มีกฎหมายใดๆ ให้อำนาจไว้ เช่น เจ้าหน้าที่ทางปกครองเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในขอบเขตนิติบัญญัติ กับอีกแบบหนึ่งที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ในทางปกครองอื่นๆ เช่น การกระทำในการปกครองที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ในทางปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

ข้อยกเว้น ในบางกรณีที่สืบเนื่องมาจากทฤษฎีหน้าที่ตามข้อเท็จจริงถือว่า การกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจ หรือแม้แต่กระทำโดยผู้อยู่ใต้ปกครองอาจถือได้ว่ามีผล ในกรณีปกติ เช่น คำสั่งที่กระทำโดยบุคคลที่มีลักษณะภายนอกมองเห็นได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองมีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าเขาทำโดยมีอำนาจ เช่น จดทะเบียนสมรสต่อเจ้าหน้าที่ที่คิดว่ามีอำนาจจดทะเบียนให้ ในภาวะพิเศษมีทฤษฎีที่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการประกันให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินต่อไปได้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

1.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบและกระบวนการในการออกคำสั่ง

- **รูปแบบ** การกระทำในทางปกครองโดยทั่วไปเป็นการกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในบางกรณีอาจเป็นการกระทำด้วยวาจาก็ได้ การกระทำในทางปกครองอาจกระทำไปได้โดยไม่ต้องให้เหตุผลในคำสั่งนั้นๆ เว้นเสียแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ อย่างไรก็ดี การให้เหตุผลในการกระทำบางครั้งผู้พิพากษาก็เห็นว่าจำเป็น เพื่อประกอบการพิจารณากิจการที่อยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่นั้นๆ เกี่ยวกับพันธะในการให้เหตุผลในการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง เพื่อปรับความ

Central Library
Prince of Songkhla University

สัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและมหาชนให้ดีขึ้น อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้เพียงแต่กำหนดว่าการกระทำประเภทใดบ้างที่จำต้องให้เหตุผลเอาไว้และไม่ถือว่าเป็นหลักทั่วไป ที่จะต้องมีการให้เหตุผลทุกๆ คำสั่งในทางปกครองเสมอไป

อาจแบ่งรูปแบบออกได้เป็น 2 แบบ คือ รูปแบบหลัก ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการประกันสิทธิของผู้อยู่ใต้ปกครอง เช่น รูปแบบในการติดต่อส่งเอกสารให้อีกฝ่ายได้รู้ ซึ่งการละเว้นรูปแบบเช่นนี้ต้องเพิกถอนการกระทำได้ กับอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีลักษณะรอง อาจมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายปกครองเอง ดังนั้นการละเว้นเสียซึ่งรูปแบบรองนี้ อาจไม่จำเป็นต้องมีการเพิกถอนก็ได้ หลักเกณฑ์ที่จะดูว่าเป็นรูปแบบหลักก็คือดูว่าการละเว้นเสียจะมีผลต่อคำสั่งในภายหลังหรือไม่

- กระบวนการ อาจมีหลายประการ เช่น จำเป็นต้องได้รับความเห็นร่วมหรือคำปรึกษาของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ ก็อาจมีหลักการเกี่ยวกับ **สิทธิป้องกัน** ถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป สามารถนำมาใช้ได้เลยโดยปราศจากบทบัญญัติทางกฎหมายอื่นอีก **สิทธิป้องกันนี้อาจนำมาใช้ได้เมื่อคำสั่งในทางปกครองมีลักษณะมีบทบังคับลงโทษ** และอาจจะสร้างความเสียหายแก่สถานะของบุคคลได้ หลักการนี้มีลักษณะโต้แย้ง ในกระบวนการในทางปกครอง หลักป้องกันนี้อาจยกเว้นเมื่อมาตรการนี้ได้ถูกใช้ไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน และไม่ถือเป็นการลงโทษหรือเป็นมาตรการที่มีประโยชน์ต่อความสงบเรียบร้อยหรือเพื่อสุขภาพ และเพื่อความมั่นคงของมหาชน

2. ผลของการนิติกรรมในทางปกครอง

คำสั่งในทางปกครองจะเกิดผลเมื่อใด และจะก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายเพียงใดนั้น ในเรื่องนี้อยู่ภายใต้แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจมหาชน ซึ่งอาจศึกษาได้ดังนี้

- **การมีผลบังคับใช้**

ก. การออกใช้ คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับตั้งแต่ขณะที่ออกใช้แต่จะส่งผลต่อผู้อยู่ใต้ปกครองก็ต่อเมื่อ วันที่มีการประกาศใช้ (publication) หรือการแจ้งให้ทราบ (Notification) แล้วการกระทำมีผลนับแต่วันออก และการที่ยังไม่ประกาศใช้ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ดี หากยังไม่ประกาศผู้อยู่ใต้ปกครองจะโต้แย้งการกระทำนั้นไม่ได้

ข. การประกาศใช้และการแจ้งให้ทราบ (Publication and notification) การประกาศใช้นั้นจำต้องกระทำโดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการกระทำที่มีผลบังคับทั่วไป เช่น กฤษฎีกา เป็นต้น ส่วนการแจ้งให้ทราบก็จำเป็นต้องกระทำในกรณีที่เป็นการกระทำที่มีผลเฉพาะบุคคล อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก อาจทำเพียงประกาศใช้แต่เพียงอย่างเดียวก็พอ คำสั่งที่ไม่ประกาศ

ไม่ก่อพันธะต่อบุคคลที่สามและผู้เกี่ยวข้อง คำสั่งที่ไม่เป็นลักษณะทั่วไปอาจก่อสิทธิได้ตั้งแต่ออกใช้ แม้ก่อนการแจ้งให้ทราบ

ค. ไม่มีผลย้อนหลัง หลักการ-คำพิพากษาดั้งเดิมได้ยืนยันหลักการที่ว่านี้ ซึ่งหมายถึงว่า นิติกรรมทางปกครองจะไม่ก่อให้เกิดผลย้อนหลังขึ้นไป นับจากวันที่ได้มีการออกใช้ เป็นที่ทราบกันอยู่ว่าการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ได้ใช้หลักการไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมาย หลักการนี้เห็นได้ชัดแจ้งว่า จะไม่เป็นการสมเหตุผลที่จะนำหลักกฎหมายมาใช้ในยุคที่ไม่มีใครรู้จักหลักการนี้ อีกทั้งยังขัดต่อความมั่นคงของกฎหมายอีกด้วย สำหรับนิติกรรมทางปกครอง ปัจจุบันนี้พิจารณาว่าหลักการไม่มีผลย้อนหลังนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไป

ข้อยกเว้นหลักการไม่มีผลย้อนหลัง ในบางกรณีการมีผลย้อนหลังก็ชอบด้วยกฎหมาย หรือบางครั้งมีความจำเป็นต้องย้อนหลังอย่างถือเป็นพันธะเลยทีเดียว

ในบางกรณี การมีผลย้อนหลังมีความจำเป็นโดยสภาพหรือโดยสถานการณ์บางอย่างของคำสั่งนั้นเอง เช่น คำสั่งที่ออกโดยผลของการเพิกถอนคำสั่งเดิม เช่น มีคำสั่งปลดข้าราชการ ต่อมามีการฟ้องเพิกถอนคำสั่ง และศาลสั่งเพิกถอน จึงมีคำสั่งที่ออกมาภายหลังให้คืนสภาพข้าราชการ คำสั่งภายหลังนี้จึงจำเป็นอยู่เองที่จะต้องให้มีผลย้อนหลัง หรือคำสั่งยกเลิกโดยชอบด้วยกฎหมายที่มีต่อคำสั่งที่ออกมาก่อน มีผลย้อนหลังได้

ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดข้อจำกัดเรื่องการไม่มีผลย้อนหลัง ที่สำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยให้มีผลย้อนหลังได้ ในกรณีที่เป็นคำสั่งเกี่ยวกับการจัดวางระเบียบหรือคำสั่งที่ออกในระหว่างปีหรือระหว่างฤดูกาลในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยมีความจำเป็นที่คำสั่งเหล่านี้ต้องมีผลบังคับ ต้นปีหรือต้นฤดูกาลนั้น คือคดี Soc. Graciet ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกระเบียบใหม่เกี่ยวกับการตลาดปลาทูน่า โดยมีการจัดแบ่งสัดส่วนปลาทูน่า albacore โดยใช้แทนระเบียบเดิม โดยที่ในขณะที่ออกระเบียบใหม่นี้อยู่ในระหว่างฤดูกาลจับปลา พนักงานผู้รับผิดชอบได้ชี้ให้เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงชีวิตทางศรษฐกิจและสภาพบังคับของการจัดระเบียบการผลิตโดยอำนาจมหาชน พนักงานผู้รับผิดชอบ Baudoin สรุปต่อไปว่า การวางระเบียบเกี่ยวกับการดัดแปลงช่วงระยะเวลาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (การจับปลา) จำเป็นต้องพิจารณาทั้งช่วงเวลาทั้งหมดจะแบ่งแยกไม่ได้ ต้องครอบคลุมตลอดฤดูกาล ดังนั้นคำสั่งในเรื่องเหล่านี้จึงไม่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใดหากมีผลย้อนหลัง ศาลปกครองสูงสุดได้ยึดถือแนวคิดนี้โดยชี้แจงเพิ่มเติมว่า ระเบียบเดิมยังไม่ถือว่าได้มีการปฏิบัติการไปแล้วทั้งหมด และไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่ได้รับมาแล้วแต่อย่างไร อย่างไรก็ดีการมีผลย้อนหลังได้ของคำสั่งเกี่ยวกับทางเศรษฐกิจนี้ ไม่ได้ถือว่าเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด เพราะมีคำพิพากษาหลายเรื่องทางเศรษฐกิจที่หลักการไม่มีผลย้อนหลังไม่ได้ถูกยกเลิกไป

นอกจากคำสั่งทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ทางปกครองที่มีอำนาจควบคุมกำกับที่เกี่ยวกับคำสั่งเห็นชอบด้วยกับคำสั่งเดิมของผู้อยู่ในกำกับ อาจมีผลย้อนหลังไปได้ถึงวันที่มีผลของคำสั่งที่ไม่ได้รับการเห็นชอบ

นอกเหนือจากกรณีเหล่านี้แล้ว ถือว่า การมีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- **ผลในทางระเบียบของกฎหมาย** การกระทำทางปกครอง แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงฝ่ายเดียวซึ่งสถานะทางกฎหมาย ที่การกระทำนั้นมุ่งประสงค์ การกระทำในทางปกครองที่มีผลบังคับฉับพลัน ถือว่าก่อพันธะขึ้นและจำต้องปฏิบัติทันที จากหลักเอกสิทธิฝ่ายปกครอง และหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จากสิ่งที่ตัดสินแล้ว

ประการแรกการกระทำหรือคำสั่งได้รับการสันนิษฐานว่าการ **"กระทำถูกต้องตามกฎหมาย"** เป็นผลให้คำสั่งก่อให้เกิดสถานการณ์ใหม่ขึ้นทันทีมีผลต่อผู้ใต้ปกครองที่อยู่ภายใต้การบังคับของคำสั่งนี้ และผู้ที่ได้รับผลกระทบนี้จะอ้างความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนี้ได้ก็ต่อเมื่อได้อ้างหลักฐานต่อศาล โดยการฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำที่ละเมิดอำนาจ อย่างไรก็ดี คำฟ้องนี้ไม่ทำให้ผลของคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองนี้ต้องยุติลงแต่อย่างใด คงมีผลใช้บังคับต่อไป เว้นเสียแต่บางกรณีที่อาจจะขอให้ระงับยับยั้งการบังคับให้ปฏิบัติตามได้ นอกจากให้สันนิษฐานว่าชอบด้วยกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถที่จะดำเนินการให้มีผลปฏิบัติได้เอง โดยไม่ต้องร้องขออำนาจต่อศาล

การกระทำในทางปกครองนี้ถือว่าเป็นสิ่งที่มีอำนาจที่เกิดจากสิ่งที่ได้ตัดสินลงไปแล้วด้วย อย่างไรก็ดี อำนาจนี้มีลักษณะเคร่งครัดน้อยกว่าอำนาจที่เกิดจากสิ่งที่ได้พิพากษาแล้ว เช่น กรณีที่เป็นคำสั่งในทางปกครองจะแตกต่างกับคำพิพากษาที่เสร็จเด็ดขาดแล้ว กล่าวคือ แม้ภายหลังระยะเวลาอายุความฟ้องเพิกถอนคำสั่งจะได้สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม ก็ยังอาจถูกร้องเรียนให้เยียวยาชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นได้ หรืออาจถูกฟ้องให้พิจารณา กล่าวคือ กรณีที่การกระทำนั้นเกี่ยวพันในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่กำลังดำเนินอยู่ในศาลยุติธรรมหรือเป็นการฟ้องร้องที่ไม่เกี่ยวกับการกระทำนี้โดยตรง แต่เป็นการกระทำอื่นที่กระทำสืบเนื่องจากการกระทำคราวแรก

การบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง

ฝ่ายปกครองมีวิธีบังคับได้หลายวิธี เป็นต้นว่าการลงโทษทางอาญา ทางปกครอง หรือการใช้กำลังทางกายภาพ จะเป็นในลักษณะนิติกรรมในรูปของคำสั่งต่างๆ อาจเป็นข้อเสนอให้กระทำการหรือข้อห้ามมิให้กระทำการ หรือหนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ การบังคับตามนิติกรรมทางปกครองเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการ

บังคับได้เอง โดยมิต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ต่างกับการบังคับคดีในทางแพ่งที่ต้องอาศัยคำพิพากษาของศาล แต่การกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การที่จะกระทำบังคับตามนิติกรรมทางปกครองเช่นว่านั้นได้ ก็จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำนั้นๆไว้ด้วยอย่างชัดแจ้ง เป็นต้นว่า

- นิติกรรมทางปกครองที่เป็นการเรียกให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองชำระเงิน อาจเป็นภาษีอากร เงินค่าบริการ หรือเงินสมบทตามกฎหมายก็ได้ เช่น ตามกฎหมายกองทุนเงินทดแทน กรณีของนายจ้างลูกจ้าง
- การเรียกให้ชำระเงิน เงินเพิ่ม เบี้ยปรับ ค่าปรับ
- วิธีการในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่จะต้องชำระเงินดังกล่าว
- การมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่สร้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระงับการก่อสร้างอาคารที่ผิดแบบที่ขออนุญาตแปลนไว้ คำสั่งห้ามบุคคลใดเข้าไปหรือใช้ส่วนใดของอาคาร (ตาม ม.40 แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535)

และหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ก็อาจที่จะดำเนินการได้ดังนี้

1. การให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำแทนหรือเจ้าพนักงานกระทำแทน โดยผู้รับนิติกรรมทางปกครองเป็นผู้จ่าย

2. การปรับเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่นำมาใช้ในนิติกรรมทางปกครองที่ไม่เกี่ยวกับการชำระเงิน แต่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองจะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยตนเองหรือละเว้นกระทำการนั้น หรือต้องส่งมอบทรัพย์สินให้กับฝ่ายปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองไม่อาจให้ผู้อื่นกระทำแทนได้ ไม่อยู่ในวิสัยที่จะทำได้

3. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้กำลังทางกายภาพเข้าจัดการเองได้ หากเป็นการได้พยายามใช้มาตรการแรกๆ แล้วไม่เป็นผล ซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรง จึงจำเป็นที่จะต้องใช้อย่างเหมาะสม

4. การจับกุม กักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ใช้ในคดีแพ่งที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ลูกหนี้และบริวารไม่ออกจากอสังหาริมทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี อาจรายงานให้ศาลมีคำสั่งให้จับกุมกักขัง

5. การเพิกถอนใบอนุญาตต่างๆ ในกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองหรือข้อกำหนดที่ฝ่ายปกครองออกใช้บังคับ

3. การสิ้นสุดของผลของการกระทำหรือคำสั่งในทางปกครอง

การสิ้นสุดของผลของคำสั่งทางปกครอง อาจเกิดจากคำสั่งนั้นเองหรือเกิดจากสถานการณ์ภายนอกจากเจตนารมณ์ของผู้ทำคำสั่ง และจากเจตนารมณ์ของผู้ทำคำสั่งนั้นเอง

1. การสิ้นสุดที่เกิดจากคำสั่งนั้นเอง โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองมีผลบังคับใช้ไม่จำกัดเวลา อย่างไรก็ดี ในคำสั่งนั้นเองอาจแสดงไว้อย่างชัดแจ้ง หรือสันนิษฐานได้ว่า ได้กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้เอาไว้ด้วย

2. การสิ้นสุดจากเหตุภายนอกเจตจำนงของผู้ออกคำสั่ง เช่น คำสั่งทางปกครองออกใช้บังคับโดยออกจากกฎหมายที่ยกเลิกแล้ว ในกรณีที่เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับทั่วไปอาจสิ้นสุดได้ในกรณีดังนี้ มีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ (สถานการณ์จากข้อเท็จจริง หรือมีกฎหมายอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง) ซึ่งมีผลกระทบปัจจัยอื่นๆ ที่เป็นมูลเหตุในการออกคำสั่งนั้น ฝ่ายปกครองอาจจะถูกบังคับให้ยกเลิกการกระทำนั้นเสียโดยผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ

3. การสิ้นสุดเกิดจากเจตนารมณ์ของผู้ออกคำสั่งภายหลังจากได้ออกคำสั่งนั้นไปแล้ว ปัญหาที่ละเอียดอ่อนในเรื่องนี้อยู่ที่ว่า ฝ่ายปกครองจะให้ผลของนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับปฏิบัติการนี้สิ้นสุดลงภายใต้เงื่อนไขใด เพราะขณะนั้นนิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับที่เป็นพันธะอยู่ ดังนั้นในการจัดสร้างทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงจำต้องอาศัยข้อพิจารณาหลายประการ กล่าวคือ แม้ว่าพิจารณาเกี่ยวกับความมั่นคงทางกฎหมายและหลักป้องกันต่อสิทธิที่ได้รับมาแล้วของเอกชนจะมีความสำคัญอย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องคำนึงถึงและยอมรับความจำเป็นในการให้บริการสาธารณะและชีวิตทางปกครองด้วย เช่นกัน

สิ่งที่ต้องพิจารณาก็คือ เมื่อมีการสิ้นผลของนิติกรรมจะต้องคำนึงถึงว่าคำสั่งทางปกครองเหล่านี้ได้สร้างผล สร้างสิทธิต่างๆ ให้กับผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้นด้วย หากเป็นนิติกรรมที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปจะเป็นการง่ายกว่าที่จะยุบเลิก เพราะว่านิติกรรมประเภทนี้ไม่ส่งผลเฉพาะบุคคล แต่ถ้าเป็นนิติกรรมที่มีผลบังคับเฉพาะบุคคลที่ก่อให้เกิดสิทธิต่างๆ กับเขาแล้ว จึงมีความสำคัญที่ต้องพิจารณาให้มาก แต่หากเป็นนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในที่นี้ไม่ว่าจะกระทบถึงใครเป็นการเฉพาะหรือทั่วไปก็ถือเป็นพันธะสำหรับฝ่ายปกครองเลยทีเดียว[5] การเพิกถอน คือ การทำให้การกระทำไร้ผลมาตั้งแต่ต้น และทำให้สิ้นผลในทางกฎหมาย ทั้งในอนาคต และอดีต (มีผลย้อนหลัง) การเพิกถอนการกระทำที่ก่อให้เกิดสิทธิ อาจพิจารณาได้ 3 กรณี

1. กรณีที่เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย การเพิกถอนไม่สามารถจะกระทำได้เลย จะเพิกถอนคำสั่งโดยชอบที่ให้ยกเลิกมาตรการทางวินัยไม่ได้

---

[5] พูนศักดิ์ ไวสำรวจ. **เรื่องเดียวกัน.** หน้า 306.

2. กรณีเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง อาจเพิกถอนได้ เฉพาะในมูลเหตุว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องทำภายในอายุความฟ้องคดีปกครองหรือว่าถ้าได้มีการฟ้องร้องแล้ว และอยู่ในระหว่างการดำเนินการ แต่ภายในเวลาจำกัดก่อนการสรุปคำฟ้องของผู้ร้อง นั่นคือ ผลของการกระทำที่ก่อให้เกิดสิทธิ เริ่มตั้งแต่การลงนามและนับแต่วันลงนาม การจะเพิกถอนการกระทำนั้นต้องเป็นเฉพาะกรณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. การเพิกการกระทำหรือคำสั่งที่ไม่ก่อสิทธิ อาจถูกเพิกถอนได้ทุกเวลา ไม่ว่าคำสั่งนั้นจะถูกต้องหรือไม่

ซึ่งลักษณะของการเพิกถอนนี้แตกต่างจากการยกเลิกคำสั่ง (Abrogation) การยกเลิกมีผลให้คำสั่งนั้นสิ้นสุดลงสำหรับอนาคต (ไม่มีผลย้อนหลัง)

2. หลักความชอบด้วยกฎหมายในนิติกรรมของฝ่ายปกครอง (The Principle of legality)

หลักในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายนี้ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญ และเป็นพื้นฐานที่นิติรัฐจะต้องคำนึงถึงในการมีนิติกรรมออกใช้บังคับหรือการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรม ที่ได้มีผลบังคับไปแล้วก็ตาม ซึ่งในลักษณะของความชอบด้วยกฎหมายนี้ จะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องอยู่หลายประการ ทั้งในแง่ของตัวผู้ออกคำสั่งนิติกรรมนั่นในทางปกครองออกไป กระบวนการที่จะออกคำสั่ง และวิธีพิจารณาที่ถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานถึงความเที่ยงธรรม ยุติธรรมของคำสั่งนั้นได้ กล่าวสำหรับในกรณีของเทศบาลเอง ดุลพินิจในการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ประชาชนได้ยื่นคำร้องคำขอ ในการขออนุญาตติดต่อกับสำนักการช่างหรือในกรณีเทศบาลโดยสำนักการช่างมีดุลพินิจที่จะพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน [6] หลักการของดุลพินิจเหล่านี้ รวมทั้งนิติกรรมทางปกครองที่สั่งออกไป ก็จะต้องมีความชอบด้วยกฎหมาย ชัดเจนและมีเหตุผลในคำสั่งในทางปกครองเช่นนั้น [7] ทั้งนี้เพื่อที่จะเป็นการหาทางออกให้ในกรณีที่มีการเรียกร้องหรือฟ้องร้องว่าคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองมิชอบด้วยกฎหมาย และขอให้องค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่ชี้ขาดคดีปกครอง ได้ทำการเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นเสีย ซึ่งในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ในกรณีนี้ให้นำคดีขึ้นฟ้องร้องยังศาลปกครองได้ นอกจากนั้นก็เป็นการร้องเรียนหรือฟ้องร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง

---

[6] งานโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การสร้างคูทางระบายน้ำ, การติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร, การขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ การขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.), การก่อสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ การสร้างทางเดินเท้า/ซ่อมแซม, การถมดินให้ได้ระดับถนน การขุดลอกคลอง อื่นๆ

[7] ชัยอนันต์ สุมทวณิช. **เหตุผลในทางปกครอง.** วารสารกฎหมาย ปีที่ 26, ฉบับที่ 5, 2526 หน้า 68-85.

ต้องรับผิดต่อความเสียหายที่ได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่เอกชนที่ได้รับผลจากคำสั่ง หรือการกระทำการมีดุลพินิจออกไปของฝ่ายปกครอง

สำหรับในความหมายของนิติรัฐนั้น หมายถึง การที่องค์กรต่างๆ ของรัฐจำต้องผูกพันการกระทำของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายในขณะที่รัฐตำรวจนั้น หมายถึง การที่องค์กรต่างๆ ที่ใช้อำนาจรัฐเหล่านี้มีอำนาจที่จะกระทำการใดๆ ก็ได้ตามอำเภอใจของตน

ตามหลักนิติรัฐนั้น องค์กรอื่นๆ ของรัฐไม่เฉพาะแต่ฝ่ายปกครองก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งรัฐนี้เช่นกัน แต่การใช้หลักนี้บังคับแก่องค์กรอื่นของรัฐมีข้อแตกต่างกับลักษณะที่ไม่บังคับแก่ฝ่ายปกครองกล่าวคือ

สำหรับฝ่ายตุลาการ แม้จะถือว่าผู้พิพากษาต้องปฏิบัติตามหลักนี้อย่างเคร่งครัดก็ตาม แต่ผู้พิพากษาก็มีหน้าที่แต่เพียงใช้กฎหมายปรับแก่คดี และจะต้องพิจารณาตัดสินคดีให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐ นอกจากนี้ยังมีการควบคุมกันเป็นชั้นๆ โดยให้มีการอุทธรณ์และฎีกาได้ด้วย

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ การใช้หลักนี้บังคับย่อมเป็นไปในลักษณะอีกอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องบัญญัติกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายใดๆ และมีการควบคุมการออกกฎหมายให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญด้วย ฉะนั้นการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดีในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะเรื่องการกระทำในทางปกครองเพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตที่เรากำลังศึกษากันนี้ ส่วนการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติหรือของฝ่ายตุลาการนั้นไม่ถือว่าเป็นการกระทำในทางปกครอง

ที่ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย คำว่า **กฎหมาย** หมายถึง ในที่นี้นั้นมีความหมายอย่างกว้างเป็นเช่นเดียวกับที่เรากล่าวว่า บุคคลจะปฏิเสธว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้นั่นเอง **ซึ่งคำว่า กฎหมาย ในที่นี้มิได้มีความหมายเฉพาะรัฐบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาเท่านั้น แต่หมายถึง สิ่งที่รวมกันเป็นภาวะที่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด** ซึ่งเราอาจนิยามโดยย่อด้วยว่า หมายถึง กฎหมาย (ในความหมายอย่างกว้าง) และนิติกรรมทางปกครองทั้งปวงที่มีผลบังคับต่อฝ่ายปกครอง นอกจากนี้กฎหมายและนิติกรรมทางปกครองทั้งหมดนี้ยังมีการจัดความสำคัญตามลำดับชั้นหรือที่เราเรียกว่า ระบบชั้นกฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญว่า กฎหมายแต่ละชั้นจะต้องเคารพกฎหมายซึ่งอยู่ในชั้นที่สูงกว่า และในขณะเดียวกันก็มีผลบังคับแก่กฎหมายซึ่งอยู่ในชั้นที่ต่ำกว่าด้วย กล่าวโดยย่อก็คือว่า กฎหมายที่อยู่ในระดับหรือชั้นที่ต่ำกว่า จะไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่ในระดับสูงกว่ามิได้ กฎหมายเหล่านี้อาจเป็นไปได้ทั้งที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ รัฐบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ ตลอดจนนิติกรรมในทาง

ปกครองต่างๆ ส่วนกฎหมายที่มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นก็มีเช่น ประเพณีบัญญัติ และกฎหมายที่มีกำเนิดมาจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นไปในรูปของการกำหนดหลักเกณฑ์ลงในคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานต่อคดีอื่นๆ ในภายหลัง หรือบางครั้งผู้พิพากษาก็กำหนดหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นใช้บังคับแก่ฝ่ายปกครองด้วย

หลักที่ว่า การกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนี้ทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นระหว่างประโยชน์ 2 ฝ่าย ประโยชน์ฝ่ายหนึ่งคือ การให้หลักประกันแก่เอกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง และเพื่อให้มีหลักประกันดังกล่าวอย่างสูงสุดจึงมักจะทำให้เกิดมีการขยายหลักที่ให้ใช้บังคับอยู่เดิมให้กว้างขวางออกไปอีกเรื่อยๆ ซึ่งจะไปขัดกับประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง คือ การให้อิสระแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินงานตามที่เห็นสมควร[8] เพราะในบางกรณีฝ่ายปกครองจำเป็นต้องได้รับอำนาจอิสระบางอย่างเพื่อดำเนินงานของฝ่ายปกครอง "ให้เหมาะสมกับสถานการณ์" เช่น การให้ฝ่ายปกครองได้สามารถใช้ดุลพินิจได้ตามควรแก่กรณีเป็นต้น ดังนั้นการใช้หลักนี้บังคับแก่ฝ่ายปกครองจึงจำต้องมีข้อผ่อนผันและข้อยกเว้นบางประการ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาประโยชน์ของทั้ง 2 ฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง และทั้งฝ่ายปกครองนั่นเอง นอกจากนี้ในกรณีที่เกิดภาวะสงครามหรือในยามที่มีสถานการณ์ไม่ปกตินั้น ฝ่ายปกครองก็อาจกระทำการที่ในยามปกติถือว่ามิชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ก็เพราะเห็นว่า ฝ่ายปกครองจำต้องดำเนินการบางประการโดยเร่งด่วนในยามคับขันหรือฉุกเฉิน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้อยู่ใต้ปกครองโดยส่วนรวมนั่นเอง

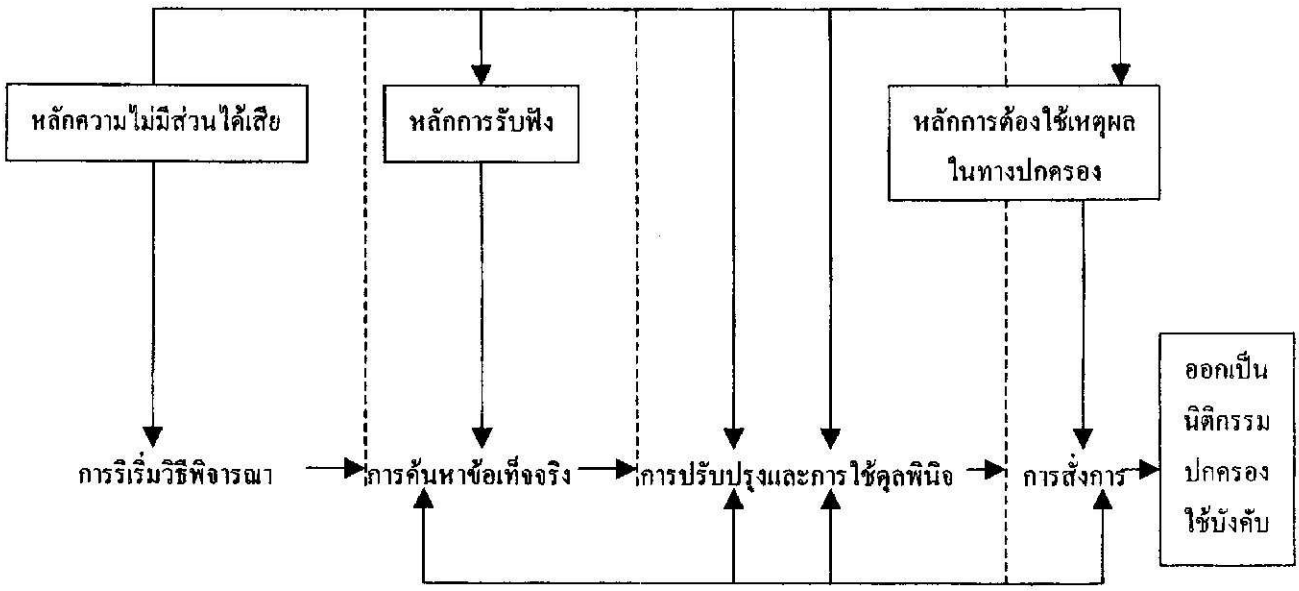
ดังนั้นสิ่งที่เป็นหลักประกันในการที่จะรักษาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางฝ่ายปกครองเอาไว้ได้ก็คือ การที่จะให้ศาลได้คงไว้ซึ่งอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย[9] หรือเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจ หน้าที่ อันเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการประกันสิทธิให้แก่ประชาชนในฐานะมาตรการในการขจัดการกระทำที่เป็นอำเภอใจของฝ่ายปกครอง[10] และสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การใช้วิธีพิจารณาเรื่องในการที่ก่อนจะมีดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ต้องอาศัยทั้งหลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการรับฟังความ และหลักการที่ต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัย ว่ามีความสัมพันธ์กับขั้นตอนในการออกนิติกรรมทางปกครองอย่างเป็นระบบ โดยอาจแสดงให้เห็นเป็นเค้าโครงง่ายๆ ได้ดังนี้

---

[8] ขวัญชัย สันตสว่าง. **หลักการว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย.** บทบัณฑิตย์เล่มที่ 44 ตอนที่ 4 ธ.ค. พ.ศ. 2531 หน้า 3-10.

[9] โปรดดูรายละเอียดในเรื่อง ศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 276 ถึงมาตรา 280.

[10] พัฒนะ เรือนใจดี. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างเทศบาลนครหาดใหญ่.** (งานวิจัย) คณะวิทยาการจัดการ ม. สงขลานครินทร์ พ.ศ. 2542. หน้า 15 – 17.



ส่วนเหตุเพิกถอนการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ก็คือ เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีอยู่หลายรูปแบบและเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันนำไปสู่การที่จะต้องถูกยกเลิก หรือเพิกถอนได้ ซึ่งสามารถ จำแนกออกได้ 4 ประการ ด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1. ความไม่มีอำนาจ

ความไม่มีอำนาจ คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำการนั้นไม่มีอำนาจที่จะทำได้ตามกฎหมาย เช่น กิจการไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่นอกเขตอำนาจของตน

ความไม่มีอำนาจนี้เป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายที่ร้ายแรงมาก ซึ่งเป็นกรณีที่กระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลเห็นเองได้โดยไม่จำต้องถูกหยิบยกเป็นประเด็นขึ้นมาในคดี แต่ความไม่มีอำนาจนี้เป็นความผิดที่ร้ายแรงมากน้อยต่างกันขึ้นอยู่กับว่าเป็นเพียงการไปก้าวก่ายในอำนาจหน้าที่ของบุคคลอื่น หรือว่าเป็นการถึงขั้นยึดอำนาจ เพราะผู้กระทำการไม่ใช่แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยซ้ำไป

แต่เหตุเพิกถอนกรณีนี้มีขอบเขตจำกัด ที่สำคัญอยู่ 2 กรณี กรณีแรกเป็นเรื่องของทฤษฎีของการเป็นเจ้าหน้าที่โดยทางพฤตินัย และกรณีที่สอง เป็นกรณีอำนาจที่ถูกผูกพัน ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการนั้นเป็นผู้ใดก็ต้องปฏิบัติตามนั้นอยู่ดี ไม่มีทางที่จะ

กระทำการให้เป็นอย่างอื่นได้ ในทั้งสองกรณีนี้ก็อาจรับการยกเว้นไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามความหมายของกรณีเพิกถอนนี้ได้

2. การกระทำผิดแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ หมายถึง กรณีที่มีการละเลยหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามแบบ และกระบวนพิจารณาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับนิติกรรมในทางปกครองนั้นๆ

แบบที่กล่าวมานี้เราจำต้องแยกแบบที่เป็นสาระสำคัญกับแบบที่ไม่ได้เป็นสาระสำคัญ เฉพาะแบบที่เป็นสาระสำคัญของนิติกรรมทางปกครองนี้เท่านั้นที่ในตัวของมันเองสามารถนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวถูกเพิกถอนได้ ส่วนอย่างไรเป็นแบบที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่ของนิติกรรมทางปกครองนั้น จำต้องพิจารณาดูเป็นเรื่องๆ ไป

สำหรับขอบเขตของการกระทำผิดแบบนี้ เนื่องจากกรณีนี้ไม่ร้ายแรงเท่ากับกรณีความไม่มีอำนาจ ดังนั้น ในบางกรณีจึงอาจทำการแก้ไขได้ก่อนเพราะไม่ร้ายแรงเป็นเรื่องเล็กน้อย และกรณีก็ไม่ถึงขั้นที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมปกครองได้ เช่น แบบที่ไม่สามารถปฏิบัติหรือแบบที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ฯลฯ เป็นต้น

3. การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบนี้ หมายถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจหน้าที่อย่างจงใจเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างอื่น แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของที่ได้ให้อำนาจเขาไว้นั้น ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ตนเองมีอยู่ตามตัวบทกฎหมาย แต่กระทำไปเพราะมีความมุ่งหมายอย่างอื่นที่มิใช่ความมุ่งหมายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้ใช้นั่นเอง

กรณีที่จะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบนี้ก็มี เช่น

- **ละเมิดวัตถุประสงค์ประโยชน์ทั่วไป** ของประชาชน ซึ่งวัตถุประสงค์นี้มีอยู่กับการใช้อำนาจในทุกกรณี การที่จะละเมิดวัตถุประสงค์ทั่วไปนี้ ได้แก่ กรณีเช่นเจ้าหน้าที่ในทางปกครองกระทำการโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการส่วนตัวหรือในทางการเมืองของตน เป็นต้น

- **ละเมิดวัตถุประสงค์เฉพาะกรณี** ซึ่งเป็นการที่กฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้เพื่อประโยชน์ทางการเงิน กรณีเช่นนี้จะใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อจุดประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวกับการเงินไม่ได้ เป็นต้น

- **เป็นการไม่ปฏิบัติตามกระบวนพิจารณา** กรณีนี้ก็จัดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบประเภทหนึ่งเช่นเดียวกัน

แต่การที่จะฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอันมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบนี้ก็มีขอบเขตจำกัดในหลายกรณีได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ

กรณีแรก เมื่อการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบนั้นไม่เป็นเหตุผลที่ให้ทำการเพิกถอนการกระทำในทางปกครองอีกต่อไป

- ในกรณีอำนาจที่ถูกผูกพัน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นเช่นใดก็ตาม ผู้กระทำการนั้นก็ต้องกระทำการเช่นนั้นอยู่ดี

- ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายกรณีด้วยกัน ในกรณีเช่นนี้ถ้าได้มีการปฏิบัติไปตามวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่งก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะทำให้การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย และไม่จำต้องปฏิบัติไปตามวัตถุประสงค์ทุกอัน

กรณีที่สอง เป็นกรณีของความยากในการนำพิสูจน์พยานหลักฐานเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่เป็นเจตนาซ่อนเร้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการนั้น สำหรับกรณีของการไม่ปฏิบัติตามกระบวนพิจารณานั้น อาจพิสูจน์ถึงเจตนาซ่อนเร้นได้ง่ายกว่ากรณีอื่น และในทางปฏิบัติผู้พิพากษาก็มักจะดูแต่เฉพาะเหตุผลที่ได้กระทำเช่นนั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่พิสูจน์ได้ง่ายที่สุด อันทำให้ในหลายกรณีต้องรอดพ้นจากการควบคุมของศาลไปได้เพราะพิสูจน์ยาก

4. การละเมิดกฎหมายหรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับมูลเหตุของการกระทำนั้น

การละเมิดกฎหมายนี้อาจเป็นการปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือเพราะเนื้อหาของคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในทางปกครองนั้นขัดต่อกฎหมายที่อยู่ในระดับที่สูงกว่า แต่ที่สำคัญที่สุด คือ การควบคุมที่มูลเหตุของการกระทำ ดังนั้น การควบคุมมูลเหตุจึง "เป็นการควบคุมถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก่อนที่จะมีการตัดสินใจกระทำนิติกรรมทางปกครองนั้นๆ และที่ชักจูงใจให้เจ้าหน้าที่ในทางปกครองกระทำการนั้น"

แต่มีข้อที่ต้องคำนึงก็คือว่า การสั่งการหรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง โดยปกตินั้นไม่จำต้องบอกเหตุผลไว้ทุกกรณีไป เว้นแต่กฎหมายจะได้กำหนดไว้ชัดแจ้งเช่นนั้นหรือในบางกรณีที่คำพิพากษาของศาลได้วางแนวปฏิบัติเช่นนั้นไว้ ซึ่งในกรณีเหล่านี้จึงต้องชี้แจงเหตุผลของการสั่งการหรือการดำเนินการนั้นๆ ไว้แต่แม้ว่ากฎหมายจะไม่บังคับว่าเจ้าหน้าที่ในทางปกครองจะต้องชี้แจงถึงมูลเหตุของคำสั่งหรือการดำเนินการเหล่านั้นในคำสั่งของตน แต่มูลเหตุของคำสั่งเหล่านี้ก็จะต้องมีและถูกต้องตามกฎหมายด้วย ซึ่งพอจะแยกการควบคุมกรณีนี้ได้ย่อยๆ ลงไปอีก คือ

ก. ความสำคัญผิดในข้อกฎหมาย เป็นกรณีที่ผู้ออกคำสั่งยกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาซึ่งความจริงกฎหมายนั้นๆ ไม่มี หรือเป็นกรณีที่ตีความกฎหมายผิดพลาดไป ตัวอย่างในกรณีดังกล่าวนี้ เช่น การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการพิสูจน์พยานหลักฐาน ซึ่งความจริงกฎหมายไม่ได้

กำหนดในเรื่องนี้ไว้แต่ประการใดหรือการปฏิเสธไม่รับผู้สมัครเข้าสอบแข่งขันเข้าโรงเรียนวิทยาลัยการปกครองของฝรั่งเศส โดยอ้างมูลเหตุเกี่ยวกับความคิดเห็นทางการเมืองของผู้สมัคร เป็นต้น

ข. ความสำคัญผิดในข้อเท็จจริง เป็นการที่ผู้ออกคำสั่งสั่งการโดยอาศัยข้อเท็จจริงซึ่งไม่มีอยู่จริง หรือว่าสำคัญผิดในข้อเท็จจริงที่มีผลต่อการออกคำสั่ง ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งพักราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งตาม "คำร้องขอพักราชการของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น" แต่ความจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่เคยขอพักราชการเลย

ค. เทคนิคในการควบคุมมูลเหตุการกระทำ

เทคนิคในการควบคุมมูลเหตุการกระทำในทางปกครองที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ในศาลปกครองเช่นนี้ทำให้เป็นการขยายอำนาจของผู้พิพากษาไปในตัว

กรณีแรก คือในกรณีที่มีมูลเหตุของการกระทำหลายอย่าง ผู้พิพากษาจะแยกว่ามูลเหตุอย่างใดสำคัญอย่างใดไม่สำคัญ หรือสำคัญรองลงมา มูลเหตุที่มิชอบด้วยกฎหมายที่จะทำให้ศาลเพิกถอนการกระทำในทางปกครองนั้นก็ต่อเมื่อเป็นมูลเหตุที่สำคัญของการกระทำนั้นๆ ด้วย ส่วนการจะพิจารณาว่ามูลเหตุอย่างใดเป็นมูลเหตุสำคัญของการสั่งการหรือการกระทำนั้น กระทำโดยการที่ผู้พิพากษาจะถามตนเองว่าเจ้าหน้าที่ในทางปกครองจะออกคำสั่งเป็นเช่นเดียวกันหรือไม่ ถ้ากระทำโดยอาศัยมูลเหตุที่ชอบด้วยกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเท่ากับผู้พิพากษาทดลองทำตัวเป็นเจ้าหน้าที่ในทางปกครองเสียเอง ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับมูลเหตุสำคัญหรือไม่สำคัญนี้

กรณีที่สอง การใช้มูลเหตุแทนกัน โดยหลักแล้วทำไม่ได้ แต่จะกระทำเช่นนี้ได้เฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจที่ถูกผูกพันเท่านั้น กล่าวคือ ในกรณีเช่นนั้น เจ้าหน้าที่ในทางปกครองถูกผูกพันให้ต้องออกคำสั่งหรือดำเนินการเช่นนั้นอยู่แล้วไม่ว่ามูลเหตุจะเป็นไปในรูปใดก็ตาม ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้ผู้พิพากษาจึงสามารถนำมูลเหตุที่ถูกต้องตามกฎหมายมาใช้แทนมูลเหตุที่ไม่ถูกต้องได้

กรณีที่สาม ในทางปฏิบัติผู้พิพากษาพัฒนาเทคนิคของการค้นหามูลเหตุการกระทำไปจนกระทั่งนับได้ว่าเป็นการปลดเปลื้องภาระที่เจ้าหน้าที่ในทางปกครองจะต้องพิสูจน์ไปได้มาก เจ้าหน้าที่ในทางปกครองเพียงแต่ต้องแสดงถึงเหตุผลต่างๆ ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ทำให้ตนได้กระทำการนั้นเท่านั้น

ง. ระดับของการควบคุมมูลเหตุการกระทำ

ผู้พิพากษาจะควบคุมในทุกกรณีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย หรือภาวะที่ถูกต้องตามกฎหมายภายนอกของการกระทำ (ซึ่งได้แก่ความไม่มีอำนาจ การกระทำผิดแบบที่กำหนดไว้) นอกจากนี้ ยังควบคุมวัตถุประสงค์ (ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ) และในส่วนที่เกี่ยวกับมูลเหตุที่เป็นข้อกฎหมาย (สำคัญผิดในข้อกฎหมาย)

แต่ตรงกันข้าม การควบคุมของผู้พิพากษาต่อมูลเหตุที่เป็นข้อเท็จจริง (สำคัญผิดในข้อเท็จจริง) นั้นกลับมีระดับมากน้อยแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการที่เจ้าหน้าที่ในทางปกครองนั้นๆ มีอำนาจดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวมากน้อยเพียงใดเป็นเกณฑ์ ดังนั้นการให้ความคุ้มกันต่อประชาชนในการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองนั้น จึงขึ้นอยู่กับระดับของการควบคุมมูลเหตุการกระทำนี้ด้วยนั่นเอง ได้มีการวางหลักเกี่ยวกับระดับของการควบคุมมูลเหตุการกระทำนี้ออกเป็น 3 ระดับ คือ

- ระดับต่ำสุด
- ระดับธรรมดา และ
- ระดับสูงสุด

อันเป็นเทคนิคที่ศาลปกครองฝรั่งเศสใช้อยู่ในปัจจุบันนั่นเอง

ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ เป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลเพื่อบังคับให้การกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปตามหลักของความชอบด้วยกฎหมาย โดยการฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายนั้นเสียโดยวิธีการที่เรียกว่า "ฟ้องว่ากระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่" และเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งของเหตุเพิกถอนตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ศาลก็จะตัดสินเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำที่มิชอบนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม วิถีทางเพิกถอนการกระทำในทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมายนี้มิใช่หนทางเดียวที่ผู้อยู่ใต้ปกครองหรือเอกชนที่เดือดร้อนจะใช้แก้ไขเยียวยาในความเสียหายของตนอันเกิดจากการกระทำที่มิชอบของฝ่ายปกครองนั้น ด้วยเหตุนี้ เอกชนจึงมีอีกทางหนึ่งซึ่งอาจจัดได้ว่าเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายทางอ้อม ซึ่งก็คือการฟ้องให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ตาม "หลักว่าด้วยความรับผิด" ซึ่งก็เป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขเยียวยาความทุกข์ร้อนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง อันจะทำให้เขาเหล่านั้นได้รับความเป็นธรรมอย่างสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ อันเป็นการควบคุมได้ ทั้งในเชิงภายในและภายนอก ทั้งในแบบป้องกันและแก้ไข ทั้งในลักษณะการร้องเรียนต่อฝ่ายปกครององค์กรภายในฝ่ายปกครองนั้นเอง หรืออาศัยศาลหรือองค์กรพิเศษภายนอกเข้าเยียวยาก็ได้

ตอนที่ 2 แนวคิดการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การก่อสร้างเพื่อประชาชน

1. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

หากพิจารณาการใช้อำนาจรัฐ โดยผ่านองค์กรของรัฐในรูปของนิติบุคคลแล้วจะพบว่า เทศบาลก็ถือเป็นองค์กรมหาชนองค์กรหนึ่ง[11] ที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ข้าราชการ) ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้นๆ ที่เรียกว่า นิติกรรมทางปกครอง และการใช้ดุลพินิจประกอบนิติกรรมเหล่านั้นอันอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ ดังนั้นถ้าหากจะพิจารณาองค์ประกอบเบื้องต้นของการเป็นนิติบุคคลก็จะพบว่า นิติบุคคลนั้นมีลักษณะสำคัญๆ ดังนี้

1. เป็นที่รวม คือ เป็นกลุ่มบุคคล กลุ่มบุคคลนี้อาจเป็นกลุ่มปัจเจกชนรวมกันเป็นสมาคม บริษัท ฯลฯ หรือเป็นกลุ่มนิติบุคคลรวมกันเกิดเป็นนิติบุคคลใหม่ หรืออาจจะเป็นกลุ่มทรัพย์สินที่มีเพื่อประโยชน์แห่งจุดมุ่งหมายที่แน่นอน อันได้แก่ มูลนิธิ (Foundation)

อย่างไรก็ตามกลุ่มมิได้เป็นนิติบุคคลเสมอไป เช่น ครอบครัว ห้างหุ้นส่วนไม่จดทะเบียน เป็นต้น ต้องมีองค์ประกอบที่ 2 เข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย

2. เป็นที่รวมที่มีการจัดระเบียบ

ก. ที่รวมนี้ต้องมีการจัดระเบียบเพื่อจุดมุ่งหมายบางประการ นิติบุคคลมิได้เกิดขึ้นมาอย่างไร้จุดหมาย หากแต่เพื่อจุดประสงค์บางอย่าง เช่น อาจเป็นในทางการเมือง กีฬา การค้า เป็นต้น บุคคลรวมกันเพื่อดำเนินการให้บรรลุผลประโยชน์ร่วมที่แตกต่างจากผลประโยชน์ของแต่ละคนที่มารวมกัน ด้วยเหตุนี้ในทางนิตินัยการรวมตัวดังกล่าวจึงเป็นเรื่องเฉพาะด้าน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะด้านนั้นเป็นสำคัญ

ข. เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กล่าวมา นิติบุคคลย่อมมีองค์กรที่ทำหน้าที่ทั้งในแง่ของการกำหนดทิศทางหรืออำนวยการนิติบุคคลนั้นซึ่งถือเป็นเรื่องการบริหารภายในและในแง่ของการเป็นผู้แทนนิติบุคคลต่อบุคคลภายนอกไปพร้อมๆกัน องค์กรเช่นว่าก็คือบุคคลธรรมดาที่มาทำหน้าที่แสดงเจตนาแทนนิติบุคคล ตลอดจนรับผิดแทนนิติบุคคลในบางกรณี

ค. นิติบุคคลย่อมต้องมีปัจจัยในการดำเนินการ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีทรัพย์สินและสิทธิต่างๆ ของตนโดยเฉพาะต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่มารวมกัน ตลอดจนมีบุคลากรของนิติบุคคลนั้น

ง. ในการดำเนินกิจกรรม นิติบุคคลย่อมสามารถได้มาซึ่งสิทธิต่างๆหรือก่อให้เกิดหนี้ได้

---

[11] ในทางกฎหมายมหาชน อาจแบ่งนิติบุคคลได้เป็น 3 อย่าง 1. ทบวงการเมือง 2. องค์การของรัฐบาล 3. วัด ในพุทธศาสนา

โดยสรุปก็คือ นิติบุคคลเหมือนกับบุคคลธรรมดา ในแง่ที่ว่าเป็นวัตถุแห่งกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและคุ้มครอง

นิติบุคคลอาจเกิดจากและขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนก็ได้

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนอาจมีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหากำไร เช่น บริษัทห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน หรือไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหากำไรได้ เช่น สมาคม มูลนิธิ วัดวาอาราม

ความสำคัญของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสนั้นถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล ซึ่งความหมายของรัฐตามกฎหมายปกครองถ้ามองอย่างแคบโดยเปรียบเทียบกับของประเทศไทยแล้วก็คือ ราชการบริหารส่วนกลาง กระทรวง ทบวง กรม ของฝรั่งเศสไม่เป็นนิติบุคคล ในขณะที่ระบบกฎหมายไทยไม่ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล แต่ให้กระทรวง ทบวง กรม

การมีนิติบุคคลอื่นๆ ตามกฎหมายมหาชนนอกจากรัฐแล้ว ย่อมหมายความว่ามีสถาบันที่มีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งควบคู่ไปกับรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงมีทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) การแบ่งอำนาจ หมายถึง การมอบหรือโอนอำนาจหน้าที่บางประการของเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง ซึ่งทั่วๆ ไปก็มักตั้งอยู่ที่เมืองหลวงไปให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในท้องที่ต่างๆ หรือที่เรียกว่าส่วนภูมิภาค ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนกลางถือว่าอยู่ภายใต้นิติบุคคลที่เรียกว่ารัฐ สำหรับของประเทศไทยเมื่อรัฐไม่เป็นนิติบุคคล การแบ่งอำนาจจึงเป็นเรื่องของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นนิติบุคคล

การแบ่งอำนาจเช่นว่านี้ไม่ใช่เรื่องของความเป็นอิสระหรือความต้องการให้ส่วนภูมิภาคมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่างๆ แต่เป็นเรื่องของการจัดระเบียบการใช้อำนาจภายในรัฐ ซึ่งสำหรับของไทยก็คือ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ดังนั้นหน่วยงานของส่วนกลางที่ออกไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคจึงไม่เป็นนิติบุคคล เพราะเป็นเพียงเพื่อเป็นสำนักงานของเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปเพื่อทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น แต่จังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทยตาม ปว. 218 กลับเป็นนิติบุคคล [12] ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดนั้นๆ

---

[12]ไกรินทร์ พลกุล. **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน**. บทความจากหนังสือเอกสารประกอบการสัมมนาหลักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2531.

ส่วนการกระจายอำนาจนั้น เป็นเรื่องที่รัฐได้โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปให้แก่นิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชนเพื่อดำเนินการหรือจัดกิจกรรมบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการดังกล่าว

นิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส นอกจากรัฐมี 2 ประเภทใหญ่ๆ [13] คือ องค์การปกครองทางเขตแดน (Collectiuites territoriales) เช่น คอมมูน (Communes) จังหวัด (Departments) จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล (Territoires D' outremer) และองค์การมหาชน (Erablissements Publics) อื่นๆ

พวกองค์การปกครองทางเขตแดนนี้มีความเป็นอิสระและราษฎรในเขตขององค์การปกครองจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานซึ่งโดยปกติกระทำโดยผ่านทางผู้แทน องค์การปกครองทางเขตแดนจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจก็คือองค์การมหาชนอื่น เช่น รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัย แต่การกระจายอำนาจในประการหลังนี้กฎหมายปกครองฝรั่งเศสเรียกว่า เป็นการกระจายอำนาจทางบริการ

สำหรับประเทศไทยนั้นหากเปรียบเทียบกับฝรั่งเศสแล้ว จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ย่อมไม่ใช่องค์การปกครองทางเขตแดนแบบกระจายอำนาจ หากเป็นเพียงองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งที่รับมอบอำนาจหน้าที่บางประการของส่วนกลางมาจากกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น องค์กรที่จะถือเป็นองค์การปกครองทางเขตแดนแบบกระจายอำนาจได้ก็คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล[14] ส่วนกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยานั้นต้องถือเป็นองค์การปกครองทางเขตแดนแบบพิเศษ

---

[13] บางครั้งก็เรียก Collectivites locales เพราะเป็นการเรียกมาตั้งเดิมแต่เมื่อใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 แล้วจึงเรียก Collectivites territoriales ตามหมวดที่11 ของรัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศสใช้รูปแบบทางกฎหมายมหาชนที่เรียกว่า องค์การมหาชน (Etablissement Public) นี้กับสถาบันที่ต้องการจัดตั้งขึ้นมาและให้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนอกเหนือจากรัฐและองค์การปกครองทางเขตแดนที่กล่าวมาแล้ว องค์การมหาชนจึงมีหลากหลาย เช่น รัฐวิสาหกิจ สภาวิชาชีพต่างๆ (แพทย์ ทนายความ สถาปนิก) โรงเรียน มหาวิทยาลัย ฯลฯ และบางครั้งก็ไปใช้กับองค์กรที่ควรจะเป็นองค์การปกครองทางเขตแดนแต่ยังมีปัญหาในเรื่องการยอมรับอยู่ เช่น การให้ภาคการปกครองเป็น Etablissement Public ในปี 1972 ก่อนที่จะเปลี่ยนมาเป็นองค์การปกครองทางเขตแดน (Collectivite Territoriale) ในปี 1982 ดังนั้น ลำดับขั้นขององค์การปกครองทางเขตแดนในฝรั่งเศสปัจจุบันจึงเป็นภาคจังหวัด คอมมูน ส่วนองค์การปกครองทางเขตแดนที่มีลักษณะพิเศษก็ได้แก่ ปารีส และภาคปารีส เกาะคอร์สิกา จังหวัด และดินแดนโพ้นทะเล ในโกคิน พลกุล. **เรื่องเดียวกัน**. หน้า 6-7.

[14] ปัจจุบันจากผลของการปฏิรูปการเมืองและข้อกำหนดของกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 สุขาภิบาลได้ถูกแปรเปลี่ยนเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.)

ประเทศไทยไม่ได้วิวัฒนาการของแนวความคิดในเรื่องการแบ่งอำนาจและกระจายอำนาจที่ต่อเนื่องและชัดเจน ทั้งยังมิได้มีการแยกองค์กรกระจายอำนาจออกเป็นในทางเขตแดนและในทางบริการ ดังนั้นจึงมีความสับสนอยู่เป็นอย่างมาก เช่น การให้จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นนิติบุคคลตั้งแต่ปี 2495 (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มาตรา 32) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (ปว. 218 มาตรา 48) ทั้งๆ ที่เมื่อเริ่มมี พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ผู้วางโครงสร้างในขณะนั้นมิได้ให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพราะเข้าใจถึงทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งอำนาจและกระจายอำนาจเป็นอย่างดี

หรือเช่นสภาพและสถานะของมหาวิทยาลัยในปัจจุบันที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง แต่ทุกมหาวิทยาลัยก็มีกฎหมายรองรับถึงลักษณะพิเศษ และเฉพาะของมหาวิทยาลัย [15] มีระบบบริหารและลักษณะของบุคลากรที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่นๆ ในระดับกรมของกระทรวงอื่นๆ อย่างมากมาย ลักษณะงานของมหาวิทยาลัยก็มิใช่งานบริหารแท้ๆ แต่เป็นการให้บริการ เมื่อเอามหาวิทยาลัยไปจัดระบบไว้กับราชการส่วนกลาง ความสับสนต่างๆ จึงตามมาไม่ว่าจะในเรื่องของการบริหารงานบุคคล ทรัพย์สิน ฯลฯ ซึ่งถ้ามีแนวความคิดที่ถูกต้องว่ามหาวิทยาลัยก็คือองค์กรกระจายอำนาจในทางบริการแล้ว ปัญหาต่างๆ ก็จะแก้ได้ตรงจุดและเป็นระบบยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามแม้องค์กรกระจายอำนาจจะมีอิสระและดำเนินงานอย่างสมบูรณ์ได้ ก็ต้องมีปัจจัยอื่นประกอบด้วยนั่นคือ รายได้ของตนเอง ซึ่งต้องมีเพียงพอระดับหนึ่ง และระดับแห่งการควบคุมกำกับของส่วนกลางคือต้องไม่เข้มงวดจนเกินไป มิเช่นนั้นการกระจายอำนาจจะไม่มีความหมายอะไรเลย

เมื่อเป็นนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชนต่างหากจากรัฐ กฎหมายจึงยอมให้มีทรัพย์สินของตนเองได้ และแยกจากทรัพย์สินของรัฐ นั่นคือไม่ถือว่าทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้นๆ เป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งกฎหมายไทยก็รับรองหลักนี้เช่นกัน ดังที่ พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้บัญญัติให้อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ฯลฯ อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ฯลฯ เป็นที่ราชพัสดุ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

---

[15] ในเรื่องเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยนั้นมีแนวคิดที่จะให้มหาวิทยาลัยออกจากการเป็นมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการ มาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวในการบริหารบุคคล และงบประมาณ ส่วนในกรณีของจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน นั้นกรณีของประเทศไทย ถือว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจมาจากรัฐบาลกลางเพื่อช่วยในการทำงาน แต่ในกรณีของ ฝรั่งเศสกลับถือว่าจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจออกไป และที่เหมือนกันก็คือ ทั้งกรณีของประเทศไทยและฝรั่งเศส เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล (องค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจส่วนกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นรูปแบบองค์กรปกครองเขตแดนพิเศษนั่นเอง

จะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยยอมรับหลักให้องค์กรกระจายอำนาจมีทรัพย์สินของตนเองแยกจากรัฐหรือกระทรวง ทบวง กรมได้ แต่แนวความคิดในเรื่องการแยกการกระจายอำนาจออกเป็นทางเขตแดนและทางการบริการของเราไม่มี คงมีแต่ราชการกับรัฐวิสาหกิจ ปัญหาในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจึงเกิดขึ้น เพราะในทางพฤตินัย มหาวิทยาลัยจัดได้ว่าเป็นองค์กรกระจายอำนาจ แต่ในทางนิตินัยมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรรวมอำนาจ ด้วยเหตุนี้เอง พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุจึงมิได้ ยกเว้นอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยไว้ว่าไม่ให้เป็นที่ราชพัสดุ เช่นเดียวกับอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจและองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นๆ อันเป็นผลให้เกิดความสับสนยุ่งยากทุกวันนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนทั้งหมดย่อมประกอบกันเป็นหน่วยการปกครองร่วม นั่นคือไม่อาจแยกนิติบุคคลหนึ่งออกจากนิติบุคคลหนึ่งโดยไม่ถือว่ามีความสัมพันธ์กัน เพราะทั้งหมดก็คือหน่วยการปกครองของประเทศดังที่เราเรียกว่า ฝ่ายปกครอง หรือในของไทยเรามักเรียกว่า ราชการ ซึ่งหมายความถึง ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนี้อาจเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือหรือความขัดแย้งในบางครั้งก็ได้

ในแง่ความร่วมมือ เราจะพบว่านิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมากกว่าหนึ่งองค์กรอาจมีผู้แทนคนเดียวกันได้ ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยที่ประการแรกคือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้แทนของจังหวัดที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นนิติบุคคล และยังเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นนิติบุคคลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสก่อนปี 1982 ก็เช่นกัน เป็นทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะเดียวกันก็เป็นผู้แทนของจังหวัดที่เป็นองค์การปกครองทางเขตแดนอีกด้วย แต่ตั้งแต่ปี 1982 เป็นต้นมา กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ได้ลดบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะฝ่ายบริหารของจังหวัดไปเป็นอันมากและเปลี่ยนชื่อจาก ผู้ว่าราชการ เป็น กรรมการสาธารณรัฐ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นไปในทางประสานงาน ประธานสภาจังหวัดเข้ามารับบทบาทของผู้ว่าราชการแทน เปรียบเสมือนเป็น "นายกเทศมนตรี" ในจังหวัดนั้น และจังหวัดจะค่อยๆ เปลี่ยนเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ต่อไปโดยจะมีเจ้าหน้าที่ของตนเองและจัดทำกิจกรรมทั้งของจังหวัดและที่ส่วนกลางคือรัฐมอบหมายเหมือนเช่นคอมมูน (เปรียบได้กับเทศบาลของไทยเรา)

นอกจากนี้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอาจร่วมมือกันจัดทำกิจกรรมบางอย่างหรือจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ เช่น เทศบาลของไทยที่อาจทำกิจการนอกเขตร่วมกับเทศบาลหรือสุขาภิบาล หรือร่วมกับบุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นเทศบาลหรือองค์การบริหาร

ส่วนตำบล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือบุคคลอื่นใดตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดก็ได้

นอกจากนี้แนวความคิดเรื่อง "สหการ" ก็คือ (พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58) การที่เทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปร่วมกันทำกิจการอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งก็เป็นแนวคิดที่เอามาจากของฝรั่งเศส และมีปรากฏมาตั้งแต่ พ.ร.บ. เทศบาลฉบับก่อนๆ แล้ว

ลักษณะความสัมพันธ์นี้บางครั้งก็ทำให้เกิดปัญหาเหมือนกัน เช่น ในฝรั่งเศสการที่บุคคลหนึ่งได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดของตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ขณะทำละเมิดนั้นตำรวจผู้นั้นทำหน้าที่เป็นจราจร[16] ดังนี้ผู้เสียหายจะต้องฟ้องรัฐหรือคอมมูน ซึ่งหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสถือว่าต้องฟ้องคอมมูนเพราะพิจารณาจากหน้าที่ในขณะนั้นมิได้พิจารณาจากสถานการณ์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในแง่การควบคุม การควบคุมภายในนิติบุคคลมหาชนหนึ่งกับการที่นิติบุคคลมหาชนหนึ่งควบคุมนิติบุคคลมหาชนอีกหน่วยหนึ่งนั้นแตกต่างกัน

ภายในนิติบุคคลเช่นรัฐ การควบคุมภายในเป็นเรื่องของการบังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ภายในกระทรวงไปจนถึงเจ้าหน้าที่ของกระทรวงที่ถูกส่งไปอยู่ในส่วนภูมิภาค ในลักษณะของการบังคับบัญชานี้ผู้บังคับบัญชาที่เหนือชั้นขึ้นไปสามารถกลับ แก้ ยกเลิก เพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตลอดจนมีอำนาจที่จะลงโทษทางวินัย

ส่วนการที่นิติบุคคลหนึ่งควบคุมนิติบุคคลอีกหน่วยหนึ่งนั้นเราเรียกว่า การควบคุมกำกับ (Tutelle) ซึ่งไม่เคร่งครัดและเป็นแนวตรง (Vertical) เช่น การควบคุมบังคับบัญชา การควบคุมกำกับนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ กล่าวคือ การกระจายอำนาจ หมายถึง ความเป็นอิสระแต่ความเป็นอิสระนี้มิใช่เป็นอิสระจนเป็นรัฐใหม่ แต่เป็นความอิสระภายใต้การควบคุมกำกับ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานของนิติบุคคลมหาชนประเภทกระจายอำนาจให้เป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง

ด้วยเหตุนี้เราจะพบว่าในกฎหมายไทยกระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มีอำนาจควบคุมกำกับการดำเนินงานของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ หรือกระทรวงต่างๆ ที่มีรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลในสังกัด รัฐมนตรีก็จะมีอำนาจควบคุมกำกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

---

[16]เจ้าหน้าที่ตำรวจของฝรั่งเศสปัจจุบันไม่ว่าจะอยู่เมืองไหนถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ส่วนกลาง) ทั้งหมด รัฐเป็นผู้จ่ายเงินเดือนและแต่งตั้ง โยกย้าย แต่ในบางเรื่องเจ้าหน้าที่ตำรวจของรัฐก็ทำหน้าที่ให้เทศบาล (คอมมูน) เช่นในด้านการจราจร ใน โภคิน พลกุล. **เรื่องเดิม**. หน้า 10.

ส่วนภายในองค์กรเช่นเทศบาล รัฐวิสาหกิจก็ย่อมมีการควบคุมภายในซึ่งเป็นการควบคุมแบบบังคับบัญชา หัวหน้าขององค์กรนั้นๆ ย่อมมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือบุคลากรและหากเทศบาลไปตั้งเทศพาณิชย์ หรือบริษัทจำกัดขึ้น การควบคุมของเทศบาลเหนือองค์กรดังกล่าวก็มิใช่การควบคุมบังคับบัญชาอีกต่อไป แต่ก็อาจมิใช่การควบคุมกำกับในความหมายของกฎหมายมหาชน ในกรณีบริษัทจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

นอกจากนี้การควบคุมพวกรัฐวิสาหกิจของไทยที่ไม่เป็นนิติบุคคลโดยกระทรวงเจ้าสังกัดไม่อาจถือได้ว่าเป็นการควบคุมกำกับ เพราะไม่ใช่การควบคุมที่นิติบุคคลหนึ่งกระทำต่ออีกนิติบุคคลหนึ่ง หากเป็นเรื่องการจัดระเบียบบริหารภายในกระทรวงหรือกรม แต่พอดีกฎหมายไทยเกิดยอมรับให้มีรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลได้ ซึ่งว่าไปแล้วย่อมขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ ที่ให้ความอิสระแก่องค์กรกระจายอำนาจ และสิ่งทำให้เกิดความอิสระก็คือการเป็นนิติบุคคล

ความขัดแย้งระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

นิติบุคคลมหาชนที่ทำงานร่วมกันย่อมเกิดความขัดแย้งได้ เช่น ปัญหาในเรื่องการควบคุมกำกับกระทรวงมหาดไทยโดยนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี อาจสั่งเพิกถอนการกระทำของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้ก่อนได้ จากนั้นจึงรายงานไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป การเพิกถอนเช่นนี้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไม่เห็นชอบด้วย ดังนี้จะทำอย่างไร ในฝรั่งเศสนั้นกองเซย์ เดตาท์ได้ยอมรับว่าองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับนั้นสามารถฟ้ององค์กรที่ควบคุมกำกับได้ ส่วนองค์กรที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาคือรัฐนั้นไม่อาจจะฟ้องร้องกันเองได้ เพราะรัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลจะให้กระทรวงหนึ่งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐฟ้องอีกกระทรวงหนึ่งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเช่นกันย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะเท่ากับเป็นการที่รัฐฟ้องรัฐ

ส่วนของไทยนั้น เมื่อกระทรวง ทบวง กรม ต่างก็เป็นนิติบุคคล โดยผลของการเป็นนิติบุคคลแล้วย่อมฟ้องกันเองได้ แต่ถ้าพิจารณาในแง่การบริหารงานแล้วการฟ้องร้องกันเองไม่ควรจะเกิดขึ้น เพราะเท่ากับเป็นการทำให้เอกภาพของราชการส่วนกลางต้องเสียไป และแสดงถึงความล้มเหลวในการจัดระบบบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะเมื่อต้องไปฟ้องศาลยุติธรรม ก็จะทำให้ศาลยุติธรรมแทรกแซงการบริหารได้ ปัญหาที่เกิดจากการดูแลกำกับก็เช่นกัน การที่เจ้าหน้าที่ขององค์การท้องถิ่นหรือองค์การท้องถิ่นเองฟ้องกระทรวง หรือเจ้าหน้าที่ของกระทรวงไปยังศาลยุติธรรมในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมกำกับก็จะทำให้ศาลยุติธรรมเข้ามาชี้ขาดกิจการทางบริหารได้ แต่ในประเด็นหลังนี้การแก้ปัญหาในทางบริหารทำได้ยากกว่า เพราะไม่ใช่เรื่องของการควบคุม

บังคับบัญชา การมีองค์กรตัดสินชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับและองค์กรควบคุมกำกับที่เป็นฝ่ายบริหารเองจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง [17]

ปัญหาอาจเกิดขึ้นได้อีก ถ้ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจบางประการ เช่นการเพิกถอนการกระทำแก่องค์กรควบคุมกำกับไว้ และถ้าองค์กรควบคุมบังคับบัญชาเห็นว่าการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้จะทำอย่างไร จะเพิกถอนย่อมทำไม่ได้ เนื่องจากไม่ใช่การใช้อำนาจบังคับบัญชา กฎหมายปกครองฝรั่งเศสยอมรับให้องค์กรควบคุมบังคับบัญชาฟ้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับไปยังศาลปกครองได้ ปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ไม่ได้ให้กรรมการสาธารณรัฐ (คือผู้ว่าราชการจังหวัดเดิม) ใช้อำนาจควบคุมกำกับได้ต่อไป ดังนั้นหากเห็นว่าการกระทำของจังหวัดหรือคอมมูนไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องส่งเรื่องไปให้ศาลปกครองวินิจฉัย

สำหรับของไทย อาจจะมีปัญหาในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล พ.ร.บ. จัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งหมดไม่ได้กล่าวถึงอำนาจของรัฐมนตรีที่จะเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐวิสาหกิจคงมีแค่อำนาจยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรีในบาง พ.ร.บ. เช่น การปิโตรเลียม การท่าอากาศยาน ซึ่งก็นับว่าถูกต้องตามหลักกระจายอำนาจทางบริการแล้ว ด้วยเหตุนี้ ถ้ารัฐวิสาหกิจกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (illegal) กระทรวงจะฟ้องขอให้ศาลยุติธรรมเพิกถอนการกระทำนั้นได้หรือไม่ ซึ่งก็ต้องว่ากันไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องของผู้เสียหายนั่นคือ ต้องดูว่ากระทรวงถูกโต้แย้งสิทธิหรือไม่ ซึ่งอันที่จริงแล้วก็ไม่ควรที่จะต้องดำเนินการทางศาล ควรแก้ไขโดยระบบบริหารและถ้าจำเป็นต้องฟ้องศาล ก็ควรจะพัฒนาองค์กรของฝ่ายปกครองเองให้ตัดสินชี้ขาดปัญหาในระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ซึ่งปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วตามรัฐธรรมนูญ [18]

---

[17] โปรดดูพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 27 ประกอบ

[18] ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ การควบคุมแบบกำกับซึ่งเป็นลักษณะของราชการส่วนกลางที่มีต่อส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ส่วนกลางจะเพิกถอนทางปกครองหรือคำสั่งใดๆ ของส่วนท้องถิ่น ในลักษณะการบังคับบัญชาควบคุมไม่ได้ คงทำได้ในลักษณะให้ไปฟ้องร้องยังศาลปกครอง ดังนั้นในกรณีของประเทศไทย บทบาทของส่วนกลางที่มีต่อส่วนท้องถิ่น หรืออำนาจของรัฐมนตรีที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ คงเป็นแบบกำกับดูแล จึงเพิกถอนคำสั่งนิติกรรมทางปกครองใดๆ ไม่ได้ หากไม่พอใจและเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องนำเรื่องไปฟ้องศาลปกครอง และอาจมีการแก้ไขเยียวยาไปพร้อมๆ กัน โดยเป็นการแก้ไขภายในของฝ่ายบริหารเองได้

นอกจากนี้โดยตัวเนื้อแท้ของนิติกรรมทางปกครองเองก็ควรที่จะต้องกระทำภายในขอบทางกายภาพที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายและที่สำคัญ ฝ่ายปกครองต้องเคารพกระบวนการขั้นตอนของกฎหมายที่วางลำดับเหล่านั้นไว้ด้วย เช่นการประกาศให้ทราบโดยทั่วกันหรือผู้ที่จะถูกกระทบสิทธิทราบมีการระบุเหตุผลที่ถูกปฏิเสธ [19]

2. การบริการสาธารณะ

ในเรื่องการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชนนั้น อีกด้านหนึ่งของดุลพินิจที่ฝ่ายปกครอง (เทศบาล) ได้ใช้ดุลพินิจและมีผลถึงประชาชนก็คือ ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานนั่นเอง กล่าวสำหรับการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ก็คือ การบริการสาธารณะ สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับรู้ถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการบริการสาธารณะ ซึ่งมีอยู่ 5 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการ หรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใด จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้อำนวยการจัดทำเอง หรือในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมดูแลให้ผู้อื่นจัดทำเสนอ บริการสาธารณะส่วนใหญ่ ฝ่ายปกครองจะจัดทำเอง เช่น การรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การคลัง เป็นต้น แต่ก็มีกิจการบางอย่างที่ฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้เอกชนรับไปดำเนินการแทนได้ เช่น การให้สัมปทานกิจการสาธารณูปโภคให้เอกชนไปจัดทำในกรณีเช่นนี้ฝ่ายปกกครองเป็นแต่เพียงผู้ควบคุมดูแล มิได้เข้าอำนวยการจัดทำเอง แต่อย่างไรก็ดีกิจการที่จะถือเป็นบริการสาธารณะได้นั้นจะต้องอยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองเลยอย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ ถ้าไม่อยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองก็ถือไม่ได้ว่าเป็นบริการสาธารณะ เพราะเป็นกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง

2. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

ความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยอย่างหนึ่ง และความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตอย่างหนึ่ง

---

[19] โปรดดูระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ข้อ 20.

ฉะนั้นบริการสาธารณะจึงต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการดังกล่าวนี้ เพราะเป็นกิจการที่เกี่ยวแก่ประโยชน์สาธารณะโดยตรง กิจการใดที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าจำเป็นต่อประชาชนก็ต้องเข้าจัดทำเป็นบริการสาธารณะ เพราะถ้าจะปล่อยให้เอกชนทำตามลำพังแล้ว ความต้องการของประชาชนจะไม่มีทางได้รับสนองอย่างเต็มที่ เพราะการสนองความต้องการส่วนรวมบางอย่างของประชาชนนั้นเอกชนมิได้จัดทำหรือบางทีก็จัดทำอย่างไม่เพียงพอ ฝ่ายปกครองจึงต้องเข้าแทรกแซงจัดทำกิจการนั้นๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในทุกวันนี้การแทรกแซงของฝ่ายปกครองได้ขยายตัวออกไปเป็นอันมากทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ฝ่ายปกครองเข้าจัดทำกิจการหลายอย่างซึ่งเคยเป็นกิจการที่เอกชนจัดทำ แต่อย่างไรก็ดีกิจการที่เอกชนจัดทำและกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำเป็นบริการสาธารณะนั้น ถึงแม้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันเพียงใดก็ตาม แต่ก็มีข้อแตกต่างกันในสาระสำคัญดังนี้ คือ

ก. กิจการของเอกชนนั้นเอกชนเป็นผู้ก่อตั้งและเป็นผู้ดำเนินงาน ส่วนบริการสาธารณะนั้นรัฐเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นและฝ่ายปกครองเป็นผู้อำนวยการจัดทำ

ข. หลักกฎหมายที่ใช้บังคับแก่บริการสาธารณะบางอย่างย่อมไม่ใช้บังคับแก่กิจการของเอกชน

ตามปกติบริการสาธารณะประเภทที่ทำเป็นราชการย่อมอยู่ใต้ระบอบพิเศษของกฎหมายกล่าวคือ หลักกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นหลักกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชน ไม่ถือตามหลักกฎหมายเอกชนเหมือนกับกิจการของเอกชน ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

3. การจัดระเบียบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะย่อมจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยบทกฎหมาย ผู้ใดจะถือว่าทำให้เสียหายหรือเสียสิทธิอย่างใดไม่ได้ ทั้งนี้เพราะวิธีจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่รักษาประโยชน์สาธารณะ เช่นรัฐอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานะตามกฎหมายของข้าราชการได้ทุกเมื่อโดยบทกฎหมายด้วยการกระทำของรัฐฝ่ายเดียว ไม่ต้องขอความรับยินยอมจากข้าราชการก่อน และแม้แต่การจัดระเบียบราชการบริหารก็มีการแก้ไขอยู่เสมอๆ เช่น การแก้ไขกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรมเดิม ด้วยเหตุนี้ในปีหนึ่งๆ จึงมีบทกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ได้ตราขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบในทางปกครอง

การดำเนินบริการสาธารณะนั้นจักต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอและจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชน สิทธิและประโยชน์ที่บุคคลได้รับจากบริการสาธารณะไม่เป็นสิ่งที่จะขัดขวางไม่ให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เมื่อมีความจำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

หลักการอันนี้ย่อมมีผลบังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือบุคคลผู้เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองหรือเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ

สำหรับข้าราชการนั้นจะต้องยอมรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานะตามบทกฎหมายของตนโดยบทกฎหมาย แม้ว่าจะทำให้ข้าราชการต้องเสียสิทธิหรือประโยชน์ที่เคยได้รับตามบทกฎหมายเดิมก็ตาม ทั้งนี้เพราะฐานะของข้าราชการเป็นไปตามบทกฎหมาย ไม่ได้เป็นไปตามสัญญาเหมือนกับลูกจ้างของเอกชน ดังนั้นบทกฎหมายจึงอาจเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการได้ทุกเมื่อ โดยที่ข้าราชการไม่อาจอ้างสิทธิที่เคยได้รับอยู่ก่อนแล้วมาเป็นข้อโต้แย้งการเปลี่ยนแปลงและให้คงเป็นไปตามเดิมเหมือนที่เริ่มเข้ารับราชการได้

ส่วนเอกชนผู้เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองเช่นผู้สัมปทานบริการสาธารณะ หลักที่ว่าบริการสาธารณะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ย่อมให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขข้อสัญญาในสัมปทานที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายของมหาชนได้เสมอ เมื่อมีความจำเป็นต้องรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่นการถอนคืนสัมปทานเพื่อซื้อก่อนสิ้นอายุสัมปทาน เพราะสัมปทานบริการสาธารณะเป็นสัญญาในทางปกครองที่มีข้อกำหนดอันบทบังคับตามกฎหมายมหาชนอยู่ด้วย ฉะนั้นหลักของกฎหมายเอกชนที่ว่า สัญญาเป็นเสมือนกฎหมายที่มีผลบังคับคู่สัญญา จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่ฝ่ายปกครองได้ ในกรณีเช่นว่านี้ เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายเดียวเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

สำหรับเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะก็เช่นเดียวกันจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับอยู่จากบริการสาธารณะมาเป็นข้อขัดขวางการเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกบริการสาธารณะโดยกฎหมายย่อมไม่ได้

4. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชงักเพราะว่าบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่ประชาชน ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชงักไม่ว่าด้วยประการใดๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย เช่น สมมติว่าบริการเกี่ยวกับไฟฟ้า น้ำประปา หรือการขนส่งมวลชนหยุดชงักย่อมจะก่อความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนอย่างที่จะประมาณมิได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการจึงถือเป็นหลักสำคัญที่จะต้องทำให้ติดต่อกันโดยสม่ำเสมอเป็นนิจ เพราะความต้องการของประชาชนย่อมมีอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองก็ได้รับอำนาจจากกฎหมายที่จะจัดการให้บริการสาธารณะดำเนินไปตามปกติ หากมีผู้ใดมาทำให้บริการสาธารณะต้องหยุดชงักลง ก็มีอำนาจที่จะปราบปรามได้ สำหรับข้าราชการ เพื่อป้องกันมิให้การดำเนินราชการต้องหยุดลง จึงมีกฎหมายห้ามมิให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐนัดหยุดงานอย่างเดียวกับลูกจ้างของเอกชน โดยถือว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดอาญา ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายอาญามาตรา 166 ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็น

เจ้าพนักงานและละทิ้งงานหรือกระทำการอย่างใดๆ เพื่อให้งานหยุดชงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

ถ้าความผิดนั้นได้กระทำลงเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อข่มขู่ประชาชน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท"

ส่วนบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครอง หลักที่ว่าบริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจโดยสม่ำเสมอ ย่อมมีผลบังคับอย่างเคร่งครัดในกรณีที่เกี่ยวกับผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะ ถ้ากิจการที่ให้สัมปทานต้องหยุดชงักลงเพราะการกระทำผิดของผู้รับสัมปทานจักต้องถูกบังคับลงโทษตามที่กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในสัมปทาน

ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขให้บริการสาธารณะดำเนินไปตามปกติ หากบริการสาธารณะเกิดขัดข้องหรือหยุดชงักลงไม่ว่าเพราะเหตุใดๆ

5. เอกชนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพราะบริการสาธารณะมิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยเสมอหน้ากัน ถ้าเป็นกิจการที่จัดทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลเฉพาะก็ไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมมีสิทธิที่จะได้รับผลปฏิบัติหรือประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน และไม่เฉพาะแต่ความเสมอภาคในการที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเสมอภาคในภาระหน้าที่อันพึงมีต่อบริการสาธารณะด้วย ทั้งนี้ภายใต้ระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้

ความเสมอภาคในการที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นยังหมายความรวมถึงสิทธิเสมอภาคในการที่บุคคลจะสมัครเข้ารับหน้าที่การงานในหน่วยงานของรัฐอีกด้วย เมื่อบุคคลนั้นมีคุณสมบัติและพื้นความรู้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ส่วนบุคคลผู้เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองนั้น ความเสมอภาคในการที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะก็ย่อมมีอยู่เช่นเดียวกัน เช่นความเสมอภาคในการที่จะมีโอกาสเข้าทำสัญญากับฝ่ายปกครองอย่างเดียวกับบุคคลอื่น ด้วยเหตุนี้จึงได้มีระเบียบของทางราชการวางไว้ให้มีการเรียกประกวดราคาในการจัดหาพัสดุหรือในการรับก่อสร้างอาคารต่างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่มีความสนใจได้เข้าแข่งขันกับผู้อื่นเพื่อทำสัญญากับฝ่ายปกครอง และในการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ใดเป็นผู้รับสัญญา ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นข้อสำคัญ

การจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครอง[20]

วิธีที่ฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจทำโดยใช้ระบบราชการหรือระบบรัฐวิสาหกิจก็ได้ และบางทีก็ใช้ระบบวิธีดำเนินการอย่างเอกชนในกรณีที่ฝ่ายปกครองจัดทำกิจการบางอย่างอันไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ

กรณีของราชการ (เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง)

บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการนั้น เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเองโดยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง อยู่ในความอำนวยการและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครอง และด้วยเงินในงบประมาณของรัฐหรืองบประมาณขององค์การแห่งราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น เพราะฉะนั้นบริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการมีลักษณะพิเศษ 4 อย่างคือ

1. เจ้าหน้าที่ของราชการนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ หรือขององค์การแห่งราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามหลักทั่วไปไม่มีความเกี่ยวพันกับองค์การฝ่ายปกครองด้วยสัญญาเหมือนกับลูกจ้างเอกชน แต่มีความเกี่ยวพันตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายที่วางหลักบังคับไว้ก่อนแล้วสำหรับตำแหน่งหน้าที่ราชการ และใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องเป็นหลักทั่วไป กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเช่นว่านี้มิได้ทำขึ้นตามความตกลงยินยอมของบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งราชการแต่อย่างใดเลย แต่ได้กำหนดขึ้นด้วยอำนาจนิติบัญญัติอันเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ เพราะฉะนั้นฐานะของข้าราชการหรือพนักงานฝ่ายปกครองจึงอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยบทกฎหมาย ไม่ต้องได้รับความยินยอมจากข้าราชการหรือพนักงานเสียก่อน ความเกี่ยวพันระหว่างข้าราชการกับรัฐจึงมิใช่ความเกี่ยวพันกันตามสัญญาจ้างแรงงานเหมือนกับความเกี่ยวพันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเอกชน ข้าราชการผู้ได้รับการแต่งตั้งไม่อาจที่จะขอเปลี่ยนแปลงในฐานะตามกฎหมายของตนให้แตกต่างไปจากฐานะของข้าราชการอื่นๆ ที่ดำรงตำแหน่งเหมือนกันได้ ฐานะตามกฎหมายของข้าราชการไม่อาจที่จะมีการเปลี่ยนแปลงโดยข้อสัญญาระหว่างข้าราชการผู้นั้นกับทบวงการเมืองที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่ได้ และข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้สำหรับตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่

---

[20] ประยูร กาญจนกุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง.** สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2538. หน้า 108-120.

ตามที่กล่าวว่าความเกี่ยวพันระหว่างข้าราชการกับรัฐไม่ใช่ความเกี่ยวพันตามสัญญาก็เพราะว่าเวลาที่บุคคลเข้ารับราชการไม่ได้มีการตกลงเจรจาแลกเปลี่ยนการแสดงเจตนา หรือทำคำเสนอคำสนองเหมือนกับการทำสัญญาตามกฎหมายเอกชนอย่างใด แต่เป็นการแสดงเจตนากันคนละที ไม่เหมือนกับการทำสัญญา ซึ่งเมื่อการแสดงเจตนาระหว่างผู้เสนอผู้สนองตรงกันแล้วก็เกิดเป็นสัญญาขึ้น แต่การที่ทางราชการรับบุคคลเข้าเป็นข้าราชการนั้นไม่มีการทำสัญญา เป็นการออกคำสั่งบรรจุตามกฎหมายอันเป็นการกระทำฝ่ายเดียวโดยอาศัยอำนาจกฎหมาย การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง อัตราเงินเดือนก็กำหนดไว้โดยกฎหมายทั้งสิ้น และเมื่อเข้ารับราชการแล้วฐานะของข้าราชการก็อาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยกฎหมายในภายหลังได้ โดยไม่ต้องทำความตกลงกับข้าราชการเสียก่อน แต่ถ้าเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชนย่อมจะทำเช่นนั้นไม่ได้ จะต้องทำความตกลงกับลูกจ้างเสียก่อน นายจ้างจะกระทำไปฝ่ายเดียวไม่ได้ ลักษณะความเกี่ยวพันตามกฎหมายระหว่างข้าราชการกับรัฐเป็นไปตามหลักแห่งกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชน ไม่ได้เป็นไปตามหลักแห่งกฎหมายเอกชน

2. ทรัพย์สินที่ใช้ในราชการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของรัฐไม่อยู่ใต้บังคับแห่งหลักกฎหมายธรรมดาเหมือนกับทรัพย์สินเอกชน เช่น สาธารณะสมบัติของแผ่นดินจะยึดหรือยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กรรมสิทธิ์กับรัฐไม่ได้ แต่ทรัพย์สินของเอกชนอาจถูกยึดหรือยกอายุความขึ้นต่อสู้กรรมสิทธิ์ได้

นอกจากนี้ สาธารณะสมบัติของแผ่นดินจะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเฉพาะจะใช้วิธีการโอนกรรมสิทธิ์เหมือนกับทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้ ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองให้ใช้ทรัพย์สินของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

3. การกระทำและการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินราชการนั้นย่อมมีวิธีการแตกต่างกับการกระทำของเอกชน และอาจมีผลบังคับฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องมีการแสดงเจตนาร่วมกัน เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับให้เอกชนทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย และฝ่ายปกครองมีวิธีปฏิบัติบางอย่างอันอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเอกชนจะทำการเดียวกับฝ่ายปกครองไม่ได้ เช่น การเรียกเก็บภาษีอากร เป็นต้น

4. เนื่องจากราชการเป็นบริการสาธารณะที่จำเป็น ซึ่งจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยมากราชการจึงเป็นกิจการที่ทำให้โดยไม่คิดมูลค่า ประชาชนได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนโดยตรงเป็นพิเศษ นอกจากภาษีอากรอันเป็นภาระตั้งบังคับเพื่อหารายได้ให้ฝ่ายปกครองนำไปใช้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองทำให้โดยไม่คิดมูลค่า แต่มีบริการสาธารณะบางอย่างที่จัดทำเป็นราชการซึ่งเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการและ

มิได้ทำให้เปล่า เช่นการศึกษา การทำนิติกรรมต่างๆ ที่ต้องมีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องมีการเสียค่าธรรมเนียม การเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียม ในกรณีเช่นนี้ก็เพราะฝ่ายปกครองเห็นว่าผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะบางอย่าง ควรที่จะได้รับภาระค่าใช้จ่ายนั้น แทนที่รัฐจะโอนภาระค่าใช้จ่ายไปให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรทั่วไป ซึ่งไม่ได้เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นโดยตรง

บริการสาธารณะที่เข้าลักษณะพิเศษ 4 ประการดังกล่าวข้างต้นย่อมจัดทำเป็นราชการและฝ่ายปกครองจัดทำเองโดยตรง เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะสำคัญเป็นพิเศษเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชนและประเทศ ถ้าจะยกตัวอย่างก็มีเรื่องการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การสาธารณะสุข การคมนาคม การต่างประเทศ และกิจการอื่นๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของทบวงการเมืองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น กิจการตามที่กล่าวนี้ ฝ่ายปกครองย่อมไม่มอบให้เอกชนจัดทำแทน แต่จัดทำเป็นราชการเสียเอง เพราะเป็นบริการสาธารณะประเภทสำคัญอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ ความมั่นคง ความปลอดภัยและความเจริญของประเทศ ความเสื่อมโทรมในการจัดดำเนินราชการย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนถึงความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าของประเทศโดยตรง ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ และเพื่อให้ได้ผลแน่นอนจึงจัดทำเสียเองโดยตรงเป็นราชการ

แต่อย่างไรก็ดี บริการสาธารณะบางอย่างซึ่งในบางประเทศถือว่ามีความสำคัญมากและจัดทำเป็นราชการ ในอีกประเทศหนึ่งอาจจะไม่ถือเช่นนั้นก็ได้ และอาจมอบให้เอกชนจัดทำแทน เช่น การรถไฟ เป็นต้น มีหลายประเทศที่ให้เอกชนรับสัมปทานไปทำแทนรัฐ แต่สำหรับประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะไม่จัดทำเป็นราชการ แต่ก็มอบให้การรถไฟแห่งประเทศไทยอันเป็นองค์การของรัฐรับไปจัดทำทั้งหมด ส่วนในกรณีของเทศบาลที่ถือเป็นรูปแบบท้องถิ่นคงต้องมีการแบ่งแยกบริการสาธารณะออกมาและเลือกที่จะจัดทำตามความสามารถของแต่ละเทศบาลภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายประกอบ

ตอนที่ 3 หลักประกันขั้นพื้นฐานของประชาชน

การควบคุมการใช้ดุลพินิจและอำนาจของฝ่ายปกครอง

การควบคุม หมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และเป็นการแก้ไขความผิดพลาดจากการใช้ดุลพินิจโดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง เป็นการตรวจสอบ สอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำ หรือมีนิติกรรมทางปกครอง ว่าฝ่ายปกครองได้ดำเนินการดีหรือไม่ ถูกต้องตามหลักแห่งนิติรัฐในการมีนิติกรรมทางปกครองไม่ว่าจะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว หรือ

นิติกรรมของฝ่ายปกครองสองฝ่ายก็ตาม [21] ถือเป็นการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เป็นได้ทั้งการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนมีการกระทำทางปกครอง และภายหลังจากที่มีการกระทำทางปกครองนั้นแล้ว โดยไม่ถึงกับเป็นอุปสรรคต่อการกระทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครอง [22]

ลักษณะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมี 2 รูปแบบ [23] คือ ลักษณะการใช้อำนาจผูกพัน และอำนาจดุลพินิจ

1. อำนาจผูกพัน อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่งและจะต้องตามคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่ได้กำหนดไว้นั้น

ดังนั้น ลักษณะของการใช้อำนาจผูกพันนั้น จึงหมายความว่า การจะตัดสินใจในทางกฎหมายต้องข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมาก่อน ถ้าข้อเท็จจริงอย่างนี้เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ก็ผูกพันที่ว่าต้องตัดสินใจไปในทางนี้งานนั้น คือตามกฎหมายกำหนดไว้ จะตัดสินใจเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ เช่น ในเรื่องการสมรส ถ้าชายอายุ 20 ปี และหญิงอายุ 20 ปี เงื่อนไขครบถ้วนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สมัครใจสมรสนั้น ต้องการจะจดทะเบียนสมรสกัน เจ้าหน้าที่ต้องรับจดทะเบียนให้ (ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว) จะปฏิเสธไม่จดทะเบียนให้ไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีชายหญิงอายุ 14 กับ 13 ปี จะมาจดทะเบียนสมรส กรณีข้อเท็จจริงในเรื่องอายุไม่เป็นไปตามกฎหมาย กรณีนี้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิเสธการจดทะเบียนสมรส เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเลือกใช้ดุลพินิจเพื่อที่จะรับจดทะเบียน โดยพิจารณาเห็นว่าชายหญิงทั้งสองนี้มีความปรารถนาต้องการจะอยู่ร่วมกันใช้ชีวิตร่วมกันเป็นสามีภริยา เช่นนี้ทำไม่ได้

---

[21] และหากจะพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2540) จะพบว่ามีอยู่หลายองค์กร เช่น ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือการแยกการตรวจสอบการทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบของกฎหมายและการเพิ่มองค์การอิสระ ในการควบคุมทุกระดับ เป็นต้น

[22] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531 หน้า 2-3.

[23] โกคิน พลกุล. **หลักกฎหมายมหาชน.** คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2539. หน้า 180 – 190.

2. อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) เป็นเรื่องตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพันมีคำอธิบาย คำนิยามของอำนาจดุลพินิจ โดยนักกฎหมายหลายท่านได้กล่าวว่า

"อำนาจดุลพินิจ" คือ เสรีภาพที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ในอันที่จะตัดสินว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง สมควรเลือกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่างที่แตกต่างกันออกไป และออกคำสั่งตามที่ได้ตกลงใจเลือกไว้

"อำนาจดุลพินิจ" ย่อมปรากฏขึ้นทุกครั้งที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกระทำการอย่างอิสระ โดยที่กฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดการอันตนจักต้องการทำไว้ล่วงหน้า

"อำนาจดุลพินิจ" แท้จริงแล้วเพียงแต่เป็นความสามารถอันกฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะเลือกว่าในบรรดาคำสั่งสองหรือหลายคำสั่ง ซึ่งตามกฎหมายแล้วล้วนแต่ออกได้ทั้งสิ้น คำสั่งใดที่ตนเห็นว่าสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ดีที่สุด

"อำนาจดุลพินิจ" คือ ข้อความคิดที่แท้จริงของดุลพินิจทางปกครองเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในอันที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาหลายๆ อย่างซึ่งเป็นไปได้ที่จะกระทำและซึ่งเปิดช่องให้วิญญูชนมีความเห็นแตกต่างกันออกไปว่า การใดเป็นการอันถึงปรารถนา

"อำนาจดุลพินิจ" คือ อำนาจในอันที่จะออกคำสั่งซึ่งในทางภววิสัยแล้ว ไม่อาจตัดสินใจได้ว่าถูกหรือผิด

ความแตกต่างระหว่างอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ

1. อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) คือ อำนาจหน้าที่องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐต้องปฏิบัติเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดๆ เกิดขึ้นตามที่กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ได้บัญญัติกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว ดังนี้ องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องออกคำสั่ง และคำสั่งนั้นต้องมีเนื้อความเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เรื่องการร้องขอจดทะเบียนสมรส เมื่อชายหญิงผู้ร้องขอมีคุณสมบัติครบถ้วนและปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว นายทะเบียนครอบครัวจะต้องทำการจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องเสมอ เป็นต้น

เหตุที่เรียกอำนาจหน้าที่ว่าเป็นอำนาจผูกพันก็เพราะคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การฝ่ายปกครองของรัฐ ซึ่งกฎหมายยอมรับว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีผลใช้บังคับได้สมบูรณ์ นั่นเอง

2. อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) อำนาจดุลพินิจแตกต่างกับอำนาจผูกพันข้างต้นกล่าวคือ อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หรือองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่ง หรือเลือกสั่งการใดๆ ได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้บรรลุผลตาม

ความมุ่งหมายหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจก็คืออำนาจที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐมีอิสระในการตัดสินใจเมื่อมีเหตุการณ์หรือมีข้อเท็จจริงใดๆ ที่กำหนดไว้เกิดขึ้น

ทั้งอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจนี้ ส่วนใหญ่แล้วกฎหมายจะกำหนดให้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ไปด้วยกัน กล่าวคือเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดเกิดขึ้นแล้วองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องออกคำสั่งในเรื่องนั้นๆ (อำนาจผูกพัน) แต่จะออกคำสั่งอย่างไรนั้นสามารถตัดสินใจได้อย่างมีอิสระตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้ (อำนาจดุลพินิจ) เช่น กรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายบังคับไว้ชัดเจนว่า ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งต้องสั่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้น แต่ผู้บังคับบัญชาฯ ก็มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นสถานใด กล่าวคือจะสั่ง ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ เป็นต้น

บางกรณีกฎหมายอาจกำหนดว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดๆ ที่กำหนดไว้แล้วนั้นเกิดขึ้น องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐก็มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะออกคำสั่งในเรื่องนั้นหรือไม่ เป็นดุลพินิจ แต่ได้มีการออกคำสั่งไปก็ต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับกฎหมาย

การควบคุมเทศบาลในการใช้ดุลพินิจ

เทศบาลเป็นองค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจึงต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดอำนาจควบคุมเทศบาลไว้ในมาตรา 71-75 โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม

การควบคุมเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ นั้นมีวิธีการควบคุมซึ่งใช้ประกอบกันสองวิธีคือ [24]

1. การควบคุมองค์กรและเจ้าหน้าที่ของเทศบาล
2. การควบคุมกิจการของเทศบาล

1. การควบคุมองค์กรและเจ้าหน้าที่ของเทศบาล ได้แก่ การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาลตามมาตรา 37 การสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งตามมาตรา 73 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การสั่งให้สมาชิกเทศบาลออกจากตำแหน่งตามมาตรา 19 (7) แก้ไขเพิ่มเติม

---

[24] ประยูร กาญจนดุล. **เรื่องเดิม**. หน้า 357-358.

โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 การวางระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาเทศบาล โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางระเบียบตามมาตรา 23 การยุบสภาเทศบาล ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะมีคำสั่งยุบสภาเทศบาลได้ตามมาตรา 74 การวางระเบียบพนักงานเทศบาลโดยพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 43 และการให้เทศบาลใดเทศบาลหนึ่งขึ้นอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 75

2. การควบคุมกิจการของเทศบาล ได้แก่ การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติเทศบัญญัติ และการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจระงับร่างเทศบัญญัติตามมาตรา 62 การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจควบคุมดูแลและตรวจสอบกิจการของเทศบาลตามมาตรา 71 การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้ชั่วคราวตามมาตรา 72 โดยนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร การให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมา ตามมาตรา 68 การจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินของเทศบาลปีละครั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 70

ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่ควรจะจัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องมีลักษณะ [25]

1. ต้องเป็นระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน

2. มีความเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุมมีดุลภาพระหว่างการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3. มีความเป็นอิสระ รวมทั้งมีการกำหนดหลักประกัน เช่น วิธีดำเนินงาน, วิธีพิจารณาการถูกตรวจสอบจากองค์กรอื่น

4. ขบวนการนำเรื่องที่ประชาชนจะร้องเรียนมาสู่องค์กรต้องไม่สลับซับซ้อน และเป็นไปโดยกว้างขวาง

ดังนั้นสิ่งที่สำคัญที่จะเป็นหลักประกันการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (เช่น กรณีของเทศบาล) ทั้งในแง่ของดุลพินิจ และอำนาจผูกพันตามข้อเท็จจริง จึงอยู่ที่รูปแบบ การควบคุมการใช้อำนาจ ขององค์กรฝ่ายปกครองนั่นเอง โดยอาจถือเอาจำแนกตามระยะเวลานั่นคือ ถือเอากำหนดเวลาในการมีคำสั่งนิติกรรมทางปกครองก่อนดำเนินการหรือหลังจากที่ได้มีการดำเนินการแล้ว

---

[25] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ**. วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 13 ตอน 2 พ.ศ. 2528 หน้า 14 – 16.

ก็ตาม หรืออาจจะแบ่งแยกโดยถือเอาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมเป็นหลักก็ได้ โดยถือว่าหากเป็นการควบคุมโดยวิธีการร้องเรียนต่อผู้สั่งการ หรือผู้บังคับบัญชาของผู้ที่มีอำนาจสั่งการนั้นก็เป็นการควบคุมโดยองค์กรภายใน ส่วนการควบคุมโดยองค์กรอื่นๆ เช่นรัฐสภา หรือศาลปกครอง ก็ถือได้ว่าเป็นการควบคุมภายนอก ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องการควบคุมโดยองค์กรภายนอกนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีองค์กรใหม่เกิดขึ้นเพื่อทำการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองอยู่หลายองค์กร [26] อาทิเช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ช.), ศาลปกครอง รวมทั้งการแยกการตรวจสอบในมิติของการเมือง โดยศาลการเมืองออกจากการตรวจสอบโดยปกติในเชิงกฎหมายอีกด้วย

1. การควบคุมแบบป้องกันหรือการควบคุมก่อนการดำเนินการ [27]

การควบคุมแบบป้องกัน คือ การควบคุมในขั้นตอนตระเตรียมการก่อนที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่ง หรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการควบคุมแบบนี้ยังแยกได้เป็น 3 ประเภทย่อย คือ

1. การควบคุมโดยการปรึกษาหารือองค์กรที่ปรึกษา เช่น การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

2. การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้ 3 วิธี คือ

(ก) การโต้แย้งคัดค้านก่อนที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งทางปกครอง

(ข) การปรึกษาหารือกับองค์กรหรือตัวแทนของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย

(ค) การรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

3. การควบคุมโดยการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

---

[26] โปรดดูรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 276 มาตรา 197 มาตรา 312 มาตรา 200 เป็นต้น

[27] โภคิน พลกุล. **รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง.** วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 12 พ.ศ. 2524 หน้า 38 – 50.

2. การควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ

การควบคุมแบบแก้ไขอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การควบคุมภายใน ได้แก่

(ก) การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครอง และ

(ข) การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น

2. การควบคุมภายนอก ได้แก่

(ก) การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ข) การร้องทุกข์ (คณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ต่อต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

นอกจากนี้ยังมีวิธีควบคุมโดยองค์กรภายนอก เช่น ศาลปกครอง, รัฐสภา, [28] ผู้ตรวจการรัฐสภา ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นอีกด้วย มีข้อสังเกตประการหนึ่ง เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งสามารถแยกประเภทและหน่วยงานองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมได้ดังนี้ [29]

1. ถ้าเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การดำเนินการทางสภาฯ มักจะใช้การควบคุมทางการเมืองโดยสภาฯ โดยสื่อมวลชน หรือองค์กรภาคประชาชน

2. ถ้าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีปัญหาด้านความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง มักใช้การควบคุมโดยทางศาล (ปกครอง)

3. ถ้าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีปัญหาด้านความไม่เหมาะสมหรือความไม่เป็นธรรม มักใช้การควบคุมโดยผู้ตรวจการรัฐสภา (ออมบุดแมน)

4. ถ้าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีปัญหาด้านทุจริตมักใช้องค์กรคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ช.)

---

[28] การควบคุมโดยองค์กรรัฐสภานี้ มักมองกันว่าหวังผลไม่ค่อยได้ ทั้งนี้เนื่องจากมักถูกมองเป็นเรื่องการเมือง และในรัฐสภามักจะพิจารณา เฉพาะเรื่องใหญ่ๆ หลักการสำคัญๆ จึงต้องหาทางออกของการตรวจสอบโดย การตั้งกระทู้ถาม, การร้องเรียนผ่านกรรมาธิการต่างๆ, การยื่นญัตติ เป็นต้น

[29] ชาญชัย แสวงศักดิ์. **การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร.** สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2540 หน้า 30 – 55.

ซึ่งจากกรณีการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหารต่อการมีดุลพินิจดังกล่าวก็ถือเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง [30] ที่ระบุว่าเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในการออกคำสั่งทางปกครองว่าจะต้องมีการเตรียมการดำเนินการอย่างไรและถือเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน อันถือได้ว่าประชาชนก็คือผู้ทรงสิทธิ ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน สถานะของประชาชนมิใช่ เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองไร้สิทธิแต่ประการใดไม่ [31]นั่นคือ ก่อนมีคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคลใด เจ้าหน้าที่ต้องให้บุคคลนั้นมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงหลักฐานของตน คำสั่งในทางปกครองที่เป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบทั้งข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์ หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ หรือโต้แย้งดังกล่าวไว้ในกรณีคำสั่งทางปกครอง ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครอง โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นพิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถ้าไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผล ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน [32]

ส่วนการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นเป็นกรณีที่ต้องเป็นเรื่องที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือเป็นการละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

1. ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

---

[30] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.** พ.ศ. 2539 หน้า 7 – 8.

[31] มาตรา 3 **วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ** ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐาน ในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

[32] ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.** สำนักพิมพ์วิญญูชน กรุงเทพฯ ธันวาคม 2540

2. ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3. กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

4. กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

5. กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

เรื่องที่ไม่อาจนำมาร้องทุกข์ได้ คือ

1. เรื่องที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

2. เรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเด็ดขาดแล้วหรือนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

3. เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

4. เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

5. เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

6. เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์แล้ว

วิธีการร้องทุกข์ [33]

1. ต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด

- มีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์
- ระบุเรื่องที่จะร้องทุกข์ให้เข้าใจข้อเท็จจริงได้อย่างชัดเจนว่าได้รับความเดือดร้อนอย่างไร และต้องการให้แก้ไขหรือดำเนินการอย่างไร
- ลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์

2. คำร้องทุกข์อาจส่งทางไปรษณีย์ไปยังสำนักงานฯ หรือไปยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ก็ได้

3. การยื่นคำร้องทุกข์ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น

ขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ฯ ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไว้เป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้คือ

---

[33] ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค.** สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2540.

1. การพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับไว้พิจารณา

ในเบื้องต้น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ จะต้องตรวจสอบและเสนอความเห็นต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าเรื่องร้องทุกข์ที่ได้รับมานั้นเป็นเรื่องที่อาจรับไว้พิจารณาได้หรือไม่

ถ้าเป็นเรื่องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เลขาธิการฯ จะมีคำสั่งจำหน่ายออกจากสารบบ

ถ้าเป็นเรื่องที่อาจรับไว้พิจารณาได้ ก็จะดำเนินการสอบสวนต่อไป

2. การสอบสวนและสรุปสำนวนโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ

สำหรับเรื่องร้องทุกข์ที่อาจรับไว้พิจารณาได้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ จะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยแจ้งการร้องทุกข์ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการทำสำนวน

3. การติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น เพิกถอนคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์หรือดำเนินการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ในทางบริหารสำนักงานและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเป็นผู้ติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าวให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ถ้าหน่วยงานดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบและพิจารณาคำสั่งการให้มีการปฏิบัติตามนั้นหรือสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืน

การประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับหน่วยงานอื่น

1. ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับคำร้องทุกข์ใดแล้ว เห็นว่าเป็นคำร้องทุกข์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ สำนักงานฯ จะส่งคำร้องทุกข์ดังกล่าวต่อไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นพิจารณาดำเนินการต่อไปก็ได้ เช่น

(ก) ถ้าเห็นว่าเรื่องที่นำมาร้องทุกข์นั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ก็จะส่งให้สำนักงาน ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการต่อไป

(ข) ถ้าเห็นว่าเรื่องที่นำมาร้องทุกข์นั้นเป็นเรื่องที่มีมูลความผิดทางอาญา ก็จะแจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(ค) ถ้าเห็นว่าเรื่องที่นำมาร้องทุกข์นั้นเป็นเรื่องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เช่น ขาดอายุความร้องทุกข์แล้ว หรือมิใช่เรื่องที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นเรื่องทางนโยบาย (เช่นกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ถูกขับไล่ออกจากที่ดินของทางราชการหรือที่สาธารณะประโยชน์ที่ตน

ครอบครองอยู่โดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายแต่อย่างใด หรือกรณีที่ผู้ร้องทุกข์โต้แย้งความเหมาะสมของการสร้างเขื่อน) สำนักงานฯ ก็จะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (เช่น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กระทรวงที่เกี่ยวข้อง) ดำเนินการต่อไป

2. ถ้าหน่วยงานอื่นเห็นว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการร้องทุกข์ก็จะรับไว้ได้

ประโยชน์ที่ได้รับจากระบบร้องทุกข์

1. คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และสำนักงานฯ สามารถเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาสั่งการทางบริหารเพื่อแก้ไขเยียวยาให้แก่ผู้ร้องทุกข์ในเรื่องต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง แม้จะเกินคำขอของผู้ร้องทุกข์ก็ตาม ซึ่งถ้าพิจารณาเปรียบเทียบกับการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลย่อมไม่อาจพิพากษาเกินคำขอท้ายฟ้องได้

2. สำนักงานฯ สามารถอาศัยข้อมูลที่ได้รับจากการร้องทุกข์ของราษฎรเป็น"ตัวสะท้อน" ในการศึกษาวิเคราะห์เหตุการร้องทุกข์ว่าเกิดจากสาเหตุใด กล่าวคือ

(ก) ถ้าเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากข้อบกพร่องของกฎหมายที่ล้าสมัย ไม่ชัดเจน ไม่เป็นธรรม หรือมีช่องโหว่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และสำนักงานฯ ก็สามารถเสนอแนะต่อรัฐบาลให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนั้นได้

(ข) ถ้าเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากความเข้าใจหรือระเบียบปฏิบัติที่ยังไม่ถูกต้องของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และสำนักงานฯ ก็สามารถเสนอแนะต่อรัฐบาลให้สั่งการกำหนดแนวทางในการแก้ไขหรือป้องกันเหตุแห่งการร้องทุกข์ในเรื่องนั้นมิให้เกิดขึ้นอีก

(ค) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของคดีปกครองและขอบเขตการพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง

ข้อแตกต่างระหว่างมาตรการต่างๆ ในการควบคุม

มาตรการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นมีข้อแตกต่างกันในสาระสำคัญดังนี้ [34]

1. การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครองโดยทั่วไป

การร้องทุกข์ต่อองค์กรฝ่ายปกครองโดยทั่วไปนั้นมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

---

[34] ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง.** สำนักพิมพ์วิญญูชน พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2542 หน้า 317 – 318.

1. ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ไว้อย่างแน่ชัด

2. ในการร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์อาจใช้ข้ออ้างทางกฎหมายหรือข้ออ้างอย่างอื่น (เช่น ความไม่เป็นธรรม) มาเป็นเหตุผลในการร้องทุกข์ได้

3. องค์กรผู้พิจารณาคำร้องทุกข์อาจตรวจสอบการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นได้ทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายความเหมาะสมทางบริหาร หรือความเหมาะสมทางการเมือง

4. หากองค์กรผู้พิจารณาเห็นว่าการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมทางบริหาร หรือไม่เหมาะสมทางการเมือง ก็อาจมีคำสั่งระงับ ยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้

5. เรื่องที่นำมาร้องทุกข์นั้น แม้ว่าองค์กรผู้พิจารณาจะได้พิจารณาและมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด (เช่น ให้ยุติเรื่อง) แล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องก็ยังสามารถหยิบยกเรื่องเดียวกันนั้นขึ้นมาร้องทุกข์ใหม่ได้อีก

2. การควบคุมโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือไม่

1. การร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. มีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น เรื่องร้องเรียนประเภทใดที่อาจรับไว้พิจารณาได้

2. ป.ป.ช. มุ่งตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือไม่

3. ถ้า ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ก็จะเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้มีการดำเนินการทางวินัยและดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิด แต่ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจโดยตรงในการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์

3. การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรทางการเมือง

การร้องทุกข์ต่อองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรทางการเมือง เช่น คณะกรรมาธิการของสภาฯ นั้นมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ไว้อย่างแน่ชัด

2. ในการร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์อาจใช้ข้ออ้างทางกฎหมายหรือข้ออ้างอย่างอื่น (เช่น ความไม่เป็นธรรม) มาเป็นเหตุผลในการร้องทุกข์ก็ได้

3. คณะกรรมาธิการของสภาฯ อาจพิจารณาตรวจสอบการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นได้ในแง่ของความชอบด้วยกฎหมาย ความเหมาะสมทางบริหารหรือความเป็นธรรม

4.ถ้าคณะกรรมาธิการของสภาฯ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นธรรม หรือไม่เหมาะสม ก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ คงทำได้แต่เพียงแจ้งผลพิจารณาและความเห็นของคณะกรรมาธิการฯ ให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือรัฐบาลทราบเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาต่อไปโดยใช้วิธีการกดดันทางการเมืองผ่านสื่อมวลชนเป็นต้น

4. การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ (ศาลปกครอง)

การขอรับการเยียวยาทุกข์โดยการฟ้องคดีต่อศาลมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. มี "วิธีพิจารณาความ" กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องคดีและการพิจารณาคดีไว้เป็นที่แน่นอน เช่น คำฟ้องต้องใช้แบบที่กำหนดขึ้นและปิดอากร ฯลฯ

2. เรื่องที่นำมาฟ้องคดีจะต้องเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีเป็น "ผู้เสียหาย" หรือเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง

3. ในการฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีจะอ้างได้ก็แต่เพียงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวเท่านั้น จะยกข้ออ้างอย่างอื่น (เช่น ความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เหมาะสม) ขึ้นมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ได้

4. ถ้าศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำที่ถูกนำมาฟ้องคดีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็จะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการกระทำนั้น เมื่อคดีถึงที่สุดแล้วย่อมเป็นอันยุติไปตามนั้น คู่ความจะนำเรื่องนั้นมาฟ้องคดีใหม่อีกมิได้

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองจึงแยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วน คือ [35]

---

[35] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ศาลปกครองกฎหมายปกครองและตัวอย่าง "สัญญาทางด่วน".** วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 13 ตอน 2 สิงหาคม 2537 หน้า 19-20.

1. องค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง คือ องค์กรผู้ใช้อำนาจปกครอง ซึ่งได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการอิสระ รัฐวิสาหกิจและองค์กรอื่นๆ ที่ใช้อำนาจปกครอง เช่น คณะกรรมการ และสภาวิชาชีพต่างๆ

2. การกระทำที่ถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง คือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(ก) การกระทำทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติทางกายภาพ เช่น การรื้อถอนอาคาร การก่อสร้างถนน ฯลฯ ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้

(ข) คำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เช่น คำสั่งอนุมัติ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ฯลฯ หรือนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ

3. ลักษณะของการควบคุมตรวจสอบ ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและนิติกรรมทางปกครองทั้งในแง่ของรูปแบบอำนาจ วัตถุประสงค์ และวิธีการใช้อำนาจว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

บทที่ 3
ผลการดำเนินการวิจัย

บทนำ ลักษณะโดยทั่วไปของงานสำนักการช่างในเทศบาลนครภาคใต้

ลักษณะของการจัดแบ่งส่วนต่างๆ ของเทศบาลนคร ทั้ง 5 แห่ง จะมีความคล้ายคลึงกัน แม้ว่าบางแห่งอาจมีการเพิ่มกองบางกองเข้ามาในงานของเทศบาลนคร [1] นั่นคือมีการแบ่งงานออกเป็นสำนักปลัดเทศบาล กองวิชาการและแผนงาน กองคลัง กองสวัสดิการและสังคม สำนักการช่าง กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม สำนักการศึกษา เป็นหน่วยงานหลักๆ [2] กล่าวสำหรับงานของสำนักงานช่างนี้ ก็มีการแบ่งหน่วยงานสำคัญๆ ย่อยลงไปเพื่อที่จะดูแลเฉพาะในส่วนของการช่าง ดังนี้

1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง
2. ส่วนการโยธา
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึง 4 ส่วน ดังกล่าวนี้ผู้วิจัยได้จัดแบ่งปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของสำนักการช่าง ออกเป็นลักษณะของการใช้ดุลพินิจใน 2 ลักษณะที่สำคัญ นั้นคือ 1. ในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุญาตขึ้นมาต่อสำนักการช่างประการหนึ่ง ส่วนอีกประการหนึ่งก็คือ 2. เป็นเรื่องที่เทศบาลโดยสำนักการช่างเองมีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำลงไป อันส่งผลกระทบถึงประชาชน เป็นต้นว่า การสร้างคูระบายน้ำ การติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่าง การขยายถนนปรับผิวการจราจร การขยายสะพานคอนกรีต การก่อสร้างสะพานลอยทางเดินเท้าอื่นๆ ดังนั้นประเด็นที่จะต้องพิจารณาก็คือ งานของส่วนต่างๆ นั้น งานของส่วนใดที่จะมีผล

---

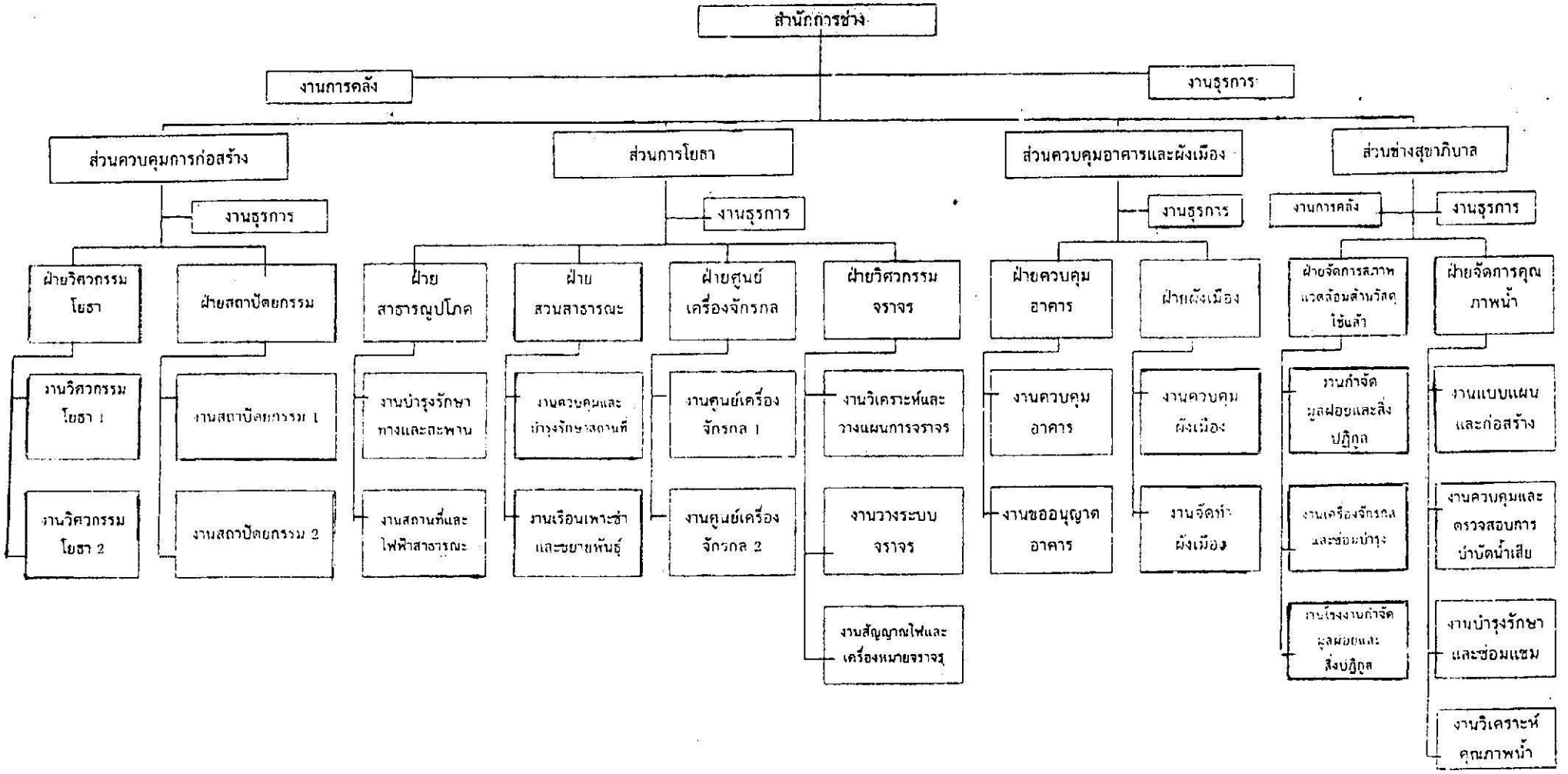
[1] ในกรณีของเทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้มีการเพิ่มงานของเทศบาลไว้อีกกองหนึ่งนั่นคือ กองประปาที่ยังมิได้มีการโอนงานในส่วนนี้ ไปให้การประปาส่วนภูมิภาค แม้ว่าจะมีความพยายามจากการประปาส่วนภูมิภาคที่จะดึงงาน และบุคลากรในส่วนนี้ของเทศบาลไปหลายครั้งแล้วก็ตาม โดยเทศบาลให้เหตุผลว่าต้องการเป็นผู้จัดบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานนี้ให้ประชาชนเอง และยืนยันว่าการเก็บค่าน้ำของเทศบาลที่จัดเก็บต่อลูกบาศเมตรถูกกว่าที่การประปาส่วนภูมิภาคจัดเก็บ ควรเป็นงานพื้นฐานที่ท้องถิ่นจัดทำได้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ในประเด็นดังกล่าวนี้ จึงมีนัยยะที่สำคัญที่ผู้วิจัยเห็นว่าควรศึกษา ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสร้างหรือขยายงานการประปา ซ่อมบำรุงอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่กระทบต่อประชาชนอีกด้วย

[2] โปรดดูการแบ่งงานของเทศบาลได้ในแผนภูมิประกอบ

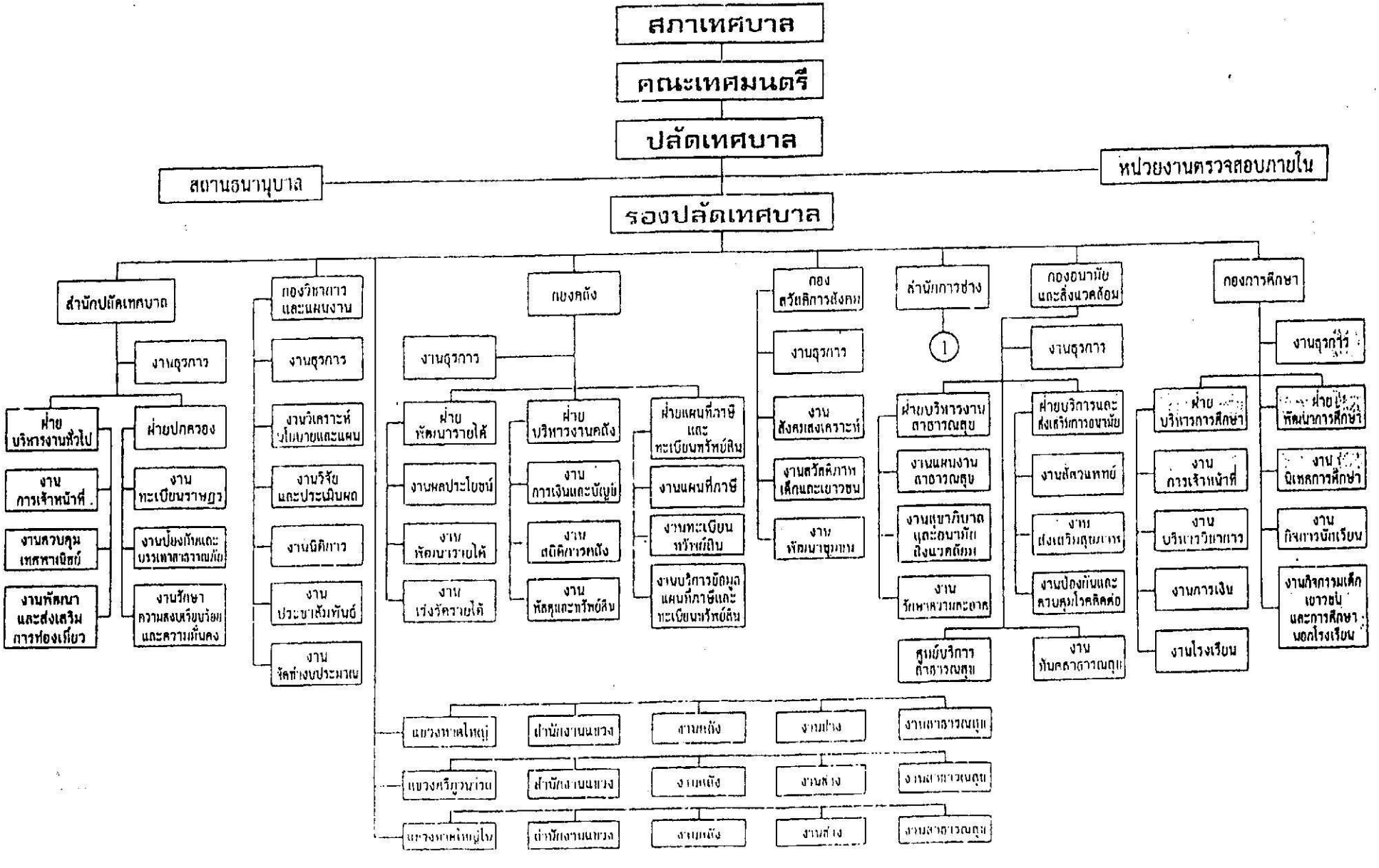
ในการใช้ดุลพินิจทั้งสองประเด็น หรือเป็นแต่เพียงการใช้ดุลพินิจที่จะกระทบกระเทือนถึงประชาชนเพียงประเด็นเดียว ซึ่งก่อนที่จะสรุปถึงงานในส่วนต่างๆ และแบ่งประเด็นในการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจนั้น สมควรที่จะต้องพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของงานในสำนักการช่างก่อน

แผนภูมิ

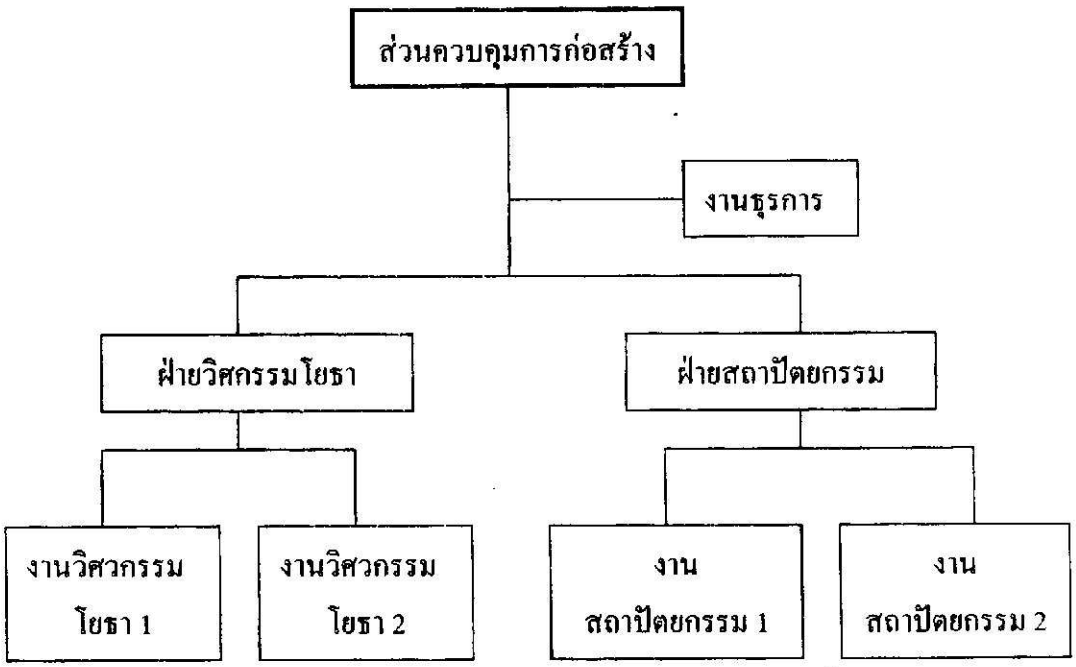
การแบ่งส่วนราชการของสำนักการช่าง



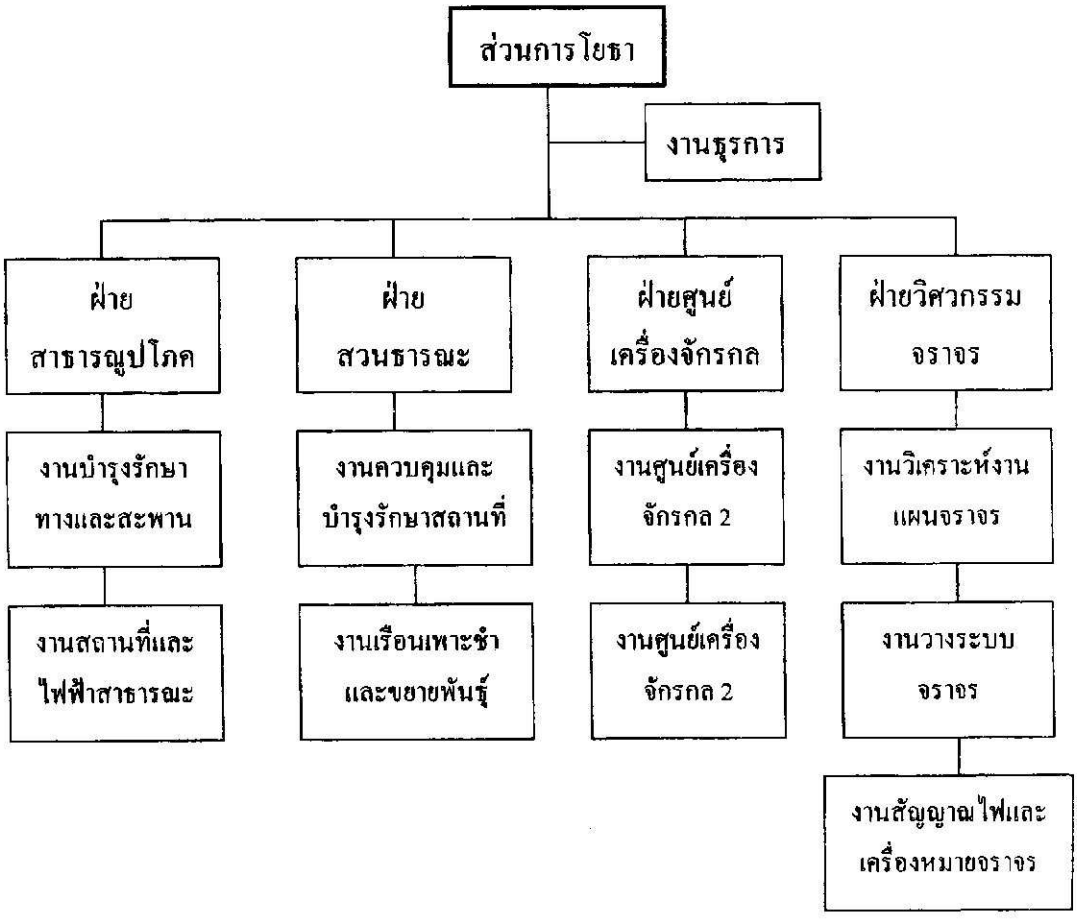
แผนภูมิการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาลนคร



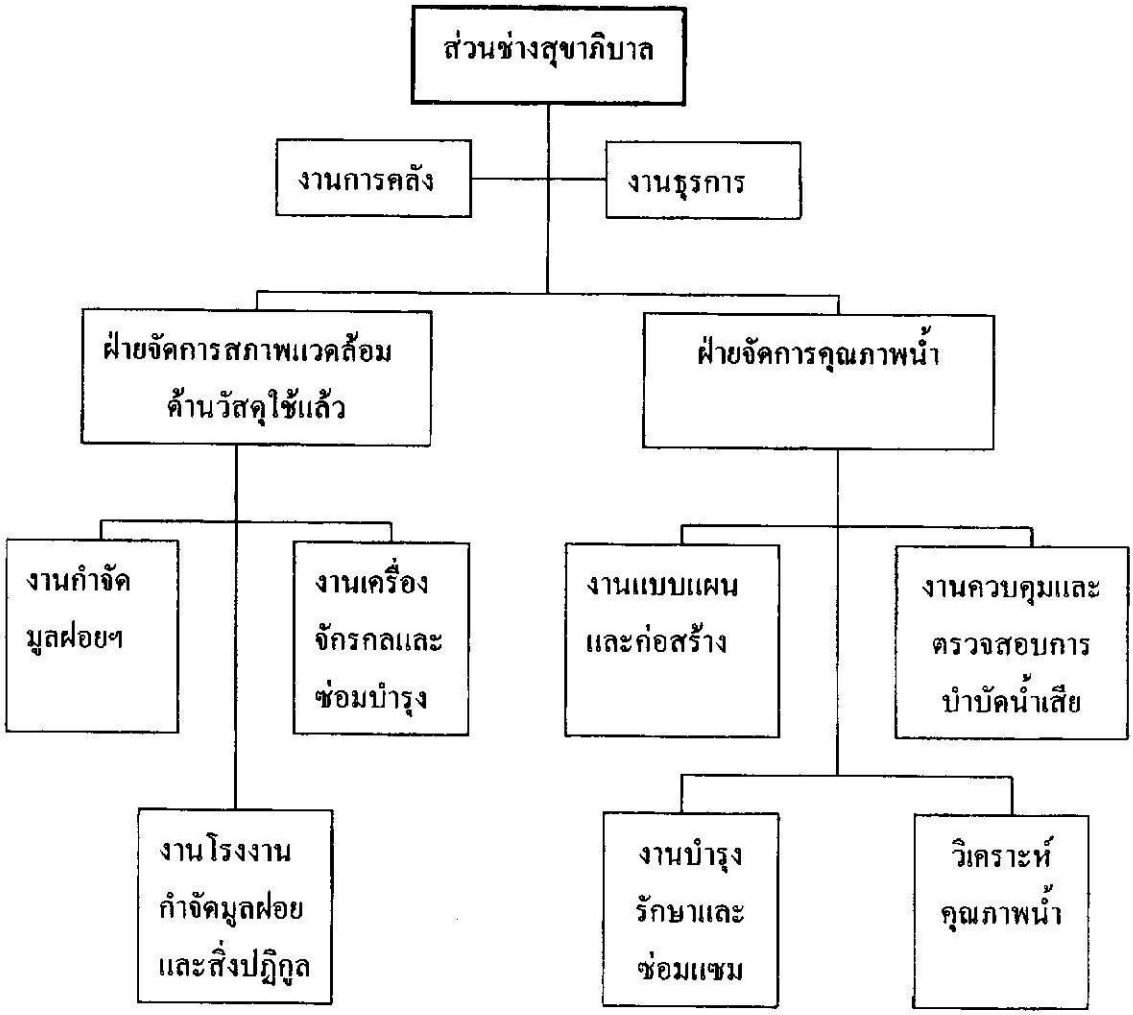
แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการของส่วนควบคุมการก่อสร้าง



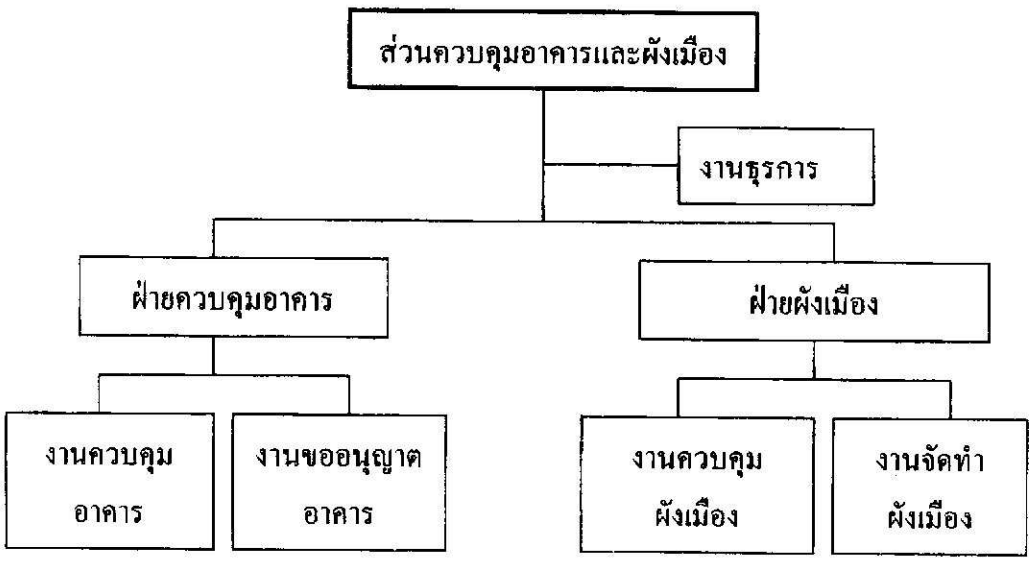
แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการส่วนการโยธา



แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการของส่วนช่างสุขาภิบาล



แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการของส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง



งานของสำนักการช่างแบ่งออกเป็น [3]

1. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ประกอบด้วย

● **ฝ่ายควบคุมอาคาร** มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานควบคุมอาคารและงานขออนุญาตอาคาร แบ่งออกเป็น

งานควบคุมอาคาร มีหน้าที่

- งานควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร 2522
- งานตรวจสอบกำหนดผังบริเวณแนวระดับของอาคารที่อนุญาต
- งานตรวจรับรองอาคารตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร 2522 และหรือกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง
- งานรองรับระวังแนวเขตที่ดิน
- งานที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานขออนุญาตอาคาร มีหน้าที่

- งานตรวจสอบการขออนุญาตตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร 2522
- งานตรวจสอบแก้ไขปัญหาเรื่องราวและให้บริการประชาชนเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร
- งานตรวจสอบติดตามผลการดำเนินการตาม พ.ร.บ. วิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 วิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2508 และหรือกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง
- งานอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

● **ฝ่ายผังเมือง** มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานควบคุมผังเมืองและงานจัดทำผังเมือง แบ่งออกเป็น

---

[3] รายงานฉบับสุดท้าย(Interim Report) การศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542-2546) ระยะที่ 1 โดยสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ มูลนิธิพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ กันยายน (2541) แม้ว่าในบางเทศบาลนคร อาจจะมิได้มีการแบ่งส่วนงานออกเป็น 4 ส่วนก็ตาม แต่หากพิจารณา งานทั้งหมดที่มีอยู่ก็จะพบได้ว่ามีการรวมงานทั้ง 4 ส่วนไว้ครบถ้วน ในสำนักการช่าง ในเทศบาลนครบางแห่งอาจมี 2 ส่วน 3 ส่วนต่างกันออกไป โดยอาจมีการรวมงานที่มีความคล้ายคลึงกันไว้ด้วยกัน เช่น ส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองเข้าด้วยกันเป็นส่วนเดียวกัน (เทศบาลนครสงขลา) นอกจากนี้ บางแห่งก็ยังมีฐานะเป็นกองช่าง (ผู้อำนวยการระดับ 8) ซึ่งบางแห่งก็ได้มีการยกระดับเป็นสำนักการช่าง (ผู้อำนวยการกองสำนักระดับ 9) แต่โครงสร้างการศึกษาปัญหาการใช้ดุลพินิจก็ไม่แตกต่างกัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

งานควบคุมผังเมือง มีหน้าที่

- งานควบคุมแนวเขตถนน ทางสาธารณะและที่ดินสาธารณะประโยชน์
- งานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางบกและทางน้ำ
- งานตรวจสอบโครงการพัฒนาผังเมือง
- งานควบคุมให้ปฏิบัติตามผังเมืองรวม
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานจัดทำผังเมือง ได้แก่

- งานจัดทำผังเมืองรวม
- งานจัดทำผังเมืองเฉพาะ
- งานพัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัด
- งานสำรวจรวบรวมข้อมูลด้านผังเมือง
- งานให้คำปรึกษาด้านผังเมืองและสิ่งแวดล้อม
- งานเวนคืนและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- งานแผนที่ภาษี
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานธุรการ มีหน้าที่

- งานสารบรรณของกอง
- งานรับรองเรื่องราวการขออนุญาตสร้างอาคาร ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- งานรับเรื่องราวร้องเรียนและร้องทุกข์ของกอง
- งานประชาสัมพันธ์และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
- งานควบคุมจัดทำทะเบียนพัสดุของกอง
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

2. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ประกอบด้วย

- **ฝ่ายวิศวกรโยธา** มีหน้าที่ควบคุม และรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานวิศวกรโยธา 1 และงานวิศวกรโยธา 2

งานวิศวกรโยธา 1 มีหน้าที่

- ออกแบบคำนวณด้านวิศวกรรมถนนและสะพาน
- งานวางโครงการและการก่อสร้างด้านวิศวกรรมงานถนนและสะพาน

- งานให้คำปรึกษาแนะนำและบริหารเกี่ยวกับงานทางด้านวิศวกรรม งานถนนและสะพาน
- งานออกรายการรายละเอียดทางด้านวิศวกรรมงานถนนและสะพาน
- งานสำรวจหาข้อมูลรายละเอียดเพื่อคำนวณออกแบบ กำหนดรายละเอียดทางด้านวิศวกรรม งานถนนและสะพาน
- งานศึกษาวิเคราะห์ วิจัยทางด้านวิศวกรรม งานถนนและสะพาน
- งานประมาณราคาค่าก่อสร้างทางด้านวิศวกรรมงานถนนและสะพาน
- งานควบคุมการก่อสร้างในสาขาวิศวกรรม งานถนนและสะพาน
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานวิศวกรโยธา 2 มีหน้าที่

- ออกแบบคำนวณด้านวิศวกรรม งานอาคารและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานโครงการและการก่อสร้างด้านวิศวกรรม งานอาคารและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานให้คำปรึกษาแนะนำและบริการเกี่ยวกับงานทางด้านวิศวกรรม งานอาคารและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานบริการแบบแปลนก่อสร้างอาคาร ให้แก่ประชาชน
- งานออกรายการรายละเอียดทางด้านวิศวกรรม งานอาคารและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานสำรวจข้อมูลและรายละเอียดทางด้านวิศวกรรม งานอาคาร และสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานประมาณราคาค่าก่อสร้างทางด้านวิศวกรรม งานอาคารและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานควบคุมการก่อสร้างในสาขาวิศวกรรม งานอาคารและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

● **ฝ่ายสถาปัตยกรรม** มีหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานสถาปัตยกรรม 1 และสถาปัตยกรรม 2

งานสถาปัตยกรรม 1 มีหน้าที่

- งานออกแบบ เขียนแบบทางด้านสถาปัตยกรรมและมัณฑนศิลป์ของอาคารต่างๆ
- งานวางโครงการ จัดทำผัง และควบคุมการก่อสร้างทางสถาปัตยกรรมมัณฑนศิลป์ของอาคารต่างๆ
- งานให้คำปรึกษาแนะนำด้านสถาปัตยกรรมมัณฑนศิลป์ของอาคารต่างๆ
- งานควบคุมการก่อสร้างทางสถาปัตยกรรมของอาคารต่างๆ
- งานออกรายการทางสถาปัตยกรรมของอาคารต่างๆ

- งานสำรวจข้อมูลเพื่อออกแบบสถาปัตยกรรมของอาคารต่างๆ
- งานวิเคราะห์ วิจัย ทางด้านสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์ของอาคารต่างๆ
- งานประมาณราคาค่าก่อสร้างสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์ของอาคารต่างๆ
- งานให้บริการด้านสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์และงานด้านศิลปกรรมต่างๆ
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานสถาปัตยกรรม 2 มีหน้าที่

- งานออกแบบ เขียนแบบทางด้านสถาปัตยกรรมและมัณฑนศิลป์ของสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานวางโครงการ จัดทำผังและควบคุมการก่อสร้างทางสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์ของสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานให้คำปรึกษาแนะนำด้านสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์ของสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานควบคุมการก่อสร้างทางสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์ของสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานออกรายการทางสถาปัตยกรรมของสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานสำรวจข้อมูลเพื่อออกแบบสถาปัตยกรรมของสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานวิเคราะห์ วิจัย ทางด้านสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์ของสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานประมาณราคาค่าก่อสร้างสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์ของสิ่งก่อสร้างอื่นๆ
- งานให้บริการแบบแปลนก่อสร้างอาคารให้แก่ประชาชน
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานธุรการ มีหน้าที่

- งานสารบรรณของกอง
- งานรับเรื่องราวร้องเรียนและร้องทุกข์ของกอง
- งานประชาสัมพันธ์และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
- งานควบคุมจัดทำทะเบียนพัสดุของกอง
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3. ส่วนการโยธา ประกอบด้วย

- **ฝ่ายสาธารณูปโภค** มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานในงานบำรุงรักษาทางและสะพาน งานบำรุงรักษาสาธารณูปการอื่น และงานบำรุงรักษาติดตั้งไฟฟ้า แบ่งออกเป็น

งานบำรุงรักษาทางและสะพาน มีหน้าที่

- งานด้านการก่อสร้างซ่อมบำรุงรักษาถนนและสะพาน

- งานวางโครงการและควบคุมการก่อสร้าง
- งานให้คำปรึกษาแนะนำ หรือตรวจสอบเกี่ยวกับงานก่อสร้างถนนและสะพาน
- ประมาณราคาเกี่ยวกับการบำรุงรักษาถนน ทาง และสะพาน
- งานควบคุมพัสดุ งานบำรุงรักษาทางและสะพาน
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ มีหน้าที่

- งานด้านการก่อสร้างซ่อมแซม บำรุงรักษาอาคารทางเท้าและสิ่งติดตั้งอื่นๆ
- งานควบคุมดูแลการจัดอาคารสถานที่
- งานจัดสถานที่เกี่ยวกับงานประเพณีต่างๆ
- งานประมาณราคาการบำรุงรักษาด้านสาธารณูปการอื่นๆ
- งานควบคุมพัสดุ สถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ
- งานด้านการก่อสร้างซ่อมบำรุงเกี่ยวกับการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ
- งานออกแบบเขียนแบบเกี่ยวกับงานไฟฟ้า
- งานควบคุมดูแลเกี่ยวกับไฟฟ้า
- งานจัดสถานที่ต่างๆ เกี่ยวกับงานไฟฟ้า
- งานประมาณราคาเกี่ยวกับงานไฟฟ้า
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่รับมอบหมาย

● **ฝ่ายสาธารณะ** มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานในงานควบคุมบำรุงรักษาสถานที่ งานเรือนเพาะชำ และขยายพันธุ์ และงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องของสวนสาธารณะ แบ่งออกเป็น

งานควบคุมและบำรุงรักษาสถานที่ มีหน้าที่

- งานจัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนสาธารณะสวนสัตว์
- งานควบคุมดูแลบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- งานก่อสร้าง ซ่อมบำรุงรักษาอาคารสถานที่เกี่ยวกับงานสาธารณะ
- งานประมาณราคาด้านภูมิสถาปัตย์
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานเรือนเพาะชำและขยายพันธุ์ มีหน้าที่

- งานดูแล บำรุงรักษาต้นไม้ พันธุ์ไม้ต่างๆ
- งานจัดทำ ดูแลรักษาเรือนเพาะชำ และขยายพันธุ์ไม้ต่างๆ
- งานประมาณราคาในการดำเนินการเกี่ยวกับพันธุ์ไม้ต่างๆ
- งานตกแต่งสถานที่เกี่ยวกับการใช้พันธุ์ไม้ต่างๆ

- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

● **ฝ่ายศูนย์เครื่องกล** มีหน้าที่ ควบคุมดูแลรับผิดชอบงานในหน้าที่ของงานศูนย์เครื่องจักรกล 1 และงานศูนย์เครื่องจักรกล 2 ประกอบด้วย

งานศูนย์เครื่องจักรกล 1 และ 2 มีหน้าที่

- งานควบคุมการใช้ยานพาหนะและเครื่องจักรกล
- งานตรวจสอบซ่อมบำรุงรักษายานพาหนะและเครื่องจักรกล
- งานควบคุมพัสดุและอุปกรณ์ยานพาหนะและเครื่องจักรกล
- งานตรวจซ่อมบำรุงรักษาครุภัณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานธุรการ มีหน้าที่

- งานสารบรรณ
- งานควบคุมจัดทำทะเบียน วัสดุอุปกรณ์ พัสดุ ครุภัณฑ์
- งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ และร้องเรียนของกอง
- งานประชาสัมพันธ์และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายวิศวกรรมจราจร

- งานวิเคราะห์และวางแผนจราจร
- งานวางระบบจราจร
- งานสัญญาณไฟและเครื่องหมายจราจร มีการจัดทำเครื่องหมายจราจร สัญญาณไฟจราจรและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการจราจร

4. **ส่วนช่างสุขาภิบาล** ประกอบด้วย

● **ฝ่ายจัดการสภาพแวดล้อมด้านวัสดุใช้แล้ว** มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และงานเครื่องจักรกลและซ่อมบำรุง และงานโรงงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล แบ่งออกเป็น

งานกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล มีหน้าที่

- งานกำจัดมูลฝอย และควบคุมสถานที่กำจัดมูลฝอย
- งานกำจัดสิ่งปฏิกูล ตามหลักวิชาการสุขาภิบาล
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานเครื่องจักรกลและซ่อมบำรุง มีหน้าที่

- งานปฏิบัติกระบวนการเดินเครื่องมือเครื่องจักรกล เครื่องจักรโรงงาน รวมทั้งอุปกรณ์ไฟฟ้า
- งานซ่อมแซมบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า และเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานโรงงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มีหน้าที่

- งานควบคุมโรงงานและห้องทดลอง
- งานอาคารและสถานที่
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

● **ฝ่ายจัดการคุณภาพน้ำ** มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานแบบแผนและก่อสร้าง งานควบคุมและตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย งานบำรุงรักษาและซ่อมแซม งานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ ประกอบด้วย

งานแบบแผนและก่อสร้าง มีหน้าที่

- งานออกแบบระบบบำบัดน้ำเสียสำหรับอาคาร โรงแรม สถานประกอบการ ฯลฯ
- งานออกแบบก่อสร้างระบบระบายทั่วไป เช่น ท่อ ทาง รางระบายน้ำฝนหรือน้ำทิ้ง
- งานควบคุมระบบบำบัดน้ำเสียของโรงบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพสามารถบำบัดน้ำเสีย ให้มีคุณภาพตามมาตรฐานน้ำทิ้งก่อนปล่อยทิ้ง
- งานวิจัยและประเมินผล การจัดทำและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกำจัดน้ำเสีย ให้บริการข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการวางแผน การศึกษา วิเคราะห์ การเจริญเติบโตของประชากร จำนวนผู้ขออนุญาตต่อท่อเชื่อม การจัดเก็บรายได้ รวมทั้งการติดตามผลและการประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานในฝ่ายบำบัดน้ำเสีย
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานควบคุมและตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย มีหน้าที่

- งานรับน้ำเสียจากอาคาร สถานประกอบการต่างๆ ในเขตควบคุมการบำบัดน้ำเสียเข้าระบบบำบัดน้ำเสีย
- งานตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสียของอาคาร สถานประกอบการ มิให้ปล่อยน้ำเสียทำลายสภาพแวดล้อมของธรรมชาติ เช่น ทะเล คู คลอง ที่สาธารณะ รวมทั้งการปล่อยน้ำทิ้งลงท่อสาธารณะโดยมิได้รับอนุญาต
- งานรับเรื่องราวคำร้องขออนุญาตต่อท่อเชื่อมน้ำเสียหรือน้ำทิ้ง การตรวจแบบเอกสาร รวมทั้งการสำรวจทำผังแนวท่อและประมาณการจำนวนผู้ขออนุญาต

- งานประเมินอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตขอต่อท่อเชื่อมน้ำเสียน้ำทิ้ง ทั้งการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ขออนุญาตต่อท่อเชื่อม
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานบำรุงรักษาและซ่อมแซม มีหน้าที่

- งานบำรุงรักษาและซ่อมแซมเครื่องยนต์ เครื่องจักรกล อุปกรณ์ไฟฟ้าต่างๆ ที่เกี่ยวกับระบบการบำบัดน้ำเสีย
- งานบำรุงรักษาและซ่อมแซมอาคาร สถานที่โรงบำบัดน้ำเสีย ท่อน้ำเสีย ท่อระบายน้ำฝน ท่อระบายน้ำโสโครกและท่อน้ำทิ้ง
- งานดูแลรักษาความสะอาดบ่อบำบัดน้ำเสีย
- งานทำความสะอาด ล้างลอกท่อ รางระบายน้ำเสีย น้ำฝน หรือน้ำทิ้ง
- งานตักขยะในบ่อน้ำเสีย บ่อพักและบ่อดักไขมัน
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ มีหน้าที่

- งานตรวจสอบวิเคราะห์คุณภาพน้ำจากโรงบำบัดน้ำเสียและแหล่งน้ำตามธรรมชาติ แหล่งน้ำต่างๆ
- ควบคุมการเติมคลอรีนหลังจากบำบัดน้ำเสียจากโรงบำบัดน้ำเสียจากแหล่งต่างๆ
- ควบคุมการใช้สารเคมีต่างๆ ในระบบบำบัดน้ำเสีย
- การตรวจสอบ วิเคราะห์คุณภาพน้ำเสีย น้ำทิ้งจากสถานประกอบการของเอกชนที่น่าสงสัยหรือประชาชนร้องขอ
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

5. งานธุรการ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของกองหรือฝ่ายและงานดังต่อไปนี้

- งานสารบรรณ
- งานดูแลรักษาจัดเตรียมประสานงาน และให้บริการเรื่องสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ติดต่อและอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ
- งานประสานงานเกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล
- งานตรวจสอบแสดงรายการเกี่ยวกับเอกสารสำคัญของทางราชการ
- งานรักษาความปลอดภัยของสถานที่ราชการ

- งานขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เหรียญจักรพรรดิมาลา และผู้ทำคุณประโยชน์
- งานจัดทำคำสั่งและประกาศ
- งานรับเรื่องราวร้องทุกข์และร้องเรียน
- งานพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงาน ลูกจ้างและการให้บำเหน็จความชอบกรณีพิเศษ
- งานการลาพักผ่อนประจำปีและการลาอื่นๆ
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

6. งานการคลัง

- งานดูแลรักษาและเตรียมประสานงานเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์
- การจัดทำฎีกาเบิกจ่ายเกี่ยวกับงานพัสดุ
- งานจัดทำคำสั่งและประกาศเกี่ยวกับงานพัสดุ
- งานควบคุมจัดทำทะเบียนพัสดุ ครุภัณฑ์
- งานจัดเก็บรายได้
- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

ดังนั้นเมื่อพิจารณาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของแต่ละส่วนจะแบ่งการใช้ดุลพินิจได้ดังนี้ [4]

1. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ในส่วนของดุลพินิจอันเกิดจากในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติ ขออนุญาตขึ้นมาต่อสำนักการช่าง จะพบว่า งานดังกล่าวซึ่งแบ่งฝ่ายออกเป็นฝ่ายควบคุมอาคาร และฝ่ายผังเมือง นับเป็นส่วนที่มีความเกี่ยวพันในเรื่องการใช้ดุลพินิจต่อคำร้องคำขอ ของประชาชนอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการอนุมัติอนุญาตหรือการไม่อนุญาตก็ตาม ดังจะเห็นได้จากงานของฝ่ายควบคุมอาคาร ซึ่งต้องอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในการพิจารณาใช้ดุลพินิจในเรื่อง การควบคุมการก่อสร้างอาคารของประชาชน งานตรวจสอบผังบริเวณ แนวระดับของอาคารที่ขออนุญาต งานตรวจรับรองอาคาร งานระวังแนวเขตที่ดิน งานตรวจสอบติดตามผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 และ พ.ร.บ. วิชาชีพ

---

[4] พัฒนะ เรือนใจดี. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณี การใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างเทศบาลนครหาดใหญ่**. (งานวิจัย) คณะวิทยาการจัดการ ม. สงขลานครินทร์ พ.ศ. 2542 หน้า 63 – 100.

สถาปัตยกรรม พ.ศ. 2508 ในด้านของฝ่ายผังเมือง ก็เป็นการพิจารณาใช้ดุลพินิจในกรณีที่ประชาชนยื่นคำร้องคำขอเพื่อที่จะก่อสร้างว่าอยู่ในลักษณะที่จะขัดกับกฎหมายผังเมืองหรือไม่ งานควบคุมให้ปฏิบัติตามผังเมืองรวม ส่วนในด้านของประเด็นการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำลงไป พบว่า งานของฝ่ายควบคุมอาคาร ในส่วนนี้มีความเกี่ยวข้องในการใช้ดุลพินิจในด้านนี้น้อยกว่างานของฝ่ายผังเมือง กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็มีการกำหนดถึงเรื่องของเขตต่างๆ [5] ในการพัฒนาเทศบาลหรือเมืองอยู่แล้ว นั้นคือ งานของฝ่ายผังเมืองโดยเฉพาะงานจัดทำผังเมือง มักเป็นลักษณะที่เทศบาลตัดสินใจในการวางผังเมือง (ก่อสร้างลงไป) ในพื้นที่แล้วการก่อสร้างการมีดุลพินิจเช่นนี้อาจกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เป็นต้นว่า งานพัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัด ซึ่งเป็นความจำเป็นที่จะต้องกระทำแต่ขั้นตอนกระบวนการในการพัฒนา การก่อสร้างจัดผัง อาจทำให้ประชาชนในชุมชนแออัดเดือดร้อน และประชาชนที่สัญจรผ่านไปมาอาจได้รับผลกระทบจากการก่อสร้าง งานเวนคืนและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินก็เป็นลักษณะเช่นเดียวกัน คือเป็นการใช้ดุลพินิจของเทศบาลในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่ตัดสินใจลงไปแล้วกระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

จึงอาจสรุปได้ว่ากล่าวสำหรับงานของส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองนี้เป็นงานที่กระทบต่อประชาชนทั้งสองส่วนของการใช้ดุลพินิจ

1. การใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนขออนุญาตขึ้นมาต่อสำนักการช่าง

2. การใช้ดุลพินิจในเรื่องที่เทศบาลสำนักการช่างเองมีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำลงไป

---

[5] กฎกระทรวงแต่ละฉบับที่ออกมามีลักษณะของที่ดินในการแบ่งผังเมืองรวมที่แตกต่างกันไปไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละท้องที่ โดยจะมีที่ดินประเภทหลักดังนี้

1. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย หมายถึง สีเหลือง
2. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง หมายถึง สีส้ม
3. ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก หมายถึง สีแดง
4. ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม หมายถึง สีม่วง
5. ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หมายถึง สีเขียวอ่อน
6. ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษาหมายถึง สีเขียวมะกอก
7. ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา หมายถึง สีเทาอ่อน
8. ที่ดินประเภทสถาบันราชการ หมายถึง สีน้ำเงิน

2. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ในส่วนของการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนขออนุญาตขึ้นมาต่อสำนักการช่าง จะต้องพิจารณาถึงการแบ่งงานตามฝ่ายของส่วนนี้ โดยแบ่งออกเป็น ฝ่ายวิศวกรโยธา (วิศวกรโยธา 1และ 2) กับฝ่ายสถาปัตยกรรม (สถาปัตยกรรม 1 และ 2) งานของฝ่ายวิศวกรโยธา ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจที่อาจกระทบถึงประชาชน เช่น งานบริการแบบแปลนก่อสร้างอาคาร งานออกรายการรายละเอียดทางด้านวิศวกรรม งานอาคารและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ เป็นต้น ส่วนในงานสถาปัตยกรรม เช่น งานควบคุมการก่อสร้างทางด้านสถาปัตยกรรมของอาคารเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่มีข้อระบุไว้ งานวางโครงการจัดทำผัง และควบคุมการก่อสร้างทางสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์ของสิ่งก่อสร้าง งานตรวจสอบแบบแปลนการขออนุญาตปลูกสร้างด้านสถาปัตยกรรมตามกฎหมายของสิ่งปลูกสร้าง งานประมาณราคาก่อสร้างอาคารให้แก่ประชาชน เป็นต้น

ในส่วนของการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่เทศบาลสำนักการช่างเองก็มีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำลงไป ได้แก่ การใช้ดุลพินิจในงานของฝ่ายวิศวกรโยธา เช่น งานวางโครงการและก่อสร้างด้านวิศวกรรมถนนและสะพาน เพราะย่อมเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วถึงปัญหาความเดือดร้อนในการสัญจรไปมาของประชาชน แต่ปัญหาในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีสิ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปก็คือ เหตุใดจึงต้องทำการก่อสร้างถนนบริเวณจุดนี้ สะพานในบริเวณจุดนั้นจะเปลี่ยนจุดตัดจุดเชื่อมของถนนไม่ได้หรือ เพราะการตัดถนนหรือสะพานผ่าน ณ จุดใด จุดนั้นย่อมมีทั้งผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากการใช้ดุลพินิจของเทศบาลในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว นอกจากนี้ก็เป็นเหตุผลในทางปกครอง ซึ่งฝ่ายเทศบาลจะต้องอธิบายให้ประชาชนทราบได้ว่าเพราะเหตุใด จึงกระทำหรือไม่กระทำเช่นนั้นลงไป ระยะเวลาก่อสร้าง กำหนดเวลาในการแล้วเสร็จ รวมทั้งแผนการในการก่อสร้างทั้งหมดที่ประชาชนควรต้องรู้ถึงว่าเมื่อใดจะดำเนินการก่อสร้าง ณ จุดใด เวลาใด ต้องเป็นเวลาที่แน่นอนและประชาชนจะต้องเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นได้โปร่งใสซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปในบทนี้ นอกจากนั้นก็มีงานประมาณราคาก่อสร้างทางด้านวิศวกรรมงานถนน และสะพาน งานโครงการและก่อสร้างด้านวิศวกรรม งานอาคารและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ส่วนในงานของฝ่ายสถาปัตยกรรม เช่น งานสำรวจข้อมูลเพื่อออกแบบสถาปัตยกรรมของอาคารต่างๆ และสิ่งก่อสร้าง งานวิเคราะห์วิจัยทางด้านสถาปัตยกรรมมัณฑนศิลป์ของอาคารต่างๆ และสิ่งก่อสร้าง งานออกแบบเขียนแบบทางด้านสถาปัตยกรรมและมัณฑนศิลป์ของสิ่งก่อสร้าง อาคารต่างๆ

3. ส่วนการโยธา ซึ่งประกอบไปด้วยฝ่ายสาธารณูปโภค ฝ่ายสวนสาธารณะ ฝ่ายศูนย์เครื่องจักรกล ฝ่ายวิศวกรรมจราจร ซึ่งจากการวิเคราะห์จะพบว่า ปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจอันเกิดจากในเรื่องที่ประชาชนขออนุมัติอนุญาตขึ้นมาก่อสำนักการช่าง สำหรับส่วนการโยธานี้มีน้อย

มาก และมักที่จะไม่เป็นปัญหาใดๆ งานของส่วนการโยธาตามที่รับผิดชอบแบ่งหน้าที่กันนั้นในฝ่ายต่างๆ ที่กล่าวมา ไม่ว่าจะเป็นงานของฝ่ายสาธารณูปโภค ซึ่งจะมีหน้าที่ในการรับผิดชอบการปฏิบัติงานในงานบำรุงรักษาทางและสะพาน งานบำรุงรักษาสาธารณูปการอื่น งานบำรุงรักษาติดตั้งไฟฟ้า งานของฝ่ายสวนสาธารณะ เช่น งานควบคุมบำรุงรักษาสถานที่ งานเรือนเพาะชำและขยายพันธุ์ งานก่อสร้างซ่อมบำรุง รักษาอาคารสถานที่ เกี่ยวกับงานสาธารณะ ฝ่ายศูนย์เครื่องจักรกล ฝ่ายวิศวกรรมจราจร งานสัญญาณไฟและเครื่องหมายจราจร งานเหล่านี้ล้วนเกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจในอีกลักษณะหนึ่งโดยตรง นั่นคือ การใช้ดุลพินิจในเรื่องที่เทศบาลสำนักการช่างเองมีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำลงไป กล่าวคือ ล้วนเป็นงานที่เทศบาลเองได้ตัดสินใจในกิจการของส่วนการโยธาผ่านฝ่ายต่างๆ ลงไป และการตัดสินใจการมีดุลพินิจในการดำเนินการของส่วนอาจจะไปกระทบถึงประชาชนทั่วไปได้ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาต่อไป

4. ส่วนช่างสุขาภิบาล ประกอบด้วยฝ่ายจัดการสภาพแวดล้อมด้านวัสดุใช้แล้ว ฝ่ายจัดการคุณภาพน้ำ ซึ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนขออนุมัติอนุญาตขึ้นมาต่อสำนักการช่าง สำหรับส่วนนี้ ได้แก่ งานของฝ่ายจัดการคุณภาพน้ำ งานแบบแผนและก่อสร้าง เช่น งานออกแบบระบบบำบัดน้ำเสีย สำหรับอาคาร โรงแรม สถานประกอบการ งานออกแบบก่อสร้างระบบระบายน้ำทั่วไป (น้ำฝน และน้ำทิ้ง) งานการวิจัยและประเมินผล ส่วนปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในเรื่องที่เทศบาลสำนักการช่างเองมีดุลพินิจ ในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่กระทำลงไป ได้แก่ งานในฝ่ายจัดการสภาพแวดล้อมด้านวัสดุใช้แล้ว เช่น งานกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ซึ่งก็เป็นปัญหาในเรื่องการจัดการเกือบทุกเทศบาล ในด้านการกำจัด และการจัดเก็บ เวลาดำเนินการงานเครื่องจักรกลและซ่อมบำรุง งานโรงงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

และหากพิจารณาถึงบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภค ที่เทศบาลเข้าไปเกี่ยวข้องต้องใช้มีดังต่อไปนี้

1. พ.ร.บ.ทางหลวง พ.ศ. 2535
2. พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
3. พ.ร.บ.ช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535
4. พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
5. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
6. พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
7. พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
8. พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518
9. พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

10. พ.ร.บ.วิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505
11. พ.ร.บ.วิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2505
12. พ.ร.บ.การประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522
13. พ.ร.บ.การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
14. พ.ร.บ.การป้องกันภยันตรายอันเกิดแต่การเล่นมหรสพ พ.ศ. 2467
15. พ.ร.บ.โรงแรม พ.ศ. 2478
16. พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ. 2507
17. พ.ร.บ.สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 เป็นต้น

ตอนที่ 1 กรณีศึกษา (เทศบาลนครหาดใหญ่)

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขอ ไม่อนุมัติ หรืออนุญาตในการยื่นคำขอหรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้สรุปสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจ ทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าวโดยอาศัยจากแบบสอบถาม ทั้งปลายเปิดและปิด การสัมภาษณ์และสังเกตควบคู่กันไป โดยมีการแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบ ในส่วนของแบบสอบถามสำหรับประชาชน จำนวน 100 ชุด และแบบสอบถามสำหรับเจ้าหน้าที่ปกครอง ทั้งข้าราชการ ที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่าง และสมาชิกสภาเทศบาลนครหาดใหญ่ จำนวน 50 ชุด

จากข้อมูลพื้นฐานในการสำรวจภูมิหลังของผู้กรอกแบบสอบถามในประเภทของประชาชน ในการวิจัยนี้พบว่า [6] มีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 40 โดยมีเพศชายมากกว่าเพศหญิง ในการตอบแบบสอบถามจำนวน 63.6% นั่นหมายความว่า ความน่าเชื่อถือหรือความเข้าใจในระบบงานรวมทั้งการติดต่อการให้ข้อมูลในการตอบแบบสอบถามครั้งนี้ น่าจะเป็นประโยชน์กับงานวิจัย ซึ่งผู้ทำวิจัยจะได้นำเสนอต่อไป ส่วนด้านอาชีพที่ทำอยู่ก็สอดคล้องกับสมมติฐานของงานวิจัยนี้ที่ต้องการทราบถึงความเห็นหรือปัญหาของประชาชน บริษัทที่เข้ามาติดต่องานกับสำนักการช่าง เพราะจะพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชนเป็นส่วนใหญ่คิดเป็น 34.5% รองลงมา 27.3% ก็มีลักษณะเป็นการประกอบอาชีพอิสระค้าขายที่ต้องมีการติดต่องานกับสำนักการช่างมีเพียง 12.7% เท่านั้นที่เป็นข้าราชการและ 1.8% เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ภูมิลำเนาเดิมของผู้ตอบแบบสอบถาม 81.8% เป็นผู้ที่อยู่ในภาคใต้ ทำให้เห็นได้ว่าความเข้าใจของผู้ตอบแบบสอบถามต่อวัฒนธรรมขององค์กรการทำงานการให้บริการนั้นน่าที่

---

[6] พัฒนะ เรือนใจดี. เรื่องเดิม. หน้า 68 – 80.

จะเชื่อถือได้ เพราะเป็นคนในท้องถิ่นเดียวกันย่อมมีความเข้าใจในลักษณะของการทำงาน และวัฒนธรรมของภูมิภาคของตน ในด้านของระยะเวลาที่อยู่ในอำเภอหาดใหญ่ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถาม 21.8% เท่ากัน ทั้งในช่วงที่อยู่ตั้งแต่ 5-15 ปีและ 25 ปีขึ้นไป การได้อยู่ในอำเภอหาดใหญ่เป็นระยะเวลานานเช่นนี้ของผู้ตอบแบบสอบถาม ทำให้เห็นได้ถึงการรับรู้ปัญหาและการรับผลกระทบจากการกระทำการมีดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดีและน่าเชื่อถือ เพราะจากการวิจัยพบว่ามีเพียง 10.9% เท่านั้นที่อยู่ในอำเภอหาดใหญ่ต่ำกว่า 5 ปี

ตาราง แสดงจำนวนผู้มาติดต่องานในส่วนต่างๆ ของสำนักการช่างเทศบาลนครหาดใหญ่

งานในส่วนสำนักการช่าง	จำนวนผู้มาติดต่อ (ร้อยละ)
ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	45.5 %
ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	27.3 %
ส่วนการโยธา	21.8 %
ส่วนช่างสุขาภิบาล	5.5 %

ตาราง แสดงความรับรู้ของประชาชนต่อสิทธิในการอุทธรณ์ เพื่อที่จะได้ทราบถึงเหตุผลในคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อตนเอง

ความรับรู้ของประชาชนในดุลพินิจดังกล่าว	(ร้อยละ)
ทราบ	52.7 %
ไม่ทราบ	34.5 %

ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ในตอนที่ 1 นี้ ผู้วิจัยกำหนดให้เป็นเฉพาะแต่การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขออนุมัติหรืออนุญาตในการยื่นคำขอหรือติดต่องานกับสำนักการช่าง จากข้อมูลพื้นฐานในการถามถึงการมาติดต่อกับเทศบาลในเรื่องการโยธาก่อสร้าง แม้แต่ผู้ตอบแบบสอบถาม 72.7% จะตอบว่าไม่บ่อย แต่ตัวเลขร้อยละของผู้มาติดต่อบ่อยและปานกลางก็รวมกันสูงถึง 25.4% ซึ่งก็เป็นจำนวนที่ไม่น้อยและอาจทำให้ทราบปัญหาได้เป็นอย่างดี ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นประชาชนที่มาติดต่อระบุตรงกันถือ 45.5% ว่างานที่มาติดต่อด้วย คือ งานของส่วนควบคุมการก่อสร้าง และ 27.3% ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และ 21.8% ส่วนการโยธา

ส่วนช่างสุขาภิบาลประชาชนมาติดต่อด้วยเพียง 5.5% สำหรับกรณีที่หากไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือสงสัยในเรื่องที่มีการตัดสินใจในปัญหาเกี่ยวกับงานโยธาก่อสร้าง การตัดสินใจในปัญหาของการยื่นคำร้อง คำขอที่เจ้าหน้าที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ผู้ตอบแบบสอบถามประชาชน 52.7% รู้ว่าสามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ เพื่อที่จะได้ทราบเหตุผลในทางปกครองที่มีคำสั่งเช่นนั้นออกมา แต่อย่างไรก็แล้วแต่ตัวเลขของประชาชนที่ไม่ทราบก็เป็นที่น่าสังเกตเพราะ 34.5% ไม่ทราบเช่นกัน

ตาราง แสดงระยะเวลาที่ใช้ในการติดต่องานกับสำนักการช่าง

จำนวนระยะเวลา	(ร้อยละ)
1 – 3 วัน	29.1 %
4 – 7 วัน	20 %
16 – 45 วัน	23.6 %
มากกว่า 45 วัน	38.1 %

ตาราง แสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อกรณีที่กฎหมายระบุให้อำนาจการตัดสินใจในเรื่องการโยธาก่อสร้างอยู่ที่นายกรัฐมนตรี

ประชาชน	(ร้อยละ)
เห็นด้วย	67.3 %
ไม่เห็นด้วย	21.8 %

จำนวนของระยะเวลาในการยื่นคำขอหรือคำร้องเพื่อขออนุมัติเกี่ยวกับการโยธาก่อสร้างที่ประชาชนมาติดต่องานกับสำนักการช่าง พบว่า 23.6% ใช้เวลา 16-45 วัน และเมื่อรวมกับแบบสอบถามที่ถามถึงในกรณีที่ใช้เวลาติดต่องานมากกว่า 45 วัน ตัวเลขก็จะสูงถึง 38.1% ที่มาติดต่องาน 16-45 วัน และมากกว่า 45 วัน ทั้งที่สำนักการช่างเองระบุว่างานส่วนใหญ่มักจะใช้เวลาไม่เกิน 30 วัน หรือที่สูงสุดไม่เกิน 45 วันก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามตัวเลขของผู้มาติดต่องาน 29.1% ก็ยืนยันว่างานเสร็จในการติดต่อ 1-3 วัน 20% ยืนยันว่างานเสร็จใน 4-7 วัน และการที่มีกฎหมายระบุให้การอนุมัติหรือไม่อนุมัติในคำร้องคำขอของประชาชนเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมอบหมายเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดขั้นสุดท้ายประชาชนถึงร้อยละ 67.3% ยังอยากให้คงกฎหมายไว้เป็นเช่นนี้ เพราะนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง รู้

ปัญหาและความต้องการของประชาชน สามารถสนองตอบปัญหาของเขาได้ นอกจากนี้ก็มีวาระในการดำรงตำแหน่งมีเพียง 21.8% เท่านั้นที่ไม่เห็นด้วย ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับแบบสอบถามที่ถามถึงใครควรเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการใช้ดุลพินิจของนำนักการช่างของเทศบาลในการตัดสินปัญหากรณีที่มีการยื่นคำร้องคำขอขึ้นมา หากไม่ต้องคำนึงถึงพระราชบัญญัติเทศบาลที่มีการกำหนดให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี เพราะประชาชน 54.5% ยังต้องการให้เทศมนตรีที่รับผิดชอบด้านนี้หรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้คงอำนาจนี้ไว้ต่อไป ร้อยละ 14.5% อยากให้จัดประชุมคณะเทศมนตรีขึ้นเป็นคราวๆ ในการพิจารณา ร้อยละ 7.3 อยากให้เป็นอำนาจของข้าราชการประจำที่ทำงานอยู่เป็นการตัดสิน เพื่อให้ขบวนการรวดเร็วขึ้น แต่ก็ยังเป็นตัวเลขที่น้อยมากเมื่อเทียบกับ 54.5% ที่ต้องการให้อำนาจคงไว้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล [7]

ตาราง แสดงผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจ ทั้ง 2 ลักษณะของเทศบาล

ประเภทของดุลพินิจที่ใช้	จำนวน (ร้อยละ) ที่ได้รับผลกระทบ
ดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขอการอนุมัติ/ไม่อนุมัติ	45.5 %
ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน	52.7 %

[7] มาตรา 39 ให้คณะเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำการแทน

การสั่งการอนุญาตการให้อนุมัติหรือการปฏิบัติกิจการที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมิได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล หรือ รองปลัดเทศบาลทำการแทนคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณีได้ และในกรณีได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะมอบอำนาจให้พนักงานเทศบาลตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้าแผนกขึ้นไปทำการแทนก็ได้

มาตรา 56 ภายใต้บังคับกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53

(2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

มาตรา 57 เทศบาลอาจจัดกิจการอื่นๆ ตามมาตรา 54 ได้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

ต่อคำถามที่ถามถึงว่าปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน มักมาจากการใช้ดุลพินิจในลักษณะใด ประชาชนที่ตอบแบบสอบถาม 52.7% ระบุว่าเป็นเรื่องที่เทศบาลเองมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่นการสร้างถนน ซ่อมแซมปรับปรุงผิวถนนลาดยาง สร้างทางเท้า ทำทางระบายน้ำต่างๆ ที่ได้ลงมือกระทำลงไป ส่วนร้อยละ 45.5 ระบุว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติอนุญาตขึ้นมา ผู้วิจัยเห็นว่า แม้ตัวเลขของปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานจะมีประชาชนระบุว่ามีมากกว่า แต่ก็เป็นตัวเลขที่ไม่สูงไปกว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่มีการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนขึ้นมามากนัก จึงทำให้เห็นได้ว่า ทั้งสองด้านของการใช้ดุลพินิจนี้ของสำนักการช่างที่มีต่อประชาชนลงไป นั้นมีปัญหาซึ่งสมควรที่จะต้องดำเนินการแก้ไขและจะได้นำเสนอต่อไป

ตาราง แสดงผลกระทบจากส่วนงานที่ไปติดต่องานด้วยแต่ละส่วน ของสำนักการช่างที่ประชาชนได้รับผลกระทบ

งานในสำนักการช่าง	ผลกระทบที่ได้รับ (ร้อยละ)
ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	50.9 %
ส่วนการโยธา	23.6 %
ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	21.8 %
ส่วนช่างสุขาภิบาล	1.8 %

หากจะถามเจาะจงลงไปว่า ในกรณีที่ประชาชนที่มาติดต่องานเพื่อขออนุมัติอนุญาตกับเทศบาลในส่วนของงานใดที่เป็นปัญหามากที่สุดร้อยละ 50.9 ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ทั้งนี้อาจจะมาจากสาเหตุที่ส่วนนี้เป็นส่วนที่ใกล้ชิดและเป็นส่วนขั้นพื้นฐานทั่วไปที่ประชาชนจะต้องมาติดต่อเกี่ยวข้องด้วยมากกว่าส่วนอื่นก็ได้ แต่อย่างไรก็แล้วแต่ก็คงต้องพิจารณาถึงรูปแบบการทำงานการจัดระบบงานในส่วนอื่นๆ ประกอบไปด้วยประชาชนระบุ 23.6% ส่วนการโยธา 21.8% ที่มีปัญหา ส่วนควบคุมการก่อสร้าง และ 1.8% ที่มีปัญหา ส่วนช่างสุขาภิบาล แต่เพื่อพิจารณาถึงคำถามที่ถามถึงหน่วยงานใดที่ประชาชนมาติดต่อด้วยน้อยที่สุด หรือมากที่สุดก็จะเป็นที่เข้าใจว่าหน่วยงานที่ประชาชนมาติดต่อด้วยมากก็ย่อมจะพบปัญหามากขึ้นด้วย หากติดต่อด้วยน้อยก็จะพบปัญหาน้อยเป็นลำดับ

ตาราง แสดงผลกระทบในการใช้ดุลพินิจ ในแง่ของการยื่นคำร้องคำขอ เพื่อขออนุมัติ/ไม่อนุญาต จากสำนักการช่าง (แสดงปัญหาที่พบเป็นเรื่องใด)

ประเภทของงานที่ได้รับผลกระทบ	ร้อยละ
งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูระบายน้ำ	38.2 %
งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง	30.9 %
งานขอให้เทศบาลดำเนินการ เรื่องไฟฟ้าถนนแสงสว่าง สัญญาณไฟจราจร	12.7 %
งานต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งก่อสร้าง	7.3 %
งานชี้แนวเขตที่ดิน	3.6 %

ระบุถึงปัญหาในการติดต่องานกับสำนักการช่างในแง่ของการยื่นคำร้องคำขอให้อนุมัติอนุญาตร้อยละ 38.2 ระบุว่า งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูระบายน้ำ เป็นงานที่มีปัญหามากที่สุด อาจเป็นเพราะมีความล่าช้าในการสนใจรับรู้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือมีงบประมาณเป็นจำนวนจำกัดในการบรรเทาความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขต่อไป หากพิจารณาตัวเลขในลำดับรองลงมา ร้อยละ 30.9 ระบุว่า งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างก็เป็นปัญหามาก และก็เป็นตัวเลขที่ใกล้เคียงกันกับร้อยละ 38.2 ที่ไม่พอใจงานของให้เทศบาลดำเนินการซ่อมแซม โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ส่วนอื่นๆ ร้อยละ 12.7 ไม่พอใจงานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้าถนนแสงสว่างหรือสัญญาณไฟจราจร ร้อยละ 7.3 งานต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง ร้อยละ 3.6 งานชี้แนวเขตที่ดิน

ส่วนการพิจารณาในแง่ของสถิติการวิจัยในส่วนของการหาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของคำตอบในแต่ละข้อของคำถามที่มีอยู่ในแบบสอบถาม (Crosstabulation) ถึงความเกี่ยวโยงกันนั้น ผู้วิจัยจะหยิบยกมาเฉพาะที่เป็นความเกี่ยวโยงของข้อคำถามคำตอบที่น่าสนใจเท่านั้น อาทิเช่น ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 40 ปีลงมา อันถือว่าเป็นคนหนุ่มสาวรุ่นใหม่มองว่า ปัญหาดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชนเป็นเรื่องที่เทศบาลเองมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานถึงร้อยละ 64.7 ส่วนผู้ที่มีอายุ 41 ปีขึ้นไป คือผู้ที่อยู่ในวัยผู้ใหญ่ วัยชรา พวกรุ่นเก่า กลับมองว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติอนุญาตขึ้นมาถึงร้อยละ 66.7 แต่เมื่อถามถึงการมาขออนุมัติขออนุญาตกับเทศบาลในส่วนงานของสำนักการช่างที่คิดว่าเป็นปัญหามากที่สุด ทุกวัยสรุปตรงกันว่าในส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และงานที่เป็นปัญหาเฉพาะในส่วนดุลพินิจอันเกิดจากการยื่นคำร้องคำขออนุมัติของประชาชนก็คืองานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างที่เป็น

ปัญหาแล้ว งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูระบายน้ำ ก็เป็นปัญหาด้วย ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น แต่ความรับผิดชอบใน 2 หน่วยงานนี้ ขึ้นอยู่กับส่วนคนละส่วนกัน กล่าวคือ งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง ขึ้นอยู่กับส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองอันเป็นส่วนที่ประชาชนระบุถึงว่ามีปัญหาในการติดต่อในการยื่นคำร้องคำขอมากที่สุด ส่วนงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งประชาชนก็ระบุว่ามีปัญหามากพอๆ กันกับงานขออนุมัติสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้างนั้น งานเทศบาลดำเนินการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานนี้สังกัดอยู่กับส่วนโยธาซึ่งไม่ได้มีการระบุถึงว่าเป็นส่วนหลักที่มีปัญหา แต่ส่วนการโยธาก็ติดเป็นอันดับสองที่ประชาชนระบุว่ามีปัญหา กล่าวคือ ร้อยละ 23.6 ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าแม้ในภาพรวมจะได้ข้อสรุปไปที่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองมีปัญหา แต่เมื่อพิจารณาคำตอบในคำถามของประชาชนกลับให้น้ำหนักของงานที่มีปัญหาในส่วนอยู่ที่งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ อันเป็นงานของส่วนการโยธาสูงถึง 38.2% ดังได้กล่าวแล้ว ส่วนงานขออนุมัติสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง 30.9% ตามลำดับ ในข้อสรุปตรงจุดนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า น่าสนใจที่จะต้องหาแนวทางการแก้ไขไม่เฉพาะแต่งานของส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาไปถึงงานของส่วนการโยธาอีกด้วย ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปถึงแนวทางในการแก้ไข สำหรับในเรื่องเพศผู้ตอบแบบสอบถามไม่ว่าจะเป็นหญิงหรือชายในจุดนี้จากงานวิจัยไม่พบความแตกต่างในการให้คำตอบในแบบสอบถามที่จะมีนัยสำคัญใดๆ ในด้านของการศึกษาก็เป็นดังที่ได้รายงานในตอนต้นแล้วว่า งานวิจัยชิ้นนี้มีผู้ตอบแบบสอบถามอันได้แก่ ประชาชนในระดับปริญญาตรีมากที่สุดสูงถึง 47.3% ดังนั้นระดับมาตรฐานของความรู้ความสามารถก็น่าจะเป็นที่น่าเชื่อถือได้ ส่งผลให้ข้อสรุปของงานวิจัยนี้มีน้ำหนักยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากในกรณีที่ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกรณีที่มีการตัดสินปัญหาเกี่ยวกับงานโยธาก่อสร้างของเทศบาลที่มีการตัดสินใจในปัญหาคำร้องคำขอที่ยื่นเข้ามา หากไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้ตอบแบบสอบถามในระดับความรู้ปริญญาตรีก็ทราบถึงว่าสามารถอุทธรณ์ในคำร้องคำสั่งเช่นว่านั้นได้ถึง 57.7% และก็มีข้อสังเกต ถึงแม้จะมีระดับความรู้ในชั้นประถมศึกษา ผู้ที่เข้ามาติดต่องานก็ทราบเช่นกันถึงสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้ เพื่อทราบเหตุผลในคำสั่งทางปกครองเช่นนั้นสูงถึง 66.7% ต่อคำถามถึงกรณีที่มีกฎหมายระบุให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกมอบหมายสามารถเป็นผู้ตัดสินใจได้ ในเรื่องที่มีการยื่นขออนุมัติอนุญาตเข้ามา ผู้ตอบแบบสอบถามทุกชั้นความรู้ เห็นตรงกันว่าควรให้คงกฎหมายไว้เช่นนั้นมีความเห็นด้วย ในระดับประถมศึกษา 66.7% ในระดับมัธยมศึกษา / อาชีวศึกษา 71.4% ในระดับอนุปริญญา 80% ในระดับปริญญาตรี 61.5% ในระดับปริญญาโท 50% ในระดับปริญญาเอกถึง 100% และแม้ว่าจะถามถึงว่าหากไม่มีกฎหมายระบุเช่นนั้น แต่ให้โอกาสผู้ตอบแบบสอบถามทุกระดับชั้นความรู้ก็เห็นสมควรให้เทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้

หรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะบุคคลเหล่านี้เป็นนักการเมือง มาจากการเลือกตั้งมาจากประชาชน และมีวาระย่อมต้องคำนึงถึงประชาชนอยู่แล้ว สำหรับในระดับความรู้ของผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งแตกต่างกันตามที่มีการวิจัยนั้นต่อประเด็นของคำถามที่ว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจใด ยังให้น้ำหนักของปัญหาการใช้ดุลพินิจในสองด้านนี้เท่าๆ กันทั้งดุลพินิจในกรณีเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติอนุญาตขึ้นมาและดุลพินิจในกรณีที่เทศบาลจะพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน เช่น ในระดับชั้นปริญญาตรีก็ให้น้ำหนักดุลพินิจทั้งสองนี้ 50% ต่อ 50% ที่ระบุว่ามีปัญหา เป็นต้น ส่วนในคำถามที่ว่าการมาติดต่อเพื่อขออนุมัติอนุญาตกับเทศบาลงานในสำนักการช่างทุกระดับชั้นความรู้ก็ลงความเห็นตรงกันว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองมีปัญหามากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดลงไปกลับพบว่า ยังมีความแตกต่างกันในความคิดเห็นทัศนคติ กล่าวคือ กลุ่มที่จบการศึกษาร้อยละ 66.7 กลุ่มอนุปริญญาร้อยละ 40 กลุ่มปริญญาตรีร้อยละ 38.5 ลงความเห็นไปที่งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูระบายน้ำ อันเป็นงานของส่วนการโยธาที่มิได้มีการระบุถึงไว้ว่ามีปัญหา ส่วนกลุ่มมัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา ร้อยละ 57.1 และกลุ่มปริญญาโทร้อยละ 75 ยังให้น้ำหนักไปที่งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างอยู่

ในด้านอาชีพไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ค้าขาย เกษตรกรรม/ประมง ในกรณีที่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการตัดสินปัญหาคำร้องคำขอ หากไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือสงสัยทุกอาชีพทราบว่าสามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ เพื่อขอทราบเหตุผลในทางปกครองที่มีคำสั่งออกมาเช่นนั้น และทุกอาชีพก็มีความเห็นด้วยในกรณีที่มีพระราชบัญญัติเทศบาล ให้สิทธิอนุญาต อนุมัติ ไม่อนุมัติ ในการยื่นคำขอคำร้องของประชาชนเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกมอบหมาย ร้อยละ 71.4, 63.2, 80.0, 50.0 ตามลำดับ และแม้จะเปิดกว้างให้แสดงความคิดเห็นได้ว่า หากไม่มีกฎหมายเช่นนั้นระบุใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินชี้ขาด คำตอบก็ยังคงเป็นเช่นเดิม คือ มอบความไว้วางใจไว้ที่เทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้ หรือนายกเทศมนตรี ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องเช่นกันว่า อาจเป็นเพราะการมาจากการเลือกตั้งความเป็นนักการเมืองที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นสำคัญ จึงได้รับการยอมรับ แต่อย่างไรก็แล้วแต่หากจะมีการมอบหมายอำนาจสูงสุดให้เช่นนี้ กระบวนการในการตั้งเรื่องเสนอเรื่องจากฝ่ายประจำไปสู่เทศมนตรีหรือผู้ทำการแทนอนุมัติ แล้วก็ไม่ควรที่จะต้องนำเรื่องนั้นกลับมาอีกครั้งหนึ่งภายหลังจากสำนักการช่างแจ้งให้ผู้ขออนุญาตชำระค่าธรรมเนียมในการตรวจสอบ ใบอนุญาตต่างๆ ที่น่าจะมีการจัดการพิจารณาเป็นคราวเดียวเสียก่อน ให้เสร็จในระดับปฏิบัติการที่สุด แล้วจึงค่อยนำเสนอนายกเทศมนตรีหรือผู้ทำการแทนเป็น

ลำดับสุดท้ายจริงๆ มิใช่ปล่อยให้มีการกลับไปกลับมาเช่นนี้ [8] นอกจากนี้หากได้มีการจัดงานแต่ละประเภทถึงตัวตำแหน่งของผู้มีอำนาจอนุมัติได้ ที่เป็นงานธรรมดาปกติโดยมิจำต้องเสนอถึงลำดับขั้นของนายกเทศมนตรี นั่นคือ ฝ่ายประจำสามารถที่จะทำได้ก็จะสร้างความรวดเร็ว และส่งผลถึงประสิทธิผลในการทำงานได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้แจกแจงในแนวทางการแก้ไขปัญหา ในบทนี้ต่อไป ส่วนปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่เทศบาลมีการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในอาชีพต่างๆ กัน ก็ยังมีมีความเห็นที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็แล้วแต่จะเห็นได้ว่า น้ำหนักที่ประชาชนในอาชีพต่างๆ ได้ตอบถึงว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ส่งผลกระทบถึงประชาชนมากกว่ากัน ก็ยังระบุเป็นร้อยละที่เฉลี่ยกันในทั้งสองของดุลพินิจเป็นต้นว่า กลุ่มข้าราชการร้อยละ 57.1 เห็นว่า ปัญหาดุลพินิจในการพิจารณายื่นคำร้องคำขอของประชาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างเอกชน และผู้ประกอบการค้าขาย ร้อยละ 57.9 และร้อยละ 60 กลับเห็นว่า มักเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจของเทศบาลเอง ในกรณีมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น และหากถามถึงหน่วยงานของสำนักการช่างที่คิดว่าเป็นปัญหามากที่สุดส่วนใหญ่ในทุกอาชีพก็ลงความเห็นว่า ส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองไม่ว่าจะเป็นกลุ่มข้าราชการร้อยละ 66.7 กลุ่มพนักงานเอกชนลูกจ้าง 47.4 กลุ่มผู้ประกอบการค้าขาย 53.3 สิ่งสำคัญที่ผู้วิจัยจะต้องอธิบายก็คือ ในกรณีที่ระบุหน่วยงานที่มีปัญหาอย่างหนึ่งและหากถามเจาะลึกลงไปกลับตอบงานที่มีปัญหาในงานอีกหน่วยงานหนึ่ง โดยในส่วนนี้ผู้วิจัยจะต้องหาความสัมพันธ์ดังกล่าวและอธิบายถึงเหตุผลที่เป็นเช่นนั้น เกี่ยวกับงานที่ประชาชนมาติดต่อและยื่นคำร้องคำขอของเขาขึ้นมาต่อเทศบาลนั้น ในทุกอาชีพก็ยังให้น้ำหนักไปที่เรื่องเดิมคืองานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างกับงานขอให้เทศบาลดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนในด้านของภูมิลำเนาเดิมกับความสัมพันธ์ในส่วนของปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ก็ไม่มีผลการวิจัยเปลี่ยนแปลงจากด้านอายุ, เพศ, การศึกษาเท่าใดนัก ผู้วิจัยจึงไม่ขอกล่าวไว้ มีข้อน่าสนใจประการ หนึ่งคือ เมื่อพิจารณาจำนวนปีที่ผู้ตอบแบบสอบถามอยู่ในอำเภอหาดใหญ่จังหวัดสงขลา ต่อข้อถามถึงหน่วยงานที่มีปัญหามากที่สุด ผู้ที่อยู่ตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปร้อยละ 54.5 ให้น้ำหนักไปที่ส่วนควบคุมอาคารก่อสร้าง ซึ่งต่างจากผู้ที่อยู่ในเวลาต่ำกว่านี้ที่ระบุส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองสำหรับงานที่ระบุว่าเป็นปัญหาผู้ที่อยู่ในอำเภอหาดใหญ่ ต่ำกว่า 25 ปีในทุกช่วงอายุที่มีการแบ่งไว้ในแบบสอบถามก็ระบุตรงกันว่าเป็นงานของการขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน ดูระบายน้ำ ซึ่งเป็นความเดือดร้อนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ยื่นคำร้องคำขอขึ้นไปให้เทศบาลดำเนินการจัดการซ่อมแซมบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ให้

---

[8] ว่าด้วยระเบียบเทศบาลการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงต่อเติมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

นอกเหนือไปจากแนวความคิดปกติของเทศบาลที่จะดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นๆ อยู่แล้ว (นอกแผน) ส่วนประชาชนที่อยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่ตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปถึงร้อยละ 66.7 ได้ระบุว่างานที่เป็นปัญหาคือ งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบ ในตอนต้นนั้นได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ร้อยละต่างๆ ของทัศนคติประชาชนต่อเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขอต่อสำนักการช่าง ถัดจากนี้ไปเป็นการแสดงผลการวิจัยในส่วนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่างเองในส่วนต่างๆ ซึ่งแสดงผลการวิจัยได้ดังนี้ ในด้านอายุของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ตอบแบบสอบถามมา พบว่า ช่วงอายุที่มากที่สุดถึง 46.4% อยู่ในช่วงตั้งแต่ 30 ปีลงมา และ 32.1% ในช่วง 31-40 ปี และ 21.4% ในช่วง 51-60 ปี นั้นแสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ตอบจัดอยู่ในระดับกลางและระดับปฏิบัติงานเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะอายุที่ปรากฏนั้นย่อมไปผูกพันเกี่ยวข้องกับตำแหน่งระดับชั้นของการปฏิบัติงานอย่างแน่นอนอยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จัดอยู่ในระดับปฏิบัติงานและระดับกลางได้ตอบแบบสอบถามมามากก็ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า ผลของการวิจัยนี้น่าที่จะเชื่อถือได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเหล่านี้ย่อมต้องใกล้ชิดและสัมผัสอยู่กับประชาชนอย่างใกล้ชิดมากกว่าเจ้าหน้าที่ในระดับสูงอยู่แล้ว ในด้านการศึกษาก็พบว่าร้อยละ 53.6 จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี ก็ย่อมเป็นเครื่องยืนยันถึงมาตรฐานการตอบแบบสอบถาม วุฒิภาวะของผู้ตอบที่จะให้ข้อมูลได้เป็นอย่างดี และหากจะพิจารณาถึงตำแหน่งที่เป็นอยู่ขณะนี้พบว่า ร้อยละ 42.9 อยู่ในระดับพนักงานเทศบาล 5-6 ร้อยละ 32.1 อยู่ระดับ 7-9 และร้อยละ 25 อยู่ในระดับ 1-4 ส่วนภูมิหลังก่อนที่จะมาเป็นพนักงานเทศบาลนั้นร้อยละ 57.1 เป็นลูกจ้างพนักงานในบริษัทเอกชนและหากจะดูระยะเวลาในการเข้ามาทำงานในเทศบาล ซึ่งจะบอกได้ว่ามีประสบการณ์การเรียนรู้งานและเข้าใจปัญหาของงานได้มากน้อยแค่ไหนนั้น ก็จะพบว่าร้อยละ 53.6 ที่จะตอบแบบสอบถามมาได้ทำงานที่เทศบาล 5-15 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มากพอสมควรและร้อยละ 21.4 มากกว่า 20 ปี จึงทำให้ข้อมูลต่างๆ ที่ตอบมาในแบบสอบถามมีความน่าเชื่อถือ และสามารถวิเคราะห์แสดงผลได้เป็นอย่างดี ในด้านที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ที่เกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอที่มีการยื่นขออนุมัติอนุญาตขึ้นมานั้น อาจแสดงผลได้ถึงภูมิหลังของผู้ที่ตอบแบบสอบถามมาเป็นเบื้องต้นได้ก่อนว่าจำนวนร้อยละ 50 เป็นผู้ที่อยู่ในระดับปฏิบัติการทั่วไป และร้อยละ 46.4 เป็นผู้เสนอเพื่อขออนุมัติหรือไม่อนุมัติต่อผู้มีอำนาจต่อไป อย่างไรก็แล้วแต่เมื่อพิจารณาในส่วนนี้ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่าได้มีกฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนักการเมืองท้องถิ่นคือนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้มอบหมายในการวินิจฉัยสั่งการ ดังนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามจึงมีอยู่จัดเป็น 2 พวก

แสดงให้เห็นเป็นเปอร์เซ็นต์ข้างต้นเท่านั้น แต่อย่างไรก็แล้วแต่ก็ยังมีผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 3.6 เป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติตามที่เสนอมา ได้ตอบแบบสอบถามนี้แต่ก็คงปฏิเสธมิได้ว่า ความเห็นของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติและความเห็นของเจ้าหน้าที่ในระดับกลางที่เสนอผ่านขึ้นไปเพื่อขออนุมัตินั้นย่อมมีน้ำหนักที่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมอบหมายจะต้องรับฟัง

ตาราง แสดงสังกัดตามส่วนต่างๆ ของข้าราชการ (เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง) ที่ตอบแบบสอบถาม

สำนักการช่าง	(ร้อยละ) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	28.6 %
ส่วนการโยธา	28.6 %
ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	21.4 %
ส่วนช่างสุขาภิบาล	10.7 %

ตาราง แสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ปกครองต่อกรณีที่กฎหมายระบุให้อำนาจการตัดสินใจในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการอนุมัติอนุญาตไม่อนุมัติเป็นอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่นายกเทศมนตรี

ข้าราชการ (เจ้าหน้าที่ปกครอง)	ร้อยละ
เห็นด้วย	89.3 %
ไม่เห็นด้วย	10.7 %

ในด้านสังกัดของผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 28.6 สังกัดอยู่กับส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนการโยธาเท่าๆ กัน ร้อยละ 21.4 สังกัดอยู่กับส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 10.7 ส่วนช่างสุขาภิบาล ก็แสดงให้เห็นได้ว่า ข้อมูลของงานวิจัยนี้ได้กระจายอย่างทั่วถึงที่จะรับฟังรับทราบถึงทัศนคติจากทุกส่วนของเจ้าหน้าที่ในสำนักการช่าง ต่อข้อถามถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีการสั่งคำร้องหรือคำขอออกไปเช่นนั้นทราบหรือไม่ว่า จะเป็นปัญหาต่อประชาชนร้อยละ 89.3 ตอบว่า ทราบนั้นแสดงให้เห็นถึงการรับรู้ (awareness) ที่มีต่อความรับผิดชอบในดุลพินิจแห่งตน แต่จากเหตุผลที่ทราบมักตอบในลักษณะที่เป็นการอ้างถึงภาระหน้าที่ที่ต้องทำเช่นนั้น สั่งการเช่นนั้นมีดุลพินิจเช่นนั้นเพื่อหลักการอ้างว่าอาจมีการกระทบกับประชาชน

ส่วนน้อยผู้เสียประโยชน์บ้าง แต่ก็มีพอสมควรที่มิได้ตอบในลักษณะนั้น แต่ที่ทราบก็เพราะได้ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน และหากเจ้าหน้าที่เหล่านี้ ได้มีหลักการและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ดีในการออกมาบังคับใช้เกี่ยวด้วยด้านดุลพินิจ ก็จะถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่ดีได้ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้จะได้เสนอต่อไปถึงการวางกรอบการใช้ดุลพินิจ ในด้านความเห็นต่อกฎหมายที่มีการระบุให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกมอบหมายในการเป็นผู้สั่งการในคำร้องคำขอเช่นนั้นเป็นลำดับสุดท้าย ร้อยละ 89.3 ก็มีความเห็นด้วย ซึ่งก็คงเป็นไปในทำนองเดียวกันกับประชาชนที่เห็นว่านักการเมืองควรเป็นผู้ตัดสินปัญหา เพราะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอยู่แล้วในการเลือกตั้ง และถือเป็นตัวแทนของประชาชน และเพื่อให้การตัดสินได้เป็นไปในแนวทางเดียวกันที่มีการวางนโยบายเช่นนั้น แต่ก็มีร้อยละ 10.7 ไม่เห็นด้วยที่จะให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีตามกฎหมาย ทั้งนี้เพราะล่าช้าและระบุว่าข้าราชการในระดับ 7-9 ของเทศบาลเองก็เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะวินิจฉัยสั่งการได้ และสิ่งที่พบเมื่อมีการถามถึงว่าหากไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้นควรให้ผู้ใดเป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งการในขั้นตอนสุดท้าย คำตอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ยังคงยืนยันตามเดิมถึง 60.7% ที่จะให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ข้อน่าสนใจก็คือร้อยละ 25 กลับระบุให้ข้าราชการที่เป็นระดับ 7-9 น่าจะเป็นผู้ตัดสินในคำร้องคำขอที่ยื่นมาเช่นนั้นได้

ตาราง แสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจที่คิดว่าการใช้ดุลพินิจของตนในลักษณะใดที่เป็นปัญหามากกว่ากัน

ประเภทของการใช้ดุลพินิจ	เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
1. การใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	75 %
2. การใช้ดุลพินิจในเรื่องที่มีการยื่นคำร้องคำขอมา	10.7 %

การใช้ดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองระบุว่าส่งผลกระทบถึงประชาชน พบว่า ร้อยละ 75 ตอบว่าเป็นดุลพินิจในเรื่องที่เทศบาลโดยสำนักการช่างเองมีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำลงไป ส่วนร้อยละ 10.7 ให้ความเห็นว่าเป็นดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนยื่นคำร้องคำขอขึ้นมา ในจุดนี้เมื่อพิจารณาในแบบสอบถามประชาชนก็อาจจะพบถึงความสอดคล้องต้องกันประการหนึ่งว่า ประชาชนก็ได้ระบุเช่นกันว่าเขาเห็นว่า งานในส่วนของการยื่นคำร้องคำขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน ดูระบายน้ำมีปัญหา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าในส่วนนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็น นั้นคือ ประเด็นของการสนองตอบต่อคำร้องคำขอเสนอที่ประชาชนยื่น

ขอเทศบาลให้ดำเนินการในด้านการซ่อมแซมปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานประการหนึ่ง กับประเด็นของการที่เทศบาลเองมีดุลพินิจในการโยธาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานลงไปแล้วกระทบกับประชาชน เป็นอีกประการหนึ่ง

ตาราง แสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในส่วนของการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอที่ยื่นมาของประชาชน ระบุส่วนที่มีปัญหากระทบต่อประชาชน

ประเภทงานสำนักการช่าง	(ร้อยละ)
ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	60.7 %
ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	10.7 %
ส่วนการโยธา	7.1 %
ส่วนช่างสุขาภิบาล	3.6 %

การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอที่ยื่นของประชาชนนั้นงานในส่วนไหนของสำนักการช่างที่คิดว่าจะเป็นปัญหามากที่สุด ร้อยละ 60.7 ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ในเรื่องการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร การขอใช้ประโยชน์ที่ดิน การขออนุญาตแบบแปลน ซึ่งต้องใช้เอกสารประกอบหลายฉบับ และนอกจากนี้ก็มีการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในหลายขั้นตอนและบางครั้งการสั่งการในแต่ละขั้นตอนก็ขัดกันเองทำให้ประชาชนที่มาติดต่องานสับสน นอกจากนี้ร้อยละ 10.7 ระบุว่างานของส่วนควบคุมการก่อสร้างมีปัญหา ร้อยละ 7.1 งานส่วนการโยธา ร้อยละ 3.6 ส่วนช่างสุขาภิบาล

ในด้านของการหาความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อปัญหาในการใช้ดุลพินิจ มีผลการวิจัยแสดงได้ดังนี้ ในด้านของอายุเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ตอบแบบสอบถามในช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 30.8 เท่าๆ กันสังกัดอยู่กับส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนการโยธา ส่วนที่มีอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 44.4 สังกัดอยู่กับส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และร้อยละ 50 ของอายุ 51-60 ปี ตอบว่าสังกัดอยู่กับส่วนควบคุมการก่อสร้าง และนอกจากนี้ในทุกช่วงอายุของผู้ตอบแบบสอบถามยังมีความเห็นสอดคล้องในทำนองเดียวกันว่า อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องที่มีการยื่นคำขอหรือคำร้องขึ้นมาควรเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ดังนี้ ช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 53.8 ช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 77.8 ช่วงอายุ 51-60 ร้อยละ 50 แต่ข้อที่น่าพิจารณา คือ ยิ่งการรับราชการนานเท่าไรหมายความว่าเจ้าหน้าที่พนักงานเทศบาลตั้งแต่ระดับ 5-6 และระดับ 7-9 เริ่มมีแนวคิดที่ไม่จำเป็นต้องให้นายก

เทศมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายตามที่กฎหมายระบุไว้ คิดเป็นร้อยละ 22.2 และร้อยละ 33.3 ตามลำดับ ที่เสนอให้ข้าราชการระดับ 7-9 ก็ตัดสินได้ ในจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าในหลักการของการมอบหมายให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการชี้ขาดขั้นตอนสุดท้าย นั้นเป็นเรื่องที่ดีอยู่แล้ว ทั้งนี้เพราะเป็นตำแหน่งทางการเมืองและมีวาระต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่หากพิจารณาถึงระดับของข้าราชที่สูงขึ้นๆ ที่ทำงานใกล้ชิดกับนักการเมืองหรือนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย เหตุใดจึงมีแนวคิดไม่เห็นด้วยที่จะให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในขั้นตอนสุดท้าย ในการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งแม้จะเป็นจำนวนที่น้อยกว่า เมื่อเทียบกับพวกที่เห็นด้วยก็ตาม แต่ในจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นข้อสำคัญ และสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องค้นให้พบถึงเบื้องหลังคำตอบที่เป็นปัญหาเช่นนี้ให้ได้ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้นำมาเสนอแนะในการแก้ไขข้อบกพร่องอันเกิดจากการมอบหมายตามกฎหมายที่ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้สั่งการในลำดับสุดท้ายต่อไป เพื่อความสมบูรณ์ของรูปแบบขั้นตอนตามนัยยะของกฎหมายนั้น ส่วนในด้านของอายุเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพนักงานเทศบาลในทุกชั้นอายุ มีความเห็นว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจมักเป็นเรื่องดุลพินิจที่เทศบาลโดยสำนักการช่างมีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ได้กระทำลงไป คิดเป็นร้อยละ 70 ส่วนที่เห็นว่าเป็นปัญหาดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขออนุมัติอนุญาต คิดเป็นร้อยละ 30 น้อยกว่า และในชั้นอายุที่ 31-40 ปี, 41-50 ปี, 51-60 ปี ทุกชั้นอายุก็ลงความเห็นตรงกันให้น้ำหนักของงานในสำนักการช่างในส่วนของปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องการยื่นคำร้องคำขอในงานส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง โดยคิดเป็นร้อยละ 61.5, 55.6, 66.7 ตามลำดับ ในด้านของการศึกษาพบว่า ไม่ว่าจะมีระดับของการศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษา, อนุปริญญา, ปริญญาตรีหรือปริญญาโท พนักงานเทศบาลในทุกระดับการศึกษาตอบว่า ทราบว่าการตัดสินปัญหาของตนในเชิงดุลพินิจก่อปัญหากับประชาชนได้ทั้งสิ้น คิดเป็น 100%, 80%, 68.7%, 100% ตามลำดับ ต่อข้อถามในประเด็นของใครควรเป็นผู้มีอำนาจ ในการตัดสินชี้ขาดในดุลพินิจเรื่องที่ประชาชนยื่นคำร้อง คำขอขึ้นมา พบว่า ในระดับการศึกษาปริญญาตรีของพนักงานเทศบาลสำนักการช่าง ร้อยละ 53.3 ยังให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ในการศึกษาระดับปริญญาโทก็เห็นด้วยเพียง 50% ดังนั้นจุดที่น่าสังเกตก็คือ เพราะเหตุใดพนักงานเทศบาลในระดับปริญญาตรี และปริญญาโทที่ถือเป็นระดับมันสมองขององค์กรจึงมีความคิดว่า พนักงานข้าราชการในระดับ 7-9 ก็ตัดสินในดุลพินิจตรงจุดนี้แทน นายกเทศมนตรีได้คิดเป็นร้อยละ 33.3 และ 50 ตามลำดับ แต่อย่างไรก็แล้วแต่เมื่อถามถึงกรณีที่กฎหมายระบุให้อำนาจนายกเทศมนตรีไว้ชัดเจนเช่นนั้น ในทุกระดับชั้นการศึกษานั่นคือ มัธยมศึกษา 100% อนุปริญญา 80% ปริญญาตรี 86.7% และปริญญาโท 100% ก็ยังเห็นด้วยที่จะให้นายกเทศมนตรีคงมีอำนาจต่อไป ในด้านของการศึกษาในระดับที่ต่างกันมีความเห็นว่าปัญหาดุลพินิจใดในระหว่างดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขอของประชาชนกับปัญหาดุลพินิจในด้าน

การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานว่า ในดุลพินิจใดจะมีปัญหามากกว่ากัน ในระดับมัธยมศึกษา, อนุปริญญา, ปริญญาตรี, ปริญญาโท คิดเป็นร้อยละ 10, 80, 73.3 และ 50 ระบุว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของสำนักการช่าง ณ จุดนี้ จึงอาจสอดคล้องกับแบบสอบถามที่มีการถามประชาชนถึงน้ำหนักที่ประชาชนจะให้ว่าดุลพินิจใดเป็นปัญหาก็พบว่ามีจำนวนของร้อยละที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าข้อสำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้คงมิได้อยู่จำกัดแต่เพียงการค้นหาดุลพินิจที่เป็นปัญหาเท่านั้น หากแต่จะต้องค้นให้พบว่าในเรื่องในงานที่เป็นปัญหานั้นคือในเรื่องหรืองานใด เพื่อที่จะแก้ไขได้ตรงประเด็นและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ส่วนในระดับของการศึกษามัธยม, ปริญญาตรี ปริญญาโท คิดเป็นร้อยละ 50, 80, 50 ลงความเห็นว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขอของประชาชนมีปัญหามากที่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ส่วนในระดับอนุปริญญาให้น้ำหนักกระจายไปในทั้ง 3 ส่วนเท่าๆ กัน 20% คือ ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ส่วนโยธา ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ในส่วนของตำแหน่งพนักงานเทศบาลที่แบบสอบถามได้ถามถึงสังกัดส่วนที่ทำงานอยู่ พบว่า ในระดับ 1-4 ร้อยละ 28.6 เท่าๆ กัน สังกัดอยู่ส่วนการโยธา และส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ในระดับ 5-6 ร้อยละ 41.7 สังกัดอยู่ส่วนการโยธา และระดับ 7-9 ร้อยละ 44.4 สังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง และในทุกๆ ระดับรับทราบว่าการใช้ดุลพินิจในทางปกครองเกี่ยวกับงานของสำนักการช่างอาจก่อให้เกิดปัญหากับประชาชนขึ้นได้ คิดเป็นร้อยละ 85.7, 91.7 และ 88.9 ตามลำดับ มีข้อที่น่าสังเกตแม้ว่าผู้บริหารระดับ 7-9 จำนวน 55.6% จะเห็นว่าควรให้นายกเทศมนตรี หรือผู้ที่นายกเทศมนตรีมอบหมายให้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ตาม แต่ก็มีจำนวน 33.3% เห็นว่าการตัดสินใจขั้นสุดท้ายพวกตนสามารถที่จะตัดสินใจแทนนายกเทศมนตรีได้ แต่เมื่อถามถึงว่าการที่ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีคำตัดสินดุลพินิจในขั้นตอน สุดท้ายเป็นไปตามกฎหมายที่มีระบุไว้เช่นนั้น ตัวเลขอันแสดงร้อยละของผู้ไม่เห็นด้วยก็ลดลงเหลือเพียง 11% ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองในระดับ 1-4 ระดับ 5-6 ระดับ 7-9 ก็เห็นด้วย ที่เป็นเช่นนั้นตามกฎหมายคิดเป็นร้อยละเรียงลำดับได้ดังนี้ 85.7, 91.7 และ 88.9 และในทุกระดับชั้นของพนักงานฝ่ายปกครองก็มีความเห็นตรงกันว่า ปัญหาในการใช้ดุลพินิจมักเป็นเรื่องที่เทศบาลสำนักการช่างเองมีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำลงเรียงลำดับ คิดเป็นร้อยละดังต่อไปนี้ 85.7, 83.3, 55.6 ส่วนในปัญหาการใช้ดุลพินิจอันเกิดจากการมีดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขอของประชาชนในทุกชั้นตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นระดับ 1-4 จำนวน 57.1% ระดับ 5-6 จำนวน 66.7% ระดับ 7-9 จำนวน 55.6% ระบุตรงกันว่า ในส่วนที่คิดว่ามีปัญหาน่าจะเป็น ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง สำหรับภูมิหลังก่อนที่จะมารับราชการอยู่ในสำนักการช่างนั้น ก็มีข้อสังเกตว่าร้อยละ 33.3 ของผู้ที่ทำงานในส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองเคยรับราชการมาก่อน ในจุดนี้เองความเคยชินต่อระเบียบที่เคยยึดถือมาของราชการอาจติดตัวมาและอาจเป็นส่วนประกอบประเด็น

หนึ่งที่ทำให้งานของส่วนนี้ล่าช้า ส่วนผู้ที่เคยทำงานในภาคเอกชน ร้อยละ 37.5 กลับไปอยู่ในส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 31.3ไปอยู่ในส่วนการโยธา มีเพียงร้อยละ 12.5 เท่านั้นของผู้ที่ทำงานเอกชนมาอยู่ในส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ซึ่งก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาประเด็นหนึ่งถึงวัฒนธรรมขององค์กร ส่วนประเด็นของภูมิหลังทางอาชีพที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ผู้ที่เคยทำงานในภาคเอกชนก่อนที่จะมาเป็นพนักงานเทศบาล จำนวน 53.6% เห็นว่าการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายควรเป็นดุลพินิจของนายกเทศมนตรี แต่จำนวนถึง 31.3% เห็นว่า ข้าราชการในระดับ 7-9 ก็ตัดสินใจในจุดนี้ได้ ส่วนระยะเวลาการทำงานพบว่าผู้ที่ทำงานมามากกว่า 20 ปี ร้อยละ 33.3 สังกัดอยู่ส่วนการโยธา และแม้ว่าผู้ที่ทำงานมาไม่เกิน 5 ปี ร้อยละ 66.7 ทำงาน 5-15 ปี ร้อยละ 60 ทำงานมามากกว่า 20 ปี ร้อยละ 83.3 จะลงความเห็นว่านายกเทศมนตรีเป็นผู้เหมาะสมในการที่จะมีคำวินิจฉัยเป็นครั้งสุดท้ายในการใช้ดุลพินิจ แต่ผู้ที่เคยทำงาน 15-20 ปี ถึงร้อยละ 66.7 กลับให้น้ำหนักว่าข้าราชการที่เป็นระดับ 7-9 ก็มีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นดุลพินิจขั้นสุดท้ายได้มีเพียง 33.3% ที่ให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมอบหมายตัดสินใจได้ ในส่วนของจำนวนเวลาที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นไม่เกิน 5 ปี 100%, 5-15 ปี จำนวน 6% และ 20 ปีขึ้นไป 66.7% ลงความเห็นว่างานของส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองมีปัญหาในแง่ของการใช้ดุลพินิจต่อการยื่นคำร้องคำขอของประชาชนมากกว่าทุกส่วน ส่วนผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี ให้น้ำหนักเท่าๆ กัน ที่ 33% ของงานที่มีปัญหา ไปอยู่ที่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และอยู่ที่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง

2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการโยธาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของสำนักการช่างแก่ประชาชน

ในส่วนของการพิจารณาดุลพินิจที่ส่งผลกระทบถึงประชาชนในอีกด้านหนึ่งของสำนักการช่างคือ ในด้านการมีดุลพินิจที่ทางสำนักการช่างตัดสินใจกระทำลงในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั้งในด้านของการสร้างถนน การซ่อมแซมปรับปรุงผิวถนน การลาดยาง การสร้างทางเท้า ทำทางระบายน้ำต่างๆ นั้น

ตาราง แสดงความเห็นของประชาชนต่อการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของเทศบาลที่ควรให้ใครเป็นผู้มีอำนาจ ตัดสินใจขั้นสูงสุด

ผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสูงสุด	ร้อยละ
นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย	34.5 %
สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น	25.5 %
ที่ประชุมของคณะเทศมนตรี	21.8 %
ข้าราชการ ในระดับ 7 – 9 สั่งการ	9.1 %
ข้าราชการ ในระดับ 1 - 6 สั่งการ	3.6 %

จากผลการวิจัยพบว่าร้อยละ 34.5 ของประชาชนที่ไปติดต่องานกับสำนักการช่างมีความเห็นว่าอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการวินิจฉัยสั่งการ ควรเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่รับผิดชอบในด้านนี้ที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย แต่ข้อที่น่าสังเกตก็คือในประเด็นของประชาชน ร้อยละ 25.5 ระบุว่าควรให้สภาเทศบาลมีการจัดประชุมสภาขึ้น เพื่อพิจารณาในแผนหรือในการที่จะตัดสินใจที่จะดำเนินการ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก่อนที่จะลงมือกระทำ และร้อยละ 21.8 อยากให้เป็นการตัดสินใจมีดุลพินิจตรงนี้โดยที่ประชุมของคณะเทศมนตรี มีเพียงร้อยละ 9.1 และ 3.6 ที่จะให้ข้าราชการในระดับที่ 7-9 และระดับที่ 1-6 เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเช่นนั้นได้ ในจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าประชาชนอาจมีส่วนหนึ่งที่ต้องการความรอบคอบในการตัดสินใจ เพราะการตัดสินใจที่กระทำโดยนายกเทศมนตรีหรือผู้ที่เป็นเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายอาจเป็นการตัดสินใจโดยคนๆ เดียวขาดข้อมูลข้อเท็จจริงและความรอบคอบก็เป็นได้ ประชาชนจำนวน 25.5% และ 21.8% จึงระบุว่าควรเป็นการประชุมสภาเทศบาลขึ้นเพื่อพิจารณาในประเด็นของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นเรื่องๆ ไป หรืออาจให้การพิจารณากระทำในรูปของคณะเทศมนตรี ซึ่งก็มีจำนวนอยู่หลายคน ตามลำดับมากกว่า เพราะการตัดสินใจในครั้งหนึ่งๆ เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ย่อมกระทบถึงประชาชนโดยรวมเป็นจำนวนมาก ซึ่งดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้มีความแตกต่างที่สำคัญจากดุลพินิจในเรื่องการยื่นคำร้องคำขอของประชาชนก็คือจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการนั้นๆ ทั้งนี้เพราะการมีดุลพินิจไม่อนุมัติอนุญาตในการยื่นคำร้องคำขอของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบก็คือประชาชนผู้นั้นแต่เพียงผู้เดียว ผิดกับดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่เมื่อมีการตัดสินใจลงไปแล้ว ประชาชนกลุ่มใหญ่ได้รับผลกระทบโดยรวม

ตาราง แสดงความเห็นของประชาชนในปัญหาดุลพินิจจากการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ในเรื่องที่ได้รับผลกระทบ

ประเภทงานพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน	(ร้อยละ) ที่ได้รับผลกระทบของประชาชน
1. การขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่	34.5 %
2. การสร้างคูทางระบายน้ำ	25.5 %
3. การขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.)	12.7 %
4. การถมดินให้ได้ระดับถนน	9.1 %
5. การขุดคลอง	5.5 %
6. การติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างตามถนน การติดตั้งสัญญาณไฟจราจร	3.6 %
7. การสร้างทางเดินเท้า การซ่อมแซม	3.6 %
8. การก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ	1.8 %

ตาราง แสดงการรับรู้ของประชาชนต่อการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานก่อนที่จะมีการดำเนินการ

ประเภทการรับรู้	ร้อยละ
1. ไม่รู้	45.5 %
2. รู้ก่อน 1 เดือนกว่านั้น	29.1 %
3. รู้ก่อน 1 อาทิตย์	10.9 %
4. รู้ก่อน 3 วัน	9.1 %

ในประเด็นของโครงสร้างพื้นฐานที่มีการพัฒนานี้ ประชาชนร้อยละ 34.5 ระบุว่าเรื่องที่เขาเดือดร้อนมากที่สุดคือการขยายถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ ร้อยละ 25.5 ระบุว่าเป็นเรื่องการสร้างคูระบายน้ำ ร้อยละ 12.7 การขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ร้อยละ 9.1 การถมดินให้ได้ระดับถนน ร้อยละ 5.5 การขุดคลอง ร้อยละ 3.6 เท่าๆ กัน ระบุว่าการติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างตามถนน การติดตั้งสัญญาณไฟจราจรและการสร้างทางเดินเท้า การซ่อมแซมตามลำดับ ร้อยละ 1.8 การก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ ในเรื่องดังกล่าวนี้ผู้วิจัยจะได้ดำเนินการเสนอข้อสรุปอันเป็นแนวทางของการแก้ไขปัญหาต่อไป และหากจะระบุถึงส่วนที่รับผิดชอบเป็นหลักเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้ก็คงเป็นส่วนการโยธาในส่วนของฝ่ายสาธารณูปโภค และกองช่างสุขาภิบาลในส่วนของการสร้างคูทางระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสียต่างๆ ในด้านของการรับรู้ของประชาชน ก่อนที่จะมีการดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ประชาชนถึงร้อยละ

45.5 ตอบว่าไม่รู้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีการประชาสัมพันธ์น้อยหรือประชาสัมพันธ์ก็เข้าไม่ถึงสื่อที่ประชาชนรับรู้ และที่สำคัญผู้วิจัยเห็นว่า แนวความคิดในการที่จะดึงประชาชนเข้าเป็นส่วนร่วมในการตัดสินปัญหาการมีดุลพินิจด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ก็อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะเป็นตัวเสริมในแง่ของการรับรู้และกระจายข่าวได้เป็นอย่างดีและร้อยละ 29.1 ตอบว่ารู้ก่อน 1 เดือนหรือกว่านั้น ร้อยละ 10.9 รู้ก่อน 1 อาทิตย์ ร้อยละ 9.1 รู้ก่อน 3 วัน และเหตุผลที่รู้ว่ารู้จากแหล่งใดก็มักเป็นการบอกเล่ากันของเพื่อนบ้าน คนรู้จักหรือจากสมาชิกสภาเทศบาลบ้าง ซึ่งในจุดนี้เป็นลักษณะการรับรู้ที่ผู้วิจัยคิดว่าไม่เป็นทางการ ส่วนการรับรู้ที่เป็นทางการก็มีอยู่ประการเดียวคือติดป้ายประกาศในแหล่งที่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ซึ่งคงไม่เพียงพอในการประชาสัมพันธ์ที่จะทำให้ประชาชนเตรียมพร้อมหรือวางแผนเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการสัญจรไปมาในบริเวณดังกล่าวในด้านของการศึกษาของประชาชนต่อการตัดสินใจที่จะมอบหมายการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายของการมีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ผู้ที่อยู่ในระดับปริญญาตรี ร้อยละ 34.6 ยังระบุว่าควรเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย แต่มีข้อน่าสนใจว่าในระดับผู้ที่จบปริญญาโท ร้อยละ 25 เท่าๆ กัน วางน้ำหนักไปที่สภาเทศบาลที่อาจมีการจัดประชุมขึ้นหรืออาจให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีเช่นเดิมก็ได้ ร้อยละ 30 เท่าๆ กันของผู้จบอนุปริญญาก็ตอบในลักษณะเดียวกันกับผู้ที่จบในระดับปริญญาโท และร้อยละ 16.7 เท่าๆ กันของผู้จบประถมศึกษาก็ตอบว่าควรให้สภาเทศบาลจัดประชุมขึ้นเพื่อตัดสินขั้นสุดท้ายหรืออาจให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ได้ ส่วนผู้ที่อยู่ในระดับการศึกษามัธยมศึกษาหรืออาชีวะศึกษา ร้อยละ 57.1 มอบให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ร้อยละ 42.9 อยากให้เทศบาลโดยสมาชิกสภาเทศบาลจัดประชุมขึ้นเพื่อพิจารณาเป็นคราวๆ ไป ในประเด็นดังกล่าวนี้ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าจากการรายงานผลการวิจัยจะพบว่าในเรื่องที่เกี่ยวกับดุลพินิจเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้ ประชาชนจะมีเสียงกระจายกันออกไปถึงอำนาจในขั้นตอนสุดท้ายที่จะมีดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยประชาชนมิได้ตอบเป็นส่วนใหญ่ที่จะให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือผู้ที่นายกเทศมนตรีมอบหมายในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งจุดนี้จะต่างอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องการอนุมัติคำร้องคำขอของประชาชนที่เสนอมา โดยประชาชนยังเชื่อความเป็นนักการเมือง ความรับผิดชอบต่อประชาชนและการมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ซึ่งส่วนใหญ่มอบหมายให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี ทั้งจากความเห็นและในแง่ของการที่มีกฎหมายระบุไว้เช่นนั้น แต่เมื่อดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประชาชนกลับตอบกระจายออกไป ทั้งในรูปของการให้มีการจัดประชุมสภาเทศบาล ประชุมคณะเทศมนตรีขึ้นเพื่อพิจารณาเป็นเรื่องเรื่องไป นอกจากนี้ความเห็นในด้านของการที่องค์กรใดควรจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับดุลพินิจใน

ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ก็ยังคงเป็นไปในทำนองเดียวกันกับข้างต้น ที่ผู้วิจัยนำเสนอ ไม่ว่าจะเปรียบเทียบเรื่องอาชีพที่ปัจจุบันทำอยู่หรือระยะเวลา จำนวนปีที่อาศัยอยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่ก็ตาม ส่วนในด้านของการศึกษาของประชาชนต่องานที่ประชาชนระบุว่าเป็นการพัฒนาโครงสร้างที่มีปัญหานั้น ในระดับประถมศึกษาถึงร้อยละ 50 ระบุว่าเป็นการสร้างคูทางระบายน้ำ ในระดับมัธยม 57.1% ก็มีความเห็นเช่นเดียวกัน แต่ในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท ถึงร้อยละ 42.3 และ 50 กลับตอบว่าเป็นเรื่องของการขยายถนน ปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ แต่ในระดับอนุปริญญา ร้อยละ 30 เท่าๆ กันระบุว่าเป็นทั้งสองเรื่องนี้ แต่เมื่อดูภูมิหลังในด้านอาชีพกลับพบว่าอาชีพรับราชการ ร้อยละ 28.6 พนักงานรัฐวิสาหกิจ 100% และผู้ที่มีอาชีพเกษตรกรประมงร้อยละ 50 ระบุว่าเป็นในงานด้านการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ที่เป็นปัญหากระทบต่อประชาชน ส่วนอาชีพอิสระเอกชน ร้อยละ 42.4 ยังระบุว่าเป็นการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ อาชีพค้าขายร้อยละ 53.3 ระบุว่าเป็นเรื่องการสร้างคูทางระบายน้ำ ในด้านของระยะเวลาที่อยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่ ผู้ที่อยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่ มากกว่า 25 ปี ถึง 47.7% ระบุว่าการสร้างคูทางระบายน้ำ มีปัญหามากที่กระทบต่อประชาชนส่วนผู้ทีอยู่ไม่ถึง 5 ปี ระบุว่าเป็นเรื่องการขยายถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ สำหรับผู้ที่อยู่ในช่วง 5-15 ปี และ 20-25 ปี ก็ให้น้ำหนักเท่าๆ กัน เป็นร้อยละ 33 และร้อยละ 20 เท่ากัน ไปที่สองเรื่องคือการสร้างคูระบายน้ำและการขยายถนนซ่อมแซมต่างๆ ส่วนในด้านของระดับการศึกษาของประชาชนต่อการรับรู้ว่าจะมีการดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประชาชนรู้ก่อนล่วงหน้าหรือไม่ พบว่า ไม่ว่าจะเป็นประชาชนในระดับการศึกษาชั้นประถมศึกษา 50% มัธยมศึกษา 57.1% อนุปริญญา 50% ปริญญาตรี 42.3% ล้วนตอบว่าไม่รู้ทั้งสิ้น ซึ่งก็คงเป็นดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วเบื้องต้นถึงเหตุผลที่ทำไมประชาชนถึงไม่ได้รับรู้มาก่อน แต่เมื่อถามถึงอาชีพที่ทำอยู่ในปัจจุบันกับการรับรู้การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน กลับพบว่าอาชีพรับราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 42.9% และ 30.6% ตอบว่ารู้ก่อน 1 เดือน หรือมากกว่านั้น ซึ่งผู้วิจัยคิดว่าก็อาจเป็นเพราะอาชีพทั้งสองนี้อาจต้องติดต่อกลับทางเทศบาลอยู่หรือมีหนังสือราชการ หนังสือเวียนผ่านตาล่วงหน้าประกอบทั้งการศึกษาของผู้ที่ทำอาชีพนี้ ก็อยู่ในระดับดีมีการกำหนดมาตรฐานไว้ แต่อย่างไรก็แล้วแต่ผู้ที่ทำงานในภาคเอกชนร้อยละ 47.4 และในภาคเกษตรกรรมประมง ร้อยละ 90 ในการประกอบอาชีพค้าขาย 53.3% ก็ยังยืนยันว่าไม่รู้มาก่อนเลย ในด้านของระยะเวลาที่อยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่กับการรับรู้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พบว่าไม่ว่าประชาชนจะอยู่นานกว่า 25 ปี จำนวน 50 % หรือ 20-25 ปี 40% 15-20 ปี 50% ต่ำกว่า 5 ปี 50% ก็ตอบว่าไม่รู้มาก่อนที่จะมีการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งผู้วิจัยคิดว่าต่อประเด็นนี้เทศบาลมีปัญหาซึ่งสมควรที่จะต้องแก้ไขต่อไป

ในด้านของแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า พนักงานเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าผู้ที่ควรมีอำนาจในการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย คือสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมสภาขึ้นสูงถึง 35.7% ร้อยละ 28.6 อยากให้จัดเป็นการประชุมคณะเทศมนตรีขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองค่อนข้างจะสอดคล้องกับประชาชน ทั้งนี้เพราะหากสังเกตการให้น้ำหนักในการมีคำตัดสินชี้ขาดในขั้นตอนสุดท้ายในปัญหาการใช้ดุลพินิจด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแล้วก็จะพบว่าประชาชนเองก็อยากให้พิจารณาในรูปแบบของการประชุม เพราะจะมีผู้ที่ทำการพิจารณาหลายคน มีการเสนอความเห็นที่มากขึ้น ที่สำคัญการตัดสินใจใดๆ ในเรื่องที่จะกระทบถึงประชาชนจำนวนมาก (มิใช่กระทบถึงประชาชนเฉพาะรายไปเช่นปัญหาการอนุมัติไม่อนุมัติในการยื่นคำขอคำร้อง) นั้นได้อาศัยมติซึ่งเป็นเสียงข้างมากโดยปราศจากอำเภอใจของใครคนใดคนหนึ่ง ซึ่งในจุดนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้วิจัยจะต้องศึกษาในประเด็นของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้เพื่อหาข้อสรุปและนำเสนอต่อไป

ตาราง แสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกรองต่อส่วนงานที่มีปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน

สำนักการช่าง	ร้อยละ
ส่วนอาคารและผังเมือง	35.7 %
ส่วนช่างสุขาภิบาล	28.6 %
ส่วนการโยธา	21.4 %
ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	14.3 %

ตาราง แสดงงานที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าได้พัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานไปแล้ว งานนั้นมีผลกระทบต่อประชาชน

ประเภทงานในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน	ร้อยละ
1. การขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่	39.4 %
2. การสร้างคูทางระบายน้ำ	32.1 %
3. การขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.)	10.7 %
4. การก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ	7.1 %
5. การขุดลอกคลอง	3.6 %

สำหรับหน่วยงานที่พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระบุว่าเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ร้อยละ 35.7 ระบุว่าเป็นส่วนอาคารและผังเมือง ร้อยละ 28.6 ส่วนช่างสุขาภิบาล และร้อยละ 21.4 ส่วนการโยธา ร้อยละ 14.3 ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ตามลำดับ ในงานที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าเป็นงานที่มีปัญหาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทบประชาชนมากที่สุดคือ การขยายถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ ร้อยละ 39.4 และร้อยละ 32.1 ระบุว่าเป็นการสร้างคูทางระบายน้ำ ร้อยละ 10.7 การขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ร้อยละ 7.1 การก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ ร้อยละ 3.6 การขุดลอกคลอง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับความเห็นของประชาชน แล้วก็ตรงกันนั่นคือ เป็นปัญหาของเรื่องการขยายถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่กับเรื่อง การสร้างคูทางระบายน้ำเป็นหลัก ส่วนการพิจารณาในประเด็นของระดับการศึกษาของเจ้าหน้าที่ปกครองต่ออำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในปัญหาใช้ดุลพินิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า พนักงานเทศบาลระดับอนุปริญญา 50% ระดับปริญญาโท 33.3% ระดับปริญญาเอก 50% ต้องการให้มีการจัดประชุมสภาเทศบาลขึ้นพิจารณาปัญหาการจะพัฒนาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขึ้นเป็นเรื่องๆ ไปโดยมิได้ปล่อยให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมอบหมายตัดสินใจโดยลำพัง ซึ่งก็สอดคล้องกับความเห็นของประชาชน ส่วนพนักงานเทศบาลในระดับปริญญาตรีสูงถึง 60% ก็ไม่ต้องการให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจที่จะตัดสินใจในลำดับขั้นสุดท้าย ในปัญหาดุลพินิจโครงสร้างพื้นฐาน โดยจะเห็นว่าพนักงานเทศบาลกลุ่มนี้ระบุว่าควรเป็นอำนาจของที่ประชุมคณะเทศมนตรี ในประเด็นเดียวกันนี้หากพิจารณาถึงระดับชั้นของพนักงานเทศบาลพบว่าในระดับ 1-4 ก็ยังอยากให้จัดประชุมสภาเทศบาลขึ้น 42.9% พิจารณาในระดับ 5-6 ถึง 41.7% อยากให้จัดประชุมคณะเทศมนตรีพิจารณา ส่วนในระดับ 7-9 จำนวน 44.4% ยังให้คงอำนาจการตัดสินใจไว้ที่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายอยู่ แต่ก็มีตัวเลขไม่น้อยสูงถึง 33.3% ของข้าราชการกลุ่มนี้อยากให้จัดประชุมสภาเทศบาลขึ้นพิจารณาเช่นกัน และในประเด็นของจำนวนระยะเวลาที่เข้าทำงานที่เทศบาลนครหาดใหญ่ต่อจำนวนในการตัดสินใจในปัญหาดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พบว่าผู้ที่ทำงานมากกว่า 25 ปี ร้อยละ 50 อยากให้จัดประชุมสภาเทศบาลขึ้นเพื่อพิจารณาในประเด็นนี้ และร้อยละ 33.3 อยากให้พิจารณาโดยที่ระชุมคณะเทศมนตรีมีเพียง 16.7% ที่ให้คงไว้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ผู้ที่ทำงานในช่วง 15-20 ปี ร้อยละ 66.7 ต้องการให้จัดประชุมสภาเทศบาลขึ้นพิจารณาเช่นกัน ส่วนผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ให้น้ำหนักที่ 33.3% เท่าๆ กันในการจัดประชุมสภาเทศบาล การให้เทศมนตรีพิจารณาหรือการให้ข้าราชการระดับ 7-9 พิจารณา ส่วนผู้ที่ทำงานในช่วง 5-15 ปี ให้น้ำหนักเท่าๆ กัน 33% ไปที่การให้นายกเทศมนตรีหรือผู้ที่ได้รบมอบหมายพิจารณาและก็อยากให้ที่ประชุมคณะเทศมนตรีพิจารณาตามลำดับ สำหรับการเปรียบเทียบในระดับการศึกษา

ของพนักงานฝ่ายปกครองเจ้าหน้าที่ของเทศบาลกับปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ เทศบาลกระทำลงไป ร้อยละ 50 ของผู้ที่มีระดับความรู้ในชั้นมัธยมและอาชีวศึกษา ระบุว่าหน่วยงานในสำนักการช่างที่มีปัญหามากที่สุดคือ ส่วนช่างสุขาภิบาล และร้อยละ 40 เท่าๆ กันของผู้จบการศึกษาในระดับอนุปริญญาให้น้ำหนักไปที่ 2 ส่วนที่มีปัญหามากที่สุดคือ ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และส่วนช่างสุขาภิบาลตามลำดับ สำหรับผู้ที่อยู่ในระดับการศึกษาปริญญาตรี ร้อยละ 33.3 ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ในสำนักการช่างระบุว่าเป็นส่วนการโยธา ในความเห็นของผู้วิจัยคิดว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้เป็นเรื่องของนิติกรรมทางฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งก็เป็นการจัดการในด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน จึงน่าที่จะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนการโยธา และส่วนช่างสุขาภิบาลมากกว่าสองส่วนข้างต้น ส่วนในระดับชั้นของพนักงานในระดับ 1-4 ร้อยละ 42.9 ระบุว่างานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจมากที่สุดคือ ส่วนช่างสุขาภิบาลและในระดับ 5-6 ร้อยละ 41.7 ระบุไปที่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองในระดับ 7-9 ร้อยละ 44.4% ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง แต่ก็มีถึง 33.3% ระบุว่าเป็นส่วนช่างสุขาภิบาล นอกจากนี้ผู้ที่ทำงานในเทศบาลนครหาดใหญ่ในช่วงไม่เกิน 5 ปี ถึงร้อยละ 66.7% ก็ระบุว่าส่วนช่างสุขาภิบาลมีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเช่นกัน ร้อยละ 33.3 ของผู้ทำงานในช่วง 5-10 ปี ก็มีคำตอบทำนองเดียวกัน ส่วนพวกที่อยู่ในช่วงทำงาน 15-20 ปี และมากกว่า 20 ปี ระบุเป็น 100% และ 50% ให้น้ำหนักงานที่มีปัญหาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไปที่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ข้อน่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ หากจะสังเกตจากผลการวิจัยจะพบว่าผู้ที่ทำงานไม่ต่ำกว่า 10 ปีหรือ 15 ปี อยู่ในระดับชั้นต้นๆ 1-4 และการศึกษาเฉลี่ยมัธยมศึกษาอาชีวศึกษา ซึ่งเป็นในระดับปฏิบัติการเสียเป็นส่วนใหญ่ ได้ใกล้ชิดกับประชาชนมาก และรับรู้ปัญหาในพื้นที่ที่ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบุว่าส่วนที่มีปัญหาน่าจะเป็นส่วนช่างสุขาภิบาลนั่นเอง ส่วนในงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำนักการช่างรับผิดชอบ โดยระบุตัวงานลงไป ผู้ที่จบการศึกษาในระดับมัธยมหรืออาชีวศึกษา ร้อยละ 33.3 ระบุว่าเป็นการขยายถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ ในระดับอนุปริญญา ร้อยละ 40 ระบุว่าเป็นการสร้างคูทางระบายน้ำ ในระดับปริญญาตรี ร้อยละ 53.3 ระบุว่าเป็นการขยายถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่เช่นเดียวกับพวกในระดับมัธยมศึกษา ส่วนผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาโท 50% ระบุว่าเป็นงานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ในด้านของระดับชั้นการดำรงตำแหน่งพบว่าเจ้าหน้าที่เทศบาลในระดับ 1-4 และ 5-6 ร้อยละ 42.9 และ ร้อยละ 41.7 ระบุตรงกันว่าเป็นงานขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ ส่วนในระดับ 7-9 ร้อยละ 44.4% ระบุว่าเป็นการสร้างคูทางระบายน้ำและ 33.3% ระบุว่าเป็นการขยายถนน ซ่อมแซมลาดยางใหม่ นอกจากนี้ ผู้ที่ทำงานในเทศบาลนคร

หาดใหญ่ในช่วงไม่เกิน 5 ปี และในช่วง 15-20 ปี ร้อยละ 66.7 เท่าๆ กัน ระบุว่างานขยายถนน ซ่อมแซมลาดยางใหม่ ปรับผิวการจราจรมีปัญหาส่วนที่ทำงานในช่วง 5-15 ปี และ 20 ปีขึ้นไป ร้อยละ 40 และร้อยละ 33.3 ระบุว่าเป็นการสร้างคูทางระบายน้ำ ผู้วิจัยเห็นว่าหากศึกษาผลการวิจัยโดยละเอียดก็จะพบว่าแม้การตอบของผู้ตอบแบบสอบถามจะมีการกระจายในหน่วยงาน ในปัญหาของงานออกไปบ้างก็ตาม แต่ก็พอจะจัดกลุ่มของส่วนงาน และปัญหาในรายละเอียดของงานที่มีปัญหาได้ เพื่อที่จะได้นำเสนอต่อไปถึงงานที่มีปัญหาและแนวทางแก้ไข

3. แนวทางแก้ไขปัญหา

3.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขอ อนุมัติ ไม่อนุมัติ หรืออนุญาต ในการยื่นคำขอหรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน

จากผลการวิจัยจะพบว่าผู้วิจัยได้แบ่งผู้ตอบแบบสอบถามออกเป็น 2 ส่วน นั้นคือ ในส่วนของประชาชน และในส่วนของเจ้าหน้าที่ปกครอง โดยในส่วนของแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเสนอผลการวิจัยที่พบว่าเป็นปัญหาเกี่ยวด้วยการใช้ดุลพินิจในด้านนี้ โดยแบบสอบถามในด้านของประชาชนระบุว่า

1. มีปัญหาในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเทศบาลเองในด้านพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (52.7%) มากกว่าด้านที่

2. ในเรื่องที่ประชาชนมีคำร้องคำขอเสนอมาสู่เทศบาลเพื่ออนุมัติในคำร้องคำขอเหล่านั้น (45.5%)

แต่อย่างไรก็แล้วแต่หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการทำการวิจัยนี้ ก็มุ่งเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องอันเกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจทั้งสองด้าน และในตอนนี้ก็เป็นตอนที่กล่าวถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติอนุญาตขึ้นมา พบว่า ประชาชนระบุว่าเป็นงานที่มีปัญหาตามลำดับดังนี้

1. งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูระบายน้ำ 38.2%

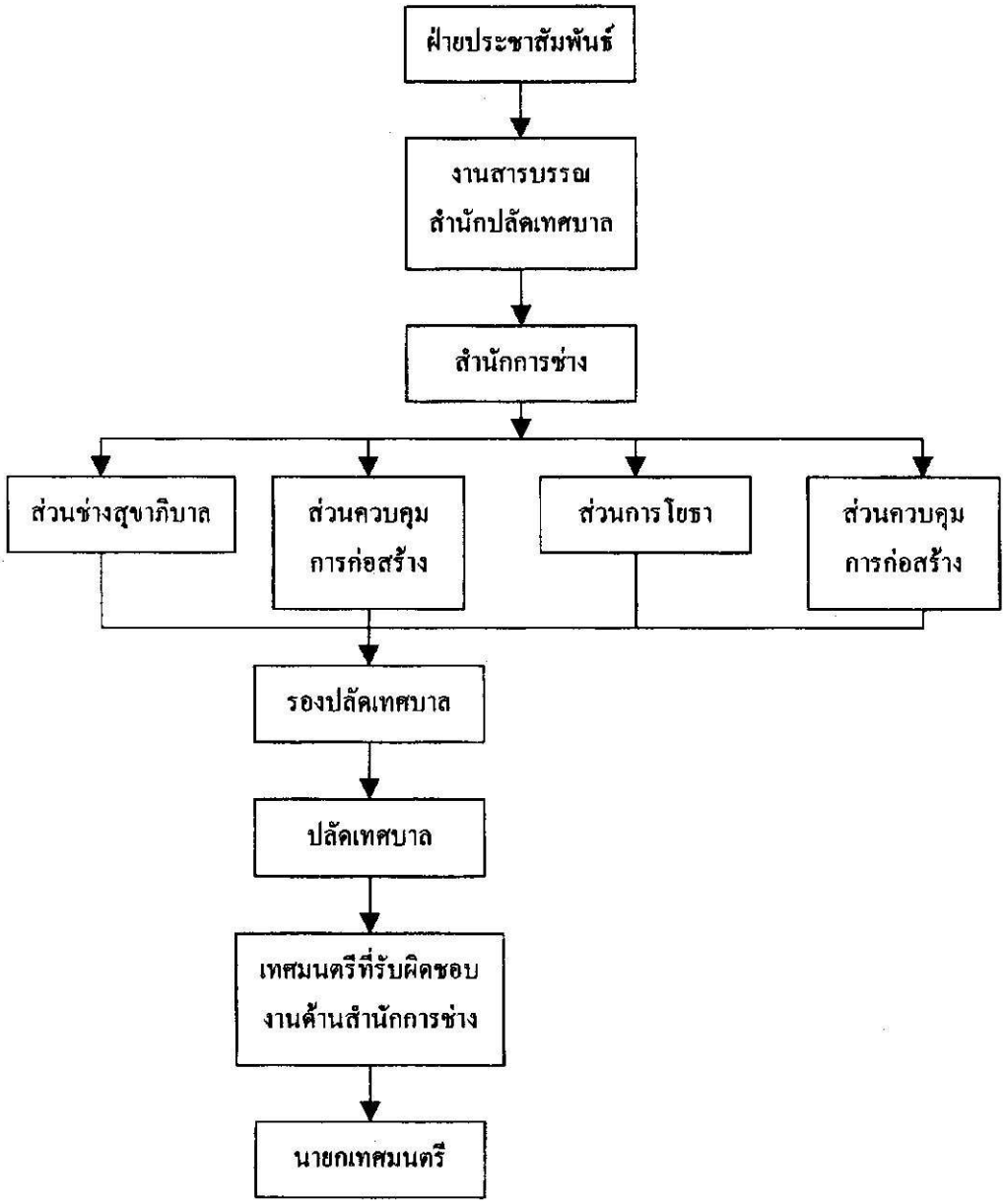
2. งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง 30.9%

3. งานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้าถนน แสงสว่างหรือสัญญาณไฟจราจร 12.7%

ผู้วิจัยเห็นว่าในส่วนลำดับของปัญหาอื่นๆ นั้นก็เป็นปัญหาทั่วไป และก็เป็นเปอร์เซ็นต์ จำนวนน้อยของประชาชนที่ออกความเห็นมา จึงคัดมาเฉพาะแต่ 3 ปัญหาหลักๆ ในการใช้ดุลพินิจในด้านนี้เพื่อหาแนวทางแก้ไข

งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน ดูระบายน้ำ

งานในส่วนนี้ถือเป็นความรับผิดชอบของส่วนการโยธาโดยเฉพาะ ในเรื่องการซ่อมแซมถนน สะพาน ส่วนในเรื่องทางดูระบายน้ำนั้น เป็นงานของส่วนช่างสุขาภิบาล ในจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาที่ประชาชนพบในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคำร้องคำขอในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติในคำร้องคำขอที่ประชาชนยื่นมานั้น ก็คือการไม่สนองตอบของเทศบาลเอง ในการที่จะดำเนินการในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน นั้นคือ ในเรื่องที่เกี่ยวกับการซ่อมแซมถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ หรือซ่อมแซมคอสะพานนั้น ดุลพินิจในจุดนี้แม้ตามขั้นตอนระเบียบในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติจะเป็นของเทศมนตรีที่รับผิดชอบงานของสำนักการช่างหรือนายกเทศมนตรีก็ตาม แต่อย่างไรก็แล้วแต่ความเห็นของเจ้าหน้าที่ ที่มีการพิจารณาขึ้นมาเป็นลำดับก็มีส่วนสำคัญในการประกอบการตัดสินใจเพื่อใช้ดุลพินิจดังกล่าว โดยมีลำดับขั้นตอนในการเสนอหนังสือคำร้องคำขอต่างๆ เหล่านี้ ดังนี้



จากแผนภูมิจะเห็นได้ว่าขั้นตอนต่างๆ ของหนังสือคำร้องคำขอของประชาชนในการเสนอความเดือดร้อนในแง่ของการให้เทศบาลดำเนินการซ่อมแซมถนน ปรับผิวจราจรหรือลาดยางใหม่ หรือซ่อมแซมสะพานนั้นใช้ระยะเวลาและต้องผ่านขั้นตอนมาก บางครั้งอาจเกินเวลาถึง 15-20 วัน ทั้งนี้เพราะการยื่นเรื่องต่างๆ นั้นต้องผ่านหัวหน้าส่วนหรือผู้ที่มีอำนาจรับผิดชอบโดยตรง จะดำเนินการโดยลัดขั้นตอนมิได้ คำร้องคำขอของประชาชนเช่นนั้นจึงต้องรอไว้พิจารณา นอกจากนี้ก็อาจเกิดความสับสนใจเรื่องขั้นตอนการยื่นคำร้องคำขอว่าควรเริ่มต้น ณ จุดใด ทำให้มีการตีกลับของหนังสือคำร้องคำขอเหล่านั้น และหากจะพิจารณาถึงการใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่

ฝ่ายปกครองแต่ละระดับ ก็จะพบว่า ในปัญหาเดียวกัน ซึ่งเป็นความเดือดร้อนของประชาชนก็มีดุลพินิจที่แตกต่างกันออกไป ทำให้ยากแก่การปฏิบัติ นั่นคือ เมื่อเรื่องมาถึงที่สำนักการช่างก็จะมีการกระจายภาระงานออกไปว่าเป็นงานของส่วนใด หัวหน้าในส่วนนั้นๆ ก็จะดำเนินการสืบข้อเท็จจริงว่ามีความเดือดร้อนเช่นนั้นเกิดขึ้นหรือไม่ และเมื่อเกิดขึ้นแล้วความรุนแรงลำดับความสำคัญก่อนหลังในการแก้ไขรวมทั้งงบประมาณในการดำเนินการมีอยู่อย่างไร ในจุดนี้บางครั้งความเห็นของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ ที่เสนอความเห็นขึ้นมาสู่ผู้อำนวยการสำนักการช่างเองก็ไม่ชัดเจน ทั้งในแง่ของเนื้อหาสาระและงบประมาณที่จะดำเนินการ ทำให้การใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเพื่อที่จะผ่านหนังสือต่อไปผิดพลาด ทั้งนี้ก็อาจมีส่วนหนึ่งมาจากประชาชนที่ให้ข้อมูล ให้ข้อมูลไม่ละเอียดถึงสถานที่จุดที่มีการเสียหายหรือให้ข้อมูลผิดพลาด เมื่อไปตรวจสอบดูไม่พบเห็นเช่นนั้น การจะติดต่อประชาชนผู้นั้นอีกก็เป็นเรื่องยาก เพราะไม่ได้ให้ที่อยู่หรือชื่อไว้ หรือให้ไว้แต่เมื่อติดต่อกลับไปก็ไม่พบ หรือปัญหาในแง่ของการพัฒนาปรับปรุงถนนหรือปรับผิวจราจรให้นั้นทำไม่ได้ เนื่องจากเป็นที่ส่วนตัวที่เอกชน ซึ่งเป็นกฎระเบียบ กฎหมายระบุห้ามการกระทำเช่นนั้นไว้อยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อผ่านดุลพินิจที่เห็นควรที่จะให้ซ่อมแซมหรือไม่ซ่อมแซมเพราะเหตุใด ดุลพินิจเหล่านี้ จึงเป็นดุลพินิจที่ผิดพลาด และส่งผลกระทบต่อประชาชนกล่าวคือ ย่อมไม่ได้รับการสนองตอบต่อการแก้ปัญหา ในกรณีที่มีการยื่นคำร้องคำขอขึ้นมา เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือจำนวนการร้องเรียนยื่นคำร้องคำขอเช่นนี้เข้ามาสู่งานสารบรรณ สำนักปลัดเทศบาลมีมาก ไม่เฉพาะแต่ประชาชนเท่านั้นที่เป็นผู้ยื่นคำร้องคำขอมา บางครั้งก็เป็นหน่วยงานระดับราชการด้วยกันเองมี คำขอขึ้นมาเช่นกัน ดังนั้นจำนวนงบประมาณและบุคลากรในส่วนนี้จึงยังขาดแคลนอยู่ เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ทั้งนี้แม้งบประมาณและบุคลากรของเทศบาลเอง จะมีการกำหนดไว้ชัดเจนอยู่แล้วถึงงบที่จะใช้ในการซ่อมแซมถนน ปรับผิวจราจร ซ่อมแซมสะพาน ซึ่งถ้าหากเป็นการเสนอคำร้องคำขอขอในเชิงให้ตัดถนนสายใหม่ สร้างสะพานใหม่เช่นนี้ ก็คงไม่มีงบที่จะดำเนินการได้ ทั้งนี้เพราะการเสนอโครงการขึ้นกลางคันเช่นนั้น อยู่นอกแผนงบประมาณการใช้เงินในรอบเวลางบประมาณในปีดังกล่าว จึงคงต้องยกยอดถัดไปในปีต่อไป ซึ่งก็เป็นการอนุมัติโดยสภาเทศบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนอีกทางหนึ่งในแต่ละแผนการพัฒนาเทศบาลในรอบ 5 ปี ด้วยว่ามีแผนคร่าวๆ อย่างไร หรือแม้กระทั่งแผนพัฒนาเมืองและพัฒนาผังเมืองใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542 – 2562) [9] ประกอบอีกด้วย นอกจากนี้ก็คงต้องดูความจำเป็นเร่งด่วนก่อนและหลังและจำนวนของผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหานั้นๆ

---

[9] รายงานฉบับสุดท้าย (Interim Report) การศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542-2562) ระยะที่ 1 โดยสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ มูลนิธิพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ กันยายน 2541

กล่าวสำหรับแนวทางการแก้ไขนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการจัดระบบการทำงานที่เป็นระบบหรือขั้นตอนในการยื่นคำร้องคำขอให้ดำเนินการเช่นว่านี้ ก็เป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะขณะนี้ก็มีความสับสนว่าจะยื่นได้ที่ทำการประชาสัมพันธ์เลยหรือยื่นที่สำนักการช่าง หรือที่งานสารบรรณ สำนักปลัดเทศบาล จึงสมควรกำหนดให้ชัดเจนและแจ้งให้ประชาชนทราบถึงขั้นตอนในการยื่นคำร้องคำขอดังกล่าว ในทางปฏิบัติแล้วสมควรอย่างยิ่งที่จะให้งานสารบรรณเป็นผู้รับเรื่องได้โดยตรงแต่เพียงช่องทางเดียว เพราะจะเป็นระบบที่ชัดเจน และเมื่อมีการรับหนังสือคำร้องคำขอเช่นนี้ของประชาชนก็จะมีการลงเลขที่รับและระบุถึงการส่งต่อให้แก่สำนักการช่างโดยหนังสือคำร้องนั้นได้ถูกส่งต่อไปยังส่วนงานใดของสำนักการช่าง ก็จะเป็นหลักฐานและประกันการสูญหายของคำร้องคำขอของประชาชนได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การตามเรื่องก็จะเป็นไปโดยง่าย ผู้วิจัยเห็นว่าการออกระเบียบว่าด้วยการพิจารณาหนังสือหรือคำร้องเช่นนี้ของประชาชนที่มีการยื่นขึ้นมาก็สมควรที่จะมีการกำหนดเวลาในการพิจารณาให้ชัดเจน รวมทั้งระยะเวลาในการแจ้งผลให้ประชาชนทราบ เป็นต้นว่า จากงานสารบรรณจะไปสู่ที่สำนักการช่าง และแยกย่อยออกไปที่ส่วนต่างๆ ใช้ระยะเวลากี่วัน รวมทั้งเวลาที่ส่วนต่างๆ จะดำเนินการสืบหาข้อเท็จจริงว่าไม่ควรจะเกินกี่วัน [10] จากนั้นจะไปสู่รองปลัดเทศบาล จนลำดับสุดท้ายที่นายกเทศมนตรีที่รับผิดชอบในงานด้านสำนักการช่างก็อาจเป็นได้ แต่ก็ควรมีกำหนดอีกว่า เป็นเรื่องทั่วไปหรือเรื่องเล็กน้อยการซ่อมแซมที่ไม่มากในการใช้งบประมาณ นอกจากนี้เพื่อความชัดเจนก็อาจระบุจำนวนงบประมาณเป็นตัวเลขไปเลยก็ได้ว่าจำนวนเป็นเท่าใดต้องเสนอนายกเทศมนตรีเป็นลำดับสุดท้าย

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการที่ผู้วิจัยคิดว่าสำคัญก็คือการทำงานที่โปร่งใส (Transparency) ซึ่งการทำงานที่โปร่งใสนี้จะลดการครหาของประชาชนได้ รวมทั้งเป็นการสร้างความเข้าใจของประชาชนและมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานของเทศบาลอีกด้วย นั่นคือ การเปิดเผยหรือการแจ้งให้ทราบถึงว่า ขณะนี้สำนักการช่างเองในฝ่ายของส่วนการโยธามีงบประมาณในการดำเนินการซ่อมแซมปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ ซ่อมสะพานเป็นจำนวนประมาณการเท่าใด เพราะเมื่อประชาชนทราบเช่นนี้ บรรดาข้อข้องใจสงสัยก็จะเบาบางลงเป็นที่เข้าใจได้ ทั้งนี้ก็อาจส่งผลต่อภาพพจน์โดยรวมถึงเรื่องการเสนองบประมาณที่ว่า ต่อไปนี้เรื่องที่ประชาชนเสนอก็จะมีการเสนอคำร้องคำขอที่มีคุณภาพ นั่นคือเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนจริงๆ ทั้งนี้เพราะประชาชนได้ทราบถึงว่าขณะนี้เหลืองบประมาณอยู่เท่าใด ควรจะใช้อย่างไรเป็นการยกระดับประชาชนและดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโดยไม่รู้ตัว (civil society) และเทศบาลอาจกำหนดเป็นข้อเสนอแนะ

---

[10] โปรดดูในมาตรา 27, 29, 30, 31, 33 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หลักเกณฑ์ต่อประชาชนก็ได้ว่า คำร้องคำขอที่ยื่นมาในลักษณะใดจะได้รับการพิจารณาที่รวดเร็ว เป็นต้นว่า เป็นคำร้องคำขอที่มีผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุด เป็นคำร้องคำขอที่เดือดร้อนมากนานแล้ว มีลำดับความจำเป็นก่อนหลัง และงบประมาณจำนวนเงินที่เสนอ เป็นต้น กล่าวสำหรับในแง่ของดุลพินิจที่มีการพิจารณาในแต่ละลำดับของเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับสำนักการช่างและส่วนการโยธา และเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติในส่วนการโยธานั้น ก็จำเป็นอย่างยิ่ง [11] ที่จะต้องมีการชี้แจงได้ถึงเหตุผลในการมีดุลพินิจออกไปเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะการอนุมัติการอนุญาตให้มีการดำเนินการซ่อมแซมนั้นเป็นเรื่องที่สมประโยชน์แก่ประชาชนที่ยื่นคำร้องขึ้นมา แต่การไม่อนุมัตินั้นประชาชนถือว่าเขาเสียหายจากการมีดุลพินิจเช่นนี้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ แม้แต่เทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีก็ตาม จำเป็นต้องอธิบายให้ได้ถึงเหตุผลที่ไม่อนุมัติให้มีการซ่อมแซมเช่นที่มีการเสนอมา ทั้งนี้เพราะเหตุผลที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ร.บ. ความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ก็เป็นการยืนยันได้ถึงสิทธิที่ประชาชนมีอยู่

---

[11] มาตรา 37 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย เหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

1. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

2. ข้อกฎหมายที่อ้างอิง

3. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั่นเอง หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกรณีต่อไปนี้

1. เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

2. เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก

3. เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลำดับตามมาตรา 32

4. เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับคำสั่งนั้นร้องขอ ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในการตรวจสอบ และอาจนำคดีไปสู่ศาลปกครองก็ว่าได้ [12] ส่วนการแก้ปัญหาระยะยาวสมควรที่ฝ่ายข้าราชการท้องถิ่นประจำจะได้พิจารณาดูงบประมาณที่มีอยู่กับเรื่องคำร้องคำขอของประชาชนและหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เสนอมามีจำนวนน้อยมากแค่ไหนจะสอดคล้องกับแผนรายจ่ายงบประมาณประจำปีหรือไม่สมควรเพิ่มลดอย่างไร เพื่อเสนอต่อให้สภาเทศบาลพิจารณาในปีถัดไป เพื่อความพอเพียงแห่งงบประมาณในการจัดสรรเพื่อซ่อมแซมสะพานต่อไป

กล่าวสำหรับเรื่องคูทางระบายน้ำอันเป็นความรับผิดชอบของส่วนช่างสุขาภิบาลนั้น ในส่วนนี้ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอให้ทราบแล้วว่าการเสนอให้ทำทางคูระบายน้ำใหม่เป็นเรื่องที่อยู่นอกแผนการใช้จ่ายของงบประมาณประจำปีนั้น ดังนั้นการเสนอของประชาชน การยื่นคำร้องคำขอให้ทำคูระบายน้ำมา ก็มักจะถูกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในทุกระดับปฏิเสธ ทั้งนี้เพราะไม่มีงบประมาณในการดำเนินการในปีนั้น แต่ก็ถือเป็นข้อมูลที่จะทำให้สภาเทศบาลได้ทราบถึงความเดือดร้อนของประชาชนในเรื่องดังกล่าวเพื่อที่จะได้จัดสรรไว้ในคราวปีงบประมาณต่อไป นอกจากนี้ปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการสร้างคูทางระบายน้ำนั้น จากการวิจัยก็พบว่าในปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เทศบาลเป็นผู้มีดุลพินิจดำเนินการลงไปเองมากกว่า แล้วกระทบถึงประชาชน ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปในตอนที่ 2 ถึงแนวทางแก้ไข

---

[12] มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทขึ้น เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ (ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับปัจจุบัน))

งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้าง

งานในส่วนนี้ถือเป็นความรับผิดชอบของ 2 ส่วนงานคือ ส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองกับส่วนควบคุมการก่อสร้าง นั่นคือ ในการเสนอแบบแปลนในการก่อสร้างที่ประชาชนยื่นคำร้องมานั้น ส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองก็จะตรวจเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคารความปลอดภัย โดยในส่วนควบคุมอาคารก็จะประกอบไปด้วย งานควบคุมอาคารและงานขออนุญาตอาคาร ในด้านของผังเมืองก็คงเป็นการพิจารณาดูถึงผังเมืองของเทศบาลโดยรวม และสถานที่ยื่นขออนุมัติเพื่อดำเนินการก่อสร้างว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ และส่วนควบคุมการก่อสร้างก็จะมีการพิจารณาในรายละเอียดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าด้วยรายละเอียดในด้านของวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมต่างๆ และถ้าหากจะพิจารณาถึงผลของการวิจัยก็จะพบว่ามีความสอดคล้องกันอย่างยิ่ง กล่าวคือ ประชาชนที่มาติดต่องานกับสำนักการช่างระบุว่า หน่วยงานที่คิดว่ามีปัญหามากที่สุดตามลำดับดังนี้ ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง 50.9% ส่วนการโยธา 23.6% ส่วนควบคุมการก่อสร้าง 21.8% นอกจากนี้หากจะพิจารณาในแบบสอบถามที่ถามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะพบว่าสอดคล้องในทำนองเดียวกัน นั่นคือระบุว่างานใดส่วนใดที่เป็นปัญหาในกรณีที่ประชาชนมายื่นคำร้องคำขอ ได้แก่ งานของส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง 60.7%

ดังนั้นในจุดที่ผู้วิจัยต้องการที่จะนำเสนอก็คือ การยื่นคำร้องคำขออนุมัติเพื่อดำเนินการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างหรืออาคารของประชาชน คำร้องคำขอที่ยื่นเหล่านั้นได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างไร และสมควรแก้ไขอย่างไร หากพิจารณาถึงการแบ่งหน้าที่ในการพิจารณาแบบคำร้องคำขอในการยื่นอนุญาตก่อสร้างอาคารของเทศบาล อาจแยกขั้นตอนต่างๆ ได้ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ธุรการส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ทำหน้าที่

1.1 รับแบบคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร พร้อมแบบแปลนแผนผัง, รายการก่อสร้าง เอกสารหลักฐานต่างๆ ที่ใช้ประกอบแบบคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารทำการตรวจสอบ การตรวจสอบข้อมูลครบถ้วน เอกสารครบถ้วนถูกต้องเรียบร้อย

1.2 แจ้งให้ผู้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารนำเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินแปลงที่จะทำการก่อสร้าง ไปตรวจสอบการชำระภาษีที่กองคลังให้กองคลังรับรองว่าที่ดินแปลงดังกล่าวได้ชำระภาษีที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างถูกต้องเรียบร้อยแล้ว นำมาส่งให้เจ้าหน้าที่ธุรการ

1.3 ลงทะเบียนรับแบบคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารและกรอกรายการลงในบัญชีแสดงรายการเอกสารหลักฐานต่างๆ

1.4 ออกหนังสือนัดชี้แนวเขตที่ดินและวางแนวอาคารแล้วมอบให้ผู้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือผู้รับมอบอำนาจ

1.5 ส่งแบบคำขออนุญาตฯ พร้อมเอกสารหลักฐานต่างๆ ให้นายตรวจเขตควบคุมอาคารพร้อมใบนัดนำชี้แนวเขตที่ดินแนวอาคาร

1.6 รับแบบคำขออนุญาตฯ พร้อมเอกสารหลักฐานจากนายตรวจเขตควบคุมอาคารเมื่อนายตรวจเขตฯ ได้ตรวจสอบแล้ว

1.7 ส่งแบบคำขออนุญาตฯ ให้ฝ่ายผังเมือง ฝ่ายสถาปัตยกรรม ฝ่ายวิศวกรรม และฝ่ายบำบัดน้ำเสีย ตรวจสอบตามลำดับจนเสร็จเรียบร้อย

1.8 ส่งแบบคำขออนุญาตฯ ที่ผ่านการตรวจจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแล้วรวบรวมนำเสนอหัวหน้างานขออนุญาตอาคาร

2. หัวหน้างานขออนุญาตอาคาร ทำหน้าที่

2.1 ตรวจเอกสารหลักฐานต่างๆ เพื่อความถูกต้องครบถ้วนอีกครั้งหนึ่ง แล้วตรวจรายงานผลการตรวจของเจ้าหน้าที่ด้านต่างๆ รวบรวมสรุปผลเสนอหัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคารพร้อมคำนวณพื้นที่อาคาร และค่าธรรมเนียมต่างๆ

3. หัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคาร ทำหน้าที่

3.1 ตรวจรายงานผลการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ด้านต่างๆ แล้วเสนอความเห็นต่อผู้อำนวยการกองควบคุมอาคารและผังเมือง

4. ผู้อำนวยการส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง

4.1 ตรวจสอบถ้าเห็นว่ายังไม่ถูกต้องครบถ้วน ก็สั่งให้เจ้าหน้าที่ธุรการแจ้งผู้ขออนุญาตหรือผู้รับมอบอำนาจ แก้ไขและเพิ่มเติมให้ถูกต้อง

4.2 ตรวจสอบถ้าเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนเรียบร้อยนำเสนอ ดังนี้

4.2.1 กรณีเป็นอาคารพิเศษ, อาคารสูง ให้เสนอผู้อำนวยการสำนักการช่างตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ก่อนเสนอปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลผู้รับมอบอำนาจ

4.2.2 กรณีเป็นอาคารที่ไม่ใช่อาคารพิเศษ, อาคารสูง ให้เสนอปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลผู้รับมอบอำนาจโดยไม่ต้องเสนอผู้อำนวยการสำนักการช่าง

5. ผู้อำนวยการสำนักการช่าง มีหน้าที่

5.1 ตรวจสอบถ้าเห็นว่าถูกต้อง ให้นำเสนอปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลผู้รับมอบอำนาจ

5.2 ตรวจสอบถ้าเห็นว่ายังไม่ถูกต้องให้ส่งให้ผู้อำนวยการส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง สั่งเจ้าหน้าที่ธุรการแจ้งผู้อนุญาตฯ หรือผู้รับมอบอำนาจนำไปแก้ไขต่อไป

6. ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาล มีหน้าที่

6.1 เสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้รับมอบอำนาจ เพื่อพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น

7. นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้รับมอบอำนาจสั่งการ

8. เจ้าหน้าที่ธุรการดำเนินการ

8.1 เจ้าหน้าที่ธุรการแจ้งผู้ขออนุญาตหรือผู้รับมอบอำนาจให้นำค่าธรรมเนียมมาชำระ

8.2 นำเงินค่าธรรมเนียมส่งกองคลัง และรับใบเสร็จรับเงิน

8.3 เขียนใบอนุญาตแล้วนำเสนอหัวหน้างานขออนุญาตอาคาร หัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคารตรวจสอบ

8.4 นำเสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่นลงนามและประทับตรา

8.5 ส่งมอบใบอนุญาตพร้อมแบบแปลนผัง และรายการก่อสร้าง และใบเสร็จค่าธรรมเนียม ให้ผู้ขออนุญาตหรือผู้รับมอบอำนาจ

หมายเหตุ : ในการตรวจแบบขออนุญาตก่อสร้างอาคารเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบและเห็นว่าถูกต้องเรียบร้อยแล้ว ต้องดำเนินการดังนี้

1. นายช่างผังเมือง สถาปนิก วิศวกร ฝ่ายบำบัดน้ำเสีย หัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคาร ผู้อำนวยการกองควบคุมอาคารและผังเมือง ผู้อำนวยการสำนักการช่าง (กรณีอาคารพิเศษหรืออาคารสูง) ปลัด หรือรองปลัดเทศบาลผู้รับมอบอำนาจ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นลงนามในแบบทุกแผ่น จำนวน 3 ชุด

2. หัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคาร ลงนามรับรองในแบบที่เหลืออีก 3 ชุด

ซึ่งในแต่ละขั้นตอนล้วนมีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทั้งสิ้นและเกี่ยวกับอำนาจการใช้ดุลพินิจนี้เป็นอำนาจของการวินิจฉัยตามที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่เกี่ยวข้องจะสั่งการ ซึ่งแตกต่างกับอำนาจผูกพันตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอเป็นเบื้องต้นแล้วว่า ลักษณะของการใช้อำนาจผูกพันนั้นเป็นการบังคับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง นั่นคือ ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเอกสารหลักฐานในปริมาณจำนวนเท่าใดที่ต้องการมีการเสนอ และหากผู้ที่มาติดต่อประชาชนเหล่านั้นสามารถที่จะเสนอครบตามเอกสารต่างๆ ที่เป็นข้อกำหนดของกฎหมายได้ ก็ถือว่าเป็นอำนาจผูกพันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจเพื่อที่จะไม่ผ่านคำร้องคำขอของประชาชนเหล่านั้นไม่ได้[13]

---

[13] เกี่ยวกับเรื่องนี้ อาจพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายและนิติกรรมทางปกครอง ประกอบด้วย ในบวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายเล่มที่ 3 ที่มาและนิติกรรมวิธี.** สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2538.

จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ธุรการส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองในระดับปฏิบัติการนั้น คงมีแต่อำนาจผูกพันนั่นคือเมื่อประชาชนเสนอคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร พร้อมแบบแปลนแผนผัง รายการก่อสร้าง เอกสารหลักฐานต่างๆ ที่ใช้ประกอบ ถ้าครบถ้วนถูกต้องก็ผูกพันที่จะต้องผ่านเรื่องของเขาต่อไป ดังนั้นในจุดนี้ปัญหาการใช้ดุลพินิจจึงมีน้อย เรื่องก็จะถูกส่งผ่านมาที่นายตรวจเขตควบคุมอาคารเพื่อที่จะนัดนำชี้แนวเขตที่ดินและแนวอาคาร หลังจากนั้นเรื่องจึงผ่านมาที่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง (ฝ่ายสถาปัตยกรรม ฝ่ายวิศวกรรม) ซึ่งในประเด็นเหล่านี้ผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะมีปัญหาการใช้ดุลพินิจอยู่บ้างเกี่ยวด้วยเรื่องการควบคุมการก่อสร้าง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ การไม่อนุมัติหรือส่งคำร้องคำขอเหล่านี้กลับคืนสู่ประชาชนให้ไปทบทวนก็ควรที่จะต้องมีในรายงานผลการตรวจสอบแบบว่า ไม่ถูกต้องตามกฎหมายต้องระบุให้ชัดเจนว่ากฎหมายในเรื่องใด และมาตราที่เท่าใดอย่างไร และต้องการให้ประชาชนกลับไปเปลี่ยนแก้ไขให้ถูกต้องทำอย่างไร มิฉะนั้นแล้วก็จะทำให้ดุลพินิจเป็นไปโดยอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุม [14] เป็นการขัดกับหลักนิติรัฐอย่างยิ่ง ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการยื่นคำร้องคำขอ เพื่อขอให้มีการก่อสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างอื่น [15] ในประเด็นของคำร้องคำขอที่ส่งผ่านเจ้าหน้าที่ธุรการในการใช้อำนาจดุลพินิจถัดจากนี้ไปจะเกิดขึ้นสูงมาก และในจุดนี้เองที่ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายไม่ว่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจของนายตรวจเขตควบคุม, ฝ่ายผังเมือง, ฝ่ายสถาปัตยกรรม, ฝ่ายวิศวกรรม (ส่วนควบคุมอาคาร), ฝ่ายบำบัดน้ำเสีย ดังนั้นสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องวางกรอบการทำงานและกำหนดความชัดเจนในประเด็นของการอนุมัติไม่อนุมัติไว้ ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในตอนต้นนอกจากนี้ก็ถือเป็นความ

---

[14] ใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน 2 : การแบ่งประเภทกฎหมายมหาชนเอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในไทย.** หน้า 48 – 57

[15] **การก่อสร้างอาคาร** หมายความว่า การก่อสร้าง การดัดแปลง การเคลื่อนย้าย หรือรื้อถอน ซ่อมแซมอาคารหรือส่วนของอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535

การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร หมายความว่า การที่ผู้ประสงค์จะก่อสร้างอาคารยื่นแบบคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร พร้อมยื่นแบบแปลนแผนผัง รายการประกอบ เอกสารและหลักฐานตาที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การตรวจแบบอนุญาตก่อสร้างอาคาร หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในด้านต่างๆ ของเทศบาลทำการตรวจสอบแบบแปลน แผนผังรายการประกอบแบบ เอกสารหลักฐานที่ผู้ประสงค์จะก่อสร้างอาคารยื่นขอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตั้งแต่เรื่องรับแบบคำขออนุญาตจนกระทั่งได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอีกด้วย [16] และประเด็นเหล่านี้จะถูกหยิบยกนำขึ้นสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองต่อไป [17] เพราะจะเห็นได้ว่าหลังจากที่ผ่านการพิจารณาของผู้ที่มีอำนาจดังกล่าวข้างต้นในข้อเท็จจริงต่างๆ แล้ว งานจะถูกส่งมาที่หัวหน้างานขออนุญาตอาคาร สิ่งก่อสร้าง หัวหน้าฝ่ายและผู้อำนวยการสำนักการช่าง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ย่อมเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่าดุลพินิจของบุคคลเหล่านี้ จะต้องมีดุลพินิจอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง หรือบนพื้นฐานของดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระดับล่าง ไม่ว่าจะเป็นนายตรวจเขตควบคุมหรือฝ่ายผังเมือง, สถาปัตยกรรม, วิศวกรรม, บำบัดน้ำเสีย ได้ชี้มูลมาเป็นเบื้องต้นก่อนอยู่แล้ว ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากได้มีการระบุเหตุผลของการสั่งการอนุมัติ ไม่อนุมัติ เป็นไปตามกฎหรือระเบียบของกฎหมายว่าอย่างไร ติดขัดที่ทำไม่ได้เพราะข้อกฎหมายมาตราไหนและที่ถูกต้องควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้อาจเพิ่มความเห็นเป็นบันทึกข้อความแนบท้าย เพื่อชี้แจงดุลพินิจของตนก็ทำได้ เพื่อประกอบในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจอีกครั้งหนึ่ง ในจุดของการให้ชี้แจงการมีดุลพินิจเช่นนี้ ไม่ว่าจะเป็นในระดับของผู้อำนวยการฝ่าย ผู้อำนวยการส่วน หรือผู้อำนวยการสำนัก ก็จะเป็นการดานอำนาจกันและเป็นการตรวจสอบเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังของคำสั่งทางปกครองเช่นนั้นๆ ซึ่งกันและกันเองของแต่ละฝ่าย จนกระทั่งถึงรองปลัดเทศบาลหรือปลัดเทศบาล และเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี เป็นลำดับสุดท้ายที่ถือเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในการสั่งการ เพราะในจุดนี้เองการมีคำสั่งในทางปกครองที่มีเหตุผลของดุลพินิจประกอบ และมีข้อกำหนดที่ชัดเจนว่าในการชี้แจงหรืออธิบายการมีดุลพินิจประกอบ และมีข้อกำหนดที่ชัดเจนว่าในการชี้แจงหรืออธิบาย การมีดุลพินิจเช่นนั้นของตน จะต้องมีคำชี้แจงประกอบในประเด็นของกฎหมายอย่างไร และในประเด็นของการบริหารอย่างไรไว้ประกอบด้วยเสมอ จะเป็นการตรวจสอบและดานอำนาจกันของผู้ที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจที่กระทบต่อประชาชนให้ได้รับความเสียหายทุกขั้นตอน และควรทำในทุกระดับชั้นของการพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการขัดแย้งความเห็นกันในการมีดุลพินิจเช่นนั้น ก็ควรที่จะต้องมีการบันทึกความเห็นแย้ง ประกอบไว้ด้วยในคำร้องคำขอ ทั้งนี้เพื่อเป็นการตั้งประเด็นให้กับประชาชน และเป็นการบันทึกความเห็นที่ตรงกันข้ามกับการมีคำสั่งในทางปกครองเอาไว้ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการอ้างอิงต่อไป ยิ่งโดยเฉพาะความเห็นใน

---

[16] ทั้งนี้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นกัน

[17] ในประเด็นนี้ก็ได้มีหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0313/ว 1853 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2537 กำชับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และนโยบายของรัฐบาล

ระดับสั่งการ ทั้งของปลัดเทศบาล และนายกเทศมนตรียิ่งมีความสำคัญที่จะต้องมีประกอบด้วยเสมอ แม้บางครั้งจะเป็นการอนุมัติโดยทั่วไปก็ตาม แต่การขออนุมัติในกรณีนี้ ก็จะเป็นบรรทัดฐานให้กับกรณีอื่นๆ หากมีการยื่นเรื่องเข้ามาในประเด็นเดียวกัน ทำนองเดียวกันที่จะอ้างถึงได้ นอกจากนี้ก็ยังเกี่ยวข้องกับประชาชนในแง่ของการใช้สิทธิ์อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเช่นนั้น หรือฟ้องร้องต่อศาลปกครองอีกด้วย และจะทำให้การมีคำสั่งทางปกครองในการที่จะอนุมัติหรืออนุญาตไม่อนุญาตของทั้งเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองทั่วไป และนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้มีความรอบคอบและถูกวางกรอบไว้ด้วยความผูกพันตามเหตุผลในคำสั่งทางปกครองในเรื่องเดิมๆ ของตนที่ได้เคยมีการวินิจฉัยสั่งการออกไปแล้วในอดีต ที่จะบังคับผลของการวินิจฉัยสั่งการ ในปัจจุบันและในอนาคตต่อไปด้วย ด้วยแนวทางการแก้ไขเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรที่จะมีกฎหมายในลำดับรองออกมาเพื่อสอดรับกับ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้เพื่อทำให้เป็นหลักการที่ปลัดเทศบาลฝ่ายประจำหรือนายกเทศมนตรีผู้มีอำนาจในลำดับสุดท้ายต้องกระทำการชี้แจงประกอบดุลพินิจของตนทุกครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการอนุมัติหรือไม่อนุมัติก็ตาม และเพื่อให้รวดเร็วก็อาจดำเนินการในรูปแบบของระเบียบหรือประกาศคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ให้ต้องดำเนินการเช่นนี้ ก็สามารถทำได้อยู่แล้ว การมีคำสั่งทางปกครองและเหตุผลในการมีดุลพินิจเช่นนี้ของนายกเทศมนตรีอาจมีการกำหนดไว้ว่า จะต้องมีการนำออกเผยแพร่ทั้งนี้ก็จะยิ่งเป็นการใช้มาตรการทางสังคมอีกทางหนึ่งเป็นการบังคับให้นายกเทศมนตรียิ่งต้องรอบคอบและมีความชอบด้วยกฎหมายในทุกๆ กรณีที่มีคำสั่งทางปกครองออกไปเช่นนั้น เป็นการตรวจสอบจากประชาชนภายนอกอีกทางหนึ่ง ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อย่างยิ่ง [18]

และหากจะพิจารณาถึงกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องการขออนุมัติอนุญาตในคำร้องคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของประชาชน ก็มีดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 พร้อมกฎกระทรวง
2. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง
3. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

---

[18] มีข้อน่าสังเกตว่าความเห็นของนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีการพิจารณาคำร้องทุกข์ของข้าราชการประจำหรือในประเด็นพิพาทที่เกี่ยวด้วยเรื่องปกครองความเห็นนี้ก็จะมีคำอธิบายความเห็นหรือการใช้ดุลพินิจเช่นนั้นเพราะเหตุใด ประกอบด้วยอยู่เสมอๆ และนำออกมาเผยแพร่ด้วย

4. พระราชบัญญัติการเล่นมหรสพ พ.ศ. 2464
5. พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478
6. พระราชบัญญัติหอพัก
7. พระราชบัญญัติสภาเทศบาล
8. พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 พร้อมกฎกระทรวง
9. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535
10. พระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2508
11. พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2535
12. พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
13. พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522
14. เทศบัญญัติควบคุมอาคารของเทศบาลเมืองหาดใหญ่
15. ประกาศกระทรวงมหาดไทย
16. ข้อบังคับ กว./กส.
17. ประกาศ กว./กส.

ยิ่งโดยเฉพาะในประเด็นของ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 [19] ก็มีประเด็นที่สนใจอยู่ปลายมาตราเกี่ยวด้วยเรื่องดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ตาม ซึ่งเป็นการระบุไว้อย่างกว้างๆ ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วในตอนต้นถึงการเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งสมควรที่จะต้องมีประกาศหรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยออกมาเพื่อกำหนดเป็นแนวทางเดียวกัน ถึงข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการให้มีการชี้แจงเหตุผลประกอบในคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

---

[19] คำว่า **อาคาร** หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน อัฒจันทร์ เขื่อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อู่เรือ คานเรือ ท่าจอดเรือ รั้วกำแพง ป้าย หรือสิ่งสำหรับติดป้าย ที่จอดรถ ทางเข้าออกของรถส่วนต่างๆ ของอาคารตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามรพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แบบแปลน หมายความว่า แบบเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร โดยมีรูปแสดงรายละเอียดสำคัญ ขนาดเครื่องหมายวัสดุและการใช้สอยต่างๆ ของอาคารอย่างชัดเจน พอที่จะใช้ดำเนินการก่อสร้างได้

พ.ศ. 2522 ดังกล่าว [20] จะเห็นได้ว่าในมาตรา 21 ก็เป็นการให้อำนาจนายกเทศมนตรีไว้ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ ส่วนในประเด็นของมาตรา 25 แม้จะมีระบุไว้ว่า ในกรณีที่ไม่อนุญาตต้องมีเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบ แต่การเขียนเหตุผลประกอบดุลพินิจนั้นก็มิได้มีการกำหนดในลักษณะที่ผู้วิจัยนำเสนอ นอกจากนี้ ในวรรคที่สอง ที่ระบุว่า ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่อาจออกใบอนุญาตหรือยังไม่อาจมีคำสั่งได้ ให้ขยายเวลาออกไปได้ ในกรณีนี้เหตุจำเป็นที่ทำให้การมีดุลพินิจต้องล่าช้าออกไปเช่นนี้ ก็ควรที่จะต้องมีการระบุไว้ให้ชัดเจนถึงว่าเป็นกรณีอย่างไร ทั้งนี้เพราะการดุลพินิจที่ผิดตามอำเภอใจไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการมีดุลพินิจที่ล่าช้าประวิงเวลาก็ถือเป็นความเสียหายของประชาชน เช่นกัน

ในประเด็นของมาตรา 27 แม้จะได้มีการระบุไว้ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลง.... เพื่อให้ถูกต้องและเป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 และให้นำมาตรา 25 วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ในวรรค 2 การแก้ไขดังกล่าวถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระ

---

[20] มาตรา 21 ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ

มาตรา 25 ในกรณีที่เป็นการยื่นคำขอใบอนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณา และออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่เจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาตหรือยังไม่อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ขยายไปได้อีกสองคราวๆ ละไม่เกินสี่สิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละคราวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบ ก่อนสิ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้นั้น แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตหรือมีคำสั่งไม่อนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบ โดยไม่ชักช้า

มาตรา 27 ในการตรวจพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณที่ได้ยื่นไว้ เพื่อให้ถูกต้องและเป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 และให้นำมาตรา 25 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการออกแบบแปลน หรือรายการคำนวณตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณา และออกใบอนุญาตให้ภายในสามสิบวัน แต่ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ ผิดไปจากคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีนี้ให้ถือว่าเป็นการยื่นคำขอใหม่ และให้ดำเนินการตามมาตรา 25 ต่อไป

สำคัญผิดไปจากคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถือว่าเป็นการยื่นคำขอใหม่ตามมาตรา 25 ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรที่จะมีการออกประกาศคำสั่งเช่นนี้ของกระทรวงมหาดไทยมากำหนดการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคำว่าสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของแบบที่มีการยื่นขออนุญาตไว้ เพราะฉะนั้น ดุลพินิจในการนำเสนอขึ้นมาเป็นลำดับของฝ่ายผังเมือง ฝ่ายวิศวกรรม ฝ่ายสถาปัตยกรรม.... ผู้อำนวยการฝ่าย ผู้อำนวยการสำนักการช่าง รองปลัดเทศบาล ปลัดเทศบาล จนถึงตัวเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือนายกรัฐมนตรี ก็อาจตีความในคำว่าสาระสำคัญผิดไป จากความเป็นจริงที่เกิดขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อความเสียหายของเอกชนไป ถือว่าเป็นการเปิดช่องดุลพินิจไว้กว้าง โดยมิได้มีกรอบควบคุมไว้ แม้ในทางปฏิบัติจะมีธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติตามก็ตาม แต่สิ่งเหล่านั้นมิใช่กฎระเบียบที่จะรองรับถึงความถูกต้องชอบธรรมในการมีดุลพินิจได้ [21] นอกจากนั้นก็เป็นประเด็นในมาตรา 39 ทวิ (1) ในกรณีผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการดังนี้ (1) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด...ซึ่งก็เป็นปัญหาที่ยังขาดความชัดเจนในเรื่องแบบที่กำหนดและดุลพินิจที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีในการอนุมัติ อนุญาต ดังนั้นก็เป็นปัญหาและสมควรแก้ไขตามที่ผู้วิจัยเสนอมา ในกรณีของมาตรา 39 ตรีในเรื่องหนังสือแจ้งข้อทักท้วง ในกรณีที่มีการก่อสร้างไปแล้วไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติของท้องถิ่น หนังสือข้อทักท้วงนี้ ก็เป็นอำนาจดุลพินิจอีกเช่นกัน ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เมื่อมีข้อทักท้วงก็ทำให้การก่อสร้างต้องล่าช้าออกไปกระทบถึงประชาชนได้ หนังสือข้อทักท้วงนี้จึงสมควรมีเหตุผลดุลพินิจประกอบด้วยเสมอ และระบุด้วยว่าเหตุที่ทักท้วงนั้น ผิดหรือขัดกับมาตราไหน ลักษณะเช่นใดของกฎหมาย และที่ถูกต้องควรแก้ไขเป็นอย่างไรประกอบเสมอ ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวข้องด้วยเรื่องการใช้ดุลพินิจอีกประการหนึ่งก็คือในประเด็นของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 ซึ่งได้รวมอำนาจไว้ที่นายกเทศมนตรีในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น แม้ว่านายกเทศมนตรีในทางปฏิบัติจะได้มอบอำนาจให้เทศมนตรีคนหนึ่งขึ้นมีหน้าที่ในการรับผิดชอบของสำนักการช่างแล้วก็ตาม แต่ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหากพิจารณาถึงการใช้ดุลพินิจในแง่ที่จะส่งผลต่อประชาชน หากการติดต่องานนั้นรวดเร็วขึ้น ก็จะเป็นการดี เพราะนายกเทศมนตรีใน

---

[21] เกี่ยวกับแบบธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติกันมานานที่ส่งผลกระทบถึงความล่าช้าของงาน โดยที่มิได้มีกฎหมายระเบียบระบุให้ต้องทำเช่นนั้นเลยก็มี เช่น การลงนามร่วมกันในแบบแปลนทุกแผ่น ซึ่งสมควรที่จะต้องมีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงเพื่อลดขั้นตอนในการลงนาม ทำได้รวดเร็ว อาจทำให้การแยกความรับผิดชอบหรืองานที่เป็นคำร้องคำขอของประชาชนที่ยื่นให้แต่ละฝ่ายก็ให้แยกกันพิจารณาพร้อมกันไปได้เลย โดยให้เจ้าหน้าที่แต่คนบันทึกรายงานการตรวจเหตุผลในการมีดุลพินิจเช่นนั้น แยกกันตามฝ่ายที่รับผิดชอบ ก็จะรวดเร็ว และเป็นการตรวจสอบดุลพินิจของแต่ละฝ่ายได้เช่นกัน

ฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น คงไม่สามารถที่จะพิจารณางานทั้งหมดบรรดาที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติอนุญาตในการสร้างสิ่งก่อสร้างอาคารได้รวดเร็ว จึงสมควรที่จะกระจายงานออกเป็นต้นว่า [22]

1. อาคารที่พักอาศัย คลังสินค้า ตึกแถวไม่เกิน 2 ชั้น มอบให้ผู้อำนวยการส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง เพราะเป็นงานขนาดเล็กและผู้อำนวยการเองก็มีตำแหน่งระดับ 8 มีความเหมาะสมที่จะรับผิดชอบได้ ทั้งนี้เพราะงานที่เข้ามาในลักษณะนี้มีปริมาณสูง

2. อาคารที่พักอาศัยอาคารพาณิชย์ไม่เกิน 4 ชั้น มอบให้ผู้อำนวยการสำนักการช่างเป็นข้าราชการระดับ 9 ซึ่งก็มีอาวุโสถัดขึ้นไปอีก มีอำนาจทำการแทนได้

3. อาคารที่พักอาศัย อาคารพาณิชย์ 5 ชั้นขึ้นไป อาคารสาธารณะ อาคารพิเศษ ยกเว้นอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ มอบให้เทศมนตรีที่รับผิดชอบในงานของสำนักการช่างดูแลทั้งนี้เพราะเป็นอาคารใหญ่หลายชั้น เกี่ยวข้องกับงานนโยบายซึ่งอาจส่งผลกระทบถึงประชาชนได้ อาจกำหนดเป็นในบางกรณีต้องเสนอความเห็นเพื่ออนุมัติอีกครั้งผ่านนายกเทศมนตรีก็ได้ แต่เป็นกรณีๆ ไป ดังนั้นนายกเทศมนตรีก็จะมีเวลาที่จะพิจารณาโดยละเอียดได้ถึงในกรณีที่เป็นอาคารสูงอาคารขนาดใหญ่เป็นพิเศษ นอกจากจะส่งผลดีในแง่ของความรวดเร็วแล้ว ดุลพินิจของนายกเทศมนตรีก็จะมีคุณภาพและมีเหตุผลที่ดี และหลักกฎหมายปกครองประกอบด้วย ทั้งนี้เพราะนายกเทศมนตรีมีเวลามากขึ้นในการพิจารณาที่รอบคอบขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อภาพพจน์โดยรวมทั้งในแง่ของการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่น้อยลง การนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองที่น้อยลง และภูมิทัศน์ผังเมือง และสภาพแวดล้อมของเทศบาลนครหาดใหญ่อีกด้วย

งานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้าของถนนแสงสว่างหรือสัญญาณไฟจราจร

งานในส่วนนี้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนการโยธา ซึ่งจะพบว่าประชาชนได้ระบุว่าเป็นงานที่คิดว่ามีปัญหาในการใช้ดุลพินิจ ในลักษณะของการยื่นคำร้องคำขอ ให้เทศบาลดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ให้ จะเห็นได้ว่าการยื่นคำร้องคำขอลักษณะนี้แตกต่างจากการยื่นคำร้อง คำขอในการอนุมัติเพื่อสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างที่เป็นประโยชน์ส่วนตัว เพราะเป็นเรื่องของการยื่นคำร้องในลักษณะที่ให้เทศบาลดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน (Public interest) เป็นบริการสาธารณะให้กับประชาชน (public service) ด้วย ซึ่งมีลักษณะในทำนองเดียวกับงานขอให้เทศบาล

---

[22] สอดคล้องกับแนวคิดนี้ของผู้วิจัย หากจะพิจารณาผลการศึกษาปัญหาพิเศษ "แนวทางลดขั้นตอนการตรวจแบบอนุญาตก่อสร้างอาคาร กรณีศึกษา เทศบาลนครหาดใหญ่" ของโชคชัย พรวสันต์ยิ่ง หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2539 ก็จะพบว่าจากการสอบถามประชาชนในเทศบาลนครหาดใหญ่จำนวนมากเห็นด้วยกับแนวคิดในการกระจายอำนาจในการมีดุลพินิจตรงจุดนี้ของนายกเทศมนตรี

ดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนนสะพานคูระบายน้ำ ในประเด็นนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น 1 เรื่อง การขอให้มีการติดตั้งหรือซ่อมแซมไฟฟ้าถนน (เป็นหน้าที่ของงานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ ฝ่ายสาธารณูปโภค) 2. งานขอให้มีการติดตั้งหรือซ่อมแซมสัญญาณไฟจราจร (งานนี้เป็นหน้าที่ของฝ่ายวิศวกรรมจราจร)

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเรื่องการติดตั้งไฟฟ้าถนนและเรื่องการซ่อมแซมไฟฟ้าถนนนั้น เป็นเรื่องที่ประชาชนได้ยื่นคำร้องคำขอมาให้เทศบาลดำเนินการให้ เนื่องจากถนนบางสายยังไม่มีไฟฟ้าแสดงสว่าง และแม้บางสายจะมีแล้วก็ตามก็อาจมีการชำรุดบกพร่อง จึงมิได้รับการสนองตอบ ซึ่งก็ถือเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจเช่นกัน ในลักษณะของปัญหาดังกล่าวนี้หากจะพิจารณาให้ถึงปัญหาในการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพานคูระบายน้ำที่ผ่านมาในตอนต้น ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วนั้น ก็จะพบว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ แบ่งออกเป็น 2 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับในเรื่องของแผนการงบประมาณในแต่ละปีที่จะมีการจัดสรรงบในการดำเนินการ เพื่อติดตั้งไฟฟ้าและแสงสว่างตามถนนแต่ละสายให้กับประชาชนและเรื่องการซ่อมแซมบำรุงรักษาไฟฟ้าเดิมซึ่งมีอยู่แล้วให้อยู่ในสภาพใช้การได้ ทั้งนี้เพราะการซ่อมแซมบำรุงรักษานั้นจัดอยู่ในงานสาธารณูปโภคที่สำคัญ และเป็นหน้าที่ของเทศบาลอยู่แล้ว [23] ที่จะต้องทำการซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพปกติ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็มักเป็นในเรื่องของลำดับขั้นตอนในการเสนอการผ่านดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละลำดับ ความล่าช้าในเรื่องคำขอ

---

[23] มาตรา 56 ภายใต้บังคับกฎหมายเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(1) กิจการตาที่ระบุไว้ในมาตรา 53

(2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

มาตราที่ 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50

(2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

(5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

(7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่นใน พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 249 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมใหม่)

คำร้องที่ยื่นนั้นต่างหาก ประกอบกับจำนวนของไฟฟ้าแสงสว่างในจุดที่ระบุว่ามีความเสียหายมีมาก ต้องค่อยดำเนินการไปเป็นลำดับ [24] ในส่วนของการยื่นคำร้องคำขอให้มีการติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนการใช้จ่ายเงินในปีงบประมาณนั้นๆ ที่มิได้มีการตั้งเรื่องยอดไว้ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในจุดนี้ก็มักที่จะปฏิเสธโดยอ้างว่าไม่มีงบประมาณดำเนินการให้ นอกจากจะเป็นความจำเป็นเร่งด่วนและเป็นไปเพื่อความปลอดภัย ประโยชน์สาธารณสุขจริงๆ เช่น เทศบาลก็อาจมีการจัดงบพิเศษ (ในกรณีฉุกเฉิน) มาดำเนินการให้ได้ซึ่งก็ต้องพิจารณาเป็นกรณีๆไป แต่อย่างไรก็แล้วแต่การเสนอให้คำร้องคำขอให้มีการติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างดังกล่าวของประชาชนก็จะถูกบรรจุไว้ในความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการและส่งเข้าสู่การพิจารณาเพื่ออนุมัติต่อไปในปีงบประมาณหน้าจากสภาเทศบาล ถือเป็นข้อมูลที่ได้รับเป็นข้อเท็จจริงของประชาชน สิ่งสำคัญคือเทศบาลโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในแต่ละลำดับจะต้องอธิบายถึงขบวนการทำงานของเทศบาล แผนการงบประมาณต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นให้ประชาชนเข้าใจให้ได้ เพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการมีดุลพินิจที่ไม่ดำเนินการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

ส่วนเรื่องสัญญาณไฟจราจรที่เป็นงานของฝ่ายวิศวกรรมจราจรและถือเป็นงานใหม่ มีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวนี้หลายหน่วยงาน [25] ซึ่งในลักษณะของการบำรุงรักษาซ่อมแซมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าคงเป็นงานปกติที่ต้องดำเนินการอยู่แล้ว และในสภาพของงานจราจรนั้นเมื่อมีการเสียหายก็จำเป็นอยู่เองที่จะต้องดำเนินการโดยด่วน เพราะเกี่ยวเนื่องกับการควบคุมการจราจรปกติ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในการยื่นคำร้องคำขอของประชาชนในเรื่องนี้มักจะเป็นเรื่องที่ขอให้เทศบาลดำเนินการในการติดตั้งสัญญาณไฟจราจรให้ใหม่ในจุดที่คิดว่าจะเป็นอันตรายต่อการสัญจรไปมา แต่มิได้รับการสนองตอบเป็นการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ยังจะไม่ดำเนินการให้ ในลักษณะของการยื่นคำร้องคำขอนั้น ขบวนการขั้นตอนการยื่นหนังสือต่างๆ ก็มีลำดับเริ่มต้นเช่นเดียวกับการร้องขอให้ดำเนินการในการซ่อมแซม ที่จะต้องเริ่มต้นจากงานสารบรรณของสำนักปลัดเทศบาล ผ่านมาเป็นลำดับ (โปรดดูได้ในแผนภูมิที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนในการยื่นคำร้องคำขอเพื่อให้มีการซ่อมแซมถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่) แต่สิ่งที่พบว่าเป็นปัญหาน่าจะอยู่ที่งบประมาณในการดำเนินการในปีนั้นๆ เพราะการเสนอขอให้ติดตั้งสัญญาณไฟจราจรในสี่แยกสามแยกใหม่นั้น จะต้องมีแผนและแผนนั้น จะต้องถูกบรรจุในงบประมาณไว้ก่อน นอกจากนี้ในการอนุมัติ

---

[24] โปรดดูการระบุถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาในงานขอให้เทศบาลดำเนินซ่อมแซมถนน สะพาน ดูระบายน้ำได้โดยละเอียด

[25] สำนักงานจราจรภูมิภาค คณะกรรมการจราจรดำเนินการ ร่วมกับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ กองกำกับการตำรวจภูธรอำเภอหาดใหญ่ เป็นต้น

ดังกล่าวได้ ก็มิได้หมายความถึงว่าเมื่อมีการเสนอขึ้นมาของประชาชนแล้วจะต้องดำเนินการให้ในทันที จำต้องมีการสืบข้อเท็จจริง ความจำเป็น ความหนาแน่นของการจราจรบริเวณนั้น จำนวนรถยนต์ที่ใช้ลักษณะของถนนว่าเป็นถนนสายในสายหลักหรือถนนในสายรอง จำนวนของสถิติตัวเลขอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น เพราะการติดสัญญาณไฟจราจรนี้ คงต้องคำนึงถึงผลที่จะตามมาด้วยในแง่ของด้านเศรษฐกิจ เศรษฐศาสตร์ทุกประการ นอกจากนี้ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในเบื้องต้นก็คือฝ่ายวิศวกรรมจราจรของเทศบาลนครหาดใหญ่นี้ ยังไม่มีอัตราเจ้าหน้าที่ ที่จะทำงานได้เต็มที่ยังต้องมีการยืมตัวยืมบุคลากรจากฝ่ายอื่นๆ มา ทำให้ปัญหาที่มีการยื่นคำร้องคำขอขึ้น มาของประชาชนยังขาดผู้รับผิดชอบที่จะสั่งการหรือมีดุลพินิจได้เต็มที่ ทำให้ล่าช้าและไม่สนองตอบ ประกอบทั้งการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการจราจร จะทำในรูปคณะกรรมการร่วม ซึ่งก็มีหน้างานอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วมาร่วมกันพิจารณาในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจราจรไม่ว่าจะเป็นสำนักงานจราจรภูมิภาค (ส.จ.ร.) คณะกรรมการจราจรมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (มอ.) กองกำกับการตำรวจภูธรอำเภอหาดใหญ่ องค์การภาคเอกชน (N.G.O.) ต่างๆ ทั้งนี้เพราะทั้งงานวิเคราะห์และวางแผนจราจรและงานวางระบบจราจรเทศบาลนครหาดใหญ่ อยู่ในระหว่างการศึกษาและเตรียมการอยู่ ปัจจุบันที่ดำเนินการอยู่ก็คืองานสัญญาณไฟจราจรเครื่องหมายจราจร ในเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการยื่นคำร้องคำขอให้ดำเนินการเรื่องการขอติดตั้งสัญญาณไฟจราจรนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรอย่างยิ่งที่ทางเทศบาลจะต้องรีบมีหน่วยงานฝ่ายที่รับผิดชอบโดยตรงให้เร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ไม่ต้องส่งคำร้องคำขอนี้ของประชาชนไปรวมอยู่กับงานอื่นของส่วนการโยธาและทำให้ล่าช้า เพราะดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าการใช้ดุลพินิจที่ล่าช้าและไม่เหตุผลในทางปกครองอธิบายได้ ก็ถือเป็นปัญหาของดุลพินิจแก่ประชาชนเช่นกัน นอกจากนี้ก็สมควรที่จะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้มีแผนกใดแผนกหนึ่งรับผิดชอบในการสรุปหรือทำบันทึกในเรื่องดังกล่าวเสนอต่อผู้อำนวยการฝ่าย ผู้อำนวยการส่วนการโยธาเป็นลำดับ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้นำเข้าหารือในระดับคณะกรรมการร่วมอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งควรจะต้องมีการจัดประชุมให้บ่อยขึ้น มีหน่วยงานประจำหรือมีกองกลางในการประสานงานของคณะกรรมการ มิฉะนั้นแล้วหากจะถกเถียงหรือปรึกษาหารือกันแต่ในเฉพาะคราวที่มีการประชุม ก็จะกินเวลามากและไม่ได้ข้อมูลที่ละเอียดในการเสนอประกอบเพื่อตัดสินใจที่จะมีดุลพินิจออกไป รวมทั้งเหตุผลประกอบที่จะชี้แจงอีกด้วย

3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจของเทศบาลเองในด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในลักษณะดังกล่าวนี้ จากผลการวิจัยในแบบสอบถามที่มีถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองอันได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ทำงานประจำอยู่ในสำนักการช่างระบุว่า ปัญหาในการใช้ดุลพินิจที่กระทบต่อประชาชนซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนนั้น มีความเห็นว่าดุลพินิจที่เป็นปัญหามากได้แก่

1. เป็นดุลพินิจที่เทศบาลเองโดยสำนักการช่าง มีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำลงไป ร้อยละ 75

2. ปัญหาดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติอนุญาตขึ้นมาเพียงร้อยละ 10.7

สำหรับประเด็นที่มีการระบุว่าปัญหาดุลพินิจในการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ที่เป็นปัญหาได้แก่เรื่องใดบ้าง และมีน้ำหนักมากน้อยเพียงใด ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกและจัดลำดับของปัญหาในการใช้ดุลพินิจในด้านนี้ ทั้งจากแบบสอบถามที่มีถึงประชาชนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก็พบว่าทั้งสองส่วนของผู้ตอบแบบสอบถามนี้ระบุตรงกันถึงเรื่องที่คิดว่าเป็น ปัญหาการใช้ดุลพินิจดังต่อไปนี้

1. การขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ แบบสอบถามประชาชนระบุว่าเป็นปัญหามากที่สุดถึง 34.5% และของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 39.3%

2. การสร้างคูทางระบายน้ำ แบบสอบถามประชาชนระบุว่าเป็นปัญหารองลงมา 25.5% และของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 32.1%

3. การขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) แบบสอบถามประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา 12.7% และของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ระบุว่า 10.7 %

นอกจากนั้นก็เป็นเรื่องอื่นๆ เป็นต้นว่าการสร้างทางเดินเท้า การถมดิน ให้ได้ระดับถนน การขุดคลอง การติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน และติดสัญญาณไฟจราจร การก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ ซึ่งในประเด็นเรื่องเหล่านี้ก็พบว่าเป็นปัญหาเช่นกัน แต่มีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 10 ที่ระบุให้นำหนักเช่นนั้น ผู้วิจัยจึงขอหยิบยกแต่เฉพาะ 3 เรื่องหลักที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่สำนักการช่างดำเนินการไปเองเพื่อเสนอหาแนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป

การขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่

ในเรื่องที่เป็นปัญหาดังกล่าวนี้ ในการใช้ดุลพินิจของเทศบาลในการตัดสินใจเพื่อที่จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานผ่านส่วนการโยธา สำนักการช่างนั้น สามารถแยกพิจารณาออกได้ 2

ประเด็น คือ ในกรณีที่มีการขยายถนนหรือลาดยางถนนใหม่ กับอีกประเด็นเป็นกรณีของการซ่อมแซมปกติในการใช้งาน ซึ่งในลักษณะของทั้งสองประเด็นนี้ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาลก่อน นั้นคือทางฝ่ายคณะผู้บริหารอันได้แก่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี [26] จะต้องเสนอเป็นแผนการที่จะพัฒนาขยายถนนปรับผิวจราจรหรือลาดยางใหม่เข้าสู่สภาเทศบาลเพื่อที่จะอนุมัติงบประมาณเป็นรายปีๆ ไป [27] โดยอาจจะมีการพิจารณาถึงแผนพัฒนาเทศบาลในรอบระยะเวลาปานกลาง 5 ปี และระยะยาว 20 ปี แผนพัฒนาโดยรวมของจังหวัดการขยายตัวของ ชุมชนเมือง ผังเมือง การพิจารณาถึงผลกระทบในด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ความจำเป็นที่จะดำเนินการตัดถนน ขยายถนนใหม่ก็ต้องดูถึงจำนวนประชาชนที่ใช้ถนนดังกล่าว ปริมาณรถยนต์ความเดือดร้อน ความต้องการโดยรวม ซึ่งทั้งหมดคงต้องพิจารณาถึงแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาประเทศและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้เพราะการเพิ่มขยายถนนใหม่ ย่อมมีต้นทุนในการดำเนินการแต่ประโยชน์ที่จะได้รับในแง่ของการคมนาคม การขนส่งส่งผลต่อด้านเศรษฐกิจที่ดีขึ้น ก็ย่อมมีขึ้นตามลำดับอยู่แล้ว แต่การพิจารณางานวิจัยชิ้นนี้ พบว่า ปัญหาในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวเกิดจากการที่เทศบาลได้ตัดสินใจในการดำเนินการขยายถนนหรือปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ ทำให้ประชาชนที่สัญจรไปมาได้รับความไม่สะดวกในการคมนาคม ดังนั้นจุดที่ต้องพิจารณาก็คือ การตัดสินใจมีดุลพินิจที่จะดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในถนนแต่ละสาย หรือแม้กระทั่งการซ่อมแซมตามปกติที่มาก่อนที่จะมีการใช้ดุลพินิจตัดสินใจดำเนินการนั้นประกอบไปด้วยเหตุผลใดบ้าง เพื่อสนับสนุนการมีดุลพินิจออกไปเช่นนั้น แม้จะมีกฎหมายให้เป็นอำนาจของเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ที่จะดำเนินการได้ตาม พ.ร.บ. เทศบาล ทั้งนี้โดยการอนุมัติงบประมาณจากสภาเทศบาลก็ตาม รวมทั้งมาตรการต่างๆ ที่จะได้จัดขึ้นเพื่อรองรับและแก้ปัญหาอันจะเกิดขึ้นกับประชาชนตามมา ทั้งนี้เพราะจากแบบสอบถามที่ถามประชาชนว่ารู้มาก่อนหรือไม่ใน

---

[26] มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53....

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50....

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(2) ให้มีการบำรุงทางบกและน้ำ..... ใน พ.ร.บ. เทศบาล 249 และฉบับ (แก้ไขเพิ่มเติมใหม่)

[27] ซึ่งมีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครหาดใหญ่ และแผนพัฒนาเมืองและผังเมืองเทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542-2562) ระยะที่ 1 (ก.ย. 2541)

แต่คราวที่เทศบาลลงมือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นสร้างถนน ปรับปรุงซ่อมแซมผิวถนน ลาดยาง สร้างทางเท้า ทำทางระบายน้ำ ร้อยละถึง 45.5 ของประชาชนตอบว่าไม่รู้ เพราะการแจ้งข่าวสารไม่ชัดเจน ไม่เคยได้รับการแจ้งจากเทศบาลมาก่อน, ไม่ได้ติดตาม, ไม่มีการประกาศโฆษณา ไม่ได้อยู่ในอำเภอหาดใหญ่ ซึ่งก็พอประมวลได้ว่ามีการประชาสัมพันธ์ที่ไม่เพียงพอหรือเข้าถึงสื่อที่ประชาชนไม่ได้ติดตาม ผู้วิจัยเห็นว่าในลักษณะของประชาสัมพันธ์ที่เทศบาลเลือกใช้เป็นหลักก็คือการพิมพ์เอกสารแจกว่าจะมีการซ่อมแซมหรือขยายถนน ณ จุดใดโดยวางไว้ที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์ของเทศบาลหรือใช้วิธีติดป้ายประกาศบริเวณที่ก่อสร้างโยธานั้น ซึ่งก็ถือว่าเป็นธรรมเนียมปกติอยู่แล้ว ที่เมื่อมีการก่อสร้างก็ต้องมีการติดป้ายบอกเช่นนั้น กรณีดังกล่าวนี้จึงมิได้ช่วยถึงความรับรู้ของประชาชนก่อนที่จะมีการก่อสร้างขยายถนน ซ่อมแซมดังกล่าวเลย เพราะเมื่อประชาชนเห็นป้ายที่ติดประกาศก็มีการดำเนินการก่อสร้างไปแล้ว การที่จะรับรู้ก่อนและจัดแผนการในการใช้รถใช้ถนนหรือหลีกเลี่ยงเส้นทางดังกล่าวก็เป็นไปได้ยาก

กล่าวสำหรับแนวทางในการแก้ไขนั้นผู้วิจัยมีความเห็นว่าเทศบาลเอง ในด้านการประชาสัมพันธ์ดังกล่าวต้องเข้าถึงสื่อให้มากกว่านี้ และอาจมีงบประมาณเพื่อใช้ในการประชาสัมพันธ์เรื่องดังกล่าวนี้ นอกเหนือจากที่ทำอยู่ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการรับรู้ของประชาชนที่มีมากขึ้น และสมควรทบทวนแนวทางในการแผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานถึงการรับรู้รับทราบของประชาชน เพราะจากแบบสอบถามร้อยละ 45 ระบุว่าไม่รู้ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาถึงการแก้ไขการประชาสัมพันธ์ในปัจจุบันที่ทำอยู่อย่างเร่งด่วน นอกจากนี้การสร้างรูปแบบหรือกรอบการพิจารณาทั้งในระดับของนายกเทศมนตรี เทศมนตรีที่จะพิจารณาเสนอแผนการในการขยายถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ และในระดับของสภาเทศบาลเองในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ สมควรที่จะต้องมีผู้เชี่ยวชาญ หรือคณะกรรมการที่จะศึกษาถึงความเป็นไปได้รวมทั้งผลกระทบที่จะตามมาหลังจากมีการดำเนินการโดยละเอียด เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น เพื่อประกอบในการตัดสินใจแก่ทั้งคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลก่อน แม้จะมีแผนการในขยายถนนในระยะปานกลางระยะยาว 5 ปีหรือ 20 ปี ตามลำดับแล้วก็ตาม แต่แผนการเหล่านั้นคงระบุเพียงกว้างๆ ว่าจะมีถนนเส้นใดบ้าง จุดใดบ้างที่จะขยายปรับผิวซ่อมแซมมิได้ระบุให้ชัดเจนถึงระยะเวลาที่แน่นอนและขาดการประสานงานในลักษณะของการจัดการดำเนินการ เป็นต้นว่าในบริเวณดังกล่าวนี้มีการดำเนินการสร้างขยายถนนอยู่ ก็สมควรพิจารณาถึงบริเวณรอบๆ ด้วยว่าควรจะมีการอนุมัติให้ดำเนินการไปในคราวเดียวกันเลย ทั้งนี้เพื่อลดความเดือดร้อนในการสัญจรไปมาของประชาชนและยังเป็นการทำให้การจราจรในบริเวณที่มีการสร้างถนนต่อเชื่อมกันนั้นได้คล่องตัวอีกด้วย มากกว่าที่จะทำการสร้างหรือซ่อมแซมในหลายๆ จุดพร้อมๆ กัน ทำให้ทุกจุดใช้การได้ไม่ดีและเป็นปัญหาการสัญจรทั้งระบบ ดังนั้นในประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการนำเสนอก็คือนอกจากที่จะมี

แผนในการพัฒนาขยายถนนปรับปรุงในระยะปานกลาง หรือระยะยาวแล้วก็ตาม สมควรที่จะต้องสร้างโครงข่ายเพื่ออธิบายได้ถึงแผนแม่บท (Action plan) ที่จะกระทำลงไปในแต่ละถนนแต่ละจุด และกำหนดรายละเอียดเพื่ออธิบายถึงความเชื่อมต่อกันของงานในลักษณะต่อเนื่องในการพัฒนาขยายถนนการสร้างการดำเนินการ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงงบประมาณที่มีการจัดสรรมาด้วย นอกจากนี้ในขณะที่ดำเนินการสร้างก็สมควรที่จะมีการประชาสัมพันธ์ นอกจากก่อนดำเนินการแล้วในขณะที่ดำเนินการก็ควรมีแผนที่การใช้รถใช้ถนนการหลีกเลี่ยงเส้นที่มีการก่อสร้าง การอธิบายถึงจุดลัดทางเชื่อมสู่ถนนสายหลักต่างๆ ให้ประชาชนทราบ และอาจหามาตรการจูงใจอื่นๆ มีเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกในการสัญจรดังกล่าว มีการกำหนดหน้าที่แน่นอนลงไปถึงช่วงเวลาที่จะดำเนินการซ่อมแซม (เช้า, กลางวัน, กลางคืน) ซึ่งแม้ว่าอาจจะมีการกำหนดเช่นนั้นไปแล้วบ้าง แต่ก็ยังพบว่าในเส้นทางหลายแห่งขาดการยึดปฏิบัติโดยเคร่งครัด ปล่อยให้เป็นการยึดเอาความสะดวกของผู้รับเหมา ที่รับผิดชอบโครงการเป็นสำคัญไป นอกจากนี้การบังคับให้แล้วเสร็จทันตามกำหนดเวลาเพื่อให้การจราจรคล่องตัวดีขึ้น ก็มีการปล่อยปละละเลย กล่าวคือมีอยู่หลายแห่งที่มีการขออนุญาตขยายเวลาในการดำเนินการก่อสร้างออกไป อีกทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการบังคับให้เป็นไปตามระเบียบข้อตกลงแห่งสัญญา รวมทั้งการใช้เบี้ยปรับเป็นเรื่องสำคัญ และเป็นมาตรการที่จะควบคุมผู้รับเหมาได้ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะถูกละเลยในการบังคับใช้ การดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและการรับฟังข้อเสนอแนะในขณะที่มีการดำเนินการก่อสร้างเพื่อที่จะปรับปรุงให้ทันท่วงทีและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนก็สมควรทำอย่างยิ่ง โดยทั้งนี้จะต้องสร้างระบบการเสนอแนะของประชาชนและการรับรู้และนำพาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใหม่อย่างเป็นระบบอีกด้วย มิฉะนั้นก็จะเป็น แต่เพียงข้อเสนอแนะที่ยังมิได้นำไปสู่การแก้ไขปฏิบัติ [28]

การสร้างคูทางระบายน้ำ

งานนี้เป็นงานในส่วนความรับผิดชอบของส่วนช่างสุขาภิบาลสำนักการช่างและเป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อมีการระบุถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจในกรณีที่ประชาชนยื่นขออนุมัติอนุญาตต่อเทศบาลไปนั้น คิดว่าดุลพินิจในงานใดมีปัญหามากที่สุด ประชาชนถึง 38.2% ระบุว่าเป็นงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนนสะพาน คูทางระบายน้ำ แต่ลักษณะของการระบุว่าเป็นปัญหา

---

[28] มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวโดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ใน พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สามารถศึกษารายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือรัฐเองได้ในหลายมาตราตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว

ดุลพินิจดังกล่าวนั้นเป็นกรณีที่ประชาชนต้องการให้มีการไปสร้างถนนไปซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ เป็นลักษณะของการยื่นคำขอ ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขไปแล้วในกรณีปัญหาดุลพินิจในการอนุมัติอนุญาต ในกรณีที่ประชาชนยื่นคำขอมาในตอนก่อนหน้านี้ แต่ในส่วนประเด็นของคูทางระบายน้ำที่ระบุว่าเป็นปัญหาในตอนนี้ก็คือเป็นปัญหาเกี่ยวด้วยเรื่อง การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เทศบาลตัดสินใจมีดุลพินิจลงไปเอง โดยมิได้มีคำขอของประชาชนดังที่ได้กล่าวแล้วว่ามี 2 ลักษณะนั่นคือประชาชนอาจยื่นคำร้องคำขอให้เทศบาลดำเนินการก็ได้ หรืออาจเป็นแผนการพัฒนาในแง่ของการสุขาภิบาลของเทศบาลเองก็ได้ แต่ปัญหาที่พบก็คือ ในขณะที่ประชาชนได้ยื่นคำร้องคำขอให้มีการไปดำเนินการสร้างคูทางระบายน้ำ มักจะไม่ได้รับการสนองตอบโดยอ้างว่าไม่มีแผนการงบประมาณ [29] ที่จะบรรจุในจุดที่ประชาชนยื่นคำร้องคำขอมาแต่ก็รับไว้จะเนินการให้ในปีถัดๆ ไป แต่เมื่อมีการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในปีถัดๆ ไป ๆ โดยเทศบาลเป็นผู้มีดุลพินิจเองในการดำเนินการ ก็กลับ มิได้มีการสร้างคูทางระบายน้ำในส่วนที่เป็นความต้องการ ข้อเรียกร้อง คำร้องของประชาชนตามที่ได้เสนอไปในจุดนี้ก็เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่นกัน แม้สภาเทศบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชนจะเป็นผู้พิจารณา แผนการด้านสุขาภิบาลของเทศบาลโดยการนำเสนอของนายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรีก็ตาม แต่ก็ยังมิได้สนองตอบต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ดังนั้นจึงสมควรที่จะต้องมีอนุกรรมการที่จะทำหน้าที่ในการปรับแผนการในด้านการก่อสร้างโดยปกติ ซึ่งมีแผนการในการสร้างคูทางระบายน้ำอยู่แล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามแผนพัฒนาเทศบาลในระยะปานกลาง (พ.ศ. 2540-2544) แต่ควรที่จะให้อนุกรรมการชุดนี้มีส่วนในการเสนอจากการรวบรวมงานปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ และคูทางระบายน้ำ ว่าสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดช่วงก่อสร้าง มีการบังคับใช้ของผลของสัญญาที่แน่นอนในแง่ของเบี้ยปรับ หากพบว่ามีความล่าช้าของการก่อสร้างที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะงานสร้างคูทางระบายน้ำ มักเป็นงานที่ทำก่อนเพื่อแก้ไขปัญหาเพราะไม่มีปัจจัยใดเป็นตัวเร่ง ประกอบทั้งลักษณะโดยสภาพของการก่อสร้างก็มิใช่ถนนที่ประชาชนเร่งหรือรอวันที่จะแล้วเสร็จ ในจุดนี้จึงเกิดความล่าช้าขึ้นอย่างแท้จริง จึงสมควรมีการพิจารณาและบังคับใช้ถึงข้อกำหนดเบี้ยปรับ ในกรณีที่งานมีความล่าช้าเกิดขึ้น ซึ่งในรายละเอียดต่างๆ อาจดูเปรียบเทียบได้ถึงแนวทางในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องของการขยายถนน ปรับผิวจราจรใหม่ ลาดยางได้

---

[29] ส่วนปัญหาในการยื่นคำร้องให้ไปซ่อมแซมมักไม่เป็นปัญหาในแง่ของงบประมาณ เพราะส่วนนี้มีการจัดสรรในงบประมาณปกติของเทศบาลเองอยู่แล้ว

งานการขยายสะพาน คอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.)

งานดังกล่าวนี้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนควบคุมการก่อสร้าง ในด้านของวิศวกรรมโยธา และส่วนการโยธาในด้านของฝ่ายสาธารณูปโภค งานบำรุงรักษาทางและสะพานนั่นเอง ซึ่งในส่วนนี้ส่วนการโยธาของสำนักการช่างมีบทบาทในการรับผิดชอบอยู่มาก ผู้วิจัยเห็นว่างานดังกล่าวจัดอยู่ในด้านการก่อสร้างสาธารณูปโภค ปัญหาอันเนื่องจากการมีดุลพินิจในการที่เทศบาลจะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งแนวทางในการแก้ไข ย่อมมีส่วนของพื้นฐานที่มีความเกี่ยวโยงกับงานการขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ ที่ได้นำเสนอไปแล้วในตอนต้น ดังนั้นในรายละเอียดจึงไม่ขอกล่าวไว้ ณ ที่นี้ แต่ข้อน่าสนใจของการมีดุลพินิจในด้านการจะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในแง่ของการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) อยู่ตรงที่กระบวนการในการตัดสินใจหรือการมีดุลพินิจว่าต้องมีการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) นั้นมีรูปแบบอย่างไร [30] ปัญหาจึงอยู่ตรงที่การขยายสะพาน ประเด็นในคำร้องคำขอของประชาชนที่ได้มีการยื่นไว้ในรอบปีที่ผ่านมา โดยการทำงานจะต้องทำอย่างเป็นระบบสอดคล้องกับหน่วยที่จะรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนที่มีการยื่นผ่านงานสารบรรณของสำนักปลัดเทศบาล เพื่อที่จะได้มีการบรรจุและเพิ่มเติมในด้านการสร้างคูทางระบายน้ำเพิ่มเติม เพราะการสร้างคูทางระบายน้ำในกรณีปกติอาจจะมีแผนการกำหนดไว้แต่เดิมแล้ว แต่มิได้สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อีกประการหนึ่งก็คือความเชื่อมโยงกันของระบบการระบายน้ำของเทศบาลที่เป็นปัญหาในแง่ของการมีดุลพินิจที่จะตัดสินใจดำเนินการลงไปในแต่ละจุด ที่มีการอนุมัติให้สร้างคูทางระบายน้ำ ทั้งนี้เพราะขาดการเชื่อมต่อกัน ที่จะส่งผลดีในแง่ของการระบายน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วม ดังนั้นจึงสมควรที่จะมีการพิจารณาโดยรอบคอบหรือมีบริษัทที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในการวางผังเกี่ยวกับการวางแนวทางดูระบายน้ำอย่างเป็นระบบ มิใช่เกิดปัญหาในครั้งหนึ่งก็ดำเนินการในการแก้ปัญหาน้ำท่วมในจุดนั้นด้วยการสร้างคูทางระบายน้ำกันไปทีหนึ่ง ในเรื่องนี้ผู้วิจัยคิดว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในแง่ของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หากมิได้คำนึงถึงจุดนี้ นอกจากจะเป็นเสียหายแก่ประชาชนแล้ว กล่าวสำหรับงบประมาณในการก่อสร้างแต่ละจุดที่มิได้คำนึงถึงการเชื่อมต่อกันก็จะทำให้สูญเสียงบประมาณอย่างมาก เพราะเมื่อสร้างเสร็จออกมาแล้วก็จะไม่เป็นผลเต็มที่ที่จะได้ประโยชน์จาก

---

[30] และหากพิจารณาในแผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) ไม่มีปรากฏถึงความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวว่าจะมีการดำเนินการในจุดไหนอย่างไรบ้าง ซึ่งต่างกับการขยายถนนหรือปรับผิวการจราจร ทำทางดูระบายน้ำที่มีปรากฏชัดเจนรวมทั้งระบุสถานที่และถนนหรือบริเวณที่จะทำทางดูระบายน้ำไว้ แต่การขยายสะพาน ค.ส.ล. ไม่มีปรากฏ ดูได้ในแผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครหาดใหญ่ หน้า 176-380

ดูทางระบายน้ำเหล่านั้น นอกจากนี้แล้วก็เป็นปัญหาทั่วไปในแง่ของการก่อสร้างก็คือ การสร้างดูทางระบายน้ำนั้นวัสดุในการก่อสร้างกีดขวางทางสัญจรไปมาของประชาชน และระยะเวลาการก่อสร้างก็เนิ่นช้ามาก บางครั้งไม่สามารถแก้ปัญหาซึ่งเกิดขึ้นได้ทันท่วงที ในจุดดังกล่าวนี้ก็ยิ่งทวีปัญหาให้เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างยิ่ง ในลักษณะของแนวทางออกแก้ไขนั้น ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วในส่วนของปัญหา ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานอันเกิดจากงานการสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กนี้ หากเป็นการขยายในลักษณะที่มีงบประมาณไม่มากก็จะถือว่าเป็นการดำเนินการในการซ่อมแซมตามปกติไปมากกว่าที่จะมีการตั้งงบประมาณกันขึ้นใหม่ในปีงบประมาณถัดไป ดังนั้นดุลพินิจในจุดนี้จึงเป็นการพิจารณาอยู่ที่การตั้งเรื่องขึ้นไปของส่วนการโยธาผ่านถึงผู้อำนวยการสำนักการช่าง เพื่อนำเสนอนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ผู้วิจัยเห็นว่าการขยายสะพาน ค.ส.ล. นั้นเป็นเรื่องที่ดี ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกและเป็นการช่วยให้การคมนาคมคล่องตัวยิ่งขึ้น แต่กระบวนการในการพิจารณาเพื่อมีดุลพินิจในการที่จะตัดสินใจขยายสะพาน ค.ส.ล. นั้น สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีรูปแบบของการพิจารณาที่มีที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญหรือการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นดังกล่าว ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาของเทศบาล ในแง่ของการขยายสะพาน ค.ส.ล. ในแห่งอื่นหรือการขยายถนนปรับผิวจราจรในบริเวณที่ต่อเนื่องกันด้วย เพื่อที่จะมองภาพการจราจรเป็นภาพเดียวที่มีระบบและเชื่อมต่อกัน อันจะเป็นประโยชน์แก่การคมนาคมในภาพรวม เพราะมิฉะนั้นแล้วการขยายสะพาน ค.ส.ล. ก็จะมิต่างไปจากการขยายคอขวดในกรณีที่ถนนเดิมยังแคบอยู่มิได้มีการปรับปรุงขยายให้สอดคล้องกัน ในประเด็นดังกล่าวนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเพื่อให้ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตรงจุดนี้ไม่กระทบกับประชาชนโดยทั่วไปมากนัก สมควรที่จะต้องมีการพิจารณาถึงการขยายสะพาน ค.ส.ล. ทุกครั้ง หากมีการพิจารณาในการที่จะปรับปรุงขยายถนนซึ่งถนนดังกล่าวจะต้องผ่านสะพาน ค.ส.ล. นั้นๆ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ดำเนินการไปในคราวเดียว และลดความเดือดร้อนของประชาชนจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเด็นนี้ได้เป็นอย่างดีด้วย ส่วนในรายละเอียดอื่นๆ สามารถที่จะพิจารณาได้จากรูปแบบและแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องการขยายถนนปรับผิวการจราจรและลาดยางใหม่ที่ได้นำเสนอไปแล้วในตอนต้น

ตอนที่ 2 กรณีศึกษา (เทศบาลนครสงขลา)

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้องคำขออนุมัติ ไม่อนุมัติหรืออนุญาตในการยื่นคำขอหรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้สรุปสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจ ทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าวโดยอาศัยจากแบบสอบถาม ทั้งปลายเปิดและปิด การสัมภาษณ์และสังเกต ควบคู่กันไป โดยมีการแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบ ในส่วนของแบบสอบถามสำหรับประชาชน จำนวน 100 ชุด และแบบสอบถามสำหรับเจ้าหน้าที่ปกครอง ทั้งข้าราชการที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่าง และสมาชิกสภาเทศบาลนครสงขลา จำนวน 50 ชุด

จากข้อมูลพื้นฐานในการสำรวจภูมิหลังของผู้กรอกแบบสอบถามในประเภทของประชาชน ในการวิจัยนี้พบว่า มีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ช่วงอายุที่ใกล้เคียงกันนั่นคือ 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 32.5 และอายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมาร้อยละ 30.1 โดยประชาชนที่ตอบแบบสอบถามนี้มีทั้งเพศหญิงและเพศชายในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน นั่นคือเพศหญิงร้อยละ 55.3 ส่วนเพศชาย ร้อยละ 44.7 ส่วนในด้านของระดับการศึกษา เป็นที่น่าพอใจว่าประชาชนที่ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 30.9 จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี และร้อยละ 20.3 จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ซึ่งเมื่อรวมจำนวนของประชาชนในสองระดับการศึกษานี้ จะพบว่าประชาชนถึงร้อยละ 51.2 เกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้ศึกษาถึงระดับอุดมศึกษาอันส่งผลถึงข้อมูลที่ให้มาน่าเชื่อถือ และมีความเข้าใจในระบบงานโดยรวมของสำนักการช่าง ส่วนในด้านอาชีพของผู้ที่มาติดต่อยื่นคำร้องคำขอต่อสำนักการช่าง ส่วนในด้านอาชีพของผู้ที่มาติดต่อยื่นคำร้องคำขอต่อสำนักการช่างนี้ พบว่ามีอาชีพค้าขายมากที่สุด ร้อยละ 30.9 รองลงมาเป็นลูกจ้างหรือพนักงานในบริษัทเอกชน ร้อยละ 30.1 ซึ่งก็ตรงกับความต้องการของผู้วิจัยในการที่ต้องการให้ประชาชนที่อยู่นอกระบบราชการหรือเอกชนทั่วไปในการให้ข้อมูลสะท้อนถึงการทำงานของสำนักการช่าง มิใช่มีภูมิหลังในด้านอาชีพเป็นข้าราชการเพราะมีเพียงร้อยละ 19.5 เท่านั้น ที่เป็นข้าราชการในการตอบแบบสอบถาม ส่วนในด้านของภูมิหลังด้านภูมิลำเนาเดิมพบว่า ส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในภาคใต้ทั้งสิ้นถึงร้อยละ 93.5 จึงชี้ให้เห็นได้ว่า ผู้ตอบแบบสอบถามย่อมต้องเข้าใจได้ถึงวัฒนธรรม จารีตประเพณี วิถีประชา ของการทำงานการให้บริการของข้าราชการที่สังกัดในสำนักการช่างเทศบาลนครสงขลาได้เป็นอย่างดี และผู้ตอบแบบสอบถามเองส่วนใหญ่ เมื่อสำรวจถึงระยะเวลาที่อยู่ในเทศบาลนครสงขลา ก็พบว่าส่วนใหญ่ ร้อยละ 42.3 ได้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครเป็นเวลาถึง 25 ปีขึ้นไป มีเพียงร้อยละ 8.9 เท่านั้นที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี จึงทำให้ได้รู้ได้เห็นและทราบถึงวิวัฒนาการปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเทศบาลได้ดียิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการตอบแบบสอบถามในครั้งนี้

สำหรับในตอนที่ 2 ที่มีการถามถึงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน นั้น แม้ตัวเลขของผู้ตอบแบบสอบถามจะตอบว่ามาติดต่องานกับเทศบาล ในการยื่นคำร้องคำขอต่างๆ ไม่บ่อยสูงถึง ร้อยละ 69.1 แต่เมื่อพิจารณาตัวเลขของผู้มาติดต่อบ่อยร้อยละ 11.4 และติดต่อปานกลางร้อยละ 12.2 ก็ทำให้เห็นได้ว่าข้อมูลดังกล่าวในส่วนนี้ ยังมีความเชื่อถือได้ ทั้งนี้เพราะดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองกระทำลงนั้น (ในกรณีที่สั่งคำร้องคำขอ) มิใช่เป็นดุลพินิจเดียวที่มีผลกระทบถึงประชาชนแต่อีกด้านในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานก็ย่อมมีการสั่งการลงไป เช่นกัน ดังนั้นแม้จะมาติดต่องานกับเทศบาลไม่บ่อย แต่หากอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนคร ก็ย่อมต้องได้รับผลกระทบในส่วนนี้เช่นกัน สำหรับงานแผนกที่ประชาชนมาติดต่อด้วยมากที่สุด ร้อยละ 48.8 เป็นส่วนช่างสุขาภิบาล รองลงมาเป็นส่วนการโยธา ร้อยละ 22 ส่วนควบคุมการก่อสร้างร้อยละ 17.9 และส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 14.6 [31] และเมื่อถามถึงว่า หากมีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (เทศบาล) ในการสั่งคำร้องคำขอของประชาชน หากไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือสงสัยทราบหรือไม่ว่าสิทธิเหล่านี้ ในบางกรณีสามารถที่จะอุทธรณ์ได้ ในคำสั่งอนุมัติไม่อนุมัติเช่นนั้น ร้อยละ 50.4 ตอบว่าทราบและร้อยละ 44.7 ตอบว่าไม่ทราบเพราะไม่สนใจไม่มีความรู้และไม่คิดจะทะเลาะกับข้าราชการ ซึ่งในจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นตัวเลขที่ใกล้เคียงกันยังสรุปมิได้ถึงว่า ประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครสงขลาได้มีความตระหนักรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ตลอดจนกลไกในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญในเชิงกฎหมายมหาชนด้วย

ตาราง แสดงการมาติดต่องานกับเทศบาลของประชาชนในเทศบาลนครสงขลา

ประชาชนที่มาติดต่องานกับเทศบาล	(ร้อยละ)
1. บ่อย	11.4
2. ไม่บ่อย	69.1
3. ปานกลาง	12.2
4. อื่นๆ	7.3

[31] แม้ตัวเลขของผู้มาติดต่องานกับส่วนช่างสุขาภิบาลในเทศบาลนครสงขลาจะเป็นหน่วยงานที่มีผู้มาติดต่องานมากที่สุดก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็ควรคำนึงถึงการแบ่งส่วนงานที่มีความแตกต่างกันในแต่ละเทศบาลนครด้วย ทั้งนี้รวมถึงการยุบรวมบางส่วนไว้ด้วยกัน เช่นส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง (กรณีเทศบาลนครสงขลา) แต่งานของส่วนต่างๆ ในสำนักการช่างก็ยังมีครบเช่นเดิม ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น

ตาราง แสดงหน่วยงานในสำนักการช่างที่ประชาชนมาติดต่องานด้วย

สำนักการช่าง	(ร้อยละ)
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	17.9
2. ส่วนการโยธา	22
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	14.6
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	48.8

ตาราง แสดงความรับรู้ของประชาชนต่อสิทธิในการอุทธรณ์ เพื่อที่จะได้ทราบถึงเหตุผลในคำสั่งทางปกครอง ที่กระทบต่อตนเอง (เทศบาลนครสงขลา)

ความรับรู้ของประชาชนในดุลพินิจดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ได้	(ร้อยละ)
1. ทราบ	50.4
2. ไม่ทราบ	44.7
3. อื่นๆ	4.9

และเมื่อถามถึงระยะเวลาในการยื่นเรื่องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (เทศบาล) พิจารณาคำร้องคำขอใช้เวลาในการติดต่อกับเทศบาลจนจบกระบวนการติดต่อ ใช้ระยะเวลาเท่าใด ส่วนใหญ่ ร้อยละ 35.8 ตอบว่าภายใน 1-3 วัน ซึ่งถือว่าระบบการทำงานของเทศบาลนครสงขลามีความรวดเร็วในการใช้ดุลพินิจสั่งคำร้อง คำขอของประชาชน แต่หากดูจำนวนของร้อยละที่ประชาชนที่ตอบแบบสอบถามในส่วนที่เหลือ ระบุระยะเวลาก็มีความน่าสนใจและควรนำมาเปรียบเทียบด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ร้อยละ 24.4 ตอบว่าใช้ระยะเวลา 4-7 วัน ร้อยละ 14.6 ตอบว่า ใช้ระยะเวลา 16-45 วัน และร้อยละ 13.8 ตอบว่าใช้ระยะเวลา 8-15 วัน แตกต่างกันออกไป [32] และเมื่อถามถึงว่าท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่มีกฎหมายระบุให้การอนุมัติหรือไม่อนุมัติในเรื่องที่มีการยื่นคำร้องคำขอขึ้นมาเป็นอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ในเรื่องนั้นๆ เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ประชาชนที่ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 61 ตอบว่า

[32] ในเรื่องระยะเวลาที่ใช้ในการติดต่อกับเทศบาลนี้จะมีความแตกต่างกันออกไปตามเรื่องที่มีการยื่นคำร้องคำขอขึ้นมา และตามความซับซ้อนและสายการบังคับบัญชา โดยเฉลี่ยรวมแล้วจะไม่เกิน 45 วัน ซึ่งทั้งนี้จะต้องคำนึงถึง พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบและวิธีปฏิบัติราชการ ในทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกด้วย

เห็นด้วย ทั้งนี้เพราะนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นนักการเมืองที่มาจากประชาชน ย่อมต้องมีความรับผิดชอบและสำนึกที่ดีที่จะบริการประชาชน แม้ว่าร้อยละ 36.6 จะไม่เห็นด้วยก็ตาม โดยให้เหตุผลว่าล่าช้า และควรมีการจัดลำดับของเรื่องว่าเรื่องใดควรให้เป็นอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่ตัวนายกเทศมนตรี เรื่องใดควรให้ในระดับของผู้อำนวยการกองหรือสำนักการช่างเป็นผู้อนุมัติได้ หรือแม้กระทั่งว่าเรื่องใดควรให้ในระดับหัวหน้าส่วนเป็นผู้อนุมัติ เสนอต่อไปถึงแนวทางในการแก้ไข ข้อน่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือประชาชนที่ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 35.8 ตอบว่าใช้เวลาในการติดต่องานกับเทศบาลเพียง 1-3 วัน ก็จบกระบวนการนั่น มีความสัมพันธ์ในคำตอบดังกล่าวกับการให้ความเห็นว่าอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายควรให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี เป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ร้อยละ 61 อยู่อย่างไร ทั้งนี้เพราะการมอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ย่อมเป็นไปไม่ได้ว่า ระยะเวลาในการอนุมัติเรื่องที่มีการยื่นยันคำร้องคำขอขึ้นมาจะแล้วเสร็จภายใน 1-3 วัน ตามที่เป็นอยู่ ซึ่งผู้วิจัยจะต้องดำเนินการเสนอแนวทางอันเป็นทางออกของความต้องการและความสัมพันธ์ดังกล่าวที่เป็นข้อสังเกตนั้นต่อไป อีกประเด็นหนึ่งที่มีการสอบถามละเอียดลงไปถึงว่า ถ้ามิได้มีกฎหมายระบุเช่นนั่นว่าการให้ใครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย แต่เป็นกรณีโดยทั่วไปประชาชนมีความเห็นว่าควรให้ใครเป็นผู้มีอำนาจในการชี้ขาดตัดสิน สั่งอนุมัติ หรือไม่อนุมัติในคำร้องคำขอที่มีการยื่นขึ้นมาของประชาชน คำตอบที่ได้รับจากผู้ตอบแบบสอบถามก็ยังคงเป็นเช่นเดิมกล่าวคือ ร้อยละ 57.7 คงระบุให้เทศมนตรีที่รับผิดชอบงานในด้านนั้น ๆ หรือนายกเทศมนตรี เป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว ทั้งนี้คงเป็นไปด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่า นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้น เป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากประชาชน เพื่อผลทางการเมืองการเลือกตั้งครั้งหน้า ซึ่งความผูกพันธ์ดังกล่าว ย่อมมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองข้าราชการที่สังกัดอยู่ในเทศบาล ทั้งนี้เพราะประชาชนรู้สึกห่างเหิน แต่อย่างไรก็แล้ว ร้อยละ 22.8 ของผู้ตอบแบบสอบถามก็ลงความเห็นให้ ข้าราชการที่เป็นพนักงานของเทศบาลในระดับ 7-9 (ระดับสูง) ควรเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจแทนเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีได้ร้อยละ 8.9 ให้เป็นอำนาจของสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น ร้อยละ 5.7 ให้ตัดสินใจในที่ประชุมเทศมนตรี และเพียงร้อยละ 2.4 ให้เป็นอำนาจของข้าราชการในเทศบาลระดับ 1-6 (ระดับกลาง-ล่าง) ตัดสินใจเองได้

ตาราง แสดงระยะเวลาที่ใช้ในการติดต่องานกับสำนักการช่าง

จำนวนระยะเวลา	(ร้อยละ)
1. 1-3 วัน	35.8
2. 4-7 วัน	24.4
3. 8-15 วัน	13.8
4. 16-45 วัน	14.6
5. อื่น ๆ	12.2

ตาราง แสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อกรณีที่กฎหมายระบุให้ อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในเรื่องที่มีการยื่นคำร้องคำขอในการโยธาก่อสร้างอยู่ที่นายกเทศมนตรี

ประชาชน	ร้อยละ
เห็นด้วย	61
ไม่เห็นด้วย	36.6
อื่น ๆ	2.4

ประเด็นที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ความเห็นว่าดุลพินิจซึ่งผู้วิจัยแบ่งว่าดุลพินิจที่จะกระทบถึงประชาชนนั้นมี 2 ลักษณะ คือ ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนยื่นคำร้องคำขอขึ้นมา และอีกลักษณะหนึ่งเป็นดุลพินิจ ในการสั่งการไปของเทศบาลในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน การปรับผิวถนน ลาดยางต่าง ๆ ว่าดุลพินิจใด ประชาชนได้รับผลกระทบมากกว่ากันร้อยละ 67.5 ตอบตรงกันว่า เป็นดุลพินิจในเรื่องการสั่งลงไปของเทศบาลในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีเพียงร้อยละ 28.5 ตอบว่ามักเป็นดุลพินิจในการสั่งเรื่องที่ประชาชนยื่นคำร้องคำขอขึ้นมา และเมื่อถามเจาะลงไปถึงว่างานในสำนักการช่างหน่วยงานใดที่ประชาชนคิดว่าเป็นปัญหามากที่สุด ร้อยละ 30.1 ตอบว่างานในส่วนของช่างสุขาภิบาล ร้อยละ 27.6 ส่วนการโยธา ร้อยละ 25.2 ส่วนควบคุมการก่อสร้างและร้อยละ 18.7 ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และหาก

ถามเจาะจงลงไปถึงชนิดของงาน[33] ที่ประชาชนระบุว่ามีปัญหาในกรณีของดุลพินิจที่มีการยื่นคำร้องคำขอที่มาติดต่องานกับสำนักการช่างเป็นงานชนิดใดที่เป็นปัญหามากที่สุด ร้อยละ 32.5 ระบุว่างานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูระบายน้ำ ร้อยละ 24.4 งานสุขาภิบาล เก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ร้อยละ 22.8 งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง ร้อยละ 8.9 ระบุงานอื่น ๆ ร้อยละ 7.3 งานออกเลขที่บ้าน ร้อยละ 4.9 งานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้า ถนน แสงสว่างหรือสัญญาณไฟ ร้อยละ 4.1 งานต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้างร้อยละ 3.3 งานชี้แนวเขตที่ดิน ร้อยละ 1.6 งานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน

ตาราง แสดงความคิดเห็นของประชาชนที่ระบุถึงว่าดุลพินิจใดเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบถึงประชาชนมากที่สุด

ประเภทของดุลพินิจที่ใช้	จำนวน(ร้อยละ) ของผู้ที่ได้รับผลกระทบ
1. ดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขออนุมัติ/ไม่อนุมัติ	28.5
2. ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน	67.5
3. อื่น ๆ	6.5

ตาราง แสดงผลกระทบจากส่วนงานที่ไปติดต่องานด้วยแต่ละส่วนของสำนักการช่างที่ประชาชนได้รับผลกระทบ

สำนักการช่าง	ผลกระทบที่ได้รับ (ร้อยละ)
1. ส่วนช่างสุขาภิบาล	30.1
2. ส่วนการโยธา	27.6
3. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	25.2
4. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	18.7

[33] งานดังกล่าวที่มีการระบุชนิดของงานที่เป็นปัญหานี้ เป็นงานที่เกิดจากการยื่นคำร้องคำขอขึ้นไปของประชาชนที่มีต่อเทศบาล มิใช่เป็นกรณีของการสั่งลงมาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาล ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในตอนที่ 2 ส่วนที่ 2 ถึงชื่อชนิดของงานที่เป็นปัญหาอันเป็นการสอดคล้องกับผลการวิจัยที่ระบุว่าดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานมีปัญหา

ตาราง แสดงปัญหาการใช้ดุลพินิจในแง่ของการยื่นคำร้องคำขอ เพื่อขออนุมัติอนุญาตจาก เทศบาล สำนักการช่าง (แสดงปัญหาที่พบเกิดจากดุลพินิจเรื่องใดชนิดของงาน)

ประเภทของงานที่ได้รับผลกระทบ	ร้อยละ
1. งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน,สะพาน,ดูระบายน้ำ	32.5
2. งานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	24.4
3. งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง	22.8
4. งานการออกเลขที่บ้าน	7.3
5. งานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้า ถนน แสงสว่างหรือสัญญาณไฟ	4.9
6. งานต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง	4.1
7. งานชี้แนวเขตที่ดิน	3.3
8. งานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน	1.6

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่พบก็คือ หลังจากพิจารณาถึงหน่วยงานใดที่ประชาชนที่ตอบแบบสอบถามไปติดต่อด้วยมากที่สุด ร้อยละ 48.8 ระบุว่าเป็นส่วนช่างสุขาภิบาลและเมื่อถามถึงว่างานในส่วนใดที่ประชาชนคิดว่าได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจมากที่สุดก็ยังคงเป็นส่วนช่างสุขาภิบาล ร้อยละ 30.1 ดังนั้นสิ่งที่ควรสนใจก็คือ งานชนิดใดของส่วนช่างสุขาภิบาลที่ประชาชนคิดว่าเป็นปัญหาเพื่อพิจารณาตารางแสดงแยกประเภทของงานที่เป็นปัญหา 8 อย่าง ในการยื่นคำร้องคำขอ พบว่า อันดับที่สอง ร้อยละ 24.4 ประชาชนระบุว่า งานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลเป็นปัญหาในระดับต้น ๆ ของการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนยื่นคำร้องคำขอ หมายถึงเป็นกรณีเกี่ยวด้วยประชาชนต้องการเสนอโดยยื่นเป็นคำขอคำร้อง ให้เทศบาลดำเนินการในส่วนที่เป็นการจัดเก็บขยะสิ่งปฏิกูลนั่นเอง ซึ่งในส่วนของแนวทางในการแก้ไขผู้วิจัยจะได้นำเสนอต่อไป ข้อน่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ในเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหาจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานถึงร้อยละ 67.5 มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับประภทของงานที่ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหาจากการยื่นคำร้องคำขอนั้นคือ ร้อยละ 32.5 อันดับที่หนึ่งประชาชนระบุว่า เป็นงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน ดูระบายน้ำ อันเป็นงานด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานหากแต่แตกต่างอยู่ตรงที่เป็นการสั่งลงมาในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นบานที่ประชาชนระบุว่ามีปัญหามากกว่าการยื่นคำร้องคำขอขึ้นไป แต่ก็ยังคงมีลักษณะร่วมก็คือยังเป็นงานชนิดพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกัน(ดูระบายน้ำ, สะพาน, ถนน) ข้อน่าสนใจก็คือสมควรอย่างยิ่งที่ผู้วิจัยจะต้องทำการศึกษา เปรียบเทียบถึงชนิดของงานอัน

เป็นดุลพินิจจากการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานว่า ชนิด ประเภทงานใดที่เป็นปัญหา เปรียบเทียบกับปัญหาจากการใช้ดุลพินิจ ชนิดประเภทของงานที่เป็นปัญหาต่างๆ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

ส่วนการพัฒนาในแง่ของสถิติการวิจัยในส่วนของการหาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของคำตอบในแต่ละข้อของคำถามที่มีอยู่ในแบบสอบถาม (cross tabulation) ถึงความเกี่ยวโยงกันนั้น ผู้วิจัยจะหยิบยกมาเฉพาะที่เป็นความเกี่ยวโยงของข้อคำถามคำตอบที่น่าสนใจเท่านั้น อาทิเช่น ในเรื่องปัญหาจากดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขอของประชาชนที่ยื่นขออนุมัติ อนุญาตจากเทศบาล และปัญหาดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานนั้น ทั้งสองดุลพินิจนี้ ผู้ที่มีอายุ 31-40 ปี ระบุว่า เป็นปัญหามากที่สุดถึงร้อยละ 37.1 และร้อยละ 31.3 ตามลำดับ ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับช่วงอายุที่มีผู้ตอบแบบสอบถามมากที่สุด ได้แก่ ช่วงอายุดังกล่าวมีผู้ตอบแบบสอบถามในช่วงอายุนี้ถึง 32.5% ของแบบสอบถามทั้งหมด อันเป็นการยืนยันได้ว่า ความเห็นดังกล่าวของบุคคลในช่วงอายุนี้ น่าเชื่อถือได้เพราะเป็นความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ และเมื่อดูถึงงานในแต่ละส่วนของสำนักการช่าง ผู้ที่มีอายุ 31-40 ปี ระบุงานที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ งานในส่วนการโยธา ร้อยละ 30 ส่วนช่างสุขาภิบาลร้อยละ 27.5 ส่วนอาคารและผังเมืองร้อยละ 25 และส่วนควบคุมการก่อสร้างร้อยละ 20 ข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับงานของส่วนช่างสุขาภิบาลก็คือผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมาและผู้ที่อายุอยู่ในช่วง 51-60 ปี และ 61 ปีขึ้นไป ก็ระบุให้งานในส่วนนี้มีปัญหามากที่สุดร้อยละ 32.4 ร้อยละ 41.7 และร้อยละ 33.3 ตามลำดับ ในด้านของการศึกษากับการรับรู้ถึงสิทธิในการอุทธรณ์ คำสั่งในทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (เทศบาล) สั่งไม่อนุมัติหรืออนุมัติ ในคำร้องคำขอดังกล่าว เพื่อที่จะได้ทราบเหตุผลในทางปกครอง นั้น ๆ ถึงแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังดุลพินิจเหล่านั้น พบว่า ผู้ที่อยู่ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาส่วนใหญ่ ยังไม่ทราบสูงถึงร้อยละ 58.3 และ 63.9 ตามลำดับ แต่พวกที่อยู่ในระดับอุดมศึกษาทั้งในระดับอนุปริญญาและปริญญาตรี ทราบว่าสามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้น ๆ ได้ร้อยละ 56 และ 71.1 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าระดับการศึกษามีผลต่อการรับรู้สิทธิขั้นพื้นฐาน ในการอุทธรณ์ เพื่อที่จะได้ทราบเหตุผลในทางปกครองและเมื่อถามถึงว่ามีกฎหมายระบุให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมอบหมายเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจลำดับสุดท้าย ในเรื่องที่มีการยื่นคำร้องคำขอ ขึ้นมาในทุกระดับชั้นของการศึกษาเห็นด้วยไม่ว่าจะเป็นร้อยละ 70.8 (ประถมศึกษา) ร้อยละ 61.1 (มัธยมศึกษา) ร้อยละ 56 (อนุปริญญา) และร้อยละ 57.9 (ปริญญาตรี) อันถือเป็นการสอดคล้องกับประเด็นที่ถามถึงว่าหากมิได้มีกฎหมายระบุเช่นนั้น แต่เป็นอิสระในการที่ผู้ตอบแบบสอบถามจะให้ ใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในทุกระดับชั้นการศึกษาก็ลงความเห็นว่ายังคงให้เป็นเช่นเดิม เช่นที่มีกฎหมายระบุไว้ ให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดอยู่ดีในการตัดสินใจลำดับสุดท้าย นั่นคือประถมศึกษาร้อยละ 79.2 มัธยมศึกษาร้อยละ

52.8 อนุปริญญา ร้อยละ 60 ปริญญาตรีร้อยละ 47.4 อันแสดงให้เห็นได้ว่านายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีอันเป็นนักการเมืองท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชน อันเป็นที่ยอมรับมากกว่าข้าราชการในระดับสูง (ระดับ 7-9) ที่ประชาชนจะมอบความไว้วางใจในการตัดสินปัญหาไว้ให้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเหตุผลดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวแล้วข้างต้นถึงการเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งการมีวาระ ทำให้ประชาชนรู้สึกมั่นใจและตรวจสอบได้มากกว่าข้าราชการที่มีสังกัดโดยปราศจากการควบคุมจากประชาชน[34] ยิ่งเมื่อดูตัวเลขของประชาชนที่ได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษาถึงร้อยละ 79.2 ที่ยอมรับให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจลำดับสุดท้ายในเรื่องปัญหาการยื่นคำร้องคำขอ ของประชาชน เปรียบเทียบกับเพียงร้อยละ 47.4 ของประชาชนในระดับปริญญาตรี ก็ทำให้เห็นถึงว่า ผู้มีการศึกษาน้อยให้ความสำคัญในการพึ่งพิงนักการเมืองมากกว่าผู้ที่มีการศึกษามาก ทั้งนี้เพราะผู้ที่มีการศึกษามากเชื่อว่าอาจพึ่งตนเองได้ส่วนหนึ่งด้วย สำหรับระดับการศึกษากับหน่วยงานในสำนักการช่างที่มีปัญหามากที่สุด ผู้ที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและอนุปริญญาร้อยละ 33.3 และร้อยละ 32 ลงความเห็นว่าส่วนช่างสุขาภิบาลส่วนระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 27.8 ระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้างมีปัญหามากที่สุด ระดับปริญญาตรีร้อยละ 34.2 ระบุว่าส่วนการโยธามีปัญหามากที่สุด และเมื่อถามถึงงานในเรื่องการยื่นคำร้องคำขอที่ประชาชนไปติดต่องานกับสำนักการช่างพบว่า งานขอให้เทศบาลดำเนินการก่อสร้าง ซ่อมแซม ถนน, สะพาน, คูระบายน้ำ เป็นงานที่มีปัญหามากที่สุด นั่นคือ ระดับประถมศึกษาร้อยละ 29.2 ระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 33.3 ระดับปริญญาตรีร้อยละ 39.5 ซึ่งงานในส่วนดังกล่าวนี้ผู้วิจัยต้องพิจารณาถึงส่วนงานที่งานย่อยเหล่านี้สังกัดด้วย ว่ามีการสอดคล้องกันหรือไม่ทั้งนี้เพราะงานดังกล่าวสังกัดอยู่กับส่วนการโยธาและส่วนควบคุมการก่อสร้าง มิใช่สังกัดอยู่ส่วนช่างสุขาภิบาลที่มีการระบุว่าเป็นหน่วยงานที่มีปัญหาเช่นกัน แต่อย่างไรก็แล้วแต่ร้อยละ 29.2 เท่ากันของผู้อยู่ในระดับประถมศึกษาก็ยังระบุงานสุขาภิบาล เก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล เป็นงานที่มีปัญหาเช่นกัน ซึ่งสังกัดอยู่ส่วนช่างสุขาภิบาลและร้อยละ 32 ของผู้อยู่ในระดับการศึกษาอนุปริญญาระบุว่างานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างมีปัญหามากที่สุด ในด้านของอาชีพกับความสัมพันธ์ด้านการรับรู้สิทธิในการอุทธรณ์เพื่อที่จะทราบเหตุผลในการอนุมัติไม่อนุมัติ พบว่า ภูมิหลังของผู้ตอบแบบสอบถามหากเป็นข้าราชการก็จะทราบดีถึงสิทธิดังกล่าวที่ตนมีอยู่ในการอุทธรณ์สูงถึงร้อยละ 79.2 แต่เมื่อดูอาชีพอิสระเช่น เป็นลูกจ้าง

---

[34] แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 (ฉบับปัจจุบัน) จะได้ระบุถึงหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มากมายหลายมาตราอาทิ เช่น การเสนอกฎหมาย, การถอดถอนข้าราชการ นักการเมืองที่ไม่ดีออกจากตำแหน่ง (Recall) แต่สิ่งเหล่านี้ยังเป็นสิ่งใหม่ต้องใช้ระยะเวลาการเรียนรู้ ประชาชนจึงรู้สึกว่า ข้าราชการคือผู้ปกครอง

หรือพนักงานบริษัทร้อยละ 56.8 และอาชีพค้าขายร้อยละ 52.6 ก็ยังไม่ทราบถึงสิทธิที่สามารถที่จะอุทธรณ์เพื่อทราบเหตุผลในทางปกครองได้ อาจเป็นเพราะระดับการศึกษาและเวลาในการประกอบอาชีพที่ต้องดิ้นรนมากกว่า ข้าราชการจึงทำให้ไม่มีเวลาสนใจกฎหมายระเบียบ วิธีปฏิบัติ สิทธิของตนดังกล่าว และเมื่อดูความสัมพันธ์ภูมิหลังในด้านอาชีพกับในกรณีที่มีกฎหมายระบุให้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการสั่งคำร้องคำขอเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี ในทุกอาชีพไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ร้อยละ 70.8 ลูกจ้างพนักงานบริษัทร้อยละ 56.8 พนักงานรัฐวิสาหกิจ 100% อาชีพค้าขายร้อยละ 63.2 ก็ระบุว่า เห็นด้วยที่มีกฎหมายระบุไว้เช่นนั้น และหากมิได้มีกฎหมายระบุไว้เช่นนั้น ให้เป็นอิสระที่ผู้ตอบแบบสอบถาม จะให้อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องที่มีการยื่นคำร้องคำขออยู่ที่ผู้ใด คำตอบก็ยังต้องเป็นเช่นเดิมนั่นคือ ข้าราชการเห็นด้วยที่จะให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจลำดับสุดท้ายร้อยละ 75 พนักงานลูกจ้างบริษัทเอกชนเห็นด้วยร้อยละ 43.2 อาชีพค้าขายเห็นด้วยร้อยละ 71.1 แต่ก็มีข้อสังเกตกล่าวคือมีข้าราชการร้อยละ 12.5 พนักงานลูกจ้างบริษัทเอกชนร้อยละ 24.3 และผู้ที่มีอาชีพค้าขายร้อยละ 26.3 อยากให้ข้าราชการที่เป็นพนักงานเทศบาลในระดับ 7-9 (ระดับสูง) ได้มีส่วนร่วมแบ่งการตัดสินใจในบางเรื่องตรงจุดนี้ด้วยจากนายกเทศมนตรี และเมื่อถามถึงดุลพินิจใน 2 ลักษณะที่เทศบาล เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้แล้วเกิดผลกระทบกับประชาชนว่าดุลพินิจใดก่อผลกระทบมากที่สุดพบว่าในทุกอาชีพไม่ว่าจะเป็นข้าราชการร้อยละ 75 พนักงานลูกจ้างบริษัทเอกชนร้อยละ 59.5 รัฐวิสาหกิจ 100% อาชีพค้าขายร้อยละ 65.8 ระบุให้ดุลพินิจที่เกิดจากการสั่งการลงมาของเทศบาลในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานเป็นดุลพินิจที่ก่อผลกระทบกับประชาชนมากที่สุด (การสร้างถนนปรับปรุงซ่อมแซมผิวถนน ลาดยาง สร้างทางเท้า ทำทางระบายน้ำ เป็นต้น) ซึ่งประเด็นนี้ก็ถือเป็นการสอดคล้องในกรณีที่ถามเปรียบเทียบใน 2 ดุลพินิจดังกล่าวข้างต้นประชาชนส่วนใหญ่ตอบว่าดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานถือเป็นปัญหามากที่สุด ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ในด้านของอาชีพที่มีการระบุถึงหน่วยงานที่ประชาชนไปติดต่อด้วยและเป็นปัญหามากที่สุด อาชีพของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นข้าราชการระบุว่าร้อยละ 29.2 เท่า ๆ กัน หน่วยงานที่เป็นปัญหา คือ ส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ตามลำดับ พนักงานบริษัทลูกจ้างเอกชนที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 40.5 ระบุว่าหน่วยงานที่เป็นปัญหามากที่สุดได้แก่ส่วนการโยธา ส่วนผู้ที่มีอาชีพไม่ว่าจะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ, ค้าขาย, เกษตรกร ประมง ระบุตรงกัน 100% ร้อยละ 44.7 และ 100% ว่าหน่วยงานที่เป็นปัญหามากที่สุด ในการไปยื่นคำร้องคำขอติดต่องานด้วยของสำนักการช่าง คือส่วนช่างสุขาภิบาล ในประเด็นนี้มีข้อน่าสนใจคือ หากพิจารณาภูมิหลังในด้านอาชีพจะพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ทัศนะของหน่วยงานที่ตนคิดว่า เป็นปัญหาตามแต่ที่ตนจะไปติดต่องานด้วยนั่นคือ บรรดาข้าราชการก็มักจะไปติดต่อยื่นแบบเพื่อทำการก่อสร้าง จึงระบุหน่วยงานที่มี

ปัญหาอยู่ที่ 2 ส่วนดังกล่าวแล้ว ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ที่มีอาชีพค้าขาย หรือเกษตรประมง กลุ่มนี้มักจะสัมผัสหรือได้รับผลกระทบจากส่วนช่างสุขาภิบาล อันถือได้ว่าเป็นการสอดคล้องกับแบบสอบถามที่มีการตอบมาว่า งานที่เป็นปัญหาของดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขอในลำดับต้น ๆ ถึงร้อยละ 24.4 เป็นงานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล อันเป็นงานในความรับผิดชอบของส่วนช่างสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล อันเป็นงานในความรับผิดชอบของส่วนช่างสุขาภิบาลนั่นเอง และผลการวิจัยดังกล่าวเมื่อมีการถามผู้ตอบแบบสอบถามที่มีอาชีพค้าขายเจาะจงลงไปถึงงานที่เป็นปัญหามากที่สุด โดยให้ระบุชื่อประเภทชนิดของงานผลการวิจัยก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงร้อยละ 36.8 ก็ยังให้งานเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล เป็นงานที่มีปัญหา ในขณะที่อาชีพข้าราชการก็ยังมีผลการวิจัยคงเดิมอีกร้อยละ 37.5 ก็ระบุว่า งานอนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างเป็นงานที่มีปัญหาซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับการที่ตอบว่าหน่วยงานที่มีปัญหามากที่สุดของพวกที่มีอาชีพภูมิหลังรับราชการระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ทั้งนี้เพราะงานดังกล่าวสังกัดอยู่ใน 2 ส่วน นี่นั่นเอง พนักงานลูกจ้างบริษัทเอกชนระบุว่างานที่เป็นเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจสั่งคำร้องคำขอที่ประชาชนยื่นขึ้นไป ได้แก่ งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนนสะพาน คูระบายน้ำร้อยละ 37.8 ในประเด็นของระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลกับหน่วยงานที่มีปัญหามากที่สุดนั้นพบว่าทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ต่ำกว่า 5 ปี, 5-15 ปี และ 20-25 ปีขึ้นไป เห็นตรงกันร้อยละ 36.4 ร้อยละ 45.8 และร้อยละ 47.1 ตามลำดับ ว่างานในหน่วยงานส่วนการโยธาอันเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานเป็นงานที่มีปัญหามากที่สุดผู้วิจัยเห็นว่าการตอบเช่นนี้อาจมีความเกี่ยวโยงและชี้ให้เห็นได้ถึงว่าปัญหาการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (ถนน, สะพาน, คูระบายน้ำ) นั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแล้วและในปัจจุบันแม้ผู้ที่อาศัยอยู่ต่ำกว่า 5 ปี ก็ยังประสบปัญหาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ปัญหานี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข และเทศบาลเอง ก็ยังมีการก่อสร้างโครงการที่จะพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานนี้อย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา อันถือได้ว่าเป็นการขยายหรือพัฒนาเทศบาลนครนั่นเอง ส่วนผู้ที่อาศัยอยู่ในช่วง 15-20 ปี ระบุว่า ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 30.8 เท่าๆ กันกับส่วนช่างสุขาภิบาลมีปัญหามากที่สุดสอดคล้องกับพวกที่ตอบแบบสอบถามที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนคร 25 ปีขึ้นไป ซึ่งถือว่าอาศัยอยู่อย่างยาวนานต่อเนื่องย่อมเห็นปัญหาต่างๆ และการพัฒนาอย่างเป็นลำดับก็ระบุว่าส่วนช่างสุขาภิบาลมีปัญหามากที่สุด ร้อยละ 40.4 ดังนั้น หากผู้วิจัยจะทำการเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรมุ่งประเด็นไปที่ 2 ส่วนงานสำคัญ คือ ส่วนการโยธาและส่วนช่างสุขาภิบาล ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป ในเรื่องดังกล่าวนี้ หากมีการถามเจาะจงลงไปถึงงานในส่วนต่างๆ ที่ระบุว่าเป็นปัญหาคำตอบก็ยังคงยืนยันอยู่ที่มีส่วนที่มีการระบุถึงในตอนต้นแต่จะได้ความชัดเจนยิ่งขึ้นคือ ทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ต่ำกว่า 5 ปี, 5-15 ปี และ 25 ปีขึ้นไป ร้อยละ 27.3 ร้อยละ 41.7 และ

ร้อยละ 30.8 ตามลำดับ ได้ตอบขยายความของส่วนการโยชาที่มีปัญหาว่า ได้แก่ งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ และผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล 15-20 ปี และ 20-25 ปี ก็เช่นกันยังคงระบุว่า หน่วยงานที่เป็นปัญหา ได้แก่ ส่วนช่างสุขาภิบาลและงานที่เป็นปัญหา ได้แก่ งานเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ร้อยละ 30.8 และร้อยละ 29.4 ตามลำดับ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบ ในตอนต้นนั้นได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ร้อยละต่าง ๆ ของทัศนคติประชาชน ต่อเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในการยื่นคำร้องคำขอต่อสำนักงานการช่างถัดจากนี้ไปเป็นการแสดงผลการวิจัยในส่วนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่าง เทศบาลนครสงขลา ในส่วนต่างๆ ซึ่งแสดงผลการวิจัยได้ดังนี้ อายุของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (ข้าราชการ) ที่ตอบแบบสอบถามมาร้อยละ 41.9 อยู่ในช่วงอายุ 31-40 ปี และร้อยละ 32.3 อยู่ในช่วงอายุ 41-50 ปีอันแสดงให้เห็นว่า ความคิดเห็นดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ที่ตอบแบบสอบถามมานั้น น่าจะน่าเชื่อถือ ทั้งนี้เพราะในช่วงอายุดังกล่าว ยิ่งโดยเฉพาะช่วง 31-40 ปี ล้วนเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (ระดับกลาง) ที่มีการสัมผัสและให้การบริการประชาชนอยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะอายุนั้นมีส่วนสัมพันธ์ กับตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่แล้ว ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ร้อยละ 74.2 เป็นเพศชาย ในด้านระดับการศึกษา ไม่มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของเทศบาลที่อยู่ในระดับประถมศึกษาตอบแบบสอบถามมาเลย เฉลี่ยร้อยละ 35.5 จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ร้อยละ 29 ระดับปริญญาตรี และมีถึงร้อยละ 12.9 จบการศึกษาระดับปริญญาโท จึงยิ่งเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับผลการวิจัยว่าระดับการศึกษาดังกล่าวน่าจะเป็นตัวสะท้อนและบ่งชี้ที่ดี ได้ถึงความรู้ความเข้าใจที่มีในงานและการให้บริการแก่ประชาชน ในด้านของตำแหน่งหน้าที่พบว่ามีการกระจายตัวของผลการวิจัยออกไป กล่าวคือ ร้อยละ 12.9 เป็นเจ้าหน้าที่ระดับ 1-4 ร้อยละ 22.6 เป็นเจ้าหน้าที่ระดับ 5-6 ร้อยละ 9.7 เป็นเจ้าหน้าที่ระดับ 7-9 ร้อยละ 12.9 เป็นนายกเทศมนตรีหรือผู้ที่ทำหน้าที่เทศมนตรี และมากที่สุดถึงร้อยละ 41.9 เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ระบุตำแหน่งในทางบริหารของตน เช่น เป็นผู้อำนวยการสำนัก, หัวหน้าส่วนต่างๆ จึงทำให้เห็นว่าผลการวิจัยดังกล่าวที่ได้รับความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความหลากหลายและกระจายตัวเช่นนี้ จะทำให้ทราบได้ถึงปัญหาข้อขัดข้อง และแนวทางในการแก้ไขได้เป็นอย่างดี แม้ว่าเมื่อถามถึงระยะเวลาการมาทำงานในเทศบาลนครสงขลาแห่งนี้ เป็นระยะเวลาเท่าใดร้อยละ 45.5 จะตอบว่าต่ำกว่า 5 ปี แต่เมื่อพิจารณาตัวเลขของผู้ที่ทำงาน 5-15 ปี ก็มีสูงถึงร้อยละ 38.7 15-20 ปีร้อยละ 12.9 และมากกว่า 20 ปีร้อยละ 3.2 ในด้านของภูมิหลังก่อนที่จะมาทำงานในเทศบาลนครสงขลานี้ประกอบอาชีพใด พบว่ามีสูงถึงร้อยละ 35.5 ทำงานเป็นลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชนและร้อยละ 32.3 ประกอบอาชีพอิสระ ในจุดนี้ทำให้เห็นได้ว่าประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครแห่งนี้ มิได้เริ่มต้นรับราชการ

เลย อันจะส่งผลถึงการให้บริการและความเอาใจความต้องการของภาคเอกชนดีขึ้นมีเพียงร้อยละ 16.1 ที่เคยรับราชการมาก่อน ส่วนร้อยละ 12.9 ประกอบอาชีพเกษตรกรรมประมงและร้อยละ 3.2 ค้าขาย ก่อนมารับราชการ

เมื่อถามถึงลักษณะของงานที่ทำอยู่จัดอยู่ในผู้ปฏิบัติงานระดับใด ร้อยละ 48.4 ระบุว่าเป็นเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการทั่วไป ร้อยละ 19.4 เป็นผู้เสนอผู้มีอำนาจเพื่อที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติต่อไป และร้อยละ 12.9 เป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติหรือสั่งการให้เป็นไปตามที่เสนอมา ในจุดนี้ก็จะเห็นได้ว่ามีการกระจายตัวดีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ตอบแบบสอบถามมา สำหรับสังกัดของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่างนั้น พบว่ามีร้อยละ 29 สังกัดอยู่ส่วนการโยธา ร้อยละ 22.6 สังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 12.9 ส่วนช่างสุขาภิบาล ร้อย 9.7 ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง

ตาราง แสดงหน่วยงานในส่วนต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในสำนักการช่างสังกัด

หน่วยงานที่สังกัดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง	ร้อยละ
1. ส่วนการโยธา	29
2. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	22.6
3. ส่วนช่างสุขาภิบาล	12.9
4. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	9.7

เมื่อถามถึงว่าในกรณีที่มีการใช้ดุลพินิจในการปกครองไปไม่ว่าจะเป็นดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขอหรือดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ได้กระทำลงไปอาจก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชน ร้อยละ 87.1 ทราบว่าอาจเกิดผลกระทบต่อประชาชนได้ แต่ให้เหตุผลว่า ต้องเลือกเอาส่วนรวมเป็นหลัก จะคำนึงถึงส่วนตัวหรือส่วนน้อยมิได้ และการทำงานให้กับส่วนรวมก็ย่อมเป็นธรรมดาที่จะมีการกระทบกระทั่งกับประชาชนเป็นธรรมดาแต่ก็ได้พยายามสร้างความเข้าใจอยู่เสมอ มีเพียงร้อยละ 12.9 ตอบว่าไม่ทราบในประเด็นที่ถามถึงว่า ได้มีกฎหมายให้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในคำร้องคำขอที่มีการยื่นขึ้นมาของประชาชน ในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีมีความเห็นอย่างไร ร้อยละ 87.1 เห็นด้วยซึ่งในลักษณะคำถามเช่นนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนที่ได้มีการสอบถามก็คงมีความเห็นทำนองเดียวกัน คือ เห็นด้วยที่จะให้เป็นอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่นายกเทศมนตรีมีเพียงร้อยละ 9.7 ไม่เห็นด้วย โดยอ้างเหตุผลว่าล่าช้าควรลดขั้นตอน นายกเทศมนตรีไม่มีความชำนาญในทุกเรื่อง มีการเล่นพรรคเล่นพวก

ทำให้งานราชการเสีย อย่างไรก็ตามในประเด็นที่ถามเป็นการเปิดกว้างว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการใช้ดุลพินิจ ในการสั่งคำร้องคำขอที่เสนอขึ้นมา เช่นในเรื่องการสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง, การขอใช้ที่ดิน, การต่อหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ โดยมิต้องคำนึงถึงข้อกฎหมายใดๆ คำตอบจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ยังคงเป็นเช่นเดิม เช่น ที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี กล่าวคือ ร้อยละ 61.3 เห็นว่าควรให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายอยู่ ส่วนร้อยละ 29 เห็นว่าควรมอบอำนาจนี้ ให้กับข้าราชการในเทศบาลระดับ 7-9 (ระดับสูง) เป็นผู้มีอำนาจในการชี้ขาดตัดสิน ร้อยละ 9.7 ให้กระทำในที่ประชุมคณะเทศมนตรี ร้อยละ 6.5 ให้เป็นอำนาจของข้าราชการในระดับ 1-6

ตาราง แสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่ออำนาจการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในคำร้องคำขอที่มีการยื่นขึ้นมาว่า ใครควรเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาด

หน่วยงานที่ควรมีอำนาจชี้ขาด	ร้อยละ
1. เทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้หรือนายกเทศมนตรี	61.3
2. ข้าราชการที่เป็นพนักงานของเทศบาลระดับ (7-9)	29
3. ข้าราชการที่เป็นพนักงานของเทศบาลระดับ (1-6)	6.5
4. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี	9.7

เมื่อถามถึงว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ลักษณะ คิดว่าดุลพินิจที่ใช้นั้น ดุลพินิจลักษณะใดจะก่อปัญหาให้กับประชาชนมากกว่ากัน ร้อยละ 48.4 ตอบว่า เป็นดุลพินิจที่เป็นงานในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เทศบาลกระทำลงไป (การสร้างถนนซ่อมแซมปรับผิวการจราจร, สะพาน, คูทางระบายน้ำ) ที่น่าสนใจคือตัวเลขของการใช้ดุลพินิจในการสั่งเรื่องที่มีการยื่นคำร้องคำขอขึ้นมา ในการขออนุมัติอนุญาต ก็มีสูงเช่นกันถึงร้อยละ 45.2 แต่น้อยกว่าดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน โดยจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรดูเปรียบเทียบกับความคิดเห็นของประชาชนที่ระบุไว้ร้อยละ 67.5 เป็นปัญหาในดุลพินิจที่พัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน มีเพียงร้อยละ 28.5 เห็นว่าเป็นดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขอที่เสนอขึ้นมา อย่างไรก็แล้วแต่เพื่อความชัดเจนก็สมควรที่จะศึกษาถึงผลการวิจัยในส่วนของการระบุชนิด ประเภทของงานที่มีปัญหาด้วยเพื่อดูความสัมพันธ์กับปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวข้างต้น

ตาราง แสดงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน

ประเภทของการใช้ดุลพินิจ (ปัญหา)	ร้อยละ
1. ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน	48.4
2. ดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอที่ยื่นขึ้นมา	45.2

เมื่อถามถึงหน่วยงานที่ได้มีการสั่งคำร้องคำขอของประชาชนและมีดุลพินิจออกไปอันส่งผลกระทบถึงประชาชนล่าช้า ไม่ได้รับความเป็นธรรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคิดว่า ปัญหาจากการใช้ดุลพินิจ ในประการนี้น่าจะเกิดขึ้นกับหน่วยงานในส่วนใดมากที่สุด ร้อยละ 41.9 ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองตอบว่าส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 29 เท่าๆ กัน ตอบว่าส่วนการโยธาและส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระบุว่าส่วนช่างสุขาภิบาลเลยที่เป็นปัญหา ทั้งนี้เมื่อดูเปรียบเทียบกับในส่วนแบบสอบถามของประชาชน มักระบุตรงกันว่ามีปัญหาที่ส่วนการโยธา และส่วนช่างสุขาภิบาลมากที่สุด ดังที่ได้กล่าวแล้วตอนต้นในเรื่องการเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล

ตาราง แสดงหน่วยงานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจสั่งคำร้องคำขอของประชาชนที่เสนอมา หน่วยงานใดมีปัญหามากที่สุด (เทศบาลนครสงขลา)

ประเภทของส่วนงานในสำนักการช่าง	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	41.9
2. ส่วนการโยธา	29
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	29
4. อื่น ๆ	9.7

ในด้านของการหาความสัมพันธ์กันระหว่างภูมิหลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจ มีผลการวิจัยแสดงได้ดังนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ในช่วงอายุตั้งแต่ 30 ปีลงมา ร้อยละ 50 ช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 30.8 และช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 50 ส่วนใหญ่สังกัดอยู่ส่วนการโยธาทั้งสิ้น ซึ่งผู้วิจัยถือว่าเป็นผลดีในแง่ของการให้ความคิดเห็นและตอบแบบสอบถาม ทั้งนี้เพราะส่วนการโยธาก็มีการวิจัยพบว่าเป็นส่วนหนึ่งที่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและร้อยละ 30 ของผู้ที่อยู่ในช่วงอายุ 41-50 ปี สังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ใน

ประเด็นที่มีการถามถึงความเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่กฎหมายระบุให้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการสั่งคำร้องคำขอที่มีการยื่นขึ้นมาของประชาชนเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ปรากฏว่าในทุกช่วงอายุไม่ว่าจะเป็นต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 66.7 ตั้งแต่ 31-40 ปี ร้อยละ 84.6 ช่วงอายุ 41-50 ปี 100%ช่วงอายุ 51-60 ปี 100% มีความเห็นด้วยที่กฎหมายระบุให้เป็นเช่นนั้น[35] ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความใกล้ชิดและเป็นนักการเมืองของนายกเทศมนตรี ที่แม้จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ก็วางใจที่จะมอบหมายอำนาจดังกล่าวให้ แทนที่จะเห็นว่าควรให้เป็นอำนาจของพนักงานเทศบาลในระดับสูง (7-9) มีอำนาจการตัดสินใจก็ตาม และแม้จะถามว่าหากมิได้คำนึงถึงกฎหมายจะระบุให้ผู้อื่นใดมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย แต่เป็นการเปิดกว้างให้แสดงความคิดเห็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาก็ยังระบุว่าผู้ที่ควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้องคำขอที่เสนอมาสู่เทศบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างการขอใช้ที่ดิน, การต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง ควรเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานในด้านนี้อยู่ดีไม่ว่าจะเป็นร้อยละ 66.7 ของช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 69.2 ช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 50 ช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 50 ช่วงอายุ 51-60 ปี อย่างไรก็แล้วแต่หากพิจารณาถึงตัวเลขร้อยละ 33.3 ของผู้มีอายุต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 38.5 ช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 10 ช่วงอายุ 41-50 ปีและร้อยละ 50 ช่วงอายุ 51-60 ปี กลับเห็นว่าอาจมอบหมายให้ข้าราชการที่เป็นพนักงานเทศบาลระดับ 7-9 เป็นผู้ชี้ขาดตัดสินก็ได้เพื่อความรวดเร็ว โดยเฉพาะช่วงอายุ 51-60 ปี ซึ่งมีถึงร้อยละ 50 ที่ต้องการให้เป็นเช่นนี้ ทั้งนี้เพราะกลุ่มผู้ที่มีอายุดังกล่าวอาจถือได้ว่ารับราชการมานานย่อมมีความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารงานการให้บริการ และเข้าใจถึงประสิทธิภาพความคล่องตัวของเรื่องที่เสนอขออนุมัติต่างๆ หากให้ไปกระจุกอยู่ที่นายกเทศมนตรีอาจก่อให้เกิดความล่าช้าได้ ที่สำคัญก็คือกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามในช่วงอายุนี้ ส่วนใหญ่ ก็อยู่ในระดับ 7-9 (ระดับสูง) อยู่แล้ว ในประเด็นที่มีการแบ่งดุลพินิจออกเป็น 2 ลักษณะ และถามถึงว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจใดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมองว่าเป็นปัญหามากที่สุด พบว่าผู้ที่อยู่ในช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 66.7 ช่วงอายุ 31-40 ร้อยละ 46.2 ช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 50 ระบุว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนยื่นคำร้องคำขอขึ้นมา ซึ่งแตกต่างจากผู้ที่อยู่ในช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 70 ช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 50 ที่ระบุว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ซึ่งในชั้นนี้ ผู้วิจัยคิดว่ามีความใกล้เคียงกันอย่างยิ่งในความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทุกช่วงอายุ สิ่งสำคัญก็คือ สมควรดูลงไปในรายละเอียดถึงว่างานในส่วนใดที่เป็นปัญหาและเป็นงานชนิดใดประเภทใดด้วย ทั้งนี้เพื่อที่จะได้เสนอแนวทาง

---

[35] โปรดดู ม. 39, ม.56, ม. 57 ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

ในการแก้ปัญหาที่ตรงจุดเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ดังนั้นเมื่อถามถึงงานในส่วนใดที่คิดว่าเป็นปัญหาจากการยื่นคำร้องคำขอที่ประชาชนเสนอขึ้นมาที่เทศบาลมากที่สุด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้ง 3 ช่วงอายุดังกล่าวคือ ต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 50 ช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 53.8 ช่วงอายุ 51-60 ปี 100% ระบุว่างานส่วนควบคุมการก่อสร้างมีปัญหามากที่สุด ส่วนช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 40 ระบุว่างานส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง เป็นที่น่าสังเกตว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ปกครองทุกช่วงอายุไม่มีผู้ใดระบุว่างานในส่วนช่างสุขาภิบาล ทั้งที่เมื่อผลการวิจัยในส่วนที่มีการสอบถามประชาชนระบุว่างานในส่วนช่างสุขาภิบาลก็อยู่ในลำดับต้น ๆ ของงานที่มีปัญหาด้วย ซึ่งเมื่อผลการวิจัยออกมาเช่นนี้ จึงนับว่าเป็นการดีที่จะสะท้อนภาพดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการเหล่านี้ได้ทราบถึงความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งนี้หากไม่มีการสะท้อนดังกล่าวก็จะทำให้คิดไปเองว่า หน่วยงานดังกล่าวสมบูรณ์ดีอยู่แล้ว ในการให้บริการซึ่งสวนทางกับความเป็นจริง และเป็นอันตรายอย่างยิ่งจึงสมควรที่งานวิจัยนี้จะได้เสนอแนวทางในการแก้ไขต่อไป ในด้านของการศึกษา เมื่อดูเปรียบเทียบกับการรับรู้ถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจที่อาจส่งผลกระทบถึงประชาชน ถึงระดับชั้นการศึกษาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบว่าอาจส่งผลกระทบถึงประชาชน ถึงระดับชั้นการศึกษาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบว่า อาจส่งผลกระทบถึงประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็นร้อยละ 57.1 ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จบระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 90.9 ระดับอนุปริญญาและ 100% ของผู้ที่จบการศึกษาทั้งในระดับปริญญาตรีและปริญญาโททราบดีและทุกระดับการศึกษาไม่ว่าจะเป็นระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 85.7 อนุปริญญา 54.5% ปริญญาตรี 55.6% ปริญญาโท 50% ระบุว่าควรที่จะให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย ในการสั่งคำร้องคำขอที่ยื่นมา แต่ก็มีระดับมัธยมศึกษาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองร้อยละ 28.6 ระดับอนุปริญญา ร้อยละ 36.4 ระดับปริญญาตรี ร้อยละ 33.3 ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยของข้าราชการเหล่านี้ที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องถึงนายกเทศมนตรีอาจให้ข้าราชการในเทศบาลระดับ 7-9 ชี้คำร้องคำขอของประชาชนก็ได้ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกันว่าสมควรมีการแบ่งประเภทของเรื่องหรืองานออกไปมิใช่ทุกเรื่องทุกงานจะมอบหมายให้นายกเทศมนตรีสั่งการแต่ผู้เดียว ทั้งนี้หากมีการกระจายงานให้เสร็จสิ้นในระดับ 7-9 (ระดับสูง) ก็จะเป็นการรวดเร็ว และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็แล้วแต่เมื่อถามถึงกรณีที่กฎหมายระบุไว้ให้เป็นเช่นนั้น เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีทุกระดับชั้นของการศึกษาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 85.7 ระดับอนุปริญญา ร้อยละ 81.8 ระดับปริญญาตรี 88.9 และระดับปริญญาโท 100% ก็เห็นด้วยเช่นกันดังเหตุผลที่กล่าวไปแล้วในตอนต้น สำหรับประเด็นการศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์กับปัญหาการใช้ดุลพินิจใน 2 ลักษณะ ว่าดุลพินิจใด ก่อผลกระทบกับประชาชนมากที่สุด เจ้าหน้าที่

ฝ่ายปกครองในระดับการศึกษาที่แตกต่างกันก็มีความเห็นถึงว่าดุลพินิจใน 2 ลักษณะ ที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน แตกต่างกันออกไปโดยระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 57.1 ระดับอนุปริญญาร้อยละ 54.5 ระดับปริญญาโท ร้อยละ 50 ระบุว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการที่เทศบาลจะสั่งคำร้อง คำขอของประชาชนที่ยื่นขึ้นมามีปัญหามากกว่าดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับปริญญาตรีร้อยละ 77.8 และระดับปริญญาโทร้อยละ 50 ระบุว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับปริญญาตรีร้อยละ 77.8 และระดับปริญญาโทร้อยละ 50 ระบุว่า เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในเรื่องดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเห็นว่าหากดูข้อมูลในส่วนนี้ของประชาชน จะพบว่าผลการวิจัยประชาชนให้น้ำหนักไปที่ดุลพินิจอันเกิดจากการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เป็นปัญหามากกว่าเช่นเรื่องขยายสะพานปรับผิวการจราจรลาดยางทำคูทางระบายน้ำ และเมื่อดูระดับการศึกษาเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ที่มีการระบุว่าหน่วยงานในส่วนใดของสำนักการช่างที่เป็นปัญหามากที่สุดในเรื่องการสั่งคำร้องคำขอของประชาชนพบว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 57.1 ระดับอนุปริญญาร้อยละ 45.5 ระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับปริญญาโทร้อยละ 75 ระบุว่าส่วนการโยธาและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับปริญญาตรีร้อยละ 44.4 ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และเป็นที่น่าสังเกตเช่นเดิมว่า ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับใด ไม่มีการระบุถึงว่าส่วนช่างสุขาภิบาลมีปัญหาในเทศบาลนครสงขลา ซึ่งผลการวิจัยนี้ตรงกันข้ามกับของประชาชน จะได้นำเสนอต่อไป ในส่วนของตำแหน่งงานนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับ 1-4 ร้อยละ 50 ที่ตอบแบบสอบถามสังกัดอยู่กับส่วนควบคุมการก่อสร้างส่วนการโยธาและส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองตามลำดับ ระดับ 7-9 ร้อยละ 33.3 เท่าๆ กัน ที่ตอบแบบสอบถามสังกัดอยู่กับส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนช่างสุขาภิบาลเมื่อพิจารณาเช่นนี้จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ตอบแบบสอบถามมีการกระจายตัวที่มาและตำแหน่งและสังกัดอันจะส่งผลดีในแง่ของความคิดเห็นและข้อมูลที่ตอบแบบสอบถามมา และข้าราชการเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทุกตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นระดับ 1-4 ระดับ 5-6 ระดับ 7-9 หรือแม้กระทั่งเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีคิดเป็น 100% ทราบว่า ในการใช้ดุลพินิจของตนที่ได้มีการสั่งการลงไปหรือพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานย่อมส่งผลกระทบถึงประชาชน สำหรับประเด็นที่ใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการใช้ดุลพินิจสั่งคำร้องคำขอของประชาชนที่เสนอขึ้นมาเป็นต้นว่า เรื่องการสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง การขอใช้ที่ดิน การต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับ 1-4 ร้อยละ 75 อยากให้ข้าราชการที่เป็นพนักงานของเทศบาลระดับ 7-9 (ระดับสูง) เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ได้โดยไม่ต้องผ่านเรื่องไปถึงเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีเช่นเดียวกับร้อยละ 42.9 ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับ 5-6 ก็มีความเห็นเช่นเดียวกันส่วนข้าราชการระดับ

7-9 เองถึง 100% กลับอยากให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายควรมีอำนาจดังกล่าวนี้[36] แต่ความเห็นของนายกเทศมนตรีเองและเทศมนตรีได้มีความเห็นแตกต่างกันที่น่าสนใจ กล่าวคือ ร้อยละ 50 ยังคงต้องการสงวนอำนาจตาม ยังคงต้องการสงวนอำนาจตามกฎหมายนี้ของพวกตนไว้ ร้อยละ 25 ระบุให้กระจายงานไปสู่ระดับล่าง 1-6 ตัดสินใจได้ ร้อยละ 25 เช่นกัน ต้องการให้มีการจัดประชุมคณะเทศมนตรีขึ้นเป็นคราวๆ เพื่อตัดสินสั่งคำร้องคำขอของประชาชนที่มีการยื่นขอมา และเมื่อถามถึงกรณีที่มีกฎหมายระบุว่าเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีเองอยู่แล้วในการสั่งคำร้องคำขอในลำดับสุดท้าย ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามในระดับ 5-6 ระดับ 7-9 และตัวของเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีคิดเป็น 100% เห็นด้วยที่กฎหมายระบุเช่นนี้ คงมีเพียงข้าราชการระดับ 1-4 ร้อยละ 50 ที่เห็นด้วย และอีกร้อยละ 50 ที่ไม่เห็นด้วย เหตุผลคงเป็นว่าข้าราชการในระดับนี้ ถือเป็นระดับล่าง ที่สัมผัสกับประชาชนผู้มาติดต่อยื่นคำร้องคำขออยู่เป็นประจำอยู่แล้ว ย่อมได้เห็นความเดือดร้อนและการร้องทุกข์การได้รับความล่าช้าจากการตัดสินใจของนายกเทศมนตรีจึงมีแนวคิดที่ต้องการจะกระจายงานหรือแบ่งงานให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ตัดสินได้ในบางเรื่อง ซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาถึงขอบข่ายของงานที่มีความเหมาะสมจะกระจายได้นำเสนอต่อไปในส่วนที่ว่าด้วยแนวทางในการแก้ไขปัญหา ในส่วนของปัญหาการใช้ดุลพินิจข้าราชการในระดับ 1-4 ร้อยละ 75 ระดับ 7-9 ร้อยละ 66.7 และเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีคิดเป็น 100% ระบุว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นปัญหามากที่สุด ในขณะที่ข้าราชการระดับ 5-6 ร้อยละ 57.1 กลับระบุว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจ จากการตัดสินสั่งคำร้องคำขอที่มีการเสนอขอมาเป็นปัญหามากที่สุด ข้อน่าสังเกตก็คือเมื่อมีการเปรียบเทียบผลการวิจัยในประเด็นนี้กับแบบสอบถามที่ถามประชาชนมักเป็นไปในทางตรงกันข้ามกล่าวคือ ประชาชนเห็นว่าการสั่งคำร้องคำขอเป็นปัญหาแต่ข้าราชการมักไม่ยอมรับในประเด็นนี้ แต่กลับมองไปที่การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานว่าดุลพินิจดังกล่าวนี้เป็นปัญหามากกว่าและเมื่อถามถึงส่วนงานที่เป็นปัญหาในการสั่งเรื่องคำร้องคำขอที่มีการขอมาเสนอขึ้นมาของประชาชนส่วนงานใดเป็นส่วนที่มีปัญหามากที่สุด ข้าราชการในระดับ 1-4 ร้อยละ 75 ระดับ 5-6 ร้อยละ 42.9 ระดับ 7-9 ร้อยละ 66.7 ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง มีเพียงเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ร้อยละ 75 ระบุว่าส่วนการโยธา ซึ่งก็คงมีข้อสังเกตเช่นเดิมว่า ส่วนช่างสุขาภิบาลที่ประชาชนระบุว่ามีปัญหา แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทุกระดับรวมทั้งเทศมนตรีไม่มีผลการวิจัยระบุถึงว่ามีการเลือก

---

[36] ควรดูเปรียบเทียบผลการวิจัยถึงข้าราชการระดับ 7-9 ในแต่ละเทศบาลนครที่มีความเห็นแตกต่างกันถึงการให้อำนาจบุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้องคำขอต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อความเข้าใจในการแบ่งงานที่จะมีการมอบหมายต่อไปให้เป็นอำนาจของข้าราชการระดับนี้ได้

หรือชี้ว่าส่วนดังกล่าวเป็นปัญหา ในส่วนของภูมิหลังด้านอาชีพของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนที่จะมาเป็นข้าราชการที่เทศบาลนครสงขลา พบว่า ร้อยละ 40 ที่เคยรับราชการมาก่อนได้สังกัดอยู่กับส่วนควบคุมการก่อสร้าง ซึ่งในประเด็นนี้ก็มีความน่าสนใจอยู่ว่าภูมิหลังของผู้ที่รับราชการมาก่อนมาตลอดเมื่อเข้ามาทำงานราชการอย่างต่อเนื่องจะมีการติดยึดที่กฎระเบียบขั้นตอน อันส่งผลให้เกิดความล่าช้าได้ ดังนั้นในประเด็นที่ผู้วิจัยต้องศึกษาก็คือ ภูมิหลังเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับส่วนงานที่ผู้ตอบแบบสอบถามมาหรือไม่ ร้อยละ 36.4 ที่เคยทำงานเป็นลูกจ้างในบริษัทเอกชนเท่า ๆ กัน สังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนการโยธา ร้อยละ 25 เท่าๆ กันของเจ้าหน้าที่มีภูมิหลังเป็นเกษตรกร, ประมงสังกัดอยู่ในส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนช่างสุขาภิบาล และเมื่อถามตอบไปถึงว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าว เห็นว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้องคำขอในกรณีเรื่องที่ประชาชนเสนอมา ร้อยละ 80 ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการระบุให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับการมอบหมาย ร้อยละ 36.4 ของข้าราชการที่มีภูมิหลังทำงานบริษัทเอกชนก็มีความเห็นในทำนองเดียวกัน แต่อีกร้อยละ 36.4 ของข้าราชการกลุ่มนี้ได้มีความเห็นว่าอาจให้ข้าราชการในระดับ 7-9 (ระดับสูงในเทศบาล) เป็นผู้ชี้ขาดสั่งคำร้องคำขอก็ได้ ส่วนข้าราชการที่มีภูมิหลังค้าขายถึง 100% ระบุให้ควรให้ที่ประชุมคณะเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้องคำขอของประชาชนในลำดับสุดท้าย ส่วนข้าราชการที่มีภูมิหลังเป็นเกษตรกรหรือประมงร้อยละ 75 ยังระบุให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายในด้านระยะเวลาการทำงาน พบว่า ผู้ที่เป็นข้าราชการที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 26.5 เท่าๆ กันสังกัดอยู่กับส่วนการโยธาและส่วนช่างสุขาภิบาล ร้อยละ 33.3 ของข้าราชการที่ทำงาน 5-15 ปี สังกัดอยู่กับส่วนการโยธา จะเห็นได้ว่าส่วนการโยธามีข้าราชการที่ทำงานมานานกว่า 10 ปี สังกัดอยู่มากจากการผลการวิจัย ส่วนผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี ถึงร้อยละ 50 สังกัดอยู่กับส่วนควบคุมการก่อสร้างและเมื่อถามถึงว่าใครควรเป็นผู้ที่มีอำนาจในการสั่งคำร้องคำขอที่ประชาชนยื่นเสนอขึ้นมา[37] เป็นลำดับสุดท้ายร้อยละ 57.1, 75 และ 100% ตามลำดับของข้าราชการที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี, 5-15 ปี, 20 ปีขึ้นไปเห็นว่านายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายควรมีอำนาจนั้นส่วนข้าราชการที่ทำงานในช่วง 15-20 ปี คงให้น้ำหนักกระจายออกเป็น 4 ส่วนๆ ละ 25%ว่าอาจ

---

[37] คำร้องคำขอที่ประชาชนยื่นเสนอมายังเทศบาลโดยสำนักการช่างมักเป็นเรื่องดังต่อไปนี้เช่น งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง, งานเกี่ยวกับการขอให้ที่ดิน, งานเกี่ยวกับการออกเลขที่บ้าน, งานต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง, งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน ดูระบายน้ำ, งานชี้แนวเขตที่ดิน, งานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล, งานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้า ถนน แสงสว่าง หรือสัญญาณไฟ เป็นต้น

ให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีก็ได้หรือให้ข้าราชการระดับ 7-9 (ระดับสูง) ก็ได้หรือข้าราชการระดับ 1-6 ก็ได้ หรือการกระทำการชี้ขาดตัดสินเรื่องดังกล่าวในที่ประชุมคณะเทศมนตรีก็ได้ แต่เมื่อถามถึงว่าในกรณีที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายสั่งการในลำดับสุดท้าย ข้าราชการในทุกช่วงระยะเวลาการทำไม่ว่าจะเป็นต่ำกว่า 5 ปี, 5-15 ปี, 15-20 ปี และ 20 ปี ขึ้นไป ต่างก็เห็นด้วยที่มีกฎหมายระบุเช่นนั้นคิดเป็นร้อยละ 78.6, 91.7, 100, 100 ตามลำดับ ทั้งนี้เพราะให้เหตุผลว่า นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนย่อมต้องมีความรับผิดชอบและสำนึกในการให้บริการ รู้ปัญหาดีอยู่แล้ว อย่างไรก็แล้วแต่ปัญหาดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีความเห็นที่หลากหลาย ทั้งนี้เพราะเมื่อดูเปรียบเทียบกับปัจจัยอื่นไม่ว่าจะเป็นภูมิหลังด้านอาชีพก่อนมารับราชการ ระดับการศึกษา หรือตำแหน่งที่ดำรงอยู่ จะพบว่าก็ยังมีผลการวิจัยที่ให้อำนาจของข้าราชการในระดับ 7-9 (ระดับสูง) เป็นผู้ชี้ขาดสั่งคำร้องคำขออยู่ด้วยเหมือนกัน ซึ่งจะได้ดำเนินการศึกษาปัญหาและหาทางออกในส่วนที่ว่าด้วยแนวทางแก้ไขปัญหา เมื่อถามถึงหน่วยงานในส่วนที่คิดว่าเป็นปัญหามากที่สุดในการสั่งคำร้องคำขอที่ประชาชนยื่นเสนอขึ้นมา พบว่า ส่วนควบคุมการก่อสร้างถูกระบุว่าเป็นหน่วยงานที่มีปัญหามากที่สุดไม่ว่าจากข้าราชการที่ทำงานมาต่ำกว่า 5 ปี, 5-15 ปี, 15-20 ปี คิดเป็นร้อยละ 35.7, 41.7 และ 50 ตามลำดับ ในขณะที่ข้าราชการที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี อีกร้อยละ 35.7 และที่ทำงาน 20 ปีขึ้นไปคิดเป็น 100% ระบุว่าส่วนการโยธาเป็นปัญหามากที่สุด

2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการโยธาก่อสร้างโครงสร้างขั้นพื้นฐานของสำนักการช่างแก่ประชาชน

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าผู้วิจัยได้แบ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการปกครองออกเป็น 2 ดุลพินิจดังกล่าว ในส่วนนี้ก็จะเป็นการรายงานผลการวิจัยในปัญหาจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน[38] ในส่วนของแบบสอบถามก็ได้แบ่งออกเป็น 2 ชุด นั่นคือ สอบถามจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว และสอบถามจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ที่ได้ใช้ดุลพินิจดังกล่าวนั้น ในตอนต้นนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงแบบสอบถามที่

---

[38] ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน อาทิเช่น การสร้างคูทางระบายน้ำ, การติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างตามถนนติดตั้งสัญญาณไฟจราจร, การขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่, การขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล) การก่อสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่าง ๆ, การถมดินให้ได้ระดับถนน, การสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซมการขุดลอกคลอง เป็นต้น

ได้จากการเก็บข้อมูลของประชาชนก่อนโดยในส่วนของภูมิหลังของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมานั้นจะไม่ขอกล่าวถึงซ้ำอีกเพราะได้มีการรายงานผลการวิจัยไปแล้วในตอนต้นไม่ว่าจะเป็นในด้าน อายุ, เพศ, การศึกษา, อาชีพ, ภูมิลำเนาเดิม ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ในตอนนี้คงจะกล่าวถึงเฉพาะในประเด็นที่เป็นปัญหาจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานใครควรเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุด ร้อยละ 38.2 ของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามระบุให้เป็นอำนาจของสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมสภาขึ้น ซึ่งผลการวิจัยออกมาเช่นนี้ ทำให้เห็นได้ว่าประชาชนนั้นมองการใช้ดุลพินิจใน 2 ลักษณะนี้ แตกต่างกันออกไปกล่าวคือ หากเป็นดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอทั่ว ๆ ไป ตามที่กล่าวแล้วในตอนที่ 2 ข้อ 1 ประชาชนมักมอบให้เป็นอำนาจในการตัดสินใจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายอาจเป็นเพราะการคำนึงถึงว่า เรื่องที่เสนอมีจำนวนมากไม่อาจทำได้ในที่ประชุมไม่ว่าจะเป็นที่ประชุมเทศมนตรีหรือประชุมสภาเทศบาล แต่เมื่อถามถึงดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานผลการวิจัยกลับไม่เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะการที่เทศบาลจะสั่งการให้มีการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานนั้น เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก และต้องมีการพิจารณาจัดทำโครงการเป็นแบบรายการเสนอเพื่อขออนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีต่อสภาเทศบาลด้วยอย่างไรก็แล้วแต่ก็ยังมีประชาชนอีกร้อยละ 40.7 ยังคงเห็นว่านายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายควรเป็นผู้มีอำนาจสั่งการได้ อาจเป็นเพราะการคำนึงถึงความรวดเร็ว เพราะหากต้องเข้าสภาเทศบาลอาจมีความล่าช้า ยิ่งถ้าเสียงในสภาเทศบาลมีความก้ำกึ่งกันระหว่างเสียงของผู้บริหารคณะเทศมนตรีกับเสียงของฝ่ายค้านก็ยิ่งทำให้เกิดการทำงานลำบาก ล่าช้า[39] โดยเฉพาะในเรื่องของดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ประเภทซ่อมแซม ที่มิได้มีการตั้งงบค่าใช้จ่ายไว้ก่อนล่วงหน้า ทำให้ประชาชนต้องรอปีงบประมาณถัดไป และเมื่อถามถึงว่าดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานใดที่ส่งผลกระทบกับประชาชนมากที่สุด ประชาชนร้อยละ 46.3 ระบุว่าการสร้างคูทางระบายน้ำ ร้อยละ 34.1 การขยายถนน ปรับผิวการจราจร ร้อยละ 13 การขุดลอกคลอง ร้อยละ 11.4 การสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม ร้อยละ 6.5 เท่าๆ กัน ระบุว่างานการติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างตามถนน ติดตั้งสัญญาณไฟจราจรและการถมดินให้ได้ระดับถนน ร้อยละ 5.7 ระบุว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั่ว ๆ ไป ร้อยละ 1.6 เท่าๆ กันระบุว่าการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล) และการก่อสร้างสะพานลอย

---

[39] ใน พ.ร.บ. เทศบาลที่มีการแก้ไขใหม่ มาตรา 48 ทวิ หมวดที่ว่าด้วยนายกเทศมนตรี กำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงและลับจากประชาชนอันถือได้ว่าจะทำให้การทำงานของเทศบาลชัดเจนและมีการแบ่งงานกันทำระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารที่เด่นชัดยิ่งขึ้น

ตาราง แสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อผู้ที่ควรมีอำนาจสูงสุดในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน

บุคคล/หน่วยงานที่ควรมีอำนาจดังกล่าว	ร้อยละ
1. สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น	38.2
2. เทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้หรือนายกเทศมนตรี	40.7
3. ข้าราชการที่เป็นพนักงานเทศบาลระดับ 7-9	13
4. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี	6.5
5. อื่น ๆ	1.6

ตาราง ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้าง ขั้นพื้นฐาน ที่ประชาชนระบุงานที่เป็นปัญหาจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

ประเภทของงานที่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน	ร้อยละ
1. การสร้างคูทางระบายน้ำ	46.3
2. การขยายถนนปรับผิวการจราจร	34.1
3. การขุดลอกคลอง	13
4. การสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม	11.4
5. การติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่าง ตามถนน ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร	6.5
6. การถมดินให้ได้ระดับถนน	6.5
7. การขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล)	1.6
8. การก่อสร้างสะพานลอย	1.6
9. อื่นๆ	5.7

ตาราง แสดงการรับรู้ของประชาชนก่อนที่เทศบาลจะมีการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานประชาชนรับรู้ก่อนหรือไม่

ประเภทของการรับรู้	ร้อยละ
1. รู้ก่อน 1 เดือนหรือกว่านั้น	13
2. รู้ก่อน 1 อาทิตย์	19.5
3. รู้ก่อน 3 วัน	4.9
4. ไม่รับรู้มาก่อน	57.7
5. อื่นๆ	5.7

จากตารางจะเห็นได้ว่าประชาชนที่ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 57.7 ไม่รู้มาก่อนว่าเทศบาลจะดำเนินการ ในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานในจุดใดและอย่างไร แม้เทศบาลเองมีแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีหรือแผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง (พ.ศ. 2540-2544) แล้วก็ตาม แต่การรับรู้ในเรื่องดังกล่าว สำหรับประชาชนก็ยังถือว่าน้อยอยู่และเป็นไปในวงแคบ ซึ่งสิทธินี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Right to know) ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกันกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ด้วย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นในเรื่องน่าจะอยู่ที่การประชาสัมพันธ์มากกว่า เพราะเทศบาลเองคงมิได้มีความตั้งใจที่จะปกปิดเรื่องดังกล่าว ตรงกันข้ามการแจ้งหรือบอกล่วงหน้าให้ประชาชนทราบน่าจะเป็นผลดีกว่า ในการบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาการดำเนินการ การเริ่มต้น สิ้นสุดโครงการในด้านของการศึกษาของประชาชนต่อคำถามที่ว่าต้องการให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใครควรเป็นผู้มีอำนาจ ในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่จะดำเนินการผู้ที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาร้อยละ 70.8 และมัธยมศึกษาร้อยละ 44.4 ยังคงมอบความไว้ใจให้ผู้ที่เป็นเทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้หรือ นายกเทศมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจในกรณีที่มีการยื่นคำร้องคำขอของประชาชน แต่ก็มีประชาชนที่อยู่ในระดับการศึกษาอนุปริญญาและปริญญาตรี ร้อยละ 56 และ 50 เห็นว่าควรใช้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมสภาขึ้นเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว โดยทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่า ประชาชนกลุ่มนี้มองว่าการตัดสินใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นเรื่องใหญ่ใช้งบประมาณมาก และมีผลผูกพันกับปีงบประมาณหลายปี และส่วนราชการหลายส่วนจึงต้องการให้ การชี้ขาดตัดสิน กระทำในนามบุคคลหลายคน (สภาเทศบาล) แต่ก็ยังมีประชาชนอีกบางส่วนได้ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมถึงว่าไม่ว่าจะให้ใครเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินใจในขั้นสุดท้าย กระบวนการดังกล่าวก็ควรให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ในด้านของการศึกษาของประชาชนต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐาน ผู้ที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาและอนุปริญญา ระบุตรงกัน ร้อยละ 62.5, 44.4, 60 ตามลำดับ ว่าปัญหาที่เป็นงานด้านนี้ที่มีปัญหามากที่สุด คือ การสร้างคูทางระบายน้ำสำหรับผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีระบุว่า ร้อยละ 52.6 ปัญหาในงานการขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ และเมื่อถามถึงการรับรู้ถึงการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานมาก่อน หรือไม่ ก่อนที่เทศบาลจะดำเนินการได้หลังให้ทราบก่อนหรือไม่ ประชาชนในระดับการศึกษาประถมศึกษา มัธยมศึกษาและปริญญาตรี ร้อยละ 62.5, 55.6 และ 71.1 ไม่รู้มาก่อน โดยเฉพาะในระดับปริญญาตรี ซึ่งมีการศึกษาสูง ผลการรับรู้ดังกล่าวกลับสวนทางกัน คงมีเพียงระดับอนุปริญญาที่รู้แต่ก็รู้ล่วงหน้าก่อนดำเนินการเพียง 1 อาทิตย์ ในด้านของภูมิหลัง ด้านอาชีพต่ออำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน การสร้างถนน ลาดยาง ปรับผิวจราจร ทางระบายน้ำต่างๆ พบว่า มีความกระจายตัวของข้อมูลออกไป ผู้ที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการ ร้อยละ 58.3 ให้สภาเทศบาลที่มีการประชุมกันเป็นผู้มีอำนาจ ผู้ที่มีภูมิหลังทำงานบริษัทเอกชนและค้าขาย ร้อยละ 45.9 และค้าขาย ร้อยละ 55.3 ให้เทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีดำเนินการ พวกที่มีอาชีพรัฐวิสาหกิจคิดเป็น 100% เท่าๆกันกับพวกที่มีอาชีพ เกษตรกร ประมง ระบุให้ระดับ 7-9 เป็นผู้ชี้ขาดก็ได้ ทั้งนี้อาจเพราะต้องการกระจายงาน มิใช่จะไปตัดทอนอำนาจของนายกเทศมนตรีลงไปและทุกอาชีพไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพข้าราชการพนักงานบริษัทเอกชน รัฐวิสาหกิจ ค้าขาย และเกษตรกร ประมง ร้อยละ 45.8, 56.8, 100, 42.1, 40 ระบุตรงกันว่า งานพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เป็นงานที่มีปัญหามากที่สุด ส่งผลกระทบถึงประชาชน คือ งานการสร้างคูทางระบายน้ำ มีข้อน่าสงสัยว่าในงานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล) งานก่อสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ ไม่ค่อยมีประชาชนในอาชีพใดระบุว่าเป็นปัญหา สำหรับการรับรู้ก่อนที่จะได้มีการดำเนินการเพื่อการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานในอาชีพข้าราชการ พนักงานบริษัทเอกชน และค้าขาย ร้อยละ 50, 54.1 และ 71.1 ตามลำดับ ระบุตรงกันว่าไม่รับรู้มาก่อนที่จะดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจสืบกันว่า เพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น เพื่อเสนอหาแนวทางในการแก้ไขต่อไป ในด้านของระยะเวลาของการอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลผู้ที่อาศัยในเขตเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี และช่วง 20-25 ปี ต้องการให้ผู้ที่มีอำนาจในการสั่งการให้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นอำนาจในขั้นตอนสุดท้ายของสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมกันขึ้น ส่วนผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล 5-15 ปี 15-20 ปี, 25 ปี ร้อยละ 45.8, 53.8 , 38.5 ให้ความเห็นว่าควรให้เทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนาจดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้ที่อาศัยในเขตเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 27.3 ต้องการให้ข้าราชการระดับ 7-9 สั่งการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล 25 ปีขึ้นไป ร้อยละ 30.8 ระบุว่า ให้สภาเทศบาลจัดประชุมขึ้นก็ตามผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ร้อยละ 36.4 เท่าๆ กันระบุงานพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เป็นปัญหา ได้แก่ งานการสร้างคูระบายน้ำ

และงานขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ ผู้ที่อาศัยอยู่ 5-15 ปี, 15-20 ปี ร้อยละ 50 และ 46.2 ระบุว่างานสร้างคูทางระบายน้ำ ผู้ที่อาศัย 20-25 ปี ร้อยละ 41.2 ระบุว่า งานการขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ ส่วนผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล 25 ปี ขึ้นไป ร้อยละ 48.1 ก็ยังระบุปัญหาการสร้างคูทางระบายน้ำเป็นปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานน่าสนใจว่าปัญหาเรื้อรังที่ประชาชนได้รับผลกระทบอยู่เป็นเวลานาน และยังมิได้รับการแก้ไขและเมื่อถามถึงการรับรู้ในการที่เทศบาลจะมีการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานมาก่อนหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่อาศัยในเขตเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี, 5-15 ปี, 15-20 ปี, 25 ปี ขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 36.4, 62.5, 38.5, 64.7, 59.6 ตามลำดับ ระบุว่าไม่รับรู้ถึงการใช้ดุลพินิจดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นมาก่อน

ในด้านของแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน พบว่า พนักงานเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าผู้ที่ควรมีอำนาจในการตัดสินใจให้ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การขยายถนน, ปรับปรุงผิวถนน, ลาดยางสร้างทางเท้า ทางระบายน้ำ ไฟฟ้าต่างๆ ได้แก่ ร้อยละ 38.7 ให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมสภาขึ้นเพื่อพิจารณา ร้อยละ 29 ยังคงให้เป็นอำนาจของเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้สั่งการ ร้อยละ 22.9 ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมคณะเทศมนตรี ร้อยละ 12.9 ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับ 7-9 เป็นผู้สั่งการได้

ตาราง แสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเทศบาลนครสงขลาที่ต้องการให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน	ร้อยละ
1. สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น	38.7
2. เทศมนตรีที่รับผิดด้านนี้หรือนายกเทศมนตรี	29.0
3. ที่ประชุมเทศมนตรี	22.6
4. ข้าราชการในเทศบาลระดับ 7-9	12.9

ตาราง แสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในเทศบาลนครสงขลาที่ระบุว่าหน่วยงานส่วนใดมีปัญหามากที่สุด ในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน

หน่วยงานในสำนักการช่างที่รับผิดชอบการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	45.2
2. ส่วนการโยธา	32.3
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	29
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	6.5

เป็นที่น่าสังเกตและหาความสัมพันธ์กันว่า เพราะเหตุใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ข้าราชการที่ทำงานในเทศบาลนครสงขลา จึงระบุว่า ส่วนควบคุมการก่อสร้างมีปัญหามากที่สุด ทั้งที่เมื่อถามถึงว่างานใดในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่คิดว่าเป็นงานที่มีปัญหามากที่สุดส่งผลกระทบถึงประชาชนกลับได้รับคำตอบว่า ร้อยละ 45.2 การสร้างคูทางระบายน้ำ ร้อยละ 58.1 การขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ ทั้งนี้เพราะ 2 ส่วนงานนี้น่าจะอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของส่วนการโยธาแม้ว่าจะมีบางส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมการก่อสร้างก็ตามจึงเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยจะต้องดำเนินการศึกษาเพื่อหาคำตอบต่อไป

ตาราง แสดงงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาลนครสงขลาระบุว่าเป็นปัญหากระทบต่อประชาชนมากที่สุด

งานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ
1. การสร้างคูทางระบายน้ำ	45.2
2. การขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่	58.1
3. การติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน/สัญญาณไฟจราจร	9.7
4. การขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ล.ส.)	-
5. การก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ	-
6. การสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม	9.7
7. การถมดินให้ได้ระดับถนน	9.7
8. การขุดลอกคลอง	3.2
9. อื่นๆ	3.2

สอดคล้องกันกับที่ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ถึงว่างาน 2 อย่าง นั่นคืองานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) และงานก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ ในส่วนของภาคประชาชนก็มิได้ระบุว่าเป็นงานการใช้ดุลพินิจด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่มีปัญหา และหากสังเกตผลการวิจัย จะพบว่า มีร้อยละของงานด้านอื่นที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง พนักงานเทศบาลที่ทำงานในเทศบาลนครสงขลาให้น้ำหนักไปที่งานสร้างคูทางระบายน้ำ (45.2%) และงานขยายถนนปรับผิวจราจร (58.1%) ที่เป็นปัญหาและหากเปรียบเทียบกับกรณีของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามก็พบว่าผลการวิจัยมีความใกล้เคียงกันเป็นอย่างยิ่ง นั่นคือประชาชนร้อยละ 46.3 ระบุว่างานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นปัญหา ได้แก่ งานสร้างคูทางระบายน้ำและ ร้อยละ 34.1 ก็ระบุว่า งานการขยายถนน ปรับผิวจราจรลาดยางใหม่เป็นปัญหารองลงมาเพียงแต่สลับที่ของความรุนแรงของปัญหาเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอถึงแนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป

ในส่วนของระดับการศึกษาของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมา พบว่า ผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมการศึกษา ร้อยละ 42.9 เท่าๆ กันระบุให้ผู้ที่เป็นเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีและที่ประชุมเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้ที่มีอำนาจในการสั่งการในลำดับสุดท้ายให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนผู้ที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ร้อยละ 54.5 และระดับปริญญาตรี ร้อยละ 33.3 และระดับปริญญาโท ร้อยละ 75 ระบุว่า ควรมอบอำนาจการตัดสินใจให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมสภาขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่กระทำลงไปนั้นล้วนต้องส่งผลกระทบกับประชาชนในวงกว้างมากกว่ากรณีใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอที่มีเพียงประชาชนรายเดียวรายนั้นที่ได้รับผลกระทบจึงควรทำโดยองค์กรที่รอบคอบและเป็นรูปแบบคณะบุคคลในการดำเนินการ ส่วนที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีอีกส่วนหนึ่ง ร้อยละ33.3 ระบุให้ผู้มีอำนาจสั่งการ คือ ที่ประชุมคณะเทศมนตรี ส่วนความสัมพันธ์ที่เมื่อถามถึงหน่วยงานในส่วนต่างๆ ของสำนักการช่างที่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกระทบกับประชาชนมากที่สุด ผู้ที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 42.9 และระดับอนุปริญญาร้อยละ 54.5 ระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้างมีปัญหา ผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 44.4 ระบุว่า ส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองและผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาโท ร้อยละ 75 ระบุว่า ส่วนการโยธา เช่นเดียวกับร้อยละ 42.9 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานของเทศบาลที่ระบุว่า ส่วนช่างสุขาภิบาลเป็นปัญหาในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้ดุลพินิจในการพัฒนาและส่งผลกระทบกับประชาชน ร้อยละ 71.4 และ 75 ของผู้ที่จบระดับมัธยมศึกษาและปริญญาโท ระบุว่า งานสร้างคูทางระบายน้ำ ส่วนร้อยละ 63.6 และ 77.8 ของผู้ที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา และ

ปริญญาตรี ระบุว่า งานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่เป็นปัญหา ส่วนตำแหน่งที่เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกรองดำรงอยู่มีความสัมพันธ์อย่างไรกับอำนาจที่ใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับ 1-4 ร้อยละ 50 ระดับ 5-6 ร้อยละ 57.1 ระดับ 7-9 ร้อยละ 66.7 ระบุว่า ผู้ที่ควรมีอำนาจในการตัดสินใจให้มีการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานควรเป็นสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นแต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเทศมนตรี นายกเทศมนตรี ร้อยละ 50 ยังคงต้องการสงวนอำนาจนี้ของตนไว้มีเพียงร้อยละ 25 ที่เห็นด้วยให้สภาเทศบาลจัดประชุมขึ้น เพื่อสั่งการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 1-4 ร้อยละ 75 และระดับที่เป็นเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีร้อยละ 75 เท่าๆ กันลงความเห็นว่าหน่วยงานในส่วนที่เป็นปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน คือ ส่วนการควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 66.7 ของระดับ 7-9 ระบุว่า ส่วนการโยธาและข้าราชการระดับ 5-6 ร้อยละ 42.9 ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง โดยในทุกระดับชั้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับ 1-4 ร้อยละ 50 ระดับ 5-6 ร้อยละ 57.1 ระดับ 7-9 ร้อยละ 33.3 ระดับนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ร้อยละ 75 ระบุว่า งานการขยายถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่มีปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทบประชาชนมากที่สุด ในขณะที่ ร้อยละ 33.3 ของผู้ที่มีตำแหน่งระดับ 7-9 ระบุว่างานการสร้างคูทางระบายน้ำและร้อยละ 50 ของผู้ที่ระดับ 1-4 ระบุว่า งานการถมดินให้ได้ระดับถนน ส่วนระยะเวลาที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครสงขลา กับใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น พบว่า ไม่ว่าจะทำงานอยู่ในเทศบาลนครแห่งนี้ต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 35.7, 5-15 ปี ร้อยละ 33.3 15-20 ปี ร้อยละ 50, 20 ปี ขึ้นไป ร้อยละ 100 ระบุว่าควรให้สภาเทศบาลที่ได้มีการจัดประชุมเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว แต่ก็มี ร้อยละ 35.7 ของผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี และ ร้อยละ 33.3 ของผู้ทีทำงาน 5-15 ปี เห็นว่ายังควรให้เป็นอำนาจของเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีอยู่ ส่วนเมื่อถามถึงว่าหน่วยงานใดใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่กระทบประชาชนมากที่สุด ร้อยละ 35.7 เท่าๆ กันของผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ระบุให้ส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนการโยธา ร้อยละ 58.3 ของผู้ที่ทำงาน 5-15 ปี ระบุให้ส่วนควบคุมการก่อสร้างมีปัญหาและ ร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี และคิดเป็น 100 % ของผู้ที่ทำงาน 20 ปี ขึ้นไป ระบุว่าส่วนที่มีปัญหาในการใช้ดุลพินิจพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ส่วนการโยธา เมื่อสำรวจต่อไปถึงงานที่เป็นปัญหาผลการวิจัยชี้ว่าไม่ว่าจะทำงานต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 64.3, 5-15 ปี ร้อยละ 50, 15-20 ปี ร้อยละ 75 ระบุว่างานการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่แต่ก็ยังมีสูงถึงร้อยละ 57.1 ของผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปีร้อยละ 41.7 ของผู้ที่ทำงาน 5-15 ปี ร้อยละ 25 ของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี ระบุว่างานก่อสร้างคูทางระบายน้ำเป็นปัญหาด้านนี้อยู่

3. แนวทางแก้ไขปัญหา

3.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขอ อนุมัติ ไม่อนุมัติ หรือ อนุญาต ในการยื่นคำขอหรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน

จากผลการวิจัยจะพบว่าผู้วิจัยได้แบ่งผู้ตอบแบบสอบถามออกเป็น 2 ส่วน นั้นคือในส่วนของประชาชนและในส่วนของเจ้าหน้าที่ปกครองโดยในส่วนของแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเสนอผลการวิจัยที่พบว่าเป็นปัญหาเกี่ยวด้วยการใช้ดุลพินิจในด้านนี้ โดยแบบสอบถามในด้านของประชาชนผลการวิจัยระบุว่า

1. มีปัญหาในเรื่องของการใช้ดุลพินิจของเทศบาลเอง ในด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (67.5 %) มากกว่าด้านที่

2. ในเรื่องที่ประชาชนมีคำร้องคำขอเสนอมาสู่เทศบาลเพื่ออนุมัติในคำร้อง คำขอเหล่านั้น (28.5 %)

แต่อย่างไรก็แล้วแต่หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการทำวิจัยนี้ก็มุ่งเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจทั้งสองด้านและในตอนนี้ก็เป็นตอนที่กล่าวถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติ อนุญาตขึ้นมา พบว่าประชาชนระบุว่าเป็นงานที่มีปัญหาตามลำดับดังต่อไปนี้

1. งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ 32.5%

2. งานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล 24.4%

3. งานขออนุมัติสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง 22.8%

ผู้วิจัยเห็นว่าในส่วนลำดับของปัญหาอื่นๆ นั้นก็เป็นปัญหาทั่วไปและก็เปอร์เซ็นต์จำนวนน้อยของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามออกความเห็นมาจึงคัดมาเฉพาะแต่ 3 ปัญหา หลักๆ ในการใช้ดุลพินิจด้านนี้เพื่อหาแนวทางแก้ไข

งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูระบายน้ำ

จากการพิจารณาผลการวิจัยมีข้อน่าสังเกตประการหนึ่งว่าในส่วนของปัญหาการใช้ดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขอของประชาชนนั้น 3 ปัญหา ที่พบว่าเป็นปัญหามีความคล้ายคลึงกันในระหว่างเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครสงขลา นั่นคือ ในส่วนของงานที่พบว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจมากที่สุดในการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชน ในเทศบาลนครหาดใหญ่ได้แก่ งาน ขอให้เทศบาลดำเนินการสร้าง ซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ เช่นกัน (ร้อยละ

38.2) และยิ่งเมื่อสอบถามลึกลงไปก็พบว่าปัญหาที่เป็นพื้นฐานจริงๆของประชาชนที่ได้รับจากการใช้ดุลพินิจด้านนี้ก็มีความคล้ายคลึงกัน เป็นต้นว่า ประชาชนที่ไปยื่นคำร้อง คำขอ ให้มีการดำเนินซ่อมแซมถนน สะพาน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของส่วนโยธา ส่วนคูทางระบายน้ำนั้นเป็นความรับผิดชอบร่วมกันทั้งของส่วนโยธา ส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนช่างสุขาภิบาลมาจากการที่ประชาชนเกิดความสับสนถึงสถานที่ที่จะไปร้องเรียนว่าควรมีการร้องเรียน ณ จุดใด ทั้งนี้เพราะการดำเนินการในการแบ่งส่วนงานภายในกองช่างของเทศบาลเอง ก็ยังขาดความชัดเจนโดยเป็นลักษณะการให้ยื่นคำร้อง คำขอต่างๆ เพียงจุดเดียว แล้วดำเนินการกระจายออกไปตามส่วนที่รับผิดชอบซึ่งในงานของกองช่างเองนั้นมีส่วนความรับผิดชอบถึง 4 ส่วน แม้ว่าจะได้มีการแยกส่วนที่ชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นความยากลำบากของประชาชนได้ถึงการที่จะระบุได้ว่า เรื่องที่ตนมีปัญหาควรจะร้องเรียนผ่านส่วนใดในการแก้ปัญหา จึงมีความซ้ำซ้อนในการยื่นคำร้อง คำขอ เพื่อดำเนินการในการซ่อมแซม นอกจากนี้ระบบภายในของเทศบาลเอง ในส่วนของกองช่างก็ยังมิได้มีการประสานงานกัน ในส่วนคำร้อง คำขอ ของประชาชนที่ได้มีการยื่นเข้ามาว่า จากจำนวนปริมาณคำร้อง คำขอ ที่ยื่นเข้ามาในแต่ละวัน เป็นเรื่องอะไรบ้างเกี่ยวข้องกับงานในส่วนใดของกองช่าง (สำนักการช่าง) ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการขาดการประสานงานกัน เพราะจากผลการวิจัยก็ยังมีประชาชนส่วนหนึ่งมีการไปยื่นคำร้อง คำขอให้มีการดำเนินการซ่อมแซมดังกล่าว ในส่วนงานประชาสัมพันธ์ (กลาง) ของเทศบาลและหากขาดการระบุที่ชัดเจนถึงที่อยู่ ชื่อผู้ร้อง แผนที่แสดงจุดที่เป็นปัญหาที่พบก็จะทำให้การติดตามเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ก็จะมีการมองว่าเป็นบัตรสนเทห์ จึงไม่มีการลงเลขรับหรือส่งคำร้อง คำขอของประชาชน ไปยังสำนักการช่าง (กองช่าง) เพื่อกระจายงานออกไปจึงทำให้ส่วนคำร้องในส่วนหนึ่งของประชาชนที่ไปยื่นที่หน่วยประชาสัมพันธ์ (กลาง) ต้องสูญหายหรือมิได้รับการนำพาเพื่อแก้ปัญหาไปอย่างน่าเสียดาย [40] จึงควรมีการกำหนดให้ชัดเจนจะเป็นในลักษณะที่จะได้รับเรื่องที่มีการร้องเรียนดังกล่าวไว้ที่งานสารบรรณสำนักปลัดเทศบาลแล้วจึงค่อยมีการส่งต่อมายังสำนักการช่างเพื่อกระจายไปยังส่วนงานที่รับผิดชอบเป็นส่วนๆไป หรืออาจจะมีการเปิดรับยังสำนักการช่างเอง ในเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอดังกล่าวให้ดำเนินการโดยมีเจ้าหน้าที่แยกต่างหากขึ้นมาเพื่อรับเรื่องดังกล่าวและแบบฟอร์มที่ชัดเจนในการถามถึงสถานที่ แผนที่ ชื่อผู้ร้องเรียน จำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากความเดือดร้อนดังกล่าว งบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการซ่อมแซม ระยะเวลาที่คาดว่าจะเริ่มดำเนินการและแล้วเสร็จได้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน ในเรื่องของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วย แล้วมิได้มี

---

[40]ในเรื่องนี้สามารถดูรายละเอียดของแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้าง ซ่อมแซม สะพาน คูระบายน้ำได้ ในส่วนของแนวทางแก้ไข กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ได้

การประสานงานส่งต่อเรื่องดังกล่าวยังสำนักการช่าง (กองช่าง) ทั้งจะเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้ทราบถึงว่าในปัญหาหรือเรื่องที่เป็นความเดือดร้อนของตนในขณะที่มีการยื่นคำร้อง คำขอนั้นมั่นใจได้ว่าถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบ แน่นอนและโดยตรงและทราบถึงระยะเวลาที่ไปดำเนินการซ่อมแซม หรือในกรณีที่ยังไม่มีถนน สะพานดังกล่าว ก็จะทราบได้แน่นอนถึงว่าเมื่อใดทางเทศบาลสำนักการช่าง จะดำเนินการให้ในวันที่มายื่นคำร้อง คำขอนั้นๆ (ในวันเดียว) ทั้งนี้อาจมีระบบการเชื่อมโยงกันของข้อมูลที่มีการยื่นในแต่ละวันแต่ละสัปดาห์และเป็นรายเดือนเพื่อที่สำนักการช่างจะได้มีข้อมูลเก็บรวบรวมไว้ในการดำเนินการซ่อมแซมและสร้างถนน สะพาน ปกติที่มีอยู่แล้วทั้งแผนระยะสั้น 1 ปี และระยะปานกลาง 5 ปี สำหรับประเด็นในเรื่องงบประมาณที่มีการระบุว่าหากเป็นงบสร้างขึ้นมาใหม่แต่มีคำร้องคำขอของประชาชนยื่นกลางคัน ในกลางปีงบประมาณนั้น แม้ว่าจะไม่สามารถที่จะดำเนินการบรรจุไว้ได้หรือไม่ ในแผนพัฒนาเทศบาลในปีถัดไป ทั้งก็จะเป็นการสอดคล้องกับประเด็นที่ผู้วิจัยนำเสนอว่าหากมีการรวบรวมจำนวนของผู้ที่ร้องเรียนดังกล่าวก็จะยิ่งทำให้สำนักการช่างมั่นใจได้ถึงจำนวนผู้ได้รับความเดือดร้อนจริงๆนอกเหนือจากการออกไปสำรวจในพื้นที่จริงดังกล่าวด้วย ส่วนงบประมาณในการซ่อมแซมนั้นทั้งแผนงานโครงการที่จ่ายจากเงินอุดหนุนและจากเงินรายได้ [41] ในแต่ละปีที่มีการกำหนดไว้ควรเป็นที่เปิดเผยโปร่งใสและง่ายในการเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ รวมทั้งการแจ้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบว่า ขณะนี้ได้งบประมาณในการซ่อมแซมเหลืออยู่เท่าใดงบฉุกเฉินสูงสุดที่สามารถดำเนินการได้มีอยู่มีระดับเท่าใด และในปีดังกล่าวนี้จะทำการซ่อมแซมในแผนงานโครงการถนนสะพานใดบ้าง เพื่อให้ประชาชนที่มายื่นคำร้อง คำขอ ดังกล่าวได้ทราบถึงกรอบแนวคิดในการวางดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จะมีการสั่งคำร้อง คำขอ ของประชาชนว่ามีเกณฑ์ในการสั่งคำร้อง คำขอที่ยื่นอย่างไรและประชาชนเองก็จะได้จัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะได้มีการร้องเรียนโดยพิจารณาถึงตัวบุคคลที่ได้รับผลกระทบความเสียหายที่เกิดขึ้นความจำเป็นเร่งด่วน เหล่านี้ให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ทางการตั้งขึ้นหรือมีเหลืออยู่ที่เป็นเกณฑ์ที่จะซ่อมแซมให้ได้ (มิใช่การสร้างขึ้นมาใหม่ที่จะต้องรอในปีงบประมาณถัดไป) แต่ในภาวะปัจจุบันจะเห็นได้ว่า แผนการในการปรับปรุงผิวการจราจรซ่อมแซมถนนสะพานคูทางระบายน้ำ ดังกล่าวได้มีบรรจุอยู่แล้วในแผนพัฒนาประจำปีเป็นลักษณะปีต่อปี เมื่อมีคำร้อง คำขอ ของประชาชนขึ้นมา จึงมิได้รับการแก้ไขเท่าที่ควรโดยอ้างว่ามิได้ระบุอยู่ในแผนพัฒนาจึงไม่สามารถทำการซ่อมแซมให้ได้ ทำให้ประชาชนที่ยื่นคำร้อง คำขอ ดังกล่าวไม่ได้รับการสนองตอบต่อปัญหาความเดือดร้อนของตนและขาดการมีส่วนร่วมโดยเมื่อถึงปีถัดไปก็จะมีแผนพัฒนาออกมา

---

[41] โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณในการปรับปรุง ซ่อมแซมผิวการจราจร ถนน สะพาน ได้ในแผนพัฒนาเทศบาลนครสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2544 กองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครสงขลา หน้า 79-139.

ประจำปีนั้นๆ ลักษณะที่หน่วยราชการจัดทำขึ้นเพื่อให้สภาเทศบาล (ซึ่งแม้จะเป็นตัวแทนของประชาชน) พิจารณาเป็นปีๆ ไปโดยมิได้นำคำร้อง คำขอ ของประชาชนขึ้นพิจารณาอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพราะยังไม่มีการเก็บข้อมูลในส่วนดังกล่าวไว้ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและตั้งประเด็นไว้ถึงการวางระบบเพื่อส่งต่อข้อมูลในประเด็นของประชาชนที่ยื่นคำร้อง คำขอ ของประชาชนที่ยื่นคำร้อง คำขอ ในการให้สร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำว่าจะมีระบบหรือช่องทางอย่างไรให้ในทุกๆ คำร้อง คำขอ ดังกล่าวได้รับการพิจารณาก่อนที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาในปีนั้นๆ เสมอ [42] และในทุกๆดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ปกครองนับตั้งแต่หัวหน้าส่วนผู้อำนวยการกอง รองปลัดและปลัดเทศบาลจนถึงเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีก็ตามในการสั่งคำร้อง คำขอ ดังกล่าว ผ่านขึ้นไปหรือสั่งการลงมาจะต้องมีเหตุประกอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนั้นๆ ด้วยทั้งนี้เพื่อให้เหตุผลในการสั่งดุลพินิจในแต่ละระดับของข้าราชการเหล่านั้นได้เป็นเหตุผลดุลพินิจที่ตรวจสอบกันเอง (หากมีความขัดแย้งในเหตุผลดุลพินิจเกิดขึ้น) อันจะนำเป็นสู่การฟ้องร้องยังศาลปกครองหากประชาชนไม่ได้รับความพอใจ เป็นต้นว่าการตรวจสอบที่ไม่ชัดเจนของภาครัฐที่อ้างถึงถนนที่มีการร้องเรียนยื่นคำร้อง คำขอ ขึ้นมาให้มีการปรับปรุงว่าเป็นที่ของเอกชนไม่สามารถที่จะนำงบพัฒนาของทางเทศบาลลงไปดำเนินการได้ หรือระยะเวลาในการดำเนินสร้างซ่อมแซมถนนคอนกรีตซึ่งกินเวลายาวนานผิดปกติและมีการดำเนินการก่อสร้างที่ขุดเจาะไปกระทบกับส่วนประปา คูทางระบายน้ำทำให้การค้าขาย หรือธุรกิจของประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อน ซึ่งตรงกันข้ามกับวิธีการปรับปรุงผิวจราจรโดยการลาดยางใหม่ เพราะเป็นการซ่อมแซมที่มิได้กระทบถึงในส่วนใด หรือหากมีการกระทบถึงก็น้อยกว่า การดำเนินการในลักษณะที่เป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งก็คือผู้ที่มีอำนาจอนุมัติในการยื่นคำร้อง คำขอดังกล่าวของประชาชนซึ่งแม้ว่าตามกฎหมาย พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 จะได้มีการระบุให้เป็นอำนาจของเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายหรือนายกเทศมนตรีก็ตาม แต่ก็สมควรมีการกระจายจำนวนของงบประมาณที่ข้าราชการระดับ 7-9 หัวหน้าส่วนหรือผู้อำนวยการกอง (สำนัก) สามารถอนุมัติให้มีการซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำได้ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงความรวดเร็วและลดขั้นตอนที่ราชการในระดับต่างๆ ดังกล่าวที่น่าจะสามารถทำได้มากกว่าการผ่านหนังสือเพื่อขออนุมัติจากนายกเทศมนตรีก็จะเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนเร็วขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้ก็สอดคล้องกับผลการวิจัยที่เมื่อถามถึงว่าในกรณีที่มีกฎหมายระบุให้นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่รับผิดชอบ เป็นผู้มีอำนาจสั่งการ

---

[42] ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าจะถือเป็นการปฏิรูประบบราชการ เพื่อนำไปสู่การสร้างมาตรฐานการทำงานภาครัฐ ให้กับทุกๆ หน่วยงาน แม้ว่าจะมี พ.ร.บ. ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2539 แล้วก็ตาม จะทำให้ภาคราชการเองมีการถูกประเมินผลได้จากประชาชนที่เป็นองค์กรภายนอกที่จะเข้ามาตรวจสอบได้อยู่เสมอ

ลำดับสุดท้ายในเรื่องที่เป็นดุลพินิจที่ประชาชนยื่นคำร้อง คำขอ ขึ้นไปประชาชนเห็นด้วยหรือไม่แม้ว่าประชาชนจะตอบว่าเห็นด้วยเป็นจำนวนมาก โดยให้เหตุผลว่าทั้งนี้เพราะนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เมื่อถามต่อไปถึงกรณีที่หากไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น เป็นอิสระที่ประชาชนจะเลือกได้ว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอ ของเขา ในเรื่องดังกล่าวนี้กลับพบว่าการวิจัยเปลี่ยนไปโดยผู้ตอบแบบสอบถามอยากให้มีการกระจายระดับของงานและเรื่องในการอนุมัติออกมาบ้างโดยให้ข้าราชการในระดับหัวหน้าส่วนและผู้อำนวยการกองมีส่วนร่วมยิ่งขึ้น (โปรดดูรายละเอียดในส่วนผลการวิจัยได้ในตอนที่ 2 ส่วนที่ 1) โดยอาจทำในรูปแบบของข้าราชการในระดับดังกล่าวอนุมัติให้มีการซ่อมแซมปรับปรุงผิวจราจรไปแล้วแจ้งเป็นหนังสือเวียนให้เทศมนตรีทราบหรือสภาเทศบาลทราบ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้มีข้อมูลในการอธิบายกับประชาชน และกำหนดวงเงินในการอนุมัติไว้เป็นเกณฑ์ขั้นสูงสุด เพื่อมิให้เกิดสภาพที่อาศัยการรู้จักกับเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีของผู้ขอกับผู้ดำรงตำแหน่งเป็นการเฉพาะรายๆ ไปทำให้การทำงานไม่เป็นระบบและขาดหลักประกันของประชาชน ที่จะได้รับการนำพาในการใช้ดุลพินิจให้มีการซ่อมแซมปรับปรุงที่รวดเร็วดังกล่าว โดยให้เป็นการริเริ่มและสั่งการจากระดับล่างขึ้นไปได้บ้างมิใช่ให้ประชาชนข้ามขั้นตอนขึ้นไปยื่นคำร้อง คำขอกับเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีโดยตรงเลยแล้วสั่งการจากบนลงมาในระดับล่าง เช่น (ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่) แต่ควรเป็นการกระจายมอบหมายให้ปลัดเทศบาลเพื่อที่จะมอบงานสู่ระดับผู้อำนวยการสำนักหัวหน้าส่วน ไปทำความเห็นแล้วจึงเสนอกลับไประดับบนเพื่อสั่งการอีกครั้งหนึ่ง

งานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล

งานในส่วนดังกล่าวถูกระบุว่าเป็นปัญหาในการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนที่เสนอ ให้เทศบาลมีคำสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้มีการดำเนินการ โดยมีระบุว่าเป็นปัญหาร้อยละ 24.4 อันดับที่สอง งานในส่วนนี้ขึ้นอยู่กับส่วนช่างสุขาภิบาล [43] แต่เมื่อพิจารณาถึงผลการวิจัยที่ได้มีการสอบถามถึงหน่วยงานที่คิดว่าเป็นปัญหามากที่สุดในการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชน ประชาชน ร้อยละ 30.1 ก็สรุปตรงกันว่าส่วนช่างสุขาภิบาลมีปัญหามากที่สุด ซึ่งเป็นที่น่าแปลกใจว่าเมื่อมีการสอบถามใน

---

[43] งานในสำนักการช่างของเทศบาลนครสงขลา ได้แบ่งส่วนงานออกเป็น 3 ส่วนงาน โดยรวมส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองไว้ด้วยกัน แต่มีการแบ่งการทำงานที่ชัดเจน แต่ยังมิได้แบ่งส่วนงาน อาจเป็นเหตุผลด้านงบประมาณ อัตรากำลังคนก็ตาม นอกจากนี้ส่วนโยธา ส่วนช่างสุขาภิบาล ข้อน่าสังเกต คือ ในเทศบาลเมืองหลายแห่ง ก็มีฐานะของกองช่างเป็นสำนักการช่าง (ระดับ 9) แม้ว่าจะไม่ได้เป็นเทศบาลนครก็ตาม เช่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี, นราธิวาส, ปัตตานี, ภูเก็ต แต่ที่เป็นเทศบาลนครทุกแห่งกองช่างมีฐานะเป็นสำนักการช่าง

ปัญหาเดียวกันนี้กับเจ้าหน้าที่ปกครองกลับปรากฏว่ามิได้มีการระบุว่าหน่วยงานส่วนช่างสุขาภิบาลเป็นหน่วยงานที่มีปัญหาในจุดดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะหากภาคประชาชนระบุว่าเป็นปัญหาแต่ภาครัฐเองกลับไม่ระบุเช่นนั้นและไม่ทราบ กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างไร ในด้านของปัญหาการวิจัยนั้น แม้ข้อคำถามจะแสดงความต้องการที่จะให้ผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่ามีปัญหาจากคุลพินิจในด้านนี้ อันเนื่องมาจากการไปยื่นคำร้อง คำขอ ให้ส่วนสุขาภิบาลมาดำเนินการในการเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลแต่ทางเทศบาลไม่มาดำเนินการดังกล่าวให้จึงระบุว่าเป็นปัญหา แต่โดยแท้จริงแล้วจากการสอบถามประชาชนโดยละเอียด พบว่า เป็นปัญหาจากการไม่มาเก็บขยะของทางเทศบาลหรือปล่อยให้มีการคั่งค้างของขยะอยู่หลายวันจึงมาดำเนินการเก็บขยะ ดังนั้นปัญหาที่แท้จริงก็คืออัตราการมาเก็บขยะของเทศบาลที่กระทำอยู่ 1-2 วัน ในบางพื้นที่นั้นคงไม่เพียงพอกับปริมาณกับขยะที่เพิ่มสูงขึ้นตามปริมาณของชุมชนที่มีการขยายตัวในอัตราสูงและที่กระจุกตัวกันอย่างหนาแน่น ในเขตเทศบาลโดยลักษณะที่ตั้งของชุมชนเป็นแหลมโดยมีทะเลสาบสงขลาและทะเลอ่าวไทยล้อมอยู่ทางตะวันตกและด้านเหนือ พื้นที่ตอนเหนือของชุมชนมีภูเขาขนาดเล็ก 2 ลูก คือ เขาน้อยและเขาตังกวน ทางตอนใต้ เขารูปช้าง เขาเก้าเส้ง เขาสำโรง โดยมีคลองสำโรงเป็นแนวเขตเทศบาล ด้านตะวันออกอยู่ติดกับอ่าวไทยเป็นชายหาดส่วนชายฝั่งด้านตะวันตก ทะเลสาบเหมาะแก่การจอดเรือ สภาพพื้นดินส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทราย โดยที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินในเขตเทศบาลแบ่งออกได้เป็น ทั้งประเภทที่เป็นที่อยู่อาศัยและการพาณิชย์ (ร้อยละ 41) ประเภทอุตสาหกรรม (การแปรรูปผลิตผลจากการประมงส่วนใหญ่เป็นขนาดเล็กครัวเรือน) ร้อยละ 4.2 ที่ดินประเภทโล่งเพื่อนันทนาการรักษาสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 10 ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา, ศาสนา, สถานที่ราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ร้อยละ 44.30 และหากจะพิจารณาด้านข้อมูลถึงการประกอบกิจการต่างๆ ของประชาชนในเขตเทศบาลนครสงขลา เพื่อให้มีความเข้าใจพื้นฐานถึงที่มาจากปริมาณขยะที่มีสูงถึงปีละจำนวน 24,754.15 ตัน ข้อมูลด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม[44]

1. พื้นที่เขตเทศบาล	9.27	ตารางกิโลเมตร
2. ประชากร	78,471	คน
3. อาคารบ้านเรือน	17,673	หลัง
4. ชุมชนผู้มีรายได้น้อย	22	ชุมชน
5. ภัตตาคาร, สวนอาหาร	30	แห่ง
6. ร้านจำหน่ายอาหาร	570	แห่ง

[44]แผนพัฒนาเทศบาลนครสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2544 เรื่องเดียวกัน หน้า 16-19.

7. ร้านจำหน่ายของชำ	525	แห่ง
8. สถานที่สะสมปลาสด (แพปลา)	123	แห่ง
9. ตลาดสดเอกชน	2	แห่ง
10. ตลาดสดชุมชน	2	แห่ง
11. โรงฆ่าสัตว์เทศบาล	1	แห่ง
12. โรงฆ่าไก่ที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาล	4	แห่ง
13. โรงพยาบาล	2	แห่ง
14. โรงพยาบาลเอกชน	2	แห่ง
15. คลินิกเอกชน	51	แห่ง
16. ศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาล	2	แห่ง
17. โรงอาหารในโรงเรียน	17	แห่ง
18. แผงลอยจำหน่ายอาหาร	204	แห่ง
19. โรงแรม	16	แห่ง
20. ธนาคาร	17	แห่ง
21. โรงงานอุตสาหกรรม	68	แห่ง
22. สุสานและฌาปนสถาน	5	แห่ง
23. ร้านเสริมสวย-แต่งผม	180	แห่ง
24. โรงมหรสพ	1	แห่ง
25. สถานที่ประกอบการค้าซึ่งอาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ	530	แห่ง
26. สถานที่กำจัดขยะของเทศบาล (แบบฝังกลบ)	1	แห่ง (พื้นที่ 200 ไร่)
27. บ่อหมักสิ่งปฏิกูล	1	แห่ง (28 บ่อ)
28. ปริมาณขยะมูลฝอย ประมาณ	90-100	ตัน/วัน
29. ปริมาณสิ่งปฏิกูล ประมาณ	10-15	ลบ.ม./วัน

อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(ข้อมูล 7 มกราคม 2543)

จำนวนยานพาหนะงานรักษาความสะอาด

ลำดับที่	ประเภทรถ	เลขทะเบียน	ทบ.	ความจุ (ลบ.ม.)	ซื้อ (ว/ด/ป)	หมายเหตุ
1.	บรรทุกเทท้าย	บ 5912	50	4	11ก.พ.25	ใช้ไม่ได้
2.	บรรทุกเทท้าย	บ 0039	57	4	17 ส.ค.27	ใช้ไม่ได้
3.	เปิดฝาข้าง	บ 1218	58	11.4	8 เม.ย 28	ใช้ไม่ได้
4.	เปิดฝาข้าง	บ 3158	60	11.4	23 ก.ค 29	ใช้ไม่ได้
5.	บรรทุกเทท้าย	บ 3732	63	6	17 พ.ย.29	พอใช้
6.	บรรทุกเทท้าย	บ 6939	67	4	29 มี.ค 31	ใช้ไม่ได้
7.	บรรทุกเทท้าย	บ 8087	68	6	24 ส.ค.31	พอใช้
8.	อัดท้าย	บ 9636	70	8.2	21 ก.พ.31	ใช้ไม่ได้
9.	บรรทุกเทท้าย	บ 7603	71	4	4 ก.ค.31	ใช้ไม่ได้
10.	เปิดฝาข้าง	บ 6064	77	13.5	1 ต.ค.35	พอใช้
11.	เปิดฝาข้าง	บ 5452	82	12.6	21 ม.ค.37	พอใช้
12.	เปิดฝาข้าง	บ 5451	83	12.6	21 ม.ค.37	พอใช้
13.	เปิดฝาข้าง	ภ 3809	86	13.5	25 พ.ย.37	พอใช้
14.	เปิดฝาข้าง	ภ 6809	88	3.6	23 มี.ค.38	ดี
15.	เปิดฝาข้าง	ภ 6810	89	3.6	23 มี.ค.38	ดี
16.	คอนเทนเนอร์	ท 4555	90	8	10 พ.ย.38	ดี
17.	เปิดฝาข้าง	1 ท 9251	98	5.7	6 ม.ค.40	ดี
18.	เปิดฝาข้าง	1 ท 9252	99	5.7	6 ม.ค.40	ดี
19.	เก็บกวาดชายหาด	ต 1316	100	1	20 ธ.ค.39	ที่กวาดชำรุด
20.	อัดท้าย	บบ 3860	110	10	21 ส.ค.40	ดี
21.	อัดท้าย	บบ 3861	111	10	21 ส.ค.40	ดี
22.	อัดท้าย	บบ 3862	112	10	21 ส.ค.40	ดี
23.	อัดท้าย	บบ 4147	113	10	25 ก.ย.40	ดี
24.	อัดท้าย	บบ4148	114	10	25 ก.ย.40	ดี
25.	เปิดฝาข้าง	บบ 4243	115	6	25 ก.ย.40	ดี

ลำดับที่	ประเภทรถ	เลขทะเบียน	ทบ.	ความจุ (ลบ.ม.)	ซื้อ (ว/ด/ป)	หมายเหตุ
26.	อัดท้าย	บบ 4632	116	10	25 ก.ย.40	ดี
27.	อัดท้าย	บบ 4633	117	10	25 ก.ย.40	ดี
28.	อัดท้าย	บบ 4634	118	10	25 ก.ย.40	ดี
29.	อัดท้าย	บบ 7799	120	10	7 ก.ย.41	ดี
30.	อัดท้าย	บบ 7800	121	10	7 ก.ย.41	ดี
31.	คอนเทนเนอร์	บบ7801	122	8	7 ก.ย.41	ดี
32.	อัดท้าย	บบ 7802	123	10	7 ก.ย.41	ดี
33.	ดูดส้วม	บ 0021	55	4	--2527	พอใช้
34.	ดูดส้วม	พ 4813	79	8	17 ธ.ค.36	ระบบดูดชำรุด
35.	ดูดส้วม	1 ท 9683	102	6	20 ม.ค.40	ดี
36.	ดูดส้วม	1 ท 9684	103	6	20 ม.ค.40	ดี
37.	รถน้ำ	บ 5564	65	6,000 ลิตร	--2530	พอใช้
38.	กะบะสเปคแคป	ท 6686	87	-	10 มี.ค.38	ดี
39.	ซูซูกิคาร์ริบเบียน	ข 9087	-	-	28 มิ.ย.36	ดี
40.	ขยะติดเชื้อ	บบ 8702	126	-	3 ธ.ค.41	ดี

- รถขยะชนิดอัดท้าย	11 คัน	ใช้ได้ 11 คัน	ใช้ไม่ได้ - คัน
- รถขยะชนิดเปิดฝาข้าง	11 คัน	ใช้ได้ 9 คัน	ใช้ไม่ได้ 2 คัน
- รถคอนเทนเนอร์	2 คัน	ใช้ได้ 2 คัน	ใช้ไม่ได้ - คัน
- รถบรรทุกเทท้าย	6 คัน	ใช้ได้ 2 คัน	ใช้ไม่ได้ 4 คัน
- รถดูดส้วม	4 คัน	ใช้ได้ 3 คัน	ใช้ไม่ได้ 1 คัน
- อัดท้าย (21 ก.พ.32)	1 คัน	ใช้ได้ – คัน	ใช้ไม่ได้ 1 คัน
- รถน้ำ	1 คัน	ใช้ได้1 คัน	ใช้ไม่ได้ –คัน
- รถกะบะสเปคแคป	1 คัน	ใช้ได้ 1 คัน	ใช้ไม่ได้ – คัน
- รถซูซูกิคาร์ริเบียน	1 คัน	ใช้ได้ 1 คัน	ใช้ไม่ได้ – คัน
- รถขยะติดเชื้อ	1 คัน	ใช้ได้ 1 คัน	ใช้ไม่ได้ – คัน
- รถกวาดขยะชาดหาด	1 คัน	ใช้ได้ 1 คัน	ใช้ไม่ได้ – คัน
รวม	40 คัน	ใช้ได้ 32 คัน	ใช้ไม่ได้ 8 คัน

สรุปผลการปฏิบัติงานของงานรักษาความสะอาด (ตั้งแต่ 1 ต.ค.- 30 ก.ย. 43)

1. ดูดสิ่งปฏิกูลภายในเขตเทศบาล จำนวน 1,964 ราย รวม 2,423 ลูกบาศก์เมตร เป็นเงิน 484,600 บาท

2. ดูดสิ่งปฏิกูลนอกเขตเทศบาล จำนวน 73 ราย รวม 703 ลูกบาศก์เมตร เป็นเงิน 51,350 บาท

3. ดูดสิ่งปฏิกูลส่วนราชการ จำนวน 35 ราย รวม 668 ลูกบาศก์เมตร เป็นเงิน 111,850 บาท

4. เก็บขนขยะมูลฝอย จำนวน 24,754.15 ตัน

ดั้งนั้นหากพิจารณาการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาขยะมูลฝอยของเทศบาลนครสงขลา อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่ระบบการจัดการยังไม่ดีเท่าที่ควร ซึ่งประเด็นของปัญหาประกอบด้วย

1. ระบบการจัดเก็บขยะและรวบรวมขยะมูลฝอย

2. ระบบการกำจัดขยะมูลฝอยยังไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งในปัจจุบันใช้วิธีฝังกลบ โดยมีพื้นที่ประมาณ 200 ไร่ อยู่ห่างจากเทศบาลประมาณ 8 ก.ม.บริเวณบ้านบ่ออิฐ ต.เกาะแต้ว ระบบการฝังกลบมีปัญหาส่งผลต่อปัญหาการปนเปื้อนของน้ำใต้ดิน กระทบต่อสิ่งแวดล้อมบริเวณใกล้เคียง

3. เครื่องมือเครื่องใช้ไม่พอเพียง ดังที่แสดงปริมาณ จำนวน ไว้ข้างต้นแล้ว ซึ่งก็เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณประจำปีในการดำเนินการ

4. ขยะติดเชื้อบางส่วนยังไม่ได้แยกและกำจัดให้ถูกสุขลักษณะ นอกจากวิธีการฝังกลบดังกล่าวแล้ว เทศบาลยังใช้วิธีบ่อหมักสิ่งปฏิกูล 10 บ่อ เพื่อนำมาเป็นปุ๋ยอินทรีย์อีกด้วย จากการสำรวจพบว่ามีขยะตกค้าง 15-30 % ซึ่งเป็นปริมาณที่สูงเกินกว่าที่เทศบาลจะดำเนินการด้วยกำลังคนที่มีอยู่อย่างจำกัดและเครื่องมืออุปกรณ์ที่ไม่พอเพียง และระบบการกำจัดแบบเดิมได้ ทั้งนี้เพราะความสามารถ ในการดำเนินการกำจัดขยะของเทศบาลรับได้ประมาณ 100-120 ตัน/วัน สิ่งปฏิกูลประมาณ 10-15 ลบ.ม/วัน โดยมีแหล่งที่มาดังนี้[45]

1. ขยะจากบ้านพักอาศัยและชุมชนต่างๆ

2. ขยะจากโรงแรมสถานประกอบการประเภทต่างๆ

3. ขยะจากตลาด จำนวน 5 แห่ง

4. ขยะจากโรงพยาบาล คลินิกเอกชน

5. ขยะจากส่วนราชการในพื้นที่

---

[45]แผนพัฒนาเทศบาลเมืองสงขลาระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) กองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองสงขลา หน้า 49-50.

6. ขยะจากสาธารณะตามแหล่งชุมชนต่างๆและที่พักผ่อนหย่อนใจบริเวณแหล่งท่องเที่ยว

7. ขยะจากทะเลช่วงมรสุม (ตุลาคม-กุมภาพันธ์)

8. ขยะพิเศษจำพวกกิ่งไม้ ต้นไม้

9. ขยะนอกเขต

โดยปัญหาดังกล่าวจะมีความเกี่ยวข้องโยงไปถึงปัญหาอื่นๆ อีกด้วยเป็นต้นว่ามลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ของเสียเป็นพิษ อนามัยสิ่งแวดล้อม การจราจรขนส่ง การจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง การจัดภูมิทัศน์ในเมือง การปรับปรุงชุมชนแออัด การวางแผนการใช้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

อัตรากำลังพนักงานเทศบาลนครสงขลา

ณ วันที่ 8 พฤษภาคม 2543

ลำดับ	ส่วนราชการ	จำนวนผู้ดำรงตำแหน่ง										รวม	ว่างจากผู้ดำรง
		จำนวน (ตามกรอบอัตรากำลัง)	ระดับ1	ระดับ2	ระดับ3	ระดับ4	ระดับ5	ระดับ6	ระดับ7	ระดับ8	ระดับ9		
1	สำนักปลัดเทศบาล	54	4	-	10	24	3	1	1	2	1	46	8
2.	กองวิชาการและแผนงาน	13	-	-	5	-	3	1	-	-	-	9	4
3.	กองคลัง	31	3	-	3	12	5	1	2	1	-	27	4
4.	กองช่าง	32	-	-	1	6	9	7	3	1	-	27	5
5.	กองสาธารณะสุขและสิ่งแวดล้อม	29	-	-	1	3	8	8	2	1	-	23	6
6.	กองการศึกษา	20	-	-	1	4	3	2	3	1	-	14	6
7.	กองสวัสดิการสังคม	8	1	-	1	1	1	3	1	-	-	8	-
8.	หน่วยงานตรวจสอบภายใน	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-
9.	กองช่างสุขาภิบาล	15	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	14
	รวม	203	8	-	23	50	33	23	12	6	1	156	47

ที่มา : แผนพัฒนานครสงขลาประจำปี พ.ศ. 2544 กองวิชาการและแผนงานเทศบาลนคร

(อัตรากำลังดังกล่าวยังไม่นับรวมจำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว)

โดยในส่วนของการนำวิธีการจัดการกับขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลอื่นๆ น่าที่จะมีการพิจารณาถึงการเผาขยะเช่นเดียวกันกับกรุงเทพมหานคร ที่ก็มีปัญหาเกี่ยวกับเดิมอยู่ที่การฝังกลบและบ่อหมักเช่นกัน โดยอาจมีการแบ่งโซนเขตเทศบาลออกเป็นโซน และมีพื้นที่กลางโซนที่จะมีการขนขยะนำมารวมไว้ในตู้คอนเทนเนอร์ แบบที่สร้างขึ้นมาให้มีมูลี่เป็นฝาสำหรับขยะที่เทลงได้ และท่อนปลายตู้มีที่สำหรับจัดขยะที่เทลงในตู้แล้วไปบีบให้แน่นเพื่อรับจำนวนให้ได้มากคือให้มีชานชาลาที่ด้านหนึ่งเป็นทางวิ่งถอยข้ามขึ้นไปเป็นลานสูงที่มีรถตู้คอนเทนเนอร์จอดเปิดฝามูลี่ตรงช่องรับขยะ และเดินเครื่องอัดขยะที่รับแล้วให้แน่นโดยประมาณว่าตู้คอนเทนเนอร์ หนึ่งจะรับขยะไปเทได้ 5-8 คัน หลังจากนั้นก็ลากออกไปเพื่อดำเนินการเผาจะทำให้การเก็บขยะต่อวันต่อเที่ยวได้ปริมาณที่มากขึ้น และห้ามมิให้มีการแยกขยะหรือเลือกขยะแต่อาจมีวิธีการจูงใจอย่างอื่น[46] โดยมีการสร้างโรงงานเผาขยะไว้ หากเป็นไปได้อาจทำความร่วมมือกับเทศบาลนครหาดใหญ่ด้วย ทั้งนี้แม้ผลการวิจัยจะไม่พบปัญหาในเรื่องขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล แต่ก็จัดได้ว่าจะต้องเป็นปัญหาขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะมูลค่าของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสร้างโรงงานเผาขยะนั้นสูง ควรที่จะมีการร่วมลงทุนของ 2 เทศบาลและได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางอีกหนทางหนึ่ง เพื่อให้การดำเนินการจัดเก็บขยะเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยเทคโนโลยีและแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำมีระยะเวลาปลอดดอกเบี้ยจากต่างประเทศ ซึ่งแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวก็อาจกระทำควบคู่ไปกับการรณรงค์ให้ประชาชนแยกขยะตั้งแต่ต้นทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การจัดเก็บของเทศบาล การจัดทำถุงขยะแจกจ่ายโดยอาจจูงใจให้สำหรับบ้านที่มีการแยกขยะจะจัดเก็บค่าขยะในอัตราพิเศษถูกกว่าทั่วไป แม้กระทั่งการแปรรูปเป็นปุ๋ยที่กระทำอยู่แล้วก็ตาม ก็สมควรส่งเสริมอย่างจริงจังเพื่อเพิ่มรายได้ในส่วนนี้ให้เทศบาล โดยสร้างโรงงานปุ๋ยอินทรีย์ขึ้นเพื่อส่งเสริมการแยกขยะแปรรูปขยะในชุมชนเหมาะสำหรับเกษตรกร ส่งเสริมการรับซื้อขยะเพื่อนำกลับมาใช้ แนวทางดังกล่าวที่ผู้วิจัยเสนอแนะนี้ ก็เป็นแต่เพียงจุดเริ่มต้นที่จำเป็นอย่างที่จะต้องศึกษาความเป็นไปได้ในทุกๆ ด้านอย่างละเอียด เฉพาะเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลของเทศบาลนครสงขลาต่อไป

งานขออนุมัติสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง

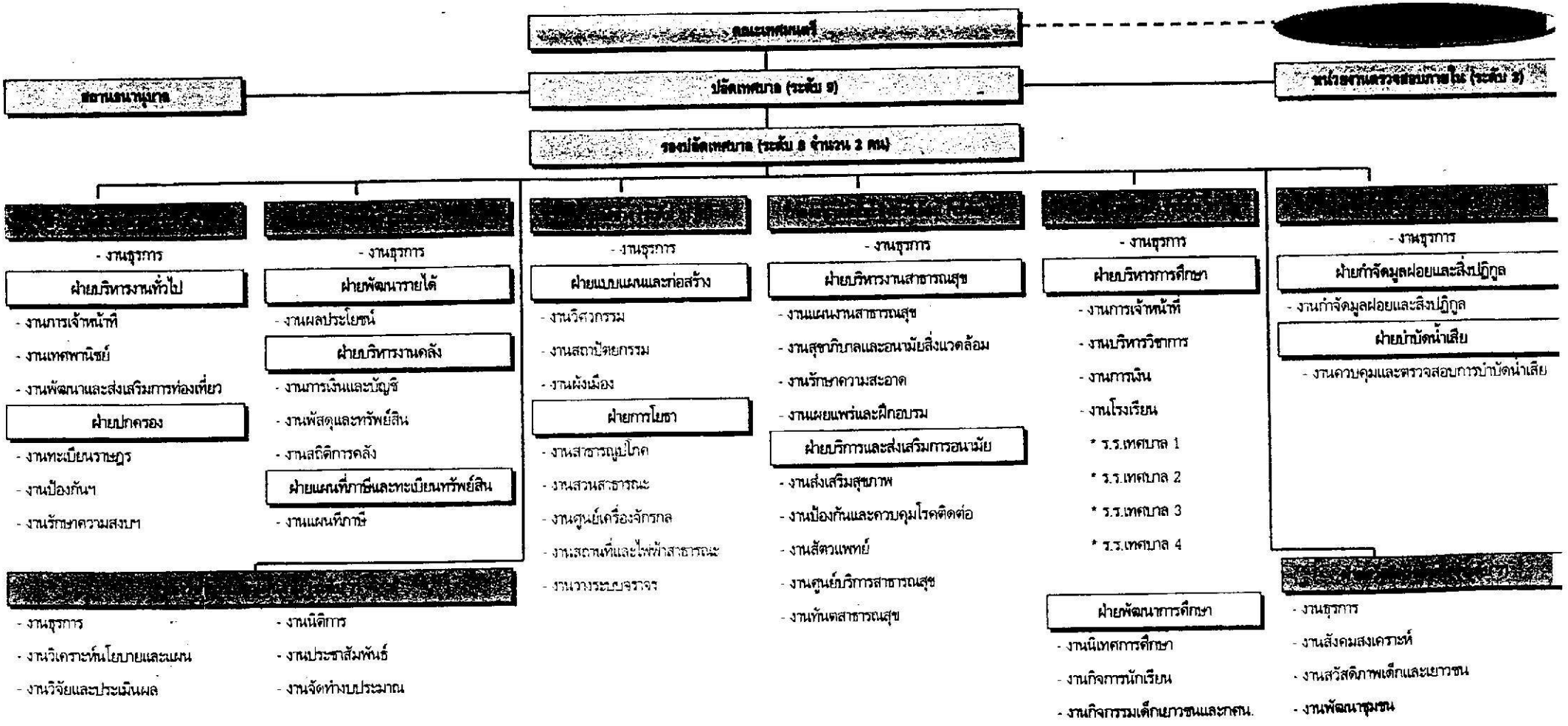
จากผลการวิจัยแบบสอบถามที่สอบถามประชาชนระบุตรงกันถึง 22.8 % ว่าดุลพินิจในการพิจารณาคำร้อง คำขอของประชาชนที่มีการยื่นต่อเทศบาลนั้นมีปัญหาในการใช้ดุลพินิจ ด้าน

---

[46] การเมืองไทย "กะเทาะเปลือก สมัคร สุนทรเวช" ผู้สมัคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2543 สำนักพิมพ์ สยามบิสซิเนส แอนด์พริ้นติ้ง กรุงเทพฯ 2543.

ดังกล่าวมาเป็นอันดับสาม ซึ่งก็เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ก่อปัญหาเช่นเดียวกับกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ในเรื่องดังกล่าว โดยงานในส่วนนี้สังกัดอยู่กับส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองและส่วนควบคุมการก่อสร้าง โดยที่การแบบส่วนงานของเทศบาลนครสงลา ดังที่ได้กล่าวแล้ว ในตอนต้นว่าใน 2 ส่วนของการทำงานนี้มิได้แยกออกจากกันเป็นส่วนๆแต่ก็ได้มีการแบ่งงานกันทำที่ชัดเจนอยู่แล้ว นั่นคือในการเสนอแบบแปลนในการก่อสร้างที่ประชาชนยื่นคำร้องมาส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองจะดูความมั่นคงการก่อสร้างและผังเมืองก็จะพิจารณาที่ตั้งกับผังเมืองรวมของเทศบาล ส่วนควบคุมการก่อสร้างก็จะพิจารณารายละเอียดตาม พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ.2522 ทั้งทางด้านวิศวะและสถาปัตย์

แผนภูมิการจัดส่วนราชการเทศบาลนครสงขลา



ดังนั้นแม้จะมิได้มีการแบ่งส่วนการทำงานในกองช่าง (สำนักการช่าง) ออกเป็น 4 ส่วน เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ก็ตาม แต่ระบบการทำงานของเทศบาลนครสงขลาก็มีความคล้ายคลึงกัน และยิ่งเมื่อพิจารณาผลการวิจัยที่มีการสอบถามถึงหน่วยงานในส่วนที่มีปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจในการพิจารณา คำร้อง คำขอ ของประชาชน ส่วนควบคุมการก่อสร้างประชาชนระบุเป็นอันดับ 3 ร้อยละ 25.2 ว่ามีปัญหา แต่เมื่อพิจารณาตัวเลขของประชาชนอีกส่วนหนึ่งที่ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองมีปัญหา ร้อยละ 18.7 ก็ทำให้เห็นว่าใน 2 ส่วน ดังกล่าวเทศบาลนครสงขลามิได้แยกส่วนราชการทำงานของ 2 ส่วนนี้ ตัวเลขผู้ที่แสดงความเห็นว่าหน่วยงานใน 2 ส่วนนี้เป็นปัญหาจึงพิจารณาแล้วมีอยู่มากพอสมควรถึง 44 % เกือบครึ่งหนึ่งของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามการวิจัยครั้งนี้ ที่ระบุหน่วยงานที่มีปัญหาจึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษารายละเอียดของปัญหาที่เกิดขึ้น อันเกิดมาจากงานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง โดยประเด็นที่น่าสนใจได้แก่ ระบบการแบ่งหน้าที่การรับคำร้อง คำขอ ที่มีการยื่นเข้ามาของประชาชน ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร นับตั้งแต่การรับแบบคำขอการแจ้งอนุญาต ให้ดำเนินการก่อสร้าง การตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ การลงทะเบียน การออกหนังสือนัดชี้แนวเขต การส่งแบบคำขออนุญาต รับแบบคำขออนุญาต (ทั้งที่ส่งให้นายตรวจเขตควบคุม และฝ่ายผังเมือง สถาปัตยกรรม, วิศวกรรม และฝ่ายบำบัดน้ำเสีย) ซึ่งในประเด็นของเทศบาลนครสงขลา จากการสอบถามประชาชนก็มีการระบุถึงเรื่องการเลือกปฏิบัติของข้าราชการที่ตรวจแบบเป็นต้นว่าหากแบบแปลนไหน ได้รับการพิจารณาจากทีมงานวิศวกรหรือสถาปนิก ในฝ่ายพวกตนก็จะดำเนินการให้ผ่านไปได้ไม่ยาก แต่ในทางตรงกันข้ามหากเป็นแบบแปลนที่ยังมิได้ผ่านวิธีการดังกล่าวก็จะประสบปัญหาความยุ่งยากให้ต้องไปแก้แบบแปลนมาเสนอใหม่อยู่หลายครั้ง จนในที่สุดก็ต้องยินยอมให้มีการหาประโยชน์ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้น ในประเด็นที่เกี่ยวกับขั้นตอนในการยื่นคำร้อง คำขอ เพื่ออนุญาตในการก่อสร้างนี้ ตลอดจนส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ ตั้งแต่หัวหน้าส่วนจนถึงผู้อำนวยการกอง (สำนัก) นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ดูแลงานในด้านนี้ถือเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนที่มีกฎหมายระบุให้กระทำการทั้งที่มีอยู่ตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ.2496 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 รวมทั้งประกาศต่างๆของกระทรวงด้วย จึงมีความคล้ายคลึงกันในทุกเทศบาลทั้งในส่วนของเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครสงขลา ดังนั้นในส่วนปัญหาการใช้ดุลพินิจ ดังกล่าวในการพิจารณาสั่งคำร้อง คำขอ ของประชาชนกับทั้งในเรื่องที่เป็นเหตุผลในทางปกครองที่ต้องมีควบคู่กันไปอยู่เสมอเมื่อมีคำสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ในคำขอคำร้องของประชาชน ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถศึกษาเปรียบเทียบได้เองอยู่แล้ว ในส่วนที่ว่าด้วยแนวทางการแก้ปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชน ในส่วนของงานขออนุมัติ

ดังนั้นในส่วนที่เกี่ยวด้วยการสร้างคูระบายน้ำ ดังกล่าวจึงมีความเชื่อมโยงกับการแก้ไขป้องกันปัญหาน้ำท่วมและการกำจัดของเสีย [52] ก่อนที่จะมีการระบายลงสู่ทะเลสาบสงขลาโดยตรง นอกจากนี้การดำเนินการก่อสร้างจุดที่ดำเนินการก็ต้องมีความสอดคล้องกับระบบผังเมืองรวมและบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติเพื่อเป็นตัวชี้นำแนวทางการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและลดการขยายตัวของเมืองโดยไม่มีทิศทาง ส่งผลกระทบและทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งในเรื่องดังกล่าวเทศบาลนครสงขลาเองก็อยู่ในระหว่างการจัดทำโครงการศึกษาวิจัยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองนครสงขลาและปริมณฑลใน 20 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2545-2565) โดยเป็นการร่วมมือกันของทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลเมืองที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกันร่วมศึกษาปัญหาและวางแผนเพื่อการพัฒนาในลักษณะเชื่อมต่อเป็นโครงข่ายอย่างเป็นระบบอยู่แล้ว ในประเด็นอื่นๆ เกี่ยวด้วยเรื่องการแก้ปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว (คูระบายทางน้ำ) สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการนอกจากกำหนดเวลาเริ่มต้นก่อสร้างที่ชัดเจนแล้วยังต้องมีเวลาสิ้นสุด ทั้งนี้เพราะเนื่องจากงานดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อป้องกันน้ำท่วมระบายของเสีย เมื่อล่วงเลยเวลาดังกล่าว พ้นฤดูฝน ก็จะมีการชลองาน สมควรอย่างที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังในเรื่องเบี้ยปรับ เมื่อผู้รับเหมากระทำผิดสัญญา รวมทั้งในเรื่องเวลาที่ดำเนินการก่อสร้างควรเป็นเวลาที่แน่นอนภายหลังเที่ยงคืนถึงเช้าวันใหม่ เพื่อให้เป็นการสะดวกแก่ประชาชนในการสัญจรไปมา มิใช่ยึดถือเอาความสะดวกของผู้รับเหมาที่ไม่ต้องการจะจ่ายค่าล่วงเวลา กระทำการก่อสร้างได้ตามอำเภอใจ นอกจากนี้การดึงภาคประชาชนหรือชุมชนประชาสังคมเข้าร่วมกันนับว่าจะได้แนวร่วมและวิธีคิดในการแก้ปัญหาจากมุมมองภายนอกกับทั้งหากมีการดำเนินการไปแล้วก็จะได้อาศัยช่องทางการติดต่อสื่อสารกับประชาชน ประชาสังคมที่มีอยู่เป็นจุดที่จะให้ความรู้ความเข้าใจสื่อสารของทั้งสองทาง (เทศบาลกับประชาชน) เพื่อประชาชนจะได้ทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

งานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่

ประเด็นนี้เป็นความรับผิดชอบของส่วนการโยธา สำนักการช่างซึ่งพิจารณาได้ใน 2 ประเด็นย่อยด้วยกัน คือ ในกรณีที่มีการขยายถนนหรือลาดยางถนนใหม่กับอีกประเด็นเป็นกรณีของการซ่อมแซม เพื่อใช้งานปกติ อย่างไรก็ตามในการดำเนินการ เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบ อนุมัติจากสภาเทศบาล ทั้งนี้เกี่ยวด้วยเรื่องดังกล่าว เป็นเรื่องของ

---

[52] โดยคูระบายน้ำต้องเป็นแบบปิดทั้งหมด น้ำเสีย และน้ำทิ้ง จากบ้านเรือน ชุมชน สถานประกอบการจะต้องทำการบำบัดก่อนลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ หากดำเนินการได้ทั้งหมดในเขตเทศบาลก็ย่อมขยายออกสู่นอกเขตเทศบาลพื้นที่ใกล้เคียงให้เป็นระบบเดียวกันได้

งบประมาณ โดยมีการเสนอเข้าสภาเทศบาลจากเทศมนตรีและนายกเทศมนตรี โดยกระทำเป็นแผนพัฒนาประจำปี ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเทศบาล ระยะปานกลาง (พ.ศ. 2540- 2544) และระยะยาว 15 ปี (2540-2555) รวมทั้งศึกษาจากการโครงการวิจัยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเทศบาลนครสงขลาและปริมณฑล ใน 20 ปีข้างหน้า ในเรื่องที่เกี่ยวกับการซ่อมแซมถนนปรับผิวจราจรนี้ถือว่าเทศบาลโดยสำนักการช่างสามารถที่จะดำเนินการได้อยู่แล้ว เพราะมีงบประมาณที่ตั้งไว้ในการดำเนินการดังกล่าวส่วนที่เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ จะต้องเป็นโครงการที่มีการบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีอยู่แล้ว ในส่วนของงบประมาณของเทศบาลนั้น เนื่องจากมี พ.ร.บ. ขั้นตอนและการกระจายอำนาจสู่องค์กรท้องถิ่น พ.ศ. 2542 [53] ในมาตรา 30 ที่มีการระบุให้มีการจัดสรร ภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีสัดส่วนของรายได้ เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่า ร้อยละ20

- ประมาณการรายได้ของรัฐบาล ปี 2544	805,000.0	ล้านบาท
ร้อยละ 20 คิดเป็น	161,000.0	ล้านบาท
- ประมาณการรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ	98,962.5	ล้านบาท
ดังนั้น ส่วนที่ต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
(161,000-98,962.5)	62,037.5	ล้านบาท

ดังนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวน 73,730 ล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 21.4 ของรายได้รัฐบาล) จำแนก เป็น

ก. จัดสรรเงินหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- เทศบาล	14,183.7	ล้านบาท
- อบจ.	1,402.4	ล้านบาท
- อบต.	17,411.8	ล้านบาท
- กรุงเทพมหานคร	8,070.1	ล้านบาท
- เมืองพัทยา	322.4	ล้านบาท

---

[53]สนธยา ลือประไพ. เอกสารประกอบการสัมมนาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาเมืองนครสงขลาและปริมณฑล ใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2545-2564). **เรื่องแนวทางการจัดสรรงบประมาณและการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2544.** วันที่ 2 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมบี พี สมิหลาบีช อ.เมือง จ. สงขลา จัดทำโดย จ.สงขลาและเทศบาลนครสงขลาร่วมกับสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (ส.ป.ร.)

รวมทั้งสิ้น 41,390.4 ล้านบาท

ข. จัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการถ่ายโอน

งาน/กิจกรรม ให้บริการสาธารณะให้แก่องค์กร

ปกครองท้องถิ่น 32,339.6 ล้านบาท

การถ่ายโอนงาน/กิจกรรม การบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2544

หลักเกณฑ์การถ่ายโอน

1. ท้องถิ่นทำแล้วไม่มีผลกระทบกับท้องถิ่นอื่น
2. ท้องถิ่นมีความสามารถที่จะทำได้
3. ไม่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ การยุติธรรม และการคลังของประเทศ
4. งาน/กิจกรรมที่สามารถควบคุมมาตรฐานการให้บริการได้
5. ท้องถิ่นจะต้องดูแล บำรุงรักษางาน/กิจกรรมที่ท้องถิ่นรับถ่ายโอนมา
6. ลักษณะของงาน/กิจกรรมส่วนใหญ่ที่จะเป็นงานจ้างเหมา ไม่ใช้เทคนิคสูง

งานกิจกรรมที่ถ่ายโอน

1. การพัฒนาแหล่งน้ำ
2. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
3. การพัฒนาการศึกษา
4. การพัฒนาสังคมและชุมชน

ส่วนราชการ

1. กรมชลประทาน
2. กรมประมง
3. กรมพัฒนาที่ดิน
4. สำนักงานปฏิรูปที่ดิน
5. กรมทางหลวง
6. กรมการพัฒนาชุมชน
7. กรมโยธา
8. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
9. สป.ศึกษา
10. กรมการศาสนา
11. กรมสามัญศึกษา

12. กรมพลศึกษา
13. กรมการศึกษานอกโรงเรียน
14. สปช.
15. กรมอนามัย
16. กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน
17. สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
18. กรมประชาสัมพันธ์
19. กรมทรัพยากรธรรมชาติ
20. การเคหะแห่งชาติ
21. การกีฬาแห่งประทศไทย
22. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การบริหารงบประมาณ

1. งบประมาณตั้งอยู่ที่ส่วนราชการ
2. ส่วนราชการเป็นผู้กำกับดูแล
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง
4. ในคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ควรมีผู้แทนส่วนราชการเจ้าของงบประมาณเข้าร่วม ในกรณีงาน/กิจกรรมที่ต้องใช้เทคนิคสูง เช่น งานก่อสร้างสะพาน

งบประมาณรายจ่ายเพื่อการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

งบประมาณที่จัดสรรในปีงบประมาณ 2544 เพื่อดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการของ 8 กระทรวงหลัก และ 2 หน่วยงานเสริม จำนวน 96,194.4 ล้านบาท ให้กับกระทรวงต่างๆ ดังนี้

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	จำนวน	15,883.9	ล้านบาท
2. กระทรวงพาณิชย์	จำนวน	219.3	ล้านบาท
3. กระทรวงมหาดไทย	จำนวน	7,855.1	ล้านบาท
4. กระทรวงศึกษาธิการ	จำนวน	34,607.3	ล้านบาท
5. กระทรวงสาธารณสุข	จำนวน	31,119.6	ล้านบาท
6. กระทรวงอุตสาหกรรม	จำนวน	651.4	ล้านบาท
7. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	จำนวน	3,908.6	ล้านบาท
8. กระทรวงกลาโหม	จำนวน	1,421.6	ล้านบาท
9. การกีฬาแห่งประเทศไทย	จำนวน	511.5	ล้านบาท

10. สำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 16.1 ล้านบาท

ทั้งนี้ได้กำหนดแนวทางการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาชนบทในเรื่องต่างๆไว้ 4 แนวทาง คือ

1. เสริมสร้างศักยภาพคนและชุมชนในชนบท จำนวน 69,609.8 ล้านบาท

2. เสริมสร้างโอกาสการพัฒนาอาชีพ การมีงานทำ และรายได้ของคนทุกคนทุกกลุ่ม จำนวน 20,205.4 ล้านบาท

3. การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 6,229.5 ล้านบาท

4. การเพิ่มบทบาทขององค์กรประชาชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาคในการบริการจัดการการพัฒนา จำนวน 149.7 ล้านบาท

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าด้วยวิธีการดังกล่าว ท้องถิ่นเองจะมีความเป็นอิสระในด้านการคลังของท้องถิ่นละมีรายได้เพิ่มมากขึ้นในการจัดการเพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง อันถือเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2450) ที่ได้มีการบัญญัติไว้ [54] เช่นนั้น

---

[54]มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการบริหารบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจ และหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2549 คิดแบ่งจากรายได้ของรัฐบาล 35 % ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ใน พ.ร.บ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในประเด็นที่เกี่ยวด้วย ปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวด้วยเรื่องเทศบาลเองมีดุลพินิจในการขยายถนนปรับผิวจราจรและลาดยางใหม่นั้น แม้ว่าจากผลการวิจัยประชาชนจะเห็นด้วยที่ให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจสั่งการให้มีการกระทำดังกล่าว ร้อยละ 40.7 แต่ตัวเลขผลการวิจัยที่ต้องการให้สภาเทศบาลเป็นผู้จัดประชุมขึ้นพิจารณาก็อยู่ในลำดับสูง ร้อยละ 38.2 นอกจากนั้นก็เป็นการกระจายตัวของผลการวิจัยที่มีการระบุให้ข้าราชการระดับ 7-9 13% และระดับ 1-6 ร้อยละ 6.5 เป็นผู้สั่งการได้ ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น แต่ก็มีส่วนหนึ่งที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้และพัฒนาเทศบาล ทั้งนี้เพราะดังที่ได้กล่าวแล้วว่าตัวเลขของผลการวิจัยประชาชนในเขตเทศบาลมีเปอร์เซ็นต์ของการไม่รู้มาก่อนล่วงหน้าสูงถึง 57.7% ว่าเทศบาลจะมีการดำเนินการในการ "พัฒนาโครงสร้าง" พื้นฐานในจุดไหนอย่างไร การที่แม้จะใส่รายละเอียดไว้ในแผนพัฒนาประจำปีแล้วของเทศบาล แต่ในแผนพัฒนาดังกล่าวก็มิได้มีการบอกระยะเวลาเริ่มต้นที่จะดำเนินการ ระยะสิ้นสุด ผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับคงใส่ไว้เพียงชื่อโครงการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับและงบประมาณ ในจุดดังกล่าวนี้ ก็สมควรที่จะต้องดำเนินการแก้ไขนอกจากนั้น แผนพัฒนาเทศบาลนครประจำปี แม้จะเป็นเอกสารเผยแพร่ แต่การรับรู้และเข้าถึงข้อมูลเอกสารเหล่านั้นก็มักเป็นแต่เฉพาะข้าราชการที่ทำงานที่เกี่ยวข้องกับแผนดังกล่าว [55] ที่รับรู้ โอกาสที่ประชาชนจะรับรู้จึงมีน้อยมาก แม้จะมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวก็ตาม ดังนั้นจึงสมควรที่เทศบาลจะได้เร่งประชาสัมพันธ์ ในส่วนดังกล่าวนี้ พร้อมกันกับใช้สื่อ และรูปแบบที่กว้างขวางขึ้น ในการที่จะสร้างความรับรู้ให้กับประชาชน มิฉะนั้นแล้วปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวก็จะส่งผลกระทบถึงประชาชนได้ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ก็เป็นที่ชัดเจนว่า เทศบาลเองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็รับรู้ถึงปัญหาในส่วนนี้ จากผลการวิจัย ก็ระบุเห็นว่าดุลพินิจในส่วนนี้เป็นปัญหา ร้อยละ 48.4 นอกจากการรับรู้ของดุลพินิจในการที่พัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานดังกล่าวแล้ว แนวทางที่ควรแก้ไขอีกประการก็คือ การบังคับใช้สัญญาที่มีการตกลงไว้กับผู้รับเหมาอย่างจริงจังทั้งในเรื่องการเสร็จงานล่าช้า, การส่งงานไม่เรียบร้อย มีการรื้อถอนหรือทำลายข้าวของสิ่งก่อสร้างของประชาชนไป ให้ได้รับความเดือนร้อน ทั้งรั้ว, กำแพง, ประตูบ้าน, ป้ายซอย เข้าออกหรือมีการดำเนินการที่ไม่ตรงแก้แบบแปลน ทำให้มีปัญหาด้านความมั่นคง แข็งแรง ส่งผลให้ถนนพังเร็ว

---

[55]โปรดดูแผนพัฒนาเทศบาลนครสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2544 กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครสงขลา หน้า 87-139.

ขึ้น หรือแม้กระทั่งผิดแบบแล้วส่งผลกระทบต่อแนวเขตที่ดิน อันเป็นเรื่องที่ไปโยงกับผังเมืองของเทศบาลอีกด้วย นอกจากนี้ก็เป็นเรื่องการดำเนินการก่อสร้างระยะเวลาช่วงเวลาที่เหมาะสมในการทำงาน ทั้งนี้เพราะประชาชนก็ต้องสัญจรไปมาเช่นกัน และควรมีการศึกษาในด้านการโยธาก่อสร้างจากวิศวกรของเทศบาลที่มีความเชี่ยวชาญด้านนี้อย่างแท้จริงมิฉะนั้นจะก่อผลกระทบเป็นความเสียหายได้ และส่งผลถึงการประสานงานในการทำงานคนละคราวกัน นั่นคือ มีการทำทางระบายน้ำคราวหนึ่ง ถัดมาก็มาขุดทำถนนอีกคราวหนึ่ง ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ ดังที่ได้กล่าวได้แล้ว ในส่วนงานดูทางระบายน้ำ

ตอนที่ 3 กรณีศึกษา (เทศบาลนครยะลา)

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขออนุมัติ ไม่อนุมัติ หรืออนุญาตในการยื่นคำขอ หรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้สรุปสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าว โดยอาศัยจากแบบสอบถามทั้งปลายเปิดและปลายปิด การสัมภาษณ์และสังเกตควบคู่กันไป โดยมีการแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 ลักษณะ โดยในส่วนของแบบสอบถามสำหรับประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครยะลาและประชาชนที่มาติดต่องาน ในการยื่นคำร้อง คำขอต่อสำนักการช่าง จำนวน 100 ชุด และแบบสอบถามสำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันได้แก่ ข้าราชการที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่าง ลูกจ้างทั้งลูกจ้างประจำและชั่วคราว เทศมนตรี นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลนครยะลา จำนวน 50 ชุด

จากข้อมูลพื้นฐานในการสำรวจภูมิหลังของผู้กรอกแบบสอบถามในประเภทของประชาชน ในการวิจัยนี้ พบว่า อายุเฉลี่ยของผู้ตอบแบบสอบถามอยู่ในช่วงตั้งแต่ 30 ปีลงมา ร้อยละ 32.2 และช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 26.1 อยู่ในช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 23.5 จึงทำให้เห็นว่าส่วนใหญ่แล้วผู้ตอบแบบสอบถามในเขตเทศบาลนครยะลานี้เป็นคนรุ่นหนุ่มสาวจนถึงระดับวัยกลางคน จะมีผู้สูงอายุบ้างแต่ก็น้อยนั่นคือ ในช่วง 61 ปีขึ้นไปมีเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น โดยมีเพศชายตอบแบบสอบถามมากกว่าเพศหญิง เพศชาย ร้อยละ 67 ส่วนเพศหญิง ร้อยละ 33 ผู้ตอบแบบสอบถามจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวศึกษามากที่สุดร้อยละ 47 รองลงระดับปริญญาตรีร้อยละ 19.1 ระดับประถมศึกษาร้อยละ 17.4 ระดับอนุปริญญาร้อยละ 14.8 แม้ผู้ตอบแบบสอบถามในเขตเทศบาลนครยะลา จะพบว่ามีการศึกษาที่ไม่สูงมากนัก แต่ก็เป็นที่น่าพอใจเมื่อมีการระบุอาชีพที่ทำร้อยละ 54.8 ประกอบอาชีพค้าขาย ซึ่งทำให้เห็นว่าเป็นภาคเอกชนที่มิได้มีความเกี่ยวข้องกับราชการ ดังนั้นความเห็นในส่วนนี้ จึงนับว่ามีประโยชน์ในการที่จะสะท้อนปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี ร้อยละ 29.6 ก็ยังเป็นการทำงานบริษัทเอกชนหรือเป็นลูกจ้างร้อยละ 11.3 เป็นเกษตรกร ประมง ร้อยละเพียง 3.5 เท่านั้นของผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนนี้ที่เป็นข้าราชการ และมีไม่ถึง 1% เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 90.4 ระบุว่า มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในภาคใต้ ทำให้เพิ่มน้ำหนักของแบบสอบถามได้ว่า โดยเพราะเหตุที่มิได้ย้ายไปอยู่ในที่ใดเลย แต่ได้อาศัยอยู่ในภาคใต้ติดต่อกันมากยาวนานย่อมจะเห็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ตลอดจนเข้าใจวิธีคิด วิธีทำงานอันเป็นวัฒนธรรมประจำถิ่นได้เป็นอย่างดี ยิ่งเมื่อพิจารณาจำนวนปีของผู้ที่ตอบแบบสอบถามได้ระบุว่า ได้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเป็นเวลา 25 ปีขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 41.7 ยิ่งทำให้มั่นใจในเหตุผลข้อสนับสนุนที่ได้มีการหยิบยกขึ้นมาข้างต้นได้เป็นอย่างดี เพราะได้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนั่นเอง

สำหรับในตอนที่ 2 ของแบบสอบถามได้มีการระบุถามถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน แม้ตัวเลขของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมาจะระบุว่ามาติดต่องานกับเทศบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับงานของสำนักการช่างไม่บ่อย ร้อยละ 56.5 และบ่อยร้อยละ 8.7 ปานกลาง ร้อยละ 9.6 แต่อย่างไรก็แล้วแต่ดังที่ผู้วิจัยได้เคยนำเสนอไปแล้วในตอนที่ผ่านๆ มาว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทบถึงประชาชนนั้นมี 2 ลักษณะ ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ดังนั้นแม้ประชาชนจะมิได้มาติดต่อในการยื่นคำร้องคำขอบ่อยเท่าใดนัก แต่อีกดุลพินิจหนึ่งของเทศบาลโดยสำนักการช่างก็อาจส่งผลกระทบถึงประชาชนได้ นั่นคือดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป สำหรับส่วนงานที่มีผู้มาติดต่อด้วยมากที่สุดก็คือ ส่วนช่างสุขาภิบาลร้อยละ 39.1 รองลงมาร้อยละ 32.2 ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 20 ส่วนการโยธา ร้อยละ 10.4 ส่วนควบคุมการก่อสร้าง เมื่อถามผู้ตอบแบบสอบถามถึงในกรณีที่หากไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเกิดจากการสั่งคำร้อง คำขอดังกล่าว ท่านทราบหรือไม่ว่าสามารถที่จะอุทธรณ์เพื่อขอใช้สิทธิหรือทราบเหตุผลในคำสั่งทางปกครอง[56] เช่นนั้นได้ ในบางกรณีร้อยละ 60.9 ตอบว่าไม่ทราบ ไม่มีความรู้เพราะไม่ได้รับการศึกษาสูง ซึ่งก็คงจะตรงกันกับในประเด็นของระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถามในเขตเทศบาลนครยะลาที่ไม่สูงนัก จึงไม่ทราบเรื่องกฎหมายดังกล่าว อันถือเป็นสิทธิที่ราษฎรจะต้องรู้ เพื่อนำคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบเหล่านั้นขึ้นฟ้องร้องยังศาลปกครอง ร้อยละเพียง 33.9 ตอบว่าทราบสิทธิของตน ในด้านของระยะเวลาที่ใช้ในการติดต่องานกับสำนักการช่างในการยื่นคำร้อง คำขอ เพื่อให้มีการดำเนินการอนุมัติ อนุญาต ในคำร้องคำขอเหล่านั้น พบว่าร้อยละ 33 ของผู้ตอบแบบสอบถามตอบว่าแล้วเสร็จในเวลา 1-3 วัน ซึ่งนับว่าเร็วมาก ในจุดนี้เองที่เป็นประเด็นที่ผู้วิจัยจำเป็นต้องค้นหาต่อไปว่าในงานเรื่องใดของส่วนความรับผิดชอบใด ในสำนักการช่าง แต่ก็ยังมีในเปอร์เซ็นต์ที่ไม่น้อยร้อยละ 18.3 ตอบว่า 16-45 วัน ร้อยละ 13 เท่า ๆ กัน ตอบว่า 4-7 วันและ 8-15 วัน ตามลำดับ ในกรณีที่มีข้อคำถามถามถึงว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่กฎหมายของเทศบาลระบุให้การใช้ดุลพินิจในขั้นตอนสุดท้ายในการที่จะเป็นผู้ที่สั่งคำร้อง คำขอต่าง ๆ เป็นของนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ผู้ตอบแบบสอบถามในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน ร้อยละ 47 เห็นด้วย ทั้งนี้เพราะนายกเทศมนตรี เทศมนตรีเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ก็ได้ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากเป็นกรณีสำคัญๆ ควรให้

---

[56] ซึ่งในกรณีดังกล่าวนอกเหนือจากเป็นการสอดรับกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 แล้ว ยังเป็นการสอดคล้องกับ พ.ร.บ.ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พ.ร.บ.ว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 อีกด้วยเช่นกัน

ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นบ้างหรือเป็นกรณีทั่วไปก็ควรแจ้งให้ประชาชนรับทราบบ้าง โดยมีถึงร้อยละ 45.2 ที่ไม่เห็นด้วย โดยอ้างถึงความล่าช้า การเล่นพรรค เล่นพวกว่า สมควร กระจายให้ข้าราชการในระดับผู้อำนวยการกอง (สำนัก) หัวหน้าส่วนได้มีโอกาสตัดสินใจบ้าง เพื่อความรวดเร็ว ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงทางออกในการแก้ปัญหาต่อไป แต่คำตอบที่เห็นด้วยที่จะให้นายกเทศมนตรี เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอของประชาชนที่ยื่นขึ้นมานั้นเมื่อมีข้อคำถามที่ถามว่า หากมิได้มีกฎหมายระบุเช่นนั้น ปล่อยให้เป็นอิสระว่าประชาชนต้องการให้ใครเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด คำตอบกับเปลี่ยนไปในลักษณะที่เป็นการกระจาย นั่นคือ ยังคงเดิมเห็นว่านายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ร้อยละ 33.9 แต่กระจายออกไปที่ร้อยละ 26.1 ให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น ร้อยละ 18.3 ให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) มีสิทธิอนุมัติได้ ร้อยละ 10.4 ให้กระทำในที่ประชุมคณะเทศมนตรี ความหลากหลายในการตอบเช่นนี้ทั้งในกรณีที่มีกฎหมาย พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496[57] หรือในกรณีเป็นคำถามเปิดกว้างให้แสดงความคิดเห็นในการตอบ ย่อมบอกให้รู้ได้ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาน อันนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้

ตารางแสดงการมาติดต่องานกับเทศบาลของประชาชนในเทศบาลนครยะลา

ประชาชนที่มาติดต่องานกับเทศบาล	(ร้อยละ)
1. บ่อย	8.7
2. ไม่บ่อย	56.5
3. ปานกลาง	9.6
4. อื่น ๆ	25.2

ตารางแสดงหน่วยงานในสำนักการช่างที่ประชาชนมาติดต่องาน ตามลำดับมากน้อย

หน่วยงานในสำนักการช่าง	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	10.4
2. ส่วนการโยธา	20.0
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	32.2
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	39.1

[57]โปรดดูมาตรา 39, 56, 57 ใน พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งผู้วิจัยได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวมาอธิบายไว้แล้วในส่วนที่เกี่ยวกับเทศบาลนครหาดใหญ่ ในตอนต้น

ตาราง แสดงความรับรู้ของประชาชนต่อสิทธิในการอุทธรณ์ เพื่อที่จะได้ทราบถึงเหตุผลในคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อตนเอง (เทศบาลนครยะลา)

ความรับรู้ของประชาชนในดุลพินิจดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ได้	ร้อยละ
1. ทราบ	33.9
2. ไม่ทราบ	60.9
3. อื่น ๆ	5.2

ตาราง แสดงระยะเวลาที่ใช้ในการติดต่องานกับสำนักการช่าง

จำนวนระยะเวลา	ร้อยละ
1. 1-3 วัน	33.0
2. 4-7 วัน	13.0
3. 8-15 วัน	13.0
4. 16-45 วัน	18.3
5. อื่น ๆ	22.6

ตาราง แสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อกรณีที่กฎหมายระบุให้อำนาจในการพิจารณาขั้นสุดท้าย ในเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ ในการโยธาก่อสร้างอยู่ที่นายกเทศมนตรี เทศบาลนครยะลา

ประชาชน	ร้อยละ
1. เห็นด้วย	47.0
2. ไม่เห็นด้วย	45.2
3. อื่น ๆ	7.8

ตาราง แสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อกรณี หากไม่มีกฎหมายระบุให้อำนาจในการพิจารณาขั้นสุดท้าย ในเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ ในการโยชาก่อสร้างอยู่ที่นายกเทศมนตรี ประชาชนอยากให้หน่วยงานใดรับผิดชอบ สั่งการ ดุลพินิจดังกล่าว

หน่วยงานที่ประชาชนต้องการให้สั่งดุลพินิจได้	ร้อยละ
1. นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่รับมอบหมาย	33.9
2. สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น	26.1
3. ข้าราชการระดับสูง (7-9) ในเทศบาล	18.3
4. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี	10.4
5. ข้าราชการระดับกลาง-ล่าง (ระดับ 1-6)	3.5
6. อื่น ๆ	7.8

ทั้งนี้เพราะระดับ ประเภทของอาคารที่มีการก่อสร้างในเขตเทศบาลนั้นมีความหลากหลาย ประเภทที่มีการยื่นขอมายังนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย[58] จึงสมควรที่จะมีการนำเสนอถึงว่า ในความรับผิดชอบดังกล่าวนั้นถ้าเพื่อความรวดเร็วและไม่ซ้ำซ้อนดังที่ได้เสนอแนวทางและปัญหาในกรณีของ 2 เทศบาล คือ หาดใหญ่ และสงขลา แล้วกรณีของเทศบาลนครยะลา ก็จำเป็นที่จะต้องหาทางออกเช่นนี้อยู่ด้วยเหมือนกัน ในด้านของปัญหาอันเกิดจากการมีดุลพินิจทั้ง 2 ประการ ทั้งดุลพินิจที่เกิดจากการสั่งคำร้อง คำขอ และดุลพินิจที่มีการตัดสินใจให้ดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พบว่าร้อยละ 53.9 เป็นความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับจากการมีดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้นว่า การสร้างถนน ซ่อมแซม ปรับปรุงผิวถนน ทำคูทางระบายน้ำ ร้อยละ 37.4 เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้สั่งคำร้อง คำขอของประชาชน ซึ่งก็เป็นที่น่าสังเกตว่ากรณีของเทศบาลนครยะลาก็คงเป็นเช่นเดียวกันกับเทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลนครสงขลา ที่เมื่อถามถึงดุลพินิจด้านใดที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการมีดุลพินิจ ประชาชนในเขตเทศบาลนครทั้ง 3 แห่ง ระบุตรงกันว่าเป็นดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ซึ่งก็มีความเหมือนและความแตกต่างกันไปบ้าง

---

[58] มีทั้งที่เป็นอาคารสูง 23 เมตร รวมดาดฟ้า, อาคารขนาดใหญ่ (10,000 ม^2 แต่ไม่เกิน 30,000 ม^2 หรือมากกว่า 30,000 ม^2), อาคารขนาดใหญ่ (2,000 ม^2 รวมทุกชั้น หรือชั้นเดียว) หรือ (1,000 ม^2 รวมทุกชั้นสูง 15 เมตรขึ้นไป) อาคารสูงเกิน 12 ชั้น, อาคารสูงตั้งแต่ 7 ชั้นดาดฟ้า แต่ไม่เกิน 12 ชั้นดาดฟ้า, อาคารสูงเกิน 4 ชั้นแต่ไม่เกิน 7 ชั้นดาดฟ้า, อาคารสูง 4 ชั้น, อาคารสูงไม่เกิน 3 ชั้น, อาคารที่พักอาศัย, ห้องแถว, ตึกแถว, อาคารพาณิชย์, โรงงานอุตสาหกรรม, อาคารสาธารณะ, อาคารประเภทอื่น ๆ, โรงมหรสพ, โรงแรม, อาคารที่จอดรถยนต์, ภัตตาคาร, ห้างสรรพสินค้า, สำนักงาน

เมื่อถามเจาะจงลงไปถึงว่างานใดในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอต่อไป และต่อคำถามที่ถามว่า ในการมาติดต่อเพื่อให้สำนักการช่างอนุมัติในคำร้อง คำขอดังกล่าว หน่วยงานใดที่คิดว่าเป็นปัญหามากที่สุด ร้อยละ 33 ระบุว่าส่วนช่างสุขาภิบาล ซึ่งก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเก็บขยะและสิ่งปฏิกูลที่ได้มีการยื่นคำร้อง คำขอให้ไปดำเนินการ และในเรื่องคูทางระบายน้ำร้อยละ 29.6 ซึ่งใกล้เคียงกันระบุว่าส่วนการโยธาในด้านการสร้างถนน การปรับผิวจราจร ซ่อมแซม ร้อยละ 27.8 ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และร้อยละ 11.3 ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกันที่เมื่อมีการถามถึงงานที่ประชาชนระบุว่าเป็นงานที่มีปัญหามากที่สุดในการยื่นคำร้อง คำขอให้เทศบาลดำเนินการมีประชาชานสูงถึงร้อยละ 50.4 ระบุว่าเป็นงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ซึ่งก็เป็นความรับผิดชอบของส่วนการโยธาที่ประชาชนระบุว่าเป็นหน่วยงานที่มีปัญหาร้อยละ 29.6 ถัดมาร้อยละ 18.3 ระบุว่าเป็นงานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างและร้อยละ 7 เท่าๆ กัน ระบุว่าเป็นงานเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและงานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้า ถนน แสงสว่างหรือสัญญาณไฟจราจร ร้อยละ 3.5 เท่าๆ กัน ระบุว่างานเกี่ยวกับการขอใช้ประโยชน์ในที่ดิน และงานต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง และงานชี้แนวเขตที่ดิน ร้อยละ 1.7 ระบุว่าเป็นงานออกเลขที่บ้าน ส่วนร้อยละ 7.8 ระบุว่าเป็นงานทั่วๆ ไปอย่างอื่น ดังนั้นในจุดนี้จึงเห็นได้ว่าความเดือดร้อนในปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในแง่ของการอนุมัติ ในการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนนั้น น่าจะเกิดจากงานการดำเนินการซ่อมแซม สะพาน ถนน คูทางระบายน้ำ (50.4%) ที่มิได้เป็นกรณีที่เทศบาลดำเนินการสั่งการลงไปเอง อันถือเป็นการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแต่เป็นกรณีที่มีประชาชนในเขตเทศบาลนครยะลา ยื่นคำร้อง คำขอขึ้นไปให้มาดำเนินการ สร้าง ซ่อมแซม แต่มิได้รับการสนองตอบในการสั่งคำร้อง คำขอเหล่านั้น (เช่น ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่) และอีกงานหนึ่ง คือ งานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง (18.3%) ที่ระบุว่าเป็นปัญหา[59]นอกจากที่

---

[59]. ซึ่งในการอนุมัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบการขออนุญาตในการดำเนินการเกี่ยวด้วยอสังหาริมทรัพย์ เช่น พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ทั้งนี้รวมถึงกฎกระทรวงฉบับต่างๆ ที่มีการออกมาบังคับใช้เป็นต้นว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2526 หลักเกณฑ์เงื่อนไขการก่อสร้าง การดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายอาคาร ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2527 เรื่องอาคารประเภทควบคุมการใช้และอาคารประเภทต่าง ๆ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2528 เรื่องแบบการขออนุญาตใบรับรอง ใบแทน ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2528 เรื่องวิธีการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง รื้อถอนอาคาร ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2528 เรื่องข้อยกเว้นการก่อสร้าง ดัดแปลงที่ผิดไปจากแผนผังให้กระทำได้ ฉบับที่ 21 พ.ศ. 2532 เรื่องการติดตั้งลูกกรงเหล็กดัด ฉบับที่ 38 พ.ศ. 2536 เรื่องหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้อำนาจเจ้าหน้าที่สั่งการให้แก้ไขอาคาร ฉบับที่ 39 พ.ศ. 2537 แบบวิธีการติดตั้งระบบป้องกันอัคคีภัย ฉบับที่ 41 พ.ศ. 2537 เรื่องขนาดที่จอดรถและลักษณะอาคารจอดรถ ฉบับที่ 33 พ.ศ. 2535 เรื่องควบคุมอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ เป็นต้น

เป็นตัวกฎหมายควบคุมอาคารดังกล่าวแล้ว ก็ยังต้องพิจารณาถึงพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และฉบับที่ 2 และ 3 พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ 2497 ที่เกี่ยวด้วยการสร้างอาคารสูงอันส่งผลกระทบต่อการบิน การจราจรทางอากาศ กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 และระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวด้วยการจัดสรรที่ดิน ระเบียบของกรมที่ดิน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งจะได้มีการนำเสนอต่อไปถึงประเด็นและความเชื่อมต่อแห่งกฎหมายเหล่านี้ในส่วนที่ว่าด้วยแนวทางการแก้ไขปัญหาอันเป็นงานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างที่มีการระบุว่าเป็นปัญหา (18.3%)

ตาราง แสดงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน

ประเภทของการใช้ดุลพินิจ (ปัญหา)	ร้อยละ
1. ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน	37.4
2. ดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอที่ยื่นขึ้นมา	53.9
3. อื่น ๆ	9.6

ตาราง แสดงหน่วยงานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจ สั่งคำร้อง คำขอของประชาชนที่เสนอขึ้นมา หน่วยงานใดมีปัญหามากที่สุด (เทศบาลนครยะลา)

ประเภทของส่วนงานในสำนักการช่าง	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	11.3
2. ส่วนการโยธา	29.6
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	27.8
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	33.0

สร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่[47] รวมทั้งประเด็นการวิเคราะห์ถึงการกระจายความรับผิดชอบในงานออกเป็น 3 ระดับ โดยให้ระดับ 8 ของข้าราชการมีส่วนเข้ามาพิจารณาในกรณีตึกแถวไม่เกิน 2 ชั้น และระดับ 9 ผู้อำนวยการสำนักการช่าง มีสิทธิอนุมัติอาคารที่พักอาศัยและอาคารพาณิชย์ไม่เกิน 4 ชั้น ส่วนนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาอาคารที่พักและอาคารพาณิชย์ 5 ชั้นขึ้นไป (ขนาดใหญ่) ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระจายงานและมีความรวดเร็วเกิดขึ้น ในการมีดุลพินิจในระดับต่างๆ ซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้องมีการแก้ไขใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อยู่หลายมาตราอาทิเช่น ม.21, ม.25, ม.27, ม.39 (ทวิ) ตามที่ได้เสนอไปข้างต้นในส่วนของเทศบาลนครหาดใหญ่ แม้ว่าส่วนของแบบสอบถามที่ถามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองจะระบุว่าได้พยายามผ่อนผันมิได้บังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารอย่างเคร่งครัดแล้วก็ตามก็ยังมีแบบของประชาชนที่ไม่ได้มาตรฐานซึ่งเกรงว่าหากมีการอนุมัติให้ไปก็จะเกิดความเดือดร้อนอันตราย ได้แก่ ภาพรวมของประชาชนโดยทั่วไปและในเขตเทศบาล เหตุผลส่วนนี้ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจในปัญหาการใช้ดุลพินิจ อ้างว่าทางเทศบาลประวิงทำให้ล่าช้าในปัญหาเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอขึ้นมาให้พิจารณา ในทางปฏิบัติจึงหาทางออกโดยการให้แบบแปลนที่มีการเสนอขึ้นมา เพื่อขออนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรต้องมีความถูกต้องตามกฎหมายแต่หลังจากนั้น ในส่วนการควบคุมการก่อสร้าง ซึ่งเป็นสถานที่จริง ก็มักจะอลุ้มอะลวยให้โดยมิได้ยึดกฎหมายเป็นที่ตั้งในทุกกรณีเสมอไป อาจให้ประชาชนที่เป็นบ้านใกล้เรือนเคียงกัน ซึ่งเป็นผู้อยู่ใกล้และได้รับผลกระทบเป็นผู้คอยตรวจสอบและร้องเรียนมาอีกชั้นหนึ่ง มิฉะนั้นแล้วแบบแปลนที่เสนอมาก็จะไม่ผ่านเลย เป็นต้นว่า เรื่องการทำรางน้ำฝน, การทำช่องหน้าต่างระยะห่างต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมายระบุไว้ แต่ก็มีการผ่อนปรน การบุกรุกล้ำที่หลวง, การขยายถนนให้กว้างออกไปตามแนวผังเมืองแต่มีปัญหากระทบกับประชาชนที่ถูกถนนขยายไปดังกล่าว การตัดต้นไม้ในบริเวณบ้านส่วนตัว และบริเวณถนนทางหลวง ซึ่งชาวบ้านจะให้เทศบาลเข้าไปตัดให้ในพื้นที่ส่วนตัว ซึ่งทำให้ไม่ได้ ดังนั้นในส่วนนี้ จึงมีการตั้งข้อสังเกตว่า การใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นเป็นงานพระคุณมีแต่ผลบวก ส่วนในการใช้ดุลพินิจเพื่อสั่งคำร้อง คำขอ เป็นเรื่องที่กระทบกับประชาชนผู้ร้องเองโดยตรงจึงมีแต่ทางลบ ในส่วนที่เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจอันเกิดจากการยื่นคำร้อง คำขอ นี้ หากจะ

---

[47] โปรดดูรายละเอียดในส่วนนี้ได้ในแนวทางการแก้ไขปัญหา อันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจ สั่งคำร้อง คำขอของประชาชน ในส่วนงานขออนุมัติสร้างอาคาร และสิ่งก่อสร้าง กรณีศึกษาเทศบาลนครหาดใหญ่ในตอนต้น

พิจารณาแนวทางในการพัฒนาเทศบาลนครสงขลา ในระยะที่ยาวออกไป [48] ก็ได้มีการกำหนดประเด็นสำคัญๆ ที่จะพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน
2. ปัญหาการจราจรไม่เป็นระเบียบ
3. ปัญหาการให้บริการไฟฟ้าสาธารณะไม่เพียงพอ
4. ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน
5. ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. ปัญหาการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
7. ปัญหาการกำจัดขยะ

1. ด้านกายภาพ จะเน้นในเรื่องต่อไปนี้

- ขนาดและลักษณะพื้นที่เขตติดต่อ
- จำนวนและสภาพแหล่งน้ำ
- จำนวนและสภาพโรงงานอุตสาหกรรม
- เส้นทางคมนาคมขนส่ง
- สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- โบราณสถานและชุมชนเดิม
- ลักษณะการแบ่ง Zoning ของเมืองและการเปลี่ยนแปลง
- ที่ตั้งสถานที่การทำการต่างๆ
- จำนวนและสภาพแหล่งที่อยู่อาศัย
- ย่านธุรกิจ การค้า การศึกษา การท่องเที่ยว
- จำนวนและสภาพท่าเรือและท่าเทียบเรือ
- อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ด้านประชากร จะเน้นในเรื่องต่อไปนี้

- จำนวนประชากร
- การเพิ่มลดประชากร (5 ปี ย้อนหลังถ้ามี)
- โครงสร้างประชากร

---

[48] โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองนครสงขลา และปริมณฑล ใน 20 ปีข้างหน้า พ.ศ. 2545-2565.

- ขนาดครอบครัว
- ศาสนา ความเชื่อถือ
- การเคลื่อนย้าย
- อาชีพ
- อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. ด้านเศรษฐกิจ จะเน้นในเรื่องต่อไปนี้

- เกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมง
- การพาณิชย์
- การอุตสาหกรรม
- ธุรกิจอื่นๆ
- ผลผลิตรวมของจังหวัด
- รายได้ประชากรต่อหัว
- อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและสถานบันเทิง
- ผลกระทบจากเศรษฐกิจภายนอก
- ผลการระทบจากโครงการพัฒนา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
- ผลกระทบจากโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ
- อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. ด้านสังคม จะเน้นในเรื่องต่อไปนี้

- จำนวนโรงพยาบาล สถานพยาบาล ศูนย์บริการสาธารณสุข แยกเป็นของรัฐและเอกชน
- จำนวนโรงเรียนและสถานศึกษาระดับสูงแยกตามประเภท
- การเพิ่ม-ลดของนักเรียน
- จำนวนวัด มัสยิด โบสถ์ของศาสนาอื่นๆ
- วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น วิถีชีวิตและชุมชนเดิม
- จำนวนสมาคม สโมสรที่เอื้อประโยชน์ต่อชุมชน
- อาชญากรรมสำคัญๆ และมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อย
- คุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วไป

- จำนวนผู้ติดยาเสพติด
- แหล่งบันเทิงของประชาชน
- แหล่งชุมชนแออัด
- ความนิยมของผู้มาท่องเที่ยว
- อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. ด้านสาธารณูปโภค จะเน้นเรื่องต่อไปนี้

- การจัดหาน้ำบริโภค เช่น น้ำประปา น้ำบาดาล
- การจัดไฟฟ้า แสงสว่าง และพลังงาน
- ถนน เส้นทางคมนาคมทางบก น้ำ อากาศ
- การขนส่งมวลชน ผลผลิตและสินค้า
- โครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ
- อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

6. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเน้นในเรื่องต่อไปนี้

- แหล่งป่าไม้และป่าชายเลน
- แหล่งน้ำที่หล่อเลี้ยงทางการเกษตรและการบริโภค
- แหล่งภูเขา
- ระบบการกำจัดขยะ
- ระบบระบายน้ำและการป้องกันน้ำท่วม
- แหล่งน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสีย
- แหล่งพื้นที่สีเขียว
- แหล่งธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม
- แหล่งธรรมชาติที่ถูกบุกรุก
- แหล่งนิเวศวิทยา
- คุณภาพดิน
- แหล่งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ทางเสียงและมลทัศน์
- พื้นที่และบริเวณอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

7. ด้านการจราจร จะเน้นเรื่องต่อไปนี้

- จำนวนรถที่เข้ามาใช้ถนนในนครสงขลาและปริมณฑล
- จำนวนถนนในเมืองและนอกเมือง รวมทั้งการเชื่อมโยงถนนในเมืองและนอกเมือง
- ลักษณะถนน
- แหล่งจราจรคับคั่ง
- ระบบการจราจรทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ
- อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

8. ผลกระทบด้านชายแดน จะเน้นเรื่องต่อไปนี้

- ปริมาณนักท่องเที่ยว
- การหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติ
- จำนวนแรงงานต่างชาติในนครสงขลาและปริมณฑล
- จำนวนแรงงานเคลื่อนย้ายจากภาคอื่นๆ ของประเทศไทยที่เข้ามาอยู่ในนครสงขลาและปริมณฑล
- แหล่งที่อยู่อาศัยของแรงงานดังกล่าว
- อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

9. อื่นๆ เช่น

- ประวัติพื้นที่ ชุมชน
- ความต้องการของคนในพื้นที่
- แนวโน้มด้านต่างๆ
- อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ก็มีประเด็นศึกษาในแง่ของโครงสร้าง อำนาจ ทั้งนี้ในเชิงกฎหมายและการปกครอง การวางระบบงาน การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ขนาดของหน่วยงาน สายการควบคุมบังคับบัญชา การวางแผนทั้งด้านงบประมาณและกำลังคน ตลอดจนศึกษาผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic issues) และวัตถุประสงค์ (objectives) กลยุทธ (Strategies) เพื่อที่จะได้เป็นภาพรวมในการพัฒนา (Scenario) ของเทศบาลนครสงขลาต่อไป ซึ่งมีอยู่หลายประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในส่วนการพิจารณา

คำร้อง คำขอที่มีการยื่นเข้ามา โดยเฉพาะในประเด็นทางกายภาพที่เป็นการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน

ส่วนในประเด็นของกฎหมายที่จะต้องมีการปรับปรุงและพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงนั้น ในประเด็นของบรรดากฎกระทรวงที่ออกตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในหลายส่วนก็เป็นปัญหาและส่วนดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ในจุดนี้เมื่อมีปัญหาในการบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าวกับสภาพความเป็นจริงที่ไม่สอดคล้องกัน ก็ก่อให้เกิดเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านดังกล่าวนี้ได้เป็นต้นว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) [49] ซึ่งออกตามความในราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในหลายส่วน ที่มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ขึ้นมา จากผลการวิจัยทั้งในเชิงเอกสารและได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปกครองที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ก็ระบุตรงกัน ในหลายเทศบาลนครว่าเป็นปัญหา ซึ่งอาจส่งผล กระทบถึงการใช้ดุลพินิจ ในการสั่ง คำร้อง คำขอ ขึ้นได้ ซึ่งลักษณะของการออกกฎกระทรวงตาม พ.ร.บ. นี้ถือเป็นอำนาจที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่ในประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นว่าสำคัญก็ คือ สมควรอย่างที่จะได้มีการศึกษาถึงสภาพความเป็นจริงในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไป แล้วจึงค่อยออกเป็นกฎกระทรวงบังคับรวมหรือเฉพาะพื้นที่ มิฉะนั้นจะเป็นการยากในการปฏิบัติและลักลั่นกันของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่ที่แตกต่างกัน เช่น แม้กระทั่งการจัดทำโครงการต่างๆ ที่ต้องการให้ใช้แรงงานในราคาถูกและเป็นคนในพื้นที่ ถือเป็นการสร้างงานนอกจากนั้นก็ควรใช้วัสดุในท้องถิ่น แต่เมื่อนำเอาระเบียบกฎเกณฑ์ในการตรวจรับแบบการอนุญาตต่างๆ มาบังคับใช้ก็ทำให้ไม่สามารถใช้วัสดุท้องถิ่นได้ เพราะไม่ได้มาตรฐาน ไม่ดี จึงทำให้

---

[49] กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวออกภายใต้หลักการที่ต้องการกำหนดลักษณะ แบบรูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ ที่ตั้งของอาคาร ระดับ เนื้อที่ที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคารและระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร หรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ทางเท้า หรือที่สาธารณะ

แม้ว่าในหลักการจะเป็นการดีที่มีการออกกฎกระทรวงออกมาเช่นนี้ แต่ในบางเรื่องดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ยกแก่การปฏิบัติ เป็นต้นว่า ในหมวดที่ 1 ว่าด้วยลักษณะของอาคาร ข้อ 2, ข้อ 3 (การกำหนดเนื้อที่กว้างยาวกี่เมตร) ทำให้ในกรณีที่ประชาชนมีเนื้อที่น้อยอยู่แล้ว ไม่มาก เมื่อมีการกันส่วนต่างๆ ตามที่กฎกระทรวงต่างๆ ระบุไว้ก็ไม่พอในการก่อสร้างจึงเป็นช่องทางให้หลบเลี่ยงและในที่สุดก็เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจ นอกจากนั้นก็มีในหมวดที่ 2 ส่วนที่ 2 เรื่องพื้นที่ภายในอาคาร ส่วนที่ 3 บันไดอาคาร ส่วนที่ 4 บันไดหนีไฟ หมวดที่ 3 ที่ว่างภายในอาคาร ข้อ 36 ข้อ 37 ข้อ 38 ทั้งในส่วนของการเว้นที่ด้านหน้า ด้านข้าง ด้านหลัง บ้านแถว บ้านแฝด และคลังสินค้า หมวด 4 แนวอาคารและระยะต่างๆ ของอาคาร กับถนนสาธารณะ ข้อ 41 เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาเดียวกันทั้งสิ้น คือ ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามกฎกระทรวง ซึ่งเป็นกฎหมาย และก็ส่งผลถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

ประชาชนต้องขาดรายได้ไป ยิ่งในกรณีมีการจ้างแรงงานต่างด้าว (พม่า, เขมร) จึงเข้ามาทำแทน เพราะถือว่าค่าแรงถูกกว่าแรงงานไทย จึงเป็นเรื่องที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่งบประมาณของเทศบาลมิได้ย้อนกลับคืนไปสู่ประชาชนโดยตรง

3.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจของเทศบาลเองในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในลักษณะดังกล่าวนี้ จากผลการวิจัยในแบบสอบถามที่มีถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองอันได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ทำงานประจำอยู่ในสำนักงานการช่าง ระบุว่า ปัญหาในการใช้ดุลพินิจที่กระทบต่อประชาชน แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน มีความเห็นว่าดุลพินิจที่เป็นปัญหามากได้แก่

1. เป็นดุลพินิจที่เทศบาลเองโดยสำนักการช่างมีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำลงไป ร้อยละ 48.4

2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติอนุญาตขึ้นมา ร้อยละ 45.2

สำหรับประเด็นที่มีการระบุว่าปัญหาดุลพินิจในการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ที่เป็นปัญหาได้แก่เรื่องใดบ้างและมีน้ำหนักมากน้อยเพียงใด ซึ่งผู้วิจัยได้เลือก และจัดลำดับและปัญหาในการใช้ดุลพินิจด้านนี้ ทั้งแบบสอบถามที่มีถึงประชาชนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พบว่า

1. การสร้างคูระบายน้ำประชาชนร้อยละ 46.3 ระบุว่าเป็นปัญหามากที่สุดขณะที่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ระบุว่าเป็นปัญหาร้อยละ 45.2

2. การขยายปรับสภาพผิวการจราจร ลาดยางใหม่ ประชาชนร้อยละ 34.1 ระบุว่าเป็นปัญหาขณะที่ข้าราชการเจ้าหน้าที่ปกครองระบุว่าเป็นปัญหามากกว่า ร้อยละ 58.1

นอกจากนั้นก็เป็นเรื่องอื่นๆ เป็นต้นว่าการสร้างทางเดินเท้า การถมดินให้ได้ระดับถนน การขุดคลอง การติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน และติดสัญญาณไฟจราจร การก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ ซึ่งในประเด็นเรื่องเหล่านี้ ก็พบว่าเป็นปัญหาเช่นกัน แต่มีเปอร์เซ็นต์ไม่สูงมากนักไม่ถึง 15 % ที่ให้น้ำหนักว่าเป็นปัญหา ผู้วิจัยจึงขอหยิบยกแต่ เฉพาะ 2 เรื่องหลักที่มีความเห็นตรงกันว่าเป็นปัญหาทั้งของประชาชนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังต่อไปนี้

งานสร้างคูทางระบายน้ำ

งานนี้เป็นงานในส่วนความรับผิดชอบของส่วนช่างสุขาภิบาล สำนักการช่าง และข้อสังเกตคือ เมื่อมีการระบุถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่ประชาชนยื่นขออนุมัติ อนุญาตต่อเทศบาลไปนั้น คิดว่าดุลพินิจใดเป็นปัญหามากที่สุด ประชาชน ร้อยละ 32.5 ระบุว่าเป็นงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนนสะพาน คูทางระบายน้ำ และเมื่อดูผลการวิจัยต่อไปถึงหน่วยงานที่ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหามากที่สุดในด้านการยื่นขอคำร้อง คำขอ ก็มีการระบุถึงส่วนช่างสุขาภิบาลด้วยร้อยละ 30.1 ซึ่งสูงสุดในบรรดาทุกส่วนงานในสำนักการช่าง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อศึกษาถึงผลการวิจัยในข้อคำถามเดียวกันนี้กับเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง กลับมิได้มีการระบุเลยว่าการทำงานของส่วนช่างสุขาภิบาลมีปัญหา คงมีแต่การระบุถึงปัญหาที่มีอยู่ในส่วนงานอื่นๆ อย่างไรก็แล้วแต่ในส่วนของร้อยละ 32.5 ที่มีการระบุว่างานการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ มีปัญหา นั้นเป็นลักษณะของการไปยื่นคำร้อง คำขอ เพื่อขอให้เทศบาลมาดำเนินการให้ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอปัญหา และแนวทางแก้ไขไปแล้ว แต่ในส่วนประเด็นเฉพาะคูระบายน้ำ นี้เป็นเรื่องที่เทศบาลโดยอนุมัติของสภาเทศบาล ผ่านนายกเทศมนตรีเทศมนตรี ที่มีการสั่งการให้ลงมือก่อสร้างโดยมิได้มีคำร้อง คำขอ ของประชาชน โดยก็มีอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี หรือแผนพัฒนาเทศบาลในระยะปานกลาง (พ.ศ. 2540-2544) ทั้งนี้เพราะการไปยื่นคำร้อง คำขอ ของประชาชนนั้นเป็นการไปยื่นในลักษณะกลางคัน เทศบาลย่อมไม่มีงบประมาณมาดำเนินการในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวได้ คงมีแต่งบประมาณในการซ่อมแซมที่เป็นการตั้งงบปกติอยู่แล้ว หากเป็นการเสนอใหม่กลางคัน เช่นนี้ ก็จำเป็นต้องนำพิจารณาในปีถัดไปเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาดังกล่าว [50] แต่ปัญหาหนึ่งที่พบในการวิจัยคือการรับรู้ของประชาชนในการดำเนินการก่อสร้างคูระบายน้ำ ดังกล่าวหรืออาจเป็นการดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ทั้งนี้เพราะประชาชนร้อยละกว่าครึ่ง 57.7 ระบุว่า ไม่ทราบการดำเนินการดังกล่าวของเทศบาลทราบอีกครั้งหนึ่งก็มีการดำเนินการแล้ว ซึ่งในปัญหาดังกล่าวนี้ก็เป็นลักษณะเช่นเดียวกับกรณีการมีดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ณ เทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งก็เป็นปัญหาเดียวกัน คือมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้น้อย โอกาสในการรับรู้ สื่อ หรือรูปแบบประชาสัมพันธ์มีน้อยและจำกัดช่องทางในการเข้าถึงประชาชน จึงสมควรมีการเพิ่มงบประมาณและขยายรูปแบบการประชาสัมพันธ์ เลือกสื่อที่คิดว่าจะเข้าถึงประชาชนให้ได้มากที่สุดมีการปฏิรูป ระบบการแจ้งข้อมูลที่เป็นข่าวสารของเทศบาลให้ประชาชนรับรู้อย่างแท้จริง ต่อเนื่อง เพราะพื้นฐานจริงๆ ของ

---

[50] โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับรหัส, ลำดับที่, ชื่อโครงการ, วัตถุประสงค์, เป้าหมาย, งบประมาณ ผลที่คาดว่าจะได้รับ และผู้รับผิดชอบในการดำเนินโครงการ ทำคูทางระบายน้ำได้ ในแผนพัฒนาเทศบาลนครสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2544 กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครสงขลา หน้า 97-139.

ปัญหาดังกล่าว ก็คือเมื่อประชาชนไม่รับรู้มาก่อนถึงการดำเนินการเขาก็จะประสบความเดือดร้อน เมื่อเริ่มมีการก่อสร้างดำเนินการจึงมิได้มีการวางแผนการจราจร การหลีกเลี่ยงเส้นทาง รวมทั้งทางการก็ควรที่จะมีแผนการที่แน่ชัดลงไปถึงระยะเวลาที่จะก่อสร้างลงไปในแผนพัฒนาประจำปีด้วย มิใช่ระบุแต่ชื่อโครงการ ผู้รับผิดชอบงบประมาณ ผลที่คาดว่าจะได้รับ ควรจะมีระยะเวลาที่จะเริ่มดำเนินการระบุลงไปในแผนดังกล่าว ทำให้เกิดความชัดเจนแก่ประชาชนที่สำคัญ คือ เมื่อทราบระยะเวลาการดำเนินการ ในแต่ละโครงการเช่นนี้ ทางเทศบาลเองก็จะได้มีแผนในลักษณะของภาพรวมที่จะทำการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องว่าจุดใด ถนนไหน ซอยใด ที่มีการดำเนินการไปแล้ว หรือขณะนี้กำลังดำเนินการอยู่ โครงการใดจะดำเนินการในอนาคต เพื่อเป็นแผนโครงข่าย (Net work) ของงานโครงการป้องกันการทำงานที่ซ้ำซ้อนและไม่จบในคราวเดียว มีการฝังแล้วขุดๆ และฝังเป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนและสิ้นเปลืองงบประมาณ ขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ประเด็นในเรื่องการมีผู้เชี่ยวชาญเข้ามาช่วยพิจารณางานโครงการทำคูระบายน้ำ ก็คือเป็นเรื่องสำคัญนอกเหนือไปจากการพึ่งพิงข้าราชการประจำ ทั้งนี้ เพราะถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบและประเมินผลจากสภาพแวดล้อมภายนอก ที่มีความเชี่ยวชาญ

ระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียรวมเทศบาลนครสงขลา[51]

ทางระบายน้ำ

ในเขตเทศบาลทางระบายน้ำ ทั้งหมด รวม 299 สาย ความยาว 102,621.7 เมตร

1. คูดิน มีทั้งหมด 13 สาย	ความยาว	4,466	เมตร
2. คูระบายน้ำ ค.ส.ล. แบบรางเปิด 201 สาย	ความยาว	54,590	เมตร
3. คูระบายน้ำ ค.ส.ล. แบบรางเปิด 36 สาย	ความยาว	6,581	เมตร
4. ท่อน้ำ ค.ส.ล. 45 สาย	ความยาว	28,821	เมตร
5. ลำราง ค.ส.ล. สี่เหลี่ยมคางหมู 2 สาย	ความยาว	1,493	เมตร
6. คลองระบายน้ำ 2 สาย	ความยาว	6,670	เมตร

ได้แก่ คลองขวาง ความยาวประมาณ 1.4 กิโลเมตร และคลองสำโรงความยาวประมาณ 5.27 กิโลเมตร

---

[51]ที่มา แผนพัฒนาเทศบาลนครสงขลา ระยะปานกลาง (พ.ศ. 2540-2544) กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครสงขลา หน้า 19-22.

ปริมาณการใช้น้ำ

ผลจากการศึกษาระบบวางแผนหลัก โครงการแก้ไขปัญหาน้ำเสียเทศบาลนครสงขลาในเขตผังเมืองรวมสงขลา พื้นที่ศึกษาประมาณ 33.08 ตารากิโลเมตร สรุปปริมาณการใช้น้ำได้ดังนี้

ปี พ.ศ.	ปริมาณการใช้น้ำ (ลบ.ม./วัน)		
	เขตเทศบาลเมือง	นอกเขตเทศบาลเมือง	รวม
2541	20,728	7,612	28,340
2546	21,742	8,448	30,190
2556	24,284	10,906	35,190

ปริมาณน้ำเสีย (ร้อยละ 80 ของปริมาณการใช้น้ำ)

ปี พ.ศ.	ปริมาณการใช้น้ำ (ลบ.ม. / วัน)		
	เขตเทศบาลเมือง	นอกเขตเทศบาลเมือง	รวม
2541	20,520	7.980	28,500
2546	21,900	8,910	30,810
2556	24,300	11,330	35,630

แผนการดำเนินงาน

แผนการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 3 ระยะ

1. โครงการระยะเร่งด่วน (พ.ศ. 2537-2541)
2. โครงการระยะกลาง (พ.ศ. 2542-2546)
3. โครงการระยะยาว (พ.ศ. 2547-2556)

1. ระยะเร่งด่วน (พ.ศ. 2537-2541)

กำหนดให้ปรับปรุงระบบท่อระบายน้ำพร้อมก่อสร้างโครงสร้างต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามถนนสายต่างๆ ได้แก่ ถนนแหล่งพระราม ถนนวิเชียรชม ถนนนครนอก ถนนชลาทัศน์ ถนนราษฎร์อุทิศ 1 เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ (โครงการ SK-D-1)

2. ระยะกลาง (พ.ศ. 2542-2546)

- พัฒนาคลองสำโรง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำของคลองสำโรง และเป็นแนวป้องกันน้ำท่วมเขตพื้นที่เทศบาลและนอกเขตเทศบาล (โครงการ SK-D-2)
- พัฒนาระบบระบายน้ำริมทางหลวงและบริเวณรองรับการขยายเขตชุมชนพื้นที่นอกเขตเทศบาล (โครงการ SK-D-4 และ SK-D-5)
- พัฒนาระบบป้องกันน้ำท่วมของคันกันน้ำในพื้นที่นอกเขตเทศบาล (โครงการ SK-D-6)

3. ระยะยาว (พ.ศ. 2547-2556)

พัฒนาระบบระบายน้ำพื้นที่นอกเขตเทศบาล โดยการขุดคลองสำโรงตอนบนคลองเขาแก้ว และคลองเตาอิฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำ (โครงการ SK-D-7 และ SK-D-8)

ระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียรวมเมืองสงขลาตามโครงการแก้ไขปัญหาน้ำเสียเทศบาลเมืองสงขลาครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาลและพื้นที่นอกเขตเทศบาลทางด้านทิศใต้ รวมพื้นที่ประมาณ 33.08 ต.ร.กม. ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจากกรมโยธาธิการ โดยในระยะแรกได้ว่าจ้างบริษัท บางกอกมอเตอร์ อีควิปเมนท์ เป็นผู้รับจ้างดำเนินการ ค่าก่อสร้างเป็นเงิน 299.7 ล้านบาท โดยเริ่มทำการก่อสร้างตั้งแต่วันที่ 19 ตุลาคม 2538-5 เมษายน 2541 สามารถสรุปรายละเอียดของโครงการฯ ดังนี้

1. งานก่อสร้างทางระบายน้ำ
   1.1 ถนนนครนอก
2. งานก่อสร้างท่อดักน้ำเสีย
   2.1 ถนนนครนอก
   2.2 ถนนเลียบทางรถไฟ
   2.3 ถนนารามวิถี
   2.4 ถนนพัทลุง
   2.5 ถนนเตาอิฐ
   2.6 ถนนเตาหลวง
   2.7 ถนนไทรบุรี
   2.8 ถนนเก้าเส้ง
   2.9 ถนนไปโรงบำบัดน้ำเสีย
3. งานก่อสร้างอาคารดักน้ำเสีย 3 แห่ง
   3.1 บริเวณถนนเลียบทางรถไฟ
   3.2 บริเวณท่าสะอ้าน
   3.3 บริเวณปลายถนนเตาหลวง

4. งานก่อสร้างสถานีสูบน้ำเสีย 3 แห่ง

4.1 บริเวณปลายถนนเตาหลวง

4.2 บริเวณถนนเก้าเส้ง- ชลาทัศน์

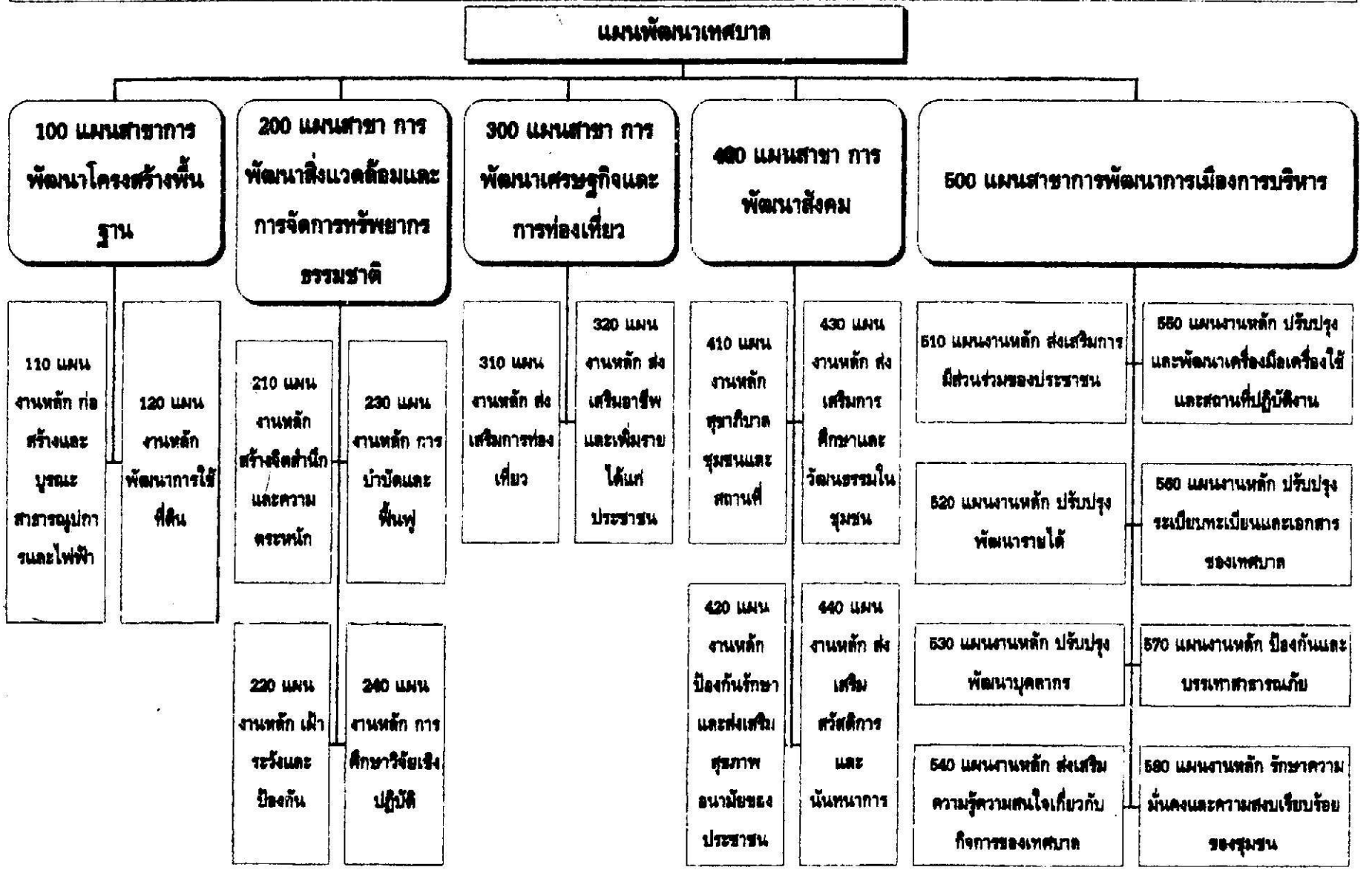
4.3 บริเวณทางเข้าโรงบำบัดน้ำเสีย

5. งานก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย

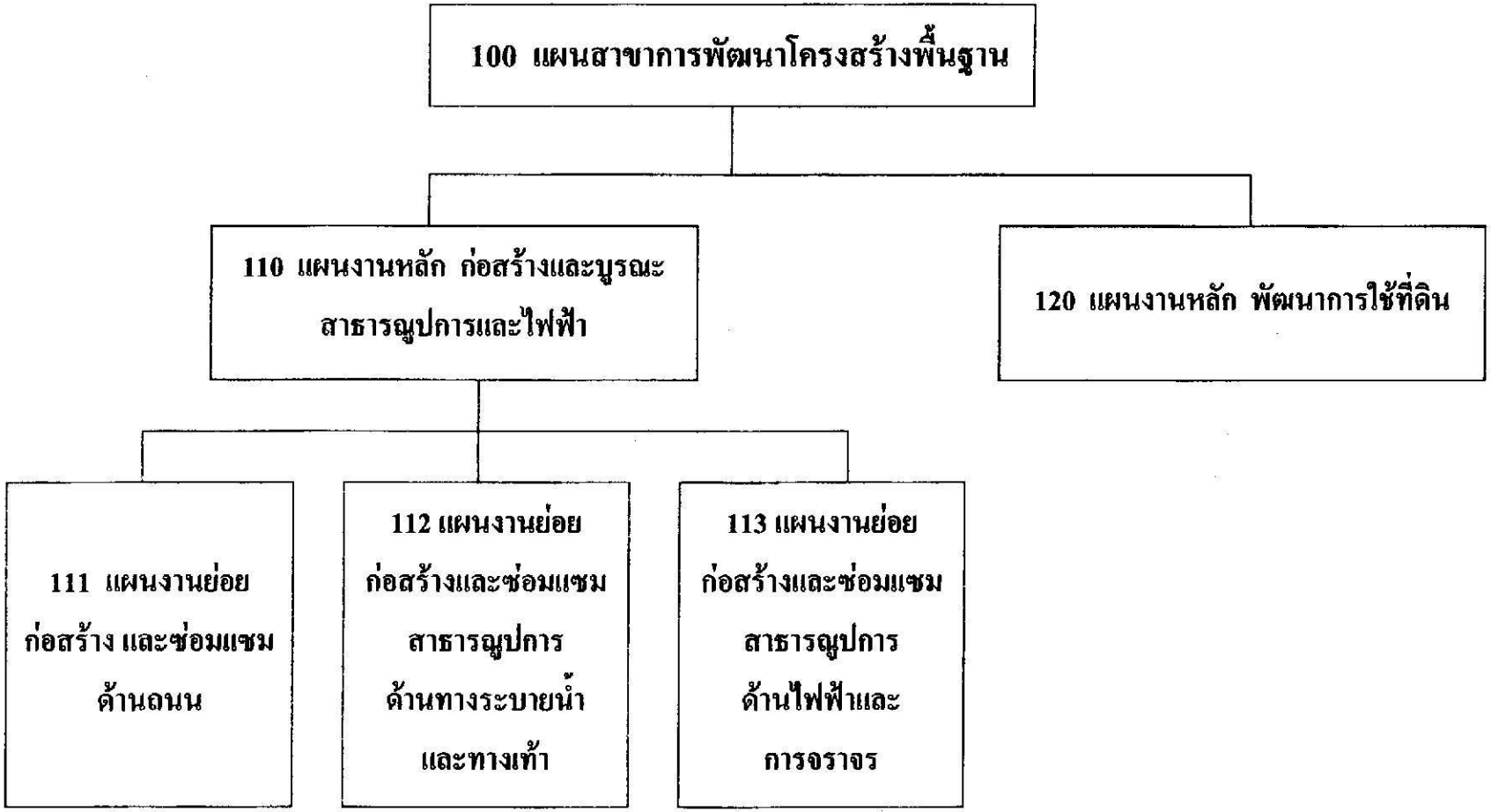
- ระบบบ่อเติมอากาศในพื้นที่ประมาณ 176 ไร่ บริเวณพื้นที่สาธารณประโยชน์ หมู่ที่ 8 ต.เกาะแต้ว อ.เมือง จ.สงขลา

6. งานอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในสัญญาจ้างก่อสร้าง

ตารางแสดงโครงสร้างแนวทางการพัฒนาเทศบาล ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ.2540-2544)



Prepared by กองวิชาการและแผนงาน


100 แผนสาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
110 แผนงานหลัก ก่อสร้างและบูรณะ สาธารณูปการและไฟฟ้า
120 แผนงานหลัก พัฒนาการใช้ที่ดิน
111 แผนงานย่อย ก่อสร้าง และซ่อมแซม ด้านถนน
112 แผนงานย่อย ก่อสร้างและซ่อมแซม สาธารณูปการ ด้านทางระบายน้ำ และทางเท้า
113 แผนงานย่อย ก่อสร้างและซ่อมแซม สาธารณูปการ ด้านไฟฟ้าและ การจราจร

ตาราง แสดงงานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจ สั่งคำร้อง คำขอของประชาชนที่มีการยื่นเสนอมา

ประเภทของงานที่มีการยื่นคำขอขึ้นมา (ปัญหา)	ร้อยละ
1. งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง	18.3*
2. งานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน	3.5
3. งานเกี่ยวกับการออกเลขที่บ้าน	1.7
4. งานต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง	3.5
5. งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน ดูทางระบายน้ำ	50.4*
6. งานชี้แนวเขตที่ดิน	3.5
7. งานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	7.0
8. งานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้า ถนน แสงสว่าง สัญญาณไฟจราจร	7.0
9. อื่น ๆ	7.8

ส่วนการพิจารณาในแง่ของสถิติการวิจัยในส่วนของการหาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของคำตอบในแต่ละข้อของคำถามที่มีอยู่ในแบบสอบถาม (Crosstabulation) ถึงความเกี่ยวโยงกันนั้น ผู้วิจัยจะหยิบยกมาเฉพาะที่เป็นความเกี่ยวโยงของข้อคำถามคำตอบที่น่าสนใจเท่านั้น อาทิเช่น ในเรื่องปัญหาจากดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนที่ยื่นขออนุมัติ อนุญาตจากเทศบาล และปัญหาดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ทั้งสองดุลพินิจนี้ผู้อยู่ในช่วง 31-40 ปี ร้อยละ 50 และผู้ที่มีอายุ 61 ปีขึ้นไป ร้อยละ 75 ระบุว่าได้รับผลกระทบจากดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอของสำนักการช่างในเรื่องที่มีการยื่นขึ้นไป ส่วนผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 59.5 ช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 55.6 และช่วง 51-60 ปี ร้อยละ 84.6 ระบุว่าได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้นว่า การสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน ปรับผิวการจราจรของเทศบาล และเมื่อมีการถามถึงว่าส่วนงานใดที่มาติดต่อด้วยเป็นปัญหามากที่สุด ผู้ที่อยู่ในช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 32.4 ต่าง ๆ กัน ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และส่วนช่างสุขาภิบาลผู้ที่อยู่ช่วง 31-40 ปี ร้อยละ 30 เท่า ๆ กันระบุว่า ส่วนการโยธาและส่วนควบคุมการก่อสร้าง ช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 44.4 ระบุว่าส่วนช่างสุขาภิบาล ช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 30.8 ระบุเช่นเดียวกันว่าส่วนช่างสุขาภิบาล ช่วงอายุ 61 ปีขึ้นไป ร้อยละ 37.5 เท่า ๆ กัน ระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนช่างสุขาภิบาล ดังนั้นในประเด็นนี้ จึงสมควรศึกษาอย่างยิ่งว่าเพราะเหตุใดงานการยื่นคำร้องคำขอที่ส่งมาทั้งส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และส่วนช่างสุขาภิบาลจะเป็นปัญหามากที่สุด ตอบที่มีการตอบมาจากผลการวิจัย ในด้านของการศึกษาต่อการรับรู้ถึงสิทธิของตนในการที่จะอุทธรณ์

คำร้อง คำขอที่มีการยื่นไปหากไม่ได้รับความเป็นธรรมนั้น พบว่าไม่ว่าจะเป็นการศึกษาระดับต่ำสุดระดับประถมศึกษาจนถึงระดับปริญญาตรี-โท ระบุตรงกันว่า ไม่ทราบว่าสามารถกระทำได้ ซึ่งในจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าหากพฤติการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้ ก็จะยิ่งทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในทางที่ไม่ถูกต้อง ล่าช้า ข้ามขั้นตอนและไม่โปร่งใส ทั้งนี้เพราะจะไม่มีประชาชนมายื่นอุทธรณ์ เพื่อขอทราบเหตุผลในทางปกครองที่มีการสั่งคำร้อง คำขอออกไปเช่นนั้น อันเป็นมูลฐานนำคดีไปสู่ศาลปกครอง และเมื่อดูถึงระดับการศึกษากับหน่วยงานในส่วนที่เป็นปัญหานั้น ผู้ที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาร้อยละ 50 จบการศึกษาระดับอนุปริญญาร้อยละ 29.4 ระบุว่าส่วนที่เป็นปัญหาได้แก่ส่วนการโยธา ส่วนผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 37 และปริญญาตรีร้อยละ 36.4 ระบุว่าเป็นส่วนช่างสุขาภิบาล และเมื่อศึกษาต่อพบว่างานใดที่เป็นปัญหามากที่สุดทุกระดับชั้นการศึกษาไม่ว่าจะเป็นประถมศึกษา ร้อยละ 55 มัธยมศึกษาหรืออาชีวะร้อยละ 42.6 อนุปริญญาร้อยละ 58.8 ระดับปริญญาตรีร้อยละ 59.1 ระบุตรงกันว่าเป็นงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ อันเป็นส่วนงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของทั้งส่วนการโยธาและส่วนช่างสุขาภิบาลที่ก่อนหน้านี้ก็มีการระบุเป็นหน่วยงานที่มีปัญหายิ่งทำให้ผลการวิจัยแจ่มชัด และสามารถระบุประเด็นที่เป็นปัญหาถึงส่วนงานและงานใดได้ สำหรับในด้านของระดับการศึกษาต่อกรณีที่มีกฎหมายระบุให้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการพิจารณาคำร้องคำขอที่มีการยื่นขึ้นมานั้นเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ผู้ที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาร้อยละ 60 จบการศึกษาระดับอนุปริญญาร้อยละ 58.8 ระดับปริญญาตรีร้อยละ 50 เห็นด้วยที่มีกฎหมายระบุเช่นนั้น ด้วยเหตุผลที่ความเป็นนักการเมืองท้องถิ่นและมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ก็มีผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรืออาชีวะศึกษาร้อยละ 48.1 ระดับปริญญาตรีร้อยละ 50 ระดับปริญญาโท 100% ที่ระบุว่าไม่เห็นด้วยสมควรที่จะมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจดังกล่าวออกไป ทั้งนี้เพราะเรื่องที่จะมีการยื่นคำร้อง คำขอในการอนุมัติอนุญาตนั้นมีอยู่หลายเรื่องหลายระดับ[60] การที่มารวมอยู่ที่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ทำให้งานล่าช้า บางครั้งมีการเล่นพรรคเล่นพวก และความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษเฉพาะด้าน (ทักษะ) ก็มีน้อย ซึ่งงานส่วนใหญ่เป็นในเชิงสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมทั้งสิ้น

---

[60] ดังที่ผู้วิจัยได้เคยเสนอแนวทางในการแก้ปัญหากรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ หรือนครสงขลา ถึงการแบ่งระดับการตัดสินใจให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี รับผิดชอบเฉพาะที่เป็นอาคารสูง, อาคารขนาดใหญ่พิเศษ, อาคารที่สูงเกิน 4 ชั้น โรงงานอุตสาหกรรม อาคารสาธารณะ, โรงแรม, โรงมหรสพ, อาคารจอดรถ, ห้างสรรพสินค้า ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ตัดสินใจเฉพาะในเรื่องนโยบายและในงานขนาดใหญ่ ส่วนระดับรองลงมาก็มีการกระจายงานออกไป

อาจมีการกระจายงานออกไปให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) หัวหน้าส่วนหรือผู้อำนวยการกอง (สำนัก) ได้เข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าว ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับผลการวิจัยที่ว่าผู้ที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญาร้อยละ 45.5 อยากให้มีการกระจายมาสู่สภาเทศบาลในการจัดประชุมขึ้น ผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาโทคิดเป็น 100% อยากให้มอบอำนาจให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ตัดสินใจในคำร้อง คำขอเหล่านั้นได้ แม้จะมีผู้ที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาร้อยละ 55 จบการศึกษามัธยมศึกษาร้อยละ 27.8 และอนุปริญญาร้อยละ 47.1 จะยังคงอยากให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้คงอำนาจดังกล่าวไว้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงชนิดประเภทของตึกที่ทำการก่อสร้างและขอบเขตของอำนาจของผู้มีอำนาจในการอนุมัติต่อไปในส่วนแนวทางแก้ไขปัญหา ในด้านของอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถามถึงความรับรู้ หากเรื่องที่เสนอขออนุมัติอนุญาตไปนั้น ไม่ได้รับการสนองตอบสามารถที่จะอุทธรณ์ได้ ในผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชนร้อยละ 67.6 พนักงานรัฐวิสาหกิจคิดเป็น 100% ค้าขายร้อยละ 57.1 และรับจ้างทั่วไป 69.2 ตอบว่าไม่ทราบว่ามีการเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์เช่นนั้นได้ คงมีเพียงอาชีพข้าราชการร้อยละ 75 ที่ตอบแบบสอบถามตอบว่าทราบสามารถอุทธรณ์ได้ ซึ่งก็คงด้วยเหตุผลว่าเพราะพื้นฐานในแง่ของการศึกษาและหน้าที่การทำงาน ที่อยู่กับกฎระเบียบดังกล่าว จึงทำให้ทราบถึงสิทธิในการอุทธรณ์ได้ เมื่อถามถึงความเห็นต่อกรณีที่มีกฎหมายระบุให้การตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย ในการสั่งคำร้อง คำขอเป็นดุลพินิจอำนาจของเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมีความเห็นด้วยหรือไม่ ร้อยละ 50 ของข้าราชการ ร้อยละ 52.4 ของผู้ที่มีอาชีพค้าขาย และคิดเป็น 100% ของผู้ที่มีอาชีพเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่เห็นด้วยที่จะให้เป็นเช่นนั้น การที่ผู้ที่มีอาชีพค้าขายถึงร้อยละ 52.4 ตอบเช่นนี้ ย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของภาคเอกชนหรือประชาชนทั่วไปที่ต้องการให้มีการกระจายภาระงานออกไป มิใช่ให้กระจุกตัวอยู่ที่นายกเทศมนตรีแต่เพียงผู้เดียว แม้กฎหมาย พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 จะระบุเช่นนั้นก็ตาม แต่ก็ยังมีข้าราชการร้อยละ 50 พนักงานลูกจ้างบริษัทเอกชนร้อยละ 52.9 เห็นว่าควรคงอำนาจนั้นไว้ตามที่กฎหมายระบุ แต่ต้องการความโปร่งใสในการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งในจุดนี้ผู้วิจัยต้องการให้ในทุก ๆ ระดับชั้น หากจะได้มีการกระจายอำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอของประชาชนสมควรอย่างยิ่งที่จะมีการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ และยิ่งเมื่อเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบถึงประชาชนก็อาจมีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ประชาพิจารณ์ของประชาชนได้[61] ในกรณีที่มีการถามถึง

---

[61] โปรดดูระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ในข้อ 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 21 แต่การรับฟังความเห็นดังกล่าว ก็คงเป็นแต่เพียงแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจเท่านั้น มิใช่เป็นการชี้ขาดว่าต้องเป็นไปตามนั้น และหากดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59, 60 หรือมาตรา 214 เรื่องการทำประชามติ ก็มีความหมายในทำนองเดียวกัน เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น

หากมิได้มีกฎหมายระบุไว้เช่นนั้น ผลการวิจัยกับเปลี่ยนไปโดยผู้ที่มีอาชีพข้าราชการร้อยละ 50 พนักงานลูกจ้างบริษัทเอกชนร้อยละ 35.3 พนักงานรัฐวิสาหกิจ 100% อาชีพค้าขายร้อยละ 31.7 กับตอบว่าต้องการให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว แต่ที่น่าสังเกตก็คือตัวเลขดังกล่าวมิได้เป็นตัวเลขที่มีร้อยละในจำนวนที่สูง เมื่อเทียบกับในกรณีที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย และมีร้อยละ 46.2 ของผู้มีอาชีพรับจ้างทั่วไปว่า ควรให้สภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว โดยมีการจัดประชุมสภาขึ้น สำหรับในด้านดุลพินิจทั้งสองด้านที่อาจส่งผลกระทบถึงประชาชนได้นั้น ร้อยละ 70.6 ของผู้ที่เป็นพนักงานลูกจ้างในบริษัทเอกชน ร้อยละ 46 ผู้ที่มีอาชีพค้าขาย และร้อยละ 69.2 ของผู้มีอาชีพรับจ้างทั่วไประบุว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในแง่ของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนร้อยละ 75 ของผู้มีอาชีพข้าราชการ และร้อยละ 44.4 ของผู้มีอาชีพค้าขายที่เป็นจำนวนสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับกลุ่มอาชีพค้าขาย อีกส่วนหนึ่งที่ระบุว่าเป็นปัญหาในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่กลุ่มหลังนี้ทั้งอาชีพค้าขาย ข้าราชการ กลับเห็นว่าดุลพินิจที่ส่งผลกระทบ ได้แก่ ดุลพินิจในด้านการยื่นคำร้องคำขอที่มีการสั่งคำร้อง คำขอที่ประชาชนเสนอขึ้นไป โดยมีการระบุว่าส่วนงานใดที่เป็นปัญหาดังนี้ ร้อยละ 50 ของข้าราชการ และร้อยละ 32.4 บริษัทลูกจ้างเอกชน ระบุว่าส่วนที่เป็นปัญหา ได้แก่ ส่วนการโยธา และร้อยละ 32.4 ของผู้ที่ทำงานในบริษัทลูกจ้างเอกชน ร้อยละ 100 ของผู้ที่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ และร้อยละ 38.5 ของผู้ที่รับจ้างทั่วไประบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง สุดท้ายร้อยละ 38.1 ของผู้มีอาชีพค้าขายเท่านั้นที่ระบุว่าส่วนช่างสุขาภิบาลเป็นปัญหา ในจุดดังกล่าวนี้ หากพิจารณาในแง่ของอาชีพ จะทำให้ผู้ศึกษาผลการวิจัยเข้าใจได้ตรงกันว่า ส่วนที่เป็นปัญหาตามส่วนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสำนักการช่างนั้นล้วนมีความเกี่ยวโยงกับอาชีพนั่นคือ ผู้ที่ค้าขายก็มักมีปัญหาในด้านการยื่นคำร้อง คำขอให้เทศบาลมาดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับคู่ทางระบายน้ำและขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล แต่มิได้รับการสนองตอบ ซึ่งเป็นงานของส่วนช่างสุขาภิบาล จึงมีการระบุว่าเป็นปัญหามากที่สุด ในทำนองเดียวกันกลุ่มพนักงานบริษัทเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือกลุ่มรับจ้างทั่วไป ก็มีปัญหาในการยื่นคำขอ คำร้องในการก่อสร้างอาคาร สิ่งปลูกสร้าง จึงระบุส่วนที่มีปัญหาเป็นส่วนควบคุมอาคาร และผังเมือง ส่วนกลุ่มข้าราชการร้อยละ 50 และพนักงานบริษัทเอกชนอีกจำนวนหนึ่ง ร้อยละ 32.4 ที่มิได้มีการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างอาคารใด ๆ แต่ได้รับความเดือดร้อนในการสัญจรไปมาถนนสะพานต่าง ๆ ได้ยื่นคำร้องแล้วแต่มิได้รับการสนองตอบ จึงระบุส่วนที่มีปัญหา คือส่วนการโยธา โดยเมื่อศึกษาลึกลงไปถึงงานที่สังกัดอยู่ในส่วนต่าง ๆ ว่างานใด อาชีพใดระบุว่าเป็นงานที่มีปัญหามากที่สุด ในทุกอาชีพไม่ว่าจะเป็นข้าราชการร้อยละ 50 พนักงานบริษัทเอกชนร้อยละ 55.9 พนักงานรัฐวิสาหกิจคิดเป็น 100% ค้าขายร้อยละ 50.8 และรับจ้างทั่วไปร้อยละ 30.8 กลับตอบตรงกันว่าเป็นงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนนสะพาน คูทางระบาย

น้ำ อันเป็นงานในส่วนของการโยธาและส่วนช่างสุขาภิบาล ส่วนควบคุมการก่อสร้าง และที่เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งก็คือเพราะเหตุใด ทุกสาขาอาชีพ แม้ในระดับที่มีการถามถึงส่วนงานที่เป็นปัญหายังมีการระบุส่วนงานที่แตกต่างกันออกไป แต่เมื่อมีการถามถึงงานที่เป็นปัญหาในทุกสาขาอาชีพหรือแม้กระทั่งในทุกระดับการศึกษา จึงตอบตรงกันว่าเป็นเรื่องงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน คูทางระบายน้ำ ในจุดนี้จึงนับว่าเป็นข้อสังเกตที่สำคัญที่สมควรจะเข้าไปศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการในการยื่นคำร้อง คำขอ เพื่อให้เทศบาลดำเนินการซ่อมแซมดังกล่าวว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีปัญหาในจุดใด ในทุกสาขาอาชีพและระดับการศึกษาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงระบุตรงกันว่างานในส่วนดังกล่าวมีปัญหามากกว่าทุก ๆ งานในร้อยละที่มีอัตราสูงเช่นนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการเสนอแนวทางแก้ไขต่อไป[62] สำหรับระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเป็นเวลา 5-15 ปี ร้อยละ 36.4 และช่วงเวลา 15-20 ปี ร้อยละ 54.5 ระบุว่าส่วนการโยธาเป็นส่วนงานที่มีปัญหามากที่สุด ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 45.5 และช่วง 20-25 ปี ร้อยละ 40 ระบุว่าเป็นส่วนช่างสุขาภิบาล และผู้ที่อาศัยอยู่ 25 ปีขึ้นไป ร้อยละ 35.4 ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองเป็นปัญหามากที่สุด มีข้อน่าสังเกตคือส่วนควบคุมการก่อสร้างไม่มีผู้ระบุว่าเป็นส่วนงานที่เป็นปัญหาเลย และผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลไม่ว่าจะเป็นต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 54.5 ช่วง 5-15 ปี ร้อยละ 54.5 ช่วง 15-20 ปี ร้อยละ 36.4 ช่วง 20-25 ปี ร้อยละ 60 ช่วง 25 ปีขึ้นไป ร้อยละ 52.1 ยังคงระบุตรงกันว่างานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนนสะพาน คูทางระบายน้ำเป็นงานที่เป็นปัญหามากที่สุด

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบในตอนต้นนั้นได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ร้อยละต่าง ๆ ของทัศนคติประชาชนต่อเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในการยื่นคำร้อง คำขอต่อสำนักการช่าง ถัดจากนี้ไปเป็นการแสดงผลการวิจัยในส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่างเทศบาลนครยะลา ในส่วนต่าง ๆ ซึ่งแสดงผลการวิจัยได้ดังนี้ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักการช่างร้อยละ 42.4 อายุอยู่ในช่วง 31-40 ปี ร้อยละ 21.2 ช่วง 41-50 ปี ร้อยละ 18.2 เท่า ๆ กันอยู่ในช่วงต่ำกว่า 30 ปีลงมา และ 51-60 ปี แสดงให้เห็นว่าช่วงอายุ 31-40 ปี ซึ่งถือว่าเป็นระดับผู้ใหญ่เป็นผู้ที่ตอบแบบสอบถามนี้เป็นส่วนใหญ่ และหากพิจารณาอายุก็จะพบความสัมพันธ์ ในส่วนนี้กับตำแหน่งหน้าที่การงานอีกด้วยอันเป็นการบ่งบอกถึงหน่วยงานส่วนที่ตนสังกัด ในด้านเพศที่ตอบแบบสอบถามมีเจ้าหน้าที่ปกครองเพศชายมากกว่าเพศหญิง เพศชายร้อยละ 66.7 เพศหญิงร้อยละ 33.3 ในด้านของการศึกษา ร้อยละ 39.4 จบการศึกษาระดับอนุปริญญา

---

[62] ในเรื่องดังกล่าวได้มีการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการยกฐานะของเทศบาลเมืองยะลาเป็นเทศบาลนครยะลาไว้ ใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ **ปัจจัยที่มีผลต่อการยกฐานะเทศบาลนครยะลา** สำนักพิมพ์เสมาธรรม พิมพ์ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2542 หน้า 103-119

ร้อยละ 33.3 ระดับปริญญาตรี ร้อยละ 15.2 ระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ และมีร้อยละ 6.1 เท่า ๆ กัน สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา และระดับปริญญาโท ในส่วนของตำแหน่ง ร้อยละ 42.4 ที่ตอบแบบสอบถามเป็นลูกจ้างทั้งแบบประจำและแบบชั่วคราว ร้อยละ 24.2 อยู่ในระดับพนักงานเทศบาล 1-4 ร้อยละ 18.2 เป็นพนักงานเทศบาลระดับ 5-6 และร้อยละ 15.2 เป็นระดับ 7-9 ข้อสังเกตก็คือมีผู้ตอบแบบสอบถามในระดับของลูกจ้างชั่วคราวและประจำ เมื่อรวมกับพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 ในอัตราที่ค่อนข้างสูง ในจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะเป็นระดับที่ปฏิบัติการอยู่ในภาคสนามเป็นส่วนใหญ่ก็จริงหรือหากมีการรับคำร้อง คำขอของประชาชนที่มีการยื่น ก็จะอยู่ในระดับเพียงแต่รับเรื่องเท่านั้นก็ตาม แต่หากพิเคราะห์ดูจะพบว่าประสบการณ์ในการตอบแบบสอบถามดังกล่าวก็นับว่าเป็นประโยชน์ โดยทั้งนี้ต้องถือว่าพนักงานเหล่านี้ อยู่ในระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าในระดับอื่น ๆ นอกจากนี้ความเห็นในกรณีเกี่ยวกับดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ก็นับว่าเป็นระดับที่ออกสัมผัสกับประชาชนโดยตรงอีกด้วย ย่อมจะทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี แม้จะไม่มีอำนาจสั่งการ อย่างไรก็แล้วแต่ผู้วิจัยได้ดำเนินการสอบถามกับเจ้าหน้าที่ในระดับสูงของเทศบาลนครยะลา ในฝ่ายประจำด้วยเพื่อให้ข้อมูลและข้อสรุปดังกล่าวของงานวิจัยมีน้ำหนักยิ่งขึ้น โดยมีการสอบถามสัมภาษณ์ทั้งปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาลของเทศบาลแห่งนี้ ในด้านระยะเวลาการทำงานในเทศบาลนครแห่งนี้ ร้อยละ42.4 ทำงานในเทศบาล 5-15 ปี ร้อยละ 36.4 ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 15.2 มากกว่า 20 ปี ร้อยละ 6.1 ทำงาน 15-20 ปี ซึ่งระยะเวลาการทำงานนี้ก็คงผูกพันกับตำแหน่งที่ดำรงอยู่ นั่นคือ หากทำงานนานก็มีตำแหน่ง (ระดับ) ที่สูง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ ในการสัมภาษณ์ก็พบว่ามีทั้งหัวหน้าส่วน และผู้อำนวยการสำนัก หรือแม้แต่ปลัดเทศบาล ก็พึ่งย้ายมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวในเทศบาลนครยะลานี้ สำหรับภูมิหลังก่อนที่จะมาทำงานที่เทศบาลนครแห่งนี้ ร้อยละ 54.5 เป็นลูกจ้างหรือพนักงานในบริษัทเอกชน ซึ่งก็เป็นจำนวนที่มากเมื่อเทียบสัดส่วนดูถึงกว่าครึ่ง จะทำให้เห็นได้ว่าการมีภูมิหลังอยู่ในภาคเอกชน เมื่อมาทำงานในภาคราชการ ย่อมจะเห็นข้อแตกต่างอันถือว่าเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการทำงานและตอบแบบสอบถามของผู้วิจัย ร้อยละ 21.2 เท่า ๆ กัน มีภูมิหลังเคยรับราชการที่หน่วยงานอื่นมาก่อน และอีกส่วนหนึ่งเป็นเกษตรกรทำประมง มีเพียงร้อยละ 6.1 ที่ทำการค้าขายมาก่อน ส่วนข้อคำถามที่เป็นตอนที่ 2 นี้ ผู้วิจัยได้ทดสอบความรับรู้และความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจใน 2 ลักษณะดังกล่าวแล้ว โดยมีการถามถึงความเกี่ยวข้องในระดับงานของสำนักการช่าง ร้อยละ 63.6 ตอบว่าเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการทั่วไป ซึ่งก็เป็นคำตอบที่สอดคล้องกับตำแหน่งที่ดำรงอยู่ตามที่มีการรายงานการวิจัยไปในตอนต้นแล้ว ร้อยละ 18.2 ตอบว่าเป็นผู้นำเสนอเพื่อขออนุมัติ/ไม่อนุมัติต่อผู้มีอำนาจต่อไป ร้อยละ 12.1 เป็นผู้อนุมัติไม่อนุมัติหรือสั่งการให้เป็นไปตามที่เสนอมา โดยร้อยละ 27.3 อยู่ในส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 21.2 เท่า ๆ กันอยู่ในส่วนควบคุม

อาคารและผังเมือง และส่วนช่างสุขาภิบาล ร้อยละ 15.2 เท่า ๆ กันอยู่ในส่วนการโยธา และเป็นลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ เมื่อถามถึงการรับรู้ว่าหากมีการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอหรือสั่งให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดุลพินิจเหล่านั้นอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ ร้อยละ 72.7 ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ตอบแบบสอบถามทราบ ทั้งนี้โดยให้เหตุผลว่าการทำงานในสำนักการช่างอาจส่งผลกระทบกับประชาชนได้ ทั้งนี้เพราะทุกส่วนงานล้วนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทั้งสิ้น แต่ก็ต้องเลือกการพัฒนาเพื่อความก้าวหน้าของส่วนรวม มีเพียงร้อยละ 27.3 ที่ไม่ทราบว่าดุลพินิจดังกล่าวอาจก่อผลกระทบถึงประชาชนได้ และเมื่อมีการถามว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอของประชาชนที่มีการยื่นขอขึ้นมา เป็นต้นว่าเรื่องการสร้างสิ่งก่อสร้าง การขอใช้ที่ดิน, การต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง ร้อยละ 42.4 เห็นว่าควรให้เทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้หรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้สั่งการ ร้อยละ 27.3 ตอบว่าน่าที่จะมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ร้อยละ 18.2 เลือกที่จะให้สภาเทศบาลที่มีการจัดการประชุมสภาขึ้น ร้อยละ 6.1 ให้เทศมนตรีที่มีการจัดประชุมขึ้นเพื่อพิจารณา ร้อยละ 3 เท่า ๆ กัน เลือกที่จะให้มีการตัดสินใจได้ในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในจุดที่ประชาชนมายื่นคำร้อง คำขอก็สั่งการอนุมัติหรือไม่อนุมัติได้ในทันที โดยให้เจ้าหน้าที่ระดับ 1-6 ตัดสินได้ อีกส่วนหนึ่งไม่มีการระบุที่ชัดเจน ในส่วนของข้อความเห็นที่ถามถึงกรณีที่มีกฎหมายระบุให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการชี้ขาดในคำร้อง คำขอที่มีการร้องขอขึ้นมานั้น ว่ามีความคิดเห็นอย่างไร เห็นด้วยกันกรณีที่มีกฎหมายระบุไว้เช่นนั้นหรือไม่ ร้อยละ 81.8 นั่นคือเกือบทั้งหมดของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่างเห็นด้วย โดยมีเหตุผลสอดคล้องกันว่าเป็นไปตามที่กฎหมาย พ.ร.บ. เทศบาล 2496 ระบุไว้สั่งไว้จึงต้องทำตามกฎหมาย โดยหากพิจารณาถึงในกรณีที่ผู้วิจัยนำเสนอก่อนหน้านี้จะเห็นว่า หากเป็นกรณีที่มิได้มีกฎหมายระบุไว้ ความเห็นของข้าราชการจะเป็นไปในทางกระจายอำนาจการตัดสินใจ ดังจะเห็นว่าก็มีความเห็นส่วนหนึ่งที่ต้องการให้ทั้งข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ระดับกลางค่อนไปทางล่าง (ระดับ 1-6) เทศมนตรีที่มีการประชุมกันมิใช่การพิจารณาคนเดียว หรือแม้กระทั่งความเห็นว่าให้ดำเนินการจัดประชุมสภาเทศบาลขึ้นเพื่อพิจารณา แต่เมื่อถามในกรณีที่มีกฎหมายระบุไว้เช่นนี้ คำตอบจึงเป็นไปตามนั้น เพราะกฎหมายบัญญัติให้ต้องทำเช่นนั้น (Positive law Theory) แม้ในความเห็นของพวกตนจะต่างออกไป แต่ก็เลือกที่จะถือปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ก็ยังมีอีกส่วนหนึ่งร้อยละเพียง 9.1 ตอบชัดเจนว่าไม่เห็นด้วยตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี แต่ก็คงเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับพวกแรก เมื่อมีการถามเจาะจงลงไปถึงดุลพินิจทั้ง 2 ประการที่มีการใช้อยู่ว่าดุลพินิจใดเป็นปัญหา ร้อยละ 69.7 เห็นว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานเป็นปัญหา ทั้งนี้เพราะเป็นการดำเนินการที่ส่งผลกระทบถึงส่วนรวมประชาชนหลายคน เป็นต้นว่า การสร้างถนน ปรับผิว

จราจร ขยายสะพาน (ค.ส.ล) การถมดินให้ได้ระดับถนน หรือการทำคูทางระบายน้ำ ซึ่งต่างจากดุลพินิจในแง่ของการสั่งคำร้อง คำขอโดยมองกันว่าดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอนี้ เมื่อไม่อนุมัติก็จะกระทบเฉพาะราย ๆ ไป มิใช่เป็นภาพกว้าง เช่น ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (69.7%) มีข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พนักงานเทศบาล ข้าราชการเหล่านี้ ไม่ว่าจะอยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่, สงขลา ก็มีความเห็นตรงกันว่าดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นปัญหามากที่สุด แต่จำนวนร้อยละย่อมแตกต่างมากน้อยตามความรุนแรงของปัญหาในแต่ละเทศบาล ซึ่งจะได้นำเสนอเปรียบเทียบต่อไป แต่ก็มีร้อยละ 21.2 ที่เห็นว่าปัญหาเกิดจากดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอของประชาชนที่เสนอขึ้นมาเหมือนกัน และหากจะเปรียบเทียบกับข้อคำถามเดียวกันที่ถามประชาชนว่าดุลพินิจใดเป็นปัญหา ในกรณีของเทศบาลนครยะลามีความแตกต่างจากเทศบาลอื่นอยู่ตรงที่ประชาชนได้มีการระบุว่าดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็เป็นปัญหาเช่นกัน ถึงร้อยละ 53.9 ดังนั้นในจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาลึกลงไปถึงว่า งานใดในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เป็นปัญหา สำหรับข้อคำถามที่ถามว่าหน่วยงานในส่วนใดในสำนักการช่างที่เป็นปัญหานั้นเกี่ยวกับคำร้อง คำขอที่ยื่นขึ้นไป ร้อยละ 30.3 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเป็นส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 27.3 ของข้าราชการ พนักงานเทศบาลตอบว่าส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 24.2 ส่วนการโยธา ร้อยละ 12.1 ส่วนช่างสุขาภิบาล ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้มีข้อสังเกตเช่นเดียวกันว่ายังมีส่วนงานหลายส่วนโดยเฉพาะส่วนการโยธากับส่วนช่างสุขาภิบาล ที่ในกรณีของแบบสอบถามที่ถามประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา แต่เมื่อถามข้าราชการ พนักงานเทศบาลกับมิได้ตอบว่าเป็นปัญหาในลำดับแรก ๆ กับทั้งเปอร์เซ็นต์ ในการให้น้ำหนักก็น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะข้าราชการเหล่านี้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อคำถามที่มีการตั้งขึ้น จึงหลีกเลี่ยงที่จะระบุทั้งหน่วยงานส่วนที่ตนรับผิดชอบหรือหน่วยงานส่วนอื่น ๆ ในสำนักการช่างก็ตาม ดังจะเห็นได้ว่ามีถึงร้อยละ 24.2 ไม่ระบุหน่วยงานใด ๆ ทั้งสิ้นเลย

ตาราง แสดงหน่วยงานในส่วนต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในสำนักการช่างสังกัด

หน่วยงานที่สังกัดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	27.3
2. ส่วนการโยธา	15.2
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	21.2
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	21.2
5. อื่น ๆ	15.2

ตาราง แสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่ออำนาจการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในคำร้องคำขอที่มีการยื่นขึ้นมาว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาด

หน่วยงานที่ควรมีอำนาจชี้ขาด	ร้อยละ
1. เทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้หรือนายกเทศมนตรี	42.4
2. ข้าราชการ พนักงานเทศบาล (ระดับสูง 7-9)	27.3
3. ข้าราชการ พนักงานเทศบาล (ระดับ 1-6)	3.0
4. ที่ประชุมสภาเทศบาลจัดประชุมขึ้น	18.2
5. ที่ประชุมเทศมนตรีจัดประชุมขึ้น	6.1
6. อื่น ๆ	3.0

ตาราง แสดงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ในทัศนะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พนักงานเทศบาลนครยะลา

ประเภทของการใช้ดุลพินิจ	ร้อยละ
1. ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	69.7
2. ดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอที่ยื่นขึ้นมา	21.2
3. อื่น ๆ	9.1

ตาราง แสดงหน่วยงานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจสั่งคำร้อง คำขอของประชาชนที่เสนอขึ้นมา หน่วยงานใดมีปัญหามากที่สุด (เทศบาลนครยะลา)

ประเภทของส่วนงานในสำนักการช่าง	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	27.3
2. ส่วนการโยธา	24.2
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	30.3
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	12.1
5. อื่น ๆ	24.2

ตาราง แสดงความเห็นในกรณีที่มีกฎหมายระบุว่านายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการสั่งคำขอ คำร้องเป็นลำดับสุดท้าย ข้าราชการ พนักงานเทศบาลมีความเห็นอย่างไร

ความเห็นว่าควรเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (พ.ร.บ.เทศบาล 2496)	ร้อยละ
1. เห็นด้วย	81.8
2. ไม่เห็นด้วย	9.1
3. อื่น ๆ	12.1

ในด้านของการหาความสัมพันธ์กันระหว่างภูมิหลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจมีผลการวิจัยแสดงได้ดังนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ในช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 28.6 ช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 50 ทำงานอยู่ในสำนักการช่าง ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 42.9 อยู่ในส่วนควบคุมการก่อสร้าง ช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปีลงมา ร้อยละ 66.7 อยู่ในส่วนช่างสุขาภิบาล และเมื่อถามถึงในกรณีที่มีกฎหมายมอบอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่นายกเทศมนตรีในการสั่งคำร้อง คำขอ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปีลงมา ร้อยละ 83.3 ช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 78.6 ช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 85.7 ช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 83.3 เห็นด้วยที่มีกฎหมายระบุไว้เช่นนั้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะลักษณะอนุรักษ์นิยมที่มีอยู่ในระบบราชการที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ดังนั้นเมื่อแรกหรือก่อนที่ตนจะเข้ามาทำงาน หรือเมื่อเข้ามาทำงาน แล้วก็พบว่ามีกฎหมายระบุไว้เช่นนั้น จึงยอมรับอำนาจดังกล่าวของนายกเทศมนตรี โดยไม่คิดจะเปลี่ยนแปลง ทั้งที่บางครั้งก็พบว่าก็เป็นความล่าช้าต่อประชาชนเช่นกัน แต่อย่างไรก็แล้วแต่ข้อคำถามในลักษณะเช่นนี้ผู้วิจัยได้ถามถึงหลายประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของผู้ที่การมีอำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอว่าควรเป็นเช่นไร ซึ่งผลก็แตกต่างออกไป โดยข้าราชการก็มิได้ต้องการให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้ชี้ขาดแต่เพียงผู้เดียวในลำดับสุดท้าย โดยร้อยละ 33.3 เท่า ๆ กันของผู้ที่อยู่ในช่วงอายุ 51-60 ปี ก็มีการระบุให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้ และอีกส่วนยังคงให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีคงเดิม ช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 42.9 ต้องการให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจเช่นเดียวกันกับช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 50 และช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 33.3 ก็ต้องการให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในกรณีที่มิได้มีกฎหมายกำหนดมาก่อนเช่นนั้น แต่หากพิเคราะห์ดูถึงตัวเลขร้อยละ 28.6 เท่า ๆ กันของผู้ที่อยู่ในช่วงอายุ 31-40 ปี และ 41-50 ปี รวมทั้งช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 33.3 ก็เป็นตัวเลขที่ไม่น้อยที่ต้องการให้ข้าราชการระดับสูงได้เข้ามามีส่วนแบ่งในการตัดสินใจดังกล่าว หรือในกรณีที่จะมอบหมายให้หน่วยงานอื่น

มามีส่วนรวมด้วย เช่น สภาเทศมนตรีที่มีการจัดประชุม การประชุมคณะเทศมนตรี เป็นต้น เมื่อถามถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจใดกระทบกับประชาชนมากกว่ากันข้าราชการช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 83.3 ช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 64.3 ช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 85.7 ช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 50 ระบุตรงกันว่าเป็นปัญหาจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ซึ่งในกรณีของช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละอีก 50 เท่า ๆ กันระบุว่าเป็นดุลพินิจจากการสั่งคำร้องคำขอที่มีประชาชนยื่นขึ้นมา ซึ่งข้อสังเกตหนึ่งที่ผู้วิจัยพบในการทำงานวิจัยหลายเทศบาลนครก็คือ ในปัญหาเกี่ยวกับดุลพินิจนี้ประชาชนในขณะที่ตอบแบบสอบถามมักจะระบุว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจทีเกิดจากการสั่งคำร้อง คำขอที่ตนยื่นไปแล้วเกิดปัญหา หากเป็นกรณีที่ตนมีประสบการณ์ ในการไปติดต่อกับสำนักการช่าง ในกรณีที่ไม่มีประสบการณ์ก็จะตอบว่าได้รับผลกระทบจากปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะตรงกันข้ามกับข้าราชการในทุก ๆ เทศบาลนครมักตอบว่าเป็นปัญหาดุลพินิจที่เกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเชื่อว่าประชาชนย่อมได้รับผลกระทบจำนวนมาก ไม่ใช่เป็นการเฉพาะราย ๆ ไป เช่น ดุลพินิจประเภทแรกสำหรับส่วนงานที่เป็นปัญหาในการรับคำร้อง คำขอของประชาชนที่มีการยื่นมานั้น ข้าราชการในช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปีลงมา ร้อยละ 33.3 ระบุว่าส่วนการโยธา ช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 21.4 เท่า ๆ กัน ทั้ง 3 ส่วนระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้าง ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ส่วนช่างสุขาภิบาล ช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 57.1 และช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 33.3 ระบุเช่นเดียวกันว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ในด้านของระดับการศึกษาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาอาชีวะร้อยละ 60 อนุปริญญาร้อยละ 76.9 ปริญญาตรีร้อยละ 81.8 และปริญญาโท 100% ระบุว่าทราบว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ปกครองเองอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนมีเพียงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จบระดับประถมศึกษาร้อยละ 100 ที่ระบุว่าไม่ทราบว่าเกิดปัญหาจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ ซึ่งอาจเป็นเพราะระดับการศึกษาที่ไม่สูงนัก ประกอบกับตำแหน่งดำรงอยู่อาจเป็นตำแหน่งที่มิได้มีส่วนรับรู้ในการร้องเรียนของประชาชนต่อการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ ในด้านของความเห็นที่เกี่ยวกับใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้องคำขอต่างๆ ยื่นมา แม้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายระบุไว้ เจ้าหน้าที่ที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาคิดเป็น 100% ระดับมัธยมอาชีวะร้อยละ 40 ระดับอนุปริญญาร้อยละ 30.8 และระดับปริญญาโทร้อยละ 50 มีความเห็นว่าควรให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (พนักงานเทศบาลระดับสูง (ระดับ 7-9)) เป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว ส่วนระดับมัธยมศึกษาอาชีวะอีกร้อยละ 40 ระดับปริญญาตรี 72.7 และระดับปริญญาโทร้อยละ 50 ลงความเห็นว่ายังคงให้เป็นไปตามกฎหมายที่มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ซึ่งในจุดดังกล่าวนี้ก็เป็นไปดังที่ผู้วิจัยได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า สมควรมีการกระจายอำนาจในจุดดังกล่าวนี้ของนายกเทศมนตรี แต่เมื่อมีการนำกฎหมายมาเป็น

ข้อคำถามที่ว่ามีกฎหมายระบุให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี ที่จะให้ผู้ที่มีอำนาจในการสั่งคำร้องคำขอที่มีการยื่นมาของประชาชนได้ ผลการวิจัยก็กลับไปสู่ความเห็นด้วยที่มีกฎหมายระบุเช่นนั้น ซึ่งก็คงเป็นเหตุผลในแง่ของการยึดกฎยึดระเบียบของข้าราชการที่ติดตัวมา ในลักษณะอนุรักษ์นิยม และไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยร้อยละ 100 ของข้าราชการที่จบระดับมัธยมอาชีวะร้อยละ 84.6 ระดับอนุปริญญาร้อยละ 81.8 ระดับปริญญาตรีคิดเป็น 100% ระดับปริญญาโท ลงความเห็นว่าเห็นด้วยที่มีกฎหมายระบุเช่นนั้น ส่วนร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษากลับตอบว่าไม่เห็นด้วยที่เป็นเช่นนี้อย่างเปิดเผย เมื่อถามถึงว่าใน 2 ดุลพินิจดังกล่าวข้างต้น ดุลพินิจใดจะส่งผลกระทบมากกว่ากันในทัศนะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคิดเป็น 100% ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 60 ของผู้จบระดับมัธยมอาชีวะ ร้อยละ 76.9 ผู้จบระดับอนุปริญญา ร้อยละ 63.6 ผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และร้อยละ 50 ผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ข้าราชการเหล่านี้ระบุตรงกันว่าเป็นปัญหาจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มิใช่เป็นกรณีที่ข้าราชการหรือฝ่ายปกครองไปสั่งคำร้องคำขอโดยตรงของประชาชนแต่อย่างใดไม่ เมื่อมีการถามถึงหน่วยงานในส่วนใดที่เป็นปัญหามากที่สุด ในการสั่งคำร้องคำขอเหล่านั้นที่กระทบประชาชน ร้อยละ 40 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมอาชีวะ และร้อยละ 23.1 ผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ลงความเห็นว่าส่วนควบคุมการก่อสร้าง ระดับประถมศึกษาร้อยละ 50 ระดับปริญญาตรีร้อยละ 45.5 ระดับปริญญาโทคิดเป็น 100% ลงความเห็นว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และระดับประถมศึกษาอีกร้อยละ 50 ลงความเห็นว่าส่วนช่างสุขาภิบาล ซึ่งเป็นลักษณะที่ตรงกันข้ามกับแบบสอบถามที่ถามประชาชนถึงว่าหน่วยงานส่วนใดมีปัญหาก็จะระบุไปที่ส่วนการโยธา ส่วนช่างสุขาภิบาล อันเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานขอให้เทศบาลสร้างซ่อมแซมถนนสะพาน คูทางระบายน้ำ ในจุดดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นข้อน่าวิตกอย่างยิ่ง หากราชการกับประชาชนเห็นปัญหาไม่ตรงกัน ทั้งนี้เพราะการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาของภาคราชการ (เทศบาล) เองก็จะมิตรง หรือสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน จึงไม่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง สมควรอยู่เองที่งานวิจัยนี้ จะต้องนำเสนอในปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชน เพื่อให้ภาคราชการรับทราบและแก้ไข ในด้านของตำแหน่งนั้น พนักงานเทศบาลระดับ 5-6 ร้อยละ 33.3 และพนักงานเทศบาลระดับ 7-9 ร้อยละ 20 สังกัดอยู่ในส่วนควบคุมการก่อสร้าง และร้อยละ 20 เช่นกันของพนักงานเทศบาลระดับ 7-9 สังกัดอยู่ในส่วนการโยธา ร้อยละ 37.5 ของพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 และร้อยละ 33.3 ของพนักงานระดับ 5-6 สังกัดอยู่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 42.9 ของลูกจ้างประจำและชั่วคราว สังกัดอยู่ส่วนช่างสุขาภิบาล จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าส่วนควบคุมการก่อสร้างจะมีข้าราชการระดับ 5-6 และระดับ 7-9 อยู่มากที่สุดที่ตอบแบบสอบถามดังกล่าว ในจำนวนที่ตอบแบบสอบถามนี้ ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจทั้งเสนอเรื่องและอนุมัติเรื่องคำขอคำร้อง โดยมีเหตุผลของ

ส่วนหรือสำนักการช่างก่อนที่จะเสนอนายกเทศมนตรี ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง แม้จะมีข้าราชการไปสังกัดอยู่มากจากผู้ตอบแบบสอบถามนี้ แต่ก็เป็นระดับกลางค่อนไปทางระดับล่าง ที่มิได้มีอำนาจในการตัดสินใจ ยิ่งเมื่อพิจารณาถึงส่วนช่างสุขาภิบาลยิ่งเห็นได้ชัดเลยว่าไม่มีข้าราชการทั้งในระดับ 5-6 หรือระดับ 7-9 ที่ตอบแบบสอบถามนี้สังกัดอยู่เลยคงมีเพียงลูกจ้างชั่วคราวและประจำ ต่อข้อคำถามที่ถามว่าดุลพินิจดังกล่าวที่ข้าราชการในระดับต่าง ๆ ใช้ไปนั้นทราบหรือไม่ว่าอาจส่งผลกระทบกับประชาชนได้ ร้อยละ 75 ของข้าราชการที่อยู่ในระดับ 1-4 ร้อยละ 50 ของระดับ 5-6 ร้อยละ 100 ของระดับ 7-9 และร้อยละ 71.4 ของลูกจ้างชั่วคราวหรือลูกจ้างประจำตอบว่าทราบว่าดุลพินิจที่ใช้ไปส่งผลกระทบถึงประชาชนได้ และมีถึงร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลระดับ 5-6 ที่ตอบว่าไม่ทราบด้วยเช่นกัน โดยให้เหตุผลว่าไม่มีการร้องเรียนขึ้นมา ในส่วนดังกล่าวนี้ จึงเป็นที่น่าสนใจว่ากระบวนการร้องเรียนหากไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือผลกระทบ ในการดำเนินการทั้งพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานหรือสั่งคำร้องคำขอมีรูปแบบและขั้นตอนอย่างไร ข้าราชการกลุ่มดังกล่าวจึงไม่ทราบได้ ในส่วนของข้อความเห็นว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้องคำขอของประชาชนที่มีการยื่นมาขออนุมัติอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ เช่น การสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง การขอใช้ที่ดิน การต่ออายุหนังสือสัญญาสร้างสิ่งก่อสร้าง หากมิได้มีกฎหมายระบุไว้ ร้อยละ 62.5 ของพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 ร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลระดับ 5-6 ที่ตอบว่าไม่ทราบด้วยเช่นกัน โดยให้เหตุผลว่าไม่มีการร้องเรียนขึ้นมา ในส่วนดังกล่าวนี้ จึงเป็นที่น่าสนใจว่ากระบวนการร้องเรียนหากไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือผลกระทบ ในการดำเนินการทั้งพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานหรือสั่งคำร้องคำขอมีรูปแบบและขั้นตอนอย่างไร ข้าราชการกลุ่มดังกล่าวจึงไม่ทราบได้ ในส่วนของข้อความเห็นว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้องคำขอของประชาชนที่มีการยื่นมาขออนุมัติอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ เช่น การสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง การขอใช้ที่ดิน การต่ออายุหนังสือสัญญาสร้างสิ่งก่อสร้าง หากมิได้มีกฎหมายระบุไว้ ร้อยละ 62.5 ของพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 ร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลระดับ 5-6 ร้อยละ 60 ของพนักงานเทศบาลระดับ 7-9 ระบุว่าควรให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้สั่งการมีเพียงความเห็นของลูกจ้างชั่วคราว/ลูกจ้างประจำ ร้อยละ 28.6 ที่ให้กระทำได้ในที่ประชุมโดยมีการจัดประชุมสภาเทศบาลขึ้นหรือให้ข้าราชการระดับสูงในเทศบาลระดับ 7-9 เป็นผู้สั่งการได้ และความเห็นดังกล่าวยิ่งชัดเจนขึ้น เมื่อถามถึงในกรณีที่มีกฎหมายระบุให้เป็นเช่นนั้น โดยกฎหมายระบุให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีความเห็นอย่างไร ร้อยละ 87.5 ของพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 ร้อยละ 83.3 ระดับ 5-6 ร้อยละ 100 ระดับ 7-9 ร้อยละ 71.4 ของลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างประจำ มีความเห็นตรงกันว่า เห็นด้วยตามที่กฎหมายมีการระบุให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจเช่นนั้น และปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานยังถือว่าเป็นปัญหาที่ข้าราชการระบุว่า

สร้างผลกระทบให้กับประชาชนมากที่สุด โดยร้อยละ 37.5 ของระดับ 1-4 ร้อยละ 66.7 ของระดับ 5-6 ร้อยละ 60 ของระดับ 7-9 ร้อยละ 92.9 ของลูกจ้างชั่วคราวและประจำ ระบุตรงกันว่าเป็นปัญหาดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีเพียงร้อยละ 37.5 ของพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 ที่ระบุว่าเป็นปัญหาดุลพินิจจากการยื่นคำขอคำร้องแล้วมีการสั่งคำขอคำร้องเหล่านั้น สำหรับในส่วนของส่วนงานในสำนักการช่วยส่วนที่เกี่ยวด้วยเรื่องการสั่งคำร้อง คำขอแล้วมีผลกระทบกับประชาชนมากที่สุด ร้อยละ 37.5 ของข้าราชการระดับ 1-4 ร้อยละ 50 ของข้าราชการระดับ 5-6 ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแบบแปลนในการขออนุญาตที่จะต้องขอให้มีความสอดคล้องกับกฎกระทรวงที่ออกตามความของ พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ร้อยละ 60 ของข้าราชการระดับ 7-9 และร้อยละ 28.6 ของลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างประจำ ระบุว่าส่วนการโยธา และร้อยละ 28.6 เช่นกันของลูกจ้างประจำและชั่วคราว ระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้าง โดยไม่มีข้าราชการไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใด ระบุว่าส่วนช่างสุขาภิบาลที่เป็นปัญหามากที่สุด ทั้งที่เมื่อมีการสอบถามประชาชนก็มีการระบุส่วนช่างสุขาภิบาลเป็นส่วนที่ได้รับผลกระทบมากอยู่ในส่วนต้น ๆ ทั้งจากเรื่องขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลที่มีการยื่นคำร้องคำขอให้มาดำเนินการแก้ไขและการสร้างคูทางระบายน้ำ เป็นต้น ในด้านของภูมิหลังเจ้าหน้าที่ปกครองที่มีภูมิหลังเคยรับราชการมาก่อน ร้อยละ 28.6 สังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 38.9 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่มีภูมิหลังเป็นลูกจ้างหรือพนักงานในบริษัทเอกชน และร้อยละ 50 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่มีภูมิหลังค้าขายสังกัดอยู่ในส่วนช่างสุขาภิบาล ซึ่งถือได้ว่ามีจำนวนมากพอสมควร เมื่อพิจารณาเปอร์เซนต์ที่ปรากฏอยู่ และร้อยละ 50 ของผู้มีภูมิหลังค้าขายเช่นกันสังกัดอยู่ส่วนการโยธา ส่วนร้อยละ 28.6 เท่า ๆ กันของผู้มีภูมิหลังทำงานอิสระสังกัดอยู่ในส่วนควบคุมการก่อสร้าง และส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ในด้านของภูมิหลังของอาชีพเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานในเทศบาลนครยะลานี้ ร้อยละ 42.9 ของผู้มีภูมิหลังรับราชการ ร้อยละ 33.3 ของผู้ที่มีภูมิหลังเป็นลูกจ้างบริษัทเอกชน ร้อยละ 50 ของผู้ที่มีภูมิหลังค้าขาย และร้อยละ 57.1 ของผู้ที่มีภูมิหลังทำงานอิสระ ให้ความเห็นตรงกันว่าหากมิได้มีกฎหมายระบุไว้เช่นกรณีของ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ให้อำนาจนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการลำดับสุดท้าย ใครควรเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว ก็ยังลงความเห็นตรงกันว่าควรเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้นในจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาเมื่อเปรียบเทียบในด้านของภูมิหลังของข้าราชการในเทศบาลนครยะลาแห่งนี้ ไม่สู้จะมีการเปลี่ยนแปลงความเห็นไม่ว่าจะวัดจากภูมิหลังด้านการศึกษา หรืออาชีพ ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ก็ยังคงให้ความเห็นว่าควรให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าวอยู่ดี ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความคิดในเชิงอนุรักษ์นิยม เมื่อเข้ามารับราชการก็ได้ ดังที่ได้นำเสนอไปแล้ว ร้อยละ 42.9 ของผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ปกครองมีภูมิหลังเคยรับราชการมาก่อน ระบุว่าควรมอบอำนาจให้ข้าราชการระดับสูง

(ระดับ 7-9) ตัดสินใจในบางเรื่องแทนได้จากนายกเทศมนตรี อีกร้อยละ 50 ของข้าราชการที่มีภูมิหลังเคยค้าขาย ระบุว่าอาจให้อำนาจดังกล่าวไปอยู่ที่ประชุมคณะเทศมนตรีก็ได้ ดังนั้นความหลากหลายดังกล่าวผู้วิจัยจะได้นำเสนอต่อไปถึงแนวทางออก เพื่อกระจายอำนาจในการตัดสินใจ โดยดูจากแบบสอบถามทั้งของเจ้าหน้าที่รัฐและของประชาชนประกอบกัน ในด้านของระยะเวลาการทำงานผู้ที่ทำงานในเทศบาลระยะเวลา 15-20 ปี คิดเป็น 100% และ 20 ปีขึ้นไป ร้อยละ 60 สังกัดอยู่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าส่วนดังกล่าวเมื่อพิจารณาจากผลการวิจัยจะพบว่ามีผู้ที่ทำงานอยู่นานอยู่ในส่วนดังกล่าวนี้มาก แนวความคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นไปในลักษณะที่ค่อนข้างช้า และส่วนดังกล่าวนี้ก็มีการถูกระบุจากประชาชน แม้จะไม่ใช่ในระดับต้น ๆ แต่ก็ถูกระบุว่าเป็นส่วนที่มีปัญหา แต่หากมองในอีกด้านหนึ่งก็ถือเป็นส่วนที่มีความชำนาญมากส่วนหนึ่ง เพราะมีผู้ที่อยู่ทำงานนาน ๆ อยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้วิจัยจะต้องพยายามหาความเชื่อมโยงในระหว่างระยะเวลาการทำงานกับประสิทธิภาพของงานการใช้ดุลพินิจที่แสดงออกมา ว่ามีส่วนสัมพันธ์กันอย่างไรต่อไป ส่วนร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงานในเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี สังกัดอยู่ในส่วนช่างสุขาภิบาล ซึ่งถูกระบุว่าเป็นปัญหา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความใหม่ความไม่เคยชินทั้งต่อสถานที่และระบบงานการให้บริการ วัฒนธรรมขององค์การ จึงทำให้การให้บริการต่าง ๆ ของส่วนนี้เกิดปัญหาโดยเฉพาะเรื่องคูทางระบายน้ำ ขยะสิ่งปฏิกูลแต่ที่เป็นข้อดีก็คือโดยความใหม่ของผู้ที่ทำงานในส่วนดังกล่าวนี้ จึงเป็นการง่ายที่จะเปลี่ยนแปลงหรือนำรูปแบบวิธีการทำงานใหม่ ๆ มาใช้ได้ เช่น การปรับมาตรฐานการทำงานภาครัฐ โดยมีการดึงองค์กรภายนอก ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการประเมินผลให้ข้อคิด คำแนะนำ ข้อสังเกต และร้อยละ 42.9 ของผู้ที่ทำงานในช่วง 5-15 ปี สังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง จากผลการวิจัยทำให้ทราบอีกว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่มีการเก็บข้อมูลมานี้ ในส่วนของส่วนการโยธาไม่มีผู้ที่ทำงานมานานได้ตอบแบบสอบถามมาเลย (15-20 ปี) (20 ปีขึ้นไป) ผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี และช่วง 5-15 ปี ร้อยละ 50 เท่า ๆ กันระบุว่าหากมิได้มีกฎหมายระบุไว้ใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการสั่งคำร้องคำขอของประชาชนที่ยื่นไป ทั้ง 2 กลุ่มนี้ ระบุให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว แต่ก็มีข้อน่าสังเกตเช่นกัน เพราะผู้ที่ทำงานมานานได้เห็นคณะเทศมนตรีบริหารงานอยู่หลายชุด และเห็นวิธีปฏิบัติงานดังกล่าวในเทศบาลนครยะลา นั่นคือ ผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี และ 20 ปีขึ้นไป ร้อยละ 50 และร้อยละ 40 ระบุว่าควรเปลี่ยนอำนาจการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายจากนายกเทศมนตรีมาสู่ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ก็น่าจะทำได้ ซึ่งผู้วิจัยคิดว่าเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องศึกษาถึงปมปัญหาว่าเพราะเหตุใด ผู้ที่ทำงานในเทศบาลนครยะลามาเป็นเวลายาวนานดังกล่าวจึงไม่ต้องการให้อำนาจดังกล่าวนี้ตกอยู่กับฝ่ายการเมือง นอกเหนือจากเหตุผลที่ให้มาว่างานจะล่าช้าควรมีการกระจายงาน ลดการคอรัปชั่น และการเล่นพรรคพวก ซึ่งทำให้ข้าราชการประจำทำงานลำบาก เพราะมีการข้ามขั้นตอนจากการยื่นเอกสาร

ที่ควรทำในระดับส่วนไปสู่กอง สำนัก แล้วจึงไปที่ปลัดเทศบาล เพื่อนำเสนอสู่นายกเทศมนตรี ก็กับกลายเป็นการยื่นโดยตรงที่นายกเทศมนตรีหรือเป็นในลักษณะที่นายกเทศมนตรี (นักการเมืองท้องถิ่น) ลงมาล้วงลูกเองที่ระดับล่าง ทำให้ข้าราชการอึดอัด และอยากตัดตอนการทำความเห็นที่จะต้องเสนอเพื่อขออนุมัติ แต่ความเห็นดังกล่าวก็เปลี่ยนไปเมื่อมีการยกเอา พ.ร.บ.เทศบาล 2496 ขึ้นตั้งเป็นประเด็นถามว่าในเมื่อกฎหมายเป็นเช่นนี้ ข้าราชการมีความเห็นอย่างไร ร้อยละ 83.3 ของผู้ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 78.6 ทำงาน 5-15 ปี คิดเป็น 100% ผู้ทำงาน 15-20 ปี ร้อยละ 80 ผู้ที่ทำงาน 20 ปีขึ้นไป ระบุว่าเห็นด้วยที่กฎหมายระบุเช่นนี้ ที่มอบอำนาจการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายไว้ที่นายกเทศมนตรี ในการสั่งคำร้อง คำขอ หรือการมีดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้วยเหตุผลดังที่กล่าวไปแล้วในตอนต้น ในส่วนของผู้ที่ทำงานเป็นระยะเวลา 5-15 ปี ร้อยละ 28.6 และร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี ระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้างเป็นส่วนที่มีปัญหาในการที่ประชาชนยื่นคำร้องคำขอมากที่สุด แต่ผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 41.7 ระบุว่าส่วนการโยธามีปัญหามากที่สุด ส่วนผู้ที่ทำงาน 5-15 ปี ร้อยละ 28.6 ทำงาน 15-20 ปี ร้อยละ 50 และ 20 ปีขึ้นไป ร้อยละ 40 ระบุว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอของประชาชนที่ยื่นมานั้น ปัญหาน่าจะเกิดจากส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ซึ่งก็เป็นประเด็นที่ตรงกับกรณีถามถึงปัญหาดังกล่าวกับแบบสอบถามของประชาชนที่ระบุว่าส่วนตัวกล่าวมีปัญหา ดังนั้นผู้วิจัยคาดว่าหากผลการวิจัยออกมาเช่นนี้ และมีข้อสรุปก็จะถือว่าเป็นแนวทางที่ดีในการหาทางออกร่วมกัน เพราะถือได้ว่าทั้งภาคราชการและประชาชนได้เห็นปัญหาร่วมกันแล้วในการแก้ไข

2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการโยธา ก่อสร้างโครงสร้างขั้นพื้นฐานของสำนักการช่างแก่ประชาชน

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าผู้วิจัยได้แบ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกเป็น 2 ดุลพินิจดังกล่าว ในส่วนนี้ก็จะเป็นการรายงานผลการวิจัยในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เทศบาลเองมีดุลพินิจในการสั่งการลงไปเพื่อพัฒนา ทั้งนี้ตามแผนการพัฒนาประจำปีและแผนพัฒนาระยะกลาง 5 ปี (2540-2544) และระยะยาวด้วย ในตอนนี้จะทำการรายงานผลจากแบบสอบถามของประชาชนที่ได้ไปดำเนินการเก็บข้อมูลมาในเบื้องต้นก่อน โดยในส่วนของภูมิหลังของประชาชน การศึกษา เพศ อายุ การย้ายถิ่น ภูมิลำเนา อาชีพ ฯลฯ จะไม่ขอกล่าวซ้ำอีก รวมทั้งปัญหาดุลพินิจที่เกิดผลกระทบกับประชาชนในการยื่นคำร้องคำขอก็จะไม่กล่าวซ้ำอีกเช่นกัน ทั้งนี้เพราะได้นำเสนอไปแล้วในตอนก่อนหน้านี้ ในตอนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะดุลพินิจที่เป็นปัญหาจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะเท่านั้น เช่น ในข้อคำถามที่ถามว่าในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างถนน ซ่อมแซม ปรับปรุงผิวการจราจร ลาดยางสร้างทางเท้า ทำทางดู

ระบายน้ำ ท่านคิดว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการลงไป ร้อยละ 38.3 ประชาชนระบุว่าการให้เป็นสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับระบบการขั้นตอนของกฎหมายปัจจุบันที่ดำเนินการอยู่ กล่าวคือ สภาจะเป็นผู้อนุมัติงบประมาณประจำปี ในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานในแต่ละด้าน[63] โดยมีการกำหนดจุดถนนแหล่งเงินที่จะลงไปพัฒนา ส่วนการบริหารจัดการนั้นเป็นหน้าที่ของเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายหรือนายกเทศมนตรี ร้อยละ 33.9 ระบุให้ไม่ต้องดำเนินงานผ่านสภาเทศบาล แต่ให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีฝ่ายการโยธา (ช่าง) เป็นผู้ดำเนินการสั่งลงไป เพื่อการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานเลย ซึ่งเป็นวิธีที่ตรง แต่มีปัญหาเรื่องการตรวจสอบความโปร่งใสในกระบวนการด้วย ร้อยละ 16.5 ให้กระทำการสั่งการในรูปของการประชุมคณะเทศมนตรีทุกฝ่ายรวมทั้งนายกเทศมนตรีด้วย ร้อยละ 6.1 มอบให้ข้าราชการระดับ 7-9 (ระดับสูง) เป็นผู้สั่งการในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานโดยในจุดนี้เองก็อาจเห็นได้ว่าประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมานี้ ก็มีความเข้าใจพอสมควรในระดับหนึ่งถึงปัญหาและอำนาจในการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ประการ กล่าวคือในส่วนที่เกี่ยวกับดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอนั้นประชาชนที่ตอบมาในตอนที่แล้วมีความเห็นอยากให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) เข้ามาร่วมด้วย แต่เมื่อเป็นดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มิใช่การสั่งคำร้องคำขอเป็นการเฉพาะราย ๆ ไป เป็นเรื่องที่กระทบกับส่วนรวมทั้งหมดงบประมาณที่จำนวนมากความเห็นดังกล่าวก็เปลี่ยนไปต้องการให้ทำในสภาเทศบาล (เป็นกลุ่มคณะตัวแทนของประชาชน) นั่นเอง และมีเพียง 0.9% ที่ให้ข้าราชการระดับล่าง (ระดับ 1-6) สั่งการ และเมื่อถามเจาะลงไปถึงงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับผลกระทบแสดงได้ตามลำดับต่อไปนี้ ร้อยละ 41.7 ของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามระบุว่างานที่เป็นปัญหา ได้แก่ การสร้างคูทางระบายน้ำ ร้อยละ 23.5 งานการขยายถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ ร้อยละ 13 งานการสร้างทางเดินเท้า ซ่อมแซม ร้อยละ 7 งานการถมดินให้ได้ระดับถนนร้อยละ 6.1 ระบุว่าไม่มีปัญหาจากงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใด ๆ หรือระบุงานอื่นๆ ที่กระจัดกระจายออกไป ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเปอร์เซ็นต์ที่น้อยมาก จึงขอไม่กล่าวถึง ร้อยละ 4.3 งานการติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร ร้อยละ 3.5 งานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล) ร้อยละ 1.7 เท่า ๆ กัน งานก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่าง ๆ และงาน

---

[63] โดยมีการตั้งงบประมาณประจำปี จัดทำในรูปของแผนพัฒนาเทศบาลเข้าสู่สภา โดยมีการแยกสาขาออกเป็นสาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาขาการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ สาขาการพัฒนาสังคม สาขาการพัฒนาการเมืองและการบริหาร โดยในแต่ละสาขาก็จะมีการจัดทำวัตถุประสงค์ในการพัฒนา แผนงานหลัก แผนงานย่อย และมีวัตถุประสงค์ย่อยในแต่ละแผนงาน รวมทั้งงบประมาณการไว้ด้วย ในส่วนของสาขาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็มีงานสำคัญ ๆ เช่น ถนน ทางเดินเท้า ท่อระบายน้ำ สะพาน ไฟฟ้าสาธารณะ การพัฒนาการใช้ประโยชน์ของที่ดินกับผังเมืองรวม เป็นต้น

การขุดลอกคลอง โดยระยะเวลาที่รับรู้มาก่อนถึงการที่จะมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวนั้น ร้อยละ 65.2 ไม่รับรู้มาก่อนเลย ต่อเมื่อมีการดำเนินการจึงทราบ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าในจุดดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นจุดอ่อนในด้านการประชาสัมพันธ์ และการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ประชาสังคมต่าง ๆ ในทุก ๆ เทศบาลนครที่ทำการวิจัยมา ซึ่งจะได้นำเสนอประกอบต่อไป ร้อยละ 11.3 เท่า ๆ กัน ระบุว่ารู้มาก่อน 1 เดือน และรู้มาก่อน 1 อาทิตย์ ซึ่งแหล่งข้อมูลที่รับรู้มาก็เห็นได้ว่าไม่เป็นระบบเลย นั่นคือรู้มาจากคนในเทศบาลบอกมาบ้าง, เพื่อนบ้านบอกมาบ้าง, คุยกันในสภากาแฟเลย ทราบมาบ้าง กับทั้งระยะเวลาที่รับรู้ก็กระชั้นชิด ซึ่ง 1 เดือนหรือ 1 อาทิตย์นี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นมากในการเตรียมตัวที่จะรับผลกระทบจากโครงสร้างพื้นฐานที่จะมีการพัฒนา ทั้งนี้เพราะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวเป็นงานที่ทำแล้วมีผลกระทบกับประชาชนจำนวนมาก และระยะเวลาการก่อสร้างก็ยาวนาน บางโครงการก็อาจมีการทำข้ามปีด้วย ดังนั้นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้เส้นทางหลีกเลี่ยงทางลัด ทางเชื่อมต่าง ๆ เพื่อที่จะได้มีแผนการใช้รถใช้ถนนในการสัญจร จึงนับว่าสำคัญมาก ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป ในส่วนรายละเอียดของการแก้ไขปัญหาร้อยละ 2.6 รู้ก่อนดำเนินการ 3 วัน จุดหนึ่งที่ผู้วิจัยคิดว่าทางเทศบาลน่าที่จะมีการเผยแพร่เอกสารแผนพัฒนาเทศบาลนครประจำปีหรือในระยะปานกลาง 5 ปี (2540-2544) ให้เป็นที่แพร่หลายมากกว่าที่ทำอยู่ในปัจจุบันนี้ ก็จะเป็นประโยชน์มาก ทั้งนี้เพราะในแผนดังกล่าวจะมีข้อมูลในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการพัฒนาในด้านอื่นๆ ครอบคลุมหมดอันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

ตาราง แสดงความเห็นของประชาชนต่อผู้ที่ควรมีอำนาจสูงสุดในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

บุคคล/หน่วยงานที่ควรมีอำนาจดังกล่าว	ร้อยละ
1. สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น	38.3
2. เทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้หรือนายกเทศมนตรี	33.9
3. ข้าราชการระดับสูงในเทศบาล (ระดับ 7-9)	6.1
4. ข้าราชการระดับล่างในเทศบาล (ระดับ 1-6)	0.9
5. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี	16.5
6. อื่น ๆ	4.3.

ตาราง แสดงการรับรู้ของประชาชนก่อนที่เทศบาลจะมีการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานประชาชนรับรู้หรือไม่

ประเภทของการรับรู้	ร้อยละ
1. รู้ก่อน 1 เดือนหรือกว่านั้น	11.3
2. รู้ก่อน 1 อาทิตย์	11.3
3. รู้ก่อน 3 วัน	2.6
4. ไม่รับรู้มาก่อน	65.2
5. อื่น ๆ	9.6

ตาราง ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชนระบุงานที่เป็นปัญหาจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

ประเภทของงานที่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ
1. การสร้างคูทางระบายน้ำ	41.7
2. การขยายถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่	23.5
3. งานการสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม	13.0
4. งานการถมดินให้ได้ระดับถนน	7.0
5. งานติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างตามถนน ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร	4.3
6. งานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล)	3.5
7. งานก่อสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่าง ๆ	1.7
8. งานการขุดลอกคลอง	1.7
9. อื่น ๆ	6.1

ในด้านของระดับการศึกษาต่อคำถามที่ว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พบว่าประชาชนร้อยละ 35.2 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 35.3 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา และร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 100 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ทั้งหมดระบุตรงกันว่าควรให้สภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว ในการอนุมัติให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่กระทบคนจำนวนมากมีงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายสูง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ผู้ที่เป็นผู้ควบคุมสั่งการ

ตามแผนพัฒนาเทศบาลที่ได้รับอนุมัติมาจากสภาเทศบาลก็ยังเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้มอบหมาย แต่ก็มีอีกส่วนหนึ่งของประชาชน ร้อยละ 45 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา และร้อยละ 37 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะอีกส่วนหนึ่งต้องการให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีอำนาจดังกล่าวได้ และเมื่อถามเจาะจงลงไปถึงงานที่เป็นปัญหา ร้อยละ 35 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 48.1 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 31.8 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ระบุว่างานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชนเดือดร้อนมากที่สุด ได้แก่ การสร้างคูทางระบายน้ำ ร้อยละ 47.1 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา และร้อยละ 31.8 ของผู้จบปริญญาตรีอีกส่วนหนึ่งระบุต่างออกไปว่าเป็นงานการขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ คงมีเพียงคิดเป็น 100% ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ระบุว่าเป็นงานการถมดินให้ได้ระดับถนน และเมื่อถามถึงการรับรู้ก่อนที่เทศบาลจะดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รับรู้มาก่อนหรือไม่ ร้อยละ 55 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 63 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยม ร้อยละ 82.4 ระดับอนุปริญญา ร้อยละ 68.2 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีคิดเป็น 100% ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ตอบตรงกันว่าไม่รู้ ไม่ทราบมาก่อน ซึ่งในชั้นนี้เห็นได้ว่าระดับการศึกษาคงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแน่นอนต่อการรับรู้ ข่าวที่ทางเทศบาลจะได้ควรประชาสัมพันธ์แต่ทำน้อยมาก เพราะผู้จบการศึกษาระดับปริญญาทั้งตรี-โท ก็ยังไม่รู้ว่าเมื่อไรจะดำเนินการโครงการใด เมื่อไม่ทราบก็ส่งผลกระทบในการใช้ชีวิตประจำวัน การสัญจรไปมาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวแล้ว ในด้านของอาชีพต่ออำนาจการตัดสินใจให้มีการพัฒนาก่อสร้างงานโครงสร้างพื้นฐาน พบว่าร้อยละ 36.5 ของผู้มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 61.5 ของผู้ประกอบการอาชีพอิสระระบุว่าควรมอบอำนาจดังกล่าวให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น ร้อยละ 41.2 ของผู้มีอาชีพบริษัทเอกชนลูกจ้างระบุว่าควรให้เป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ร้อยละ 50 ของผู้รับราชการระบุว่าควรกระจายงานในส่วนดังกล่าวมาให้ข้าราชการในระดับสูงของเทศบาลได้มีดุลพินิจในการสั่งการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานบางงานได้ (ระดับ 7-9) คิดเป็น 100% ของผู้มีอาชีพพนักงานรัฐวิสาหกิจต้องการให้อำนาจการตัดสินใจดังกล่าวสามารถกระทำได้ในระดับเจ้าหน้าที่ระดับล่าง (ระดับ 1-6) ในด้านของเรื่องที่ได้รับผลกระทบในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 50 ของผู้ที่เป็นข้าราชการคิดเป็น 100% ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 49.2 ของผู้มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 53.8 ของผู้ประกอบอาชีพอิสระลงความเห็นตรงกันว่าเป็นงานการสร้างคูทางระบายน้ำ มีเพียงร้อยละ 35.3 ของลูกจ้างบริษัทเอกชน ระบุว่าเป็นงานการขยายถนน ปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ ส่วนการรับรู้นั้นไม่ว่าจะมีอาชีพรับราชการร้อยละ 75 หรืออาชีพลูกจ้างในบริษัทเอกชนร้อยละ 70.6 อาชีพพนักงานรัฐวิสาหกิจคิดเป็น 100% ค้าขาย 63.5% และร้อยละ 53.8 ของผู้มีอาชีพอิสระก็ระบุว่าไม่รู้มาก่อนที่เทศบาลจะดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แม้เป็นอาชีพ

ข้าราชการก็ตามก็ไม่รู้มาก่อน หรือแม้แต่อาชีพค้าขายที่อยู่ในเขตเทศบาลทั้งวัน ก็ยังไม่รู้มาก่อนเช่นกัน ในส่วนของจำนวนระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลต่อผู้ที่ควรมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า ร้อยละ 45.5 ของผู้ที่อยู่ต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 50 ของผู้ที่อยู่ช่วง 5-15 ปี ร้อยละ 36.4 ของผู้ที่อยู่ช่วง 15-20 ปี ร้อยละ 40 ของผู้อยู่ช่วง 20-25 ปี ร้อยละ 33.3 ของผู้อยู่ช่วง 25 ปีขึ้นไป ระบุว่าควรให้เป็นอำนาจของสภาเทศบาลในการจัดประชุมขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว ร้อยละ 45.5 ของผู้ที่อาศัยในเขตเทศบาลต่ำกว่า 5 ปีส่วนหนึ่ง และร้อยละ 36.4 ของผู้ที่อาศัยในเขตเทศบาล 15-20 ปี ร้อยละ 40 ของผู้อาศัยอยู่ในช่วง 20-25 ปีอีกส่วนหนึ่ง ระบุว่าควรให้เป็นอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ถนนคูทางระบายน้ำต่าง ๆ เป็นของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เมื่อถามเจาะจงลงไปถึงงานที่เป็นปัญหา ร้อยละ 31.8 ของผู้ที่อาศัยในช่วงต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 54.5 ของผู้อยู่ในช่วง 5-15 ปี ร้อยละ 36.4 ของผู้อยู่ในช่วง 15-20 ปี ร้อยละ 41.7 ของผู้อยู่ในช่วง 25 ปีขึ้นไป ระบุตรงกันว่าเป็นการสร้างคูทางระบายน้ำ ซึ่งก็สอดคล้องกันทุกประการ เมื่อถามถึงปัญหาดังกล่าวนี้ ไม่ว่าจะมีระดับการศึกษาอาชีพ จำนวนระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลก็ตอบตรงกันว่าดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างคูทางระบายน้ำเป็นปัญหา แม้ผู้อยู่ต่ำกว่า 5 ปี ก็ระบุเป็นปัญหา ผู้ที่อยู่มานานแล้ว 25 ปีขึ้นไป (ปัญหาเรื้อรัง) ก็ยังระบุว่าเป็นปัญหา ส่วนร้อยละ 36.4 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในช่วง 15-20 ปี อีกส่วนหนึ่ง และร้อยละ 60 ของผู้ที่อาศัยอยู่ช่วง 20-25 ปี ระบุว่าเป็นงานการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ และเมื่อถามถึงการรับรู้มาก่อนที่เทศบาลจะดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเป็นระยะเวลาเท่าใด ก็ไม่รับรู้มาก่อนดำเนินการเลย ไม่ว่าจะเป็นร้อยละ 59.1 ของผู้อยู่ต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 50 ผู้อยู่ช่วง 5-15 ปี ร้อยละ 81.8 ของผู้อยู่ช่วง 15-20 ปี ร้อยละ 100 ผู้อยู่ช่วง 20-25 ปี และร้อยละ 66.7 ของผู้อยู่ 25 ปีขึ้นไป ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปถึงแนวทางแก้ไขในบทที่เป็นข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่แนวทางออกของปัญหา

ในด้านของแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า พนักงานเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าผู้ที่ควรมีอำนาจในการตัดสินใจให้ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การขยายถนน, ปรับปรุงผิวถนน, ลาดยาง สร้างทางเท้า, ทางระบายน้ำ, ไฟฟ้าต่าง ๆ ร้อยละ 45.5 ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาต้องการให้มีการจัดประชุมสภาเทศบาลขึ้นเพื่ออนุมัติ ร้อยละ 27.3 ให้กระทำได้ในอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ร้อยละ 15.2 ของข้าราชการให้กระทำได้ในที่ประชุมคณะเทศมนตรี ร้อยละ 12.1 ของข้าราชการ พนักงานที่ตอบแบบสอบถามให้เป็นอำนาจของพนักงานเทศบาลระดับสูง อนุมัติก็ได้ (ระดับ 7-9) สำหรับส่วนงานที่ข้าราชการที่ทำงานในเทศบาลนครยะลา ระบุว่าเป็นหน่วยงานที่มีปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งผล

กระทบต่อประชาชน ได้แก่ ร้อยละ 33.3 ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 42.4 ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง (มากที่สุด) ร้อยละ 9.1 ส่วนการโยธา ร้อยละ 12.1 ส่วนช่างสุขาภิบาล และเมื่อถามเจาะลงไปถึงงานที่คิดว่าเป็นงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นปัญหา ได้แก่ ร้อยละ 45.5 ของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ปกครองหรือพนักงานเทศบาลระบุว่าเป็นงานการสร้างคูทางระบายน้ำ ร้อยละ 39.4 ของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบระบุงานการขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ ร้อยละ 24.2 การถมดินให้ได้ระดับถนน[64] ร้อยละ 18.2 เท่า ๆ กัน ระบุว่างานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล) และงานก่อสร้างสะพานลอยและถนนเชื่อมสะพานลอยต่าง ๆ ร้อยละ 9.1 เท่า ๆ กัน ทั้ง 3 งานระบุว่างานการติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร, งานการขุดลอกคลอง และเป็นงานโยธาทั่วไป ร้อยละ 6.1 เป็นงานการสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม หากเมื่อดูถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีการระบุว่าเป็นปัญหาเปรียบเทียบกับแบบสอบถามที่ถามประชาชน ก็จะพบว่ามีงานที่มีการถูกระบุตรงกันอยู่ว่าเป็นปัญหา เช่น การสร้างคูทางระบายน้ำ ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา (ร้อยละ 41.7) การขยายถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ (ร้อยละ 23.5) ที่ระบุว่าเป็นปัญหาในส่วนของภาคประชาชน ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอต่อไปถึงแนวทางการแก้ปัญหา ซึ่งก็มีความคล้ายคลึงกันในเทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลนครสงขลา

ตาราง แสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเทศบาลนครยะลาที่ต้องการให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน	ร้อยละ
1. สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น	45.5
2. เทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้หรือนายกเทศมนตรี	27.3
3. ที่ประชุมเทศมนตรี	15.2
4. ข้าราชการในเทศบาลระดับ 7-9	12.1

[64] งานการถมดินให้ได้ระดับถนนมักเกิดปัญหาที่ถนนที่มีการสร้าง มีการปรับผิวถนนใหม่ให้สูงขึ้น จึงทำการถมดินถมทราย หลังจากดำเนินการเสร็จพื้นถนน จึงสูงกว่าพื้นบ้านที่อยู่ด้านข้างถนนของประชาชนมาก ยิ่งเมื่อมีการกำหนดให้ฟุตบาตต้องสูงกว่าถนน 20 เซนติเมตร ก็ยิ่งทำให้น้ำไหลเข้าสู่บ้านของประชาชนเป็นความเดือดร้อนที่ต้องตามถมดินบนพื้นบ้านให้สูงไล่ ๆ กับถนน (หรือสูงกว่า) ทุกครั้งที่มีงานการถมดินถนนใหม่ เพื่อป้องกันน้ำไหลเข้าบ้านท่วม ดังนั้นก่อนสร้างบ้านทางออกคือควรดูระดับความสูงของถนนใหญ่ (Main) เป็นหลัก

ตาราง แสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเทศบาลนครยะลา ที่ระบุว่างานส่วนใดมีปัญหามากที่สุด ในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน

หน่วยงานในสำนักการช่างที่รับผิดชอบงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	33.3
2. ส่วนการโยธา	9.1
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	42.4
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	12.1
5. อื่น ๆ	9.1

ตาราง แสดงงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาลนครยะลาระบุว่าเป็นปัญหากระทบต่อประชาชนมากที่สุด

หน่วยงานในสำนักการช่างที่รับผิดชอบงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ
1. การสร้างคูทางระบายน้ำ	45.5
2. งานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่	39.4
3. งานการถมดินให้ได้ระดับถนน	24.2
4. งานการสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม	6.1
5. งานการขุดลอกคลอง	9.1
6. งานการติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน สัญญาณไฟจราจร	9.1
7. งานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล)	18.2
8. งานก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่าง ๆ	18.2
9. อื่น ๆ	9.1

ในส่วนของระดับการศึกษาของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาพบว่าผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีร้อยละ 45.5 ระดับปริญญาโทร้อยละ 50 ระดับอนุปริญญาร้อยละ 53.8 ระดับมัธยมศึกษาอาชีวะร้อยละ 40 ต้องการให้อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ กระทำในที่ประชุมสภาเทศบาล ส่วนคิดเป็น 100% ของผู้เป็นข้าราชการที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา และร้อยละ 40 อีกส่วนหนึ่งของผู้จบระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะและร้อยละ 45.5 อีกส่วนหนึ่งของผู้จบระดับปริญญาตรี ยังต้องการให้อำนาจในการตัดสินใจดังกล่าวอยู่ที่นายก

เทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย โดยให้เหตุผลว่ารวดเร็วและเป็นตัวแทนในการบริหารมาจากประชาชน ซึ่งอาจจะขาดความรอบคอบและมิได้สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในการแก้ปัญหาก็ได้ เพราะสภาเทศบาลนั้นเป็นองค์กรที่ใหญ่ (เทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน) จึงเป็นตัวแทนประชาชนได้ทั่วทุกพื้นที่ในเขตเทศบาลย่อมรับรู้จุดหรือความจำเป็น เร่งด่วนก่อนหลังในการดำเนินการได้ และอีกร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโทที่เป็นข้าราชการระบุให้อำนาจการตัดสินใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นของที่ประชุมคณะเทศมนตรีที่มีการจัดประชุมขึ้น สำหรับส่วนงานที่มีปัญหาและส่งผลกระทบกับประชาชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุดนั้น ร้อยละ 46.2 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ร้อยละ 36.4 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับประถม ร้อยละ 40 ของข้าราชการที่จบการศึกษาระดับมัธยม/อาชีวะ ร้อยละ 46.2 ของข้าราชการที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ร้อยละ 36.4 ของข้าราชการที่จบปริญญาตรี และร้อยละ 50 ของข้าราชการที่จบปริญญาโท ระบุตรงกันหมดทุก ๆ ระดับว่าส่วนที่เป็นปัญหา ได้แก่ ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าส่วนดังกล่าวนี้ มิได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ส่วนงานอื่น เป็นต้นว่าส่วนการโยธา แต่ทำไมจึงมีการระบุหน่วยงานส่วนนี้ว่าเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งที่จริงแล้วควรจะมีปัญหาในด้านดุลพินิจเกี่ยวกับการยื่นคำร้องคำขอมากกว่า หากผลการวิจัยออกมาเช่นนี้ ทำให้น่าเป็นห่วงว่าข้าราชการระดับการศึกษาต่าง ๆ ยังไม่เข้าใจถึงความเดือดร้อนอันเป็นผลกระทบในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชนเดือดร้อนจริง ๆ เพราะปัญหาอยู่ที่ส่วนการโยธา แต่กลับมิได้มีการระบุเช่นนั้นเลย หรือมีก็น้อยส่วนอีกร้อยละ 50 เท่า ๆ กันของข้าราชการที่จบระดับประถมศึกษาและปริญญาโทระบุว่าส่วนช่างสุขาภิบาลเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เมื่อถามเจาะลงไปถึงงานที่คิดว่าเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 50 ของข้าราชการที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 46.2 ของผู้จบระดับอนุปริญญา ร้อยละ 54.5 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 50 ของข้าราชการที่จบการศึกษาระดับปริญญาโท ระบุว่างานการสร้างคูทางระบายน้ำ และร้อยละ 50 ของข้าราชการที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาอีกส่วนหนึ่ง ร้อยละ 40 ของผู้จบระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของผู้จบปริญญาโทระบุว่าเป็นงานการขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ มีเพียงร้อยละ 40 อีกส่วนหนึ่งของผู้เป็นข้าราชการที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ที่ระบุว่างานการถมดินให้ได้ระดับถนนเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในส่วนของตำแหน่งต่ออำนาจที่ว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ร้อยละ 62.5 ของพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 ร้อยละ 83.3 ของพนักงานเทศบาลระดับ 5-6 ทั้ง 2 ระดับชั้นระบุ

ตรงกันว่าควรเป็นอำนาจของสภาเทศบาลที่ได้มีการจัดประชุมขึ้น ร้อยละ 60 ของพนักงานเทศบาลระดับ 7-9 ต้องการให้ทำในที่ประชุมคณะเทศมนตรี และร้อยละ 35.7 ของลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ระบุให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจ โดยส่วนงานที่เป็นปัญหาจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่อาจส่งผลกระทบถึงประชาชนมากที่สุด ร้อยละ 66.7 ของผู้ที่อยู่ในระดับ 5-6 และร้อยละ 42.9 ของผู้อยู่ในระดับที่เป็นลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างประจำ ระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 62.5 ของผู้อยู่ในระดับ 1-4 ร้อยละ 40 ของผู้อยู่ในระดับ 7-9 และอีกส่วนหนึ่งร้อยละ 42.9 ของผู้เป็นลูกจ้างชั่วคราวและประจำ ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ซึ่งผู้วิจัยก็ได้ตั้งข้อสังเกตในจุดนี้ไปแล้วข้างต้น มีเพียงร้อยละ 40 ของผู้อยู่ในระดับ 7-9 อีกส่วนหนึ่งระบุว่าเป็นส่วนช่างสุขาภิบาลที่เป็นปัญหาดังกล่าว เมื่อถามเจาะลงไปที่งานที่เป็นปัญหาก็พบถึงความไม่สัมพันธ์กัน ดังที่ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ เช่นว่าถ้าระบุว่างานการขยายถนนปรับผิวการจราจรมีปัญหาหรืองานสร้างคูทางระบายน้ำมีปัญหา ก็ควรจะระบุส่วนงานโยธาหรือส่วนช่างสุขาภิบาลมา แต่ก็ปรากฏว่ามีในจำนวนน้อยมากที่ระบุงานและส่วนที่รับผิดชอบตรงกัน และมีความสัมพันธ์กัน ซึ่งเป็นปัญหาของการวิจัยที่จะต้องหาคำตอบของความสัมพันธ์ดังกล่าว ส่วนในด้านของระยะเวลาที่ทำงานในเทศบาลนครยะลาต่อความสัมพันธ์ ในแง่ที่ว่าใครควรมีอำนาจในการตัดสินใจ ในเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานผู้ที่เป็นข้าราชการ ร้อยละ 64.3 ของผู้ที่ทำงานอยู่ในช่วง 5-15 ปี ร้อยละ 50 ของข้าราชการที่ทำงานอยู่ในเทศบาล 15-20 ปี และร้อยละ 40 ของข้าราชการที่ทำงานมากกว่า 20 ปี ระบุตรงกันว่าอำนาจดังกล่าวควรเป็นของสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น ร้อยละ 33.3 ของข้าราชการที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปีในเทศบาลนครยะลา และร้อยละ 40 ของข้าราชการที่ทำงานมากกว่า 20 ปี ระบุว่าควรเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายในการมีดุลพินิจ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อีกส่วนหนึ่งร้อยละ 33.3 ของข้าราชการที่ทำงานในเทศบาลนครยะลาต่ำกว่า 5 ปี ระบุให้เป็นอำนาจของที่ประชุมคณะเทศมนตรีที่มีการจัดประชุมขึ้น ส่วนหน่วยงานที่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ได้แก่ ร้อยละ 42.9 ของข้าราชการที่ทำงานในเทศบาลนครยะลา 5-15 ปี และร้อยละ 50 ของข้าราชการที่ทำงาน 15-20 ปี ระบุว่าเป็นงานส่วนควบคุมการก่อสร้างเป็นปัญหาส่วน ร้อยละ 41.7 ของข้าราชการที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 50 ของข้าราชการที่ทำงาน 15-20 ปี และร้อยละ 60 ของข้าราชการที่ทำงานมากกว่า 20 ปี ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และเมื่อเจาะจงถามลงไปถึงส่วนงานใดที่เป็นปัญหา ร้อยละ 41.7 ของผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 57.1 ของผู้ที่ทำงาน 5-15 ปี ร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี ระบุตรงกันว่างานส่วนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีปัญหา คือ การสร้างคูทางระบายน้ำ ร้อยละ 40 ของผู้ที่ทำงานมากกว่า 20 ปี ระบุว่าเป็นงานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ และอีกส่วนหนึ่งร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี ระบุว่าเป็นงานการถมดินให้ได้ระดับถนน

3. แนวทางแก้ไขปัญหา

3.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้องคำขอ อนุมัติไม่อนุมัติ หรืออนุญาตในการยื่นคำขอหรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน

จากผลการวิจัยจะพบว่าผู้วิจัยได้แบ่งผู้ตอบแบบสอบถามออกเป็น 2 ส่วน นั้นคือในส่วนของประชาชน และในส่วนของเจ้าหน้าที่ปกครอง โดยในส่วนของแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเสนอผลการวิจัยที่พบว่าเป็นปัญหาเกี่ยวด้วยการใช้ดุลพินิจในด้านนี้ ในแบบสอบถามของประชาชนผลการวิจัยระบุว่า

1. มีปัญหาในเรื่องของการใช้ดุลพินิจของเทศบาลเองในด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (53.9%) มากกว่าด้านที่

2. ในเรื่องที่ประชาชนมีคำร้อง คำขอเสนอมาสู่เทศบาล เพื่อขออนุมัติในคำร้องคำขอ เหล่านั้น (37.4%)

แต่อย่างไรก็แล้วแต่หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการทำวิจัยนี้ ก็มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจทั้งสองด้าน และในตอนนี้ก็เป็นตอนที่กล่าวถึง ปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติอนุญาตขึ้นมา พบว่าประชาชนระบุว่าเป็นงานที่มีปัญหา ตามลำดับต่อไปนี้

1. งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน, สะพาน, คูทางระบายน้ำ 50.4%

2. งานขออนุมัติสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง 18.3%

ผู้วิจัยเห็นว่าส่วนลำดับของปัญหาอื่น ๆ นั้นมีตัวเลขของเปอร์เซ็นต์ที่ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหาน้อยมากไม่ถึง 10% และก็เป็นปัญหาทั่วไป จึงคัดมาแต่ 2 ปัญหาหลัก ๆ ในการใช้ดุลพินิจด้านนี้ เพื่อหาแนวทางแก้ไข

งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ

ในส่วนของปัญหาจากการมีดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ ของประชาชนที่มีการยื่นต่อสำนักการช่างนั้น เมื่อมีการพิจารณาถึง งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ย่อมต้องมีความแตกต่างจากในอีกลักษณะของการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นั่นคือการขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ หรือการทำคูทางระบายน้ำ ทั้งนี้เพราะลักษณะงานประเภทนี้ เป็นการสั่งการของเทศบาลเองลงไปเพื่อพัฒนา

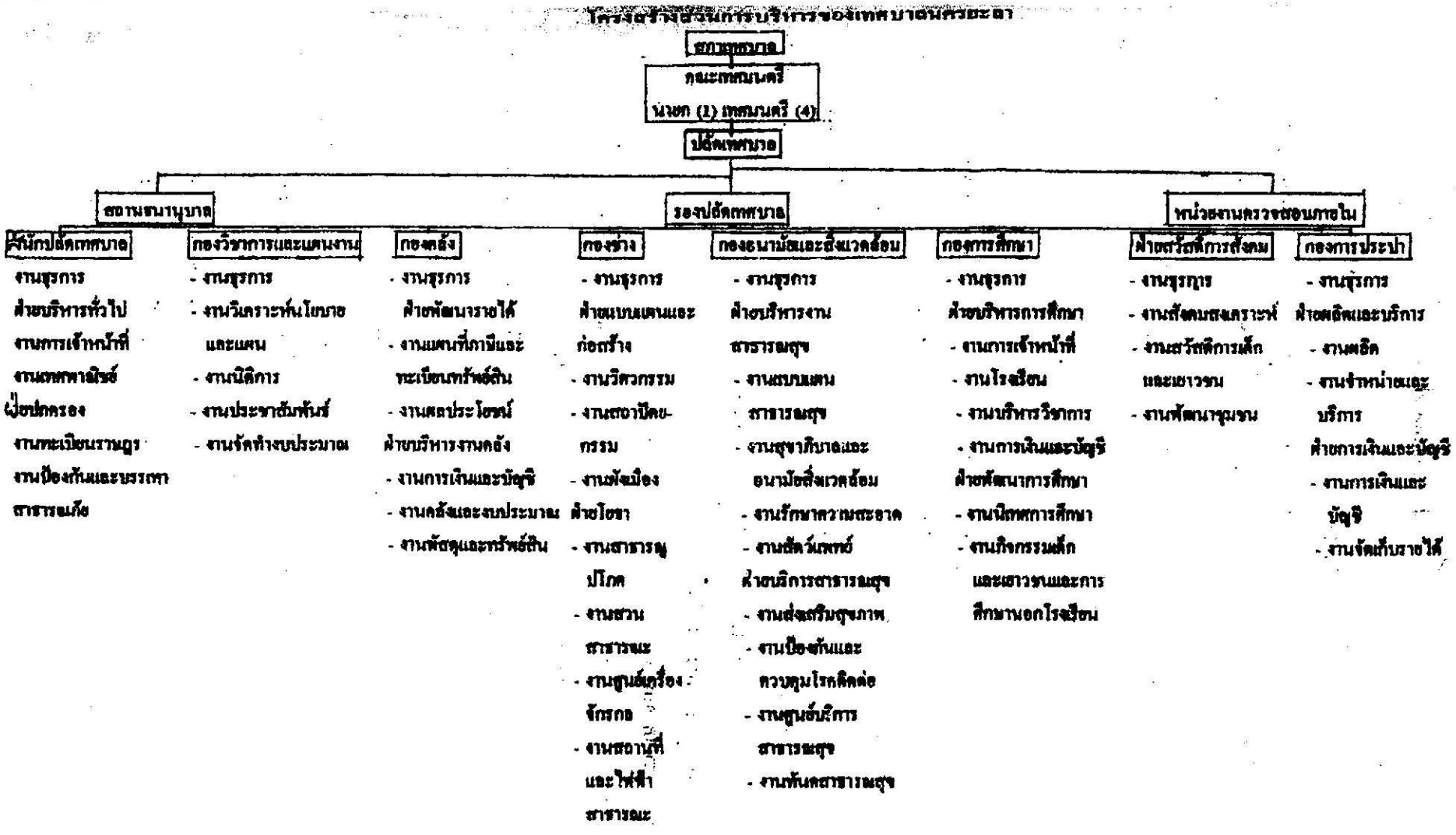
โครงสร้างพื้นฐาน[65] มิได้เกิดจากแนวความคิดของประชาชนที่ต้องการที่จะให้มีการดำเนินการ จึงไปยื่นคำร้อง คำขอให้ดำเนินการ ในจุดที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนของตน ดังนั้นเมื่อมีการเริ่มต้นกล่าวถึงงานดังกล่าวผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในเนื้องานเป็นเบื้องแรกเพื่อมิให้เกิดความสับสนกับงานปรับปรุงสร้างซ่อมแซม ขยายผิวถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ที่มิได้เกิดจากการยื่นคำร้อง คำขอ ขึ้นไป แต่เป็นการพัฒนาตามแผนพัฒนาประจำปี อยู่แล้ว ปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำนี้ เป็นปัญหาที่จัดอยู่ในระดับต้นๆ ของปัญหาที่มีการพบในงานวิจัยว่าเป็นความต้องการของและชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจ นั้นเช่นเดียวกันกับกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลนครสงขลา ดังนั้นในส่วนที่เป็นประเด็นแนวทางแก้ไขปัญหา[66] ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการในการรับเรื่องความชัดเจนในการรับเรื่องที่มีการยื่นคำขอ คำร้อง ให้เทศบาลไปดำเนินการที่ผู้วิจัยได้ตั้ง ข้อสังเกตไว้ ถึงว่าอาจเป็นเพราะแบ่งฝ่ายต่างๆ ในสำนักการช่าง ที่มีฝ่ายต่างๆ ขึ้นอยู่กับส่วนงานยังไม่ชัดเจนหรือมีความลักลั่นกันอยู่กล่าวคือ ในงานเดียวกันมีหลายส่วนงานและฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งก็เป็นปกติอาจเกิดขึ้นได้ เป็นต้นว่า งานการสร้างซ่อมแซมถนน ปรับปรุงสะพาน คูทางระบายน้ำนี้ อยู่ในส่วนควบคุมการก่อสร้าง ส่วนช่างสุขาภิบาลและส่วนการโยธา แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ประชาชนที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ ต่อเทศบาล กองช่าง สำนักการช่างให้ดำเนินการนั้น ขาดความชัดเจนได้ถึงว่าจะยื่นคำร้อง คำขอ ต่อปัญหา ข้อร้องเรียนที่ใด ที่หน่วยการประชาสัมพันธ์กลางหรือที่งานของแต่ละฝ่ายแต่ละส่วน ยิ่งเมื่อในงานนั้นเป็นความรับผิดชอบร่วมกันอยู่หลายฝ่ายหลายส่วนงาน ก็ยิ่งทำให้ คำร้อง คำขอ ของประชาชนที่ยื่นไป เกิดความล่าช้า และหาผู้รับผิดชอบฝ่ายหรือส่วนที่ชัดเจนไม่ได้แม้กระทั่งสำนักงานหน่วยสารบรรณเองที่มีหน้าที่ในการจ่ายเอกสารเรื่องต่างๆ ที่มีคำร้อง คำขอ ของประชาชนที่ยื่นมาก็มีความสับสน จนบางครั้งเรื่องของประชาชนก็สูญหายไป หรือเมื่อมาร้องเรียนบ่อยเข้าก็ไม่มาเพราะเกิดความเบื่อหน่าย ในจุดนี้เองที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปถึงแนวทางแก้ไขกรณีปัญหาการรับเรื่องคำร้อง คำขอ ของประชาชนอยู่ที่จุดเดียวและมีการส่งผ่านไปสู่

---

[65]ซึ่งมีการระบุอยู่แล้วในแผนพัฒนาประจำปี เช่น ในแผนพัฒนาประจำปี พ.ศ. 2543 เทศบาลกำหนดแผนงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 3 แผนงานหลัก 4 แผนงานย่อย รวมทั้งสิ้น 74 โครงการ แผนงานหลักๆ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การสร้างบูรณะสาธารณูปการ และไฟฟ้า การบริการด้านการประปา การจัดระบบการจราจรและขนส่ง โดยนำแผนงานหลักเหล่านี้เป็นตัวตั้งในการกระจายแผนงานย่อย เช่น การก่อสร้างถนน สะพาน ปรับปรุงทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ ติดตั้งปรับปรุงไฟฟ้าสาธารณะ เป็นต้น

[66]รายละเอียดในส่วนงานขอให้เทศบาลดำเนินการซ่อมแซม สร้างถนน สะพาน คูทางระบายน้ำนี้ สามารถศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการแก้ปัญหานี้ได้ ในเทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลนครสงขลา ในตอนที่ 1 และตอนที่ 2 บทที่ 3 นี้

หน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะ ทั้งนี้เพราะในบางเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ เข้ามาอาจจะอยู่ในแผนการดำเนินการอยู่แล้วก็จะได้แจ้งให้ประชาชนทราบถึงกำหนดระยะเวลาที่แน่นนอน งบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบ ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดโครงการและยังรวมถึงอำนาจในการอนุมัติเรื่องของระดับเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในเทศบาลนครยะลาด้วย ทั้งนี้เพราะหากทุกเรื่องต้องนำเสนอให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้สั่งการให้มีการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ทุกเรื่องความล่าช้าดังกล่าวก็จะเกิดขึ้น แม้ถึงว่าจะมี พ.ร.บ. เทศบาลกำหนดไว้เช่นนั้นแต่ในส่วนดังกล่าวในแง่ของการบริการจัดการ นายกเทศมนตรีสมควรกระจายงานในจุดดังกล่าวนี้ลงมายังระดับผู้อำนวยการสำนัก และหากเป็นการยื่นคำร้อง คำขอ ของประชาชนที่ไม่มีงบประมาณดำเนินการสูงมากนักบางครั้งอาจเป็นเพียงแค่การปรับผิวจราจรที่ชรุดระ เพราะเก่าชำรุดสร้างมานาน เช่นนี้ ผู้อำนวยการสำนัก ก็อาจมีดุลพินิจมอบหมายต่อลงมาอีกยังส่วนต่างๆ ที่รับผิดชอบก็ให้เกิดความคล่องตัวอย่างยิ่ง ในการที่เมื่อประชาชนยื่นคำร้อง คำขอ แล้วจะได้รับการสนองตอบทันที ซึ่งก็เป็นแนวทางที่สอดคล้องกันในการแก้ปัญหาทั้งในกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลนครสงขลา เป็นแต่เพียงจุดต่างอยู่ระดับความรุนแรงของปัญหา ซึ่งจากการศึกษาพบว่าพื้นที่ในเขตเทศบาลนครยะลานั้น ได้มีการวางผังเมืองมาค่อนข้างดี ดังนั้นในจุดที่เป็นคำร้อง คำขอ ของประชาชนที่มีการยื่นมา ก็มักเป็นในลักษณะให้ไปซ่อมแซมส่วนที่ชำรุด ทั้งนี้ เพราะได้มีการสร้างมาเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้นเมื่อผังเมืองได้วางไว้ดี โดยเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้ายาวขนานไปกับ แม่น้ำปัตตานีตะวันออก ความกว้างจากทิศตะวันออกไปทางทิศตะวันตกประมาณ 3 กิโลเมตร และยาวจากทิศเหนือไปทิศใต้ 6.5 กิโลเมตร สภาพโดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่ม มีเนินเตี้ยๆ ทางใต้ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นย่านที่อยู่อาศัยการค้าและพาณิชย์ โดยเป็นจุดผ่านทางเศรษฐกิจการค้า และการขนส่งระหว่างประเทศทางตอนเหนือของมาเลเซียกับจังหวัดภาคใต้ตอนล่างของไทย ลักษณะภายในเขตเทศบาลก็เป็นคล้ายรูปใยแมงมุม มีวงเวียนซ้อนกันแต่ละส่วนแยกเป็นที่ตั้งชั้นในศาลหลักเมือง ถัดมาก็หน่วยงานราชการสำคัญๆ ต่างๆ ถัดไปก็เป็นแถบบ้านพักข้าราชการหน่วยงานต่างๆ และย่านการค้า สถานศึกษากระจายอยู่ โดยรอบนั้นคือมีการแบ่งโซนราชการและโซนการค้าไว้ค่อนข้างชัดเจนและง่ายในการค้าหาติดต่อ แต่ปัญหาที่พบเกิดจากการที่ถนนเก่าสร้างมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่ที่มีการสร้างเทศบาลกันใหม่ๆ (พ.ศ. 2480) และยิ่งเมื่อข้อมูลของเทศบาลเองดำเนินการสำรวจปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านการคมนาคมและสาธารณูปการ ก็พบปัญหาดังกล่าวที่ต้องแก้ไขและนำไปสู่การยื่นคำร้อง คำขอ ของประชาชนได้เช่นเดียวกัน นั้นคือสภาพของถนนสะพาน มีระดับ ไม่ราบเรียบ ยังมีการลาดยางไม่ครบทุกสาย การจราจรในเขตเมืองคับคั่งในช่วงเร่งด่วน ทางเท้าเก่าชำรุดทรุดโทรม คูทางระบายน้ำ ระบบการระบายน้ำมีปัญหาน้ำท่วมขังบางจุด ทั้งนี้เพราะในเขตเทศบาลเองก็อยู่ในพื้นที่มีภูเขาล้อมรอบ ทำให้


โครงสร้างส่วนการบริหารของเทศบาลนครยะลา
สภาเทศบาล
คณะเทศมนตรี
นายก (1) เทศมนตรี (4)
ปลัดเทศบาล
สถานธนานุบาล
รองปลัดเทศบาล
หน่วยงานตรวจสอบภายใน
สำนักปลัดเทศบาล
งานธุรการ
ฝ่ายบริหารทั่วไป
งานการเจ้าหน้าที่
งานเทศพาณิชย์
ฝ่ายปกครอง
งานทะเบียนราษฎร
งานป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัย
กองวิชาการและแผนงาน
- งานธุรการ
- งานวิเคราะห์นโยบาย และแผน
- งานนิติการ
- งานประชาสัมพันธ์
- งานจัดทำงบประมาณ
กองคลัง
- งานธุรการ
ฝ่ายพัฒนารายได้
- งานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน
- งานผลประโยชน์
ฝ่ายบริหารงานคลัง
- งานการเงินและบัญชี
- งานคลังและงบประมาณ
- งานพัสดุและทรัพย์สิน
กองช่าง
- งานธุรการ
ฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง
- งานวิศวกรรม
- งานสถาปัตย-กรรม
- งานผังเมือง
ฝ่ายโยธา
- งานสาธารณูปโภค
- งานสวนสาธารณะ
- งานศูนย์เครื่องจักรกล
- งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ
กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- งานธุรการ
ฝ่ายบริหารงานสาธารณสุข
- งานแบบแผนสาธารณสุข
- งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม
- งานรักษาความสะอาด
- งานสัตวแพทย์
ฝ่ายบริการสาธารณสุข
- งานส่งเสริมสุขภาพ
- งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- งานศูนย์บริการสาธารณสุข
- งานพัฒนาสาธารณสุข
กองการศึกษา
- งานธุรการ
ฝ่ายบริหารการศึกษา
- งานการเจ้าหน้าที่
- งานโรงเรียน
- งานบริหารวิชาการ
- งานการเงินและบัญชี
ฝ่ายพัฒนาการศึกษา
- งานนิเทศการศึกษา
- งานกิจกรรมเด็กและเยาวชนและการศึกษานอกโรงเรียน
ฝ่ายสวัสดิการสังคม
- งานธุรการ
- งานสังคมสงเคราะห์
- งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน
- งานพัฒนาชุมชน
กองการประปา
- งานธุรการ
ฝ่ายผลิตและบริการ
- งานผลิต
- งานจำหน่ายและบริการ
ฝ่ายการเงินและบัญชี
- งานการเงินและบัญชี
- งานจัดเก็บรายได้

ช่วงเวลาที่มีฝนตกชุกมากเกินขีดความสามารถที่จะรองรับได้ของดิน จึงเกิดน้ำไหลบ่าจากบนภูเขาสู่ที่ราบ จนเกิดน้ำท่วมในหลายพื้นที่ทั้งแบบฉับพลันและน้ำเอ่อ[67] ซึ่งในบางปัญหาก็ไปติดขัดที่งบประมาณในการดำเนินการ เช่น การลาดยางปูแอสฟัลท์ แม้จะมีการดำเนินการไปแล้วหลายสายก็ตาม ปัญหาเหล่านี้ เมื่อมีการยื่นคำร้อง คำขอ ของประชาชนจะถูกปฏิเสธทันที ทั้งนี้เพราะไม่มีงบประมาณในการดำเนินการให้คงต้องรอไปในปีงบประมาณถัดไป ซึ่งก็คงเป็นเรื่องของฝ่ายการเมืองสมาชิกสภาเทศบาลที่จะมีการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลออกมา ในจุดกล่าวนี้ คำร้อง คำขอที่เสนอมาให้สร้างใหม่ จึงมักไม่ค่อยได้รับการสนองตอบ หากเผอิญมีบรรจุอยู่ในแผนอยู่แล้วก็มักมีการดำเนินการ อีกส่วนหนึ่งคือในประเด็นของงบซ่อมแซมที่ แม้จะมีการระบุว่าสามารถดำเนินการได้ แต่หากมีจำนวนสูงมากเช่น นี้ก็เป็นอุปสรรค เช่นกัน อย่างไรก็ตามข้อสรุปดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้เคยเสนอแนะไปแล้วกรณีเทศบาลนครทั้งสองก่อนหน้านี้ ว่าควรมีระบบการจัดเก็บคำร้อง คำขอของประชาชน ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการสร้างให้ใหม่ได้หรือในจุดที่มีงบซ่อมแซมสูงมากไว้อย่างเป็นระบบอาจมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยระบบ (M.I.S) ก็จะทำให้ คำร้อง คำขอ เหล่านี้ เมื่อถึงคราวที่จะมีการพิจารณาแผนพัฒนาประจำปีในปีถัดไป ก็จะได้นำมาเป็นโครงการเสนอได้ รวมทั้งบางจุดของสะพาน ถนน คูทางระบายน้ำ ที่มีงบประมาณในการซ่อมแซมสูงๆ ด้วยเช่นกัน ก็จะได้รับการสนองตอบและลดปัญหาคำร้อง คำขอ ที่คั่งค้างอันส่งผลถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ปกครองด้วย นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้วข้างต้นอีกส่วนหนึ่งที่พบจากการสัมภาษณ์ ก็คือในส่วนของเจ้าหน้าที่เทศบาลได้ให้เหตุผลที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาของประชาชนในการมายื่นคำร้อง คำขอ ให้ดำเนินการสร้างซ่อมแซมได้(สะพาน, คูทางระบายน้ำ, ถนน) นั่นคือความชัดเจนของรายละเอียด หลักฐานประกอบการยื่นคำร้อง คำขอ นั้น เป็นต้นว่าแผนที่หรือจุดที่เป็นปัญหาบางครั้งความไม่ชัดเจนเหล่านี้ก็เป็นอุปสรรค ในการสืบค้นเพื่อไปดำเนินการให้ผู้วิจัยเห็นว่าในส่วนเหล่านี้ไม่ควรที่จะให้เป็นลักษณะเฉพาะแต่การยื่น คำร้อง คำขอ เท่านั้น ควรมีการจัดเจ้าหน้าที่มารับคำร้อง คำขอ ในลักษณะมีการซักถาม ถึงจุดที่เป็นสถานที่ที่ต้องการให้ดำเนินการทั้งนี้ก็จะได้ความชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้เทศบาลกองช่างเองก็จะได้รับทราบถึงความรุนแรงของปัญหา ขนาดของปัญหา จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะได้มีการจัดสรรทรัพยากรจำนวนคนในการเข้าไปดำเนินการหรือความจำเป็นเร่งด่วนก่อนหลังในกรณีที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ เข้ามามากๆ ที่สำคัญยังถือเป็นการให้ผลในแง่จิตวิทยามวลชนที่ประชาชนมีความเดือดร้อนแล้วมีผู้มีหน้าที่โดยตรงสนใจซักถามรับเรื่อง ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงการออกไปดูข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและการควบคุม

---

[67] รายละเอียดดังกล่าวเป็นการสำรวจของเทศบาลนครยะลาเอง ในแผนพัฒนาระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน หน้า 61-63

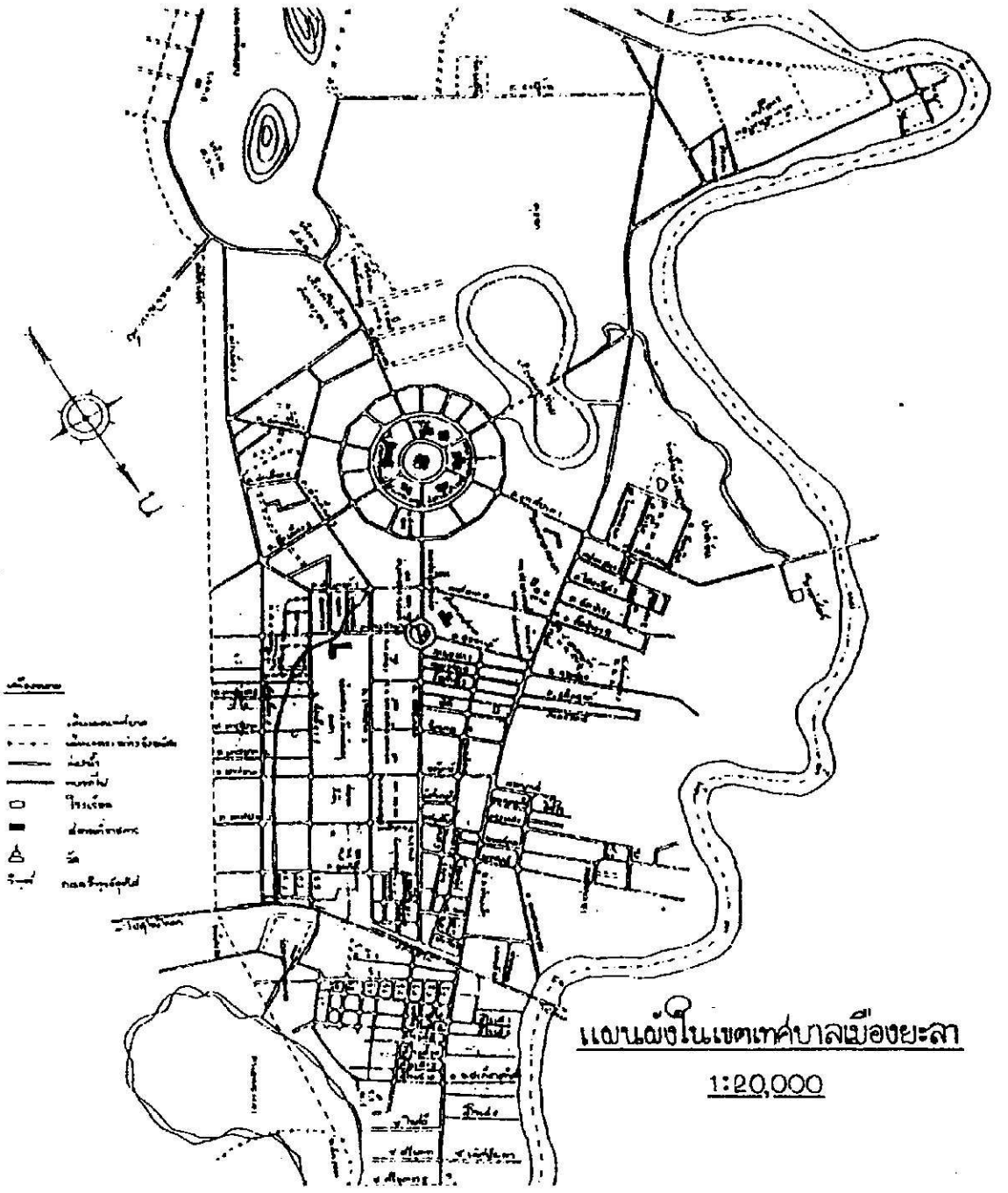
ผู้รับเหมาก็เป็นส่วนสำคัญในการเก็บงาน ตรวจงานให้กับเข้าสู่ภาวะเรียบร้อย ดังกล่าวนี้ก็จะช่วยลดปัญหาการใช้ดุลพินิจที่บางครั้งประชาชนยื่นคำร้อง คำขอ ไปก็เงียบ โดยมิได้มีระบบข้อมูลหรือการให้คำตอบที่ชัดเจน การจัดวางเจ้าหน้าที่เพื่อรับเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นระบบ เมื่อมีการสั่งคำร้อง ไปว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการให้ก็ต้องมีเหตุผลในการสั่งดุลพินิจเช่นนั้นเสมอ ถือเป็นเหตุผลในทางปกครองประกอบด้วย

งานขออนุมัติสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง

งานในส่วนดังกล่าวนี้ก็จัดอยู่ในลักษณะงานที่เป็นปัญหาในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ ที่ยื่นขึ้นไปขออนุมัติของประชาชนต่อเทศบาลอยู่ในลำดับที่สูงเช่นกัน และถือเป็นปัญหาในทั้งเทศบาลนครหาดใหญ่และสงขลา แต่ดังที่ผู้วิจัยได้เสนอประเด็นไปแล้วก็คือต่างกันอยู่ที่ความรุนแรงของปัญหาในแต่ละเทศบาล ทั้งนี้เพราะย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากเทศบาลเมืองไปสู่เทศบาลนครย่อมต้องมีการก่อสร้างการขยายตัวของเมืองออกไป โดยปริมาณการก่อสร้างทั้งอาคารที่พักอาศัยต่างๆย่อมสะท้อนได้ถึงความเติบโตในแง่เศรษฐกิจรายได้[68]

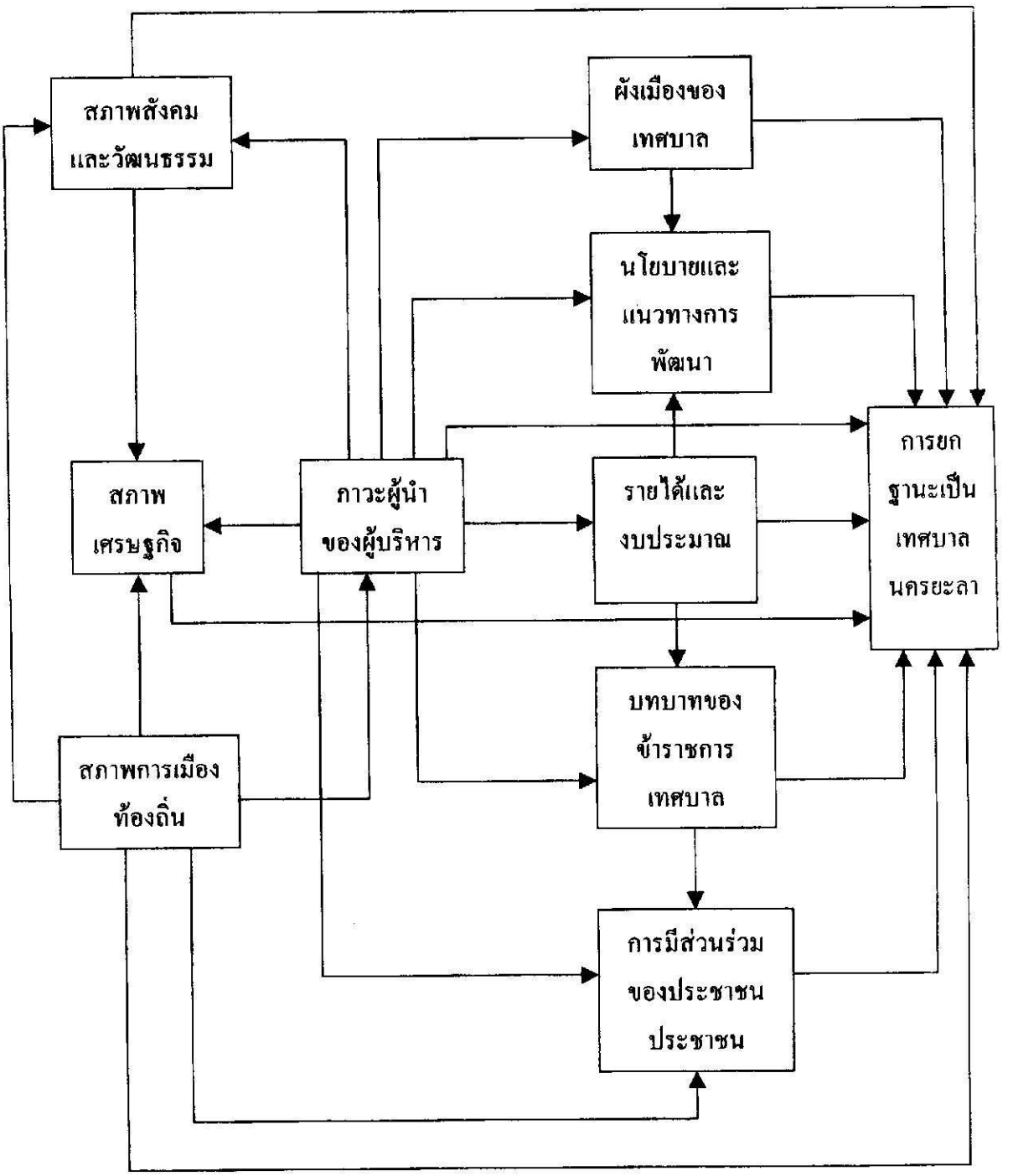
---

[68]ทั้งนี้เพราะการที่จะเป็นเทศบาลนครนั้น จะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้ ความเจริญพอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ. เทศบาลที่ได้มีการกำหนดขึ้นด้วย



แผนผังในเขตเทศบาลเมืองยะลา

1:20,000

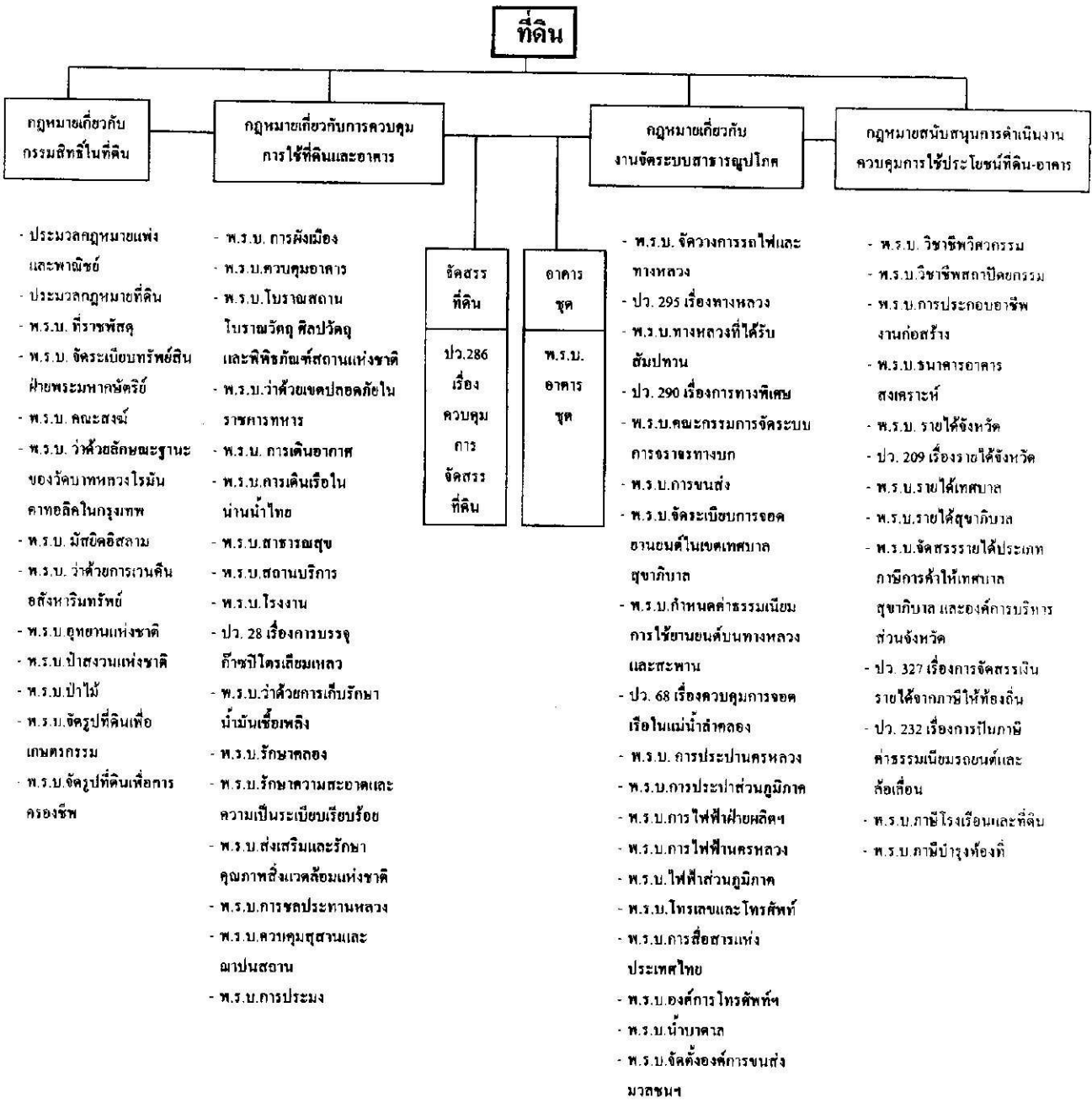


ที่มา : สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการยกฐานะเทศบาลนครยะลา (พ.ศ. 2542

แผนภาพแสดงความสัมพันธ์เชิงตรรกะระหว่างปัจจัยบูรณาการที่มีผลต่อการยกฐานะของเทศบาลนครยะลา

นอกจากนั้นก็เป็นที่ทราบดีอยู่แล้วว่างานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างถือได้ว่าเป็นงานที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับนอกเหนือจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติผังเมือง 2518 แล้วก็ตาม

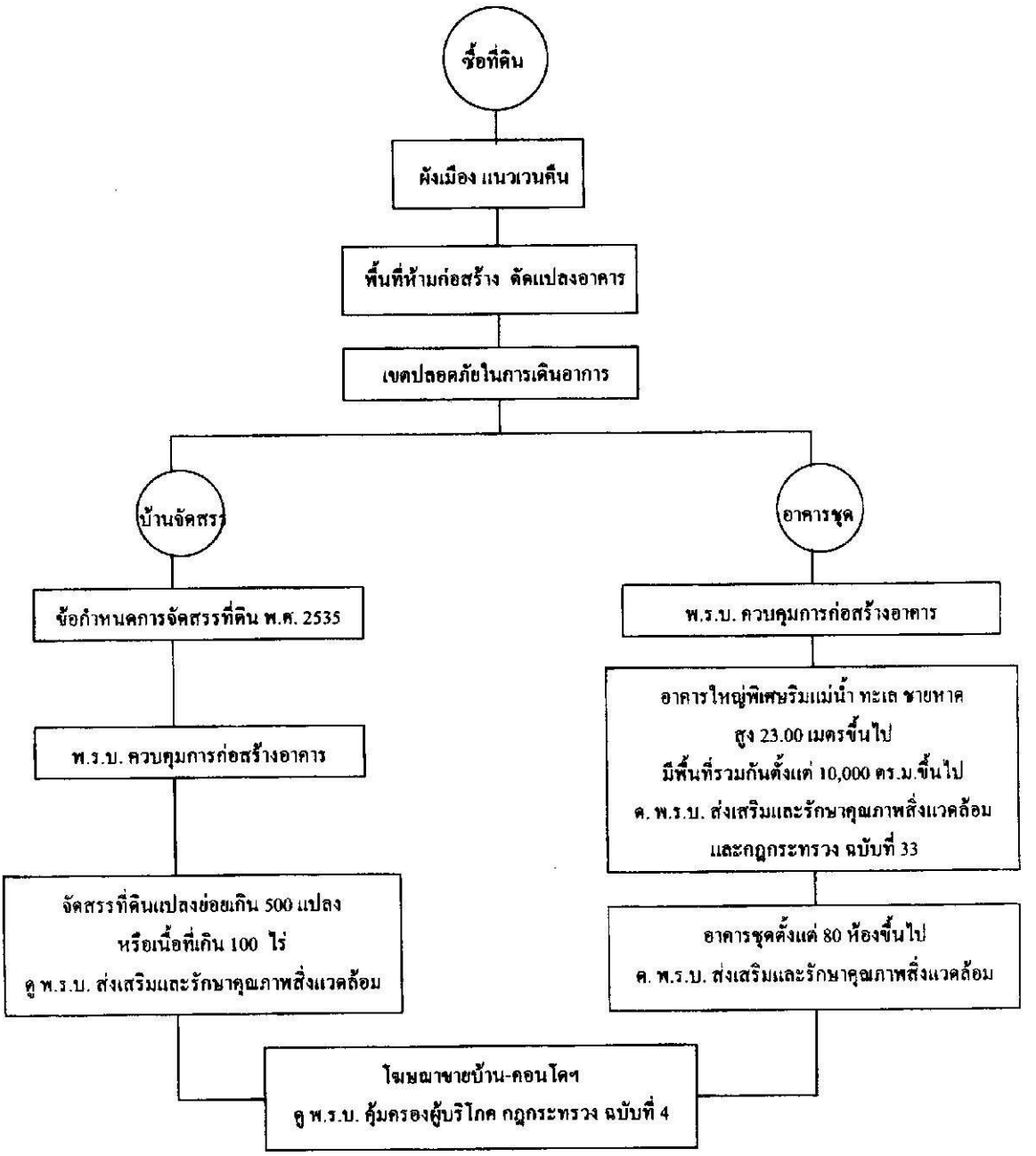
แผนภูมิแสดงความเกี่ยวโยงระหว่างกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์



ที่มา : รวมกฎหมายชุดผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สมาคมการค้าอสังหาริมทรัพย์ (พ.ศ. 2538)

ยิ่งหากมิได้เป็นกรณีการยื่นคำร้อง คำขอ ในกรณีสร้างบ้านที่พักอาศัยปกติ แต่เป็นการดำเนินการในลักษณะของผู้ดำเนินการโครงการบ้านจัดสรรหรืออาคารชุด อาคารขนาดใหญ่ อาคารที่มีความสูงเกิน 12 ชั้น หรือพวกโรงงานอุตสาหกรรม อาคารสาธารณะโรงมหรสพ อาคารที่จอดรถยนต์ ห้างสรรพสินค้า สำนักงานเหล่านี้ล้วนที่จะต้องมีการดำเนินการยื่นคำร้อง คำขอต่อเทศบาลทั้งสิ้น หากดำเนินการภายในเขตเทศบาลดังนั้นก็ย่อมได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวด้วยจึงสมควรพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แผนภูมิแสดงวิธีการใช้กฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยสังเขป



ที่มา : รวมกฎหมายชุดผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สมาคมการค้าอสังหาริมทรัพย์ (พ.ศ. 2538)

ในส่วนที่เป็นรายละเอียดแห่งข้อบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวคงเป็นรายละเอียดที่สามารถที่จะศึกษาได้จากตัวพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ คณะปฏิวัติ หรือประกาศเหล่านั้นเองได้ ทั้งนี้เพราะงานวิจัยฉบับนี้มิได้มุ่งประเด็นไปที่การศึกกฎหมายในแต่ละฉบับแล้วศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแต่ละฉบับนั้นที่มีผลกระทบต่อประชาชนแต่คงเป็นข้อสังเกตโดยรวมที่ผู้วิจัยจะตั้งเป็นข้อสังเกตประกอบ เช่น ในกรณี ที่มีการระบุถึงปัญหาในงานส่วนนี้ของเทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลนครสงขลา ที่มีการระบุถึงการที่ประชาชนไม่ได้เตรียมหลักฐานไปครบถ้วน ในการเสนอแบบขอแบบแปลนในการอนุญาตก่อสร้าง การที่ไม่มีการตรวจรับหรือผ่านการตรวจสอบของสถาปนิกและวิศวกรมาก่อน ความไม่เข้าใจและความไม่รู้เหล่านี้ ก็ถือได้ว่าเป็นปัญหาจากงานการขออนุญาตสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างเช่นกัน ซึ่งก็จะไปมีผลโดยตรง ในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่รับเรื่อง จะไม่ผ่านให้ ให้นำกลับไปแก้ไข กลับไปกลับมาเช่นนี้อยู่หลายเที่ยว โดยขาดการแนะนำที่ดีและชัดเจน เพราะจากแบบสอบถามที่ ถามข้าราชการพนักงานเทศบาล ในส่วนนี้ให้ข้อมูลสอดคล้องกันกับของแบบสอบถามประชาชน นั่นคือ ความไม่ครบของเอกสารที่มีการยื่นมีการระบุจากเจ้าหน้าที่ว่าไม่ครบถ้วน ขาดเอกสารสำคัญๆไปหลายอย่างและในบางครั้งที่มีการยื่นมาก็มิได้กระทำให้ถูกต้องในเรื่องการตรวจรับเสียก่อน ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้ ผู้วิจัยได้อธิบายไว้แล้วในส่วนของงานดังกล่าวนี้ ต่อแนวทางการแก้ไข กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ แต่ในขณะเดียวกันก็มีการให้ข้อมูลของภาคประชาชนว่า อาจมีการคอรัปชั่น ลักษณะการไม่แนะนำที่ชัดเจนให้กลับไปแก้ไขแบบไปมาเช่นนี้ เหมือนจะเป็นการหาประโยชน์หรือต้องการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวนี้ผู้วิจัยคิดว่า คงมิได้เป็นปัญหาที่ส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ว่าเป็นภาคประชาชนหรือภาคเทศบาล ความสำคัญอยู่ตรงที่ความชัดเจนและสอดคล้องกับความเป็นจริงของบรรดากฎกระทรวงต่างๆ ที่มีออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขใหม่ บางครั้งได้รับคำร้องเรียนทั้งจากประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครองว่าปฏิบัติไม่ได้ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เช่นกรณีที่ผู้วิจัยหยิบยกขึ้นมาอธิบาย กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ.2543)สามารถศึกษาในประเด็นที่เป็นปัญหาได้ในกรณีดังกล่าว อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ได้ในตอนที่ 2 แนวทางการแก้ไขปัญหากรณีเทศบาลนครสงขลา และคงไม่ใช่กฎกระทรวงหรือประเทศที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเพียงเท่าที่ผู้วิจัยหยิบยกขึ้นมา ทั้งนี้เพราะมี พ.ร.บ. อยู่หลายฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกับงานอนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง ดังนั้นใน พ.ร.บ. เหล่านั้น เช่น พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518 หรือ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ก็คงมีกฎหมายลำดับรองกฎกระทรวงออกมาที่ไม่สอดคล้องรับกับความเป็นจริงมากมาย ดังนั้น สมควร อย่างยิ่งที่ก่อนกฎกระทรวงเหล่านี้จะออกมามีผลใช้บังคับ ควรต้องศึกษาและฟังรายงานถามความเห็นเป็นพื้นที่ไป มิใช่สั่งการมาจากส่วนกลางโดยตรงหรืออาจมีการกำหนดให้ใช้

เฉพาะเป็นบางพื้นที่ๆ ก็อาจทำได้ แต่อย่างไรก็แล้วแต่ในข้อกำหนดที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ต้องมีการปฏิบัติเพื่อความมั่นคงแข็งแรงของโครงสร้างและความปลอดภัยสาธารณะแก่ประชาชนทั่วไป ในส่วนนี้คงหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามมิได้ และคงเลือกปฏิบัติเฉพาะรายได้เช่นกัน เป็นแต่เพียงว่าหากมีการสั่งไม่อนุมัติ อนุญาตตามที่มีการขอขึ้นมาของประชาชน จะต้องมีเหตุผลประกอบด้วยเสมอ เพื่อที่หากประชาชนพบว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจะได้นำคดีขึ้นฟ้องร้องยังศาลปกครองได้ [69] ถัดมาก็เป็นประเด็นที่กล่าวถึงอำนาจของผู้ที่ควรมีอำนาจสูงสุดในการสั่งคำร้อง คำขอเหล่านั้น ซึ่งผู้วิจัยก็ได้ แสดงแนวทางแก้ไขไปบ้างแล้วในส่วนของ 2 เทศบาลนครดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพราะกระบวนการในการที่จะผ่านขั้นตอนที่ไปถึงนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายนั้น ผ่านตั้งแต่ปลัดเทศบาล, รองปลัดเทศบาล, ผู้อำนวยการสำนักการช่าง, หัวหน้าส่วนต่างๆ ทั้ง 4 ส่วน ในสำนักการช่าง ผู้วิจัยเห็นว่าหากได้มีการมอบหมายจากนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่รับผิดชอบกระจายงานลงมาให้หัวหน้าส่วนราชการเหล่านี้ ก็จะเป็นประโยชน์และรวดเร็ว โดยเมื่อดำเนินการแล้ว อาจมีหนังสือเวียนแจ้งให้ทราบโดยทั่วกัน และเรื่องที่จะกระจายออกมาก็เป็นอาคารหรือบ้านพักอาศัยที่ไม่สูงมากนักหรือมิได้เป็นการก่อสร้างที่เป็นขนาดใหญ่ ทั้งนี้อาจมีการตั้งงบประมาณเพื่อเป็นตัวคอยตรวจสอบควบคู่กันไปด้วยก็ย่อมจะทำได้ เพราะกว่าที่จะถึงหัวหน้าส่วนงานหรือผู้อำนวยการสำนักนั้น เจ้าหน้าที่ในกองช่างสำนักการช่างต้องตรวจตราทุกขั้นตอนดีอยู่แล้ว ทั้งนี้เพื่อให้สนองตอบหรือเป็นไปตามกฎกระทรวงที่มีการกำหนดขึ้นมา เป็นต้นว่าในส่วนที่เกี่ยวกับที่ตั้ง (SET BACK) [70]

1. ที่ดินต้องมีด้านใดด้านหนึ่งยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดถนนสาธารณะ กว้างไม่น้อยกว่า10 เมตร และยาวต่อเนื่องตั้งแต่ที่ตั้งอาคารไปเชื่อมถนนสาธารณะอื่นที่กว้างไม่น้อยกว่า 10 เมตร

2. ที่ดินต้องมีด้านใดด้านหนึ่งยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดถนนสาธารณะ กว้างไม่น้อยกว่า 18 เมตร และยาวต่อเนื่องไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของถนนนั้นหรือไม่น้อยกว่า 500 เมตร นับแต่ที่ตั้งของอาคาร

---

[69] ไปรดดู พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตราที่ 9, 10 ทั้งนี้ก็เป็นการสอดคล้องกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกด้วย

[70] ในรวมเล่มกฎหมายชุดผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สมาคมการค้าอสังหาริมทรัพย์ สำนักพิมพ์ฐโรป้า จำกัด พ.ศ. 2538 (ภาคผนวก)

3. มีถนนหรือที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมโดยรอบอาคารกว้างไม่น้อยกว่า 6 เมตร และรถดับเพลิงเข้าออกได้สะดวก

4. พื้นหรือผนังต้องห่างเขตที่ดินของผู้อื่นและถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 6 เมตร

5. FAR ต้องไม่เกิน 10 : 1

6. อาคารพักอาศัยต้องมีที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมไม่น้อยกว่า 30% ของพื้นที่ดิน

7. อาคารที่ไม่ใช่อาคารพักอาศัยมีที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมไม่น้อยกว่า 10% ของพื้นที่ดิน แต่ถ้าใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวมด้วย ให้มีที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมไม่น้อยกว่า 30 % ของพื้นที่ดิน

8. ให้มีที่ว่างอันปราศจากหลังคาหรือสิ่งปกคลุมกว้างไม่น้อยกว่า 3 เมตร ตลอดด้านของอาคารจอดรถยนต์อย่างน้อย 2 ด้านและยาวรวมกันไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของความยาวรอบอาคาร

9. จุดที่ลาดขึ้นหรือลงที่ระดับพื้นดิน ต้องอยู่ห่างจากเขตสาธารณะไม่น้อยกว่า 6 เมตรจุดที่ลาดขึ้นหรือลงของทางลาดในอาคารต้องห่างจากปากทางออกของอาคารนั้นอย่างน้อย 6 เมตร

10. ตึกแถว ห้องแถว อาคารพาณิชย์ อาคารสาธารณะ โรงงานอุตสาหกรรมที่ได้ร่นห่างจากทางสาธารณะไม่เกิน 2 เมตร ห้องกันสาดของพื้นชั้นแรกต้องสูงจากระดับทางเท้าที่กำหนด 3.25 เมตร ระเบียงด้านหน้าอาคารมีได้ตั้งแต่พื้นชั้น 3 ขึ้นไปและยื่นได้ไม่เกินส่วนยื่นสถาปัตยกรรม ถ้าอาคารได้ร่นแนวห่างจากสาธารณะเกิน 2 เมตร หากมีกันสาด ระเบียงหรือส่วนยื่นสถาปัตยกรรมใดยื่นออกมาในระยะ 2 เมตร ต้องปฏิบัติตามข้อปฏิบัติข้างต้นด้วย

11. ห้ามมิให้ปลูกสร้างอาคารสูงกว่าระดับพื้นดินเกิน 2 เท่าของระยะจากผนังด้านหน้าอาคารจรดแนวถนนฝั่งตรงข้าม

12. อาคารปลูกสร้างริมทางสาธารณะที่มีความกว้างไม่ถึง 6 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากศูนย์กลางสาธารณะอย่างน้อย 3 เมตร

13. ตึกแถว อาคารพาณิชย์โรงงานอุตสาหกรรมและอาคารสาธารณะที่ปลูกสร้างทางสาธารณะที่มีความกว้างตั้งแต 10 เมตรขึ้นไปให้ร่นแนวอาคารห่างจากศูนย์กลางทางสาธารณะอย่างน้อย 6 เมตร

14. ตึกแถวอาคารพาณิชย์โรงงานอุตสาหกรรมและอาคารสาธารณะที่ปลูกสร้างริมทางสาธารณะที่มีความกว้างตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป ให้ร่นแนวอาคารห่างจากถนนอย่างน้อย 1 ใน 10 ของความกว้างของแนวถนน สำหรับทางสาธารณะที่กว้างกว่า 20 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากแนวถนนอย่างน้อย 2 เมตร

15. สำหรับอาคารหลังเดียวกันซึ่งมีถนน 2 สายขนาบอยู่และถนน 2 สายนั้นขนาดไม้เท่ากันเมื่อส่วนกว้างของอาคารนั้นไม่เกิน 15 เมตร อนุญาตให้ปลูกสร้างได้ 2 เท่าของแนวถนนที่กว้างกว่าได้ทั้งหลัง

16. สำหรับอาคารหลังเดียวกันซึ่งอยู่ที่มุมถนน 2 สาย ขนาดไม่เท่ากันอนุญาตให้ปลูกสร้างได้สูง 2 เท่าของแนวถนนที่กว้างกว่าลึกตามถนนที่แคบกว่าไม่เกิน 15 เมตร อาคารส่วนลึกเกินนั้นให้ถือตามข้อ 11

17. อาคารที่ปลูกในที่ดินเอกชน ให้ผนังด้านที่มีหน้าต่าง ประตูหรือช่องระบายอากาศห่างจากเขตที่ดินสำหรับชั้น 2 ลงมาระยะไม่น้อยกว่า 2 เมตร สำหรับชั้น 3 ขึ้นไประยะน้อยกว่า 3 เมตร สำหรับอาคารที่มีระเบียงด้านชิดที่ดินเอกชน ริมระเบียงต้องห่างจากเขตที่ดินตามที่กล่าวมาข้างต้นด้วย

18. ห้องแถว อาคารพาณิชย์ โรงงานอุตสาหกรรมและอาคารสาธารณะสูงไม่เกิน 3 ชั้น และไม่อยู่ริมทางสาธารณะ ต้องมีที่ว่างด้านหน้าอาคารไม่น้อยกว่า 6 เมตร ถ้าสูงเกิน 3 ชั้น ต้องมีที่ว่างด้านหน้าอาคารไม่น้อยกว่า 12 เมตร ในกรณีที่อาคารหันหน้าเข้าหากัน ให้มีที่ว่างร่วมกันได้ ในกรณีที่หันหน้าตามกัน ให้ที่ว่างด้านหน้าของอาคารแถวหลังเป็นทางเดินหลังอาคารของอาคารแถวหน้าด้วย

19. ห้องแถว อาคารพาณิชย์ โรงงานอุตสาหกรรมและอาคารสาธารณะต้องมีที่ว่างโดยปราศจากสิ่งปกคลุมเป็นทางเดินหลังอาคารกว้างไม่น้อย 2 เมตร ในกรณีที่อาคารหันหลังหากัน จะต้องเว้นทางเดินหลัง 4 เมตร

20. ห้องแถวอาคารพาณิชย์ที่ตั้งอยู่มุมถนน 2 สาย หรือตั้งอยู่ริมทางสาธารระ 2 สาย ขนาบอยู่ ทางสายใดสายหนึ่งกว้างไม่น้อยกว่า 10 เมตร และทางขนานกันนั้นห่างจากกันไม่เกิน 15 เมตร และได้รับแนวอาคารตามข้อ 12, 13, 14 แล้วจะไม่มีที่ว่างหรือทางเดินหลังอาคารก็ได้

21. อาคารซึ่งใช้เป็นสถานที่บริการอัดฉีดน้ำมันยานยนต์ นอกจากจะต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. นั้นแล้ว ต้องห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า 5 เมตร

22. อาคารพาณิชย์หรือโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีเตาไฟหรือเครื่องจักรเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการ นั้น ต้องมีที่ว่างอันปราศจากหลังคาหรือสิ่งใดปกคลุมโดยรอบคอบอาคารนั้นไม่น้อยกว่า 10 เมตร ทุกด้าน

23. อาคารที่ก่อสร้างเพื่อใช้เก็บของสำหรับพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมต้องมีที่ว่างอันปราศจากหลังคาหรือสิ่งใดปกคลุมไม่น้อยกว่า 10 เมตร 2 ด้าน ส่วนด้านอื่น ถ้าด้านใดห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่า 5 เมตร ให้ทำผนังทึบด้วยอิฐหรือคอนกรีตหนาไม่น้อยกว่า 20 ซม.

24. ที่ดินริมทางหลวงทั้ง สายหรือบางส่วน ห้ามสร้างหรือดัดแปลงต่อเติมอาคารภายในระยะ 6 เมตร จากเขตทางหลวง

25. อาคารที่ก่อสร้างเพื่อกระทำการหรือใช้ประโยชน์เพื่อกิจการตามรายการดังต่อไปนี้ ต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินสาธารณะ ทางน้ำสาธารณะหรือที่ดินต่างเจ้าของและมีที่ว่างอันปราศจาก

หลังคาหรือสิ่งใดปกคลุมโดยรอบอาคารนั้นไม่น้อยกว่า 20 เมตรทุกด้าน โรงฟอกหนัง โรงทำไม้ขีดไฟ โรงทำแชลแล็ค โรงทำเต้าหู้ โรงต้มกลั่นสุรา หรือแอลกอฮอล์ โรงทำวุ้นเส้น ก๋วยเตี๋ยว ขนมจีน โรงทำน้ำตาลหรือแป๊ะแซ โรงถลุงแร่หลอมโลหะ ยกเว้นหลอมทอง เงิน นาค โรงหลอมแก้ว โรงทำดินเผา โรงเคี่ยวไขสัตว์หนังสัตว์ เอ็นสัตว์ โรงย้อมผ้าซึ่งมีคนงาน 5 คน ขึ้นไปโรงทำเนยเทียม โรงทำสบู่ โรงทำน้ำเคย กะปิ น้ำปลา ซีอิ๊ว โรงเผาเปลือกหอย โรงทำน้ำแข็ง โรงเก็บเขาสัตว์ หนังสัตว์ กระดูกสัตว์ ขนสัตว์ โรงทำและตากปลาเค็ม เนื้อเค็ม เป็ดเค็ม หนังหมู กุ้งแห้ง โรงนึ่งปลา ต้มปลา โรงปั่นฝ้ายหรือนุ่นด้วยเครื่องจักร โรงทำแป้งต่างๆ โรงทำธูป โรงเลื่อยไม้หรือซอยไม้ด้วยเครื่อง โรงสีข้าวด้วนเครื่องจักร โรงเคี่ยวหรืออัดเอาน้ำมันทุกชนิด โรงล้าง ราเคี่ยว หรือเก็บยางอาคารที่ใช้เพื่อทำการหรือใช้ประโยชน์เพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์ ซึ่งต้องใช้เตาไฟเพื่อกิจการนั้น เว้นแต่มีไว้เพื่อประกอบอาหารในภัตตาคาร โรงแรมหรือร้านขายข้าวแกง

26. ให้ดูเพิ่มเติมเรื่องอื่นๆ ดังนี้

1. พ.ร.บ. ป้องกันอันตรายอันเกิดแต่การเล่นมหรสพ

2. ประกาศกรมโยธาธิการเรื่องมาตรฐานของลักษณะและความปลอดภัยของสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

3. ระเบียบ กทม. เรื่องการขออนุญาตตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้าและทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ

จะเห็นได้ว่าล้วนเป็นข้อกำหนดที่ออกมามากมาย[71] ส่วนราชการกระจายอำนาจการตัดสินใจนั้นผู้วิจัยเห็นว่านอกเหนือจากการนำเสนอทางออกที่ได้นำเสนอไว้แล้วในกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ และสงขลา ในประเภทของอาคารเหล่านี้ ก็สมควรมีการพิจารณาควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้ ปลัดเทศบาล, รองปลัดเทศบาล และผู้มีอำนวยการสำนัก หัวหน้าฝ่าย (ส่วนระดับ 8) ได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบและสั่งการในคำร้อง คำขอของประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถูกต้องรอบคอบ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของสำนักงาน, บ้านพักที่อยู่อาศัยที่มีขนาดไม่สูงเกิน 2 ชั้น, ตึกแถว ห้องแถว อาคารพาณิชย์ ทั่วไปแต่หากเป็นกรณีอาคารสูง (สูง 23 เมตร ดาดฟ้า) อาคารขนาดใหญ่พิเศษ, อาคารขนาดใหญ่,อาคารสูงเกิน 12 ชั้น, อาคารสูงตั้งแต่ 7 ชั้น ดาดฟ้าแต่ไม่เกิน 12 ชั้น ดาดฟ้า อาคารสูงเกิน 4 ชั้น แต่ไม่เกิน 7 ชั้น ดาดฟ้าเหล่านี้ ก็ ยังคงเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่รับการมอบหมายแต่อย่างไรก็แต่อย่างไรก็แล้วแต่ ผู้วิจัยก็ยังเห็นว่า โดยเหตุที่เป็นอาคาร

---

[71] ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงข้อกำหนดที่เกี่ยวกับ STAIR CASE AND FIRE ESCAPE, PARKING, MISCELLANEOUS ที่ยังมิได้ระบุถึงอีกด้วย ซึ่งล้วนเป็นข้อบังคับ กำหนดขึ้นให้แต่ละประเภทของอาคารที่ก่อสร้างต้องถือปฏิบัติตาม

ขนาดใหญ่เช่นนี้ก็สมควรมีระบบการตรวจสอบควบคุมดุลพินิจของนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีเช่นกัน เพราะในเรื่องที่กระทบต่อประชาชน จำนวนมาก ในแง่ของความมั่นคง ในการก่อสร้างการใช้อาคารภายหลังดำเนินการ ยิ่งเป็นอาคารพวก โรงมหรสพ โรงงานอุตสาหกรรม, อาคารสาธารณะ, ห้างสรรพสินค้าเหล่านี้ แม้จะเป็นอำนาจตามกฎหมายของนายกเทศมนตรีก็ตามก็ควรมีมาตรการในการถ่วงดุลอำนาจควบคุมภายในฝ่ายบริหารเอง เพื่อความเหมาะสมและโปร่งใสถูกต้องตามกฎหมายต่อไป แต่หากเป็นอาคารขนาดไม่สูงมากนัก หรือที่พักอาศัยก็ควรกระจายดุลพินิจในการตัดสินใจตรงจุดนี้ไปยังข้าราชการพนักงานเทศบาลในระดับสูงได้ด้วยเหตุผลที่กล่าวแล้วข้างต้น

3.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจของเทศบาลเองในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในลักษณะดังกล่าวดังนี้ จากผลการวิจัยในแบบสอบถามที่มีถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสำนักการช่างระบุว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจที่กระทบต่อประชาชนแบ่งออกเป็น 2 ส่วน มีความเห็นว่าดุลพินิจที่เป็นปัญหาได้แก่

1. เป็นดุลพินิจที่เทศบาลเอง โดยสำนักการช่างมีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำลงไป 69.7 %

2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติอนุมัติขึ้นมา 21.2%

สำหรับประเด็นที่มีการระบุว่าเป็นปัญหาดุลพินิจในการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ที่เป็นปัญหา ได้แก่ เรื่องใดบ้าง และมีน้ำหนักมากน้อยเพียงใด ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกและจัดลำดับและปัญหา ในการใช้ดุลพินิจด้านนี้ ทั้งแบบสอบถามที่มีถึงประชาชน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พบว่า

1. การสร้างคูทางระบายน้ำที่มีประชาชน ร้อยละ 41.7 ระบุว่าเป็นปัญหามากที่สุดขณะที่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในเทศบาลนครยะลาก็ระบุว่าเป็นปัญหาเช่นกัน ร้อยละ 45.5

2. การขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ ประชาชนร้อยละ 23.5 ระบุว่าเป็นปัญหาในขณะที่ข้าราชการเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ร้อยละมากกว่า 39.4 ระบุว่าเป็นปัญหาเช่นกัน

นอกจากนั้นก็เป็นเรื่องอื่นๆ เป็นต้นว่าการสร้างทางเดินเท้า การถมดินให้ได้ระดับถนน การขุดลอกคลอง การติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน และการติดสัญญาณไฟจราจร การก่อสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ ซึ่งในประเด็นเรื่องเหล่านี้ ก็พบว่าเป็นปัญหาเช่นกัน แต่มีเปอร์เซ็นต์ไม่สูงมากนัก ไม่ถึง 15 % ที่ให้น้ำหนักกับปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ผู้วิจัยจึงขอหยิบยกแต่เฉพาะ 2 เรื่องหลักที่มีความเห็นตรงกันของทั้งประชาชนข้าราชการฝ่ายปกครอง ดังต่อไปนี้

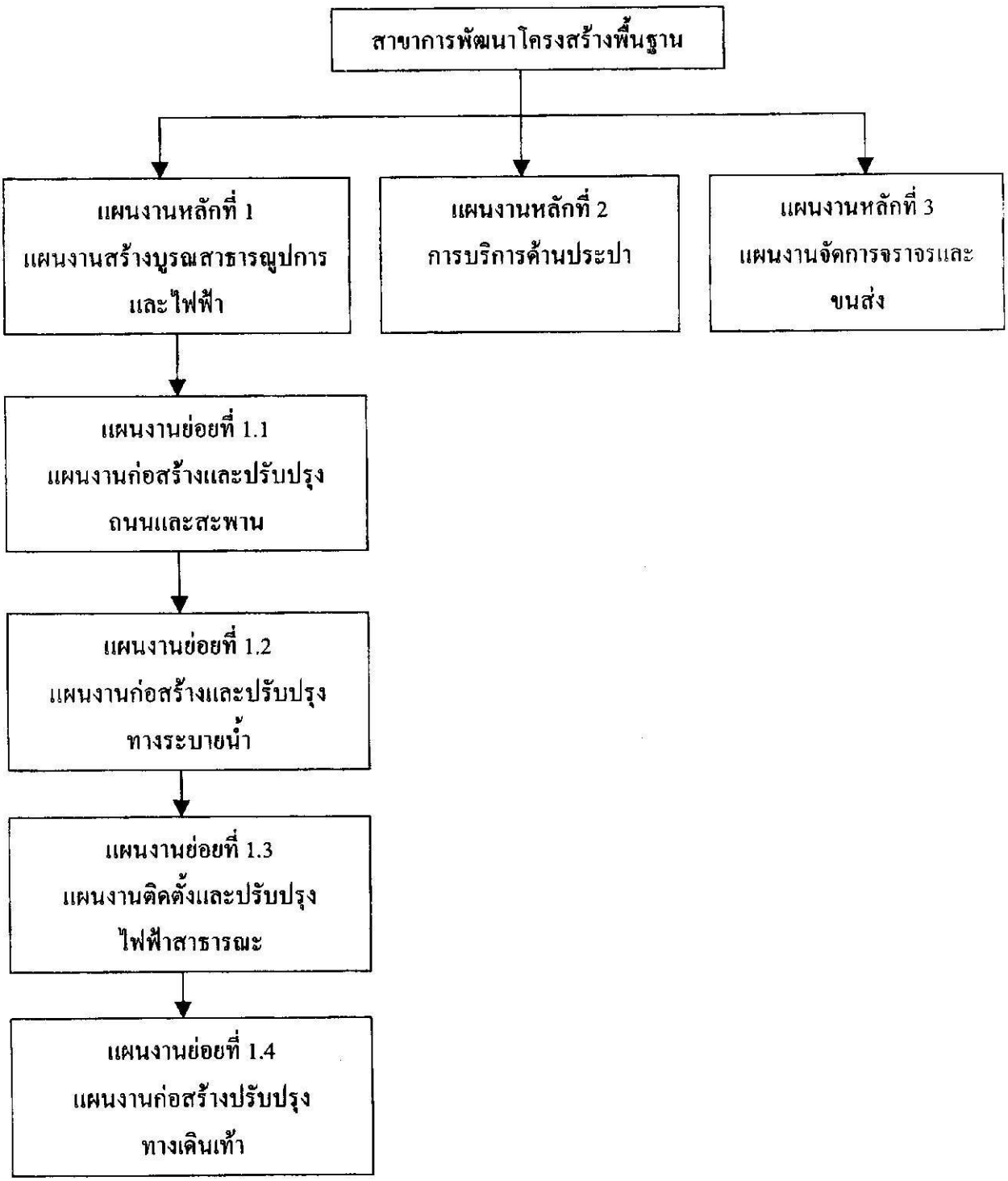
งานการสร้างคูทางระบายน้ำ

ในปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นเรื่องที่เทศบาลดำเนินการเอง ในส่วนของการทำคูทางระบายน้ำ ซึ่งแตกต่างกับในตอนต้นที่ผู้วิจัยเสนอเรื่องคูทางระบายน้ำ ในปัญหาดุลพินิจจากการที่ยื่นคำร้อง คำขอ ทั้งนี้เพราะในเรื่องดังกล่าวนั้นต้องเป็นกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจึงไปยื่นคำร้อง คำขอ ให้ดำเนินการทำหรือซ่อมแซมคูทางระบายน้ำนี้ให้แต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวนี้ มีการจัดทำเป็นแผนพัฒนาของเทศบาลนครยะลา ระยะหนึ่งปี และประจำทุกๆ ปี เพื่อให้สอดคล้องเช่นเดียวกันกับกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ และสงขลาที่ต้องมีแผนพัฒนาระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) เทศบาลนครยะลาก็ได้มีการกำหนดดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้โดยมีการกำหนดแผน แผนงานกิจกรรมย่อยด้วยเพื่อเสนอเข้าสู่สภาเทศบาล ในการขออนุมัติงบประมาณในการดำเนินการพัฒนาในด้านของโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ [72]

---

[72]โปรดดูแผนพัฒนาเทศบาลนครยะลา ประจำปี พ.ศ. 2544 งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครยะลา หน้า 5-1 – 5-30.

แผนพัฒนาประจำปีของเทศบาล



ที่มา : แผนพัฒนาเทศบาลนครยะลา ประจำปี พ.ศ. 2544

โดยที่หากพิจารณาประเด็นหลักการพัฒนาโดยมีแนวนโยบายของผู้บริหารระดับสูงเกี่ยวกับการวางระบบน้ำ ต้องการปรับปรุง ท่อระบายน้ำใหม่ให้เป็นขนาดใหญ่และเตรียมระบบการกำจัดน้ำเสียรวมของชุมชน[73] ทั้งนี้ เพราะจากสภาพของปัญหาที่เผชิญอยู่คือ น้ำท่วมขังในบางพื้นที่, รางระบายน้ำอุดตัน, ระบบระบายน้ำไม่ทันในฤดูฝน ทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน ในถนนบางสาย, รางระบายน้ำและท่อระบายน้ำมีขนาดเล็ก เพราะมีการก่อสร้างมานาน ไม่สามารถรับปริมาณน้ำจากแหล่งชุมชนจำนวนมากได้ จึงจำเป็นต้องดำเนินการในการแก้ปัญหาด้วยการก่อสร้างระบบระบายน้ำขึ้นทั้งระบบคันหินรางตื้น และคอนกรีตเสริมเหล็กขึ้น (ค.ล.ส.) ทั้งนี้เพราะได้เกิดมลพิษทางน้ำขึ้นด้วยจำเป็นต้องกำจัดให้หมดไป มลพิษดังกล่าวประกอบด้วย น้ำเสียจากชุมชน จากการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ทั้งที่พักอาศัย, พาณิชยกรรม, อุตสาหกรรม, การศึกษา, ศาสนา, ภาคราชการ โดยต้องพิจารณาทั้งลักษณะทางกายภาพของน้ำ, ค่าความเป็นกรดเป็นด่าง, อุณหภูมิ, ออกซิเจนในน้ำ, ความต้องการออกซิเจนทางชีวเคมีและทางเคมี ปริมาณสารแขวนลอยในน้ำ, น้ำมันและไขมัน, ไนเตรท, ฟอสเฟต, โคลิฟอร์ม, สารหนูสารตะกั่ว, ความเค็มก่อนที่จะระบายทิ้งไป ซึ่งนับเป็นมาตรการที่ต้องเข้มงวดในการควบคุม

ตาราง แสดงลักษณะการใช้ที่ดินในเขตเทศบาลนครยะลา

ที่	ประเภทที่ดิน	จำนวนไร่	ร้อยละของพื้นที่ทั้งหมด
1	ที่อยู่อาศัย	8,022	67.55
2	ที่การเกษตร	468	3.94
3	ที่พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม	302	2.54
4	ที่ราชการ	919	7.74
5	ที่ว่างเปล่า(ที่มีกรรมสิทธิ์ แต่ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า)	1,238	10.40
6	ที่สาธารณะที่ใช้ประโยชน์	926	7.80
7	ที่สาธารณะที่ไม่ใช้ประโยชน์	-	-

ที่มา : งานผังเมือง กองช่างเทศบาลนครยะลา

[73] แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2543 งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการ และแผนงาน เทศบาลนครยะลา หน้า 20.

และหากพิจารณาลงไปในรายละเอียดของเนื้องานว่าจุดใดจะมีการสร้างคูทางระบายน้ำบ้าง ทั้งนี้เพราะการมีดุลพินิจ เช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบถึงประชาชนได้ จากแผนงานย่อย 1.2 แผนงานก่อสร้างและปรับปรุงทางระบายน้ำและปรับปรุงทางระบายน้ำ เพื่อให้การระบายน้ำเป็นไปอย่างรวดเร็วมี โครงการในปี พ.ศ. 2544 ดังนี้ (จากแผนพัฒนาเทศบาลนครยะลาประจำปี พ.ศ. 2544)

1. ก่อสร้างปรับปรุงระบบระบายน้ำภายในชุมชนหลังศาลเจ้าน่ำไฮจี่
2. ก่อสร้างปรับปรุงรางระบายน้ำ ค.ส.ล. ซอยสุนทรอุทิศ
3. ก่อสร้างรางระบายน้ำ ค.ส.ล. พร้อมคันหินรางตื้น, ทางเท้า, ปรับปรุงผิวจราจรย่านชุมชนหน้าโรงเรียนผดุงประชา
4. ก่อสร้างรางระบายน้ำย่านชุมชนรอบสวนขวัญเมือง
5. ก่อสร้างรางระบายน้ำย่านบ้านพักข้าราชการบริเวณถนนวงเวียนรอบ 3
6. ก่อสร้างรางระบายน้ำย่านชุมชนตลาดสดรถไฟและถนนนวลสกุล
7. ก่อสร้างรางระบายน้ำย่านชุมชนวัดยะลาธรรมาราม ด้านสถานีรถไฟ
8. ก่อสร้างรางระบายน้ำย่านชุมชนซอยแยก ถนนผังเมือง 4
9. ก่อสร้างรางระบายน้ำย่านหลังวัดเมือง
10. ก่อสร้างรางระบายน้ำบริเวณปลายซอยจะปะกียาอุทิศ, ซอยมายอ และซอยเชื่อมซอยนายดาบ
11. ก่อสร้างรางระบายน้ำและทางเท้าถนนสิโรรส สาย 2 และสายทุ่งนา

ในจุดต่างๆ เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นว่า หากมีการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานลงไป โดยมิได้มีการประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนทราบถึงขั้นตอนการดำเนินการระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด เสียก่อน จนเป็นที่รับรู้และเข้าตรงกันรวมทั้งวางมาตราการเพื่อจะแก้ไขปัญหาด้วยแล้วก็จะทำให้เป็นทางออกที่ดีได้การแก้ปัญหาเพราะจากรายงานการวิจัยพบว่ามีประชาชน ในเทศบาลนครยะลาไม่รับรู้มาก่อนถึงการที่เทศบาลจะดำเนินการในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานคิดเป็นร้อยละ 65.2 โดยเมื่อดูความสัมพันธ์ในด้านของความรู้ การศึกษา อาชีพ ระยะเวลาที่อยู่ในเทศบาลนครแห่งนี้ ก็ยังมีคำตอบเช่นเดิมคือ ไม่รับรู้มาก่อนที่จะดำเนินการ ซึ่งแนวทางในการแก้ปัญหาและข้อขัดข้อง ข้อสังเกต เสนอแนะต่างๆ ผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ในการแก้ปัญหากรณีการใช้ดุลพินิจ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของทั้งเทศบาลนครหาดใหญ่ และสงขลา จึงสามารถดูเทียบเคียงกันได้ เพราะเป็นปัญหาพื้นฐานที่เผชิญอยู่เหมือนกันเป็นแต่เพียงแตกต่างกันที่ระบบการบริหารการจัดการในการแก้ปัญหาและความรุนแรงของระดับปัญหารวมทั้งนโยบายของผู้บริหารในแต่ละเทศบาลนครที่จะให้น้ำหนักในการแก้ไขในเรื่องใด ซึ่งจุดเด่นของเทศบาลนครยะลาอยู่ที่ระบบการวางผังเมืองที่ดีก็จะมีส่วนช่วยบรรเทาความเดือดร้อนไปได้บ้างหากมีการพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐาน ดังกล่าว ทั้งนี้เพราะหากระบบการวางผังเมืองดี ย่อมส่งผลต่อเนื่องไปถึงคุณภาพของระบบสาธารณูปโภคที่จะตามด้วยหรือหากมีการก่อสร้างเพิ่มเติมก็จะทำให้ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนไม่มากนัก

งานการขยายถนนปรับผิวจราจรลาดยางใหม่

งานดังกล่าวก็เป็นลักษณะเช่นเดียวกับการสร้างคูทางระบายน้ำกล่าวคือ เป็นกรณีที่เป็นดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่มิได้เกิดจากการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนให้ดำเนินการ [74] แต่เป็นสิ่งที่มีบรรจุ อยู่ในแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีอยู่แล้ว ทั้งนี้ก็เป็นการดำเนินการภายใต้กรอบเพื่อปรับปรุงถนนสะพานให้ประชาชน สัญจรไปมาให้สะดวกยิ่งขึ้น ประกอบไปด้วย 12 โครงการที่มีบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลนครยะลาปี พ.ศ. 2544 ดังนี้

1. ปรับปรุงถนนสิโรรส (สายสะเตง)
2. ก่อสร้างปรับปรุงและขยายผิวถนนสิโรรสและก่อสร้างถนนเลี่ยงเมืองผังเมือง จ 2
3. ก่อสร้างถนนเชื่อมระหว่างถนนรอบสวนขวัญเมืองกับถนนสิโรรสสาย 2
4. ก่อสร้างปรับปรุงถนนแอสฟัลท์ติดคอนกรีตย่านชุมชนรอบสวนขวัญเมือง
5. ก่อสร้างปรับปรุงถนนแอสฟัลท์ติดคอนกรีตย่านบ้านพักข้าราชการบริเวณถนนวงเวียน 2
6. ก่อสร้างปรับปรุงถนนแอสฟัลท์ติดคอนกรีตย่านชุมชนตลาดสดรถไฟและถนนนวลสกุล
7. ก่อสร้างปรับปรุงถนนแอสฟัลท์ติดคอนกรีตย่านชุมชนตลาดเก่า
8. ก่อสร้างปรับปรุงถนนแอสฟัลติดคอนกรีตย่านชุมชนวัดยะลาธรรมารามด้านสถานีรถไฟ
9. ก่อสร้างปรับปรุงถนนแอสฟัลท์ติดคอนกรีตย่านชุมชนวัดเมือง
10. ก่อสร้างปรับปรุงถนนแอสฟัลท์ติดคอนกรีตย่านชุมชนซอยแยกถนนผังเมือง 4
11. ก่อสร้างปรับปรุงถนนแอสฟัลท์ติดคอนกรีตย่านโรงเรียนผดุงประชา
12. ก่อสร้างปรับปรุงถนนและรางระบายน้ำภายในชุมชนหลังโรงเรียนเทศบาล4 (ธนวิถี)

---

[74] แต่หากพิจารณาถึงแนวทางแก้ปัญหาทาผู้วิจัยเสนอเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บคำร้อง คำขอของประชาชนอย่างเป็นระบบ (M.I.S.) ใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เข้าช่วย ก็เป็นการสร้างหลักประกันได้เช่นกันว่า ในเวลาที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีก็จะนำคำร้องคำขอเหล่านั้นมาบรรจุไว้ เพื่อดำเนินการได้ เนื่องจากขณะที่ร้องมายังขาดงบประมาณก็สามารถทำได้

โดยมีจำนวนรวมทั้งสิ้นเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จาก 3 แผนงานหลัก 4 แผนงานย่อย 48 โครงการทั้งสิ้น ซึ่งมีปริมาณน้อยกว่าในปี พ.ศ. 2543 ที่มีทั้งสิ้นรวม 79 โครงการ อย่างไรก็แล้วแต่ ปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในด้าน ดังกล่าวถือเป็นการใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นการพัฒนาความเจริญเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความไม่พอเพียงของถนนหรือถนนเหล่านั้นชำรุดทรุดโทรมเป็นหลุมเป็นบ่อ การสัญจรไปมาไม่คล่องตัว โดยเหตุที่มีการก่อสร้างมานาน ทำให้ผิวการจราจรชำรุดและมีรถบรรทุกน้ำหนักเกินมาตรฐานวิ่งผ่านการสร้างขยายถนนก็ถือเป็นการช่วยในเรื่องการจราจรรองรับความเจริญเติบโตของชุมชนเมือง โดยการดำเนินการดังกล่าว สำนักการช่างโดยส่วนการโยธาหรือส่วนการควบคุมการก่อสร้าง อาจมีการประเมินให้เอกชนเข้ามารับเหมาในการดำเนินการก็เป็นได้ เพราะหากพิจารณาอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำงานในเทศบาลนครยะลาก็มิได้มีจำนวนมากมาย เมื่อเปรียบเทียบกับการภารกิจที่ต้องดำเนินการด้วยแล้ว ยิ่งโดยเฉพาะสำนักการช่าง (กองช่าง)

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ (ปี 2539)

เทศบาลนครยะลามีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่รวม 1,352 คน ดังนี้คือ

- พนักงานเทศบาลสามัญ 153 คน
- พนักงานครูเทศบาล 175 คน
- พนักงานเทศบาลวิสามัญ 5 คน
- ลูกจ้างประจำ 441 คน
- ลูกจ้างชั่วคราว 578 คน

ตาราง แสดงข้อมูลบุคลากรของเทศบาล

กอง/ฝ่าย	พนักงานสามัญ (153 คน)									พนักงานวิสามัญ	ลูกจ้าง		รวม
	ระดับ 9	ระดับ 8	ระดับ 7	ระดับ 6	ระดับ 5	ระดับ 4	ระดับ 3	ระดับ 2	ระดับ 1		ประจำ	ชั่วคราว	
สำนักปลัดเทศบาล	1	2	1	2	3	2	22	5	1	2	38	25	104
กองวิชาการและแผนงาน	-	-	1	-	2	2	4	1	-	-	-	-	10
กองคลัง	-	1	1	1	6	8	11	1	-	-	4	13	46
กองช่าง	-	1	2	3	5	6	4	1	-	2	197	233	454
กองอนามัยสิ่งแวดล้อม	-	1	-	3	3	1	7	-	-	-	160	257	432
กองการศึกษา	-	1	2	3	3	1	7	-	1	-	8	27	53
กองการประปา	-	1	-	-	1	4	8	2	-	1	34	23	74
ฝ่ายสวัสดิการสังคม	-	-	-	-	1	1	3	-	-	-	-	-	5
รวม	1	7	7	11	24	25	66	10	2	5	441	578	1,177

ที่มา : สำนักปลัดเทศบาล

ในส่วนของปัญหาผู้รับเหมาที่เข้ามาดำเนินการนี้เองที่ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตเสนอแนะไปถึงการบังคับใช้ข้อกำหนดเบี้ยปรับตามสัญญาอย่างเคร่งครัดทั้งนี้ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครสงขลา ในกรณีงานเสร็จล่าช้าผิดขนาดหรือคุณสมบัติมาตรฐานการกอสร้างถนนต่างๆ รวมทั้งการเก็บงานให้เรียบร้อยด้วย ทั้งนี้เพราะจากการสอบถามประชาชนก็มีปัญหาจากการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว โดยมีการก่อสร้างถนน ขยายผิวถนน ทำให้กำแพงหรือรั้วบ้านพังเมื่อดำเนินการก่อสร้างดังกล่าวเสร็จก็มิได้จัดการซ่อมแซมให้ เมื่อไปร้องเรียนยังเทศบาลสำนักการช่างก็ให้ไปฟ้องไล่เบี้ยเอาเองกับบริษัทรับเหมาดังกล่าว ซึ่งลักษณะการควบคุมงานในจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าคงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของกองช่างสำนักการช่างคงปฏิบัติไม่ได้ ทั้งนี้รวมถึงบรรดาป้ายซอยที่เป็นทางเข้าเมื่อมีการรื้อมาทำถนน ทำเสร็จแล้วก็มิได้ติดตั้งเช่นเดิมเป็นปัญหาที่พบในการทำวิจัยและมีการร้องเรียนกันมาก นอกเหนือไปจากในระหว่างการดำเนินการที่ไม่เลือกเวลาการดำเนินการในขณะที่เป็นชั่วโมงเร่งด่วนหรือเวลาที่มีการสัญจรมากก็ลงมือทำโดยเอาความสะดวกของบริษัทที่รับเหมาหรือราชการเป็นที่ตั้ง ทำให้ประชาชนเดือดร้อนซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอในประเด็นเหล่านี้ไปแล้ว ยิ่งเมื่อพิจารณาด้านปัญหาการจราจรก็เป็นที่เข้าใจได้

เป็นอย่างดี เทศบาลนครยะลา เป็นศูนย์กลางของการค้าและการคมนาคมขนส่งของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปริมาณรถเข้าออกในตัวเมืองและที่วิ่งอยู่ในบริเวณเมืองมีเป็นจำนวนมาก หากมิได้คำนึงถึงปริมาณรถที่วิ่งเข้าออกนี้ร่วมไปกับปัญหาของคนเดินถนน ก็จะทำให้ปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ตัดสินใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้ผิดไป แม้จะมีการอ้างว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งนี้หากจะมีการพัฒนาก็ต้องเป็นลักษณะที่มีแผนและมีการจัดการที่ดี ถ้าประชาชนจะต้องเดือดร้อนก็ให้ได้รับความเดือดร้อนน้อยที่สุด

ตาราง แสดงจำนวนรถประเภทต่างๆ ที่ขอจดทะเบียนขนส่งจังหวัดยะลา

พ.ศ.	จำนวนรถ				
	รถยนต์	มอเตอร์ไซด์	อื่นๆ	รวม	เพิ่มขึ้น
2534	8,279	61,589	-	69,868	-
2535	9,405	67,481	-	76,886	7,018
2536	11,244	74,229	-	85,473	8,587
2537	18,175	86,406	-	99,581	14,108
2538	22,524	121,055	-	143,579	43,998

จากตารางจะเห็นว่าจำนวนรถที่ขอจดทะเบียนใหม่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปีโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2538 ปริมาณรถเพิ่มสูงขึ้นถึง 43,998 คัน ในอนาคตหากไม่มีการเตรียมการรองรับสภาพพื้นผิวจราจรและที่จอดยวดยานพาหนะเทศบาลนครยะลาจะต้องประสบกับปัญหาการจราจรอย่างแน่นอน

ในปัจจุบันพื้นที่ย่านการค้า พื้นที่ตั้งของสถานศึกษาต่างๆ ได้ประสบปัญหาการจราจรติดขัด และปัญหาที่จอดยวดยานพาหนะ โดยเฉพาะในช่วงเวลาเร่งด่วน

สำหรับจุดที่การจราจรติดขัดในเขตเทศบาลนครยะลามี 3 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรก คือ ที่ถนนสิโรรสพาดกับทางรถไฟ ซึ่งทางรถไฟได้แบ่งตัวเมืองยะลาเป็น 2 ฝั่ง ซึ่งเป็นจุดที่การจราจรติดขัดเกือบทั้งวัน ส่วนที่ 2 คือส่วนที่เป็นถนนสายหลักเข้าออกตัวเมือง ซึ่งมี 4 สายด้วนกันคือ สายแรก ถนนสิโรรส เชื่อมต่อทางหลวงแผ่นดิน 410 ไปจังหวัดปัตตานี สายที่ 2 จากถนนวิฑูรอุทิศ 1 และปลายถนนผังเมือง 4 ข้ามสะพานลอยเฉลิมพระเกียรติ เชื่อมต่อทางหลวงจังหวัดสาย 4082 ไปรามัน, นราธิวาส (สายนี้ไม่ค่อยมีปัญหาการจราจรนัก เพราะมีการก่อสร้างสะพานลอยเฉลิมพระเกียรติซึ่งลดปัญหาการจราจรติดขัดลงได้มาก) สายที่ 3 จากถนนสุขยางค์เชื่อมต่อทางหลวง

แผ่นดิน 410 ไปอำเภอเบตง และสายที่ 4 จากวงเวียนโรงพยาบาลไปตามทางหลวงแผ่นดิน 409 ไปหาดใหญ่ (สายนี้การจราจรจะหนาแน่นติดขัดมากในช่วงเช้า-เย็น) และส่วนที่ 3 บริเวณภายในตัวเมือง ได้แก่ ย่านการค้า บริเวณสถานศึกษาบริเวณถนนสายหลักเชื่อมต่อกับถนนสายรอง เป็นต้น

ดังนั้นในส่วนของปัญหาการใช้ดุลพินิจจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในงานการขยายถนนปรับผิวจราจรและลาดยางใหม่ ที่ผู้วิจัยนำเสนอนี้เป็นปริมาณสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในเทศบาลนครยะลา และจากผลการวิจัย ส่วนในรายละเอียดของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นต้นว่า การศึกษาความเป็นไปได้ก่อนดำเนินการก่อสร้าง, การประสานงานในแต่ละหน่วยงานที่มีความต้องการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อย่างอื่นพร้อมไปกับการทำถนนจะได้มีการประสานงานให้มีการไปดำเนินการก่อสร้างไปเสียในคราวเดียวกัน เช่น คูทางระบายน้ำเพื่อไม่ให้สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นระยะเวลาที่ยาวนานและสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ รวมทั้งมีแผนแม่บทที่ว่าด้วยการจัดการโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละชนิดเป็นการเฉพาะที่จะแก้ปัญหาระยะยาวทั้งในเรื่องของสาธารณูปโภคพื้นฐาน คูทางระบายน้ำ การติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ ฯลฯ โดยแยกส่วนกันศึกษาและเจาะลึกในประเด็นของแต่ละเรื่อง โดยมีแผนพัฒนาโดยรวมเป็นแผนกลางของเทศบาลที่ทุกแผนย่อยที่ศึกษาเรื่องนั้นต้องสอดคล้องกัน ส่วนอื่น ที่เกี่ยวข้องด้วย เรื่องข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาของงานขยายถนนปรับผิวจราจร สามารถศึกษาเปรียบเทียบได้กับแนวทางแก้ไขของสองเทศบาลนครก่อนหน้านี้ได้

ตอนที่ 4 กรณีศึกษา (เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช)

1.สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้องคำขออนุมัติ ไม่อนุมัติหรืออนุญาต ในการยื่นคำขอหรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้สรุปสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าวโดยอาศัยจากแบบสอบถาม ทั้งปลายเปิดและปลายปิด การสัมภาษณ์และสังเกตควบคู่กันไป โดยมีการแบ่งแบบสอบถาม ออกเป็น 2 ลักษณะ โดยในส่วนของแบบสอบถามสำหรับประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนคร นครศรีธรรมราชและประชาชนที่มาติดต่องานในการยื่นคำร้อง คำขอ ต่อสำนักการช่าง จำนวน 100 ชุด และแบบสอบถามสำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันได้แก่ข้าราชการที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่าง ลูกจ้าง ทั้งลูกจ้างประจำและชั่วคราว เทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช จำนวน 50 ชุด

จากข้อมูลพื้นฐานในการสำรวจภูมิหลังของผู้กรอกแบบสอบถามในประเภทของประชาชน ในการวิจัยนี้พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามอายุเฉลี่ยมากที่สุดร้อยละ 28.4 อยู่ในช่วง 31-40 ปี ร้อยละ 26.6 อยู่ในช่วง 41-50 ปี ร้อยละ19.3 อายุต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 18.3 อายุ 51-60 ปี และมีเพียงร้อยละ 7.3 อายุ 61 ปี ขึ้นไปโดยมีเพศชาย ร้อยละ 78.9 มากกว่าเพศหญิง ร้อยละ 21.1 ในด้านของระดับการศึกษาของประชาชนที่ให้ข้อมูลนั้น ร้อยละ 44 จบชั้นมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 32.1 จบชั้นประถมศึกษา ร้อยละ 11 จบชั้นอนุปริญญา ร้อยละ 10.1 ชั้นปริญญาตรีร้อยละ 2.8 จบระดับปริญญาโท ซึ่งเป็นระดับชั้นของการศึกษาที่เฉลี่ยโดยรวมแล้วไม่สูงมากนัก โดยเป็นผู้ที่มีอาชีพค้าขาย 38.5% ซึ่งในจุดนี้เองทำให้ผู้วิจัยมั่นใจได้ว่า แม้ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถามจะไม่สูงมากนัก แต่เป็นผู้มีอาชีพค้าขาย ต้องใช้เวลาตลอดทั้งวันค้าขายในเขตเทศบาลนคร และในเวลากลางคืน พักอาศัยในเขตเทศบาลนคร ย่อมจะต้องได้รับทราบหรือเห็นการดำเนินการทั้งในแง่ของการไปติดต่อยื่นคำร้อง คำขอหรือการได้รับผลกระทบจากการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลอย่างแน่นอน ซึ่งต่างจากผู้ที่ไปทำงานในสำนักงาน ทั้งวันแล้วเย็นก็กลับที่พัก โอกาสที่จะรับรู้หรือสัมผัสกับผู้คน จำนวนมาก เช่น อาชีพค้าขาย จึงมีน้อยกว่า ร้อยละ 24.8 เป็นลูกจ้างบริษัทเอกชน ร้อยละ 5.5 เป็นข้าราชการ ร้อยละ 2.8 ประกอบอาชีพเกษตรประมง ร้อยละเพียง 0.9 % เป็นพนักงานในรัฐวิสาหกิจ โดยมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในภาคใต้ ร้อยละ 96.3 และภาคกลางรวมถึงภาคตะวันตก ร้อยละ 3.7 นอกนั้น ไม่ปรากฏในแบบสอบถามว่ามีภูมิลำเนาเดิมมาจากที่อื่นๆ อีก ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของสังคมวิทยาแล้วจะพบว่าส่วนใหญ่แล้วผู้ตอบแบบสอบถามนั้นเป็นผู้ที่อยู่ในถิ่น อยู่ในเขตเทศบาลนครมาโดยตลอดหรือถ้าหากจะมีการอพยพย้ายบ้างก็อยู่ในภาคใต้ ในจุดนี้เองที่เป็นจุดเสริมที่ทำให้การรายงานผลการวิจัยนี้น่าเชื่อถือเพราะผู้ตอบเองได้เห็นความเป็นไปและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลากับทั้งโดยเหตุที่เป็นคนภาคเดียวกันกับข้าราชการที่ทำงานในสำนัก

การช่าง ก็ยิ่งจะให้ข้อมูลได้ดีขึ้น ทั้งนี้เพราะรู้วัฒนธรรมของภูมิภาคตนอยู่แล้วและจากการสำรวจระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลก็เป็นเครื่องยืนยันได้เป็นอย่างดีกล่าว คือ ร้อยละ 57.8 อยู่ในเขตเทศบาล 25 ปี ขึ้นไปซึ่งเป็นเวลาที่นานมากย่อมเห็นความเปลี่ยนแปลงมาตลอด ร้อยละ 12.8 อยู่ต่ำกว่า 5 ปี และร้อยละ 9.2 เท่าๆ กัน ทั้ง 3 กรณี กล่าวคือ อยู่เทศบาลในช่วง 5-15 ปี ช่วง 15-20 ปี และช่วง 20-25 ปีตามลำดับ

สำหรับในตอนที่ 2 ของแบบสอบถามได้มีการระบุถามถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจของหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน แม้ตัวเลขของผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 86.2 จะตอบว่า ไม่ค่อยได้มาติดต่อกับเทศบาลบ่อยนัก แต่ดังที่กล่าวไว้แล้วในตอนต้นก็คือในด้านของอำนาจดุลพินิจ นั้น มี 2 ลักษณะ ในอีกด้านหนึ่งก็คือดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งดุลพินิจดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นการที่ประชาชนไปติดต่องานกับเทศบาลยังสำนักการช่างเสมอไป ดุลพินิจดังกล่าวเป็นต้นว่า การซ่อมแซมปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ การก่อสร้างคูทางระบายน้ำ เหล่านี้ล้วนเป็นตัวสะท้อนปัญหาการใช้ดุลพินิจได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็แล้วแต่ ร้อยละ 4.6 ตอบว่าได้ไปติดต่องานกับเทศบาลบ่อย ร้อยละ 6.4 ตอบว่าไปปานกลาง โดยหน่วยงานส่วนที่ไปติดต่อด้วย คือ ร้อยละ 33 เท่าๆ กันไปติดต่อส่วนการโยธาและส่วนช่างสุขาภิบาลตามลำดับ ร้อยละ 25.7 ติดต่อส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองและร้อยละ 9.2 ติดต่อส่วนควบคุมการก่อสร้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาการกระจายตัวของข้อมูลที่ผู้ตอบแบบสอบถามตอบมาก็ทำให้เห็นได้ว่า ทุกส่วนได้รับการไปติดต่อจากประชาชนดังนั้น หากมีการสะท้อนปัญหาของแต่ละส่วนๆ ใดออกมาก็ย่อมจะเป็นประโยชน์ ทั้งแง่การเปรียบเทียบกันเองระหว่างส่วนและจะได้นำเสนอเปรียบเทียบกันต่อไประหว่างเทศบาลนคร ต่างๆ ที่ทำวิจัยอยู่ และเมื่อถามถึงว่าท่านทราบหรือไม่ว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ ในสำนักการช่างหากมีการสั่งคำร้อง คำขอ หรือไม่อนุมัติ อนุญาตในเรื่องที่ขอไป ไม่ได้รับความเป็นธรรมย่อมขออุทธรณ์ เพื่อทราบเหตุผลในทางปกครองได้ ร้อยละ 61.5 ไม่ทราบร้อยละ34.9 ทราบ จุดดังกล่าวนี้เองที่ผู้วิจัยพยายามนำเสนอ อยู่ตลอดเวลาว่า จากการพิจารณา พ.ร.บ. ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องชี้แจงหรือแนบเหตุผลในการสั่งดุลพินิจทางปกครองด้วยเสมอ ทั้งนี้เพราะการสั่งการดุลพินิจเฉพาะว่าอนุมัติ ไม่อนุมัตินั้น เป็นเรื่องที่ผู้ที่รับดุลพินิจดังกล่าวจะไม่ทราบถึงผลใดๆ เลย ถ้าได้รับการอนุมัติดูจะไม่ค่อยเป็นปัญหาใดๆ เพราะถือเป็นการสมประโยชน์ตามที่ตนยื่นขอไป แต่อย่างไรก็แล้วแต่ถ้า ได้รับการอนุมัติแต่ได้ทราบเหตุผลในทาง ปกครองจากเจ้าหน้าที่ว่า ที่อนุมัติๆ ไปเพราะเหตุผลใดมีหลักเกณฑ์อย่างไร ก็จะเป็นตัวประกอบที่ดีที่เมื่อครั้นคราวต่อไปประชาชนจะยื่นคำร้อง คำขอ ก็จะได้ทราบถึงแบบวิธีการที่ถูกต้องว่าประกอบด้วยเกณฑ์การพิจารณาอย่างไรโดยมากมักเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง ส่วน

ควบคุมอาคารและผังเมือง เรื่องการอนุญาตอนุมัติตามแบบแปลนที่ประชาชนเสนอขอขึ้นไปเอง ส่วนการไม่อนุมัติ ไม่อนุญาตนั้นก็ยิ่งจำเป็นและถือเป็นข้อบังคับเลยก็ได้ว่าต้องมีเหตุผลในทางปกครองแนบไปเสมอ เพื่อที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิเหล่านี้อุทธรณ์ได้ เป็นการกระตุ้นและชี้ให้เห็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและอาจถึงขั้นนำคดีไปฟ้องร้องยังศาลปกครองก็ทำได้ ดังที่กล่าวไว้ในตอนก่อนหน้านี้ โดยระยะเวลาที่ใช้ในการติดต่อยื่นคำขอ คำร้อง ร้อยละ 41.3 ตอบว่าเสร็จภายใน 1-3 วัน ซึ่งสะท้อนว่าการทำงานที่สำนักการช่างแห่งนี้ในเทศบาลนครมีคุณภาพ แต่ก็จำต้องพิจารณาต่อไปถึงว่าเรื่องใดที่เสร็จในเวลาดังกล่าวด้วย เพราะก็ยังมี ร้อยละ 17.4 ที่ระบุว่าเสร็จเกินกว่า 45 วัน ร้อยละ 8.3 เสร็จในเวลา 16-45 วัน ร้อยละ 20.2 เสร็จ 8-15 วัน ร้อยละ 12.8 เสร็จภายใน 4-7 วัน ซึ่งเรื่องเกี่ยวกับการยื่น คำร้อง คำขอนี้ ส่วนใหญ่แล้วจะดำเนินการไม่เกินเรื่องหนึ่งตลอดขั้นตอนจนได้รับการพิจารณาของนายกเทศมนตรีไม่เกิน 45 วัน หากเรื่องใดเกินเวลาที่ตั้งไว้อย่างสูงนี้แล้วถือว่าผิดปกติ ในข้อคำถามที่ถามว่า เห็นด้วยหรือไม่ที่กฎหมายระบุให้อำนาจการตัดสินใจในการอนุมัติ คำร้อง คำขอ ของประชาชนในลำดับขั้นสุดท้ายไปอยู่ที่นายกเทศมนตรี ร้อยละ 57.8 เห็นด้วยโดยก็ให้เหตุผลในทำนองเดียวกันกับประชาชน ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่, สงขลา, ยะลา, ว่าเพราะความเป็นนักการเมืองและการสัมผัสอยู่กับประชาชนที่วาระการดำรงตำแหน่ง ย่อมรับรู้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง [75] แต่ก็มี ร้อยละ 42.2 ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่น้อย ไม่เห็นด้วยที่จะให้อำนาจดังกล่าวอยู่ที่นายกเทศมนตรี โดยอ้างถึงความรู้ความชำนาญของนายกเทศมนตรีเกี่ยวกับงานเทคนิคของกองช่าง ซึ่งต้องใช้ทั้งวิศวกรและงานสถาปัตยกรรมที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะน่าที่จะได้มีการกระจายสู่ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นความรวดเร็วลดขั้นตอน และการเล่นพรรคเล่นพวกของนักการเมืองท้องถิ่นได้ ตลอดจนปัญหาการคอรัปชั่นและไม่โปร่งใส การข้ามขั้นตอนของพรรคพวกพ้องทำให้ฝ่ายราชการประจำทำงานลำบาก และเมื่อถามถึงว่าหากเป็นกรณีที่มิได้มีกฎหมายระบุไว้เช่นนั้นแต่ให้โอกาสที่จะเลือกว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ในการสั่งคำร้อง คำขอ ของประชาชน ร้อยละ 39.4 ยังยืนยันที่จะให้เป็นอำนาจของเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีอยู่ต่อไป แต่ก็มีร้อยละ 26.6 อยากให้มีการจัดประชุมสภาเทศบาลขึ้นพิจารณาในปัญหาคำร้อง คำขอ ของประชาชน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าคงจะดำเนินการเช่นนั้นไม่ได้ ทั้งนี้เพราะงานการพิจารณาคำร้อง คำขอ ของประชาชนที่ยื่นมานั้นถือเป็นงานประจำไม่ใช่งานกฎหมาย (เทศบัญญัติ) จึงต้อง

---

[75] ข้อสังเกตหนึ่งก็คือ ผู้เป็นนายกเทศมนตรี ทั้งเทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครสงขลา เทศบาลนครยะลา เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช เหล่านี้ล้วนดำรงอยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่า 20 ปี ทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลก็เป็นทีมเดียวกับนายกเทศมนตรี การทำงานจึงเป็นไปในทางสอดคล้องทั้งงานกฎหมายเทศบัญญัติ และงานการบริหารที่อยู่กับเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ซึ่งก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย

ให้ฝ่ายข้าราชการประจำร่วมกับนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้เป็นผู้ดำเนินการพิจารณามากกว่า แต่ปัญหาก็คือมิใช่ทุกอย่างจะต้องผ่านนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเสมอไป อาจมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจออกไปได้บ้าง ดังที่นำเสนอในตอนก่อนหน้านี้หลายตอน ทั้งกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่, สงขลา, ยะลา เป็นต้น ส่วนการพิจารณาในสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะสอดคล้องกับอีกดุลพินิจหนึ่ง นั่นคือ ดุลพินิจ ในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป ร้อยละ 17.4 ต้องการให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ผู้อำนวยการกองสำนักการช่างหรือหัวหน้าส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นร้อยละ 11.9 ให้กระทำในลักษณะของการประชุมเทศมนตรีทุกฝ่ายขึ้น ซึ่งก็คงเป็นเรื่องที่กระทำได้ลำบากทั้งนี้ เพราะเทศมนตรีแต่ละฝ่ายก็มีงานการพิจารณาคำร้อง คำขอที่ประชาชนเสนอมามากอยู่แล้ว จึงได้มีการแบ่งฝ่ายกันทำงาน ร้อยละ 4.6 ไม่มีความเห็น สำหรับดุลพินิจในการทำการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 2 ดุลพินิจดังกล่าว แล้ว ร้อยละ 78.9 ระบุว่าดุลพินิจที่เป็นปัญหาคือ ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างถนน คูทางระบายน้ำ ลาดยาง ปรับผิวการจราจร ทำทางเท้า มีเพียงร้อยละ 13.8 ระบุว่าเป็นดุลพินิจจากการยื่นคำร้อง คำขอ ซึ่งเป็นงานในสำนักงานเทศบาล ร้อยละ 7.3 ไม่ระบุว่าเป็นปัญหาจากดุลพินิจใด และเมื่อถามลึกลงไปถึงหน่วยงานส่วนใดที่มาติดต่อยื่นคำร้อง คำขอแล้ว พบว่า เป็นปัญหามากที่สุด ร้อยละ 42.2 ระบุว่าส่วนการโยธาแม้จะเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจอีกลักษณะหนึ่งคือดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ตาม แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ ก็มีเช่นกันเป็นต้นว่า งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ร้อยละ 31.2 ส่วนสุขาภิบาล มีปัญหารองลงมา ร้อยละ 17.4 ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 11 ส่วนควบคุมการก่อสร้าง โดยในงานที่มีการระบุถึงว่าเป็นปัญหาของแต่ละส่วนนั้นพบว่ามีความสอดคล้องกันอย่างยิ่งนั้นคือ ในส่วนการโยธาที่ระบุว่าเป็นปัญหา (42.2 %) ก็ระบุว่าเป็นงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ นั้นคือเป็นลักษณะที่ประชาชนมายื่นคำร้อง คำขอ ให้ดำเนินการให้มิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจลงไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเอง ซึ่งเป็นอีกส่วนหนึ่งถึงร้อยละ 27.5 ส่วนงานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลก็เป็นงานที่ระบุว่าเป็นปัญหามากที่สุดร้อยละ 30.3 สอดคล้องกับการระบุว่าส่วนช่างสุขาภิบาลมีปัญหา (31.2 %) ก็คงเป็นลักษณะเช่นเดียวกัน คือประชาชน ไปยื่นคำร้อง คำขอ ให้ดำเนินการเก็บขยะแต่ไม่ค่อยได้รับการสนองตอบ จึงเป็นปัญหาขึ้น ส่วนในปัญหางานอื่นๆนั้นเทศบาลนคร นครศรีธรรมราชค่อนข้างมีปัญหาน้อย เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับเทศบาลนครอื่นๆ เป็นต้นว่า ร้อยละ 11.9 ระบุว่าเป็นงานอนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง ร้อยละ 9.2 งานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้าถนน แสงสว่างหรือสัญญาณไฟจราจร ร้อยละ 5.5 เท่าๆ กันระบุว่างานขอออกเลขที่บ้านและงานชี้แนวเขตที่ดิน

ตามลำดับ ร้อยละ 2.8 งานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดินและเพียงร้อยละ 0.9 งานต่ออายุหนังสือ อนุญาตสร้างสิ่งก่อสร้าง ร้อยละ 11.9 อื่นๆ ระบุงานทั่วไป

ตาราง แสดงการมาติดต่องานกับเทศบาลของประชาชนในเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช

ประชาชนมาติดต่องานกับเทศบาล	ร้อยละ
1. บ่อย	4.6
2. ไม่บ่อย	86.2
3. ปานกลาง	6.4
4. อื่นๆ	2.8

ตารางแสดงหน่วยงานในสำนักงานการช่างที่ประชาชนมาติดต่องาน ตามลำดับมากน้อย

หน่วยงานในสำนักงาน	ร้อยละ
1. ส่วนช่างสุขาภิบาล	33
2. ส่วนการโยธา	33
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	25.7
4. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	9.2

ตาราง แสดงความรับรู้ของประชาชนต่อสิทธิในการอุทธรณ์ เพื่อที่จะได้ทราบถึงเหตุผลในคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อตนเอง (เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช)

ความรับรู้ของประชาชนในคุลพินิจดังกล่าว สามารถอุทธรณ์ได้	ร้อยละ
1. ทราบ	34.9
2. ไม่ทราบ	61.5
3. อื่นๆ	3.7

ตาราง แสดงระยะเวลาที่ใช้ในการติดต่องานกับสำนักการช่าง

จำนวนระยะเวลา	ร้อยละ
1. 1-3 วัน	41.3
2. 4-7 วัน	12.8
3. 8-15 วัน	20.2
4. 16-45 วัน	8.3
5 อื่นๆ	17.4

ตาราง แสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อกรณี ที่กฎหมาย (พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496) ให้อำนาจในการพิจารณาขั้นสุดท้าย ในเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอในการโยธาก่อสร้างอยู่ที่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่รับมอบหมาย

ประชาชน	ร้อยละ
1. เห็นด้วย	57.8
2. ไม่เห็นด้วย	42.2
3. อื่นๆ	-

ตาราง แสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อกรณีหากไม่มีกฎหมายระบุให้อำนาจในการพิจารณาขั้นสุดท้าย ในเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ ในการโยธาก่อสร้างอยู่ที่นายกเทศมนตรี ประชาชนอยากให้หน่วยงานใด รับผิดชอบ สั่งการดุลพินิจ ดังกล่าว

หน่วยงานที่ประชาชนอยากให้สั่งดุลพินิจได้	ร้อยละ
1. นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย	39.4
2. สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น	26.6
3. ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ในเทศบาลนคร	17.4
4. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี	11.9
5. ข้าราชการระดับล่าง-กลาง (ระดับ 1-6)	-
6. อื่นๆ	4.6

ตาราง แสดงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน

ประเภทของการใช้ดุลพินิจ (ปัญหา)	ร้อยละ
1. ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	78.9
2. ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ ที่ยื่นขึ้นมา	13.8
3. อื่นๆ	7.3

ตาราง แสดงหน่วยงานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจสั่งคำร้อง คำขอของประชาชนที่เสนอขึ้นมา หน่วยงานใดมีปัญหามากที่สุด (เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช)

ประเภทของส่วนงานในสำนักการช่าง	ร้อยละ
1. ส่วน ควบคุมการก่อสร้าง	11
2. ส่วนการโยธา	42.2
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	17.4
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	31.2

ตาราง แสดงงานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจ สั่งคำร้อง คำขอ ของประชานชน ที่มีการยื่นเสนอมา

ประเภทของงานที่มีการยื่นคำขอขึ้นมา (ระบุว่าเป็นปัญหา)	ร้อยละ
1. งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง	11.9
2. งานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน	2.8
3. งานเกี่ยวกับการออกเลขที่บ้าน	5.5
4. งานเกี่ยวกับการหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง	0.9
5. งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน ดูทางระบายน้ำ	27.5
6. งานชี้แนวเขตที่ดิน	5.5
7. งานสุขาภิบาลเก็บขยะสิ่งปฏิกูล	30.3
8. งานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้าถนน แสงสว่าง สัญญาณจราจร	9.2
9. อื่นๆ	11.9

ส่วนการพิจารณาในแง่ของสถิติ การวิจัยในส่วนของการหาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของคำตอบในแต่ละข้อของคำถามที่มีอยู่ในแบบสอบถาม (crosstabulation) ถึงความเกี่ยวโยงกันนั้น ผู้วิจัยจะหยิบยกมาเฉพาะที่เป็นความเกี่ยวโยง ของข้อคำถาม คำตอบ ที่น่าสนใจเท่านั้น อาทิเช่นในเรื่องปัญหาจากดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ ของประชาชนที่ยื่น ขออนุมัติ อนุญาตจากเทศบาล และปัญหาดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานนั้นทั้งสองดุลพินิจนี้ ผู้อยู่ในช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 85.7 ช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 87.1 ช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 89.7 ช่วงอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 60 ระบุว่าได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มากกว่าการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคำร้อง คำขอ มีเพียงร้อยละ 37.5 ของผู้อายุ 61 ปี ขึ้นไปที่ระบุว่าได้รับผลกระทบจากดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ และจำนวน ร้อยละ 37.5 เท่าๆ กัน ของผู้ที่อยู่ในช่วงอายุดังกล่าวนี้ระบุว่าได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และเป็นการสอดคล้องกันที่ระบุว่าส่วนการโยธาเป็นส่วนที่มีปัญหาในการยื่นคำร้อง คำขอ ให้มาดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ถนนสะพาน คูทางระบายน้ำ ทั้งนี้เพราะงานดังกล่าวเป็นส่วนงานในความรับผิดชอบของส่วนการโยธา แม้จะมีการทำงานร่วมกับส่วนช่างสุขาภิบาลบ้างก็ตามโดย ร้อยละ 38.1 ของผู้ที่อายุต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 38.7 ของผู้ที่อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 34.5 ของผู้ที่อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 60 ของผู้ที่อายุ 51-60 ปี และร้อยละ 50 ของผู้ที่อายุ 61 ปีขึ้นไป ล้วนระบุตรงกันว่าส่วนการโยธามีปัญหาในเรื่องดังกล่าว มีเพียงร้อยละ 38.1 เท่าๆ กันของช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปี ที่ระบุว่า ส่วนช่างสุขาภิบาลมีปัญหาในเรื่องดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ ในด้านของการศึกษาต่อการรับรู้ว่าหากไม่ได้รับความเป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ดังกล่าวสามารถที่จะอุทธรณ์ได้นั้น ร้อยละ 68.6 ของ ผู้ที่จบการศึกษาระดับประถม ร้อยละ 58.3 ที่จบมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 66.7 ที่จบอนุปริญญา ร้อยละ 54.5 ที่จบระดับปริญญาตรี ระบุตรงกันว่าไม่ทราบทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องของราชการหรือเป็นกฎหมาย แม้จบถึงระดับปริญญาตรีก็ยังไม่ทราบ แต่ผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาโท ร้อยละ 66.7 ตอบว่าทราบถึงสิทธิดังกล่าวของตน ซึ่งผู้วิจัยก็ได้เคยเสนอไว้แล้วในตอนที่เกี่ยวกับเทศบาลนครหาดใหญ่, สงขลา, ยะลา ว่าควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสั่งดุลพินิจดังกล่าวพร้อมกับมีเหตุผลในทางปกครองด้วยเสมอ ทุกครั้งที่มีการอนุมัติไม่อนุมัติ เพื่อที่ประชาชนจะได้ทราบและแก้ไขหรือร้องเรียน โต้แย้งในประเด็นดังกล่าวได้ต่อไป ตลอดจนถึงการนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองด้วยในส่วนของประเด็นที่ถามถึงว่าตามที่มีกฎหมายระบุให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่รับมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการในดุลพินิจที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ ขึ้นมานั้น เห็นด้วยหรือไม่ ร้อยละ 71.4 ของผู้จบประถมศึกษา ร้อยละ 54.2 ของผู้จบมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 50 ของจบผู้อนุปริญญาและคิดเป็น 100 % ของผู้ที่จบระดับปริญญาโท เห็นด้วยโดยก็ให้เหตุผลในลักษณะเดียวกันกับผลการวิจัยในเทศบาลนครอื่นๆ ว่า เพราะความเป็นนักการเมืองที่มา

จากการเลือกตั้งมาจากประชาชน จึงได้รับความยอมรับนั้น แต่ก็มี ร้อยละ 50 ของผู้จบระดับอนุปริญญา เช่นกัน ที่ไม่เห็นด้วยที่กฎหมายระบุเช่นนั้น (พ.ร.บ เทศบาล พ.ศ. 2496) และร้อยละ 72.7 ของผู้จบระดับปริญญาตรี ก็ไม่เห็นด้วยเช่นกันที่กฎหมายระบุเช่นนั้น ความเห็นดังกล่าวนี้นับว่าเป็นประโยชน์ในแง่ของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป ยิ่งเมื่อในอนาคต จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน จึงนับว่าประเด็นดังกล่าวนี้สมควรศึกษาเป็นการเฉพาะเรื่องถึงอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีโดยตรงเลยส่วนที่เป็นประโยชน์กับงานวิจัยนี้น่าจะเป็นในระดับของความเห็นที่ตอบแบบสอบถามมานั้น จะนำไปสู่แนวทางในการแก้ปัญหาข้อขัดข้องที่ผู้วิจัยได้พบและจะได้นำมาประกอบ เพื่อนำเสนอต่อไปถึงรูปแบบการกระจายอำนาจในดุลพินิจเพื่อการตัดสินใจไปสู่ในระดับล่างกลางบ้าง ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการถามถึงว่าหากมิได้มีกฎหมายระบุไว้เช่นนั้น ร้อยละ 33 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญาก็แสดงออกว่าอยากให้มีการกระจายอำนาจนั้นไปสู่ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) บ้างให้มีอำนาจ ซึ่งผู้วิจัยก็ได้นำเสนอไปแล้วถึงงานใดควรให้ระดับใดเป็นผู้มีอำนาจโดยมีการแบ่งในแง่ของชั้นของตึกที่สร้าง ขนาดต่างๆ กัน หรือจำนวนเงินงบประมาณของแต่ละโครงการโดยมีวงเงินตั้งไว้ให้สัมพันธ์กับตำแหน่งที่ดำรงอยู่ไม่ว่าจะเป็นการอนุมัติในคำร้อง คำขอ ที่มีการยื่นมาต่างๆ หรือแม้กระทั่งดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่ก็ยังมีประชนชนที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 45.7 ระดับมัธยมศึกษา อาชีวะ ร้อยละ 37.5 ระดับปริญญาตรี ร้อยละ 36.4 ระดับปริญญาโท ร้อยละ 66.7 ที่ยังต้องการให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย แม้ในกฎหมายจะมิได้บัญญัติไว้ก็ยังต้องการเช่นนั้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์ข้าราชการฝ่ายปกครองเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในเทศบาลหลายแห่งก็ได้ตั้งข้อสังเกตถึงการรู้จักเป็นส่วนตัวและการติดต่องานของประชาชนที่มีความสนิทสนมกับนักการเมืองท้องถิ่นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีก็มักจะข้ามขั้นตอนและไม่ทำการตามที่กฎหมายระบุเป็นต้นว่าเรื่องแบบแปลนต่างๆ โดยบางครั้งนักการเมืองเหล่านี้ก็ลงมาล้วงลูกสั่งข้าราชการอีกต่อหนึ่ง ในลักษณะเป็นการหาเสียง ทำให้มีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายทั้งควบคุมอาคารและผังเมือง ส่งผลกระทบถึงภาพโดยรวมของเทศบาลและความมั่นคง แข็งแรงปลอดภัยของประชาชนไป สำหรับหน่วยงานส่วนที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจสั่งคำร้องคำขอนั้น ประชาชนก็ยังระบุว่าเป็นส่วนราชการโยธาอยู่เช่นเดิมกล่าวคือ ร้อยละ 45.7 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 41.7 ของผู้จบระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 33.3 ของผู้จบระดับอนุปริญญา ร้อยละ 45.5 ของผู้จบระดับปริญญาตรี และร้อยละ 33.3 ของผู้จบระดับปริญญาโท ได้มีการระบุว่าเช่นนั้น และการระบุดังกล่าวหากศึกษาลงไปถึงงานที่เป็นปัญหา ในการยื่นคำร้อง คำขอ ดังกล่าวจะพบว่างานในเรื่องที่เป็นปัญหาก็เป็นงานของส่วนการโยธาที่รับผิดชอบอยู่นั้นเอง แม้ว่าจะมีผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ร้อยละ 33.3 เท่าๆ กันระบุว่ายังมีอีก 2 ส่วน ที่เป็น

ปัญหาคือส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองและส่วนช่างสุขาภิบาล ตามลำดับ โดยงานที่เป็นปัญหาร้อยละ 41.7 ของผู้จบระดับอนุปริญญาและ ร้อยละ 36.4 ของผู้จบปริญญาตรี ระบุว่าเป็นงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ในลักษณะของการไปยื่นคำร้องคำขอ ให้มาดำเนินการมิใช่เป็นกรณีที่เทศบาลสั่งการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ลงไป ทั้งนี้เพราะการสั่งการลงไปนั้น จะมีงบประมาณที่พอเพียงเป็นไปตามแผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) หรือแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี อยู่แล้วแต่การยื่นคำร้อง คำขอให้มาดำเนินการนี้เป็นกรณีที่ประชาชนต้องการให้มีการสนองตอบต่อความต้องการของตนของชุมชนจึงมีการยื่นคำร้อง คำขอให้ดำเนินการ แต่ก็มักติดขัด ที่งบประมาณที่จะต้องมีการเตรียมการตั้งไว้เมื่อไม่มีจึงต้องรอไปปีงบประมารถัดไป ซึ่งผู้วิจัยสนใจว่ากระบวนการในการเชื่อมต่อความเห็นความต้องการ ณ จุดนี้ของประชาชนจนกว่าจะมีการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีขึ้นนั้นได้มีการเก็บรักษาหรือสร้างระบบรองรับไว้อย่างไร เพราะมิฉะนั้นแล้วพอถึงปีงบประมาณหน้า ก็ยังไม่ได้ดำเนินการให้อีกโดยสิ่งที่ดำเนินการสร้างดำเนินการพัฒนา แม้จะผ่านจากสภาเทศบาล (ตัวแทนของประชาชน) แต่บางครั้งก็ไม่ตรงหรือไม่สนองตอบความต้องการอย่างแท้จริงไป ส่วนในงานอื่นๆ นั้นร้อยละ 34.3 ของผู้จบระดับประถมศึกษาและร้อยละ 33.3 ของระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะระบุว่าเป็นงานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลซึ่งเป็นงานที่มีปัญหาอยู่ในความรับผิดของส่วนช่างสุขาภิบาลและปัญหาดังกล่าวนี้ผู้วิจัยก็ได้นำเสนอไปบ้างแล้วถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ เพราะเทศบาลนครสงขลา เองก็มีปัญหานี้ เช่นกัน ส่วนในระดับปริญญาโทของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมานี้ได้กระจายออกในการระบุว่างานใดเป็นปัญหาในการยื่นคำร้องคำขอโดย ร้อยละ 33.3 ระบุว่าเป็นงานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง ซึ่งในกรณีของเทศบาลนครนครศรีธรรมราชนี้ผู้วิจัยกลับเห็นว่าเมื่อได้ดูถึงตัวเลขโดยรวมที่มีการตอบแบบสอบถามมา (11.9 %) เท่านั้นที่ระบุว่าเป็นปัญหา เมื่อเปรียบเทียบกับงานเก็บขยะสิ่งปฏิกูล (30.3%) งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน, คูทางระบายน้ำ, สะพาน 27.5% ตามที่เสนอไปแล้วจะ พบว่า งานขออนุญาตสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้างนั้นมีปัญหาน้อยกว่า ทั้ง 2 งานอยู่มาก ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่าเทศบาลนคร นครศรีธรรมราชนั้นได้มีการแบ่งเขตเทศบาลออกเป็นส่วนเก่ากับส่วนใหม่ซึ่งมีการแบ่งโซนชัดเจนเช่นนี้ก็เป็นการง่ายสะดวกทั้งประชานที่ยื่นคำร้อง คำขอ ดำเนินการได้สะดวกในโซนใหม่และมีการควบคุมหรือเติบโตอย่างเต็มที่แล้วสำหรับโซนเก่าก็เป็นได้สำหรับผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท อีกส่วนหนึ่งร้อยละ 33.3 เท่าๆ กันระบุว่าเป็นงานชี้แนวเขตที่ดินและงานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้า ถนน แสงสว่างหรือสัญญาณไฟจราจรให้ตามลำดับที่ระบุว่าเป็นปัญหา ในส่วนของอาชีพนั้น ร้อยละ 50 ของผู้มีอาชีพข้าราชการ ร้อยละ 55.6 ของลูกจ้างพนักงานบริษัท ร้อยละ 64.3 ของผู้มีอาชีพค้าขายและคิดเป็น 100 % ของผู้มีอาชีพเกษตร/ประมง ระบุตรงกันว่าไม่

ทราบว่าหากกรณีที่ตนได้รับความเดือดร้อนจากการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ปกครองสามารถที่จะทำการอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้เพื่อที่จะให้มีการทบทวนหรือชี้แจงเหตุผลในการสั่งดุลพินิจเช่นนั้น แต่ก็มีร้อยละ 50 ของผู้มีอาชีพข้าราชการตอบว่าทราบว่าสามารถอุทธรณ์ได้ ซึ่งก็คงเป็นที่อาชีพที่รับราชการของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมานั่นเองที่ทำให้สามารถเข้าใจระเบียบหรือข้อกฎหมายต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ในกรณีที่มีการถามถึงความเห็นว่าที่มีกฎหมายระบุให้การใช้อำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอ ในลำดับสุดท้ายนั้นเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเห็นด้วยหรือไม่ร้อยละ 50 เท่าๆ กันของผู้ที่มีอาชีพข้าราชการ ทั้งตอบว่าเห็นด้วย และไม่เห็นด้วยเป็นร้อยละ 66.7 ของผู้มีอาชีพลูกจ้างพนักงานในบริษัทเอกชนตอบว่าเห็นด้วย ร้อยละ 100 ของพนักงานรัฐวิสาหกิจและ ร้อยละ 66.7 ของผู้มีอาชีพเกษตรประมง ก็เห็นด้วยเช่นกันดังเหตุผลที่ผู้วิจัยได้เสนอไปแล้ว แต่ก็มี ร้อยละ 52.4 ของผู้มีอาชีพค้าขายที่ไม่เห็นด้วยที่กฎหมายระบุเช่นนั้นต้องการให้มีการกระจายงานออกไปหรือหากจะมีการตัดสินใจ ในลำดับสุดท้าย ในดุลพินิจที่จะสั่งคำร้อง คำขอหรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ควรเป็นลักษณะทำในรูปคณะกรรมการ และมีการแจงงานใด ใครเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติได้บ้าง โดยอาจมีการเปิดโอกาสให้หัวหน้าส่วนหรือผู้อำนวยการสำนัก (กองช่าง) ได้มีโอกาสในการร่วมและเพิ่มการตัดสินใจได้บ้าง ซึ่งผู้วิจัยก็ได้นำเสนอทางออกในปัญหาดังกล่าวไปแล้ว ส่วนถ้าเป็นในกรณีเปิดกว้างถึงว่าไม่มีกฎหมายระบุเช่นนั้นแต่เป็นความเป็นโดยอิสระ ร้อยละ 66.7 ของผู้มีอาชีพเป็นข้าราชการ ร้อยละ 29.6 ของผู้มีอาชีพลูกจ้างพนักงานในบริษัทเอกชน คิดเป็น 100% ของผู้มีอาชีพพนักงานรัฐวิสาหกิจร้อยละ 38.1 ของผู้มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 33.3 ของอาชีพเกษตร/ประมง ระบุตรงกันว่าแม้ไม่มีกฎหมายเขียนไว้ แต่ให้เป็นอิสระในการเลือกว่าหน่วยงานหรือบุคคลใดควรมีอำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอได้ ควรเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายอยู่ดีแต่ก็มี ร้อยละ 29.6 ของผู้มีอาชีพพนักงานลูกจ้างบริษัทเอกชนให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นเป็นผู้พิจารณา ซึ่งผู้วิจัยก็มองว่าค่อนข้างจะเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เพราะงานของเทศบาลเป็นใหญ่ ทำระดับนโยบายคงไม่สามารถมาจัดประชุม แล้วพิจารณาตัดสินคำร้อง คำขอ ของประชาชนที่ยื่นมามากมายได้ โดยลักษณะของงานประจำของฝ่ายประจำข้าราชการเองอยู่แล้ว ซึ่งก็สอดคล้องกันกับร้อยละ 33.3 ของผู้มีอาชีพ เกษตร/ประมงต้องการกระจายให้มาสู่ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ได้เป็นผู้อนุมัติสั่งการได้เองบ้าง แทนที่จะเป็นแต่ผู้มีความเห็นประกอบแล้วนำเสนอ แต่เพียงอย่างเดียว ร้อยละ 33.3 ของกลุ่มดังกล่าวยังระบุว่าอาจให้คณะเทศมนตรีที่มีการจัดประชุมขึ้นเพื่อพิจารณาก็ได้ ซึ่งผู้วิจัยก็เห็นว่าในทางปฏิบัติเนื่องจากเรื่องที่เป็นคำร้อง คำขอ ต่างๆ ที่มาจากส่วนต่างๆ นั้นมีมาก ปัญหาก็จะทำได้ยากเช่นเดียวกันกับจัดประชุมสภาเทศบาลขึ้น และหากจะดูถึงทั้งสองดุลพินิจที่มีการเสนอในรายงานวิจัยนี้ ร้อยละ 66.7 ของผู้มีอาชีพข้าราชการ ร้อยละ 74.1 ของผู้มีอาชีพลูกจ้าง พนักงานบริษัท ร้อยละ 100 อาชีพพนักงาน

รัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 90.5 อาชีพค้าขาย ร้อยละ 66.7 อาชีพเกษตร/ประมง ระบุตรงกันว่า ได้รับผลกระทบจากดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอที่ประชาชนยื่นขึ้นไป โดยส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุดนั้นร้อยละ 66.7 ของผู้มีอาชีพรับราชการ ร้อยละ 40.7 ของผู้มีอาชีพลูกจ้างพนักงานบริษัทเอกชน ร้อยละ 35.7 ของผู้ค้าขาย ระบุตรงกันว่าส่วนการโยธา ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ก็เป็นการสอดรับกับปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ระบุว่ามีปัญหาที่ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพราะส่วนการโยธาถือเป็นส่วนที่รับผิดชอบ ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอยู่แล้วเป็นหน่วยหลัก และข้อคำถามดังกล่าวนี้ส่วนการโยธาของเทศบาลนคร นครศรีธรรมราชก็ถูกระบุว่ามีปัญหามากที่สุด อยู่ด้วยไม่ว่าจะดูความสัมพันธ์ (crosstabulation) กับอายุ, การศึกษา, อาชีพก็ตามส่วน ร้อยละ 66.7 ของผู้มีอาชีพเกษตร/ประมง ระบุว่าปัญหาอยู่ที่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองคิดเป็น 100 % ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้าง โดยไม่มีการระบุว่ามีส่วนช่างสุขาภิบาลเป็นปัญหาเลย ทั้งที่จากการสำรวจพบว่างานเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลมีปัญหามากงานหนึ่ง ซึ่งจะได้นำเสนอถึงแนวทางการแก้ไขต่อไป ทั้งนี้เพราะ ร้อยละ 29.6 ของผู้เป็นลูกจ้างพนักงานในบริษัทเอกชน ร้อยละ 31 ของผู้มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 33.3 ของผู้มีอาชีพเกษตร ประมง โดยเฉพาะผู้มีอาชีพค้าขาย ที่ต้องประกอบการอยู่ในตลาดระบุว่ามีปัญหาที่งานเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ในการยื่นคำร้อง คำขอ ให้มากดำเนินการ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาอาจมองได้ 2 ส่วน ทั้งในแง่กระบวนการขั้นตอนการแจ้งการรับเรื่อง (งานเอกสารภายในสำนักเทศบาล) ประการหนึ่งกับอีกประการคือในเรื่องการบริหารการจัดการวิธีการงบประมาณในการดำเนินการด้วยแต่ก็มีร้อยละ 33.3 ของผู้มีอาชีพรับราชการระบุว่างานที่เป็นปัญหาในการยื่นคำร้อง คำขอ ในการใช้ดุลพินิจด้านนี้ คือ งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ร้อยละ 33.3 ของผู้มีอาชีพเกษตร/ประมง เท่าๆ กันระบุว่าเป็นงานขออนุมัติสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง และงานออกเลขที่บ้าน คิดเป็น 100%ของผู้เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระบุว่าเป็นงานทั่วๆไป มิได้ระบุเป็นเรื่องงานที่ชัดเจน และผู้ประกอบอาชีพอิสระร้อยละ 33.3 ระบุว่าเป็นงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ในด้านของระยะเวลาที่อยู่ในเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาล 5-15 ปี ร้อยละ 50 และอยู่ 15-20 ปี ร้อยละ 90 ยังระบุว่างานที่เป็นปัญหาในการสั่งคำร้อง คำขอ คืองานในส่วนการโยธา ส่วนผู้ที่อยู่ต่ำกว่า 5 ปี ในเขตเทศบาล ร้อยละ 42.9 ผู้ที่อยู่ 20-25 ปี และอยู่ 25 ปี ขึ้นไป ร้อยละ 50 และ 28.6 ตามลำดับ ระบุตรงกันว่า ปัญหาอยู่ที่ส่วนช่างสุขาภิบาล ทำให้เห็นว่าปัญหาทั้งผู้มาอยู่ใหม่ (ต่ำกว่า5 ปี) เห็น และผู้ที่อยู่มานาน 20 ปี ขึ้นไปก็เห็นว่าส่วนช่างสุขาภิบาลเป็นปัญหา ในเรื่องการเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ในประการดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่าปัญหานั้นยังมิได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด เพราะมาอยู่ใหม่และอยู่เก่าเดิมในเขตเทศบาลก็ระบุว่าเป็นปัญหาคิดเป็น ร้อยละ 50 ของผู้ที่

อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล 5-15 ปี ร้อยละ 30 ของผู้อาศัย 20-25 ปี ร้อยละ 28.6 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 25 ปี ขึ้นไป ระบุตรงกันว่าเป็นเรื่องขยะแสดงให้เห็นว่าปัญหานี้เป็นปัญหาเรื้อรังที่ต้องเร่งแก้ไขโดยด่วน แต่ก็มีร้อยละ 42.9 ของผู้ที่อยู่ต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 30 ของผู้ที่อยู่ 20-25 ปี ระบุว่าเป็นงานขอให้ซ่อมแซมดำเนิน การสร้างถนนสะพานคูทางระบายน้ำเป็นอีกปัญหางานอีกงานหนึ่ง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าผู้วิจัย ได้แบ่งแบบสอบถาม ออกเป็น2แบบ ในตอนต้นนั้นได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ร้อยละต่างๆ ของทัศนคติ ความเห็นประชาชน ต่อเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในการยื่น คำร้อง คำขอ ต่อสำนักการช่าง ถัดจากนี้ไปเป็นการ แสดงผลการวิจัย ในส่วนเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่างเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ในส่วนต่างๆ ซึ่งแสดงผลการวิจัยได้ดังนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พนักงานเทศบาลที่ตอบแบบสอบถามมาอายุ ตั้งแต่ 30 ปีลงมาร้อยละ 5.3 อายุ 31-40 ปีร้อยละ 36.8 อายุ 41-50 ปีร้อยละ 26.3 อายุ51-60 ปีร้อยละ 31.6 แสดงให้เห็นว่าส่วนใหญ่อยู่ในระดับเจ้าหน้าที่ 5-7 ซึ่งมีส่วนในการนำเสนอเรื่องเสนอต่อหัวหน้าส่วนผู้อำนวยการสำนักย่อมจะรับรู้ปัญหาได้พอสมควร โดยมีเพศชาย ร้อยละ 84.2 มากกว่าเพศหญิง ร้อย 15.8 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา 10.5% ระดับอนุปริญญา 42.1% ระดับปริญญาตรี 47.4 จะสังเกตได้ว่าถ้าไม่รวมลูกจ้างชั่วคราว และประจำก็จะไม่มีผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษาเลย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเกณฑ์ที่สมัครเข้ารับราชการที่กำหนดไว้เช่นนั้น หรือจะเป็นการพัฒนาตนเองก็ตามแต่ แต่ในจุดดังกล่าวก็แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถในการทำงานร้อยละ 36.8 อยู่ในระดับ 5-6 ร้อยละ 26.3 อยู่ในระดับ 1-4 ร้อยละ 21.1 อยู่ในระดับ 7-9 ร้อยละ 10.5 เป็นผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเทศมนตรีนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้สั่งการในดุลพินิจที่จะอนุมัติไม่อนุมัติมิใช่ผู้นำเสนอ ร้อยละ 5.3 เป็นข้าราชการประจำสมาชิกสภาเทศบาลทั่วไป โดยร้อยละ 36.8 เข้ามาทำงานในเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 31.6 เข้ามาทำงาน 5-15 ปี ร้อยละ 15.8 เท่าๆ กัน เข้ามาทำงาน 15-20 ปี และมากกว่า 20 ปี ซึ่งแม้ส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาจะเข้ามาทำงานต่ำกว่า 5ปี ก็ตามหากเมื่อรวมตัวเลขของผู้ที่ทำงานตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปก็จะพบว่าในเทศบาลนคร นครศรีธรรมราชแห่งนี้มีผู้ทำงานมาเป็นเวลานานอยู่ในเปอร์เซ็นต์ที่สูงพอควรอันย่อมส่งผลต่อการรับรู้ปัญหาจากการใช้ดุลพินิจ ทั้ง 2 ลักษณะ ที่ได้ใช้และส่งกระทบถึงประชาชนลงไปโดยร้อยละ 42.1 ของผู้มาทำงานในสำนักการช่าง เทศบาลนคร นครศรีธรรมราชนี้ เมื่อสำรวจถึงภูมิหลังจะพบว่า ส่วนนี้เคยรับราชการมาก่อนทั้งสิ้น จึงมีความเป็นราชการอยู่สูง ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าเรื่องเกี่ยวกับ การแบ่งงานกันทำ สายการบังคับบัญชา ลำดับชั้นและการติดต่อที่เป็นทางการ น่าจะมีฝังแน่นอยู่ในตัวของผู้ที่เคยรับราชการมาก่อนมานานเหล่านี้ ซึ่งผู้วิจัยมิได้มองเป็นข้อดีข้อเสียแต่ประการใด เป็นแต่เพียงว่าลักษณะดังกล่าวเหล่านี้ มีผลกระทบอย่างแน่นอนต่อใช้ดุลพินิจทั้งในแง่การสั่งคำร้อง คำขอหรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ก็ตามโดย ร้อยละ 15.8

มีภูมิหลังเป็นลูกจ้างพนักงานบริษัทเอกชน ร้อยละ 5.3 เท่าๆกันทั้ง 3 กรณี มีภูมิหลังเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ, ค้าขาย, เกษตร/ประมง ในส่วนของปัญหาการใช้ดุลพินิจที่เป็นแบบสอบถามตอนที่ 2 ที่ทำการสำรวจพบว่า ร้อยละ 57.9 ของเจ้าหน้าที่ที่ตอบแบบสอบถามมาอยู่ในระดับของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการทั่วไปซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับภูมิหลังที่ได้นำเสนอไปแล้วถึงตำแหน่งที่ดำรงอยู่ส่วนใหญ่ก็ระดับ 5-6 ร้อยละ 31.6 อยู่ในระดับผู้นำเสนอเพื่ออนุมัติ/ไม่อนุมัติต่อผู้มีอำนาจต่อไป (ระดับหัวหน้าส่วน, หัวหน้ากอง, (สำนัก)) ร้อยละ 10.5 เป็นผู้อนุมัติ ไม่อนุมัติหรือสั่งการให้เป็นไปตามที่เสนอมา อันได้แก่ เทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี โดยร้อยละ 36.8 สังกัดอยู่ส่วนการโยธา ซึ่งเป็นจำนวนมากที่สุดของผู้ตอบแบบสอบถาม และก็เป็นการดีที่ในกรณีของข้อคำถามที่ถามประชาชนมีการระบุว่าส่วนดังกล่าวมีปัญหามากที่สุดส่วนหนึ่ง ในจุดนี้ผู้วิจัยคิดว่าการรายงานผลการวิจัยในส่วนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็น่าจะเป็นประโยชน์อย่างดี เพราะส่วนที่มีปัญหาเจ้าหน้าที่ทำงานในส่วนดังกล่าวมาตอบแบบสอบถามด้วย ร้อยละ 26.3 เป็นลูกจ้างประจำและชั่วคราว อิสระ ร้อยละ 15.8 สังกัดอยู่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 21.1 สังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้างเป็นที่น่าแปลกใจที่มิได้มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำงานในส่วนช่างสุขาภิบาลตอบแบบสอบถามมา เพราะส่วนดังกล่าวก็เป็นส่วนที่ในแบบสอบถามของประชาชนก็ระบุว่าเป็นปัญหาด้วย และเมื่อทราบถึงความรับรู้ว่าดุลพินิจที่สำนักการช่างได้ใช้ไปอาจส่งผลกระทบต่อประชานได้ทั้ง 2 ดุลพินิจ ทราบหรือไม่คิดเป็น 100 % เจ้าหน้าที่ทุกคนทราบ ผู้วิจัยเห็นว่าการรับทราบเช่นนี้ (awareness) ทำให้เป็นที่เข้าใจว่าในแต่ละครั้งของการใช้ดุลพินิจ ก็จำต้องระมัดระวังให้เป็นพิเศษ เพราะรู้ดีอยู่แล้วว่าย่อมกระทบประชาชนได้ นั่นคือในแง่คำร้อง คำขอที่สั่งไปกระทบเฉพาะราย หากเป็นดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ก็กระทบ จำนวนมากส่วนรวมซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ให้เหตุผลว่าการทำงานย่อมมีทั้งคนเสียประโยชน์และได้ประโยชน์ ดังนั้นการตัดสินใจในการใช้ดุลพินิจ ก็ย่อมมีการกระทบกระทั่งในส่วนดังกล่าวได้ และเมื่อถามถึงว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอ ของประชาชนที่ยื่นคำร้อง คำขอ มาเป็นลำดับสุดท้ายเป็นต้นว่า เรื่องการสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง, การขอใช้ที่ดิน, การต่ออายุหนังสืออนุญาต สร้างสิ่งปลูกสร้าง ร้อยละ 15.8 ต้องการให้สภาเทศบาลจัดประชุมขึ้นพิจารณาเท่าๆ กันกับการมอบหมายให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) มีอำนาจสั่งการไปได้เลย ร้อยละ 5.3 ให้ข้าราชการระดับกลางค่อนข้างล่าง (ระดับ 1-6) เป็นผู้มีอำนาจดังกล่าวได้ ร้อยละ 21.1 ต้องการให้กระทำในที่ประชุมคณะเทศมนตรีแต่ก็มีถึงร้อยละ 52.6 ต้องการให้คงไว้เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจนี้แก่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย แต่อย่างไรก็แล้วแต่หากพิจารณาตัวเลข ของผู้ที่มิได้เลือกในข้อที่ต้องการให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจก็มีอีกครึ่งหนึ่งทีเดียว ซึ่งผู้วิจัยก็ได้เสนอทางออกเพื่อลดขั้นตอนไปบ้างแล้ว ส่วนในกรณีที่ถามถึง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ระบุให้

อำนาจไว้ว่าต้องเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเห็นด้วยหรือไม่ ร้อยละ 84.2 เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่ามาจากการเลือกตั้งและจากประชาชนมีวาระการดำรงตำแหน่ง นอกจากนั้นก็อาจเป็นสำนึกของความเป็นข้าราชการที่ต้องทำตามเมื่อกฎหมายเขียนไว้เช่นนั้นจะไมปฏิบัติตามมิได้ (The positive law) แต่ก็ยังมีร้อยละ 10.5 ที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จดังกล่าว ร้อยละ 5.3 ไม่แสดงความเห็น ในแง่ของปัญหาดุลพินิจ ร้อยละ 42.1 ระบุว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่น่าจะส่งผลกระทบต่อประชาชน ได้แก่ ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ ที่มีประชาชนยื่นมา ร้อยละ 36.8 ระบุว่าเป็นปัญหาดุลพินิจจากการสั่งการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน น้อยกว่าดุลพินิจจากการยื่นคำร้อง คำขอ ซึ่งตรงกันข้ามกันอย่างสิ้นเชิงเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับแบบสอบถามของประชาชนที่ร้อยละ 78.9 ระบุว่าได้รับความเดือดร้อนจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลนคร มีเพียงร้อยละ 13.8 ของประชาชน (เฉพาะรายๆ) ที่ไปติดต่อแล้วได้รับผลกระทบจากการยื่นคำร้อง คำขอ ลักษณะที่เกิดขึ้นเช่นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปรากฏการ ที่สมควรตั้งประเด็นไว้ และค้นหาคำตอบว่า เพราะเหตุใดรัฐ ราชการจึงมีความคิดเห็นถึงความรับรู้เดือดร้อนไปคนละทางกับความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับหรือเผชิญอยู่ ลักษณะดังกล่าวนี้หากพิเคราะห์ให้ดีจะพบว่าเป็นลักษณะร่วมของในหลายๆ เทศบาลที่ผ่านทั้งเทศบาลนครหาดใหญ่, สงขลา, ยะลา ก็ตามและเมื่อมีการถามเจาะลงไปถึงส่วนงานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจสั่งคำร้อง คำขอ ร้อยละ 42.1 ของข้าราชการที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่างระบุว่าเป็นเรื่องส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 26.3 ของข้าราชการที่สังกัดสำนักการช่างระบุว่า ส่วนราชการโยธา ซึ่งตรงกันข้ามกับ กรณีของประชาชนที่ระบุว่าส่วนนี้ปัญหามากกว่าส่วนอื่นๆ ร้อยละ 15.8 ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 5.3 ส่วนช่างสุขาภิบาล ร้อยละ 21.1 ไม่มีความเห็นโดยให้เหตุผลว่าการทำงานการใช้ดุลพินิจลงไปก็ต้องมีการกระทบกระทั่งมีความเสียหายมีความเดือดร้อนอยู่บ้างเป็นธรรมดา คงไม่สามารถระบุว่าส่วนใดยิ่งหย่อนไปกว่าส่วนใด

ตาราง แสดงหน่วยงานในส่วนต่างๆที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในสำนักงการช่างสังกัดที่ตอบแบบสอบถามมา

หน่วยงานที่สังกัดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	21.1
2. ส่วนการโยธา	36.8
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	15.8
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	-
5. อื่นๆ เช่น (เทศมนตรีนายกเทศมนตรี/ลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ)	26.3

ตาราง แสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่ออำนาจการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในคำร้อง คำขอ ที่มีการยื่นขึ้นมาว่า ใครควรเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาด

หน่วยงานที่ควรทีอำนาจชี้ขาด	ร้อยละ
1. เทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้หรือนายกเทศมนตรี	52.6
2. ข้าราชการพนักงานเทศบาล (ระดับสูง 7-9)	15.8
3. ข้าราชการพนักงานเทศบาล (ระดับ1-6)	5.3
4. ที่ประชุมสภาเทศบาลจัดประชุมขึ้น	15.8
5. ที่ประชุมเทศมนตรีจัดประชุมขึ้น	21.1
6. อื่นๆ	5.3

ตาราง แสดงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในทัศนะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พนักงานเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช

ประเภทในการใช้ดุลพินิจ	ร้อยละ
1. ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	36.8
2. ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ ที่ยื่นมา	42.1
3. อื่นๆ	21.1

ตาราง แสดงหน่วยงานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจ สั่งคำร้อง คำขอของประชาชน ที่เสนอขึ้นมา หน่วยงานใดมีปัญหามากที่สุด (เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช)

ประเภทของส่วนงานในสำนักงานการช่าง	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	42.1
2. ส่วนการโยธา	26.3
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	15.8
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	5.3
5. อื่นๆ	21.1

ตาราง แสดงความเห็นในกรณีที่มีกฎหมายระบุว่านายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ในการสั่งคำร้อง คำขอ เป็นลำดับสุดท้ายนั้น ข้าราชการพนักงานเทศบาลมีความเห็นอย่างไร

ความเห็นว่าควรเป็นไปตามที่กฎหมาย (พ.ร.บ เทศบาลพ.ศ. 2496 บัญญัติไว้)	ร้อยละ
1. เห็นด้วย	84.2
2. ไม่เห็นด้วย	10.5
3. อื่นๆ	5.3

ในส่วนของการหาความสัมพันธ์กันระหว่างภูมิหลังในด้านต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนคร นครศรีธรรมราชกับปัญหาการใช้ดุลพินิจนั้นพิจารณาได้ดังนี้ ร้อยละ 42.9 เท่าๆ กันของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ในช่วงอายุ 31-40 ปี ตอบว่าสังกัดอยู่ ในส่วนควบคุมการก่อสร้างและส่วนโยธา ร้อยละ 60 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่อายุ 41-50 ปี ระบุว่าทำงานในตำแหน่งที่หลากหลายกัน เป็นต้นว่าเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างประจำ รองปลัดเทศบาลหรือปลัดเทศบาล คิดเป็น 100% ของผู้ที่อายุต่ำกว่า 30 ปี ที่ตอบแบบสอบถามมา เจ้าหน้าที่เหล่านี้สังกัดอยู่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ซึ่งก็ถือเป็นการดีที่ส่วนดังกล่าวมีคนวัยหนุ่มสาว อยู่มากกว่าส่วนอื่นๆ การทำงานความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาน่าจะมีมากกว่า ร้อยละ 50 ของผู้อายุ 51-60 ปี ตอบว่าทำงานสังกัดอยู่ส่วนการโยธาเมื่อถามถึงความเห็นในแง่กฎหมายที่มีการระบุว่านายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการสั่ง

คำร้อง คำขอ ที่ยื่นขึ้นมาเป็นลำดับสุดท้ายมีความเห็นว่าอย่างไรคิดเป็น 100% ของผู้ที่อายุต่ำกว่า 30 ปี ที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยในเปอร์เซ็นต์ที่เท่าๆ กันของผู้มีอายุ 31-40 ปีและร้อยละ 60 ของผู้อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 83.3 ผู้อายุ 51-60 ปี ทุกช่วงชั้นอายุมีความจำเห็นด้วยที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้น โดยให้เหตุผลว่าเพราะมาจากการเลือกตั้งดังที่กล่าวไปแล้ว แต่เมื่อถามโดยเป็นการเปิดว่าถ้าหากมิได้มีกฎหมายระบุไว้เช่นนั้น ใครควรเป็นผู้อำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอที่ประชาชนยื่นเข้ามา ร้อยละ 57.1 ของผู้มีอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 40 ของเจ้าหน้าที่ที่อายุ 41-50 ปี และร้อยละ 50 ของเจ้าหน้าที่อายุ 51-90 ปี ระบุว่าควรเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายเขียนไว้จะดีกว่า แต่ก็มีคิดเป็น 100% ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่อายุต่ำกว่า 30 ปีซึ่งเป็นคนหนุ่มคนสาวมีไฟในการทำงานมองว่าการทำงานของเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีในการอนุมัติสั่งคำร้อง คำขอ นั้นควรมีการกระจายมาให้ระดับสูงของข้าราชการ (ระดับ 7-9) ได้เป็นผู้อนุมัติสั่งการได้ ทั้งนี้เพราะข้าราชการดังกล่าวถือว่าทำงานมานานมีประสบการณ์และองค์ความรู้ในการเข้าไปแก้ปัญหาได้เป็นการรวดเร็วผิดกับนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่เป็นนักการเมืองอิงอยู่กับฐานหรือคะแนนเสียง โดยมีความเกรงใจและหย่อนในการบังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายหรือกฎกระทรวงเขียนไว้มาก ทำให้การก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน มีการข้ามขั้นตอนส่งผลให้เกิดปัญหาการคอรัปชั่น สร้างความลำบากใจในการทำงานให้เจ้าหน้าที่ประจำมาก นอกจากนี้ก็มีการให้ข้อมูลมาถึงเรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นที่มีตำแหน่งต่างๆ อันเกี่ยวด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง รับเหมาประมูลงาน ในกรณีของเทศบาลนคร นครศรีธรรมราชว่า ไม่โปร่งใส เปิดโอกาสให้บริษัทของตนและพวกพ้องได้ประโยชน์ สำหรับดุลพินิจที่เป็นปัญหานั้น ร้อยละ 100 ของผู้เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมา ร้อยละ 57.1 ของผู้อายุ 31-40 ปี ระบุว่า มักเกิดปัญหาจากดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้นว่าเรื่องแบบ ระยะเวลาการทำงานสิ้นสุดผลกระทบที่เกิดกับประชาชนในการสัญจรไปมา บางครั้งคูทางระบายน้ำก็มาขุดสร้างไว้ตรงเกาะกลางถนน ทำให้น้ำขัง และเดินทางลำบากมากหรืออย่างทางเข้าปูเสร็จเรียบร้อยแล้วก็ดำเนินการรื้อออกปูใหม่อีกเปลี่ยนลายเท้าใหม่ ทั้งที่ของเก่ายังใช้ได้ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมาก ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขและ ร้อยละ 50 ของผู้ที่อายุ 51-60 ปี ระบุว่าเป็นดุลพินิจที่เกี่ยวกับการยื่นคำร้อง คำขอ ที่เป็นปัญหา และร้อยละ 60 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่อายุ 41-50 ปี ไม่ระบุว่าทั้ง 2 ดุลพินิจดังกล่าวดุลพินิจใดก่อปัญหาให้กับประชาชนมากน้อยกว่ากันเพียงแต่เสนอให้มีกฎหมายเพื่อวางกรอบการใช้ดุลพินิจซึ่งผู้วิจัยก็ได้นำเสนอไปแล้วในรายงานวิจัยเล่มนี้ บทที่ 2 ที่มีการระบุถึงอำนาจผูกพันและอำนาจการใช้ดุลพินิจโดยทั่วไป ถือเป็นการวางกรอบในข้อเท็จจริงให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายนั่นเอง หากมีกรณีข้อเท็จจริงหรือกฎเกณฑ์ ในการที่จะอนุมัติหรืออนุญาตเข้ากฎเกณฑ์ดังกล่าวถือว่าผู้ใช้ดุลพินิจจะใช้ดุลพินิจดังกล่าวมิได้ ต้องเป็นอำนาจผูกพันให้

ต้องอนุมัติหรืออนุญาตเช่นนั้นไป ถือว่าเป็นการลดดุลพินิจในการตัดสินใจลงได้ เมื่อมีการยื่นคำร้อง คำขอขึ้นมาโดยหน่วยงานส่วนที่ถูกระบุว่าเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอนั้น ร้อยละ 28.6 ของผู้ที่อายุ 31-40 ปีร้อยละ 60 ของผู้ที่อายุ 41-50 ปีร้อยละ 33.3 ของข้าราชการที่อายุ 51-60 ปี คิดเป็น 100 % ของผู้อายุต่ำกว่า 30 ปี ระบุว่าส่วนที่เป็นปัญหาคือส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 28.6 ของผู้ที่เป็นข้าราชการประจำที่อายุ 31-40 ปี อีกส่วนหนึ่ง และร้อยละ 33.3 ของข้าราชการประจำที่อายุ 51-60 ปี ระบุว่าเป็นส่วนการโยธา มีเพียงร้อยละ 28.6 อีกส่วนหนึ่งของข้าราชการที่อายุ 31-40 ปี และร้อยละ 33.3 อีกส่วนของข้าราชการที่อายุ 51-60 ปี ที่ไม่ระบุส่วนใดๆ เลยโดยให้เหตุผลว่ามีปัญหาประทบกับประชาชน ทุกส่วนงานในด้านของการศึกษาต่อการรับรู้ว่าหากมีการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือสั่งดุลพินิจ ที่มีการยื่นคำร้องคำขอ ทราบหรือไม่จะกระทบถึงประชาชนคิดเป็น 100% ของทุกระดับการศึกษาของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่สำนักการช่างว่าทราบว่าอาจกระทบถึงประชาชนได้ ในทั้งสองของดุลพินิจในกรณีที่ถามเปิดกว้างว่ามีความเห็นเช่นใดว่าใครควรเป็น ผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอของประชาชนที่ยื่นขึ้นมาเป็นต้นว่าการสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง การขอใช้ที่ดินการต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง ร้อยละ 50 ของข้าราชการที่จบการศึกษามัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 62.5 ของผู้จบระดับอนุปริญญา ร้อยละ 44.4 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ควรให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว แต่ก็มี ร้อยละ 50 ของข้าราชการที่จบระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะที่ต้องการให้ทำในที่ประชุมคณะกรรมการเทศมนตรีขึ้น โดยความเห็นดังกล่าวก็ยังคงเดิมเมื่อมีการถามถึงในแง่ของกฎหมายที่มีระบุไว้เช่นนั้น ให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ร้อยละ 50 ของผู้เป็นข้าราชการที่จบระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 87.5 ของข้าราชการที่จบระดับอนุปริญญาและร้อยละ 88.9 ที่จบระดับปริญญาตรีเห็นด้วยที่กฎหมายระบุเช่นนั้น แต่ก็ยังมีอีกส่วนร้อยละ 50 ของจำนวนที่เหลือของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ที่ไม่เห็นด้วย เพราะเกรงใจในเรื่องการเล่นพรรคพวกของนักการเมืองท้องถิ่นและการต้องการหาเสียงในช่วงก่อนเลือกตั้งนั่นเอง [76] จึงอาจทำให้คุณภาพของการสั่งดุลพินิจที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ มาไม่ได้มาตรฐาน และส่งผลกระทบต่อส่วนรวม ส่วนในดุลพินิจทั้งสองนั้น ร้อยละ 37.5 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา และร้อยละ 55.6 ของ ผู้จบการศึกษา

---

[76]ในกรณีระดับชั้นความรู้ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ที่ผู้วิจัยไปเก็บข้อมูลมานี้มิได้เก็บข้อมูลจากผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา หรือในระดับปริญญาโท หรือปริญญาเอกเลย ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าไม่มีทั้ง 3 ระดับการศึกษานี้ในสำนักการช่าง หรือมี แต่ก็ไม่ได้อยู่ในกลุ่มนี้ ผู้วิจัยไปเก็บข้อมูลได้มา

มากกว่าดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแต่โดยคิดเป็น 100 % ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ และร้อยละ 37.5 อีก ส่วนหนึ่งของผู้เป็นข้าราชการที่จบระดับอนุปริญญาระบุว่า ประชาชนน่าจะได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งผู้วิจัยก็ได้ทั้งข้อสังเกตไปแล้วว่าในทั้ง 2 ของดุลพินิจดังกล่าวนี้ ทั้งฝ่ายประชาชนเองกับข้าราชการจะมองต่างกัน ประชาชนในแทบจะทุกเทศบาลนคร ที่ไปเก็บข้อมูลมาจะระบุได้รับผลกระทบจากดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแต่ข้าราชการกลับตอบว่าเป็นดุลพินิจในการสั่งคำร้องคำขอ (เฉพาะรายๆ) ไปมากกว่า และในข้อคำถามที่ว่าหน่วยงานในส่วนของสำนักการช่างที่เป็นปัญหาในการสั่งดุลพินิจยื่นมาเป็นคำร้อง คำขอ ของประชาชนมากที่สุด ร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญาและ ร้อยละ 44.4 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และร้อยละ 44.4 อีกส่วนหนึ่งของข้าราชการที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ระบุว่าส่วนการโยธาแต่ก็ยังมีอีกร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของข้าราชการเจ้าหน้าที่เทศบาลที่จบการระดับมัธยมศึกษาและอาชีวะ ระบุว่าไม่มีความเห็นเพราะปัญหาของเทศบาลมิได้เกิดขึ้นจากการกระทำของส่วนหนึ่งเป็นการเฉพาะในด้านของตำแหน่งของพนักงานเทศบาลที่ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 40 ของผู้อยู่ในตำแหน่งระดับ 1-4 และร้อยละ 57.1 ของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับ 5-6 และร้อยละ 25 ของผู้อยู่ในตำแหน่งระดับ 7-9 ระบุว่าตนสังกัดอยู่ส่วนการโยธานี้ ซึ่งก็เป็นส่วนที่ประชาชนระบุว่ามีปัญหาในระดับต้น ทั้งนี้ก็ถือว่าเป็นการดี ที่ในส่วนการโยธามีผู้ตอบแบบสอบถามมาโดยมีการกระจายตัวของข้อมูลออกไปในทุกระดับตั้งแต่ระดับ 1-4 (รับเรื่อง) ระดับ 5-6 (ทำความเห็นเสนอ) ระดับ 7-9 (สั่งการได้ตามความเห็นที่เสนอขึ้นมาแต่ก็ยังมิเด็ดขาดไปต้องนำเสนอเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีก่อนเป็นลำดับสุดท้าย) ที่ได้ตอบแบบสอบถามมา ร้อยละ 40 อีกส่วนหนึ่งของผู้อยู่ในตำแหน่ง 1-4 และร้อยละ 25 อีกส่วนหนึ่งของผู้อยู่ในตำแหน่ง ระดับ 7-9 ระบุว่าตนสังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 25 เท่าๆ กันอีกส่วนหนึ่งของผู้อยู่ในตำแหน่งระดับ 7-9 ระบุว่าต้นสังกัดอยู่ในส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองและส่วนงานสำนักงปลัดเทศบาลตามลำดับและคิดเป็น 100% ของเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีที่ตอบแบบสอบถาม ตอบว่าเป็นผู้บริหารมิได้เข้าไปสั่งการส่วนใดโดยตรงคงคุมแต่นโยบายและมีนายกเทศมนตรีร่วมกับเทศมนตรีคนหนึ่งที่รับผิดชอบงานของสำนักการช่าง คิดเป็น 100% ของผู้ที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างประจำที่ตอบแบบสอบถามมาสังกัดอยู่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองเป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีตัวอย่างของผู้ตอบแบบสอบถามที่สังกัดส่วนช่างสุขาภิบาลเลย และส่วนดังกล่าวก็ถูกประชาชน ระบุว่าเป็นส่วนที่มีปัญหาในการเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลต่างๆ ส่วนในด้านการรับรู้ว่าการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองทั้ง 2 ดุลพินิจอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนนั้นทราบหรือไม่ คิดเป็น 100 % ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ตอบแบบสอบถามในทุกระดับชั้นตำแหน่ง

ตอบว่าทราบโดยระบุว่าเมื่อทำงานกลับส่วนรวมคนจำนวนมากก็ต้องมีการเสียประโยชน์หรือกระทบถึงประชาชนได้อยู่แล้ว แต่ก็พยายามแก้ไขให้ดีขึ้น และต่อข้อคำถามที่ว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการให้กรณีที่มีคำร้อง คำขอ ของประชาชนยื่นขึ้นมานั้นหากมิได้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายแต่เปิดโอกาสให้เลือกได้โดยอิสระ ร้อยละ 80 ของผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 1-4 ร้อยละ 42.9 ของผู้ดำรงตำแหน่ง 5-6 ร้อยละ 50 ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 7-9 ระบุว่าผู้มีอำนาจสั่งคำร้อง คำขอ ในลำดับสุดท้ายควรเป็นเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายหรือนายกเทศมนตรี แต่ก็มีร้อยละ 100 เท่าๆ กัน แบ่งความเห็นได้ออกเป็นสองฝ่ายของผู้ดำรงตำแหน่งในระดับเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีและลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างประจำ โดยฝ่ายของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีเองระบุการสั่งคำร้อง คำขอ อาจกระทำในรูปของการประชุมคณะเทศมนตรีที่มีการจัดประชุมขึ้นก็ได้ ซึ่งผู้วิจัยก็ได้แสดงความไม่เห็นด้วยเอาไว้แล้วว่า เนื่องจากงานการสั่งคำร้อง คำขอ ของแต่ละส่วนที่มีประชาชนยื่นมานั้นมาก หากทุกเรื่องโดยมิได้จัดระดับของความสำคัญให้มากระทบในที่ประชุมคณะเทศมนตรีหมด ก็จะล่าช้าไม่ทันการณ์และที่สำคัญ เวลาของคณะเทศมนตรีในการประชุมควรจะมีเวลาสร้างหรือคิดนโยบายในการพัฒนาเทศบาลมากกว่าการมองย้อนหลังหรือแก้ปัญหาขณะปัจจุบัน นั่นคือเทศบาลที่ประชุมเทศมนรีต้องมีวิสัยทัศน์ (Vision) มองไกลออกไปถึง 10 20 ปีข้างหน้า ดังนั้นในความต้องการแม้เป็นความต้องการของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีเอง ผู้วิจัยก็ไม่เห็นด้วย ดังกล่าวไว้แล้วตอนต้น ส่วนอีก 100 % ของลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างประจำ นั้นมีความเห็นว่าการสั่งคำร้อง คำขอ นั้น ควรเป็นอำนาจของข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนั่นเอง โดยถือว่าเป็นการทำงานที่มีความเชี่ยวชาญและต่อเนื่อง หลังจากที่รับความเห็นมาจากระดับ 5-6 ก็สั่งคำร้อง คำขอ ไปได้เลยอย่างไรีแล้วแต่ควรอย่างยิ่งตามที่ได้เสนอไปในตอนก่อนหน้านี้หลายตอน ทั้งกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ กรณีเทศบาลนครสงขลา, ยะลา ว่า อย่างไรก็ต้องมีการจัดระดับของเรื่อง แบ่งเรื่องที่เจ้าหน้าที่ระดับ 7-9 จะพิจารณาได้เอาไว้และเรื่องที่ต้องเสนอไปสู่เทศมนตรีที่รับผิดชอบ หรือนายกเทศมนตรีเอาไว้โดยชัดเจน แต่ต้องมีการแบ่งและหากกังวลถึงการรับรู้ของนักการเมืองหรือเทศมนตรีนายกเทศมนตรีก็อาจทำในรูปของหลังจากมีการอนุมัติแล้วแจ้งเป็นหนังสือเวียน ให้ทราบก็ย่อมจำทำได้ส่วนในกรณีที่มี พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ระบุให้เป็นอำนาจนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเท่านั้นเป็นผู้สั่งการในลำดับสุดท้าย ข้าราชการในทุกระดับชั้นกล่าวคือ ร้อยละ 60 ของระดับ 1-4 ร้อยละ 100 ของระดับ 5-6 ร้อยละ 75 ของระดับ 7-9 คิดเป็น 100% ทั้งของเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีและลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ที่ตอบแบบสอบถามมา ลงความเห็นว่าเห็นด้วยตามกฎหมายดังกล่าว แม้จะมีถึง 40% ของระดับ 1-4 แสดงความไม่เห็นด้วยกับกฎหมายที่ให้อำนาจนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีไว้เช่นนั้นก็ตาม ส่วนในด้านของดุลพินิจนั้นร้อยละ 71.4 ของผู้อยู่ระดับ 5-6 และร้อยละ

50 ของผู้อยู่ระดับ 7-9 ระบุว่าประชาชนย่อมได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจ ในเรื่องการยื่นคำร้อง คำขอ มากกว่าดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่ก็มีร้อยละ 60 ของผู้อยู่ในตำแหน่งระดับ 1-4 คิดเป็น 100% เท่าๆ กันของผู้อยู่ในตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีกับลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ที่ระบุว่า มีปัญหาจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนอีกร้อยละ 50 ของะดับ 7-9 ระบุว่าเกิดปัญหาจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้เท่าๆ กัน โดยส่วนที่ตำแหน่งต่างๆ ที่ทำงานในสำนักการช่างระบุว่าเป็นส่วนที่มีปัญหาในการสั่งคำร้องคำขอ มากที่สุดนั้น ร้อยละ 40 ของผู้อยู่ในตำแหน่งระดับ 1-4 ร้อยละ 75 ของผู้อยู่ในตำแหน่งระดับ 7-9 คิดเป็น 100% ของลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 42.9 ของผู้อยู่ในระดับ 5-6 และร้อยละ 50 ของผู้อยู่ในตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีระบุว่าส่วนการโยธามีปัญหา ร้อยละ 40 อีกส่วนหนึ่งของผู้อยู่ในระดับ 1-4 ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของผู้อยู่ในตำแหน่งเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีระบุว่ามีปัญหาทุกส่วนมิได้เฉพาะว่าส่วนใดส่วนหนึ่งในสำนักการช่าง จะมีปัญหามากกว่ากันซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการตอบเช่นนี้ ไม่ได้น้ำหนักและอาจเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าไม่รู้ปัญหาอันแท้จริงในการทำงานว่าเกิดจากส่วนใด ทั้งนี้เพราะเมื่อไม่ระบุหรือระบุไม่ได้ว่าปัญหาเกิดจากส่วนจัดการที่จะเข้าไปแก้ไข (Take Action) ก็จะเป็นภาพที่เลือนรางและในที่สุดปัญหาที่มีอยู่ในแต่ละส่วน ก็มิได้รับการขจัดทิ้งไป โดยเหตุผลดังกล่าวของผู้วิจัยนี้ มีฐานข้อมูลสนับสนุนจากผลการวิจัยของแบบสอบถาม ประชาชนที่ระบุว่าส่วนการโยธา และส่วนช่างสุขาภิบาลมีปัญหามากที่สุดเป็นข้อสนับสนุนในด้านภูมิหลังด้านอาชีพที่เคยทำมาก่อนที่จะมาเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาลในเทศบาลนคร นครศรีธรรมราชนั้นพบว่า ร้อยละ 37.5 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานในเทศบาลนี้เคยรับราชการมาก่อนแล้วมีการโอนย้ายมาและคิดเป็น 100% เท่าๆ กันของข้าราชการที่ทำงานในเทศบาลว่าเคยมีภูมิหลังทำงานรัฐวิสาหกิจและเกษตรกรรม/ประมงทั้งหมดที่มีภูมิหลัง ดังกล่าวนี้ สังกัดอยู่ส่วนการโยธา ส่วนดังกล่าวนี้ จึงมีความหลากหลาย ในแง่ของที่มาของข้าราชการที่ทำงานในส่วนการโยธา และอาจเป็นตัวช่วย ให้มีการรับรู้ปัญหาของประชาชนดีขึ้นก็เป็นได้ เพราะมีพื้นฐานที่หลากหลายเช่นนี้ และร้อยละ 37.5 ของผู้มีภูมิหลังรับราชการและคิดเป็น 100% ของผู้มีอาชีพค้าขายค่อนมาทำงานที่เทศบาลนครนี้เป็นลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ นอกจากนั้นก็ทำงานอยู่ในสำนักปลัดเทศบาลและคิดเป็น 100% ของผู้ที่มีภูมิหลังก่อนที่จะมาเป็นข้าราชการที่เทศบาลนครนี้ เป็นลูกจ้างบริษัทเอกชนโดยสังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ส่วนนี้จึงนับว่าการผสมผสานสูงในระหว่างความเป็นเอกชนและระบบราชการที่ต้องดำรงดำเนินอยู่ และคิดเป็น 40 %เท่าๆ กัน ของผู้ที่เรียนหนังสือจบแล้วบรรจุเข้าทำงานที่เทศบาลนครเลย โดยที่ยังมิได้ทำงานที่ใดมาก่อนสังกัด อยู่กับส่วนการโยธาและส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองซึ่งในทัศนะของผู้วิจัยงานใน 2 ส่วนนี้ ถ้าได้ถูกเริ่มต้นทำโดยที่ผู้เข้า

ทำงานที่มิได้มีพื้นฐานงานอื่นมาก่อน (ประสบการณ์) โดยมาเริ่มทำงานที่ระบบราชการเป็นงานแรก การที่จะติดยึดกับรูปแบบที่เป็นทางการ จึงมีอยู่สูงใน 2 ส่วนดังกล่าวข้างต้น และโดยการอาศัยภูมิหลังดังกล่าวนี้ถามถึงว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ในการสั่งคำร้อง คำขอที่ประชาชนยื่นมา ร้อยละ 25 ของผู้มีภูมิหลังรับราชการมาก่อนและคิดเป็น 100% เท่าๆ กันของผู้มีภูมิหลังทำงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างในบริษัทเอกชนที่ทำงานในสำนักงานเทศบาลนครนครศรีธรรมราช และร้อยละ 80 ของผู้จบการศึกษามาแล้วมาบรรจุเข้าทำงานที่เทศบาลเป็นแห่งแรก ระบุตรงกันว่าควรให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอ ดังกล่าว และคิดเป็นร้อยละ 25 อีกส่วนหนึ่งของผู้มีภูมิหลังรับราชการและคิดเป็น 100% ของผู้มีภูมิหลังค้าขายก่อนที่จะมาทำงานในเทศบาลนคร ระบุว่าอำนาจดังกล่าวควรจะกระทำได้โดยที่ประชุมคณะเทศมนตรีเท่านั้น ในการสั่ง คำร้อง คำขอ และคิดเป็นร้อยละ 25 อีกส่วนหนึ่งของผู้มีภูมิหลังเป็นข้าราชการมาก่อนที่จะทำงาน ณ เทศบาล ระบุว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจในการสั่งคำร้อง คำขอ ควรให้เป็นข้าราชการในระดับสูง (ระดับ 7-9) ที่ทำงานในเทศบาลนครดังกล่าวและคิดเป็น 100% ของผู้มีภูมิหลังเป็นเกษตรหรือประมงก่อนมาทำงานที่เทศบาลระบุว่าควรให้สภาเทศบาล ที่มีการจัดประชุมขึ้นเพื่อพิจารณา ในเรื่องการสั่งคำร้อง คำขอ ดังกล่าว ในด้านของระยะเวลาการทำงานในเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช นั้น พบว่า ร้อยละ 42.9 ของผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี และคิดเป็น 100% ของผู้ที่ทำงานในลักษณไม่ต่อเนื่องมีการย้ายไปมาอยู่ตลอดสังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ซึ่งเห็นได้ว่าส่วนงานดังกล่าวนี้น่าที่จะได้บุคคลที่ทำงานมาเป็นเวลาพอสมควรมาดูแลแต่ก็มิได้เป็นเช่นนั้นมีแต่อยู่ไม่นานและเป็นการย้ายหมุนตามโอกาสและวาระทำให้ความเข้าใจในปัญหาลดลง คิดเป็นร้อยละ 66.7 ของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี สังกัดอยู่ส่วนการโยธา ร้อยละ 66.7 ของผู้ที่ทำงานมากกว่า 20 ปี สังกัดอยู่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงาน 5-15 ปีเป็นลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ โดยเมื่อมีการถามถึงความเหมาะสมว่าบุคคลหรือองค์กรใดควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาคำร้อง คำขอที่มีการยื่นขึ้นมาของประชาชน ร้อยละ 57.1 ของผู้ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงาน 5-15 ปี ร้อยละ 33.3 ของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี ร้อยละ 66.7 ของผู้ที่ทำงานมากกว่า 20 ปี ระบุตรงกันว่าควรให้อำนาจดังกล่าวนี้ แก่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจ ร้อยละ 33.3 อีกส่วนหนึ่งของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี ต้องการให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นเป็นผู้พิจารณาและร้อยละ 33.3 เช่นกัน ของกลุ่มนี้ อีกส่วนหนึ่งต้องการให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ที่ทำงานในเทศบาลมีอำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอเหล่านั้นได้ และคิดเป็น 100% ของผู้ที่ทำงานในลักษณะไม่ต่อเนื่องมีการย้ายไปมาอยู่ตลอด (โดยมากมักเป็นระดับ 7-8) ต้องการให้มีการจัดประชุมเทศมนตรีขึ้นพิจารณาคำร้อง คำขอ เหล่านั้นของประชาชน ซึ่งคงเป็นไปไม่ได้ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วตอนต้นส่วนกรณีความเห็นตามกฎหมาย

(พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496) ที่ให้อำนาจ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอ ดังกล่าวที่มีประชาชนยื่นมา ในแต่ละส่วนงานสำนักงานการช่างนั้น ไม่ว่าผู้ที่ทำงานในเทศบาลนครต่ำกว่า 5 ปี คิดเป็น 100 % ทำงาน 5-15 ปี ร้อยละ 66.7 ทำงาน 15-20 ปี คิดเป็น 100 % ทำงานมากกว่า 20 ปี ร้อยละ 66.7 และพวกที่ย้ายที่ทำงานไปมาอยู่ไม่ต่อเนื่อง คิดเป็น 100% เห็นด้วยตามที่มีกฎหมายระบุไว้เช่นนั้น โดยส่วนงานที่กลุ่มนี้ระบุว่าเป็นส่วนงานที่มีปัญหาในการสั่งคำร้อง คำขอ ของประชาชน ได้แก่ ร้อยละ 71.4 ของผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 33.3 ของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี และมากกว่า 20 ปี และคิดเป็น 100% ของผู้ที่ย้ายไปมาไม่ต่อเนื่องระบุว่าเป็นงานของส่วนการควบคุมการก่อสร้างและร้อยละ 33.3 เท่าๆ กัน ทั้ง 3 กลุ่มนั่นคือ กลุ่มที่ทำงาน 5-15 ปี กลุ่มที่ทำงาน 15-20 ปี กลุ่มที่ทำงานมากกว่า 20 ปี อีกส่วนหนึ่งระบุว่าเป็นส่วนการโยธาและคิดเป็นร้อยละ 33.3 เท่าๆ กันของกลุ่มที่ทำงาน 5-15 ปี และที่ทำงาน 15-20 ปี ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และร้อยละ 33.3 เท่าๆ กัน ของกลุ่มที่ทำงาน 5-15 ปี อีกส่วนหนึ่ง และกลุ่มงานที่ทำงานมากกว่า 20 ปี อีกส่วนหนึ่ง ระบุว่างานที่เป็นปัญหานั้นเกิดมีได้ทุกส่วน มิใช่ส่วนใดโดยเฉพาะ แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตเช่นกันว่าไม่มีการระบุดังส่วนช่างสุขาภิบาล ทั้งที่ประชาชน ระบุตรงกันว่าเป็นส่วนที่มีปัญหาการจัดเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ทั้งในเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอให้มาดำเนินการให้ และสั่งการด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานก็ตามที

2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง ในการโยธาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของสำนักการช่างแก่ประชาชน

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า ผู้วิจัยได้แบ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกเป็น 2 ดุลพินิจ ดังกล่าว ในส่วนนี้ก็จะเป็นการรายงานผลการวิจัยในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการที่เทศบาลเองมีดุลพินิจ ทั้งนี้ตามแผนพัฒนาประจำปีและแผนพัฒนาระยะปานกลาง 5 ปี (2540-2544) และระยะยาว ดังนั้นประเด็นที่เป็นดุลพินิจในด้านของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ เป็นต้นว่าข้อคำถามที่ว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้นว่า การสร้างถนน ปรับปรุงซ่อมแซมผิวถนน ลาดยาง สร้างทางเท้า ทำคูทางระบายน้ำ ทั้งเพราะภายหลังจากที่มีการนำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี เข้าสภาเทศบาลแล้วนั้น การที่จะผลักดันให้แผนพัฒนาพัฒนาแต่ละจุดของพื้นที่ประสบความสำเร็จ ก็จำที่จะต้องมีการบริหารจัดการอีกครั้งหนึ่งจากข้าราชการฝ่ายประจำและนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีด้วย แต่ข้อคำถามนี้ของผู้วิจัยต้องการรู้ว่าประชาชนคิดว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการ ณ จุดนี้ ทั้งนี้เพราะเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าดุลพินิจที่ประชาชนระบุว่าเป็นดุลพินิจที่ส่งผลกระทบมากที่สุดมากกว่า ดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ อีก (เพราะเป็นดุลพินิจที่กระทบเฉพาะรายๆ) ดุลพินิจที่

สำคัญนั่นคือดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 47.7 ของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมายังต้องการให้นายกเทศมนตรี และคณะเทศมนตรีเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการ ร้อยละ 31.2 ต้องการให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมสภาขึ้นเป็นผู้ดำเนินการสั่งการในดุลพินิจ ดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วว่าตามขั้นตอนนั้นอย่างไรเสีย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานถือเป็นกฎหมายงบประมาณที่ต้องนำเสนอสภาเทศบาลให้พิจารณาอยู่แล้วก่อนไปดำเนินการ [77] ร้อยละ 11 ของ ประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมาต้องการให้การกระทำการประชุมคณะเทศมนตรีเพื่อสั่งการในดุลพินิจเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก่อน ร้อยละ 6.4 ของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมาต้องการให้มีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าหากเป็นเรื่องการสั่งดุลพินิจที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ มาถ้าจะมีการลดขั้นตอนในการที่จะไม่ต้องนำเสนอนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายบ้างเรื่องนั้น เห็นว่าเป็นการเหมาะสมตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้ เป็นต้นว่าเรื่องการขออนุญาตสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างต่างๆ ทั้งนี้เพราะเนื้องานปริมาณงานไม่มากและจำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากดุลพินิจนั้นก็มีเพียงเฉพาะรายๆ ไป แต่หากเป็นกรณีดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้าพื้นฐานที่มีผลกระทบถึงประชาชนจำนวนมาก เช่น การสร้างคูทางระบายน้ำ การปรับปรุงถนนสายต่างๆ ในจุดดังกล่าวนี้ สมควรพิจารณาโดยรอบคอบ มิฉะนั้นอาจเกิดความเสียหายได้ ร้อยละ 3.7 ไม่มีความเห็นโดยให้เหตุผลว่าควรให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ส่วนงานที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ร้อยละ 53.2 ของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเป็นงานการสร้างคูทางระบายน้ำ ร้อยละ 21.1 ระบุว่าเป็นงานการขยายถนน ปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ ร้อยละ 18.3 ระบุว่าทุกงานที่เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานย่อมได้รับผลกระทบทั้งสิ้นมากบ้างน้อยบ้างต่างกันไป ร้อยละ 13.8 ระบุว่าเป็นงานการสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม ซึ่งพบว่ามีการรื้อมีการสร้าง ทำใหม่อยู่ตลอดเวลาทั้งที่บางครั้งดำเนินการเสร็จแล้วก็รื้อปูลวดลายใหม่ ทำให้ชาวบ้านที่ให้ข้อมูลตั้งข้อสังเกตถึงว่าอาจมีการทุจริตในกลุ่มผู้บริหารเพราะมีการทราบมาว่าผู้บริหารก็มี

---

[77]ซึ่งก็มีการพูดถึงกันมากในขณะที่มีการเก็บข้อมูลวิจัยชิ้นนี้ว่า ในเทศบาลนครต่างๆ ที่อยู่ในภาคใต้ที่ผู้วิจัยทำวิจัยนั้น ส่วนใหญ่แล้วเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีก็เป็นทีมเดียวกัน ในสภาเทศบาลและมีเสียงของสมาชิกจำนวนมาก จึงทำให้กลไกในการตรวจสอบงบประมาณที่ฝ่ายบริหารนำเสนอต่อสภาเทศบาลนั้นอ่อนด้อยลงอย่างถนัด สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องเสนอแง่มุมดังกล่าว และศึกษาวิจัยเพื่อวางระบบตรวจสอบและส่งเสริมการทำงานต่อไป เพราะยังมีอีกหลายเทศบาลเมืองที่มีความพร้อมในการยกฐานะเป็นเทศบาลนครได้ จากการมีสมาชิก 18 คน เป็น 24 คน แต่ด้วยความไม่เชื่อมั่นว่าจำนวนสมาชิกที่เพิ่มมานี้จะเป็นทีมของตนหรือไม่ จึงมิได้มีความพยายามจะยกฐานะเทศบาลเมืองไปสู่เทศบาลนคร ทำให้ในจุดนี้ก็เป็นผลเสียในการพัฒนาเทศบาลระยะยาวได้

โรงงานในการดำเนินการเกี่ยวกับก่อสร้างอยู่มากรวมทั้งปัญหาในการเก็บงานให้เรียบร้อยของผู้รับเหมา และการบังคับใช้กฎหมายสัญญาที่มีการว่าจ้างกัน อย่างจริงจัง (เบี้ยปรับ) ร้อยละ 9.2 เป็นงานการติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร ร้อยละ 4.6 งานการขุดลอกคลองต่างๆ ร้อยละ 1.8 งานการถมดินให้ได้ระดับถนน ร้อยละ 0.9 เท่าๆ กัน งานการขยายสะพาน คอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ล.ส) และงานการก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ โดยการรับรู้มาก่อนดำเนินการ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ ร้อยละ 67.9 ไม่รู้มาก่อนว่าจะมีการดำเนินการ ซึ่งก็เป็นปัญหาที่พบเห็นในทุกเทศบาลนครที่เก็บข้อมูลมาเพราะขาดการประชาสัมพันธ์และการเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ของประชาชน (Right to Know) อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานก็ว่าได้ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีกฎหมายรองรับอยู่ ร้อยละ 16.5 รู้ก่อนหนึ่งเดือน หรือกว่านั้นก่อน ดำเนินการจากเพื่อนบ้านหรือหัวหน้าชุมชน ซึ่งในจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่ากรรับรู้ของชาวบ้านนั้น ยังมิได้เป็นระบบทั้งนี้เพราะอาศัยการบอกเล่ากันมากกว่าลักษณะการแจ้งข่าวที่เป็นระบบและเป็นทางการซึ่งสมควรปรับปรุงแก้ไขในจุดดังกล่าวนี้ ร้อยละ 10 1 รู้ก่อน 1 อาทิตย์ ในการดำเนินการ ซึ่งเป็นการรับรู้ที่ค่อนข้างกระชั้นชิดมากทำให้ยากแก่การเตรียมตัวร้อยละ 0.9 รับรู้ก่อน 3 วัน ที่จะดำเนินการ ซึ่งกลุ่มดังกล่าวนี้ก็อาจจัดอยู่ในพวกไม่รู้มาก่อนดำเนินการได้ ร้อยละ 4.6 ไม่มีความเห็นโดยให้แต่ข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงกระบวนการรับรู้ข่าวสารข้อมูลประชาชนให้ดีขึ้น

ตาราง แสดงความเห็นของประชาชนต่อผู้ที่ควรมีอำนาจสูงสุดในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

บุคคล/หน่วยงานที่ควรมีอำนาจดังกล่าว	ร้อยละ
1. เทศบาลนครที่มีการจัดประชุมขึ้น	31.2
2. เทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้หรือนายกเทศมนตรี	47.7
3. ข้าราชการระดับสูงในเทศบาล (ระดับ 7-9)	6.4
4. ข้าราชการระดับกลาง-ล่างในเทศบาล(ระดับ 1-6)	-
5. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี	11
6. อื่นๆ	3.7

ตาราง แสดงการรับรู้ของประชาชนก่อนที่เทศบาลจะมีการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ประชาชนรับรู้หรือไม่

ประเภทของการรับรู้	ร้อยละ
1. รู้ก่อน 1 เดือน หรือกว่านั้น	16.5
2. รู้ก่อน 1 อาทิตย์ ที่ดำเนินการ	10.1
3. รู้ก่อน 3 วัน ที่จะดำเนินการ	0.9
4. ไม่รู้มาก่อนดำเนินการ	67.9
5. อื่นๆ	4.6

ตาราง ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชนในเขตเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ระบุว่า ได้รับผลกระทบจากปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

ประเภทของงานที่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ
1. งานการสร้างคูทางระบายน้ำ	53.2
2. งานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่	21.1
3. งานการสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม	13.8
4. งานการขุดลอกคลอง	4.6
5. งานการถมดินให้ได้ระดับถนน	1.8
6. งานการติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างตามถนน/ไฟจราจร	9.2
7. งานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก(ค.ส.ล.)	0.9
8. งานก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ	0.9
9. อื่นๆ	18.3

ในด้านของการหาความสัมพันธ์ ด้านการศึกษาต่อการ ที่ประชาชนจะมีความเห็นว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการ สั่งดุลพินิจเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ร้อยละ 48.6 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 50 ของผู้จบระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 33.3 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ร้อยละ 45.5 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและร้อยละ 66.7 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ระบุว่าอำนาจในการสั่งดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ควรเป็นของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีเพียงร้อยละ 33.3 อีกส่วนหนึ่งของผู้จบ

การศึกษาระดับอนุปริญญา ระบุว่าควนผ่านสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น ซึ่งถือเป็นการสอดคล้องกับแนวทางที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะในเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต้องใช้เงินจำนวนมากและเป็นงบประมาณประจำปีจึงต้องผ่านการอนุมัติจากสภาเทศบาลก่อน ส่วนผู้ควบคุมบริหารการจัดการก็คงเป็นฝ่ายบริหารโดยงานที่มีการระบุว่าเป็นงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีปัญหาได้แก่ ร้อยละ 48.6 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 58.3 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 41.7 ของผู้จบระดับอนุปริญญา ร้อยละ 63.6 ของผู้จบระดับปริญญาตรี ร้อยละ 33.3 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ระบุตรงกันว่างานที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ งานการสร้างคูทางระบายน้ำและอีกส่วนหนึ่งร้อยละ 33.3 ของผู้จบระดับปริญญาโท ระบุว่าเป็นงานการติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร และอีกร้อยละ 33.3 ของกลุ่มนี้ระบุว่า เป็นงาน การถมดินให้ได้ระดับถนน โดยร้อยละ 51.4 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 75 ของผู้จบระดับมัธยม/อาชีวะ เท่าๆ กันกับผู้ที่ระดับอนุปริญญาและร้อยละ 81.8 ของผู้จบปริญญาตรีและร้อยละ 66.7 ของผู้จบปริญญาโท ระบุตรงกันว่าในการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ไม่รู้ล่วงหน้ามาก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ทั้งสิ้นเลย และ ณ จุดนี้จึงเป็นข้อสรุปได้ว่าระดับการศึกษามิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร หรือการที่จะรับรู้ในโครงงานของเทศบาลที่ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแต่อย่างใดไม่ ส่วนในด้านอาชีพนั้นมีความเห็นอย่างไรต่อผู้ที่ควรมีอำนาจสูงสุดในการสั่งการให้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 66.7 ของผู้มีอาชีพรับราชการ ร้อยละ 44.4 ของผู้เป็นลูกจ้างพนักงานเอกชน ร้อยละ 100 ของผู้มีอาชีพรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 45.2 ค้าขาย ร้อยละ 33.3 เกษตร/ประมง ร้อยละ 50 ประกอบอาชีพอิสระ ระบุตรงกันว่าต้องการให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้สั่งการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในความเป็นจริงฝ่ายบริหารก็มีผู้ตั้งโครงการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเข้าสู่สภาเทศบาลอยู่แล้วโดยจัดทำในรูปของแผนพัฒนาเทศบาลระยะสั้น ประจำปีหรือปานกลาง 5 ปี หรือในระยะยาว โดยส่วนหนึ่งก็มาจากคำร้อง คำขอ ของประชาชนที่มีการยื่นเข้ามาแล้วมีการปฏิเสธ เนื่องจากอ้างว่ามิใช่เป็นการซ่อมแซมทั่วๆ ไป เช่น ถนนพังหรือทรุดโทรม แต่เป็นการสร้างขึ้นมาใหม่ ดังนั้น คำร้อง คำขอ เหล่านี้ก็จะถูกรวบรวมและถือเป็นความต้องการ ความเดือดร้อนของประชาชนมาสู่เป็นแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีต่อไป โดยผ่านสภาเทศบาลอนุมัติเป็นเบื้องต้นก่อนที่ฝ่ายบริหารจะรับมาจัดการดำเนินการต่อไป ส่วนร้อยละ 33.3 อีกส่วนหนึ่งของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท เท่าๆ กันระบุว่า อาจให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) หรือที่ประชุมเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ได้ และร้อยละ 46.7 ของผู้ประกอบอาชีพอิสระ ระบุให้พิจารณาในที่ประชุมสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น โดยมีการระบุงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นปัญหาได้แก่ ร้อยละ 66.7 ของผู้มีอาชีพรับราชการ ร้อยละ

40.7 ของลูกจ้างบริษัทเอกชนคิดเป็น 100% ของผู้ที่ทำงานรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 59.5 ของผู้มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 66.7 ของผู้มีอาชีพเกษตร/ประมง และร้อยละ 50 ของผู้มีอาชีพอิสระ ระบุตรงกันว่าเป็นงานการสร้างคูทางระบายน้ำและผลก็ยังเป็นเช่นเดิมคือไม่ว่าจะจบการศึกษาระดับใดและมีอาชีพใด ประชาชนก็ระบุว่าไม่รู้มาก่อนล่วงหน้าเลยที่เทศบาลจะสั่งดุลพินิจให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดย ร้อยละ 100 ของผู้มีอาชีพข้าราชการ ซึ่งน่าจะเข้าถึงข้อมูลและรับรู้ได้ดีกว่าอาชีพอื่นก็ไม่รับรู้มาก่อน ทำให้ขาดการเตรียมตัวเพื่อแก้ปัญหา ทั้งนี้เพราะเป็นที่ทราบว่ากันดีอยู่แล้วว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละโครงการๆ นั้น เป็นจำนวนเงินและระยะเวลาการก่อสร้างที่ยาวนาน ร้อยละ 59.3 ของลูกจ้างบริษัทเอกชน ร้อยละ 69 ของผู้มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 66.7 ผู้มีอาชีพเกษตร/ประมง และร้อยละ 70 ของผู้ประกอบอาชีพอิสระ ระบุกันว่าไม่รู้มาก่อน ไม่เคยได้รับแจ้งทราบอีกครั้งก็ได้ดำเนินการแล้วและในขณะที่ดำเนินการอยู่ กลุ่มทุกกลุ่มก็ต้องการทราบระยะเวลาดำเนินการสิ้นสุดโครงการ ทางแก้ไขหาก ได้รับผลกระทบ แต่ก็มิได้รับคำตอบจากเทศบาล มีเพียงคิดเป็น100% ของกลุ่มอาชีพ รัฐวิสาหกิจที่ระบุว่ารู้มาก่อนดำเนินการ แต่เมื่อดูในรายละเอียดแล้วก็พบรู้มาก่อนเพียง 1 เดือนหรือกว่านั้นก่อนดำเนินการ และการรับรู้ก็ยังอาศัยจากเพื่อนบ้านคนรู้จัก ซึ่งเป็นวิธีที่มิได้มีหลักประกันและเป็นระบบ ย่อมง่ายต่อการตกข่าวได้อยู่แล้วในส่วนของจำนวนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครต่ออำนาจที่ใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการสั่งดุลพินิจให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นั้นร้อยละ 60 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล 5-15 ปี เท่าๆ กันกับผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล 15-20 ปีและร้อยละ 50 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล 20-25 ปี ร้อยละ 42.9 ของผู้ที่อาศัยในเขตเทศบาล 25 ปี ขึ้นไป ระบุว่าอำนาจในการตัดสินใจสั่งให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานควรเป็นของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ส่วนร้อยละ 57.1 ของผู้ที่อาศัยอยู่ต่ำกว่า 5 ปี ระบุว่าควรให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นเป็นผู้พิจารณา ซึ่งในประเด็นเหล่านี้ผู้วิจัยก็ได้แสดงแง่คิดความเห็นไปแล้วข้างต้นส่วนงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ร้อยละ 42.9 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 50 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 5-15 ปี ร้อยละ 60 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 15-20 ปี เท่าๆ กันกับผู้ที่อาศัยอยู่ 20-25 ปี และร้อยละ 55.6 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 25 ปี ขึ้นไป ระบุตรงกันว่าเป็นงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประเภทการสร้างคูทางระบายน้ำ แสดงให้เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวนั้นยังมิได้รับการแก้ไขเท่าที่ควรและเป็นปัญหาเรื้อรัง ทั้งเพราะเทศบาลนคร นครศรี ธรรมราช ถือได้ว่าเป็นเทศบาลนครแห่งแรกของภาคใต้ที่ได้รับการยกฐานะดังกล่าว และเป็นลำดับต้นๆ ของประเทศ แต่ระบบการวางการสร้างคูทางระบายน้ำก็ยังไม่แล้วเสร็จ ดังจะเห็นได้ว่าผู้ที่อยู่มานานถึง 20 ปีก็ระบุ ว่าเป็นปัญหา ผู้มาอยู่ใหม่ต่ำกว่า 5 ปี ก็ระบุว่าเป็นปัญหา จึงสมควรที่จะมีการแก้ไข ทั้งนี้รวมถึงแนวการวางท่อระบายน้ำด้วยที่มีการวางไว้ตรงส่วนเกาะกลางถนน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในขณะก่อสร้าง และการระบายน้ำ

ไม่ดีเท่าที่ควร การก่อสร้างก็ถือเป็นปัญหาทั้งนี้เพราะจากการเก็บข้อมูลสอบถามเจ้าหน้าที่เทศบาลที่ทำงานในสำนักการช่าง ระบุว่า หากเป็นงานที่ให้เอกชน เป็นผู้รับเหมาดำเนินการก็จะเก็บงานไม่เรียบร้อยและล่าช้า แต่ราคาในการดำเนินการยื่นซองประกวดประมูลมีราคาที่ต่ำกว่าราคากลางที่ทางราชการเทศบาลตั้งไว้มาก ซึ่งเป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจ โดยในส่วนของการรับรู้ว่าจะมีการพัฒนาโครงสร้างเมื่อใด จุดใด ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดแค่ไหนเพียงใดนั้นก็ยังเหมือนเดิมคือประชาชนไม่รู้มาก่อนดำเนินการกล่าวคือ ร้อยละ 64.3 ของผู้ที่อาศัยอยู่ต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 60 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 5-15 ปี ร้อยละ 70 ของผู้ที่อาศัยอยู่15-20 ปี ร้อยละ 80 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 20-25 ปี และร้อยละ 68.3 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 25 ปี ขึ้นไป ระบุตรงกันว่าไม่รู้มาก่อนดำเนินการซึ่งก็มีการแสดงผลการวิจัยออกมาเช่นนี้ มีความหมายเป็นนัยยะเดียวกันกับเรื่องการสร้างคูทางระบายน้ำ นั้นคือ เมื่อนำระยะเวลาการอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเปรียบเทียบจะทำให้ทราบได้ทันทีว่าความเนิ่นช้าของปัญหาในด้านการประชาสัมพันธ์ ที่จะแจ้งข้อมูลในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ประชาชนทราบนั้นยังไม่ได้มีการปรับปรุงใดๆ ทั้งนี้ เพราะผู้ที่อยู่ต่ำกว่า 5 ปี และอยู่มากกว่า 25 ปี ก็ให้ความเห็นเดียวกันว่าไม่ทราบมาก่อน ทางเทศบาลแม้จะได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีทุกๆ ปี ในแผนดังกล่าวก็มีการระบุถึง จำนวนแผนงานหลักแผนงานย่อยโครงการในการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้นว่า ปรับปรุงผิวการจราจรถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ แต่ก็มิได้ รับรู้รับทราบถึงเมื่อของประชาชนในการที่จะได้ทราบว่าจุดใดบริเวณใดจะดำเนินการในปีงบประมาณต่างๆ จะทราบก็ต่อเมื่อมีการลงมือก่อสร้างแล้ว ทำให้ประสบกับความลำบากในการสัญจรไปมา ในส่วนนี้จึงเห็นควรว่าแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีนั้น ควรจะได้มีการจัดพิมพ์ในจำนวนที่มีปริมาณมากโดยมีการกระจายไปยังชุมชน หมู่บ้านของประชาชน แจ้งผ่านหน่วยงานราชการต่างๆ ในลักษณะขอความร่วมมือประชาสัมพันธ์ ก็จะทำให้ การรับรู้ของประชาชนซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental right) ได้มีการปรับปรุงดีขึ้น

ในด้านของแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน พบว่า พนักงานเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองเห็นว่าผู้ที่ควรมีอำนาจในการสั่งดุลพินิจให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นั้นในด้านการขยายถนน ปรับปรุงผิวถนน ลาดยาง สร้างทางเท้า ทางระบายน้ำ ไฟฟ้าต่างๆ นั้นร้อยละ47.4 ยังต้องการให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย แต่อย่างไรก็แล้วแต่ร้อยละ 36.8 ต้องการให้สภาเทศบาลที่ได้มีการจัดประชุมขึ้นเป็นผู้พิจารณา ซึ่งก็เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับกฎหมาย ในการพิจารณางบประมาณดำเนินการอยู่เวลานี้ที่ต้องนำเข้าสู่สภาเทศบาลก่อนที่ฝ่ายบริหารจะใช้จ่ายงบประมาณได้แม้ถึงว่าจะมีการวิจารณ์กันว่าสมาชิกส่วนใหญ่ ในสภาเทศบาลจะเป็นทีมเดียวกันกับคณะผู้บริหารเทศมนตรี ก็ตาม ร้อยละ 15.8 ต้องการให้ข้าราชการระดับสูง (7-9) ที่ทำงานอยู่ใน

เทศบาลเป็นผู้มีดุลพินิจในการสั่งให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าอำนาจดุลพินิจดังกล่าวนี้ควรเป็นในลักษณะที่ให้อำนาจกับสภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณา การดำเนินการก่อน ในแง่ของจุดหรือสถานที่งบประมาณที่ดำเนินการย่อมเป็นผลดีกว่า ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาเทศบาลนั้นเป็นตัวแทนของปรชาชนย่อมรับรู้รับทราบปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนได้ดีกว่า การสั่งการในดุลพินิจดังกล่าวผ่านข้าราชการระดับสูง ระดับหัวหน้าส่วน ผู้อำนวยการกอง (สำนักการช่าง) เพราะดุลพินิจที่สั่งผ่านข้าราชการเหล่านี้ นอกจากจะไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแล้ว (Relevant) ยังเป็นดุลพินิจที่ส่งผลกระทบได้ถึงประชาชนจำนวนมากที่อยู่ในเขตเทศบาล ซึ่งต่างจากดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ ที่กระทบเฉพาะรายๆ ไป ร้อยละ 5.3 ให้ข้าราชการระดับกลางถึงล่าง (ระดับ 1-6) เป็นผู้สั่งได้ ร้อยละ 21.1 มิได้มีการระบุให้ชัดเจนว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าวแต่ให้ได้ข้อสังเกตว่าควรมีการประชาสัมพันธ์และแจ้งกำหนดเวลาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ให้ประชาชนรู้รวมทั้งศึกษาผลกระทบเป็นข้อมูลวิจัย โดยหาทางออกทางแก้ก่อนเสมอก่อนที่จะลงมือดำเนินการในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใดๆ ก็ตาม ส่วนในทัศนะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการปกครองที่มีการระบุว่าส่วนงานใดในสำนักการช่างเป็นส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุดในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ร้อยละ 36.8 ระบุว่าเป็นส่วนการโยธาซึ่งก็ตรงกับกรณีที่มีข้อคำถามเดียวกันนี้ สอบถาม ประชาชน ร้อยละ 31.6 ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 26.3 ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารผังเมือง ร้อยละ 15.8 ระบุว่าเป็นส่วนช่างสุขาภิบาล ร้อยละ 10.5 มิได้ระบุโดยให้ความเห็นว่าอาจกระทบได้ทุกส่วนงานและมีปัญหาได้เท่าๆ กันในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีการระบุงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งผลกระทบกับประชาชนดังกล่าวต่อไปนี้มากที่สุด ได้แก่ ร้อยละ 57.9 เป็นงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสร้างคูทางระบายน้ำ ซึ่งก็มีความสอดคล้องกับกรณีของประชาชนที่ระบุว่างานดังกล่าวเป็นปัญหา ร้อยละ 53.2 นอกจากนั้น ร้อยละ 26.3 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาระบุเป็นงานการขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ ซึ่งก็ตรงกับประชาชนที่ระบุไว้เป็นอันดับสองเช่นกัน ร้อยละ 21.1 ส่วนร้อยละ 15.8 ท่าๆ กันทั้ง 3 งาน ระบุว่าเป็นงานตามลำดับ ดังต่อไปนี้ ที่เป็นปัญหางานการสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซมงานการถมดินให้ได้ระดับถนนและงานอื่น ทั่วๆไป โดยไม่ระบุชนิดงานที่ชัดเจน แต่เป็นงานลักษณะซ่อมบำรุงร้อยละ 10.5 เท่าๆ กัน ทั้ง 2 งาน ระบุว่าเป็นงาน การติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร และงานการก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ ร้อยละ 5.3 เท่าๆ กันทั้ง 2 งานระบุว่า เป็นงานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) และงานการขุดลอกคลอง

ตาราง แสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ที่ต้องการให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจ ในการใช้ดุลพินิจ ในการ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

องค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ
1. สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น	36.8
2. เทศมนตรีที่รับผิดชอบหรือนายกเทศมนตรี	47.4
3. ข้าราชการระดับสูงในเทศบาล(ระดับ 7-9)	15.8
4. ข้าราชการระดับกลาง-ล่าง (ระดับ 1-6)	5.3
5.ที่ประชุมคณะเทศมนตรี	21.1
6. อื่นๆ	-

ตาราง แสดงส่วนในสำนักการช่างที่เจ้าหน้าที่ปกครองระบุว่าเป็นส่วนงานที่มีปัญหาส่งผลกระทบต่อประชาชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

หน่วยงานในสำนักการช่างที่รับผิดชอบงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	31.6
2. ส่วนการโยธา	36.8
3.ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	26.3
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	15.8
5. อื่นๆ	10.5

ตาราง แสดงงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ระบุว่าเป็นปัญหากระทบต่อประชาชนมากน้อย ดังต่อไปนี้

งานในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ
1. การสร้างคูทางระบายน้ำ	57.9
2. งานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่	26.3
3. งานการถมดินให้ได้ระดับถนน	15.8
4. งานการสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม	15.8
5. งานการขุดลอกคลอง	5.8
6. งานการติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน สัญญาณไฟจราจร	10.5
7. งานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.)	5.3
8. งานการก่อสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ	10.5
9. อื่น ๆ	15.8

ในส่วนการศึกษาของเจ้าหน้าที่ปกครอง ที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนคร ศรีธรรมราช ที่ตอบแบบสอบถามมานั้น พบว่า ในด้านของข้อความเห็นที่ต้องการให้ใครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าควรเป็นผู้สั่งดุลพินิจ ให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ร้อยละ 50 ของผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 55.6 ของผู้จบระดับชั้นปริญญาตรี ต้องการให้มีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวในที่ประชุมสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของผู้จบการศึกษาระดับมัธยม/อาชีวะ และร้อยละ 50 เช่นกันของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญาต้องการให้อำนาจดังกล่าวเป็นของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้สั่งดุลพินิจนั้น ส่วนหน่วยงานที่เป็นปัญหามากที่สุดในการสั่งดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 37.5 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญาระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานร้อยละ 44.4 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ระบุว่าส่วนควบอาคารและผังเมืองคิดเป็น 100% ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะศึกษา และร้อยละ 37.5 อีกส่วนหนึ่งของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญาระบุว่าส่วนการโยธา เป็นที่น่าสังเกตว่าส่วนช่างสุขาภิบาลที่ประชาชนได้ระบุว่าเป็นปัญหาส่วนหนึ่ง แต่ฝ่ายของเจ้าหน้าที่ปกครองกลับมิได้มีการระบุว่าเป็นปัญหา โดยงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นปัญหาได้แก่ ร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะศึกษา ร้อยละ 87.5 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา และร้อยละ 33.3 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบระดับปริญญาตรี ระบุว่าเป็นงานการสร้างคูทางระบายน้ำ ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของผู้จบการ

ศึกษาระดับปริญญาตรีระบุว่าเป็นงานการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่างาน 2 งาน ดังกล่าวนี้ เมื่อมีการสำรวจวิจัยในหลายเทศบาลนครที่ผ่านมา (กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่, สงขลา, ยะลา) ก็ถือได้ว่าเป็นงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในลำดับต้นๆ ที่มีการระบุว่าเป็นปัญหา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ากรณีเทศบาลนครยะลา ที่ได้มีการวางผังเมืองเป็นอย่างดี ดังที่กล่าวแล้วในตอนต้น ความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวนี้ ก็จะลดน้อยลงไปด้วย นอกจากนี้ก็ยังรวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร และผังเมืองอย่างจริงจัง (law enforcement) ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากและร้อยละ 33.3 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีที่ทำงานในเทศบาลนคร ระบุว่าเป็นงานการถมดินให้ได้ระดับถนน [78] ในส่วนของตำแหน่งที่ดำรงอยู่ของพนักงานเทศบาลต่อความสัมพันธ์ ในด้านที่ใครเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งคุลพินิจให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ร้อยละ 42.9 ของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ระดับ 5-6 ร้อยละ 50 ของผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับ 7-9 และคิดเป็น 100 % ของผู้ที่เป็นเทศมนตรีและนายกเทศมนตรี ระบุว่าควรให้กระทำผ่านสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น ร้อยละ 60 ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 1-4 ร้อยละ 42.9 อีกส่วนหนึ่งของผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 5-6 ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 7-9 ระบุว่าควรให้อำนาจการสั่งคุลพินิจเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีทำได้รับมอบหมายและคิดเป็น 100% ของผู้เป็นลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ และที่ทำงานในสำนักปลัดเทศบาล ระบุว่าให้ข้าราชการในเทศบาลระดับสูง (ระดับ7-9) เป็นผู้สั่งคุลพินิจดังกล่าวได้ ข้อน่าสังเกตก็คือแม้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีที่ตอบแบบสอบถาม งานวิจัยชิ้นนี้ จะมีส่วนได้เสียในข้อคำถามที่ผู้วิจัยตั้งขึ้น ถึงใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งคุลพินิจดังกล่าว แต่คำตอบของกลุ่มบุคคลดังกล่าวร้อยละ 100 กลับตอบว่าควรให้สภาเทศบาลเป็นผู้อนุมัติให้มีการสั่งคุลพินิจเหล่านั้น แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ต่อระบบการตรวจสอบของการปกครองในรูปแบบของท้องถิ่นที่จำต้องมีสภาเทศบาลขึ้นเพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ในการบริหารเทศบาล โดยในส่วนของหน่วยงาน ที่มีการระบุว่าเป็นปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 60 ของผู้อยู่ในตำแหน่งระดับ 1-4 ร้อยละ 42.9 ของผู้อยู่ตำแหน่ง ระดับ 5-6 ร้อยละ 50 ของเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ที่ตอบแบบสอบถาม ระบุว่าเป็นส่วนโยธา ร้อยละ 42.9 ของผู้อยู่ในตำแหน่ง ระดับ 5-6 ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้างร้อยละ 50 ของผู้อยู่ตำแหน่ง 7-9 ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมอาคาร

---

[78] แม้ว่าปัญการถมดินให้ได้ระดับถนนจะมิได้เป็นปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในลำดับต้นๆ ที่ถูกระบุว่าเป็นปัญหาก็ตาม แต่หลายเทศบาลนครก็มีการระบุว่าเป็นปัญหาเช่นกัน อันเนื่องมาจากว่าการถมดินในถนนของเทศบาลนครตอนหลังจากที่มีการดำเนินการสร้างถนนแล้วเสร็จหรือปรุงปรุงใหม่ก็ตาม จะมีระดับสูงกว่าบ้านของประชาชนที่อาศัยด้านข้างถนน ทำให้น้ำท่วม ดังนั้นในการก่อสร้างบ้าน แม้มีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีทางระบายน้ำไว้ ก็ควรถมดินให้สูงในระดับถนนเมนใหญ่เป็นทางแก้ได้

และผังเมือง คิดเป็น 100% ของลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ และส่วนหนึ่งของพนักงานเทศบาลที่ทำงานในสำนักปลัดเทศบาลระบุว่าเป็นส่วนช่างสุขาภิบาลที่เป็นปัญหาและอีกส่วนหนึ่งของเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีร้อยละ 50 ระบุว่า ไม่มีส่วนใดเป็นปัญหาพิเศษมากกว่าส่วนอื่น แต่ปัญหาอยู่ที่การดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นงานที่ใช้ระยะเวลาในการก่อสร้างเป็นเวลานาน เนื้อที่พื้นที่ในการก่อสร้างมีมากจึงย่อมเป็นธรรมดาที่จะกระทบกับความเดือดร้อนของประชาชนได้ โดยส่วนงานที่เป็นปัญหามากที่สุดได้แก่ ร้อยละ 80 ของผู้อยู่ในตำแหน่งระดับ 1-4 และร้อยละ 42.9 ของผู้อยู่ในตำแหน่ง ระดับ5-6 ร้อยละ 50 ของผู้อยู่ในระดับ 7-9 และเป็นผู้ที่เป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี และคิดเป็น100 % ของผู้เป็นลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ และพนักงานเทศบาลที่ทำงานในสำนักปลัดเทศบาล ระบุตรงกันทุกตำแหน่งงานว่า ส่วนงานที่เป็นปัญหา ได้แก่ การสร้างคูทางระบายน้ำร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีที่ตอบแบบสอบถามมา ระบุว่าเป็นงานการขยายถนน ปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ในด้านของระยะเวลาการทำงานในเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ต่อข้อคำถามที่ว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 42.9 ของผู้ที่ทำงานในเทศบาลนครต่ำกว่า 5 ปีร้อยละ 33.3 ของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปีร้อยละ 66.7 ของผู้ที่ทำงานมากกว่า 20 ปี และคิดเป็น 100% ของผู้ที่มีการทำงานไม่ต่อเนื่องมีการย้ายไปมา ระบุว่าอำนาจดังกล่าวควรเป็นของสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น ร้อยละ 42.9 อีกส่วนหนึ่งของผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงาน 5-15 ปี ร้อยละ 33.3 อีกส่วนหนึ่งของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี ระบุว่าควรเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายและร้อยละ 33.3 อีกส่วนหนึ่งของผู้ที่ทำงานในเทศบาล 15-20 ปี ระบุว่าควรมอบการตัดสินใจนั้นให้ข้าราชการระดับสูง(ระดับ 7-9) ที่ทำงานในเทศบาลนคร นครศรีธรรมราชใช้ดุลพินิจดังกล่าว ในส่วนของหน่วยงานที่มีปัญหาในการสั่งดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 66.7 ของผู้ที่ทำงาน 5-15 ปี เท่าๆ กันกับผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี ระบุว่าเป็นส่วนการโยธา ร้อยละ 66.7 ของผู้ที่ทำงานมากกว่า 20 ปี และคิดเป็น 100% ของผู้ที่ทำงานไม่ต่อเนื่อง มีการย้ายไปมา ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองแสดงให้เห็นว่าส่วนดังกล่าวก็เป็นส่วนที่มีปัญหาในด้านนี้มาอย่างต่อเนื่อง ทั้งผู้ที่อยู่มาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี และอยู่ระยะสั้น ก็ระบุตรงกันว่า ร้อยละ 57.1 ของผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ในเทศบาลนคร แห่งนี้ระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้างมีปัญหาในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว และงานที่เป็นปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 42.9 ของผู้ที่ทำงานในเทศบาลนครต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงาน 5-15 ปี ร้อยละ 66.7 ของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี คิดเป็น 100% ของผู้ที่ทำงานมากกว่า 20 ปี ระบุตรงกันว่าเป็นงานการสร้างคูทางระบายน้ำ ซึ่งจะเห็นได้ว่างานดังกล่าวถูกระบุว่าเป็นปัญหาเกือบจะทุกๆ เทศบาลในระดับต้นๆ ไม่ว่าจะเปรียบเทียบหาความสัมพันธ์กันในด้านการศึกษา, ตำแหน่ง, ระยะเวลาการทำงาน ผลการวิจัยก็ไม่เปลี่ยนแปลง

และคิดเป็น 100% ของผู้ที่ทำงานไม่ต่อเนื่องย้ายไปมาระบุว่าเป็นงาน การสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม [79] ซึ่งคงเป็นปัญหาชั่วครั้งคราวที่เกิดขึ้นในช่วงที่บุคคลดังกล่าวย้ายมาดำรงตำแหน่งพอดี แต่ปัญหาหลักคือการสร้างคูทางระบายน้ำ

3. แนวทางการแก้ไขปัญหา

3.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขอ อนุมัติไม่อนุมัติหรืออนุญาตในการยื่นคำขอหรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน

จากผลการวิจัยจะพบว่าผู้วิจัยได้แบ่งผู้ตอบแบบสอบถามออกเป็น 2 ส่วนนั้น คือ ในส่วนของประชาชน และในส่วนของเจ้าหน้าที่ปกครองโดยในส่วนของแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเสนอ ผลการวิจัยที่พบว่าเป็นปัญหาเกี่ยวด้วยการใช้ดุลพินิจในด้านนี้ ในแบบสอบถามของประชาชนผลการวิจัย ระบุว่า

1. มีปัญหาในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเทศบาลเองในด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน 78.9 %มากกว่าด้านที่

2. ในเรื่องที่ประชาชนมีคำร้อง คำขอ เสนอมาสู่เทศบาล เพื่ออนุมัติใน คำร้อง คำขอ เหล่านั้น (13.8%)

แต่อย่างไรก็แล้วแต่หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการทำวิจัยนี้ก็มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจทั้งสองด้าน และตอนนี้ก็เป็นตอนที่กล่าวถึง ปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติอนุญาตขึ้นมา พบว่า ประชาชนระบุว่า เป็นงานที่มีปัญหา ตามลำดับต่อไปนี้

1. งานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล(ร้อยละ 30.3)

2. งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คู ทางระบายน้ำ (ร้อยละ 27.5)

ผู้วิจัยเห็นว่าส่วนลำดับของงาน ที่เกี่ยวด้วยเรื่องปัญหาการใช้ดุลพนิจจากการยื่นคำร้อง คำขอ แล้วได้รับผลกระทบนั้น มีตัวเลข ของเปอร์เซ็นต์ ที่ประชาชน ระบุว่าเป็นปัญหา

---

[79]การสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซมนี้ ถูกเรียกร้องมากจากประชาชนในเขตเทศบาล ในขณะที่มีการทำวิจัยนี้ว่า ทางเดินเท้าของเดิมก็มีอยู่แล้ว เหตุใดจึงต้องมีการรื้อออกและปูลวดลายใหม่ ในลักษณะเป็นการหาประโยชน์จากตัวเงินงบประมาณของเทศบาล ทั้งที่ความจำเป็นก่อนหลังในการดำเนินการ หากมีทางเท้าแล้วก็ควรไปสร้างคูทางระบายน้ำ หรือทำซ่อมแซมถนน จะได้ประโยชน์กว่า โดยไม่อ้างว่าขาดงบประมาณอีกต่อไป

น้อยมากไม่ถึง 12 % และก็เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นที่ได้เคยเสนอแนวทางการแก้ไขมาแล้ว ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่เทศบาลนครสงขลา (งานขออนุมัติสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง) จึงไม่ขอนำมากล่าวซ้ำอีก ในกรณีของเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ดังนั้นในส่วนของแนวทางแก้ไขปัญหานี้ก็ระบุเพียง 2 ปัญหาหลักๆ ในการใช้ดุลพินิจด้านนี้ เพื่อหาแนวทางแก้ไข

งานสุขาภิบาล เก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล

1. ดังที่ได้กล่าวว่าดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ นั้นเป็นกรณีที่ประชาชน ได้ยื่นคำร้อง คำขอเข้าไป เพื่อขออนุมัติหรืออนุญาตในการดำเนินการ แต่ทางฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจในการไม่อนุญาตส่งผลให้เกิดความเสียหายและได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจนั้นๆ ลักษณะของงานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล เป็นลักษณะที่มีความผสมผสาน ของดุลพินิจดังกล่าวข้างต้น นั่นคือ ประชาชนมีการไปยื่นคำร้อง คำขอ ให้เทศบาลมาดำเนินการเก็บขยะมูลฝอย ในพื้นที่ที่มีความต้องการ และเป็นอีกลักษณะหนึ่งของการใช้ดุลพินิจนั้น คือ มีลักษณะของดุลพินิจอันเกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เทศบาลได้สั่งการลงไปเองด้วย ในการดำเนินการดังกล่าวไม่สามารถที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ ทั้งนี้เพราะปริมาณการเติบโตของชุมชนเมือง และระบบการบริหารจัดการในการเก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลดังกล่าวมีปัญหา [80] กับทั้งจำนวนพนักงานที่มีอยู่ประจำ และลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ที่จ้างมาก็ไม่พอเพียงกับปริมาณของขยะมูลฝอยที่เพิ่มขึ้นปริมาณขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาลเฉลี่ยประมาณ 92 ตัน/วัน แต่ความสามารถในการจัดเก็บเฉลี่ยประมาณ 62.65 ตัน/วัน เป็นผลให้มีขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลตกค้างวันละไม่น้อยกว่า 40 ตัน ทั้งเนื่องจากเดิมเทศบาลมีพื้นที่รับชอบในการจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในบริเวณพื้นที่เพียง 11.72 ตารางกิโลเมตร ต่อมาเทศบาลได้มีการขยายเพิ่มอีกประมาณ 10.84 ตารางกิโลเมตรแต่ในขณะเดียวกันอุปกรณ์ในการจัดเก็บขยะไม่จัดหาเพิ่มแต่อย่างใด

สาเหตุแห่งปัญหา

- เทศบาลทำการขยายเขตเพิ่ม
- อัตราการเจริญเติบโตของชุมชนมีแนวโน้มลักษณะที่สูงซึ่งมีผลต่อการเพิ่มปริมาณขยะโดยตรง

---

[80] ในกรณีของเทศบาลนครนครศรีธรรมราชนั้น สำนักการช่างมิได้รวมเอาส่วนช่างสุขาภิบาลไว้ คงแยกต่างหากเป็นกองช่างสุขาภิบาล แต่การดำเนินการหน้าที่ และความรับผิดชอบของกองดังกล่าวก็ไม่ต่างจากส่วนช่างสุขาภิบาลแต่ประการใด นอกจากนี้ยังมีการรวมกองประปาเข้าเป็นอีกงานหนึ่งในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้วย

- เครื่องมือ-เครื่องใช้ในการจัดเก็บขยะมูลฝอยฯ ที่มีอยู่เดิมนอกจากจะมีไม่เพียงพอแล้วยังชำรุด ทรุดโทรม เนื่องจากใช้งานมานาน

อัตรากำลัง

- พนักงานเทศบาลสามัญมีทั้งสิ้น 151 คน ดังรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตาราง แสดงอัตรากำลังพนักงานเทศบาลสามัญ ประจำปี 2539

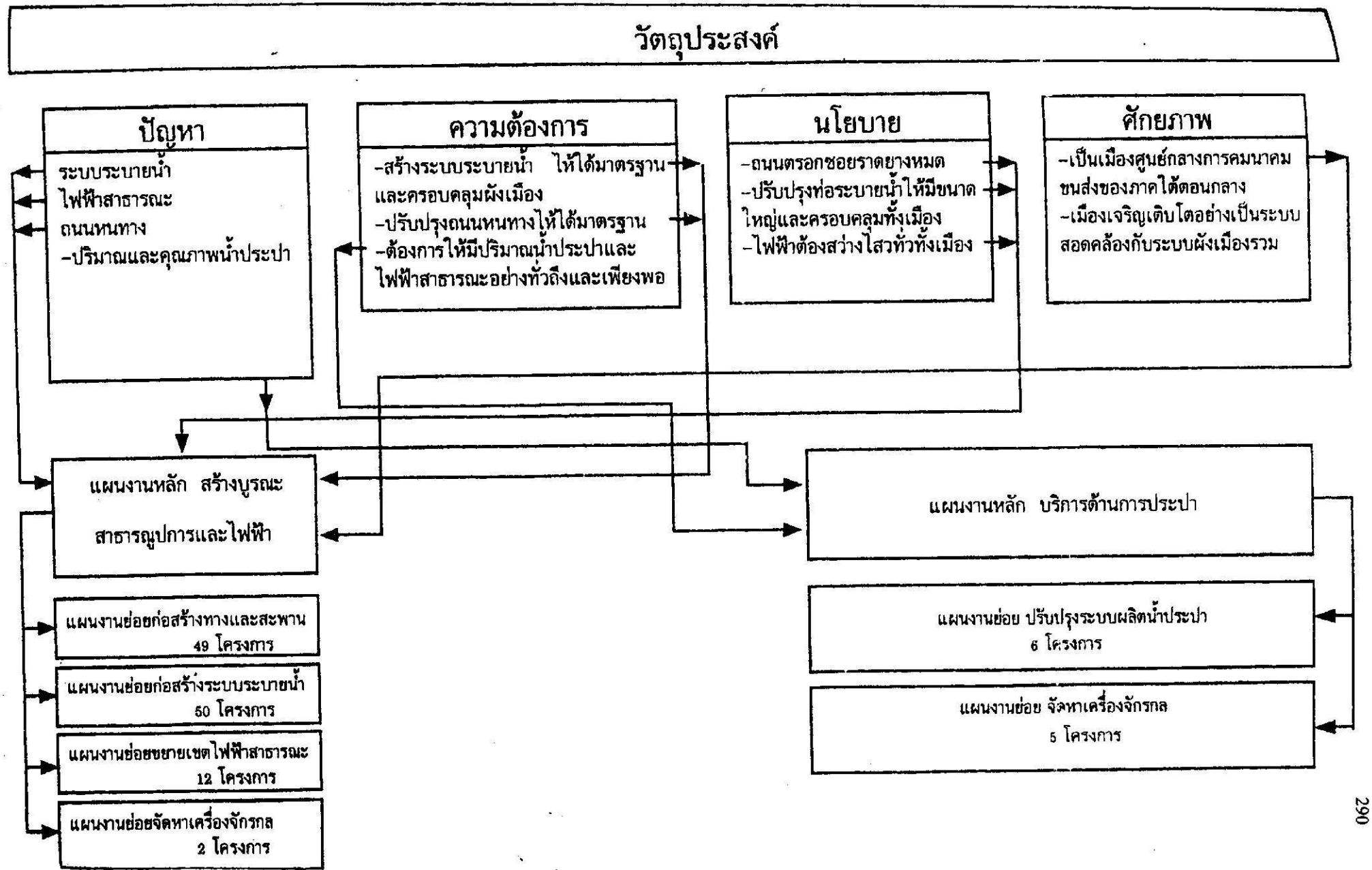
ส่วนราชการ	จำนวน (คน)
1. สำนักปลัด	47
2. กองวิชาการและแผนงาน	10
3. กองคลัง	20
4. กองช่าง (สำนัก)	22
5. กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม	20
6. กองการศึกษา	15
7. กองสวัสดิการสังคม	2
8. กองการประปา	14
9. หน่วยงานตรวจสอบภายใน	1
10. กองช่างสุขาภิบาล	-

ที่มา : งานการเจ้าหน้าที่ สำนักเทศบาล นครศรีธรรมราช

ยิ่งเมื่อทราบถึงลักษณะทางกายภาพของเมืองที่ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอเมืองนครศรีธรรมราชมีพื้นที่ 22.56 ตารางกิโลเมตร ทิศเหนือติดต่อกับตำบลปากพูน ทิศใต้ติดต่อกับตำบลท่าเรือ ทิศตะวันออกติดต่อกับตำบลปากพูน ตำบลปากนคร ตำบลท่าไร่ ทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลโพธิ์เสด็จ ตำบลมะม่วงสองต้น ตำบลนาเคียน ซึ่งมีลักษณะ มีทุ่งนาเป็นส่วนใหญ่ ลักษณะของพื้นที่มีศักยภาพพร้อมที่จะพัฒนาไปได้สูงในอนาคต โดยเฉพาะทางด้านทิศตะวันออก และทางด้านทิศตะวันตกของเมือง ขณะนี้มีโครงการเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโรงแรม โรงงานอุตสาหกรรม หมู่บ้านจัดสรร อาคารที่พักอาศัย ตลอดจนสถาบันบริการต่างๆ เพิ่มขึ้นมากมาย และโดยเฉพาะทางด้านทิศตะวันตกของเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เทศบาลขยายเขตออกไปนั้นยังเป็นพื้นที่ที่จะสามารถเป็นศูนย์กลางการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดีของเมืองนคร โดยเฉพาะเป็นแหล่งขนถ่ายสินค้าระหว่างจังหวัด มีโกดังเก็บสินค้า และยังมีสถานีขนส่งผู้โดยสาร ประจำจังหวัด ตั้งอยู่ด้วย จึงมีการขยายเติบ

โดยอย่างรวดเร็ว แม้ถึงว่าเทศบาลเองจะได้พยายามกำหนดประเด็นหลักในกาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไว้แล้วก็ตาม ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาระบบระบายน้ำในเขตเทศบาล ปัญหาการจราจรในเขตเมืองมีความคับคั่ง ปัญหาถนน ทางเท้า ชำรุดทรุดโทรม ปัญหาเกี่ยวกับการบริการด้านการประปา ปัญหาไฟฟ้าสาธารณะยังมีไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่และก็รวมทั้งปัญหาการจัดเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลด้วยที่ต้องการระบุไว้ทั้งในยุทธศษสตร์ แผนประจำปี แผนระยะกลาง 5 ปี และแผนระยะยาวต่างๆ โดยมีการนำมากำหนดเป็นประเด็น 4 ประเด็น 1. ประเด็นปัญหา 2. ประเด็นต้องการ 3. ประเด็นนโยบาย 4. ประเด็นศักยภาพ

โครงสร้างสาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน



ที่มา : แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช

ตารางสถิติเปรียบเทียบการพัฒนาเทศบาลโครงการก้าวหน้าในรอบ 5 ปี

(พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2539)

แผนงาน/โครงการ	พ.ศ. 2535			พ.ศ. 2536			พ.ศ. 2537		
	จำนวนโครงการ	งบประมาณ		จำนวนโครงการ	งบประมาณ		จำนวนโครงการ	งบประมาณ	
		รายได้เทศบาล	อุดหนุน		รายได้เทศบาล	อุดหนุน		รายได้เทศบาล	อุดหนุน
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	40	32,755,500.00	5,500,000.00	24	24,052,868.00	13,649,000.00	38	33,504,030.00	14,848,120.00
การพัฒนาเศรษฐกิจ	6	231,640.00	-	1	10,000.00	-	4	1,049,800.00	-
การพัฒนาการเมืองการบริหาร	4	3,723,800.00	-	2	3,652,500.00	-	4	1,265,000.00	-
การพัฒนาสังคม	18	7,847,480.00	8,274,700.00	21	10,834,300.00	25,000.00	31	6,861,790.00	25,000.00
	68	44,558,420.00	13,774,700.00	48	38,549,668.00	13,674,000.00	77	42,680,620.00	14,873,120.00
			58,333,120.00			52,223,668.00			57,553,740.00

แผนงาน/โครงการ	พ.ศ. 2538			พ.ศ. 2539			รวม 2535 - 2539		
	จำนวนโครงการ	งบประมาณ		จำนวนโครงการ	งบประมาณ		จำนวนโครงการ	งบประมาณ	
		รายได้เทศบาล	อุดหนุน		รายได้เทศบาล	อุดหนุน		รวมรายได้	รวมเงินอุดหนุน
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	57	49,537,750.00	24,564,200.00	64	50,996,400.00	72,218,080.00	223	190,846,548.00	130,779,400.00
การพัฒนาเศรษฐกิจ	7	2,326,300.00	-	2	550,000.00	-	20	4,167,740.00	-
การพัฒนาการเมืองการบริหาร	8	2,800,500.00	-	12	6,817,300.00	-	30	18,259,100.00	-
การพัฒนาสังคม	41	19,813,840.00	4,429,000.00	35	9,074,500.00	57,500.00	146	54,431,910.00	12,811,200.00
	113	74,478,390.00	28,993,200.00	118	67,438,200.00	72,275,580.00	419	267,705,298.00	143,590,600.00
			103,471,590.00			139,713,780.00			411,295,898.00

ที่มา : แผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544)

จากตารางแสดงสถิติเปรียบเทียบการพัฒนาในรอบ 5 ปี ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า เทศบาลสามารถดำเนินการพัฒนาในด้านต่างๆ อยู่ในระดับที่น่าพอใจ จะสังเกตได้ว่า ใน พ.ศ. 2535 เทศบาลมีงบประมาณในการพัฒนาเพียง 58,333,120 บาท แต่ในปี พ.ศ. 2539 เทศบาลมีงบประมาณในการพัฒนาสูงถึง 411,295,898 บาท ซึ่งมีอัตราการเจริญเติบโตของงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาสูงถึง 7 เท่าตัวกว่า ทั้งนี้เพราะเทศบาลมีระบบการจัดเก็บรายได้ที่มีมาตรฐานและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ประกอบกับรัฐบาลกลางได้พยายามจัดสรรงบประมาณมาให้ในรูปของเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ เพิ่มมากขึ้นด้วย เช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ เงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาจังหวัด เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการศึกษาเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงการประปาฯ และในขณะเดียวกันเทศบาลโดยคณะเทศมนตรีมีนโยบายอย่างชัดเจนในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างรัดกุมและรอบคอบ เม็ดเงินทุกเม็ดที่เป็นรายได้ของเทศบาลและรัฐบาลกลางจัดสรรมาให้ จะต้องใช้ให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

จากการได้เห็นภาพของการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ในด้านต่างๆ ของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ทำให้มีความเข้าใจได้ว่า เทศบาลมีความพยายามที่จะดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาในด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างจริงจังซึ่งก็มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ในด้านการเก็บขยะมูลฝอยด้วย ทั้งนี้เพราะการสร้างคูทางระบายน้ำก็ดี การสร้างถนน ปรับผิวจราจรต่างๆ ย่อมเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องถึงกันอยู่แล้ว

ผลกระทบจากขยะมูลฝอย

ขยะมูลฝอยเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องกำจัดให้ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล เพราะถ้ากำจัดไม่ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว จะทำให้เกิดปัญหาต่างๆ แก่ชุมชนที่สำคัญ คือ

1. เกิดมลพิษทางดิน น้ำ และอากาศ เช่น การทิ้งขยะมูลฝอยลงแม่น้ำ จะก่อให้เกิดน้ำเน่าเสีย เกิดกลิ่นเหม็น สกปรกไม่น่าดู เป็นต้น

2. แหล่งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรคต่างๆ และแมลงนำโรค จะเห็นได้ว่าแหล่งทิ้งขยะมูลฝอยเป็นแหล่งสะสมเชื้อโรค และพร้อมที่จะแพร่กระจายสู่ชุมชนได้ถ้าหากมีพาหนะนำโรค เช่น แมลงวัน แมลงสาบ หนู เป็นต้น

3. การเสี่ยงต่อสุขภาพ ชุมชนขาดการเอาใจใส่หรือขาดการกำจัดที่ถูกต้องแล้ว จะทำให้ประชาชนถิ่นนั้นเสียงต่อการติดโรคร้ายต่างๆ เช่น อหิวาห์ ไทฟอยด์ พยาธิ บิด เป็นต้น

4. การสูญเสียทางเศรษฐกิจ นอกจากชุมชนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะมูลฝอยแล้ว การกำจัดอย่างไรไม่ถูกต้อง หรือขาดความรับผิดชอบนั้นก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ

เช่น การทิ้งขยะมูลฝอยลงสู่แม่น้ำทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ ทรัพยากรน้ำถูกทำลาย นอกจากนั้นทำให้เกิดความเจ็บป่วยเนื่องจากโรคต่างๆ ประชาชนต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น

5. ทำให้ชุมชนหมดความสง่างาม การรณรงค์เพื่อรักษาความสะอาดเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำให้เกิดความสง่างาม การเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยให้ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลนั้นไม่เพียงแต่เพื่อให้บรรลุผลทางอื่นดังกล่าวมาแล้ว แต่ยังคำนึงถึงความสง่างามและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนอีกด้วย

6. เกิดเหตุรำคาญ การรำคาญนอกจากจะรู้กันในแง่ของการรักษาแล้วขยะมูลฝอยมักจะก่อปัญหารำคาญ

แนวทางการจัดการขยะมูลฝอย [81]

ในขบวนการจัดการขยะมูลฝอยจะเริ่มตั้งแต่ แหล่งกำเนิดขยะมูลฝอย มีการผลิตขยะมูลฝอยออกมา จากนั้นก็มีการเก็บรวบรวม การเก็บขน และการขนส่ง นำไปกำจัด โดยระหว่างก่อนนำไปกำจัดขั้นสุดท้ายอาจมีการแปรสภาพหรือนำไปใช้ประโยชน์ใหม่ได้อีก ส่วนที่เหลือจึงนำไปกำจัดซึ่งในแต่ละขั้นตอนสามารถเลือกวิธีดำเนินการได้หลายิธีดังตัวอย่างในแผนภมิ "ขั้นตอนและแนวทางสำหรับการจัดการขยะมูลฝอย" การพิจารณาเลือกดำเนินการวิธีใดจึงมีประสิทธิภาพสูงสุด คือขยะมูลฝอยถูกเก็บออกไปจากชุมชนอย่างรวดเร็วเรียบร้อย และได้รับการกำจัดด้วยวิธีการที่ถูกต้อง ประหยัด ปลอดภัยทำให้เกิดกลิ่นเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดนั้นต้องมีการพิจารณาถึงองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1. ชนิดปริมาณและลักษณะของขยะมูลฝอย เช่น ชนิด ปริมาณตามประเภทของกิจกรรม แหล่งกำเนิดและที่เก็บขนได้

2. ค่าใช้จ่ายได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการลงทุน การดำเนินงานและซ่อมแซมบำรุงรักษา

3. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้แก่ การทำให้เกิดมลพิษแก่ดิน และแหล่งน้ำมลพิษแก่อากาศ ปัจจัยอื่นๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของมนุษย์

4. การนำเอาทรัพยากรบางส่วนจากขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ ได้แก่ ทางเดินด้านพลังงาน ด้านวัสดุ ด้านพื้นที่ดิน

5. กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เทศบาล ควรชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงวิธีการและเวลาที่ให้บริการเก็บขนขยะมูลฝอย วิธีการให้บริการเก็บขนขยะมูลฝอย นั้นมีหลายวิธีที่นิยมปฏิบัติมี 2 วิธีใหญ่ๆ คือ

---

[81] ไพบูลย์ ช่างเรียน. **สิ่งแวดล้อมกับการบริหาร.** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2543. หน้า 211-237.

***แบบบ้านต่อบ้าน** คือ เจ้าของอาคารแต่ละหลังจะต้องนำถังใส่ขยะมูลฝอยของตนมาตั้งวางไว้หน้าบ้านตามเวลาที่กำหนด และนำถังกลับเข้าบ้าน หลังจากเทศบาลได้มาเก็บขนขยะมูลฝอยไปแล้ว วิธีนี้เหมาะสำหรับอาคารที่มีคนอยู่ตลอดเวลา หรืออาคารที่อยู่ริมถนนและไม่ต้องการให้ถังขยะมูลฝอยมาตั้งวางไว้ริมทางเท้าตลอดเวลา อาจจะทำลายทัศนียภาพและความเป็นระเบียบ แต่เสียเวลาในการเก็บขนมาก

***แบบถังรวม** คือ เทศบาลหรือหน่วยงานท้องถิ่น จะต้องนำถังขยะมูลฝอยมาตั้งไว้ตามจุดต่างๆ เป็นระยะๆ เพื่อให้ประชาชนนำขยะมูลฝอยจากบ้านของตนมาทิ้งลงในถังขยะมูลฝอยรวมที่นิยมใช้มีหลายขนาด การเลือกขนาดของถังขยะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น จำนวนหลังคาเรือนที่ใช้บริการในแต่ละจุดและปริมาณขยะมูลฝอยที่รองรับในจุดนั้นๆ วิธีนี้ใช้เวลาเก็บขนน้อยกว่า แต่ต้องวางถังให้เพียงพอ และทำการเก็บขนไปกำจัดเป็นประจำมิฉะนั้นหากขยะมูลฝอยล้นถัง จะทำให้เกิดความสกปรก

ระบบการกำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะและก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมน้อย ปัจจุบันที่ยอมรับมีอยู่ 3 วิธี คือ

- ระบบฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ (Sanitary Landfill)
- ระบบการหมักทำปุ๋ย (Composting)
- ระบบการเผาในเตาเผา (Incineration)

หรือกำจัดโดย วิธีผสมระหว่างวิธีดังการดังกล่าว แต่การกำจัดขยะมูลฝอยของท้องถิ่นส่วนใหญ่ใช้วิธีการกองพื้นและเผาเป็นครั้งคราว โดยไม่มีวางแผนการใช้พื้นที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยที่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาความไม่เพียงพอของดินที่ต้องการใช้เพื่อการกำจัดขยะมูลฝอย

ปัญหาที่มักจะเกิดขึ้น

1. ปัญหาสุขภาพและสิ่งแวดล้อมนั้นหากไม่ถึงจุดวิกฤติแล้วจะมองเห็นหรือรับรู้ได้ไม่ชัดเจนนักเมื่อเทียบกับปัญหาอื่นๆ ของท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือประชาชนในชุมชนให้ความสนใจกับการกำจัดขยะมูลฝอยน้อยเท่าที่ควร

2. ปัญหาข้อกำจัดทางด้านทางด้านงบประมาณ

3. บุคลากรในระดับปฏิบัติการของท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจ ที่ถูกต้องในการกำจัดขยะมูลฝอย

แนวทางการลดปัญหา

1. เพื่อให้บุคลากรหรือของท้องถิ่นมีศักยภาพในการดำเนินการได้ รัฐควรจัดการฝึกอบรมเพิ่มความรู้ให้กับผู้บริการและนักวิชาการของเทศบาลหรือท้องถิ่นในเรื่องของการวางแผนและเทคนิคของการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีฝังกลบอย่างเพียงพอ

2. รัฐต้องจัดระบบเพื่อช่วยเหลือทางด้านงบประมาณแก่ท้องถิ่น

3. ในช่วงเวลาที่เทศบาลหรือท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดให้ระบบการกำจัดด้วยวิธีฝังกลบได้นั้นควรหาทางควบคุมปัญหาทางด้านสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมเป็นการชั่วคราวจากการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการกองทิ้ง หรือเผาบนพื้นดินซึ่งอาจทำได้โดย

- กำจัดแมลง หนูและสัตว์พาหะนำโรคอื่นๆ ณ บริเวณกองขยะมูลฝอยภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข

- เลือกสถานที่และช่วงเวลาในการเผาขยะมูลฝอย

- ขุดหลุมบรรจุและกลบฝังขยะมูลฝอยด้วยดินโดยการใช้แรงงานคนเท่าที่ขอบเขตความสามารถจะเอื้ออำนวย

- จัดการดูแลสถานที่ทิ้งขยะมูลฝอยตลอดจนเส้นทางเข้าสู่สถานที่ ให้อยู่ในสภาพที่น่ารังเกียจต่อการพบเห็นน้อยที่สุด

1. วิธีฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (Sanitary Landfill)

เป็นการนำขยะมูลฝอยมาฝังหรือกองในพื้นที่ ซึ่งจัดเตรียมไว้แล้ว ใช้เครื่องจักรกลเกลี่ยและบดอัดให้ยุบตัวลงหลังจากนั้นใช้ดินกลบทับและอัดให้แน่น จะถูกย่อยสลายตามธรรมชาติโดยจุลินทรีย์เป็นขบวนการย่อยสลายชนิดไร้อากาศ (anaerobic decomposition) ทำให้ขยะมูลฝอยยุบตัวและก๊าซมีเทนขึ้นในชั้นของขยะมูลฝอย พื้นที่ที่จะใช้ในการฝังกลบจะต้องมีการสำรวจความเหมาะสม คือ เป็นพื้นที่ว่างไม่ได้ประโยชน์ ส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำใต้ดิน หรือน้ำผิวดินน้อยที่สุด รูปที่ 1 แสดงให้เห็นถึงสภาพหน้าตัดของการฝังกลบโดยทั่วไปขยะมูลฝอยใน 1 ห้องของการฝังกลบ คือ ขยะมูลฝอยที่เก็บรวบรวมมาฝังในพื้นที่ฝังกลบ 1 วัน

การกำจัดขยะมูลฝอยแบบฝังกลบมีอยู่ด้วยกัน 2 วิธี คือ

วิธีฝังกลบบนพื้นที่ (Area Method) เป็นวิธีฝังกลบที่เริ่มจากระดับดินเดิม โดยทำการบดอัดขยะมูลฝอยตามแนวราบก่อนแล้วค่อยบดอัดทับในชั้นสูงถัดไปขึ้นเรื่อยๆ จนได้ระดับที่กำหนดการฝังกลบ วิธีนี้จำเป็นต้องทำคันดิน (Embankment) เพื่อทำหน้าที่เป็นผนังและทำหน้าที่ป้องกันน้ำเสียที่เกิดจากการย่อยสลายของขยะมูลฝอยที่บดอัดและฝังกลบแล้วไม่ให้ซึมออกด้านนอก ทำให้เกิดมลภาวะน้ำเสียได้ ลักษณะพื้นที่ที่จำเป็นต้องใช้วิธีนี้คือ ที่ราบลุ่มหรือที่มีระดับน้ำใต้

ดินสูง หรือน้ำใต้ดินอยู่ต่ำกว่าผิวดิน ไม่เกิน 1 เมตร เพราะจะทำให้เกิดการปนเปื้อนของน้ำเสียต่อน้ำใต้ดินได้

วิธีการฝังกลบแบบขุดร่อง (Trench method) เป็นวิธีฝังกลบที่เริ่มจากระดับที่ต่ำกว่าระดับดินเดิมโดยการขุดดินให้ได้ระดับตามที่กำหนด แล้วเริ่มบดอัดขยะมูลฝอยให้เป็นชั้นบางๆ ทับกันหนาขึ้นเรื่อยๆ จนได้ระดับตามที่กำหนดของขยะมูลฝอยบดอัดแต่ละชั้น โดยทั่วไปความลึกของการขุดร่องจะถูกกำหนดด้วยระดับน้ำใต้ดินก้นร่อง ควรอยู่สูงกว่าระดับน้ำใต้ดินไม่น้อยกว่า 1 เมตร โดยยึดระดับน้ำในฤดูฝนเป็นเกณฑ์ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการปนเปื้อนต่อน้ำใต้ดิน ไม่ต้องทำคันดิน เพราะสามารถใช้ผนังของร่องขุดเป็นกำแพงยัน ทำให้ไม่จำเป็นต้องขนดินมาจากข้างนอก และยังสามารถใช้ดินที่ขุดออกมากลบขยะมูลฝอยได้อีก

2. การหมักขยะมูลฝอยเพื่อทำปุ๋ย (Composting)

หลักการหมักขยะเพื่อทำปุ๋ย อาศัยขบวนการทางชีววิทยาของจุลินทรีย์ในการย่อยสลายอินทรีย์ที่มีอยู่ในขยะมูลฝอย โดยเฉพาะจุลินทรีย์พวกที่ต้องการออกซิเจนภายใต้สภาวะที่เหมาะสมในด้านความชื้น อุณหภูมิปริมาณออกซิเจน รวมทั้งอัตราส่วนระหว่างคาร์บอนและไนโตรเจน เพื่อให้ได้แร่ธาตุที่ค่อนข้างคงรูปมีสีดำค่อนข้างแห้งและมีคุณค่าของสารอาหารบำรุงดิน

วิธีการหมักทำปุ๋ย สามารถลดปริมาณขยะมูลฝอยลงประมาณ 30-65% รวมทั้งยังสามารถทำลายเชื้อโรคได้หลายชนิด เนื่องจากขบวนการหมัก จะมีอุณหภูมิระหว่าง 50-70 องศาเซลเซียส สำหรับสภาวะที่เหมาะสมในการหมัก

3. วิธีการเผา

โดยการใช้เตาเผา ซึ่งต้องใช้ความร้อนสูง เพื่อไม่ให้เกิดกลิ่น ผลที่ได้จากการเผานอกจากจะสามารถลดปริมาณขยะมูลฝอยได้ร้อยละ 70-90 แล้วยังมีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ น้ำ เถ้า และก๊าซหรือสารอื่นๆ ปะปนมาขึ้นอยู่กับชนิดของขยะมูลฝอยที่นำเข้าเผาเตาเผาสามารถแบ่งตาม**รูปแบบและการใช้งานได้ 3 ประเภท**

- เตาเผาชนิดมีแผงตะกรับ (Stoker-Fired Incinerator) นิยมใช้มากในปัจจุบันแผงตะกรับทำหน้าที่ในการป้อนขยะมูลฝอยในเตาเผา วิธีการเผาขยะมูลฝอยใช้อากาศมากเกินพอ (excess air) และอาจใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเสริมในการเผาไหม้ด้วยอุณหภูมิในเตาประมาณ 850-1,200 องศาเซลเซียส

- เตาเผาชนิดควบคุมการเผาไหม้ (Pyrolytic Incinerator) เป็นเผาที่แบ่งการเผาไหม้เป็น 2 ขั้นตอน ในขั้นแรกจะควบคุมการเผาไหม้ขยะมูลฝอยสภาวะไร้อากาศหรือใช้อากาศค่อนข้างน้อย (starred air) ที่อุณหภูมิประมาณ 450 องศาเซลเซียส และในขั้นสุดท้ายจะเป็นการเผาไหม้ในสภาวะอากาศมากเกินพอ (eacesss air) และอาจใช้น้ำมันเชื้อเพลิงด้วย

- เตาเผาชนิดใช้ตัวกลางนำความร้อน(Fuidized Bed Incinerator) ตัวกลางที่ใช้ในเตาเผาเป็นแร่ควอทซ์ หรือทรายแม่น้ำขนาดประมาณ 1 มิลลิลิตร ขยะมูลฝอยต้องถูกย่อยให้มีขนาดเล็กตัวกลางและขยะมูลฝอยจะถูกกวนผสมกันในเตาและเผาไหม้โดยใช้อากาศมากเกินพอจะได้อุณหภูมิประมาณ 850-1,200 องศาเซลเซียส

ข้อพิจารณาในการเลือกวิธีเผาในเตาเผา

- ปริมาณและลักษณะสมบัติของขยะมูลฝอยใช้ประกอบในการคัดเลือกรูปแบบและขนาดเตาเพื่อใช้งาน โดยเฉพาะลักษณะสมบัติของขยะมูลฝอย ต้องมีความชื้นไม่สูงกว่า 65 % และมีค่าความร้อน จากเตาเผาเกินกว่า 800 กิโลคาลอรี่/กิโลกรัม

- ในด้านความพร้อมของแหล่งเงินทุนที่ใช้ในการก่อสร้าง และติดตั้งเตาเผาเพราะต้องค่าใช้จ่ายสูงและจะต้องตระหนักถึงค่าใช่ายในการเดินเครื่องเตาเผาและการซ่อมบำรุงรักษา ซึ่งสูงกว่าวิธีกำจัดอื่นๆ ดังนั้นจะต้องวางแผนจัดการในด้านการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในด้านการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ หรือจัดสรรเงินสนับสนุนให้พร้อม

- การควบคุมป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอากาศเสียที่ระบายจากปล่องมลสารที่ต้องคำนึงถึงมากที่สุด คือ ฝุ่น (Particulates) กับก๊าซไฮโดรเจนคลอไรด์จึงต้องลงทุนติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมมลสารทั้ง 2 ชนิดนี้และจะต้องให้ความเข้มข้นภายใต้มาตรฐานของทางราชการด้วย ซึ่งการติดตั้งอุปกรณ์ดังกล่าวย่อมทำให้เงินทุนของระบบสูงเพิ่มไปด้วย

- การนำพลังงานความร้อนที่เกิดจากการเผาไปใช้ประโยชน์ เช่น ผลิตไอน้ำหรือกระแสไฟฟ้า ซึ่งเป็นผลพลอยได้ที่ลงทุนจะต้องนำไปใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่า

- ปัญหาในด้านการคัดเลือกสถานที่ก่อสร้างเตาเผา ต้องมีความเหมาะสมในด้านที่ตั้งต้องอยู่ไม่ไกลนัก เพื่อประหยัดค่าขนส่ง ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจให้เป็นที่ยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นด้วย

ก่อนการตัดสินใจเลือกกำจัดขยะมูลฝอยที่เหมาะสมจะต้องเตรียมการวางแผนรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่อไปนี้

1. การคาดการณ์ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นล่วงหน้าในระยะเวลา 15 ปี ปริมาณขยะมูลฝอยจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบวิธีกำจัดที่เหมาะสม เงินทุน และค่าดำเนินการ

2. ข้อมูลจำเพาะของวิธีกำจัด โดยเฉพาะในด้านรูปแบบต่างๆ ของแต่ละวิธีที่จะเลือกใช้เงินลงทุนค่าดำเนินการ และเนื้อที่ดินที่จำเป็นใช้งาน

3. ความพร้อมขององค์กรในท้องถิ่น ได้แก่

- ด้านงบประมาณ-การคลัง หมายถึง เงินลงทุนที่จะใช้ในการเลือกแต่วิธีกำจัด โดยพิจารณาอัตราค่าบริการที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าสูงต่ำเพียงใด ประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการมีมากน้อยค่าไหนอาจจำเป็นต้องเพิ่มอัตราค่าบริการและประสิทธิภาพการจัดเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งหาเงินสนับสนุนค่าดำเนินการในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การเลือกวิธีกำจัดโดยเตาเผา

- เนื้อที่ว่างสำหรับเตรียมการกำจัดแต่ละวิธี หมายถึง พื้นที่ที่ท้องถิ่นอยู่ในปัจจุบันรวมถึงการจัดหาพื้นที่ใหม่เพิ่มเติม สามารถจัดหาได้ง่ายหรือไม่

ตาราง สรุปข้อเปรียบเทียบการกำจัดขยะมูลฝอยโดยการเผาหมักปุ๋ยและการฝังกลบ

ข้อพิจารณา	วิธีการกำจัดมูลฝอย		
	การเผา	การหมักปุ๋ย	การฝังกลบ
1. ด้านเทคนิค			
1.1 ความยากง่ายในการดำเนินการและซ่อมบำรุง	- ใช้เทคโนโลยีค่อนข้างสูง การเดินเครื่องค่อนข้างยุ่งยาก	- ใช้เทคโนโลยีสูงพอสมควร	-ใช้เทคโนโลยีไม่สูงนัก
1.2 ประสิทธิภาพในการกำจัด	- เจ้าหน้าที่ควบคุมต้องมีความรู้ความชำนาญสูง	- เจ้าหน้าที่ควบคุมมีระดับความรู้พอควร	- เจ้าหน้าที่ควบคุมมีระดับความรู้ธรรมดา
- ปริมาณขยะมูลฝอยที่กำจัดได้	- ลดปริมาณได้ 65-60% ส่วนที่เหลือต้องนำไปกำจัดโดยการฝังกลบ	- ลดปริมาณได้ 65-60 % ส่วนที่เหลือต้องนำไปกำจัดโดยการเผา/ฝังกลบ	- สามารถกำจัดได้ 100%
- ความสามารถในการฆ่าเชื้อโรค	- กำจัดได้ 100 %	- กำจัดได้ 70%	- กำจัดได้เพียงเล็กน้อย
1.3 ความยืดหยุ่นของระบบ	- ต่ำ	- ต่ำ	
1.4 ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม			
- น้ำผิวดิน	-ไม่มี	- ไม่มี	- สูง
- น้ำใต้ดิน	-ไม่มี	- ไม่มี	- มี
- อากาศ	- มี	- ไม่มี	-ไม่มี
- ปัญหากลิ่นแมลงพาหนะนำโรค	-ไม่มี	- อาจมีกลิ่น	- มี
1.5 ลักษณะสมบัติของขยะมูลฝอย	- เป็นสารที่เผาไหม้ได้มีค่าความร้อนไม่ต่ำกว่า 4,500 KJ/Kg ความชื้นมากกว่า 40 %	- เป็นสารอินทรีย์ที่ย่อยสลายได้ มีความชื้น 50-70%	- รับขยะมูลฝอยได้เกือบทุกประเภท (ยกเว้นขยะมูลฝอยติดเชื้อหรือสารพิษ
1.6 ขนาดที่ดิน	- ใช้เนื้อที่น้อย	-ใช้เนื้อที่น้อย	- ใช้เนื้อที่มาก
2. ด้านเศรษฐกิจ			
2.1 เงินลงทุนในการก่อสร้าง	- สูงมาก	- ค่อนข้างสูง	- ค่อนข้างต่ำ
2.2 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซ่อมบำรุง	- สูง	- ค่อนข้างสูง	- ต่ำ
2.3 ผลพลอยได้จากการกำจัด	- ได้พลังงานความร้อนจากการเผา	- ปุ๋ยอินทรีย์จากการหมักและพวกโลหะที่แยกก่อนหมัก	- ปรับพื้นที่เป็นสวนสาธารณะ

ที่มา : ไพบูลย์ ช่างเรียน สิ่งแวดล้อมกับการบริหาร. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รูปแบบการลงทุนและบริหารการจัดการขยะมูลฝอย

วิธีการลงทุนดำเนินการและบริหารเก็บขน/หรือกำจัดขยะมูลฝอยนั้น สามารถกระทำได้หลายวิธี รูปแบบที่นิยมใช้มีวิธี 4 วิธี ได้แก่

ก. หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นลงทุนและบริหารกิจการเอง ซึ่งท้องถิ่นสามารถดำเนินการโดยลำพังเอง หรือจะร่วมกับท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ได้ เช่น เทศบาลที่อยู่ใกล้กันอาจจะลงทุนก่อสร้างสถานที่กำจัดรวมเพื่อใช้ร่วมกันได้โดยอาจอยู่ในรูปของ " สหการ" หรือ "บริษัทกำจัด"

ข. หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นลงทุน และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น

ค. เอกชนลงทุนและบริหารกิจการเอง วิธีนี้เอกชนสามารถเรียกเก็บค่าบริการได้ แต่จะต้องติดต่อหาผู้ใช้บริการเอง ซึ่งผู้ใช้บริการอาจเป็นประชาชนทั่วไป หรือเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่น ๆ ก็ได้

ง. หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นและเอกชนร่วมลงทุนและบริหารกิจการโดยการจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยส่วนราชการจะต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน ซึ่งวิธีนี้ส่วนราชการที่จะลงทุนร่วมกับเอกชนอาจจะมีหนึ่งแห่งหรือหลายแห่งเข้าร่วมทุนกัน ซึ่งการพิจารณาว่ารูปแบบการลงทุนและการบริการกิจการจัดการขยะมูลฝอยควรจะเป็นรูปแบบใดนั้นควรพิจารณาจากปัจจัยหลาย ๆ ด้าน เช่น ฐานะทางท้องถิ่น อัตราค่าธรรมเนียมและผลตอบแทนที่ได้ แรงจูงใจตลอดจนเงื่อนไขข้อบังคับต่าง ๆ ของท้องถิ่น ฯลฯ ประกอบด้วย

งบประมาณ

งบประมาณและค่าใช้จ่ายที่ต้องจัดเตรียมไว้สำหรับใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

ก. เงินลงทุน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดิน เครื่องจักร ยานพาหนะ วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้ในการเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย งานโยธาและระบบสาธารณูปโภคภายในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย เช่น การเตรียมพื้นที่ถนน ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ไฟฟ้า อาคาร โรงจอดเครื่องจักรกล อาคารเครื่องชั่งน้ำหนักรถ ฯลฯ

ข. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ได้แก่ เงินเดือน ค่างจ้างบุคลากร พนักงาน ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง หรือวัตถุสิ้นเปลืองต่าง ๆ ค่าซ่อมบำรุง วัสดุอะไหล่ ตลอดจนค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดที่ใช้ในการดำเนินงานเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยในแต่ละวัน

โดยทั่วไปแล้ว รายได้จากค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บจากผู้รับบริการนั้นจะน้อยมากไม่สมดุลกับรายจ่ายและแม้ว่าจะสามารถเก็บได้ครบถ้วนก็เพียงพอสำหรับเป็นค่า

ดำเนินการเท่านั้น หากท้องถิ่นมีโครงการจะก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกลักษณะ ซึ่งจะต้องใช้เงินทุนมากก็จะไม่เพียงพอ จำเป็นต้องจัดหาเงินทุนจากแหล่งอื่นมาสมทบ อาทิ งบประมาณส่วนกลาง กองทุนสิ่งแวดล้อม องค์กรความช่วยเหลือระหว่างประเทศ สถาบันการเงินต่าง ๆ

งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้าง ซ่อมแซม ถนน สะพาน, ลูทางระบายน้ำ

หากพิจารณาถึงคำปรารภของนายกเทศมนตรีเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ที่มีระบุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) ที่มีระบุว่าได้กำหนดเกี่ยวกับความเติบโตของเมืองว่าจะขยายตัวไปทางด้านทิศตะวันออกและทิศตะวันตก ซึ่งเป็นบริเวณที่ลุ่มเป็นนา และเป็นสวนแต่เดิม ดังนั้นโครงสร้างพื้นฐานที่จะก่อสร้างโดยเทศบาลยังเป็นระบบระบายน้ำเป็นลำดับแรก ถนนและสะพานเป็นลำดับถัดไป สำหรับระบบระบายน้ำเช่นท่อระบายน้ำ คูระบายน้ำ และลำคลองยังต้องทำหน้าที่ 2 อย่างพร้อมกัน คือ เป็นที่ระบายน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมพื้นที่และยังทำหน้าที่ระบายน้ำเสียออกจากครัวเรือนอีกด้วย ซึ่งหน้าที่ 2 ประการนี้ขัดข้องกันเอง การออกแบบระบบระบายน้ำ จึงค่อนข้างยุ่งยาก แต่หากรัฐบาลจะเป็นผู้สร้างระบบบำบัดน้ำเสียในแก่เมืองซึ่งต้องใช้เงินมากเสียเอง และทำทั้งระบบในคราวเดียวจะเป็นการเบาภาระของเทศบาลไปมาก

ในการปรับปรุงถนน ตรอก ซอย ซึ่งเทศบาลเคยดำเนินเองอย่างต่อเนื่องจะชะงักไปบ้าง เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดงานราดยางให้เป็นเทคนิคที่ต้องใช้เครื่องมือขนาดใหญ่และแพงเข้าดำเนินการทำให้ต้องใช้เงินมากและต้องจ้างเหมาแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้การก่อสร้างถนนต้องเปลี่ยนรูปแบบไปและต้องใช้งบประมาณมาขึ้น ซึ่งก็สอดคล้องกันกับนโยบายของเทศบาลซึ่งเป็นนโยบายของคณะเทศมนตรี ที่มีการกำหนดไว้ 9 ประการ

1. ถนน ตรอก ซอย ลาดยางหมด ระบบการจราจร จากถนนราชดำเนินออกพัฒนาการปรับปรุงถนนราชดำเนินให้เป็นถนนประเภทสวยงาม ให้มีเกาะกลาง และปลูกต้นไม้ ไฟฟ้าสว่างไสว ให้มีฟุตบาตสองข้าง และต้นไม้ประดับบนฟุตบาตเป็นระยะตลอดแนว

2. ระบบระบายน้ำ ปรับปรุงท่อระบายน้ำใหม่เป็นขนาดใหญ่ทั้งสองข้างถนนราชดำเนินให้ท่อระบายน้ำอยู่ใต้ฟุตบาท จัดระบบระบายน้ำแบบครอบคลุมทั้งเมืองและท่อระบายน้ำให้สะดวกต่อการรักษาให้มีระบบระบายน้ำที่ดีทั่วเมือง

3. ไฟฟ้าต้องสว่างไสวทั่วทั้งเมือง ทั้งถนนใหญ่ทุกสายและทุกตรอกซอย

4. มีสวนสาธารณะ สวนหย่อมเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน เช่น สวนสาธารณะทุ่งท่าลาด สวนหย่อมโรงเรียนเทศบาล สวนหย่อมหน้าพิพิธภัณฑ์ สวนหย่อมตรอกหอไตร สวนหย่อมปากตรอกหัวท่า สวนหย่อมเข้าศูนย์เยาวชนคูขวาง สวนหย่อมหน้าสถานีรถไฟ เป็นต้น

5. จัดให้มีศูนย์เยาวชน เพื่อดำเนินการดูแลเยาวชน มีอาคารศูนย์เยาวชนเป็นที่ออกกำลังกายของประชาชน

6. เยาวชนในเขตจะต้องปราศจากยาเสพติด อบายมุขต่าง ๆ มีสุขภาพพลานามัยดี

7. ประชาชนในเขตจะร่วมกันพัฒนาโดยพร้อมเพรียงกัน ร่วมกันรักษาความสะอาดของบ้านเมืองร่วมกันในกิจกรรมกับเทศบาลมากขึ้น

8. เด็กในเขตเทศบาลทุกคนมีโอกาสสำเร็จการศึกษาตามความสามารถของสมอง ไม่ว่าจะมาจากครอบครัวที่ยากจนหรือมีปัญหาอย่างใด เทศบาลต้องเข้าอุ้มชูและพัฒนาทุกทางให้การศึกษาของโรงเรียนเทศบาลมีคุณภาพสูงสุด

9. คนในเขตเทศบาลจะมีงานทำ มีอาชีพสุจริต มีรายได้สมควรตามอัตตภาพ

จะเห็นได้ว่ามีความมุ่งเน้น และให้ความสำคัญ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นอันมาก และกรณีดังกล่าวนี้ จึงเป็นปัญหาดุลพินิจในด้านของการยื่นคำร้อง คำขอ ที่ให้มีการดำเนินการในงาน ขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ โดยเป็นลักษณะที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ ของประชาชนขึ้นไปให้ดำเนินการ ในเรื่องเหล่านั้นมิใช่การสั่งลงมาเช่น ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งที่พบในการวิจัยก็คือว่าเมื่อมีการยื่นคำร้อง คำขอ ให้ดำเนินการนั้นเทศบาล จะไม่สั่งคำร้อง คำขอ เหล่านี้ โดยอ้างว่าขาดงบประมาณในการดำเนินการต้องรอไปปีงบประมาณถัดไป ซึ่งผู้วิจัยก็ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ 2 ประการ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก็คือ ประการหนึ่งอาจมาจากขั้นตอนการรับเรื่องการยื่นเรื่อง ให้มีการมาดำเนินการในโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นของประชาชน สูญหายหรือไม่เป็นระบบทั้งนี้เพราะการยื่นคำร้อง คำขอ ให้มาดำเนินการดังกล่าวยังมิได้กำหนดเสียให้ชัดเจนว่าควรทำที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์ หรือที่สำนักงานปลัดหน่วยงานสารบรรณ ที่รับเรื่องแล้วจึงดำเนินการจ่ายเรื่องออกไปยังกองต่างๆ หรือประชาชนสามารถยื่นคำร้อง คำขอเหล่านั้นได้โดยตรงที่กอง (สำนักการช่างเองเลย) แล้ว จะมีการส่งผ่านไปยังส่วนต่าง ๆ อีกต่อหนึ่ง ความสับสนเช่นนี้ทำให้บางครั้งมีปัญหาเรื่องเอกสาร หรือการที่เจ้าหน้าที่จะขอรายละเอียดเพิ่มเติม (แผนที่) เพื่อไปสำรวจข้อเท็จจริง เป็นเบื้องต้นก่อน ก็กระทำไม่ได้ ทั้งนี้เพราะประชาชนที่ยื่นคำร้อง คำขอ เหล่านั้น มิได้ให้รายละเอียดหรือสถานที่ติดต่อกลับไว้ จึงสมควรมีการทบทวนเรื่องสายงานในการรับคำร้อง คำขอ หรืออาจเป็นบัตรสนเท่ห์ ของประชาชนนี้ใหม่ [82] ประการที่สองมีการอ้างถึงเรื่องว่า หากเป็นงบซ่อมแซมนั้นเทศบาลมีงบในส่วนนี้ไว้ แต่หากเป็นการสร้างใหม่ต้องผ่านสภาเทศบาล ในการพิจารณาเป็นปี ๆ ไป ทำให้ประชาชน

---

[82] โปรดดูแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ ได้ในแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ ของประชาชน กรณี เทศบาลนครหาดใหญ่

ได้รับความเดือดร้อนและก็เป็นดังที่ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตไว้คือ ขาดหลักประกันว่าคำร้อง คำขอ ที่ขอให้มาดำเนินการสร้าง ถนน, สะพาน, คูทางระบายน้ำ ให้ใหม่มิใช่ซ่อมแซมนั้น เมื่อถึงคราวพิจารณาในสภาเทศบาลก่อนที่จะจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี จะหวังผลได้หรือไม่ว่ามีการจัดทำตามคำร้อง คำขอ ของประชาชน ที่เสนอมา จึงตกเป็นเรื่องในทางการเมืองและการหาคะแนนเสียงไป โดยหากจะดูถึงแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี 2541 ซึ่งเป็นการจัดทำให้สอดรับกับแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ดังกล่าว ในลักษณะ Comprehensive Development plan โดยผสมผสานทุกแผนของการพัฒนาสาขาต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจการเมือง การบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม[83] โดยมีการอิงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย

ตาราง แสดงผลการพัฒนาเทศบาลสาขาโครงสร้างพื้นฐานในรอบปีงบประมาณ 2541

แผนงานหลัก	แผนงานย่อย	จำนวนโครงการ/งบประมาณที่บรรจุในเอกสารงบประมาณปี 2541		จำนวนโครงการ/งบประมาณที่สามารถดำเนินการได้	
		โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ
1.ก่อสร้างบูรณะสาธารณูปการและไฟฟ้า	1.1 ก่อสร้างทางและสะพาน	59	40,424,000	55	37,334,000
	1.2 ก่อสร้างระบบระบายน้ำ	17	60,360,000	15	59,020,000
	1.3 การขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะฯ	9	5,048,000	5	1,646,000
	1.4 การปรับปรุงงานศูนย์จักรกล	3	4,477,700	1	360,000
2. บริการด้านการประปา	2.1 บริการด้านประปา	2	49,200,000	2	49,200,000
รวม	5	90	159,509,700	78	147,560,000

[83] เทศบาลนครนครศรีธรรมราชถือเป็นหน่วยงานของรัฐดีเด่น ด้านการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541, 2542 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ผลการพัฒนาเทศบาลสาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในรอบปีงบประมาณ 2542

ตาราง แสดงผลการพัฒนาเทศบาลสาขาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในรอบปีงบประมาณ 2542

แผนงานหลัก	แผนงานย่อย	จำนวนโครงการ/ งบประมาณ ที่ดำเนินการในปี งบประมาณปี 2542	
		โครงการ	งบประมาณ
1. สร้างบูรณะสาธารณูปการและไฟฟ้า	1.1 ก่อสร้างทางและสะพาน	64	36,715,850
	1.2 ก่อสร้างระบบระบายน้ำ	20	46,883,400
	1.3 การขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะฯ	2	270,000
2. บริการด้านการประปา	2.1 บริการด้านประปา	1	300,000
รวม	4	87	84,169,250

ที่มา : แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2541, 2542

แผนพัฒนาเทศบาล ประจำปี 2543 (เฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน)

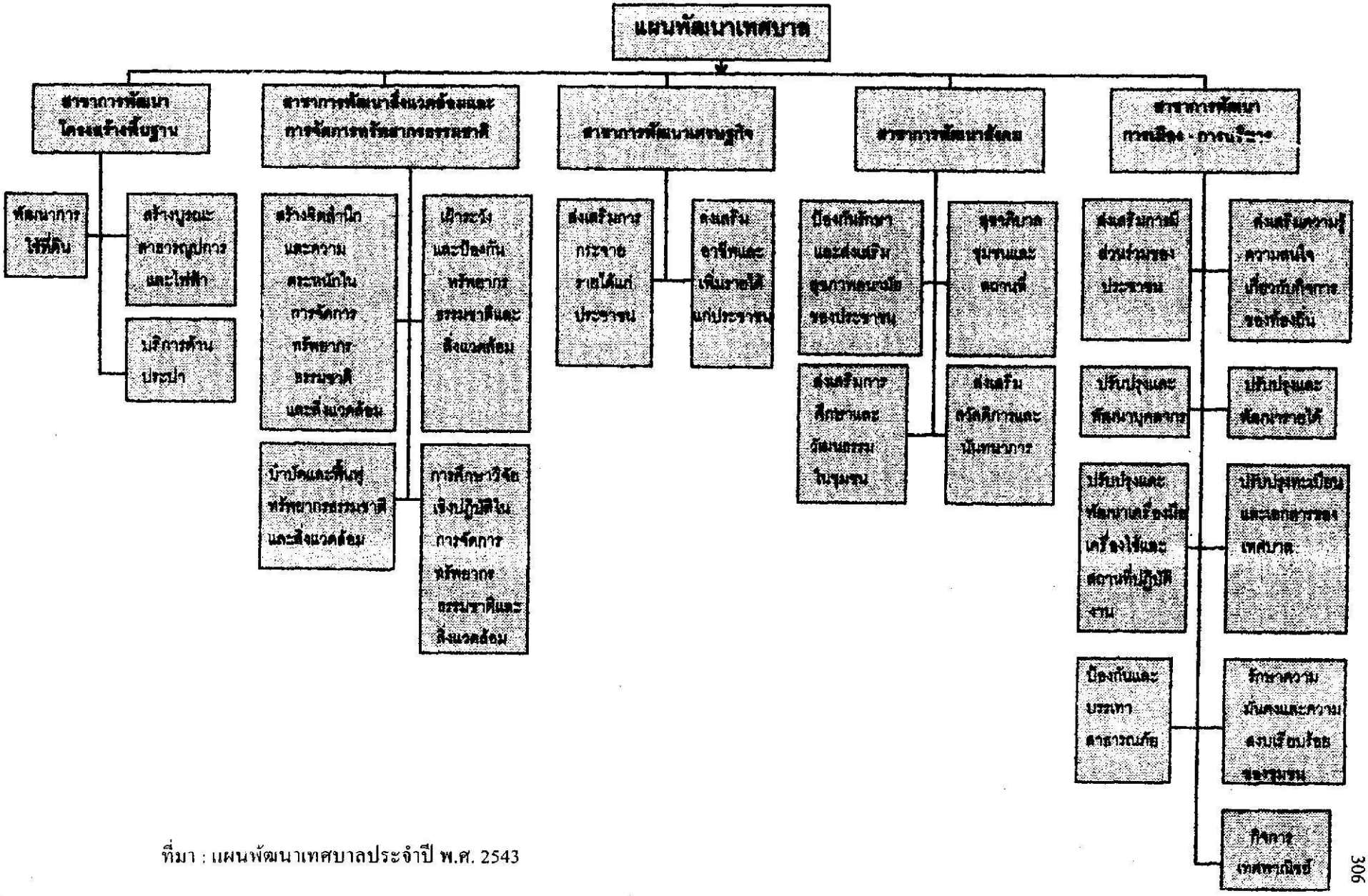
แผนสาขา/แผนงานหลัก/แผนงานย่อย	จำนวน	
	โครงการ	งบประมาณ (บาท)
1. สาขาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (รวม)	90	150,875,300
1.1 แผนงานหลักสร้างบูรณะสาธารณูปการและไฟฟ้า (รวม)	87	135,375,300
1.1.1 แผนงานย่อย ก่อสร้างทางและสะพาน	53	33,297,300
1.1.2 แผนงานย่อย ก่อสร้างระบบระบายน้ำ	21	94,727,300
1.1.3 แผนงานย่อยขยายเขตและปรับปรุงไฟฟ้าสาธารณะ	12	4,851,000
1.1.4 แผนงานย่อย จัดหาเครื่องจักรกล	1	2,500,000
2.1 แผนงานหลัก บริการด้านการประปา (รวม)	3	15,500,000
2.1 แผนงานย่อย ปรับปรุงระบบการผลิตน้ำประปา	3	15,500,000

ที่มา : แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2543 (คิดเป็นงบประมาณ 57.35%จากงบทั้งหมด 265,063,350 บาท

เปรียบเทียบแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี 2542 กับ 2543 และผลการดำเนินตามแผนพัฒนาประจำปี 2542 ตามจำนวนงบประมาณและจำนวนโครงการ

แผนพัฒนาสาขา	ปี 2542						ปี 2543	
	แผน ปี 2542		ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาประจำปี 2542				แผน ปี 2543	
					อัตราร้อยละตามจำนวน			
	โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ	งบประมาณ	โครงการ	โครงการ	งบประมาณ
1. สาขาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	132	230,182,070	87	84,169,250	21.29	33.06	90	150,875,300
2. สาขาพัฒนาเศรษฐกิจ	11	42,345,000	6	441,000	0.12	2.28	14	44,555,000
3. สาขาพัฒนาสังคม	85	45,517,036	66	37,636,700	9.52	25.08	77	51,160,050
4. สาขาพัฒนาการเมืองการบริหาร	24	49,613,460	10	7,792,500	1.97	3.8	10	10,325,000
5. สาขาพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดทรัพยากรธรรมชาติ	11	27,663,460	3	8,100,000	2.04	1.14	8	8,148,000
รวม	263	395,321,116	172	138,139,450	34.94	65.36	199	265,063,350

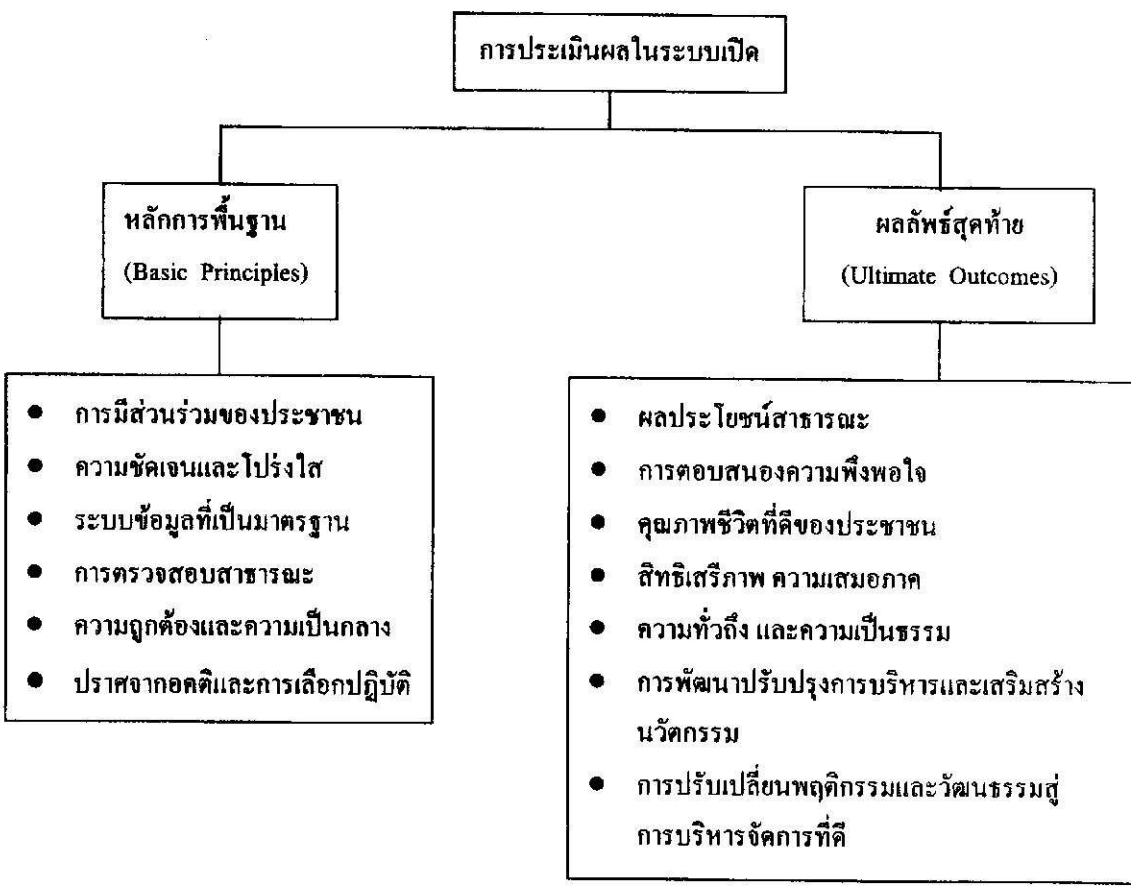
ที่มา : แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2543



ที่มา : แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2543

โดยภาพรวมดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการดำเนินการเพื่อการพัฒนาเทศบาลนครนครศรี-ธรรมราชนั้น มีการขยายตัวอย่างมาก และมีงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่าง แต่สิ่งที่สำคัญที่ผู้วิจัยเน้นก็คือ จะต้องมีมาตรการในการเชื่อมต่อระหว่าง คำร้อง คำขอ ที่ประชาชนยื่นเรื่องเข้ามาเพื่อจะได้เป็นการสร้างหลักประกันได้ว่าเมื่อถึงปีงบประมาณ ในปีถัดไปจะได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลอย่างแน่นนอน เป็นต้นว่า การสร้างคูทางระบายน้ำเพราะในพื้นที่เขตเทศบาลบางส่วนจะประสบภัยเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี และนับวันจะขยายความรุนแรง ครอบคลุมพื้นที่ในบริเวณกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมตามมามากมายเป็นต้นว่า พื้นที่รับน้ำเดิม มีการเปลี่ยนแปลงสภาพ กล่าวคือ มีการถมที่ก่อสร้างอาคารบ้านเรือนหมู่บ้านจัดสรร และมีการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ต่างๆ พื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลมีลักษณะเป็นที่ราบลาดต่ำ น้ำท่วมถึงมาตั้งแต่อดีต ระบบระบายน้ำธรรมชาติตื้นเขิน และเล็กลง โดยเฉพาะลำคลองที่ไหลผ่านตัวเมืองทั้ง 5 สาย ซึ่งเป็นทางระบายน้ำตามธรรมชาติที่สำคัญ คือ คลองหน้าเมือง คลองท่าวัง คลองป่าเหล้า คลองคูพาย และคลองสวนหลวง ประชาชนบุกรุกและถมดินลงไปแนวเขตคลองเพิ่มมากขึ้น ระบบระบายน้ำไม่ได้มาตรฐานมีขนาดเล็ก น้ำไม่สามารถระบายออกได้ทัน บริเวณที่ราบต่ำทางทิศตะวันตกและทางทิศตะวันออกของตัวเมือง เช่นพื้นที่ชุมชนคูขวางและใกล้เคียง พื้นที่ชุมชนท่าโพธิ์และเลียบคลองท่าวัง พื้นที่ชุมชนบริเวณหลังวัดใหญ่ พื้นที่บริเวณชุมชนนอกโคกและสะพานยาว พื้นที่บริเวณชุมชนต้นหว้า ถนนประตูขาว ถนนพระเนียด ถนนสารีบุตร ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่ประชาชนดังกล่าวมีการยื่นคำร้อง คำขอมาให้เทศบาลไปดำเนินการ แต่ก็ติดขัดด้วยงบประมาณคงทำได้ โดยซ่อมแซมบรรเทาความเดือดร้อนไปพลางก่อนได้ ปัญหางานขอให้เทศบาลดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเหล่านี้ เรื่องถนนที่ชำรุดทรุดโทรมก็เช่นกัน ผิวจราจรไม่ราบเรียบ และมีรอยร้าว เพราะก่อสร้างมานาน มีรถบรรทุกขนาดใหญ่ผ่าน และน้ำท่วมขังเป็นเวลานานผิวจราจรจึงเสื่อมสภาพเร็ว โดยเฉพาะถนนสายหลักกับชุมชนต่าง ๆ จึงสมควรที่ในขั้นตอนของการรับคำร้อง คำขอ ต่าง ๆ จะได้มีการปรับปรุงดังที่ผู้วิจัยระบุถึงว่าควรมีการระบุให้ชัดเจนถึงว่าในส่วนของการรับเรื่องที่เกี่ยวด้วยสำนักการช่างควรผ่านมาที่ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะทั้งในลักษณะที่รับมาเพื่อไปซ่อมแซม และทั้งที่เป็น คำร้อง คำขอ ให้ดำเนินการใหม่ในปีถัดไป โดยเฉพาะส่วนที่เป็นคำร้อง คำขอ ให้ดำเนินการในปีถัดไป จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมี แบบรายงานเพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบและป้องกันการซับซ้อนว่า มีคำร้อง คำขอให้เทศบาลดำเนินการในถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ของเก่า ของที่ต้องการให้สร้างใหม่ อย่างไร ทราบโดยทั่วกัน และเป็นสัญญาประชาคมว่า จะได้รับการจัดสรรลงแผนพัฒนาประจำปี หรือบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี โดยมิได้ปล่อยให้เป็นแต่เฉพาะสมาชิกสภาเทศบาล และข้าราชการเท่านั้น ที่เป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาเทศบาล กระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมตรงนี้ จะทำให้ลดปัญหาการใช้ดุลพินิจลงไปได้ และ

สร้างการเข้ามีส่วนร่วมตรงนี้จะทำให้ลดปัญหาการใช้ดุลพินิจลงไปได้สภาเทศบาลเองในฐานะผู้อนุมัติก็จะมีสถิติเก็บรักษาไว้ว่า งานคำร้องคำขอ ที่ยื่นมาในเรื่องถนน, สะพาน คูทางระบายน้ำใดมีคำขอมานานแล้ว และงานใดพึ่งยื่นขอมา จะได้มีการจัดลำดับก่อนหลังความสำคัญของปัญหาเพื่อเยียวยาดุลพินิจเหล่านั้นได้ โดยทั้งนี้อาจมีการนำรูปแบบของการประเมินผลในระบบเปิด ในภาคของประชาชน และถือเป็นการสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ที่ต้องการให้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยมีการดึงประชาชนเข้าเป็นส่วนร่วมด้วยในการตรวจแผนพัฒนาเทศบาล ประจำปี ว่ามีการคำร้อง คำขอ ในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของตนหรือชุมชนได้รับการบรรจุอยู่หรือไม่ และเหตุผลที่เพราะเหตุใด จึงต้องดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในแต่ละจุดที่แตกต่างกันออกไป เป็นข้อมูลประกอบด้วย เพื่อให้สภาเทศบาลแก้ไขหรือบรรจุ คำร้องคำขอ เหล่านั้น เข้าไป ในแผนพัฒนาเทศบาล



แผนภาพ หลักการพื้นฐานและผลลัพธ์สุดท้ายของการประเมินผลในระบบเปิด [84]

[84] ที่มาในไพโรจน์ ภัทรนรากุล. **การประเมินผลในระบบเปิดบทท้าทายสู่การบริหารจัดการที่ดี.** วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2543 กรุงเทพฯ หน้า 5.

3.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจของเทศบาลเองในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในลักษณะนี้ จากผลการวิจัย ในแบบสอบถามที่มีถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองอันได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ทำงานประจำอยู่ในสำนักการช่าง รวมทั้งลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างประจำ ระบุว่าปัญหาในการใช้ดุลพินิจที่กระทบต่อประชาชนแบ่งออกเป็น 2 ส่วน มีความเห็นว่าดุลพินิจที่เป็นปัญหามากได้แก่

1. เป็นดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติ อนุญาตขึ้น [85] มาร้อยละ 42.1

2. ปัญหาดุลพินิจที่เทศบาลเองโดยสำนักการช่างมีดุลพินิจ ในการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่กระทำลงไปร้อยละ 36.8

สำหรับประเด็นที่มีการระบุว่าปัญหาดุลพินิจ ในการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ที่เป็นปัญหาได้แก่เรื่องใดบ้าง และมีน้ำนักมากน้อยเพียงใด ซึ่งผู้วิจัยได้เลือก และจัดลำดับ และปัญหา ในการใช้ดุลพินิจด้านนี้ ทั้งแบบสอบถามที่มีถึงประชาชน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พบว่า

1. การสร้างคูทางระบายน้ำประชาชนร้อยละ 53.2 ระบุว่า เป็นปัญหามากที่สุดขณะเจ้าหน้าที่ข้าราชการเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระบุว่าเป็นปัญหาร้อยละ 57.9

2. การขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ ประชาชน ร้อยละ 21.1 ระบุว่าเป็นปัญหาที่ข้าราชการเจ้าหน้าที่ปกครองระบุว่าเป็นปัญหามากกว่าร้อยละ 26.3

นอกจากนั้นก็เป็นเรื่องอื่นๆ เป็นต้นว่าร้อยละ 13.8 ของแบบสอบถามที่ถามประชาชนระบุว่าเป็นงานการถมดินให้ได้ระดับถนน ร้อยละ 9.2 ระบุว่าเป็นงานการติดตั้งไฟฟ้าและแสงสว่างตามถนนติดตั้งสัญญาณไฟจราจร ร้อยละ 4.6 งานการขุดลอกคลอง ซึ่งในประเด็นเรื่องเหล่านี้ หากพิจารณาดูถึงเปอร์เซ็นต์ของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมาและระบุว่าเป็นปัญหาจะพบว่ายังอยู่ในลำดับที่ห่างจาก 2 ปัญหาแรกมาก ซึ่งใน 2 ปัญหาแรกนั้น ก็เป็นปัญหาที่ทุกเทศบาลนครที่ผู้วิจัยทำการวิจัยมาในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่พบว่าส่งผลกระทบถึงประชาชนอยู่ในลำดับต้น ๆ ทุกเทศบาลนคร ส่วนในด้านของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีการ

---

[85] เป็นที่น่าสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำงานในสำนักการช่างได้ระบุเป็นปัญหาดุลพินิจจากเรื่องที่ได้มีการยื่นคำร้อง คำขอ มามีปัญหามากกว่าดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แม้จะมีจำนวนไม่ต่างกันมากก็ตาม ทั้งนี้เพราะผลการวิจัยในกรณีเทศบาลนครต่าง ๆ ที่ผ่านมา จะระบุว่าเป็นดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีปัญหามากกว่า ทั้งนี้เพราะ อาจเป็นได้ว่าการตอบว่าดุลพนิจในการยื่นคำร้อง คำขอ ถ้ามีปัญหามาก ก็แสดงถึงการหย่อนประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่เองโดยตรง

ระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 15.8 เท่าๆ กันทั้ง 2 งาน ระบุว่าเป็นงานการสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม, งานการถมดินให้ได้ระดับถนน แม้ว่าจะมีเปอร์เซ็นต์ที่สูงกว่า 15 % ก็ตาม แต่ก็สูงกว่าเพียง 0.8 % เท่านั้น มิได้สูงมากกลับทั้ง ใน 2 งานดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาในแบบสอบถามของปัญหาด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของประชาชนก็มิได้ระบุว่าเป็นปัญหา ในตัวเลขที่สูงมากนัก เช่น การสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซมมีเพียงที่ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา 1.8 % อาจเป็นได้ว่าดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบกับประชาชนมากนัก และโดยลักษณะงานที่ทำเป็นครั้งคราว เมื่อมีการปูทางเดินเท้า หรือซ่อมแซมเสร็จกัน มิได้เป็นงานที่ยืดเยื้อ เช่นการสร้างถนน ปรับปรุงผิวการจราจร ลาดยาง ทำคูทางระบายน้ำ แม้ว่าจะมีส่วนของประชาชนที่เก็บข้อมูลมาจะให้ข้อสังเกตถึงความสิ้นเปลือง ในการที่เทศบาลเมืองปูทางเดินเท้าแล้ว ๆ ก็มีการรื้อออกเพื่อปูใหม่ ในลักษณะเป็นการหาประโยชน์ก็ตาม แต่ก็มิได้รับผลกระทบเป็นการโดยตรงในการสัญจรไปมาจากปัญหาของดุลพินิจดังกล่าว ผู้วิจัยจึงขอหยิบยกมาแต่เฉพาะ 2 เรื่อง หลักที่มีความเห็นตรงกันใน 2 แบบสอบถามทั้งของประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครองว่าเป็นปัญหาดังต่อไปนี้

งานการสร้างคูทางระบายน้ำ

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดังกล่าวในข้อนี้ถือเป็นปัญหาที่ทุกเทศบาลนคร ที่ทำวิจัยประสบอยู่ในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งดังผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วว่า การสร้างคูทางระบายน้ำนั้นแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ ประการหนึ่งคือ เป็นดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ เสนอให้เทศบาลมาดำเนินการ สร้างทางระบายน้ำให้ ซึ่งผู้วิจัยก็ได้สรุปถึงปัญหาดังกล่าวไปในตอนก่อนหน้านี้แล้ว แต่ปัญหาในประการที่สองนี้คือ การที่เทศบาลมีดุลพินิจเองในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อาจมาจากกรณีที่มีการรับคำร้อง คำขอ ของประชาชน ที่มีการมายื่นคำร้อง คำขอ เหล่านั้นหรือเป็นกรณีที่มีบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี แผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลางหรือระยะยาวก็ตาม [86] โดยมีการกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการระบายน้ำ น้ำท่วม เพราะหากจะพิจารณาลักษณะทางกายภาพของเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช นั้นก็มีส่วนอย่างยิ่งและเป็นส่วนที่สำคัญในการที่จะอธิบายได้ถึงแนวทางในการสร้างคูทางระบายน้ำ จังหวัดนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 8-9-19 เหนือ และเส้นแวงที่ 99-15-100.05 ตะวันออกห่างจากกรุงเทพมหานครลงมาทาง

---

[86] ส่วนประกอบของแผนพัฒนาเทศบาลประกอบด้วย 5 ส่วน สำคัญ ดังต่อไปนี้ 1 จุดหมายและแนวทางในการพัฒนาระยะยาว 2. แผนพัฒนาระยะปานกลาง 3. แผนพัฒนาประจำปี 4 แผนงานและโครงการ 5. แผนดำเนินการ

ทิศใต้ วัดระยะทางจากเส้นทางรถไฟได้ 816 ก.ม. มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 9,942.5 ตารางกิโลเมตร และอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้ [87]

ทิศเหนือ	ติดต่อกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี และอ่าวบ้านดอนโดยมีอำเภอขนอมเป็นอำเภอที่ตั้งอยู่เหนือสุด
ทิศใต้	ติดต่อกับจังหวัดตรัง, พัทลุง และจังหวัดสงขลา
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับอ่าวไทย ซึ่งมีฝั่งทะเลยาว 225 ก.ม.
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดกระบี่

ลักษณะภูมิประเทศภูมิอากาศ

แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

พื้นที่ราบลุ่มริมฝั่งทะเลด้านตะวันออก พื้นที่ส่วนนี้ลาดเทจากเชิงเขานครศรีธรรมราชและเทือกเขาบันทัดไปจดชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทย ภูมิประเทศแถบนี้ราษฎรประกอบอาชีพทำนา สวนมะพร้าว ปลูกผัก เลี้ยงสัตว์ ประมงชายฝั่ง เลี้ยงกุ้งกุลาดำ ประกอบด้วย อำเภอขนอม สิชล ท่าศาลา เมือง ปากพนัง หัวไทร เชียรใหญ่ ชะอวด และกิ่งอำเภอนบพิตำ

ส่วนที่ราบเชิงเขาด้านทิศตะวันตก พื้นที่แถบนี้ใช้ประโยชน์ได้ดีในการเหมืองแร่ มีสวนยางพาราและสวนผลไม้ ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์ ประกอบด้วยอำเภอพิปูน ฉวาง ทุ่งใหญ่ ทุ่งสง บางขัน จุฬาภรณ์ และกิ่งอำเภอถ้ำพรรณรา

พื้นที่เทือกเขาตอนกลาง พื้นที่แถบนี้เป็นแหล่งสงวนของอุทยานแห่งชาติ มีเนื้อที่มาก ประกอบด้วย ป่าดงดิบ แม่น้ำลำธาร ราษฎรประกอบอาชีพทำสวนผลไม้และกาแฟ ประกอบด้วยอำเภอพรหมคีรี ลานสกา ร่อนพิบูลย์ นาบอน และกิ่งอำเภอพระพรหม

สภาพภูมิอากาศ

ลักษณะทั่วไปของภูมิอากาศของจังหวัดนครศรีธรรมราช จัดอยู่ในประเภทที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้มีฤดูกาลเพียง 2 ฤดูเท่านั้น คือ ฤดูแล้งและฤดูฝน โดยในราวเดือนกุมภาพันธ์-เมษายน จะเป็นฤดูแล้งชัดเจน ฝนฟ้าจะไม่ตก อากาศค่อนข้างร้อน ระหว่างเดือนพฤษภาคม-กันยายน ฝนตกค่อนข้างชุก เพราะอิทธิพลของ

---

[87] แผนพัฒนาเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ประจำปี 2544 งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช

ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และจะมีฝนตกหนาแน่นในระยะเดือนพฤศจิกายน-มกราคม ซึ่งระยะนี้จะเป็นสาเหตุให้เกิดน้ำหลากเกือบทุกปี

ที่ตั้ง พื้นที่ อาณาเขต

ปัจจุบันเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช มีพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด 22.56 ตารางกิโลเมตร โดยมีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ - ติดต่อกับตำบลปากพูน

ทิศใต้ - ติดต่อกับตำบลท่าเรือ

ทิศตะวันออก - ติดต่อกับตำบลปากพูน ตำบลปากนคร และตำบลท่าไร่

ทิศตะวันตก - ติดต่อกับตำบลโพธิเสด็จ ตำบลมะม่วงสองต้น ตำบลนาเคียน

พื้นที่ในเขตเทศบาล ประกอบด้วย ตำบลในเมือง ตำบลท่าวัง ตำบลคลัง ตำบลนาเคียน บางส่วนของหมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 4 ตำบลโพธิเสด็จ หมู่ที่ 1 ทั้งหมด หมู่ที่ 2, 3, 7 และ 9 บางส่วน

ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ

เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช มีลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบลาดต่ำลงไปทางทิศตะวันออก มีคลองไหลผ่านตัวเมืองไปตามแนวจากทิศตะวันตกไปทิศตะวันออก ได้แก่ คลองคูพาย คลองสวนหลวง คลองป่าเหล้า คลองหน้าเมือง คลองท่าวัง เมืองนครศรีธรรมราชตั้งอยู่บนสันทรายในอาณาบริเวณที่มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่ม ตั้งอยู่ห่างจากทิวเขาสูงทางด้านทิศตะวันตกประมาณ 12 กิโลเมตร และห่างจากฝั่งทะเลทางด้านอ่าวไทย ทางทิศตะวันออกประมาณ 13 กิโลเมตร ทางน้ำไหลในเขตเทศบาล จึงไหลออกทางทิศตะวันออกทั้งสิ้น

ลักษณะภูมิอากาศ เนื่องจากจังหวัดนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ใกล้เคียงกับเส้นศูนย์สูตรและคาบสมุทรซึ่งมีเทือกเขานครศรีธรรมราชอยู่ในเขตภูมิอากาศแบบมรสุมเมืองร้อน ภูมิอากาศในเขตเทศบาลจึงมี 2 ฤดู คือ ฤดูร้อน และฤดูฝน กล่าวคือ ฤดูร้อน อยู่ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายนอากาศค่อนข้างร้อนตลอดฤดูกาล ส่วนฤดูฝนแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคมได้รับอิทธิพลจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมกราคมได้รับอิทธิพลจากมรสุมตะวันออกเฉียงเหนืออันเป็นช่วงที่ฝนตกหนาแน่น จนส่งผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับด้านการระบายน้ำ ปัญหาระบบการระบายน้ำไม่ดีพอ มีน้ำท่วมขัง ในบางจุดและครอบคลุมทุกพื้นที่ของชุมชนในเขตเทศบาล หรือ ระบบระบายน้ำเดิมใช้การไม่ได้มีการอุดตันของท่อทางระบายน้ำ และปัญหาความเดือดร้อนในการก่อสร้างโดยขาดการวางแนวทางแก้ไขไว้เพื่อเป็นทางออกสำหรับประชาชน ในการสัญจรไปมา เพราะจากการสอบถาม ประชาชนในเขต

เทศบาลมีการระบุว่าได้รับความเดือดร้อน จากการที่เทศบาลฝังท่อทางระบายน้ำไว้กลางถนนเป็นจำนวนมาก เป็นระยะเวลาการก่อสร้างที่นาน ๆ ทำให้ การสัญจรไปมา ทั้งสองต้องแออัด และส่งผลกระทบต่อปัญหาการจราจรคับคั่งอีก ประกอบกับเมื่อถึงฤดูมรสุม ที่จะเข้าในราวเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคมของทุกปี ก็จะเกิดภาวะน้ำท่วมขังขึ้นในเขตเทศบาล โดยเฉพาะด้านทิศตะวันตกรอบเมือง และทิศตะวันออกที่มีพื้นที่ต่ำกว่าจุดอื่น และระบบระบายน้ำยังไม่ทั่วถึงดีพอ และหากพิจารณา โดยแยกประเด็นก็พบว่า ในสาเหตุหลัก ๆ ที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวนี้ก็ คือ

- เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมถึง
- เส้นทางระบายน้ำที่สำคัญคือคลองต่างๆ เช่น คลองสวนหลวง ดูพาย ป่าเหล้า ท่าวัง หน้าเมือง ฯลฯ เริ่มตื้นเขิน และสิ่งสกปรก ซึ่งกีดขวางการระบายน้ำ
- มีการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันไม่ได้มีการวางแผนป้องกันในการก่อสร้างระบบระบายน้ำ พื้นที่รับน้ำเดิมถูกถมที่ดินเพื่อการก่อสร้าง ที่อยู่อาศัยอาคารพาณิชย์
- รางระบายน้ำ ท่อระบายน้ำ มีขนาดเล็ก เนื่องจากก่อสร้างมานานแล้ว
- การก่อสร้างและปรับปรุงถนนไม่ได้ดำเนินการควบคู่กับระบบระบายน้ำ
- ประชาชนบุกรุกถมดินลงในเขตคลองมากขึ้น

ผู้วิจัยเห็นว่าสิ่งที่เทศบาลควรกระทำควบคู่ไปกับการใช้ดุลพินิจ ในด้านนี้ก็คือควรจะมีแผนแม่บทที่ตราขึ้นเป็นกฎหมายในลักษณะ เทศบัญญัติออกใช้ควบคู่ไปกับการบังคับใช้ พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518 ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติ ดังกล่าวนั้นก็เป็นการวางผังเมืองโดยกว้างมิได้ เจาะจงเฉพาะลงไปถึงสภาพของปัญหาและความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น [88]เพื่อเป็นการจัดวางโซนหรือพื้นที่ และเป็นการควบคุมการก่อสร้างไปในตัวด้วย และจะส่งผลต่อการลดการแออัดแน่นของบ้านเรือน ที่อยู่ในเขตเทศบาล และโรงงาน สถานที่ราชการต่างๆ ดังเช่นกรณีที่เทศบาลได้มีการแบ่งเขตออกเป็น เขตเทศบาลเก่า และเขตเทศบาลใหม่นั่นเอง ส่งผลให้มีการวางระบบระบายน้ำที่ดีขึ้น เพราะมีการวางระบบจากสภาพของเมืองที่เป็นเมืองใหม่ ระบบการรับส่งต่อ และการกำจัดน้ำเสียน้ำทิ้ง ก็จะดีขึ้นกว่าของเก่าเดิมซึ่งยากที่จะแก้ไขหรือวางระบบเชื่อมต่อให้มารับกันได้ คงทำได้เพียงการซ่อมแซม หรือบรรเทา ปัญหาไปได้เป็นครั้งคราวไปเพราะขนาดของท่อที่ใช้อยู่เป็นขนาดเล็ก

---

[88] กรณีของเทศบาลนครยะลา เป็นตัวอย่างการจัดวางแผนผังเมืองเป็นอย่างดี โดยที่มีการรวมและแยกองค์กรต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการไว้อย่างเป็นระบบ และแบ่งพื้นที่การอยู่อาศัย ย่านการค้า และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (สวนสาธารณะ) และกรณีดังกล่าวหากจะพิจารณาถึงบรรดากฎกระทรวง ต่าง ๆ ที่ออกตามความใน พ.ร.บ. ยิ่งโดยเฉพาะ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ผู้วิจัยนำเสนอไปแล้ว จะพบว่า มีกฎกระทรวง จำนวนมากที่ออก จากส่วนกลาง สั่งการลงมา และเป็นการยากต่อการปฏิบัติเพราะขาดความเข้าใจในปัญหาของท้องถิ่น เช่น (กฎกระทรวงฉบับที่ 55 ควบคุมการก่อสร้าง)

คนละแบบกับขนาดที่จะมีการวางขึ้นใหม่ ระบบการเชื่อมต่อจึงไม่สมบูรณ์ ต้องมีการรื้อระบบท่อระบายน้ำของเก่าทั้งหมด นอกจากนี้ก็เป็นปัญหาในด้านของการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ดังที่ได้กล่าวถึงในปัญหาดังกล่าวนี้ มาแล้วหลายเทศบาลนคร ในเรื่องการสร้างหรือปรับปรุงถนนควรที่จะทำควบคู่ (ครั้งเดียว) กันไปกับการก่อสร้างคูทางระบายน้ำ ดังกล่าว ทั้งนี้เพราะหากพิจารณาแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีก็จะพบว่า ในแผนดังกล่าวมีรายละเอียดของจุดสถานที่ ที่จะดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เหล่านี้ ไว้พร้อมอยู่แล้ว [89] จึงถือเป็นแผนที่ควรปฏิบัติแต่ที่ผู้วิจัยนำเสนอ ก็คือ ในแผนดังกล่าว แม้ว่าจะมีการระบุถึงสถานที่ จุดที่จะดำเนินการก่อสร้างวัตถุประสงค์ เป้าหมายของโครงการ งบประมาณ ผลที่คาดว่าจะได้รับ หน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่ก็ขาดการระบุถึงระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการ คงระบุเพียงกว้าง ๆ ว่า จะดำเนินการภายในปีใด จึงทำให้หลายโครงการในการก่อสร้างพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ มิได้รับการกระทำลงไปในคราวเดียวกัน และมีความซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองงบประมาณ ในการรื้อการทุบภายหลังจากที่ดำเนินการก่อสร้างถนนเสร็จไปแล้วเพื่อวางท่อทางระบายน้ำอีกครั้งหนึ่ง เพราะหากมีการกำหนดระยะเวลาหรือช่วงเวลาดำเนินการดังกล่าวได้ (ถนน, ทางระบายน้ำ, การขยายเขตไฟฟ้าติดตั้งเสาไฟฟ้า, ระบบประปา) ก็จะเป็นระบบที่ชัดเจน และทำให้แผนการพัฒนาเทศบาลประจำปี หรือในระยะห้าปี (ปานกลาง) ที่ทำขึ้นเป็นประโยชน์ อย่างยิ่งต่อประชาชน ทั้งในแง่ของการรับรู้ ซึ่งจากผลการวิจัยออกมาต่ำกว่า ประชาชนไม่รู้ถึงร้อยละ 67.9 ก่อนที่จะก่อสร้าง นอกจากนั้น ก็จะเป็นประโยชน์ ในการตรวจสอบโครงการ ต่างๆ ของประชาชน (Accountability) และเป็นการทำงานที่โปร่งใส (Transparency) เป็นการทำประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนได้ทราบ และข้อมูลการดำเนินการโครงการเหล่านี้ ก็เป็นที่เปิดเผย และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ [90] โดยต้องมีการ

---

[89] โปรดดูแผนงานพัฒนาเทศบาลนคร ประจำปี พ.ศ. 2543 หน้า 59-99 แผนพัฒนาเทศบาลนคร ประจำปี พ.ศ. 2544 หน้า 64-110 ก็พบว่ามีการระบุถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งถนนปรับผิวจราจรลาดยาง และสร้างคูทางระบายน้ำ ไว้แล้ว

[90] ทั้งนี้เพราะแผนการพัฒนาเทศบาลนคร ระยะยาว (พ.ศ. 2540-2555) 15 ปี ต้องการให้ 1. เป็นเมืองศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งของภาคใต้ตอนกลางทั้งทางบก และทางอากาศ 2. เมืองที่มีการเจริญเติบโตอย่างเป็นระเบียบโดยสอดคล้องกับการการจัดผังเมืองรวม 3. เป็นศูนย์กลางสินค้าเกษตร การประมง อาหารทะเล ของภาคใต้ 4. เป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในการต้อนรับนักท่องเที่ยวที่สำคัญ 5.เป็นเมืองอุตสาหกรรมที่สำคัญของจังหวัดภาคใต้ 6. เมืองท่าอุตสาหกรรมมีนิคมอุตสาหกรรมและเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ 7. เป็นเมืองศูนย์กลางพาณิชยกรรมที่สำคัญที่สุดของภาคใต้ 8. เมืองศูนย์กลางการอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมของท้องถิ่น 9. เมืองศูนย์กลางทางการบริหารการศึกษาระดับชาติและระดับนานาชาติ 10. เมืองศูนย์กลางการบริการทางด้านสาธารณสุขระดับภาค 11. เป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารระดับภาค 12. เป็นเมืองที่ขยายฐานประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังและเป็นระบบ

เปรียบเทียบแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2542 กับ พ.ศ. 2543 และผลการนำโครงการไปปฏิบัติจริง

แผนพัฒนาเทศบาลแยกตามสาขาพัฒนามี 5 สาขาพัฒนา	แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี 2542				แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี 2543			
	โครงการที่วางไว้ (จำนวน)		นำไปปฏิบัติจริง		โครงการที่วางไว้		นำไปปฏิบัติจริง	
	โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ
1. สาขาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	132	230,182,070	87	84,169,250	159	256,727,500	87	119,932,400
2. สาขาพัฒนาสังคม	85	45,517,036	66	37,636,700	83	57,672,105	60	21,366,415
3. สาขาพัฒนาเศรษฐกิจ	11	42,345,000	6	441,000	14	44,555,000	4	50,000
4. สาขาพัฒนาการเมืองการบริหาร	24	49,613,460	10	7,792,500	14	15,638,800	9	10,974,600
5. สาขาพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	11	27,663,460	3	8,100,000	8	8,100,000	5	2,150,000
รวม 5 สาขาพัฒนา	263	395,321,116	172	138,139,450	278	382,741,405	165	154,473,415
- คิดเป็นร้อยละของโครงการ	100	-	65.40	-	100	-	59.35	-
- คิดเป็นร้อยละของงบประมาณ	-	100	-	34.94	-	100	-	40.36

ที่มา : แผนพัฒนาเทศบาลนคร ประจำปี พ.ศ. 2544

วางแนวทางระยะยาวไว้เช่นกัน ในการพัฒนาเพื่อให้ไปสู่รูปแบบดังกล่าวได้ 1. ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งทางด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการได้แก่ ระบบถนนทางเท้า ระบบไฟฟ้า-ประปา ระบบโทรคมนาคมให้สอดคล้องและเหมาะสมกับเมืองที่เคยมีความเก่าแก่และประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน และทำให้เมืองมีการขยายอย่างเป็นระเบียบ โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างต่อเนื่อง 2. เมืองที่มีการจัดระบบการจราจรที่ดีการบำรุงรักษาถนนสายต่างๆ ให้อยู่ในสภาพที่ดี เพื่อความสะดวกและคล่องตัวในการสัญจรไปมา 3. จัดระบบการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชน โดยใช้ผังเมืองรวม และการออกเทศบัญญัติ 4. เสริมสร้างและปรับปรุงลักษณะทางกายภาพของเมืองให้สวยงามเป็นระบบ และหากสามารถดำเนินการโครงการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้โดยมีการประสานงานและกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนเป็นช่วงเดือน-ปีที่ ดำเนินการได้แล้วและสอดประสานกันอย่างเป็นระบบ ผู้วิจัยเชื่อว่าจะส่งผลในแง่ของการลดต้นทุนในการดำเนินการการจ้างผู้รับเหมาบริษัทเอกชน อันเป็นการประหยัดงบประมาณลงได้อีกทางหนึ่งด้วยและส่งผลในแง่จิตวิทยาความร่วมมือของประชาชนที่มีให้ต่อเทศบาลได้เป็นการดี ทั้งนี้เพราะโครงการเหล่านั้นที่มีการกำหนดในแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี แม้จะได้ผ่านการพิจารณาจากสภาเทศบาลแล้วก็ตามก็มิได้เป็นข้อสรุปได้ถึงว่า ทุกโครงการ ในการกำหนดเป็นแผนงานโครงการ แล้วจะได้ดำเนินการเสมอไป บางครั้งติดขัด ในเรื่องระยะเวลาดำเนินการ ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง การประมูลงานก็อาจมีการเลื่อนการดำเนินการออกไปบ้าง ในส่วนดังกล่าวนี้ก็สมควรที่จะได้คำนึงถึงด้วยในการระบุช่วงระยะเวลา เดือน-ปี ที่จะดำเนินการในแผนพัฒนาเทศบาลไว้ เพราะหากมีการกำหนดดังที่ผู้วิจัยเสนอว่าควรเป็นช่วงเวลาที่แน่นอน แต่หากกำหนดเช่นนั้นได้ แต่โครงการเหล่านั้นเมื่อถึงเวลาดังกล่าว หรือก่อนหรือหลังช่วงเวลาดังกล่าว ถึงหรือผ่านไปแล้วยังมิได้รับการดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้น ก็ถือว่า การกำหนดเช่นนั้นไม่ประโยชน์ แต่ประการใด

นอกจากที่เป็นประเด็นเกี่ยวกับการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน งานการสร้างคูทางระบายน้ำดังกล่าวแล้วในหลักการที่สำคัญก็คงเป็นแนวมทางที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปในตอนก่อนหน้านี้แล้ว ทั้งนี้เพราะลักษณะการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกิดปัญหาขึ้นนี้มีความเหมือนกันในทุกเทศบาล (หาดใหญ่, สงขลา, ยะลา) ที่เกิดปัญหาขึ้น จึงสมควรปรับปรุงดังที่ได้นำเสนอไปแล้วไม่ว่าจะเป็นความล่าช้าในการดำเนินการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยที่อำนาจนั้นไปรวมอยู่ที่เทศมนตรีฝ่ายที่รับผิดชอบหรือนายกเทศมนตรีไป แม้จะได้ผ่านการพิจารณาของสภาเทศบาลก็ตาม หากเป็นงานที่มีงบประมาณในการดำเนินการไม่มาก (ควรมีการตั้งวงเงินไว้) หรือเป็นงานซ่อมแซม ซ่อมบำรุงงานเหล่านี้ ก็สมควรให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) หัวหน้าส่วน ผู้อำนวยการกอง (สำนัก) ได้

สั่งดุลพินิจดังกล่าว ไปได้ และเป็นการลดความล่าช้า สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี และถือว่า เป็นการเยียวยา หากการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ มีปัญหาไม่สามารถสั่งคำร้อง คำขอ ได้ทันหรือล่าช้าโดยอ้างหรืออิงอยู่กับงบประมาณ ดังที่กล่าวแล้ว แนวทางในการสั่งดุลพินิจ โดยมีการกระจายอำนาจมาสู่ข้าราชการที่ทำงานในเทศบาลระดับสูงก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยผ่อนภาวะความเดือดร้อนดังกล่าวได้ นอกจากนั้นก็เป็นเรื่องระบบการประชาสัมพันธ์การแจ้งให้ประชาชนได้รับรู้ว่าจะมีการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเรื่อง เมื่อใด เพื่อศึกษาหาผลกระทบและแนวทางการแก้ไขต่อไป ทั้งนี้รวมถึงการบังคับใช้สัญญาการก่อสร้างเบี้ยปรับอย่างจริงจัง เพราะจากการวิจัยพบว่าในส่วนนี้ประชาชนก็ระบุว่าเป็นปัญหาจากบริษัทเอกชนที่รับเหมาก่อสร้างและการเก็บงานให้เรียบร้อย

งานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่

ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จัดอยู่ในลำกับต้น ๆ ที่ประชาชน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระบุว่าได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาด้านดังกล่าวนั้น งานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ มีการถูกระบุถึงมากเป็นอันดับสอง ประชาชนระบุ ร้อยละ 21.1 และเจ้าหน้าที่ปกครองร้อยละ 26.3 แม้ตัวเลขจะต่างกันอยู่บ้างแต่ก็แสดงให้เห็นได้ว่าปัญหางานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดังกล่าวมีปัญหาดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในตอนก่อนหน้านี้ ในหลายกรณีของเทศบาลนครที่ผ่านมาว่า แม้จะมีแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี หรือระยะยาวหรือระยะปานกลาง ก็ตาม แต่ก็ยังขาดการระบุที่ชัดเจนถึงช่วงระยะเวลาเดือน-ปี ที่ดำเนินการ ส่งผลให้การศึกษาผลกระทบเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาของเทศบาลมิอาจทำได้ ทั้งนี้เพราะไม่รู้ว่าจะดำเนินโครงการเมื่อใดหากเป็นแผนพัฒนาประจำปีก็คาดว่าจะดำเนินการในปีดังกล่าว แต่ก็ระบุช่วงเวลาแน่นอนไม่ได้ ยิ่งเป็นแผนที่พัฒนาระยะปานกลางหรือระยะยาว (15 ปี) ขึ้นไปความเลื่อนลาง หรือการศึกษาผลกระทบอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวในการแก้ไข ไม่ว่าจะเป็น เรื่องการสัญจรไปมาของประชาชน เส้นทางลัด เส้นทางหลีกเลี่ยง การจัดสาธารณูปโภคด้านอื่นขึ้นมารองรับก็มิได้เกิดขึ้น ทั้งนี้รวมทั้งปัญหาการเก็บงานการรับผิดชอบต่องานของบริษัทเอกชนผู้รับเหมาที่เข้ามาดำเนินการกับเทศบาลเองอีกด้วยซึ่งส่งผลกระทบถึงความไว้เนื้อเชื่อใจและความยอมรับของประชาชนที่มีต่อเทศบาล ปัญหาดอรับชั่นการมีส่วนรู้เห็นของนักการเมืองท้องถิ่นผู้บริหารเกี่ยวกับประโยชน์ ที่ได้จากโครงการในการก่อสร้าง หรือการดำเนินการก่อสร้างของกลุ่มบริษัทในเครือที่สามารถเอื้อประโยชน์กันได้ สิ่งเหล่านี้ เป็นปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในกรณีที่เทศบาลจะมีดุลพินิจในการพัฒนาเอง มิได้เป็นลักษณะของการยื่นคำขอ คำร้อง ของประชาชนขึ้นมา จากรายงานผลการวิจัยก็เป็นที่ชัดเจนแล้วว่าความรับรู้ดังกล่าว

ของประชาชนมีน้อยมากมีตัวเลขของผู้ไม่รับรู้ว่าจะดำเนินการ ดังกล่าวสูงกว่า 60% และยิ่งเมื่อพิจารณา แผนงานโครงการในการพัฒนาเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2544 ที่ประกอบด้วย 5 สาขาการพัฒนา 15 แผนงานหลัก 25 แผนงานย่อย รวม 229 โครงการใช้งบประมาณทั้งสิ้น 1,182,273,280 บาท โดยมีโครงการที่เป็นโครงการเกี่ยวด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญและอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน จำนวน 8 โครงการ (โครงการดังกล่าวเป็นโครงการใหญ่ๆ ที่มีจำนวนเงินงบประมาณในการก่อสร้างสูง) [91] โดยเฉพาะลักษณะของการก่อสร้างโครงการ เช่นนี้ควรมีการศึกษาผลกระทบควบคู่กันไปด้วยดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น และควรมีมาตรการในการรองรับและชี้แจงดึงประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการจัดการดังกล่าวบ้าง

รายละเอียดของโครงการที่มีการก่อสร้างงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 8 โครงการ [92]

1. โครงการก่อสร้างระบบรวบรวมและระบบบัดน้ำเสีย รวม 850,000,000
2. โครงการก่อสร้างโรงกรองน้ำและถังตกตะกอนบ้านทวดทอง รวม 32,357,000
3. โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำพร้อมคันหินทางเท้าถนนพัฒนาการคูขวาง รวม 32,352,000
4. โครงการก่อสร้างปูแอสฟัลท์ติดคอนกรีตถนนพัฒนาการคูขวาง รวม 13,420,000
5. โครงการ CITY WALKWAY รวม 10,000,000
6. โครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ รวม 30,000,000
7. โครงการเชื่อมระบบคอมพิวเตอร์เทศบาล-กรมการปกครอง รวม 7,000,000
8 โครงการก่อสร้างตลาดสดคูขวาง รวม 40,000,000

โครงการที่ 1 เป็นโครงการที่เทศบาลขอเงินสนับสนุนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์

โครงการที่ 2-4 เป็นโครงการที่เทศบาลของเงินสนับสนุนจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเมืองลักษณะพิเศษ ในปี 2544 ของกระทรวงมหาดไทย

---

[91] เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ ได้มีการแบ่งแยกจากโครงการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานปกติ ประจำปี 2544 จำนวน 99 โครงการ งบประมาณ 1,021,165,590 บาท โดยแบ่งแยกจากงานสร้างบูรณะสาธารณูปการและไฟฟ้า จากแผนงานย่อยก่อสร้างทางและสะพาน 49 โครงการ ก่อสร้างระบบระบายน้ำ 38 โครงการ สวนสาธารณะ 11 โครงการ การประปา 1 โครงการ ออกจากกันโดยได้รับเงินสนับสนุนจากหน่วยงานองค์กร อื่นส่วนกลางด้วย

[92] แผนพัฒนาเทศบาลนคร นครศรีธรรมราชประจำปี พ.ศ. 2544 งานวิเคราะห์นโยบายและแผนกองวิชาการและแผนงาน หน้า 61-62

โครงการที่ 5 เป็นโครงการที่เทศบาลขอรับการสนับสนุนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

โครงการที่ 6 เป็นโครงการที่เทศบาลจะกู้จาก ก.ส.ท. จำนวน 20,000,000 บาท

ส่วนโครงการที่ 7-8 ที่เหลือล้วนเป็นโครงการสำคัญ ซึ่งเทศบาลจะพยายามหาเงินสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ ในโอกาสอันสมควรต่อไป

ดังนั้นจากการศึกษาจะพบว่า งานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในทุกด้านย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมากยิ่งเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่วงเงินในการก่อสร้างจำนวนมาก ระยะเวลาพื้นที่ ในการก่อสร้างก็ย่อมมีขอบเขตที่กว้างขวางและแนวการก่อสร้างก็ย่อมขยายออกไปอันอาจกระทบต่อประชาชนได้ โดยเฉพาะในโครงการที่ 3, 4, 5 ทั้งนี้เพราะสภาพปัญหาเดิมที่มีอยู่ของงานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ ถ้ามิได้เกิดจากการยื่นคำร้อง คำขอ ขึ้นมาของประชาชน [93] ก็เป็นการดำเนินการเองของเทศบาลอันเนื่องมาจากการชำรุดทรุดโทรมผิวจราจรไม่ราบเรียบมีรอยร้าว ทั้งนี้เพราะมีการก่อสร้างมานาน มีรถบรรทุกขนาดใหญ่วิ่งผ่านประกอบกับยวดยานพาหนะมีเป็นจำนวนมาก (ปริมาณการใช้รถใช้ถนน) และระบบระบายน้ำ ไม่ดี มีน้ำท่วมขังเป็นเวลานานผิวจราจรจึงเสื่อมคุณภาพชำรุดเสียหาย ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงปัญหา ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วถึงการดำเนินการวางทางระบายน้ำการขุดการเจาะการทุบบางส่วนของถนนที่มิได้มีการวางแผนให้สอดคล้องรับกันเป็นโครงการที่จะลงมือในการ พัฒนาเพียงครั้งเดียวก็เป็นสาเหตุหนึ่ง ที่ทำให้ถนนผิวจราจรเสียหายไปจากเวลาที่ควรจะเป็นรวมทั้งมาตรฐานของถนนดังกล่าว การตรวจรับงานที่โปร่งใสคุณภาพของถนนหรือผิวทางเหล่านั้น [94] เพราะจากการสำรวจ ประเด็นหลักในการพัฒนาจากความต้องการของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลเดิมต้อง 1. ระบบระบายน้ำ 2. ถนน 3. การจราจร 4. การรักษาความสะอาด 5. การประปา 6. ไฟฟ้า 7. การรักษาพยาบาล 8. งานทะเบียนราษฎร 9. อื่น ๆ ประชาชนในเขตเทศบาลที่ขยายตัวออกไปใหม่ ก็มีความต้องการที่คล้ายคลึงกัน 1. ถนน 2. ไฟฟ้า 3. ประปา 4. การจราจร 5. การรักษาความสะอาด 6. งานทะเบียนราษฎร 7. ระบบระบายน้ำ จึงเป็นข้อสรุปได้ว่าในด้านของงานการขยายถนนปรับผิวการจราจร และลาดยางใหม่นี้ เป็นงานที่เทศบาลจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมี

---

[93] เป็นกรณีเป็นที่ประชาชนประสบปัญหาความเดือดร้อน อาจร้องเรียนให้ไป 1. ซ่อมแซม 2. สร้างให้ใหม่ ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในตอนก่อนหน้านี้

[94] จากการเก็บข้อมูลพบว่ามีถนนซอยในเขตเทศบาล ที่มีปัญหาชำรุดบกพร่องมากหลายซอยด้วยกัน เป็นต้นว่า ซอยหน้าวัดท้าวโคตร ซอยตีนเป็ด ซอยชุมชนหลังวัดพระธาตุ ซอยป้อมเพชร ซอยหัวหลางชุมชนหัวถนน- ศาลามีชัย ซอยทรัพย์เจริญ เป็นต้น

การประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนได้รับทราบ ผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ดังที่ได้กล่าวแล้ว และมีการบรรจุถึงแผนการ การศึกษาผลกระทบเวลาดำเนินการอย่างชัดเจน เพื่อที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบ จากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวน้อยลง ส่วนในแนวทางการแก้ไข ในด้านประเด็นอื่น ๆ นั้นอาจศึกษาเพิ่มเติมได้ ในตอนก่อนหน้านี้ ถึงข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาของผู้วิจัยกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่, สงขลา, ยะลา, เปรียบเทียบกันจึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

ตอนที่ 5 กรณีศึกษา (เทศบาลนครตรัง)

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองที่พิจารณา คำร้อง คำขอ อนุมัติ ไม่อนุมัติ ไม่อนุญาตหรืออนุญาต ในการยื่นคำร้อง คำขอหรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้สรุปสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจ ทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าวโดยอาศัยจากแบบสอบถาม ทั้งปลายเปิดและปลายปิด การสัมภาษณ์และสังเกตควบคู่กันไป โดยมีการแบ่งแบบสอบถาม ออกเป็น 2 ลักษณะโดยในส่วนของแบบสอบถามสำหรับประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครตรัง และประชาชนที่มาติดต่องาน ในการยื่นคำร้อง คำขอต่อสำนักการช่าง จำนวน 150-180 ชุด และแบบสอบถามสำหรับเจ้าหน้าที่ปกครอง อันได้แก่ ข้าราชการที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่าง ลูกจ้าง ทั้งลูกจ้างประจำและชั่วคราว เทศมนตรี นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลนครตรัง จำนวนประมาณ 50-80 ชุด

จากข้อมูลพื้นฐานในการสำรวจภูมิหลังของผู้กรอกแบบสอบถามในประเภทของประชาชน ในการวิจัยนี้พบว่า อายุเฉลี่ย ของผู้ตอบแบบสอบถามอยู่ในช่วงตั้งแต่ 30 ปี ลงมา ร้อยละ 14.9 อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 41.2 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 25.4 อายุ 51-60 ปี ร้อยละ 14.9 และ61 ปีขึ้นไป ร้อยละ 3.5 แสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแทนสอบถาม (ประชาชน) อยู่ในวัยทำงาน (31-40 ปี) เป็นส่วนใหญ่ เช่นนี้ ก็ย่อมมีการไปติดต่องานกับเทศบาลในการยื่นคำร้อง คำขอ เพื่ออนุมัติหรือขออนุญาตอยู่และด้วยเป็นวัยทำงาน กลางคนเช่นนี้ย่อมจะมีวุฒิภาวะในการรับรู้หรือสะท้อนปัญหาการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (เทศบาล) ได้เป็นอย่างดีและมีเหตุผล ทั้งนี้ก็รวมถึงในด้านการสะท้อนปัญหาในดุลพินิจงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอีกด้วย ทำให้ความน่าเชื่อถือของงานวิจัยนี้มีมากขึ้น โดยเพศชายที่ตอบแบบสอบถามคิดเป็นร้อยละ 59.6 เพศหญิง ร้อยละ 40.4 ระดับการศึกษาของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมา ร้อยละ 28.1 จบระดับประถมศึกษา ร้อยละ 35.1 จบระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะศึกษา ร้อยละ 15.8 ระดับอนุปริญญา ร้อยละ 18.4 ปริญญาตรี ร้อยละ 1.8 ปริญญาโท ซึ่งในด้านของระดับการศึกษานี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่มีบทบาทในการสะท้อนปัญหาการใช้ดุลพินิจได้ แม้ว่าประชาชนที่ตอบแบบสอบถามในเขตเทศบาลนครตรังจะมีระดับการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ที่มัธยมศึกษา/อาชีวะก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมตัวเลขของผู้จบระดับอนุปริญญาและปริญญาตรี-โท เข้าด้วยกันก็จะพบว่าเป็นตัวเลขที่ไม่น้อยที่แสดงให้เห็นว่าก็มีผู้ที่มีระดับการศึกษาที่ดีได้ตอบแบบสอบถาม ประมาณ ร้อยละ 35 ของกลุ่มทั้ง 3 ระดับการศึกษา โดยมีอาชีพค้าขายเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากเป็นเขตเทศบาลมีประชาชนพลุกพล่านจึงเหมาะแก่การประกอบการค้าคิดเป็น ร้อยละ 67.5 รองลงมาร้อยละ 14.9 เป็นลูกจ้างพนักงานในบริษัทเอกชน

ร้อยละ 11.4 ประกอบอาชีพอิสระ ร้อยละ 3.5 เป็นข้าราชการ ร้อยละ 2.6 ทำการเกษตรกรรม/ประมง เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าความเห็นของผู้ประกอบอาชีพค้าขายน่าจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่องานวิจัย ทั้งนี้เพราะโดยสภาพของอาชีพดังกล่าวย่อมต้องอยู่ประจำในบริเวณที่ค้าขาย และการอยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็นประจำ ย่อมจะรับรู้รับทราบและได้ผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวได้อย่างสม่ำเสมอและสะท้อนมาสู่งานวิจัยผ่านแบบสอบถาม นอกจากนั้น ในด้านการยื่นคำร้อง คำขอ ซึ่งดุลพินิจอีกด้านหนึ่ง ก็ย่อมต้องมีการไปติดต่องานกับสำนักการช่างของเทศบาลนครอยู่แล้วในงานการขออนุมัติเพื่อก่อสร้างต่างๆ หรือการยื่นคำร้อง คำขอ ให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลหรือขอให้เทศบาลดำเนินการเกี่ยวกับการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ก็ตาม ส่วนในด้านภูมิลำเนาประชาชนที่ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 97.4 ตอบว่าเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคใต้ แต่เดิมซึ่งก็เห็นได้ว่าเป็นจำนวนมากของผู้ตอบแบบสอบถามนั้นเอง การที่เป็นคนในท้องถิ่นและภาคเดียวกันนั้น ย่อมจะทำให้เข้าใจวัฒนธรรมการทำงานการแก้ปัญหางานต่าง ๆ ของเทศบาล รวมทั้งกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการสั่งคำร้อง คำขอ ของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยมีเพียงร้อยละ 0.9 เท่านั้น ไม่ถึง 1% ของผู้ตอบแบบสอบถามเท่า ๆ กันทั้ง 3 ภาค คือ กรุงเทพมหานคร ภาคเหนือโดยไม่มีภาคกลางและตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งก็เป็นผู้อพยพมาทำงานชั่วคราว ความต่อเนื่องในการรับรู้และเข้าใจสะท้อนปัญหาการใช้ดุลพินิจ จึงมีน้อย โดยระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลส่วนใหญ่ของผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 43 อยู่ 25 ปีขึ้นไป การที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเป็นระยะเวลายาวนานเช่นนี้ ย่อมเป็นประโยชน์ถึงการรับรู้และเห็นทราบตลอดจนอาจจะให้ข้อสังเกตอันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจได้ เป็นอย่างดี ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในส่วนที่ว่าด้วยแนวทางแก้ไขต่อไป ร้อยละ 20.2 อยู่ในเขตเทศบาล 5-15 ปีร้อยละ 15.8 อาศัยอยู่ 20-25 ปี ร้อยละ 8.8 เท่า ๆ กันทั้ง 2 ช่วงอยู่ต่ำกว่า 5 ปี และอยู่ 15-20 ปี ซึ่งก็เป็นที่น่าพอใจว่า ประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมานี้ เป็นผู้อยู่ในเขตเทศบาลเป็นระยะเวลายาวนานมากเป็นส่วนใหญ่ แต่อย่างไร ก็แล้วแต่ในส่วนของผู้ที่อยู่ต่ำกว่า 5 ปี ความเห็นดังกล่าวก็มิได้ถือว่าไม่มีประเด็นน่าสนใจ ในทางตรงกันข้าม แนวคิดหรือการสะท้อนปัญหาในจุดที่เป็นประเด็นของการเปรียบเทียบการพัฒนาเทศบาลที่ตนเคยอยู่เดิมก่อนหน้าที่จะมาอยู่เทศบาลนครตรัง ก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาเปรียบเทียบอยู่ไม่น้อย

สำหรับในตอนที่ 2 ของแบบสอบถามได้มีการระบุถามถึง ปัญหาและอุปสรรค ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ถึงแม้ตัวเลขของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมา จะระบุว่าไม่ค่อยได้มาติดต่องาน (อันอาจจะได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ) ถึงร้อยละ 63.2 ก็ตาม แต่ดังที่ผู้วิจัยได้เคยนำเสนอไปแล้วว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจนั้นยังมีอีกดุลพินิจหนึ่งที่แม้จะไม่ได้มาติดต่อ แต่หากเป็นประชานที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล

ก็ย่อมได้รับผลกระทบได้ นั่นคือ ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 3.5 ระบุว่ามาติดต่อบ่อย ร้อยละ 5.3 ตอบว่ามาติดต่องานกับเทศบาลปานกลาง และมีถึงร้อยละ 28.1 ที่ระบุว่าจะมาติดต่อบ่อยมากเป็นบางช่วง และขาดหายไปเป็นบางช่วงนั้นยอมแสดงให้เห็นว่า ในส่วนที่มาติดต่อบ่อย, ปานกลางหรือมาติดต่อบ่อยเฉพาะในขณะที่เรื่องของตนมีปัญหาและขาดหายไปบางช่วง ถ้ามิได้มีธุระที่จะต้องมาติดต่องานกับสำนักการช่าง ก็ถือเป็นเปอร์เซ็นต์ที่น่าสนใจและอาจสะท้อนปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ ได้เป็นอย่างดี สำหรับส่วนงานในสำนักการช่างเทศบาลนครตรังที่มาติดต่องานด้วยนั่น ร้อยละ 31.6 ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 28.9 ระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 21.9 ส่วนช่างสุขาภิบาล แม้ถึงว่างานในส่วนดังกล่าวนี้ เทศบาลนครตรัง จะมิได้นำมารวมอยู่กับสำนักการช่างก็ตามแต่ก็ถือเป็นงานส่วนหนึ่งของสำนักการช่างในเทศบาลนครทุกแห่งดังที่ได้นำเสนอไป ในตอนก่อนหน้านี้[95] ร้อยละ 20.2 ส่วนการโยธาและเมื่อมีข้อคำถามถึงว่าหากมิได้รับความเป็นธรรมจากปัญหาการใช้ดุลพินิจทราบหรือไม่ว่าสามารถอุทธรณ์ได้ เพื่อขอทราบเหตุผลในคำสั่งทางปกครองที่สั่งออกมาแล้วได้รับผลกระทบ ร้อยละ 66.7 ระบุว่าไม่ทราบและไม่เข้า เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสั่งมาเช่นไร จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติหรือไม่ ก็มักจะยอมรับสภาพกับไปแก้ไข (ในกรณี ของแบบแปลน) โดยมิได้ทักท้วงใด ๆ ร้อยละ 32.5 ตอบว่าทราบว่าสามารถที่อุทธรณ์ใช้สิทธิดังกล่าวได้ตามกฎหมาย แต่ก็ไม่รู้จะเริ่มต้นหรือโต้แย้งอย่างไรซึ่งในจุดนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการเสียโอกาสอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะดุลพินิจที่สั่งเกินขอบอำนาจ ข้ามขั้นตอน ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้น ก็จะมิได้รับการแก้ไขใดๆ เลยสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ แจ้งให้ประชาชน ที่มายื่นคำร้อง คำขอ ต่างๆ เหล่านี้ ได้เข้าใจถึงสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่ากรณีใดเป็นกรณีที่อุทธรณ์ได้หรือไม่ได้อย่างไรอันจะเป็นการส่งผลดี ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (เทศบาล) ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและลดปัญหาการร้องเรียน หรือระบบอุปถัมภ์ลงได้ทั้งยังสอดคล้องกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการ ในทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. ความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 ส่วนในด้านของระยะเวลาในการติดต่องานกับสำนักการช่างนั้น ร้อยละ 29.8 ระบุว่าใช้เวลา 8-15 วัน ร้อยละ 26.3 ระบุว่า ใช้เวลาติดต่อจนจบกระบวนการ 1-3 วัน ร้อยละ 20.2 ระบุว่าใช้เวลา 4-7 วัน ร้อยละ 12.3 ระบุว่าใช้เวลา 16-45 วันซึ่งถือเป็นเวลาสูงสุด โดยลักษณะของงานการยื่นคำร้อง คำขอ ในการก่อสร้างนั้นจะใช้)

---

[95]โดยในส่วนงานหลักๆ นั้นสำนักการช่างแบ่งเป็นฝ่ายธุรการ ฝ่ายการโยธา ที่มีการรวมเอางานสาธารณูปโภค งานสวนสาธารณะ งานสถานที่และไฟฟ้า และฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง (ส่วนควบคุมการก่อสร้าง, ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง) โดยมีงานวิศวกรรมและสถาปัตย์, ผังเมือง เข้าไว้ด้วยกัน

หน้าฝ่ายไปจนถึงผู้อำนวยการกอง (สำนักการช่าง) ไปสู่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายจะไม่เกิน 45 วัน [96] ดังนั้น ร้อยละ 11.4 ที่มีการระบุว่า แล้วแต่กรณีจึงเป็นตัวเลขที่น่าสนใจว่า เพราะเหตุใดในบางกรณีที่มาติดต่อ จึงรวดเร็วกว่ากำหนดเวลามาก ทั้งนี้เพราะจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครตรัง ระบุว่ามีการข้ามขั้นตอนโดยเป็นลักษณะอาศัยการรู้จักมักคุ้นกับนายกเทศมนตรีหรือนักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลเพื่อให้เดินเรื่องให้ และเร่งข้าราชการประจำให้ทำงานหรือรีบร้อน จนน่าเป็นห่วงถึงมาตรฐานหรือโครงสร้างความปลอดภัยในการทำงาน ที่มีจุดตรวจความมั่นคงแข็งแรงของอาคารผ่านกันมาเป็นทอด ๆ ตามกฎหมายอยู่แล้ว ในเรื่องวิศวกรรมและงานสถาปัตยกรรม ผังเมืองทุกฝ่าย หรือบางกรณีที่มาติดต่อก็ล่าช้าเกินไปกว่า 45 วัน[97] ทั้งนี้เพราะการส่งเอกสารกลับไปกลับมาในการที่จะต้องลงนามในแบบแปลนอนุญาตดังกล่าว ถึง 3 จุด จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้น ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ ถึงแนวทางการแก้ไขไปแล้ว อย่างไรก็ดีเกี่ยวกับเรื่องนี้ สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนทั้งในแง่ของระบบงาน และอำนาจของผู้มีอำนาจอนุมัติว่าควรมีการกระจายอำนาจมาสู่ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) หัวหน้าส่วนผู้อำนวยการสำนักให้เป็นผู้ลงนามได้ ในบางประเด็นบางเรื่องเพราะมีการกล่าวกันถึงเรื่องความรู้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษของข้าราชการที่มีแตกต่างจากนักการเมืองท้องถิ่นมาก อย่างไรก็แล้วแต่ ต่อข้อคำถามที่ว่าในกรณีที่มีกฎหมายระบุว่า อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการสั่งคำร้อง คำขอเป็นของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ร้อยละ 59.6 ประชาชนก็ยังเห็นด้วยตามที่มีกฎหมายระบุเช่นนั้น เพราะการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนย่อมจะรับรู้ปัญหาได้ดีกว่า และมีวาระผูกพันให้ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ร้อยละ 36 ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่น้อยแสดงความไม่เห็นด้วยที่จะให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเช่นนั้น เพราะเกรงระบบพวกพ้องและการหาคะแนนเสียงโดยไม่ได้คำนึงถึงขั้นตอนความมั่นคงของอาคาร ความปลอดภัยต่างๆ ความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญของบุคคลในตำแหน่งนั้นๆ และความล่าช้าของระบบงานที่ต้องไปรวมสู่ศูนย์อำนาจดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยก็มีความเห็นสอดคล้องกัน และได้นำเสนอแนวทางออกในประเด็นปัญหา

---

[96]โปรดดูขั้นตอนการพิจารณาคำขอ คำร้อง ในการดำเนินการดังกล่าวได้ในกรณีศึกษาเทศบาลนครหาดใหญ่

[97] นอกจากนั้นก็เป็นปัญหาเรื่องการเตรียมเอกสารหลักฐานมาไม่ครบ เนื่องจากไม่รู้มาก่อนในจุดเหล่านี้สำนักการช่างต้องประชาสัมพันธ์ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อลดปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นลงเพราะจากการสอบถามประชาชนในพื้นที่ก็มีการพูดถึงว่างานในส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองมีปัญหาเรื่องนี้มาก เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้หากเอกสารที่เตรียมมาครบก็ถือว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจไม่ได้ต้องผ่านเรื่องดังกล่าวนี้ไป เพราะเป็นอำนาจผูกพัน เช่นนั้น

ในเรื่องนี้ไปแล้วว่าสมควรจะมีการกระจายงานออกเป็นลักษณะงานทั้งหมดที่เป็นเรื่องดุลพินิจ ในการยื่นคำร้อง คำขอ ออกแล้วกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ข้าราชการประจำ (พนักงานเทศบาลในระดับสูงระดับ 7-9) หัวหน้าส่วนผู้อำนวยการสำนัก (กอง) บ้าง [98] จะทำให้มีประสิทธิภาพการทำงานที่รอบคอบและรวดเร็วสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ อย่างไรก็แล้วแต่ต่อข้อถามที่ว่าหากมิได้มีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้เช่นนั้นว่า ผู้ที่มีอำนาจในการสั่งคำร้อง คำขอ เป็นลำดับสุดท้ายต้องเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ร้อยละ 46.5 ก็ยังมีความเห็นเป็นเช่นเดิมว่าสมควรให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายคงมีอำนาจดังกล่าวนั้นไว้ แม้มิได้มีกฎหมายกำหนด แต่ก็มีร้อยละ 15.8 ต้องการให้จัดประชุมสภาเทศบาลขึ้นเพื่อพิจารณา คำร้อง คำขอ เหล่านั้น ซึ่งผู้วิจัยก็ได้แสดงทัศนะไปในตอนก่อนหน้านี้แล้วว่า เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ทั้งนี้เพราะงานในการสั่งคำร้อง คำขอ เป็นงานในลักษณะงานประจำ และมีจำนวนมาก สภาเทศบาลคงไม่มีเวลาที่จะพิจารณาเฉพาะรายไปได้ ร้อยละ 16.7 เสนอให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) เข้ามามีบทบาทดังกล่าว ซึ่งเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาแนวทางที่ดีแนวทางหนึ่ง ร้อยละ 3.5 ต้องการให้ข้าราชการระดับ 1-6 (ระดับกลางค่อนไปทางล่าง) เป็นผู้พิจารณาอนุมัติได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การทำเช่นนั้นอาจกระทบถึงความมั่นคงแข็งแรงของโครงสร้างอาคารต่าง ๆ ทั้งนี้ด้วยติดขัดที่ระดับความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านอย่างแท้จริง ในระดับดังกล่าวน่าที่จะอยู่ในระดับ ทำความเห็นเสนอประกอบมากกว่า ร้อยละ 9.6 ให้จัดประชุมคณะเทศมนตรีขึ้นเพื่อพิจารณา คำร้อง คำขอ เหล่านั้น ซึ่งก็คงทำไม่ได้ด้วยติดขัดเป็นปัญหาลักษณะเดียวกับสภาเทศบาลนั่นเอง ส่วนในด้านที่มีการถามถึงว่าดุลพินิจด้านใดจะส่งผลกระทบกับประชาชนมากกว่ากัน ร้อยละ 54.4 ระบุว่าได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่นสร้างถนน ซ่อมแซมปรับปรุงผิวถนนสร้างทางเท้า ทำทางระบายน้ำ ต่างๆ มากกว่า ดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอแล้วมีการสั่งดุลพินิจเหล่านั้นลงมากระทบสู่ประชาชน ร้อยละ 40.4 แต่ก็เป็นเปอร์เซ็นต์ที่ไล่เลี่ยกันและคงสรุปมิได้ว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานประชาชนในเขตเทศบาลนครตรัง เห็นว่ามีส่วนกระทบกับประชาชนเองมากกว่าดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ เพราะดุลพินิจในด้านดังกล่าวนี้ ก็มีการระบุว่าได้รับผลกระทบในจำนวนที่มิใช่น้อยเช่นกัน (ร้อยละ 40.4) โดยหน่วยงานส่วนที่มีการระบุว่าเป็นปัญหามากที่สุด ในการสั่งดุลพินิจที่มี

---

[98] ในจุดของปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ นี้ต้องมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปสู่ข้าราชการระดับปฏิบัติงานบ้างได้ แต่การสั่งดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งจะกระทบกับประชาชนเป็นจำนวนมากกว่าและเป็นส่วนรวมมิใช่เฉพาะรายที่ยื่นคำขอ คำร้อง นั้นคงให้มีการพิจารณาโดยผ่านสภาเทศบาลอยู่ทุกครั้งแล้วตามแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี

การยื่นคำร้อง คำขอขึ้นไป ได้แก่ ร้อยละ 38.6 ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 24.6 ส่วนการโยธา ร้อยละ 21.9 ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 14.9 ส่วนช่างสุขาภิบาลตามลำดับ โดยงานที่มีการระบุว่าเป็นปัญหาในการสั่งคุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ มากที่สุดได้แก่ ร้อยละ 36 งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ร้อยละ 33.3 งานขออนุมัติสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง ซึ่งงานทั้ง 2 งานนี้ก็มีส่วนการโยธาและส่วนควบคุมการก่อสร้าง ส่วนอาคารและผังเมืองรับผิดชอบอยู่และก็มีตัวเลขของประชาชนที่แสดงให้เห็นว่าได้รับผลกระทบจากส่วนงานดังกล่าว ร้อยละ 14 งานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้า ถนน แสงสว่างหรือสัญญาณไฟจราจร ซึ่งก็เป็นงานที่ระบุว่าเป็นปัญหาอยู่ในลำดับที่สามลำดับต้นๆ ของงานที่เป็นปัญหากรณีของเทศบาลนครตรังนี้ปัญหาดังกล่าวในข้อนี้ แตกต่างจากกรณีของเทศบาลนครอื่นๆ ก่อนหน้านี้ที่มักจะระบุว่ามีปัญหาจากงานเก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล แต่เทศบาลนครตรังมิได้มีปัญหาดังกล่าวนี้ เช่นเทศบาลนครสงขลา มีการระบุว่าเป็นปัญหาด้านขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลเพียง ร้อยละ 1.8 ถัดมา ร้อยละ 8.8 ระบุว่างานมีปัญหาได้เท่ากันคงไม่สามารถระบุได้เป็นงานใดชิ้นใดตายตัว ร้อยละ 4.4 ระบุว่าเป็นงานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน ร้อยละ 2.6 เท่าๆ กัน ระบุว่าเป็นงานต่ออายุหนังสือ อนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้างและงานชี้แนวเขตที่ดิน ร้อยละ 0.9 ระบุว่างานเกี่ยวกับการออกเลขที่บ้าน

ตาราง แสดงการมาติดต่องานกับเทศบาลของประชาชนในเทศบาลนครตรัง

ประชาชนมาติดต่องานกับเทศบาล	ร้อยละ
1. บ่อย	3.5
2. ไม่บ่อย	63.2
3. ปานกลาง	5.3
4. อื่นๆ	28.1

ตาราง แสดงหน่วยงานในสำนักการช่างที่ประชาชนมาติดต่องานด้วย

หน่วยงานในสำนักการช่าง	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	28.9
2. ส่วนการโยธา	20.2
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	31.6
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	21.9

ตาราง แสดงความรับรู้ของประชาชนต่อสิทธิในการอุทธรณ์ เพื่อที่จะได้ทราบถึงเหตุผล ในคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อตนเอง (เทศบาลนครตรัง)

ความรับรู้ของประชาชนในดุลพินิจดังกล่าวว่าสามารถอุทธรณ์ได้หากได้รับผลกระทบ	ร้อยละ
1. ทราบ	32.5
2. ไม่ทราบ	66.7
3. อื่น ๆ	0.9

ตาราง แสดงระยะเวลาที่ใช้ในการติดต่องานกับสำนักการช่าง

จำนวนระยะเวลา	ร้อยละ
1. 1-3 วัน	26.3
2. 4-7 วัน	20.2
3. 8-15 วัน	29.8
4. 16-45 วัน	12.3
5. อื่น ๆ	11.4

ตาราง แสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อกรณีที่กฎหมาย (พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496) ให้อำนาจในการพิจารณาขั้นสุดท้าย ในเรื่องที่มีกรณียื่นคำร้อง คำขอ ในการโยธาก่อสร้างอยู่ที่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย

ประชาชน	ร้อยละ
1. เห็นด้วย	59.6
2. ไม่เห็นด้วย	36
3. อื่น ๆ	5.3

ตาราง แสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อกรณีหากไม่มีกฎหมายระบุให้อำนาจในการพิจารณาขั้นสุดท้าย ในเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ ในการโยธาก่อสร้างอยู่ที่นายกเทศมนตรี ประชาชนอยากให้หน่วยงานใดสั่งการดุลพินิจดังกล่าว

หน่วยงานที่ประชาชนอยากให้สั่งดุลพินิจได้	ร้อยละ
1. นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย	46.5
2. สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น	15.8
3. ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ในเทศบาลนคร	16.7
4. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี	9.6
5. ข้าราชการระดับกลาง-ล่าง (ระดับ 1-6)	3.5
6. อื่น ๆ	7.9

ตาราง แสดงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน

ประเภทของการใช้ดุลพินิจ (ปัญหา)	ร้อยละ
1. ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	54.4
2. ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอที่ยื่นขึ้นมา	40.4
3. อื่น ๆ	5.3

ตาราง แสดงหน่วยงานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจ สั่งคำร้อง คำขอของประชาชนที่เสนอขึ้นมา หน่วยงานใดมีปัญหามากที่สุด (เทศบาลนครตรัง)

ประเภทของส่วนงานในสำนักการช่าง	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	38.6
2. ส่วนการโยธา	24.6
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	21.9
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	14.9

ตาราง แสดงงานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจ สั่งคำร้อง คำขอของประชาชนที่มีการยื่นเสนอมา

ประเภทของงานที่มีการยื่นคำร้อง คำขอขึ้นมา (ที่มีระบุว่าเป็นปัญหา)	ร้อยละ
1. งานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง	33.3
2. งานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน	4.4
3. งานเกี่ยวกับการออกเลขที่บ้าน	0.9
4. งานต่ออายุหนังสือ อนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง	2.6
5. งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนนสะพาน คูทางระบายน้ำ	36
6. งานชี้แนวเขตที่ดิน	2.6
7. งานสุขาภิบาลเก็บขยะสิ่งปฏิกูล	1.8
8. งานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้า ถนนแสงสว่าง สัญญาณไฟจราจร	14
9. อื่น ๆ	8.8

ส่วนการพิจารณาในแง่ของสถิติการวิจัยในส่วนของการหาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของคำตอบในแต่ละข้อของคำถามที่มีอยู่ในแบบสอบถาม (Crosstabulation) ถึงความเกี่ยวโยงกันนั้น ผู้วิจัยจะหยิบยกมาเฉพาะที่เป็นความเกี่ยวโยงของข้อคำถาม คำตอบ ที่น่าสนใจเท่านั้น อาทิ เช่นในเรื่องที่เกี่ยวด้วยอายุของผู้ตอบแบบสอบถามต่อการระบุว่าดุลพินิจใดเป็นปัญหามากกว่ากันในระหว่างดุลพินิจที่เกี่ยวด้วยเรื่องการยื่นคำร้อง คำขอ และดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 58.8 ของผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมาร้อยละ 55.3 ของผู้ที่มีอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 64.7 ของผู้ที่มีอายุ 51-60 ปี และร้อยละ 50 ของผู้ที่มีอายุ 61 ขึ้นไประบุตรงกันว่า ได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าดุลพินิจในด้านการยื่นคำร้อง คำขอ ซึ่งเป็นกรณีเฉพาะ

รายๆ ที่ไปยื่นแต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น เช่นการปรับปรุง ถนน สะพาน ผิวการจราจร ลาดยางใหม่เหล่านี้ ล้วนเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ย่อมส่งผลกระทบประชาชนในวงกว้าง ได้ แต่ก็มีร้อยละ 51.7 ของผู้ที่มีอายุ 41-50 ปี และร้อยละ 50 ของผู้ที่มีอายุ 61 ปี ขึ้นไปอีกส่วนหนึ่ง ระบุว่าได้รับผลกระทบจากดุลพินิจในเรื่องที่ไปติดต่องานกับสำนักการช่าง เป็นลักษณะของดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ โดยส่วนงานที่ถูกระบุในสำนักการช่างว่ามีปัญหามากที่สุด ได้แก่ ร้อยละ 41.2 ของผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 36.2 ของผู้มีอายุ 31-40 ปี และร้อยละ 31 ของผู้มีอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 70.6 ของผู้มีอายุ 51-60 ปี ทั้ง 3 ช่วงอายุระบุตรงกันว่างานส่วนควบคุมการก่อสร้างมีปัญหามากที่สุด และร้อยละ 50 ของผู้ที่มีอายุ 61 ปีขึ้นไป ระบุว่าส่วนช่างสุขาภิบาลเป็นปัญหามากที่สุด ในด้านของการศึกษาต่อความสัมพันธ์ ด้านอื่น ๆ พบว่าการศึกษาต่อความรับรู้ว่าหากมิได้รับความเป็นธรรมในเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอนั้น สามารถอุทธรณ์ได้ เพื่อขอทราบเหตุผลในทางปกครอง การสั่งการใช้ดุลพินิจเหล่านั้น ร้อยละ 84.4 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษาร้อยละ 65 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรืออาชีวะศึกษา ร้อยละ 55.6 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ร้อยละ 57.1 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ระบุตรงกันว่าไม่ทราบที่ว่าจะสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งเหล่านั้นได้ทั้งนี้ให้เหตุผลว่าไม่มีความรู้ทางกฎหมาย ไม่มีการประชาสัมพันธ์ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสั่งมาเช่นไรก็ยึดถือปฏิบัติตามเช่นนั้น ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้สิ่งที่ผู้วิจัยนำเสนอมาแต่ต้นก็คือ การสั่งไม่อนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการนั้นถือเป็นการกระทบต่อสิทธิของประชาชนสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องระบุเหตุผลลงไปในคำสั่งนั้นว่าเพราะเหตุใดจึงไม่อนุมัติ อนุญาต ผิดหลักเกณฑ์ขาดเอกสาร หรือรายละเอียดใดไม่มี ไม่ถูกแบบแปลน โดยเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเช่นนี้ นอกจากจะได้ถือเป็นแนวปฏิบัติโดยทั่วกันของเจ้าหน้าที่ปกครองแล้วในการวางดุลพินิจให้มีกรอบการทำงาน ว่าเรื่องใด คำขอใดควรจะต้องสั่งดุลพินิจออกไปเช่นไร เป็นกรอบเป็นแนวทางกว้างๆ มิฉะนั้นก็จะเป็นดุลพินิจที่อำเภอใจและเป็นช่องทางหาประโยชน์สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้ แต่ก็มีร้อยละ 100 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ระบุว่าทราบว่าสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ ได้ แต่ก็ไม่ทราบว่ากระบวนการขั้นตอนควรเริ่มทำหรืออุทธรณ์ที่ใดฝ่ายใดในเวลาใด [99] ในข้อคำถามที่ถาม

---

[99]การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองนี้ก็ถือเป็นการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของรัฐวิธีหนึ่งนอกเหนือไปจากการจะนำเรื่องไปฟ้องร้องยังศาลปกครองหรือใช้วิธีการทางการเมือง การอุทธรณ์ นั้นถือเป็นการควบคุมในแง่ของการใช้วิธีการตรวจสอบทางบริหารด้วยกันเอง โดยอาจจะอุทธรณ์ โดย อาจจะอุทธรณ์โดยตรงต่อผู้สั่งการนั้น เพื่อให้มีการแก้ไขทบทวนคำสั่งที่สั่งการมาครั้งแรกก็ได้หรืออุทธรณ์ต่อหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น ในหน่วยงานเดียวกันให้มีการทบทวนก็ได้วิธีการดังกล่าวนี้หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยฝ่ายบริหารภายในเอง ย่อมรวดเร็วกว่าการฟ้องศาลปกครอง

ถึงว่ามีความเห็นด้วยหรือไม่ที่ให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งดุลพินิจที่เกี่ยวด้วยเรื่อง คำร้อง คำขอ ที่มีการยื่นไป ร้อยละ 71.9 ของผู้จบการศึกษาประถมศึกษา ร้อยละ 57.5 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 61.1 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ร้อยละ 52.4 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ระบุตรงกันว่าเห็นด้วยที่กฎหมายระบุเช่นนั้นให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เพราะเป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนรู้ปัญหาและมีวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ก็มีคิดเป็น 100% เท่าๆกันของทั้งผู้ที่จบระดับปริญญาโทและระดับประกาศนียบัตรที่ไม่เห็นด้วยที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเช่นนั้น โดยอยากให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ข้าราชการประจำในระดับสูงบ้าง (7-9) หรือการถึงประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งในประเด็นการดึงประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในเรื่องการสั่งดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ ที่เป็นงานประจำ เช่นนี้ ผู้วิจัยไม่เห็นด้วย ทั้งนี้เพราะงานประจำเหล่านี้หรือการมีดุลพินิจในเรื่องการมีดุลพินิจในเรื่องการก่อสร้าง การโยธาการสุขาภิบาล หรืออาคารและผังเมืองต้องใช้ความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ จึงต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ (ข้าราชการ) ที่ชำนาญเท่านั้น แม้ถึงตัวนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายประเด็นหนึ่งจากการสัมภาษณ์ข้าราชการที่ทำงานในเทศบาลก็ยังมีการระบุถึงความไม่รู้ไม่เชี่ยวชาญในศาสตร์ดังกล่าวทำให้ตัดสินมีดุลพินิจผิดพลาดได้ หรือเป็นลักษณะมีการเมืองปนอยู่สูงในดุลพินิจเหล่านั้น แต่ประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นด้วยในการนำประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมก็คือ การใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ย่อมจะส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก โครงการในการพัฒนาเทศบาลใหญ่ ๆ เช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการดึงประชาชนเข้าเป็นส่วนร่วมจะเป็นประโยชน์ในการช่วยสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้น (ผลกระทบ) ได้เป็นอย่างดี และเป็นจิตวิทยา ในการหาความร่วมมือโดยลักษณะ ดังกล่าวนี้หากพิจารณาข้อคำถามที่เป็นคำถามกว้างว่าหากมิได้มีกฎหมายระบุว่าเช่นนั้นว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจในการสั่งคำร้อง คำขอ ร้อยละ 56.3 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 45 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 66.7 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญาระบุเห็นว่าควรให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายแม้จะไม่มีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติกำหนดไว้ก็ตาม แต่ก็มีร้อยละ 42.9 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีต้องการให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) เข้ามามีบทบาทในการสั่งดุลพินิจในด้านคำร้อง คำขอ นี้ได้มากกว่าจะเป็นผู้เสนอความเห็นหรือผ่านเรื่องไปสู่นายกเทศมนตรี ร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ส่วนหนึ่งต้องการให้กระทำในที่ประชุมสภาเทศบาลที่มีการจัดขึ้น ซึ่งก็คงเป็นไปไม่ได้ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วว่าการจัดประชุมเทศบาลนั้นเป็นเรื่องของกฎหมายหรือนโยบายสำคัญๆ การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ที่กระทบต่อคนจำนวนมาก) มิใช่เป็นการเฉพาะรายๆ ที่ไปยื่นคำร้อง คำขอเท่า

นั้น จึงไม่อาจกระทำได้เพราะเป็นลักษณะงานประจำ อีกส่วนหนึ่งของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโทร้อยละ 50 ให้มีการดึงข้าราชการระดับกลาง (ระดับ5-6) เข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นโดยกระจายงานออก ก่อนที่จะนำเสนอนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่รับผิดชอบเพื่อให้รวดเร็วขึ้น และมีการแบ่งระดับเรื่องของเรื่องที่การยื่นคำขอ คำร้อง มาเลยว่าขอบเขตวงงานและวงงบประมาณแค่ไหนเพียงใดที่เจ้าหน้าที่ในระดับกลาง (ระดับ5-6) จะพิจารณาสั่งดุลพินิจได้ระดับ (7-9) แค่ไหนเพียงใด ซึ่งผู้วิจัยก็ได้นำเสนอไปบ้างแล้วในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครยะลา เป็นต้น ส่วนในประเด็นเรื่องส่วนงานที่เป็นปัญหามากที่สุดในการยื่นคำร้อง คำขอนั้น ร้อยละ 46.9 ของผู้ที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 45 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 33.3 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 33.3 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีระบุว่าเป็นส่วนการโยธาเช่นเดียวกับร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท แต่ผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่ง ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ข้อสังเกตคือมิได้มีการระบุถึงว่าส่วนช่างสุขาภิบาลเป็นส่วนงานที่เป็นปัญหาในการยื่นคำร้อง คำขอ เลยแม้การแบ่งส่วนงานในสำนักการช่างของเทศบาลนครตรังจะยังมิได้รวมเอางานดังกล่าวไว้ด้วยก็ตาม แต่ในข้อคำถามที่สอบถามประชาชนนั้น ผู้วิจัยก็ได้ตั้งประเด็นข้อคำถามครอบคลุมไปหมดแล้ว จึงเป็นข้อสรุปได้ว่ามิได้มีการระบุถึงส่วนช่างสุขาภิบาลว่ามีปัญหาในการสั่งดุลพินิจที่เกี่ยวด้วยการยื่นคำขอ คำร้อง อีกเหตุผลหนึ่งอาจเป็นได้ว่าส่วนช่างสุขาภิบาลนั้นมักทำงานที่เกี่ยวด้วยเรื่องดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น คูทางระบายน้ำหรือการเก็บขยะมูลฝอย เมื่อถามถึงในประเด็นการใช้ดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ ต่อส่วนดังกล่าว (ให้มาดำเนินการ) จึงไม่เป็นปัญหา โดยงานที่เป็นปัญหาได้แก่ ร้อยละ 42.5 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 42.9 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ระบุว่าเป็นงานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง ร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโทระบุว่าเป็นงานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน ร้อยละ 37.5 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 44.4 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญาและอีกส่วนหนึ่งร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ระบุว่าเป็นงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้าง ซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ที่เป็นปัญหาและคิดเป็น 100% ของผู้จบการศึกษาระดับประกาศนียบัตรต่างๆ ก็ระบุว่างานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างเป็นปัญหาด้วย ในด้านของอาชีพของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามกับความสัมพันธ์ ในด้านต่าง ๆ นั้นอธิบายผลการวิจัยได้ ดังนี้ ร้อยละ 75 ของผู้มีอาชีพข้าราชการ ร้อยละ 64.7 ของผู้มีอาชีพลูกจ้าง พนักงานในบริษัทเอกชน ร้อยละ 68.8 ของผู้มีอาชีพค้าขายและร้อยละ 69.2 ของผู้ประกอบอิสระ ระบุว่าหากเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ ไปมีปัญหา ไม่ทราบว่าตนสามารถที่จะใช้สิทธิในการอุทธรณ์เพื่อขอทราบเหตุผลในทางปกครองเหล่านั้น ข้อสังเกตประการหนึ่งถึงการรับรู้สิทธิขั้น

พื้นฐาน (Right to Know) ในจุดนี้ แม้เป็นข้าราชการ ซึ่งก็ทำงานอยู่กับกฎระเบียบต่างๆ เช่นกัน ในแบบสอบถามผลการวิจัยก็ยังระบุว่าไม่ทราบ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ในกรณีดังกล่าวนี้ ควรอย่างยิ่งที่เทศบาลนครตรังจะได้ชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบถึงสิทธิ ดังกล่าวนี้ของตน นอกจากนั้นก็ยังเป็นการประกันการทำงานของเจ้าหน้าที่ปกครองเองด้วยที่จะต้องอธิบายได้ถึงเหตุผลในการที่ตนได้สั่งได้มีดุลพินิจออกไปเช่นนั้น เพื่อลดอำเภอใจในการสั่งดุลพินิจ และงานบางอย่างที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ ในลักษณะที่ต้องมีหลักเกณฑ์คุณสมบัติให้ครบตามที่กำหนดต่อเนื่องเมื่อประชาชน ได้มีการปฏิบัติตามจนครบข้อกำหนดกฎเกณฑ์เหล่านั้นแล้ว เช่นนี้ก็ต้องมีดุลพินิจในการสั่งว่าอนุญาต อนุมัติ ถือเป็นอำนาจผูกพัน มิใช่จะอาศัยเกณฑ์ดุลพินิจที่จะสั่งอย่างไรก็ได้ และคิดเป็น 100% ของผู้มีอาชีพประมงเกษตรตอบว่าทราบว่าสามารถที่จะใช้อุทธรณ์เพื่อขอทราบเหตุผลได้ ซึ่งก็เป็นข้อน่าสังเกตอีกประการหนึ่งว่า เพราะเหตุใดคนอยู่ในอาชีพดังกล่าวซึ่งน่าจะมีพื้นฐานการศึกษาไม่สูงมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอาชีพอื่นกลับรู้ถึงสิทธิดังกล่าวได้ ในข้อคำถามที่ถามถึงว่าในกรณีที่มีกฎหมายระบุให้อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการสั่งดุลพินิจ ในการยื่นคำขอ คำร้องนั้นเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย มีความเห็นอย่างไร ร้อยละ 75 ของผู้มีอาชีพข้าราชการ ร้อยละ 76.5 ของผู้เป็นลูกจ้างในบริษัทเอกชน ร้อยละ 58.4 ของผู้มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 66.7 ของผู้มีอาชีพเกษตร/ประมง ระบุว่าเห็นด้วยเพราะเป็นนักการเมืองย่อมต้องรับผิดชอบและมีสำนึกในการบริการประชาชน แต่ก็มีร้อยละ 53.8 ของผู้ประกอบอาชีพอิสระ ที่ไม่เห็นด้วยต้องการให้มีการกระจายอำนาจ และงานการตัดสินใจไปสู่เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการบ้าง (ระดับ 7-9) คำถามเดียวกันนี้แต่กำหนดคำถามเปลี่ยนไปเล็กน้อยว่า ถ้าในกรณีที่มิได้มีกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น แต่ให้เป็นอิสระในการที่จะเลือกว่าให้ใครองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าวร้อยละ 64.7 ของผู้ที่เป็นลูกจ้างที่ทำงานในบริษัทเอกชน ร้อยละ 42.9 ของผู้มีอาชีพค้าขาย คิดเป็น 100% ของผู้อาชีพประมง/เกษตร และร้อยละ 46.2 ของผู้มีอาชีพอิสระ ยังคงเลือกให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้คงไว้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวตามกฎหมายต่อไป แต่ก็มีร้อยละ 50 ของผู้เป็นข้าราชการระบุให้ควรกระจายงานไปสู่ข้าราชการระดับสูงที่ทำงานในเทศบาลระดับ (7-9) หัวหน้าส่วน ผู้อำนวยการกอง (สำนัก) ได้เข้ามามีบทบาทดังกล่าวนอกจากนั้นจากการพิจารณาผลการวิจัย ในข้อคำถามนี้ก็จะเห็นได้ว่าแม้จะมีประชาชนเลือกที่จะให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) เข้ามามีบทบาทในทุก ๆ อาชีพที่ทำการวิจัยก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาตัวเลขที่กระจายไปอยู่ในแต่ละองค์กร เช่น ให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจไปอยู่ที่ที่ประชุมสภาเทศบาล หรือในที่ประชุมคณะเทศมนตรี หรือให้ข้าราชการระดับกลาง-ล่าง (ระดับ 5-6) เข้ามามีบทบาท ในจุดนี้ ก็นับว่าเมื่อรวมตัวเลขเหล่านี้ ที่กระจายอยู่ ก็พอจะเป็นข้อสรุปได้ถึงว่าอำนาจในการสั่งดุลพินิจของนายกเทศมนตรีจะต้องมีการทบทวนใหม่ ดังที่เคยเสนอไปแล้วในตอนที่ผ่านมาสำหรับดุลพินิจที่เป็น

ปัญหานั้น ร้อยละ 75 ของผู้เป็นข้าราชการ ร้อยละ 64.7 ของผู้เป็นลูกจ้างพนักงานในบริษัทเอกชนและคิดเป็น 100% ของผู้มีอาชีพเกษตร/ประมง ระบุว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในด้านการสั่งคำร้องคำขอที่มากระทบประชาชน แม้จะเป็นการเฉพาะๆ รายก็ตาม ร้อยละ 58.4 ของผู้มีอาชีพค้าขายและร้อยละ 76.9 ของผู้ประกอบอาชีพอิสระ ระบุว่าเป็นดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งก็เป็นเหตุผลที่ผู้วิจัยได้เคยนำเสนอไปแล้วว่า เนื่องมาจากบุคคล 2 กลุ่มอาชีพนี้ จะปฏิบัติการ (ทำงาน) อยู่ที่บ้านหรือตลาดสด ซึ่งใช้เวลายาวนานทั้งวันในการทำงาน จึงพบเห็นหรือได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่ากลุ่มอื่น ซึ่งเข้าทำงานในสำนักงาน (ข้าราชการ/ลูกจ้างบริษัทเอกชน) เช้าไปเย็นกลับ ส่วนหน่วยงานที่ถูกระบุจากสาขาอาชีพต่างๆ ว่ามีปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำร้อง คำขอ ได้แก่ ร้อยละ 41.2 ของผู้เป็นลูกจ้างในบริษัทเอกชน ร้อยละ 40.3 ของผู้ประกอบอาชีพค้าขาย ร้อยละ 66.7 ของผู้มีอาชีพเกษตร/ประมง ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 50 ของผู้มรอาชีพข้าราชการ ระบุว่าเป็นส่วนการโยธา และอีกส่วนหนึ่งของผู้มีอาชีพเป็นข้าราชการ ร้อยละ 50 ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และร้อยละ 38.5 ของผู้ประกอบอาชีพอิสระ ระบุว่าเป็นส่วนช่างสุขาภิบาล ในด้านของระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครตรัง ต่อการระบุว่าส่วนงานใดเป็นส่วนงานที่มีปัญหามากที่สุดในด้านการสั่งคำร้องคำขอ ของประชาชนนั้น ร้อยละ 50 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล 15-20 ปี ร้อยละ 55.6 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล 20-25 ปี และร้อยละ 38.8 ของผู้ที่อาศัยอยู่มากกว่า 25 ปี ขึ้นไป ระบุตรงกันว่า เป็นส่วนควบคุมการก่อสร้างซึ่งในกรณีของเทศบาลนครตรังนี้ จะสังเกตได้ว่าส่วนดังกล่าวมีการระบุถึงมากว่าเป็นปัญหาไม่ว่าจะศึกษาเปรียบเทียบในระดับอายุ, การศึกษา, อาชีพ ก็จะพบว่าส่วนใหญ่มีการระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้างมีปัญหา ซึ่งก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขออนุญาตการดำเนินการก่อสร้าง แบบแปลนต่าง โดยจะได้นำเสนอต่อไป ร้อยละ 40 ของผู้ที่อาศัยในเขตเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี ระบุว่าเป็นส่วนการโยธา ร้อยละ 34.8 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 5-15 ปี ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ซึ่งก็มีหลายส่วนงานที่การทำงานต้องทำร่วมกับส่วนควบคุมการก่อสร้างในส่วนของชื่องานที่เป็นปัญหานั้น ร้อยละ 40 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 43.5 ของผู้อาศัยอยู่ 5-15 ปี ร้อยละ 32.7 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 25 ปีขึ้นไป และร้อยละ 50 ของผู้ที่อาศัยอยู่อย่างไม่ต่อเนื่อง ย้ายไปมาเป็นระยะๆระบุว่าเป็นงานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างที่เป็นปัญหา ร้อยละ 40 อีกส่วนหนึ่งของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 60 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 15-20 ปี ร้อยละ 50 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 20-25 ปี และร้อยละ 32.7 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 25 ปี ขึ้นไปอีกส่วนหนึ่งระบุว่าเป็นงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ จึงเห็นได้ว่างานสองงานที่ถูกระบุว่าเป็นปัญหานั้นมีความเกี่ยวข้องกับทั้งส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองส่วนควบคุมการก่อสร้าง และส่วนการโยธา ซึ่งจะได้นำเสนอถึงแนวทางแก้ปัญหาต่อไป

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถาม ออกเป็น 2 แบบ ในตอนต้นนั้น ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ร้อยละต่างๆ ของทัศนคติความเห็นประชาชนต่อเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ ต่อสำนักการช่างถัดจากนี้ไปเป็นการนำเสนอผลการวิจัย ในส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่างเทศบาลนครตรัง ในส่วนต่างๆ ซึ่งแสดงผลการวิจัยได้ดังนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พนักงานเทศบาลที่ตอบแบบสอบถามมาอายุตั้งแต่ 30 ปีลงมา ร้อยละ 21.1 อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 52.6 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 15.8 อายุ 51-60 ปี ร้อยละ 10.5 แสดงให้เห็นว่าส่วนใหญ่อยู่ในระดับเจ้าหน้าที่ 5-7 ซึ่งมีส่วนในการนำเสนอเรื่องเสนอต่อหัวหน้าส่วนผู้อำนวยการสำนักย่อมจะรับรู้ปัญหาได้พอสมควร โดยมีเพศชาย ร้อยละ 78.9 มากว่าเพศหญิง ร้อยละ 21.1 ซึ่งงานในสำนักการช่างก็เป็นที่ทราบดีอยู่แล้วว่างานด้านหลักเป็นการออกแบบก่อสร้าง และงานโยธาวิศวกรรม สถาปัตย์จึงมีเพศชายมากกว่าที่ทำงานอยู่ ส่วนเพศหญิงก็จะเป็นงานธุรการทั่วไปโดยร้อยละ 36.8 เท่าๆ กัน สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะเท่ากันกับระดับปริญญาตรี ร้อยละ 5.3 สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 21.1 สำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาเมื่อระดับการศึกษาออกมาเช่นนี้ถือได้ว่าก็ย่อมเป็นที่น่าภูมิใจว่าผู้ที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่างเทศบาลนครตรัง มีระดับการศึกษาเฉลี่ยอยู่ที่ระดับปริญญาตรีและอนุปริญญาเป็นส่วนใหญ่ การที่มีระดับการศึกษาสูงเช่นนี้ย่อมส่งผลในด้านการรับรู้และการพัฒนาศักยภาพของตนและองค์กรต่อไปด้วยอันจะมีผลโดยตรงต่อประชาชนโดยร้อยละ 31.6 เท่าๆกันทั้ง 3 ระดับระบุว่าอยู่ในตำแหน่งพนักงานระดับ 1-4 พนักงานระดับ 5-6 และเป็นลูกจ้างชั่วคราว/ประจำนอกจากนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำงานสำนักปลัดเทศบาล ร้อยละ 5.3 เป็นผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี โดยระยะเวลาการทำงาน ณ เทศบาลนครตรังนั้น ร้อยละ 21.1 ทำงานในเทศบาลมาต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 73.7 ทำงานในเทศบาลเป็นเวลา 5-15 ปี ซึ่งเป็นพนักงานส่วนใหญ่และด้วยระยะเวลาการทำงานในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ก็จะเห็นได้ว่าเป็นเวลาที่ไม่น้อยยิ่งหากได้ทำงานอยู่อย่างต่อเนื่องในส่วนใด งานใดทักษะหรือความชำนาญก็จะมีมากด้วย การสัมภาษณ์ หรือการเก็บข้อมูล เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวนั้นก็ย่อมสะท้อนปัญหาชี้ประเด็นได้เป็นอย่างดีร้อยละ 5.3 ทำงานในเทศบาลเป็นเวลา 15-20 ปี ทั้งนี้เพราะกลุ่มดังกล่าวเป็นนายกเทศมนตรี เทศมนตรี ซึ่งในจังหวัดตรังก็มีการดำรงตำแหน่งกันอย่างต่อเนื่องในส่วนของภูมิหลัง ก่อนที่จะมาทำงานในเทศบาลนครตรังนั้น ร้อยละ 21.1 เคยรับราชการมาก่อน เท่าๆ กันกับก่อนที่จะมาทำงานที่เทศบาล เคยค้าขายมาก่อน ร้อยละ 31.6 เป็นลูกจ้างพนักงานในบริษัทเอกชน ร้อยละ 5.3 เท่าๆ กันเคยทำงานในรัฐวิสาหกิจและประกอบอาชีพเกษตร/ประมง ตามลำดับ จึงเห็นได้ว่าภูมิหลังของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถาม กรณีเทศบาลนครตรังนั้นมีภูมิหลังเคยรับราชการมาก่อนและภาคเอกชนอยู่เป็นจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ตอบแบบสอบถาม ทำให้ส่วนผสมดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์ในการทำงานต่อไปในสำนักการ

ช่าง เพราะมีทั้งความถนัดในแง่ของการเคยปฏิบัติราชการมาก่อน และความต้องการที่รวดเร็วสนองตอบความต้องการของประชาชนในภาคเอกชนอยู่ด้วย ในด้านของตำแหน่งงานที่ทำอยู่นั้น ร้อยละ 84.2 ของเจ้าหน้าที่ที่ตอบแบบสอบถามมาอยู่ในระดับของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการทั่วไป ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับภูมิหลังที่ได้นำเสนอไปแล้วถึงตำแหน่งที่ดำรงอยู่ส่วนใหญ่ก็ระดับ 5-6 ร้อยละ 10.5 อยู่ในระดับนำเสนอเพื่ออนุมัติ/ไม่อนุมัติต่อผู้มีอำนาจต่อไป (ระดับหัวหน้าส่วน, หัวหน้ากอง (สำนัก) ร้อยละ5.3 เป็นผู้อนุมัติ ไม่อนุมัติหรือสั่งการให้เป็นไปตามที่เสนอมา อันได้แก่ เทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีโดยร้อยละ 21.1 สังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง เท่าๆ กันกับส่วนการโยธา ร้อยละ 26.3 สังกัดอยู่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 5.3 สังกัดอยู่ส่วนช่างสุขาภิบาล จากการพิจารณาสังกัดของเจ้าหน้าที่ปกครองสำนักการช่างที่ตอบแบบสอบถามมาก็ถือได้ว่ามีการกระจายตัวของข้อมูลดีมีทุกส่วนงาน โดยเฉพาะส่วนงานที่ถูกระบุว่าเป็นปัญหาก็มีเจ้าหน้าที่ปกครองสังกัดอยู่ในส่วนดังกล่าวกระจายกันอกไป อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัยในการทราบถึงข้อมูลเหตุของปัญหาเพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป ร้อยละ 31.6 เป็นส่วนที่เป็นเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีและส่วนหนึ่งของผู้ทำงานในสำนักการปลัดเทศบาลจึงมิได้ระบุสังกัดที่ชัดเจนลงไป แต่เป็นผู้สั่งการในสำนักการช่างทุกส่วนสำหรับการรับรู้หรือไม่ว่า ในการสั่งคุลพินิจของเจ้าหน้าที่ปกครองนั้นอาจส่งผลกระทบถึงประชาชนได้ ร้อยละ 73.7 ตอบว่ารู้ว่าย่อมได้รับผลกระทบโดยเฉพาะที่เป็นงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่ก็จำเป็นต้องดำเนินการเพราะถือเป็นการพัฒนาเทศบาลให้เจริญก้าวหน้าขึ้น อย่างไรก็แล้วแต่ก็ต้องพยายามศึกษาหาปัจจัยที่จะส่งผลกระทบถึงประชาชนและทำให้บรรเทาลงน้อยที่สุด ร้อยละ 26.3 ตอบว่าไม่ทราบว่าส่งผลกระทบถึงประชาชนซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นจำนวนที่ไม่น้อยเลย หากพิจารณาดูโดยละเอียดก็ยิ่งทำให้น่าเป็นห่วงอีกว่า หากระบบการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ของประชาชนไม่เป็นผลก็จะทำให้ขาดการเชื่อมต่อกันระหว่างเทศบาลเองกับประชาชน การพัฒนาก็จะเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับความต้องการของประชาชนแต่เป็นความต้องการของข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่น จึงสมควรที่จะต้องมีการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ ให้บรรดาข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสั่งคุลพินิจดังกล่าวได้ตระหนักถึงผลที่ตามมาด้วย ทั้งนี้เพราะอาจมีการนำเรื่องไปฟ้องร้องยังศาลปกครองได้ และเป็นความรับผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของเทศบาลคนนั้นๆ ที่กระทำการตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 ควบคู่ไปกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีที่มีการถามถึงว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งคุลพินิจเกี่ยวด้วยคำร้อง คำขอต่างๆ ในเทศบาลหากมิได้มีกฎหมายระบุไว้เป็นต้นว่า เรื่องการสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง, การขอใช้ที่ดิน, การต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง ร้อยละ 5.3 ต้องการให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมสภาเทศบาลขึ้นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา ซึ่งผู้วิจัยก็ได้แสดงทัศนะไปแล้วข้างต้นว่าลักษณะงาน

ดังกล่าวเป็นงานประจำจึงทำมิได้ แต่ก็เป็นที่น่าพอใจว่า มีเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่างจำนวนไม่มาก 5.3 % เท่านั้นที่เลือกข้อดังกล่าว ร้อยละ 42.1 ต้องการให้เทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว แม้จะไม่มีกฎหมายมาบังคับไว้ก็ตามก็ยังคงเห็นสอดคล้องกับ พ.ร.บ. เทศบาล 2496 ร้อยละ 31.6 ต้องการให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ7-9) เข้ามามีส่วนในการสั่งคำร้อง คำขอ ดังกล่าวนี้ด้วยร่วมกับนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดของผู้วิจัยที่ได้นำเสนอไปแล้วในตอนก่อนหน้านี้ ร้อยละ 15.8 ต้องการให้ทำในที่ประชุมคณะเทศมนตรีที่มีการจัดประชุมขึ้น ซึ่งก็คงจะติดขัดด้วยเป็นงานประจำที่มีเข้ามาทุกวันๆ การจะนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะเทศมนตรีซึ่งประชุมกันไม่บ่อยนักก็จะทำให้ความล่าช้าเสียหาย เกิดขึ้นกับประชาชนที่รอดุลพินิจ สั่งการเหล่านั้นอยู่แทนที่จะรวดเร็วรอบคอบขึ้นกลับช้าลงไปอีกและทำไม่ได้เช่นเดียวกันกับจัดประชุมสภาเทศบาลขึ้น ร้อยละ 5.3 ต้องการให้ทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลนั่นคือ ให้อำนาจอยู่ที่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี แต่ว่างานที่มีลักษณะเป็นงานประจำการขออนุมัติในเรื่องที่ไม่สำคัญ หรือการก่อสร้างที่วงเงินไม่สูงเกินไปนักก็ให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ดำเนินการได้โดยใช้วิธีแจ้งเรียนให้ทราบภายหลัง แต่เมื่อถามถึงกรณีที่มิได้มีการเปิดโอกาสให้เลือก แต่กฎหมาย พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 บังคับไว้ว่านายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งคำร้อง คำขอ ที่ยื่นมานั้น ร้อยละ 84.2 ของเจ้าหน้าที่ปกครองระบุว่าเห็นด้วยกับกฎหมาย เพราะความเป็นนักการเมือง ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนย่อมรู้ปัญหาและมีวาระทำให้ประชาชนสามารถที่จะไม่เลือกกลับเข้ามาอีกได้ หากทำงานไม่ดี ซึ่งผิดกับข้าราชการที่กลไกในการตรวจสอบควบคุมจากประชาชนมีน้อย แม้ถึงว่าจะได้มีการปฏิรูปการเมืองมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วก็ตาม แต่โดยเหตุที่ยังเป็นเวลาเริ่มต้นอยู่จึงต้องอาศัยระยะเวลา ความไม่แน่ใจดังกล่าวหากมิสามารถควบคุมข้าราชการได้อย่างแท้จริง (เด็ดขาดแล้ว) ประชาชนก็ไม่อาจมอบความไว้วางใจให้มีอำนาจในการสั่งการมีดุลพินิจดังกล่าวได้ แต่ก็ยังมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองส่วนหนึ่งร้อยละ 10.5 ไม่เห็นด้วยที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไปอยู่ที่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายสมควรมีการคลายอำนาจเหล่านั้นบ้าง ในส่วนของปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้งสองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนนั้น ร้อยละ 42.1 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเป็นดุลพินิจในด้านการสั่งคำร้องคำขอ ที่ยื่นมายังสำนักการช่างของประชาชน ร้อยละ47.4 ระบุว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งทั้ง 2 จำนวนนี้ ก็ยังมิได้ระบุชัดลงไปว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครตรัง เห็นว่าดุลพินิจไหนกันแน่ ที่ส่งผลกระทบกับประชาชน เพราะตัวเลขนั้นยังอยู่ในระดับที่ไล่เลี่ยกันอยู่ ร้อยละ 10.5 ตอบว่าได้รับเท่าๆ กันถึงผลกระทบทั้งสองดุลพินิจและข้อคำถามเดียวกันนี้เองถ้าหากเปรียบเทียบกับแบบสอบถามในส่วนของประชาชนจะพบว่า ร้อยละ 40.4 ของ

ประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งการคำร้อง คำขอ ร้อยละ 54.4 ระบุว่าเป็นเรื่องดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จึงยังมิได้มีข้อสรุปอย่างเด่นชัดเหมือนในกรณีเทศบาลนครอื่นๆ ที่ผ่านมาว่าดุลพินิจใดส่งผลกระทบถึงประชาชนได้มากกว่ากัน ทั้งนี้เพราะเปอร์เซ็นต์ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งของเจ้าหน้าที่ปกครองก็ดี ของประชาชนก็ดีมิได้ชี้ชัดลงไปได้เป็นหน้าที่ของผู้วิจัยที่จะต้องศึกษาโดยละเอียด เพื่อสรุปให้ได้ว่าดุลพินิจใด และงานใดที่เป็นปัญหาในดุลพินิจนั้นๆ เพื่อนเสนอต่อไป ในส่วนของหน่วยงานที่ถูกระบุว่าเป็นปัญหาในด้านการสั่งการคำร้อง คำขอ แล้วมีผลกระทบกับประชาชนมากที่สุดนั้น ร้อยละ 42.1 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 5.3 ระบุว่าส่วนการโยธา ร้อยละ 42.1 ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง โดยไม่มีการระบุว่าส่วนช่างสุขาภิบาลเป็นปัญหา ร้อยละ 10.5 ระบุว่าเป็นปัญหาได้ทุกส่วนงานเพราะเป็นการทำงานเพื่อส่วนร่วมย่อมมีกระทบถึงเป็นธรรมดาอยู่แล้ว

ตาราง แสดงหน่วยงานในส่วนต่างๆที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในสำนักการช่าง สังกัดอยู่ตอบในแบบสอบถามมา

หน่วยงานที่สังกัดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	21.1
2. ส่วนการโยธา	21.1
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	26.3
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	5.3
5. อื่นๆ เช่น (เทศมนตรี, นายกเทศมนตรี ลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ)	31.6

ตาราง แสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่ออำนาจการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในคำร้อง คำขอ ที่มีการยื่นขึ้นมาว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาด

หน่วยงานที่ควรมีอำนาจชี้ขาด	ร้อยละ
1. เทศมนตรี ที่รับผิดชอบงานด้านนี้หรือนายกเทศมนตรี	42.1
2. ข้าราชการพนักงานเทศบาล (ระดับสูง 7-9)	31.6
3. ที่ประชุมสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น	5.3
4. ที่ประชุมคณะเทศมนตรีที่มีการจัดประชุมขึ้น	15.8
5. อื่นๆ	5.3

ตาราง แสดงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ในทัศนะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พนักงานเทศบาลตรัง

ประเภทของการใช้ดุลพินิจ	ร้อยละ
1. ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	47.4
2. ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอที่ประชาชนยื่นขึ้นมาถึงสำนักการช่าง	42.1
3. อื่นๆ	10.5

ตาราง แสดงหน่วยงานที่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจ สั่งคำร้อง คำขอ ของประชาชนที่เสนอมา หน่วยงานใดที่มีปัญหามากที่สุด (เทศบาลนครตรัง)

ประเภทของส่วนงานในสำนักการช่าง	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	42.1
2. ส่วนการโยธา	5.3
3. ส่วนควบคุม อาคาร และผังเมือง	42.1
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	-
5. อื่นๆ	10.5

ตาราง แสดงความเห็นในกรณีที่มีกฎหมายระบุว่านายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับ มอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ในการสั่งคำร้อง คำขอ เป็นลำดับสุดท้ายนั้น ข้าราชการพนักงานเทศบาลมีความเห็นอย่างไร

ความเห็นว่าควรเป็นไปตามที่กฎหมาย พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้	ร้อยละ
1. เห็นด้วย	84.2
2. ไม่เห็นด้วย	10.5
3. อื่นๆ	5.3

ในส่วนของการหาความสัมพันธ์กันระหว่างภูมิหลังในด้านต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครตรังกับปัญหาการใช้ดุลพินิจนั้นพิจารณาได้ ดังนี้ เจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานในเทศบาลนครตรังที่อายุต่ำกว่า 30 ปี ร้อยละ 50 เป็นลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ร้อยละ 30 เท่าๆ กันของเจ้าหน้าที่ที่อายุ 31-40 ปี สังกัดอยู่ส่วนการโยธาและเป็นลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ร้อยละ 33.3 เท่าๆ กันทั้ง 3 ส่วนของเจ้าหน้าที่ที่อายุ 41-50 ปี สังกัดอยู่กับส่วนควบคุมการก่อสร้าง ส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองและเป็นลูกจ้างชั่งคราว/ประจำ ตามลำดับ ร้อยละ 50 เท่าๆ กันของเจ้าหน้าที่ที่อายุ 51-60 ปี สังกัดอยู่ในส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองและส่วนการโยธา ตามลำดับ หากพิจารณาอายุของเจ้าหน้าที่และความสัมพันธ์ด้านตำแหน่งประกอบก็พบว่า ในส่วนการโยธา และส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองมีเจ้าหน้าที่ๆ มีอาวุโสอยู่มากที่ตอบแบบสอบถาม ดังนั้นข้อมูลในส่วนดังกล่าวที่ก็ถูกระบุว่าเป็นปัญหาในด้านของดุลพินิจก็น่าจะเป็นประโยชน์แก่การวิจัยในส่วนของความเห็นตามกฎหมายที่ให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งดุลพินิจเป็นลำดับสุดท้ายนั้น ร้อยละ 100 ของเจ้าหน้าที่ที่อายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมา ร้อยละ 80 ของเจ้าหน้าที่ที่อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 66.7 ของเจ้าหน้าที่ที่อายุ 41-50 ปี คิดเป็น 100 % ของเจ้าหน้าที่ที่อายุ 51-60 ปี ระบุตรงกันว่าเห็นด้วยที่จะให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเช่นนั้นตามกฎหมายและเมื่อถามถึงหากเป็นกรณีที่มิได้มีกฎหมายระบุเช่นนั้น แต่ให้เป็นอิสระที่จะเลือกว่าหน่วยงานบุคคลหรือองค์กรใดควรเป็นผู้มีอำนาจในลำดับสุดท้ายในการสั่งดุลพินิจที่เกี่ยวเนื่องด้วยคำร้อง คำขอ ร้อยละ 50 เท่าๆ กัน ทั้ง 3 ช่วงอายุของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมานั่น คือ ช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมา ช่วง 31-40 ปี และช่วง 51-60 ปี ตามลำดับ เห็นว่ายังคงให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจดังกล่าวอยู่ต่อไปตามกฎหมายแต่ก็มีเจ้าหน้าที่ปกครองในช่วงอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 66.7 ต้องการให้มีการกระจายอำนาจดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ มาสู่ข้าราชการในระดับสูง (ระดับ 7-9) และหากพิจาณาความสัมพันธ์ของอายุกับตำแหน่งที่ดำรงอยู่จะพบว่าผู้ที่อายุ 41-50 ปี ส่วนใหญ่ก็อยู่ในระดับ 5-7 ซึ่งก็เป็นส่วนที่เป็นหัวหน้าส่วนงานต่างๆ ในสำนักการช่าง ที่มีแนวคิดในการเปลี่ยนแปลงข้อน่าสนใจก็คือผู้วิจัยจะต้องค้นพบว่าเพราะเหตุใดเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในช่วงอายุดังกล่าว และมีตำแหน่งถึงหัวหน้าส่วนงานต่างๆ เหล่านั้นจึงต้องการให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายคลายหรือกระจายงานมาสู่ระดับพวกตน (หัวหน้าส่วน) หรือผู้อำนวยการสำนัก (กอง) บ้างอาจเป็นไปได้ว่าตลอดเวลาที่ทำงานในสำนักการช่างได้พบเห็นสัมผัสกับประชาชนมาโดยตลอดจึงเข้าใจปัญหาและพยายามที่จะสะท้อนปัญหาดังกล่าว เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้วยการกระจายอำนาจในการสั่งดุลพินิจที่เกี่ยวกับคำร้อง คำขอ นั้นๆ ซึ่งผู้วิจัยก็ได้นำเสนอแนวทางแก้ไขเป็นทางออกไว้แล้วด้วยการให้กำหนดงานในแต่ละส่วนและให้แบ่งอำนาจการสั่งดุลพินิจ

เหล่านั้นไปสู่ข้าราชการระดับ 7-9 ในสำนักการช่าง เช่น กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่, ยะลา ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ปกครองที่อายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมาต้องการให้จัดประชุมคระเทศมนตรีขึ้นเพื่อพิจารณา คำร้อง คำขอ เหล่านั้น ซึ่งก็คงทำไม่ได้เนื่องจากเป็นงานประจำต้องการความรวดเร็วและมีคำร้อง คำขอ ที่ยื่นมาเป็นจำนวนมาก หากจะทำได้อาจมีการกำหนดในลักษณะสอดรับกับอำนาจในการตัดสินใจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายกล่าวคือ เมื่อมีการแบ่งอำนาจในการสั่งดุลพินิจคำร้อง คำขอ อย่างชัดเจนระหว่างข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) กับนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายแล้วชัดเจน ย่อมเป็นที่แน่ชัดอยู่แล้วว่าในส่วนที่เกี่ยวกับงานหรือการก่อสร้างที่มีการยื่นคำร้อง คำขอขึ้นมา ในกรณีที่จะอยู่ในอำนาจของนายกเทศมนตรีต้องเป็นการก่อสร้างขนาดใหญ่ [100] ดังนั้นก่อนที่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย (ฝ่ายสำนักการช่าง) จะลงนามอาจต้องนำเข้าที่ประชุมคณะเทศมนตรีด้วยทุกครั้ง เพราะเป็นโครงการที่ก่อสร้างขนาดใหญ่และส่งผลประทบต่อประชาชนจึงมิควรให้เป็นอิสระอำนาจของนายกเทศมนตรีแต่เพียงผู้เดียวตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ปกครองที่อายุ 51-60 ปี ระบุว่าควรมีการแยกเรื่องออกเป็นเรื่องที่ใหญ่และเป็นโครงการก่อสร้างที่ใช้เงินมากกับเรื่องปานกลางและเรื่องทั่วไป และมีการกระจายอำนาจนั้นสู่เจ้าหน้าที่ข้าราชการที่ทำงานในสำนักการช่างบ้าง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ผู้วิจัยนำเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในส่วนของดุลพินิจที่ถูกระบุว่าเป็นปัญหากระทบกับประชาชนมากที่สุดนั้น ร้อยละ 60 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่อายุ 31-40 ปี และร้อยละ 50 ของเจ้าหน้าที่ปกครองอายุ 51-60 ปี เห็นว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนยื่นคำร้อง คำขอขึ้นมาแต่คิดเป็น 100% ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครตรัง อายุต่ำกว่า 30 ปี และร้อยละ 66.7 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่อยู่ในช่วงอายุ 41-50 ปี และร้อยละ 50 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่อายุ 51-60 ปีอีกส่วนหนึ่งกลับเห็นว่าดุลพินิจที่กระทบต่อประชาชนน่าจะเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่า อย่างไรก็แล้วแต่ผู้วิจัยจะได้ระบุถึงงานที่เป็นปัญหาในแต่ละดุลพินิจและเสนอทางแก้ไขอยู่แล้วในตอนต่อไป และในส่วนงานต่างๆ ในสำนักการช่างที่เจ้าหน้าที่ปกครองระบุว่าเป็นปัญหาในการสั่งคำร้องคำขอของประชาชนนั้น ร้อยละ 50 ของเจ้าหน้าที่

---

[100] โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เช่น อาคารสูง, อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารสูงเกิน12 ชั้น,อาคารสูงตั้งแต่ 7 ชั้นดาดฟ้าหรืออาคารสูงเกิน 4 ชั้น (ส่วนต่ำกว่า 4 ชั้น ย่อมเป็นอำนาจของข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ผู้อำนวยการกอง (สำนักช่าง) อยู่แล้ว นอกจากนั้นก็พวกโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ โรงงานอุตสาหกรรม, อาคารสาธารณะ, โรงมหรสพ, โรงแรม, อาคารจอดรถยนต์, ภัตตาคาร, ห้างสรรพสินค้า ทั้งนี้รวมถึงคำร้อง คำขอ ที่ยื่นมาเกี่ยวด้วยการโฆษาก่อสร้างที่มีวงเงินสูงๆด้วยที่จะให้นายกเทศมนตรีต้องนำเข้าที่ประชุมคณะเทศมนตรีเสมอ

ปกครองที่อายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมา และร้อยละ 66.7 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่อายุ 41-50 ปี และร้อยละ 50 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่อายุ 51-60 ปี ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองเป็นส่วนที่เมื่อประชาชนยื่นคำร้อง คำขอต่างๆ แล้วจะได้รับผลกระทบจากการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ปกครองเสมอ แม้ถึงว่าการสัมภาษณ์ที่สอบถามข้อมูลจากเจ้าหน้าปกครองจะระบุถึงความไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและทำให้ปฏิบัติงานได้ยากลำบากของ พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518 และบรรดากฎกระทรวงที่ออกมาตาม พ.ร.บ.ดังกล่าว ทั้งนี้รวมถึงกฎกระทรวงที่ออกตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ด้วย [101] ที่เป็นการสั่งการมาจากส่วนกลางขาดการศึกษาและเข้าใจถึงสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่เป็นปัญหา อีกประการคือความไม่แน่นอนดังกล่าวในการบังคับใช้กฎกระทรวงเหล่านี้เพราะก็มีปรากฏอยู่หลายฉบับที่ครั้นพอมีการปรับตัวตามได้แล้วของท้องถิ่นก็มีการยกเลิกไปอีก หรือ กฎกระทรวงในลักษณะลักลั่นเลือกบังคับเป็นบางท้องที่ บางเทศบาลไม่แน่นอน เช่น เรื่องการแบ่งเขตการใช้ที่ดิน (Zoneing) หรือหลักเกณฑ์ การระงับการก่อสร้างเป็นต้น ร้อยละ 60 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่อายุ 31-40 ปี ระบุว่าส่วนที่เป็นปัญหาในการสั่งดุลพินิจที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ ได้แก่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ปกครองที่อยู่ในช่วงอายุ 51-60 ปี ระบุว่ามีปัญหากระทบประชาชนได้ทุกส่วนงาน เพราะเป็นการทำงานเพื่อส่วนรวม แต่ต้องให้กระทบน้อยที่สุดในด้านของการศึกษาต่อประเด็นการรับรู้ว่าทราบหรือไม่ว่าดุลพินิจทั้งสองประการที่เจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลใช้นั้นอาจส่งผลกระทบกับประชาชนได้เป็นที่น่าพอใจว่าทุกระดับชั้นการศึกษาของเจ้าหน้าที่ปกครองทราบหมด ไม่ว่าจะเป็นร้อยละ 100 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษาร้อยละ 71.4 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ คิดเป็น 100% ของผู้จบระดับอนุปริญญาและร้อยละ 57.1 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบปริญญาตรี แต่ที่น่าตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ก็คือน่าแปลกที่เจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีถึงร้อยละ 42.9 ที่ไม่ทราบว่าการใช้ดุลพินิจของตนทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบอย่างยิ่ง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงเพราะหากเป็นเช่นนี้ ดุลพินิจดังกล่าวที่ใช้ออกไปอาจเป็นดุลพินิจที่อำเภอใจ, ไม่ชอบด้วยกฎหมาย, ผิดลำดับขั้นตอน, เกินอำนาจที่ตนมีอยู่ได้ ในส่วนของผู้ที่ควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งดุลพินิจที่มีการยื่นคำร้อง คำขอขึ้นมานั้น หากให้เลือกองค์กรหรือหน่วยงานคณะบุคคลต่างๆ ได้โดยอิสระมิได้มีกฎหมายมาเกี่ยวข้อง ร้อยละ 100 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและร้อยละ 42.9 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ และร้อยละ 42.9 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับ

---

[101] ปัญหาบางส่วนผู้วิจัยได้ชี้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไปแล้วเช่นกรณีกฎกระทรวงฉบับที่ 55 ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โปรดดูเปรียบเทียบได้ในกรณีเทศบาลนครยะลา

ปริญญาตรี ระบุให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย แต่ก็มีร้อยละ 75 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ที่ต้องการให้ข้าราชการการระดับสูง (ระดับ 7-9) เข้ามามีบทบาทดังกล่าวในการสั่งดุลพินิจที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ ขึ้นมา เช่นที่เกี่ยวกับการยื่นคำขอให้เทศบาลดำเนินการก่อสร้างสะพาน คูทางระบายน้ำหรือถนน หรือเป็นคำร้อง คำขอลักษณะการสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง, การขอใช้ที่ดิน, การต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น ส่วนในกรณีที่ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มีการระบุให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจในการสั่งดุลพินิจในด้านการยื่นคำร้อง คำขอเป็นลำดับสุดท้ายนั้น ร้อยละ 100 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 71.4 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 100 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ร้อยละ 85.7 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีเห็นด้วยตามที่กฎหมายระบุเช่นนั้น โดยดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่ปกครองในระดับชั้นการศึกษาต่างๆ ระบุว่าเป็นปัญหากระทบต่อประชาชนมากที่สุดนั้นร้อยละ 75 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญาและร้อยละ 42.9 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีระบุว่าเป็นดุลพินิจในด้านที่สั่งคำร้อง คำขอ ที่มีการยื่นขึ้นมาของประชาชนแต่คิดเป็น 100% ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 57.1 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะศึกษา ร้อยละ 42.9 อีกส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีระบุว่าเป็นดุลพินิจที่เกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เทศบาลกระทำลงไปโดยส่วนงานที่เป็นปัญหาในการสั่งคำร้อง คำขอมากที่สุดคิดเป็น 100% ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 42.9 ของผู้ที่จบระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะและร้อยละ 75 ของผู้ที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ระบุว่างานควบคุมการก่อสร้าง ส่วนร้อยละ 71.4 ของผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า งานส่วนนี้ของสำนักการช่างมีอยู่หลายจุดที่ต้องทำงานร่วมกัน เช่น การขออนุญาตก่อสร้างต้องมาขอที่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ส่วนการควบคุมการก่อสร้างก็เป็นดุลพินิจของส่วนควบคุมการก่อสร้าง จึงเห็นได้ว่าไม่อาจระบุได้ชัดเจนว่างานใดส่วนใดเป็นปัญหาที่แน่ชัดแต่คงเป็นปัญหาทั้งสองส่วน ผิดกับส่วนช่างสุขาภิบาลที่มิได้มีการกล่าวถึงเลย หรือส่วนการโยธาก็มีประเด็นที่กล่าวถึงน้อยมาก ในด้านของตำแหน่งที่ดำรงอยู่ต่อความสัมพันธ์ ในด้านสังกัดของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครตรังนั้น พบว่า ร้อยละ 50 ของเจ้าหน้าที่ปกครองระดับ 1-4 ที่ตอบแบบสอบถามมาสังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้างคิดเป็น 100% ของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีที่ตอบแบบสอบถามมาสังกัดอยู่ส่วนการโยธา (มีหน้าที่รับผิดชอบสั่งการงานของสำนักการช่างโดยตรง) ร้อยละ 66.7 ของเจ้าหน้าที่ปกครองระดับ 5-6 ที่ตอบแบบสอบถามมาสังกัดอยู่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 50 ของลูกจ้างชั่วคราว

และประจำ ที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเป็นลูกจ้างชั่วคราวและประจำ แต่มิได้ทำงานให้ส่วนใดส่วนหนึ่งของสำนักการช่างโดยชัดเจนคงเป็นแล้วแต่ภารกิจที่ส่วนใดมอบหมายให้ลงมือดำเนินการ จึงเห็นได้ว่าข้อมูลในส่วนนี้ มีพนักงานเทศบาลทั้งส่วนควบคุมการก่อสร้าง ส่วนการโยธา (แม้จะเป็นผู้สั่งการโดยตรงคือนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีก็ตาม) และส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ได้ตอบแบบสอบถามมาครบหมด จึงเป็นผลดีแก่งานวิจัยในการสะท้อนและสอบถามถึงปัญหาที่ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหาของส่วนดังกล่าวด้วยคงขาดอยู่แต่ส่วนช่างสุขาภิบาลแต่ก็มิได้เป็นประเด็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะจากแบบสอบถามทั้งเจ้าหน้าที่ปกครองและประชาชนก็มิได้ระบุว่าส่วนงานดังกล่าวมีปัญหาส่งผลกระทบแต่ประการใดไม่ ในด้านการรับรู้ว่าดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้นั้นอาจส่งผลกระทบถึงประชาชนได้ ปรากฏว่าทุกระดับชั้นตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครตรังตอบว่าทราบว่าดุลพินิจเหล่านั้นอาจส่งผลกระทบได้ โดยร้อยละ 66.7 ของเจ้าหน้าที่พนักงานเทศบาลระดับ 1-4 ร้อยละ 83.3 ของเจ้าหน้าที่ระดับ 5-6 และคิดเป็น 100% ของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ร้อยละ 66.7 ของลูกจ้างชั่วคราว/ประจำระบุว่าทราบ และพยายามหาทางบรรเทาผล ยิ่งโดยเฉพาะนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีระบุว่าทราบสูงถึง 100% ก็ยิ่งเป็นที่มั่นใจได้ว่าความเดือดร้อนของประชาชนดังกล่าวน่าจะได้รับความสนใจ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความเป็นนักการเมืองท้องถิ่นก็ได้จึงรับทราบและสะท้อนความเห็นออกมาเช่นนั้นในส่วนของใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งคำร้อง คำขอที่มีการยื่นเข้ามายังสำนักการช่างนั้น หากให้เป็นอิสระที่จะเลือกร้อยละ 66.7 ของพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 คิดเป็น 100% ของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีที่ตอบแบบสอบถามมาและร้อยละ 33.3 ของลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ระบุว่าควรให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย แต่ก็มีร้อยละ 33.3 ของพนักงานเทศบาล ระดับ 5-6 และร้อยละ 33.3 อีกส่วนหนึ่งของลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ระบุว่าควรให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) เข้ามามีบทบาทดังกล่าวในการแบ่งอำนาจการสั่งการของนายกเทศมนตรี นอกจากนั้นร้อยละ 33.3 อีกส่วนหนึ่งของลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ระบุว่าให้กระทำในที่ประชุมคณะเทศมนตรีที่มีการจัดประชุมขึ้นและในประเด็นเดียวกันนี้ หากมีกฎหมายระบุว่าเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งดุลพินิจในการที่ประชาชนยื่นคำร้อง คำขอขึ้นมา ร้อยละ 83.3 เท่าๆ กันทั้ง 3 ระดับของพนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งระดับ 1-4, ระดับ5-6 และลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ตามลำดับ ระบุว่าเห็นด้วยตามที่กฎหมายระบุเช่นนั้น และคิดเป็น 100% ของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีที่ตอบแบบสอบถามมาก็เห็นด้วยเช่นกันตามกฎหมาย (พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496) ในส่วนของดุลพินิจทั้ง 2 ประการ ที่มีการส่งผลกระทบถึงประชาชนได้นั้น ร้อยละ50 ของพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 และร้อยละ 66.7 ของพนักงานเทศบาลระดับ 5-6 เห็นว่าเป็นดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ ที่ยื่นขึ้นมาของประชาชนต่อ

สำนักการช่าง เช่น แบบแปลน, การขออนุญาตก่อสร้างต่างๆ หรือคำขอ ให้เทศบาลดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ส่วนร้อยละ 83.3 ของลูกจ้างชั่วคราว/ประจำและคิดเป็น 100% ของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเป็นดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยส่วนงานที่ถูกระบุว่าเป็นส่วนงานที่เป็นปัญหาด้านดังกล่าวมากที่สุดนั้น ร้อยละ 50 เท่าๆ กันของพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 และลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ระบุว่าส่วนควบคุมการก่อสร้างส่งผลกระทบในการใช้ดุลพินิจอาจเป็นดุลพินิจที่ล่าช้าประวิงเวลาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เกินอำนาจ ผิดขั้นตอนมากที่สุด ร้อยละ 66.7 ของพนักงานเทศบาลระดับ 5-6 ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง คิดเป็น 100% ของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีที่ตอบแบบสอบถามระบุว่าอาจส่งผลกระทบได้ทุกส่วน เพราะแม้จะเป็นการติดต่อยื่นคำขอ คำร้องเป็นการเฉพาะรายๆ ของประชาชนก็ตาม แต่เมื่อประชาชนไม่ได้รับความสะดวกจากส่วนใด ส่วนนั้นก็ถือว่าใช้ดุลพินิจที่ส่งผลกระทบแล้ว ในด้านของภูมิหลังของเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาลที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครตรังกับสังกัดที่สังกัดอยู่นั้น ร้อยละ 33.3 ของพนักงานเทศบาลที่มีภูมิหลังเคยทำงานบริษัทหรือลูกจ้างเอกชนมาก่อนสังกัดอยู่ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ซึ่งก็เป็นที่น่าแปลกใจว่าเพราะเหตุใดผู้ที่มีภูมิหลังเคยอยู่ภาคเอกชนมาก่อนเมื่อมาทำงานในส่วนควบคุมการก่อสร้างส่วนดังกล่าวจึงเป็นส่วนที่อยู่ในลำดับต้นๆ ที่มีการกล่าวถึงว่าเป็นปัญหา ทั้งที่น่าจะทราบดีถึงข้อขัดข้องเหล่านั้นเมื่อครั้งที่อยู่ในภาคเอกชนทั้งนี้ อาจเป็นได้ว่าความเคร่งครัดของระบบราชการกฎระเบียบต่างๆ ที่ทำให้แนวภาคเอกชนของผู้ที่มีภูมิหลังอย่างนั้นไม่สามารถที่จะแก้ไขได้ร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลที่มีภูมิหลังเคยรับราชการมาก่อน สังกัดอยู่ส่วนการโยธาและคิดเป็น 100% เท่าๆ กันของผู้ที่เป็นพนักงานเทศบาลและภูมิหลังเคยทำงานรัฐวิสาหกิจมาก่อนหรือเคยทำอาชีพเกษตรกรรม/ประมงมาก่อน ตามลำดับ สังกัดอยู่ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 33.3 ของผู้ที่เป็นพนักงานเทศบาลและมีภูมิหลังเคยทำงานเป็นลูกจ้างบริษัทเอกชน อีกส่วนหนึ่งก็สังกัดอยู่ในส่วนนี้เช่นกัน ร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลที่มีภูมิหลังเคยประกอบอาชีพค้าขายมาก่อนมาทำงานในส่วนที่เป็นลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ โดยมีความเห็นว่าหากมิได้มีกฎหมายระบุให้อำนาจการตัดสินใจในการสั่งคำร้อง คำขอ ที่ประชาชนยื่นมาอยู่ที่นายกเทศมนตรีแล้วควรอยู่ที่ใคร ร้อยละ 100 ของพนักงานเทศบาลที่มีภูมิหลังเป็นพนักรัฐวิสาหกิจ และร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลที่มีภูมิหลังเคยเป็นลูกจ้างในบริษัทเอกชน เห็นว่าควรให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) เข้ามามีบทบาทในการสั่งดุลพินิจดังกล่าวได้แต่ก็ยังมีร้อยละ 50 เท่าๆ กันทั้ง 3 ภูมิหลังของพนักงานเทศบาลที่เคยมีภูมิหลังเป็นข้าราชการหรืออีกส่วนหนึ่งของภูมิหลังที่เป็นพนักงานเอกชนและมีภูมิหลังค้าขายยังต้องการให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจดังการในการสั่งคำร้อง คำขอที่ยื่นมา อาจเป็นได้ว่า เพราะความที่เป็นข้าราชการจึงมีความคิดยึดติดกับกฎระเบียบมาก่อน จึงเห็น

ตรงกับกฎหมายที่มีระบุไว้ก็ได้ (พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496) และคิดเป็น 100% ของผู้เป็นพนักงานเทศบาลที่มีภูมิหลังเคยเป็นเกษตรกร/ประมง เห็นว่าในการสั่งคำร้องคำขอควรให้ สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นเป็นผู้พิจารณา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ เพราะงานของสภาเทศบาลเป็นงานด้านกฎหมาย และนโยบายให้ความเห็นชอบ ในงบประมาณ และแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีมิใช่จะมาให้ความเห็นชอบ ในการสั่งคำขอ คำร้องต่างๆ ที่เป็นงานประจำและมีจำนวนมาก ในด้านของระยะเวลาการทำงานต่อสังกัด ที่พนักงานเทศบาลสังกัดอยู่นั้น พบว่า ร้อยละ 28.6 ของพนักงานเทศบาล ที่ทำงานช่วง 5-15 ปี สังกัดอยู่กับส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี สังกัดอยู่กับส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ซึ่งในประเด็นนี้อาจเป็นได้ว่าเพราะความเป็นพนักงานที่มีอายุการทำงานน้อย จึงขาดประสบการณ์ เมื่อมาทำงานในส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ตลอดจนขาดความชำนาญและหลักรัฐศาสตร์จิตวิทยา จึงส่งผลให้ การบังคับใช้กฎหมาย พ.ร.บ. ควบอาคาร ก็ดี พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518 เกิดปัญหา ส่งผลกระทบถึงประชาชนได้ และคิดเป็น 100% ของพนักงานที่ทำงานในเทศบาลนครตรัง 15-20 ปี เป็นลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ซึ่งลักษณะการเป็นลูกจ้างเช่นคงมิได้มีการย้ายหมุนเวียนไปยังเทศบาลต่างๆ ทำให้มีระยะเวลาที่ทำงานในเทศบาลนครตรังเป็นระยะเวลาที่นาน แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าบุคคลกลุ่มนี้เป็นเพียงลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ มิได้มีอำนาจในการสั่งดุลพินิจใดๆ ทั้งสิ้นคงเป็นผู้ปฏิบัติตามต่อความเห็นที่ว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนนั้น หากมิได้มีกฎหมายระบุบังคับไว้ในลำดับสุดท้าย ร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี และร้อยละ 42.9 ของผู้ที่ทำงาน 5-15 ปี ยังต้องการให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจดังกล่าว แต่คิดเป็น 100% ของพนักงานเทศบาลที่ทำงาน 15-20 ปี ในเทศบาลนครตรังต้องการให้มีการกระจายดุลพินิจดังกล่าวไปสู่ข้าราชการระดับสูง (ระดับ7-9) หัวหน้าส่วนและผู้อำนวยการกอง (สำนัก) การช่างเข้ามามีบทบาทดังกล่าวบ้าง และในกรณีที่มีกฎหมายระบุว่าให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจดังกล่าว ร้อยละ 100 และ 85.7% ของผู้ที่ทำงานในเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี และช่วง 5-15 ปี ตามลำดับ ระบุว่าเห็นด้วยตามกฎหมายบัญญัติเช่นนั้น แต่ก็มีคิดเป็น 100% ของผู้ที่เป็นพนักงานเทศบาลนครตรังที่ทำงานมา 15-20 ปี ไม่เห็นด้วย กรณีดังกล่าวนี้จึงเป็นตัวสะท้อนได้ดีประการหนึ่งว่าผู้ที่ทำงานมาเป็นเวลานานแม้ถึงว่าจะมิได้มีตำแหน่งสูง (ลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ) ก็ย่อมจะเห็นถึงปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องที่กฎหมายไปรวมอำนาจดังกล่าวนี้ไว้กับนายกเทศมนตรีที่แม้หลักการแล้วจะเป็นการดีเพราะเป็นนักการเมืองท้องถิ่นย่อมต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่ในความเป็นจริงเสียงในสภาเทศบาลนครหลายแห่งที่ทำการวิจัย พบว่า คณะผู้บริหารของเทศบาลมีเสียงเด็ดขาดจนอาจทำให้เสียงของฝ่ายค้านในสภาไม่มีหรือมีน้อย ส่งผลให้บทบาทในการค้านการถ่วงดุลอำนาจ ไม่ปรากฏขึ้น จึงสมควร

ที่จะต้องมีการกระจายอำนาจในการสั่งดุลพินิจในการยื่น คำขอ คำร้อง ของประชาชนมาสู่ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) บ้าง ในบางเรื่อง [102] และปัญหาที่เกรงจะมีการตรวจสอบข้าราชการเหล่านี้ไม่ได้ (Recall) ก็สามารถที่จะดำเนินการได้อยู่แล้วทั้งนี้เพราะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ก็มีองค์กรในการตรวจสอบที่เข้มแข็งอยู่มิใช่น้อยอาทิศาลปกครอง, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ช), การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแต่งตั้งถอดถอน นักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นการกดดันข้าราชการทางอ้อมอยู่แล้ว เพราะนักการเมืองท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี/เทศมนตรี) มีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการท้องถิ่นเหล่านี้อยู่แล้วจึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เป็นต้น ส่วนในเรื่องของส่วนงานที่ระบุว่ามีปัญหาในการสั่งคำร้อง คำขอ ที่ส่งผลกระทบถึงประชาชนนั้น ร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงานในเทศบาลนครตรัง 5-15 ปี และร้อยละ 100 ของผู้ที่ทำงานในเทศบาลนครตรัง 15-20 ปี ระบุว่าเป็นงานของส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 100 ของผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ระบุว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองมีปัญหาโดยมิได้มีการกล่าวถึง ส่วนการโยธา และส่วนช่างสุขาภิบาล แต่อย่างใด

2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการโยธา ก่อสร้างโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ของสำนักการช่าง แก่ประชาชน

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าผู้วิจัยได้แบ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกเป็น 2 ดุลพินิจ ดังกล่าวในส่วนนี้ก็จะเป็นการรายงานผลการวิจัยในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่เทศบาลนครตรังเองมีดุลพินิจในการสั่งการลงไปเพื่อพัฒนาเทศบาล โดยเป็นไปตามแผนพัฒนา ประจำปีและแผนพัฒนาระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) และระยะยาวกับทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังนั้นในประเด็นที่เป็นดุลพินิจในด้านของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ เป็นต้นว่าข้อคำถามที่ว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจสั่งการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

---

[102] เป็นต้นว่าอาคารที่พักอาศัยที่มีการยื่นคำขอ คำร้องขึ้นมา, ห้องแถวตึกแถวที่สูงไม่เกิน 4 ชั้น, สำนักงาน นอกจากนี้ก็เป็นการเปิดโอกาสให้สั่งดุลพินิจในคำร้อง คำขอที่ยื่นมาเกี่ยวด้วยเรื่องการโยธาก่อสร้างที่มีวงเงินไม่สูงนักหรือในลักษณะที่เป็นการซ่อมแซมและมีงบประมาณตั้งไว้ล่วงหน้าแล้วหรือกรณี จำเป็นเร่งด่วน ที่มีวงเงินไม่สูงเกินไปนัก โดยอาจทำเป็นหนังสือเวียนแจ้งให้เทศมนตรีทั้งหลายและนายกเทศมนตรีรับทราบภายหลังดำเนินการก็ได้ ซึ่งเกี่ยวกับดังกล่าวนี้สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องแจงงานโดยละเอียดของนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจสั่งคำร้อง คำขอ เหล่านั้น แล้วมิใช่เพียงกระจายงานดังกล่าวให้ผู้อำนวยการสำนัก (กองช่าง) เท่านั้น อาจขยายไปถึงหัวหน้าส่วนต่างๆ ก็เป็นได้

เป็นต้นว่า การสร้างถนน ปรับปรุงซ่อมแซมผิวถนน ลาดยางสร้างทางเท้า ทำคูทางระบายน้ำ ทั้งนี้เพราะภายหลังจากที่มีการนำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี เข้าสภาเทศบาลแล้วนั้น สำคัญอยู่ที่คณะผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี) ที่จะบริหารจัดการให้เป็นไปด้วยดี ภายใต้แผนพัฒนาเทศบาลที่มีการอนุมัติจากสภาเทศบาลแล้วนั้นโดยร้อยละ 44.7 ของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมาต้องการให้ยังเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่ได้รับการมอบหมาย ทั้งนี้เพราะความที่เป็นนักการเมืองมาจากการเลือกตั้งและมีวาระดำรงตำแหน่ง และประชาชนก็สามารถที่จะถอนถอดได้ เป็นผู้อนุมัติให้มีการดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 21.1 ต้องการให้สภาเทศบาลเป็นผู้จัดประชุมสภาเทศบาลขึ้น เพื่อพิจารณาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในโครงการต่างๆ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยก็ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า การพิจารณาแผนพัฒนาเทศบาลและงบประมาณประจำปีต้องกระทำโดยสภาเทศบาลอยู่แล้วตามกฎหมาย ร้อยละ 13.2 ต้องการให้มีการจัดประชุมคณะเทศมนตรีขึ้นก่อน เพื่อที่จะดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในทางปฏิบัติหลังจากสภาเทศบาลอนุมัติงบประมาณและแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีแล้ว นายกเทศมนตรีจะมีการแบ่งงานให้เทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบเป็นฝ่ายๆ ไป เช่น สำนักการคลัง, สำนักการศึกษา หรือ สำนักการช่างเป็นต้น ประเด็นจึงอยู่ที่โดยมากแล้วการดำเนินโครงการต่างๆ จึงเป็นเรื่องระหว่างนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายในแต่ละสำนักเป็นผู้จัดการอนุมัติสั่งดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้น ร้อยละ 9.6 ต้องการให้กระจายอำนาจในการสั่งดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้น มาสู่ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) บ้าง ในประเด็นดังกล่าวนี้ แม้ผู้วิจัยจะเห็นด้วยว่าข้าราชการระดับสูงเหล่านี้ เป็นผู้มีความชำนาญงานและเป็นมืออาชีพอยู่ในสายงานวิศวกรรมและสถาปัตย์ก็ตาม แต่ก็คงเห็นด้วยเฉพาะในกรณีที่จะให้ข้าราชการเหล่านี้ เข้ามามีส่วนกระจายอำนาจดุลพินิจเฉพาะในประเด็นดุลพินิจในการยื่นคำขอ คำร้องเท่านั้น เพราะดุลพินิจดังกล่าวหากได้มีการแบ่งงานย่อยออกตามที่ผู้วิจัยเสนอ ก็สามารถทำให้งานการพิจารณาคำร้อง คำขอ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและรอบคอบรวดเร็วมิใช่รวมอยู่ที่นายกเทศมนตรีแต่ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นเป็นที่ทราบดีอยู่แล้วว่าย่อมกระทบถึงประชาชนมิใช่เป็นการเฉพาะรายๆ เช่น ดุลพินิจในลักษณะแรก แต่เป็นดุลพินิจที่กระทบกับทั้งชุมชน ทั้งเทศบาลเป็นต้นว่าการสร้างถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ดังนั้นแม้จะมีมาตรการตรวจสอบควบคุมข้าราชการระดับสูงเหล่านี้ได้ ทั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้วก็ตามก็ไม่เป็นที่วางใจได้ว่าผลกระทบดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นกับประชาชน จึงสมควรให้สภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตต่างๆ ภายในเทศบาลเป็นผู้พิจารณาจะเหมาะสมกว่าที่สำคัญคือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในเทศบาลนั้น ถือเป็นนโยบายของฝ่ายการเมืองที่จะต้องกระทำ

อยู่แล้วตามที่ได้มีการหาเสียงหรือสัญญากับประชาชน จึงเป็นการไม่เหมาะสมหากจะให้มีการเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวของข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) บทบาทที่เหมาะสมของข้าราชการเหล่านี้น่าจะอยู่ที่เป็นกลไกของเทศบาลคณะเทศมนตรีในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่า ต่อเมื่อกระบวนการเป็นเช่นนี้แล้ว ยังเกิดปัญหาส่งผลกระทบถึงประชาชนได้อยู่อีก ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาน่าจะมิได้อยู่ที่ตัวผู้สั่งการหรือใครมีอำนาจสั่งการเพราะในรูปแบบที่ทำอยู่ในปัจจุบันก็รอบคอบดีอยู่แล้ว โดยใช้สภาเทศบาลเป็นผู้อนุมัติ แต่เมื่อยังส่งผลกระทบถึงประชาชนน่าอยู่ที่ระบบการบริหารการจัดการในแง่หรือประเด็นอื่นๆ มากกว่า ซึ่งจะได้เสนอถึงแนวทางแก้ไขต่อไป ร้อยละ 11.4 ของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่า ควรควบคุมและมีระบบการตรวจสอบคณะเทศมนตรีภายหลังจากรับแผนพัฒนามาจากสภาเทศบาลโดยมีการดึงประชาชนเข้าไปมีส่วนรวมสำหรับงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชน ในเขตเทศบาลนครตรัง ระบุว่าเป็นงานที่มีปัญหาและส่งผลกระทบมากที่สุด ได้แก่ ร้อยละ 31.6 ระบุว่าเป็นงานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ ซึ่งเป็นตัวเลขที่ไม่สูงนักเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีปัญหาเดียวกันนี้ของเทศบาลนครอื่นที่ผู้วิจัยทำวิจัยออกมา ร้อยละ 26.3 ระบุว่างานการสร้างคูทางระบายน้ำ ร้อยละ 12.3 ระบุว่างานการติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างตามถนนติดตั้งสัญญาณไฟจราจรเท่าๆ กันกับประชาชนอีกส่วนหนึ่ง ร้อยละ 12.3 ที่ระบุว่าทุกปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานย่อมกระทบถึงประชาชนได้อยู่แล้ว ขอเพียงให้ศึกษาถึงผลกระทบและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาล่วงหน้าก่อนเสมอโดยอาจมีการทำประชาพิจารณ์ของความเห็นประชาชนประกอบก็เป็นได้ ร้อยละ 10.5 งานการสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม ร้อยละ 5.3 งานการก่อสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ ร้อยละ 2.6 งานการถมดินให้ได้ระดับถนน ร้อยละ 0.9 งานการขยายสะพาน คอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล) และงานการขุดลอกคลองเท่าๆ กัน โดยจากการสอบถามถึงการรับรู้มาก่อนหรือไม่ของประชาชนก่อนที่เทศบาลจะดำเนินโครงการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เหล่านี้พบว่า ร้อยละ 56.1 ไม่รู้มาก่อนเลย ทราบอีกครั้งก็มีการดำเนินการก่อสร้างพัฒนาแล้ว ซึ่งก็เป็นเช่นนี้ทุกเทศบาลนครที่ทำการวิจัย จะแตกต่างกันบ้างก็ที่เปอร์เซ็นต์ของการไม่รู้หากเทศบาลนครใดประชาสัมพันธ์ดีและมีระบบการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดีก็จะมีตัวเลขของผู้ไม่รู้น้อย เช่น ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่มีผู้ไม่รู้มาก่อนเพียง 45.5% ส่วนเทศบาลนครสงขลาผู้ที่เป็นประชาชนไม่รู้มาก่อนดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 57.7% เทศบาลนครยะลาผู้ไม่รู้มาก่อน 65.2% เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช 67.9% มีผู้ไม่รู้มากที่สุด ในกรณีของเทศบาลนครตรังนี้ ร้อยละ 16.7 รู้มาก่อนล่วงหน้า 1 เดือนหรือมากว่านั้น ร้อยละ 15.8 รู้มาก่อน 1 อาทิตย์ ร้อยละ 4.4 รู้ก่อน 3 วัน ดำเนินการ ร้อยละ 7 ระบุว่าไม่สนใจที่จะรับรู้ ทั้งนี้ขอเพียงให้ดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านความรวดเร็วและเก็บงานของผู้รับเหมาให้ดีก็พอ น่าสังเกตตรงที่เมื่อได้ถามต่อไปถึงว่าหากรู้ รู้มาจากแหล่งใดประชาชนในเขตเทศบาล

นครตรัง ระบุใกล้เคียงกันว่า รู้จากเพื่อนบ้าน รู้เพราะได้คุยกับสมาชิกสภาเทศบาล รู้เพราะสนใจติดตาม จะเห็นได้ว่ากระบวนการรับรู้ดังกล่าวค่อยข้างจะมิได้เป็นระบบ เป็นการง่ายที่ตกข่าวได้ จึงสมควรที่จะต้องปรับปรุงด้านการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปในเทศบาลนครก่อนหน้านี้แล้ว

ตาราง แสดงความเห็นของประชาชนต่อผู้ที่ควรมีอำนาจสูงสุดในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

บุคคลหน่วยงานที่ควรมีอำนาจดังกล่าว	ร้อยละ
1. สภาเทศบาลที่มีการประชุมสภาขึ้น	21.1
2. เทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้หรือนายกเทศมนตรี	44.7
3. ข้าราชการระดับสูงในเทศบาล (ระดับ 7-9)	9.6
4. ข้าราชการระดับกลาง-ล่างในเทศบาล (ระดับ 1-6)	-
5. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี จัดประชุมขึ้น	13.2
6. อื่นๆ	11.4

ตาราง แสดงการรับรู้ของประชาชนก่อนที่เทศบาลจะมีการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ประชาชนรับรู้หรือไม่

ประเภทของการรับรู้ของประชาชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ
1. รู้ก่อน 1 เดือนหรือกว่านั้นที่จะดำเนินการ	16.7
2. รู้ก่อน 1 อาทิตย์ที่จะดำเนินการ	15.8
3. รู้มาก่อน 3 วัน ที่จะดำเนินการ	4.4
4. ไม่รู้มาก่อน	56.1
5. อื่นๆ	7

ตาราง ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชนในเขตเทศบาลนครตรัง ระบุว่าได้รับผลกระทบจากปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

ประเภทของงานที่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ
1. งานการสร้างคูทางระบายน้ำ	26.3
2. งานการขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่	31.6
3. งานการสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม	10.5
4. งานการติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร	12.3
5. งานการถมดินให้ได้ระดับถนน	2.6
6. งานการขุดลอกคลอง	0.9
7. งานก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอย	5.3
8. งานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.)	0.9
9. อื่นๆ	12.3

ในด้านของการหาความสัมพันธ์ด้านการศึกษาต่อการที่ประชาชนในเขตเทศบาลนครตรัง จะมีความเห็นว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งดุลพินิจ เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น พบว่า ร้อยละ 53.1 ของประชาชนที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 42.5 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรืออาชีวะ ร้อยละ 55.6 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา และร้อยละ 28.6 ของผู้จบระดับปริญญาตรีมีความเห็นว่า ควรให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยงานในด้านดังกล่าวที่ส่งผลกระทบในการพัฒนาโครงสร้างกับประชาชนมากที่สุดนั้น ร้อยละ 31.3 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 33.3 ของประชาชนที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ร้อยละ 38.1 ของประชาชนที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและคิดเป็น 100% ของประชาชนที่จบการศึกษาระดับประกาศนียบัตรลงความเห็นว่าเป็นงาน การขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ ร้อยละ 35 ของประชาชนที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ระบุว่าเป็นงานการสร้างคูทางระบายน้ำ ร้อยละ 50 เท่าๆ กันของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท ระบุว่าเป็นงานการชี้แนวเขตที่ดินและอื่นๆ หมายถึง ทุกงานย่อมส่งผลกระทบถึงประชาชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้อยู่แล้วเท่าๆ กัน ในด้านของการรับรู้มาก่อนที่เทศบาลจะดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นร้อยละ 53.1 ของผู้ที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 52.5 ของประชาชนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 55.6 ของประชาชนที่สำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญา ร้อยละ 71.4 ของ

ประชาชนที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและร้อยละ 50 ของประชาชนที่จบการศึกษาระดับปริญญาโท ระบุว่าไม่รู้มาก่อนที่เทศบาลจะดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเลยนั่นแสดงให้เห็นว่าระดับการศึกษากับการรับรู้งานการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลขาดความสัมพันธ์กัน แม้เป็นผู้จบการศึกษาถึงระดับปริญญาตรี การที่ไม่รับรู้มาก่อนในการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ไม่ต่างจากผู้จบระดับประถมศึกษา จึงสมควรที่เทศบาลจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีเพียง ร้อยละ 50 ของประชาชนที่จบการศึกษาระดับปริญญาโทอีกส่วนหนึ่ง ที่ระบุว่ารู้แต่ก็รู้มาก่อนดำเนินการ 1 อาทิตย์ และคิดเป็น 100% ของประชาชนที่จบการศึกระดับประกาศนียบัตรที่ระบุว่ารู้ก่อน 1 เดือน ที่จะดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในด้านอาชีพของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมานั้น ร้อยละ 30.8 ของผู้ที่มีอาชีพอิสระต้องการให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นเป็นผู้พิจารณาสั่งการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร้อยละ 50 ของประชาชนที่เป็นข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาต้องการให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นที่ประชุมคณะเทศมนตรีที่มีการจัดประชุมขึ้นเป็นผู้พิจารณามีอำนาจสั่งการ ซึ่งผู้วิจัยก็ได้แสดงความเห็นต่ออำนาจขององค์กรทั้ง 2 นี้แล้วว่า ค่อนข้างเป็นไปได้ยากในการที่จะให้มีอำนาจสั่งดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 82.4 ของประชาชนที่มีอาชีพเป็นลูกจ้างพนักงานในบริษัทเอกชน ร้อยละ 39 ที่เป็นผู้มีอาชีพค้าขาย และคิดเป็น 100% ของผู้มีอาชีพเกษตร/ประมง ยังต้องการให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อาจเป็นเพราะความไม่แน่ใจในระบบตรวจสอบข้าราชการ และความเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนของคณะผู้บริหารเทศบาลในด้านของงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประชาชนทุกอาชีพระบุตรงกันว่า งานการขยายถนน ปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ มีปัญหาส่งผลกระทบกับประชาชนมากที่สุด กล่าวคือ ร้อยละ 50 ของผู้เป็นข้าราชการ ร้อยละ 35.3 ของลูกจ้างพนักงานในบริษัทเอกชน ร้อยละ 27.3 ของประชาชนที่มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 66.7 ของผู้มีอาชีพเกษตรกรรม/ประมง ร้อยละ 38.5 ของผู้ประกอบอาชีพอิสระ ระบุตรงกันว่างานดังกล่าวมีปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีเพียงร้อยละ 35.3 เท่าๆ กันอีกส่วนหนึ่งของประชาชนที่มีอาชีพเป็นลูกจ้างพนักงานในบริษัทระบุว่า การสร้างคูทางระบายน้ำเป็นปัญหาส่งผลกระทบประชาชนในด้านของการรับรู้มาก่อนที่เทศบาลจะดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ร้อยละ 75 ของประชาชนที่มีอาชีพข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมา ร้อยละ 70.6 ของผู้มีอาชีพลูกจ้างพนักงานในบริษัทเอกชน ร้อยละ 53.2 มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 33.3ของผู้มีอาชีพเกษตรกรรม/ประมง และร้อยละ 53.8 ของผู้มีอาชีพอิสระระบุตรงกันว่าไม่รู้มาก่อนที่เทศบาลจะดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใดๆ จะสังเกตเห็นได้ว่าแม้เป็นผู้ที่มีอาชีพเป็นข้าราชการก็ไม่รู้มาก่อนเช่นกันถึง ร้อยละ 75 มีเพียง ร้อยละ 33.3 เท่าๆ กันอีกส่วนหนึ่งของผู้มีอาชีพเกษตร/

ประมง ที่ระบุว่ารู้มาก่อนล่วงหน้า 1 เดือนและ 1 อาทิตย์ ตามลำดับ แต่ก็จากแหล่งข่าวที่ค่อนข้างจะไม่เป็นระบบจากการพูดคุยพบปะบอกเล่าจากเพื่อนบ้านมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการทำให้มีโอกาสพลาดข่าวในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลได้ ซึ่งมีบรรจุอยู่แล้วในแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี สมควรที่จะเผยแพร่ในวงกว้างต่อไปเพื่อให้ประชาชนรับรู้ทราบก่อนในการบรรเทาผลกระทบ ในด้านของระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ร้อยละ 30 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี ต้องการให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งโดยปกติแล้วสภาเทศบาลก็เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาแผนพัฒนาเทศบาลและงบประมาณโครงการต่างๆ ก่อนที่คณะเทศมนตรีจะรับไปดำเนินการ ร้อยละ 34.8 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในช่วง 5-15 ปี ร้อยละ 70 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในช่วง 15-20 ปี ร้อยละ 66.7 ของผู้ที่อาศัยในช่วง 20-25 ปี ร้อยละ 42.9 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในช่วง 25 ขึ้นไป ระบุตรงกันว่าอำนาจในการสั่งดุลพินิจที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานควรเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้สั่งการ และมีเพียงร้อยละ 30 อีกส่วนหนึ่งของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี ต้องการให้ที่ประชุมเทศมนตรีเป็นผู้จัดประชุมขึ้นเพื่อสั่งดุลพินิจดังกล่าว ในด้านของงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่ถูกระบุว่าเป็นงานที่เป็นปัญหา ร้อยละ 40 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในช่วง 15-20 ปี ร้อยละ 38.9 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 20-25 ปี ระบุว่าเป็นงานการสร้างคูทางระบายน้ำแต่ร้อยละ 40 ของผู้ที่อาศัยอยู่ต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 34.8 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 5-15 ปี และอีกส่วนหนึ่งร้อยละ 40 ของผู้ที่อาศัยอยู่15-20 ปี และร้อยละ 28.6 ของผู้ที่อาศัยอยู่ 25 ขึ้นไป ระบุว่าเป็นงานการขยายถนน ปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ที่เป็นปัญหาและส่งผลกระทบต่อประชาชน ในด้านการรับรู้มาก่อนที่เทศบาลจะดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ผลก็คงออกมาเช่นเดียวกันกับ ที่ผ่านมานั่นคือ ประชาชนไม่รับรู้มาก่อนในการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นร้อยละ 50 ของผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาลต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ56.5 ของผู้ที่อยู่ 5-15 ปี ร้อยละ 70 ของผู้ที่อยู่ 15-20 ปี ร้อยละ 61.1 ของผู้ที่อยู่ 20-25 ปี และร้อยละ 51 ของผู้ที่อยู่ 25 ปีขึ้นไปในเขตเทศบาล ไม่รับรู้มาก่อนนั่นแสดงว่าปัญหาการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลนั้นมีปัญหามานานแล้วไม่ว่าจะเป็นผู้ที่อยู่มานานแล้วหรือพึ่งมาอยู่ก็ไม่รับรู้การดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวใดๆเลย

ในด้านของแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า พนักงานเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองร้อยละ 42.1 ต้องการให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นเป็นผู้พิจารณาสั่งการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในจุดดังกล่าวนี้ก็เป็นการสอดคล้องกับแนวทางของกฎหมายและแนวปฏิบัติอยู่แล้วที่สภาเทศบาลจะเป็นผู้พิจารณาในแผนพัฒนาเทศบาลก่อนดำเนินการ ร้อยละ 36.8 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาต้องการให้มีการพิจารณาอำนาจตัดสินใจไปอยู่ที่ที่ประชุมคณะเทศมนตรีซึ่งใน

ทางปฏิบัติจะเป็นผู้รับแผนงานโครงการภายหลังจากที่ผ่านสภาเทศบาลมาดำเนินการร่วมกับข้าราชการประจำ ร้อยละ 5.3 เท่าๆ กันทั้ง 4 กลุ่มของข้าราชการเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าอาจให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจก็ได้หรือให้ข้าราชการที่ทำงานอยู่ในเทศบาลระดับสูงหรือระดับกลางค่อนไปทางล่างพิจารณาก็ได้หรือเป็นการพิจารณาร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ข้อน่าสังเกตคือในประเด็นดังกล่าวนี้เมื่อถามถึงอำนาจในการตัดสินใจในการสั่งให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ข้าราชการเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามนี้มาจะระบุจำนวนมากให้สภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณาถึงร้อยละ 42.1 ซึ่งต่างจากกรณีดุลพินิจในการยื่นคำขอ คำร้อง ที่มักจะมอบอำนาจในการสั่งการดุลพินิจดังกล่าวให้นายกเทศมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเปอร์เซ็นต์ที่สูงกว่ามากแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจและสามารถแบ่งแยกความแตกต่าง ในระหว่าง 2 ดุลพินิจ ในทางปกครองได้ อันจะส่งผลดีในการให้บริการกับประชาชนโดยส่วนงานที่เจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานในเทศบาลนครตรัง ในสำนักการช่างเห็นว่าเป็นส่วนงานที่มีปัญหาและส่งผลกระทบถึงประชาชนได้มากที่สุดนั้น ร้อยละ 42.1 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเป็นส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ร้อยละ 36.8 ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ15.8 ระบุว่าเป็นส่วนการโยธา ร้อยละ 5.3 ตอบว่าย่อมมีปัญหากระทบได้ทุกส่วน มีเพียงส่วนเดียวที่มิได้รับการระบุถึงว่ามีปัญหา คือ ส่วนช่างสุขาภิบาล และงานที่เห็นว่าเป็นปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุดคือ ร้อยละ 47.4 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาระบุเป็นงานการขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ ซึ่งก็ตรงกับกรณีแบบสอบถามของประชาชนที่ระบุว่างานดังกล่าวมีปัญหา ร้อยละ 31.6 ส่วนร้อยละ 15.8 เท่าๆ กันของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่างานการสร้างคูทางระบายน้ำและงานการถมดินให้ได้ระดับถนนมีปัญหาตามลำดับ ซึ่งงานการสร้างคูทางระบายน้ำนี้ แบบสอบถามประชาชนก็ระบุว่าเป็นปัญหาอยู่ในลำดับสอง ร้อยละ 26.3 ส่วนร้อยละ 10.5 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่า งานที่เป็นปัญหาได้แก่ งานการติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร ร้อยละ 5.3 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่เหลือเท่าๆ กันทั้ง 3 กลุ่มงานระบุว่างานเป็นปัญหา คือ งานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) งานก่อสร้างสะพานลอยถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ และระบุว่าอื่นๆ ทุกงานอาจส่งผลกระทบได้เท่าๆ กัน ตามลำดับ โดยไม่มีการระบุว่างานการสร้างเดินเท้าซ่อมแซมและงานการขุดลอกคลองมีปัญหาแต่ประการใด

ตาราง แสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเทศบาลนครตรังที่ต้องการให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

องค์กรที่ควรมีอำนาจในการตัดสินใจดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ
1. สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น	42.1
2. เทศมนตรีที่รับผิดชอบหรือนายกเทศมนตรี	5.3
3. ข้าราชการระดับสูงในเทศบาล (ระดับ 7-9)	5.3
4. ข้าราชการระดับกลาง-ล่างในเทศบาล (ระดับ 1-6)	5.3
5. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี	36.8
6. อื่นๆ	5.3

ตาราง แสดงส่วนงานในสำนักการช่างที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระบุว่าเป็นส่วนงานที่มีปัญหาส่งผลกระทบต่อประชาชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

หน่วยงานในสำนักการช่างที่รับผิดชอบงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ
1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	36.8
2. ส่วนการโยธา	15.8
3. ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	42.1
4. ส่วนช่างสุขาภิบาล	-
5. อื่นๆ	5.3

ตาราง แสดงงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เจ้าหน้าที่ปกครองหรือพนักงานเทศบาลนครตรัง ระบุว่าเป็นปัญหากระทบต่อ ประชาชนมีดังต่อไปนี้

งานในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน	ร้อยละ
1. การสร้างคูทางระบายน้ำ	15.8
2. การติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร	10.5
3. การขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่	47.4
4. การขยายสะพาน คอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.)	5.3
5. การก่อสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ	5.3
6. การสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซม	-
7. การถมดินให้ได้ระดับถนน	15.8
8. การขุดลอกคลอง	-
9. อื่นๆ	5.3

ในส่วนการศึกษาของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครตรังที่ตอบแบบสอบถามมานั้นพบว่า ในด้านของความเห็นที่ต้องการให้ใครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าควรเป็นผู้สั่งดุลพินิจให้มีการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานนั้น พบว่า ร้อยละ 50 ของผู้เป็นเจ้าหน้าที่ปกครองที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ร้อยละ 57.1 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครตรังที่จบปริญญาตรีและคิดเป็น 100% ของพนักงานเทศบาลที่จบระดับประถมศึกษาต้องการให้อำนาจในการสั่งดุลพินิจเป็นของสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นเพื่อพิจารณา ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะที่เป็นอยู่คือ สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาแผนในการพัฒนาเทศบาลประจำปีอยู่แล้ว ร้อยละ 28.6 ของผู้เป็นพนักงานเทศบาลที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ต้องการให้มีการจัดประชุมเทศมนตรีขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยส่วนงานที่มีการระบุว่าใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและส่งผลกระทบกับประชาชนมากที่สุด ร้อยละ 42.9 ของพนักงานฝ่ายปกครองที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ ระบุว่าเป็นส่วนการโยธา คิดเป็น 100% ของพนักงานเทศบาลที่จบระดับประถมศึกษา ร้อยละ 50 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา และร้อยละ 42.9 ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง อีกส่วนหนึ่งร้อยละ 42.9 ของพนักงานเทศบาลที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของพนักงานเทศบาลที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา และอีกส่วนหนึ่งร้อยละ 42.9 ของพนักงานเทศบาลที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง โดยงานด้าน

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นงานที่เป็นปัญหามากที่สุด ร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญาเห็นว่าเป็นงานการสร้างคูทางระบายน้ำ อีกส่วนหนึ่งร้อยละ 50 ของกลุ่มดังกล่าวเห็นว่า เป็นงานการติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร คิดเป็น 100% ของพนักงานเทศบาลที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและร้อยละ 42.9 ของผู้จบระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะ และร้อยละ 57.1 ของผู้จบระดับปริญญาตรี เห็นว่าเป็นงานการขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ อีกส่วนหนึ่งร้อยละ 42.9 ของผู้จบการศึกษาระดับมัธยม/อาชีวะศึกษา เห็นว่าเป็นงาน การถมดินให้ได้ระดับถนน ที่เป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อประชาชน ในด้านของตำแหน่งงานนั้น ร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลที่อยู่ในระดับ 1-4 ร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลระดับ 5-6 และร้อยละ 33.3 ของลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ เห็นว่าผู้ที่หรือหน่วยงานที่ควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน คือ สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น คิดเป็น 100% ของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีที่ตอบแบบสอบถามมาและอีกส่วนหนึ่งร้อยละ 33.3 ของลูกจ้างชั่วคราวและประจำ ต้องการให้มีการจัดประชุมเทศมนตรีขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยส่วนงานที่มีการระบุว่าเป็นปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและส่งผลกระทบต่อประชาชน ร้อยละ 33.3 ของพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 ร้อยละ50 ของพนักงานเทศบาลระดับ 5-6 ร้อยละ 33.3ของลูกจ้างชั่วคราว / ประจำ ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 33.3 อีกส่วนหนึ่งของพนักงานเทศบาล ระดับ 1-4 ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของพนักงานเทศบาลระดับ 5-6 คิดเป็น 100% ของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีที่ตอบแบบสอบถามและอีกส่วนหนึ่งร้อยละ 33.3 ของลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ระบุว่าเป็นงานของส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองโดยมิได้มีการระบุถึงส่วนการโยธาและส่วนช่างสุขาภิบาลว่าเป็นปัญหาแต่อย่างใดโดยงานที่เป็นปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้แก่ ร้อยละ 33.3 ของพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 ร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลระดับ 5-6 คิดเป็น 100% ของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีที่ตอบแบบสอบถามมาและร้อยละ 50 ของลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ ระบุว่าเป็นงานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ มีเพียงอีกส่วนหนึ่งร้อยละ 33.3 ของพนักงานเทศบาลระดับ 1-4 ระบุว่าเป็นงานการสร้างคูทางระบายน้ำ ในด้านของระยะเวลาการทำงานอยู่ในเทศบาลนครตรังกับผู้ที่ควรมีอำนาจในการสั่งให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ร้อยละ 50 ของพนักงานเทศบาลที่ทำงานในเทศบาลนครตรังต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 42.9 ของพนักงานเทศบาลที่ทำงานอยู่ในช่วง 5-15 ปี ระบุว่าควรมอบให้สภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาดังกล่าวโดยมีการจัดประชุมขึ้น ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของพนักงานเทศบาลที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ระบุว่าควรกระทำในที่ประชุมคณะเทศมนตรีคิดเป็น 100% ของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี ให้เป็นอำนาจของข้าราชการที่อยู่ในระดับ 1-6 เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการ ซึ่งในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าคงมอบอำนาจดังกล่าว ให้ข้าราชการดำเนิน

การมิได้ แม้เป็นระดับที่สูงขึ้นไประดับ 7-9 ก็ตาม ทั้งนี้เพราะงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการก่อสร้างถนน สะพาน คูทางระบายน้ำต่างๆ เป็นงานนโยบายและมีลักษณะการเมืองเรื่องการสนองตอบในการแก้ปัญหาของประชาชนปนอยู่สูงมาก ควรอย่างยิ่งที่จะมอบอำนาจดังกล่าวให้สภาเทศบาล (ตัวแทนของประชาชน) เป็นผู้พิจารณา โดยข้าราชการพนักงานที่ทำงานในเทศบาลน่าจะเป็นกลไกและผู้สนองรับในการทำงานมากกว่าผู้สั่งการ โดยส่วนงานที่มีการระบุว่าเป็นปัญหาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนร้อยละ 50 ของพนักงาน เทศบาลที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 35.7 ของผู้ที่ทำงานในเทศบาลในช่วง 5-15 ปี ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้างแต่ร้อยละ 50 อีกส่วนหนึ่งของพนักงานเทศบาลที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี และร้อยละ 35.7 ของผู้ที่ทำงานในช่วง 5-15 ปี และคิดเป็น 100% ของผู้ที่ทำงาน 15-20 ปี ระบุว่าเป็นส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง โดยงานที่เป็นปัญหา ได้แก่ ร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปีในเทศบาลนครตรังและร้อยละ 42.9 ของผู้ที่ทำงานในช่วง 5-15 ปี ร้อยละ 100 ของผู้ที่ทำงานในช่วง 15-20 ปี ระบุตรงกันว่าเป็นงานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปถึงแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3. แนวทางการแก้ไขปัญหา

3.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขอ อนุมัติ ไม่อนุมัติหรืออนุญาต ในการยื่นคำขอ หรือติดต่อกับสำนักการช่างของประชาชน

จากผลการวิจัยจะพบว่าผู้วิจัยได้แบ่งผู้ตอบแบบสอบถามออกเป็น 2 ส่วนนั้น คือ ในส่วนของประชาชนและในส่วนของเจ้าหน้าที่ปกครองโดยในส่วนของแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเสนอผลการวิจัยที่พบว่าเป็นปัญหาเกี่ยวด้วยการใช้ดุลพินิจในด้านนี้ ในแบบสอบถามของประชาชนผลการวิจัยระบุว่า

1. มีปัญหาในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเทศบาลเองในด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน 54.4% มากกว่าด้านที่

2. ในเรื่องที่ประชาชนมีคำร้อง คำขอเสนอมาสู่เทศบาล เพื่อขออนุมัติในคำร้องคำขอ เหล่านั้น (40.4%) [103]

---

[103] แต่จากการพิจารณารตัวเลขเปอร์เซ็นต์ดังกล่าวในทั้งสองดุลพินิจที่ระบุว่าเป็นปัญหาจะสังเกตเห็นได้ว่ายังมิได้มีตัวเลขที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนอันเป็นข้อสรุปได้อย่างเด่นชัดว่าดุลพินิจใด ในทัศนะของประชาชนเป็นปัญหามากกว่ากันหากเมื่อดูเปรียบเทียบกับเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช หรือเทศบาลนครสงขลาจะเห็นภาพดังกล่าวที่ชัดเจนกว่าว่าดุลพินิจใดเป็นปัญหา

แต่อย่างไรก็แล้วแต่หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการทำวิจัยนี้ก็มุ่งที่จะค้นหาและแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ด้าน และในตอนก็เป็นตอนที่กล่าวถึง ปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติ อนุญาตขึ้นมา พบว่าประชาชนระบุว่าเป็นงานที่มีปัญหาตามลำดับต่อไปนี้

1. งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้าง ซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ (36%)
2. งานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง (33.3%)

ผู้วิจัยเห็นว่าส่วนลำดับของงานที่เกี่ยวด้วยเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจ จากการยื่นคำร้อง คำขอแล้วได้รับผลกระทบนั้น งานอื่นๆ มีตัวเลขเปอร์เซ็นต์ที่ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหาน้อยมากไม่ถึง 15% จึงไม่ขอนำมากล่าวถึง ดังนั้น ในส่วนของแนวทางแก้ไขปัญหานี้ ก็คงระบุเพียง 2 ปัญหาหลักๆ ในการใช้ดุลพินิจด้านนี้ เพื่อหาแนวทางแก้ไข

งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนนสะพาน คูทางระบายน้ำ

จากผลการวิจัยจะเห็นได้ว่างานดังกล่าวนี้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับทุกเทศบาลนครที่ทำการวิจัย กล่าวสำหรับปัญหางานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ซึ่งผู้วิจัยได้เคยระบุถึงไปแล้วว่า ในด้านของการซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ นั้นเป็นลักษณะที่ประชาชนได้มายื่นคำร้อง คำขอ ที่เทศบาล เพื่อให้มีการดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำนั้น หากเป็นกรณีปกติทั่วไป เมื่อมีคำร้อง คำขอ ยื่นเข้ามาก็สามารถที่จะดำเนินการได้ แต่หากเป็นลักษณะของการสร้างใหม่ซึ่งต้องมีการบรรจุไว้ทั้งในแผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง (พ.ศ. 2540-2544) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และนำมาบรรจุลงเป็นแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี[104] ซึ่งกรณีดังกล่าวก็อาจเกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจขึ้นได้ว่างานหรือโครงการใดที่ประชาชนเสนอยื่นคำร้อง คำขอ ขึ้นมา อาจไม่ได้รับการบรรจุเข้าแผนพัฒนาประจำปีอันนำไปสู่การปฏิบัติก็เป็นได้ กับทั้งเรื่องที่ประชาชนเสนอผ่านคำร้อง คำขอ เหล่านี้ ขึ้นมาควรอย่างยิ่ง ที่จะมีหน่วยงานองค์กรพิเศษที่ตั้งขึ้นมาอยู่ในส่วนของสำนักการช่าง ที่จะรับและรวบรวมปัญหาคำร้อง คำขอ ของประชาชนเพื่อจะได้นำไปสู่การแปลงเป็นแผนพัฒนาประจำปี ถือเป็นการสร้างหลักประกัน ให้กับประชาชนที่มีการยื่นคำร้อง คำขอเหล่านั้นและเป็นการลงปัญหาการทำงานที่ทับซ้อนกันในขณะที่มีการยื่นคำร้อง คำขอเหล่านี้ ว่าหน่วยงานใดควรเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะเกิดความสับสนและสูญหายของคำร้อง คำขอ เหล่านั้นยิ่งเมื่อ

---

[104]เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาเทศบาลนครตรังสภาเทศบาลและคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดตรัง พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ตามที่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 34 (4) ที่มีการกำหนดไว้ ก่อนที่จะนำเสนอผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

เทศบาลเองมีความจำเป็นที่จะใช้ฐานข้อมูล ที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชนมาแก้ไขปัญหา เพื่อให้สนองตอบต่อความต้องการยิ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรวบรวมอย่างเป็นระบบ เพื่อมิให้ไปสับสนกันที่หน่วยงานประชาสัมพันธ์หรืองานสารบรรณ สำนักปลัดเทศบาลด้วย โดยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางออกของการแก้ไขปัญหาไปแล้วในกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ ทั้งนี้เพราะมีจำนวนของถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ จำนวนมากที่เป็นปัญหาถนนหลายสายยังไม่ได้มาตรฐาน ถนนสายหลักๆ ผิวจราจรบนถนนชำรุด เป็นหลุม เป็นบ่อ ต้องมีการซ่อมแซมบ่อยครั้ง และถนนหลายสายช่วงจราจรยังคับแคบ และไม่ได้ระดับ การสัญจรไม่สะดวกทางเดินเท้าไม่มี และมีบางสายยังเป็นถนนลูกรัง ฝนตกน้ำท่วมขัง ถนนไม่เรียบการสัญจรลำบาก ถนนสายหลักๆ ติดต่อระหว่างอำเภอต่างๆ ของจังหวัดตรัง จำนวน 5 สาย และถนนสายสำคัญๆ อยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลนครทั้งสิ้น ปัญหาท่อและรางระบายน้ำไม่พอ รางและท่อระบายน้ำมีไม่เพียงพอเวลาฝนตกน้ำเซาะถนนพัง เกิดเป็นหลุมเป็นบ่อ รางและท่อระบายน้ำชำรุด น้ำไหลไม่สะดวกส่งกลิ่นรบกวน ในถนนเข้าหมู่บ้าน ถนนซอยและถนนสายต่างๆ ที่เชื่อมต่อจากถนนใหญ่ในเขตเทศบาลต้องมีการแก้ปัญหาของการเกิดตะกอนทับถมในคูคลอง และท่อระบายน้ำทำให้น้ำไหลไม่สะดวก จนเกิดการหมักหมมน้ำเน่าเสีย ส่งกลิ่นเหม็น บางช่วงก็ทับถมเป็นเวลานานจนตื้นเขิน น้ำไหลผ่านไม่ได้ในคู และท่อระบายน้ำต้องทำการฉีดน้ำ เพื่อไม่ให้อุดตัน ส่วนในคลองต้องทำการขุดลอกอย่างสม่ำเสมอ และให้น้ำไหลผ่านได้สะดวก พร้อมทั้งจัดสร้างคูทางระบายน้ำใหม่เพิ่มเติมตามที่มีการยื่นคำร้อง คำขอขึ้นมาของประชาชน และพิจารณาความจำเป็นเดือดร้อน ก่อนและหลังของชุมชนต่างๆ ประกอบการพิจารณาในการที่จะดำเนินการและต้องก่อสร้างสะพาน เพิ่มเติมสำหรับการข้ามแหล่งน้ำ และปรับปรุงสะพานเพื่อให้การสัญจรผ่านสะดวกและปลอดภัยอยู่เสมอ รถเข้าออกได้สะดวกไม่ติดขัดจนเกิดอุบัติเหตุต่อประชาชน และนักท่องเที่ยว

ตาราง แสดงข้อมูลด้านถนนในเขตเทศบาลนครตรัง

ประเภทถนน	จำนวนสาย	ระยะทาง (กิโลเมตร)	สภาพถนน	
			ใช้ได้	ชำรุด
ถนนชนิดผิวแอสฟัลท์ธรรมดา (ผิวเอ)	8	2.2293	7 สาย	บางช่วง1สาย
ถนนชนิดผิวแอสฟัลท์ติดคอนกรีต (ผิว เอ ซี)	115	67.8789(67.88)	110 สาย	บางช่วง5 สาย

ที่มา : จากกองช่างเทศบาลนครตรังใน (แผนพัฒนาเทศบาลนครตรังระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ.2540-2544)

เพราะการดำเนินการดังกล่าวก็ถือเป็นวัตถุประสงค์ในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลอยู่แล้วนั้นคือ

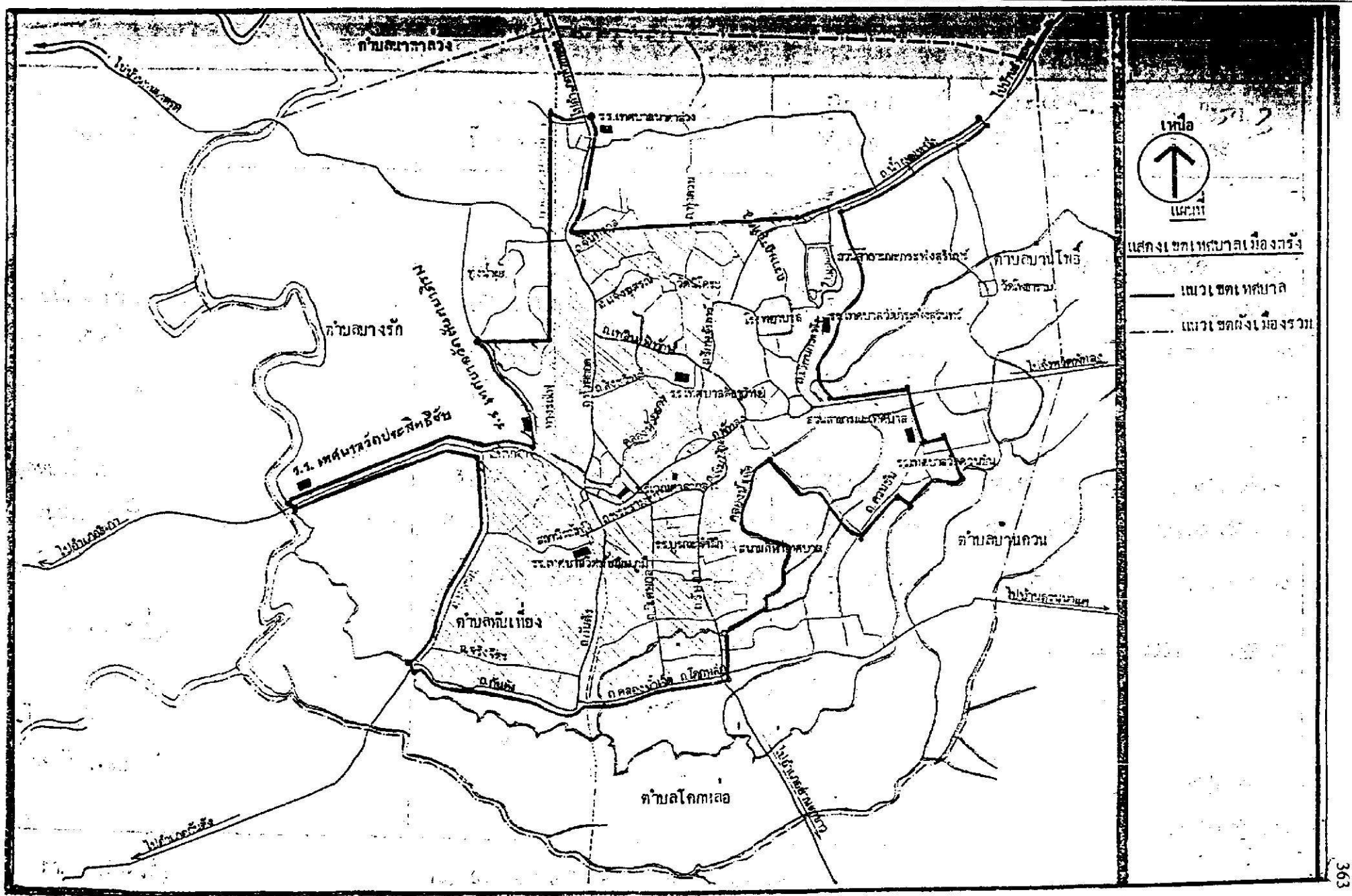
1. เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินอย่างถูกต้อง ตามศักยภาพที่มีอยู่หรือทำการฟื้นฟูที่ดินเปล่าประโยชน์ให้มีค่าทางเศรษฐกิจและสังคม

2. เพื่อทำการก่อสร้างปรับปรุงและบูรณะสาธารณูปการพื้นฐานอันพึงมีในชุมชน เช่น ถนนหนทาง ทางเดินเท้า ท่อระบายน้ำ สะพาน ท่าเทียบเรือและไฟฟ้าสาธารณะ เพื่อเป็นการบริการประชาชนธุรกิจและราชการอันเป็นการส่งเสริมความสะดวกในการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพ โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องพิจารณาการสร้างถนน สะพาน คูทางระบายน้ำควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดินในเขตเทศบาลด้วย

ตารางข้อมูลการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตเทศบาลเมืองตรัง

ประเภทการใช้ประโยชน์	2534		2535		2536		2537		2538	
	พื้นที่ (ตร.กม.)	ร้อยละของทั้งหมด	พื้นที่ (ตร.กม.)	ร้อยละของทั้งหมด	พื้นที่ (ตร.กม.)	ร้อยละของทั้งหมด	พื้นที่ (ตร.กม.)	ร้อยละของทั้งหมด	พื้นที่ (ตร.กม.)	ร้อยละของทั้งหมด
ที่อยู่อาศัย	6.00	40.63	6.10	41.29	6.16	41.70	6.20	41.97	6.23	42.97
ที่การเกษตร	3.48	23.58	3.43	23.26	3.42	23.17	3.41	23.10	3.41	23.10
ที่ราชการ	.84	5.68	.84	5.68	.84	5.68	.85	5.75	.85	5.75
ที่สาธารณะ (ที่ไม่มีผู้อาศัยหรือที่ท่องเที่ยว)	1.50	10.15	1.50	10.15	1.45	9.82	1.45	9.81	1.45	9.81
ที่ประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรม	.96	6.49	.96	6.49	.96	6.49	.97	6.56	.97	6.56
ที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์	.99	6.70	.94	6.36	.94	6.36	.90	6.11	.87	6.09
อื่น ๆ (ป่าไม้,แหล่งนี้,ถนน,ทางระบายน้ำ)	1.00	6.77	1.00	6.77	10	6.77	.99	6.70	.99	6.70
	14.77	100	14.77	100	14.77	100	14.77	100	14.77	100

ที่มา : ข้อมูลจากแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน กองคลังเทศบาลเมืองตรัง


ตำบลบางรัก
ตำบลกับเที่ยง
ตำบลโคกกลอ
ตำบลบ้านควน
ตำบลบ้านโพธิ์
ทางหลวงหมายเลข 4-5
ทางหลวงหมายเลข 4
เหนือ
แผนที่
แสดงเขตเทศบาลเมืองตรัง
เขตเทศบาล
เขตผังเมืองรวม

โดยในส่วนที่เกี่ยวด้วยการพิจารณาคำร้อง คำขอ ให้เทศบาลดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวนี้ ควรมีการดึงประชาชนหรือประชาสังคมเข้าร่วมด้วยในลักษณะของก่อนดำเนินการในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี เพื่อเป็นการให้รายละเอียด และความชัดเจน ในปัญหาที่ขอให้ดำเนินการและเป็นการตรวจสอบประเมินผลจากองค์กรภายนอก (ภาคประชาชน) อันเป็นผลดีในแง่จิตวิทยาและความร่วมมือ

แนวทางการประเมินผลในระบบเปิด มีองค์ประกอบที่สำคัญ ประกอบด้วย[105]

1. ประชากรกลุ่มเป้าหมาย เป็นประชากรผู้รับบริการ หรือกลุ่มลูกค้า (Clients) ในฐานะประชากรผู้รับบริการสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐ รวมถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมายตามโครงการพัฒนา

2. หน่วยงานปฏิบัติ หมายถึง หน่วยงานรับผิดชอบดำเนินงานเป็นหน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. หน่วยงานสนับสนุนงบประมาณ เป็นหน่วยงานสนับสนุนในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการติดตามประเมินผล

4. องค์กรกลางการประเมินผล เป็นหน่วยงานอิสระที่มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานของหน่วยงาน เป็นหน่วยงานที่ไม่มุ่งหวังกำไร มีความชำนาญเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายโครงสร้างองค์กรกลางประเมินผล เป็นโครงการแบบภาคี ประกอบด้วยชุมชนและองค์กรสาธารณประโยชน์ สถาบันวิชาการ สื่อมวลชน หน่วยงานที่รับผิดชอบ มีการดำเนินงานภายใต้ระบบทีมงาน

5. เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัด ซึ่งจะใช้เป็นหลักชัยในการประเมินให้ผลการประเมินมีมาตรฐานสากลเป็นรูปธรรม และเป็นที่ยอมรับทางวิชาการ

6. เวทีสาธารณะ เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ได้มีเวทีแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์และแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผยและโปร่งใส

7. การนำเสนอผลการประเมิน เป็นการนำเสนอผลการประเมินให้ทุกฝ่ายได้รับทราบ กล่าวคือ ประชากรกลุ่มเป้าหมาย ผู้กำหนดนโยบายหน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติหน่วยงานสนับสนุนงบประมาณ ตลอดจนสาธารณชนผู้สนใจได้รับทราบผลการประเมิน รวมถึงการนำเสนอผลการตัดสินใจนโยบายให้สาธารณะชนได้รับทราบว่า ผู้ตัดสินใจนโยบาย (Policy makers) กระทำหรือไม่กระทำอะไรต่อไป มีการออกชุดมาตรการเพื่อปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ หรือมีแนวทาง

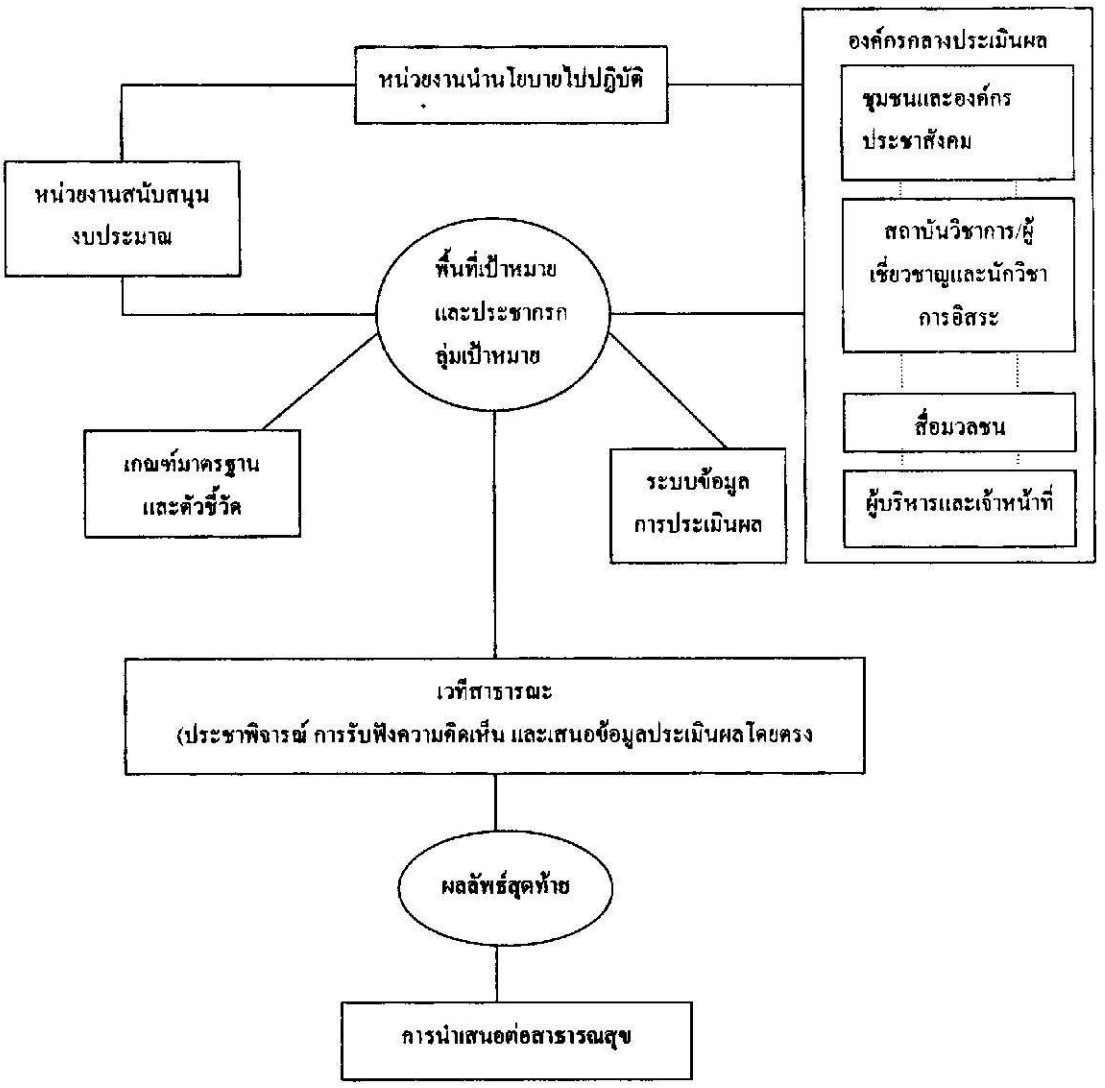
---

[105] ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. **การประเมินผลในระบบเปิดบทท้าทายสู่การบริหารจัดการที่ดี.** วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ ปีที่ 40 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2543.

พัฒนาการดำเนินงานต่อไปอย่างไร

กระบวนการประเมินในระบบเปิด ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน คือ การวางแผน การประเมิน การจัดเตรียมองค์การ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และประเมินผล และการนำเสนอต่อสาธารณะ

แผนภาพประกอบและกระบวนการประเมินผลในระบบเปิด



โดยแนวทางการประเมินผลในระบบเปิดดังกล่าว ต้องการให้ประชาชนที่ยื่นคำร้อง คำขอให้ดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นได้มีส่วนเข้ามารับรู้ถึงปัญหาอุปสรรคและให้ข้อคิดข้อเสนอแนะ ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือ แม้กระทั่งการทำงานของคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลนคร คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นของจังหวัดก็ตาม โดยเป็นการสร้างหลักประกันและเป็นคำตอบให้กับประชาชนที่เห็นว่าคำร้อง คำขอ ให้มีการดำเนินการดังกล่าวของตนล่าช้า ไม่ได้รับการสนองตอบ (ในกรณีที่จะขอให้มีการสร้างใหม่มิใช่เป็นกรณีซ่อมแซมที่ตั้งงบปกติไว้อยู่แล้ว) นอกจากนี้ก็มีการกำหนดเกณฑ์ที่เป็นตัวชี้วัดการประเมินผลของเทศบาลในการดำเนินการดังกล่าวว่ามีสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใดโดยเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัด ที่เป็นกรอบในการประเมินประกอบด้วย 7 เกณฑ์ และตัวชี้วัด 22 ประการ [106]

---

[106] ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. **เรื่องเดียวกัน.** หน้า 9-12.

เกณฑ์มาตรฐาน และตัวชี้วัดการประเมินผลหน่วยงานในระบบเปิด

เกณฑ์มาตรฐาน (Standard Criteria)	ตัวชี้วัด (Indicators)	ตัวอย่างกรอบตัวแปร (Attributes)
1. สัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย	- ผลผลิต - ผลลัพธ์	- ผลต่างระหว่างเป้าหมาย/วัตถุประสงค์กับผลการดำเนินงาน
2. ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม	- การเข้าถึง - การจัดสรรทรัพยากร - การกระจายผลประโยชน์ - ความเสมอภาค	- ปริมาณและคุณภาพทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรต่อคน - ผลประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มเป้าหมายได้รับในแต่ละครั้ง - การไม่เลือกปฏิบัติ และ/หรือการเลือกปฏิบัติที่เป็นคุณ
3. ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ	- สมรรถนะของหน่วยงาน - ความทั่วถึงและพอเพียง - ความถี่ในการให้บริการ - ประสิทธิภาพการให้บริการ	- พื้นที่เป้าหมายและประชากรกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการ - จำนวนครั้งในการให้บริการ - ผลลัพธ์เทียบกับปัจจัยนำเข้า
4. ความรับผิดชอบของหน่วยงาน	- พันธกิจต่อสังคม - ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ - การให้หลักประกันความเสี่ยง - การยอมรับข้อผิดพลาด	- การจัดลำดับความสำคัญ - ภารกิจหลักและภารกิจรอง - การตัดสินใจที่สะท้อนความรับผิดชอบ
5. การสนองตอบความต้องการของประชาชน	- การกำหนดประเด็นปัญหา - การรับฟังความคิดเห็น - มาตรการ/กลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา - ความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา	- ระดับการมีส่วนร่วม - การปรึกษาหารือ - การสำรวจความต้องการ
6. ความพึงพอใจของลูกค้าหรือประชากรกลุ่มเป้าหมาย	- ระดับความพึงพอใจ - การยอมรับ/การคัดค้าน	- สัดส่วนของประชากรกลุ่มเป้าหมายที่พอใจหรือไม่พอใจ - ความคาดหวัง - ผลสะท้อนกลับ
7. ผลเสียหายต่อสังคม	- ผลกระทบภายนอก - (ทางบวกทางลบ) - ต้นทุนของสังคม	- ความเสียหายทางเศรษฐกิจ - ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม - ความขัดแย้งทางสังคม

ส่วนในประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ อันเกี่ยวด้วยเรื่อง งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนนสะพาน คูทางระบายน้ำ อาจศึกษาเปรียบเทียบเพิ่มเติมได้ ในแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ของเทศบาลนครหาดใหญ่, สงขลา, ยะลา, นครศรีธรรมราช จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

งานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง

งานในส่วนดังกล่าวนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจที่เกี่ยวกับการพิจารณาการยื่นคำร้อง และคำขอ ของประชาชนที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ ที่เกี่ยวด้วยเรื่องงานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งจากการวิจัย พบว่า เป็นปัญหาทั้งในเทศบาลนครหาดใหญ่, สงขลา, และเทศบาลนครยะลา ปัญหาที่พบนั้น ก็เป็นปัญหาในเรื่องสายการบังคับบัญชาซึ่งจากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยนำเสนอไปเกี่ยวด้วยเรื่องการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำ ที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครต่างๆ ในระดับ (7-9) ได้เข้ามามีบทบาทในการสั่งดุลพินิจดังกล่าวนี้บ้าง โดยที่มิได้ให้อำนาจในการตัดสินใจ ทั้งหมดอยู่ที่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ก็จะเห็นได้ว่าทั้งแบบสอบถามของประชาชนก็ดี หรือเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาก็ดี ต้องการให้มีการกระจายอำนาจในลักษณะของการสั่งดุลพินิจดังกล่าวลงมาสู่ระดับหัวหน้าส่วน (ระดับ 8) หรือผู้อำนวยการสำนัก (กองช่าง) ระดับ 9 บ้างโดยประเภทงานใดการก่อสร้างลักษณะใดนั้นผู้วิจัยได้จำแนกประเภทของงานและตัวบุคคลที่จะอนุมัติไว้แล้วในเทศบาลนครหาดใหญ่, สงขลา, ยะลา จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก นอกเหนือจากปัญหาดังกล่าวก็เป็นปัญหาในด้านกฎกระทรวง กฎหมาย ในลำดับรองที่ออกมา บรรดาประกาศหรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ก็ตาม พบว่า ขาดความสัมพันธ์กันกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยก็ได้นำเสนอไปถึงว่าควรมีการศึกษารายละเอียดก่อนโดยเฉพาะแต่ละเทศบาลนคร เป็นเทศบาลนครไปเพื่อที่จะได้ออกกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงเหล่านั้นให้มีผลบังคับในทางปฏิบัติได้ และมีความถาวรของบรรดากฎกระทรวงและประกาศกระทรวงเหล่านั้นมิใช่ออกมาใช้บังคับเป็นการชั่วคราว 3-5 ปี แล้วก็มีกฎกระทรวงประกาศฉบับใหม่ออกมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีก ทำให้ประชาชนในฐานะผู้ยื่นคำขอคำร้อง ก็เกิดความสับสน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระดับปฏิบัติการก็ทำตามได้ลำบาก เป็นต้นว่าในเรื่องบันไดและทางหนีไฟ (STAIR CASE AND FIRE ESCAPE) ที่มีการกำหนดไว้เช่น [107]

1. พื้นอาคารส่วนที่ต่ำกว่าระดับถนนหน้าอาคารตั้งแต่ชั้นที่ 3 ลงไป (หรือลึกลงไป 7 เมตร) ต้องจัดให้มีระบบลิฟท์ตามหมวด 6 ของกฎอาคารสูงและมีบันไดหนีไฟที่ระบบแสงสว่างและระบบอัดอากาศทำงานอยู่ตลอดเวลาบันไดหนีไฟนี้ต้องอยู่ห่างกันไม่เกิน 60 เมตร วัดตามแนวทางเดิน

---

[107]ในรวมเล่มกฎหมายชุด ผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สมาคมการค้าอสังหาริมทรัพย์ สำนักพิมพ์ ยูโรป้า จำกัด. กรุงเทพ พ.ศ. 2538 (ภาคผนวก)

2. ทุกชั้นของอาคารต้องจัดให้มีตู้หัวฉีดน้ำดับเพลิงพร้อมสายฉีดน้ำดับเพลิงติดไว้ทุกระยะห่างกันไม่เกิน 64 เมตร และเมื่อใช้สายฉีดน้ำดับเพลิงยาวไม่เกิน 30 เมตร ต้องสามารถนำไปใช้ดับเพลิงในชั้นนั้นได้

3. ต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือหนึ่งเครื่องต่อพื้นที่อาคาร 1,000 ตารางเมตร ทุกระยะไม่เกิน 45 เมตรแต่ไม่น้อยกว่าชั้นละ 1 เครื่อง

4. จัดให้มี SPRINKLE SYSTEM หรือระบบอื่นที่เทียบเท่า

5. มีบันไดหนีไฟจากชั้นสูงสุดหรือดาดฟ้าสู่พื้นดินอย่างน้อย 2 บันได อยู่ห่างกันไม่เกิน 60 เมตร วัดตามแนวทางเดิน

6. บันไดหนีไฟกว้าง 80 ซ.ม. ชานพักกว้าง 90 ซ.ม. ลูกนอนกว้าง 22 ซ.ม. ลูกตั้งกว้าง 20 ซ.ม. มีราวบันไดย่างน้อย 1 ด้าน ห้ามสร้างเป็นบันไดเวียน

7. ประตูหนีไฟกว้าง 90 ซ.ม. สูง 1.90 เมตร

8. จัดให้มีช่องทางเฉพาะสำหรับบุคคลภายนอกเข้าไปบรรเทาสาธารณภัยได้ทุกชั้น (เป็นบันไดหนีไฟหรือลิฟท์ดับเพลิงก็ได้) จัดให้มีห้องว่างพื้นที่ไม่น้อยกว่า 6 เมตร ติดกับช่องทางนี้ และปลอดจากเปลวไฟและควัน เป็นที่ตั้งของหัวฉีดน้ำดับเพลิงประจำชั้น

9. ต้องมีดาดฟ้าและมีพื้นที่บนดาดฟ้ากว้างและยาวด้านละไม่น้อยกว่า 6 เมตร ใช้เป็นที่หนีไฟทางอากาศได้และนำไปสู่บันไดหนีไฟได้สะดวกทุกบันได

10. ต้องมีลิฟท์ดับเพลิงอย่างน้อย 1 ชุด ลิฟท์ต้องจอดได้ทุกชั้นห้องโถงหน้าลิฟต์ทุกชั้นต้องมี FHC ห้องโถงหน้าลิฟท์ทุกชั้นต้องมีผนังหรือประตูที่ทำด้วยวัตถุทนไฟและมีหน้าต่างเปิดออกสู่ภายนอกอาคารได้โดยตรงหรือมีระบบอัดอากาศภายในห้อง

11. ต้องมีบันไดหนีไฟเพิ่มจากบันไดหลักใช้เป็นบันไดลิงได้โดยมีความกว้างไม่น้อยกว่า 40 ซ.ม. ระยะห่างของขั้นบันได 40-60 ซ.ม. บันไดขั้นล่างสุดอยู่ห่างจากระดับพื้นดินไม่เกิน 3.50 เมตร ถ้ามีความสูงเกิน 4 ชั้น ดาดฟ้าแต่ละหน่วยต้องมีบันไดหนีไฟตามข้างต้นและต้องมีชานพักบันไดทุกชั้นด้วย

12. ต้องมีบันไดหนีไฟเพิ่มจากบันไดหลัก บันไดแต่ละช่วงสูงไม่เกินความสูงชั้นบันไดกว้าง 90ซม. ลูกนอนกว้าง 22 ซม. ลูกตั้งสูง 20ซม. กึ่งกลางทางเข้าออกสู่บันไดถึงประตูห้องสุดท้ายทางตันไม่เกิน 10 เมตรประตูกว้าง 80 ซม. สูง 2 เมตร

13. (โรงมหรสพหรือหอประชุมที่สร้างสูงเกิน 1 ชั้น) ต้องมีบันไดหนีไฟเพิ่มจากบันไดหลักบันไดแต่ละช่วง สูงไม่เกินความสูงชั้น บันไดกว้าง 90 ซม. ลูกนอนกว้าง 22 ซม. ลูกตั้งสูง 20 ซม. ระยะกึ่งกลางทางเข้าออกสู่บันไดถึงกึ่งกลางประตูห้องสุดท้ายทางตันไม่เกิน 10 เมตร กรณีต้องมีบันไดหนีไฟ 2 ตัว ให้ใช้บันไดหลักเป็นบันไดหนีไฟด้วยได้แต่ระยะระหว่างกึ่งกลางทาง

เข้าออกของบันไดทั้ง 2 ตัวไม่เกิน 60 เมตร วัดตามแนวทางเดิน ประตูกว้าง 80 ซม. สูง 2 เมตร ชานพักบันไดระหว่างประตูกับบันไดกว้างไม่น้อยกว่า 1.2 เท่าของความกว้างบันได บันไดหนีไฟภายในอาคารต้องมีระบบอัดอากาศ บันไดหนีไฟภายนอก (ภายใน) ที่มีผนังสามารถเปิดระบายอากาศได้ ต้องมีช่องเปิดทุกชั้น ต้องสามารถหนีไฟได้โดยสะดวกถึงระดับดินหรือออกสู่ภายนอกอาคารที่ระดับชั้น 2 ห้ามทำประตูเชื่อมต่อกับห้องอื่น

14. กำหนดให้มีบันไดเหมือนข้อ 13 แต่ทางหนีไฟที่ต่อเชื่อมระหว่างบันไดหนีไฟที่แยกอยู่คนละที่ไม่ต่อเนื่องกัน ต้องจัดให้มีระบบอัดอากาศ บันไดหลักหรือบันไดอื่นที่ใช้ติดต่อระหว่างชั้นตั้งแต่ชั้น 3 ขึ้นไป ให้ออกแบบเป็นบันไดหนีไฟเพิ่มอีกหนึ่งบันได

15. ให้มีพื้นที่ดาดฟ้าส่วนหนึ่งเป็นที่ว่าง เพื่อใช้เป็นทางหนีไฟทางอากาศได้และต้องจัดให้มีทางหนีไฟบนชั้นดาดฟ้านำไปสู่บันไดหนีไฟได้อีกทางหนึ่ง หรือมีอุปกรณ์ช่วยในการหนีไฟจากอาคารลงสู่พื้นดินได้โดยปลอดภัย

16. ให้มีบันไดกว้างไม่น้อยกว่า 1 เมตร อย่างน้อย 1 บันไดสำหรับพื้นที่ในชั้นนั้นๆ ทุก 1,000 ตารางเมตร หากต้องมีเกิน 1 บันได แต่ละบันไดต้องห่างกันไม่น้อยกว่า 30 เมตร

17. ให้มีเครื่องดับเพลิงเคมี 1 เครื่อง ต่อจำนวนที่จอดรถยนต์ทุกๆ 50 คัน และให้มีไว้ทุกชั้นที่ใช้จอดรถยนต์อย่างน้อยชั้นละ 1 เครื่อง

18. ให้มีท่อน้ำดับเพลิงตามมาตรฐานของกองตำรวจดับเพลิงในจำนวนที่เพียงพอเพื่อดับเพลิงได้ทุกส่วนของอาคาร

19. บันไดสำหรับอาคารพักอาศัย กว้าง 90 ซม. ลูกตั้งสูง 20 ซม. ลูกนอนกว้าง 22 ซม. ช่วงหนึ่งสูงไม่เกิน 3 เมตร

20. บันไดสำหรับอาคารสาธารณะ โรงงานอุตสาหกรรม อาคารพาณิชย์ กว้าง 1.50 ซม. ลูกตั้งสูง 19 ซม. ลูกนอนกว้าง 24 ซม. ช่วงหนึ่งสูงไม่เกิน 4 เมตร

21. บันได ถ้าตอนใดต้องทำเลี้ยว มีบันไดเวียนส่วนแคบสุดของลูกนอนต้องกว้างไม่น้อยกว่า 10 ซม.หรือที่จอดรถที่มีการยื่นคำร้อง คำขอดำเนินการก่อสร้าง (PARKING) ก็มีข้อกำหนดลักษณะดังกล่าวเช่นกัน [108]

1. โรงมหรสพ 500 ที่นั่งขึ้นไป โรงแรมที่มีห้องพัก 300 ห้องขึ้นไป อาคารชุดพื้นที่ UNIT ละ 60 ตร.ม.ขึ้นไป ภัตตาคารพื้นที่ตั้งโต๊ะ 150 ตร.ม.ขึ้นไป ห้างสรรพสินค้าพื้นที่ 300 ตร.ม. ขึ้นไป สำนักงาน พื้นที่ 300 ตร.ม. ขึ้นไป อาคารขนาดใหญ่ห้องโถงของโรงแรมภัตตาคารหรืออาคารขนาดใหญ่ตามข้างต้นต้องจัดให้มีที่จอดรถยนตร์

---

[108] รวมกฎหมายชุด ผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เรื่องเดียวกัน ภาคผนวก

2. ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อที่นั่งคนดู 20 ที่เศษของ 20 คิดเป็น 20 เขตพระนคร ธนบุรี บางรัก ปทุมวัน ป้อมปราบฯ สัมพันธวงศ์ ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อที่นั่งคนดู 10 ที่เศษของ 10 ให้คิดเป็น 10

3. โรงแรมที่มีห้องพักไม่เกิน 100 ห้องให้มีที่จอดรถยนต์ 10 คันสำหรับห้องพัก 30 ห้องแรก ที่เหลือให้คิด 1 คันต่อ 5 ห้อง เศษของ 5 ให้คิดเป็น 5 โรงแรมที่มีห้องพักเกิน 100 ห้อง ให้มีที่จอดรถยนต์ 10 คัน สำหรับห้องพัก 100 ห้องแรกที่เหลือให้คิด 1 คันต่อ 10 ห้อง เศษของ 10 ให้คิดเป็น 10

4. อาคารชุด ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อ 1 ครอบครัว

5. ภัตตาคารที่มีที่ตั้งโต๊ะอาหารไม่เกิน 7.50 ตร.ม.ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อพื้นที่ตั้งโต๊ะอาหาร 15 ตร.ม. เศษของ 15 คิดเป็น 15 ภัตตาคารที่มีพื้นที่ตั้งโต๊ะอาหาร เกิน 75 ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คัน ต่อพื้นที่ตั้งโต๊ะอาหาร 15 ตร.ม. สำหรับพื้นที่ 750 ตร.ม.แรก ที่เหลือ ให้คิด 1 คันต่อ 30 ตร.ม.เศษของ 30 คิดเป็น 30

6. ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อ 20 ตร.ม. เศษของ 20 คิดเป็น 20

7. ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อ 60 ตร.ม. เศษของ 60 คิดเป็น 60

8. ห้องโถงของโรงแรมภัตตาคารหรืออาคารขนาดใหญ่ตามข้อ 1 ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อ 10 ตร.ม. เศษของ 10 คิดเป็น 10

9. อาคารขนาดใหญ่ให้มีที่จอดรถยนต์ตามจำนวนที่กำหนดของแต่ละประเภทของอาคารที่ใช้เป็นที่ประกอบกิจการในอาคารขนาดใหญ่นั้นรวมกันหรือให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อ 10 ตร.ม. เศษของ 120 คิดเป็น 120 ทั้งนี้ให้ถือจำนวนที่มากกว่าเป็นเกณฑ์

10. อาคารขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเป็นตึกแถวสูงไม่เกิน 4 ชั้น ต้องมีที่จอดรถยนต์อยู่ภายนอกอาคารหรืออยู่ในห้องใต้ดินของอาคารไม่น้อยกว่า 1 คันต่อ 1 ห้อง

11. ในเขตเทศบาลทุกแห่งให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อจำนวนที่นั่งสำหรับคนดู 40 ที่เศษของ 40 คิดเป็น 40

12. ในเขตเทศบาลทุกแห่งโรงแรมที่มีห้องพักไม่เกิน 100 ห้อง ให้มีที่จอดรถยนต์ 5 คันสำหรับห้องพัก 30 ห้องแรก ที่เหลือให้คิด 1 คันต่อ 10 ห้องเศษของ 10 คิดเป็น 10 โรงแรมที่มีห้องพักเกิน 100 ห้อง ให้มีที่จอดรถยนต์ 5 คันสำหรับห้องพัก 30 ห้องแรกที่เหลือให้คิดเป็น 1 คันต่อ 15 ห้อง เศษ 15 คิดเป็น 15

13. ในเขตเทศบาลทุกแห่งอาคารชุด ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อ 2 ครอบครัว เศษของ 2 ให้คิดเป็น 2

14. ในเขตเทศบาลทุกแห่งภัตตาคาร ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อพื้นที่ตั้งโต๊ะอาหาร 40 ตร.ม. เศษของ 40 ให้คิดเป็น 40

15. ในเขตเทศบาลทุกแห่งห้างสรรพสินค้า ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อ 40 ตร.ม. เศษของ 40 ให้คิดเป็น 40

16. ในเขตเทศบาลทุกแห่งสำนักงาน ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อ 120 ตร.ม. เศษของ 120 ให้คิดเป็น 120

17. ในเขตเทศบาลทุกแห่งห้องโถงของโรงแรมภัตตาคารหรืออาคารขนาดใหญ่ตามข้อ 1 ให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อ 30 ตร.ม.เศษของ 30 ให้คิดเป็น 30

18. ในเขตเทศบาลทุกแห่งอาคารขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเป็นตึกแถวสูงไม่เกิน 4 ชั้น ต้องมีที่จอดรถยนต์อยู่ภายนอกอาคารหรืออยู่ในห้องใต้ดินของอาคารไม่น้อยกว่า 1 คันต่อ 2 ห้อง

19. ที่จอดรถยนต์ต้องจัดให้อยู่ภายในบริเวณของอาคารนั้น ถ้าอยู่ภายนอกอาคาร ต้องมีทางไปสู่อาคารนั้นไม่เกิน 200 เมตร

20. รถวิ่งทางเดียว ทางเข้าออกรถยนต์ต้องกว้างไม่น้อยกว่า 3.5 เมตร แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกรถยนต์ต้องไม่อยู่ในที่ที่เป็นทางร่วมหรือทางแยก และต้องห่างจากจุดเริ่มต้นโค้งหรือหักมุมของขอบทางร่วมหรือขอบทางแยกสาธารณะ มีระยะไม่น้อยกว่า 20 เมตร สำหรับโรงมหรสพระยะดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 50 เมตร แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องไม่อยู่บนเชิงลาดสะพานและต้องห่างจากจุดสุดเชิงสะพานมีระยะไม่น้อยกว่า 50 เมตร สำหรับโรงมหรสพ ระยะดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 100 เมตร

21. อาคารจอดรถยนต์สร้างได้สูงไม่เกิน 10 ชั้นจากระดับพื้นดิน เว้นแต่จะเป็นอาคารที่มีระบบยกรถยนต์ด้วยเครื่องจักร

22. อาคารจอดรถยนต์ที่สูงเกิน 1 ชั้น เหนือระดับพื้นดิน ต้องเปิดโล่งอย่างน้อย 2 ด้าน ส่วนเปิดโล่งต้องมีพื้นที่โล่งไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ผนังด้านนั้น ส่วนที่เปิดโล่งทั้งหมดรวมกันต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละสิบของพื้นที่อาคารชั้นนั้นๆ เว้นแต่จัดให้มีเครื่องระบายอากาศ ที่สามารถเปลี่ยนอากาศภายในชั้นนั้นๆ ได้หมดในเวลา 15 นาที

23. อาคารจอดรถยนต์ที่อยู่ต่ำกว่าระดับพื้นดินต้องจัดให้มีเครื่องระบายอากาศที่สามารถเปลี่ยนอากาศภายในชั้นนั้นๆ ได้หมดในเวลา 15 นาที

24. ผนังของอาคารจอดรถยนต์ที่อยู่ห่างเขตที่ดินของผู้อื่นหรืออาคารอื่นน้อยกว่า 3 เมตร ต้องเป็นผนังกันไฟและห้ามทำช่องเปิดใดๆในผนังนั้น

25. อาคารจอดรถยนต์ที่มีการใช้ประเภทอื่นรวมอยู่ด้วย ส่วนกั้นแยกประเภทการใช้อาคารต้องเป็นผนังกันไฟ ให้มีช่องเปิดเฉพาะประตูทำด้วยวัตถุทนไฟกว้างไม่เกิน 2 เมตรไม่เกิน 2 ประตู

26. ระยะดิ่งระหว่างพื้นดินถึงส่วนต่ำสุดของคานหรือเพดานหรือสิ่งอื่นที่ติดกับคานหรือเพดานต้องไม่น้อยกว่า 2.10 เมตร

27. ทางลาดขึ้นลงสำหรับรถยนต์ระหว่างชั้นต่างๆ ลาดชันได้ไม่เกิน 15% ทางลาดชันช่วงหนึ่งต้องสูงไม่เกิน 5 เมตร ทางลาดชันที่สูงเกิน 5 เมตรให้ทำที่พักมีขนาดความยาวไม่น้อยกว่า 6 เมตร เว้นแต่ทางลาดแบบเวียนที่ชันไม่เกิน 10 % จะไม่มีที่พักก็ได้ ปลายทางลาดต้องปาดมุมยาวไม่น้อยกว่า 2.50 เมตร

28. อาคารจอดรถยนต์ที่จอดรถยนต์ได้เกิน 50 คัน แต่ไม่เกิน 200 คัน ต้องมีสุขภัณฑ์ดังนี้ ส้วมชาย 1 ปัสสาวะ 2 อ่าง 1 ส้วมหญิง 1 อ่าง 1 อาคารที่จอดรถยนต์ได้ตั้งแต่ 200 คันขึ้นไปต้องมีสุขภัณฑ์ในอัตราดังกล่าวทุกๆ 200 คันที่เพิ่มขึ้น เศษของ 200 คิดเป็น 200 ห้องส้วมต้องกว้างไม่น้อยกว่า 90 ซม. กรณีห้องน้ำและห้องส้วมแยกจากกันต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 90 ตร.ม. และหากอยู่รวมกันต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 1.50 ตร.ม. ระยะดิ่งระหว่างเพดานถึงพื้นห้องต้องไม่ต่ำกว่า 1.80 เมตร มีเครื่องระบายอากาศที่สามารถเปลี่ยนอากาศภายในห้องได้หมดในเวลา 30 นาที

29. ที่จอดรถ 1 คันต้องเป็นพื้นที่สี่เหลี่ยมผืนผ้าและต้องมีลักษณะขนาดดังนี้ ในกรณีที่จอดรถขนานกับแนวทางเดินรถหรือทำมุมกับแนวทางเดินรถน้อยกว่า 30 องศา ให้มีความกว้างไม่น้อยกว่า 2.40 เมตร ยาวไม่น้อยกว่า 6 เมตร ในกรณีที่จอดรถตั้งฉากกับแนวทางเดินรถให้มีความกว้างไม่น้อยกว่า 2.40 เมตร ยาวไม่น้อยกว่า 5 เมตรแต่ทั้งนี้จะต้องไม่จัดให้มีทางเข้าออกของรถเป็นทางเดินรถทางเดียวกรณีที่จอดรถทำมุมกับแนวทางเดินรถมากกว่า 30 องศา ให้มีความกว้างไม่น้อยกว่า 2.40 เมตร ยาวไม่น้อยกว่า 5.50 เมตร

30. ต้องมีทางเชื่อมต่อโดยตรงกับทางเข้าออกและที่กลับรถ

31. ระยะความสูงสุทธิระหว่างพื้นที่ที่ใช้จอดรถทางเดินรถ และทางลาดขึ้นลงของรถกับส่วนต่ำสุดของชั้นที่ถัดไปของอาคาร ต้องไม่น้อยกว่า 2.10 เมตร ส่วนของพื้นที่ที่ใช้จอดรถต่างระดับกันจะเหลื่อมกันได้ไม่เกิน 1.00 เมตร และเฉพาะส่วนที่เหลื่อมกันจะมีความสูงน้อยกว่า 2.10 เมตรก็ได้

32. อาคารจอดรถซึ่งติดตั้งระบบยกรถขึ้นลงระหว่างชั้นของอาคารด้วยลิฟท์จะต้องมีระยะของทางเดินรถจากปากทางเข้าถึงลิฟท์ไม่น้อยกว่า 20 เมตร และจะไม่มีทางลาดขึ้นลงของรถระหว่างชั้นของอาคารก็ได้ ลิฟท์ที่ใช้สำหรับยกรถขึ้นลงระหว่างชั้นของอาคารตามวรรคหนึ่งต้อง

จัดให้อยู่ภายในตัวอาคาร โดยให้มีลิฟท์ 1 เครื่องต่อที่จอดรถ 30 คัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่า 2 เครื่องต่ออาคาร 1 หลัง และห้ามใช้เป็นลิฟท์โดยสาร

33. อาคารจอดรถซึ่งติดตั้งระบบเคลื่อนย้ายรถด้วยเครื่องจักรกลที่ได้รับการคำนวณออกแบบเพื่อใช้ประโยชน์ในการจอดรถโดยเฉพาะจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ ต้องมีระยะของทางเดินรถจากปากทางเข้าถึงอาคารไม่น้อยกว่า 20 เมตร พื้นหรือผนังของอาคารต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นและถนนสาธารณะดังนี้

ก. ในกรณีที่มีความสูงของอาคารจากพื้นดินตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป ต้องอยู่ห่างไม่น้อยกว่า 6 เมตร

ข. กรณีที่มีความสูงของอาคารจากพื้นดินน้อยกว่า 23 เมตรต้องอยู่ห่างไม่น้อยกว่า 3 เมตร

และในเรื่องการก่อสร้างทั่วไปต่างๆ (MISCELLANECUS) โดยมีข้อกำหนดต่างๆ เช่น

1. ถ้ามีส่วนของพื้นที่อาคารต่ำกว่าระดับพื้นดิน ต้องมีระบบระบายอากาศและระบบบำบัดน้ำเสียและการระบายน้ำทิ้ง แยกเป็นอิสระจากระบบของส่วนเหนือพื้นดิน พื้นที่อาคารส่วนที่ต่ำกว่าระดับพื้นดิน ห้ามใช้เป็นที่อยู่อาศัย

2. ต้องมีการจัดเก็บขยะโดยวิธีขนลำเลียงหรือทิ้งลงปล่อง

3. จัดให้มีที่พักรวมขยะมีขนาดความจุไม่น้อยกว่า 3 เท่าของปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน

4. คิดปริมาณขยะไม่น้อยกว่า 2.4 ลิตต่อคนต่อวัน

5. คิดปริมาณขยะไม่น้อยกว่า 0.4 ลิตรต่อพื้นที่ 1 ตร.ม.ต่อวัน

6. ที่พักรวมขยะต้องห่างจากสถานที่ประกอบอาหารและเก็บอาหารไม่น้อยกว่า 4 เมตร แต่ถ้าที่พักขยะมีขนาดความจุเกิน 3 ตร.ม. ต้องมีระยะห่างไม่น้อยกว่า 10 เมตร

7. ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า 2.50 เมตร กับรวมเนื้อที่ทั้งหมดไม่น้อยกว่า 9 ตร.ม.

8. ช่องทางเดินภายในอาคารสำหรับบุคคลใช้สอยหรือพักอาศัยต้องกว้างไม่น้อยกว่า 1 เมตร

9. ห้องที่มีการสร้างชั้นลอย ต้องมีความสูงจากระดับพื้นที่ถึงระดับต่ำสุดของเพดานไม่ต่ำกว่า 5 เมตร และพื้นที่ชั้นลอยต้องอยู่สูงจากระดับพื้นห้องไม่ต่ำกว่า 2.25 เมตร และต้องมีเนื้อที่ไม่เกิน 40% ของพื้นที่ทั้งหมดของห้องห้ามกั้นริมของชั้นลอยสูงเกิน 90 ซม. เว้นแต่มีแอร์

10. พื้นชั้นล่างของอาคารที่พักอาศัยต้องมีระดับอยู่เหนือพื้นดินก่อสร้างอาคารไม่ต่ำกว่า 75 ซม. แต่ถ้าเป็นพื้นที่หิน อิฐซีเมนต์ หรือวัตถุแข็ง สามารถอยู่สูงไม่ต่ำกว่า 10 ซม. ได้ และถ้าเป็นอาคารตั้งอยู่ริมทางสาธารณะ ความสูงต้องวัดจากทางสาธารณะนั้น

11. ระยะดิ่งระหว่างพื้นถึงเพดานต้องไม่ต่ำกว่าที่กำหนด ดังนี้ พักอาศัย มีแอร์ 2.40 ไม่มีแอร์ 2.40 ห้องเรียนอนุบาลมีแอร์ 2.40ไม่มีแอร์ 2.40 สำนักงานมีแอร์ 2.40 ไม่มีแอร์ 3.00 ห้องพักโรงแรมมีแอร์ 2.40 ไม่มีแอร์ 3.00 ห้องคนไข้เดี่ยวมีแอร์ 2.40 ไม่มีแอร์ 3.00 ห้องเรียนมีแอร์ 2.70 ไม่มีแอร์ 3.00 ห้องอาหารมีแอร์ 2.70 ไม่มีแอร์ 3.00 ห้องโถงมีแอร์ 2.70 ไม่มีแอร์ 3.00 ภัตตาคารมีแอร์ 2.70 ไม่มีแอร์ 3.00 สรรพสินค้ามีแอร์ 3.00 ไม่มีแอร์ 3.50 เก็บสินค้ามีแอร์ 3.00 ไม่มีแอร์ 3.50 โรงงานมีแอร์ 3.00ไม่มีแอร์ 3.50 ห้องประชุมมีแอร์ 3.00 ไม่มีแอร์ 3.50 ห้องคนไข้รวมมีแอร์ 3.00 ไม่มีแอร์ 3.50 โรงครัวมีแอร์ 3.00 ไม่มีแอร์ 3.50 ห้องแถวชั้นล่างมีแอร์ 3.50 ไม่มีแอร์ 3.50 ครัวอาคารพักอาศัยมีแอร์ 2.40 ไม่มีแอร์ 2.40

นอกจากนี้หากเป็นลักษณะของการยื่นคำร้อง คำขอ ก่อสร้างที่มีขนาดใหญ่ เช่น สร้างโรงงานความซับซ้อนที่จะต้องพิจารณากฎหมายอีกหลายฉบับก็มีมากขึ้นเป็นต้นว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ 116 พ.ศ. 2535 [109] ออกตามความใน พ.ร.บ. ผังเมือง 2518 ได้มีการกำหนดพื้นที่ต่างๆ ไว้ว่าพื้นที่ใดสามารถดำเนินการก่อสร้างโรงงานได้พื้นที่ใดไม่อนุญาตให้ดำเนินการหรือให้ดำเนินการได้ ในโรงงานบางประเภท ซึ่งประชาชนที่ยื่นคำขอ คำร้อง ต่อสำนักการช่างก็อาจได้รับผลกระทบดังกล่าวจากดุลพินิจเหล่านั้นได้นอกเหนือไปจากการตรวจความมั่นคงแข็งแรงมาตรฐานของการก่อสร้างแล้ว สีน้ำเงินที่ดินประเภทสถาบันราชการ ที่ดินเหล่าต้องใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นๆ สีขาวมีกรอบและเส้นทะแยงสีเขียวเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม สีน้ำตาลอ่อน : เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย ห้ามโรงงานทุกประเภท เป็นต้น

---

[109] โดยมีการแบ่งที่ดินเป็นพื้นที่กำหนดสี (Zoning) สีเหลือง : ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย สีส้ม : ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง สีน้ำตาล : ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก สีแดง : พาณิชยกรรม สีม่วงอ่อน : อุตสาหกรรมเฉพาะกิจ สีเขียว : ชนบทเกษตรกรรม ในพื้นที่เหล่านี้ห้ามโรงงานทุกประเภทตั้งเว้นแต่โรงงานที่เป็นอุตสาหกรรมบริการ สีเขียวเพิ่มอุตสาหกรรมหัตกรรมและเกี่ยวกับการเกษตร สีเหลืองเพิ่มโรงงานที่ประกอบกิจการโดยเพิ่มพื้นที่ก่อสร้างเพื่อเป็นประโยชน์กับโรงงานเดิมในที่ดินแปลงเดียวกันทำได้ของเจ้าของเดิมมีกรรมสิทธิ์อยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ สีเม็ดมะปราง : คลังสินค้าห้ามโรงงานทุกประเภทตั้งแต่ถ้าเป็นเฉพาะโรงงานบรรจุสินค้าลงภาชนะไม่มีการผลิต, ประกอบชิ้นส่วนโดยไม่มีการผลิตอุตสาหกรรมบริการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญหรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนสิ่งแวดล้อม สีม่วง : อุตสาหกรรมและคลังสินค้า ไม่ห้ามโรงงานทุกประเภท สีเขียวอ่อนที่ดินประเภทที่โล่ง เพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สีเขียวมะกอก : ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา สีเทาอ่อน : ที่ดินประเภทสภาบันศาสนา

ข้อกำหนดเหล่านี้ในทางปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องยากที่ประชาชนผู้ยื่นคำขอ คำร้อง จะมีความเข้าใจและดำเนินการได้ถูกต้องคงเป็นเรื่องในการก่อสร้างและงานวิศวกรรม สถาปัตยกรรมที่จะต้องดำเนินการ ดังนั้นปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบในทุกๆ เทศบาลนครที่มีปัญหาด้านนี้ คือ การเตรียมการเอกสารต่างๆ ที่มักจะถูกตีกลับไปเสมอหรือไม่ผ่านงานให้ ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงการตรวจอาคารภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินการก่อสร้างแล้ว ซึ่งจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ปกครอง พนักงานเทศบาลที่ทำงานรับผิดชอบในส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองหรือส่วนควบคุมการก่อสร้าง ก็ได้ให้มีข้อมูลว่า ทางการโยยเทศบาลเองก็พยายามผ่อนปรนเป็นอันมาก แล้วในการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง เพราะหากมีการบังคับใช้บรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกด้านทุกฉบับอย่างจริงจังก็ย่อมจะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและไม่ผ่านการรอนุมัติในงานที่ยื่นคำร้อง คำขอ ขึ้นมาส่งผลให้เป็นปัญหาในการบริหารและการขอรับความร่วมมือจากประชาชนในด้านอื่นๆ อีกด้วย แต่อย่างไรก็แล้วแต่ในด้านความมั่นคงของอาคาร ความแข็งแรงการกำหนดเรื่องการระบายอากาศที่เหมาะสม การมีประตูทางเข้าออกบันได บันไดหนีไฟ พื้นทางเดินความสูงระยะดิ่งของเพดานกับพื้นความมั่นคงแข็งแรงของพื้น วัตถุที่ใช้ในการก่อสร้าง การวางระบบไฟฟ้าหรือในกรณีการยื่นขออนุญาตใช้ระบบมีลิฟท์ ก็ต้องมีระบบความปลอดภัย เป็นต้น ดังกล่าวเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่ปล่อยปละละเลยมิได้ ส่วนในประเด็นปัญหาอื่นๆ เป็นต้นว่าในเรื่องที่เกี่ยวกับการเรียกรับหรือหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ปฏิบัติงานเกี่ยวด้วยเรื่องการนำเสนอการอนุมัติเรื่องดังกล่าวหรือปัญหาในเชิงการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการก่อสร้างหลายฉบับที่มีบางส่วนทับซ้อนกันยากแก่การปฏิบัติและทำได้จริงของผู้ปฏิบัติงานก็คงไม่กล่าวถึงทั้งนี้เพราะได้นำเสนอไปในตอนหน้านี้แล้วทั้งในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่, สงขลา, ยะลา ในส่วนที่ว่าด้วยแนวทางแก้ไขปัญหาในงานการขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง

3.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหา ในด้านการใช้ดุลพินิจของเทศบาลเองในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในลักษณะนี้ จากผลการวิจัยในแบบสอบถามที่มีถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเอง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ทำงานประจำอยู่ในสำนักการช่าง รวมทั้งลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างประจำระบุว่าปัญหาในการใช้ดุลพินิจที่ประทบต่อประชาชนแบ่งออกเป็น 2 ส่วนมีความเห็นว่าดุลพินิจที่เป็นปัญหามากได้แก่

1. เป็นดุลพินิจในด้านที่เทศบาลเองโดยสำนักการช่างมีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำลงไป ร้อยละ 47.4

2. ปัญหาดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติ อนุญาตขึ้นมา ร้อยละ 42.1

ซึ่งเห็นได้ว่าคงระบุให้ชัดเจนลงไปว่าดุลพินิจใดส่งกระทบถึงประชาชนมากกว่ากันได้ลำบาก ทั้งนี้เพราะตัวเลขเปอร์เซ็นต์ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาที่ระบุว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในทั้ง 2 ลักษณะ มีความใกล้เคียงกัน แต่โดยเหตุที่ในตอนนี้เป็นการนำเสนอถึงดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นปัญหา โดยต้องมีระบุถึงงานที่เป็นปัญหา ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกและจัดลำดับและปัญหาในการใช้ดุลพินิจด้านนี้ ทั้งแบบสอบถามที่มีถึงประชาชนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพบว่า

1. การขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ ประชาชน ร้อยละ 31.6 ระบุว่าเป็นปัญหาขณะที่ข้าราชการเจ้าหน้าที่ปกครองระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 47.4

2. การสร้างคูทางระบายน้ำประชาชน ร้อยละ 26.3 ระบุว่า เป็นปัญหามากที่สุดขณะที่ข้าราชการเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ระบุว่าเป็นปัญหาร้อยละ 15.8

นอกจากนั้นก็เป็นในเรื่องงานการติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนนติดตั้งสัญญาณไฟจราจร ประชาชนระบุว่างานดังกล่าวเป็นปัญหา ร้อยละ 12.3 ขณะที่ข้าราชการพนักงานเทศบาลระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 10.5 งานการสร้างทางเดินเท้าซ่อมแซมประชาชนระบุว่า เป็นปัญหา ร้อยละ 10.5 ในขณะที่ข้าราชการระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 15.8 งานการสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 5.3 ขณะที่ข้าราชการระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 5.3 เท่าๆ กัน งานการถมดินให้ได้ระดับถนน ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 2.6 ขณะที่ข้าราชการพนักงานเทศบาลระบุว่างานดังกล่าวไม่เป็นปัญหางานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 0.9 ไม่ถึง 1% ขณะที่พนักงานข้าราชการในเทศบาลเห็นว่าเป็นปัญหา 5.3 % งานการขุดลอกคลองประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 0.9 ในขณะที่ข้าราชการพนักงานเทศบาลระบุว่างานดังกล่าวไม่เป็นปัญหาแต่ประการใด ดังนั้นในส่วนที่ว่าด้วยแนวทางในการแก้ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้ ผู้วิจัยจึงหยิบยกเฉพาะดุลพินิจในงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญๆเพียง 2 งานมากล่าวถึง ส่วนในปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ นั้น ดังที่ได้แสดงผลการวิจัยข้างต้นจะเห็นว่าเป็นเปอร์เซ็นต์ที่ไม่มากนัก จึงไม่ขอกล่าวถึง

งานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่

งานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวนี้มีการระบุว่าเป็นปัญหาในแง่ของการใช้ดุลพินิจในทุกเทศบาลนครเสมอ สลับกับปัญหาในงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการสร้างคูทางระบายน้ำ จะแตกต่างกันในแต่ละเทศบาลก็อยู่ตรงที่ตัวเลขของเปอร์เซ็นต์ที่มีการระบุว่าเป็นปัญหามากน้อยต่างกัน ในกรณีของเทศบาลนครตรังมีการระบุในแบบสอบถามของประชาชนว่า

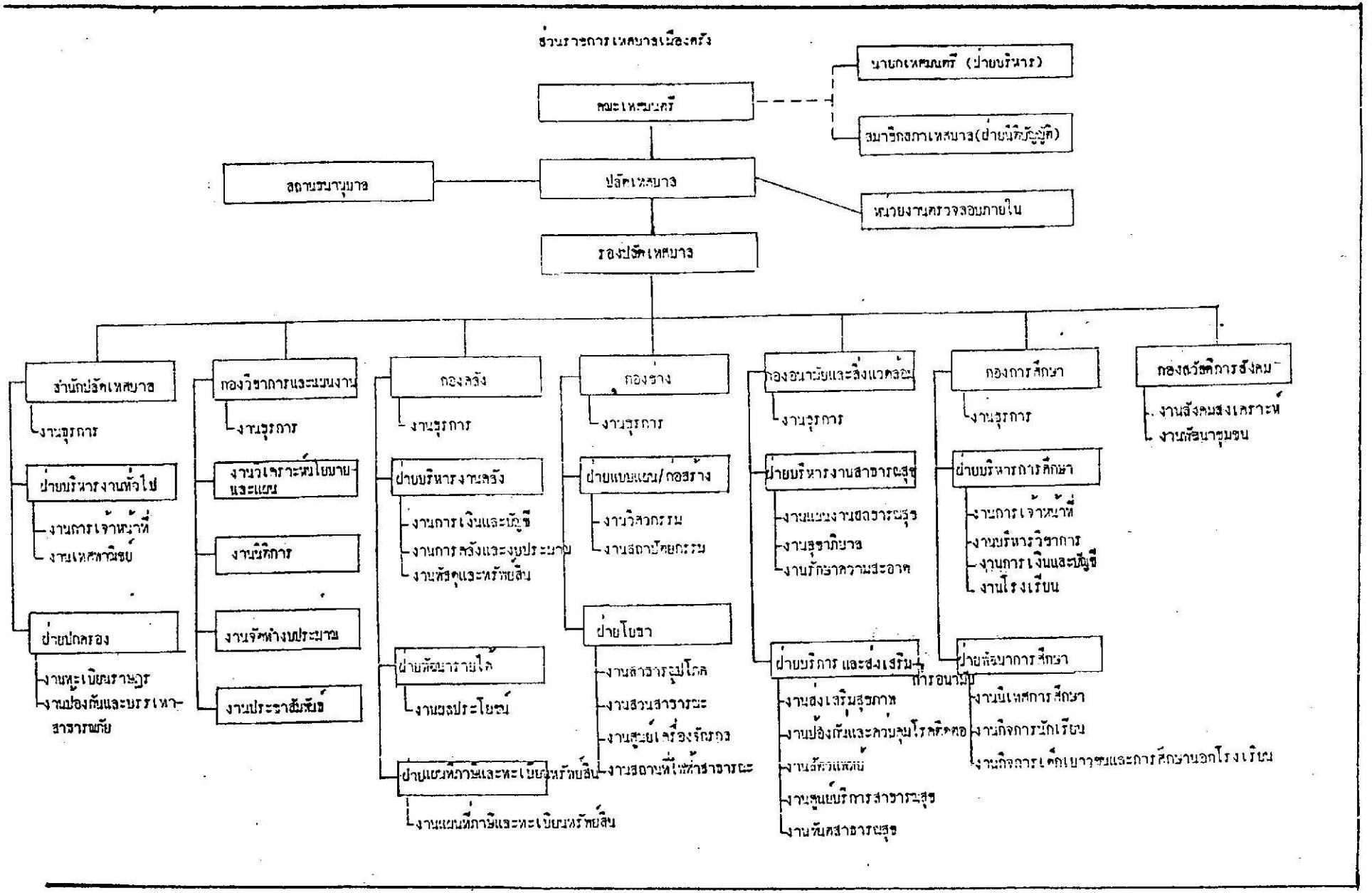
เป็นปัญหา ร้อยละ 31.6 และแบบสอบถามของเจ้าหน้าที่ปกครอง ร้อยละ 47.4 เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลนครอื่นๆ เช่น เทศบาลนครยะลา ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา 23.5% และเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาล ระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 39.4 เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 21.1 ในขณะที่พนักงานฝ่ายปกครองเทศบาลระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 26.3 เทศบาลนครสงขลาประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 34.1 เจ้าหน้าที่ปกครองระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 58.1 เทศบาลนครหาดใหญ่ ประชาชนระบุว่าดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหา ร้อยละ 34.5 ในขณะที่ข้าราชการระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 39.3 เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า ในด้านของประชาชนนั้นจะเห็นว่าดุลพินิจในด้านอื่น เป็นปัญหามากกว่าด้านการขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ นั่นคือ น้ำหนักที่ประชาชนให้ ในดุลพินิจทั้งสองประการนี้ประชาชนให้น้ำหนักไปในเรื่องที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจ ในด้านการยื่นคำขอ คำร้องมากกว่าเพราะเป็นความเดือดร้อนเฉพาะ

มิได้เป็นลักษณะที่เป็นผลกระทบแก่ส่วนรวม เช่น ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และในตัวของดุลพินิจดังกล่าวนี้ ก็มิได้ให้น้ำหนักมากไปกว่าดุลพินิจในงานการสร้างคูทางระบายน้ำ เพราะจะเห็นได้ว่าในหลายเทศบาลนครที่ทำเสนอผลงานวิจัยที่ผ่านมา 2 งาน ในดุลพินิจดังกล่าวนี้สลับกันในการที่ประชาชนจะระบุว่าได้รับผลกระทบ ตรงกันข้ามกับแบบสอบถามของเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาล ที่มักระบุว่าจะได้รับผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากว่าดุลพินิจในการยื่นคำขอ คำร้อง ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่าดุลพินิจในการยื่นคำขอ คำร้อง นั้น หากมีการระบุว่าเป็นปัญหา ก็อาจมองกันได้ถึงว่ามีความหย่อนประสิทธิภาพในการทำงานการให้บริการแก่ประชาชนอันเป็นผลกระทบโดยตรงในด้านลบ ต่อส่วนงานหรือกอง (สำนักการช่าง) จึงระบุไปที่ดุลพินิจได้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นลักษณะรวมๆ และการทำงานต้องประกอบกันหลายส่วนในสำนักการช่างมิใช่ให้ส่วนใดส่วนหนึ่งดำเนินการแต่ส่วนเดียว และยิ่งเมื่อเปรียบเทียบตัวเลขดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ทุกเทศบาลนคร เจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาลระบุว่างานการขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ ส่งผลกระทบกับประชาชนมากกว่าที่ประชาชนในแต่ละเทศบาลนครเหล่านั้นจะระบุมาอีก โดยเทศบาลที่มีปัญหาความรุนแรงและได้รับผลกระทบกับประชาชนมากที่สุด จากรายงานการวิจัยดังกล่าว ได้แก่ เทศบาลนครสงขลา ซึ่งมีตัวเลขสูง ทั้งของประชาชนและพนักงานเทศบาลที่ตอบแบบสอบถามมารองมาก็เป็นเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครตรัง, เทศบาลนครยะลา, และที่มีปัญหาน้อยสุดในดุลพินิจงานดังกล่าวนี้ คือ เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช

ตาราง เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจในงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานงานการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่

เทศบาลนครต่างๆ	ความเห็นของประชาชนที่มีการระบุว่าดุลพินิจในงานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่เป็นปัญหาได้รับผลกระทบคิดเป็นเปอร์เซ็นต์	ความเห็นเจ้าหน้าที่ปกครองที่มีการระบุว่าดุลพินิจในงานการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่เป็นปัญหาได้รับผลกระทบต่อประชาชนคิดเป็นเปอร์เซ็นต์
1. เทศบาลนครสงขลา	34.1	58.1
2.เทศบาลนครหาดใหญ่	34.5	39.3
3. เทศบาลนครตรัง	31.6	47.4
4. เทศบาลนครยะลา	23.5	39.4
5. เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช	21.1	26.3

เทศบาลนครตรังนั้นระดับของการได้รับผลกระทบของประชาชนอยู่ในระดับกลางๆ ของปัญหางานดังกล่าว โดยงานดังกล่าวนี้ ถือเป็นงานของกอง (ช่าง) หรือสำนักการช่างโดยส่วนการโยธาและส่วนควบคุมการก่อสร้าง แม้ว่าในกรณีเทศบาลนครตรัง ซึ่งพึ่งจะยกฐานะเป็นเทศบาลนครจะมีการแบ่งส่วนงานฝ่ายงานที่ต่างจากเทศบาลนครอื่นอยู่บ้างก็ตาม



ที่มา : ข้อมูลจากงานการเจ้าหน้าที่ เทศบาลนครตรัง

แต่โดยหลักแล้วการทำงานที่จะเป็นเต็มรูปของเทศบาลนครจะมีการแบ่งส่วนงานออกเป็นสี่ส่วนงาน เช่นกรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ที่มีความเจริญเติบโตในด้านเศรษฐกิจและรายได้ของประชากรความหนาแน่น ต่างๆ ก็เป็นการทำงานของสำนักการช่าง (กองช่างเดิม) ที่แบ่งออกเป็นสี่ส่วน คือ ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ส่วนการโยธาส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ส่วนช่างสุขาภิบาล โดยหากพิจารณาถึงงานการขยายปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ นั้นเป็นงานการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการเองสั่งการลงไป มิได้เป็นลักษณะการยื่นคำขอ คำร้อง ของประชาชนขึ้นมาโดยมีคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลและคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล [110]

1. นายกเทศมนตรี	ประธานกรรมการ
2. เทศมนตรีทุกคน	กรรมการ
3. สมาชิกสภาเทศบาลที่สภาเทศบาลคัดเลือก ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง (ไม่เกิน 3 คน)	กรรมการ
4. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หรือผู้แทน	กรรมการ
5. ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น หรือผู้แทน	กรรมการ
6. ปลัดอำเภอที่นายอำเภอในเขตพื้นที่ที่ตั้งของเทศบาลมอบหมาย	กรรมการ
7. ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกเทศมนตรีคัดเลือกไม่น้อยกว่าสามคนและไม่เกินห้าคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง	กรรมการ
8. ผู้แทนสำนักผังเมือง	กรรมการ
9. ปลัดเทศบาล	กรรมการและเลขานุการ
10. รองปลัดเทศบาล	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
11. หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผน หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คือ

1. ช่วยฝ่ายบริหารกำหนดแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง และปัญหาของเทศบาล

---

[110]ในแผนพัฒนาเทศบาลนครตรัง ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการ และแผนงาน เทศบาลนครตรัง หน้า 5-3.

2. เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา การพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเทศบาล

3. ให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนา และร่างแผนพัฒนาประจำปี

4. ให้คำปรึกษาหารือเรื่องอื่นๆ ตามที่ฝ่ายบริหารร้องขอ

2. คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย

1. ปลัดเทศบาล	ประธานกรรมการ
2. รองปลัดเทศบาล	รองประธานกรรมการ
3. ผู้อำนวยการกองช่าง	กรรมการ
4. ผู้อำนวยการกองการศึกษา	กรรมการ
5. ผู้อำนวยการกองคลัง	กรรมการ
6. ผู้อำนวยการกองอนามัยและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
7. ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน	กรรมการและเลขานุการ
8. หัวหน้ากองช่างสุขาภิบาล	กรรมการ
9. หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล	กรรมการ
10. หัวหน้าฝ่ายสวัสดิการสังคม	กรรมการ
11. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ส่วนคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล จะเป็นผู้ดำเนินการในการยกร่างแผนพัฒนาเทศบาลในด้านต่างๆ เช่น ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาการเมืองการบริหาร เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล และนำเข้าที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณโครงการต่างๆ ที่มีการเสนอจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลขึ้นมาประจำปี และในระยะปานกลางทุก 5 ปี และให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระยะยาวและแผนงานขององค์กรทางปกครองอื่นๆ ด้วย นอกจากแผนของจังหวัดและส่วนกลางและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้วิจัยเห็นว่าหากในกรณีการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลดังกล่าวเป็น เช่นนี้ หรือมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันเช่นนี้ ในทุกเทศบาลนครก็จัดทำให้แนวทางการแก้ปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่างานใดๆ ในด้านดังกล่าวเป็นไปได้ยากควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการนำภาคประชาชนหรือชุมชนประชาสังคม (Civil Society) เข้ามามีบทบาทดังกล่าว ในรูปของกรรมการในคณะทำงานต่างๆ ทั้งนี้รวมถึงอนุกรรมการในสาขาย่อย การพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานที่จะมี

การแต่งตั้งด้วย [111] เพื่อให้เกิดความเห็นข้อเสนอแนะและสะท้อนปัญหาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แม้ว่าจะมีตัวแทนเข้าเป็นกรรมการอยู่แล้ว (สมาชิกสภาเทศบาล) แต่กลุ่มดังกล่าวก็ถือเป็นกลุ่มที่อิงอยู่กับฐานคะแนนเสียงในพื้นที่ ซึ่งเป็นการยากที่จะสะท้อนปัญหาเหล่านั้นออกมาได้ ยิ่งเมื่อดูคณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าว จะพบว่ามีความเป็นข้าราชการประจำอยู่สูงมาก และผู้เป็นกรรมการส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการที่ทำงานอยู่ในสำนักการช่าง ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของนายกเทศมนตรีและคณะผู้บริหาร ผู้วิจัยเห็นว่าอิสระในดุลพินิจดังกล่าวที่จะใช้ในการพัฒนาเทศบาลก็ทำให้ลดน้อยลง และควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับอัตราส่วนให้เพิ่มมากขึ้น ของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกและจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลให้มากขึ้น (ไม่เกิน 5 คน) เป็นลำดับ และตัดข้าราชการที่เป็นหน่วยงานที่ไม่มีความจำเป็น นั่นคือสามารถประชุมและนำความเห็นของที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลก็ดีคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลก็ดี มาแจ้งให้ข้าราชการเหล่านั้น ปฏิบัติตามได้ โดยเพิ่มองค์กรในภาคประชาชนเข้าไป ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครและมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มเป็นชมรม หรือชุมชน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับการคัดสรรคัดเลือก เลือกตั้งบุคคลกลุ่มหรือองค์กรเหล่านั้นมาเข้าร่วมจะทำให้การจัดทำแผน การพิจารณาและอนุมัติแผนดังกล่าวเป็นที่สอดคล้องและสนองความต้องการของประชาชนได้ (Relevant) เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ทั้งนี้เพราะการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนครประจำปีนั้น ปีๆ หนึ่ง เป็นจำนวนงบประมาณที่สูงมาก เป็นต้นว่า ในปี พ.ศ. 2544 เทศบาลนครตรัง [112] มีแผนการพัฒนา 5 แผนสาขา 282 โครงการ งบประมาณทั้งสิ้น 304, 376, 170 บาท โดยมีการแยกเป็นสาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 2 แผนงาน 51 โครงการ เป็นเงิน 154, 379, 800 บาท มากที่สุดในทุกสาขาการพัฒนาแยกเป็นแผนงานการพัฒนาการใช้ที่ดิน 11 โครงการ เป็นเงิน 57,200,000 บาท แผนงานการสร้างและบูรณะสาธารณูปการ และไฟฟ้า 44 โครงการ เป็นเงิน 98,179,800 บาท นอกจากนั้นก็เป็นแผนพัฒนาสาขาสิ่งแวดล้อมและการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ 3 แผนงาน 8 โครงการ เป็นเงิน 13,028,000 บาท แผนพัฒนาสาขาเศรษฐกิจ

---

[111] โดยอนุกรรมการแผนสาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองช่างเป็นประธานอนุกรรมการ หัวหน้ากองช่างสุขาภิบาลเป็นผู้ช่วยหัวหน้าคณะอนุกรรมการ หัวหน้าฝ่ายการโยธา หัวหน้างานสาธารณูปโภค หัวหน้างานผังเมือง เป็นอนุกรรมการ โดยมีหัวหน้างานวิศวกรรมเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนงานเป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

[122] จากแผนพัฒนาเทศบาลนครตรัง ประจำปี พ.ศ. 2544 งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครตรัง หน้า 30-31

1 แผนงาน 3 โครงการ เป็นเงิน 530,000 บาท แผนพัฒนาสังคม 4 แผนงาน 79 โครงการเป็นเงิน 17,076,000 บาท แผนพัฒนาสาขาการเมืองการบริหาร 4 แผนงาน 137 โครงการ เป็นเงิน 118,362,370 บาท เกี่ยวกับแนวคิดในเรื่องคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลหรือคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนี้ควรมีการขยายกรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยเสนอนี้ไปยังทุกเทศบาลนครและกระทำการดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้นและปรับปรุงอัตราส่วนของตำแหน่งต่างๆ ที่มีอยู่ในคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด ให้เหมาะสม และทำในทุกๆสาขาการพัฒนา ก็จะลดปัญหาดุลพินิจลงส่วนหนึ่งได้ เพราะถือเป็นการคิดร่วมกันระหว่างราชการฝ่ายการเมืองและภาคประชาชน โดยหากจะดูถึงสถิติต่างๆในการปรับปรุงผิวการจราจร ลาดยางใหม่ที่ผ่านมาจะพบว่า [113]

ปี 2450

1. โครงการปรับปรุงผิวจราจรถนนสายต่างๆ ในเขตเทศบาล จำนวน 24 สาย
2. โครงการลาดยางถนนภายในโรงเรียนเทศบาลวัดมัชฌิมภูมิ
3. โครงการก่อสร้างปรับปรุงถนนสายต่างๆ ในเขตเทศบาล จำนวน 3 สาย
4. โครงการปรับปรุงถนนภายในโรงเรียนสังกัดเทศบาล จำนวน 4 โรงเรียน
5. โครงการปรับปรุงถนนด้านหลังวัดกะพังสุรินทร์และภายในอนุสาวรีย์ฯ
6. โครงการขยายไหล่ถนนโคกขันด้านทิศตะวันออก

ปี 2541

1. โครงการปรับปรุงผิวจราจร ถนนท่ากลางจากสี่แยกท่ากลางถึง ถนนพาดรถไฟ
2. โครงการปรับปรุงผิวจราจร ถนนท่ากลางซอย 2

ปี 2542

1. โครงการก่อสร้างปรับปรุงถนนในโรงฆ่าสัตว์

ปี 2543

1. โครงการปรับปรุงผิวจราจร ถนนกันตัง ซอยสมาคมฮกเกี้ยน
2. โครงการปรับปรุงผิวจราจร ถนนกันตัง จากสี่แยกกันตังไปทางทิศใต้ถึงถนนพาดรถไฟ
3. โครงการปรับปรุงผิวจราจร ถนนห้วยยอด ซอยด้านทิศเหนือ บ.ข.ส.
4. โครงการบุกเบิกถนน ซอย ส.ส.วิเชียร ถึงหลังสนามกีฬา

---

[113] จากแผนพัฒนาเทศบาลนครตรัง ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครตรัง หน้า 51-56

ปี 2544

1. โครงการปรับปรุงผิวจราจรถนนกันตังจากถนนพาดรถไฟถึงสามแยกบางรัก-ควนขัน

2. โครงการปรับปรุงผิวจราจร ถนนสังขวิทย์ ช่วงที่ 1 ตั้งแต่ถนนเพลินพิทักษ์ ถึงสะพานข้ามคลองห้วยยาง

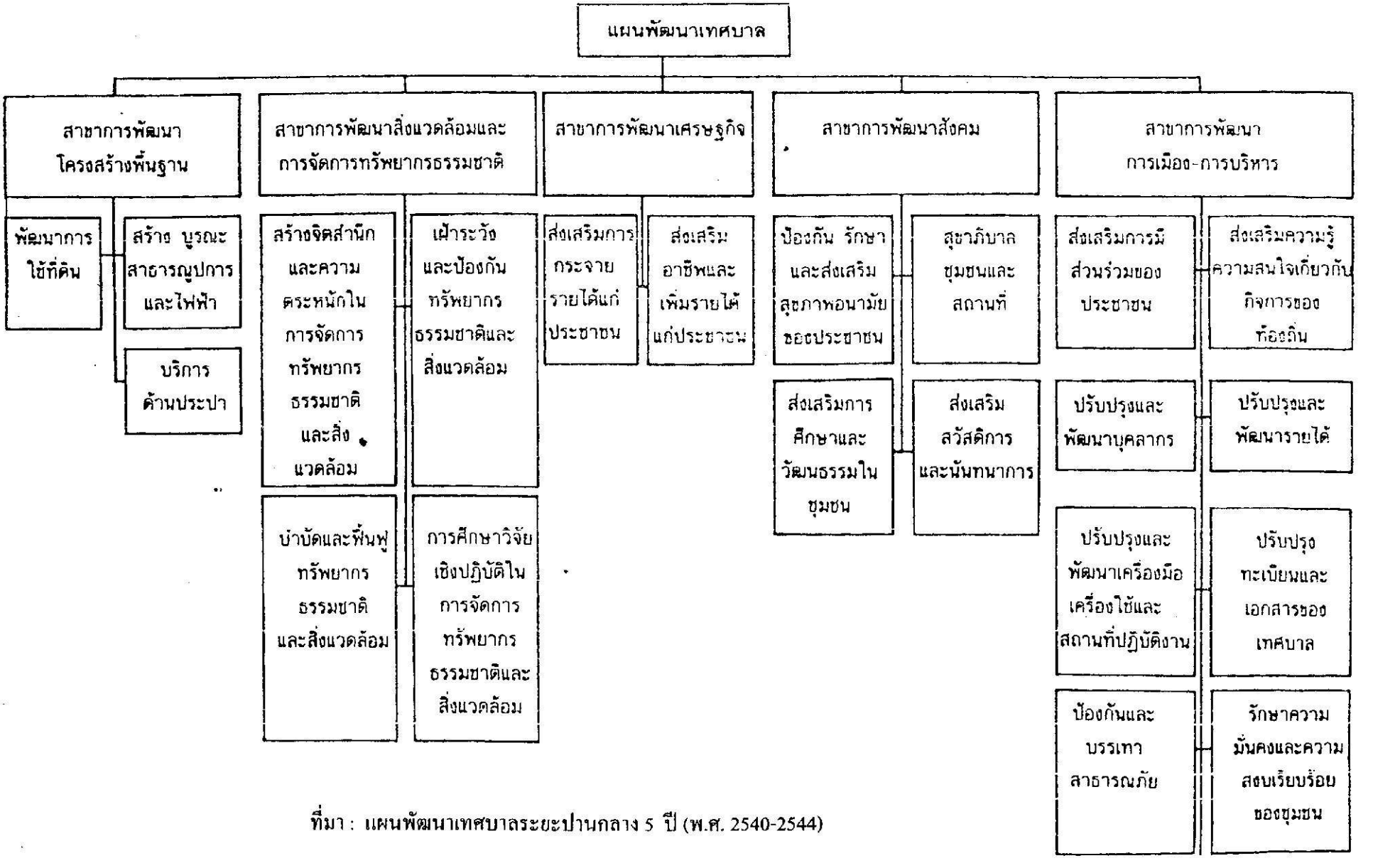
3. โครงการปรับปรุงผิวจราจร ถนนอุดมลาภ

ก็ยังเป็นจำนวนโครงการที่น้อยอยู่มากเมื่อเทียบกับความต้องการของประชาชนโดยติดขัดที่งบประมาณดังนั้นหากเป็นเช่นนี้แล้วเมื่อมีงบประมาณจำกัดจึงต้องใช้ประโยชน์สนองตอบต่อความต้องการให้ตรงจุดคณะกรรมการใน 2 ชุด ดังกล่าว และสภาเทศบาลจึงควรมีการปรับโครงสร้างในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลดังที่ผู้วิจัยได้เสนอส่วนในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการขยายถนนปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่นั้น โดยเหตุที่ผู้วิจัยได้นำเสนอปัญหาอันจะเกิดจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ในทุกเทศบาลนครที่ผ่านมาแล้วไม่ว่าจะเป็นหาดใหญ่, สงขลา, ยะลา, นครศรีธรรมราช ปัญหาเหล่านั้น เช่น ในแง่ของการดำเนินการโดยผู้รับเหมาก่อสร้างการเก็บงานที่ไม่เรียบร้อย ประชาชนไม่ทราบระยะเวลาในการดำเนินการที่แน่ชัด ระยะเวลาเริ่มต้นหรือสิ้นสุดโครงการ การรับรู้มาก่อนของประชาชนก่อนที่จะมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพราะจากงานวิจัยในทุกเทศบาล ประชาชนมากกว่าร้อยละ 50 ไม่รับรู้มาก่อนดำเนินการ จึงเป็นปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ ส่งผลให้ได้รับผลกระทบโดยมิได้เตรียมตัวหาทางแก้ไขใดๆ ไว้ก่อน ระบบการเชื่อมต่อของคำร้อง คำขอ ที่ประชาชนยื่นสู่สำนักการช่างให้มาดำเนินการ สร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ คำร้อง คำขอ เหล่านี้ จะต้องมีหลักประกันและมีระบบที่จะถูกนำส่งเข้าคณะกรรมการ ในการพัฒนาและคณะกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลด้วย ซึ่งได้กล่าวถึงไปแล้วในเทศบาลนครต่างๆ ก่อนหน้านี้ ในปัญหางานการขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

งานการสร้างคูทางระบายน้ำ

งานการใช้ดุลพินิจในด้านดังกล่าวนี้มีการระบุของประชาชนว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 26.3 ในขณะที่ข้าราชการฝ่ายปกครองพนักงานเทศบาลระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละเพียง 15.8 แต่ก็ถือได้ว่าเป็นปัญหาในทุกเทศบาลนคร และผู้วิจัยก็ได้เสนอปัญหาที่พบไปแล้วไม่ว่าจะเป็นการอุดตันของท่อทางระบายน้ำ ความไม่เพียงพอของการจัดระบบการวางรางระบายน้ำ ปัญหาขณะที่มีการก่อสร้าง ทั้งที่เป็นการสร้างเองของสำนักการช่างหรือเป็นการดำเนินการของผู้รับเหมาก่อสร้าง มาตรฐานของงานการเก็บงาน ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของงาน การรับรู้มาก่อนของประชาชนก่อนที่จะดำเนินการ ปัญหาการประชาสัมพันธ์ และการขาดการเชื่อมโยงโครงข่ายในลักษณะของการดำเนินการก่อสร้าง ถนน ควบคู่ไปกับการทำคูทางระบายน้ำ เพื่อให้ส่งผลกระทบต่อประชาชน

ในคราวเดียวมิใช่หลังจากดำเนินการสร้างถนนแล้วเสร็จก็มีการทำคูทางระบายน้ำอีก เป็นการสิ้นเปลืองอย่างยิ่งและเป็นปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนเป็นจำนวนมากในการเก็บข้อมูล จึงไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดแห่งปัญหาดังกล่าวและแนวทางแก้ไขปัญหาซ้ำอีก กล่าวสำหรับเทศบาลนครตรังนั้นก็ได้มีการจัดการสร้างคูทางระบายน้ำเป็นแผนพัฒนาเทศบาลอยู่แล้วในด้านการสร้างสาธารณูปการต่างๆ



ที่มา : แผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544)

ทั้งนี้เพราะสภาพภูมิประเทศพื้นที่ส่วนใหญ่ภายในเขตเทศบาลนครตรัง เป็นที่ลาดเนินดินแดงเหมาะแก่การเพาะปลูกบริเวณตอนเหนือ และทิศตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นที่ราบลุ่มมีน้ำท่วมขังเสมอ ส่วนบริเวณด้านทิศตะวันออกเป็นที่ดอนมีเนินสูง

ทิศเหนือ	จดตำบลนาตาลวง	อำเภอเมือง	จังหวัดตรัง
ทิศใต้	จดตำบลโคกหล่อ	อำเภอเมือง	จังหวัดตรัง
ทิศตะวันออก	จดตำบลบ้านโพธิ์และบ้านควน	อำเภอเมือง	จังหวัดตรัง
ทิศตะวันตก	จดตำบลบางรัก	อำเภอเมือง	จังหวัดตรัง

จึงจำเป็นที่จะต้องมีระบบการระบายน้ำเป็นอย่างดี มิฉะนั้นในเขตเทศบาลก็จะเป็นที่ๆ มีน้ำท่วมขังประกอบกับมีน้ำเสียที่ออกมาจากสถานประกอบการต่างๆในเขตเทศบาลเองเพื่อไปสู่แหล่งบำบัด

ตาราง แสดงข้อมูลสถานที่ประกอบธุรกิจที่สำคัญในเขตเทศบาลเมืองตรัง

พ.ศ.	ร้านขายของชำ (แห่ง)	ร้านอาหาร (แห่ง)	ร้านเสริมสวย (แห่ง)	โรงแรม (แห่ง)	โรงภาพยนต์ (แห่ง)	หาบเร่/แผงลอย (แห่ง)	สถานบริการ (แห่ง)
2534	53	239	96	13	3	70	16
2535	57	248	99	13	3	70	16
2536	58	250	99	13	2	70	17
2537	60	251	101	13	2	150	17
2538	63	255	99	13	1	150	18

ข้อมูล : จากกองอนามัยและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองตรังในขณะนั้นปี พ.ศ. 2538
ยังมิได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

โดยหากพิจารณาถึงจำนวนประชากรในเขตเทศบาลที่เพิ่มขึ้นๆ เรื่อยก็จะต้องคำนึงถึงปริมาณน้ำเสียจากครัวเรือนที่จะต้องมีระบบการวางดูทางระบายน้ำอย่างเป็นระบบและทั่วถึง

ตาราง แสดงข้อมูลจำนวนประชากรในเขตเทศบาลเมืองตรัง

พ.ศ.	ครัวเรือน	ประชากรเฉลี่ยครัวเรือนละ	ประชากรทั้งหมด		
			ชาย	หญิง	รวม
2534	13,495	3.60	24,289	24,300	48,589
2535	13,957	3.91	26,766	27,858	54,624
2536	9,845	5.64	27,057	28,450	55,507
2537	10,480	5.42	27,654	29,135	56,789
2538	16,256	3.61	28,627	30,143	58,770

ที่มา : งานทะเบียนราษฎร เทศบาลเมืองตรังก่อนมีการยกฐานะเป็นเทศบาลนครตรัง

โดยที่พนักงานเทศบาลที่ทำงานอยู่ในกองช่างมีอัตรากำลังจำนวนเพียง 212 คน แยกเป็นพนักงานเทศบาลจำนวน 29 คน ลูกจ้างประจำจำนวน 73 คน ลูกจ้างชั่วคราว 110 คน (เป็นตัวเลขก่อนที่จะมีการยกฐานะเทศบาลจากเทศบาลเมืองตรัง เป็นเทศบาลนครข้อมูลจากแผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง (พ.ศ. 2540-2544) ทำให้เห็นได้ว่าการดำเนินการในประเด็นเรื่องการสร้างคูทางระบายน้ำนั้น อาจต้องมีการจัดจ้างประมูลในลักษณะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ ในการก่อสร้างโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของกองช่าง (สำนักการช่าง) ซึ่งก็เป็นปัญหาในขณะปฏิบัติงานและมาตรฐานของงาน ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วในตอนต้น ส่วนประเด็นปัญหาอื่นๆ อาจศึกษาเปรียบเทียบได้จากแนวทางการแก้ไขปัญหางานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเทศบาลนครก่อนหน้านี้

บทที่ 4
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้องคำขออนุมัติ ไม่อนุมัติ หรืออนุญาต ในการยื่นคำขอหรือติดต่องานกับสำนักการช่างของประชาชนใน 5 เทศบาลนคร

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงว่า จากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยในสองปัญหาดุลพินิจที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในแต่ละเทศบาลนคร นั่นคือ ดุลพินิจในด้านการพิจารณาคำร้อง คำขอที่มีประชาชนยื่นคำร้อง คำขอไปประการหนึ่งกับดุลพินิจในการสั่งการให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานงานสาธารณูปการต่างๆ อีกประการหนึ่ง โดยเป็นการนำเสนอในลักษณะเป็นการเปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้งสองดุลพินิจใน 5 เทศบาลนคร พร้อมบทสรุปข้อเสนอแนะ โดยในตอนต้นนี้ก็เป็นปัญหาดุลพินิจที่เกี่ยวด้วยเรื่องการยื่นคำขอ คำร้องที่ประชาชนยื่นคำขอคำร้องติดต่อไปยังส่วนต่างๆ ในสำนักการช่าง โดยที่ผู้วิจัยได้แบ่งงานในด้านการยื่นคำร้อง คำขอในส่วนต่างๆ ออกเป็น 8 งาน และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถระบุได้โดยอิสระถึงงานที่ตนไปติดต่อด้วยได้ในช่องอื่นๆ เพื่อจะดูความเกี่ยวข้องกับส่วนงานในสำนักการช่างที่รับผิดชอบในบางงานนั้น ก็มีส่วนงานที่รับผิดชอบอยู่หลายส่วนงานด้วยกัน เช่นงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ต้องมีการเกี่ยวข้องกับทั้งส่วนช่างสุขาภิบาล (ในกรณีคูทางระบายน้ำ) หรือการสร้างถนน สะพานก็เป็นงานในส่วนการโยธา และส่วนควบคุมการก่อสร้าง เป็นต้น โดยงานต่างๆ ที่ผู้วิจัยได้แบ่งชนิดของงานมีดังต่อไปนี้

1. งานขออนุมัติสร้างอาคาร และสิ่งก่อสร้าง
2. งานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน
3. งานเกี่ยวกับการออกเลขที่บ้าน
4. งานต่ออายุหนังสือ อนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง
5. งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้าง ซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ
6. งานชี้แนวเขตที่ดิน
7. งานสุขาภิบาล เก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล
8. งานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้า ถนน แสงสว่าง หรือสัญญาณไฟจราจร
9. งานอื่นๆ (โปรดระบุ)

ซึ่งจากการสำรวจเก็บข้อมูลการวิจัย พบว่า ในแต่ละเทศบาลนครก็มีปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ก็ด้วยสภาพพื้นที่ ทัศนคติของประชาชนในแต่ละแห่งก็ย่อมไม่เหมือนกัน แม้ว่าจะเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในภาคใต้เช่นเดียวกันก็ตาม นอกจากนี้ก็ยังมีความเกี่ยวโยงกับด้านการเมือง ซึ่งผู้วิจัย หมายถึง คณะผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล ในแต่ละแห่งด้วย ที่มีความผูกพัน และความรับผิดชอบในการพัฒนาที่แตกต่างกัน แต่ในหลายเทศบาลนครที่ผู้วิจัยได้พบ เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช เทศบาลเหล่านี้ผู้บริหารจะอยู่ในตำแหน่งมาเป็นเวลายาวนาน กว่า 20 ปี ดังนั้นโอกาสในการพัฒนาการสานต่องานโครงการต่างๆ จึงเป็นไปโดยต่อเนื่อง ในการพัฒนาและสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน แต่ขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาความเบื่อหน่ายจากประชาชนในบางจุดของเทศบาลนครเหล่านั้น ที่ไม่ค่อยได้รับการพัฒนาเหลียวแลเท่าที่ควร หรือได้รับความไม่สะดวกในการติดต่องานอันเกิดจากปัญหาการใช้ดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ อย่างไรก็แล้วแต่ในหลายงานในดุลพินิจด้านนี้ของแต่ละเทศบาลนครก็ยังมีให้เห็นปรากฏว่า เกิดปัญหาลักษณะเดียวกันอยู่ เป็นต้นว่า งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้าง ซ่อมแซม ถนน สะพาน ทางระบายน้ำ งานขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ในขณะที่บางงานก็มิได้ถูกระบุถึงว่าเป็นงานที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจเหล่านั้นของเจ้าหน้าที่ปกครองเลย หรือมีระบุถึงก็มีเปอร์เซ็นต์ (ตัวเลข) ที่วิจัยพบน้อยมาก เช่น งานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน งานเกี่ยวกับการออกเลขที่บ้าน งานต่ออายุหนังสือ อนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง งานชี้แนวเขตที่ดิน อาจเป็นไปได้ว่า งานเหล่านี้เหตุที่ไม่เป็นปัญหามากนัก เพราะมีลักษณะของงานที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจได้น้อย นั่นคือ งานดังกล่าวเป็นลักษณะดุลพินิจที่เรียกว่าอำนาจผูกพัน หมายถึง กรณีที่จะทำให้ลดการใช้ดุลพินิจในกรณีทั่วไปลงได้ ถ้าหากมีการยื่นคำขอ คำร้องต่างๆ แล้ว ถ้าประชาชนมีคุณสมบัติหรือมีเอกสารหลักฐานที่ประกอบคำขอเพียงพอ (ตามกฎหมาย) ในลักษณะนี้ถือเป็นดุลพินิจที่เรียกว่าอำนาจผูกพันในอันที่จะต้องอนุมัติให้ประชาชนที่ยื่นคำขอ คำร้องเหล่านั้น เพราะเขามีคุณสมบัติตรงกับที่มาตรฐานกฎหมายได้วางไว้ ข้าราชการเจ้าหน้าที่ปกครอง หรือพนักงานเทศบาล จะใช้ดุลพินิจเหมือนในลักษณะทั่วไป อนุมัติหรือไม่อนุมัติไม่ได้ หากทำเช่นนั้น ก็จะเป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เกินอำนาจ หรือข้ามขั้นตอน นำไปสู่ดุลพินิจที่ตามอำเภอใจของผู้ปกครอง และส่งผลกระทบต่อประชาชน

ตาราง เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนที่ยื่นต่อสำนักการช่างของเทศบาลนครต่างๆ ที่เป็นปัญหาในด้านงานขออนุมัติสร้างอาคาร และสิ่งก่อสร้าง งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ และงานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล (3 ปัญหาหลักๆ ที่พบ)

เทศบาลนครต่างๆในภาคใต้	ความเห็นของประชาชนระบุว่าการใช้ดุลพินิจในงานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างเป็นปัญหาส่งผลกระทบ คิดเป็น (ร้อยละ)	ความเห็นของประชาชนระบุว่าการใช้ดุลพินิจในงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ เป็นปัญหาส่งผลกระทบถึงประชาชน คิดเป็น (ร้อยละ)	ความเห็นของประชาชนระบุว่าการใช้ดุลพินิจในงานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล เป็นปัญหาและส่งผลกระทบถึงประชาชน คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	30.9	*38.2	(ไม่มีการระบุว่าเป็นปัญหา)
2. เทศบาลนครสงขลา	(22.8)	*32.5	24.4
3. เทศบาลนครยะลา	18.3	*50.4	(7)
4. เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช	(11.9)	27.5	*30.3
5. เทศบาลนครตรัง	33.3	*36	(1.8)

ตาราง เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในด้านการยื่นคำขอ คำร้องที่ประชาชนมาติดต่อขออนุมัติ อนุญาตจากเทศบาลนครต่างๆ และมีการระบุว่าส่วนงานใดในสำนักช่างใช้ดุลพินิจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

เทศบาลนครต่างๆ	ความเห็นของประชาชนที่ระบุว่าส่วนงานใดในสำนักการช่างมีปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ส่งผลกระทบในด้านดุลพินิจการพิจารณาคำร้อง คำขอที่ยื่นขึ้นไป			
	ส่วนควบคุมการก่อสร้างคิดเป็น (ร้อยละ)	ส่วนการโยธา (ร้อยละ)	ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง (ร้อยละ)	ส่วนช่างสุขาภิบาล คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	21.8	23.6	*50.9	(1.8)
2. เทศบาลนครสงขลา	25.2	27.6	(18.7)	*30.1
3. เทศบาลนครยะลา	(11.3)	29.6	27.8	*33
4. เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช	(11)	*42.2	17.4	31.2
5. เทศบาลนครตรัง	*38.6	24.6	21.9	(14.9)

ตาราง เปรียบเทียบการรับรู้ของประชาชนในเทศบาลนครต่างๆ หากมีการใช้ดุลพินิจตัดสินปัญหาในเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอต่อเทศบาลแล้วไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือสงสัยในบางกรณีสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ (เพื่อขอทราบเหตุผลในคำสั่งทางปกครองเช่นนั้น)

เทศบาลนครต่างๆ	ประชาชนในเขตเทศบาลนครแสดงความเห็น		
	ทราบ (ร้อยละ)	ไม่ทราบ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	*52.7	34.5	-
2. เทศบาลนครสงขลา	*50.4	44.7	4.9
3. เทศบาลนครยะลา	33.9	*60.9	5.2
4. เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช	34.9	*61.5	3.7
5. เทศบาลนครตรัง	32.5	*66.7	0.9

ตาราง เปรียบเทียบการใช้ระยะเวลาในการติดต่องานในเทศบาลนครต่างๆ ของประชาชนในการยื่นคำร้อง คำขอต่อเทศบาล (สำนักการช่าง) ใช้ระยะเวลาเท่าใด

เทศบาลนครต่างๆ	ระยะเวลาที่ใช้ในการติดต่องานในเรื่องต่างๆ ต่อสำนักการช่าง				
	1-3 วัน	4-7 วัน	8-15 วัน	16-45 วัน	อื่นๆ
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	29	20	-	23.6	*38.1 (มากกว่า 45 วัน)
2. เทศบาลนครสงขลา	*35.8	24.4	13.8	14.6	12.2
3. เทศบาลนครยะลา	*33	13	13	18.3	22.6
4. เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช	*41.3	12.8	20.2	8.3	17.4
5. เทศบาลนครตรัง	26.3	20.2	*29.8	12.3	11.4

ตาราง เปรียบเทียบแสดงความเห็นของประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) กรณีที่มี พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ระบุให้เป็นอำนาจการตัดสินใจของนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งการในลำดับสุดท้าย

เทศบาลนครต่างๆ	ความเห็นประชาชน			ความเห็นเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล)		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	*67.3	21.8	-	*89.3	10.7	-
2. เทศบาลนครสงขลา	*61	36.6	2.4	*87.1	9.7	-
3. เทศบาลนครยะลา	*47	45.2	7.8	*81.8	9.1	12.1
4. เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช	*57.8	42.2	-	*84.2	10.5	5.3
5. เทศบาลนครตรัง	*59.6	36	5.3	*84.2	10.5	5.3

ตาราง เปรียบเทียบแสดงความเห็นของประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) ในแต่ละเทศบาลนครต่อความเห็นที่ว่า หากมิได้มีกฎหมายระบุไว้ใครควรเป็นผู้มีอำนาจในลำดับสุดท้ายในการสั่งคำร้อง คำขอที่ยื่นขึ้นมา หรือพิจารณา

เทศบาลนครต่างๆ	ความเห็นประชาชน						ความเห็นเจ้าหน้าที่ปกครอง พนักงานเทศบาล					
	ที่ประชุมสภาเทศบาล (ร้อยละ)	นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่รับผิดชอบด้านนี้ (ร้อยละ)	ข้าราชการระดับสูงในเทศบาล (ระดับ 7-9) (ร้อยละ)	ข้าราชการระดับกลาง-ล่าง (ระดับ 1-6) (ร้อยละ)	ที่ประชุมคณะเทศมนตรี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)	ที่ประชุมสภาเทศบาล (ร้อยละ)	นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่รับผิดชอบด้านนี้ (ร้อยละ)	ข้าราชการระดับสูงในเทศบาล (ระดับ 7-9) (ร้อยละ)	ข้าราชการระดับกลาง-ล่าง (ระดับ 1-6) (ร้อยละ)	ที่ประชุมคณะเทศมนตรี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	5.5	*54.5	7.3	7.3	14.5	10.9	-	*60.7	25	-	10.7	3.6
2. เทศบาลนครสงขลา	8.9	*57.7	22.8	2.4	5.7	-	-	*61.3	29	6.5	9.7	-
3. เทศบาลนครยะลา	26.1	*33.9	18.3	3.5	10.4	7.8	18.2	*42.4	27.3	3	6.1	3
4. เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช	26.6	*39.4	17.4	-	11.9	4.6	15.8	*52.6	15.8	5.3	21.1	5.3
5. เทศบาลนครตรัง	15.8	46.5	16.7	3.5	9.6	7.9	5.3	*42.1	31.6	*	15.8	5.3

ตาราง เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจ ทั้ง 2 อย่าง ที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (พนักงานเทศบาล) ระบุว่า เป็นดุลพินิจที่เกิดปัญหามากที่สุด ส่งผลกระทบต่อประชาชน

เทศบาลนครต่างๆ	ความเห็นประชาชนในเขตเทศบาล			ความเห็นเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล)		
	ปัญหาดุลพินิจอันเกิดจากการยื่น คำร้อง คำขอที่เสนอขึ้นไป (ร้อยละ)	ปัญหาดุลพินิจอันเกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)	ปัญหาดุลพินิจอันเกิดจากการยื่น คำร้อง คำขอที่เสนอขึ้นไป (ร้อยละ)	ปัญหาดุลพินิจอันเกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	45.5	*52.7	-	10.7	*75	-
2. เทศบาลนครสงขลา	28.5	*67.5	6.5	45.2	*48.4	-
3. เทศบาลนครยะลา	*53.9	37.4	9.6	21.2	*69.7	9.1
4. เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช	13.8	*78.9	7.3	*42.1	36.8	21.1
5. เทศบาลนครตรัง	40.4	*54.4	5.3	42.1	*47.4	10.5

ตาราง เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการยื่นคำร้อง คำขอที่ประชาชนยื่นขึ้นมายังสำนักการช่าง และเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานในเทศบาล) เห็นว่าส่วนงานใดมีปัญหาในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

เทศบาลนครต่างๆ	ความเห็นเจ้าหน้าที่ปกครองปัญหาการใช้ดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนต่อสำนักการช่าง				
	ส่วนควบคุมการก่อสร้าง (ร้อยละ)	ส่วนการโยธา (ร้อยละ)	ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง (ร้อยละ)	ส่วนช่างสุขาภิบาล (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	10.7	7.1	*60.7	3.6	-
2. เทศบาลนครสงขลา	*41.9	29	29	(ไม่มีการระบุว่าเป็นปัญหา)	9.7
3. เทศบาลนครยะลา	27.3	24.2	*30.3	12.1	24.2
4. เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช	*42.1	26.3	15.8	5.3	21.1
5. เทศบาลนครตรัง	*42.1	5.3	*42.1	(ไม่มีการระบุว่าเป็นปัญหา)	10.5

จากการพิจารณาตารางเปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนยื่นคำร้องคำขอต่างๆ ไปยังสำนักการช่าง ในเทศบาลนครต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า ในเทศบาลนครหาดใหญ่ นั้นส่วนงานที่เป็นปัญหาด้านนี้มากที่สุด [1] คือ ส่วนควบคุมอาคาร และผังเมือง ร้อยละ 50.9 ในเทศบาลนครสงขลา ได้แก่ ส่วนช่างสุขาภิบาล ร้อยละ 30.1 เทศบาลนครยะลา ส่วนช่างสุขาภิบาลเช่นกัน ร้อยละ 33 ในเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ส่วนการโยธา ร้อยละ 42.2 ในเทศบาลนครตรัง ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ร้อยละ 38.6 ซึ่งการระบุถึงส่วนงานดังกล่าวที่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องการยื่นคำร้อง คำขอนี้ ก็จะไปมีส่วนสัมพันธ์กับงานในด้านดุลพินิจดังกล่าวที่ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา ทั้งนี้เพราะส่วนงานที่ถูกระบุว่าเป็นปัญหาก็เป็นส่วนงานที่รับผิดชอบในดุลพินิจในงานเหล่านั้นอยู่แล้ว แม้ถึงว่า บางงานจะมีส่วนงานที่รับผิดชอบหลายส่วน เช่น งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำในด้านของการรับรู้ถึงสิทธิของประชาชนในการยื่นอุทธรณ์ เพื่อขอทราบเหตุผลในทางปกครองนั้น ก็พบว่า การรับรู้สิทธิดังกล่าว (Right to Know) ของประชาชนในเทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลนครสงขลา มีการรับรู้ถึงสิทธิเหล่านี้ ซึ่งก็ถือได้ว่า เป็นการสร้างหลักประกันให้กับประชาชน เพื่อที่จะให้การใช้ดุลพินิจในการสั่งการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มิใช่อำเภอใจของผู้สั่งการ ขณะเดียวกันก็มีเทศบาลนครถึง 3 เทศบาลนคร นั่นคือ เทศบาลนครยะลา เทศบาลนครนครศรีธรรมราช และเทศบาลนครตรัง ที่กว่า 60% ประชาชนได้รับรู้ถึงสิทธิเพื่อที่จะทราบเหตุผลในทางปกครองที่มีการสั่งดุลพินิจออกไปเช่นนั้น ซึ่งผู้วิจัยก็ได้นำเสนอแนะไปในแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยละเอียดแล้วว่าควรอย่างยิ่งที่จะต้องทำงานและรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ถึงสิทธิดังกล่าวของตน ทั้งนี้ก็เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยเรื่อง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐด้วยในเทศบาลที่มีปัญหาการรับรู้ของประชาชนน้อย (ไม่ทราบสิทธิ) ซึ่งเรื่องดังกล่าวเกี่ยวกับระยะเวลาการดำเนินการนั้นก็จะมีความผูกโยงกันกับบรรดากฎหมายที่ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถึงความรวดเร็วในการดำเนินการระยะเวลาดำเนินการในแต่ละขั้นตอน สิ่งเหล่านี้ต้องเป็นที่เปิดเผยให้ประชาชนทราบอย่างชัดเจนว่า ในแต่ละขั้นตอนจะใช้ระยะเวลาการพิจารณากี่วัน และหากติดขัด

---

[1] ในด้านของดุลพินิจในการพิจารณาคำร้อง คำขอนี้จากผลการวิจัย ผู้วิจัยได้นำเสนอทั้งในแง่ของประชาชนที่ระบุว่าส่วนงานใดในสำนักการช่างที่มีปัญหาและส่วนงานใดที่เป็นปัญหาตามความเห็นของเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาล โดยอาจศึกษาเปรียบเทียบ 2 ตาราง ดังกล่าวได้ ดังที่สรุปผลไว้ข้างต้นนี้ พบว่า ในเทศบาลนครหาดใหญ่และนครตรัง ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครองเห็นตรงกันว่าส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองและส่วนควบคุมการก่อสร้างเป็นส่วนที่เป็นปัญหาตามลำดับ

ติดขัดด้วยเหตุผล หรือขาดเอกสารหลักฐานใด เพราะจากรายงานการวิจัย ก็ยังพบว่า ในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ ประชาชนยังใช้เวลาในการยื่นคำร้อง คำขอ เกินกว่า 45 วันทำการปกติ ส่วนในกรณีเทศบาลนครอื่นๆ เช่น เทศบาลนครสงขลา เทศบาลนครยะลา เทศบาลนครนครศรีธรรมราช ก็เป็นที่น่าพอใจว่า ประชาชนใช้เวลาติดต่องานน้อยมาก ส่วนใหญ่ภายใน 1-3 วัน ก็ดำเนินการแล้วเสร็จ มีเพียงคำขอที่เกี่ยวด้วยการก่อสร้างอาคาร หรือยื่นคำขอให้เทศบาลมาดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานบางประเภทเท่านั้นที่กินระยะเวลานาน หรือไม่ได้รับคำตอบเลย ซึ่งผู้วิจัยก็ได้ตั้งข้อสังเกตไปในส่วนที่ว่าด้วยแนวทางการแก้ปัญหาว่า ควรมีการจัดหน่วยงานขึ้นเป็นการเฉพาะของสำนักการช่าง ในการรับคำร้องคำขอ ประเภทขอให้เทศบาลมาดำเนินการเรื่องโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะ เพราะในปัจจุบันก็ยังมีความสับสนในจุดที่จะยื่น จะยื่นที่งานสารบรรณสำนักปลัดเทศบาล หรือที่งานประชาสัมพันธ์ หรือยื่นโดยตรง ที่สำนักการช่าง ก็จะทำให้งานดังกล่าวเป็นระบบยิ่งขึ้น และเป็นการง่ายในกรณีต้องการสืบถามสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากประชาชนหรือชุมชนที่ได้ยื่นคำขอ คำร้องเหล่านั้นขึ้นมาในด้านความเห็นของประชาชนต่อการที่มีกฎหมายระบุมอบหมายอำนาจในการสั่งดุลพินิจที่เกี่ยวด้วยเรื่องการยื่นคำร้อง คำขอนี้ เป็นอำนาจการตัดสินใจลำดับสุดท้ายเป็นของนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้คุมงานของสำนักการช่างนี้ พบว่าในทุกเทศบาลนครที่มีการทำการวิจัย ทั้งความเห็นของประชาชน และเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครทุกเทศบาล มีความเห็นด้วยที่กฎหมายระบุเช่นนั้น โดยเฉพาะในส่วนของข้าราชการพนักงานเทศบาลนครต่างๆ เห็นด้วยอย่างมาก ถึงร้อยละ 80 กว่าทุกแห่ง อย่างไรก็แล้วแต่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ผู้วิจัยเสนอแนะไปในส่วนปัญหาการใช้ดุลพินิจเรื่องนี้ ก็คือ ควรให้ข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) ได้เข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นโดยมิใช่ผู้ตั้งเรื่องเสนอความเห็นว่า จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติเบื้องต้นเท่านั้น แต่ควรมีการกระจายอำนาจเหล่านี้ลงมาบ้าง ทั้งนี้เพราะหากพิจารณาในแต่ละส่วนงานๆ ก็จะพบว่า เรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอ เสนอเพื่ออนุมัตินั้นมีตั้งแต่เรื่องที่เล็กน้อยไปจนถึงเรื่องใหญ่ ที่มีทั้งงบประมาณจำนวนมากและความซับซ้อนของเรื่อง โดยเฉพาะในเรื่องส่วนงานควบคุมอาคารและผังเมือง ที่ผู้วิจัยได้แบ่งงานการขออนุมัติในเรื่องการก่อสร้างอาคาร ขนาด และชั้นต่างๆ ไว้ โดยละเอียดว่า ควรมีการกระจายอำนาจเหล่านั้นจากนายกเทศมนตรีมาสู่ข้าราชการ ทั้งนี้เพราะจากรายงานการวิจัยเช่นกันว่า แม้จะมีจำนวนของประชาชนที่เห็นด้วยให้นายกเทศมนตรี เป็นผู้ลงอำนาจนั้นไว้จำนวนมาก แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยในหลายเทศบาลที่ประชาชนไม่เห็นด้วยถึง ร้อยละ 40 เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงควรศึกษาหาทางออก เพื่อมิให้ก่อปัญหาความล่าช้า และการเล่นพรรคเล่นพวก จากฝ่ายการเมืองได้ในที่สุด ก็จะทำลายระบบการทำงาน (ขั้นตอนสายการบังคับบัญชา) ของลำดับชั้นในการเสนอเรื่องไปสู่นายกเทศมนตรีได้ เพราะประชาชนทั้งหมดก็จะเข้าไปเสนอเรื่องเองโดยตรงยังเทศมนตรีที่รับผิดชอบ หรือนายก

เทศมนตรีเพื่อให้สั่งการลงมาในระดับล่าง (ล้วงลูก) โดยอาศัยความสนิทสนมส่วนตัว และฐานคะแนนเสียง ในจุดนี้เพื่อตัดปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเสนอแนะว่า ควรมีการปรับเรื่องจากเดิมที่รวมศูนย์ทุกเรื่อง ในการยื่นคำร้อง คำขอ มาเป็นการกระจายออกดังที่ได้กล่าวแล้ว ในแนวทางการแก้ไขปัญหามาสู่ข้าราชการระดับสูง โดยที่แม้จะมีความเห็นส่วนหนึ่งต้องการให้สภาเทศบาลหรือให้พิจารณาในที่ประชุมเทศมนตรีก็ตาม แต่การพิจารณาขององค์กรเหล่านั้นคงทำมิได้ ทั้งนี้เพราะเรื่องที่ยื่นคำร้องคำขอมีเป็นจำนวนมาก และเป็นงานประจำที่ต้องการคำตอบที่รวดเร็ว องค์กรดังกล่าวน่าจะมีส่วนในการพิจารณาในดุลพินิจที่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะเหมาะสมกว่า ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ดุลพินิจ นั้น พบว่า ในเทศบาลนคร 3 แห่ง กล่าวคือ เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครสงขลา เทศบาลนครตรัง ที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครองที่ทำงานอยู่ในเทศบาลระบุตรงกันถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจว่า ดุลพินิจที่เป็นปัญหามากที่สุด ส่งผลกระทบต่อประชาชน คือ ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และก็มีเทศบาลนครยะลาและเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ที่ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาลเห็นไม่ตรงกันว่า ดุลพินิจใดก่อปัญหากับประชาชนมากกว่ากัน ในระหว่าง 2 ดุลพินิจดังกล่าว นั่นคือในกรณีเทศบาลนครยะลา ประชาชนร้อยละ 53.9 ระบุว่าได้รับผลกระทบจากดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอ แต่เจ้าหน้าที่ปกครองกลับระบุว่าเป็น ได้รับผลกระทบจากดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 69.7 และก็เป็นเช่นเดียวกันกรณีเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ที่ประชาชน ร้อยละ 78.9 ระบุว่า ได้รับผลกระทบจากดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่เจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาลกลับระบุว่า เป็นดุลพินิจจากการยื่นคำร้อง คำขอ ร้อยละ 42.1 ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่าตัวเลขเปอร์เซ็นต์ดังกล่าว ห่างกันมากในแต่ละความเห็นของดุลพินิจที่มีการระบุว่าเป็นปัญหาในสองเทศบาลนครดังกล่าวนี้ จึงควรอย่างยิ่งที่จะค้นให้พบว่า ดุลพินิจใดกันแน่ที่เป็นดุลพินิจที่ส่งผลกระทบถึงประชาชนอย่างแท้จริงโดยดูควบคู่ไปกับปัญหาในงานแต่ละงานของแต่ละประเภทดุลพินิจที่มีการใช้ดุลพินิจดังกล่าวออกไป ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในบทก่อนหน้านี้ละเอียดถึงชื่อของงานที่เป็นปัญหาในแต่ละดุลพินิจเป็นด้านๆ ไป โดยพบว่า งานในด้านการยื่นคำร้อง คำขอนั้นที่เป็นปัญหากับทุกเทศบาลนคร โดยดูเปรียบเทียบกัน 5 เทศบาลนคร นั้นมี 3 งานใหญ่ๆ ที่เป็นปัญหาดุลพินิจในด้านนี้ ได้แก่

1. ในงานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง
2. ในงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้าง ซ่อมแซม ถนน สะพาน ลูทางระบายน้ำ
3. ในงานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล

กล่าวสำหรับงานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างนั้น ดังที่ผู้วิจัยได้สรุปและให้ข้อเสนอแนะไปในตอนต้นว่า ควรมีการแบ่งอำนาจในการอนุมัติ อนุญาตในคำร้อง คำของเหล่านี้

มาสู่ในระดับข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) และระดับกลาง (ระดับ 5-6) ในบางเรื่อง บางงาน เพื่อลดปัญหาความคั่งค้างของงาน และสร้างหลักประกันและความชำนาญให้เกิดมีขึ้นในระดับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ และระดับอนุมัติ ทั้งนี้เพราะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในด้านนั้นๆ อยู่แล้ว ในการที่จะคูถึงความมั่นคง แข็งแรงและความปลอดภัยของอาคาร โดยภายหลังที่ได้มีการอนุมัติไปอาจจะมีการจัดทำในรูปของหนังสือเวียนไปสู่ฝ่ายการเมือง คณะผู้บริหารเทศบาลก็ย่อมทำได้ โดยมีการแบ่งงานเหล่านั้นอย่างชัดเจน ถึงขนาดของอาคาร จำนวนชั้นที่ก่อสร้าง ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ นอกจากนั้นก็เป็นปัญหาในกรณีของกฎหมาย ประกาศกระทรวง ที่มีการออกตามความในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และฉบับที่แก้ไขใหม่ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับที่แก้ไขใหม่ พ.ศ. 2535 เช่นกัน ที่ส่งผลกระทบในแง่ของการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องและสนองตอบ (ปฏิบัติได้ยาก) แก่ท้องถิ่น หรือเทศบาลนครในแต่ละแห่ง ทำให้มีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นช่องทางในการหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และสร้างความเดือดร้อนส่งผลกระทบต่อประชาชนกับทั้งระยะเวลาบังคับใช้กฎหมายประกาศกระทรวงเหล่านั้นก็ขาดความชัดเจน และแน่นอน บางครั้งพอมีการถือปฏิบัติได้จนเป็นแนวทางแล้วก็มีการยกเลิกไปอีก จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขภาวะดังกล่าวนี้ ในระหว่างเทศบาลและส่วนกลางผู้ออกประกาศกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติเหล่านั้น โดยจากงานวิจัยก็พบว่าเทศบาลที่มีปัญหาในงานดังกล่าวนี้ คือเทศบาลนครหาดใหญ่ ร้อยละ 30.9 เทศบาลนครสงขลา ร้อยละ 22.8 เทศบาลนครยะลา ร้อยละ 18.3 เทศบาลนครตรัง ร้อยละ 33.3 ส่วนในเทศบาลนครนครศรีธรรมราชนั้นได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจในด้านนี้เพียงร้อยละ 11.9 ไม่ถึงร้อยละ 15 จึงมิได้กล่าวถึง ดังนั้นเมื่อผลการวิจัยออกมาเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาในงานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง จึงสมควรได้รับการแก้ไข และข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นไปปฏิบัติ โดยอาจศึกษาได้ละเอียดในแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วในกรณีแต่ละเทศบาลนครที่เป็นปัญหาข้างต้น

งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ งานในด้านดังกล่าวนี้ หากพิจารณาตารางเปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการยื่นคำร้อง คำขอจะพบว่าในทุกเทศบาลนครที่ดำเนินการวิจัยนั้น ระบุว่าเป็นปัญหาอันดับต้นๆ ทั้งสิ้น เทศบาลนครหาดใหญ่ ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 38.2 เทศบาลนครสงขลา ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 32.5 เทศบาลนครยะลา ซึ่งถูกระบุว่าเป็นปัญหามากที่สุด ถึงร้อยละ 50.4 และเทศบาลนครตรัง ระบุว่าเป็นปัญหาร้อยละ 36 มีเพียงเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ที่มีการระบุว่าเป็นปัญหาร้อยละ 27.5 แต่ก็จัดอยู่ในลำดับรองจากปัญหาในเรื่องสุขาภิบาล การเก็บขยะมูลฝอย ซึ่งสูงกว่า (ร้อยละ 30.3) ปัญหาดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่ประชาชนยื่นคำร้อง คำขอไปให้เทศบาลมาดำเนินการ

สร้าง ซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ มิใช่เป็นกรณีเทศบาลได้มีดุลพินิจลงไปในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กรณีขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ ซึ่งเป็นการทำตามแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี แต่ปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เป็นความเดือดร้อนที่ประชาชนได้พบเห็นหรือเป็นความต้องการของชุมชนที่มีการยื่นคำร้อง คำขอขึ้นไป โดยมีประเด็นที่สำคัญแยกได้ 2 ประเด็น นั่นคือ ในเรื่องของการสร้างใหม่ ในถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ประเด็นหนึ่ง และอีกประเด็นหนึ่งเป็นเรื่องคำร้อง คำขอ เพื่อให้มีการดำเนินการซ่อมแซม ซึ่งผู้วิจัย พบว่า การยื่นคำร้อง คำขอ ให้มีการสร้างใหม่ หรือทำถนน สะพาน คูทางระบายน้ำให้ใหม่นั้น เป็นเรื่องที่ดุลพินิจในด้านดังกล่าวนี้จะถูกปฏิเสธจากสำนักการช่างในเทศบาลนครต่างๆ ทั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่าไม่มีงบประมาณในการดำเนินการ และมิได้บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี จึงดำเนินการให้มิได้ นอกจากว่าเป็นคำร้อง คำขอที่ตรงกับแผนพัฒนาเทศบาล ก็จะได้รับการสนองตอบ อย่างไรก็แล้วแต่สิ่งที่ผู้วิจัยเสนอแนะก็คือ ควรมีหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างการนำคำร้อง คำขอเหล่านั้นของประชาชนหรือชุมชนที่มีการเสนอมาไปสู่การบรรจุเพื่อแปลงไปสู่แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี โดยลำพังเพียงการจะวางหลัก หรือให้ความหวังไว้ที่คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี หรือคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล หรือสภาเทศบาล นั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ และอาจจะเป็นการดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มิได้สนองตอบหรือตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง (เพราะคำร้องคำขอที่มีการยื่นขึ้นมานี้ ย่อมเป็นที่แน่ชัดอยู่แล้วว่าเป็นความต้องการของประชาชนและชุมชนดังกล่าว จึงยื่นขึ้นมา) นอกจากนั้นก็ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล และคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล โดยมีการปรับเพิ่มและตัดบุคคลหรือองค์กรที่เข้าเป็นคณะกรรมการใน 2 ชุด ดังกล่าวให้เหมาะสมและมีขนาดที่กระทัดรัด เหมาะแก่การทำงาน ดังที่ผู้วิจัยได้เสนอแนะไป ในกรณีของเทศบาลนครตรัง ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ได้กับทุกเทศบาลนครที่มีปัญหา นอกจากนั้นก็ควรมีระบบการประเมินผลจากภายนอก (ภาคประชาชน) เพื่อสร้างมาตรฐานการทำงานภาครัฐ และให้หลักประกันว่า คำร้อง คำขอเหล่านั้น เมื่อถูกปฏิเสธโดยอ้างข้อจำกัดที่งบประมาณในการดำเนินการแล้ว คำร้อง คำขอเหล่านั้นจะยังมีความสำคัญในการที่จะได้รับการบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลต่อไป โดยมีการวางกลยุทธ์และมาตรการประเมินผลสู่การบริการจัดการที่ดี [2]

1. การส่งเสริมการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน การให้ข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อประกอบการตัดสินใจ ทำให้หน่วยงานรับทราบปัญหาของประชาชน และมีการออกแบบสภาพแวดล้อมของการ

---

[2]ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. **การประเมินผลในระบบเปิด บทท้าทายสู่การบริหารจัดการที่ดี.** วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพ ปีที่ 40 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2543 หน้า 12-13.

ทำงานให้เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าว ให้มากที่สุด เป็นต้นว่า สถานที่ บรรยากาศ การวางตัวของเจ้าหน้าที่ ระบบประกัน และการตรวจสอบว่า ได้มีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนแล้วหรือยัง

2. การพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการประเมินผล โดยให้ความสำคัญกับระบบข้อมูลการบริหาร (Management Information System-MIS) การเข้าถึงข้อมูล การวิเคราะห์และการนำข้อมูลไปใช้ได้อย่างเหมาะสม การเพิ่มประสิทธิภาพการนำข้อมูลการประเมินไปใช้ในการกำหนดทางเลือก นโยบาย สร้างนวัตกรรมในการบริหารจัดการ วางแผนพัฒนากระบวนการงบประมาณ

3. สร้างความโปร่งใสและการตรวจสอบสาธารณะ การตรวจสอบโดยประชาชนจากภายนอก ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกหน่วยงานมีรายการพบประชาชน มีการเยี่ยมชมกลุ่มเป้าหมาย มีเวทีสาธารณะ เพื่อรับทราบความคิดเห็นที่หลากหลาย สอบถามความต้องการ ตลอดจนข้อมูลย้อนกลับ (feedback) เพื่อการนี้อาจสนับสนุนให้มีสภาตรวจสอบผลงานของหน่วยงาน ซึ่งจะเป็นหลักประกันในการตรวจสอบถ่วงดุลให้การดำเนินงานโปร่งใส ลดการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption)

4. พัฒนาระบบการสื่อสารแบบสองทาง (Two-ways communication) โดยเปลี่ยนจากระบบปิดมาเป็นระบบเปิด ให้ความสำคัญกับกระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้น เน้นการสื่อสารแบบ Dialogue มากกว่า Monologue และให้มีคู่เจรจา (Dialogue partners) โดยตรงอาทิ ระหว่างกลุ่มเป้าหมายและผู้กำหนดนโยบาย ระหว่างประชากรกลุ่มเป้าหมายกับเจ้าหน้าที่ ตลอดจนส่งเสริมให้องค์กรกลางเป็นสื่อกลางในการสร้างความเข้าใจเป็นกลไกลดความขัดแย้งในการดำเนินงาน

5. การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อการประเมินผล เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประเมินผล เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประเมินผล โดยเฉพาะการติดตามสถานภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยประยุกต์ระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographic Information System-GIS) ระบบข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียมและเทคนิคข้อมูลระยะไกล (Satellite imageries and remote sensing)

6. ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานและเผยแพร่ผลการดำเนินงานทุกขั้นตอนการดำเนินงาน กำหนดให้ทุกหน่วยงานมีหน่วยรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้รับบริการ ส่งเสริมให้ใช้สื่อโปรษณีย์กลางและโทรศัพท์สายด่วน (Hot line) และ Electronic mail /Voice mail เพื่อเปิดรับข้อมูลข่าวสาร ข้อคิดเห็น ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบริการ มีการจัดนิทรรศการเพื่อเผยแพร่ผลการดำเนินงาน และจัดแถลงผลงานต่อประชาชนอย่างต่อเนื่อง

7. การพัฒนาระบบสิ่งจูงใจและรางวัลตอบแทนทางสังคม โดยมอบให้แก่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานดีเด่น มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ประหยัดทรัพยากรของหน่วยงาน เป็นผลดีต่อสังคมโดยส่วนรวม ส่งเสริมให้มีการจัดอันดับความนิยมของหน่วยงานในลักษณะสถานศึกษาดีเด่น โรงพยาบาลชุมชนดีเด่น สภาตำบลดีเด่น รัฐวิสาหกิจที่มีผลการประกอบการดีเด่น รวมถึงการจัดอันดับผู้บริหารและพนักงานดีเด่น โดยให้ประชาชนและหน่วยงานภายนอกร่วมประเมินโดยตรง นอกจากนี้ควรมีการจัดเตรียมสิทธิและประโยชน์เกื้อกูลที่เหมาะสมให้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและอุทิศตนควบคู่กันนี้ควรมีมาตรการแทรกแซงทางสังคม (Social sanctions) เพื่อติดตามและสอดส่องพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนออกนอกบรรทัดฐานของสังคม ให้มีปรับปรุงระบบการทำงานมุ่งสู่การบริหารจัดการที่ดี

8. สนับสนุนให้มีการวิจัยเชิงสถาบัน (Institutional Research) โดยให้มีนักวิชาการอิสระและผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเข้ามาร่วมในการศึกษาวิจัยหน่วยงาน เพื่อให้มีการปฏิรูประบบการดำเนินงาน สนับสนุนส่งเสริมองค์กรประชาสังคม องค์กรอาสาสมัครให้เข้ามามีบทบาท ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ผล

ในระดับของความสำเร็จ ระดับการยอมรับของหน่วยงาน และมีการจัดทำหน่วยงานต้นแบบการทำงานที่มีการจัดการที่ดี (Good Governance) เพื่อเป็นตัวอย่างให้กับหน่วยงานเดียวกันในระดับต่างๆ ส่วนในด้านของการซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ในกรณีดังกล่าว จากผลการวิจัยไม่พบว่า เป็นอุปสรรคมากเท่าใด ในแง่ของงบประมาณในการดำเนินการ เพราะมีการตั้งงบดังกล่าวไว้ซ่อมบำรุงอยู่แล้วในแผนการใช้จ่าย เป็นแต่เพียงว่า มีปัญหาที่ความล่าช้าในการมาดำเนินการซ่อมแซม ทั้งนี้ก็ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากร แม้ถึงว่าจะมีการจ้างลูกจ้างชั่วคราว/ประจำมาเป็นจำนวนมากแล้วก็ยังไม่เพียงพอ สิ่งที่ผู้วิจัยต้องการเสนอแนะก็คือ ควรที่จะมีการกระจายอำนาจในการสั่งการให้มีการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ไปสู่ระดับข้าราชการเทศบาลระดับกลาง (ระดับ 5-6) หัวหน้าส่วนงานต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัว มิใช่รวมศูนย์อยู่ที่นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายแต่อย่างเดียว โดยทางออกอาจมีการกำหนดถึงวงเงินงบประมาณในแต่ละครั้งของการดำเนินการซ่อมแซมไว้เป็นกรอบกว้างๆ ก็ย่อมจะทำได้ เพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติและเพิ่มความรวดเร็วในการใช้ดุลพินิจในด้านนี้ นอกเหนือไปจากการทำงานที่โปร่งใส โดยมีการชี้แจงให้สาธารณะหรือประชาชนได้ทราบว่า ขณะเวลาดังกล่าวงบประมาณในการซ่อมแซมที่ตั้งไว้มีอยู่เท่าใด ทั้งงบประจำ และงบพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้ในกรณีที่ประชาชนจะยื่นคำร้อง คำขอมาก็จะทราบถึงว่ามีงบประมาณที่เพียงพอดำเนินการให้หรือไม่ และยังเป็นกรอบที่จะทำให้ก่อนที่ประชาชนจะเสนอคำร้อง คำขอขึ้นมา ก็จะพิจารณาเองโดยละเอียดว่ามีความเหมาะสม ความจำเป็น

ก่อนหลังมากน้อยแค่ไหน อันส่งผลให้คำร้อง คำขอที่มีการยื่นขึ้นมาเพื่อพิจารณามีดุลพินิจนั้น เป็นคำร้อง คำขอที่มีคุณภาพ (เป็นความเดือดร้อนและต้องการเร่งด่วนจริงๆ) ของประชาชน

งานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานในด้านดังกล่าวนี้ จากผลการวิจัย โดยดูจากตารางเปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในด้านนี้ จะพบว่า เทศบาลนครสงขลา ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหา ร้อยละ 24.4 เทศบาลนคร นครศรีธรรมราชถือเป็นปัญหามากที่สุดในงานนี้ กล่าวคือ ประชาชนระบุว่าปัญหา ร้อยละ 30.3 ส่วนในเทศบาลนครอื่นๆ เป็นต้นว่า เทศบาลนครยะลา ก็ระบุว่าเป็นปัญหาน้อยมาก เพียงร้อยละ 7 หรือเทศบาลนครตรัง เพียงร้อยละ 1.8 ยิ่งกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ ประชาชนมิได้ระบุว่าเป็นปัญหาเลย อย่างไรก็แล้วแต่โดยเหตุที่จัดอยู่ในดุลพินิจในด้านการยื่นคำร้องคำขอของประชาชนที่มีต่อสำนักการช่าง แม้ว่าในบางเทศบาลนครจะยังมิได้รวมส่วนช่างสุขาภิบาล ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวนี้ เข้ามาอยู่ในสำนักการช่างก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นงานในขอบข่ายความรับผิดชอบของส่วนดังกล่าวนี้ การที่แยกหน่วยงานดังกล่าวนี้ ก็จะทำให้มีปัญหาในด้านของกำลังคน และเครื่องจักร รถเก็บขยะ ที่จะมาดำเนินการเก็บขยะ ในปริมาณที่มีเป็นจำนวนมาก ในแต่ละวันได้ทัน ดังที่ผู้วิจัยได้แสดงตัวเลขและสถิติของกำลังคนและเครื่องจักรไว้ในกรณีแนวทางการแก้ไขปัญหาของเทศบาลนครสงขลาและเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช นอกเหนือไปจากนั้นก็คือ เมื่อเป็นดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอขึ้นไปยังสำนักการช่างของประชาชน ก็เป็นกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนอาจมีคำร้อง คำขอให้เทศบาลมาดำเนินการจัดเก็บขยะให้ในจุดที่เป็นปัญหา มีความตั้งค้างของปริมาณขยะ และของเสียเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบถึงระบบนิเวศน์วิทยาและสาธารณสุขอนามัยภายในเขตเทศบาล จึงสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบงานการรับแจ้งและสั่งการในการดำเนินการดังกล่าวนี้ด้วย ในส่วนช่างสุขาภิบาลอย่างเป็นระบบ โดยไม่ปล่อยให้คำร้อง คำขอเหล่านั้นมิได้รับการนำพา ทั้งนี้เพราะลักษณะคำร้อง คำขอเหล่านี้ เป็นคำร้อง คำขอเร่งด่วน ต้องการให้มีการดำเนินการในทันที ในขณะนั้น เพราะเป็นปัญหาเฉพาะหน้า จึงควรจัดหน่วยเฉพาะกิจที่พร้อมจะเคลื่อนที่ไปจัดเก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ในจุดที่มีคำร้อง คำขอขึ้นมาได้ในทันที (อาจเป็นการประสานงานทางโทรศัพท์ก็เป็นได้) พร้อมทั้งศึกษาหาแนวทางอย่างจริงจัง โดยมีการวางแผนระยะยาวถึงการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการฝังกลบ, การหมักทำปุ๋ยหรือการเผา งานดังกล่าวนี้ เทศบาลนครสงขลา และนครศรีธรรมราช สมควรศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของเทศบาลนครขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ ว่ามีการดำเนินการจัดการอย่างไร จึงไม่เกิดปัญหาขึ้น รวมทั้งการรณรงค์ การขอความร่วมมือจากประชาชน ในการแยกขยะ การนำขยะกลับมาใช้อีก หรือมาตรการจูงใจอื่นๆ เป็นต้นว่า หากมีการให้ความร่วมมือ ก็จะส่งผลดี สามารถนำมาเป็นส่วนลดภาษีอากรของท้องถิ่นที่จัดเก็บอยู่ได้ หรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่าบำบัด (Pollution Pay Principle : PPP) การเร่งการจัดสรรและ

หางบประมาณประจำปี เพื่อมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากรและซื้อรถยนต์ รถเก็บขยะ และเครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องจักรต่างๆ การจัดฝึกอบรมเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในการจัดการกับขยะมูลฝอยแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ตระหนักถึงความเร่งด่วนในการดำเนินการ การบังคับใช้เทศบัญญัติอย่างจริงจัง สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนมีการทิ้งขยะนอกบริเวณที่จัดหาไว้ให้ นั่นคือ สร้างจิตสำนึกของ localism ให้เกิดความรัก ความหวงแหนในการที่จะอนุรักษ์และรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมที่ดีของชุมชนโดยเป็นการเฝ้าระวัง (Watchdog) และต้องมีการกำจัดขยะและของเสียต่างๆ อย่างถูกสุขลักษณะ จัดเขตในการรวบรวม และพักขยะเพื่อนำไปสู่การเผาหรือฝังกลบ (Buffer Zone) โดยทำควบคู่ไปกับการ Recycle, Reduce Reuse, Repair, Reject, Refill อันถือเป็นการลดขยะมูลฝอยได้จากแหล่งกำเนิด

การหมุนเวียนคัดแยกขยะมูลฝอยนำกลับมาใช้ประโยชน์ในการคัดเลือกวัสดุต่างๆ จากขยะมูลฝอย เช่น กระดาษ พลาสติก เศษแก้ว ขวด เศษเหล็ก ทองแดง อลูมิเนียม เป็นต้น เพื่อนำวัสดุเหล่านี้ ที่ยังมีประโยชน์มาจำหน่ายต่อไป โดยทั่วไปมีขั้นตอนการคัดแยกขยะมูลฝอย ดังนี้

- การคัดแยกที่แหล่งกำเนิดขยะมูลฝอย โดยเจ้าของบ้าน ร้านค้า โดยคัดแยกวัสดุที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ประจำวัน เช่น หนังสือพิมพ์ ขวดแก้ว และเศษเหล็ก เป็นต้น แล้วนำไปขายให้พ่อค้าคนกลางที่มารับซื้อของเก่าถึงบ้าน

- การคัดแยกขยะมูลฝอยโดยเจ้าหน้าที่ผู้เก็บรวบรวมขยะมูลฝอย โดยทั่วไปจะทำการคัดเลือกแยกขยะมูลฝอยบนรถขยะตามทางที่วิ่งไปจนถึงสถานที่กำจัดโดยแยกวัสดุต่างๆ จากขยะมูลฝอยใส่ตระกร้าหรือเข่งที่เตรียมไว้บนรถเพื่อนไปจำหน่ายต่อไป

- การคัดแยกขยะมูลฝอย โดยผู้ขุดคุ้ยขยะมูลฝอย ณ สถานที่กำจัด หลังจากเจ้าหน้าที่ผู้เก็บขยะมูลฝอยได้ทำการคัดแยกขยะมูลฝอยตลอดเส้นทางการเก็บขนแล้ว จะนำเอาขยะมูลฝอยที่เหลือมาทิ้งที่บริเวณที่กำจัดขยะมูลฝอย ณ ที่นี้จะมีผู้ขุดคุ้ย คอยรออยู่ บุคคลเหล่านี้จะรีบทำการคัดแยกหาเศษวัสดุต่างๆ ที่สามารถนำไปจำหน่าย โดยใช้มือ ไม้กวาด หรือตะขอช่วยคุ้ยเขี่ยหาวัสดุจากกองขยะเหล่านั้น ซึ่งอาจพบว่า ก็เป็นปัญหาในด้าน

1. การรื้อค้นขุดคุ้ยหาเศษวัสดุของพนักงานเก็บขยะมูลฝอยทำให้เสียเวลาในการขนส่งขยะมูลฝอยจากจุดเก็บขนไปยังสถานที่กำจัด

2. การที่บุคคลเข้าไปรื้อค้นขุดคุ้ยหาวัสดุจากกองขยะมูลฝอย ณ สถานที่กำจัด อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของเขา เพราะมีขยะติดเชื้อจากสถานที่ต่างๆ ปะปนมาด้วย

3. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอย ต้องใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายในการเก็บขนขยะมูลฝอย ประมาณ 10 เท่าของรายรับที่ได้จากการเรียกเก็บเป็นค่าธรรมเนียมจากประชาชน จึงควรพิจารณาประเด็นการนำกลับมาใช้อีก เพื่อเป็นเงินหรือรายได้ทดแทน เสริมได้บ้าง

และเพื่อลดปัญหาดังกล่าวก็ควรที่จะมีการว่าจ้างเอกชนให้เป็นผู้เข้ามาดูแลในบางจุดที่พิจารณาว่ามีปัญหา ทั้งในแง่ของความล่าช้า และปริมาณขยะที่มากเกินกว่าที่เทศบาลจะรับไว้ได้ และก่อให้เกิดประสิทธิภาพกว่าในรูปแบบที่เทศบาล (ราชการ) จะดำเนินการเอง

2. ปัญหาเกี่ยวกับการมีดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ปกครองในการโยธาก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของสำนักการช่างแก่ประชาชนใน 5 เทศบาลนคร

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นเป็นกรณีที่มิใช่เป็นดุลพินิจที่เกิดจากการริเริ่มเสนอขอขึ้นมาของประชาชน แต่เป็นกรณีที่เทศบาลนครต่างๆ ได้มีดุลพินิจ (สั่งการลงไปเอง) ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้น แล้วส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยมีงานต่างๆ ที่ผู้วิจัยได้แบ่งการใช้ดุลพินิจในด้านดังกล่าวนี้ออกเป็น 9 ลักษณะงาน ดังต่อไปนี้

1. งานการสร้างคูทางระบายน้ำ
2. งานการติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน / ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร
3. งานการขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่
4. งานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.)
5. งานการก่อสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ
6. งานการสร้างทางเดินเท้า ซ่อมแซม
7. งานการถมดินให้ได้ระดับถนน
8. งานการขุดลอกคลอง
9. ประเภทงานทั่วไปที่อาจระบุได้

ตาราง เปรียบเทียบแสดงความเห็นของประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) ในแต่ละเทศบาลนคร ว่าหน่วยงานหรือองค์กรใดบุคคลใดควรเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

เทศบาลนครต่างๆ	ความเห็นของประชาชน						ความเห็นเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาล					
	ที่ประชุมสภาเทศบาล (ร้อยละ)	นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายด้านนี้ (ร้อยละ)	ข้าราชการระดับสูงของเทศบาล (ระดับ 7-9) (ร้อยละ)	ข้าราชการระดับกลางล่างของเทศบาล (ระดับ 1-6) (ร้อยละ)	ที่ประชุมคณะเทศมนตรี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)	ที่ประชุมสภาเทศบาล (ร้อยละ)	นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายด้านนี้ (ร้อยละ)	ข้าราชการระดับสูงของเทศบาล (ระดับ 7-9) (ร้อยละ)	ข้าราชการระดับกลางล่างของเทศบาล (ระดับ 1-6) (ร้อยละ)	ที่ประชุมคณะเทศมนตรี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	25.5	*34.5	9.1	3.6	21.8	-	*35.7	28.6	7.1	-	28.6	-
2. เทศบาลนครสงขลา	38.2	*40.7	13	-	6.5	-	*38.7	29	12.9	-	22.6	-
3. เทศบาลนครยะลา	*38.3	33.9	6.1	0.9	16.5	4.3	*45.5	27.3	12.1	-	15.2	-
4. เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	31.2	*47.7	6.4	-	11	3.7	36.8	*47.4	15.8	5.3	21.1	-
5. เทศบาลนครตรัง	21.1	*44.7	9.6	-	13.2	11.4	*42.1	5.3	5.3	5.3	36.8	5.3

ตาราง เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละเทศบาลนครที่เจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) ระบุว่าส่วนงานใดในสำนักการช่างเป็นปัญหามากที่สุด ส่งผลกระทบถึงประชาชน

เทศบาลนครต่างๆ	ความเห็นเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล)				
	ส่วนควบคุมการก่อสร้าง	ส่วนการโยธา	ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	ส่วนช่างสุขาภิบาล	อื่นๆ
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	14.3	21.4	*35.7	28.6	-
2. เทศบาลนครสงขลา	*45.2	32.3	29	6.5	-
3. เทศบาลนครยะลา	33.3	9.1	*42.4	12.1	9.1
4. เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	31.6	*36.8	26.3	15.8	10.5
5. เทศบาลนครตรัง	36.8	15.8	*42.1	-	5.3

ตาราง เปรียบเทียบการรับรู้มาก่อนหรือไม่ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประชาชนในแต่ละเทศบาลนครที่มีการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานลงไป

เทศบาลนครต่างๆ	การรับรู้ของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน				
	รู้ก่อน 1 เดือนหรือกว่านั้น	รู้มาก่อน 1 อาทิตย์	รู้มาก่อน 3 วัน	ไม่รู้มาก่อนดำเนินการ	อื่นๆ
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	29.1	10.9	9.1	*45.5	-
2. เทศบาลนครสงขลา	13	19.5	4.9	*57.7	5.7
3. เทศบาลนครยะลา	11.3	11.3	2.6	*65.2	9.6
4. เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	16.5	10.1	0.9	*67.9	4.6
5. เทศบาลนครตรัง	16.7	15.8	4.4	*56.1	7

ตาราง เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาลระบุว่าเป็นงานที่เป็นปัญหาส่งผลกระทบถึงประชาชนในเทศบาลนครต่างๆ

เทศบาลนครต่างๆ	ความเห็นของประชาชนในงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นปัญหา		ความเห็นของเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาลในงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นปัญหา	
	งานการสร้างคูทางระบายน้ำ (ร้อยละ)	งานการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ (ร้อยละ)	งานการสร้างคูทางระบายน้ำ (ร้อยละ)	งานการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ (ร้อยละ)
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	25.5	*34.5	32.1	*39.3
2. เทศบาลนครสงขลา	*46.3	34.1	45.2	*58.1
3. เทศบาลนครยะลา	*41.7	23.5	*45.5	39.4
4. เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	*53.2	21.1	*57.9	26.3
5. เทศบาลนครตรัง	26.3	*31.6	15.8	*47.4

จากการพิจารณาตารางเปรียบเทียบว่าองค์กรหรือหน่วยงาน บุคคลใด ควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละเทศบาลนครต่างๆ นั้น จะพบว่ามีอยู่ 2 ฝ่าย ที่ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครอง พนักงานเทศบาล เห็นว่าควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการในดุลพินิจดังกล่าว นั่นคือ สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นฝ่ายหนึ่ง และนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายอีกฝ่ายหนึ่ง โดยประชาชนในเทศบาลนครหาดใหญ่ ร้อยละ 34.5 เทศบาลนครสงขลา ร้อยละ 40.7 เทศบาลนครนครศรีธรรมราช ร้อยละ 47.7 เทศบาลนครตรัง ร้อยละ 44.7 เห็นว่าควรให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้สั่งการ ยกเว้นแต่กรณีเทศบาลนครยะลาเท่านั้นที่ร้อยละ 38.3 ของประชาชนระบุว่า ให้ผู้ที่มีอำนาจในการสั่งการให้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับคำตอบในแบบสอบถามของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (พนักงานเทศบาล) ในเกือบจะทุกเทศบาลนครที่ตอบแบบสอบถามมาจะระบุว่า ควรให้อำนาจดังกล่าวนี้ เป็นของสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นนั่นคือร้อยละ 35.7 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมากรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ ร้อยละ 38.7 กรณีเทศบาลนครสงขลาร้อยละ 45.5 กรณีเทศบาลนครยะลา ร้อยละ 42.1

กรณีเทศบาลตรัง ระบุว่าตรงกันว่า สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นจะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเหมาะสมในการสั่งดุลพินิจด้านนี้ ยกเว้นเพียงเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ที่ร้อยละ 47.4 ยังระบุว่าควรเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ในการตอบแบบสอบถามในข้อดังกล่าวนี้ หากนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับในข้อคำถามที่ถามถึงใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งดุลพินิจ คำร้อง คำขอที่ยื่นขึ้นมา จะปรากฏได้ว่าไม่ว่าจะเป็นในแง่ของกฎหมายที่มีปรากฏเช่นนั้น ให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้ หรือการให้เป็นอิสระในการเลือกว่าควรให้เป็นองค์กรใดมีอำนาจ ประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครองก็จะระบุว่าควรให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย แต่เมื่อมีการถามเปลี่ยนดุลพินิจออกไป คำตอบก็มีการเปลี่ยนไป แม้ประชาชนจะยังให้ความเห็น เช่นเดิมว่าควรให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ในกรณีสั่งดุลพินิจให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ตาม แต่ในกรณีของเจ้าหน้าที่ปกครองกลับมิได้เป็นเช่นนั้น เพราะเกือบจะทุกเทศบาลนคร ยกเว้นเทศบาลนครนครศรีธรรมราช เห็นว่าควรให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมกันเป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ก็เพราะอาจเป็นไปได้ว่า ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลนครต่างๆ ยกเว้นเทศบาลนคร ยะลานั้นมีความผูกพันกับนักการเมืองท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมากกว่าการผูกพันอยู่กับสภาเทศบาล ซึ่งมีสมาชิกรวมกันอยู่หลายคน เป็นลักษณะองค์กรขนาดใหญ่ 24 คน จึงมอบหมายไว้วางใจให้กับนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เพราะหากจะศึกษาถึงภูมิหลังของคณะผู้บริหารท้องถิ่นในเทศบาลนครไม่ว่าจะเป็นเทศบาลนครหาดใหญ่, สงขลา, นครศรี-ธรรมราช, ยะลา ที่แสดงให้เห็นว่า กลุ่มคณะผู้บริหารนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีส่วนใหญ่ก็อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวมานานกว่า 20 ปี แทบจะทั้งสิ้น ในจุดนี้เองจึงอาจสร้างความผูกพันและผลงานกับประชาชนในเขตเทศบาลดังกล่าว ให้เป็นผู้เลือกกลุ่มผู้บริหารให้มีอำนาจในการสั่งดุลพินิจได้ทั้งสองดุลพินิจ ไม่ว่าจะเป็นดุลพินิจในการพิจารณาคำร้อง คำขอ หรือดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานก็ตาม แต่กรณีเช่นนี้มิได้เกิดกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) ที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครต่างๆ เลย ยกเว้นเทศบาลนครนครศรีธรรมราช เท่านั้น ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) ในเกือบจะทุกเทศบาลนคร เมื่อถามถึงใครควรเป็นผู้มีอำนาจในดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอในลำดับขั้นสุดท้าย ก็ยังระบุตอบเช่นเดียวกับประชาชนคือควรมอบเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย แม้จะอีกส่วนหนึ่งที่มีจำนวนอยู่ไม่น้อยที่ต้องการให้ข้าราชการระดับสูงที่ทำงานในเทศบาลนคร (ระดับ 7-9) เข้ามามีส่วนในการสั่งดุลพินิจนี้อยู่ด้วยก็ตาม ดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วนั้น แต่เมื่อเปลี่ยนมาเป็นการถามถึงดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานก็ทำถนน สะพาน ดูทางระบายน้ำต่างๆ เหล่านี้เจ้าหน้าที่ปกครอง กลับต้องให้สภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณา ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับในแง่กฎหมาย

ที่ก่อนที่คณะเทศมนตรีจะเข้าบริหารงานในเทศบาลก็จำเป็นที่จะต้องนำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีในส่วนของงบประมาณมาขออนุมัติจากสภาเทศบาล (แม้ว่าจะไม่เป็นปัญหาเกิดขึ้นในแง่ของการลงคะแนนเสียง ทั้งนี้เพราะเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลก็เป็นเสียงของคณะผู้บริหารท้องถิ่นอยู่แล้วในทุกเทศบาลนคร) ก่อนจะเข้าบริหารงานตามแผนงานโครงการ ในการจัดแบ่งสาขาไว้เช่น สาขาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาขาการพัฒนาการเมืองการบริหาร สาขาพัฒนาสังคม หรือสาขาพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น เหตุผลหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ปกครองเลือกให้องค์กรสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งดุลพินิจให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น นอกเหนือจากความเข้าใจเรื่องข้อกฎหมายที่มีกำหนดไว้เช่นนั้นของข้าราชการที่ทำงานเองอยู่แล้ว ก็ยังมาจากการที่คำนึงถึงว่า ที่มาของแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ถือเป็นกระบวนการที่ทำงานร่วมกันในระหว่างข้าราชการเองกับฝ่ายการเมืองและมีการดึงผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้าร่วม ดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วว่า ในจุดดังกล่าวนี้ควรมีการปรับลด เพิ่มจำนวนองค์ประกอบของสมาชิกคณะกรรมการทั้งสองชุด ทั้งคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลและคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ให้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าเป็นสมาชิก และมีการตรวจสอบประเมินผลได้ อันจะส่งผลดีในแง่จิตวิทยาและการขอความร่วมมือ นอกจากนั้นก็จะเป็นตัวช่วยบังคับกรอบดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานให้ทั้งสภาเทศบาล ทั้งคณะกรรมการทั้งสองชุด ได้รับรู้ความต้องการและตอบสนองในการแก้ปัญหาได้ตรงจุดยิ่งขึ้น จากภาคประชาชน โดยมิใช่เป็นการจัดการจากบนลงล่าง (Top-Down) เช่นที่ผ่านมาจากฝ่ายข้าราชการประจำจำนวนมากที่รวมตัวกันอยู่ในคณะกรรมการทั้ง 2 ชุดดังกล่าว ส่วนในประเด็นของส่วนงานที่มีปัญหาในสำนักการช่างในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุดนั้น ส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองเป็นส่วนที่มีการระบุถึงว่าเป็นปัญหามากที่สุด ร้อยละ 35.7 กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ ร้อยละ 42.4 กรณีเทศบาลนครยะลา ร้อยละ 42.1 กรณีเทศบาลนครตรัง และส่วนการควบคุมการก่อสร้างก็เป็นส่วนที่มีการระบุว่าเป็นปัญหาจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พนักงานที่ตอบแบบสอบถามมาถึงร้อยละ 45.2 ในกรณีของเทศบาลนครสงขลา ส่วนการโยธาก็เช่นกัน ร้อยละ 36.8 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเป็นส่วนที่เป็นปัญหาในกรณีเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช มีเพียงส่วนช่างสุขาภิบาลในเทศบาลนครตรัง เท่านั้นที่เจ้าหน้าที่ปกครอง พนักงานเทศบาลในเทศบาลนครมิได้ระบุว่าเป็นปัญหา อย่างไรก็แล้วแต่การมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนเช่นนี้ของส่วนงานต่างๆ จะมีความผูกโยงกับงานในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้วย เป็นต้นว่า ประชาชนระบุว่าได้รับความเดือดร้อนจากการขยายปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ นั้นก็หมายถึง เป็นความรับผิดชอบของส่วนการโยธา ส่วนควบคุมการก่อสร้าง หรือได้รับความเดือดร้อนจากการสร้างคูทางระบายน้ำ ก็เป็นความรับผิดชอบของ 2 ส่วนดังกล่าว ควบคู่ไปกับส่วนช่างสุขาภิบาล เป็นต้น ดังนั้นการได้รับผลกระทบดังกล่าวจากส่วนงาน

ต่างๆ ในสำนักการช่างมากน้อยต่างกันออกไปนี้จึงเป็นตัวสะท้อนที่ดีในการระบุถึงปัญหาส่วนในด้านการรับรู้มาก่อนดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อที่จะได้หาทางป้องกันและการแก้ไขปัญหาหากจะเกิดมีขึ้นในขณะก่อสร้างดำเนินการนั้น พบว่า ในทุกเทศบาลการรับรู้ของประชาชนมีต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับการไม่รู้มาก่อนในการดำเนินการทุกเทศบาลนครมีตัวเลขของผู้ไม่รู้มาก่อนดำเนินการสูงมาก เป็นต้นว่า ร้อยละ 67.9 กรณีเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ร้อยละ 65.2 กรณีเทศบาลนครยะลา ร้อยละ 57.7 กรณีเทศบาลนครสงขลา ร้อยละ 56.1 กรณีเทศบาลนครตรัง ร้อยละ 45.5 กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ แม้ว่าจะมีจำนวนของผู้ไม่รู้มาก่อนดำเนินการน้อยกว่าเทศบาลนครอื่นๆ แต่ก็เป็นตัวเลขที่สูงอยู่มาก เมื่อเทียบกับการรับรู้มาก่อนดำเนินการมีเพียง 10 กว่าเปอร์เซ็นต์เท่านั้น ซึ่งต่ำมาก และถือเป็นความล้มเหลวในแง่การประชาสัมพันธ์ แม้ถึงว่าในทุกเทศบาลนครจะมีแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี แผนระยะสั้น แผนระยะปานกลาง และแผนระยะยาว ยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ตาม สิ่งเหล่านี้ยังต้องมีการปรับปรุงเนื้อหาที่บรรจุอยู่ภายใน (content) รายละเอียดที่มีการกำหนดไว้ในเล่มจะต้องละเอียดและชัดเจนได้ ถึงว่าจะดำเนินการเมื่อใด ด้วยระยะเวลายาวนานเพียงใด หน่วยงานหรือองค์กรใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ หากเกิดผลกระทบกับประชาชนและประชาชนจะทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นมีอะไรบ้าง และจะหาทางหลีกเลี่ยงหรือแก้ไขอย่างไร ต้องมีการศึกษาสิ่งเหล่านี้ทั้งหมด และบรรจุลงเป็นแผนพัฒนาประจำปี ในรายละเอียดที่มากขึ้น โดยเป็นการทำงานร่วมกันของทั้งภาคประชาชนที่เข้าเป็นกรรมการร่วมในคณะกรรมการทั้งสองชุดดังที่กล่าวแล้ว และทำงานร่วมกับสภาเทศบาล ในการจัดทำแผนดังกล่าว และจัดระบบการประชาสัมพันธ์แผนดังกล่าวให้ทั่วถึงสื่อต่างๆ รวมทั้งนำเทคโนโลยีสารสนเทศ เข้ามาใช้ร่วมด้วย ทั้งในแง่การประชาสัมพันธ์ และการสอบค้นสืบหาข้อมูล

กล่าวสำหรับงานในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีการระบุว่าเป็นงานที่เป็นปัญหามากในลำดับต้นๆ คือ งานการสร้างคูทางระบายน้ำ กล่าวคือ ร้อยละ 46.3 ในกรณีของเทศบาลนครสงขลา ร้อยละ 41.7 กรณีเทศบาลนครยะลา ร้อยละ 53.2 กรณีเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ที่ประชาชนระบุว่าเป็นปัญหาส่งผลกระทบถึง ส่วนเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาลก็ระบุว่าเป็นปัญหาเช่นกัน ร้อยละ 45.5 กรณีเทศบาลนครยะลา และร้อยละ 57.9 กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับงานด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานในงานอื่นๆ ซึ่งจะดูเปรียบเทียบได้จากบทที่ 3 ในรายงานผลการวิจัยทั้งหมด งานด้านการสร้างคูทางระบายน้ำนี้ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วว่าควรมีการควบคุมในแง่ของบริษัทเอกชนที่มารับผิดชอบดำเนินการก่อสร้างให้มีการเก็บงานที่เรียบร้อยกว่าที่เป็นอยู่นี้ เพราะจากการสอบ

ถามประชาชนจะได้รับผลกระทบในแง่ของการขุด การเจาะ และการฝังกลบที่ไม่เรียบร้อย จากการดำเนินการ จึงควรมีการบังคับใช้กฎหมายในแง่ของสัญญาการดำเนินการเบี้ยปรับอย่างจริงจัง อันจะไม่ส่งผลให้ปัญหาการก่อสร้างดังกล่าวลุกลามไปเป็นปัญหาในด้านการสัญจรไปมาของประชาชน หรือปัญหาในด้านอื่นๆ รวมทั้งการวางระบบโครงข่ายเชื่อมต่อ (Net work) ในการทำงานด้านนี้เอง เพื่อให้ระบบระบายน้ำเป็นไปโดยทั่วถึง ลดปัญหาน้ำท่วมขังในที่ลุ่ม อันจะส่งผลกระทบถึงปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมที่จะตามมา และในด้านอื่นก็ควรที่จะมีการประสานการทำงานกับโครงการก่อสร้างถนน ทั้งในกรณีถนนที่มีการสร้างขึ้นใหม่ที่จะต้องวางระบบดังกล่าว และในถนนที่มีการซ่อมแซม เพื่อให้การปรับปรุงทำไปในคราวเดียวกัน อันเป็นการลดงบประมาณในการก่อสร้าง และความเดือดร้อน ผลกระทบที่จะตามมาสู่ประชาชนได้ และหากเมื่อเริ่มดำเนินการก็ควรมีการเร่งรัดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยมีการกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดโครงการ และบังคับใช้สัญญาการก่อสร้างเบี้ยปรับให้ได้ผล เพื่อที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการน้อยลง และควรมีการศึกษาถึงผลกระทบก่อนดำเนินการในระหว่างดำเนินการ และภายหลังดำเนินการ พร้อมทั้งแนวทางในการแก้ไขให้ประชาชนทราบและหาทางบรรเทาผลกระทบนั้นเอง โดยความร่วมมือและช่วยเหลือของเทศบาล มีการสำรวจและแก้ปัญหาท่อระบายน้ำเก่าอุดตัน ศึกษาการวางระบบท่อระบายน้ำ รางระบายน้ำ คูทางระบายน้ำ เหล่านี้ให้มีการเชื่อมโยงกันกับผังเมือง และระบบบำบัดน้ำเสียรวมของเทศบาล เพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกัน ส่วนในด้านการขยายปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ ก็เป็นงานในด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานอีกงานหนึ่งที่มีการระบุว่าเป็นปัญหามาก นั่นคือ ร้อยละ 34.5 ของประชาชนในเทศบาลนครหาดใหญ่ ร้อยละ 31.6 ของประชาชนในเทศบาลนครตรัง ระบุว่าเป็นปัญหา ส่วนเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาล ร้อยละ 39.3 ของเทศบาลนครหาดใหญ่ ร้อยละ 58.1 ของเทศบาลนครสงขลา ร้อยละ 47.4 ของเทศบาลนครตรัง ระบุว่าเป็นปัญหา และเมื่อเปรียบเทียบในระหว่าง 2 งาน การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานดังกล่าวนี้จะพบว่าในเทศบาลนครทั้งเทศบาลนครหาดใหญ่ และตรัง ทั้งเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) และประชาชนเห็นตรงกันว่า งานการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ มีปัญหามากกว่างานการสร้างคูทางระบายน้ำ ส่วนกรณีเทศบาลนครยะลา พบว่า ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) เห็นว่าการสร้างคูทางระบายน้ำเป็นปัญหามากกว่างานในด้านการใช้ดุลพินิจในการขยายถนน ปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ เช่นเดียวกันกับเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช มีเพียงเทศบาลนครสงขลาที่มีความเห็นต่างกัน ในระหว่างประชาชนที่ระบุว่า ได้รับผลกระทบจากงานการสร้างคูทางระบายน้ำมากกว่าการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ ซึ่งเป็นในด้านที่ตรงกันข้ามกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (พนักงานเทศบาล) ที่ระบุว่างานการขยายถนน ปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่เป็นปัญหามากกว่าการสร้างคูทางระบายน้ำ ส่วนในประเด็นแนวทางการ

แก้ไขปัญหาอันเกี่ยวกับงานการขยายถนนปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่นั้น ในหลายจุดที่เป็นปัญหาหลักๆ ก็คงเป็นปัญหาพื้นฐานเดียวกับการก่อสร้างคูทางระบายน้ำ เป็นแต่เพียงว่าอาจมีความแตกต่างกันในแง่ทางเทคนิคการดำเนินการ การจัดการ ดังนั้นในส่วนดังกล่าวนี้ก็คงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก แต่สิ่งที่ผู้วิจัยต้องการย้ำก็คือ งานในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้ หากศึกษาผลการวิจัยจะพบว่ายังมีงานในด้านอื่นอีกหลายงานที่ก็เป็นปัญหาเช่นกัน เป็นต้นว่า งานการถมดินให้ได้ระดับถนน งานการสร้างทางเดินเท้า ซ่อมแซม งานการติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน / ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร งานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) แต่ตัวเลขปัญหาที่ส่งผลกระทบกับประชาชนขณะที่วิจัยอยู่นี้ยังไม่สูงมาก เมื่อเทียบกับ 2 งานดังกล่าวข้างต้น แต่ในอนาคตอันใกล้นี้ผู้วิจัยคาดว่าก็คงจะทวีความรุนแรงของปัญหาขึ้นได้อีก ทั้งนี้เมื่องานการก่อสร้าง ทั้ง 2 งานการก่อสร้างโครงสร้างขั้นพื้นฐานหลักเสร็จ (การสร้างคูทางระบายน้ำ, การขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่) อันจะเป็นปัญหาให้ต้องมีการศึกษาหาแนวทางในการแก้ปัญหาและวิธีป้องกันเยียวยาการใช้ดุลพินิจในงานเหล่านี้ที่ส่งผลกระทบถึงประชาชนต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468 และประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2535) กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2535) กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505 และ พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2535

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อบริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

หนังสือเอกสารอ้างอิงและบทความที่เกี่ยวข้อง

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **วิวัฒนาการและรูปแบบขององค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองของเยอรมัน,** วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 32 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532.

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **กฎหมายปกครอง.** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2539.

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.** พ.ศ. 2539.

การเมืองไทย **กระเทาะเปลือก สมัคร สุนทรเวช ผู้สมัครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2543.** สำนักพิมพ์ สยามบิสซิเนส แอนด์ พริ้นติ้ง. กรุงเทพฯ 2543.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย.** (วิทยานิพนธ์) ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531.

กระมล ทองธรรมชาติ. **การปฏิรูประบบราชการไทย : นโยบายและผลงานของรัฐบาล.** โดย วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม บรรณาธิการ ระบบราชการไทย สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง นักวิชาการและธุรกิจเอกชน กรุงเทพฯ สหายบล็อคการพิมพ์ พ.ศ. 2538.

กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง. **ทิศทางการปฏิบัติและกฎหมายฝ่ายปกครอง.** พิมพ์ที่โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง 2538.

ขวัญชัย สันตสว่าง. **หลักการว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย** เล่มที่ 44 ตอน 4 ธ.ค. พ.ศ. 2531.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544.** กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น พ.ศ. 2540.

โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง **การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาเมืองนครสงขลา และปริมณฑล ใน 20 ปีข้างหน้า** (พ.ศ. 2545-2565) พ.ศ. 2544.

จังหวัดสงขลา, **วิสัยทัศน์สงขลา.** 2555.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **การปรับปรุงองค์การภาครัฐและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ.** วารสารกฎหมาย ปีที่ 40 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2540.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2538.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย.** สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2538.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง และสัญญาทางปกครองตามแนวคิดฝรั่งเศส.** วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 35 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2535.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร.** สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2540.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.** สำนักพิมพ์วิญญูชน. กรุงเทพฯ ธันวาคม 2540.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค.** สำนักพิมพ์วิญญูชน. พ.ศ. 2540.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง.** พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2542.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 9.** กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2526.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในทางปกครอง.** วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 34 ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2534.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง.** วารสารกฎหมาย ปีที่ 37 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2537.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **เหตุผลในทางปกครอง.** วารสารกฎหมาย ปีที่ 26 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2526.

ดิสทัต โหตระกิตย์. **การปฏิบัติราชการโดยอาศัยมาตรการภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส.** ในเอกสารประกอบการประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย วันพฤหัสบดี ที่ 28 มกราคม 2536 เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรม.

เทศบาลนครหาดใหญ่ **จุดหมายและแนวทางการพัฒนาระยะยาว 10 ปี** (พ.ศ. 2540-2549) เอกสารพิมพ์สำเนาเย็บเล่ม.

บุญเรือง บูรภักดิ์. **การควบคุมและตรวจสอบการกระทำในทางปกครองโดยรัฐสภา** รัฐสภาสาร ปีที่ 42 ฉบับที่ 7. พ.ศ. 2537.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม 2-3**. สำนักพิมพ์นิติธรรม กรุงเทพฯ พ.ศ. 2539.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ.** วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 13 ตอน 2 พ.ศ. 2528.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ศาลปกครองกฎหมายปกครอง และตัวอย่าง "สัญญาทางด่วน".** วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 13 ตอน 2 สิงหาคม 2537.

บุญญพัฒน์ จันทรอุไร. **ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการบริหารเทศบาล.** นิติยสารท้องถิ่น, ปีที่ 36 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม 2539.

ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ. **การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น** (วิจัย) สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2537.

ปธาน สุวรรณมงคล. **การปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่น ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ** (วิจัย). สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย 2530.

ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง.** พิมพ์ครั้งที่ 4. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พ.ศ. 2538.

แผนพัฒนาเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) และระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2540-2555) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช.

แผนพัฒนาเทศบาลนคร นครศรีธรรมราช ประจำปี พ.ศ. 2543/2544 กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช.

แผนพัฒนาเทศบาลนครตรัง ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครตรัง.

แผนพัฒนาเทศบาลนครตรัง ประจำปี พ.ศ. 2543/2544 งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการ และแผนงาน เทศบาลนครตรัง

แผนพัฒนาเทศบาลนครยะลา ประจำปี พ.ศ. 2543/2544 กองวิชาการและแผนงาน เทศบาล นครยะลา.

แผนพัฒนาเทศบาลนครยะลา ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครยะลา.

แผนพัฒนาเทศบาลนครหาดใหญ่ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครหาดใหญ่.

แผนพัฒนาเทศบาลนครสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2544 กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครสงขลา

แผนพัฒนาเทศบาลนครสงขลา ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองสงขลา.

พัฒนะ เรือนใจดี. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณี การใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา.** (วิจัย) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2542.

พัฒนะ เรือนใจดี. **ศาลรัฐธรรมนูญ (The constitution court).** กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2537.

พูนศักดิ์ ไวสำรวจ. **นิติกรรมทางปกครองในประเทศฝรั่งเศส.** วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 4 ส.ค. ตอน 2 พ.ศ. 2528.

ไพบูลย์ ช่างเรียน. **สิ่งแวดล้อมกับการบริหาร.** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2543.

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. **การประเมินผลในระบบเปิดบททำทายสู่การบริหารจัดการที่ดี.** วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2543.

โภคิน พลกุล. **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน.** บทความจากหนังสือเอกสารประกอบการสัมมนา หลักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2531.

โภคิน พลกุล. **รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง.** วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 12. พ.ศ. 2524.

โภคิน พลกุล. **หลักกฎหมายมหาชน.** คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2539.

โภคิน พลกุล, ชาญชัย แสวงศักดิ์. **หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1.** กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 3. 2538.

มหาดไทย กระทรวง. **ยุทธศาสตร์มหาดไทย พ.ศ. 2540-2549.** สถาบันดำรงราชานุภาพ พิมพ์ที่ บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด.

รวมกฎหมายชุดผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สมาคมการค้าอสังหาริมทรัพย์. สำนักพิมพ์ ยูโรป้า จำกัด. พ.ศ. 2538.

รายงานฉบับสุดท้าย (Interim Report) การศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่ และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า. (พ.ศ. 2542-2562) ระยะที่ 1 โดยสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการมูลนิธิพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ กันยายน (2541).

สนธยา ลือประไพ. เอกสารประกอบการสัมมนาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาเมืองนครสงขลา และปริมณฑล ใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2545-2564) **เรื่อง แนวทางการจัดสรรงบประมาณ และการถ่ายโอน บริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2544.** วันที่ 2 พฤศจิกายน 2543. ณ โรงแรม บี พี สมิหลาบีช อ.เมือง จ.สงขลา จัดทำโดยจังหวัดสงขลา ร่วมกับสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (ส.ป.ร.)

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. **ปัจจัยที่มีผลต่อการยกฐานะเทศบาลนครยะลา.** สำนักพิมพ์เสมาธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2542.

วรเดช จันทรศร. **การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย.** กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายและสมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2534.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. พิมพ์ครั้งแรกในหนังสือ **60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์.** โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ.** วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 28 เล่ม 2, 2541.

ภาษาต่างประเทศ

หนังสือ

Brown, Neville L and Garner, J.F, **French Administrative law,** London : Butterworth, 1973.

David Osborne and Ted Gaebler : **Reinventing Government How the Enterpreneurial spirit is Transforming the Public sector,** Penguin Books, U.S.A. Inc. 1992.

Foulkes, David, **Administrative law,** 5th ed, London : Butterworth & Co, (Publishers) LTD, 1982.

Garner, J.F, **Administrative law.** Lond : Butter workth, 1974.

Kelsen, Han **General Theory of law and state,** New York : Russel and Russel 1945.

Kennedy, Paul. **Preparing for the twenty-first century.** New York : Vintage Books, 1993.

Kenneth C. Laudon, Carol Guercio Traver, Jane Price Laudon. **Information Technology and Security international.** Thomson Publishing, 1994.

Lapalombara Joseph, "An Overview of Bureaucracy and Political Development" in Lapalombara (ed.,) **Bureaucracy and Political Development,** New Jersey Princeton University Pree, 1967.

Meadows, Paul. "Motivation for change and Development Administration" in Irwing Swerldlow (ed). **Development : Administration : Concept and Problems.** New York : Syracuse University Press, 1966.

Schwartz B, French. **Administrative law and the common law world.** New York : New York University, Press 1945.

Smith De. **Constitutional and administrative law.** London : Penguin, 3ed 1978.

Smith De. **Judicial review of administrative action.** London : steven & son, 4th ed by Evans, 1980.

คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา 90112
โทร. (074) 212826, 211030 ต่อ 154

พฤศจิกายน 2543

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์กรอกแบบสอบถาม

เรียน ท่านผู้ตอบแบบสอบถาม

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถาม จำนวน 1 ชุด

ด้วยกระผมนายพัฒนะ เรือนใจดี อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน" ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างในเทศบาลนครภาคใต้ ซึ่งในการทำวิจัยครั้งนี้ จะต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปสรุปผลการวิจัย ซึ่งความคิดเห็นของท่านจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำวิจัยครั้งนี้

จึงเรียนขอความอนุเคราะห์ ให้ท่านช่วยกรุณากรอกแบบสอบถามที่แนบมานี้ พร้อมให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ และขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายพัฒนะ เรือนใจดี)
อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

(สำหรับประชาชน)

แบบสอบถาม

การวิจัยเรื่อง "ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจในด้านการโยธาก่อสร้างของเทศบาลนครในภาคใต้

ตอนที่ 1 สถานภาพส่วนตัวของผู้กรอกแบบสอบถาม

1. อายุ
   - ☐ 1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา
   - ☐ 2. 31 - 40 ปี
   - ☐ 3. 41 - 50 ปี
   - ☐ 4. 51 - 60 ปี
   - ☐ 5. 61 ปีขึ้นไป
2. เพศ
   - ☐ 1. ชาย
   - ☐ 2. หญิง
3. ระดับการศึกษา
   - ☐ 1. ประถมศึกษา
   - ☐ 2. มัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา
   - ☐ 3. อนุปริญญา
   - ☐ 4. ปริญญาตรี
   - ☐ 5. ปริญญาโท
   - ☐ 6. ปริญญาเอก
   - ☐ 7. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4. ปัจจุบันท่านประกอบอาชีพอะไร

☐ 1. ข้าราชการ

☐ 2. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน

☐ 3. พนักงานรัฐวิสาหกิจ

☐ 4. ค้าขาย

☐ 5. เกษตรกรรม/ประมง

☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

5. ท่านเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในภาคใด

☐ 1. กรุงเทพมหานคร

☐ 2. ภาคกลาง (รวมถึงตะวันตก)

☐ 3. ภาคเหนือ

☐ 4. ภาคใต้

☐ 5. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

☐ 6. ภาคตะวันออก

6. ท่านได้ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในเขตเทศบาล เป็นเวลากี่ปีแล้ว

☐ 1. ต่ำกว่า 5 ปี

☐ 2. 2 - 15 ปี

☐ 3. 15 - 20 ปี

☐ 4. 20 - 25 ปี

☐ 5. 25 ปีขึ้นไป

☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

<u>ตอนที่ 2</u> เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

7. ท่านมาติดต่อกับเทศบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับการโยธาก่อสร้างอย่างไร

☐ 1. บ่อย

☐ 2. ปานกลาง

☐ 3. ไม่บ่อย

☐ 4. อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

8. หน่วยงานแผนกใดของสำนักการช่างท่านมาติดต่อด้วย

☐ 1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง

☐ 2. ส่วนการโยธา

☐ 3. ส่วนควบคุมอาคาร และผังเมือง

☐ 4. ส่วนช่างสุขาภิบาล

9. ท่านทราบหรือไม่ว่า การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (เทศบาล) ในเรื่องที่มีการตัดสินปัญหาเกี่ยวกับงานโยธาก่อสร้างของเทศบาลที่มีการตัดสินในปัญหาหรือคำร้อง คำขอของท่าน หากไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือสงสัยได้ในบางกรณี สามารถอุทธรณ์ได้ เพื่อที่จะทราบเหตุผลของการที่มีคำสั่งอนุมัติ หรือไม่อนุมัติเช่นนั้นได้

☐ 1. ทราบเพราะ .....

☐ 2. ไม่ทราบเพราะ .....

☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

10. ในกรณีที่ท่านมายื่นคำขอ คำร้อง เพื่อขออนุมัติ เกี่ยวกับการโยธาก่อสร้างท่านใช้เวลาในการติดต่อกับราชการจนจบกระบวนการติดต่อขออนุมัติในคำร้อง คำขอของท่าน ใช้ระยะเวลาเท่าใด

☐ 1. 1 - 3 วัน

☐ 2. 4 - 7 วัน

☐ 3. 8 - 15 วัน

☐ 4. 16 - 45 วัน

☐ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

11. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่มีกฎหมายระบุให้การอนุมัติ/ไม่อนุมัติในคำร้อง คำขอของท่านเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีมอบหมายเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ .....

☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ .....

☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

12. ท่านคิดว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการใช้ดุลพินิจในงานของสำนักการช่วงของเทศบาล ในการตัดสินปัญหาของท่านในกรณีที่ท่านยื่นคำร้องหรือคำขอเสนอมาเพื่อขออนุมัติต่อเทศบาล

- ☐ 1. สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมสภาขึ้น
- ☐ 2. เทศมนตรีที่รับผิดชอบด้านนี้ หรือนายกเทศมนตรี
- ☐ 3. ข้าราชการที่เป็นพนักงานเทศบาลระดับ 7 - 9
- ☐ 4. ข้าราชการที่เป็นพนักงานเทศบาลระดับ 1 - 6
- ☐ 5. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี
- ☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

13. ท่านคิดว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนมักมาจากการใช้ดุลพินิจในลักษณะใด

- ☐ 1. มักเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจ ในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติอนุญาตขึ้นมา
- ☐ 2. มักเป็นเรื่องที่เทศบาลเองมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างถนน ซ่อมแซม ปรับปรุงผิวถนน ลาดยาง สร้างทางเท้า ทำทางระบายน้ำต่างๆ ที่ได้ลงมือกระทำไปแล้ว
- ☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

14. จากข้อ 12 ถ้าเป็นกรณีงานที่เกิดขึ้นในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างถนน ซ่อมแซม ปรับปรุงผิวถนน ลาดยาง สร้างทางเท้า ทำทางระบายน้ำต่างๆ ท่านคิดว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติ ตัดสินใจให้ดำเนินการ

- ☐ 1. สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมสภาขึ้น
- ☐ 2. เทศมนตรีที่รับผิดชอบด้านนี้ หรือนายกเทศมนตรี
- ☐ 3. ข้าราชการที่เป็นพนักงานเทศบาลระดับ 7 - 8
- ☐ 4. ข้าราชการที่เป็นพนักงานเทศบาลระดับ 1 - 6
- ☐ 5. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี
- ☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

15. ในการที่ท่านมาติดต่อเพื่อขออนุมัติอนุญาตกับเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวกับงานของสำนักการช่างคิดว่าหน่วยงานส่วนใดมีปัญหามากที่สุด

- ☐ 1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ในเรื่องใด.....
- ☐ 2. ส่วนการโยธา ในเรื่องใด.....
- ☐ 3. ส่วนควบคุมอาคาร และผังเมือง ในเรื่องใด.....
- ☐ 4. ส่วนช่างสุขาภิบาล ในเรื่องใด.....

16. จากข้อ 15 และหากท่านเป็นประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จากการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสำนักการช่างของเทศบาล ท่านคิดว่างานใดที่เป็นผลกระทบกับท่านมากที่สุด

- ☐ 1. การสร้างคูทางระบายน้ำ
- ☐ 2. การติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร
- ☐ 3. การขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่
- ☐ 4. การขยายสะพาน คอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.)
- ☐ 5. การก่อสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ
- ☐ 6. การถมดินให้ได้ระดับถนน
- ☐ 7. การสร้างทางเดินเท้า ซ่อมแซม
- ☐ 8. การขุดลอกคลอง
- ☐ 9. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

17. ท่านคิดว่า หากประชาชนมาติดต่องานกับสำนักการช่าง งานใดที่ประชาชนจะมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากที่สุด

- ☐ 1. งานขออนุมัติสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง
- ☐ 2. งานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน
- ☐ 3. งานเกี่ยวกับการออกเลขที่บ้าน
- ☐ 4. งานต่ออายุหนังสือ อนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง
- ☐ 5. งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน, สะพาน, คูระบายน้ำ
- ☐ 6. งานชี้แนวเขตที่ดิน
- ☐ 7. งานสุขาภิบาล เก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
- ☐ 8. งานขอให้เทศบาลดำเนินการเรื่องไฟฟ้า ถนน แสงสว่างหรือ สัญญาณไฟจราจร
- ☐ 9. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

18. จากข้อ 15 ท่านเคยรู้มาก่อนหรือไม่ในแต่ละคราวที่เทศบาลมีการลงมือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างถนน ปรับปรุงซ่อมแซมผิวถนน ลาดยาง สร้างทางเท้า ทำทางระบายน้ำต่างๆ ในเขตเทศบาลขึ้น

☐ 1. รู้ก่อน 1 เดือน หรือกว่านั้น จากแหล่งใด.....

☐ 2. รู้ก่อน 1 อาทิตย์ จากแหล่งใด.....

☐ 3. รู้ก่อน 3 วัน จากแหล่งใด.....

☐ 4. ไม่รู้ เพราะ.....

☐ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

19. จากปัญหาดังกล่าว ท่านเห็นว่าควรปรับปรุงเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างไร (โปรดระบุ)

.....

.....

.....

.....

.....

(สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง)

แบบสอบถาม

การวิจัยเรื่อง "ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชนศึกษากรณีการใช้ดุลยพินิจในด้านการโยธาก่อสร้างของเทศบางนครในภาคใต้

ตอนที่ 1 สถานภาพส่วนตัวของผู้กรอกแบบสอบถาม

1. อายุ
   - ☐ 1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา
   - ☐ 2. 31 - 40 ปี
   - ☐ 3. 41 - 50 ปี
   - ☐ 4. 51 - 60 ปี
   - ☐ 5. 61 ปีขึ้นไป
2. เพศ
   - ☐ 1. ชาย
   - ☐ 2. หญิง
3. ระดับการศึกษา
   - ☐ 1. ประถมศึกษา
   - ☐ 2. มัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา
   - ☐ 3. อนุปริญญา
   - ☐ 4. ปริญญาตรี
   - ☐ 5. ปริญญาโท
   - ☐ 6. ปริญญาเอก
   - ☐ 7. อื่นๆ (โปรดระบุ)_____
4. ท่านเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองของรัฐในตำแหน่งใด
   - ☐ 1. พนักงานเทศบาลระดับ 1 - 4
   - ☐ 2. พนักงานเทศบาลระดับ 5 - 6
   - ☐ 3. พนักงานเทศบาลระดับ 7 - 9
   - ☐ 4. สมาชิกสภาเทศบาล
   - ☐ 5. เทศมนตรี/นายกเทศมนตรี
   - ☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

5. ก่อนที่ท่านจะมาเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองของรัฐดังกล่าวท่านประกอบอาชีพอะไร

☐ 1. ข้าราชการ
☐ 2. พนักงานรัฐวิสาหกิจ
☐ 3. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน
☐ 4. ค้าขาย
☐ 5. เกษตรกรรม/ประมง
☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

6. ท่านเข้ามาทำงานในเทศบาลนครแห่งนี้ เป็นระยะเวลา

☐ 1. ต่ำกว่า 5 ปี
☐ 2. 2-15 ปี
☐ 3. 15 - 20 ปี
☐ 4. มากกว่า 20 ปี
☐ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

<u>ตอนที่ 2</u> เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

7. ปัจจุบันท่านมีความเกี่ยวข้องกับงานของสำนักการช่างอย่างไร

☐ 1. เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการทั่วไป
☐ 2. ผู้นำเสนอเพื่ออนุมัติ/ไม่อนุมัติต่อผู้มีอำนาจต่อไป
☐ 3. ผู้อนุมัติไม่อนุมัติหรือสั่งการให้เป็นไปตามที่เสนอมา
☐ 4. อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

8. ปัจจุบันท่านสังกัดอยู่ในสำนักการช่างในส่วนใดของสำนัก

☐ 1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง
☐ 2. ส่วนการโยธา
☐ 3. ส่วนควบคุมอาคาร และผังเมือง
☐ 4. ส่วนช่างสุขาภิบาล
☐ 5. อื่นๆ_____

9. ท่านทราบหรือไม่ว่าบางครั้งการใช้ดุลพินิจในการปกครองเกี่ยวกับงานของสำนักการช่างของเทศบาลที่ได้มีการใช้ดุลยพินิจตัดสินปัญหาไปอาจก่อผลกระทบต่อประชาชนได้

☐ 1. ทราบ เพราะ.....

☐ 2. ไม่ทราบ เพราะ.....

10. ท่านเห็นว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการใช้ดุลพินิจในงานของสำนักการช่างเทศบาลในการตัดสินปัญหาในกรณีที่เป็นคำร้องหรือคำขอเสนอขึ้นมาขออนุมัติของประชาชนทั่วไปต่อเทศบาล เช่น เรื่องการสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง, การขอใช้ที่ดิน, การต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น

☐ 1. สภาเทศบาลที่มีการจัดการประชุมสภาขึ้น

☐ 2. เทศมนตรีที่รับผิดชอบด้านนี้ หรือนายกเทศมนตรี

☐ 3. ข้าราชการที่เป็นพนักงานเทศบาลระดับ 7 - 9

☐ 4. ข้าราชการที่เป็นพนักงานเทศบาลระดับ 1 - 6

☐ 5. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี

☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

11. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ที่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในงานช่างในการอนุมัติ/ไม่อนุมัติในกรณีที่มีการยื่นคำขอ คำร้องของประชาชน โดยให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีมอบหมายในการสั่งการลำดับสุดท้าย

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 3. อื่นๆ.....

12. ในด้านของงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ขยายถนน ปรับปรุงผิวถนน ลาดยางสร้างทางเท้า ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า ต่างๆ ท่านคิดว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจดังกล่าว

☐ 1. สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมสภาขึ้น

☐ 2. เทศมนตรีที่รับผิดชอบด้านนี้ หรือนายกเทศมนตรี

☐ 3. ข้าราชการที่เป็นพนักงานเทศบาลระดับ 7 - 9

☐ 4. ข้าราชการที่เป็นพนักงานเทศบาลระดับ 1 - 6

☐ 5. ที่ประชุมคณะเทศมนตรี

☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

13. ท่านคิดว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนมักมาจากการใช้ดุลพินิจในลักษณะใด

☐ 1. มักเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติอนุญาตขึ้นมา

☐ 2. มักเป็นเรื่องที่เทศบาลสำนักการช่างเองมีดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำงานลงไป

☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

14. จากข้อ 13 หากเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่ประชาชนเสนอขออนุมัติอนุญาตขึ้นมา ท่านคิดว่าความล่าช้าหรือไม่สะดวกขัดข้องหรือได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจนั้นมักเกิดจากส่วนใดในเรื่องใดเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจของงานสำนักการช่าง

☐ 1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง ในเรื่องใด_____

☐ 2. ส่วนการโยธา ในเรื่องใด_____

☐ 3. ส่วนควบคุมอาคาร และผังเมือง ในเรื่องใด_____

☐ 4. ส่วนช่างสุขาภิบาล ในเรื่องใด_____

☐ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

15. จากข้อ 13 หากเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่เทศบาลเองมีดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ตัดสินใจกระทำลงไป ท่านคิดว่างานของส่วนใดในสำนักการช่างที่เกิดผลกระทบกับประชาชนมากที่สุด

☐ 1. ส่วนควบคุมการก่อสร้าง

☐ 2. ส่วนการโยธา

☐ 3. ส่วนอาคาร และผังเมือง

☐ 4. ส่วนช่างสุขาภิบาล

☐ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

16. ท่านคิดว่างานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำนักการช่างรับผิดชอบในงานของเทศบาล งานใดต่อไปนี้ที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนมากที่สุด

- ☐ 1. การสร้างคูทางระบายน้ำ
- ☐ 2. การติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร
- ☐ 3. การขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่
- ☐ 4. การขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.)
- ☐ 5. การก่อสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่างๆ
- ☐ 6. การสร้างทางเท้า ซ่อมแซม
- ☐ 7. การถมดินให้ได้ระดับถนน
- ☐ 8. การขุดลอกคลอง
- ☐ 9. อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

17. จากปัญหาดังกล่าว ท่านเห็นว่าควรปรับปรุงเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างไร (โปรดระบุ)

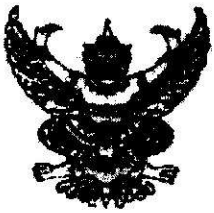
_____

_____

_____

_____

_____



ระเบียบเทศบาล

ว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการขออนุญาต

ก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติมอาคาร ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร

พ.ศ. 2522

อาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 จึงออกระเบียบกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการ สำหรับการขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติมอาคาร ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบเทศบาล.....ว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติมอาคาร ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่ วันที่.....เป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้ "วัน" หมายความว่าวันทำการปกติของรัฐ

ข้อ 4 การขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติมอาคาร มีขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ ดังนี้

<u>อาคารประเภทพักอาศัย ไม่เกิน 2 ชั้น</u>

(1) เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำขออนุญาตแล้ว จะต้องตรวจสอบหลักฐานเอกสารให้ถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ผู้ขออนุญาตนำเอกสารไปตรวจสอบการชำระภาษีที่ฝ่ายจัดเก็บรายได้กองคลัง เมื่อตรวจสอบภาษีเรียบร้อยแล้วให้นำเอกสารกลับมายื่นให้ธุรการกองช่าง เพื่อลงเลขรับแล้วดำเนินการเสนอหัวหน้าฝ่ายแบบแผนหรือผู้ทำการแทน (ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 วัน)

(2) เมื่อหัวหน้าฝ่ายแบบแผนหรือผู้แทน รับเรื่องจากเจ้าหน้าที่ตามข้อ (1) แล้ว สั่งการให้ช่างเขต สถาปนิก และวิศวกร ตรวจสอบดังนี้

- ตรวจสอบสถานที่ (ช่างเขต) 2 วัน
- ตรวจงานสถาปัตยกรรม (สถาปนิก) 2 วัน
- ตรวจงานวิศวกรรม (วิศวกร) 1 วัน

(3) หัวหน้าฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง รับเรื่องและตรวจสอบตามข้อ(1), (2) พร้อมทั้งคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ หรือหากถูกต้องแล้วให้เสนอผู้อำนวยการกองช่างทราบภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 วัน

(4) ผู้อำนวยการกองช่าง รับเรื่องและตรวจสอบแล้ว บันทึกความเห็นเสนอปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาล และนายกเทศมนตรีหรือผู้ทำการแทนตามระยะเวลา ดังนี้

- ผู้อำนวยการกองช่าง 1 วัน
- ปลัดเทศบาล 1 วัน
- นายกเทศมนตรีหรือผู้ทำการแทน 1 วัน

(5) เมื่อนายกเทศมนตรี หรือผู้ทำการแทน อนุญาตให้ทำการก่อสร้างแล้วให้ธุรการกองช่างแจ้งให้ผู้ขออนุญาตชำระค่าธรรมเนียมในการตรวจแบบแปลน และการออกใบอนุญาต แล้วจึงนำหลักฐานการชำระเงิน (ใบเสร็จรับเงิน) ออกใบอนุญาตต่อไป โดยเสนอลงนามในใบอนุญาตดังนี้

- หัวหน้าฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง
- ผู้อำนวยการกองช่าง
- ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาล
- นายกเทศมนตรีหรือผู้ทำการแทน

รวมระยะเวลาแล้วไม่เกิน 4 วัน

รวมระยะเวลาในการดำเนินการตาม (1) - (5) ไม่เกิน 14 วัน (ไม่รวมระยะเวลาในการแก้ไข)

<u>อาคารพาณิชย์ อาคารขนาดใหญ่ อาคารประเภทควบคุมการใช้</u>

(1) เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำขออนุญาตแล้ว จะต้องตรวจสอบหลักฐานเอกสารให้ถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ผู้ขออนุญาตนำเอกสารไปตรวจสอบการชำระภาษีฝ่ายจัดเก็บรายได้กองคลัง เมื่อตรวจสอบภาษีเรียบร้อยแล้วให้นำเอกสารกลับมายื่นให้ธุรการกองช่าง เพื่อลงเลขรับและดำเนินการเสนอหัวหน้าฝ่ายแบบแผนและก่อสร้างหรือผู้ทำการแทน (ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 วัน)

(2) เมื่อหัวหน้าฝ่ายแบบแผนและก่อสร้างหรือผู้แทน รับเรื่องจากเจ้าหน้าที่ตามข้อ (1) แล้วสั่งการให้ช่างเขต สถาปนิก และวิศวกร ตรวจสอบดังนี้

- ตรวจสอบสถานที่ (ช่างเขต) 3 วัน
- ตรวจงานสถาปัตยกรรม (สถาปนิก) 5 วัน
- ตรวจงานวิศวกรรม (วิศวกร) 3 วัน

(3) หัวหน้าฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง รับเรื่องและตรวจสอบตามข้อ(1) ,(2) พร้อมทั้งคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ หรือหากถูกต้องแล้วให้เสนอผู้อำนวยการกองช่างทราบภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 วัน

(4) ผู้อำนวยการกองช่าง รับเรื่องและตรวจสอบแล้วบันทึกความเห็นเสนอปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาล และนายกเทศมนตรีหรือผู้ทำการแทนตามระยะเวลา ดังนี้

- ผู้อำนวยการกองช่าง 3 วัน
- ปลัดเทศบาล 3 วัน
- นายกเทศมนตรีหรือผู้ทำการแทน 3 วัน

(5) เมื่อนายกเทศมนตรีหรือผู้ทำการแทน อนุญาตให้ทำการก่อสร้างแล้วให้ธุรการกองช่างแจ้งให้ผู้ขออนุญาตชำระค่าธรรมเนียมในการตรวจแบบและการออกใบอนุญาต แล้วจึงนำหลักฐานการชำระเงิน (ใบเสร็จรับเงิน) ออกใบอนุญาตต่อไป โดยเสนอลงนามใบอนุญาต ดังนี้

- หัวหน้าฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง
- ผู้อำนวยการกองช่าง
- ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาล
- นายกเทศมนตรีหรือผู้ทำการแทน

รวมระยะเวลาไม่เกิน 6 วัน

รวมระยะเวลาในการดำเนินการตาม (1) - (5) ไม่เกิน 29 วันทำการ (ไม่รวมระยะเวลาในการแก้ไข)

ข้อ 6 ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่

หนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313 / ว 1853 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2537

เรื่อง การควบคุมการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ตามที่ ฯ พณ ฯ นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันพุธที่ 21 ตุลาคม 2538 ว่าจะดำเนินการ "ปรับปรุงหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน ลดหรือขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกในการบริการแก่ประชาชน" นั้น

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการตรวจสอบและพิจารณาอนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการโดยเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

1. กรณียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา 25 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาและออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ

2. กรณีแจ้งการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา 39 ทวิ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งภายในวันที่ได้รับแจ้ง

ประกอบกับรัฐบาล ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ที่จะปรับปรุงหน่วยราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ประชาชน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการร้องเรียนกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นว่า ปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ ตลอดมา

ดังนั้น เพื่อบริการประชาชนให้ได้รับความสะดวก รวดเร็ว ในการติดต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ จึงให้ดำเนินการดังนี้

1. ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้ความสนใจในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นพิเศษ โดยเสริมสร้างความรู้ความสามารถคุณธรรมในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ รวมทั้งกำหนดแนวทางในการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการบริการประชาชน และความมั่นคงปลอดภัยของอาคาร ในเรื่องของการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 25 และการรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ แห่ง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ควรกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ขอบเขตของงานและระยะเวลาที่ดำเนินการแล้วเสร็จในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน ตามตัวอย่างที่เสนอมาโดยปรับให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่น

2. ให้กองหรือฝ่ายที่รับผิดชอบปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารรายงานสรุปการปฏิบัติงานตามแบบที่ส่งมาพร้อมนี้ต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารทุกเดือน ภายในวันที่ 5 ของเดือนถัดไป

3. ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรายงานสรุปการปฏิบัติงานตามแบบในข้อ 2 ต่อผู้ว่าราชการทุก 3 เดือน ภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไป

4. ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัด ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานตามรายงานข้อ 2 และข้อ 3 ตามลำดับแล้วพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเคร่งครัด อนึ่งขอให้กำชับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการตรวจแบบแปลนและเอกสารประกอบการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดอย่าได้ประวิงเวลาหรือหน่วงเหนี่ยว เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์เป็นอันขาด เพราะการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

พระราชบัญญัติ

เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

ภูมิพลอดุยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๔๙๖

เป็นปีที่ ๙ ในรัชการปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ และบรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ เมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่

บัญญัติถึง การแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นนั้นและให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้นด้วย

มาตรา ๕ ให้เทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ คงมีฐานะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ตามที่เป็นอยู่ แล้วแต่กรณี มีอำนาจหน้าที่และอยู่ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ บรรดาเทศบัญญัติที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๑ และพระราชบัญญัติเทศบาลพุทธศักราช ๒๔๘๖ หรือโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น ให้คงใช้บังคับได้

ในกรณีที่ผู้กระทำผิดเทศบัญญัติดังกล่าวในวรรคก่อนไม่ชำระค่าปรับ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ

ส่วนที่ ๑
การจัดตั้งเทศบาล

มาตรา ๗ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้เทศบาลเป็นทบวงเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ความเดิมในมาตรา ๘ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๖๖ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๘ การจัดตั้งเทศบาลภายหลังวันที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๘๘ ใช้บังคับ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติและวิทยฐานะตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ให้เป็นสมาชิกแห่งสภาเทศบาลนั้นในฐานะเป็นผู้เริ่มการ และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีการประชุมกันครั้งแรก ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๕

ท้องถิ่นใดที่มีสภาพเป็นสุขาภิบาลอยู่แล้ว หากต่อมาได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาล ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕ โดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกเป็นผู้เริ่มการตามวรรคแรก

มาตรา ๙ เทศบาลตำบลได้แก่ท้องถิ่น ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา ๑๐ เทศบาลเมืองได้แก่ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา ๑๑ เทศบาลนครได้แก่ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

ความเดิมในมาตรา ๑๒ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๔ แห่งพ.ร.บ.เทศบาล(ฉบับที่ ๓)พ.ศ.๒๔๘๘ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๑๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ การเปลี่ยนชื่อเทศบาล หรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคก่อนหมดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้นนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับเป็นต้นไป

มาตรา ๑๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะตามค ในวรรคก่อน ให้พ้นจากสภาพแห่งเทศบาลเดิมนับแต่วันที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิม ให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ในขณะเดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว คงให้ใช้บังคับได้ต่อไป

ในการยุบเลิกเทศบาลให้ระบุถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

ส่วนที่ ๒
องค์การเทศบาล

มาตรา ๑๔ องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

สภาเทศบาล

ความเดิมในมาตรา ๑๕ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๕ แห่งพ.ร.บ.เทศบาล(ฉบับที่ ๓)พ.ศ.๒๔๘๘

และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๑๕ สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

มาตรา ๑๖ สมาชิกสภาเทศบาล ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระให้เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทน แล้วแต่กรณี ให้เต็มตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนดเก้าสิบวัน แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่เข้ามาแทนนั้น ให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๗ ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาลต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเทศบาลว่า จะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งจะซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น

มาตรา ๑๘ สมาชิกสภาเทศบาลย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ

ความเดิมในมาตรา ๑๙ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๖ แห่งพ.ร.บ.เทศบาล(ฉบับที่ ๓)พ.ศ.๒๔๘๕ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ หรือยุบสภาเทศบาล

(๒) ตาย

(๓) ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(๔) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

(๕) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่าไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น

(๖) สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออก โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล มติในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่สภาเทศบาลลงมติหรือ

(๗) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกโดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาล หรือราชการ ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติด ๆ กันโดยไม่ มีเหตุผลอันสมควร

การวินิจฉัยขาดตาม (๔) ให้ศาลแขวง หรือในกรณีที่ไม่มีศาลแขวงให้ศาลจังหวัดวินิจฉัยตามวิธีพิจารณาสำหรับศาลนั้นๆแต่การชี้ขาดของศาลดังกล่าวย่อมไม่กระทบกระทั่งการที่สมาชิกนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ในสภาก่อนที่มีการชี้ขาด

มาตรา ๒๐ สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล

มาตรา ๒๑ ประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาล ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

รองประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่กระทำกิจการแทนประธานสภาเทศบาล ในเมื่อประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

มาตรา ๒๒ ในเมื่อประธานและรองประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาเทศบาลเลือกตั้งกันเองเป็นประธานเฉพาะในคราวประชุมนั้น

มาตรา ๒๓ ให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบ ข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลไว้

มาตรา ๒๔ ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสองสมัยหรือหลายสมัยแล้วแต่สภาเทศบาลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย วันเริ่มประชุมสามัญประจำปีให้สภาเทศบาลกำหนด

การประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก ต้องกำหนดให้สมาชิกได้มาประชุมภายในเก้าสิบวันนับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จแล้ว

สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา ๒๕ โดยปกติให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลตามสมัยประชุม และเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาลหรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

มาตรา ๒๖ นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่า เป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลก็ดี หรือนายกเทศมนตรีก็ดี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็ดี อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้

สมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา ๒๗ ประชุมสภาเทศบาลทุกคราวต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

มาตรา ๒๘ การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษานั้น ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่จะมีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้

สมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีจำนวนเสียงลงคะแนนเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๙ ห้ามมิให้สภาเทศบาลประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือเรื่องอื่นที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเรื่องการเมืองแห่งรัฐ

มาตรา ๓๐ การประชุมของสภาเทศบาลย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่จะได้กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

เมื่อคณะเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลรวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม ร้องขอให้ทำการประชุมลับ ก็ให้ประธานสภาเทศบาลดำเนินการประชุมลับได้โดยไม่ต้องขอมติที่ประชุม

มาตรา ๓๑ ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

มาตรา ๓๒ สภาเทศบาลมีอำนาจเลือกสมาชิสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของ

หมายเหตุ : -มาตรา ๒๓ ให้ดูระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘

สภาเทศบาล แล้วรายงานต่อสภาเทศบาล คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือพิจารณาอยู่นั้นได้

มาตรา ๓๓ การประชุมคณะกรรมการตามมาตรา ๓๒ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ระเบียบการประชุมของคณะกรรมการให้ใช้ระเบียบ ข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลโดยอนุโลม

มาตรา ๓๔ สมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง มีสิทธิที่จะรวมกันทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาล ตำบลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ เมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้รับคำร้องนั้นให้พิจารณาว่า จะสมควรเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ ถ้าเป็นการสมควรก็ให้เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการอภิปรายเกี่ยวด้วยคำร้องนั้นว่า สมควรจะส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ เมื่อที่ประชุมมีมติอย่างใดให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ปฏิบัติไปตามมตินั้น

การประชุมตามความในวรรคก่อนให้เป็นการประชุมลับ โดยให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นประธาน การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาในการประชุมนี้ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

ระเบียบการประชุมนั้น ให้ใช้ระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลโดย

อนุโลม แต่ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งจึงจะเป็นองค์ประชุม

มาตรา ๓๕ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับคำร้องตามความในมาตราก่อนแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ยกคำร้องนั้นเสีย หรือสั่งให้เทศมนตรีหรือคณะหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งได้ เพื่อประโยชน์ในการนี้จะสั่งให้มีการสอบสวนก่อนก็ได้

คณะเทศมนตรี

มาตรา ๓๖ ให้มีเทศมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่งและเทศมนตรีอื่นมีจำนวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๗ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

มาตรา ๓๘ เมื่อประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใด ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลนั้น

ความเดิมในมาตรา ๓๙ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๗ แห่งพ.ร.บ.เทศบาล(ฉบับที่ ๕)พ.ศ.๒๕๑๐ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๓๙ ให้คณะเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำการแทน

การสั่ง การอนุญาต การให้อนุมัติหรือการปฏิบัติกิจการที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมิได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล หรือรองปลัดเทศบาลทำการแทนคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณีได้ และในกรณีได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบอำนาจให้พนักงานเทศบาลตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้าแผนกขึ้นไปทำการแทนได้

ความเดิมในมาตรา ๔๐ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๔ แห่งพ.ร.บ.เทศบาล(ฉบับที่ ๕)พ.ศ.๒๕๑๐ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๔๐ ถ้าในเขตเทศบาลใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นการสมควรให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาลหรือหัวหน้าแขวงในเขตเทศบาลนั้นมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้ ก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการเปรียบเทียบคดีตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อได้เปรียบเทียบคดีใดแล้ว ให้รีบส่งบันทึกการเปรียบเทียบพร้อมด้วยสำนวนไปยังพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแห่งเขตท้องที่ซึ่งเทศบาลนั้นตั้งอยู่เพื่อดำเนินการต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยมิชักช้า

มาตรา ๔๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แล้ว ให้นายกเทศ-

---

หมายเหตุ:- มาตรา ๔๑ : ให้ดูกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒(พ.ศ.๒๔๘๖) ท้ายพระราชบัญญัตินี้เพิ่มเติม

เทศมนตรีและเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านบรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นเท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดขึ้นไว้โดยกฎกระทรวง

มาตรา ๔๒ ให้เทศบาลมีพนักงานเทศบาลและจัดแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนต่างๆ ตามปริมาณและคุณภาพของงาน โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล

มาตรา ๔๓ ระเบียบพนักงานเทศบาลให้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๔๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ถือว่า นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และพนักงานเทศบาล มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา

ความเดิมในมาตรา ๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๘๘ และต่อมาแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ให้ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๑๘ ให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๔๕ เทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาล ชุดที่คณะเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง ทั้งนี้ ให้คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

(๒) สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นหรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด

(๓) ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงหรือเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะหรือ

(๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง

ในกรณี (๒) (๓) หรือ (๔) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้ที่เห็นสมควรเท่าจำนวนของคณะเทศมนตรีที่ต้องออกให้เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว เพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่จะต้องดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง

ความเดิมในมาตรา ๔๖ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๘๙ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๔๖ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แล้ว ความเป็นเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

(๑) สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๕

(๒) ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้ว สั่งให้ออกโดยเห็นว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับเทศบาลหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อม หรือ

(๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๗๓

ความเดิมมาตรา ๔๗ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๙ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๔๗ คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ผู้ใดซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้ออกจากตำแหน่ง ไม่มีสิทธิที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีอีกตลอดวาระของเทศบาลนั้น

มาตรา ๔๘ เมื่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วเห็นว่าจะให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกินสามสิบวัน แล้วให้รีบรายงานการสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันสั่งพัก เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนเสร็จแล้ว ให้รีบรายงานผลแห่งการสอบสวนไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

ถ้าหากการสอบสวนไม่เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามความในวรรคก่อนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขออนุมัติขยายกำหนดเวลาสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งยืดเวลาออกไปอีก ไม่เกินหกสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวนี้แล้วถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้สั่งการอย่างใด ก็ให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ถูกสั่งพักกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ตามเดิม

คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งพัก อาจอุทธรณ์คำสั่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์นั้น

ในกรณีสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้ที่เห็นสมควรมีจำนวนเท่ากับผู้ที่ถูกสั่งพักให้เป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลเป็นการชั่วคราวไปก่อน

ส่วนที่ ๓
หน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลตำบล

มาตรา ๔๕ ให้สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกสิบสองคน และให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีอื่นอีกสองคน

ความเดิมในมาตรา ๕๐ ถูกยกเลิกในข้อ ๒ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ พ.ศ. ๒๕๑๕ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

(๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

(๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

(๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

(๗) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ความเดิมในมาตรา ๕๑ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(๒) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

(๓) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

(๔) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

(๕) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(๖) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

(๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(๘) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(๙) เทศพาณิชย์

เทศบาลเมือง

ความเดิมในมาตรา ๕๒ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๒๓ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๕๒ ให้สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกสิบแปดคน และให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีอื่นอีกสองคน ในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ยี่สิบล้านบาทขึ้นไป ก็ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

การแต่งตั้งเทศมนตรีเพิ่มขึ้นให้ครบจำนวนตามวรรคหนึ่ง ให้นำมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ

ความเดิมในมาตรา ๕๓ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๗ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐

(๒) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(๓) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

(๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

(๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(๖) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

(๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(๘) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

ความเดิมในมาตรา ๕๔ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

(๒) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

(๓) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(๔) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(๕) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

(๖) ให้มีการสาธารณูปการ

(๗) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(๘) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

(๙) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

(๑๐) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(๑๑) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

(๑๒) เทศพาณิชย์

เทศบาลนคร

มาตรา ๕๕ ให้สภาเทศบาลนครมีสมาชิกยี่สิบสี่คน และให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีอื่นอีก ๔ คน

มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓

(๒) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(๓) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

มาตรา ๕๗ เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา ๕๔ ได้

การทำการนอกเขตเทศบาลและการทำการร่วมกับบุคคลอื่น

ความในบทที่ ๓ ทวิ มาตรา ๕๗ ทวิ และมาตรา ๕๗ ตรี ได้ถูกบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นโดย *มาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑ ดังนี้*

มาตรา ๕๗ ทวิ เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

(๑) การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(๒) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาลคณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๕๗ ตรี เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

(๑) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(๒) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือนั้นรวมกัน และ

(๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน (๑) และ (๒) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัท จำกัด ที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

สหการ

มาตรา ๕๘ ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจ หน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้

การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย

มาตรา ๕๙ สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับมาตรา ๖๖ (๕) หรือ (๖)

ส่วนที่ ๔

เทศบัญญัติ

ความเดิมในมาตรา ๖๐ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๕ แห่งพ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๕), พ.ศ ๒๕๑๐ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

หมายเหตุ :- มาตรา ๕๗ ทวิ ให้ดูคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๙๖๑/๒๕๓๔ เรื่อง มอบอำนาจในการอนุมัติให้เทศบาลและสุขาภิบาล ทำกิจการนอกเขตแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา ๖๐ เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติในเทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท

ความเดิมในมาตรา ๖๑ ถูกยกเลิกโดยข้อ ๓ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ พ.ศ. ๒๕๑๕ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๖๑ เทศพาณิชย์ของเทศบาล ให้ตราเป็นเทศบัญญัติ กิจการใดที่เทศบาลมีรายได้หรือผลพลอยได้อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ จะไม่ตราเป็นเทศบัญญัติก็ได้

มาตรา ๖๒ ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้ร่างเทศบัญญัติขึ้นเสร็จแล้ว ในกรณีแห่งเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าเห็นชอบด้วยก็ให้ลงชื่ออนุมัติภายในกำหนดเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับจากประธานสภาเทศบาล

ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวในวรรคก่อน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาใหม่

ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามร่างเดิม ก็ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในกำหนดเวลาสามสิบวัน นับจากวันที่ได้รับจากประธานสภาเทศบาล ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยร่างเทศบัญญัตินั้น ก็ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันระงับไป

มาตรา ๖๒ ทวิ ได้ถูกบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นโดยข้อ ๔ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๙ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๖๒ ทวิ ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณในกรณีแห่งเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังนายอำเภอ เพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว ในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาล ที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้ส่งคืนสภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ในกรณีที่สภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ

มาตรา ๖๓ นอกจากที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เทศบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับได้ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลเจ็ดวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้า

มีความระบุไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้ว ก็ให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๖๔ ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงทีมิได้ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักเทศบาลแล้ว ก็ให้ใช้บังคับได้

ในการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไปให้นำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติแล้ว เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็เป็นเทศบัญญัติต่อไป ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจกรรมที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้น

คำอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาเทศบาลที่กล่าวนี้ ให้ทำเป็นเทศบัญญัติ

ส่วนที่ ๕
การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล

มาตรา ๖๕ งบประมาณประจำปีของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ ถ้าเทศบัญญัติงบประมาณออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง

ถ้าในปีใดจำนวนเงินซึ่งได้อนุญาตไว้ตามงบประมาณปรากฏว่าไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายรับหรือรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ดี ให้ตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

ความเดิมในมาตรา ๖๖ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๙ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน

มาตรา ๖๖ เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(๓) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล

(๔) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

(๕) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(๖) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

(๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๘) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(๙) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

การกู้เงินตาม (๖) เทศบาลจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับการอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

ความเดิมในมาตรา ๖๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๘ ถูกยกเลิกในมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๐๕ และให้ใช้ความใหม่ดังนี้แทน มาตรา ๖๗ เทศบาลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

(๑) เงินเดือน

(๒) ค่าจ้าง

(๓) เงินตอบแทนอื่น ๆ

(๔) ค่าใช้สอย

(๕) ค่าวัสดุ

(๖) ค่าครุภัณฑ์

(๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

(๘) เงินอุดหนุน

(๙) รายจ่ายอื่นตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

ความในมาตรา ๖๗ ทวิ, มาตรา ๖๗ ตรี ได้ถูกบัญญัติเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๐๕ ดังนี้

มาตรา ๖๗ ทวิ การจ่ายเงินตามมาตรา ๖๗ (๘) และการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนเทศบาลจะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว

มาตรา ๖๗ ตรี การจ่ายเงินตามมตรา ๖๗ (๙) ถ้าเป็นการชำระหนี้เงินกู้เมื่อถึงกำหนดชำระ เทศบาลจะต้องชำระเงินกู้นั้นจากทรัพย์สินของเทศบาลไม่ว่าจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ไว้หรือไม่

มาตรา ๖๘ การจ่ายเงินค่าป่วยการให้แก่นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล

การจ่ายเงินค่าป่วยการแก่ประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาล และการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้งขึ้นให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดตามฐานะของเทศบาล

มาตรา ๖๙ ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วย การคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้

มาตรา ๗๐ โดยปกติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จัดให้มีการตรวจสอบ

การคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้ง

ส่วนที่ ๖
การควบคุมเทศบาล

มาตรา ๗๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

มาตรา ๗๒ เมื่อนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่า คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้

รีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อน ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

มาตรา ๗๓ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่ง ก็ได้

มาตรา ๗๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นต้องกำหนดให้เลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายในเก้าสิบวัน

มาตรา ๗๕ ในเมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลใด อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อน บรรดาอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอันเกี่ยวกับเทศบาลนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

ส่วนที่ ๗
คณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล

ความในมาตรา ๗๕ ทวิ, มาตรา ๗๕ ตรี, มาตรา ๗๕ จัตวา, มตรา ๗๕ เบญจ และมาตรา ๗๕ ฉ. ได้ถูกบัญญัติเพิ่มขึ้น โดยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕ ดังนี้

มาตรา ๗๕ ทวิ ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมมหาดไทย อธิบดีกรมโยธา เทศบาล อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมวิสามัญศึกษา อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมมหาดไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคน

ให้ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่นกรมมหาดไทย เป็นเลขานุการคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล

ให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลมีหน้าที่ให้คำปรึกษา และเสนอข้อแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกิจการเทศบาลโดยทั่วไป

มาตรา ๗๕ ตรี กรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี

กรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา ๗๕ จัตวา นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๗๕ ตรี กรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่คดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

เมื่อกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจแต่งตั้งผู้อื่นแทนได้

กรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลผู้ได้รับแต่งตั้งตามความในวรรคก่อนอยู่ในตำแหน่งตามวาระเท่าที่ตนแทน

มาตรา ๗๕ เบญจ ในการประชุมของคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล ถ้าประธานกรรมการที่ปรึกษาเทศบาลไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลที่มาประชุมเลือกกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา ๗๕ การประชุมทุกคราวต้องมีกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๗๖ ให้สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีแห่งเทศบาลที่ได้จัดตั้งอยู่แล้วในวันใช้พระราชบัญญัตินี้พ้นจากตำแหน่ง และให้ดำเนินการเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ แต่ให้คณะเทศมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เว้นแต่เทศบาลใดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานเท่าจำนวนคณะเทศมนตรีแห่งเทศบาลนั้นเข้าดำเนินกิจการแทน ก็ให้คณะเทศมนตรีนั้นพ้นจากหน้าที่

การรักษาพระราชบัญญัติ

มาตรา ๗๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๐ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๖)

หมายเหตุ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง ได้แก่

- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๘
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๗
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๙
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๒๓