

## บทที่ 2

### ทฤษฎี แนวคิด และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่มีวิวัฒนาการมาเป็นระยะเวลานาน และ เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ถือว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุดในปัจจุบัน

##### 2.1.1 ประวัติความเป็นมาของเทศบาล

แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงปฏิรูประบียบวิธีการบริหารราชการแผ่นดินที่ปฏิบัติอยู่เดิมเสียใหม่ เพื่อให้ทันกับนานาอารยประเทศ นอกจากนี้ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชน พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศอีกด้วย เพื่อให้เป็นตามทัศนคติใหม่ของระบอบการปกครองแบบตะวันตกอันเป็นผลสืบเนื่องจากที่พระองค์ได้เสด็จทอดพระเนตรกิจการต่าง ๆ ในทวีปยุโรป

สำหรับรูปการปกครองท้องถิ่นที่ได้ทรงเริ่มจัดตั้งโดยได้ทรงพระราชทานดำริทดลองการปกครองฝึกฝนรูปสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ก่อน เมื่อ พ.ศ.2440 และได้ตราพระราชทานกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ.2441) แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง เพราะกำหนดให้มีผู้บริหารเป็นราชการประจำทั้งสิ้น ในวันที่ 18 มีนาคม 2448 (ร.ศ. 142) พระองค์ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร ซึ่งถือว่าการปกครองท้องถิ่นในหัวเมืองแห่งแรกของประเทศไทย ซึ่งผลของการจัดตั้งสุขาภิบาลที่ท่าฉลอมเป็นประโยชน์แก่ราชการจนมีการขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลออกไปในท้องถิ่นต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นและถือกันว่าสุขาภิบาลเหล่านี้ คือสถาบันปกครองท้องถิ่นอันเป็นที่มาของการปกครองรูปแบบเทศบาลในปัจจุบัน

สำหรับพระราชประสงค์อันแน่วแน่ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้นในอนาคต อาจยืนยันได้จากหลักฐาน

การพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับประจำวันที่ 28 เมษายน 2474 มีความตอนหนึ่งว่า

“เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลชั้นใหม่เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิการเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรจะมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษารื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

พระองค์ทรงริเริ่มและปรับปรุงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล(Municipality) เพื่อให้เป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ตอนต้น ๆ รัชกาล เนื่องจากการจัดตั้งสุขาภิบาลมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานรักษาความสะอาด เจ้าหน้าที่ส่วนมากเป็นข้าราชการและยังขาดอำนาจที่จะออกข้อบังคับในการดำเนินการเกี่ยวกับสุขาภิบาลและกิจการอื่น ใน พ.ศ. 2496 จึงได้มีการทดลองเทศบาลในรูปใหม่ขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก เรียกว่า “การจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก” ขึ้นในแถบชายทะเลที่มีอาณาเขตตั้งแต่ตำบลบ้านชะอำลงไปถึงตำบลหัวหิน สภาดังกล่าวนี้กฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคล คณะกรรมการของสภาดังกล่าวเป็นข้าราชการซึ่งพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นมาทั้งหมดอย่างไรก็ตามรูปแบบการปกครองดังกล่าวมิได้เป็นการขยายการกระจายอำนาจในท้องถิ่นไปไกลกว่ารูปแบบการปกครองสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้น

ใน พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้น โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้ทูลเกล้าถวายแผนการโครงการพร้อมด้วยร่างกฎหมายที่ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้วเพื่อทรงพิจารณาพระองค์ได้ทรงนำเข้าไปศึกษาในที่ประชุมเสนาบดีซึ่งที่ประชุมไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่นี้เป็นของดีแต่เมื่อพระราชทานไปยังราษฎรที่ยังไม่เข้าใจระบบดังกล่าว ผลดีก็จะไม่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นเรื่องยุ่งยากควรที่จะให้การศึกษแก่ผู้รับให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อนจึงจะเกิดผลดีตามที่พระองค์ปรารถนาและอีก

ประการหนึ่ง การพระราชทานสิทธิแก่ราษฎรเช่นนี้เป็นพระมหากษัตริย์คุณอย่างประเสริฐ แต่การปฏิบัติเช่นนี้ ในทันทีทันใดที่เดียวยังไม่เป็นการเหมาะสม ควรแก้ไขให้ค่อยเป็นค่อยไป อย่างไรก็ตามพระองค์ทรงตระหนักว่าการจัดการปกครองแบบเทศบาลจะเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนในการที่จะก้าวไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย

### 2.1.2 การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไปดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543) โดยเมื่อรัฐพิจารณาเห็นควรที่จะยกฐานะ ท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาล ก็ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลเป็นแห่ง ๆ ไป

เทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคลดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543)

ประเภทของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543) มาตรา 9 ถึง มาตรา 11 ได้กำหนดให้เทศบาลมีอยู่ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1) **เทศบาลตำบล** ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้

2) **เทศบาลเมือง** มีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

- ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง

- ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3) **เทศบาลนคร** ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลทั้ง 3 ประเภทจะต้องทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตเทศบาลเอาไว้ด้วย

### 2.1.3 โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาล แล้วจะมีโครงสร้างเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่ง คือ พนักงานเทศบาล ดังนี้

1) ฝ่ายการเมือง ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี ดังนี้

ก. คณะเทศมนตรี ในกรณีที่ประชาชนในเขตเทศบาลได้ออกเสียงแสดงประชามติให้การบริหารเทศบาลเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรี ให้เทศบาลนั้นมีคณะเทศมนตรีซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา 36 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ดังนี้

- เทศบาลตำบล มีเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน
- เทศบาลเมือง มีเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน
- เทศบาลนคร มีเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

สำหรับที่มาของคณะเทศมนตรีนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล และเมื่อผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีแล้ว ผู้นั้นจะดำรงตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลไม่ได้

ข. นายกเทศมนตรี ในกรณีที่ประชาชนในเขตเทศบาลได้ออกเสียงแสดงประชามติให้การบริหารในเขตเทศบาลใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี ให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรี คนหนึ่งซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลซึ่งกระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ นายกเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งและ ไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระได้

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยมาตรา 48 อัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดจำนวนเทศมนตรีไว้ดังนี้ คือ

- เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน
- เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน
- เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของ เทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 สัตตตรส แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

## 2) พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้น ต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะ เทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ "ทำอะไร" ส่วนการ "ทำอย่างไร" ก็เป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งกองหรือฝ่ายขึ้นได้ถึง 12 หน่วยดังต่อไปนี้

- 1) สำนักปลัดเทศบาล
- 2) กองการประปา หรือฝ่ายการประปา
- 3) กองการแพทย์ หรือฝ่ายการแพทย์
- 4) สำนักการศึกษา หรือกองการศึกษา  
สำนักการศึกษา หรือกองการศึกษา จัดแบ่งส่วนงานภายใน ดังนี้
  - ฝ่ายบริหารทั่วไป หรืองานธุรการ
  - ส่วน หรือฝ่ายบริการศึกษา
  - ส่วนส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม หรือฝ่ายพัฒนาการศึกษา
- 5) สำนักการคลัง กองคลัง หรือฝ่ายคลัง  
สำนักงานคลัง หรือกองคลัง จัดแบ่งส่วนงานภายใน ดังต่อไปนี้
  - ฝ่ายบริหารทั่วไป หรือฝ่ายบริหารงานคลัง
  - ส่วนบริหารงานคลัง หรือฝ่ายบริหารงานคลัง

- ส่วนพัฒนารายได้ หรือฝ่ายพัฒนารายได้
  - ส่วนแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน หรือฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน
- 6) สำนักการช่าง กองช่าง หรือฝ่ายช่าง
- สำนักการช่าง หรือกองช่าง จัดแบ่งส่วนงานภายในดังนี้
- ฝ่ายบริหารทั่วไป หรืองานธุรการ
  - ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง หรือฝ่ายควบคุมอาคารและผังเมือง
  - ส่วนควบคุมงานก่อสร้างหรือฝ่ายควบคุมงานก่อสร้าง
  - ส่วนการโยธา หรือฝ่ายการโยธา
  - ส่วนช่างสุขาภิบาล หรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล
- 7) กองช่างสุขาภิบาล หรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล
- 8) กองวิชาการและแผนงานหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน
- 9) กองสวัสดิการและสังคม หรือฝ่ายสวัสดิการสังคม
- 10) สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จัดแบ่งส่วนงานภายในดังนี้
- ฝ่ายบริหารงานทั่วไป หรืองานธุรการ
  - ส่วนส่งเสริมสุขภาพ หรือฝ่ายส่งเสริมสุขภาพ
  - ส่วนอนามัยและสิ่งแวดล้อม หรือฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม
  - ส่วนบริการสาธารณสุข หรือฝ่ายบริการสาธารณสุข
- 11) หน่วยงานตรวจสอบภายใน
- 12) แขวงหน่วยงานตรวจสอบภายในตาม 11) ให้ขึ้นตรงต่อปลัดเทศบาล

#### 2.1.4 หน้าที่ของเทศบาล

ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร รวมทั้งยังมีบทบัญญัติให้เทศบาลสามารถทำกิจการนอกเขตเทศบาลหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้วกิจการที่เทศบาลทุกประเภทจะทำได้นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 8 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกันและระงับสาธารณภัย

2) การสาธารณสุข เช่น การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สุสานและฌาปนสถาน เป็นต้น

3) การสาธารณูปการ เช่น การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์ คนชรา คนอนาถา เด็กกำพร้า เป็นต้น

4) การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร เป็นต้น

5) การศึกษา เช่น การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา เป็นต้น

6) การสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เช่น การประปา การไฟฟ้า การเดินรถประจำทาง ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม กิจการโรงรับจำนำ เป็นต้น

7) การทะเบียนราษฎร

8) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

กิจการทั้งหลายเหล่านี้เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องจัดทำภายในเขตเทศบาลของตน

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้มีการเพิ่มเติมโดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 10 ในปี พ.ศ.2542 ได้มีการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลอีกหลายประการ เช่น เพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลตำบลในการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หรือการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลนครในการควบคุมดูแลลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสหและสถานบริการอื่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดมีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง รวมทั้งการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ เทศบาลอาจทำกิจการอื่น ๆ ได้อีกตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 ทวิ และ 57 ตริ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล คือ

ก. การทำกิจการภายนอกเขต เทศบาลอาจออกไปทำกิจการต่าง ๆ ภายนอกเขตของตนได้โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

2) ได้รับความยินยอมจากเทศบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ข. การทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด

เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน และ

3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากการดำเนินกิจการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด กฎหมายว่าด้วยเทศบาลมาตรา 58 และมาตรา 59 ยังได้บัญญัติให้จัดตั้งสหการขึ้นได้ สหการเป็นองค์การที่เทศบาลตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปรวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งอันอยู่ในหน้าที่ของเทศบาลร่วมกัน สหการมีสภาพเป็นทบวงการเมือง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะต้องกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานของสหการไว้ สหการมีคณะกรรมการบริหารซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล ตามความมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.



2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลไว้รวม 31 ประการ ในการจัดระบบการบริการ สาธารณะไว้ ดังนี้ คือ

- จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน
- จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- การสาธารณสุขการ
- การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- การจัดการศึกษา
- การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- การส่งเสริมกีฬา
- การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

- การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรง  
มหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การผังเมือง
- การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- การควบคุมอาคาร
- การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ  
รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะ  
กรรมการประกาศกำหนด

#### 2.2.5.1.1 การงบประมาณและการคลังเทศบาล

เทศบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงสามารถมีงบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง ดังนี้

1) **รายได้ของเทศบาล** กำหนดไว้ในมาตรา 66 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้แก่ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะกฎหมายกำหนดไว้รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล ต่าง ๆ ซึ่งเทศบาลจะทำการกู้เงินได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ และเงินรายได้อื่น ๆ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

นอกจากรายได้ของเทศบาลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนดให้เทศบาลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้จากที่ต่าง ๆ อีกรวม 20 กรณีด้วยกัน

2) **รายจ่ายของเทศบาล** กำหนดไว้ในมาตรา 67 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น ๆ ตามข้อผูกพันหรือ ตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

### 2.1.6 การกำกับดูแล

เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 283 ถึงเรื่องการกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จะต้องทำเท่าที่จะเป็นตามกฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ดังนั้น จึงมีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมเทศบาลให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คือ

1) **การออกเสียงประชามติ** มาตรา 32 ทวิ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2543 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่กิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือของประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือคณะเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ โดยการออกเสียงประชามติจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่กับกิจการสำคัญซึ่ง มิใช่เรื่องที่ขัดแย้งต่อกฎหมายหรือเป็นการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง

2) **การสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี** มาตรา 48 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเรื่องการสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้ว่า เมื่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วเห็นว่าจะให้คงอยู่ในตำแหน่งระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกิน 30 วัน แล้วให้รับรายงานการสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันสั่งพัก

3) **การยุบสภาเทศบาล** มาตรา 74 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงเรื่องการยุบสภาเทศบาลไว้ว่า เพื่อคุ้มครอง

ประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลจะต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

## 2.2 ความหมายของบริการสาธารณะ

สุริยะ วิริยะสวัสดิ์ ( 2530 : 34 ) ได้กล่าวถึงการให้บริการสาธารณะว่าเป็น การให้บริการของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน นั้น เป็นสิ่งที่สำคัญ ต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และเป็นสิ่งที่ประชาชนหลีกเลี่ยงที่จะไปรับบริการไม่ได้ และนับวันการให้บริการของรัฐบาลจะยิ่งเพิ่มความสำคัญมากขึ้น

บรรจบ กาญจนดุล ( 2533 : 35 ) ได้ให้ความหมายว่า การให้บริการสาธารณะ (Public Service) หมายถึงกิจการทุกประเภทที่รัฐบาลจัดทำขึ้น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้แก่ กิจการที่ตอบสนองความต้องการที่ได้รับความปลอดภัยอย่างหนึ่ง และกิจการที่ตอบสนองความต้องการในด้านความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิตอีกอย่างหนึ่ง

ประยูร กาญจนดุล ( 2533 : 124 ) ได้ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะว่า หมายความว่า กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

สุปราณี สถิตชัยเจริญ ( 2542 : 34 -35 ) ได้สรุปความหมายบริการสาธารณะจากแนวคิดของบุคคลต่าง ๆ โดยอาจนิยามได้ 2 กรณี

คือ กรณีแรกเป็นนิยามในทางองค์กรหรือรูปแบบ และอีกความหมายหนึ่ง คือนิยามในทางเนื้อหา ในทางองค์กรหรือรูปแบบนั้น บริการสาธารณะ คือ องค์กรหนึ่งองค์กรใด ที่ดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะ ส่วนความหมายในทางเนื้อหานั้น จะขึ้นอยู่กับธรรมชาติของกิจกรรมซึ่งแยกต่างหากจากองค์กร เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ทั่วไปหรือผล

ประโยชน์ของมหาชน ในยุคแรก ๆ ทั้งสองความหมายมิได้ขัดแย้งกัน เนื่องจากบริหาร  
 สาธารณะทั้งหลายต่างจัดทำโดยองค์การของรัฐ แต่ต่อมาทั้งสองความหมายไม่ได้สอดคล้องกัน  
 ดังเดิม ดังจะเห็นได้จากการที่ฝ่ายปกครองมีกิจกรรมบางอย่างซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับบริการ  
 สาธารณะ เช่น กิจกรรมขององค์การถ่านหินของประเทศฝรั่งเศสที่มีวัตถุประสงค์ในการ  
 จำหน่ายถ่านหินในลักษณะเดียวกับเอกชน และนอกจากนั้นองค์กรเอกชนยังสามารถมีกิจกรรม  
 ที่เป็นบริการสาธารณะได้ เช่น กองทุนประกันสังคม ดังนั้น นิยามของบริการสาธารณะจึงต้อง  
 พิจารณาจากทั้งองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะและจากเนื้อหาของกิจการที่ถูกจัดทำขึ้นว่ามี  
 วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อสาธารณะประโยชน์หรือไม่ประกอบด้วย

และเห็นว่าบริการสาธารณะท้องถิ่นเป็นการยอมรับว่ามีประเภทของกิจกรรม  
 ท้องถิ่นที่แยกต่างหากจากกิจกรรมของรัฐ และเป็นเงื่อนไขประการแรกที่สำคัญของการกระจาย  
 อำนาจ ดังนั้น บริการสาธารณะท้องถิ่นจึงหมายถึง ภารกิจที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความ  
 ต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะท้องถิ่นที่แยกต่างหากจากกิจกรรมของรัฐ เป็นภารกิจที่มี  
 วัตถุประสงค์และลักษณะในการให้บริการ โดยอยู่ในความอำนาจการ หรือความควบคุมของ  
 ท้องถิ่น

ในประเทศไทย ไม่มีกฎหมายใดกำหนดคำนิยามของคำว่า "บริการสาธารณะ  
 ท้องถิ่น" ไว้ มีเพียงการกำหนดนิยามของคำว่า "กิจการส่วนจังหวัด" ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระ  
 ราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2498 ว่า "กิจการส่วนจังหวัด" หมายความว่า  
 กิจการที่แยกส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดิน ซึ่งมีบทบังคับในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น จึง  
 อาจตีความโดยอนุโลมได้ว่าบริการสาธารณะท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกิจการส่วนท้องถิ่น  
 หมายถึง บริการสาธารณะที่แยกส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดินที่รัฐต้องมีหน้าที่จัดทำ

### 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

David Easton ( 1957 : 383 - 400) ได้ใช้ทฤษฎี ระบบ (System Theory)  
 พิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับสภาพแวดล้อมที่รัฐให้บริการสาธารณะ  
 ต่อประชาชน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 องค์ประกอบ คือ

- 1) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) หมายถึง ปัจจัยต่างๆ ที่จะมีส่วนทำให้ระบบดำเนิน  
 ไปได้หากปราศจากปัจจัยนำเข้านี้ย่อมหมายถึงว่าระบบการเมืองนั้นจะอยู่กับที่ ไม่แก้ปัญหา

ต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ หรือไม่มีการพัฒนา ประกอบด้วย ความต้องการของประชาชน (Demands) และการที่ประชาชนสนับสนุนแก่ระบบการเมืองในรูปแบบต่างๆ (Supports)

2) กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Conversion Process) เป็นองค์ประกอบหลักของระบบการเมืองที่จะทำหน้าที่แปรสภาพปัจจัยการนำเข้าทุกประเภท ให้เหมาะสมกับการทำงานของระบบการเมืองให้ระบบการเมืองสามารถดำเนินต่อไปได้ด้วยดี องค์การที่ทำหน้าที่ในการแปรสภาพนี้ก็คือ รัฐบาล และระบบราชการ

3) ปัจจัยนำออก (Out Put) คือ ผลผลิตจากการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าต่างๆ ออกมาให้สอดคล้องกับความต้องการภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ เช่น นโยบายต่างๆ ของรัฐบาล

4) ความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำออก กับองค์ประกอบการนำเข้า (Feed Back) เป็นผลกระทบบย้อนกลับที่มีต่อกัน

การศึกษาการจัดบริการให้แก่ประชาชน เป็นการศึกษาปัจจัยการนำออก (OutPuts) หรือความสามารถของระบบ (Capability) ได้แก่ ผลอันเกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลแสดงออกมาในรูปนโยบายสาธารณะ เช่น นโยบายการปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชน นโยบายการปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชน นโยบายการพัฒนาชนบทที่ยากจน เป็นต้น ซึ่งต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญๆ 5 ประการ คือ

1) ความสามารถในการดึงทรัพยากรต่างๆ จากประชาชน ให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

2) ความสามารถนำกฎเกณฑ์ต่างๆ ออกมาบังคับใช้ในสังคม

3) ความสามารถจัดสรรสิ่งทีประชาชนต้องการให้ได้

4) ความสามารถให้สัญลักษณ์ที่เป็นที่ต้องการของสังคมได้

5) ความสามารถสนองความต้องการให้จริงจัง

ลักษณะทั้ง 5 ประการข้างต้นเรียกว่า “สมรรถนะของระบบการเมือง”

(Political Systems Capabilities) ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ระบบการเมืองภายในสภาพแวดล้อม Almond (1966 : 21) ได้ขยายแนวความคิดของ Easton ว่าในการพิจารณาระบบการเมืองนั้นเห็นว่า สมรรถนะของระบบการเมืองเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก ระบบการเมืองและถือเป็นสมรรถนะในการตอบสนองของระบบการเมืองที่มีต่อปัจจัยแวดล้อม

(Responsive Capability) ซึ่งหมายความว่า ระบบการเมืองจะต้องเป็นระบบเปิดพร้อมที่จะรับเอาความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมและตอบสนองความต้องการเหล่านั้นสมรรถนะในการตอบสนองความต้องการจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกรอบการปฏิบัติหน้าที่ภายในตัวระบบการเมือง นั่นเอง

สมรรถนะในการตอบสนองของระบบการเมือง อาจสร้างความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจ และส่งผลกระทบต่อระบบ (Feedback) ก่อให้เกิดความต้องการ (Demands) หรือการสนับสนุน (Supports) ให้รัฐดำเนินการในกระบวนการเปลี่ยนแปลง (Conversion Process) ให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด สามารถตอบสนองและสร้างความพึงพอใจได้มากที่สุด

#### 2.4 แนวความคิดเรื่องการส่งมอบบริการสาธารณะ

ในส่วนแนวความคิด เรื่องการส่งมอบบริการสาธารณะ (Public Service Delivery Concepts) ผู้ศึกษาขอนำความคิดเห็นของนักวิชาการต่างประเทศที่ได้เสนอแนวความคิดโดยให้คำอธิบายไว้ดังนี้

James S. McCullough (1983 : 8) อธิบายความหมายว่า การส่งมอบบริการสาธารณะ จำต้องประกอบไปด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

1) หน่วยส่งมอบบริการ (Service Delivery Agency) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำการผลิตและรับมอบบริการนั้นไปสู่ผู้ใช้หรือผู้บริโภคบริการ ความรับผิดชอบในการส่งมอบบริการของแต่ละหน่วยงานก็จะแตกต่างกันไป หน่วยงานดังกล่าวได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐบาลในระดับรัฐหรือส่วนภูมิภาค หน่วยงานปกครองท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจ เทศพาณิชย์ (Local Public Enterprise) หน่วยงานเอกชน (มักจะอยู่ภายใต้สัญญาว่าจ้างของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น)

2) บริการ (The Service) คือ ประโยชน์ที่หน่วยงานได้ส่งมอบต่อผู้รับบริการ ระดับบริการเหล่านี้ จะแตกต่างกันไปตามระดับคุณภาพของบริการ ซึ่งตัดสินด้วยต้นทุนของการจัดทำ และส่งมอบบริการนั้น

3) ผู้รับบริการ (The service recipient) คือ ผู้ใช้บริการและผู้รับประโยชน์จากบริการ ประโยชน์หรือคุณค่าบริการนั้น ผู้รับบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจ (ประโยชน์ในที่นี้ต้องเกิดจากบริการที่ได้รับจริง เช่น ได้รับบริการน้ำประปาหรือได้รับบริการเก็บขยะ)

William E. Lucy, Dennis Gilbert and Guthrie S. Birkhead (1997:687-697) ร่วมกันแสดงแนวความคิดว่า การส่งมอบบริการสาธารณะ จักต้องประกอบไปด้วยส่วนสำคัญ 4 ส่วน ดังนี้

- 1) ทรัพยากร (resources) หรือปัจจัยนำเข้า (input) ซึ่งได้แก่ บุคคล การ ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก
- 2) กิจกรรม (activities) หรือกระบวนการ (process) ซึ่งหมายถึง วิธีการที่จะใช้ทรัพยากร ตัวอย่างของกิจกรรม เช่น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เมื่อได้ยินสัญญาณอัคคีภัย
- 3) ผล (results) หรือผลผลิต (outputs) ซึ่งหมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นหลังการใช้ทรัพยากร
- 4) ความคิดเห็น (opinions) หรือผลกระทบ (impacts) ซึ่งหมายถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับ

## 2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ

แนวคิดของนักวิชาการที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพการให้บริการขององค์การสรุปได้ คือ

John D. Millet (1954 : 4) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่มวลมนุษย และได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงานนั้นด้วย (human satisfaction and benefit produced)

ศาสตราจารย์ ชูบ กาญจนประกร (2510 : 4) ได้ให้ความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ว่าเป็นแนวความคิด หรือความมุ่งมาดปรารถนาในการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตยในอันที่จะให้การบริหารราชการได้ผลสูงสุดคุ้มกับที่ได้จ่ายเงินภาษีอากรไปในการบริหารงานของประเทศ และจะต้องก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน

อาจารย์ ระพี แก้วเจริญ และ ทิตยา สุวรรณขว (2510 : 5) ได้ให้ความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ในครั้งที่ทำวิจัยเรื่อง การแบ่งเวลาปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนไทยระดับนักบริหารอาวุโสไว้ว่า หมายถึง ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนไทยระดับนักบริหารอาวุโสไว้ว่า หมายถึง ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ



จากทัศนะของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสิ่งสำคัญของคำว่าประสิทธิ ภาพของภาครัฐ จุดใหญ่อยู่ที่ความพึงพอใจของประชาชน อย่างไรก็ตามความพึงพอใจนั้นเป็น สิ่งที่ยังมองไม่เห็น และค่อนข้างยากสำหรับการนับ ในการพิจารณาถึงความพึงพอใจนั้นได้มีบุคคล ต่าง ๆ ให้ทัศนะไว้หลายอย่าง

ตามทัศนะของ John D. Millet (1954 : 397-400) ความหมายของคำว่า "ความพึงพอใจ" หมายถึงความสำเร็จ (achievement) และมุ่งมาดปรารถนา (aspiration) ในงานนั้นๆ เขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$\text{satisfaction} = \text{achievement} : \text{aspiration}$$

โดยให้ความหมายเกี่ยวกับความพึงพอใจในบริการ (satisfaction service) หรือความสามารถในการที่จะพิจารณาว่าบริการที่ให้นั้นเป็นที่พึงพอใจหรือไม่ พิจารณาได้จาก สิ่งต่างๆ ต่อไปนี้ คือ

- 1) การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (equitable service)
- 2) การให้บริการอย่างรวดเร็วทันต่อเวลา (timely service)
- 3) การให้บริการอย่างเพียงพอ (ample service)
- 4) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (continuous service)
- 5) การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive service)

ดร.ประยูร กาญจนกุล (2523 : 38) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ มีหลักสำคัญซึ่งอาจแยกพิจารณาให้ 5 ประการ คือ

- 1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือในความควบคุม ของฝ่ายปกครอง
- 2) บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของ ประชาชน
- 3) การจัดระเบียบ และวิธีการดำเนินบริการสาธารณะย่อมจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอเพื่อ ให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย

4) บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจ และโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงัก ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงด้วยประการใดๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหายเอกชน

5) ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะเป็นความสามารถในการดำเนินการอย่างหนึ่งให้สำเร็จลุล่วงไปโดยดีที่สุด โดยความหมายของคำว่าโดยดีที่สุดนั้น ก็คือ ความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้รับบริการได้สูงสุด เพราะฉะนั้น ถ้าจะพิจารณาความหมายของคำว่าประสิทธิภาพที่จะใช้กับการจัดบริการของรัฐในที่นี้ก็คือ ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างเพียงพอ (ample) เท่าเทียมกัน (equitable) ต่อเนื่องกัน (continuous) ทันต่อเวลา (timely) และก้าวหน้า (progress) ทั้งใน ด้านปริมาณและคุณภาพของงานนั้นๆ

## 2.6 แนวความคิดเรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะ

ความหมายของความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะ ได้มีผู้ให้ความหมายโดยสรุปไว้หลายท่าน อาทิ

เฮอร์เบิร์ต ไชมอน (1960 :180) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจว่า "งานใดจะมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้นสามารถพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) กับผลผลิต (output) ที่ได้รับออกมา โดยพิจารณาจากผลผลิตออกด้วยปัจจัยนำเข้า แต่ถ้าเป็นเรื่องการบริหารรัฐกิจก็ต้องนำเอาความพึงพอใจของผู้รับบริการมาบวกด้วย"

ไมเคิล อาร์ พิตซ์เจอร์ลด์ และโรเบิร์ต เอฟ คูแรนท์ (1980 : 586) ได้ให้ความหมายว่าเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการให้บริการของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น โดยมีพื้นฐานเกิดจากการรับรู้ (perceptions) ถึงการส่งมอบบริการที่แท้จริง และการประเมินผลนี้จะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่แต่ละบุคคลได้รับ เกณฑ์ที่แต่ละบุคคลตั้งไว้รวมทั้งการตัดสินใจ (judgement) ของบุคคลนั้นด้วย โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ความพึงพอใจ หมายถึงการรับรู้ของคนต่อที่หมายใดที่หมายหนึ่ง (Object) โดยปรากฏออกมาในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย พอใจหรือไม่พอใจต่อที่หมายนั้น

ศาสตราจารย์ อมร รัชศาสตร์ (2522 :6) กล่าวว่า ความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะใช้วัดประสิทธิภาพของการบริหารงานได้

วัลลภา ขายหาค (2532 :11-12) ได้กล่าวถึงวิธีวัดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ วิธีวัดความพึงพอใจเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการให้บริการของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการประเมินผลนี้แบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือการวัดแบบอัตวิสัย (subjective) คือ พิจารณาที่การสนองตอบ (responsiveness) ต่อความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชน พิจารณาที่ความเสมอภาค (equity) ในการกระจายบริการพิจารณาที่ผลกระทบที่ปรากฏ ตามสายตาประชาชนและเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ศจี โพธิ์ปักษ์ (2538 : 2-5) ได้สรุปคำกล่าวของ ดร.ดิเรก ฤกษ์หรัย ไว้ว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ทัศนคติในทางบวกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งจะ เปลี่ยนแปลงไปเป็นความพึงพอใจในการปฏิบัติต่อสิ่งนั้น ทัศนคติในทางบวกของบุคคลจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกันนั้นสามารถลดความตึงเครียดให้ต่ำลง เพราะความตึงเครียดเป็นบ่อเกิดของความไม่พึงพอใจความตึงเครียดนี้มีผลเกี่ยวเนื่องมาจากความต้องการของมนุษย์ ถ้าบุคคลได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งในด้านร่างกาย ความมั่นคงปลอดภัย ความต้องการทางสังคม และความเป็นอิสระ ความตึงเครียดต่าง ๆ ก็จะลดลง คนก็จะบังเกิดความพึงพอใจมากขึ้น

## 2.7 เกณฑ์การวิเคราะห์ด้านสาธารณูปโภค

ในการศึกษา การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบล อุทัย ได้ใช้เกณฑ์การวิเคราะห์ด้านสาธารณูปโภคของสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย มาประกอบการวิเคราะห์ ดังนี้คือ

### 2.7.1 มาตรฐานรูปตัดของถนนในเมือง

การกำหนดรูปตัดของถนนในเมือง ความกว้างของเขตทางจะเป็นตัวกำหนดพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างหรือปรับปรุง ซึ่งหมายถึง การกำหนดจำนวนและขนาดของช่องจราจร พื้นที่สำหรับเกาะกลาง พื้นที่สำหรับอาคารระบายน้ำ ระบบสาธารณูปโภค ขนาดไหล่ทาง พื้นที่สำหรับทางเท้า และพื้นที่เพื่อการขยายถนนในอนาคต

1) ความกว้างของถนน คือ พื้นที่ดินที่กันแนวเขตไว้สำหรับก่อสร้างส่วนต่าง ๆ ของถนน การกำหนดความกว้างของถนนนั้น มีองค์ประกอบที่จะต้องนำมาพิจารณามากมาย เช่น ปริมาณการจราจร ยานการใช้ที่ดิน สภาพภูมิประเทศ ประเภทถนน รวมทั้งขนาดของอาคาร ท่อ สายส่ง ของระบบสาธารณูปโภคต่าง ฯลฯ

2) ช่องจราจร ความกว้างของช่องจราจรสามารถกำหนดให้กว้าง ช่องละ 2.75 - 3.00 หรือ 3.50 เมตร แล้วแต่กรณี ขึ้นอยู่กับความกว้างของเขตทาง, ลักษณะการใช้ที่ดิน, ขนาดของยวดยาน, ความเร็วในการออกแบบ, หน้าที่และความสำคัญของถนนสายนั้นในระบบถนน ในกรณีที่เขตทางแคบอาจกำหนดให้มีช่องเพื่อช่วยการจราจรหรือเพื่อใช้ในกรณีเกิดอุบัติเหตุ หรือเหตุฉุกเฉิน ในลักษณะช่องจอดริมถนน หรือไหล่ทาง

3) ช่องจอดขนาน เป็นส่วนที่ทำหรือจัดไว้เพื่อให้รถจอด ความกว้างของช่องจอดขนานสามารถกำหนดให้กว้าง ช่องละ 2.00 - 2.50 หรือ 3.00 เมตร แล้วแต่กรณี

4) ไหล่ทาง ความกว้างของไหล่ทางด้านนอกสามารถกำหนดให้กว้าง ช่องละ 1.75 - 2.50 เมตร แล้วแต่กรณี ความกว้างของไหล่ทางด้านในกำหนดให้กว้างอย่างน้อย 1.50 เมตร

5) เกาะกลาง โดยทั่วไป ถนนที่มีช่องจราจรมากกว่า 4 ช่องจราจรขึ้นไป ควรออกแบบให้มีเกาะกลาง

6) เกาะข้าม ใช้สำหรับแยกการจราจรท้องถิ่นออกจากจราจรผ่านเมืองบนถนนสายประธาน หรือถนนที่ออกแบบให้ใช้ความเร็วสูง โดยกำหนดให้มีความกว้างอย่างน้อย 3.00 เมตร

ตารางที่ 2 – 1 แสดงความกว้างและส่วนประกอบของรูปตัดถนนตามลักษณะการใช้ที่ดิน

การใช้ที่ดิน	ย่านที่อยู่อาศัย (Residential Area)			ย่านพาณิชยกรรม (Commercial Area)		ย่านอุตสาหกรรม (Industrial Area)
	หนาแน่นน้อย	หนาแน่นปานกลาง	หนาแน่นมาก	หนาแน่น	หนาแน่นมาก	
ไหล่ทาง (ม.)	1.75 - 2.50	1.75 - 2.50	2.50 - 3.00	2.50 - 3.00	3.00	3.00
ทางเท้า (ม.)	1.50 - 2.50	2.50	3.00-5.00	4.00-5.00	5.00 - 9.00	3.50 - 5.00
ช่องจอดขนาน(ม.)	2.00	2.00 - 2.50	2.50-3.00	2.50-3.00	3.00	3.00
ช่องจราจร (ม.)	2.75 - 3.00	3.00 - 3.25	3.25-3.50	3.25-3.50	3.50	3.50
เกาะกลาง (ม.)	00.00 - 1.20	1.00 - 4.20	1.20-4.20	1.20-4.20	4.20 - 7.20	4.20 - 7.20
ทางจักรยาน (ม.)	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50

หมายเหตุ : เกาะกลางที่มีขนาดเล็กกว่า 1.20 ม. ให้ใช้เกาะกลางแบบตีเส้นแสดงขอบเขตด้วยสี (Painted Median)

ที่มา : กรมการผังเมือง. เกณฑ์และมาตรฐานการวางและจัดทำผังเมืองรวม ; ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2545.

6) เกาะข้าม ใช้สำหรับแยกการจราจรท้องถิ่นออกจากการจราจรผ่านเมืองบนถนนสายประธาน หรือถนนที่ออกแบบให้ใช้ความเร็วสูง โดยกำหนดให้มีความกว้างอย่างน้อย 3.00 เมตร

7) ทางเท้า ในถนนที่มียานพาหนะใช้ความเร็วสูง และผ่านชุมชนหรือบริเวณที่มีคนเดินเท้ามาก ควรกำหนดให้มีทางเท้า ความกว้างของทางเท้าไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร

8) ทางจักรยาน ถนนที่มีเขตทางเท้าพอเพียง และมีการจราจรหนาแน่น ควรมีทางจักรยาน ถ้าเป็นการจราจรเดินรถทางเดียว ความกว้างมาตรฐาน คือ 2.50 เมตร หรือ 1.80 เมตร ถ้าเป็นการจราจรเดินรถสองทาง ความกว้างมาตรฐาน คือ 3.60 เมตร

## 2.7.2 การระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียในชุมชน

การระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียในชุมชน มีหลักเกณฑ์ ดังนี้คือ

- 1) ชุมชนที่มีประชากรมากกว่า 10,000 คน ควรมีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือความหนาแน่น 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
- 2) วิธีการบำบัดน้ำเสียในชุมชน  
วิธีเหมาะสม ระบบบ่อผึ่ง (Oxidation Pond)
- 3) ขนาดพื้นที่สำหรับใช้บำบัดน้ำเสีย

จำนวนประชากร	5,000 คน	ใช้พื้นที่	10 ไร่
จำนวนประชากร	10,000 คน	ใช้พื้นที่	17 ไร่
จำนวนประชากร	15,000 คน	ใช้พื้นที่	20 ไร่
จำนวนประชากร	20,000 คน	ใช้พื้นที่	28 ไร่

การเลือกที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย

- เลือกพื้นที่ระดับต่ำสุดของบริเวณ
- มีความสะดวกในการระบายน้ำทิ้งหลังบำบัด ไกลล์ แม่น้ำ ลำคลอง ลำราง

สาธารณะ

- จุดปล่อยน้ำอยู่ท้ายน้ำของแหล่งน้ำดิบที่ใช้น้ำประปา
- ควรอยู่ใกล้แหล่งกำเนิดน้ำเสีย
- สามารถดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อย ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือแพร่เชื้อโรค

โรค

### 2.7.3 ระบบประปาหมู่บ้าน

1) ระบบประปา การจัดทำมีระบบประปา มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาน้ำที่สะอาดและปลอดภัยแก่ชุมชน โดยมีปริมาณที่เพียงพอกับความต้องการในกิจกรรมแต่ละประเภท และให้บริการได้ทั่วทุกพื้นที่ของชุมชน

วิธีการ - ศึกษาขอบเขตการบริการน้ำประปาปัจจุบัน

- ศึกษาปริมาณการใช้น้ำ โดยเฉลี่ยต่อคนต่อวันของชุมชนในปัจจุบัน
  - คาดประมาณการใช้น้ำโดยเฉลี่ยต่อคนต่อวันของชุมชน
  - ศึกษาปริมาณและที่ตั้งของแหล่งน้ำดิบที่ใช้ในการผลิตน้ำประปา
  - เขตบริการน้ำประปา (SERVICE AREA) ประปาภูมิภาคกำหนดไว้ 70 %
  - อัตราการใช้น้ำเฉลี่ย (ลิตรต่อคนต่อวัน)
- |                      |           |      |             |
|----------------------|-----------|------|-------------|
| กรุงเทพมหานคร        | 300       | ลิตร | ต่อคนต่อวัน |
| เมืองขนาดกลาง – ใหญ่ | 150 – 250 | ลิตร | ต่อคนต่อวัน |
| เมืองขนาดเล็ก        | 80 – 120  | ลิตร | ต่อคนต่อวัน |
| ชุมชนชนบท            | 20 – 50   | ลิตร | ต่อคนต่อวัน |
- ปริมาณน้ำรั่วไหล 25%
  - ปริมาณประชากรในเขตบริการน้ำประปา

2) การจัดหาแหล่งน้ำดิบ

- ใกล้เคียงชุมชน
- ปริมาณน้ำเพียงพอและสม่ำเสมอต่อเนืองตลอดปี
- คุณภาพน้ำสามารถนำมาใช้ในการผลิตน้ำประปา

3) แหล่งน้ำดิบ

- น้ำฝน
- น้ำผิวดิน แม่น้ำ ลำน้ำ แหล่งน้ำธรรมชาติ
- น้ำใต้ดิน น้ำพุหรือตาน้ำ บ่อบาดาล บ่อน้ำตื้น

4) การขุดเจาะบ่อบาดาลเพื่อใช้อุปโภค - บริโภคในชนบท

- ความเหมาะสมของพื้นที่

- ความสะดวกในการเข้าถึงในการใช้บริการ
- กระจายการบริการอย่างทั่วถึง

#### 2.7.4 การเก็บขน และการกำจัดขยะมูลฝอย

##### 1) วิธีกำจัดขยะมูลฝอย

- วิธีฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ (Sanitary Landfill)
- วิธีหมักทำปุ๋ย (Composting)
- วิธีเผาในเตาเผา (Incineration)
- วิธีที่เหมาะสมสำหรับชุมชน คือวิธีฝังกลบอย่างสุกสุกสุก (Sanitary Landfill)

##### 2) ที่ทิ้งขยะ

ก. พื้นที่ 2.5 ไร่ต่อ ประชากร 1,000 คน

ข. การเลือกที่ตั้ง

- ระยะห่างจากชุมชน 2-5 กม. ห่างจากอำเภอ 5-15 กม.
- อยู่ใต้ทิศทางลม
- ไม่เป็นพื้นที่รองน้ำ
- ห่างจากบ่อบาดาลอย่างน้อย 150 เมตร
- ห่างจากแม่น้ำลำคลอง อย่างน้อย 500 เมตร
- กั้นหลุมขยะสูงกว่าน้ำใต้ดิน 1 เมตร
- ควรเป็นดินทราย สามารถหาดินกลบขยะได้เพียงพอ
- มีความสะดวกในการเข้าถึง

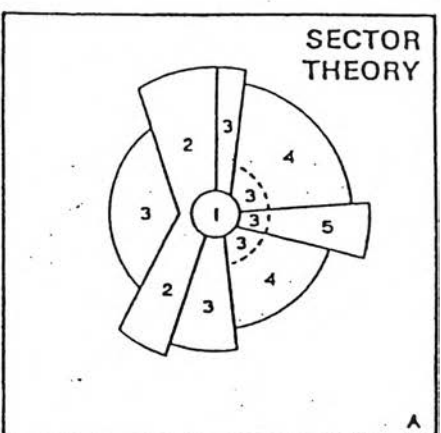
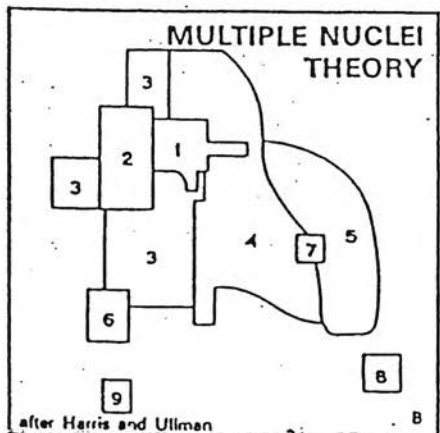
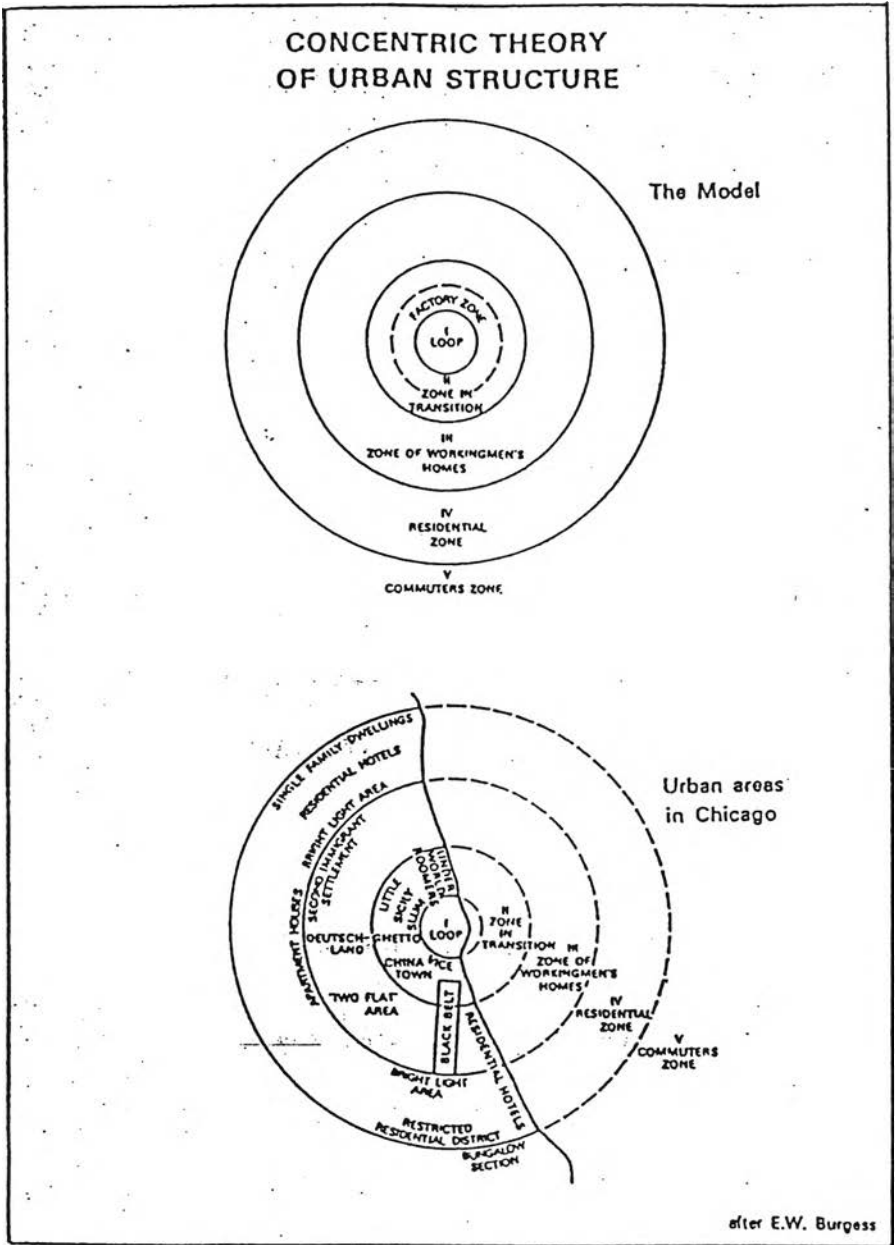
#### 2.7.5 ไฟฟ้า

ความต้องการบริการไฟฟ้าในพื้นที่ชุมชน กำหนดตามความต้องการ และตามแผนประโยชน์การใช้ที่ดิน

#### 2.8 โครงสร้างรูปแบบและการขยายตัวของเมือง

โครงสร้างรูปแบบและการขยายตัวของเมือง มีความสัมพันธ์กับรูปแบบของระบบถนน มีหลักเกณฑ์ร่วมกันสามารถอธิบายได้ เป็นที่ยอมรับกัน 3 ทฤษฎี ได้แก่





- 1 Central Business District
- 2 Wholesale Light Manufacturing
- 3 Low-class Residential
- 4 Medium-class Residential
- 5 High-class Residential
- 6 Heavy Manufacturing
- 7 Outlying Business District
- 8 Residential Suburb
- 9 Industrial Suburb

- 1) ทฤษฎีวงแหวนร่วม ( Concentric theory )
- 2) ทฤษฎีรูปเสี้ยวหรือลิ้ม ( Sector theory )
- 3) ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง ( Multiple nuclei theory )

#### 1) ทฤษฎีวงแหวนร่วม ( Concentric theory )

ผู้เสนอทฤษฎีนี้คือ เฮอร์เนส ดับบลิว เบอร์เจสส์ ( Ernest W. Burgess ) เมื่อปี ค.ศ.1925 แบบจำลองของทฤษฎีนี้ กล่าวว่า การขยายตัวของเมืองจะเป็นไปโดยรอบในลักษณะวงรอบจากใจกลางเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นวงกลมซ้อนกัน เรียกว่า Concentric Zone โดยในบริเวณต่าง ๆ จะมีลักษณะการใช้ที่ดินแตกต่างกันไปดังนี้

ร้านค้า และอาคารที่ทำการต่าง ๆ เป็นจุดกำเนิดเริ่มแรกของเมือง เป็นศูนย์กลางเมือง การใช้ที่ดินประเภทอื่นจะอยู่รอบนอก ได้แก่ ย่านการเปลี่ยนแปลง เป็นเขตผสมระหว่างย่านธุรกิจกลางและย่านพักอาศัยของผู้ใช้แรงงาน บริเวณนี้มักเป็นเขตเสื่อมโทรมเนื่องจากเป็นย่านที่พักอาศัยของผู้ใช้แรงงานหรือที่พักอาศัยดั้งเดิม มีการใช้ที่ดินเป็นตลาดอาคารร้านค้าส่ง โกดังเก็บสินค้า และโรงงานขนาดเล็ก ถัดออกมาเป็นที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย เป็นพวกกรรมกรที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งระยะทางสัญจรไปมาไม่ห่างจากสถานที่ทำงาน ย่านถัดออกมาเป็นบริเวณที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยระดับปานกลางที่อพยพออกมาเพื่อแสวงหาสภาพแวดล้อมที่ดีกว่าที่พักอาศัยมักเป็นบ้านเดี่ยว มีสภาพดี บางแห่งมีร้านค้าย่อยที่แยกตัวออกจากบริเวณศูนย์กลางการค้าในเมือง บริเวณรอบนอกสุดเป็นย่านพักอาศัยของชุมชนนอกเมือง เนื่องจากเป็นที่พักอาศัยของผู้มีรายได้สูง เป็นบ้านเดี่ยวมีบริเวณกว้าง คนเหล่านี้ส่วนใหญ่ทำงานในบริเวณใจกลางเมือง ติดต่อธุรกิจการค้า และซื้อสินค้าอุปโภคต่าง ๆ ภายในตัวเมือง จึงต้องมีการเดินทางไปมาระหว่างที่พักกับที่ทำงานเป็นประจำ ซึ่งใช้ระบบขนส่งระยะสั้นเชื่อมโยงกับส่วนอื่น ๆ ย่านนี้จึงได้ชื่อว่าย่านเคลื่อนย้าย การเดินทางจากบริเวณนี้เข้าสู่ศูนย์กลางเมืองไม่ควรใช้เวลาเกิน 1 ชั่วโมง หรือภายในระยะทางประมาณ 30 กิโลเมตร

#### 2) ทฤษฎีรูปเสี้ยวหรือลิ้ม ( Sector theory )

Homer Hoyt ได้พัฒนาทฤษฎี Concentric ด้วยการนำเอาระบบเศรษฐกิจเมืองมาประยุกต์ใช้ โดยถือว่าเส้นทางคมนาคมจะเป็นตัวกำหนดการขยายตัวของเมือง

เขาได้สร้างทฤษฎีใหม่ที่เรียกว่า Sector theory ในปี ค.ศ.1939 เป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยระบบแยก ส่วนในพื้นที่วงกลมจากพื้นที่ศูนย์กลาง เมืองในลักษณะนี้จะถูกแบ่งออกเป็น ส่วน ๆ โดยขยายตัวออกไปตามเส้นทางคมนาคมในลักษณะเป็นเส้นหรือรูปรี และเป็นการขยายตัวของ บริเวณย่านพักอาศัยราคาแพง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับระบบคมนาคมและการใช้ที่ดินประเภท ต่าง ๆ ในเมือง คือ

- การขยายตัวของบริเวณที่พักอาศัยราคาแพง ย่อมเกิดขึ้นโดยมากบนฟาก ถนนใหญ่ที่เชื่อมระหว่างศูนย์การค้าแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่งของเมือง
- บริเวณที่พักอาศัยราคาแพงมักจะขยายตัวตามบริเวณที่มีภูมิประเทศสวยงามเป็นที่เนิน น้ำไม่ท่วม หรือที่ติดริมฝั่งแม่น้ำ และทะเลสาบ เป็นต้น
- การขยายตัวของบริเวณที่พักอาศัยราคาแพง ย่อมขยายตัวต่อเนื่องกัน ไปตลอดในทิศทางเดิม
- แนวโน้มของการขยายตัวของศูนย์การค้า ธนาคาร ร้านค้า และสถานที่ทำงาน ย่อมเป็นแนวโน้มของการขยายตัวของบริเวณที่พักอาศัยราคาแพงด้วยเช่นกัน
- บริเวณที่พักอาศัยราคาแพง มักจะขยายตัวได้ตลอดเวลาในทิศทางที่ไม่มีข้อจำกัดทางกายภาพ และอาจจะขยายออกไปในบริเวณเกษตรกรรมก็ได้
- บริเวณที่พักอาศัยราคาแพง โดยมากขยายตัวออกไปตามแนวสองข้างทางคมนาคม เช่น บริเวณสองฟากถนนในเมือง ถนนเชื่อมต่อระหว่างเมือง หรือสองข้างทางด่วน เป็นต้น
- สถานที่ตั้งที่เหมาะสมสำหรับอาคารที่พักอาศัยแบบหลายชั้น และมีค่าเช่าสูง ควรเป็นบริเวณที่ใกล้กับศูนย์การค้า หรือใกล้บริเวณที่พักอาศัยเก่าแก่ของเมือง
- นายทุนเจ้าของที่ดิน อาจมีส่วนเบี่ยงเบนทิศทางการขยายตัวของบริเวณที่พักอาศัยราคาแพงได้

### 3) ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง ( Multiple nuclei theory )

C.D.Harris และ E.Ullman ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับการขยายตัวของเมืองที่มีจุดศูนย์กลางหลายแห่ง เป็นการรวมเอาระบบพื้นที่ในวงแหวนรอบพื้นที่ศูนย์กลางและระบบแยกส่วนใน

พื้นที่วงกลมจากพื้นที่ศูนย์กลางเข้าด้วยกันเป็นระบบเดียว สำหรับการกระจายตัวของกิจกรรมต่าง ๆ พิจารณาตามความต้องการโดยเฉพาะของแต่ละบริเวณและเพื่อประโยชน์ให้สอยเป็นสำคัญ คือ

- กิจกรรมแต่ละอย่างต้องการความสะดวกสบาย และที่ตั้งที่เหมาะสม เช่น บริเวณพาณิชยกรรมจะต้องตั้งอยู่ในใจกลางเมือง และตรงจุดที่มีการเข้าถึงสะดวกที่สุด
- กิจกรรมบางอย่างอาจต้องรวมอยู่ด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลกำไรทางเศรษฐกิจสูงสุด เป็นต้นว่า การประหยัดค่าขนส่ง ประหยัดแรงงาน และมีอำนาจต่อรอง เช่น โรงงานอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันตั้งอยู่ใกล้กัน เป็นต้น
- กิจกรรมบางอย่างอาจต้องแยกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดการแยกการใช้ที่ดินแต่ละประเภทของเมือง เช่น บริเวณอุตสาหกรรม ควรอยู่ห่างจากบริเวณที่พักอาศัยราคาแพง เป็นต้น
- กิจกรรมบางอย่างไม่อาจจัดตั้งในพื้นที่ที่เหมาะสมได้ เพราะค่าเช่าที่ดินแพงเกินไป เช่น บริเวณที่พักอาศัยราคาถูกจำเป็นต้องตั้งอยู่ในที่ดินราคาถูก เป็นต้น

## 2.9 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้รวบรวมผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งผลงานวิจัยจากต่างประเทศและในประเทศไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลอุทัยดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

### ผลการวิจัยในประเทศ

ประหยัด ยะคะนอง ( 2523 : 202-220 ) ได้ศึกษาวิจัยทัศนคติของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา พบว่าประชาชนทุกกลุ่มอาชีพไม่พอใจ ต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทราโดยมีระดับความไม่พึงพอใจในอัตราที่ใกล้เคียงกัน สาเหตุของการให้บริการสาธารณะไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน สรุปได้ว่าเนื่องมาจากปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาด้านการคลัง ปัญหาด้านการควบคุมเทศบาล ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล และปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา

สุดจิต จันทรประทีน( 2525: 208-224) ได้ศึกษาวิจัยประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของเขตกรุงเทพมหานคร และพบว่าสาเหตุที่มีส่วนทำให้การบริหารงานของเขตขาดประสิทธิภาพนั้น มีสาเหตุ 3 ประการ คือ ด้านการบริหารงานของเขตด้านตัวข้าราชการ และด้านตัวประชาชนผู้มาติดต่อ ซึ่งพบว่าประชาชนบางคนมักจะให้สิ่งตอบแทนแก่ข้าราชการ ติดสินบนเจ้าหน้าที่ พฤติกรรมเหล่านี้ จะส่งผลจูงใจให้ข้าราชการผู้ให้บริการ มีการกระทำที่ทุจริตและการให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่เสมอภาค อันจะก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจที่มีต่อบริการที่ได้รับ

ไพบุลย์ ทาสระคู( 2522:150-151) ได้ศึกษาวิจัย การบริหารงานของเขตกรุงเทพมหานครพบว่า เขต ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะนำเอาบริการต่าง ๆ ออกสู่ประชาชน ให้ได้รับความสะดวกสบาย ในการขอรับบริการในด้านต่าง ๆ มากที่สุดนั้น การบริหารงานของเขต ยังประสบปัญหาในการบริหารงาน และการให้บริการแก่ประชาชนหลายประการ เช่น เขตยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเพียงพอ เขตขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องใช้ต่าง ๆ จึงเป็นเหตุทำให้การบริหารงานของเขตล่าช้า ซึ่งผลการวิจัย พบว่าประชาชนที่อยู่ในเขตชั้นนอกหรือชั้นใน ต่างก็มีทัศนคติต่อการบริหารงานของเขตเหมือนกัน คือ เห็นว่าการบริการของเขตต่าง ๆ ในปัจจุบันดีอยู่แล้ว แต่ควรจะปรับปรุงในด้านอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ให้มีมากขึ้น เจ้าหน้าที่ควรมีอัธยาศัย และเป็นกันเองกับประชาชนผู้มาติดต่อมากขึ้น

### ผลงานวิจัยในต่างประเทศ

James S. Bouman และ David L. Norman , Jr.( 1975:113-121) ได้ศึกษาวิจัยสำรวจทัศนคติของนักศึกษามหาวิทยาลัยไวโอมิง ที่มีต่อการให้บริการสาธารณะ พบว่าการให้บริการสาธารณะในภาครัฐบาล ยังมีความคล่องตัวน้อยกว่า การให้บริการสาธารณะในภาคเอกชน และไม่ควรมีลักษณะของงานแบบประจำวัน (routine หรือ day-to-day) อีกต่อไป คุณภาพของผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้ให้บริการนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้องค์กร หรือหน่วยงานบรรลุเป้าหมายได้ โดยจะต้องมีการแก้ไขภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของการจ้างงานให้ดีขึ้นด้วยวิธีการสร้างแรงจูงใจ เช่น การปรับปรุงมาตรฐานในการสรรหาบุคคล เข้าทำงาน ปรับปรุงระบบการสื่อสาร สร้างความกระตือรือร้นให้เกิดขึ้นในการทำงานสร้างรูปแบบที่เป็น

มาตรฐานในการให้บริการสาธารณะ ที่สำคัญที่สุดจะต้องทำให้ผู้ปฏิบัติงานพึงพอใจในงานที่ทำได้ด้วย

### สรุป

ในบทที่ 2 นี้ ผู้ศึกษาได้เสนอ ความหมาย แนวความคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลอุทัย ตามที่ได้ประมวลมาตั้งแต่แรกเริ่ม สามารถสรุปเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ กล่าวคือ การศึกษาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ นั้น ต้องศึกษาถึงหน่วยส่งมอบบริการ การให้บริการ และผู้รับบริการ ซึ่งการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้ศึกษาหน่วยส่งมอบบริการคือ เทศบาลตำบลอุทัย การให้บริการ คือการให้บริการสาธารณะ 5 ประเภท คือ การให้บริการถนนสาธารณะ การให้บริการทางระบายน้ำ การให้บริการน้ำประปา การเก็บขยะมูลฝอย และการให้บริการไฟฟ้าส่องทางและ ผู้รับบริการคือประชาชนในเขตเทศบาลตำบลอุทัย โดยใช้เกณฑ์การวิเคราะห์ด้านสาธารณูปโภคของกรมผังเมือง กระทรวงมหาดไทย แนวคิดของ John D. Millet และ ระดับความพึงพอใจของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลอุทัย เป็นตัวชี้วัดในการศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ