

**ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน**
**ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักงานช่างในเทศบาลนคร
ภาคใต้**

*Impact of Administrative Officials'
Discretion Usage on People:
A Case Study of Discretion Usage of the Engineering Office
in Municipalities in the South of Thailand*

พัฒนนะ เรือนใจดี*

Pattana Reonchaidee

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน: ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักงานช่างในเทศบาลนครภาคใต้ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน
2. เพื่อให้ทราบถึงทัศนคติของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจเหล่านั้น ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (สำนักงานช่างในเทศบาลนครภาคใต้)
3. เพื่อหาข้อสรุปแนวทางในการแก้ปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจทั้งในแง่ของดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขอของประชาชนในการอนุมัติ อนุญาต และดุลพินิจในงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

โดยการศึกษาจะครอบคลุมในขอบเขตดังต่อไปนี้

1. การศึกษาจะครอบคลุมเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาล ลูกจ้างทั้งที่เป็นลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างประจำ คณะผู้บริหารเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล และกลุ่มตัวอย่างของประชาชนที่ไปติดต่องานกับ

* อาจารย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

สำนักงานช่างกับทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครเท่านั้น โดยเครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ข้อมูลปฐมภูมิจะได้จากการสัมภาษณ์ โดยการกำหนดเป็นแบบสอบถาม แบ่งเป็นหัวข้อในการสัมภาษณ์ และบันทึก พร้อมทั้งให้ผู้ตอบแบบสอบถาม ทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ปกครอง และประชาชน ทั้ง 2 กลุ่ม ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ ส่วนข้อมูลทุติยภูมิ ได้จากการศึกษาและวิจัยเอกสารกฎหมายต่างๆ ในเชิงคุณภาพ รวมทั้งการสังเกตการปฏิบัติงาน การพูดคุยกับประชาชน ทั้งที่มาติดต่องานกับสำนักงานช่างและที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนคร

2. การศึกษาจะครอบคลุมเฉพาะเทศบาลนครในภาคใต้ อันประกอบด้วย เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครสงขลา เทศบาลนครยะลา เทศบาลนครนครศรีธรรมราช เทศบาลนครตรัง โดยมีการศึกษาละเอียดในงานของสำนักงานช่างในแต่ละเทศบาลนครเหล่านั้น

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 และงานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ โดยเฉพาะงานสุขาภิบาล เก็บขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล มีระดับของความรุนแรงส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยดุลพินิจดังกล่าวนี้ มากกว่าเทศบาลนครสงขลา โดยส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุด ในความเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลระบุว่าเป็นส่วนการโยธา ในขณะที่เจ้าหน้าที่ปกครองระบุว่า เป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง

ในกรณีของเทศบาลนครตรัง งานที่เป็นปัญหามากที่สุด ได้แก่ งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ และงานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างเช่นเดียวกับเทศบาลนครหาดใหญ่ โดยส่วนที่เป็นปัญหา มากที่สุดในความเห็นของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครองเห็นตรงกันว่า คือ ส่วนควบคุมการก่อสร้าง

และในด้านของการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เทศบาล นครทั้ง 5 เทศบาล ก็มีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน อยู่ที่งานการสร้างคูทางระบายน้ำ และ งานการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ แต่แตกต่างกันอยู่ที่ระดับแห่งความรุนแรงของปัญหาในแต่ละแห่ง

Abstract

The objectives of the research were the following :

1. to study the problems and obstacles to the administrative officials' discretion usage affecting the people,
2. to know the affected people's attitude towards the discretion usage,
3. to find out solutions to the problems caused by the discretion usage regarding the people's applications for approval and the infrastructure development.

The study covered the following:

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 questionnaire 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.

It was found that of the five municipalities the people were mostly affected by discretion usage in three activities: (1) application for approval of construction of buildings, (2) requests for construction and repair of roads, bridges and drainages, (3) garbage collection and cleaning.

In Hat Yai Municipality, the most serious problems were: (1) requests for construction and repair of roads, bridges and drainages, and (2) application for approval of building construction. The most serious problems both for the officials and the citizen are building control and city plan.

In Songkhla Municipality, the problems were: (1) requests for construction and repair of roads, bridges and drainages, (2) application for approval for building construction, and (3) garbage collection and cleaning by the sanitary. The most serious problem for the people was sanitary engineering while construction control was the most serious problem for the officials.

In Yala Municipality the most serious problem was application for construction and repair of roads, bridges, drainages. Sanitary engineering was the most serious problem for the people while building control and city plan was the most serious problem for the officials.

In Nakornsrihammarat Municipality, the problems were: (1) garbage collection by the sanitary, and (2) request for construction and repair of roads, bridges, and water drainages. Rubbish or garbage collection and cleaning affected people here more than in Songkhla. The most serious problem for the citizen was public works while construction control was the most serious problem for the officials.

In Trang Municipality, like Hat Yai, the most serious problems were: (1) requests for construction and repair of roads, bridges and drainages, and (2) application for approval for building construction. Construction control is the most serious problem for both the people and the officials.

In using discretion in infrastructure development, the five municipalities had similar problems— construction of drainages, road enlargement and traffic repairs— but the problems were different in seriousness.

บทนำ

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยการมีดุลพินิจ ทั้งในแง่ของอำนาจดุลพินิจและดุลพินิจที่เป็นการผูกพัน จำเป็นที่จะต้องมีการควบคุม อันถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานอีกประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย นอกเหนือจากการปกครองโดยนิติรัฐแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กับทั้งจะทำให้องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองมีประสิทธิภาพในการทำงาน และมีหลักประกันในความอิสระของการทำงานอีกด้วย ข้อสำคัญก็คือระบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจนี้ควรมีระบบการควบคุมที่สามารถจะดำเนินการได้อย่างทั่วถึง ในกิจกรรมของรัฐทุกประเภทที่มีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐไว้ในการจัดการ อยู่ในกฎหมายหลายฉบับ โดยอาจเป็นลักษณะของหลายองค์กรที่ตั้งขึ้นมา มีการแบ่งงานกันอย่างชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน แต่เป็นการทำงานที่สนับสนุนกัน จะทำให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีในการควบคุม โดยต้องมีการออกแบบให้เหมาะสมกับความสะดวกและคล่องตัวในการทำงานของเจ้าหน้าที่ปกครองด้วย เพื่ออำนวยความสะดวกให้บริการสาธารณะให้เกิดมีขึ้น มิฉะนั้นแล้ว ก็จะไม่ต่างอะไรไปจากการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของตนตามอำเภอใจ จนสิทธิเสรีภาพของประชาชนสูญสิ้นไป องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมนี้ นอกจากจะมีอิสระในการทำงานแล้วก็ได้หมายความว่า การมีอิสระที่จะไม่มีการควบคุมหรือตรวจสอบจากองค์กรอื่น มิฉะนั้นองค์กรที่ควบคุมก็จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด และนำไปสู่การ เหลิงอำนาจ ได้ การตรวจสอบจะเป็นการรับประกันได้ถึงที่มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กร คุณสมบัติของบุคคล การดำเนินการ วิธีพิจารณาความ และควรระบุถึงกลไกที่จะทำให้

ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้มีโอกาสนำเรื่องของตนเองเสนอได้สู่องค์กรควบคุมนี้ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงใน การควบคุมตรวจสอบ ทั้งในแง่ของ อำนาจที่เป็นดุลพินิจในรูปของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว หรือนิติกรรม ทางปกครองสองฝ่าย ยิ่งโดยเฉพาะรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นใน รูปแบบของเทศบาล โดยมีกฎหมายระบุให้เทศบาลเองมีดุลพินิจในการ ตัดสินใจในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน อันถือเป็นการบริการสาธารณะแก่ประชาชน และอีกกรณีหนึ่ง เป็นการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่ประชาชนไปติดต่อกับ เทศบาล (สำนักการช่าง) เป็นต้นว่า การยื่นคำร้อง คำขอ คำขออนุญาต เพื่อให้มีการอนุมัติ อนุญาตในกิจการงานของตน การใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ประการ ข้างต้นของเทศบาลอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้มาติดต่อหรืออยู่ ในเขตเทศบาลที่รับบริการสาธารณะอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานอยู่ก็ได้ โดยเฉพาะกรณีของเทศบาลนครซึ่งเป็นเทศบาลที่มีขนาดของจำนวนประชากร ความหนาแน่น และรายได้ที่สูงกว่าเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ดังนั้น ปัญหาที่มีการใช้ดุลพินิจดังกล่าว จึงอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิจัยถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวว่า ดุลพินิจทั้งหลายที่มีอยู่ตาม อำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายระบุไว้ การใช้ดุลพินิจใดบ้างที่ก่อให้เกิดผลกระทบ และความเสียหายแก่ประชาชนที่มาติดต่อกับเทศบาล (สำนักการช่าง) และประชาชนทั่วไปที่อยู่ในเขตเทศบาล เพื่อที่จะหาทางแก้ปัญหาดังกล่าว และเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับประชาชนได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน
2. เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจเหล่านั้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (สำนักการช่างในเทศบาลนครภาคใต้)
3. เพื่อหาข้อสรุป แนวทางในการแก้ปัญหา อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจทั้งในแง่ของดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนในการอนุมัติ อนุญาต และดุลพินิจในการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน ดังกล่าว

ขอบเขตการวิจัย

1. การวิจัยเรื่องนี้กำหนดขอบเขตในการสำรวจความคิดเห็นของคณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และประชาชนทั้งที่เป็นทั่วไปและที่มาติดต่อกับสำนักการช่าง
2. การวิจัยเรื่องนี้กำหนดประเด็นที่จะศึกษาไว้เฉพาะการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างในเทศบาลนครทั่วภาคใต้ อันได้แก่ เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครสงขลา เทศบาลนครนครศรีธรรมราช เทศบาลนครตรัง และเทศบาลนครยะลา ซึ่งมีการจัดแบ่งโครงสร้างของสำนักการช่างออกเป็นส่วนควบคุมการก่อสร้าง ส่วนการโยธา ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง และส่วนช่างสุขาภิบาล นอกจากนี้ก็เป็นการศึกษาในแง่ของการวิจัยเอกสาร กฎระเบียบต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวข้างต้น
3. การวิจัยนี้ไม่ได้กำหนดประเด็นที่จะศึกษาการใช้ดุลพินิจของงานอื่น ๆ ในสำนักหรือกองอื่น ๆ ของเทศบาล เป็นต้นว่า สำนักการคลัง กองงานการจัดการสิ่งแวดล้อมสาธารณสุข งานการศึกษา ทั้งนี้เพราะด้วยระยะเวลาที่ทำการศึกษามีเวลาจำกัดและพื้นที่ครอบคลุมหลายจังหวัด

สมมติฐานการวิจัย (ฐานคติเบื้องต้น)

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้สมมติฐานเบื้องต้นว่า

1. การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในงานโยธาก่อสร้างงานของเทศบาลที่ได้ดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างคูทางระบายน้ำ การขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่ มีผลกระทบต่อประชาชน จึงสมควรได้มีการปรับปรุงและจัดระบบโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าว
2. การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในงานที่สำนักการช่างที่เป็นคำร้อง คำขอ ในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ในการขออนุญาตงานของประชาชนที่มาติดต่อกับเทศบาล เช่น งานขออนุมัติสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้างงานเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน งานเกี่ยวกับการออกเลขที่บ้าน งานต่ออายุหนังสืออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้าง ยังเป็นปัญหากับประชาชนในแง่ของเหตุผลในคำสั่งนั้น ๆ ตลอดจนกระบวนการพิจารณา ขั้นตอนที่ยังเป็นปัญหา จึงสมควรมีการจัดระบบดังกล่าว เพื่อความชัดเจนต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยนี้คาดว่าจะช่วยให้ได้ทราบถึงดุลพินิจในด้านใดบ้าง ที่สำนักงานการช่างในเทศบาลนครทั้ง 5 ใช้ และส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อประชาชน ทั้งในแง่ของดุลพินิจที่เกิดจากอำนาจผูกพัน และดุลพินิจที่มีอำนาจตามกฎหมาย เพื่อที่จะได้หาวิธีการในการแก้ไขเยียวยาปัญหาดังกล่าว โดยวางระบบการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ (เทศบาล) ทั้งในส่วนทางศาล ทางการเมือง และทางฝ่ายปกครองด้วยตนเอง การนำคำวินิจฉัยการสั่งการโดยดุลพินิจจะต้องมีเหตุผลเพื่อที่จะตรวจสอบคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นไปตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและอิสระในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะทำงานโดยอิสระปราศจากการแทรกแซง อันเป็นดุลยภาพที่ต้องสร้างให้เหมาะสมเกิดขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นกัน ซึ่งแม้แท้ที่จริงแล้วจะเป็นการพิสูจน์ว่าเป็นกรณีของการทำตามอำเภอใจหรือไม่ เพราะดุลพินิจตามอำเภอใจนั้นมักจะซ่อนอยู่เบื้องหลังการให้เหตุผลที่ปรากฏแก่ภายนอก นอกจากนี้ ในคำวินิจฉัยสั่งการจะต้องแจ้งให้คู่กรณีรู้ถึงสิทธิและหน้าที่อันพึงมีตามกฎหมาย เป็นต้นว่า สิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งขององค์กรฝ่ายปกครอง จะทำอย่างไรต่อองค์กรไหน และมีกำหนดระยะเวลาอย่างไร หรือแม้กระทั่งการนำสิ่งเหล่านี้ที่เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจขึ้นฟ้องร้องยังศาลปกครองก็ย่อมกระทำได้

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในด้านแนวคิดทฤษฎีเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับแนวคิดในด้านปัญหาในการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาคำร้อง คำขอในการอนุมัติ ไม่อนุมัติ หรืออนุญาตในการยื่นคำขอ หรือติดต่อกับรัฐของประชาชน และด้านโครงสร้างพื้นฐานในลักษณะการกระทำทางปกครอง และนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งจะต้องมีความชอบด้วยกฎหมาย ไม่เกินอำนาจที่มีหรือข้ามชั้นตอนอันนำไปสู่อำเภอใจของเจ้าหน้าที่ปกครอง และชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หลักการบริการสาธารณะ หลักสัญญาทางปกครอง หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความรับผิดชอบของรัฐ หลักการเป็นนิติบุคคลของรัฐ (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2539: 11-23) และจะต้องมีระบบการควบคุมการใช้ดุลพินิจที่ครอบคลุมในกิจกรรมของรัฐ

ทุกด้าน มีความเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐ ที่ถูกควบคุม มีคุณภาพ ระหว่างการใช้อำนาจของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีความเป็นอิสระ มีหลักประกัน เป็นต้นว่าวิธีการดำเนินงาน วิธีพิจารณา และการถูกตรวจสอบจากองค์กรอื่นได้ นอกจากนี้ก็ควรที่จะให้ขบวนการนำเรื่องที่ประชาชนจะร้องเรียนมาสู่องค์กร ต้องไม่สลับซับซ้อนและเป็นไปได้โดยกว้างขวาง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2528: 14-16) มีระบบการควบคุมแบบทั้งก่อนมีนิติกรรมทางปกครอง คือ การป้องกัน (โกคิน พลกุล, 2524: 38-50) และภายหลังจากที่นิติกรรมนั้นออกมาใช้และมีผลบังคับ ทั้งการควบคุมแบบแก้ไข โดยภายในฝ่ายบริหาร และภายนอกโดยองค์กรอื่น เช่น ทางฝ่ายการเมือง ศาลปกครอง ผู้ตรวจการรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ช.) เป็นต้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540: 30-35) ทั้งนี้เพื่อเป็นการระบุดังถึงความชัดเจนในการใช้ดุลพินิจที่เป็นปัญหา ทั้งการสั่งดุลพินิจในกรณีที่มีการยื่นคำร้อง คำขอมาสู่เทศบาล และดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (พัฒนา เรือนใจดี, 2542: 60-100)

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประเภทข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาแบบเอกสาร และการวิจัยแบบภาคสนาม

ในการวิจัยเชิงเอกสาร ผู้วิจัยได้ศึกษาจากเอกสารที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (primary source) อาทิเช่น

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติสุขภาพบาล 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
 - ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- ส่วนเอกสารชั้นทุติยภูมินั้น ผู้วิจัยได้รวบรวมจากรายงานการวิจัยวิทยานิพนธ์ ตำราทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
- ส่วนการวิจัยภาคสนามนั้น ได้แก่ การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์ และการออกแบบสอบถาม
- โดยมีการเก็บข้อมูลจากทุกเทศบาลนคร (ทั้ง 5 เทศบาลนคร) โดยแบ่งเป็น
1. การเก็บข้อมูลแต่ละเทศบาลนคร ดังนี้ เก็บจากนายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลนคร (ฝ่ายการเมือง จำนวน 24 คน) นอกจากนี้ก็เป็นการเก็บจากฝ่ายข้าราชการประจำ และลูกจ้าง ทั้งลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างประจำ ที่ทำงานอยู่ในสำนักงานช่าง อันได้แก่ ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนักงานช่าง และพนักงานเทศบาล ที่ทำงานอยู่ในสำนักงานช่าง จำนวน ประมาณ 50 คน (ในแต่ละเทศบาลนคร)
 2. เก็บข้อมูลจากประชาชน ทั้งที่มาติดต่องานกับสำนักงานช่าง และที่อยู่ในบริเวณเขตเทศบาลนคร อันได้รับผลกระทบจากปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ประการ ดังกล่าวข้างต้น จำนวนประมาณ 500-800 คน (ในแต่ละเทศบาล)

2. วิธีเก็บข้อมูล

เริ่มต้นโดยการศึกษาจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ และเอกสารที่มีผู้บันทึกรวบรวมไว้แล้ว เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างเป็นระบบ

หลังจากนั้นจะทำการเก็บข้อมูลแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์ โดยในส่วนแรกเป็นเครื่องมือวัดภูมิหลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เทศมนตรี หรือพนักงานของเทศบาล สมาชิกเทศบาล ประชาชนทั่วไปและที่มาติดต่อกับสำนักงานการช่าง ส่วนที่สองเป็นการวัดการรับรู้เกี่ยวกับปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และแนวทางในการแก้ไขในลักษณะของคำถามแบบปลายเปิดและแบบสัมภาษณ์

3. วิธีวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้โปรแกรม SPSS ทั่วไป เพื่อหาค่าเฉลี่ย ร้อยละ และดูความสัมพันธ์ด้านอื่นๆ การ crosstab ข้อมูล ดูความเชื่อมโยงระหว่างภูมิหลังของผู้ตอบแบบสอบถามกับปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพัน ควบคู่ไปกับการวิจัยเอกสารเชิงคุณภาพ การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็นแบบสอบถาม 2 ชุด (สำหรับเจ้าหน้าที่ปกครองและสำหรับประชาชน) โดยมีส่วนสำคัญอยู่ 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 เป็นการตรวจสอบการรับรู้สภาพปัญหาของการใช้ดุลพินิจทั้งในส่วนของเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาล ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชน

ส่วนที่ 2 เป็นการตรวจสอบความคิดเห็นของเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลผู้ปฏิบัติงาน และประชาชน ในการได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจนั้นๆ และหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา

ผลการวิจัย

ในด้านปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พิจารณาคำร้อง คำขอ อนุมัติ ไม่อนุมัติ หรืออนุญาต ในการยื่นคำขอหรือติดต่อกับสำนักงานการช่างของประชาชนใน 5 เทศบาลนคร ซึ่งผู้วิจัยแบ่งชนิดงานดังต่อไปนี้

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 หรือ สัญญาณไฟจราจร
 9. งานอื่นๆ (โปรดระบุ)
- สามารถแสดงผลเป็นตารางได้ดังนี้

ตาราง 1 เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในด้านการยื่นคำร้อง คำขอของประชาชนที่ยื่นต่อสำนักการช่างของเทศบาลนครต่างๆ ที่เป็นปัญหาในด้านงานขออนุมัติสร้างอาคาร และสิ่งก่อสร้าง งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ และงานสุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล (3 ปัญหาหลัก ๆ ที่พบ)

เทศบาลนครต่าง ๆ ในภาคใต้	ความเห็นของประชาชน ระบุว่าการใช้ดุลพินิจในงาน ขออนุมัติสร้างอาคารและ สิ่งก่อสร้างเป็นปัญหา ส่งผลกระทบต่อประชาชน คิดเป็น (ร้อยละ)	ความเห็นของประชาชน ระบุว่าการใช้ดุลพินิจในงาน ขอให้เทศบาลดำเนินการสร้าง ซ่อมแซมถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ เป็นปัญหา ส่งผลกระทบต่อประชาชน คิดเป็น (ร้อยละ)	ความเห็นของประชาชน ระบุว่าการใช้ดุลพินิจในงาน สุขาภิบาลเก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลเป็นปัญหาและ ส่งผลกระทบต่อประชาชน คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	30.9	*38.2	(ไม่มีการระบุว่าปัญหา)
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 2 เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในด้านการยื่นคำขอ คำร้องที่ประชาชนมาติดต่อ ขออนุมัติ อนุญาตจากเทศบาลนครต่าง ๆ และมีการระบุว่าส่วนงานใดในสำนักงาน ใช้ดุลพินิจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

เทศบาลนครต่าง ๆ	ความเห็นของประชาชนที่ระบุว่าส่วนงานใดในสำนักงานมีปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน			
	ส่วนควบคุม การก่อสร้างคิดเป็น (ร้อยละ)	ส่วนการโยธา (ร้อยละ)	ส่วนควบคุมอาคาร และผังเมือง (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 3 เปรียบเทียบการรับรู้ของประชาชนในเทศบาลนครต่าง ๆ หากมีการใช้ดุลพินิจตัดสิน ปัญหาในเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง คำขอต่อเทศบาลแล้วไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือ สงสัยในบางกรณีสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ (เพื่อขอทราบเหตุผลในคำสั่งทางปกครอง เช่นนั้น)

เทศบาลนครต่าง ๆ	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. เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	34.9	*61.5	3.7
5. เทศบาลนครตรัง	32.5	*66.7	0.9

ตาราง 4 เปรียบเทียบการใช้ระยะเวลาในการติดต่องานในเทศบาลนครต่างๆ ของประชาชน
ในการยื่นคำร้อง คำขอต่อเทศบาล (สำนักงานการช่าง) ใช้ระยะเวลาเท่าใด

เทศบาลนครต่าง ๆ	ระยะเวลาที่ใช้ในการติดต่องานในเรื่องต่าง ๆ ต่อสำนักงานการช่าง				
	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. เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	*41.3	12.8	20.2	8.3	17.4
5. เทศบาลนครตรัง	26.3	20.2	*29.8	12.3	11.4

ตาราง 5 เปรียบเทียบแสดงความเห็นของประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล)
กรณีที่มี พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ระบุให้เป็นอำนาจการตัดสินใจของนายก
เทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งการ
ในลำดับสุดท้าย

เทศบาลนครต่าง ๆ	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. เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	*57.8	42.2	-	*84.2	10.5	5.3
5. เทศบาลนครตรัง	*59.6	36	5.3	*84.2	10.5	5.3

ตาราง 6 เปรียบเทียบแสดงความคิดเห็นของประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) ในแต่ละเทศบาลต่อความเห็นว่า หากมิได้มีกฎหมายระบุไว้ ใครควรเป็นผู้มีอำนาจในลำดับสุดท้ายในการส่งคำร้อง คำขอที่ยื่นขึ้นมา หรือพิจารณา

เทศบาลนครต่าง ๆ	ความเห็นประชาชน					ความเห็นเจ้าหน้าที่ปกครอง พนักงานเทศบาล						
	ที่ประชุมสภาเทศบาล (ร้อยละ)	นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่รับผิดชอบด้านนี้ (ร้อยละ)	ข้าราชการระดับสูงในเทศบาล (ระดับ 7-9) (ร้อยละ)	ข้าราชการระดับกลาง-ล่าง (ระดับ 1-6) (ร้อยละ)	ที่ประชุมคณะเทศน์ (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. เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	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 7 เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 อย่าง ที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง(พนักงานเทศบาล) ระบุว่าเป็นดุลพินิจ
ที่เกิดปัญหามากที่สุด ส่งผลกระทบต่อประชาชน

เทศบาลนครต่าง ๆ	ความเห็นประชาชนในเขตเทศบาล			ความเห็นเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล)		
	ปัญหาดุลพินิจอันเกิด จากการยื่นคำร้อง คำขอที่เสนอขึ้นไป (ร้อยละ)	ปัญหาดุลพินิจอันเกิด จากการพัฒนาโครง สร้างพื้นฐาน (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)	ปัญหาดุลพินิจอันเกิด จากการยื่นคำร้อง คำขอที่เสนอขึ้นไป (ร้อยละ)	ปัญหาดุลพินิจอัน เกิดจากการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน (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 8 เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการยื่นคำร้อง คำขอที่ประชาชนยื่นขึ้นมา
 ยังสำนักการช่าง และเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานในเทศบาล) เห็นว่าส่วนงานใด
 มีปัญหาในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

เทศบาลนครต่าง ๆ	ความเห็นเจ้าหน้าที่ปกครองปัญหาการใช้ดุลพินิจในการยื่นคำร้อง คำขอ ของประชาชนต่อสำนักการช่าง				
	ส่วนควบคุม การก่อสร้าง (ร้อยละ)	ส่วน การโยธา (ร้อยละ)	ส่วนควบคุมอาคาร และผังเมือง (ร้อยละ)	ส่วนช่าง สุขาภิบาล (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. เทศบาลนครหาดใหญ่	10.7	7.1	*60.7	3.6	-
2. เทศบาลนครสงขลา	*41.9	29	29	(ไม่มีการระบุ ว่าเป็นปัญหา)	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	(ไม่มีการระบุ ว่าเป็นปัญหา)	10.5

ส่วนในด้านการใช้ดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานผู้วิจัย
 แบ่งชนิดของงานดังต่อไปนี้

1. งานการสร้างคูทางระบายน้ำ
2. งานการติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร
3. งานการขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยางใหม่
4. งานการขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.)
5. งานการก่อสร้างสะพานลอย ถนนเชื่อมสะพานลอยต่าง ๆ
6. งานการสร้างทางเดินเท้า ซ่อมแซม
7. งานการถมดินให้ได้ระดับถนน
8. งานการขุดลอกคลอง
9. ประเภทงานทั่วไปที่อาจระบุได้
สามารถแสดงผลเป็นตารางได้ดังนี้

ตาราง 9 เปรียบเทียบแสดงความคิดเห็นของประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) ในแต่ละเทศบาลครว่าหน่วยงานหรือองค์กรใดบุคคลใดควรเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

เทศบาลนครต่าง ๆ	ความเห็นประชาชน						ความเห็นเจ้าหน้าที่ปกครอง พนักงานเทศบาล					
	ที่ประชุมสภาเทศบาล (ร้อยละ)	นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่รับผิดชอบด้านนี้ (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	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 10 เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละ
 เทศบาลนครที่เจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) ระบุว่าส่วนงานใดใน
 สำนักการช่างเป็นปัญหามากที่สุด ส่งผลกระทบต่อประชาชน

เทศบาลนครต่าง ๆ	ความเห็นเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล)				
	ส่วน ควบคุม การก่อสร้าง (ร้อยละ)	ส่วน การโยธา (ร้อยละ)	ส่วนควบคุม อาคารและ ผังเมือง (ร้อยละ)	ส่วนช่าง สุขาภิบาล (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
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. เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช	31.6	*36.8	26.3	15.8	10.5
5. เทศบาลนครตรัง	36.8	15.8	*42.1	-	5.3

ตาราง 11 เปรียบเทียบการรับรู้มาก่อนหรือไม่ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้าง
 พื้นฐานของประชาชนในแต่ละเทศบาลนครที่มีการดำเนินการพัฒนาโครงสร้าง
 พื้นฐานลงไป

เทศบาลนครต่าง ๆ	การรับรู้ของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน				
	รู้ก่อน 1 เดือน หรือกว่านั้น	รู้มาก่อน 1 อาทิตย์	รู้มาก่อน 3 วัน	ไม่รู้มาก่อน ดำเนินการ	อื่น ๆ
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. เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช	16.5	10.1	0.9	*67.9	4.6
5. เทศบาลนครตรัง	16.7	15.8	4.4	*56.1	7

ตาราง 12 เปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) ระบุว่า เป็นงานที่เป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อประชาชนในเทศบาลนครต่าง ๆ

เทศบาลนครต่าง ๆ	ความเห็นของประชาชนในงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นปัญหา		ความเห็นของเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล)ในงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นปัญหา	
	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	*58.2	21.1	*57.9	26.3
5. เทศบาลนครตรัง	26.3	*31.6	15.8	*47.4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง คำขอของประชาชนที่ยื่นขึ้นมานั้น จากการพิจารณาดุลพินิจในด้านนี้จะพบว่า ใน 5 เทศบาลนครมีปัญหาใน 3 งานใหญ่ ๆ ได้แก่

1. งานขออนุมัติสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง
2. งานขอให้เทศบาลดำเนินการสร้าง ซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ
3. งานสุขาภิบาล เก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล

ควรมีการแบ่งอำนาจในการอนุมัติ อนุญาตในคำร้อง คำขอเหล่านี้มาสู่ในระดับข้าราชการระดับสูง (ระดับ 7-9) และระดับกลาง (ระดับ 5-6) ในบางเรื่อง บางงาน เพื่อลดปัญหาความคั่งค้างของงาน และสร้างหลักประกันและความชำนาญให้เกิดขึ้นในระดับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ และระดับอนุมัติ ทั้งนี้ เพราะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในด้านนั้น ๆ อยู่แล้ว ในการที่จะดูถึงความมั่นคง แข็งแรงและความปลอดภัยของอาคาร โดยภายหลังที่ได้มีการอนุมัติไปอาจจะมีการจัดทำในรูปของหนังสือเวียนไปสู่ฝ่ายการเมือง คณะผู้บริหาร

เทศบาลก็ยอมทำได้ โดยมีการแบ่งงานเหล่านั้นอย่างชัดเจน ถึงขนาดของอาคาร จำนวนชั้นที่ก่อสร้าง ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ นอกจากนั้นก็เป็นที่ปัญหาในกรณีของกฎหมาย ประกาศกระทรวง ที่มีการออกตามความในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และฉบับที่แก้ไขใหม่ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับที่แก้ไขใหม่ พ.ศ. 2535 เช่นกัน ที่ส่งผลกระทบต่อในแง่ของการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องและสนองตอบ (ปฏิบัติได้ยาก) แก่ท้องถิ่น หรือเทศบาลนครในแต่ละแห่ง ทำให้มีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นช่องทางในการหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และสร้างความเดือดร้อน ส่งผลกระทบต่อประชาชนกับทั้งระยะเวลาบังคับใช้กฎหมาย ประกาศกระทรวง เหล่านี้ก็ขาดความชัดเจนและแน่นอน บางครั้งพอมีการถือปฏิบัติได้จนเป็นแนวทางแล้วก็มีการยกเลิกไปอีก จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขภาวะดังกล่าวนี้ ในระหว่างเทศบาลและส่วนกลางผู้ออกประกาศกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติเหล่านั้น โดยจากงานวิจัยก็พบว่า เทศบาลที่มีปัญหาในงานดังกล่าวนี้ 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

งานด้านคำร้องให้เทศบาลดำเนินการสร้างซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ งานในด้านดังกล่าวนี้ หากพิจารณาดูตารางเปรียบเทียบปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการยื่นคำร้อง คำขอจะพบว่าในทุกเทศบาลนครที่ดำเนินการวิจัยนั้น ระบุว่าปัญหาอันดับต้นๆ ทั้งสิ้น เทศบาลนครหาดใหญ่ ประชาชนระบุว่าปัญหา ร้อยละ 38.2 เทศบาลนครสงขลา ประชาชนระบุว่าปัญหา ร้อยละ 32.5 เทศบาลนครยะลา ซึ่งถูกระบุว่าเป็นปัญหามากที่สุด ถึงร้อยละ 50.4 และเทศบาลนครตรัง ระบุว่าปัญหา ร้อยละ 36 มีเพียงเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ที่มีการระบุว่าปัญหา ร้อยละ 27.5 แต่ก็จัดอยู่ในลำดับรองจากปัญหาในเรื่องสุขาภิบาล การเก็บขยะมูลฝอย ซึ่งสูงกว่า (ร้อยละ 30.3) ปัญหาดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่ประชาชนยื่นคำร้องคำขอไปให้เทศบาลมาดำเนินการสร้าง ซ่อมแซม ถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ

มิใช่เป็นกรณีเทศบาลได้มีดุลพินิจลงไปในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กรณีขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ ซึ่งเป็นการทำตามแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี แต่ปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เป็นความเดือดร้อนที่ประชาชนได้พบเห็นหรือเป็นความต้องการของชุมชนที่มีการยื่นคำร้อง คำขอขึ้นไป โดยมีประเด็นที่สำคัญแยกได้ 2 ประเด็น นั่นคือ ในเรื่องของการสร้างใหม่ ในถนน สะพาน คูทางระบายน้ำ ประเด็นหนึ่ง และอีกประเด็นหนึ่งเป็นเรื่องคำร้อง คำขอ เพื่อให้มีการดำเนินการซ่อมแซม ซึ่งผู้วิจัยพบว่า การยื่นคำร้อง คำขอ ให้มีการสร้างใหม่ หรือทำถนน สะพาน คูทางระบายน้ำให้ใหม่นั้น เป็นเรื่องที่ดุลพินิจในด้านดังกล่าวนี้จะถูกปฏิเสธจากสำนักการช่างในเทศบาลนครต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่าไม่มีงบประมาณในการดำเนินการ และมิได้บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี จึงดำเนินการให้ไม่ได้ นอกจากนี้ คำร้อง คำขอที่ตรงกับแผนพัฒนาเทศบาล ก็จะได้รับการสนองตอบ อย่างไรก็ตามแล้วแต่สิ่งที่ผู้วิจัยเสนอแนะก็คือ ควรมีหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างการนำคำร้อง คำขอเหล่านั้นของประชาชนหรือชุมชนที่มีการเสนอมาไปสู่การบรรจุเพื่อแปลงไปสู่แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี โดยลำพังเพียงการจะวางหลัก หรือให้ความหวังไว้ที่คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี หรือคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล หรือสภาเทศบาล นั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ และอาจจะเป็นการดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีได้สนองตอบหรือตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง (เพราะคำร้องคำขอที่มีการยื่นขึ้นมา ย่อมเป็นที่แน่ชัดอยู่แล้วว่าเป็นความต้องการของประชาชนและชุมชนดังกล่าว จึงยื่นขึ้นมา) นอกจากนี้ก็ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล และคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล โดยมีการปรับเพิ่มและตัดบุคคลหรือองค์กรที่เข้าเป็นคณะกรรมการใน 2 ชุด ดังกล่าวให้เหมาะสมและมีขนาดที่กระทัดรัดเหมาะสมแก่การทำงาน ดังที่ผู้วิจัยได้เสนอแนะไป ในกรณีของเทศบาลนครตรัง ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ได้กับทุกเทศบาลนครที่มีปัญหา นอกจากนี้ก็ควรมีระบบการประเมินผลจากภายนอก (ภาคประชาชน) เพื่อสร้างมาตรฐานการทำงานภาครัฐ และให้หลักประกันว่า คำร้อง คำขอเหล่านั้น เมื่อถูกปฏิเสธโดยอ้างข้อจำกัดทั้งงบประมาณในการดำเนินการแล้ว คำร้อง คำขอเหล่านั้นจะยังมีความสำคัญในการที่จะได้รับการบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลต่อไป โดยมีการวางกลยุทธ์และมาตรการประเมินผลสู่การบริหารจัดการที่ดี

จากการพิจารณาดารางเปรียบเทียบว่าองค์กรหรือหน่วยงาน บุคคลใด

ควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละเทศบาลนครต่าง ๆ นั้น จะพบว่ามียุ 2 ฝ่าย ที่ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครอง พนักงานเทศบาล เห็นว่าควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการในดุลพินิจดังกล่าว นั่นคือ สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นฝ่ายหนึ่ง และนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายอีกฝ่ายหนึ่ง โดยประชาชนในเทศบาลนครหาดใหญ่ ร้อยละ 34.5 เทศบาลนครสงขลา ร้อยละ 40.7 เทศบาลนครนครศรีธรรมราช ร้อยละ 47.7 เทศบาลนครตรัง ร้อยละ 44.7 เห็นว่าควรให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้สั่ง ยกเว้นแต่กรณีเทศบาลนครยะลาเท่านั้นที่ร้อยละ 38.3 ของประชาชนระบุว่า ให้ผู้ที่มีอำนาจในการสั่งการให้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้น ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับคำตอบในแบบสอบถามของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (พนักงานเทศบาล) ในเกือบจะทุกเทศบาลนครที่ตอบแบบสอบถามมาจะระบุว่า ควรให้อำนาจดังกล่าวนี้ เป็นของสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นนั่นคือร้อยละ 35.7 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมา กรณีเทศบาลนครยะลา ร้อยละ 42.1 กรณีเทศบาลนครตรัง ระบุตรงกันว่าสภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมขึ้นจะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเหมาะสมในการส่งดุลพินิจด้านนี้ ยกเว้นเพียงแต่เทศบาลนครนครศรีธรรมราชที่ร้อยละ 47.4 ยังระบุว่าควรเป็นผู้มีอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ในการตอบแบบสอบถามในข้อดังกล่าวนี้ หากนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับในข้อคำถามที่ถามถึงใครควรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการส่งดุลพินิจ คำร้อง คำขอที่ยื่นขึ้นมา จะปรากฏได้ว่าไม่ว่าจะเป็นในแง่ของกฎหมายที่มีปรากฏเช่นนั้น ให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านนี้ หรือการให้เป็นอิสระในการเลือกกว่าควรให้เป็นองค์กรใดมีอำนาจ ประชาชนและเจ้าหน้าที่ปกครองก็จะระบุว่าควรให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย แต่เมื่อมีการถามเปลี่ยนดุลพินิจออกไป คำตอบก็มีการเปลี่ยนไป แม้ประชาชนจะยังให้ความเห็นเช่นเดิมว่าควรให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ในกรณีส่งดุลพินิจให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ตาม แต่ในกรณีของเจ้าหน้าที่ปกครองกลับมิได้เป็นเช่นนั้น เพราะเกือบจะทุกเทศบาลนคร ยกเว้นเทศบาลนครนครศรีธรรมราช เห็นว่าควรให้สภาเทศบาลที่มีการจัดประชุมกันเป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้เพราะอาจเป็นไปได้ว่า ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลนครต่าง ๆ ยกเว้นเทศบาลนครยะลานั้นมีความผูกพันกับนักการเมืองท้องถิ่น

หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมากกว่าการผูกพันอยู่กับสภาเทศบาล ซึ่งมีสมาชิก
รวมกันอยู่หลายคน เป็นลักษณะองค์กรขนาดใหญ่ 24 คน จึงมอบความไว
วางใจให้กับนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เพราะหากจะ
ศึกษาถึงภูมิหลังของคณะผู้บริหารท้องถิ่นในเทศบาลนครไม่ว่าจะเป็นเทศบาล
นครหาดใหญ่ สงขลา นครศรีธรรมราช ยะลา ที่แสดงให้เห็นว่า กลุ่ม
คณะผู้บริหาร นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีส่วนใหญ่ก็อยู่ในตำแหน่งหน้าที่
ดังกล่าวมานานกว่า 20 ปี แทบจะทั้งสิ้น ในจุดนี้เองจึงอาจสร้างความผูกพัน
และผลงานกับประชาชนในเขตเทศบาลดังกล่าว ให้เป็นผู้เลือกกลุ่มผู้บริหาร
ให้มีอำนาจในการสั่งดุลพินิจได้ทั้งสองดุลพินิจ ไม่ว่าจะเป็นดุลพินิจในการ
พิจารณาคำร้อง คำขอ หรือดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ตาม แต่
กรณีเช่นนี้มีได้เกิดกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล)
ที่ทำงานอยู่ในเทศบาลนครต่าง ๆ เลย ยกเว้นเทศบาลนครนครศรีธรรมราช
เท่านั้น ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงานเทศบาล) ในเกือบจะทุก
เทศบาลนคร เมื่อถามถึงใครควรเป็นผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้อง
คำขอในลำดับขั้นสุดท้าย ก็ยังระบุตอบเช่นเดียวกับประชาชนคือควรมอบเป็น
อำนาจของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย แม้จะอีกส่วน
หนึ่งที่มีจำนวนอยู่ไม่น้อยที่ต้องการให้ข้าราชการระดับสูงที่ทำงานใน
เทศบาลนคร (ระดับ 7-9) เข้ามามีส่วนในการสั่งดุลพินิจนี้อยู่ด้วยก็ตาม
ดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วนั้น แต่เมื่อเปลี่ยนมาเป็นการถามถึงดุลพินิจในการ
พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ทำถนน สะพาน คูทางระบายน้ำต่าง ๆ เหล่านี้
เจ้าหน้าที่ปกครอง กลับต้องการให้สภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณา ซึ่งก็เป็นการ
สอดคล้องกับในแง่กฎหมายที่ก่อนที่คณะเทศมนตรีจะเข้าบริหารงานในเทศบาล
ก็จำเป็นที่จะต้องนำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีในส่วนของงบประมาณมาขอ
อนุมัติจากสภาเทศบาล (แม้ว่าจะไม่เป็นปัญหาเกิดขึ้นในแง่ของการลงคะแนน
เสียง ทั้งนี้เพราะเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลก็เป็นเสียงของคณะผู้บริหาร
ท้องถิ่นอยู่แล้วในทุกเทศบาลนคร) ก่อนจะเข้าบริหารงานตามแผนงาน
โครงการ ในการจัดแบ่งสาขาไว้เช่นสาขาพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น เหตุผล
หนึ่งที่เจ้าหน้าที่ปกครองเลือกให้องค์กรสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดใน
การสั่งดุลพินิจให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น นอกเหนือจากความเข้าใจ
เรื่องข้อกฎหมายที่มีกำหนดไว้เช่นนั้นของข้าราชการที่ทำงานเองอยู่แล้ว ก็ยัง
มาจากการที่ค่านึงถึงว่า ที่มาของแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำแผนพัฒนา
เทศบาล ถือเป็นกระบวนการที่ทำงานร่วมกันในระหว่างข้าราชการเองกับฝ่าย

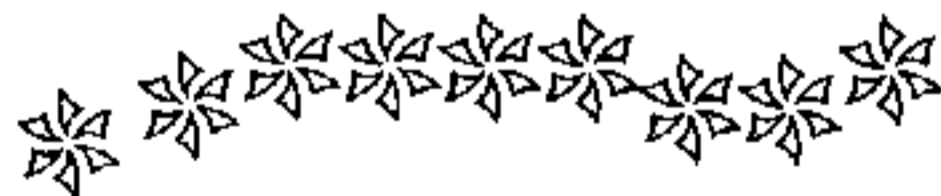
การเมืองและมีการดึงผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้าร่วม ดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วว่า ในจุดดังกล่าวนี้ควรมีการปรับลด เพิ่มจำนวนองค์ประกอบของสมาชิก คณะกรรมการทั้งสองชุด ทั้งคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลและคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ให้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าเป็นสมาชิก และมีการตรวจสอบประเมินผลได้ อันจะส่งผลดีในแง่จิตวิทยา และการขอความร่วมมือ นอกจากนั้นก็จะเป็นตัวช่วยบังคับกรอบดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ทั้งสภาเทศบาล ทั้งคณะกรรมการทั้งสองชุด ได้รับความต้องการ และสนองตอบในการแก้ปัญหาได้ตรงจุดยิ่งขึ้น จากภาคประชาชน โดยมีใช่เป็นการจัดการจากบนลงล่าง (Top-Down) เช่นที่ผ่านมา จากฝ่ายข้าราชการประจำจำนวนมากที่รวมตัวกันอยู่ในคณะกรรมการทั้ง 2 ชุดดังกล่าว ส่วนในประเด็นของส่วนงานที่มีปัญหาในสำนักงานช่างในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุดนั้น ส่วนควบคุมอาคารและผังเมืองเป็นส่วนที่มีการระบุถึงว่าเป็นปัญหามากที่สุด ร้อยละ 35.7 กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ ร้อยละ 42.4 กรณีเทศบาลนครยะลา ร้อยละ 42.1 กรณีเทศบาลนครตรัง และส่วนการควบคุมการก่อสร้างก็เป็นส่วนที่มีการระบุว่าเป็นปัญหาจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพนักงานที่ตอบแบบสอบถามมาถึงร้อยละ 45.2 ในกรณีของเทศบาลนครสงขลา ส่วนการโยธาอีกเช่นกัน ร้อยละ 36.8 ของเจ้าหน้าที่ปกครองที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเป็นส่วนที่เป็นปัญหาในกรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราช มีเพียงส่วนช่างสุขาภิบาลในเทศบาลนครตรังเท่านั้น ที่เจ้าหน้าที่ปกครองพนักงานเทศบาลในเทศบาลนครมิได้ระบุว่าเป็นปัญหา อย่างไรก็ตามแล้วแต่การมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนเช่นนี้ของส่วนงานต่างๆ จะมีความผูกโยงกับงานในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้วย เป็นต้นว่า ประชาชนระบุว่าได้รับความเดือดร้อนจากการขยายปรับผิวจราจรลาดยางใหม่ นั่นก็หมายถึงเป็นความรับผิดชอบของส่วนการโยธา ส่วนควบคุมการก่อสร้าง หรือได้รับความเดือดร้อนจากการสร้างคูทางระบายน้ำ ก็เป็นความรับผิดชอบของ 2 ส่วน ดังกล่าวจากส่วนงานต่างๆ ในสำนักงานช่างมากน้อยต่างกันออกไปนี้จึงเป็นตัวสะท้อนที่ดีในการระบุถึงปัญหาส่วนในด้านการรับรู้มาก่อนดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อที่จะได้หาทางป้องกันและการแก้ไขปัญหา หากจะเกิดขึ้นในขณะก่อสร้างดำเนินการนั้น พบว่า ในทุกเทศบาลการรับรู้ของประชาชนมีต่ำมาก เมื่อเทียบกับการไม่รู้อีกก่อนในการดำเนินการทุกเทศบาล นครมีตัวเลขของผู้ไม่รู้อีกก่อนดำเนินการสูงมาก เป็นต้นว่า ร้อยละ 67.9 กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ร้อยละ 65.2 กรณีเทศบาลนครยะลา

ร้อยละ 57.7 กรณีเทศบาลนครสงขลา ร้อยละ 56.1 กรณีเทศบาลนครตรัง ร้อยละ 45.5 กรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ แม้ว่าจะมีจำนวนของผู้ไม่รู้มาก่อน ดำเนินการน้อยกว่าเทศบาลอื่น ๆ แต่ก็เป็นตัวเลขที่สูงอยู่มาก เมื่อเทียบกับการรับรู้มาก่อนดำเนินการมีเพียง 10 กว่าเปอร์เซ็นต์เท่านั้น ซึ่งต่ำมาก และถือเป็นความล้มเหลวในแง่การประชาสัมพันธ์ ถึงแม้ว่าในทุกเทศบาล นครจะมีแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี แผนระยะสั้น แผนระยะปานกลาง และ ระยะยาว ยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติก็ตาม สิ่งเหล่านี้ยังต้องมีการปรับปรุงเนื้อหาที่บรรจุอยู่ ภายใน (content) รายละเอียดที่มีการกำหนดไว้ในเล่มจะต้องละเอียดและชัดเจนได้ ถึงว่าจะดำเนินการเมื่อใด ด้วยระยะเวลายาวนานเพียงใด หน่วยงาน หรือองค์กรใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ หากเกิดผลกระทบกับประชาชนและ ประชาชนจะทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ทั้งหมด และบรรจุลงเป็นแผนพัฒนาประจำปี ในรายละเอียดที่มากขึ้น โดยเป็นการทำงานร่วมกันของทั้งภาคประชาชนที่เข้าเป็นกรรมการร่วมใน คณะกรรมการทั้งสองชุดดังที่กล่าวแล้ว และทำงานร่วมกับสภาเทศบาล ในการจัดทำแผนดังกล่าว และจัดระบบการประชาสัมพันธ์แผนดังกล่าวให้ทั่วถึง สื่อต่างๆ รวมทั้งนำเทคโนโลยีสารสนเทศ เข้ามาใช้ร่วมด้วย ทั้งในแง่การ ประชาสัมพันธ์ และการสอบค้นสืบหาข้อมูล

กล่าวสำหรับงานในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีการระบุว่า เป็นงานที่เป็นปัญหามากในลำดับต้นๆ คือ งานการสร้างคูทางระบายน้ำ กล่าวคือ ร้อยละ 46.3 ในกรณีของเทศบาลนครสงขลา ร้อยละ 41.7 กรณี เทศบาลนครยะลา ร้อยละ 53.2 กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ที่ ประชาชนระบุว่าปัญหาส่งผลกระทบต่อ ส่วนเจ้าหน้าที่ปกครอง (พนักงาน เทศบาล) ก็ระบุว่าเป็นปัญหาเช่นกัน ร้อยละ 45.5 กรณีเทศบาลนครยะลา และ ร้อยละ 57.9 กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงมาก เมื่อ เปรียบเทียบกับงานด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานในงานอื่นๆ ซึ่งจะดู เปรียบเทียบได้จากบทที่ 3 ในรายงานผลการวิจัยทั้งหมด งานด้านการสร้างคู ทางระบายน้ำนี้ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วว่าควรมีการควบคุมในแง่ของ บริษัทเอกชนที่มารับผิดชอบดำเนินการก่อสร้างให้มีการเก็บงานที่เรียบร้อย กว่าที่เป็นอยู่ เพราะจากการสอบถามประชาชนจะได้รับผลกระทบในแง่ของ การขุด การเจาะ และการฝังกลบที่ไม่เรียบร้อย จากการดำเนินการ จึงควรมี การบังคับใช้กฎหมายในแง่ของสัญญาการดำเนินการเบี่ยงปรับอย่างจริงจัง อัน

จะไม่ส่งผลให้ปัญหาการก่อสร้างดังกล่าวลุกลามไปเป็นปัญหาในด้านการสัญจรไปมาของประชาชนหรือปัญหาในด้านอื่นๆ รวมทั้งการวางระบบโครงข่ายเชื่อมต่อ (Net work) ในการทำงานด้านนี้เอง เพื่อให้ระบบระบายน้ำเป็นไปโดยทั่วถึง ลดปัญหาน้ำขังในที่ลุ่ม อันจะส่งผลกระทบต่อปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมที่จะตามมา และในด้านอื่นก็ควรที่จะมีการประสานการทำงานกับโครงการก่อสร้างถนน ทั้งในกรณีถนนที่มีการสร้างขึ้นใหม่ที่จะต้องวางระบบดังกล่าว และในถนนที่มีการซ่อมแซม เพื่อให้การปรับปรุงทำไปในคราวเดียวกัน อันเป็นการลดงบประมาณในการก่อสร้าง และความเดือดร้อน ผลกระทบที่จะตามมาสู่ประชาชนได้ และหากเมื่อเริ่มดำเนินการก็ควรจะมีการเร่งรัดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยมีการกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดโครงการ และบังคับใช้สัญญาการก่อสร้างเบี้ยปรับให้ได้ผล เพื่อที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการน้อยลง และควรมีการศึกษาถึงผลกระทบก่อนดำเนินการ ในระหว่างดำเนินการ และภายหลังดำเนินการ พร้อมทั้งแนวทางในการแก้ไขให้ประชาชนทราบและหาทางบรรเทาผลกระทบนั้นเอง โดยความร่วมมือและช่วยเหลือของเทศบาล มีการสำรวจและแก้ปัญหาท่อระบายน้ำเก่าอุดตัน ศึกษาการวางระบบท่อระบายน้ำ รางระบายน้ำ คูทางระบายน้ำ เหล่านี้ให้มีการเชื่อมโยงกันกับผังเมือง และระบบบำบัดน้ำเสียรวมของเทศบาล เพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกัน ส่วนในด้านการขยายปรับผิวการจราจร ลาดยางใหม่ ก็เป็นงานในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอีกงานหนึ่งที่มีการระบุว่าเป็นปัญหามาก 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 ปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่ เช่นเดียวกันกับเทศบาลนครนครศรีธรรมราช มีเพียงเทศบาลนครสงขลาที่มีความเห็นต่างกัน ในระหว่างประชาชนที่ระบุว่าจะได้รับผลกระทบ

นครสงขลาที่มีความเห็นต่างกัน ในระหว่างประชาชนที่ระบุว่า ได้รับผลกระทบ
จากงานการสร้างคูทางระบายน้ำมากกว่าการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาด
ยางใหม่ ซึ่งเป็นในด้านที่ตรงกันข้ามกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
(พนักงานเทศบาล) ที่ระบุว่างานการขยายถนน ปรับผิวการจราจรลาดยาง
ใหม่เป็นปัญหามากกว่าการสร้างคูทางระบายน้ำ ส่วนในประเด็นแนวทางการ
แก้ไขปัญหานั้นเกี่ยวกับงานการขยายถนนปรับผิวการจราจรลาดยางใหม่นั้น
ในหลายจุดที่เป็นปัญหาหลัก ๆ ก็คงเป็นปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับการก่อสร้างคู
ทางระบายน้ำ เป็นแต่เพียงว่าอาจมีความแตกต่างกันในแง่ทางเทคนิคการ
ดำเนินการ การจัดการ ดังนั้นในส่วนดังกล่าวนี้ก็คงไม่ขอล่าช้าอีก แต่สิ่ง
ที่ผู้วิจัยต้องการย้ำก็คือ งานในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้ หากศึกษา
ผลการวิจัย จะพบว่ายังมีงานในด้านอื่นอีกหลายงานที่ก็เป็นปัญหาเช่นกัน
เป็นต้นว่า งานการถมดินให้ได้ระดับถนน งานการสร้างทางเดินเท้า ซ่อมแซม
งานการติดตั้งไฟฟ้า แสงสว่างตามถนน/ติดตั้งสัญญาณไฟจราจร งานการ
ขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) แต่ตัวเลขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ
กับประชาชนขณะที่วิจัยอยู่นี้ยังไม่สูงมาก เมื่อเทียบกับ 2 งานดังกล่าวข้างต้น
แต่ในอนาคตอันใกล้นี้ ผู้วิจัยคาดว่าก็คงจะทวีความรุนแรงของปัญหาขึ้นได้
อีก ทั้งนี้เมื่องานการก่อสร้าง ทั้ง 2 งาน การก่อสร้างโครงสร้างชั้นพื้นฐาน
หลักเสร็จ (การสร้างคูทางระบายน้ำ, การขยายถนน ปรับผิวจราจร ลาดยาง
ใหม่) อันจะเป็นปัญหาให้ต้องมีการศึกษาหาแนวทางในการแก้ปัญหาและวิธี
ป้องกันเยียวยาการใช้ดุลพินิจในงานเหล่านี้ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนต่อไป



เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. 2539. กฎหมายปกครอง. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. 2539. สารสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.
- ขวัญชัย สันตสว่าง. 2531. หลักการว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เล่มที่ 44 ตอน 4.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2540. การปรับปรุงองค์การภาครัฐและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ. วารสารกฎหมาย 40 (5).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2538. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2538. พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2535. ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง และสัญญาทางปกครองตามแนวคิดฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง 35 (5).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2540. การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. 2537. การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง. วารสารกฎหมาย 37 (5).
- เทศบาลนครหาดใหญ่ จุดหมายและแนวทางการพัฒนาระยะยาว 10 ปี (พ.ศ. 2540-2549) เอกสารพิมพ์สำเนาเย็บเล่ม.
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ. วารสารกฎหมายปกครอง 13 (2).
- แผนพัฒนาเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) และระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2540-2555) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครนครศรีธรรมราช.
- แผนพัฒนาเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ประจำปี พ.ศ. 2543/2544 กองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครนครศรีธรรมราช.
- แผนพัฒนาเทศบาลนครตรัง ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครตรัง.
- แผนพัฒนาเทศบาลนครตรัง ประจำปี พ.ศ. 2543/2544 งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครตรัง.

- แผนพัฒนาเทศบาลนครยะลา ประจำปี พ.ศ. 2543/2544 กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครยะลา.
- แผนพัฒนาเทศบาลนครยะลา ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครยะลา.
- แผนพัฒนาเทศบาลนครหาดใหญ่ ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครหาดใหญ่.
- แผนพัฒนาเทศบาลนครสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2544 กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครสงขลา.
- แผนพัฒนาเทศบาลนครสงขลา ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองสงขลา.
- พัฒนา เรือนใจดี. 2542. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ศึกษาศาสตร์การใช้ดุลพินิจของสำนักงานข้าราชการเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา. (วิจัย) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. 2543. การประเมินผลในระบบเปิดบพทำทหายสู่การบริหารจัดการที่ดี. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 40 (1)
- โกคิน พลกุล. 2524. รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ 1 (12).
- โกคิน พลกุล, ชาญชัย แสงศักดิ์. 2538. หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 3.
- มหาดไทย กระทรวง. ยุทธศาสตร์มหาดไทย พ.ศ. 2540-2549. สถาบันดำรงราชานุภาพ พิมพ์ที่ บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด.
- รวมกฎหมายชุดผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สมาคมการค้าอสังหาริมทรัพย์. 2538. สำนักพิมพ์ ยูโรป้า จำกัด.
- รายงานฉบับสุดท้าย (Interim Report). 2541. การศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า. (พ.ศ. 2542-2562) ระยะที่ 1 โดยสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการมูลนิธิพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ.
- สมบัติ อ่างรังธัญวงศ์. 2542. ปัจจัยที่มีผลต่อการยกฐานะเทศบาลนครยะลา. สำนักพิมพ์ เสมาธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 5.
- วรเดช จันทรศร. 2534. การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายและสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2541. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ.
วารสารนิติศาสตร์ 28 (2).

ภาษาต่างประเทศ

หนังสือ

Brown, Neville L and Garner, J.F, 1973. **French Administrative law**, London:
Butterworth,

David Osborne and Ted Gaebler. 1992. **Reinventing Government How the
Enterpreneurial spirit is Transforming the Public sector**, Penguin Books,
U.S.A. Inc.

Kennedy, Paul. 1993. **Preparing for the twenty-first century**. New York: Vintage
Books,

Lapalombara Joseph. 1967. "An Overview of Bureaucracy and Political Development"
in Lapalombara (ed.,) **Bureaucracy and Political Development**, New Jersey
Princeton University Press.

Schwartz B, French. 1945. **Administrative law and the common law world**. New York:
New York University, Press.

Smith De. 1978. **Constitutional and administrative law**. London: Penguin, 3rd

Smith De. 1980. **Judicial review of administrative action**. London: Steven & son, 4th
ed by Evans.

