

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร

นิศา มาจันทิก* วัลลภ พิริยวรรณ**

*รัฐศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

**วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

e-mail: *s61463825008@ssru.ac.th

**wallop.pi@ssru.ac.th

บทคัดย่อ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ และจัดสรรงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ตามหลักการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จะนำไปสู่การพัฒนาในด้านอื่นๆได้สะดวกยิ่งขึ้น แต่ทว่าในการดำเนินการย่อมต้องพบกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ ด้านการบริหารจัดการ หรือด้านความรู้ทางเทคนิคของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ท้าทายความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นโครงการที่ต้องใช้งบประมาณสูง อีกทั้งต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เฉพาะทาง ทำให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต้องทำควบคู่ไปกับการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อให้การจัดกิจกรรม/โครงการประสบความสำเร็จ เห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดถือแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ และสิ่งที่ควรให้ความสำคัญมากที่สุดคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกๆขั้นตอน เพื่อนำมากำหนดแนวทางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพและตรงตามความต้องการของประชาชน

คำสำคัญ: โครงสร้างพื้นฐาน, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, การมีส่วนร่วม

Problems of infrastructure development of Samut Sakhon Provincial Administrative Organization

Nisa Machantuek^{*}, Wallop Piriawatthana^{**}

^{*}Master of Political Science Program in Government, College of Innovation
and Management, Suan Sunandha Rajabhat University

^{**}College of Innovation and Management, Suan Sunandha Rajabhat
University

e-mail: ^{*}s61463825008@ssru.ac.th

^{**}wallop.pi@ssru.ac.th

ABSTRACT

Samut Sakhon Provincial Administrative Organization as a local government organization that has laws and authorities. And allocate budgets for arranging public services for people in the area according to the principle of decentralization Especially the infrastructure that will lead to development in other areas more conveniently But in the process it must be faced with the problem situation Whether budget Management Or technical knowledge of staff Which is a limitation that challenges the ability of local administrators Because the development of infrastructure is a project that requires a high budget. Also requiring staff with specific knowledge Causing infrastructure development to be conducted in parallel with the study of problems and obstacles encountered To make the activities / projects successful Agree that the local government organization Uphold the development guidelines in line with the national development direction And the things that should be the most important are Allowing people to participate and listen to the public's opinions in every step. In order to set guidelines for the development of the infrastructure of the local government organization to have quality and meet the needs of the people.

Keywords: Infrastructure , Provincial Administrative Organization , Participation

บทนำ

ประเทศไทยในยุค พ.ศ. 2500 ได้รับขนานนามว่าเป็น “ยุคพัฒนา” ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หลังจากการปฏิวัติ ซึ่งจำเป็นจะต้องเร่งพัฒนาประเทศให้ทันสมัยเป็นผลมาจากภัยคอมมิวนิสต์และการเข้ามามีบทบาทของสหรัฐอเมริกา จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคมในประเทศโดยรวมแบบก้าวกระโดด การพัฒนาถูกส่งต่อเข้าสู่ชนบอย่างไม่เคยมีมาก่อนจนเรียกได้ว่าเป็นยุค “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางสะดวก” (ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์, 2558)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และกฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ออกกฎกระทรวงให้กิจการซึ่งเกี่ยวกับการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ (1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร (6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (13) จัดให้มีการสังคนสงเคราะห์และการสาธารณสุข (17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ เหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องดำเนินการ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 มาตรา 78 (3) เป็นรัฐธรรมนูญ ที่มีการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ โดยได้ระบุไว้ว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณสุขและ สาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” (กรมการปกครอง, 2543) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย มีจังหวัดละหนึ่งแห่ง มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งมีเขตติดต่อกับเมืองหลวงและเป็นเมืองเศรษฐกิจ มีประชากรที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาอาศัยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งการที่มีประชากรที่หนาแน่น ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิต จึงต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชน และสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า ไม่ว่าจะเป็นการใช้รถใช้ถนน การใช้ไฟฟ้า การนำไปใช้เพื่ออุปโภคและบริโภค รวมถึงระบบสื่อสารมวลชน จากรายงานผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 ยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน มีข้อเสนอแนะดังนี้ ควรสนับสนุนงบประมาณช่วยเหลือแก้ไขถนนที่ชำรุดเสียหาย การทำผนังกันป้องกันน้ำท่วม ในหลายพื้นที่ให้ครบและครอบคลุม ตลอดจนการขยายถนนหรือการสร้างถนนสำหรับลดและแก้ไขปัญหาการจราจรที่ติดขัดและเกิดอุบัติเหตุเป็นประจำ เช่น การสร้างสะพานยกระดับข้ามแยกบางปลา จากถนน เศรษฐกิจ 1 เพื่อลดผลกระทบด้านจราจร การสร้างสะพานหรือวงแหวนเข้าสู่อำเภอบ้านแพ้ว จากถนน พระราม 2 เพื่อลดอุบัติเหตุ การให้รถยนต์ ยานพาหนะวิ่งสวนทางกันเพื่อกลับรถ เป็นต้น ดังนั้นหากมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้อย่างต่อเนื่องก็จะส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นอีกด้วย (องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร, 2561: 6)

โครงสร้างพื้นฐาน

สามารถ ยิ่งกำแหง (2553) ได้ให้ความหมายคำว่าโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานต่าง ๆ ได้แก่ ถนน สะพาน ทางเดินเท้า ชลประทาน ระบบไฟฟ้าระบบน้ำ ประปา โทรคมนาคม ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการแก่ประชาชน

ชลธาร คำชมพู และคณะ (2560) กล่าวว่า โครงสร้างพื้นฐานคือ โครงสร้างทางกายภาพซึ่งใช้อำนวยความสะดวกสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นโครงการที่ภาคเอกชนหรือภาครัฐทำได้ โดยมุ่งเน้นให้สาธารณะชนได้ประโยชน์ อาทิเช่น ระบบขนส่งระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศเกิดการพัฒนาด้านสังคมและเศรษฐกิจ

จากคำจำกัดความดังกล่าวพอสรุปได้ว่า โครงสร้างพื้นฐานคือ สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น ถนน ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ฯลฯ

ความสำคัญของการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

มีดังนี้คือ (Peera, 2553)

1. ก่อให้เกิดการจ้างงาน ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรง เช่น มีการจ้างงานเริ่มตั้งแต่วางแผนโครงการก่อสร้าง ดำเนินการก่อสร้าง เมื่อแล้วเสร็จก็ยังคงต้องทำการบำรุงรักษา ทางอ้อม เช่น เมื่อโครงสร้างพื้นฐานเข้าไปถึงทำให้เกิดเป็นแหล่งชุมชนเมือง เกิดการพัฒนามีความเจริญมากขึ้น เช่น มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น
2. เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น เมื่อมีถนนตัดผ่านทำให้เกิดเส้นทางดีขึ้น การวางระบบประปาผ่านชุมชนชาวบ้านสามารถใช้น้ำได้ทั่วถึง แต่ก็อาจมีผลกระทบจากการขยายตัวของชุมชนได้เช่นกัน เช่น เมื่อถนนดีขึ้นมีผู้ใช้ทางมากขึ้นก็อาจมีอุบัติเหตุเกิดมากขึ้นเช่นกัน
3. เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้ดีขึ้น เป็นผลมาจากมีการจ้างงานมากขึ้น
4. ได้ผลิตผลการขยายตัวของเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกิดการนำเข้า - ส่งออก กระตุ้นให้เกิดการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐาน
5. เกิดโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นระบบโครงข่าย เช่น โครงข่ายถนน โครงข่ายท่อประปา โครงข่ายระบบบำบัดน้ำเสีย
6. เกิดระบบผูกขาดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้างพื้นฐาน ความหมายคือ เป็นระบบที่มีขนาดใหญ่มีการลงทุนมาก โดยที่ต้นทุนที่ลงไปอาจจะไม่ได้กลับคืนมาในรูปของเงิน (sunk cost) แต่เหตุที่สามารถอยู่ได้เพราะผลจากการขยายตัวของเมือง เช่น ผลจากการศึกษาโครงการรถไฟฟ้าจากทั่วโลกพบว่ายังไม่มีประเทศใดที่บริหารจัดการโครงการรถไฟฟ้าแล้วมีผลกำไร มีเพียงฮ่องกงประเทศเดียวที่ทำแล้วมีกำไร เหตุผลเพราะมีหน่วยงานด้านผังเมืองและหน่วยงานที่พัฒนาการคมนาคมเป็นหน่วยงานเดียวกัน
7. เกิดการเสื่อมสภาพ ทำให้ต้องมีการซ่อมบำรุงรักษาเนื่องจากการเสื่อมสภาพจากการใช้งาน อาจตรงตามที่ได้ออกแบบไว้หรืออาจมากกว่าเนื่องจากเกิดการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว

ทิศทางการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย

1. การเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางจากการใช้พาหนะส่วนบุคคลไปสู่การใช้ระบบขนส่งมวลชนและการขนส่งทางราง วิฤตพลงานที่ส่งผลให้พลังงานมีราคาสูงขึ้นมาก รวมทั้งการเกิดสภาวะโลกร้อน ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางจากใช้พาหนะส่วนบุคคลไปสู่การใช้ระบบขนส่งมวลชนและการขนส่งทางรางมากขึ้น เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและลดการก่อกมลภาวะ ทิศทางการพัฒนาจึงมุ่ง เน้นการพัฒนาขนส่งมวลชนและการขนส่งทางราง รวมทั้ง สิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมการปรับเปลี่ยน พฤติกรรมการเดินทางและการขนส่งสินค้าไปสู่การเดินทางด้วยระบบสาธารณะและการขนส่งในหลายรูปแบบ
2. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากการเชื่อมโยงภายในประเทศสู่การเชื่อมโยง ระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคส่งผลให้เกิดการเชื่อมโยงโครงข่าย ของระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะเส้นทางคมนาคมในอนุภูมิภาคมากขึ้น ดังนั้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในอนาคตของไทยจะมุ่งเน้นการพัฒนาการขนส่งทั้ง ทางบก ทางน้ำและทางอากาศ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ

และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในอนุภูมิภาค โดยการเร่งรัดโครงการก่อสร้างถนนเชื่อมโยงในพื้นที่แนวเขตเศรษฐกิจต่างๆ ที่อยู่ในระหว่างดำเนินการ ได้แก่ โครงการภายใต้กรอบ GMS

3. การปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้พลังงานจากการใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลสู่พลังงานหมุนเวียน และพลังงานทางเลือก

4. ปรับปรุงกฎระเบียบและการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน ประเทศไทยยังขาดกฎ ระเบียบ ที่เข้มแข็งในการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งยังขาดการปราบปรามคอร์รัปชันที่มีความเข้มแข็งจึงจำเป็นต้องสนับสนุน ให้มีการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีและ มีการกำกับดูแลการให้บริการ โดยมีกฎหมาย กฎระเบียบและ ข้อบังคับเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ที่สอดคล้องกับเงื่อนไข กฎกติกาการค้าและการลงทุนที่กำหนดโดยการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสามารถขยายการให้บริการไปยังกลุ่มอนุภูมิภาค รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถแข่งขันของภาคการผลิตและบริการ

5. ศึกษาวิจัย พัฒนา และถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างเป็นระบบ ที่ผ่านมาประเทศไทยขาดการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ ทำให้ต้องพึ่งพาการนำเข้าวัสดุอุปกรณ์เทคโนโลยีจากต่างประเทศซึ่งมีราคาสูงทิศทางการพัฒนาในระยะต่อไปจะส่งเสริมสนับสนุนให้มีการศึกษาและวิจัย เทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระยะต่อไปมีความทันสมัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารที่นำระบบโครงข่ายสื่อสารโทรคมนาคม ไร้สายมาให้บริการครอบคลุมทุกภูมิภาคทั่วประเทศมาใช้ เพื่อสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและนวัตกรรมที่ทันสมัยให้กับภาคการผลิตและบริการ รวมทั้งเพื่อลดการนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์จากต่างประเทศซึ่งจะช่วยให้ ประเทศมีดุลการค้าที่ดีขึ้น

โครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดสมุทรสาคร

1. ไฟฟ้า ปัจจุบันการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้บริการกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชนครบทุกอำเภอ ทุกตำบล และทุกหมู่บ้านแล้ว จำแนกเขตรับผิดชอบ ดังนี้

- 1.1 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดสมุทรสาคร
- 1.2 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดสมุทรสาคร 2 (บ้านแพ้ว)
- 1.3 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สาขาตำบลโคกขาม
- 1.4 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกระทุ่มแบน
- 1.5 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอ้อมน้อย
- 1.6 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สาขาอ้อยตาดบลดลงตัน

2. ประปา

2.1 การประปาส่วนภูมิภาค สาขาสมุทรสาครรับผิดชอบจำหน่ายน้ำประปาบริการประชาชนในเขตพื้นที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร มี 11 ตำบล ประกอบด้วย ตำบลท่าฉลอม ตำบลท่าจีน ตำบลบางหญ้าแพรก ตำบลบางกระเจ้า ตำบลบางไทรใต้ ตำบลชัยมงคล ตำบลท่าทราย ตำบลนาดี ตำบลบางน้ำจืด ตำบลพันท้ายนรสิงห์ ตำบลนาโคก และอำเภอกระทุ่มแบน 5 ตำบล ประกอบด้วย ตำบลคลองมะเดื่อ ตำบลแคราย ตำบลสวนหลวง ตำบลท่าเสา ตำบลดอนไก่ดี

2.2 สำนักงานการประปาส่วนภูมิภาคอ้อมน้อย รับผิดชอบจำหน่ายน้ำประปาบริการประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลอ้อมน้อย ตำบลสวนหลวง ตำบลท่าไม้ จังหวัดสมุทรสาคร ตำบลไร่ชิง ตำบลกระทุ่มล้ม ตำบลบางระทิก ตำบลบางเตย ตำบลศาลายา ตำบลคลองโยง ตำบลมหาสวัสดิ์ ตำบลทรงคนอง จังหวัดนครปฐม แขวงหนองค้างพลู กรุงเทพฯ

3. โทรศัพท์ การให้บริการโทรศัพท์ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครอยู่ในความรับผิดชอบของบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีชุมสายโทรศัพท์ 3 แห่ง ได้แก่ ชุมสายโทรศัพท์สมุทรสาคร ชุมสายโทรศัพท์กระทุ่มแบน และชุมสายโทรศัพท์บ้านแพ้ว

4. การคมนาคม จังหวัดสมุทรสาคร มีการคมนาคมสะดวกทั้งทางบก และทางน้ำ เส้นทางคมนาคมหลักของจังหวัด มีดังนี้

4.1 ทางรถยนต์ มีถนนสายหลักที่สำคัญ 4 สาย ได้แก่

(1) ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 35 (ถนนพระรามที่ 2 ธนบุรี-ปากท่อ) เริ่มต้นจากสามแยกบางปะแก้ว ผ่านที่ทำการเขตบางขุนเทียน ด้านตำรวจทางหลวงเอกชัย ถึงสะพานต่างระดับแยกเข้ามหาชัยที่ กม. 28 (ระยะทาง 29 กม.)

(2) ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (ถนนเพชรเกษม) เริ่มต้นจากแยกท่าพระ แยกอ้อมน้อยผ่านอำเภอกระทุ่มแบน เข้าจังหวัดที่แยกทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3091 (ระยะทาง 21 กม.)

(3) ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3242 (ถนนเอกชัย) เริ่มต้นจากถนนเทิดไท เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร ผ่านวัดโพธิ์แจ้ง เข้าจังหวัดจุดเดียวกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 35

(4) ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (ถนนเพชรเกษม) เริ่มต้นที่แยกพระประโทน จังหวัดนครปฐม ผ่านอำเภอบ้านแพ้ว เข้าจังหวัดที่แยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3097 (ถนนบ้านแพ้ว-พระประโทน ระยะทาง 45 กม.)

4.2 ทางรถไฟ มีทางรถไฟสายวงเวียนใหญ่-มหาชัย เริ่มต้นที่สถานีวงเวียนใหญ่ กรุงเทพมหานครถึงสถานีมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร (ระยะทาง 33.1 กม.) และทางรถไฟสายมหาชัย-แม่กลอง เริ่มต้นที่สถานีบ้านแหลม ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร ถึงสถานีแม่กลอง อำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม (ระยะทาง 33.7 กม.)

4.3 ทางน้ำ สภาพทั่วไปในท้องที่จังหวัดมีแม่น้ำลำคลองจำนวนมาก แม่น้ำลำคลองที่ใช้เป็นเส้นทางคมนาคมทางน้ำที่สำคัญ ได้แก่ แม่น้ำท่าจีน คลองมหาชัย คลองพิทยาลงกรณ์ คลองสุนัขหอน คลองภาษีเจริญ คลองบางยาง และคลองดำเนินสะดวก การคมนาคมทางน้ำส่วนใหญ่จะใช้เรือยนต์โดยสาร เรือยนต์บรรทุกสินค้า ตลอดจนเรือแจว/เรือพาย เดินทางไปมาระหว่างตำบล หมู่บ้าน อำเภอ และจังหวัด ปัจจุบันมีเรือหางยาวรับจ้างขนส่งผู้โดยสาร ทำให้เกิดความสะดวกยิ่งขึ้นในการเดินทาง (องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร, 2562)

สภาพปัญหาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ด้านงบประมาณ การก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต้องใช้เงินจำนวนมาก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณประจำปีจำนวนจำกัด อีกทั้งถูกควบคุมในเรื่องการกู้เงินมาลงทุน และห้ามไม่ให้จัดสรรงบประมาณลงทุนระยะหลายปีติดต่อกัน ท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงต้องไปแย่งชิงเงินอุดหนุนโครงการลงทุนจากรัฐบาล ซึ่งต้องอาศัยเส้นสายพรรคพวกทางการเมืองระดับชาติเป็นหลัก นับเป็นข้อจำกัดที่ทำนายผู้บริหารท้องถิ่นมากพอสมควร

2. ด้านการบริหารจัดการ การจัดการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการหลายประเภทสามารถบริหารจัดการโดยใช้กลไกตลาด ให้เอกชนเข้ามาประมูลดำเนินกิจกรรมและเก็บค่าบริการได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในเชิงพาณิชย์ ทำให้ไม่กล้าริเริ่มดำเนินการ

3. ด้านความรู้ทางเทคนิค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพนักงานจำนวนจำกัด ที่อยู่ก็ยังไม่มีความรู้ทางเทคนิคที่จำเป็นสำหรับวางแผนและบริหารจัดการระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐานอยู่มาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการสำรวจออกแบบ ควบคุมและตรวจรับงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไปขอสนับสนุนบุคลากรจากส่วนราชการในพื้นที่มาเป็นพี่เลี้ยง บ้างก็ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี แต่บางรายก็

ไม่ได้รับการสนับสนุน ทำให้งานขาดคุณภาพ ใช้การไม่ได้ ต้องซ่อมบำรุงรักษาด้วยต้นทุนที่แพงเกินความจำเป็น ไม่โปร่งใส มีโอกาสคอร์รัปชัน ผลประโยชน์ทับซ้อนโครงการก่อสร้าง ปรับปรุง และบำรุงรักษาสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐบาลและท้องถิ่นที่ผ่านมาส่วนใหญ่มีเรื่องการคอร์รัปชัน และผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น อย่างกว้างขวาง จนทำให้ประชาชนไม่ไว้วางใจและต่อต้านโครงการลงทุนในเรื่องเหล่านี้ แม้ว่าจะมีความต้องการ บริการฯ อย่างมากก็ตาม การริเริ่มโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการและการบริหารจัดการให้สำเร็จลุล่วงไปโดยสมบูรณ์จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายผู้บริหารท้องถิ่นมากเช่นเดียวกัน

แนวทางในการดำเนินการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีดังนี้คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563)

1. ดำเนินการสร้างระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็น อาทิเช่น ถนน ทางเท้า คูระบายน้ำ ท่อระบายน้ำ ในส่วนที่ยังขาดอยู่ให้ครบถ้วนตามกำลังงบประมาณที่มีอยู่ และลำดับความสำคัญให้เป็นไปตามความต้องการของพี่น้องประชาชน
2. ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมระบบสาธารณูปการ ให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ใช้การได้ดีมีประสิทธิภาพ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่
3. ดำเนินการปรับปรุงและขยายเขตระบบไฟฟ้า แสงสว่าง ให้ทั่วถึงเพียงพอกับความต้องการของประชาชน
4. ดำเนินการปรับปรุงระบบจราจร เครื่องหมายจราจร เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้ถนน และเป็น การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

เอกลักษณ์ อุปรรัตน์ (2552) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการรับรู้ การคิดริเริ่ม การพัฒนา การตัดสินใจ การปฏิบัติ ตลอดจนการรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนเอง โดยเน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของประชาชนร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและการสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐในลักษณะต่างๆที่สำคัญ 5 ลักษณะได้แก่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การเสนอความคิดเห็น การเข้าร่วมในเวทีประชุมปรึกษาหารือ การเข้าร่วมกิจกรรม และการเข้าร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ

อรทัย ก๊กผล (2546 : 184-186) ได้สรุปไว้ในหนังสือทางวิชาการเรื่อง Best practice องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่บนฐานของงานวิจัยความเป็นเลิศ ด้านความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา โดยได้กล่าวถึงเงื่อนไขที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารการมีส่วนร่วมขององค์กร ดังนี้

1. ผู้นำองค์กรในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใดๆก็ตาม พบว่าผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เช่นกัน ผู้นำที่กล่าวถึงคือทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ในบางกรณีผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมนั่นเอง ถ้าผู้บริหารมีความตั้งใจแน่วแน่และจริงจัง นอกจากนั้นความจริงจังและความตั้งใจจะก่อให้เกิดความไว้วางใจจากประชาชน และจะส่งผลให้ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทีมงานและองค์กรมีความสำคัญเช่นกัน เพราะกระบวนการดำเนินการจริงมักเป็นความรับผิดชอบของทีมงาน รวมทั้งความสามารถของทีมงาน รับผิดชอบในการวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนดเป้าหมาย การเลือกระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วม รวมทั้งการติดต่อกับประชาชน

3. ประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมเกิดไม่ได้ หากประชาชนไม่ให้ความสนใจและไม่มาร่วมส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแค่พิธีกรรมเท่านั้น สิ่งทีุ่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่นและผู้บริหารได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนในการทำงาน ในขณะที่ประชาชนมีรายได้จากการประกอบอาชีพอื่นๆ การมีส่วนร่วมเป็นงานอาสาสมัคร ประชาชนอาจไม่มีเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมตลอดเวลา หรือมีความสนใจในบางประเด็นเท่านั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนควรยึดประชาชนเป็นหลักมากกว่าความสะดวกของหน่วยงาน

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจในสิทธิตามกฎหมายของประชาชน และการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่างๆจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาครสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้หลายวิธี บางวิธีสามารถทำได้ง่ายๆ บางวิธีต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนเอง ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร จึงขึ้นอยู่กับการพัฒนาความรู้ความเข้าใจและการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน

แนวคิดการให้บริการสาธารณะ

รีน ชาพัส (Rene' Chapus. 1996 ; อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2551 : 3) ได้กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแล กิจกรรมนั้น เพื่อสาธารณะประโยชน์

เก็สตัน เจเซ (Geston Je' ze. 1998 ; อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2551 : 3) ได้กล่าวว่า การจะพิจารณาว่ากิจกรรมใดเป็นบริการสาธารณะให้ดูที่จุดมุ่งหมายของการก่อตั้งองค์กร หรือ กิจกรรมนั้น

จิน เดอ โซโต (Jean de Soto. 1994 ; อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2551 : 4-5) กล่าวถึง คำนียามของบริการสาธารณะอาจแยกเป็นสองลักษณะโดยพิจารณาจากลักษณะทางด้าน การเมือง กับลักษณะทางด้านกฎหมาย คือ

1. ลักษณะทางการเมือง บริการสาธารณะได้แก่ สิ่งที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนอง ความต้องการของคนในชาติไม่ว่าจะเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น ความปลอดภัย จนกระทั่งถึง ความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐอาจทำเองหรือมอบให้คนอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำก็ได้

2. ลักษณะทางด้านกฎหมาย บริการสาธารณะประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการคือ

2.1 เกิดขึ้นจากผู้ปกครองประเทศ หรือจากแนวทางที่ผู้ปกครองประเทศวางไว้

2.2 มีความต้องการจากประชาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

2.3 เกิดความไม่เพียงพอหรือไม่สามารถจัดทำได้โดยเอกชน

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า บริการสาธารณะประกอบไปด้วยเงื่อนไข สำคัญ 3 ประการคือ (สมยศ สีจ๊ะแปง, 2558 : 23)

1. บริการสาธารณะเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยมีความแตกต่าง อยู่ที่ฝ่ายปกครองระดับสูง ซึ่งจะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ในการจัดตั้ง เลือกวิธีการจัดตั้ง เลือกวิธีการสิ้นสุดการดำเนินงาน และการควบคุมการดำเนินการกับฝ่ายปกครองระดับปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองระดับสูงได้วางไว้

2. บริการสาธารณะจะต้องตอบสนองความต้องการของส่วนรวม

3. บริการสาธารณะจะต้องเป็นส่วนเสริมข้อบกพร่องหรือความไม่เพียงพอของเอกชน
ในเวลาต่อมาเงื่อนไข 3 ประการนี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะในปัจจุบัน

บทสรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้น การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานยังคงต้องมีการพัฒนาต่อไป ให้ทันต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ทั่วถึงครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศไทย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นหน่วยงานสำคัญในการจัดสรรโครงการพัฒนาต่างๆลงสู่พื้นที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีภารกิจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งการที่จะดำเนินการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานให้ประสบความสำเร็จนั้น ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการลำดับความสำคัญ เนื่องจากการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นโครงการใหญ่เกี่ยวข้องกับหลายๆหน่วยงาน และใช้งบประมาณในการจัดสร้างสูง ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2556 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ.2561 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาครได้ใช้งบประมาณในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉลี่ย สูงถึงกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณทั้งหมดในแต่ละปี (ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร มีแนวทางในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานให้มีคุณภาพและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร. 2562 : 68)

1. การวางผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตัวชี้วัดคือจำนวนครั้งที่มีการจัดทำ/ปรับปรุงผังเมืองรวม
2. พัฒนาการคมนาคมและการขนส่ง ตัวชี้วัดคือ จำนวนถนนที่ได้รับการก่อสร้างหรือปรับปรุงซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ ได้มาตรฐาน, สะพานที่ได้รับการก่อสร้างหรือปรับปรุง ซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ ได้มาตรฐาน, จำนวนเขื่อนกันดินป้องกันถนนทรุดตัวที่ได้รับการก่อสร้างหรือปรับปรุง ซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ได้มาตรฐาน
3. พัฒนาและปรับปรุงสาธารณูปโภค ตัวชี้วัดคือ จำนวนโครงการขยายเขตไฟฟ้าหรือติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่าง, จำนวนโครงการก่อสร้างหรือปรับปรุง ซ่อมแซมระบบประปา

สิ่งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาครควรคำนึงถึงให้มากที่สุด คือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาในทุกๆ ขั้นตอน ผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ต้องอาศัยความรู้และความเข้าใจสามารถประยุกต์ใช้หลักการบริหารจัดการ แต่ละขั้นตอนได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคิดและตัดสินใจร่วมกันซึ่งจะทำให้การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาครบรรลุผลตามเป้าหมายและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง. (2543). **รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อสาธิตาสาธิตา.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). **ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563 จาก <http://infov1.dla.go.th/public/structureInfo.do?random=1588143925660>
- ชลธาร คำชมพู และคณะ. (2560). **การบริหารจัดการสินทรัพย์โครงสร้างพื้นฐานและการนำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้งาน**. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2563 จาก <http://debut.in.th/files/2017/group5/index.html>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). **หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (2540, ตุลาคม 31). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (2542, พฤศจิกายน 17). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก.
- ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์. (2558). **กำเนิดประเทศไทยภายใต้เผด็จการ**. กรุงเทพฯ : มติชน.

- สมยศ สีจ๊ะแปง. (2558). บทบาทในการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของ
องค์การบริหารส่วนตำบลวังตะเคียน อำเภอเขาสมิง จังหวัดตราด. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. จันทบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- สามารถ ยิ่งกำแหง. (2553). แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชาวบ้านในเขตพื้นที่
องค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน อ.ด่านขุนทด จ.นครราชสีมา. วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาวิศวกรรมโยธา. นครราชสีมา : มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร. (2561). รายงานการติดตามและประเมินผลแผนฯประจำปี
งบประมาณ พ.ศ.2561. สมุทรสาคร : เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร. (2562). แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร (พ.ศ.2561 –
พ.ศ. 2565). สมุทรสาคร : เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม.
- อรทัย ก๊กผล. (2546). Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คลังวิชา.
- เอกลักษณ์ อุปริรัตน์. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Peera. (2553). โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure). สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2563 จาก
<http://iel451.blogspot.com/2010/04/infrastructure.html>.