

ปัญหาและผลกระทบ ต่อการขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

สุวิทย์ รุ่งวิสัย*

บทนำ

การขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ได้มีการวิเริ่มโครงการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 แต่ก็ยังดำเนินการไม่ได้ ผู้วิจัยในฐานะเป็นราษฎรคนหนึ่งที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนที่เขตเทศบาลใหม่จะครอบคลุมไปถึง จึงเกิดความสนใจต่อปัญหาส่วนรวมว่า ในการขยายเขตเทศบาลที่ใช้เวลาค่อนข้างจะนานนั้นมีปัญหาและปัจจัยอะไรบ้าง ในการติดตามความเคลื่อนไหวที่จะให้มีการขยายเขตเทศบาลนั้น ก็ได้มีการพูดคุยกับสมาชิกในชุมชนเมืองเชียงใหม่ซึ่งส่วนมากก็เห็นด้วยกับแผนการขยาย แต่ก็มีบางคนที่แสดงทัศนคติในทางคัดค้านไม่เห็นด้วยกับแผนดังกล่าว

เพื่อให้ได้ทราบถึงปัญหาและปัจจัยตัวแปรต่างๆ ในการขยายเขตเทศบาล ผู้วิจัยจึงได้เสนอโครงการวิจัยไปยังคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เมื่อได้รับอนุมัติทุนอุดหนุนให้ดำเนินการวิจัยในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2525 แล้ว ก็ได้เริ่มงานวิจัยในต้นปี พ.ศ. 2526

เมื่อได้สัมภาษณ์ประชากรที่อยู่ในตัวเมืองเชียงใหม่ และข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเมืองเชียงใหม่เสร็จสิ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2526 แล้ว หน่วยราชการและประชาชนก็ได้รับทราบอย่างเป็นทางการว่าได้มีการขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ใน

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาสังคมวิทยา-มนุษย์วิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2526 ข้อคิดเห็นและทัศนคติของประชากร และข้าราชการที่ปรากฏ
ในรายงานวิจัยนี้เป็นการแสดงออกก่อนมีการขยายเขตเทศบาล ทั้งที่พระราชกฤษฎีกา
การขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่จะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 5 เมษายน
พุทธศักราช 2526 ก็ตาม

ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ คงจะเป็นประโยชน์ต่อการขยายเขตเทศบาล
หรือชุมชนเมืองใหญ่ของประเทศไทยและผู้สนใจตามสมควร.

ข้อมูลทั่วไปและความสนใจต่อการขยายเขตเทศบาล

1. ข้อมูลทั่วไป

การวิจัยสนามซึ่งกำหนดเอาบริเวณ 40 ตารางกิโลเมตร อันเป็นเขตเทศบาล
เดิม 17.5 ตารางกิโลเมตร และที่บริเวณที่เทศบาลขยายออกไปทั้ง 4 ทิศ ครอบคลุมถึง
พื้นที่ในตำบลสุเทพ ช้างเผือก บ้าแดด หนองป่าครั่ง และหนองหอย อีก 22.5 ตาราง
กิโลเมตร ซึ่งมีประชากรในเขตเทศบาลเดิมจำนวน 101,394 คน แยกเป็นชาย 50,530 คน
และหญิง 50,864 คน และประชากรที่อยู่ในตำบลต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งเขตเทศบาลครอบ
คลุมไปถึง รวมทั้งหมดจำนวน 168,179 คน ชาย 83,936 คน หญิง 84,243 คน

โดยทั่วไปแล้วประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลเดิมจะไม่ได้รับผลกระทบจาก
การขยายเขตเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติแล้วการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อ
การดำรงชีวิตและสภาพแวดล้อมเสมอ เช่น ประชาชนในเขตเทศบาลเดิมจะมีประชากร
เพิ่มขึ้น ในระยะแรกเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการอาจจะให้บริการแก่ประชาชนในตำบลต่างๆ
มีความคล่องตัวและอำนวยความสะดวกได้น้อยลง การติดต่องานก็อาจจะต้องคอยนานกว่า
สมัยก่อนการขยายเขต เป็นต้น เพื่อความเหมาะสมกับงบประมาณและความเชื่อถือได้ใน
ทางสถิติ จึงได้เลือกสุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ประชากรที่อยู่ในเขตเทศบาลเดิม เป็นชาย 100 คน
หญิง 100 คน และผู้อยู่ในบริเวณนอกเขตเทศบาลเดิมแต่อยู่ในท้องที่ที่เขตเทศบาล
ครอบคลุมไปถึง เป็นชาย 100 คน หญิง 100 คน รวมเป็นประชากรที่ได้รับการสัมภาษณ์
จำนวน 400 คน แยกเป็นชาย 200 คน และเป็นหญิง 200 คน นอกจากประชาชน

ดังกล่าวแล้ว เพื่อให้ได้ข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานในฐานะข้าราชการจึงได้ สัมภาษณ์ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและส่วนกลางที่ทำงานอยู่ในเมืองเชียงใหม่ จำนวน 60 ราย ประชากรที่ได้รับทำการสัมภาษณ์เป็นผู้ที่มีอายุระหว่าง 30—39 ปี มากที่สุด มีความรู้ อ่านออกเขียนได้จบ ป.4 ขึ้นไปร้อยละ 88 แต่งงานแล้วร้อยละ 76.75 อาชีพค้าขายมีถึง 1 ใน 3 ของอาชีพอื่น ๆ รวมกัน และมีอัตราว่างงานในเมืองเชียงใหม่ถึงร้อยละ 10 มีรายได้ ตั้งแต่ 1,000 บาทลงมาร้อยละ 14.50 และไม่มีรายได้ถึงร้อยละ 9.75 ส่วนที่เหลือเป็นผู้มี รายได้ตั้งแต่ 1001 บาทขึ้นไป

2. ความสนใจต่อการขยายเขตเทศบาล

การเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลไปเป็นเทศบาล ย่อมมีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติ การประกอบอาชีพ บางอย่างและการเสียภาษีอากร สถานที่ประกอบธุรกิจ และเคหสถาน เป็นต้น ดังนั้น ประชาชนจะต้องให้ความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงตามสมควร

ตารางที่ 1

การทราบถึงแผนการขยายเขตเทศบาล

เพศ	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
ทราบ	133	111	244	61.00
ไม่ทราบ	57	89	156	39.00
รวม	200	200	400	100

ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลได้ทราบว่าจะมีการขยาย เขตร้อยละ 61 ในจำนวนนี้เป็นเพศชายร้อยละ 66.5 ของกลุ่มเพศของตน ส่วนเพศหญิง

มีร้อยละ 55.5 ของกลุ่มเพศหญิงด้วยกัน เป็นที่น่าสังเกตว่า โดยทั่วไปแล้วหากมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือการแจ้งข่าวสารทางราชการเพศชายมักจะให้ความสนใจกว่าเพศหญิง ซึ่งอาจจะทราบข้อมูลมาจากแหล่งต่าง ๆ เช่น สื่อมวลชน เป็นต้น

ในจำนวนผู้ทราบว่ามีกรขยายเขตเทศบาล ปรากฏว่าเป็นผู้ที่อยู่นอกเขตเทศบาลถึง 142 หรือร้อยละ 35.5 ถ้าคิดเฉพาะผู้อยู่นอกเขตเทศบาลมีร้อยละ 71 ส่วนผู้ที่ไม่ทราบมี 57 ราย หรือร้อยละ 16.25 และไม่ตอบ 1 ราย ร้อยละ .25 นี้ แสดงให้เห็นว่าผู้ที่อยู่ในเขตให้ความสนใจต่อการขยายเขตเทศบาลน้อยกว่าผู้อยู่นอกเขตเทศบาลและหน่วยราชการก็ต้องการแจ้งข่าวสารและชี้แจงถึงผลกระทบอันเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานท้องถิ่นในครั้งนี้

ตารางที่ 2
แหล่งข้อมูลที่ได้ทราบเกี่ยวกับการขยายเขตเทศบาล

แหล่งข้อมูล	เพศ			ร้อยละ
	ชาย	หญิง	รวม	
ข้าราชการ	31	30	61	15.25
เพื่อนหรือญาติ	46	47	93	23.50
สื่อมวลชน	51	28	79	17.25
อื่นๆ	5	6	11	2.75
ไม่ทราบ	67	89	156	39.00
รวม	200	200	400	100

ทบทวนตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่า การได้รับทราบจากแหล่งข่าวที่เป็นข้าราชการนั้น เพศชายและเพศหญิงมีส่วนแบ่งจะไม่แตกต่างกัน คือร้อยละ 15.25 ส่วนผู้ที่ได้รับทราบข้อมูลจากเพื่อนฝูงและญาติพี่น้องมีร้อยละ 23.50 นี้แสดงถึงการปฏิสัมพันธ์ กับผู้ที่

อยู่ร่วมกันในสังคมชาวบ้าน จะพูดคุยกับเพื่อนและญาติของตนเองมากกว่าที่จะไปติดต่อ
กับหน่วยราชการ

ส่วนข้าราชการทราบว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง 56 ราย หรือร้อยละ 93.33 ซึ่ง
ส่วนมากทราบจากทางราชการ และไม่ทราบ 4 ราย หรือร้อยละ 6.67

เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนกับประชาชนแล้ว สามารถที่จะอธิบายเป็นตาราง
ได้ดังนี้

ตารางที่ 3

การทราบว่าจะมีการขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

การรับทราบ	กลุ่ม		หมายเหตุ
	ประชาชน	ข้าราชการ	
ทราบ	61.00	93.33	ร้อยละคิดจากฐานของกลุ่ม
ไม่ทราบ	39.00	6.67	
ไม่ตอบ	—	—	
รวม	100	100	

จำนวนผู้ที่ทราบถึงโครงการขยายเขตเทศบาล ประชาชนทราบเพียงร้อยละ 61 ส่วนข้าราชการทราบเรื่องนี้ถึงร้อยละ 93.33 นับว่าข้าราชการมีความสนใจต่อการ
เปลี่ยนแปลงและความเคลื่อนไหวในทางการบริหารงานปกครองสูงมาก

นอกจากสถานภาพของตราบเป็นข้าราชการแล้ว ข้าราชการส่วนมากคือ
พนักงานเทศบาล 16 ราย และข้าราชการของสำนักงานอำเภอเมืองอีก 23 ราย ซึ่งเป็น
เจ้าของเรื่องและเป็นผู้ที่จะต้องรับทราบนโยบายการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ คิดเป็นร้อยละ 65
รวมกับข้าราชการหน่วยอื่นอีกร้อยละ 28.33 ได้ทราบถึงแผนการขยายเขตเทศบาล จึงไม่
เป็นสิ่งแปลกที่ข้าราชการจะให้ความสนใจนอกสนใจมากกว่าประชาชนทั่วไป แต่ก็ต้องยอมรับ

ว่าระดับการศึกษาและลักษณะของหน้าที่การงานได้ทำให้ข้าราชการมีความไวต่อการเปลี่ยนแปลงกว่าประชาชนที่เป็นชาวบ้านบ้างพอสมควร

ตารางที่ 4

ทัศนคติและความเห็นต่อการขยายเขตเทศบาล

ความเห็น	กลุ่ม	ประชาชน	ข้าราชการ	หมายเหตุ
เห็นด้วย		88.00	90.00	ร้อยละคิดจากฐาน ของกลุ่ม
ไม่เห็นด้วย		10.50	8.34	
ไม่ตอบ		1.50	1.66	
รวม		100	100	

ตามตารางที่ 4 นี้ ประชาชนและข้าราชการแทบจะไม่มีข้อแตกต่างกันเลยในการแสดงทัศนคติและความคิดเห็นต่อการขยายเขตเทศบาล ซึ่งสนับสนุนการขยายเขตเทศบาลถึงร้อยละ 88 สำหรับประชาชน และร้อยละ 90 สำหรับข้าราชการ

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ได้พบว่า

๑. อาชีพของประชาชนที่อยู่ในตัวเมืองเชียงใหม่ ค่าขายมากที่สุด เกือบ 1 ใน 3 ของอาชีพอื่น ๆ อันได้แก่ รับราชการ, รัฐวิสาหกิจ และกรรมกร รับจ้างร้อยละ 16.50 และ 13.75 โดยลำดับ

เป็นที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งก็คือ จำนวนประชากรที่ว่างงานมีถึงร้อยละ 10 นับว่าเป็นอัตราสูงกว่าการว่างงานของประเทศคือประมาณร้อยละ 5.6 ถึงแม้ว่าผู้ว่างงานพวกหนึ่งจะเป็นพวกกรรมกรที่ชาวไร่ชาวนาจากชนบทเข้ามาแย่งกันทำงานในตัวเมืองก็ตาม อัตราการว่างงานดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงภาวะตลาดแรงงานที่คนงานมีมากกว่าการ

จ้างงาน ดังนั้น กรมกรบางคนจึงยินยอมรับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่ทางรัฐบาลกำหนดไว้ ในขณะทำวิจัย คือ เมืองเชียงใหม่อัตราค่าแรงงานขั้นต่ำวันละ 61 บาท (เมษายน 2526)

2. ความสนใจต่อการขยายเขตเทศบาล ประชาชนเมืองเชียงใหม่ทราบการขยายเขตมีร้อยละ 61 ส่วนข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานอำเภอ และหน่วยงานอื่น ๆ ทราบร้อยละ 93.33 ทั้งนี้เพราะข้าราชการส่วนมากมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าวจึงทราบถึงแผนการขยายเขตมากกว่าประชาชนทั่วไป

3. แหล่งข้อมูลที่ทราบ สำหรับผู้ได้รับทราบนั้น ประชาชนได้รับทราบจากเพื่อนและญาติมีร้อยละ 22.75 ทราบจากสื่อมวลชน 20.25 และจากข้าราชการ 15.25 ส่วนข้าราชการทราบจากทางการมากที่สุด คือร้อยละ 65 จากสื่อมวลชน 16.66 และจากเพื่อนฝูงอีก 10.00 ส่วนที่เหลือเป็นการทราบทางอื่นและไม่ตอบ

4. สำหรับประชาชนที่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการขยายเขตเทศบาลจากข้าราชการ โดยเฉพาะจากกำนันผู้ใหญ่บ้านและทางอำเภอ และนับว่ามีส่วนสัมพันธ์ต่อทัศนคติในการเปลี่ยนแปลงครั้งนั้นมาก ในการหาค่าระดับความเชื่อมั่นทางสถิติตามหลักพิสัยของ Chisquare ได้ค่าของ $X^2 = 9.683$

$$\text{ระดับ } 0.01 \times .99 (1) \text{ df} = 7.879$$

ระดับความเชื่อมั่น 99 % เมื่อค่าที่คำนวณได้ $9.683 > 7.897$ จึงถือว่าการทราบข้อมูลจากรายการโดยเฉพาะจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีส่วนสัมพันธ์ต่อทัศนคติของประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลที่ไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงขยายเขตเทศบาลอย่างมีนัยสำคัญที่เดียว

ข้อที่น่าสังเกต

4.1 ข้าราชการอำเภอโดยเฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานสุขาภิบาล และกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงขยายเขตเทศบาล เพราะ

ก. การสูญเสียตำแหน่งหน้าที่และอำนาจที่มีอยู่ สำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีการผนวกเอาหมู่บ้านและตำบลในความปกครองของตนเองเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเทศบาล กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะหมดสภาพการเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านทันที (ตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. เทศบาลพุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติม จ. 3, 2499) จึงเป็นการสูญเสียตำแหน่งหน้าที่และอำนาจโดยสิ้นเชิง การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนจำเป็นต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนเห็นคล้อยตามในการที่จะไม่ให้มีการขยายเขตเทศบาล

ข. การสูญเสียการยอมรับนับถือ ในด้านจิตวิทยามนุษย์เรานั้นต้องการการยอมรับนับถือกันและกัน ยิ่งผู้มีตำแหน่งหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อชุมชน หรือมีคุณงามความดียิ่งได้รับการยอมรับนับถือมาก ในขณะที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลและกำนันผู้ใหญ่บ้าน (ซึ่งก็เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง) ก็เป็นที่นับหน้าถือตา ไปไหนมาไหนประชาชนก็ให้ความสำคัญพอสมควร แต่เมื่อฐานะความเป็นกรรมการสุขาภิบาลและความเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านหมดสิ้นไป ประชาชนก็จะไม่นับหน้าถือตาตั้งเคย ก็จะทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องคัดค้านการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ค่าของความเป็นผู้นำทำให้การยอมรับนับถือหมดไป

ค. การสูญเสียรายได้ ตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลย่อมมีค่าตอบแทนในการบริหารงานบ้าง การประชุมบ้าง และเงินสมนาคุณบ้าง ยิ่งผู้เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องสูญเสียรายได้ทั้งที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลและรายได้ประจำคือเงินเดือน ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปกครองบางคนต้องกระทำการบ่าวประกาศหรือชี้แจงในที่ประชุมประชาชน เพื่อให้ที่ประชุมเห็นด้วยกับการคงสภาพสุขาภิบาลไว้ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาล ทั้งนี้เพื่อรักษารายได้ที่ตนเองเคยได้โดยชอบธรรมไว้จนถึงที่สุด

4.2 ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการขยายเขตเทศบาล เพราะ

ก. **ไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อกับหน่วยราชการใหม่** เดิมประชาชนจะติดต่อบริษัทหรือหน่วยงานราชการ การแจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ ก็ติดต่อกันที่นั่น ผู้ใหญ่บ้าน และการชำระค่ารักษาความสะอาด การชำระค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตประกอบธุรกิจ หรือการเลี้ยงปศุสัตว์ในเขตเทศบาลจะต้องติดต่อกับหน่วยงานของเทศบาลโดยตรง

ข. **ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น** การเสียภาษีในเขตเทศบาลย่อมสูงกว่าเขตสุขาภิบาล นอกจากภาษีแล้วเมื่อก่อนนี้ค่าธรรมเนียมต่างๆแทบจะไม่ต้องเสีย หรือหากจะเสียก็เสียน้อย เมื่อเป็นเทศบาลแล้วจะต้องเสียค่าธรรมเนียมการขออนุญาตประกอบธุรกิจหรือค่าอื่น ๆ เพิ่มขึ้น ในความรู้สึกของผู้ประกอบธุรกิจจะต้องจ่ายน้อยแต่ได้ค่าตอบแทนสูง ดังนั้นเมื่อจ่ายค่าธรรมเนียมสูงแต่รายได้ไม่สูงขึ้นไปตามจึงทำให้ประชาชนกลุ่มนี้ถึงแม้จะมีจำนวนน้อยพากันคัดค้านการขยายเขตเทศบาล

ค. **เชื่อผู้นำท้องถิ่น** ผู้ไม่เห็นด้วยบางคนถึงกับตอบการขอสัมภาษณ์ว่าแล้วแต่ผู้ใหญ่บ้าน หรือเอาตามผู้ใหญ่บ้านว่า นี่ก็แสดงให้เห็นว่าการที่ชาวบ้านบางคนได้รับฟังคำสั่งจากผู้นำผู้ใหญ่บ้านบางคนก็โน้มน้าวให้ชาวบ้านคัดค้านการขยายเขตเทศบาลประชาชนบางกลุ่มจึงเชื่อตามเพราะเชื่อผู้นำท้องถิ่น ซึ่งเคยเป็นผู้นำพัฒนาหมู่บ้านในหลายๆ ตำบลไม่มีเทศบาลหมู่บ้านเราก็เจริญได้

กำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนท่านก็มีเหตุผลที่จะโน้มน้าวประชาชนให้คัดค้านเพราะตัวท่านเองก็จะสูญเสียตำแหน่งความยอมรับนับถือและรายได้ ประชาชนก็ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นด้วย จึงเป็นการหาแนวร่วมจากกลุ่มที่ต้องการรักษาส่วนได้เสียของตนโดยอาศัยภาวะผู้นำในท้องถิ่นของตน

ธ. **ประโยชน์ที่จะพึงมีต่อเมืองเชียงใหม่** ประชาชนร้อยละ 95 เห็นว่าการขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนมาก และต่อการ

พัฒนาท้องถิ่นชุมชนเมืองให้เจริญด้วย ส่วนอีกร้อยละ 2.75 เห็นว่าเทศบาลไม่อาจสร้าง ความเจริญให้ท้องถิ่นที่ขยายครอบคลุมได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงได้

6. **ทัศนคติและความคิดเห็นต่อการขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่** ประชาชนร้อยละ 88 เห็นด้วยมีทัศนคติที่ดีและเห็นด้วยต่อการขยายเขตเทศบาล ร้อยละ 10.50 ไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่าคนเสียประโยชน์บางประการ ส่วนอีกร้อยละ 1.50 ไม่ตอบสำหรับกลุ่มข้าราชการมีทัศนคติที่ดีและเห็นด้วยกับการขยายเขตเทศบาลร้อยละ 90

ฉะนั้นในการเปลี่ยนแปลงขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่คราวนี้ถือได้ว่า ประชาชนและข้าราชการให้การสนับสนุนอย่างท่วมท้น

7. **การประชาสัมพันธ์ในการขยายเขตเทศบาล** ตามที่กล่าวไว้ใน การวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องที่ 2 ซึ่งประชาชนทราบว่า จะมีการขยายเขตเทศบาลเพียงร้อยละ 61 และมีประชาชนไม่รู้เรื่องอีกร้อยละ 39 และเมื่อพิจารณาตารางที่ 2 ซึ่งประชาชนทราบ การขยายเขตเทศบาลจากข้าราชการร้อยละ 15.25 และจากสื่อมวลชนร้อยละ 17.25 และ ประชาชนที่ให้ความสนใจเข้าฟังการประชุมชี้แจงเพียงร้อยละ 12.25 จะเห็นได้ว่าทางเทศ- บาล ทางอำเภอ และทางจังหวัดขาดการประชาสัมพันธ์อย่างมาก

ในการประชาสัมพันธ์ด้านสาธารณประโยชน์นั้น ทางสื่อมวลชนของรัฐบาล หรือของเอกชนก็ให้การสนับสนุนเสมอ ซึ่งทางเทศบาลและทางอำเภอควรจะทำอย่างยิ่ง

8. **ผลกระทบต่อการทำงานในตำแหน่งหน้าที่** พนักงานเทศบาลทั้งหมด คาดว่าการขยายเขตเทศบาลตนเอง จะต้องมีภาระหน้าที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น และข้าราชการ หน่วยงานอื่น เช่น ฝ่ายรักษาความปลอดภัย การเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ จะต้องมีการเพิ่มขึ้น ซึ่งรวมกันแล้วมีร้อยละ 51.67 แต่ข้าราชการในสำนักงานอำเภอ และเจ้าพนักงานที่ขึ้นกับอำเภอ ร้อยละ 21.67 คาดหมายไว้ว่าภาระหน้าที่ของตนจะลดลง

9. **กำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะกำนันตำบลป่าตัน และผู้ใหญ่บ้านทั้ง 26 หมู่บ้าน** ที่หมดสภาพความเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งท่านเหล่านั้นทั้งที่เป็นผู้นำ

ในท้องถิ่น เป็นกำลังสำคัญของการปกครองท้องถิ่น การออกจากตำแหน่งโดยมิได้มีความผิดใดๆ ถือว่าการตรากฎหมายขยายเขตเทศบาลออกมามีได้ให้ความเป็นธรรมแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน

ในทางปฏิบัติ เมื่อมีการยุบกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เช่น กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ หรือกรมป้องกันสาธารณภัยในอดีต ข้าราชการต่างๆ ก็ได้รับการโอนย้ายไปรับราชการยังกอง กรม และกระทรวงอื่น แต่กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตปกครองใหม่ที่ไม่มีตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ทางกรมจะดำเนินการอย่างไร

10. ตำแหน่งปลัดเทศบาล

ก. เป็นตำแหน่งบริหารข้าราชการประจำของท้องถิ่น

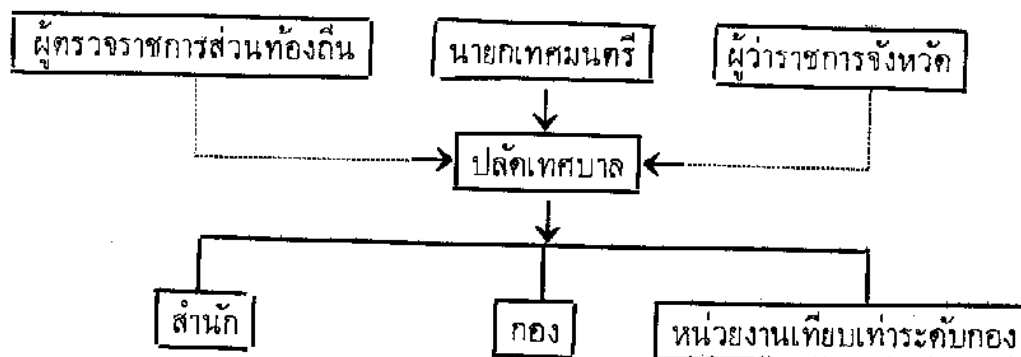
(1) ในทางปฏิบัติปลัดเทศบาลไม่ได้มีอำนาจบริหารพนักงานเทศบาลอย่างแท้จริง คือทำหน้าที่เป็นเสมือนเลขานุการนายกเทศมนตรีเท่านั้น จึงไม่สามารถจะสั่งงานในระดับงานประจำได้ หรือการมีหนังสือติดต่อกับงานข้าราชการประจำ

(2) เป็นผู้ที่มิได้รับแต่งตั้งจากท้องถิ่น กลับเป็นข้าราชการส่วนกลาง ในการปฏิบัติงานข้าราชการส่วนกลางมักจะทำงานเพื่อตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้นไป หากปลัดเทศบาลเมืองเล็กก็พยายามทำงานหรือวิ่งเต้นเพื่อไปอยู่เมืองใหญ่ เมื่ออยู่เมืองใหญ่ก็พยายามทำงานหรือวิ่งเต้นเพื่อให้มีตำแหน่งสูงขึ้นเรื่อยๆ ในกระทรวงมหาดไทยปลัดเทศบาลเป็นจำนวนไม่น้อยขาดความรู้สึกรับเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น หรือยึดเอาท้องถิ่นเป็นเพียงสะพานจะทอดไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น

ข. ในการปฏิบัติงาน

ปลัดจะต้องปรับตัวเข้ากับบุคคลหลายฝ่าย และสถานการณ์ต่างกันมาก คือในฐานะเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นต้องขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรี ในฐานะเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยต้องทำตนให้เข้ากันได้ให้เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่เหมาะสม

ของผู้ว่าราชการจังหวัด การติดตามประเมินผลของกระทรวงมหาดไทย มีผู้ตรวจราชการท้องถิ่นเป็นผู้ทำรายงานการบริหารงานของปลัดเทศบาล ตั้งแผนภูมิการบริหารงานดังนี้



สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

การเริ่มแผนงานที่จะขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ตั้งแต่ ปี 2509 ในที่สุดก็ทำสำเร็จลุล่วงไปโดยประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 5 เมษายน พุทธศักราช 2526 ซึ่งกินเวลานาน ถึง 17 ปีเต็ม

การดำเนินงานที่ยาวนานก่อให้เกิดความอยากรู้อยากทราบข้อเท็จจริงต่างๆ จึงทำให้ผู้วิจัยได้ลงมือดำเนินการวิจัยตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2526 วิจัยสนามระหว่าง มีนาคม—พฤษภาคม 2526 ซึ่งเป็นช่วงที่ประชาชนและข้าราชการยังไม่ได้รับทราบถึงการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาการขยายเทศบาล และได้วิเคราะห์เสร็จในเดือนกันยายน 2526

การวิจัยครั้งนี้ได้พบว่า ประชาชนในเขตเมืองเชียงใหม่ที่อยู่ในวัยทำงาน เป็นผู้ว่างงานถึงร้อยละ 10 ซึ่งสูงกว่าอัตราว่างงานของชาติ (ประมาณ 5.6) ประชาชนเมืองเชียงใหม่เป็นผู้่านออกเขียนได้ จบ ป. 4 ขึ้นไปมีถึงร้อยละ 88 เกี่ยวกับรายได้ ร้อยละ 9.75 ไม่มีรายได้ มีรายได้เดือนละ 1,000 บาท ลงมามีร้อยละ 14.50 ซึ่งถือว่ายากจนมาก ส่วนที่เหลือมีรายได้ตั้งแต่เดือนละ 1,001 บาท ขึ้นไป

ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลเดิมและเขตที่ครอบคลุมไปถึง หรือระหว่าง เขตชายและเขตหญิงมีจำนวนที่ไม่ค่อยแตกต่างกันมากนัก ซึ่งทราบแผนการขยายเขต เทศบาลร้อยละ 61 และทราบจากทางราชการเพียงร้อยละ 15.25 ประชาชนที่สนใจเข้า ประชุมฟังคำชี้แจงและแสดงความคิดเห็นในการขยายเขตเทศบาลมีเพียงร้อยละ 11.00 เท่านั้น หรือร้อยละ 22 ของจำนวนผู้ที่อยู่นอกเขตเทศบาล

ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยส่วนมากเป็นกลุ่มที่ได้รับทราบแผนการขยายเขต เทศบาลจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน และ ทักษะคติของชาวบ้านต่อการเปลี่ยนแปลงมีสหสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติด้วย เนื่อง จากการเปลี่ยนแปลงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านสูญเสียตำแหน่งและรายได้

ประชาชนร้อยละ 95 เห็นว่าการขยายเขตเทศบาลจะเป็นประโยชน์ส่วนรวม ต่อเมืองเชียงใหม่ แต่มีทัศนคติที่คิดและเห็นด้วยกับการขยายเขตเทศบาลร้อยละ 88 และ กลุ่มข้าราชการเห็นด้วยร้อยละ 90

ผลกระทบจากการขยายเขตเทศบาล

1. ในด้านประชาชน จะต้องเลิกประกอบอาชีพบางอาชีพ เช่น ทำนา (ซึ่ง มีจำนวนน้อย) ไม่สะดวกในการนำปุ๋ยสัตว์ออกไปเลี้ยง และที่เลี้ยงปุ๋ยสัตว์ การปลูกสร้าง อาคารสำหรับผู้ที่เคยอยู่นอกเขตเทศบาล เมื่อรวมเป็นเขตเทศบาลและจะต้องขออนุญาต และปฏิบัติตามระเบียบของเทศบาล ประชาชนจะต้องเสียภาษีสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับ สมัยที่ยังมิได้รวมเขตเทศบาล

2. ในด้านพนักงานและข้าราชการ

2.1 พนักงานเทศบาลจะต้องมีภาระมากขึ้น ซึ่งประชาชนอยู่ใน เขตเทศบาลเดิมบางส่วนได้แสดงความวิตกต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เฉพาะเขตเดิม 17.5 ตารางกิโลเมตร ก็ยังรักษาความสะอาดและบริการสาธารณะอย่างอื่นไม่ทั่วถึง เมื่อ ขยายออกไปถึง 40 ตารางกิโลเมตร ยิ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่มีภาระมากขึ้น ประสิทธิภาพ ก็จะมีน้อยลง

2.2 กำหนดผู้ใหญ่บ้าน สำหรับหมู่บ้านหรือตำบลที่ยุบรวมเป็นเขตเทศบาลทั้งหมดก็ต้องหมดสภาพความเป็นกำหนดผู้ใหญ่บ้านทันที สำหรับหมู่บ้านหรือตำบลที่รวมเข้าเขตเทศบาลบางส่วนก็จะทำให้กำหนดและผู้ใหญ่บ้านมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบน้อยลง

2.3 เจ้าหน้าที่สุขาภิบาลข้างเผือก เมื่อยังไม่ยุบรวมเป็นเทศบาล สุขาภิบาลข้างเผือกเป็นสุขาภิบาลระดับใหญ่มากคือชั้นที่ 5 เมื่อเหลือท้องที่และประชาชนน้อยลง สุขาภิบาลข้างเผือกก็ต้องลดฐานะจากระดับ 5 ลงไปสู่ระดับ 4-3-2 หรือ 1 แล้วแต่ทางการเมืองมหาดไทยจะพิจารณาเห็นสมควร ซึ่งก็มีผลกระทบต่อกรปฏิบัติงานรายได้ของสุขาภิบาลและเจ้าหน้าที่ด้วย ถ้าจะรักษาสถานภาพเดิมไว้ ก็จะต้องขยายเขตสุขาภิบาลข้างเผือกไปสู่บ้านและตำบลชั้นนอกออกไปอีก

อย่างไรก็ตามการขยายเขตเทศบาล ประชาชนและข้าราชการเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 95) เห็นว่าการขยายเขตเทศบาลจะทำให้เมืองเชียงใหม่เจริญก้าวหน้าและมีผลดีกว่าปล่อยให้เขตเทศบาลให้อยู่ไปอย่างเดิม

2. ข้อเสนอแนะ

การขยายเขตเทศบาลก่อให้เกิดมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม รายได้ ค่าใช้จ่ายของประชาชน การปฏิบัติภารกิจของเจ้าพนักงาน และตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงานปกครองท้องที่เป็นต้น จึงสมควรที่จะได้รับหาทางปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การกระทบกระเทือนต่อสิ่งต่างๆ และบุคคลน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังต่อไปนี้

1. กรรมการสุขาภิบาลเดิม

1.1 กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช 2495 จาก 1-5 คือ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ที่ได้รับการแต่งตั้งหัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ เมื่อเป็นกรรมการสุขาภิบาลระดับใหญ่อย่างจังหวัดเชียงใหม่ย่อมมีรายได้เป็นค่าสมนาคุณ และเบี้ย

ประชุม เท่าที่ทราบประธานกรรมการ (นายอำเภอ) ได้ค่าสมนาคุณเดือนละ 2,000 บาท กรรมการอื่นก็ได้ลดหลั่นกันลงมา เมื่อมีการโอน ท้องที่เกินครึ่งหนึ่งเป็นเขตเทศบาล ย่อมจะทำให้รายได้ของท้องถิ่นลดลง

จึงสมควรที่จะต้องสำรวจเพื่อขยายเขตสุขาภิบาลไปสู่ตำบล หมู่บ้านที่อยู่ติดกับสุขาภิบาลเดิมออกไปอีก เพื่อให้กรรมการสุขาภิบาลได้รับการสนับสนุนการขยายเขตเทศบาล ซึ่งอาจจะกินเวลาน้อยกว่าที่กรณีขยายเขตเทศบาลเชียงใหม่ได้ประสบมาแล้ว

1.2 กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งที่เป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นผู้นำในชุมชนซึ่งเป็นหมู่บ้านและตำบล กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีตำแหน่งหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชนของตน เป็นผู้ได้รับความเคารพนับถือ มีเงินเดือนประจำ ตำแหน่งและยังมีเงินเบี้ยประชุมในฐานะเป็นกรรมการสุขาภิบาลอีกด้วย เมื่อการขยายเขตเทศบาลเป็นการทำให้สภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้านหมดไปก็คือนักหมู่บ้านตำบลที่ปกครองเล็กลงก็คือนักหรือทำให้รายได้ในฐานะกรรมการสุขาภิบาลหมดไปหรือลดลงก็คือนักย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งท่านเหล่านั้นจะไม่ให้การสนับสนุนการขยายเขตเทศบาลเพื่อทำลายฐานะของตนเองอย่างแน่นอน

จึงเห็นสมควรที่ทางการจะได้ดำเนินการดังนี้

ก. การตั้งตำแหน่งในสำนักงานเทศบาลพร้อมกับการขยายเขตเพื่อรับโอนกำนันผู้ใหญ่บ้านจากกรรมการปกครองมาเป็นเจ้าพนักงานเทศบาล ตามความรู้ความสามารถและความชำนาญของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น อาจจะเป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย

ข. แต่งตั้งเป็นกรรมการเฉพาะกิจของเทศบาล เช่น กรรมการที่ปรึกษานายกเทศมนตรี กรรมการพัฒนาชุมชนของเทศบาล หรือกรรมการหมู่บ้านวัฒนธรรม เป็นต้น หรือ

ค. สนับสนุนให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าร่วมกับกลุ่มหรือพรรคการเมืองเพื่อลงแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

ในการนี้เพื่อให้เกิดผลดีแก่ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น ควรแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งเทศบาลให้มีเลือกแบบแบ่งเขต เช่น เทศบาลนครมีสมาชิกได้ 24 คน ก็แบ่งชุมชนออก 24 เขต ตามความหนาแน่นของประชาชนและเขตตำบลหมู่บ้านเดิมที่มีอยู่

หากมีการดำเนินการดังกล่าว กำนันผู้ใหญ่บ้านที่สิ้นสภาพลงก็จะสามารถดำรงภาระผู้นำของตนในชุมชนต่อไปได้ และจะป้องกันแก้ไขให้มีการปลุกกระดมมวลชนหรือสร้างกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยขึ้นมาต่อต้านการขยายเขตเทศบาลดังที่มีปรากฏในการดำเนินการขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

2. การประชาสัมพันธ์ คือการสร้างความเข้าใจ ทศนคติของประชาชนที่มีอยู่ต่อหน่วยงาน ในการสำรวจวิจัยครั้งนี้ปรากฏว่าประชาชนเพียงร้อยละ 15.25 ที่รับทราบการขยายเขตเทศบาลจากทางราชการ และอีก 17.25 ทราบจากสื่อมวลชน จะเห็นว่าเทศบาลนครเชียงใหม่ ทางอำเภอและทางจังหวัดขาดประชาสัมพันธ์อย่างมาก

เทศบาลอำเภอและจังหวัดควรจะมีการประชาสัมพันธ์ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งในรูปแบบ การเรียกประชุม เอกสารเผยแพร่ ภาพนิ่ง ภาพยนต์ การกระจายข่าวทางวิทยุ โทรทัศน์ การบรรยาย อภิปราย โต้เวที หรือสัมมนา เป็นต้น และให้มีการกระทำอยู่เสมอต่อเนื่องกันไป ทั้งนี้ก็ต้องสร้างความเข้าใจรักษาผลประโยชน์ตำแหน่ง และฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดีกว่า

3. การปลุกฝังความสำนึกในความเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน เทศบาลเป็นการปกครองระดับท้องถิ่น อันเป็นพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ ผู้ที่อยู่ร่วมในชุมชนจะต้องมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และชุมชนก็เป็นส่วนหนึ่งของเขา

ในการขยายเขตเทศบาลจะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบ มีสิทธิ์ มีเสียง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะขยายหรือไม่ขยายไปในขอบเขตมากน้อยแค่ไหน

เพียงไร นอกจากเป็นหลักปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตยแล้วยังสร้างความภูมิใจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และทำให้เขาเกิดความรู้สึกสำนึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น

ทางเทศบาล อำเภอ และจังหวัด จะต้องเสนอโครงการ แผนผัง แผนที่ ประโยชน์ส่วนได้เสียให้แก่ประชาชนท้องถิ่นนั้นได้รับทราบให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น และให้มีการสำรวจความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขยายเขตเทศบาล ประชาชนจะเกิดความรู้สึกว่าเขามีความสำคัญต่อท้องถิ่น เป็นการรักษาค่าผลประโยชน์ของประชาชนที่มาวมกันอยู่ในชุมชนเดียวกัน ผลตามมาก็จะทำให้การดำเนินการขยายเขตไปได้โดยไม่ชักช้าและผู้ที่จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลก็จะมีจำนวนสูงกว่าที่เคยเป็นมา เพราะโดยทั่วไปการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจะมีผู้ไปใช้สิทธิ์ต่ำสุดในบรรดาการเลือกตั้งตำแหน่งอื่น ๆ

4. หมู่บ้านที่ถูกผนวกเข้าเป็นเขตเทศบาล บางหมู่บ้านเหลือครัวเรือนอยู่น้อยมาก เช่น บ้านต้นงาม ตำบลท่าศาลา เดิมมี 318 ครอบครัวยุ มีประชากร 1,617 คน เข้าร่วมอยู่เป็นเขตเทศบาล 317 ครอบครัวยุ ประชากร 1,616 คน เหลืออยู่นอกเขตเทศบาล 1 ครอบครัวยุ ประชากร 1 คน หรือบ้านสันติธรรม หมู่ที่ 5 ตำบลข้างเขื่อน เหลืออยู่เพียง 21 ครอบครัวยุ และมีประชากรเพียง 108 คนเท่านั้น

เพื่อให้การปกครองระดับหมู่บ้าน ทางจังหวัดควรจะดำเนินการยุบหมู่บ้านที่มีเพียงครอบครัวเดียว และมีประชากร 1 คน เข้าไปรวมกับหมู่บ้านใกล้เคียง ในตำบลหนองหอย หรือกรณีหมู่บ้านหมู่ที่ 5 บ้านสันติธรรมควรจะเข้าไปรวมกับหมู่ใกล้เคียง เว้นแต่หมู่บ้านกำลังขยายตัว

5. การเลือกตั้งผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ตามหลักปฏิบัติทั่วไปแล้ว นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกโดยตรง แต่นายกเทศมนตรีปัจจุบัน เป็นตำแหน่งที่เลือกตั้งโดยทางอ้อม คือประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว สภาเทศบาลก็ไปเลือกนายกเทศมนตรี

ให้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลเสียใหม่เพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งเป็น 2 ประเภท คือ เลือกตั้งสภาเทศบาลกลุ่มหนึ่ง และให้ประชาชนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง และถือว่านายกเทศมนตรีเป็นข้าราชการการเมือง เป็นผู้บริหารงาน และกำหนดนโยบายของเทศบาล เพราะเท่าที่ผ่านมา นายกเทศมนตรีนอกจากจะบริหารงานเพื่อประสพผลประโยชน์ของประชาชนแล้ว ก็ต้องประสพประโยชน์ของกลุ่ม หรือพรรคที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของสภาเทศบาลด้วย ทำให้นายกถูกควบคุมหรือ “บีบ” จากกลุ่มหรือพรรคมากไป

อนึ่ง ห้ามมิให้ตรากฎหมาย เพื่อให้ทางการแต่งตั้งข้าราชการประจำเป็นเทศมนตรี ตามที่เคยทำตั้งพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 4 พ.ศ. 2505 ทั้งนี้เพื่อรักษาหลักการประชาธิปไตยไว้ในระดับท้องถิ่น อันจะเป็นแบบฉบับในระดับชาติด้วย

6. ตำแหน่งปลัดเทศบาล โดยทั่วไปตำแหน่งปลัดเป็นตำแหน่งบังคับบัญชาข้าราชการประจำของหน่วยงานนั้น แต่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล ปลัดเทศบาลมีตำแหน่งเสมือนเลขานุการของนายกเทศมนตรี นอกจากไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาควบคุมพนักงานประจำของเทศบาลแล้ว ปลัดเทศบาลยังมีผู้บังคับบัญชาควบคุมตนเองจากที่อื่นอีก เช่น ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัด นับว่าสร้างความสะดวกกันในการปฏิบัติงานให้แก่ปลัดเทศบาลมากกว่าการปฏิบัติงานในตำแหน่งอื่น ๆ

จึงสมควรจะได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

1. แก้ไขกฎหมายให้ปลัดเทศบาลมีอำนาจบังคับบัญชาควบคุมพนักงานเทศบาลประจำและลูกจ้างได้ ซึ่งตามมาตรา 13 แห่ง พรบ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ก็ให้อำนาจปลัดไว้เช่นกัน ให้ปลัดเทศบาลขึ้นอยู่กับสายบังคับบัญชาต่อนายกเทศมนตรีสายเดียวเท่านั้น หรือ

2. ปลัดเทศบาลจะต้องเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีภูมิลำเนาในจังหวัดที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ในการที่จะต้องแก้ไขกฎหมายให้มีเทศบาลเป็นลำดับคือ เทศบาลแขวง เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร การปกครองนครหรือเทียบเท่า เพื่อให้

ปลัดมีการเลื่อนลำดับในสายของปลัด หรือหากปลัดต้องการจะก้าวหน้าไปในสายงานการบริหารส่วนกลางก็เปิดโอกาสให้สอบเลื่อนตำแหน่งตามชั้นของตนไปเป็นข้าราชการ กรมการปกครอง กรมพัฒนาชุมชน หรือกรมประชาสงเคราะห์ เป็นต้นได้ หรือ

3. ปลัดเทศบาล เป็นตำแหน่งสูงสุดของพนักงานการปกครองท้องถิ่น ให้มีการปรับปรุงตำแหน่งเงินเดือนของปลัด แขวงเมืองนคร และการปกครองนครให้สูงขึ้น ให้ปลัดเป็นพนักงานประจำในจังหวัดนั้น ๆ เท่านั้น และจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดหรือในภาคที่มีวัฒนธรรมและภาษาเดียวกันนั้นไม่น้อยกว่า 10 ปี เพื่อให้ปลัดมีความสำคัญเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น ทำงานเพื่อท้องถิ่น ไม่ให้ย้ายโอนไปสู่กระทรวงทบวงกรมอื่นเพราะตำแหน่งและรายได้ของตำแหน่งปลัดนครหรือปลัดการปกครองนครหรือเทียบเท่าเป็นรายได้หรือตำแหน่งที่สูงอยู่แล้ว

ถ้าปลัดเทศบาลต้องการเป็นข้าราชการการเมืองที่จะต้องลาออกจากตำแหน่งสมัครเป็นสมาชิกเทศบาล จังหวัด หรือสภาผู้แทนราษฎรได้

7. พนักงานเทศบาลอื่น ๆ ส่วนมากเป็นข้าราชการส่วนกลาง และมีการโยกย้ายจากท้องถิ่นหนึ่งไปสู่ท้องถิ่นหนึ่ง เพื่อความเจริญก้าวหน้าของตนเอง ข้าราชการเหล่านี้พยายามที่จะทำงานเพื่อหวังผลการเลื่อนตำแหน่ง และย้ายไปสู่ท้องถิ่นที่ตนเองต้องการ ชาติความสำคัญเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น บางคนมีปัญหารื่องการปรับตัวเข้ากับท้องถิ่นเนื่องจากภาษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

แก้ไขกฎหมายให้พนักงานประจำเทศบาลเป็นผู้มีภูมิลำเนาในท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะในจังหวัดนั้น หรือในภาคนั้นที่พูดภาษาท้องถิ่นเดียวกัน และมีวัฒนธรรมอื่นอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสำคัญในท้องถิ่น ตัดปัญหาการวิ่งเต้นเพื่อโยกย้ายตนเองไปสู่ท้องถิ่นอื่น หรือแก้ปัญหการย้ายพนักงานออกจากท้องถิ่นซึ่งจะเกิดปัญหาทางครอบครัวและการปรับตัวอีกด้วย

8. ผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทย จะต้องให้ความสนใจและให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยมากเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ที่มีส่วน

สำคัญต่อการติดตามเร่งเรื่องการขยายเขตเทศบาลรอบนอกมักไปให้ความสำคัญเฉพาะความเป็นไปในกรุงเทพ หรือการบริหารงานส่วนกลางมากจนไม่เห็นความสำคัญของการบริหารงานของท้องถิ่น

ผู้บริหารชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทยจะต้องให้ความสนใจและให้ความสำคัญของงานบริหารส่วนท้องถิ่นให้มากกว่าที่เป็นอยู่ และช่วยเป็นผู้ติดตามเร่งรัดสนับสนุนไม่น้อยกว่าการบริหารงานส่วนกลาง

9. งบประมาณบริหารงาน แก้ไขกฎหมายให้สำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีรัฐมนตรีสำนักนายกเป็นผู้รับผิดชอบงานเทศบาลทั่วประเทศ การจัดสรรงบประมาณให้คำนึงถึงรายได้ภาษีของจังหวัดหนึ่ง ๆ กับรายได้ส่วนกลางและแผนพัฒนาเมืองรอบนอกเป็นที่ตั้ง มิให้นำภาษีประเทศไปบำรุงเฉพาะกรุงเทพอย่างปฏิบัติกันอยู่

10. ให้มีคณะกรรมการบริหารท้องถิ่น ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการ นายอำเภอ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จากบุคคลภายนอก ซึ่งอยู่ในท้องถิ่นนั้น จำนวน 4 คน และสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 4 คน (เป็นตัวแทนของพรรคหรือกลุ่ม) โดยมีปลัดเทศบาลเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อเป็นที่ปรึกษาและตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาล เพื่อมิให้กลุ่มหรือพรรคการเมืองผูกขาดการบริหารงานเพื่อประโยชน์ของกลุ่มและพรรคของตนเอง

การขยายเขตเทศบาลก็ดี การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ดี การพัฒนาการบริหารที่ดี การพัฒนาการบริหารส่วนท้องถิ่นก็ดี จะเป็นไปได้ก็ด้วยการร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายท้องถิ่น ฝ่ายล่างและบน ช่วยกันคลี่คลายให้เกิดขึ้น ในขณะที่โลกกำลังเปลี่ยนแปลงจากความล้าสมัยไปสู่ความก้าวหน้าไปได้ ก็ขึ้นอยู่กับความจริงใจจริงจังและประโยชน์ส่วนรวมของเทศบาล สุขาภิบาล จังหวัด กระทรวงมหาดไทย และรัฐบาล

แผนงานที่ไม่มีการปฏิบัติคือความว่างเปล่า คนเรารู้สิ่งดีงามเหมาะสมแต่ไม่ทำคือคนด้อยพัฒนา ชาติไทยกำลังต้องการนักพัฒนา ประชาธิปไตยจะพัฒนาขึ้นไม่ได้ถ้าการบริหารงานท้องถิ่นยังไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- จุมพล สวัสดิยากร. *หลักและวิธีการวิจัยทางสังคม*. พระนคร : โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ. 2520.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. *การบริหารงานการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์. 2520.
- ทะเบียนราษฎรเทศบาลเมืองเชียงใหม่ 2524 และ 2526.
- ทะเบียนราษฎรอำเภอเมืองเชียงใหม่ 2525.
- ที่ระลึกเทศบาลนครเชียงใหม่ 2498. เชียงใหม่ : คนเมืองการพิมพ์. 2498.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. กรุงเทพฯ นิติเวชช์ 2512.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (2496-2517). กรุงเทพฯ : ธรรมบรรณาการ. 2518.
- พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495. กรุงเทพฯ : นิติเวชช์, 2511.
- Fava, Sylvia F., *Urbanism in World Perspective*. New York : Thomas Y. Crowell 1968.
- Hauser, Philip M. and Schnore, Leo F. *The Study of Urbanization*. New York :
John Wiley & Sons, 1965.
- Hobbes, Thomas. *Leviathan 7th*. London : Macmillan, 1970.
- Lorant, Stefan. *The Life of Abraham Lincoln*. New York : The American Library,
1959.
- Somerville, John and Ronald Santoni. *Social and Political Philosophy*. New York :
Doubleday, 1963.
- Thomlison, Ralph. *Urban Structure*. New York : Random House, 1969.
- Warren, Roland L., *Perspectives on the American Community*. Chicago : Rand
McNally 1966.
- Noranitipadungkarn, Charkrit and Clarke Hagensick. *Modernizing Chiangmai*. Bangkok :
Government Printing Office, 1973.