

**สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง :  
ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะ  
เป็นเทศบาลของสุขาภิบาล**

**ประทาน คงฤทธิศึกษากร\***

**สภาพของปัญหาและที่มาของการกำหนดโครงการวิจัย**

สุขาภิบาลนับได้ว่าเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นระบบแรกที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2440 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สุขาภิบาลแห่งแรกที่เกิดขึ้นคือสุขาภิบาลกรุงเทพ และต่อมาในปี 2448 ก็ได้เกิดขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ทาดลอม จังหวัดสมุทรสาคร

การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นนี้ โดยพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม (participation) ในทางการเมือง การปกครองตามค้ำลลองของการปกครองแบบประชาธิปไตย

จากพระราชประสงค์ดังกล่าวนี้วิเคราะห์ได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยหรือการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นค้ำวนโยบายหรือความประสงค์และเป็นความริเริ่ม (initiative) ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือเรียกได้ว่าเป็นความริเริ่ม เป็นนโยบายของรัฐบาล เป็นการหยิบยื่นให้ (Devolution) ของรัฐบาล เมื่อเป็นการหยิบยื่นให้ก็ต้องหมายความว่าสภาพความพร้อมยังไม่เกิดขึ้น สภาพความพร้อมใน

\*รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ - สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่นี้ควรจะเป็นไปได้ทั้งสภาพความพร้อมทางการเมือง ความรู้ความเข้าใจในการที่จะมีบทบาทในทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นประการหนึ่ง และความต้องการอีกประการหนึ่งก็คือ สภาพทางเศรษฐกิจหมายความว่าชุมชนนั้น ๆ จะยังไม่ถึงขีดความเป็นชุมชนเมืองอย่างแท้จริง ยังมีได้มีสภาพของการค้า พาณิชยกรรม ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมเกินสภาพของการผลิต การแลกเปลี่ยน การบริโภคที่จะนำมาเป็นความเจริญทางเศรษฐกิจ หรือฐานะของท้องถิ่นที่ดีพอ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รายได้ (revenue) ของท้องถิ่นในปัจจุบันกลับไม่เพียงพอที่จะนำมาเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพได้

อย่างไรก็ดีกิจการสุขาภิบาลนั้นนอกจากเป็นการริเริ่ม หรือนโยบายของรัฐบาลแล้ว จะเห็นได้ว่าเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต กิจการสุขาภิบาลก็เป็นอันระงับไปด้วย ไม่มีการจัดตั้งในท้องถิ่นใดอีกเลย จึงเห็นได้ว่านโยบายทางการเมืองการปกครองขึ้นอยู่กับหรือยึดที่ตัวบุคคล เมื่อรัชกาลที่ 5 เสด็จสวรรคตก็มีได้มีการดำเนินการตั้งหรือพัฒนาระบบสุขาภิบาลแต่อย่างใด

ต่อมาในปี 2495 สุขาภิบาลจึงได้เริ่มจัดตั้งขึ้นอีก โดยความริเริ่มหรือเกิดขึ้นโดยนโยบายของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลอันมี าวหนา จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เป็นผู้ริเริ่มโดยมีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยหรือฟื้นฟูกิจการสุขาภิบาลขึ้นใหม่ ด้วยนโยบายที่ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง (political participation) เช่นเดียวกัน

นับตั้งแต่ปี 2495 มาจนถึงปัจจุบัน มีสุขาภิบาลทั้งสิ้น เป็นจำนวน 775 แห่ง

ต่อมาในปี 2528 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 นับว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นผลเนื่องมาจากแนวความคิดและความต้องการที่จะให้มีการปรับปรุงรูปแบบของสุขาภิบาลเสียใหม่ โดยมีสาระสำคัญให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทในการเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาลเพิ่มขึ้น ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งให้มากขึ้น

แนวความคิดในการปรับปรุงสุขาภิบาลนั้นกล่าวได้ว่า ได้มีการพิจารณาเพียงประเด็นเดียวเป็นสำคัญ กล่าวคือ มุ่งที่จะให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทในระบบคณะกรรมการมากขึ้น มิได้มีการพัฒนาประเด็นอื่นเลย เป็นต้นว่ารายได้ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การประสานงาน การบริหารที่ควรจะเป็นการกำหนดให้สุขาภิบาลที่จะเติบโตต่อไปเป็นเมืองที่มีมาตรฐาน เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาทาง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าสุขาภิบาลยังไม่นำเอาระบบผังเมืองมาใช้ รูปแบบหรือโครงสร้างของสุขาภิบาลยังมิได้มีการบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาสุขาภิบาล ตลอดจนการที่น่าจะมีที่ทำการหรือหน่วยงานของตนเอง เพื่อจะเป็นศูนย์กลางของการติดต่อหรือการขอรับบริการ อีกทั้งเพื่อเป็นแหล่งในการที่จะเข้ามิกิจกรรมหรือส่วนร่วมในการปกครองตนเองให้สมกับเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ความจริงแล้วจากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม (review literature) จะเห็นได้ว่าจะเป็นข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการก็ดี ข้อเสนอของสมาชิกผู้แทนราษฎรก็ดี รายงานผลการวิจัยของบุคคลต่าง ๆ ก็จะได้เห็นว่าส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่าสุขาภิบาลยังมิได้เป็นองค์การการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริงประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง สุขาภิบาลยังมิได้มีรายได้เพียงพอที่จะทำงานในหน้าที่ และประเด็นที่สำคัญก็คือประชาชนยังมิได้มีส่วนร่วมในการปกครองรูปสุขาภิบาลได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีความเห็นว่าปัญหาของสุขาภิบาลที่ควรจะได้รับ การปรับปรุงนั้นคงจะมีใช้อยู่ที่รูปแบบหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ควรจะเป็นประชาชน แต่เพียงอย่างเดียว เรื่องของสุขาภิบาลควรจะมีปัญหาอื่นอีกที่ควรจะทำการศึกษาเพื่อก่อให้เกิดศักยภาพหรือขีดความสามารถในการบริหารหรือการทำงานของสุขาภิบาล เช่น

1. เรื่องรายได้ หรือขีดความสามารถเกี่ยวกับรายได้ของสุขาภิบาล
2. เรื่องการบริหาร หรือขีดความสามารถในการบริหารงานของสุขาภิบาล

3. สภาพแวดล้อม และองค์ประกอบอื่นที่จะมีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะของสุขาภิบาล เช่น การขยายเขตเทศบาล เขตพื้นที่ รวมถึงสภาพของชุมชน จำนวนความหนาแน่นของประชากร

ที่กล่าวมาทั้ง 3 ประการนี้ จะมีผลกระทบต่อศักยภาพ (potential) ของสุขาภิบาลที่จะยกฐานะ (up grade) เป็นเทศบาล ทั้งนี้เพราะตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 และกระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0413/ว. 1408 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2528 เรื่องการพิจารณายกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลดังนี้<sup>1</sup>

1. รายได้ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ไม่รวมเงินอุดหนุน
2. มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป
3. มีความหนาแน่นของประชากร 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
4. ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ซึ่งเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ จะมีความเป็นไปได้เพียงใดหรือไม่นั้นนับว่าเป็นสิ่งที่ควรจะทำการศึกษาวิจัย และไม่เพียงแต่เท่านั้น เมื่อกฎหมายพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 และตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดวิธีการยกฐานะสุขาภิบาลได้มีสาระสำคัญอยู่ขั้นตอนหนึ่งก่อนที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลนั้น มีเงื่อนไขว่า

ปรับปรุงโครงสร้างสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 3,000,000 บาท-5,000,000 บาท โดยให้สุขาภิบาลมีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากกรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้งและให้นายอำเภอซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาล จากการศึกษาที่กำหนดเช่นนี้จะมีผลกระทบต่อการทำงานของและการบริหารงานสุขาภิบาลและเป็นสิ่งที่น่าจะได้มีการสำรวจวิจัยเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงสุขาภิบาลต่อไป

### วิธีการวิจัย

เมื่อพิจารณาถึงสภาพทั่วไปดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรจะได้ทำการศึกษาวิจัยในลักษณะ Exploratory design และเป็นการค้นหาข้อเท็จจริง (fact finding)

และมีการสมมติฐาน (Hypothesis) เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าสหภาพจะมีศักยภาพ หรือขีดความสามารถในการปกครองตนเองเพียงใด ในโครงสร้างรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงผู้วิจัยจะต้องใช้วิธีการศึกษาทั้งในลักษณะของการวิจัยเอกสาร (documentary research) และการวิจัยสนาม (Field research) ซึ่งการวิจัยสนามนี้ ผู้วิจัยจะได้ออกไปสังเกตการณ์ด้วยตนเอง ประกอบกับการสัมภาษณ์พูดคุยกับกรรมการสหภาพและประชาชน รวมทั้งการขอให้กรอกแบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อนำมาวิเคราะห์และทดสอบสมมติฐานต่อไป

### ประเด็นสำคัญในการวิจัย และสมมติฐาน (Hypothesis)

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐาน (Hypothesis) ซึ่งจะเป็นประเด็นหรือแนวในการพิสูจน์มีดังนี้ คือ

1. เกณฑ์ที่กำหนดไว้ในการยกฐานะสหภาพขึ้นเป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. 2528 เป็นเกณฑ์ที่เป็นไปได้โดยยากต่อโอกาสการยกฐานะของสหภาพเป็นเทศบาล เพราะรายได้ของสหภาพมีข้อจำกัดหลายประการเกี่ยวกับที่มาของรายได้ที่จะทำให้สหภาพต่าง ๆ ไม่มีศักยภาพหรือขีดความสามารถในการเพิ่มรายได้ของตน
2. ถึงแม้จะมีเกณฑ์อย่างใดก็ตามโดยข้อเท็จจริงจากกฎหมายสหภาพที่ผ่านมาไม่มีการยกฐานะสหภาพขึ้นเป็นเทศบาลแม้แต่เกณฑ์ที่กำหนดว่ามีรายได้เกินกว่า 5 ล้าน ดังนั้น โอกาสในการยกฐานะจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นอีก ที่จะมีบทบาทกำหนดการยกฐานะของสหภาพที่ควรจะเข้าใจ เช่น นโยบายของทางราชการ สภาพของชุมชน การขยายตัวของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล อันจะมีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะของสหภาพ
3. การบริหารงานสหภาพในปัจจุบันยังไม่พร้อมที่จะเป็นศูนย์ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการบริหารงาน ยังมีได้เป็นไปในลักษณะของความมีศักยภาพ หรือขีดความสามารถที่พร้อมในการให้บริการ การสร้างความเจริญให้กับชุมชน

ตลอดจนการพัฒนาเมือง เพื่อเป็นรากฐานของการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงฐานะของตนเองขึ้นเป็นเทศบาลต่อไป

### จุดมุ่งหมายและประโยชน์ของการศึกษาวิจัย

การวิจัยเรื่อง “สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล” นี้ ผู้วิจัยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 2 ประการ

1. เป็นการค้นหาเพื่อให้ทราบถึงข้อจำกัด (limitation) ต่างๆ ที่มีอยู่ต่อกระบวนการตัดสินใจในการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล

2. เป็นการค้นหาเพื่อให้ทราบถึงข้อจำกัด (limitation) ที่มีอยู่ในการบริหารอันเป็นเหตุให้สุขาภิบาลยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

จากความมุ่งหมายทั้ง 2 ประการนี้ก็จะส่งผลสำคัญเป็นประโยชน์ คือ

1. เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศักยภาพ และขีดความสามารถของการปกครองตนเองในรูปสุขาภิบาล เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับสุขาภิบาลให้มีผลดีต่อไป

2. เป็นประโยชน์ในการเรียนการสอนในสาขาวิชาการปกครองและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ทำการศึกษาอยู่ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั่วไป

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะของเทศบาลเป็นสุขาภิบาล” นี้ ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

### ประชากรเป้าหมาย (Target population)

ประชากรที่อยู่ในขอบเขตของการวิจัย ได้แก่ บุคคลที่อยู่ในเขตที่ตั้งสุขาภิบาล โดยเฉพาะสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 8 แสนบาทขึ้นไป ถึง 2 ล้านกลุ่มหนึ่ง และอีกกลุ่ม

หนึ่ง 2 ล้านขึ้นไป ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับส่วนสุขาภิบาลโดยที่กฎหมาย หรือพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 กำหนดให้สุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 3 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาล โดยให้นายอำเภอซึ่งเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่ง และให้มีกรรมการที่มาจากคัดเลือกตั้งขึ้นเป็นประธานกรรมการแทนและให้นายอำเภอเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาล<sup>๕</sup>

อย่างไรก็ดีการที่กฎหมายกำหนดให้สุขาภิบาลที่มีรายได้เกิน 3 ล้านบาทขึ้นไป ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและนอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดว่า สุขาภิบาลใดที่มีรายได้ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไปก็ให้สุขาภิบาลนั้นได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล<sup>๕</sup>

โดยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่า สุขาภิบาลใดที่มีรายได้ตั้งแต่ 3 ล้านบาทขึ้นไป ย่อมมีผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงและเพื่อเป็นการสำรวจแนวโน้ม หรือเพื่อเป็นการเปรียบเทียบความเป็นไปได้ในศักยภาพ ผู้วิจัยจึงได้เลือกสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 8 แสนบาทขึ้นไป โดยแบ่งเป็นสองระดับคือ รายได้ 8 แสน ถึง 2 ล้าน 10 สุขาภิบาล และรายได้ตั้งแต่ 2 ล้านขึ้นไป 11 สุขาภิบาลมาทำการศึกษาวินิจฉัย เพื่อให้ทราบถึงศักยภาพหรือความเป็นไปได้ของสุขาภิบาลต่าง ๆ ที่จะมีโอกาสในการยกฐานะในอนาคตได้อย่างไร

### การสุ่มตัวอย่าง

โดยที่สุขาภิบาลในประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 775 สุขาภิบาล แต่ละสุขาภิบาลจะมีข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือรายได้ และเรื่องของรายได้อาจจะเป็นคุณสมบัติหลักประการหนึ่งของสุขาภิบาลที่จะมีผลถึงการยกฐานะของสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล และไม่เพียงแต่เท่านั้น รายได้ยังมีผลกระทบต่อการบริหารหรือการสร้างสรรค์ความเจริญของท้องถิ่นได้ กล่าวคือ ถ้าสุขาภิบาลใดมีรายได้มากก็ย่อมจะมีงบประมาณหรือเงินเพียงพอแก่การจัดทำหน้าที่ของตนได้ โดยนัยนี้ผู้วิจัยจึงได้นำเอารายได้มาเป็นตัวกำหนดในการทำการวิจัย ถือได้ว่าเป็นเครื่องชี้ที่สำคัญ กล่าวคือ ถ้าเอาเครื่องบ่งชี้ทางเศรษฐกิจ (economic indicator) มากำหนดการสุ่มตัวอย่าง

และในการนี้เพื่อให้มีลักษณะของการเจดีย์ให้ได้ตัวแทนของสมาชิกบาลที่จะครอบคลุมไปถึงความแตกต่างที่อาจจะเป็นได้ เช่น ลักษณะของสภาพภูมิศาสตร์อันเกี่ยวพันกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ผู้วิจัยจึงได้กำหนดการสุ่มตัวอย่างที่จะต้องยึดหลักต่าง ๆ เกี่ยวกับเครื่องชี้ทางภูมิศาสตร์ (geographic indicator) และในการนี้วิธีการสุ่มตัวอย่างทั้งหมดคำนึงการเป็นชั้น ๆ ดังนี้

1. **ขั้นที่ 1** กำหนดสมาชิกบาลในลักษณะของการแบ่งประชากรออกเป็นชั้น ๆ (stratum) ตามสภาพภูมิประเทศเป็นเครื่องบ่งชี้ (geographic indicator)

ผู้วิจัยจึงได้เลือกแบ่งสมาชิกบาลที่ทำการวิจัยเป็นภาค คือสมาชิกบาลในบริเวณจังหวัดภาคเหนือ สมาชิกบาลในบริเวณจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สมาชิกบาลในบริเวณจังหวัดภาคกลาง และสมาชิกบาลในบริเวณจังหวัดภาคใต้

การสุ่มตัวอย่างในขั้นที่ 1 นี้ จึงเป็นการสุ่มแบบแบ่งชั้นหรือที่เรียกว่า (stratified sampling)

2. **ขั้นที่ 2** ในภาคต่าง ๆ นั้น ผู้วิจัยได้เลือกสมาชิกบาลภาคละ 2 จังหวัด แล้วทำการสุ่มสมาชิกบาลในจังหวัดนั้น ๆ 2-3 สมาชิกบาล โดยยึดเอาประชากรเป็นเครื่องบ่งชี้ (population indicator) และรายได้เป็นเครื่องบ่งชี้ (economic indicator) ประกอบด้วย คือสุ่มจากสมาชิกบาลที่มีรายได้เกิน 8 แสนขึ้นไป (ตามสถิติรายได้ที่ปรากฏในงบประมาณสมาชิกบาล ปี 2528)

การสุ่มตัวอย่างขั้นที่ 2 นี้ นับเป็นวิธีการสุ่มแบบหลายชั้น (Multi-stage Sampling) และเป็นวิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) ซึ่งจะก่อให้เกิดผลถึงความเป็นไปได้ในการยกฐานะ (up grading) ของสมาชิกบาล

3. **ขั้นที่ 3** การสุ่มตัวอย่างเพื่อเก็บข้อมูลในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า กลุ่มบุคคลที่มีส่วนร่วม (participation) ในการปกครองระบบสมาชิกบาลก็ได้แก่ คณะกรรมการ

สุขาภิบาลและประชาชนในเขตสุขาภิบาลนั้น ๆ เองที่จะมีบทบาท ความรับผิดชอบต่อสุขาภิบาลในลักษณะของการปกครองตนเอง (Local self government) ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ (interview) และแบบสอบถาม (questionnaire) ประกันกับบุคคล 2 ประเภท คือ 1. กรรมการสุขาภิบาล 2. ประชาชนที่อยู่ในเขตสุขาภิบาล

จากการสุ่มตัวอย่างตามขั้นต่อนต่าง ๆ ตามที่กล่าวมา สุขาภิบาลที่อยู่ในข่ายของการวิจัยประกอบด้วยประชากรตัวอย่าง (sampling population) ขนาด 398 ตัวอย่าง โดยแบ่งเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาล 100 ตัวอย่าง และเป็นประชาชน 298 ตัวอย่าง

### วิวัฒนาการของสุขาภิบาล

การปกครองท้องถิ่นของไทยที่เป็นผลของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) ในลักษณะของการให้อำนาจแก่ประชาชน (Devolution) อันเป็นการปกครองตนเอง (Local self government) ในปัจจุบันนี้มีดังนี้ คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล และ
4. หน่วยการปกครองพิเศษ กรุงเทพมหานครและการปกครองเมืองพัทยา

สำหรับสุขาภิบาลนั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นสำหรับเขตพื้นที่ที่เป็นชุมชนเมืองเล็กกว่าเทศบาล และสภาพพื้นที่จะเป็นพื้นที่ จะมีลักษณะที่เป็นพื้นที่การเกษตรอันได้แก่การทำนา ทำสวน ทำไร่ และในพื้นที่ว่างเปล่าเป็นส่วนใหญ่ และจะมีบริเวณที่เป็นบ้านเรือนที่อยู่อาศัยเป็นหย่อม ๆ หรือเป็นหมู่ ๆ ห่างไกลกัน เขตพื้นที่ที่เป็นชุมชนหนาแน่นก็จะได้แก่เขตพื้นที่ที่เป็นตลาด ซึ่งเป็นย่านชุมชนหนาแน่น แต่ก็มิได้เป็นย่านชุมชนหนาแน่นเช่นเดียวกับสภาพย่านการค้าหรือการพาณิชย์ของเทศบาล (โปรดพิจารณาภาพลักษณะเขตพื้นที่และที่ตั้งของสุขาภิบาล)

เมื่อเป็นเช่นนี้สภาพพื้นที่ของสุขาภิบาล การบริหารหรือการดำเนินงาน ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าจะได้นำมาพิจารณา

ถึงศักยภาพ (Potential) หรือขีดความสามารถในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองตนเอง  
ต่อไป

สุขาภิบาลนั้นเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นระบบแรกที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย สุขาภิบาลได้เริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2440<sup>5</sup> ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเป็นผลจากการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทรศก 116 (พ.ศ. 2440) สุขาภิบาลแห่งแรกนี้ตั้งขึ้นที่กรุงเทพฯ มีอาณาเขตตั้งแต่ปากคลองบางลำภูจนถึงปากคลองโอ่งอ่าง<sup>6</sup> ซึ่งในการจัดตั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลขึ้นเพื่อให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง เฉพาะอย่างยิ่งการใดควรจัดทำเพื่อความสะอาดแห่งชุมชนของตน การใดควรจัดทำเพื่อเป็นการบูรณะหรือจัดสร้างขึ้นเพื่อความสะดวกแห่งชุมชน เช่น ถนนหนทาง การติดตามประทีปโคมไฟก็ดี ควรให้เป็นหน้าที่ของชุมชนนั้น<sup>7</sup> แต่ปรากฏว่าขณะนั้นเป็นการเริ่มต้นจัดตั้งสุขาภิบาลประชาชนจึงยังไม่ได้มีส่วนร่วม เพราะพนักงานสุขาภิบาลมีเพียงแพทย์และนายช่างใหญ่ คัดเลือกโดยเสนาบดีกระทรวงนครบาล แนวความคิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2448 เมื่อทรงตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร<sup>8</sup> โดยประชาชนชาวท่าฉลอมได้จัดสร้างถนนขึ้นโดยน้ำพักน้ำแรง ความร่วมมือของพลเมืองเอง และในการนี้ ได้ทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไปทำพิธีเปิด เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำพิธีเปิดแล้ว พระองค์ท่านได้ทรงมอบถนนนี้ให้กับชาวเมืองช่วยกันดูแลรักษา ตลอดจนชาวเมืองในเขตนั้นขอให้ร่วมมือกันรักษาความสะอาดจัดประทีปโคมไฟ และในขณะนั้นหากมีการที่จะต้องใช้จ่ายเงินทองอย่างไร ก็ขอให้ เป็นหน้าที่ร่วมกันบริจาค เข้าหลักการที่ว่าผลประโยชน์ของชุมชนชุมชนช่วยกันบำรุงรักษา สำหรับเจ้าหน้าที่ทำการปกครองสุขาภิบาลในขณะนั้นก็ ได้แก่บุคคลซึ่งทางราชการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรักษาการไปพลางก่อน ซึ่งก็ได้แก่ผู้ว่าราชการเมือง

นายอำเภอ กรรมการอำเภอ และกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้บริหารงานรับผิดชอบเรียกว่า กรรมการสุขาภิบาล

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชไปเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา รัฐบาลได้พยายามที่จะให้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น อันจะเห็นได้จากกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกบัญญัติขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2476 มีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีการปกครองในรูปของเทศบาลระดับต่าง ๆ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และรัฐบาลในขณะนั้นมีความมุ่งหมายที่จะยกฐานะตำบลที่มีอยู่ในขณะนั้น ประมาณ 4,800 ตำบลขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ต่อมาเป็นที่เข้าใจและตระหนักว่าสภาพของตำบลซึ่งมีจำนวนมากมายนั้นมีความแตกต่างกันมาก จึงไม่อาจที่จะทำตามความมุ่งหมายได้ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2489 จึงกำหนดให้มีเทศบาลได้เพียง 117 แห่ง<sup>10</sup> เท่านั้น ทั้งนี้เพราะการบริหารและการดำเนินงานของเทศบาลมีปัญหาหลายอย่างหลายประการ<sup>11</sup> เมื่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลมีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการเงินและไม่อาจขยายการปกครองรูปนี้ให้กว้างขวางไปได้ตามความมุ่งหมาย รัฐบาลจึงได้หันมากระจายอำนาจการปกครองโดยการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495<sup>12</sup>

ในการจัดตั้งสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 4 ได้ระบุไว้ว่า “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาลและให้มีฐานะเป็นสุขาภิบาล” ซึ่งการจะยกฐานะต้องกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ถ้าพิจารณาแล้วทางปฏิบัติเท่ากับกฎหมายปล่อยให้ อยู่ในดุลยพินิจของกระทรวงมหาดไทย ที่จะพิจารณาว่าท้องถิ่นใดสมควรจะได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลหรือไม่ โดยกระทรวงมหาดไทยวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในท้องถิ่นทุกแห่งที่เป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ และ ตลอดจนชุมชนตามตำบลที่สำคัญทุกแห่ง สุขาภิบาลใดก็ตามเมื่อมีฐานะดีขึ้นให้การบริการ

แก่ประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น มีประชาชนอยู่หนาแน่นกว่าเดิม ก็ให้ยกฐานะเป็นเทศบาล  
ได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาขึ้น<sup>13</sup>

การจัดตั้งหรือการรื้อฟื้นสุขาภิบาลขึ้นมาในปี 2495 นี้ก็เป็นผลมาจากการริเริ่ม  
นโยบายของรัฐบาลอันมีจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มอีกเช่นเดียว  
กัน สำหรับการจัดรูปองค์การตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ได้ระบุให้การจัดรูป  
องค์การของสุขาภิบาลเป็นไปในรูปของคณะกรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่รับผิดชอบกิจการ  
ของสุขาภิบาลในค่านิติบัญญัติและบริหาร คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท  
ด้วยกันคือ<sup>14</sup>

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่

- 1.1 นายอำเภอท้องที่เป็นประธาน
- 1.2 ผู้บังคับกองสถานีตำรวจภูธร
- 1.3 สมุหบัญชีอำเภอ
- 1.4 ออเนี่ยมอำเภอ

- 1.5 กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาล  
ที่ตั้ง

2. กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ ปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง  
เป็นปลัดสุขาภิบาล 1 คน

3. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ทั้งนี้เป็นการเลือกตั้งจากราษฎร ซึ่งมีผู้ที่  
ได้รับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติตามที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง  
ท้องที่ พ.ศ. 2457 และจำนวนกรรมการโดยการเลือกตั้งนี้มีจำนวน 4 คน และอยู่ใน  
ตำแหน่งคราวละ 5 ปี

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลนี้จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการ  
ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าที่จะเป็นประชาชนที่มาจากการเลือก  
ตั้งในท้องถิ่นนั้นอันเป็นการขัดต่อแนวความคิดในการปกครองตนเองอยู่บ้าง การบริหาร

งานสุขาภิบาลโดยคณะกรรมการนี้ นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นประธานและรองประธานนั้น ให้กรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรองประธานและดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามหน้าที่ของสุขาภิบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และนอกจากนี้คณะกรรมการจะต้องกำหนดแผนดำเนินงานสุขาภิบาลและปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้

หน้าที่ของสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติ 2495 มาตรา 25 ได้ระบุไว้ว่า สุขาภิบาลมีหน้าที่จัดทำกิจการภายในเขตสุขาภิบาลดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

1. ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนนและทางเดิน และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา คลาศ โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือ ทำข้าม สุสาน และฌาปนสถาน
5. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
6. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
7. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
8. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
9. ให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร
10. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสุขาภิบาล

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติ 2495 มาตรา 29 และมาตรา 30 ได้กำหนดรายได้และรายจ่ายของสุขาภิบาลไว้ดังนี้

รายได้ของสุขาภิบาล มีดังนี้คือ

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3. รายได้จากรหัสสินค้าของสมาชิก

4. รายได้จากการสาธารณูปโภคของสมาชิก

5. พันธบัตรหรือกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้สมาชิกต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

8. เงินที่ผู้ถือหุ้นให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณะประโยชน์

9. เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

รายจ่ายของสมาชิก แบ่งออกเป็น 7 ประเภทดังนี้คือ

1. เงินเดือน

2. ค่าใช้สอย

3. กวาร์จ

4. รายจ่ายในการลงทุน

5. การชำระหนี้เงินกู้

6. การจ่ายตามข้อผูกพัน

7. รายจ่ายในกิจการอื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2511 ได้ทำการปรับปรุงพระราชบัญญัติสมาชิก 2495 เพียงบางส่วน เพราะพระราชบัญญัติสมาชิก 2495 นั้น สมาชิกไม่อาจจัดทำกิจการในหน้าที่บางอย่างนอกเขตสมาชิกหรือลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นได้ ฉะนั้นเพื่อให้สมาชิกจัดทำกิจการดังกล่าวให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นยิ่งขึ้น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสมาชิกบางมาตราเสียใหม่ จึงได้ตราเป็นพระราช

บัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. 2511 ขึ้นมา พระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. 2511 ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้คือ<sup>16</sup>

หน้าที่ของสุขภาพบาล มาตรา 3 ได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ

1. ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
2. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
4. การจำกัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
5. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
6. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
7. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
8. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม
9. ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
10. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
11. ป้องกันและระงับสาธารณสุขภัย
12. ให้มีเครื่องใช้ ในการดับเพลิง
13. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
14. ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
15. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
17. การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม
18. การสาธารณสุข
19. การพาณิชย์

20. กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือ กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจกรรมของสหภาพ

นอกจากนี้ มาตรา 4 ได้กำหนดการทำกิจกรรมนอกเขตสหภาพ เมื่อ

1. การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวกับกิจการที่ดำเนินตาม อำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

2. ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสหภาพ สภา จังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

3. ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

และสหภาพอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้น ในบริษัทจำกัด เมื่อ

1. บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็น สาธารณูปโภค

2. สหภาพต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัท นั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือสหภาพ ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน

3. ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จะเห็นได้ว่าการปกครองระบบสหภาพนั้นเริ่มต้นดำเนินการจัดตั้งตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ 5 และมาหยุดชะงักลงเมื่อรัชกาลที่ 5 สวรรคต และได้นำรูปแบบเก่ามาปรับปรุง ใหม่ใน พ.ศ. 2495 โดยตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2495 และได้ทำการปรับปรุง ใหม่เพียงบางส่วนใน พ.ศ. 2511 เท่านั้น นับได้ว่า การปกครองระบบสหภาพนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือวิวัฒนาการที่ช้ามาก ยังคงยึดรูปแบบเก่า ๆ ที่กำหนดมาตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2495 อย่างไรก็ตามก็ได้มีการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการหลายชุดเพื่อ ทำการศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงรูปแบบสหภาพให้ดีขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. 2515

รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อ คณะกรรมการนโยบายและแผนมหาคไทย เพื่อทำการศึกษาและหาวิธีปรับปรุงการจัดองค์การขององค์การปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ทำการศึกษาพิจารณาเพื่อปรับปรุงองค์การปกครองท้องถิ่นรูป สหุขาภิบาล และได้เสนอข้อเสนอนี้มาหลายประการ ทั้งในด้านการกำหนดคุณสมบัติ ท้องที่ที่จะจัดตั้งสหุขาภิบาล องค์ประกอบคณะกรรมการสหุขาภิบาล อำนาจหน้าที่ การคลัง การควบคุม<sup>๑๗</sup> ครั้นต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการ และพิจารณาจัดระเบียบ การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อเตรียมการปรับปรุงการปก ครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ คณะกรรมการชุดนี้ได้ มีมติให้ปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรูปสหุขาภิบาลหลายประการด้วยกันที่น่าสนใจและ ควรกล่าวถึงมีดังนี้<sup>๑๘</sup>

ก) การจัดตั้งสหุขาภิบาล ท้องที่ที่จะจัดตั้งเป็นสหุขาภิบาลตามหลักเกณฑ์ที่คณะ กรรมการกำหนดไว้ดังนี้

๑. เป็นชุมนุมชนหนาแน่น ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยจะได้ กำหนดไว้
๒. มีรายได้โดยประมาณไม่ต่ำกว่าปีละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยไม่รวมเงิน อุดหนุน
๓. ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนมากในท้องถิ่น

อนึ่ง โดยคณะกรรมการเตรียมการและพิจารณาจัดระเบียบการปกครองส่วน ท้องถิ่น พิจารณาเห็นสมควรให้ยุบเลิกสหุขาภิบาลที่มีอยู่ก่อนที่มีรายได้ในปีงบประมาณที่ล่วง มาโดยไม่รวมเงินอุดหนุนทุกประเภทต่ำกว่า ๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน นั้น สิทธิ งบประมาณที่มีอยู่แล้วไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข) องค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งทำหน้าที่บริหารงานของสุขาภิบาลทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหารนั้น ได้รับตำแหน่งโดยการเลือกตั้งของราษฎรซึ่งมีจำนวนตามเกณฑ์ ดังนี้

1. สุขาภิบาลใดมีรายได้เมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้วมาแล้ว โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 500,000 บาท ให้มีกรรมการได้ 3 คน

2. สุขาภิบาลใดมีรายได้มากกว่า 500,000 บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ให้มีกรรมการได้ 5 คน

กรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และให้กรรมการเลือกกันเองเป็นประธาน 1 คน คณะกรรมการรับผิดชอบร่วมกัน ในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลโดยมีประธานเป็นหัวหน้า

ค) พนักงานสุขาภิบาล ให้มีพนักงานสุขาภิบาลประกอบด้วย ปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชีสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น โดยมีปลัดสุขาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานประจำทั่วไป

ข้อสังเกต เกี่ยวกับการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล ดังนี้

1. พิจารณาเห็นว่าท้องที่ที่จะเป็นสุขาภิบาลได้นั้น ต้องมีรายได้พอสมควรคือประมาณปีละ 200,000 บาท ถ้าสุขาภิบาลใดมีรายได้ต่ำกว่านั้นก็ให้โอนไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะถ้าสุขาภิบาลมีรายได้น้อยเกินไป ก็ไม่อาจจะดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลให้เกิดผลดีได้

2. การยกฐานะท้องที่เป็นสุขาภิบาล จะต้องได้รับความเห็นชอบจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องที่นั้น เพราะเป็นเรื่องที่ประชาชนในท้องที่นั้นต้องมีภาระผูกพันเพิ่มขึ้น

3. คณะกรรมการสุขาภิบาลรูปใหม่นี้ ประกอบด้วยผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด ไม่มีข้าราชการเข้ามาเป็นคณะกรรมการร่วมด้วยโดยตำแหน่ง

4. พนักงานสุขาภิบาล ตั้งแต่ปลัดสุขาภิบาลจนถึงเสมียน พนักงานทุกคนเป็นพนักงานของสุขาภิบาลโดยแท้ มิใช่แต่งตั้งข้าราชการ เช่น ปลัดอำเภอ เสมียนตรา ออานมัยอำเภอ ฯลฯ ไปดำรงตำแหน่งพนักงานสุขาภิบาลเหมือนแต่ก่อน

จากการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาถึงการปรับปรุงรูปแบบสุขาภิบาลนั้นก็ทำให้มีการนำไปปรับปรุงรูปแบบของสุขาภิบาลแต่อย่างใดไม่ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2527 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้ทำการสัมมนาเรื่อง "การปฏิรูประบบบริหารราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" ณ โรงแรมแกรนด์พาเลซ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ในระหว่างวันที่ 20-22 มกราคม 2527 เพื่อเป็นการสนองนโยบายรัฐบาล ในอันที่จะปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาลมาตรา 7 ซึ่งกำหนดให้สุขาภิบาลมีกรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งกับโดยการแต่งตั้ง ซึ่งก็ได้แก่นายอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ ปลัดอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ สมุห-บัญญัติอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตสุขาภิบาล และกรรมการโดยการเลือกตั้งให้แก่ผู้ที่ประชาชนในเขตสุขาภิบาลเลือกตั้งมีจำนวน 4 คน ซึ่งเป็นผลให้การบริหารงานส่วนใหญ่ดำเนินการโดยคณะข้าราชการอำเภอ ประชาชนมีส่วนร่วมและควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาลได้น้อยมาก จะมีเพียงเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนการดำเนินงาน และร่วมในการร่างข้อบังคับสุขาภิบาล ซึ่งในทางปฏิบัติประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นกรรมการบริหารสุขาภิบาลก็มักจะมีความคิดเห็นคล้อยตามความเห็นของประธานกรรมการสุขาภิบาลหรือนายอำเภอเป็นใหญ่ ทวิแทนของประชาชนจึงเป็นเพียงแต่ผู้รับรู้หรือที่ปรึกษาเท่านั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบริหารงานสุขาภิบาลซึ่งเป็นการบริหารท้องถิ่นนั้นยังขัดกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ที่กำหนดให้คณะบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก<sup>19</sup> และจากนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายทางการเมืองและการบริหาร ดังนี้<sup>20</sup>

“จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยให้ประชาชนมีสิทธิและความสามารถในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนและเป็นพื้นฐานที่ดีของการปกครองระบอบประชาธิปไตย”

คณะปฏิรูปฯ ดังกล่าวจึงได้เสนอข้อเสนอแนะดังนี้<sup>๕๖</sup>

1. ควรปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยลดจำนวนข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการสุขาภิบาล โดยตำแหน่งลง และเพิ่มจำนวนกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรให้มากขึ้น
2. สุขาภิบาลซึ่งมีฐานะการคลังที่เพียงพอจะบริหารงานประจำของตนเอง ได้ให้มีการเลือกตั้งประธานกรรมการสุขาภิบาลจากกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง
3. ปรับปรุงแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันให้มากขึ้น

จากข้อเสนอของคณะปฏิรูปฯ และเป็นการสมควรที่จะได้ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยลดจำนวนข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งลงเหลือเท่าที่จำเป็น เพิ่มจำนวนกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรให้มากขึ้น และเมื่อสุขาภิบาลใดมีฐานะการคลังที่เพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ให้มีการเลือกประธานกรรมการสุขาภิบาลจากกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งควรแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และประกอบกับให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเพื่อแก้ไขหลักการสำคัญโดยให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการโดยการเลือกตั้งจากราษฎร 9 คน ไม่ให้ข้าราชการประจำเป็นกรรมการสุขาภิบาล ในที่สุดคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรได้นำเอาร่างข้อเสนอทั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการปฏิรูประบบ

ราชการมาพิจารณาาร่วมกัน และยกร่างเป็นร่างพระราชบัญญัติสภาภิบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและในที่สุดก็ตราเป็นพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2528 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ก) คณะกรรมการสภาภิบาล มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2528 กำหนดให้คณะกรรมการสภาภิบาลประกอบด้วย

1. นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สภาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี
2. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สภาภิบาลนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณีซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งคน
3. กำนันแห่งตำบล ซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสภาภิบาล
4. ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสภาภิบาลนั้นตั้งขึ้น 9 คน (มาตรา 6 กำหนดให้กรรมการสภาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี)

ข) ประธานกรรมการ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสภาภิบาล 2528 กำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สภาภิบาลนั้นตั้งอยู่เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และให้มีรองประธานกรรมการสภาภิบาลหนึ่งคน ซึ่งคณะกรรมการสภาภิบาลได้ประชุมกันเลือกจากกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา รองประธานกรรมการให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 1 ปี และในมาตรา 5 ก็ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อใดสภาภิบาลได้มีฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสภาภิบาลได้ ให้ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการสภาภิบาล และประธานกรรมการสภาภิบาล โดยให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสภาภิบาลแทน

จากวิวัฒนาการของการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลนี้จะเห็นได้ว่าเป็นไปอย่างช้ามาก จากการใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ถึง พ.ศ. 2528 จึงจะได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของสุขาภิบาลเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองรูปแบบสุขาภิบาลก็ยังคงต้องอาศัยข้าราชการต่อไปไม่มีที่สิ้นสุดไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งประธานกรรมการหรือที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลก็ตาม และในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองรูปแบบสุขาภิบาล ไม่ว่าจะตั้งแต่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495, พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2511, พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 นั้นจะเป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลมากกว่าจะเป็นการเรียกร้องจากความต้องการของประชาชน แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาการปกครองแบบสุขาภิบาลนั้นไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งสุขาภิบาล ซึ่งต้องการให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองเมื่อใดก็ตามที่ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองแล้วการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างของสุขาภิบาลก็ย่อมจะมาจากความต้องการและการเรียกร้องของประชาชน

จากผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลปี พ.ศ. 2528 และได้มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของกรรมการสุขาภิบาลนั้นได้เกิดปัญหาอยู่บ้าง เช่น คณะกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งไป ก็อาจจะมีผลกระทบทางจิตใจ เพราะการบริหารงานสุขาภิบาลนั้นโดยสภาพที่เป็นจริงนั้น ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นกำลังสำคัญอยู่ไม่น้อย เช่น การปกครองความสงบเรียบร้อย การพัฒนา เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จากลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 นั้นได้กำหนดสาระสำคัญที่จะมีผลถึงกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างและการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล กล่าวคือ<sup>28</sup>

1. ปรับปรุงโครงสร้างสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 3,000,000 บาท—5,000,000 บาท โดยให้สุขาภิบาลมีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากกรรมการสุขาภิบาล โดยการเลือกตั้งและให้สุขาภิบาลมีพนักงานสุขาภิบาลเอง

2. การยกฐานะสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5,000,001 บาทขึ้นไป เป็นเทศบาล และมีเกณฑ์อื่นประกอบอีกดังนี้คือ

2.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในบึงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 5,000,001 บาท ขึ้นไป

2.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

2.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป

2.4 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

เกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเป็นเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการยกฐานะเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณายกฐานะการคลังของสุขาภิบาลต่อไป

เมื่อเป็นเช่นนี้การยกฐานะของสุขาภิบาลย่อมเป็นประกาศที่น่าสนใจเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการตัดสินใจของทางราชการและประชาชน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน นับแต่การให้ความเห็นชอบที่จะให้มีการยกฐานะสุขาภิบาล ซึ่งจะต้องทำในรูปของประชามติ หรือที่เรียกว่า Refferendum การตัดสินใจฐานะก็คือ ความพร้อมของสภาพชุมชนที่จะเป็นเทศบาลก็ดี ตลอดจนรูปแบบการปกครองสุขาภิบาล จะเป็นสถาบันการปกครองตนเองของประชาชน หรือเป็นสถาบันที่เป็นศูนย์กลางของการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับชุมชนหรือท้องถิ่นได้เพียงใด ผู้วิจัยจะได้นำเสนอให้ทราบโดยลำดับต่อไป

### การจัดองค์การและการบริหารงาน

การจัดองค์การหรืองานในการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งตามทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะตามคำจำกัดความของการปกครองท้องถิ่น ซึ่ง William A. Robson กล่าวว่าหมายถึง "การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจและสิทธิในการปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย

(legal right) และองค์การที่จำเป็นอันแน่วแน่ (necessary organization) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สัมฤทธิ์ผลของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ” และ Danial Wit ก็ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลของการกระจายอำนาจจากการปกครองของรัฐบาลไปให้กับองค์กรหนึ่งซึ่งองค์กรนั้นต้องไม่เป็นองค์กรในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การดำเนินการใดๆ ภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองตนเอง องค์กรหรือการจัดองค์กรเพื่อให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบอันแน่วแน่ ควรจะได้จัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ประทาน กงฤทธิศึกษากร<sup>๒๒</sup> ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบในการปกครองตนเอง จะมีองค์กร (organization) เกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ แต่การจะอำนาจการปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ก็จำต้องอาศัยระบบการบริหารที่ดี ต้องมีการจัดองค์กรที่ดี

เมื่อเป็นเช่นนี้ ข้อพิจารณาในเบื้องต้นของการปกครองแบบสุขาภิบาลก็คือการที่สุขาภิบาลมีการจัดองค์กรที่เป็นระเบียบ และเป็นความถูกต้องเพียงใดเป็นเรื่องที่ควรนำมาพิจารณาก่อน

จากการสำรวจวิจัยด้วยการสังเกตการณ์ (observation) ของผู้วิจัยพบว่า ในบรรดา 21 สุขาภิบาลที่ผู้วิจัยเลือกทำการวิจัยนั้นไม่มีที่ตั้งองค์กรหรือหน่วยการปกครองสุขาภิบาลเป็นอิสระ เป็นเอกเทศ สามารถมองเห็นได้เด่นชัดว่าเป็นหน่วยการปกครองสุขาภิบาล เช่น ที่ทำการเทศบาล ศาลว่าการกรุงเทพมหานคร หรือศาลากลางจังหวัด อันแสดงถึงสถานที่ที่แน่ชัด เป็นการจัดองค์กรเพื่อการบริหาร การให้บริการ หรือการติดตั้งได้ชัดเจน แน่นนอน

ที่ทำการสุขาภิบาลนั้นผู้วิจัยพบว่าโดยทั่วไปจะเป็นไปในสภาพที่ติดตั้งป้ายที่ทำการสุขาภิบาลไว้กับที่ว่าการอำเภอ จะมีอยู่บ้างกรณีที่จะได้สร้างอาคารไว้สำหรับเป็นที่ประชุมกรรมการสุขาภิบาล แต่ก็ไม่ได้ใช้เป็นที่ทำการสุขาภิบาลแต่อย่างใด การที่สุขาภิบาลไม่มีที่ทำการของตนเองนี้วินิจฉัยได้ว่า

1. ทำให้ประชาชนแยกไม่ออกว่าอำนาจในฐานะหน่วยการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับสุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเองเป็นคนละองค์การทางการปกครองเกิดความสับสน มีผลทำให้คนเข้าใจว่าหน่วยงานซ้ำซ้อนกันไ้ระหว่างอำเภอกับสุขาภิบาล

2. ทำให้ประชาชนเห็นไปได้ว่าสุขาภิบาลก็ยังเป็นรูปของการบริหารราชการหรือมีภาวะของความเป็นราชการ มากกว่าหน่วยการปกครองตนเอง เพราะเจ้าหน้าที่สุขาภิบาลที่จะติดต่อหรือขอร้องเรียนเรื่องบริการไ้ที่ประชาชนรู้จักก็คือนายอำเภอ ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล และปลัดอำเภอซึ่งเป็นปลัดสุขาภิบาล จึงเป็นเหตุให้เข้าใจได้ว่า สุขาภิบาลก็คือหน่วยงานหนึ่งของอำเภอ และมีผลทำให้การติดต่อของประชาชนกับสุขาภิบาลเป็นไปได้โดยยาก ไม่ใคร่จะเกิดความรู้สึกหรือความคุ้นเคยกับสุขาภิบาลเท่าใดนัก

3. ที่ทำการสุขาภิบาลที่ตั้ง อยู่ ณ ที่ว่าการอำเภอ จะไกลกันมากกับที่ตั้งชุมชนที่เป็นเขตการปกครองสุขาภิบาล จึงเป็นการขัดกับหลักของการปกครองที่ควรจะมีองค์การอันแน่นชั้ มีการจัดหน่วยงาน มีการบริการหรือการประชาสัมพันธ์เพื่อก่อให้เกิดการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ในเรื่องความจำเป็นของการมีสำนักงานในเขตพื้นที่สุขาภิบาลนี้ จะเห็นได้ว่ากรณีสุขาภิบาลห้วยชะยุ้ง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานีนั้น เขตพื้นที่สุขาภิบาลจะอยู่ห่างจากที่ตั้งที่ว่าการอำเภอถึง 21 กิโลเมตร

ในเมื่อไม่มีสำนักงานหรือที่ทำการของตนตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เช่นนี้ จะมีผลต่อบทบาทของคณะกรรมการสุขาภิบาล หรือการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองเป็นอย่างยิ่ง จะเห็นได้ว่ากรณีกรรมการสุขาภิบาล ก็ไม่ทราบว่าจะนั่งทำงานหรือควรมีที่หรือสถานที่ให้นั่งประชุมปรึกษาหารือ ก็ทำให้ไม่เกิดความสะดวกแก่คณะกรรมการสุขาภิบาล และมีผลกระทบถึงความไม่คล่องตัวในการทำงาน และทำให้ความสนใจหรือความตั้งใจในการแสดงออกซึ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบได้ไม่เต็มที่ และในส่วนที่เกี่ยวกับ

ประชาชนนั้นก็จะไม่มีความรู้สึก หรือความผูกพันกับสุขาภิบาล เพราะไม่มีที่ทำการที่จะมองเห็นได้ หรือทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของคงจะต้องรับผิดชอบ หรือคนจะต้องมีบทบาทมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในเขตสุขาภิบาล

อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาถึงข้อเท็จจริงจากตัวบทกฎหมาย ผู้วิจัยพบว่า จากนโยบายของกระทรวงมหาดไทยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาฐานะทางการคลังของสุขาภิบาล ก็ปรากฏว่าการจัดตั้งสำนักงานสุขาภิบาลจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีฐานะการคลังดี ซึ่งคาดว่าฐานะการคลังดีก็คงจะอยู่ในระหว่างสุขาภิบาลที่มีรายได้ 3-4 ล้านบาท

การที่กฎหมายหรือนโยบายทางราชการได้กำหนดไว้เช่นนี้ก็จะเห็นได้ว่าการมีสำนักงานสุขาภิบาลเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น แต่ถ้าหากผลฐานะการคลังที่มีรายได้สูง 3-5 ล้านบาทนั้นก็จะมีสุขาภิบาลเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่จะพึงมีสำนักงานสุขาภิบาลของตนเองได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ทางราชการจึงน่าจะเห็นความสำคัญโดยไม่ต้องอาศัยเกณฑ์ที่ว่ารายได้หรือฐานะการคลังขนาด 3-5 ล้าน หากแต่ควรสนับสนุนให้จัดสร้างขึ้นทุกสุขาภิบาลโดยริบควนโดยงบประมาณของตนเอง หรือหากไม่พอก็ควรให้การสนับสนุนด้วยเงินอุดหนุนของทางราชการก็จะเกิดเป็นประโยชน์ในแง่ของการปกครองตนเอง ซึ่งเป็น การสนับสนุนให้เป็นการปกครองตนเองที่มีความเป็นปึกแผ่น มีองค์กรหรือมีสำนักงานที่ชัดเจนแน่นอนต่อไป

### **อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ**

การบริหารงานของสุขาภิบาลนั้นถ้าจะพิจารณาถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ควรที่จะได้พิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของสุขาภิบาลก่อน

ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 2) กำหนดให้สุขาภิบาลมีหน้าที่ดังนี้ คือ

1. ให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก
2. ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
4. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
5. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
6. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
7. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
8. ให้มีถนน ทำเทียบเรือและท่าข้าม
9. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
10. ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
11. ป้องกันและระงับสาธารณสุข
12. ให้มีเครื่องใช้ ในการดับเพลิง
13. ให้มีการบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาการเจ็บไข้
14. ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
15. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. ให้มีการบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ

สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

17. การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรมและศีลธรรม
18. การสาธารณสุข
19. การพาณิชย์
20. กิจการอื่นๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่น หรือกิจการอื่น

ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

จากอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ให้เป็นหน้าที่ของสุขาภิบาลถึง 20 ประการนี้วิเคราะห์ไว้ว่า

1. หน้าที่ของสุขาภิบาลมีมากเกินไป เกินกว่ากำลังเงิน เกินกว่ากำลังคน หรือเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลจะดำเนินการได้

2. หน้าที่ที่โต้แย้งกันได้ ในปัจจุบันนี้ ได้มีหน่วยงานอื่นที่ควรแบ่งเบาภาระ เพราะเป็นหน้าที่อยู่ในขอบเขตรับผิดชอบที่อาจจัดทำได้ดีกว่า เช่น การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

3. หน้าที่หรือกิจการที่สุขาภิบาลควรจะทำ อันเป็นความจำเป็นโดยตรงของชุมชนหรือของสุขาภิบาลเอง แต่สุขาภิบาลมิได้มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง เช่น เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับช่างหรือนายช่างที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการออกแบบหาของระบบระบายน้ำ การควบคุมอาคาร เป็นต้น

4. จากรายได้และหน้าที่ที่ไม่สัมพันธ์กันนี้ มีผลทำให้สุขาภิบาลมีรายได้หรือมีเงินเพียงพอที่จะจ้างเจ้าหน้าที่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่รักษาความสะอาด การใช้เครื่องมือที่ทันสมัยในการรักษาความสะอาด หรือการกำจัดสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ที่ผู้วิจัยได้ให้ประชาชนกรออกแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยได้ยกงานในหน้าที่ของสุขาภิบาลมาเป็นตัวอย่างคือ การรักษาความสะอาด รวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล มลภาวะต่างๆ เช่น อากาศ น้ำเป็นพิษ การสาธารณสุข การศึกษา การส่งเสริมอาชีพ การไฟฟ้า การประปา การบำรุงถนน ทนทางและการระบายน้ำ ตลอดจนคำถามเปิดที่ให้แสดงความคิดเห็น โดยสรุปมีความเห็นว่า หน้าที่ของสุขาภิบาลที่มีความสำคัญและอยู่ในความต้องการของประชาชนก็คือหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาด

เมื่อเป็นเช่นนี้สุขาภิบาลก็ควรจะมีติดกิจการรักษาความสะอาดเป็นหน้าที่หลักของสุขาภิบาล สุขาภิบาลก็ควรจะมีหน่วยงานที่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือมีเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอ ระบุถึงเกณฑ์ในหน้าที่รักษาความ

สะดวกให้แก่ชัด เช่น งานการเก็บขยะมูลฝอย งานการกำจัดสิ่งปฏิกูล และนอกจากนั้น ควรจะพิจารณาถึงงานในค่านอนามัย หรือการอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งควรเป็นงานแขนงหนึ่งซึ่งสำคัญของการปกครองท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานอนามัย หรือสถานีบริการชุมชน งานอนามัยสิ่งแวดล้อมดูแลเรื่องมลภาวะ หรือควบคุมอาหารและยาเพื่อสุขภาพหรือคุณภาพของชีวิตของคนในเขตสุขาภิบาล

งานเหล่านี้เมื่อถือเป็นความจำเป็นของสุขาภิบาลแล้ว สุขาภิบาลทุกแห่งก็ควรถือเป็นความสำคัญ และงานหลักในหน้าที่ก็ควรจะให้มีหน่วยงานอื่นเข้ามารับผิดชอบ อันเป็นการแบ่งงานกันทำหรือแยกหน้าที่ให้ชัดเจนตามความถนัดอยู่แล้ว เช่น งานบริการทางการแพทย์ สถานีรักษาคคนเจ็บไข้ ก็ควรจะปล่อยให้เป็นงานของกระทรวงสาธารณสุข งานการศึกษา ก็ควรจะปล่อยให้เป็นที่ของสำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ งานการไฟฟ้า ก็คงเป็นเรื่องของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค งานที่เกี่ยวกับการประปา ก็ควรเป็นหน้าที่ของการประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น

แนวความคิดที่ให้อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสุขาภิบาล อยู่ในส่วนสัดกับเงินหรืองบประมาณเป็นสิ่งจำเป็น แต่อย่างไรก็ดี หน้าที่ที่สำคัญอย่างอื่นที่สุขาภิบาลควรจะได้สนใจหรือมีบทบาทสำคัญก็คือ งานที่เกี่ยวกับผังเมือง งานที่เกี่ยวกับมาตรฐานหรือความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร ถนน ทางระบายน้ำต่าง ๆ ซึ่งจะต้องเป็นการกำหนดมาตรฐาน (Fixing Standard) เพื่อการวางรากฐานสำคัญของการขยายตัว หรือการเจริญเติบโตของชุมชนเมือง (City growth) ที่เป็นมาตรฐานต่อไปด้วย

อนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของสุขาภิบาลนั้น โดยการสังเกตการณ์ของผู้วิจัยพบว่า การที่ประชาชนมีความต้องการเพียงแต่ให้สุขาภิบาลจัดดำเนินการในเรื่องรักษาความสะอาดเป็นอันดับแรกที่มีความสำคัญมากกว่าเรื่องอื่น ๆ คงจะเป็นด้วย

1. ประชาชนโดยลักษณะทางสังคม เฉพาะอย่างยิ่งในเขตสุขาภิบาลที่มีลักษณะเป็นสังคมชนบทจะมีลักษณะความเป็นอยู่แบบสันโดษ มีความเป็นอยู่แบบง่าย ๆ ง่าย ๆ อยู่แล้ว

2. ประชาชนเคยชินต่อลักษณะการให้ หรือการหยิบยื่นให้ในเรื่องของบริการต่างๆ ไม่ใคร่กระตือรือร้นหรืออยากเรียกร้องอะไรมากนัก

3. ประชาชนเข้าใจเองว่า การให้บริการต่างๆ เหล่านั้นเป็นเรื่องที่หน่วยการปกครองที่สำคัญคืออำเภอ ดังนั้นบทบาทของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ กำนันซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองอยู่แล้ว ก็เป็นเรื่องของทางราชการ ไม่ใช่การปกครองตนเอง

4. ประชาชนในเขตสุขาภิบาลนั้นโดยทั่วไปเมื่อมีปัญหา มักจะช่วยเหลือตัวเองมากกว่า เช่น บริการทางสาธารณสุข มีปัญหาเกี่ยวกับการเจ็บไข้ ก็จะไปอนามัยอำเภอ หรือในบางแห่งสุขาภิบาลหรือเขตการปกครองใกล้เคียงกับสุขาภิบาล ก็มีคลินิก มีโรงพยาบาล ซึ่งประชาชนพอใจที่จะไปรับบริการหรือใช้บริการได้เอง

5. ความต้องการต่างๆ เกี่ยวกับถนนหนทาง หรือระบบระบายน้ำยังมีได้เป็นปัญหาหลักซึ่งเพราะสภาพที่ตั้งสุขาภิบาลเป็นสภาพกึ่งเมือง กึ่งชนบท ประชาชนยังมีได้มีความจำเป็นเท่าใดนัก ยกเว้นแต่สุขาภิบาลที่มีการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ที่มีผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่น ความจำเป็นคงจะเกิดขึ้นเช่นเทศบาลก็เป็นได้

ตามความนึกเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า ในเรื่องการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันนี้ ควรนำเอาระบบการปกครองอิสระหรือหน่วยการบริหารพิเศษเฉพาะอย่าง (Special district) ดังเช่นในสหรัฐอเมริกามาใช้ จะเกิดผลดีแก่การปกครองท้องถิ่นของไทยมากยิ่งขึ้น เช่น การมีหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการระบายน้ำ ท่างานรับผิดชอบทั้งเขตเทศบาลและสุขาภิบาลติดต่อกัน หรือจัดในรูปของการให้สัมปทานแก่เอกชนไปดำเนินการ เช่น การขนขยะ เป็นต้น ก็จะเป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการปกครองสุขาภิบาลหรือเทศบาล ที่จะต้องอาศัยการลงทุนสูงหรือการที่จะต้องมีเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอได้

อย่างไรก็ดี ในการบริหารงานหรือบทบาทของสุขาภิบาลที่ควรจะมีควมรับผิดชอบ และเป็นผลดีแก่การขยายขนาดของเมือง หรือการที่เมืองเล็ก ๆ เช่น สุขาภิบาล จะกลายเป็นเมืองใหญ่ต่อไป ควรทำอย่างไร หรือควรมีควมรับผิดชอบอะไรบ้างที่จะแสดง

ถึงศักยภาพและขีดความสามารถ ซึ่งทั้งนี้ผู้วิจัยจะได้หยิบยกขึ้นมาทำการศึกษาวิจัย และเสนอแนะ เพื่อเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานสุขาภิบาลต่อไป

### ความสำคัญของผังเมืองและมาตรฐานของงานในการบริหารงานสุขาภิบาล

กล่าวโดยทั่วไปแล้วเรื่องการบริหารงานของสุขาภิบาลนั้น ผู้วิจัยได้พบว่างานส่วนใหญ่ที่จัดอยู่ในโครงการหรืองบประมาณนั้น อาจจะเป็นไปตามลำดับความต้องการของคณะผู้บริหาร หรือกรรมการสุขาภิบาล เช่น ตัดถนน การสร้างสะพาน การทำทางระบายน้ำ แต่ก็จะมีปัญหาอยู่มากเกี่ยวกับมาตรฐาน ความมั่นคง แข็งแรงหรือเป็นการทำงานที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อม ตลอดจนการคำนึงถึงการเจริญเติบโตของเมืองต่อไป

เรื่องผังเมือง เรื่องมาตรฐานของงานนี้ ผู้วิจัยถือเป็นความสำคัญมากในการปกครองท้องถิ่น เพราะการปกครองท้องถิ่นระดับใดก็ตาม โอกาสการขยายขนาดของเมือง (City growth) ย่อมเกิดขึ้น แต่ถ้าขาดการวางแผนที่ดีของเมืองแล้วก็จะกลายเป็นการเจริญเติบโตของเมืองที่มีลักษณะเป็นไปตามยถากรรม (Haphazard growth) อันจะนำไปสู่วิกฤติของเมือง (Urban crisis) เมื่อเป็นดังนี้ เรื่องของเมืองจึงต้องมีการวางแผนผังเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ต้องเป็นที่เข้าใจว่าสุขาภิบาลวันนี้ จะต้องเป็นเทศบาลในวันข้างหน้า จะต้องเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ เมืองขนาดใหญ่ หรือกลายเป็นมหานคร (Metropolis) ทั้งนี้ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างการเจริญเติบโตของเทศบาลเมืองขนาดใหญ่มาเป็นอนุทราธณ์ต่อไป

หาดใหญ่<sup>๕</sup> ในปีพุทธศักราช 2460 ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นอำเภอหาดใหญ่ และต่อมาภายในอำเภอหาดใหญ่ซึ่งเป็นรูปการปกครองแบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ ได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นเรียกว่าสุขาภิบาล และในปี พ.ศ. 2476 สุขาภิบาลแห่งนี้ที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นเทศบาลตำบลที่มีเขตพื้นที่เพียง 4.4 ตารางกิโลเมตร ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 ได้มีการขยายเขตเทศบาลเมือง

หาดใหญ่ออกไปเป็น 8.0 ตารางกิโลเมตร ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 หาดใหญ่หรือเทศบาลเมืองหาดใหญ่ก็ได้ขยายเขตออกไปเป็น 21 ตารางกิโลเมตร

จะเห็นได้ว่าเทศบาลเมืองหาดใหญ่ในปัจจุบันมีความเจริญมาก และได้มีความเจริญเติบโตของเมืองมากขึ้นโดยลำดับ และก็มีปัญหาต่าง ๆ ซึ่งทั้งนี้จากการสำรวจปัญหาของเทศบาลเมืองหาดใหญ่ก็พบว่า เทศบาลเมืองหาดใหญ่ประสบปัญหาสำคัญดังนี้<sup>๕๒</sup>

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย
2. ปัญหาเกี่ยวกับระบบการระบายน้ำ
3. ปัญหาเกี่ยวกับถนนและทางเท้าชำรุด
4. ปัญหาสังคมมีการศึกษาเสพติด
5. ปัญหาการให้บริการสาธารณสุขในชุมชนแออัดไม่เพียงพอ
6. ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
7. ปัญหาการขาดแคลนน้ำดื่มและน้ำใช้
8. ปัญหาประชากร
9. ปัญหาน้ำท่วม
10. ปัญหาเกี่ยวกับชุมชนแออัด
11. ปัญหาการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อม

จากปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นความเห็นของประชาชนที่เทศบาลเมืองหาดใหญ่ได้รวบรวมนี้เป็นตัวอย่างที่ดี ที่ผู้วิจัยใคร่จะเสนอเป็นข้อคิดเห็นว่า เมืองที่เจริญเติบโตขึ้น หากมีแผนหรือผังเมืองที่ดีพอแล้ว ก็จะแก้หรือป้องกันปัญหาได้ดี ทั้งนี้สุขาภิบาลก็เช่นเดียวกัน หากได้มีการคำนึงถึงการเจริญเติบโตทางด้านกายภาพ (Physical planning) หรือการใช้ระบบการวางผังเมือง (City planning) เช่น นำเอานโยบายการใช้ที่ดิน (Land-use policy) มาใช้ การคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การจัดระบบมาตรฐานของงานต่างๆ เช่น อาคารบ้านเรือน ที่อยู่อาศัย ย่านอุตสาหกรรม ย่านการค้าพาณิชยกรรม รวมถึงตลอดถึงระบบการกำจัดน้ำเสีย ระบบระบายน้ำ ทั้งนี้เป็นการจัดให้ได้มาตรฐานที่

แท้จริง เพื่อวันหนึ่งข้างหน้าสุขภาพก็จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลหรือเมืองใหญ่ที่ได้มาตรฐาน ซึ่งเรื่องนี้ในการวิจัยจากการสัมภาษณ์และออกแบบสอบถามของคณะกรรมการสุขภาพ ก็เห็นถึงความจำเป็นและความต้องการผังเมือง

### การวางแผนพัฒนาสุขภาพ

การวางแผนพัฒนาสุขภาพเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารงานของสุขภาพ แผนดังกล่าวนี้จะต้องเป็นแผนที่เกี่ยวกับการพัฒนาสภาพหรือความเจริญของชุมชนที่ควรจะเป็นในอนาคต

โดยทั่วไปแล้ว แผนหรือการวางแผนก็คือ การกำหนดถึงสิ่งหรือวิธีการที่จะกระทำตามที่ได้มีการกำหนดแล้วว่าสิ่งนั้นจะเกิดผลที่มีประโยชน์ บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายที่วางเอาไว้ และเมื่อเป็นเช่นนี้แผนจึงเป็นเรื่องของการจัดเตรียมที่จะคำนึงถึงอนาคต และแผนย่อมมาจากที่ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายมาแล้ว”

เนื่องจากสุขภาพนับวันแต่จะมีผู้คนหนาแน่น มีความเจริญเพิ่มขึ้น มีการประกอบการธุรกิจ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม มากขึ้น เมื่อเป็นดังนี้ ความต้องการในบริการต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ จะสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น สุขภาพจะเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง สำหรับชุมชนเมืองขนาดเล็ก ที่จะกว้างหรือเจริญเติบโตต่อไปเป็นเทศบาลหรือเมืองใหญ่ ด้วยเหตุนี้การวางแผนหรือการมีแผนพัฒนาสุขภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็น

อย่างไรก็ดี แผนพัฒนาสุขภาพนั้นจะยังเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องประสานกับแผนใหญ่ หรือเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาสุขภาพจะเป็นส่วนหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการประสานกันในการสร้างสรรค์ความเจริญของชุมชนอย่างมีระเบียบและจะขจัดปัญหาของการเจริญเติบโตของเมืองที่ไม่เป็นระเบียบได้ ทั้งนี้โดยสรุปแผนสุขภาพนี้จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ หรือกล่าวอีก

ประการหนึ่งก็คือ แผนพัฒนาสุขภาพีบาลจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอตนเอง

แผนพัฒนาสุขภาพีบาลควรจะได้จัดทำขึ้นเป็น 2 กรณีคือ เป็นแผนระยะยาว (Long range plan) และแผนระยะสั้นหรือแผนประจำปี เพื่อความเป็นไปได้ สำหรับการมีโครงการเพื่อขอรับอนุมัติและจัดท่างบประมาณ (Budget) ในการบริหารงานของสุขภาพีบาลต่อไป

การวางแผนพัฒนาสุขภาพีบาล จะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

1. เป็นแผนที่เกี่ยวกับความเจริญของเมือง (City growth) เป็นความเจริญทางด้านกายภาพ (physical planning) หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผังเมือง (City planning) ดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้แผนที่เกี่ยวกับกายภาพนี้ จะเป็นโครงการต่างๆ เช่น นโยบายการใช้ที่ดิน (Land use control) เพื่อกำหนดว่าบริเวณการปลูกสร้างอาคารที่พักอาศัย บริเวณที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

2. เป็นแผนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร (administrative development) ซึ่งหมายถึง 1) การวางแผนกำลังคนหรือเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานในสุขภาพีบาล 2) การปรับปรุงหน่วยงานและพัฒนาแบบวิธีทำงาน และ 3) เป็นเรื่องของการปรับปรุงงานได้หรือการพัฒนางานได้ของสุขภาพีบาล

อย่างไรก็ดี แผนพัฒนาสุขภาพีบาลนั้นยังไม่อาจจัดทำให้สัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งนี้ควรจะมีข้อที่น่าพิจารณาที่สำคัญ คือ

1. สุขภาพีบาลขาดเงินหรืองบประมาณ (budget) เพียงพอที่จะปฏิบัติตามแผนหรือโครงการนั้นๆ แม้แต่แผนหรือโครงการระยะสั้นที่จัดทำไว้เพื่อขออนุมัติงบประมาณในการดำเนินงาน

2. สุขภาพีบาลขาดบุคลากรที่มีความรู้ มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการวางแผน หรือปฏิบัติตามแผน หรือโครงการต่างๆ ที่อยู่ในแผนพัฒนาสุขภาพีบาล

3. สภาภิบาลยังไม่ได้รับความร่วมมือ หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน

4. สภาภิบาลยังขาดอำนาจบังคับให้เป็นไปตามแผน หรืออาจกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาสภาภิบาลยังไม่สอดคล้อง หรือเป็นการวางแผนร่วมกับแผนอื่น ๆ เช่น แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนการได้รับความร่วมมือหรือการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาสภาภิบาลได้

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาจะเห็นได้ว่าสภาภิบาลยังไม่สามารถจะกำกับหรืออำนวยการบริหารให้การเจริญเติบโตของชุมชนเมืองขนาดสภาภิบาลของตนให้เป็นไปตามแผน หรือเป็นการเติบโตของเมืองอย่างมีระเบียบ ซึ่งเรื่องนี้จะเป็นผลกระทบต่อกักยภาพหรือขีดความสามารถที่จะทำให้สภาภิบาลเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างแท้จริง

### รายได้ของสภาภิบาล

รายได้สภาภิบาลตามกฎหมายนั้นกำหนดให้สภาภิบาลมีรายได้ ดังต่อไปนี้

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินของสภาภิบาล
4. รายได้จากการสาธารณูปโภคของสภาภิบาล
5. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้สภาภิบาลต้องได้

รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. เงินที่มีผู้อุทิศให้เป็นการกุศลสาธารณประโยชน์
9. เป็นรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

จากแหล่งที่มาของรายได้ทั้ง 9 ประการนี้ เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าสมาชิกบาลมีรายได้น้อย คือจัดเก็บได้น้อย จะมีรายได้เป็นหลักก็คือภาษีอากร เช่น ภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน ภาษีนำร่องท้องที่ ภาษีป้าย และรายได้ที่สำคัญได้รับบั้นจากรัฐบาลก็คือ ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วนั้นให้กับสมาชิกบาลร้อยละ 25 ซึ่งจะเป็นรายได้ที่เป็นหลักของสมาชิกบาลในปัจจุบันนี้ และนอกจากนี้รายได้ที่เป็นหลักของสมาชิกบาลอีกประการหนึ่งก็คือเงินอุดหนุน สรุปได้ว่าสมาชิกบาลและการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ต่างก็อยู่ได้ด้วยเงินอุดหนุนทั้งสิ้น

### ผลกระทบเกี่ยวกับรายได้ของสมาชิกบาลกับโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ออกไปสังเกตการณ์ (Observation) พร้อมทั้งได้มีโอกาสนัดสัมภาษณ์ (Interview) คณะกรรมการสมาชิกบาลแล้วเห็นว่าปัญหาหนึ่งที่เป็นตัวการสำคัญทำให้รายได้มากหรือน้อย รายได้ลดหรือเพิ่มของสมาชิกบาลนั้น จะอยู่ที่ปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ

1. สภาพแวดล้อมที่ตั้งสมาชิกบาลนั้นเอื้ออำนวยให้มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในเขตสมาชิกบาล
2. ปัญหาเกี่ยวกับการขยายขอบเขตของเทศบาลไปคลุมเขตพื้นที่สมาชิกบาลที่มีโรงงานอุตสาหกรรมและย่านการค้าธุรกิจ

ในข้อที่ 1 ที่ว่าเป็นมูลเหตุจูงใจในการลงทุนให้มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในเขตสมาชิกบาลนั้น ผู้วิจัยพบว่า เขตสมาชิกบาลใดก็ตามถ้าสิ่งแวดล้อมอำนวยให้มีผู้ลงทุนสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในเขตนั้น ๆ ก็จะทำรายได้ให้กับชุมชนนั้น ๆ เป็นอย่างดี ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนี้จากการสังเกตการณ์ของผู้เขียนพบว่า ฐานะทางการคลังหรือรายได้จะแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดระหว่างสมาชิกบาลที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในเขตพื้นที่นั้นกับสมาชิกบาลที่ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่

ในข้อที่ 2 นับว่าสำคัญมาก เพราะจากการสังเกตการณ์และการสนทนาแบบ  
กึ่งการสัมภาษณ์นายอำเภอซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ปลัดสุขาภิบาล และกรรม-  
การสุขาภิบาล เช่น สุขาภิบาลข้างเฝือก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับผลกระทบ  
มากจากการขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เมื่อเป็นเช่นนั้นเขตของเทศบาลนครเชียงใหม่  
จะกินเข้าไปในเขตพื้นที่ของสุขาภิบาลข้างเฝือก ซึ่งสุขาภิบาลข้างเฝือกจะมีรายได้ตกทันที  
เพราะเขตพื้นที่เหล่านั้นเป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม โรงแรม และย่านธุรกิจการพาณิชย์

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่ากรณีที่เทศบาลขยายเขตออกไปกิน  
เขตพื้นที่สุขาภิบาลนั้นจะมีผลโดยตรงต่อปัญหาเกี่ยวกับศักยภาพ (Potential) ของสุขาภิบาล  
ที่จะสร้างสรรค์ความเจริญ พัฒนาเขตพื้นที่ให้มีรายได้และในที่สุดการที่มีโอกาสในการยก  
ฐานะเป็นเทศบาลก็เป็นหนทางหนึ่งที่หมดโอกาส ซึ่งหมายความว่ารายได้ของสุขาภิบาลนั้นๆ  
จะไม่มีทางถึงเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

หลักการเกี่ยวกับการยกฐานะของสุขาภิบาลนั้นขึ้นเป็นเทศบาลนั้นๆ ได้มี  
เกณฑ์ที่สำคัญคือ “ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5,000,001 บาท ขึ้นไปเป็นเทศบาล  
ตำบล” และมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดต่อไปก็คือต้องเป็นรายได้จริง ไม่มีเงินอุดหนุนในบึงบ-  
ประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 5,000,001 บาทขึ้นไป จะเกิดปัญหา 3 ประการคือ

1. รายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ 5,000,001 บาทโดยไม่รวมเงินอุดหนุน กล่าว  
โดยทั่วไปแล้วจะเป็นการยากมากสำหรับสุขาภิบาลที่ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือการพา-  
ณิชยกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้นๆ

2. เขตสุขาภิบาลที่มีรายได้สูงเกินกว่า 5,000,001 บาท หรืออาจจะมากกว่า  
นั้น โดยสภาพของท้องถิ่นและชุมชน จะเป็นบริเวณเขตพื้นที่สุขาภิบาลโดยรวมเขตพื้นที่  
หลายตำบล หมู่บ้าน เป็นเขตพื้นที่ที่กว้างใหญ่ไพศาลอันเนื่องจากเป็นที่ตั้งของโรงงาน  
อุตสาหกรรม เช่น เขตพื้นที่ของสุขาภิบาลอำเภออุ้ม อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี สุขาภิบาล  
คลองหลวง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เป็นต้น เขตพื้นที่สุขาภิบาลเหล่านี้ก็  
ไม่อาจจัดเป็นเขตการปกครองเทศบาลได้ เพราะชุมชนไม่หนาแน่นตามเกณฑ์ คือ

- มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในบึงบรประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 5,000,001 บาทขึ้นไป
- มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
- ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

จากเกณฑ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในกรณีความหนาแน่นของประชากร (density) จะเป็นปัญหาที่สุขาภิบาลจะไม่พร้อมได้ เพราะสภาพพื้นที่ของสุขาภิบาลที่มีรายได้สูงเช่น สุขาภิบาลอ่าวอุดม สุขาภิบาลคลองหลวง เป็นต้น สุขาภิบาลเหล่านี้จะมีพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาลเช่นสุขาภิบาลอ่าวอุดมจะมีเขตพื้นที่ถึง 379 ตารางกิโลเมตร สุขาภิบาลคลองหลวงจะมีเขตพื้นที่ถึง 105.935 ตารางกิโลเมตร และสำหรับความหนาแน่นนั้นสุขาภิบาลโดยทั่วไปจะมีเขตพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาล ประชากรก็จะอยู่กระจัดกระจายจะอยู่ในลักษณะความหนาแน่นเหมือนประชากรในเขตเทศบาลก็จะแตกต่างกันจึงเป็นปัญหาหนึ่งถึงโอกาสยกฐานะของสุขาภิบาล

อย่างไรก็ดี สภาพการของชุมชน การปกครองเทศบาลอันเป็นเขตการปกครองสำหรับชุมชนเมืองนั้น ก็จะไม่เป็นเขตพื้นที่การเกษตรอย่างกว้างขวางหรือเป็นเขตพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาลจนเกินไป ในขั้นนี้นับว่าจะเป็นการอุปสรรคต่อการยกฐานะของสุขาภิบาลในเมื่อรายได้เกิน 5,000,001 บาท

3. ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับรายได้ของสุขาภิบาลนั้น ในขณะที่เป็นปัญหาอยู่เกี่ยวกับการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล จะประสบกับปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งตามมานั้นก็คือการขยายเขตเทศบาลต่าง ๆ ที่จะครอบคลุมเข้าไปกินเขตสุขาภิบาลนั้นจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รายได้ของสุขาภิบาลลดลงไปในตัว

จากปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ จึงเห็นได้ว่ามีผลกระทบต่อศักยภาพและความเป็นไปได้ในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลกล่าวคือ โอกาสที่สุขาภิบาลจะได้รับการยกฐานะ

เป็นเทศบาลนั้น สำหรับสุขาภิบาลที่ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม ไม่มีการประกอบธุรกิจ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมขนาดใหญ่แล้ว รายได้จะน้อยจนไม่สามารถมีรายได้ถึงเกณฑ์ 5,000,001 บาท และสำหรับสุขาภิบาลที่มีรายได้สูงอันเนื่องจากมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ หรือการประกอบธุรกิจ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมก็ตาม แต่ก็จะเป็นสุขาภิบาลที่มีเขตพื้นที่กว้างขวาง ประชากรจะกระจายเป็นหย่อม ๆ หากทั้งเป็นเทศบาลก็จะทำได้ยาก เพราะเขตพื้นที่กว้างขวางมากจะเกินกำลังในการให้บริการหรือการรับผิดชอบในหน้าที่ของเทศบาลได้ และไม่เพียงแต่เท่านั้นตัวแปรที่สำคัญประการหนึ่งก็คือปัจจุบันเทศบาลต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะขยายเขตให้เข้าไปในพื้นที่ของสุขาภิบาล และเป็นเหตุให้รายได้สุขาภิบาลลดลง และด้วยเหตุนี้เองจึงเห็นได้ชัดว่าศักยภาพหรือความเป็นไปได้ที่สุขาภิบาลจะยกฐานะเป็นเทศบาลก็ไม่อยู่ในวิสัยที่จะเป็นไปได้มากนัก

อย่างไรก็ดี เมื่อสุขาภิบาลมีรายได้น้อย แต่การที่จะปรับปรุงให้มีรายได้สูงขึ้น หรือการจัดเก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยขึ้นนั้น ผู้วิจัยจะได้เสนอให้ทราบต่อไป

### โครงสร้างและรูปแบบของสุขาภิบาล

การปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะระบบสุขาภิบาลนั้น ได้ใช้รูปแบบเดียวกับ (Uniformity) ทุก ๆ สุขาภิบาลทั่วประเทศ เป็นระบบคณะกรรมการ (Committee System) และมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้คือ

1. คณะกรรมการสุขาภิบาล
2. พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

#### 1. คณะกรรมการสุขาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาลนั้นกำหนดให้คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย

1. นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สุขาภิบาลตั้งอยู่แล้วแต่กรณี

2. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณีซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งคน

3. กำนันแห่งตำบลที่มีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสุขาภิบาล

4. ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นแก่กัน

องค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือบุคคลที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งเดิมต้องพ้นจากตำแหน่งไป ได้แก่

1. หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
2. สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
3. สมุหบัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

และ 4. ผู้ใหญ่บ้าน

การที่บุคคลต่างๆ พ้นจากตำแหน่งไปนั้น ผู้วิจัยพบว่า ได้เกิดเป็นปัญหาในการปฏิบัติอยู่บ้าง กล่าวโดยเฉพาะคือ ที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นกำลังสำคัญในการปกครองท้องที่และเป็นกำลังสำคัญของการบริหารงานสุขาภิบาลในโอกาสที่ผ่านมา แต่เมื่อต้องพ้นหน้าที่ไปก็ย่อมมีผลกระทบต่อความรู้สึกบ้างเป็นธรรมดา

ผู้ใหญ่บ้านนั้นถ้าจะพิจารณาจากพระราชบัญญัติส่วนปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 แล้ว ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนบำรุงและส่งเสริมอาชีพ หรือการทำมาหากินของราษฎร และมีหน้าที่ครอบครัวไปถึงงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาด การป้องกันและช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรในหมู่บ้านที่ประสบสาธารณภัย

อนึ่ง ผู้ใหญ่บ้านยังมีหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับความ  
 อาญา กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร กฎหมาย  
 เกี่ยวกับบัตรประจำตัว กฎหมายเกี่ยวกับการรับราชการทหาร กฎหมายเลือกตั้ง เป็นต้น  
 ซึ่งโดยกฎหมายเหล่านี้จะเห็นได้ว่าผู้ใหญ่บ้านย่อมมีบทบาทสำคัญที่จะถืออำนาจต่อความ  
 เจริญของชุมชนหรือท้องถิ่นได้มาก ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าผู้ใหญ่บ้านจะพ้นหน้าที่ไปแล้วก็ตาม  
 แต่การทำงานของคณะกรรมการสุขาภิบาลก็ยังต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ใหญ่บ้าน หรือ  
 คณะกรรมการหมู่บ้านได้เป็นสำคัญ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ทราบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายศรีพงษ์  
 อยู่มน นายอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลป่าซาง ซึ่ง  
 เป็นสุขาภิบาลที่ได้รับรางวัลดีเด่น ว่า "ผู้ใหญ่บ้านเป็นกำลังสำคัญในการบริหารงานของ  
 สุขาภิบาลมาก แต่เมื่อผู้ใหญ่บ้านมาพ้นจากตำแหน่งไปโดยกฎหมาย ผู้ใหญ่บ้านในฐานะ  
 กรรมการหมู่บ้านก็ยังมีส่วนช่วยหรือเป็นกำลังอันสำคัญของการทำงานของสุขาภิบาล"<sup>29</sup>

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528  
 ที่กำหนดให้บุคคลที่เป็นข้าราชการในส่วนภูมิภาค ตลอดจนผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง  
 ไปและให้มีคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเป็น  
 จำนวนเก้าคนนั้นก็เป็นการเหมาะสมเพราะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามี  
 ส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น และในกรณีนี้จากผลการวิจัยก็ปรากฏว่า  
 ประชาชนเห็นชอบด้วย และแสดงให้เห็นว่าประชาชนและคณะกรรมการสุขาภิบาลเองก็  
 เห็นชอบด้วยกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 โดยที่กฎหมายฉบับนี้  
 ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญคือมีผลให้ข้าราชการและผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไป  
 และให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้นเป็น 9 คนนั้น ย่อมแสดง  
 ให้เห็นว่าประชาชนมีความเห็นและต้องการให้สุขาภิบาลเป็นรูปแบบการปกครองตนเอง  
 ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น อย่างแท้จริง ซึ่งก็นับว่าประชาชนให้ความสนใจที่เป็น

ความเห็นทั้งคํานกรรมการสภาภิบาลและประชาชนต่างก็ได้ทํารวมถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2528

### รูปแบบของสภาภิบาล

กล่าวโดยทั่วไปแล้วสภาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย ได้ใช้รูปแบบที่แปลกไปจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เช่น เทศบาลได้ใช้แบบคณะเทศมนตรีและสภาซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับรูปแบบการปกครองของรัฐคือ รัฐบาลโดยรัฐสภา (Parliamentary Government) แต่สำหรับสภาภิบาลแล้วเป็นรูปแบบ (Form) ที่เรียกว่าคณะกรรมาการ

การเป็นรูปแบบคณะกรรมาการนี้ได้ใช้มานาน จะมีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรบ้างนั้น ในการวิจัยของผู้วิจัยจะได้พิจารณาเป็นปัญหาสำคัญ เพราะจะมีผลกระทบต่อโอกาสหรือความเป็นไปได้ในการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริงต่อไป

การที่ได้กำหนดให้สภาภิบาลใช้รูปแบบคณะกรรมาการนั้น โดยหลักการคณะกรรมาการก็เป็นรูปของการบริหารหรือการทำงานที่จะไม่มีหัวหน้ารับผิดชอบ ดังเช่นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ก็ได้ใช้ระบบคณะกรรมาการ<sup>30</sup> และระบบคณะกรรมาการนี้จะไม่มีความรับผิดชอบ (has no single chief executive) เพราะความรับผิดชอบในระบบคณะกรรมาการจะต้องเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility)<sup>31</sup> จะต้องเป็นการใช้การตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก (majority)

อย่างไรก็ดี การใช้รูปแบบคณะกรรมาการนี้ ผู้วิจัยขณะที่สัมภาษณ์คณะกรรมาการสภาภิบาลในการวิจัยก็ได้มีคณะกรรมาการสภาภิบาลได้หยิบยกปัญหาขึ้น แสดงความเห็นว่าเป็นบางประเด็นที่จะต้องมีการตัดสินใจน่าจะได้ฟังความคิดเห็น หรือหารือในรูปของการออกเสียง" ลักษณะเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญที่น่าจะนำมาพิจารณา กล่าวคือ ถ้าในกรณีที่เป็นแบบคณะกรรมาการนี้จะมีทางเป็นไปได้ว่ามีข้าราชการหรือฝ่าย

ที่ได้รับแต่งตั้งหรือการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งฝ่ายหนึ่ง ซึ่งได้แก่นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และกำนันในท้องที่ และอีกฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน 9 คน ซึ่งในกรณีนี้หากเกิดมีการอภิปรายหรือมีการลงมติแล้วแต่ละฝ่ายก็แยกตัวเป็นกลุ่ม (Group) ถือว่ากลุ่มหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง กลุ่มหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง ก็จะเกิดเป็นปัญหาในการบริหารขึ้นได้ และคงจะทำความอึดอัดใจให้กับประธานกรรมการสุขาภิบาล หรือ กรรมการสุขาภิบาลฝ่ายที่มาจาก การแต่งตั้งได้บ้าง แต่ถ้าประธานกรรมการสุขาภิบาลมี ประมุขศิลป์ (leadership) ที่ มีมนุษยสัมพันธ์ (Human relations) หรือวิธีการทำงานที่ดี ไม่มีปัญหาระหว่างคณะกรรมการสุขาภิบาลก็แน่นอนการทำงานหรือการบริหารคงจะไม่มี ปัญหาเกิดขึ้น แต่ผู้วิจัยก็มีความเห็นว่าถ้าสุขาภิบาลยังคงใช้ระบบคณะกรรมการอยู่ และ กรรมการที่มาจาก การเลือกตั้ง 9 คนนั้น อาจเกิดปัญหาในการบริหารขึ้นมาได้ทั้งใน ประเด็นของผลประโยชน์ (interest) และประเด็นของรูปแบบ (Form) ที่บังคับว่าเป็น ระบบคณะกรรมการ ซึ่งน่าจะหาทางป้องกันหรือแก้ไขต่อไป

อนึ่ง โดยที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 นี้ ได้มีสาระสำคัญอันเป็น เงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรูปแบบของคณะกรรมการกล่าวคือ ในกรณีนี้ "สุขาภิบาลใดมีฐานะทาง การคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศรายชื่อสุขาภิบาลนั้นในราชกิจจานุเบกษา และให้นายอำเภอหรือปลัด อำเภอยุติเป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล และประธาน กรรมการสุขาภิบาลโดยให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน"<sup>82</sup> และ "ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอดำเนินการให้คณะกรรมการ สุขาภิบาลเลือกประธานกรรมการสุขาภิบาลหนึ่งคนจากกรรมการสุขาภิบาล"<sup>83</sup>

จากข้อความที่ปรากฏในกฎหมายก็หมายความว่า ถ้าหากฐานะการคลังที่อยู่ ในเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยจะกำหนดแล้ว สุขาภิบาลนั้นก็เปลี่ยนแปลงสภาพของคณะ

กรรมการสุขาภิบาล โดยนายอำเภอจะพ้นจากตำแหน่งไปและไปเป็นที่ปรึกษา และให้มีการเลือกกรรมการสุขาภิบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง 9 คน นั้นขึ้นเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล การเลือกตั้งเป็นการเลือกเช่นเดียวกับคณะกรรมการ จะเลือกใครเป็นประธานกรรมการ นั้นเอง

บทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในการปกครองตนเองนั้นนับว่าเหมาะสมเป็นหลักการกระจายอำนาจของการปกครองเป็นการส่งเสริมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ได้เป็นการถูกต้องแล้ว แต่ในการวิจัยก็พบว่าประชาชนยังพอใจที่รูปแบบการปกครองสุขาภิบาลนั้นยังจะต้องผสมกันระหว่างข้าราชการ และประชาชนอยู่จะปล่อยให้เป็นเรื่องของประชาชนเองที่เดียวไม่ได้ เพราะประชาชนเชื่อว่าเขตการปกครองสุขาภิบาลอันเป็นเขตพื้นที่กิ่งเมืองเล็ก ๆ และกิ่งชนบทนั้นในบางครั้งก็ยังคงอาศัยทางราชการเป็นผู้นำหรือเอื้ออำนวยในบริการต่าง ๆ อยู่

จากการวิจัย ความเห็นของประชาชนกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นแสดงให้เห็นว่ายังมีความเชื่อในบทบาทการนำหรือการบริหารของทางราชการหรือกล่าวได้ว่ายังจะต้องอาศัยทางราชการอยู่บ้างในการพัฒนาท้องถิ่น หรือการสร้างสรรค์ความเจริญและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ดังนั้นประชาชนจึงยังเชื่อว่าระบบคณะกรรมการที่มีนายอำเภอเป็นประธาน มีปลัดอำเภอเป็นปลัดสุขาภิบาล และมีกำนันในท้องที่เป็นกรรมการ มีคณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งอีก 9 คน ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 ยังเป็นลักษณะที่มีความเหมาะสมอยู่

อนึ่ง ในการวิจัยผู้วิจัยได้สัมภาษณ์พูดคุยกับกรรมการสุขาภิบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ก็มีความเห็นเช่นเดียวกันว่าสำหรับสุขาภิบาลนั้นเมื่อรายได้ไม่มาก ยังไม่สามารถบริหารหรือมีเจ้าหน้าที่ของตนเองได้เต็มที่ ก็ควรอาศัยทางราชการ หรือเพียงแต่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยการเป็นกรรมการอยู่เช่นนี้ก็เหมาะสมแล้ว แต่ถ้ามหา

ราชได้ก็ มีฐานะการคลังดีพอจะยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วรูปแบบการปกครองที่เป็นคณะเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากประชาชนเท่าที่เป็นอยู่ก็อาจจะมีความเหมาะสม

จากการให้สัมภาษณ์ การพูดคุยเป็นการปรึกษาหารือของผู้วิจัยกับกรรมการสุขาภิบาลและประชาชน ตลอดจนการสังเกตการณ์ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า สุขาภิบาลที่เป็นอยู่ในโครงสร้างตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 นั้นดีแล้ว การยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลในกรณีที่สุขาภิบาลมีรายได้เกิน 5 ล้านขึ้นไปก็มีความเหมาะสมแล้ว หากแต่ขั้นตอนตอนที่ให้สุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังดีพอแล้วให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากประชาชนโดยให้กรรมการสุขาภิบาลที่มาจากผลการเลือกตั้งเลือกกันขึ้นเป็นประธาน คณะกรรมการนั้นจะเกิดปัญหาได้ แต่ถ้าจะปลดปล่อยยกฐานะให้ประชาชนปกครองตนเองเป็นเทศบาลเลยก็เดี๋ยวก็น่าไม่มีปัญหา เพราะถ้าในกรณีที่ให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลไปเป็นที่ปรึกษานั้น ในทางปฏิบัติผู้วิจัยไม่เห็นด้วย เพราะอย่างน้อยก็จะเกิดความรู้สึกแก่นายอำเภอที่เคยมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีบทบาทแต่เดี๋ยวก็น่าหมดบทบาทไปก็จะมีความรู้สึกเสียใจเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านและกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการแล้วต้องพ้นตำแหน่งไป

จากหลักเกณฑ์ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนั้น กระทรวงมหาดไทยก็ได้ร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ การพิจารณายกฐานะการคลังของสุขาภิบาล พ.ศ. 2529 ขึ้น โดยให้พิจารณาดังนี้

1. มีรายได้จัดเก็บในบึงบประมาณที่ผ่านมามากกว่าหลายปีซ้อนหลังเฉลี่ยไม่น้อยกว่า 4 ล้านห้าแสนบาทต่อปี
2. มีรายจ่ายเป็นเงินเคื่อนพนักงานสุขาภิบาลและค่าจ้างสุขาภิบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสิบสอง แต่ไม่เกินร้อยละสามสิบสี่ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา

3. มีงบการคลังเพียงพอที่จะก่อสร้างสำนักงาน สหุขาภิบาลถาวรของตนเองตามแบบแปลนของกรมโยธาธิการเป็นเอกเทศ โดยแยกจากที่ตั้งของสำนักงานส่วนราชการอื่น

4. กรรมการสหุขาภิบาลไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการสหุขาภิบาลทั้งหมด เห็นว่าสหุขาภิบาลนั้นมีฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสหุขาภิบาลได้ และควรให้มีประธานกรรมการสหุขาภิบาลจากกรรมการสหุขาภิบาล

ในเกณฑ์ที่กำหนดนี้ โดยฐานะการคลัง โดยรายได้ 4 ล้านห้าแสน จึงจะให้นายอำเภอพ้นจากประธานกรรมการสหุขาภิบาล และคามที่ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยนั้นประกอบด้วย การที่จะยกฐานะสหุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5,000,001 บาท ขึ้นไปเป็นเทศบาลตำบลนั้นใกล้เคียงกันมาก ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ไม่ควรจะต้องมีขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากการที่นายอำเภอพ้นจากหน้าที่ประธานกรรมการไปเมื่อรายได้ หรือฐานะการคลังของสหุขาภิบาลมี 4 ล้าน 5 แสน หากจะเปลี่ยนโครงสร้างก็ควรทำขั้นตอนเดียว ต่อเมื่อรายได้เกิน 5,000,001 บาทขึ้นไปก็ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเสียทีเดียวจะเหมาะสมและไม่เป็นปัญหาในทางการเมือง การบริหารกับสหุขาภิบาลด้วย

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบ (Form) ของคณะกรรมการสหุขาภิบาลตามที่ถูกผู้วิจัยได้วิเคราะห์มาแล้วนั้น ประกอบด้วยขั้นตอนที่จะยกฐานะสหุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลนั้น ผู้วิจัยเห็นสมควรปรับปรุงโครงสร้างรูปแบบดังนี้

1. สหุขาภิบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพื่อเป็นการฝึกฝนรูปแบบของการให้มีการแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะการไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาท้องถิ่นนั้นเป็นลักษณะองค์การที่มีความจำเป็น (necessary organization) ต่อการปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองตนเองมาก และเป็นการป้องกันที่จะมิให้ความเข้าใจผิดในเรื่องระบบคณะกรรมการ แต่มิได้มีการบริหารหรือการตัดสินใจในรูปคณะกรรมการ รูปแบบสหุขาภิบาลที่ควรจะเป็นคือฝ่ายบริหารได้แก่นายอำเภอ และมีปลัดอำเภอเป็นปลัดสหุขาภิบาล และมีกำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องถิ่นที่เป็นที่ปรึกษาและฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง 9 คน

(จำนวนสมาชิกควรจะเลือกตามอัตราส่วน หรือเกณฑ์จำนวนประชาชนในเขตสมาชิกภาพเป็นหลัก) ทั้งนี้จำนวนสมาชิกจะแตกต่างกันไปตามจำนวนประชากรในเขตสมาชิกภาพนั้น ๆ แต่ไม่ควรเกิน 12 คน) และให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการกำหนดโครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณประจำปีของสมาชิกภาพและการควบคุมการบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถามและการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ฝ่ายบริหาร

2. เมื่อสมาชิกภาพใดมีรายได้เข้าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือถ้ามีรายได้เกิน 5,000,001 บาทขึ้นไปก็ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องสมาชิกภาพในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง : ปัจจุบันมีผลกระทบต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลของสมาชิกภาพนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางในการวิจัยให้เป็นการค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของสมาชิกภาพและนำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อยุติเป็นข้อเสนอแนะให้เกิดผลดีแก่สมาชิกภาพในฐานะหน่วยการปกครองตนเองต่อไป

ในการวิจัยผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากสมาชิกภาพทั้งหมดนี้ ทั่วประเทศมีอยู่ 775 แห่ง เพื่อความสะดวกและความเป็นไปได้ในการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ใช้วิธีการศึกษาแบบ Stratified Random Sampling คือการเลือกตัวอย่าง โดยใช้เครื่องชี้เกี่ยวกับรายได้ (Economic indicator) เป็นหลักประกอบกัน ภาคหรือเขตในทางภูมิศาสตร์ (Geographic indicator) โดยเลือกตัวอย่างทั้งหมด 21 สมาชิกภาพ ดังปรากฏในบทนำที่อธิบายถึงระเบียบวิธีการวิจัย (research methodology) แล้ว

อย่างไรก็ตามจากการทบทวนหรือการสำรวจวรรณกรรม (review literature) ถึงแม้จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสมาชิกภาพกันหลายครั้งหลายหนจนในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสมาชิกภาพ พ.ศ. 2528 ก็เป็นแต่เพียงมีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการสมาชิกภาพ คือ ให้มีประชาชนเพิ่มขึ้น เดิม 4 คน เป็น 9 คน

ในคณะกรรมการสุขาภิบาล และมีการวางเกณฑ์โดยกำหนดรายได้เป็นหลักที่จะให้นายอำเภอ  
ในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลพ้นจากตำแหน่งไป และให้เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ  
สุขาภิบาลในเมื่อรายได้สุขาภิบาลนั้นอยู่ในระหว่าง 3 ล้าน ถึง 5 ล้าน และในกรณีที่สุขา-  
ภิบาลใดมีรายได้เกิน 5 ล้าน ก็ให้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล

เกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า  
เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงจำนวนบุคคลในคณะกรรมการ และการขยับเกณฑ์  
ที่เกี่ยวกับรายได้ที่จะยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลให้สูงขึ้นเท่านั้น หากใช่เป็นการแก้ไข  
ปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวกับขีดความสามารถ (Capability) อันจำเป็นในการบริหารงานของ  
สุขาภิบาล เพื่อก่อให้เกิดการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเพียงพอที่จะให้  
สุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองตนเองที่มีศักยภาพในการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ  
และสังคมอย่างแท้จริง ทั้งนี้สิ่งที่ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสามัญต่อศักยภาพหรือขีดความสามารถ  
ที่ควรจะได้รับปรับปรุง ผู้วิจัยขอสรุปเป็นข้อเสนอแนะเป็นเรื่องๆ ไปดังต่อไปนี้

1. ที่ตั้งสำนักงานสุขาภิบาลในฐานะองค์การการปกครองท้องถิ่น
2. การจัดโครงสร้างองค์การรูปแบบแห่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของ  
สุขาภิบาล
3. รายได้ของสุขาภิบาล
- และ 4. สาเหตุอื่นที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะของสุขาภิบาล

#### ๑. ที่ตั้งสำนักงานสุขาภิบาลในฐานะองค์การการปกครองท้องถิ่น

เรื่องที่ตั้งสำนักงานของสุขาภิบาลในฐานะองค์การการปกครองท้องถิ่นนี้ จะ  
มีผลอันสำคัญต่อการบ่งชี้ถึงความเป็นไปได้ในการแสดงฐานะความเป็น หน่วยการปกครอง  
ตนเอง (Local self government) เป็นการแสดงถึงความเป็นไปได้ที่จะทำให้การปกครอง  
ตนเองนี้ประชาชนสามารถที่จะติดคอ ขอร้อง หรือให้ความร่วมมืออันเป็นการแสดงออก

ถึงความต้องการ (demand) และการสนับสนุน (Support) ของประชาชนตามลักษณะของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation)"<sup>๕๔</sup> ได้

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยด้วยการสังเกตการณ์ของผู้วิจัยจากการสัมภาษณ์การสอบถามความต้องการ ปรากฏว่าสุขาภิบาลทุกแห่งยังไม่มีที่ทำการ หรือสำนักงานของตนเองเลย หากแต่ได้ติดตั้งป้ายที่ทำการสุขาภิบาลไว้ ณ ที่ว่าการอำเภออันเป็นหน่วยงานของทางราชการการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โดยทฤษฎีหรือโดยหลักการควรจะแยกกันให้เห็นเด่นชัด ทั้งในแง่ขององค์การและวิธีดำเนินงานของการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการปกครองและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และโดยข้อเท็จจริง สุขาภิบาลหลายแห่งในกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยอยู่ห่างไกลไปจากที่ว่าการอำเภออันเป็นที่ติดตั้งป้ายสำนักงาน หรือที่ทำการสุขาภิบาล เช่น สุขาภิบาลข้างเือก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ สุขาภิบาลห้วยชะยุ่ง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น โดยเฉพาะสุขาภิบาลห้วยชะยุ่ง ตำบลท่าลาด จะห่างจากที่ว่าการอำเภอวารินชำราบถึง 21 กิโลเมตร

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่ โดยทุกสุขาภิบาลควรมีสถานที่ตั้งสำนักงานของตนเอง ทั้งนี้เช่นเดียวกับเทศบาลหรือกรุงเทพมหานคร เพราะการมีสำนักงานหรือมีองค์การที่จัดตั้งขึ้นอย่างแน่ชัด องค์การนั้นจะต้องมีหน้าที่ให้บริการ ก็ควรจะมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีความรับผิดชอบอันชัดแจ้ง และโดยเฉพาะสุขาภิบาลซึ่งจะต้องเป็นองค์การทางการเมืองการปกครองของประชาชนก็ควรจะต้องจัดให้เกิดความสะดวกมีห้องประชุม มีสถานที่ มีบุคคลที่ประชาชนพึงจะติดต่อหรือขอรับบริการได้สะดวก เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนก็จะมองเห็นความสำคัญของสุขาภิบาล และการให้ความร่วมมือและการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของสุขาภิบาลได้ดีต่อไป

## 2. การจัดโครงสร้างองค์การ รูปแบบและอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสาขาวิชา

การจัดโครงสร้างองค์การ รูปแบบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบนั้นจะเป็นส่วนอันสำคัญที่จะชี้ถึงศักยภาพ (Potentiality) หรือขีดความสามารถ (Capability) ของสาขาวิชาในการปกครองตนเองว่ามีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลอย่างไรหรือไม่

นอกเหนือจากที่ได้เสนอมาก่อนแล้วที่ว่าสิ่งแรกที่สาขาวิชาในฐานะหน่วยการปกครองตนเองจะต้องแก้ไขปรับปรุงให้มีขึ้นคือ ที่ตั้งสำนักงานหรือที่ทำการสาขาวิชา อยู่ในเขตพื้นที่สาขาวิชา เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งในฐานะของหน่วยการปกครองตนเอง

เรื่องต่อไปก็คือการจัดองค์การเมื่อมีที่ทำการแล้วการจัดองค์การก็ถือว่ามีความสำคัญตามหลักการบริหารงานที่ดี การจัดองค์การนั้น ศาสตราจารย์ ดร. มาณีย์ หุวะนันท์ ได้อธิบายว่า การจัดองค์การควรคำนึงถึงเรื่องต่าง ๆ เช่น การบริหารราชการที่ดีจะต้องมีนโยบายชัดเจน มีศูนย์กลางอำนาจ และมีภารกิจชัดเจนของงานและหน้าที่อย่างชัดเจน แบ่งสรรทรัพยากรให้แก่งานที่จำกัดขอบเขตนั้น<sup>85</sup>

### โครงสร้างและรูปแบบของสาขาวิชา

จากคำอธิบายของศาสตราจารย์ ดร. มาณีย์ หุวะนันท์ นั้นจะเห็นได้ว่าสาขาวิชายังมีได้มีการจัดองค์การในลักษณะของการมีโครงสร้างและวิธีปฏิบัติงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าสาขาวิชานั้นใช้รูปแบบ (Form) คณะกรรมการหรือเรียกว่าคณะกรรมการสาขาวิชา และคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่สองอย่างในองค์กรเดียวกัน คือเป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทั้งนี้คณะกรรมการประกอบด้วย

1. นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แห่งท้องที่ที่สาขาวิชานั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี เป็นประธานกรรมการสาขาวิชา
2. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สาขาวิชานั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นแทนหนึ่งคนเป็นปลัดสาขาวิชา

3. กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสุขาภิบาล

4. ประชาชนในท้องที่ที่ตั้งสุขาภิบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจำนวน 9 คน

จากผลการวิเคราะห์ ผู้วิจัยเห็นว่า การใช้ระบบคณะกรรมการนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาถ้าในกรณีที่มีได้มีการประชุมปรึกษาหารือและใช้การตัดสินใจในรูปของมติหรือการออกเสียง กล่าวคือเป็นการตัดสินใจในรูปของเสียงข้างมาก (majority) จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ ผู้วิจัยเสนอให้ใช้รูปแบบสุขาภิบาลใหม่ โดยแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งทั้งนี้ขอเสนอให้แยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้นคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการก็ได้เคยเสนอความเห็นในการปรับปรุงสุขาภิบาลมาครั้งหนึ่งด้วยแล้ว และในการศึกษาวิจัยของผู้วิจัยจากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ก็เห็นว่าหากได้มีการแยกให้มีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารก็ตรงกับความต้องการและความพอใจของประชาชนและข้าราชการประจำที่รับผิดชอบในการบริหารหรือการทำงานของสุขาภิบาล

ฝ่ายบริหารได้แก่นายอำเภอ และให้มีคณะที่ปรึกษาประกอบด้วยสาธารณสุขกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่ตั้งสุขาภิบาลเป็นที่ปรึกษาของนายอำเภอ

ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่สมาชิกสภาสุขาภิบาลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวนสมาชิกควรอยู่ในระหว่าง 9 คน แต่ไม่เกิน 12 คน

สำหรับในกรณีที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 เปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของสุขาภิบาลตั้งแต่ 3,000,000 บาท — 5,000,000 บาท โดยให้สุขาภิบาลรับรอง กรรมการสุขาภิบาลมาจากกรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้ง และให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาล

ในกรณีนี้ผู้วิจัยได้พบว่ากระทรวงมหาดไทยได้ร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยฐานะการคลังให้สอดคล้องกับเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้วปรากฏว่าจะใช้เกณฑ์ที่ให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่ง เมื่อสุขาภิบาลมีรายได้ 4 ล้าน 5 แสน และตั้งสุขาภิบาล

โตมีรายได้ 5 ล้านขึ้นไปก็ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเกณฑ์รายได้ระหว่าง 4 ล้าน 5 แสน กับ 5 แสนนั้นใกล้เคียงกันมากไม่ควรจัดดำเนินการเป็น 2 ชั้น กล่าวคือขั้นที่จะให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งไม่จำเป็น และไม่ควรให้นายอำเภอเปลี่ยนฐานะจากประธานกรรมการมาเป็นที่ปรึกษา จะเกิดผลทางจิตวิทยาและมีกระทบต่อการปกครอง จึงควรกำหนดเกณฑ์โดยสภาเทศบาลโตมีรายได้เกินกว่า 5 ล้าน ก็ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลได้ก็เป็นการชอบแล้ว และในกรณีนี้ จากการวิจัยโครงการสัมภาษณ์และการตอบแบบสอบถาม ปรากฏว่า ทั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล และประธานต่างก็เห็นชอบด้วยกับเกณฑ์ยกฐานะสภาเทศบาลขึ้นเป็นเทศบาล

### อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลนั้น กฎหมายได้กำหนดให้สภาเทศบาลมีหน้าที่ดังนี้

1. ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
2. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
4. กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
5. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
6. ให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา
7. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
8. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
9. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
10. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
11. ป้องกันและระงับสาธารณภัย
12. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
13. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

14. ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
15. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของประชาชน
16. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมราษฎร
17. การส่งเสริมการศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม
18. การสาธารณสุข
19. การแพทย์
20. กิจการอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

เมื่อพิจารณาคูหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ และผลจากการวิจัย ผู้วิจัยขอเสนอแนะว่าหน้าที่ของสุขาภิบาลมีอยู่มากเกินไป ไม่ทันสักส่วนกับรายได้ หรืองบประมาณ ตลอดจนกำลังคนของสุขาภิบาล เมื่อเป็นดังนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะดังนี้

1. ให้โอนกิจการที่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้วในภูมิภาคกลับไปดำเนินการ เช่น การประปาภูมิภาค การไฟฟ้าภูมิภาค การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น สุขาภิบาลไม่ควรจัดทำและควรแก้ไขกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนอย่าให้เกิดมีปัญหามีหน้าที่กำหนดแต่มีได้จัดทำ
2. กิจการที่สุขาภิบาลจะพึงจัดทำก็คือการรักษาความสะอาด การจัดทำบำรุงถนนหนทาง ทางระบายน้ำ การกีฬาและบันเทิง สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
3. กิจการที่พึงจัดทำนี้อาจทำได้โดยสุขาภิบาลจัดทำเอง เช่นการเก็บกวาดขยะมูลฝอย การกีฬาและบันเทิง สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร แต่กิจการบางอย่างก็ควรให้มีการจัดทำในรูปของการให้สัมปทานแก่เอกชนรับไปดำเนินการ หรือการจัดทำในรูปสหการหรือให้มีหน่วยการปกครองพิเศษทำในเขตพื้นที่ต่าง ๆ คัดต่อกันได้ทั้งในเขตตำบลต่าง ๆ เขตเทศบาล เขตสุขาภิบาลทำนองเดียวกับรูป

แบบหน่วยการปกครองพิเศษ (Special district) ในระบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา

อนึ่ง เกี่ยวกับการบริหารหรืออำนาจหน้าที่ที่สภาภิบาลควรดำเนินการนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อศักยภาพ (Potentiality) ของสภาภิบาลในการที่จะเป็นศูนย์กลาง หรือสถาบันการปกครองของชุมชนเมืองเบื้องต้นก็ควรคำนึงถึงงานที่จะเป็นการสร้างมาตรฐาน งานที่คำนึงถึงความเป็นไปได้ ตลอดจนแนวโน้มของการขยายตัวในอนาคต เช่น โครงสร้างของระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบบริการสาธารณะต่างๆ ที่จำเป็นแก่ชุมชน โดยนัยงานที่เกี่ยวกับผังเมือง (City planning) สภาภิบาลจึงควรถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาสภาภิบาลให้เป็นแผนที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง เป็นแผนที่มีความเป็นไปได้ ปฏิบัติได้เพื่อศักยภาพและขีดความสามารถของการขยายขนาดของเมือง (City growth) และการที่จะมีฐานะเป็นเทศบาลที่มีประสิทธิภาพต่อไป

### การจัดหน่วยงานและการบริหารงานบุคคล

สำหรับการจัดหน่วยงานและตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสภาภิบาลนั้นจากการวิจัยพบว่าสภาภิบาลประสบกับปัญหาหนัก เพราะไม่สามารถจัดหน่วยงานและบรรจุบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่ แม้แต่ฝ่ายหรือแผนกช่างที่มีอยู่ก็ไม่มีนายช่างงานที่จัดทำมีแผนพัฒนาสภาภิบาลแต่ไม่มีเจ้าหน้าที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแผน

เกี่ยวกับหน่วยงานหรือการจัดหน่วยงานนั้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้มีการจัดหน่วยงาน และมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างจำเป็นและรีบด่วน ทั้งนี้เพื่อขีดความสามารถในการบริหารงานของสภาภิบาลที่จะต้องปูพื้นฐานของการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพรองรับกับการขยายขนาดของเมือง หรือการที่จะได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลที่มีประสิทธิภาพต่อไป

### 3. รายได้ของสหภาพ

เรื่องรายได้ของสหภาพนั้นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่ารายได้น้อย จะเป็นไปได้ก็ในกรณีที่สหภาพใดก็ตามที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ หรือสหภาพใดที่มีการค้า และธุรกิจหนาแน่นแล้ว ก็ย่อมจะทำให้รายได้ของสหภาพนั้น ๆ สูงขึ้นเป็นธรรมดา

จะสังเกตได้เช่นกรณีสหภาพที่ตั้งอยู่ในจังหวัดชลบุรีเป็นตัวอย่างกล่าวคือ สหภาพบางพระ อำเภศรีราชา จังหวัดชลบุรี มีรายได้ปีละ 1,157,898.68 บาท สหภาพแห่งนี้ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เลยแม้แต่แห่งเดียว ซึ่งจะมีสภาพทั่วไปกับสหภาพอื่น ๆ ที่ไม่มีสหภาพ แต่สหภาพอ่าวอุดม อำเภศรีราชา จังหวัดชลบุรี ซึ่งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน แต่สหภาพอ่าวอุดมมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ถึง 14 โรง ปรากฏว่าสหภาพอ่าวอุดมมีรายได้ถึง 17,585,578.77 บาท

จากกรณีตัวอย่างจะเห็นได้ชัดว่าสหภาพนั้นมีรายได้น้อย ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะในการปรับปรุงรายได้ดังนี้คือ

1. เปิดโอกาสให้สหภาพมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น หรือเป็นการเพิ่มประเภทภาษีให้มากขึ้น เช่น ภาษีการผลิต ภาษีประเมินพิเศษ เป็นต้น
2. ปรับปรุงฐานภาษีหรืออัตราภาษีให้สูงขึ้น หรือมีความยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่น หรือแต่ละสหภาพ เช่น ภาษีสุราและเครื่องดื่ม ภาษีบุหรี่ เป็นต้น
3. ปรับปรุงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่สหภาพจะพึงจะจัดเก็บได้ เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้ถนน ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำประปา ค่าธรรมเนียมอันเกิดจากการผลิต เป็นต้น
4. เพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่จัดเก็บอยู่ให้สูงขึ้น เช่น ค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น
5. จัดให้มีระบบการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายที่เป็นอยู่ด้วยวิธีการจัดเก็บที่แน่นอนรัดกุมโดยใช้แผนที่ภาษี (Tax map) เป็นเครื่องมือในการจัดเก็บภาษี

6. พิจารณาจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อเป็นการพยุงฐานะแก่สุขาภิบาลที่มีรายได้น้อยเพื่อช่วยเหลือเฉพาะเรื่อง เช่น จ่ายเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการจัดจ้างและบรรจุบุคคลให้ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหน่วยงานซึ่งจัดและกำหนดไว้ เช่น ตำแหน่งนายช่างโยธา วิศวกรโยธา ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นต้น

7. การปรับปรุงรายได้ขึ้นนอกเหนือจากการมีเครื่องมือดี มีการปรับปรุงเพิ่มชนิดและประเภทภาษี ตลอดจนการปรับปรุงฐาน หรืออัตราภาษีที่จะจัดเก็บให้ทันสมัยแล้ว บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ก็เป็นสิ่งสำคัญต้องมีการฝึกอบรม (Training) ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ต่อไป

#### 4. สาเหตุอื่นที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะของสุขาภิบาล

จากการสังเกตการณ์ และประสบการณ์ของผู้วิจัย ผู้วิจัยมีความเห็นว่านโยบายการริเริ่มในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่เป็นการริเริ่มของทางราชการมาตลอดเวลา มากกว่าที่จะเป็นข้อริเริ่มในความต้องการของประชาชน เช่นการจัดตั้งหน่วยการปกครองกรุงเทพมหานคร การจัดตั้งเมืองพัทยา ตลอดจนการกำหนดรูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานคร ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การกำหนดให้การปกครองเมืองพัทยา เป็นรูปแบบผู้จัดการนคร หรือปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้บริหาร และในบางครั้งการกำหนดนโยบายหรือการวางแผนของทางราชการนั้น ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลง เช่นกรณีเกณฑ์การพิจารณาฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลนั้นเดิมมีเกณฑ์ดังนี้

1. มีรายได้จริงตั้งแต่ 1.5 ล้านขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน
2. ประกอบตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
3. ความหนาแน่นของประชาชนตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
4. ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลในท้องถิ่นนั้น

จากเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ก็เป็นการริเริ่มที่ดีของทางราชการและความจริงแล้วก็น่าจะมีสหภาพที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลอีกไม่น้อยกว่า 20 แห่ง แต่ต่อมาทางกระทรวงมหาดไทยก็ได้พิจารณาเห็นว่าเกณฑ์ดังกล่าวนี้เมื่อยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลแล้วก็จะมีปัญหาในทางขีดความสามารถ เพราะรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะจัดบริการต่างๆ ให้แก่ราษฎรได้ทั่วถึง และประกอบกับได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. 2528 ขึ้นใหม่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดเกณฑ์ขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. 2528 กล่าวคือ

1. ปรับปรุงโครงสร้างสหภาพที่มีรายได้ตั้งแต่ 3,000,000 บาท—5,000,000 บาท โดยให้สหภาพมีประธานกรรมการสหภาพมาจากกรรมการสหภาพ โดยการเลือกตั้ง และให้สหภาพมีพนักงานสหภาพเอง

จากการที่ได้กำหนดเกณฑ์นี้ก็จะเห็นได้ว่าเป็น การกำหนดริเริ่มนโยบายของทางราชการคือ ถ้าสหภาพใดมีรายได้ตั้งแต่ 3,000,000 บาท—5,000,000 บาท จึงจะมีหน่วยงานสหภาพเองได้ อันเป็นข้อจำกัด (Limitation) อย่างหนึ่งของสหภาพ ที่มีผลกระทบถึงสภาพการทำงานของสหภาพโดยที่ได้มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง การทำงานก็อาจจะไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่มาของระบบการปกครองสหภาพที่ประชาชนไม่เห็นความสำคัญได้

ในเรื่องนี้ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอแนะว่าทางราชการควรจะได้ส่งเสริมสนับสนุนให้การมีเจ้าหน้าที่สหภาพของตนเองนั้นเป็นสิ่งสำคัญ ควรให้ได้มีตำแหน่งงานที่จำเป็น โดยที่ไม่ต้องถึงเกณฑ์ 3,000,000 บาท—5,000,000 บาท

นอกจากนั้นจากเกณฑ์ที่กำหนดว่าจากรายได้ดังกล่าวจะให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการสหภาพไป และให้เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสหภาพนั้นก็นับว่าเป็นนโยบาย เป็นการริเริ่มที่หวังดีของทางราชการ แต่ผู้วิจัยมีความเห็นว่าไม่ควรให้นายอำเภอถอนตัวออกไป และไปเป็นที่ปรึกษาเพราะจะเกิดผลทางจิตใจ ตามลักษณะ

ของค่านิยม (Social value) ของสังคมไทย คือขอให้คงเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลอยู่ เพราะจากผลการวิจัยประชาชนก็มีได้รังเกียจ หากแต่ประสงค์ที่จะให้ทางราชการอยู่ประจำ ประกองด้วยซ้ำ ดังนั้นจะเปลี่ยนแปลงก็เปลี่ยนตรงเกณฑ์ที่ว่าถ้ารายได้เกิน ๕ ล้าน ยกฐานะเป็นเทศบาลก็จะไม่มีปัญหา เมื่อเป็นรูปเทศบาลก็เป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนตามรูปแบบของเทศบาล

2. ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5,000,001 บาทขึ้นไป เป็นเทศบาล ตำบล

เรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาอาจจะเกิดขึ้นได้เพราะปัจจุบันนี้ได้มีเขตเทศบาลหลาย แห่งที่อยู่ใกล้กับเขตสุขาภิบาล แล้วได้ขยายเขตเทศบาลออกไปครอบคลุมเขตพื้นที่สุขาภิบาล ซึ่งโอกาสที่กระทำไ้ของเทศบาลเช่นนี้ ก็จะทำให้โอกาสการเจริญเติบโตหรือการรอโอกาส จะยกฐานะของสุขาภิบาลกัลบัลดลง เพราะรายได้ของสุขาภิบาลที่ใกล้จะถึง 5 ล้าน หรือ มีอยู่ถึงเกณฑ์ 5 ล้าน ก็จะลดลง เพราะปรากฏว่าเขตเทศบาลที่ขยายออกไปได้ครอบคลุม พื้นที่ที่เป็นรายได้ของสุขาภิบาล เช่นครอบคลุมเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรม มีโรงแรม มีการท่องเที่ยว หรือมีการลงทุนในการประกอบธุรกิจการพาณิชย์ต่าง ๆ

เรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นข้อจำกัด (Limitation) อย่างหนึ่งของความเป็นไปได้ หรือโอกาสในการยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะว่าน่าจะได้ให้สุขาภิบาลมีแผนพัฒนาสุขาภิบาลของตนเอง และเทศบาลก็มีแผนพัฒนาเทศบาลของตนเอง แต่การมีแผนพัฒนาของตนเองแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นควรจะอยู่ใน ลักษณะของการประสาน การรับรู้ร่วมกันซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัดด้วย ดังนั้น นับตั้งแต่บัดนี้การมีแผนพัฒนาสุขาภิบาล แผนพัฒนาเทศบาล จึงควรจะได้ถือเป็นความสำคัญให้เป็นแบบที่จัดวางขึ้นอย่างถูกต้อง และถือปฏิบัติได้จริงจัง ต่อไป และสร้างสรรค์ความเจริญก็จะเกิดขึ้นได้

การมีแผนพัฒนาสุขาภิบาล และการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนได้มากเท่าใด ก็นับว่าเป็นการเพิ่มศักยภาพให้กับสุขาภิบาลที่จะเป็นหน่วยการปกครองตนเองที่มีประสิทธิ-

ภาพ และเมื่อเป็นเขตการปกครองสุขาภิบาลที่มีมาตรฐาน การเจริญเติบโตของเมืองจะ  
ได้ไม่เป็นการเติบโตของเมืองตามยถากรรม (Haphazard growth)<sup>3</sup> และแล้วเมื่อเป็น  
เทศบาลก็ต้องมานั่งแก้ปัญหาหันคอไปโดยไม่ควรจะเป็นเช่นนั้นเลย

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอแนะทั้ง 4 ประการตามที่ได้กล่าวมานี้ เป็นผลการ  
วิจัยและเป็นข้อเสนอแนะที่ผู้วิจัยหวังจะทำให้การปกครองตนเองในรูปสุขาภิบาล เป็น  
การปกครองและการบริหารที่มีศักยภาพ ที่จะเป็นเมืองที่เติบโตและเป็นหน่วยการปกครอง  
ที่เลื่อนฐานะขึ้นเป็นเทศบาลต่อไปด้วยที่มีประสิทธิภาพ เป็นการพัฒนาทางการเมือง  
เศรษฐกิจและสังคมของประเทศในส่วนรวมได้เป็นอย่างดีต่อไป

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup>กระทรวงมหาดไทย, หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ทม 0413/ว. 1408 ลงวันที่ 28  
ตุลาคม 2528 เรื่องการพิจารณาฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด

<sup>2</sup>*Ibid.*

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 102, ตอนที่ 154  
(ฉบับพิเศษ) (ตุลาคม 2528), มาตรา 5.

<sup>4</sup>กระทรวงมหาดไทย, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ทม 0413/ว. 1408 ลงวันที่ 28  
ตุลาคม 2528 เรื่องการพิจารณาฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

<sup>5</sup>ประทาน คงฤทธิศึกษากร, *การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย*  
(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนสตรี, 2529), หน้า 233.

<sup>6</sup>สงวน ช้างฉัตร, *การปกครองท้องถิ่นของไทย* (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
ประสานมิตร, 2518), หน้า 113.

<sup>7</sup>ประทาน กงฤทธิศึกษากร, *การปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ : โอเคียนสโตร์, 2526), หน้า 140.

<sup>8</sup>ประหยัค หงษ์ทองคำ และ อนันต์ เกตุวงศ์, *รายงานการวิจัยเรื่อง "สมรรถนะขององค์การปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น : บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล"*, 2524, หน้า 46-48

<sup>9</sup>ประทาน กงฤทธิศึกษากร, *op. cit.* หน้า 140.

<sup>10</sup>*Ibid.*, หน้า 140-141.

<sup>11</sup>ประหยัค หงษ์ทองคำ และ อนันต์ เกตุวงศ์, *op. cit.* หน้า 44.

<sup>12</sup>*Ibid.*, หน้า 45-50.

<sup>13</sup>*Ibid.*, หน้า 47-48.

<sup>14</sup>ประทาน กงฤทธิศึกษากร, *op. cit.* หน้า 159.

<sup>15</sup>พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2496, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 69 ตอนที่ 63 (ตุลาคม 2496), มาตรา 25, มาตรา 29 ม. มาตรา 30

<sup>16</sup>พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2511, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 85 ตอนที่ 46 (พฤษภาคม 2511), มาตรา 3, มาตรา 4.

<sup>17</sup>ประหยัค หงษ์ทองคำ, *การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2519), หน้า 106-107.

<sup>18</sup>*Ibid.*, หน้า 107-109.

<sup>19</sup>รายงานการสัมมนาปฏิรูประบบบริหารและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, *เทศบาล* (ปีที่ 79 ฉบับที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2527), หน้า 130.

<sup>20</sup>*Ibid.*, หน้า 96.

<sup>21</sup>*Ibid.*, หน้า 130.

<sup>22</sup>พระราชบัญญัติสุขาภิบาล 2528, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 102 ตอนที่ 154 (ฉบับพิเศษ) (ตุลาคม 2528), มาตรา 3, มาตรา 4, มาตรา 5, มาตรา 6.

<sup>23</sup>กระทรวงมหาดไทย, *หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0413/ว. 1408 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2528 เรื่องการพิจารณาฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล* เรียนผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เอกสารทางราชการ)

<sup>24</sup>William A. Robson, "Local Government" *Encyclopaedia of Social Science* (Vol. X : The Macmillan Co. N.Y., 1953), p. 574.

<sup>25</sup>ประธาน กงฤทธิศึกษากร, *การปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ โอเคียนสโตร์, 2526), หน้า 81.

<sup>26</sup>เทศบาลเมืองหาดใหญ่, *แผนพัฒนาเทศบาลเมืองหาดใหญ่ระยะปานกลาง 3 ปี* (พ.ศ. 2528-2530) เล่มที่ 1 (เอกสารพิมพ์ โรเนียว, 2528).

<sup>27</sup>มาลัย หุวะนันท์, "วัตถุประสงค์ นโยบายและแผน", *หลักการบริหาร* (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 20.

<sup>28</sup>พระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 102 ตอนที่ 154 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2528, มาตรา 7.

<sup>29</sup>สัมภาษณ์นายศรีพงษ์ อยู่มั่น นายอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ในฐานะประธานคณะกรรมการสภาภิบาลป่าซาง เมื่อ 28 พฤษภาคม 2529.

<sup>30</sup>J.H. Warren, *The English Local Government System* (London : George Allen & Urwin, 1963) p. 102.

<sup>31</sup>ประธาน กงฤทธิศึกษากร "ระบบคณะกรรมการกับการบริหาร" *การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์, 2529), หน้า 172-175.

<sup>32</sup>พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2528 *op. cit.* มาตรา 8 ทวิ.

<sup>33</sup>*Ibid.*

<sup>34</sup>Milton C. Cumming, Jr. and David wise. *Democracy Under Pressure : An Introduction to the American Political System* (New York : Harcourt Brace Javanovich, Inc, 1971) pp 13-17.

<sup>35</sup>มาลัย หุวะนันท์ "การจ้องการ" *หลักการบริหาร* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง, 2510), หน้า 57-58.

<sup>36</sup>อัน นิมมานเหมินทร์ "การวางผังเมืองระบบขยายความเจริญของนครหลวง" *รายงานการสัมมนาเรื่องปัญหาหนครหลวง ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 20-28 มีนาคม 2515* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 258-269.

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

จุมพต สวัสดิ์คิยากร, "การร่างแบบสอบถามและ ABC ในการวิจัย." กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ  
 ประทาน กงฤทธิศึกษากร, "การปกครองท้องถิ่น" กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์, 2526  
 ประทาน กงฤทธิศึกษากร, "ระบบคณะกรรมการกับการบริหาร" การบริหารและการจัดระเบียบ  
 บริหารราชการไทย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์, 2529

ประหยัด หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์, รายงานการวิจัยเรื่อง "สมรรถนะขององค์การปกครอง  
 ท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น : บทบาทของเทศบาลและสุขา-  
 ภิบาล", 2524

ประหยัด หงษ์ทองคำ, "การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น". กรุงเทพฯ : นำ  
 อักษรการพิมพ์, 2519

ไพบุตย์ ช่างเรียน, "การปกครองมหานคร". กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516

มาลัย หุวะนันทน์, "วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน", หลักการบริหาร. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วน  
 ท้องถิ่น, 2510

มาลัย หุวะนันทน์, "การจัดองค์การ" หลักการบริหาร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการ  
 ปกครอง, 2510

สงวน ช้างฉัตร, "การปกครองท้องถิ่นของไทย". โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร,  
 2518

สวัสดิ์ สุคนธรังษี, "ทฤษฎีและหลักวิชาวิจัยสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์". กรุงเทพฯ : เรือนแก้ว  
 การพิมพ์, 2525

เสริมศรี เจริญผล, "การวิจัยและบรรณานุกรม". กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
 2518

อัน นิมนานเทมินทร์, "การวางผังเมืองระบบการขยายตัวของนครหลวง", รายงานการสัมมนาเรื่อง  
ปัญหาของนครหลวง ณจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 20-28 มีนาคม 2516, กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516

#### วารสารและเอกสาร

"รายงานการสัมมนาปฏิรูประบบบริหารและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน", *เทศาภิบาล*, ปีที่ 79  
ฉบับที่ 2 กุมภาพันธ์ 2527

พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 69 ตอนที่ 83 (ตุลาคม 2495)

พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2511, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 85 ตอนที่ 46 (พฤษภาคม 2511)

พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2528, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 102 ตอนที่ 154 (ฉบับพิเศษ)  
(ตุลาคม 2528)

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0413/ว. 1408 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2528 เรื่องการพิจารณาฐานะ  
สภาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เรือนผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เอกสารทางราชการ)

#### ภาษาอังกฤษ

Cummings Jr., Milton C. and David Wise, *Democracy under Pressure : An Introduction to the American Political System* New York : Harcourt Brace Javanovich, Inc., 1971.

Robson, William A., "Local Government" *Encyclopaedia of Social Science* Vol. X : The Macmillan Co.N.Y., 1953.

Warren, J.H. *The English Local Government System*, London : George Allen and Urwin., 1963.