

ประวัติของเทศบาลและการขยายเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช

"ชุมชนของเมืองนคราเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ปัญหาต่าง ๆ ในการดำรงชีวิตของประชาชนมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การที่จะแก้ไขปัญหานั้นให้เป็นผลสำเร็จ รวดเร็วและตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จำเป็นจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ดำเนินการโดยการเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง ตามวิธีทางประชาธิปไตยที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบ "เทศบาล" กล่าวคือทำหน้าที่จัดหาเงินรายได้มาแก้ไขปัญหามุ่งรักษาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยประชาชนและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นโดยตรง"

สมบูรณ์ พรหมพันธุ์

นายอำเภอเมืองนครศรีธรรมราช

จุดกำเนิดของเทศบาลนครศรีธรรมราช

นครศรีธรรมราชเป็นจังหวัดหนึ่งที่ตั้งอยู่ในภาคใต้ ซึ่งมีประวัติความเป็นมายาวนาน ไม่น้อยกว่า 1,800 ปี ตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี ได้พิสูจน์ว่านครศรีธรรมราชค้นกำเนิดตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 7 โดยมีชื่อเรียกต่าง ๆ กันตามการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เช่น เมืองตามพรลิงค์ ตั้งมาหลัง ละคอน ถิครอร์ โลแค็ก ศรีธรรมราช และเมืองศรีธรรมราช เป็นต้น (15 : 9) การพัฒนาการมาอย่างยาวนานนี้ส่งผลให้นครศรีธรรมราชมีความเจริญรุ่งเรืองทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก จนกระทั่งนครศรีธรรมราชได้กลายเป็นจังหวัดศูนย์กลางในด้านต่าง ๆ ของภาคใต้

แม้ว่านครศรีธรรมราชจะมีความเป็นมาอย่างยาวนานและมีความเจริญรุ่งเรืองในประวัติศาสตร์ แต่เทศบาลนครศรีธรรมราชเพิ่งเริ่มจัดตั้งเมื่อประมาณ 60 ปี โดยจัดในรูปแบบของสุขาภิบาล สาเหตุการจัดตั้งนี้เกิดจากราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงต้องการปรับปรุงประเทศให้เป็นสมัยใหม่และต้องการให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง จากพระราชดำรินี้เอง สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงเห็นสมควรที่จะได้นำ

"พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116" มาใช้ดำเนินงานในท้องถิ่นขึ้น (16 : 19) โดยได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) หลังจากได้ตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นพบว่าการค้าเงินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยได้ผลดี จึงเห็นสมควรที่จะได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลในที่อื่น ๆ อีก กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทำการร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลและได้ประกาศใช้เป็นทางการ มีชื่อว่า "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ร.ศ. 127" (1 : 41-43)

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ร.ศ. 127 ส่งผลให้มีการจัดสุขาภิบาลขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญที่เหมาะสม ประกอบทั้งเป็นความต้องการร่วมกันของข้าราชการและประชาชนในชุมชนนั้น จังหวัดนครราชสีมาจึงได้ประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองนครราชสีมาขึ้น เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2456 (ร.ศ. 131) หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล 4 ปี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด (เจ้าเมือง) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานสุขาภิบาล ดังรายนามต่อไปนี้

- 1) พระยาสิทธิธรรมบริรักษ์ (เย็น สุวรรณโณ)
- (13 สิงหาคม 2456 - 13 กรกฎาคม 2458)
- 2) พระยาประชาภิจักรจักร (ทัม มหาเปารยะ)
- (13 กรกฎาคม 2458 - 5 มีนาคม 2462)
- 3) พระยารัษฎานุประดิษฐ (สิน เทพหัสดิน ณ อยุธยา)
- (6 มีนาคม 2462 - 26 มิถุนายน 2475)
- 4) พระยาสุรพลพิพิธ (เป้า สุนทรดิษฐ)
- (26 มิถุนายน 2475 - 29 มีนาคม 2475)
- 5) พระยานุริสราธิการ (ใจ กนิษฐวัต)
- (29 มีนาคม 2475 - 22 กุมภาพันธ์ 2476)
- 6) พระยาอรรณนิพนธ์ปรีชา (ประเสริฐ อรรณนิพนธ์ปรีชา)
- (22 กุมภาพันธ์ 2476 - 23 พฤศจิกายน 2477)
- 7) พระยาสุราษฎร์ธานีศรีเกษตรนิคม (เด้า ศตะกูณะ)
- (23 พฤศจิกายน 2477 - 10 ธันวาคม 2478)

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2475 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาได้มีการตรา "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476" และในขณะเดียวกันก็ได้ทำการ

ยกเลิก "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2440" (17 : 2520 : 314-315) ส่งผลให้
สุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราชได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล มีฐานะเป็นเทศบาลเมือง
เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2478

ภายหลังการจัดตั้งเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชสำเร็จแล้ว เทศบาลเมืองนคร
ศรีธรรมราชก็ได้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องโดยมีผู้บริหารงานในระบบเทศบาลเข้ามาทำ
หน้าที่หมุนเวียนสลับ เปลี่ยนกันไป โดยในอดีตที่ผ่านมาเทศบาลนครศรีธรรมราชมีคณะเทศมนตรี
จำนวน 20 ชุด และมีนายกเทศมนตรี จำนวน 20 คน ดังต่อไปนี้

- 1) นายสวาท มิตรกุล (10 ธันวาคม 2478 - 31 ธันวาคม 2479)
- 2) พระยาศรียศสุนทร (1 มกราคม 2481 - 28 เมษายน 2483)
- 3) นายจำเริญ ลิมปิจาติ (29 เมษายน 2483 - 21 พฤศจิกายน 2487)
- 4) ร.ต.มงคล รัตนวิจิตร (22 พฤศจิกายน 2487 - 27 มิถุนายน 2489)
- 5) ชุนบูรฉวาท (28 มิถุนายน 1489 - 3 สิงหาคม 2490)
- 6) นายปลื้ม ญุกะมกุล (4 สิงหาคม 2490 - 1 พฤษภาคม 2492)
- 7) นายอุส่าห์ มิตรกุล (2 พฤษภาคม 2492 - 9 มิถุนายน 2496)
- 8) ชุนบูรฉวาท (10 มิถุนายน 2496 - 8 มิถุนายน 2501)
- 9) นายไสว สวัสดิสาร (9 มิถุนายน 2501 - 4 กันยายน 2504)
- 10) นายเหรียญ สร้อยสนธิ (12 กันยายน 2504 - 19 กุมภาพันธ์ 2511)
- 11) นายอุส่าห์ มิตรกุล (19 กุมภาพันธ์ 2511 - 16 สิงหาคม 2511)
- 12) นายนอง ปานชู (16 สิงหาคม 2511 - 13 พฤษภาคม 2512)
- 13) นายไสว สวัสดิสาร (13 พฤษภาคม 2512 - 6 กรกฎาคม 2515)
- 14) นายอนันต์ สงวนนาม (6 กรกฎาคม 2515 - 14 ตุลาคม 2515)
- 15) นายบุญส่ง กิจวิบูลย์ (14 ตุลาคม 2515 - 3 กุมภาพันธ์ 2518)
- 16) นายจรัส เสือทอง (3 กุมภาพันธ์ 2518 - 20 มิถุนายน 2523)
- 17) นายบุญส่ง กิจวิบูลย์ (20 มิถุนายน 2523 - 25 มีนาคม 2524)
- 18) ร.ต.บุญถนอม สุภาไชยกิจ (25 มีนาคม 2524 - 27 เมษายน 2524)
- 19) นายบุญส่ง กิจวิบูลย์ (27 เมษายน 2524 - 24 สิงหาคม 2528)
- 20) นายสมนึก เกตุชาติ (19 สิงหาคม 2528 - ปัจจุบัน)

คณะผู้รับผิดชอบบริหารกิจการเทศอันประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และนายกเทศมนตรี ในอดีตที่ผ่านมาเหล่านี้ได้ทำการพัฒนาการบริหารงานแบบเทศบาล และได้ทำการส่งเสริมความเจริญรุ่งเรืองของเทศบาลนครศรีธรรมราชทั้งในแง่การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างมาก จนทำให้เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชได้รับการยอมรับจากกระทรวงมหาดไทยให้เป็นเทศบาลที่มีรายได้และรายรับที่พึ่งพาตัวเองได้เป็นอย่างดี

สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคมของเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช

เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชตั้งอยู่ในเขตท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช มีเนื้อที่ประมาณ 11.72 ตารางกิโลเมตร มีตำบลที่อยู่ภายในเขตเทศบาล 3 ตำบล คือ ตำบลในเมือง ตำบลคลัง และตำบลท่าวัง

ลักษณะภูมิประเทศของเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชโดยทั่วไปเป็นที่ราบลาดลงไปทางทิศตะวันออก มีลำคลองไหลผ่านตัวเมืองจากทิศตะวันตกไปทิศตะวันออก 5 สาย ได้แก่ คลองคูหา คลองสวนหลวง คลองข่าเหล่า คลองนครน้อย (คลองหน้าเมือง) และคลองท่าวัง (คลองราเมศวร) ตัวเทศบาลเมืองตั้งอยู่บนสันทรายในอาณาบริเวณที่มีภูมิลักษณะราบลุ่ม ตั้งห่างจากทิวเขาสูงทางทิศตะวันตก 12 กิโลเมตร และห่างจากชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก 13 กิโลเมตร อาณาเขตทิศเหนือติดต่อกับตำบลปากพูน ทิศใต้ติดต่อกับตำบลเรือ ทิศตะวันออกติดต่อกับตำบลปากพูนและตำบลท่าไร่ และทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลโพธิ์เสด็จ และตำบลมะม่วงสองต้น รวมพื้นที่ในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 11.72 ตารางกิโลเมตร

ในด้านลักษณะของสังคมและประชากรของเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชมีประชากรใน พ.ศ. 2528 จำนวน 72,065 คน เป็นชาย 35,320 คน และหญิง 36,745 คน มีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 9,844 ครัวเรือน คิดจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยต่อพื้นที่ที่มีความหนาแน่น 6,149 คน ต่อตารางกิโลเมตร โดยสามารถจำแนกรายละเอียดตามตำบลตารางที่ 2.1

เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชมีศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาล 1 แห่งมีผู้เข้ารับบริการประมาณปีละ 12,000 คน มีโรงเรียนเทศบาลในสังกัด 9 โรงเรียน มีนักเรียน 5,113 คน มีครูเทศบาลทั้งหมด 280 คน มีวัดในเขตเทศบาล 34 วัด มัสยิด 4 แห่ง โบสถ์ 1 แห่ง ประชากรในเขตเทศบาล ร้อยละ 98.7 นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 1.2 นับถือศาสนาอิสลาม และ ร้อยละ 0.1 นับถือศาสนาคริสต์ (15 : 39-69)

แผนที่ 2.1

แผนที่เขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช

มาตราส่วน 1 : 10,000



พื้นที่ 1
พื้นที่ 2
พื้นที่ 3
พื้นที่ 4
พื้นที่ 5

ตารางที่ 2.1 ตารางแสดงจำนวนประชากรจำแนกตามตำบลในเขตเทศบาล
ปี 2528

ตำบล	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร	ร้อยละของครัวเรือน	ร้อยละประชากร
ในเมือง	4,753	38,110	48.28	52.89
คลัง	2,629	19,820	26.71	27.50
ท่าวัง	2,462	14,135	25.01	19.61
รวม	9,844	72,065	100.00	100.00

ที่มา ฝ่ายทะเบียนราษฎร เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช

ในทางเศรษฐกิจภายในเขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชเป็นพื้นที่ที่อุดมด้วยวัตถุดิบ และมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ที่รองรับการประกอบอุตสาหกรรม แต่การลงทุนอุตสาหกรรม จะอยู่นอกเขตเมือง การลงทุนอุตสาหกรรมในเขตเมืองมีอยู่น้อย ส่วนมากเป็นโรงงานขนาดเล็ก ที่ ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร การประมง และการประกอบธุรกิจ การท่องเที่ยวและโรงแรม ในปี พ.ศ. 2528 ประชากรในเขตเทศบาลมีรายได้เฉลี่ย 34,800 บาท ซึ่งนับว่าสูงกว่ารายได้เฉลี่ยค่อหัวของประชาชนทั่วประเทศซึ่งในปี 2525 มีรายได้เฉลี่ยค่อหัว เพียง 21,000 บาท (18 : 10) อย่างไรก็ตามแม้ว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล จะมีรายได้เฉลี่ยค่อหัวสูงกว่าอัตราเฉลี่ยทั่วประเทศ แต่เมื่อพิจารณาจากภาวะการว่างงาน พบว่า มีถึง 7,800 คน คิดเป็นร้อยละ 10.7 ของประชากรทั้งหมด (15 : 17) ในเขตเทศบาล มีสถานที่ประกอบการต่าง ๆ เช่น ร้านขายของชำ ร้านอาหาร ร้านขายยา ร้านตัดเย็บ ร้านเสริมสวย ร้านขายหนังสือ ร้านขายเครื่องไฟฟ้า โรงแรม โรงภาพยนตร์ หานแร่แสงลอย สถานบริการ และโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก โดยเฉพาะโรงแรมมีอยู่ถึง 20 แห่ง ที่เดียว

จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ ทางเศรษฐกิจ และสังคมของเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช นั้นแสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชเป็นเทศบาลที่มีศักยภาพ และมีความสามารถที่จะ พัฒนาตัวเองทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และสามารถที่จะพัฒนาการปกครองตนเอง อย่างเหมาะสม

สภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจการเมือง การบริหารของเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช

เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชเป็นเทศบาลเมืองที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริการสาธารณะ (public service) ต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ภารกิจของเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชมีอยู่อย่างมากมาย โดยสามารถสังเกตโดยทางอ้อมจากรายรับของเทศบาลในปีงบประมาณ 2529 ในหมวดภาษีอากร หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาตต่าง ๆ หมวดรายได้จากทรัพย์สิน หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค เทศพาณิชย์ และหมวดรายได้เบ็ดเตล็ด มีรายรับรวม 35,169,643.85 บาท นอกจากนี้ยังมีรายได้ปี 2529 ของกองการประปา 6,506,066.82 บาท รายได้จากสถานธนาภูบาลจำนวน 2,814,545.19 บาท (15 : 70)

เมื่อพิจารณาจากรายได้ของเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชนี้ชี้ให้เห็นอย่างมีนัยสัมพันธ์ต่อภารกิจและหน้าที่ของเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชว่ามีอยู่อย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการจัดองค์การหรือหน่วยงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่อันเป็นภารกิจให้สำเร็จลุล่วงไป โดยที่เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชเป็นหน่วยงานปกครองตนเองในท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเอง ทั้งทางตรงและทางอ้อม การจัดองค์การของเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชจึงมีลักษณะที่เน้นถึงความสำคัญของประชาชน และเพื่อเป็นการสนองตอบเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในการบริหารงาน

เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชมีการจัดองค์การในรูปแบบ "ระบบคณะเทศมนตรีและสภา" (mayor and council system) ตามแบบระบบเทศบาลในประเทศไทย ซึ่งสมาชิกสภาและคณะเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล สำหรับเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชมีการจัดโครงสร้างองค์กร ดังนี้

การจัดโครงสร้างองค์กรของเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชเมื่อพิจารณาถึงจำนวนบุคลากรจากจำนวน 1 สำนัก 5 กอง มีบุคลากรแยกเป็นลูกจ้างชั่วคราว 238 คน ลูกจ้างประจำ 125 คน พนักงานวิสามัญ 8 คน พนักงานเทศบาล 130 คน และพนักงานครูเทศบาล 279 คน โดยมีบุคลากรทั้งสิ้น 780 คน

ในการบริหารเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชนี้ในวันเทศบาลจะมีภารกิจที่มากขึ้นตลอดเวลา ดังสามารถพิจารณาได้จากตารางงบประมาณรายรับของเทศบาลระหว่างปี 2524 - 2529 โดยมีงบประมาณรายรับทั้งสิ้น 45,024,437.61, 49,255,824.53, 53,259,320.57,

53,134,943.99, 57,875,741.46 และ 71,539,101.27 บาท ตามลำดับ รายได้
 ที่เพิ่มขึ้นนี้บางปีงบประมาณเพิ่มขึ้นถึงเกือบร้อยละ 10 ก็ทีเดียว จากรายได้ที่เพิ่มขึ้นทำให้เทศบาล
 เมืองนครศรีธรรมราชมีภารกิจและหน้าที่มากมาย ซึ่งแม้ว่าเทศบาลเมืองนครฯ จะมีงบประมาณ
 รายได้เพิ่มมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงเทศบาลเมืองนครฯ ก็ยังต้องรับเงินช่วยเหลือหรือเงิน
 อุดหนุนจากรัฐบาล ดังรายละเอียดรายได้หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลช่วงปี 2524-2529
 มีจำนวน 14,383,205.45, 16,730,736.44, 17,917,855.62, 18,881,881.01
 และ 4,492,186.00 บาท และในปี 2530 เทศบาลเมืองนครฯ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 เป็นจำนวนถึงร้อยละ 41.42 จากงบประมาณรายรับทั้งหมด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณ
 รายจ่ายพบว่าเทศบาลเมืองนครฯ มีรายจ่ายประจำร้อยละ 89.66 และรายจ่ายเพื่อการลงทุน
 ร้อยละ 10.34 (15 : 102-111) จากภาพงบประมาณในด้านต่าง ๆ ที่ปรากฏดังสถิติเบื้องต้น
 นั้นหมายความว่าเทศบาลเมืองนครฯ ยังไม่สามารถที่จะปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ ยังต้อง
 พึ่งพาหน่วยราชการส่วนกลางอยู่ ดังจะเห็นได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่มีจำนวนถึงร้อยละ
 41.42 นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายพบว่าร้อยละ 89.66 เป็นรายจ่าย
 ประจำ นั้นหมายความว่าเทศบาลเมืองนครฯ จะนำไปใช้จ่ายในการสร้างความเจริญ
 แก่ท้องถิ่นในแง่ของการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) จึงมีเหลือเพียงร้อยละ
 10.35 ซึ่งเหลือเพียงเงินไม่กี่ล้านบาทเท่านั้น

สภาพปัญหาทางงบประมาณมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองนครฯ เป็น
 อย่างมาก ซึ่งพอจะสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นได้ 15 ประการ คือ (15 : 78)

- 1) สภาพเศรษฐกิจภายในยังไม่ดีพอ
- 2) การพัฒนาการท่องเที่ยวยังไม่ดี
- 3) การคมนาคมขนส่งภายในขาดความคล่องตัว
- 4) การให้บริการด้านสาธารณสุขยังไม่ดีพอ
- 5) การใช้ที่ดินในเขตเทศบาลยังขาดประสิทธิภาพ
- 6) การระบายน้ำและสิ่งโสโครกยังไม่ดีพอ
- 7) ระบบกำจัดขยะมูลฝอยยังไม่ดีพอ
- 8) การจัดการเกี่ยวกับไฟสาธารณะยังไม่ทั่วถึง
- 9) เครื่องป้องกันอัคคีภัยยังไม่เพียงพอ
- 10) การประชาสัมพันธ์ขาดประสิทธิภาพ

- 11) คุณภาพทางการศึกษาของนักเรียนยังไม่ถึงมาตรฐาน
- 12) ความไม่ปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินมีสูง
- 13) การพัฒนาทางการคลังยังขาดประสิทธิภาพ
- 14) สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนยังไม่เพียงพอ
- 15) การพัฒนาเมืองยังขาดการวางแผนที่แน่นอน

สภาพปัญหาของเทศบาลเมืองนครฯ ทั้ง 15 ประการดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึง การที่เทศบาลเมืองนครฯ ยังไม่สามารถที่จะสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ต้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุงในด้านต่าง ๆ อีกมาก โดยเฉพาะในด้านการเงิน และการคลังของเทศบาลที่ยังมีสภาพไม่เหมาะสม และปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อความ เป็นอิสระ (autonomy) ของเทศบาลที่จะพัฒนาการปกครองตนเองที่จะนำไปสู่การสร้างรากฐาน การปกครองในระบบประชาธิปไตยในที่สุด

ดังนั้นการพัฒนากิจการเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชให้สามารถที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวเบื้องต้นให้สัมฤทธิ์ผลประการหนึ่งก็คือ จะต้องมีการขยายเขตเทศบาลออกไป เพื่อขยาย ความเจริญให้เกิดในพื้นที่กว้างขึ้น อันจะเป็นการขยายฐานทางเศรษฐกิจของชุมชนให้ใหญ่ขึ้น ผลที่คาดหวังจะเกิดตามมาก็คือ ความเจริญของชุมชนจะขยายตัว เศรษฐกิจของเทศบาลจะเจริญ ขึ้นเป็นเงาตามตัว และความสามารถในการบริหารกิจการในหน้าที่เทศบาล ย่อมจะมีประสิทธิภาพ สูงขึ้นด้วย

ความเป็นมาของการขอขยายเขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช

1. จุดกำเนิดของการขอขยายเขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช

แนวความคิดในการขอขยายเขตเทศบาลเมืองนครฯ มีจุดกำเนิดขึ้นใน พ.ศ. 2523 เมื่อนายอำเภอเมืองนครศรีธรรมราชในขณะนั้น คือ นายสมบุรณ์ ชัยสวัสดิ์ ได้มีหนังสือที่ นศ.19/27901 ลงวันที่ 11 กันยายน 2523 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอำเภอเมืองมีความ เห็นว่าควรที่จะได้มีการจัดตั้ง "สุขาภิบาลหัวอิฐ" ที่ตั้งอยู่ ณ ตำบลโพธิ์เสด็จขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก ท้องถิ่นนี้เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญ ประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นพอสมควร และประชาชนมี อาชีพมีรายได้ที่มั่นคง ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของท้องถิ่นที่มีความเหมาะสม ซึ่งถ้าสามารถจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลแล้วก็จะสามารถให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่นได้ ความเจริญ ของ "สุขาภิบาลหัวอิฐ" สามารถพิจารณาได้จากการประเมินรายได้ของอำเภอเมืองในเขต สุขาภิบาลหัวอิฐที่จะขอจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้คือ (19 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	เงิน	306,889 บาท
2) ภาษีบำรุงท้องที่	เงิน	35,000 บาท
3) ภาษีการค้า	เงิน	30,000 บาท
4) ภาษีป้าย	เงิน	4,857 บาท
5) ภาษีสุขาภิบาล เก็บจากบรรดาข้า	เงิน	3,527 บาท
6) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือล้อเลื่อน	เงิน	134,688 บาท
7) ค่าอาชญาบัตรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่น ๆ ในการฆ่าสัตว์		
7.1 ค่าอากรฆ่าสัตว์	เงิน	28,200 บาท
7.2 ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์	เงิน	42,300 บาท
7.3 ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์	เงิน	7,260 บาท
8) ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	เงิน	6,212 บาท
9) รายได้อื่น ๆ	เงิน	2,000 บาท
	รวมเงินทั้งสิ้น	600,933 บาท

จากหลักเกณฑ์รายได้ของสุขาภิบาลทำอิฐ ที่ทางอำเภอเมืองนครศรีธรรมราชเสนอ
ทางจังหวัด จังหวัดโดยนายอนุกุล สุภาไชยกิจ ปลัดจังหวัด ศึกษาราชการแทนผู้ว่าราชการ
จังหวัดจึงได้เสนอเรื่องจัดตั้งสุขาภิบาลไปยังกรมการปกครอง (20 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)
แต่อย่างไรก็ตาม กรมการปกครองได้พิจารณาว่า การขอยกฐานะท้องถนนบางส่วนของตำบล
โพธิ์เสด็จ อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีเขตใกล้เคียงกับเทศบาลเมืองนคร
ศรีธรรมราชขึ้น เป็นสุขาภิบาลนั้นยังไม่สมควรที่จะได้รับการยกฐานะ เพราะเทศบาลเมือง
นครศรีธรรมราชมีนโยบายที่จะขยายเขตไปครอบคลุมชุมชนที่จะจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลทั่วอิฐ
และตามสภาวะแวดล้อมของชุมชนแล้ว ชุมชนนี้น่าจะอยู่ในเขตเทศบาลจะเหมาะสมกว่า
(21 : ไม่ปรากฏเลขหน้า) ด้วยเหตุผลที่ทางกรมการปกครองเสนอมา นายอำวัน
ไทยานนท์ ปลัดจังหวัด ศึกษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชคนต่อมา
จึงมีคำสั่งให้ระงับและยุติ เรื่องการจัดตั้งสุขาภิบาลไว้ก่อนเพื่อรอการขยายเขตเทศบาล
(22 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

2. การขยายเขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชก่อนมีระเบียบให้มีการ หยั่งเสียงประชามติ

หลังจากการที่กรมการปกครองมีคำสั่งระงับการขอจัดตั้งสุขาภิบาลทำอิฐ โดยมี
ข้อแนะนำให้ทำการขยายเขตเทศบาลแทน ทางจังหวัดนครศรีธรรมราชจึงได้แจ้งไปยังเทศบาล
เมืองนครศรีธรรมราชเพื่อให้ดำเนินการขยายเขตเทศบาล เทศบาลเมืองนครฯ จึงได้เริ่ม
ดำเนินการขยายเขตเทศบาลโดยเสนอโครงการไปยังสำนักผังเมือง เพื่อดำเนินการสำรวจ
ข้อมูลด้านผังเมือง กำหนดจำนวนพื้นที่และแนวเขตให้แน่นอน (แผนภาพที่ 2.2)

โดยได้ทำการขยายเขตจากเทศบาลเมืองเดิมมีพื้นที่ 11.72 ตารางกิโลเมตร ได้ขยาย
ออกไปทางทิศตะวันตกโดยเฉพาะชุมชนหัวอิฐ และรอบเขตเทศบาลทั้งสามด้าน เป็นเนื้อที่
65.662 ตารางกิโลเมตร โดยรวมเอาเนื้อที่บางส่วนของตำบลดังต่อไปนี้ (23 : ไม่ปรากฏ
เลขหน้า) เข้าไว้ในเขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชที่ขอขยายใหม่ คือ

- 1) ตำบลโพธิ์เสด็จ หมู่ที่ 1, 2, 3, 6, 7 และ 8
- 2) ตำบลนาเคียน หมู่ที่ 1, 3 และ 4
- 3) ตำบลปากพูน หมู่ที่ 5
- 4) ตำบลท่าซัก หมู่ที่ 2 และ 4
- 5) ตำบลปากนคร หมู่ที่ 2, 4 และ 5
- 6) ตำบลท่าเรือ หมู่ที่ 10 และ 11
- 7) ตำบลช้างซ้าย หมู่ที่ 1
- 8) ตำบลนาสาร หมู่ที่ 2
- 9) ตำบลมะม่วงสองต้น หมู่ที่ 1, 3 และ 5

ภายหลังการกำหนดพื้นที่เรียบร้อยแล้ว ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้
เทศบาลจะต้องขอรับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่และประชาชนฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้ คือ (23 : ไม่
ปรากฏเลขหน้า)

- 1) สภาเทศบาล และสภาจังหวัด โดยมีหลักฐานความเห็นชอบจากที่ประชุม
- 2) การขอรับความคิดเห็นจากประชาชนโดยตรง โดยใช้การขอรับความเห็นชอบ
จากสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่แนวเขตใหม่จะเปลี่ยนแปลงไปถึงแทน

จากระเบียบของกระทรวงมหาดไทยทางอำเภอเมืองนครศรีธรรมราชและจังหวัดจึงได้
จัดให้มีการขอรับความเห็นชอบจากสภาตำบล ซึ่งผลปรากฏดังแผนภาพ คือ

ตารางที่ 2.2 ตารางแสดงการขอรับความเห็นชอบจากสภาตำบล

สภาตำบลที่ให้ความเห็นชอบ	สภาตำบลที่ไม่ให้ความเห็นชอบ
1) สภาตำบลปากพูน (เสียงเอกฉันท์)	1) สภาตำบลโพธิ์เสด็จ
2) สภาตำบลท่าซัก (6 เสียงต่อ 4 เสียง)	2) สภาตำบลนาเคียน
3) สภาตำบลปากนคร (เสียงเอกฉันท์)	3) สภาตำบลท่าเรือ
4) สภาตำบลช้างซ้าย (เห็นด้วย 10 ต่อ 1 เสียง)	
5) สภาตำบลนาสาร (เสียงเอกฉันท์)	
6) สภาตำบลมะม่วงสองต้น (เสียงเอกฉันท์)	

ผลของการขอรับความเห็นชอบจากสภาตำบลปรากฏว่า จากสภาตำบล 9 ตำบล มี 6 แห่ง ให้ความเห็นชอบ และ 3 แห่ง ไม่ให้ความเห็นชอบ มีข้อน่าสังเกตว่า 3 ตำบล ที่ไม่ให้ความเห็นชอบอันได้แก่ตำบลนาเคียน โปธิ์เสด็จ และท่าเรือ ซึ่ง 3 ตำบล นี้เป็นเขตท้องที่ที่ชุมชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ การคมนาคมและมีแนวโน้มว่าต้องเป็นท้องที่ที่มีความเจริญทางกิจการสาธารณสุขโลก สาเหตุที่ตำบลทั้ง 3 ไม่เห็นด้วยนั้น ประชาชนในตำบลทั้ง 3 ให้ทัศนะใน 4 ประเด็นว่า (24 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

ประเด็นแรก มีความเกรงว่าสภาพสังคมในหมู่บ้านซึ่งเขาเคยอยู่กันแบบเก่า ๆ และมีความเคยชินจะถูกเปลี่ยนแปลงไป ทำให้รับตัวไม่ทัน

ประเด็นแรก เห็นว่าชาวบ้านในเขตชุมชนมีฐานะยากจน และเมื่อเข้ามาอยู่ภายในเขตเทศบาลจะต้องเสียภาษีโรงเรียน ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งเทศบาลก็จะนำภาษีไปบำรุงเฉพาะในย่านชุมชนที่เจริญแล้ว

ประเด็นที่สาม ประชาชนเห็นว่า ประสิทธิภาพในการบริหารกิจการในหน้าที่เทศบาล ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพึงพอใจ เพราะยังไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนในเขตเทศบาลเดิมอย่างทั่วถึงและเป็นผลดี ดังนั้นถ้าขยายเขตเทศบาลในความรับผิดชอบให้กว้างใหญ่ขึ้นจะทำให้เป็นการระหนักแก่เทศบาลในการปฏิบัติหน้าที่ และประชาชนเชื่อว่าไม่น่าจะเป็นผลดี และ

ประการสุดท้าย ประชาชน 3 ตำบล เชื่อว่าการขยายเขตเทศบาลนั้นขยายเขตกว้างและยาวเกินความจำเป็น

การให้เหตุผลปฏิเสธการขอขยายเขตเทศบาลของประชาชนเบื้องต้น แม้ว่าจะ เป็นเหตุผลที่มีน้ำหนัก แต่ในทางความเป็นจริงแล้วเหตุผลเบื้องต้นนั้นไม่ใช่ เป็นเหตุผลที่แท้จริง เหตุผลที่แท้จริงนั้นน่าจะเป็นเพราะว่า เมื่อพื้นที่ที่ถูกขยายได้รับการจัดตั้งและบริหารโดยเทศบาลแล้ว จะส่งผลให้มีการยกเลิกการปกครองท้องที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นี้จะมีผลให้เกิดการยุบหมู่บ้าน และจะทำให้การเป็นผู้นำหมู่บ้านต้องสิ้นสุดลงเนื่องจากหมู่บ้านถูกยุบ ทำให้ผู้นำหมู่บ้านต้องสูญเสียผลประโยชน์ทั้งในแง่ของตำแหน่ง อำนาจ และบทบาทหน้าที่ทั้งในแง่พฤตินัยและนิตินัย นอกจากนั้นยังมีสาเหตุมาจากการแย่งชิงคะแนนเสียงของพรรคการเมืองในระดับชาติ ตลอดจนถึงการที่ประชาชนที่ต้องเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลจะต้องเสียภาษีมากยิ่งขึ้น (2 : 4-6)

ผลจากการที่สภาตำบล 3 ตำบลมีมติคัดค้านการขยายเขตเทศบาล เมืองนครศรีธรรมราช ส่งผลให้การขอขยายเขตเทศบาล เมืองจึงถูกระงับไว้ก่อน ถึงแม้ว่าในทางความเป็นจริงแล้ว พื้นที่ จะได้รับการขยายเขต เป็นพื้นที่ที่มีความเจริญและมีศักยภาพในการพัฒนาให้มีความเจริญมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ก็ตาม

3. กระบวนการขอย้ายเขตเทศบาล เมืองนครศรีธรรมราชภายใต้ระเบียบที่ใหม่

การหึงเสียง

กระบวนการขอย้ายเขตเทศบาลคามหนังสือกระทรวงมหาดไทย คำนวณที่ มท.0311/ว.582 ลงวันที่ 26 เมษายน 2522 ที่กำหนดให้เทศบาลต้องขอรับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด และสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่จะขยายเขตเทศบาลนั้น ในทางทฤษฎีนับว่าสอดคล้องหลักการและเหตุผลของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ในทางปฏิบัตินับว่าก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินการอย่างยิ่ง ทำให้เทศบาลหลายแห่งไม่สามารถขยายเขตเทศบาลออกไปได้ ทั้งนี้เพราะการขยายเขตเทศบาลนั้นมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของผู้อยู่ในเขตตำบลต่าง ๆ นอกจากนั้นการขยายเขตเทศบาลนั้นก่อให้เกิดภาระและหน้าที่ต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ขยายเขต กล่าวคือ จะต้องทำหน้าที่และความรับผิดชอบในการเสียภาษีอากร การคงคอกอยู่ภายใต้เทศบัญญัติ บางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพของประชาชน จากลักษณะของคำสั่งที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายเขตเทศบาล ทำให้กระทรวงมหาดไทยได้ยกเลิกหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการขอย้ายเขตดังกล่าว โดยได้ออกระเบียบในการขอย้ายเขตเทศบาลใหม่ดังนี้ (25 : 1-2)

1. เทศบาลจะต้องจัดทำโครงการแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการขอย้ายเขตเทศบาล แนวเขตที่เทศบาลจะขอย้าย โครงการทะนุบำรุงท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่จะขยายเขตออกไป และผลประโยชน์ที่ประชาชนและท้องถิ่นที่จะได้รับแล้วเสนอโครงการดังกล่าวให้สภาเทศบาลพิจารณา
2. ถ้าสภาเทศบาลไม่เห็นชอบก็ให้ระงับเรื่องไว้ แต่ในกรณีที่สภาเห็นชอบให้สภาเทศบาลส่งโครงการดังกล่าวไปให้สำนักงานสังฆมณฑลจังหวัดด้านสังฆมณฑลเพื่อกำหนดแนวเขตและจัดทำแผนที่
3. เมื่อสำนักงานสังฆมณฑลได้กำหนดแนวเขตและจัดทำแผนที่พร้อมทั้งคำอธิบายเขตเสร็จให้เทศบาลรายงานให้จังหวัดพร้อมทั้งข้อมูลดังนี้
 - 3.1 แผนที่และคำอธิบายที่สำนักงานสังฆมณฑลได้จัดทำขึ้น
 - 3.2 โครงการแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการขอย้ายเขตเทศบาลพร้อมทั้งข้อเสีย
 - 3.3 ประวัติการจัดตั้งและการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลครั้งก่อน ๆ (ถ้ามี)
 - 3.4 โครงการทะนุบำรุงท้องถิ่นในพื้นที่ปัจจุบันและพื้นที่ที่จะขอย้ายเขตเทศบาล โดยให้แยกเป็นโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่ปัจจุบันและพื้นที่ที่ขอย้ายเขต
 - 3.5 สำเนารายงานการประชุมสภาเทศบาลที่ให้ความเห็นชอบในการขยายเขตเทศบาล
 - 3.6 สถิติและข้อมูลในการขยายเขตเทศบาล

4. เมื่อจังหวัดได้รับรายงานจากเทศบาลตามข้อ 3 แล้ว ให้จังหวัดส่งข้อมูลดังกล่าวไปยังกระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งให้ความเห็นว่าควรจะให้มีการขยายเขตหรือไม่

5. เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากจังหวัดแล้ว จะส่งผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมาตรวจสอบข้อเท็จจริงและความเหมาะสมในการขอขยายเขตเทศบาลร่วมกับปลัดจังหวัด หากผู้ตรวจราชการกรมการปกครองและปลัดจังหวัดมีความเห็นตรงกันว่าไม่ควรขยายเขตเทศบาลแล้วก็ให้ระงับไว้ก่อน และให้จังหวัดรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ แต่ถ้าหากมีความเห็นไม่ตรงกันแล้วให้จังหวัดรายงานพร้อมทั้งเสนอข้อคิดเห็นอื่น ๆ ซึ่งแจ้งประกอบความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทย และถ้ามีความเห็นตรงกันว่าควรขยายเขตเทศบาลแล้วก็ให้จังหวัดแจ้งอำเภอท้องที่นั้นดำเนินการขออนุญาตในพื้นที่จะขอขยายเขตเทศบาล โดยให้ปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตในพื้นที่จะขอขยายเขตเทศบาล

6. ในกรณีที่มีความจำเป็น การผังเมืองหรือการควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือการแก้ปัญหาชุมชนแออัดหรืองานสาธารณูปโภคอื่น ๆ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะสั่งให้ขยายเขตเทศบาลโดยไม่ต้องทำการขออนุญาตในพื้นที่จะขอขยายเขตเทศบาล และถ้าหากจังหวัดเห็นว่าเทศบาลในจังหวัดมีความประสงค์ที่จะให้กระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามข้อนี้ในการขยายเขตเทศบาลแล้วก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการต่อไป

จากกระบวนการขอขยายเขตเทศบาลตามระเบียบใหม่นี้จะเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงระเบียบและแนวทางปฏิบัติ ให้มีลักษณะที่อ่อนตัวและ เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น กล่าวคือ ตามระเบียบได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีการขยายเขตเทศบาล เป็นผู้ที่มีอำนาจที่เป็นอิสระในการตัดสินใจเองว่าต้องการที่จะเข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองหรือไม่ อย่างไร ตามระเบียบการขอขยายเขตใหม่ได้กำหนดให้มีการขออนุญาตในพื้นที่จะขอขยายเขตเทศบาล ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนในการกำหนดความเป็นไปของพวกเขาเอง ตลอดจนยอมรับการปกครองตนเองที่มีขึ้นต่อไปในอนาคต นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้ประชาชนลงประชามติ ยังเป็นวิธีการที่จะทำให้ทราบถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงว่ามีความต้องการขยายเขตเทศบาลมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการขยายเขตเทศบาลเดิมนั้นเปิดโอกาสให้มีการตัดสินใจเฉพาะภายในกลุ่มคนจำนวนน้อยเท่านั้น คือ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล และสภาตำบล ลักษณะการเปิดโอกาสให้กับกลุ่มคนจำนวนน้อยนี้ทำให้การตัดสินใจในการขอขยายเขตหรือปฏิเสธการขยายเขตไม่ได้ เป็นความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่เป็นความต้องการของกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนที่ผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

ระเบียนกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการขยายเขตเทศบาลใหม่มี ส่งผลให้ทาง จังหวัด อำเภอ และเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชต้องจัดให้มีการตั้งเสียงประชามติขึ้นเพื่อให้เกิดการขยายเขตเทศบาล แต่อย่างไรก็ตามทางอำเภอเมืองนครศรีธรรมราชก็ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการตั้งเสียงประชามติครั้งนี้เพราะว่า (26 : 1-2)

1) ประชาชนส่วนใหญ่มีแนวโน้มไม่เห็นด้วยกับการขยายเขตเทศบาล หากดำเนินการตั้งเสียงประชามติแล้วผู้มีสิทธิออกเสียงอาจมาใช้สิทธิไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิ ซึ่งอาจประเมินได้จากการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ผ่านมามีปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียง

2) ในการตั้งเสียงคัดค้านว่าจะมีผู้ออกเสียงต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ จำเป็นต้องมีการตั้งเสียงประชามติครั้งที่ 2 ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณมากและเป็นภาระแก่เทศบาลอีกด้วย นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในแง่ของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ที่มีการขยายเขต นับว่าเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการขยายเขตและเทศบาลจำเป็นต้องมีการขยายเขต ทั้งนี้เพราะ (26 : 1)

2.1) บริเวณที่ขยายเขตนั้น เป็นชุมชนจึงมีแนวโน้มจะขยายตัวออกไป มีการจัดสรรที่ดิน หากไม่ดำเนินการขยายเขตเทศบาลแล้ว ชุมชนดังกล่าวจะกลายเป็นชุมชนแออัดหรือย่านสลัมในอนาคต

2.2) สำนักงานผังเมืองกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า ตัวเมืองนครศรีธรรมราชควรจะได้วางผังเมืองรวม และพื้นที่ที่เทศบาลจะขยายเขตที่อยู่ในผังเมืองรวม นครศรีธรรมราช ซึ่งสำนักงานผังเมืองได้วางผังไว้แล้ว และ

2.3) ในย่านชุมชนหนาแน่น การบริการทางด้านสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า การประปา การคมนาคม ควรให้บริการอย่างเป็นระบบและทั่วถึง โดยการขยายเขตเทศบาลออกไป

จากเหตุผลที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายเขตเทศบาล และเมื่อประกอบความจำเป็นในการขยายเขตเทศบาล คือท้องที่ที่ขยายเขตเทศบาลออกไป เป็นชุมชนที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ การคมนาคม การสถาปัตยกรรม และมีความต้องการด้านบริการสาธารณูปโภค อีกทั้งยังขาดพื้นที่ประชาชนปลูกอาคารบ้านเรือนอยู่อาศัยกันอย่างแออัด มีความสกปรกไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย อาจเป็นแหล่งแพร่ระบาดของโรคต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องควบคุมการก่อสร้าง การสาธารณสุข รวมทั้งการแก้ปัญหาชุมชนแออัด พร้อมจัดระบบการบริการด้านสาธารณูปโภค

ให้ถูกต้อง ปลอดภัย สะอาดเรียบร้อย จากความจำเป็นดังกล่าว ทางอำเภอเมืองและเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชจึงเห็นควรที่จะให้มีการขยายเขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชโดยรวดเร็วเพื่อรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ดังนั้น ทางอำเภอเมืองนครศรีธรรมราชจึงเห็นควรใช้อำนาจของกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือ ที่ มท.0413/21186 ลงวันที่ 22 เมษายน 2528 สั่งให้ขยายเขตเทศบาลออกไปโดยไม่ต้องมีการหยั่งเสียงประชามติ (27 : 1-2) โดยอำเภอเมืองและจังหวัดนครศรีธรรมราชได้ส่งเรื่องให้กรมการปกครองทำการพิจารณา

อย่างไรก็ตามกรมการปกครองได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าหากเทศบาลขยายเขตเทศบาลออกไปโดยไม่ต้องมีการทำการหยั่งเสียงประชามติอาจจะก่อให้เกิดปัญหาการร้องเรียนจากราษฎร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อในทางการเมือง กล่าวคือเมื่อเสนอเรื่องดังกล่าวไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก็อาจจะถูกยับยั้งได้ ดังนั้นถ้าให้มีการหยั่งประชามติ แม้ว่าจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จก็ตาม ทางอำเภอเมืองและจังหวัดก็จะมีเหตุผลอ้างได้ว่า เทศบาลได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่ง เป็นผู้แทนของราษฎรในจังหวัดนั้นแล้ว ดังนั้น กรมการปกครองจึงไม่อนุญาติให้มีการขยายเขตโดยไม่ต้องมีการหยั่งประชามติ (28 : 1-2)

4. วิธีการหยั่งเสียงประชามติ

ภายหลังที่กรมการปกครองให้เหตุผลไม่เห็นด้วยกับการขยายเขตโดยไม่ต้องมีการหยั่งเสียงประชามติ ส่งผลให้ทางจังหวัดและอำเภอเมืองนครศรีธรรมราชต้องดำเนินการหยั่งเสียงประชามติและจึงต้องประกาศกำหนดให้มีการหยั่งเสียงประชามติขึ้น โดยได้กำหนดวันหยั่งเสียงประชามติในวันที่ 17 มกราคม 2530

แนวทางปฏิบัติในการหยั่งเสียงประชามติของขยายเขตเทศบาลนี้มีกระบวนการที่คล้ายคลึงกับกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหลักการใหญ่ ๆ ดังนี้ (29 : 1-5)

1. ประกาศกำหนดวันหยั่งเสียงประชามติ พร้อมหน่วยหยั่งเสียงประชามติไม่น้อยกว่า 30 วัน ก่อนวันหยั่งเสียง
2. ประกาศบัญชีผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ต้องปิดประกาศก่อนวันหยั่งเสียงประชามติไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน
3. นายอำเภอแต่งตั้งข้าราชการ เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการหยั่งเสียงประชามติประจำหน่วยหยั่งเสียงอย่างน้อยหน่วยละ 1 คน

4. นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการหยั่งเสียง อย่างน้อยหน่วยละ 7 คน และ
ให้ปิดประกาศให้ทราบก่อนวันหยั่งเสียง 15 วัน

5. ให้นายอำเภอจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการหยั่งเสียงประชามติ
คณะกรรมการหยั่งเสียงประชามติและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจถึงระเบียบที่พึงปฏิบัติ

6. นายอำเภอประชุมผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ก่อนวันหยั่งเสียงไม่น้อยกว่า 7 วัน

7. ให้กำหนดวันหยั่งเสียงประชามติ 1 วันและกำหนดเวลาดังแต่ 08.00-15.00 น.

8. ทั้บัตรหยั่งเสียงประชามติและคูหา ให้ใช้บัตรเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาจังหวัด

9. บัตรหยั่งเสียงประชามติให้ใช้กระดาษสีขาว มีขนาดกว้าง 14 ซม. ยาว 19 ซม.
ด้านหน้ามีตราครุฑและข้อความ "บัตรหยั่งเสียงประชามติในการขอขยายเขตเทศบาล" มีตรา
ประจำตำแหน่งนายอำเภอหรือเครื่องหมายอื่นของนายอำเภอประทับ พร้อมหมายเลข สำหรับ
ด้านในมีข้อความและช่องสำหรับทำเครื่องหมาย

10. ให้นายอำเภอรวบรวมผลการนับคะแนนจากหน่วยหยั่งเสียงต่าง ๆ แล้วประกาศผล
การหยั่งเสียงประชามติให้ราษฎรได้ทราบ ณ ที่ว่าการอำเภอ

11. ผลการหยั่งเสียงประชามติที่ถือว่าประชาชนเห็นด้วยกับการขยายเขตเทศบาล
จะต้องมีผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติไปใช้สิทธิออกเสียงประชามติ เกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ และ
จะต้องมีคะแนนเสียงข้างมากเห็นด้วยกับการขยายเขตไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบ ของผู้มีสิทธิ
ออกเสียงประชามติไปใช้สิทธิออกเสียง หากผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติไปใช้สิทธิเห็นชอบด้วย
ต่ำกว่าร้อยละหกสิบให้ถือว่า การขยายเขตเทศบาลนั้นเป็นอันยุติ และให้ระงับการขยายเขต
เทศบาลไว้ก่อน และ

12. ถ้าผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติไปใช้สิทธิออกเสียงประชามติต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของ
ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติทั้งหมด ก็ให้มีการหยั่งเสียงประชามติครั้งที่ 2 ภายในกำหนด 60 วัน
หลังจากการหยั่งเสียงประชามติครั้งที่หนึ่ง

จากแนวทางการปฏิบัติ ในการหยั่งเสียงประชามติขอขยายเขตเทศบาล จะเห็นได้ว่า
ทางกรมการปกครองพยายามที่จะสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการ
ปกครองตนเอง ด้วยการตัดสินใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น จากหลักการและเหตุผล
ดังกล่าว ส่งผลให้นายอำเภอเมืองนครศรีธรรมราชจึงต้องจัดให้มีการหยั่งเสียงประชามติเพื่อขอ
ขยายเขตเทศบาลขึ้น โดยจัดให้มีการหยั่งเสียงประชามติขึ้นในวันที่ 17 มกราคม 2523 เวลา
8.00-15.00 น.

แผนภาพที่ 2.3:

แผนภาพแสดงการรณรงค์ในการหยั่งเสียงประชามติเพื่อการขยาย

เขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช

๑๗ มี.ค. ๒๕๑๐
วันหยั่งเสียงประชามติ
(๘.๐๐-๑๕.๐๐ น.)
ขยายเขตเทศบาล
เมืองนครศรีธรรมราช



ถ.ค.ถ. ๒๕๑๐
แต่

วันเสาร์ 17 มี.ค. 30 08.00-15:00น. วันหยั่งเสียงประชามติ

เทศบาล กือ อไร

- 1. ...
- 2. ...
- 3. ...
- 4. ...
- 5. ...

นี่คือ รัฐบาล ท้องถิ่น นี่เอง



ปัญหา สาธารณชนแก้ไขได้

ประชาชนที่ชื่อ "ชาวไร่" ไร่ข้างถนนหน้าเทศบาล

- ชาวไร่ขจรบุรี
- ชาวไร่ขจรบุรี
- ชาวไร่ ขจรบุรี ขจรบุรี ขจรบุรี

สภาเทศบาลเมืองนครฯ
เทศบาลเมืองนครฯ
เทศบาลเมืองนครฯ

เทศบาลแก้ได้แต่อยู่นอกเขต

ทำไม ต้องขยายเขต

ปัญหาของเมืองนครฯ คือมีโครงการพัฒนา
หลายอย่าง เช่น ถนนใหม่ ตลาดใหม่ ฯลฯ

การขยายเทศบาล
จึงเป็นทางออกสุดท้าย



เทศบาลทำอะไรนอกเขตบ้าง

เทศบาลเมืองนครฯ ขยายเขตไปยังพื้นที่
ต่างๆ เช่น ถนน ขจรบุรี ขจรบุรี



ส่วนนี้เป็นเรื่องด่วนที่พวกท่านต้องการ

5. การหยังเสียงประชามติครั้งที่ 1

ภายหลังการประกาศวันหยังเสียงประชามติ ก็ได้เกิดการเคลื่อนไหวทางการเมืองขึ้น ในหมู่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ถูกขยาย การเคลื่อนไหวทางการเมืองนี้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่ต้องการให้มีการขยายเขตเทศบาลซึ่งได้แก่ทางราชการ และกลุ่มราษฎรบางส่วนที่ได้รับประโยชน์ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งได้แก่พวกที่ทำการต่อต้านการขยายเขตเทศบาล อันได้แก่กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งประชาชนและนักการเมืองบางกลุ่มเสียประโยชน์ต่อการขยายเขตเทศบาล เมืองนครศรีธรรมราช

การรณรงค์ทางการเมืองเพื่อขยายเขตเทศบาล เมืองนครศรีธรรมราชได้เป็นไปอย่างกว้างขวาง มีการโฆษณากันทางใบปลิว หนังสือพิมพ์และการจับกลุ่มประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ เรื่องการขยายเขตเทศบาล เป็นอย่างมาก ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการขยายเขตเทศบาลได้พยายามที่จะชี้ให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ขยายเขตเห็นว่า ในพื้นที่ที่ขอขยายเขตประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ร้านค้าอุตสาหกรรมต่าง ๆ ขยายตัว ความหนาแน่นจึงแผ่ออกไปรอบเมือง ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย ถนน ทรุดโทรม ขยายไม่สะดวกเพียงพอ ประปา ไฟฟ้า พยายามและการศึกษาไม่ทั่วถึง ซึ่งปัญหาเหล่านี้สภาพตำบลแก้ปัญหาไม่ได้ เพราะไม่มีคน เงิน และเครื่องมือ และที่สำคัญต้องพัฒนาหรือที่มีสภาพเสื่อมโทรมก่อน แต่เทศบาลกลับมีพร้อมและสามารถดำเนินการพัฒนาได้ทันที เพราะมีกฎหมายบังคับและสามารถก่อให้เกิดความเจริญได้อย่างทั่วถึง แต่จะทำไม่ได้เพราะอยู่นอกเขต โดยเฉพาะฝ่ายที่เห็นด้วยกับการขยายเขตได้แสดงข้อมูลให้เห็นถึงความเหมาะสมในการขยายเขตเทศบาลว่า (30 : 2-4)

ประการแรก ความเหมาะสมของพื้นที่ด้านความเจริญกล่าวคือ บริเวณที่ขยายพื้นที่ออกไปนี้ ปรากฏว่าในปี 2524 มีประชากรอยู่บริเวณที่ขยายเขตถึง 15,606 คน มีอาคารบ้านเรือนปลูกอยู่ประมาณ 2,791 หลัง มีอาคารพาณิชย์ประมาณ 173 แห่ง โรงงานอุตสาหกรรม 8 แห่ง โรงเรียน 16 แห่ง และวัด 3 แห่ง ความเจริญเหล่านี้อยู่ในบริเวณบ้านหัวอิฐ บ้านหวดทอง บ้านหวดหิน บ้านโพธิ์เสด็จ และบ้านปากสระ ซึ่งพื้นที่บริเวณนี้เป็นพื้นที่ที่มีความเจริญอย่างรวดเร็ว มีอัตราเพิ่มของประชากรสูง จากการคำนวณพบว่าอัตราเพิ่มของประชากรที่มีอัตรา ร้อยละ 3.92 คือปีระหว่างปี 2512-2524 ดังนั้น ในอนาคตถ้าเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชไม่มีการขยายตัวออกไปให้เหมาะสมจะก่อให้เกิดภาวะความแออัด และเกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ ความมาอย่างมากมาย เช่น ปัญหาแหล่งชุมชนเสื่อมโทรม ปัญหาสุขภาพอนามัย ปัญหาความสะอาด ปัญหาความไม่เพียงพอในด้านการบริการสาธารณสุขโลก เป็นต้น

ตารางที่ 2.3 ตารางแสดงการขยายตัวของประชากรในเขตเทศบาลเดิมและ
เทศบาลใหม่

พ.ศ.	เขตเทศบาลเดิม		เขตเทศบาลใหม่	
	ประชากร (คน)	ความหนาแน่น (คน/กม. ²)	ประชากร (คน)	ความหนาแน่น (คน/กม. ²)
2524	61,961	7,974	85,567	1,273
2525	70,620	8,286	86,840	1,323
2530	85,600	10,043	105,240	1,604
2535	10,740	12,732	127,550	1,944
2540	125,730	14,752	154,590	2,356
2545	152,380	17,879	187,360	2,855

ที่มา กองวิจัย สำนักงานผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

ประการที่สอง ความเหมาะสมด้านผังเมืองกล่าวคือ บริเวณที่ขยายออกไปนี้มีความเจริญในด้านการใช้ประโยชน์จากที่ดินสูงในลักษณะการพัฒนาชุมชนที่เป็นเมือง แต่ยังคงขาดการดูแลเอาใจใส่ให้เหมาะสม นอกจากนั้นชุมชนนอกเขตเทศบาลที่จะขยายออกไปมีลักษณะทางผังเมือง เป็นชุมชนที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง (self-contained community) กล่าวคือ เป็นบริเวณชุมชนที่เป็นอิสระมีบริการสาธารณะของชุมชน เช่น ตลาด ร้านค้า และธุรกิจ ตลอดจนสถานที่ประกอบอาชีพเพียงพอภายในชุมชน โดยมีต้องอาศัยบริการเหล่านี้จากชุมชนอื่นใด สำนักงานผังเมืองถือว่าชุมชนเหล่านี้เป็นอิสระ สามารถขยายเติบโตได้ไม่มีอะไรมาขัดกัน ซึ่งอาจจะได้มีการควบคุมในทางด้านความเจริญในอนาคตให้เหมาะสมมิให้เกิดการแออัดยัดเยียดมากเกินไป

ประการที่สาม ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ บริเวณที่ขยายออกไปนั้นเป็นแหล่งที่มีความเจริญพอที่จะทำรายได้ให้แก่เทศบาลเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ซึ่งบริเวณที่ขยายนี้ปรากฏว่าเป็นชุมชนหนาแน่นมีสถานประกอบอาชีพ โรงงาน ร้านค้าต่าง ๆ มากพอที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาล นอกจากนี้เทศบาลก็มีสถานะทางการเงินที่ดีมาตลอด กล่าวคือ มีรายรับสูงกว่ารายจ่าย จึงทำให้เทศบาลอยู่ในสถานะภาพที่จะทำความเจริญแก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่

ประการที่สี่ ความเหมาะสมทางการปกครอง กล่าวคือ การให้เทศบาลขยายเขตออกไปทำให้สามารถที่จะควบคุมการใช้พื้นที่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย เพราะบางพื้นที่ทางราชการต้องการสงวนเป็นที่ว่าง และบางพื้นที่ก็เป็นสถานที่สำคัญเขตหน้าชุดาของเมือง การที่จะมีการควบคุมการใช้พื้นที่อย่างเป็นระบบ

ประการสุดท้าย ความจำเป็นในด้านบริการสาธารณะ กล่าวคือ เนื่องจากชุมชนนอกเขตเทศบาล เป็นชุมชนที่มีความเจริญอย่างรวดเร็ว เป็นไปตามยถากรรม ปราศจากการวางแผน และการควบคุมที่เหมาะสม แต่ไม่ได้มีการจัดทำแผนงานเพื่อรองรับกับการขยายตัวอย่างเป็นระบบ อาจทำให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมอันจะนำมาซึ่งโรคภัยไข้เจ็บได้ ดังนั้นจึงควรที่เทศบาลจะได้เข้าไปมีโอกาสดำเนินบริการสาธารณะตามความจำเป็น

จากเหตุผลที่ 5 ประการที่ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการขยายเขตเทศบาล นับว่าเป็นเหตุผลที่สมเหตุสมผลมาก แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายที่คัดค้านการขยายเขตก็มีเหตุผลว่า พื้นที่ที่เทศบาลมีหน้าที่ดูแลดำเนินการอยู่ในปัจจุบันก็ยังไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีอย่างสมบูรณ์ การขยายเขตเทศบาลออกไปจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากเทศบาลนครศรีธรรมราช ยังขาดศักยภาพที่เพียงพอในอันที่จะบริหารกิจการในหน้าที่และการสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง นอกจากนั้นพื้นที่ที่ขยายก็มีลักษณะกว้างขวางมากเกินไป ซึ่งการขยายพื้นที่ออกไปอย่างกว้างขวางดังกล่าวจะเป็นการทำให้เทศบาลมีภาระเกินกว่าความสามารถที่จะรองรับได้

การรณรงค์เพื่อการขยายเขตเทศบาลได้เป็นไปอย่างน่าสนใจ ต่างฝ่ายต่างก็ให้เหตุผลสนับสนุน มีการแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง มีการตั้งประชาชนเข้า เป็นพวกมีการชักจูงประชาชนและให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในเขตตำบลโพธิ์เสด็จ นาเคียน และท่าเรือ ที่มีการคัดค้านการขยายเขตเทศบาลอย่างหนัก

ต่อมาเมื่อได้มีการหยั่งเสียงประชามติในวันที่ 17 มกราคม 2530 ผลของการหยั่งเสียงประชามติปรากฏว่า (3 : ไม่ปรากฏหน้า)

จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ	12,147 คน	
จำนวนผู้มาออกเสียงประชามติ	2,453 คน	หรือ ร้อยละ 20.19
จำนวนบัตรเสีย	28 บัตร	หรือ ร้อยละ 1.14
จำนวนผู้เห็นด้วยกับการขยายเขต	575 คน	หรือ ร้อยละ 23.44
จำนวนผู้ไม่เห็นด้วยกับการขยายเขต	1,850 คน	หรือ ร้อยละ 75.42

แผนภาพที่ 12, 4:

แผนภาพแสดงการวางรอกให้การหยั่งเสียงประชามติเพื่อการขอย้ายเขต

เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชครั้งที่ 2

เทศบาลคืออะไร

เทศบาล คือ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่
รัฐบาลกระเจงอำนาจปกครอง ใต่กับประชาชนใน
ท้องถิ่น การปกครองตนเองตามวิถี
ทางประชาธิปไตยนั้น คือประชาชนใน
เขตเทศบาลเลือกตัวแทนเข้าไปบริหาร
งานท้องถิ่นของตนเอง

รายได้ที่เทศบาลจะนำไปใช้พัฒนา
ท้องถิ่น (รายได้เขตเทศบาล)

- 1 ค่าภาษีอากรที่เก็บได้จากท้องถิ่นตามที่กฎ-
หมายกำหนด
- 2 รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 3 รายได้จากกิจการสาธารณะูปโภคที่เทศบาลดำ
เนินการ เช่น ประปา ไฟฟ้า การศึกษา สถานอนุบาล
สาธารณะ เป็นต้น
- 4 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุน
- 5 เงินรายได้อื่น ๆ

หน้าที่ที่เทศบาลจะต้องทำ
(กฎหมายกำหนด)

- 1 รักษาความสะอาด
- 2 ไร้วาสนา
- 3 ตลาด
- 4 สุขาภิบาลและกาปนพิษ
- 5 การทำนุบำรุงรักษาของสาธารณะ
- 6 สถานที่ยุติธรรม
- 7 ทางระบายน้ำ
- 8 ความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 9 ทางบกและทางน้ำ
- 10 ความสะอาดของถนนหนทางและที่สาธารณะ
- 11 การป้องกันโรคติดต่อ
- 12 การดับเพลิง
- 13 การจัดการศึกษา
- 14 อื่นๆที่กฎหมายจะกำหนด(เพิ่มเติม)

มีความจำเป็นที่ตัวอวยเขต
เทศบาลให้ครอบคลุมพื้นที่โดย
รอบชุมชนที่เป็นเขตเทศบาลเดิม

ชุมชนของเมืองนครเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว
ปัญหาต่างๆ ในการดำรงชีวิตของประชาชนมีมากขึ้น
เป็นเงาตามตัว การที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ให้เป็นผล
สำเร็จ รวดเร็ว และตรงตามความต้องการของประชา
ชนแท้จริง จำเป็นจะต้องให้ประชาชนเข้ามา
มีส่วนร่วมรับผิดชอบ ดำเนินการโดย
การเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารงานท้องถิ่น
ของตนเอง ตามวิถีทางประชาธิปไตย
โดยที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น
รูปแบบ "เทศบาล" กล่าวคือทำหน้าที่
จัดหาเงินรายได้มาแก้ไขปัญหา บำรุง
รักษาและพัฒนาท้องถิ่น ของตนเอง
โดยประชาชน และเพื่อประโยชน์ของ
ประชาชนในท้องถิ่นนั้นโดยตรง

บัตรตัวอย่าง

บัตรตัวอย่าง
การแสดงความคิดเห็น

ใบปลิวที่แจกจ่ายตามเขต เช่น X
ใบปลิวที่แจกจ่ายตามเขต "ไม่มีชื่อ"
หรือตาม "ไม่มีบัตร"
เมืองนครศรีธรรมราช



บัตรหยั่งเสียงประชามติ
ในการขอย้ายเขตเทศบาล

เป็นชื่อ

มีบัตร	
--------	--

ไม่มีบัตร	
-----------	--

เสาร์ที่ ๗ มิ.ค. ๓๐
เวลา ๐๘.๐๐-๑๕.๐๐ น.

วันออกเสียงประชามติ
ขอย้ายเขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช
ไม่มีชื่อ ไม่มีบัตร ไม่มีสิทธิ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากจำนวนที่ไปหยั่งเสียงประชามติ ผลปรากฏว่ามีผู้ไปใช้สิทธิหยั่งเสียงประชามติ
ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติทั้งหมด ซึ่งตามระเบียบของการหยั่งเสียงประชามติ
ของกระทรวงมหาดไทยจะต้องมีผู้มีสิทธิไปใช้สิทธิออกเสียงประชามติ เกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ
ถ้าผู้มีสิทธิหยั่งเสียงไปใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติทั้งหมด ก็จะต้องจัดให้
มีการหยั่งเสียงประชามติครั้งที่สองภายใน 60 วัน หลังจากการหยั่งเสียงประชามติครั้งแรก

6. การหยั่งเสียงประชามติครั้งที่สอง

การหยั่งเสียงประชามติครั้งที่สอง เป็นผลสืบเนื่องมาจากการหยั่งเสียงประชามติ
ครั้งแรกมีผู้มาใช้สิทธิหยั่งเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราชจึงจัดให้มีการหยั่งเสียง
ประชามติครั้งที่สองตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย โดยทางอำเภอเมืองได้จัดให้มีการหยั่ง
เสียงครั้งที่ 2 ขึ้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2530 เวลา 8.00-15.00 น.

การหยั่งเสียงประชามติครั้งที่สองนี้ก็เช่นเดียวกับการหยั่งเสียงในครั้งแรก คือได้มีการ
รณรงค์ให้มีการขยายเขตและต่อต้านการขยายเขตกันอย่างกว้างขวาง ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการขยาย
เขตก็พยายามที่จะชักจูงประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่เป็นเขตเทศบาลใหม่ให้ลงมติเห็นด้วยกับการ
ขยายเขต โดยได้พยายามชักจูงประชาชนและให้เหตุผลว่า (31 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

"ชุมชนของเมืองนคร เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ปัญหาต่าง ๆ ในการ
ดำรงชีวิตของประชาชนมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การที่จะแก้ไขปัญหานั้น
ให้เป็นผลสำเร็จ รวดเร็ว และตรงตามความต้องการของประชาชนที่แท้จริง
จำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ดำเนินการโดยการเลือก
ตัวแทนเข้าไปบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง ตามวิธีทางประชาธิปไตยที่เรียกว่า
การปกครองท้องถิ่นรูปแบบ "เทศบาล" กล่าวคือ ทำหน้าที่จัดหาเงินรายได้มา
แก้ไขปัญหารักษาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยประชาชนและเพื่อ
ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นโดยตรง"

ส่วนฝ่ายต่อต้านการขยายเขตเทศบาลก็ให้เหตุผลว่า (32 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

"การดำเนินงานของเทศบาลเมืองนครฯ ในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถจะทำ
ประโยชน์และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างเพียงพอ ทั้งถึง
และมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการที่เทศบาลจะทำการขยายเขตออกไปอีก จึงเป็น
การไม่สมควรอย่างยิ่ง เพราะเทศบาล ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้เกิดประโยชน์
แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้"

การตรวจคัดเพื่อการขยายเขตและต่อต้านการขยายเขตเทศบาลได้เป็นอย่างดี
 ดูเด็ด ค่างฝ่ายต่างก็หาเหตุผลที่น่าฟังมากล่าวอ้าง ต่อมาในวันที่ 7 มีนาคม 2530
 จึงได้มีการหั่งเสียงประชามติ ผลของการหั่งเสียงประชามติปรากฏว่า (33 ; ไม่
 ปรากฏเลขหน้า)

จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียง	8,798 คน
จำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียง	2,911 คน คิดเป็น ร้อยละ 33.09
จำนวนบัตรเสีย	52 บัตร คิดเป็น ร้อยละ 1.79
จำนวนผู้เห็นด้วยกับการขยายเขต	691 คน คิดเป็น ร้อยละ 23.79
จำนวนผู้ไม่เห็นด้วยกับการขยายเขต	2168 คน คิดเป็น ร้อยละ 74.48

จากจำนวนผู้มาใช้สิทธิหั่งเสียงประชามติในครั้งที่สอง ปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิ
 ออกเสียงเพียง ร้อยละ 33.09 และมีผู้เห็นด้วยกับการขยายเขตเพียง ร้อยละ 25.74
 ซึ่งเมื่อพิจารณา เปรียบเทียบกับการหั่งเสียงประชามติครั้งแรก มีผู้ใช้สิทธิหั่งเสียง ร้อยละ
 20.19 และมีผู้เห็นด้วยกับการขยายเขต ร้อยละ 23.44 ข้อมูลเชิงประจักษ์

ชี้ให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนที่อยู่ภายในเขตที่ขยายว่าไม่ต้องการที่จะตกอยู่ภายใต้
 การปกครองและการบริหารงานของเทศบาล ทั้งนี้อาจจะเป็นไปเพราะสาเหตุต่าง ๆ เช่น
 การกลัวที่จะต้องเสียภาษีเพิ่มเติมเป็นจำนวนมากขึ้น การต้องตกอยู่ภายใต้เทศบัญญัติทำให้ขาด
 ความสะดวกในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสาเหตุแอบแฝงที่เข้ามา
 แทรกอีกหลายประการ เช่น การสูญเสียอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การแย่งชิงคะแนน
 เสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองระดับชาติ การไม่ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงชุมชนให้มีความ
 เจริญขึ้นของชุมชนมุสลิม เป็นต้น

สรุป

การขอขยายเขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช เราจะพบว่าตามระเบียบใหม่ที่ให้
 มีการหั่งเสียงประชามติของประชาชนในพื้นที่ที่ขยายออกไปนั้น นับว่าได้ก่อให้เกิดความขัดแย้ง
 ทางการเมืองขึ้นภายในชุมชนระหว่างผู้ที่เห็นด้วยกับการขอขยายเขตเทศบาลกับผู้ที่ต่อต้านการ
 ขยายเขตเทศบาลเป็นอย่างมาก ซึ่งเหตุการณ์ด้านองนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในจังหวัดนครศรี
 ธรรมราชเท่านั้น ในจังหวัดอื่น ๆ ที่มีการขอขยายเขตเทศบาลเมือง เช่น เทศบาลเมือง

พิษณุโลก เทศบาลเมืองเสนา จังหวัดอยุธยา เทศบาลเมืองสกลนคร เทศบาลเมืองราชบุรี
 เทศบาลเมืองศรีสะเกษ เทศบาลเมืองชัยภูมิ และเทศบาลเมืองอุตรธานี ที่ล้วนแต่เกิด
 ความคิดเห็นที่แตกแยกออกเป็น 2 ฝ่ายทั้งสิ้น คือ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการขยายเขตเทศบาล
 กับการต่อต้านการขยายเขตเทศบาล

ตารางที่ 2.4: ตารางแสดงการห้อยเสียงประชามติการขยายเขตเทศบาล
 ในจังหวัดต่าง ๆ

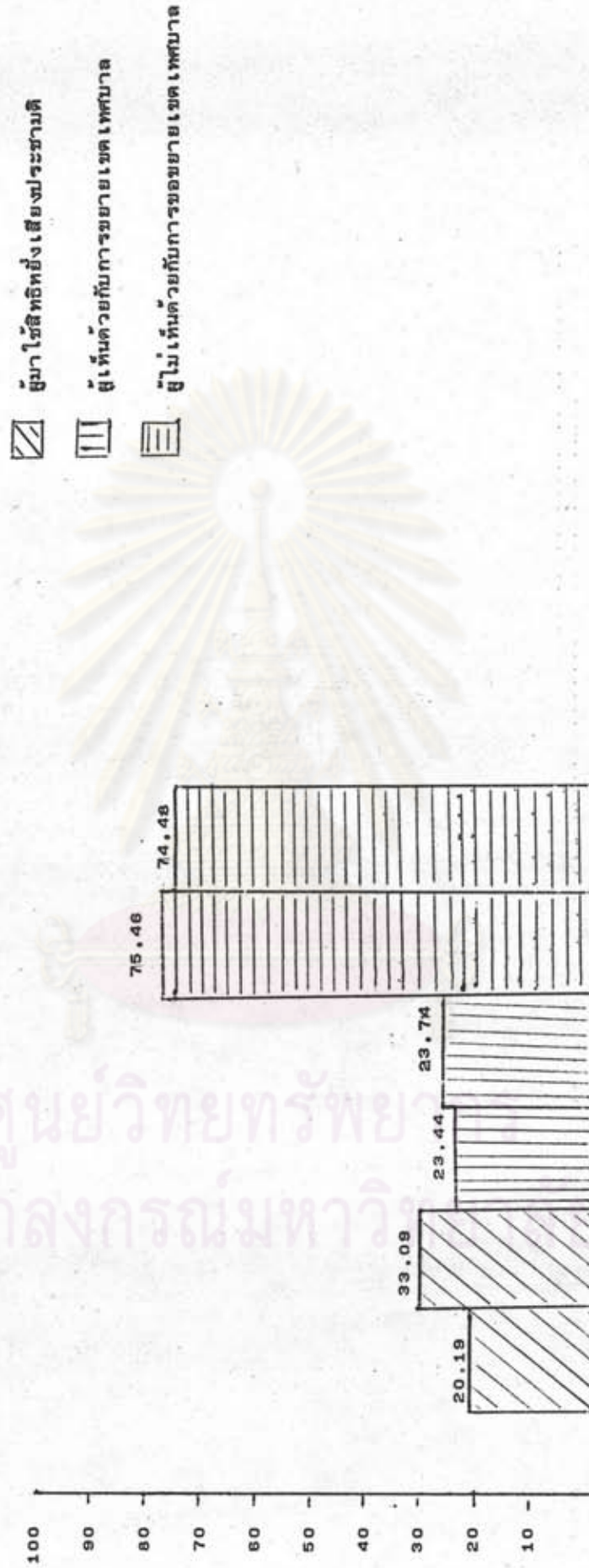
จังหวัด	การห้อยเสียงประชามติครั้งที่ 1		การห้อยเสียงประชามติครั้งที่ 2	
	สำเร็จ	ไม่สำเร็จ	สำเร็จ	ไม่สำเร็จ
เทศบาล เมืองสกลนคร		✓	✓	
เทศบาล เมืองราชบุรี	✓			
เทศบาล เมืองศรีสะเกษ		✓	✓	
เทศบาล เมืองชัยภูมิ		✓	(ขอระงับการขยายเขตเทศบาล)	
เทศบาล เมืองพิษณุโลก		✓		✓
เทศบาล เมืองเสนา จังหวัดอยุธยา		✓		
เทศบาล เมืองอุตรธานี		✓		✓

จากตารางที่ 2.4 ได้แสดงให้เห็นถึงของการห้อยเสียงประชามติของเทศบาลเมือง
 ที่ได้ขยายเขตเทศบาลพบว่า จากจำนวนเทศบาลที่ขยายเขตทั้งหมด 7 แห่ง มีเพียง
 3 แห่งเท่านั้นที่ประสบความสำเร็จในการขยายเขต คือ เทศบาลเมืองราชบุรี เทศบาลเมือง
 สกลนคร และเทศบาลเมืองศรีสะเกษ ส่วนเทศบาลอื่น ๆ นั้นปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จ
 ในการห้อยเสียงประชามติเนื่องจากมีสาเหตุต่าง ๆ เช่น การที่ประชาชนไม่ปรารถนาที่จะต้อง
 เสียภาษีเพิ่มและการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ต้องการจะเสียตำแหน่ง บทบาทและหน้าที่ ซึ่งล้วนแต่เป็น
 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับ "ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์" ทั้งสิ้น

แผนภาพที่ 12.6

แผนภาพแสดงการเปรียบเทียบการหนีงเสียประชาวมติการ

ของขยายเขตเทศบาลครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2



ครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 ครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2

สำหรับเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชก็เช่นกัน การที่ยังเสียงประชามติเพื่อการ
ขอย้ายเขตเทศบาลทั้ง 2 ครั้ง ต้องประสบกับความล้มเหลวในการขอย้ายเขต ทั้งนี้
น่าจะมีสาเหตุมาจากประเด็นสำคัญต่อไปนี้ คือ

- 1) การสูญเสียสถานภาพ ตำแหน่ง บทบาท และอำนาจหน้าที่ รวมตลอดไปถึง
ผลประโยชน์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น
สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ในพื้นที่ที่จะมีการขยายเขตเทศบาล
- 2) ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองที่มีผลประโยชน์จากการต่อสู้ทางการเมืองใน
การสมัครรับเลือกตั้งในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช กล่าวคือ การขอย้ายเขต
จะทำให้เสียงของประชาชนที่สนับสนุนพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไป และ
- 3) ผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่การขยายเขตเทศบาลจะต้องเสียภาษีในลักษณะ
ต่าง ๆ มากเพิ่มขึ้น รวมทั้งการที่ต้องตกอยู่ภายใต้เทศบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการประกอบการต่าง ๆ และการดำรงชีวิต

จากสาเหตุเบื้องต้นนี้ชี้ให้เห็นเป็นนัยสำคัญว่า การขอย้ายเขตเทศบาลนี้เป็นเรื่อง
ของความขัดแย้งทางการเมืองภายในท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคนกลุ่มต่าง ๆ
ไม่ว่าจะเป็นผู้นำในระดับชุมชนหมู่บ้าน นักการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่น ตลอดจนจนถึงประชาชน
ทั่วไปด้วย ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำมาวิเคราะห์ศึกษาในบทต่อ ๆ ไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย