



บทที่ 1

บทนำ

สภาพปัญหา

สุขาภิบาลนับได้ว่าเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นระบบแรกที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2440 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สุขาภิบาลแห่งแรกที่เกิดขึ้นคือสุขาภิบาลกรุงเทพ และต่อมาในปี 2448 ก็ได้เกิดขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร

การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น ก็โดยพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม (participation) ในทางการเมืองการปกครองตามครรลองของการปกครองแบบประชาธิปไตย

จากพระราชประสงค์ดังกล่าวนี้วิเคราะห์ได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยหรือการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นด้วยนโยบายหรือความประสงค์และเป็นความริเริ่ม (initiative) ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือเรียกได้ว่าเป็นความริเริ่ม เป็นนโยบายของรัฐบาล เป็นการหยิบยื่นให้ (devolution) ของรัฐบาล เมื่อเป็นการหยิบยื่นให้ก็ต้องหมายความว่าสภาพความพร้อมยังไม่เกิดขึ้น สภาพความพร้อมในที่นี้ควรจะเป็นไปได้ทั้งสภาพความพร้อมทางการเมือง ความรู้ความเข้าใจในการที่จะมีบทบาทในทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นประการหนึ่ง และความต้องการอีกประการหนึ่งก็คือ สภาพทางเศรษฐกิจ หมายความว่าชุมชนนั้น ๆ จะยังไม่ถึงขีดความเป็นชุมชนเมืองอย่างแท้จริง ยังมีได้มีสภาพของการค้า พาณิชย์ ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมเกินสภาพของการผลิต การแลกเปลี่ยน การบริโภค ที่จะนำมาเป็นความเจริญทางเศรษฐกิจ หรือฐานะของท้องถิ่นที่ตีพอ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รายได้ (revenue) ของท้องถิ่นในปัจจุบันกลับไม่เพียงพอที่จะนำมาเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพได้

อย่างไรก็ดีกิจการสุขาภิบาลนั้นนอกจากเป็นการริเริ่ม หรือนโยบายของ รัฐบาลแล้ว จะเห็นได้ว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จ สวรรคต กิจการสุขาภิบาลก็เป็นอันระงับไปด้วยไม่มีการจัดตั้งในท้องถิ่นใดอีกเลย จึงเห็นได้ว่า นโยบายทางการเมืองการปกครองขึ้นอยู่กับหรือยึดที่ตัวบุคคล เมื่อ รัชกาลที่ 5 เสด็จสวรรคต ก็มีได้มีการดำเนินการตั้งหรือพัฒนาระบบสุขาภิบาล แต่อย่างใด

ต่อมาในปี 2495 สุขาภิบาลจึงได้เริ่มจัดตั้งขึ้นอีกโดยความคิดริเริ่มหรือ เกิดขึ้นโดยนโยบายของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาล อันมี ฯพณฯ จอมพล ป.พิบูลย์สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เป็นผู้ริเริ่มโดยมีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยหรือพื้นที่กิจการ สุขาภิบาลขึ้นใหม่ ด้วยนโยบายที่ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง (political participation) มากขึ้น หลังจากนั้นสุขาภิบาลได้ พัฒนาต่อมาจนกระทั่งปัจจุบันสุขาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางพื้นฐานการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย และวางพื้นฐานให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง รวมทั้งเตรียมประชาชนให้พร้อมที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลต่อไป แต่ก็ยังมีประเด็นที่ ได้รับความวิพากษ์วิจารณ์ว่ารูปแบบ และการบริหารงานของสุขาภิบาลยังไม่เป็นประชาธิปไตย และยังไม่เป็นการปกครองท้องถิ่นของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะ นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งแรกจนกระทั่งปัจจุบัน สุขาภิบาลต้องพึ่งพาเงินอุดหนุน จากรัฐบาลตลอดมา สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่จำเป็นต่อการ ปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับสุขาภิบาลส่วนใหญ่มีข้าราชการประจำเป็นประธานกรรมการ สุขาภิบาล และอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการอันมิใช่เป็นการปกครองและการ ตัดสินใจโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่ได้รับการ ส่งเสริมจากรัฐบาลให้เข้ามามีส่วนร่วมในสุขาภิบาลอย่างจริงจัง

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของสุขาภิบาลที่เป็นอยู่ จะพบว่าโครงสร้าง บางส่วนอาจไม่เหมาะสมกับสภาพของสุขาภิบาลในปัจจุบัน หรือที่ควรจะเป็นหลังจากที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว เช่น การที่กำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็น หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลที่มีรายได้ต่ำกว่า 5 ล้านบาท เป็นต้น ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มบทบาทของประชาชนแต่กลับสร้างอิทธิพล

ของทางราชการให้มากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น อานาจหน้าที่ของสุขาภิบาลที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นไปอย่างกว้างขวาง จนบางครั้งเกินกำลังที่สุขาภิบาลจะปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้แล้ว เท่าที่ผ่านมาจากนวนสุขาภิบาลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีน้อยมากใน 20 ปี มีประมาณ 20 สุขาภิบาลเท่านั้นที่ได้รับการยกฐานะ (กองวิชาการและแผนงาน, 2534 : 20) ที่เป็นเช่นนี้เพราะหลักเกณฑ์สำคัญของการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลนั้นได้พิจารณาจากรายได้ของสุขาภิบาลซึ่งต้องมีจำนวนตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไปจำนวนดังกล่าวนี้เป็นจำนวนที่สูงเกินไปและอาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงโดยสุขาภิบาลที่อยู่ในเกณฑ์จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีเพียง 12 แห่ง (กองวิชาการและแผนงาน, 2537 : 14) จากสุขาภิบาลทั้งหมด 978 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งหากใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ต่อไปแล้วสุขาภิบาลที่เหลือจะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเข้ามา หรือบางส่วนแทบจะไม่มีโอกาสได้รับการยกฐานะขึ้นได้

ในส่วนของรัฐบาลจากส่วนกลาง ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้พัฒนาหรือสนับสนุนสุขาภิบาลอย่างเต็มที่เท่าเทียมกับเทศบาล เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณแผ่นดิน สำหรับประชาชนนั้น ประชาชนในบางท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจสุขาภิบาลและการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล การเข้ามามีส่วนร่วมในสุขาภิบาลมีไม่มากเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะข้อจำกัดด้านรายได้ การศึกษา และขีดความสามารถของประชาชน

ภาษีล้อเลื่อนตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2531 ออกตามพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พุทธศักราช 2487 กำหนดจัดสรรให้เทศบาล 50% องค์การบริหารส่วนจังหวัด 25% สุขาภิบาล 25% เพราะฉะนั้นถ้าหากสุขาภิบาลมีจำนวน 5 แห่งก็นำจำนวนสุขาภิบาลหาร 25% ดังนั้นกรณีนี้เมื่อยกฐานะสุขาภิบาลในจังหวัดใดแล้วเทศบาลจะมีรายได้ลดลง สุขาภิบาลจะเพิ่มขึ้น แต่กรณีดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนไปทดแทนให้เทศบาล นอกจากนั้นเทศบาลก็ยังได้ภาษีบางอย่างเพิ่มขึ้น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น นอกจากนั้นเทศบาลบางแห่งอาจจะไม่ต้องการให้มีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเพราะเกรงว่าจะถูกแบ่งรายได้จากภาษีล้อเลื่อนไป

สภาพปัญหาเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการยกฐานะสุขาภิบาล เป็นเทศบาล ผู้ศึกษาจึงนำอุปสรรคและปัญหาเรื่องการยกฐานะสุขาภิบาลเป็น เทศบาลมาพิจารณาศึกษาในครั้งนี้

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ผู้ศึกษามีฐานคิดว่าในการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็น เทศบาลมีส่วนสัมพันธ์กับความสำเร็จ ในการบรรลุเป้าหมายเป็นอย่างมาก โครงสร้างของสุขาภิบาลที่ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนั้น จะเป็นรากฐานสำคัญของการ ปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ หากสุขาภิบาลใดที่มีโครงสร้างไม่เหมาะสม การ บริหารงานก็จะเกิดความยุ่งยากและไม่มีประสิทธิภาพ และในทางตรงกันข้ามหาก ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลอย่างเหมาะสม ตามความจำเป็นอย่างชัดเจน ทั้งโครงสร้างจะสอดคล้องกับความจำเป็นของภารกิจด้านการพัฒนาท้องถิ่น ก็เท่ากับ ว่าได้ช่วยให้การบริหารงานเกือบจะบรรลุผลตามเป้าหมายแล้ว อนึ่ง ปัญหาทาง การบริหาร และความเหมาะสมของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอตาม สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น การแก้ไขที่น่าจะได้ผลเป็นอย่างมากก็คือ การ ยกฐานะจากสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล โดยผู้ศึกษามีข้อคิดเห็นว่าการเปลี่ยนแปลง ทางโครงสร้างเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยตรงต่อสุขาภิบาล ซึ่ง เป็นวิธีที่น่าจะ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานได้เป็นอย่างมาก

ดังนั้น ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาจะจำกัดขอบเขตของการศึกษาไว้ที่ อุปสรรคและปัญหาการยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล จะเพิ่มประสิทธิภาพใน การปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด ตลอดจนเพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการที่จะ ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ทั้งนี้ เพื่อสรุปและเสนอแนวทางการยกฐานะ สุขาภิบาลเป็นเทศบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน อนึ่ง ขอบเขตของ การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะศึกษาข้อมูลจากความคิดเห็นของประธานสุขาภิบาล 978 แห่งทั่วประเทศเท่านั้นและจะได้สรุปความคิดเห็นข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ ต่อการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานต่อไป



วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการแบ่งงานของ สุธาภิบาลในปัจจุบัน โดยคำนึงถึงการพัฒนาคึ่งถิ่น และการยกฐานะเป็นเทศบาล
2. เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ที่สุธาภิบาล ประสบอยู่ว่าเป็นปัญหาต่อการยกฐานะสุธาภิบาลเป็นเทศบาลหรือไม่
3. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น แบบเทศบาลและสุธาภิบาล
4. เพื่อเสนอแนวทางในการยกฐานะสุธาภิบาลให้เหมาะสม และสอดคล้องกับลักษณะ ปริมาณ และขอบเขตของงานเทศบาล โดยเฉพาะการส่งเสริม การพัฒนาคึ่งถิ่น

วิธีการศึกษาวิจัย

เมื่อพิจารณาถึงสภาพทั่วไปดังกล่าวแล้วผู้ศึกษามีความเห็นว่าควรจะได้ ทาการศึกษาในลักษณะ exploratory design และเป็นการค้นหาข้อเท็จจริง (fact finding) และมีการสมมติฐาน (hypothesis) เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่า สุธาภิบาลจะมีศักยภาพหรือขีดความสามารถในการปกครองตนเองเพียงใด ใน โครงสร้างรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงผู้ศึกษาจึงจะใช้วิธีการศึกษาทั้งในลักษณะ ของการวิจัยเอกสาร (documentary research) ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุธาภิบาล และการวิจัยสนาม (field research) ซึ่งการวิจัยสนามนี้ ผู้ศึกษาจะได้ใช้การขอให้กรอกแบบสอบถาม (question-naire) เพื่อนามาวิเคราะห์และทดสอบสมมติฐานต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูล

เพื่อให้การศึกษาเกิดผลสมบูรณ์ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดการใช้ข้อมูลดังนี้
คือ

1. ข้อมูลจากเอกสาร (documentary research)

ข้อมูลจากเอกสารเป็นสิ่งจำเป็นมากในการศึกษา ซึ่งข้อมูลจากเอกสารนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวความคิด การอภิปราย ข้อเสนอแนะในการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ของทางราชการ เช่น คณะกรรมการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงการปกครองระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ได้จัดตั้งขึ้นย่อมมีบันทึกการประชุม บทความ ข้อเสนอแนะเหล่านี้ย่อมจะนำมาเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ (analysis) ให้เห็นถึงเจตจำนง (will) ตลอดจนนโยบาย (policy) ต่าง ๆ ของทางราชการ ตลอดจนความต้องการต่าง ๆ ที่ปรากฏออกมาในรูปของการเสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงสุขาภิบาล ซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กิติ วุฒิสภา กิติ สิ่งเหล่านี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นเอกสารที่ดีมีประโยชน์ต่อการศึกษวิเคราะห์ และนอกจากนั้น ประการ คำสั่ง ตลอดจนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสุขาภิบาล ย่อมอยู่ในข่ายของการที่ผู้ศึกษาได้เลือกมาเป็นข้อมูล (data) ในการศึกษาวิจัยนี้ เช่น พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 และรายงานการประชุม รวมถึงประกาศและกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่มีผลบังคับใช้กับการปกครองท้องถิ่น

อนึ่ง ข้อมูลจากเอกสารนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าผลการศึกษา งานเขียนในรูปของบทความที่เกี่ยวข้องกับสุขาภิบาล ที่ได้มีผู้เก็บรวบรวมได้ก็นับได้ว่าเป็นเอกสารที่ผู้ศึกษาได้สำรวจวรรณกรรม และนำมาพิจารณาพร้อมกับการศึกษาของผู้ศึกษาในครั้งนี้ด้วย เช่น รายงานการวิจัย เรื่อง "สมรรถนะขององค์การปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น : บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล" ของ ประหยัด หงษ์ทองคำ และ อนันต์ เกตุวงศ์ เป็นต้น (ประหยัด หงษ์ทองคำ และ อนันต์ เกตุวงศ์, 2524)

2. ข้อมูลจากการสำรวจ (survey research)

ข้อมูลการจากการสำรวจในที่นี้ได้แก่ การใช้แบบสอบถาม(questionnaire) ซึ่งผู้ศึกษาได้พิจารณาสภาพของสุขาภิบาลโดยทั่ว ๆ ไป ลักษณะชุมชนสุขาภิบาลเป็นชุมชนชนบท (rural) ที่จะมีแนวโน้มเป็นเมือง (urban) หรืออาจกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลก็คือที่ตั้งของชุมชนเมืองเล็ก ๆ นั้นเอง

ประชากรที่ผู้ศึกษาได้ขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามนั้น ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลเป็นอย่างดี ผู้ศึกษาจึงได้เลือกเอากลุ่มของประธานกรรมการสุขาภิบาลทั่วประเทศ เพื่อใช้ในการศึกษา ซึ่งมีสุขาภิบาลอยู่ด้วยกัน 978 แห่งทั่วประเทศ

ผู้ศึกษาได้จัดส่งแบบสอบถามไปยังสุขาภิบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยทางไปรษณีย์ สำหรับประธานกรรมการสุขาภิบาล รวม 978 ชุด ทั่วประเทศ ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี ในการตอบแบบสอบถามและนำส่งคืนผู้ศึกษา

เนื้อหาของแบบสอบถามมุ่งเพื่อจะทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับอุปสรรคและปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลมากน้อยเพียงใด และสุขาภิบาลแต่ละแห่ง รวมถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองแบบสุขาภิบาลและเทศบาล โดยภาพรวมแล้วพร้อมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานหรือไม่ อย่างไร

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

ในการเก็บข้อมูลในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้สร้างแบบสอบถาม (questionnaire) ที่มีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

1. แบบสอบถามที่เป็นคำถามปิด (closed end questionnaire)

ข้อความในแบบสอบถามนี้ได้มีคำถามเป็นข้อ ๆ ให้เลือกตอบ ซึ่งคำถามแบบนี้มีลักษณะเป็น structured (สวัสดี สุคนธ์รังษี, 2525 : 182) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ตอบได้พิจารณาว่าชอบหรือจะตอบในข้อใด โดยใช้คำถามที่ให้ตอบระหว่าง 2 ข้อ และคำถามที่ให้ผู้ตอบเลือกตอบได้หลายข้อ ซึ่งในการศึกษาได้กำหนดคำถามเพื่อให้ผู้ตอบได้มีความเข้าใจในโครงสร้างของคำถาม

เป็นอย่างดี และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความไม่เข้าใจ เพื่อให้ได้ข้อมูลชัดเจนที่สุด และคำถามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย คำถาม 10 ข้อ ขอให้ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็น เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง 5 ระดับ เพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองตนเองแบบเทศบาลและสุขาภิบาล

2. แบบสอบถามที่เป็นคำถามเปิด (open end questionnaire)

นแบบสอบถามนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ตอบได้แสดงความคิดเห็นด้วยซึ่งจะมีความยืดหยุ่น (flexibility) ต่อคำถาม และเป็นประโยชน์ต่อการได้ข้อมูลทีละเอียดยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงได้สร้างคำถามที่มีลักษณะให้ผู้ตอบได้แสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระด้วย ซึ่งมีลักษณะเป็นคำถามแบบ unstructured (สวัสดี สุกนธรังษี, 2525 : 182)

อนึ่ง การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามเพื่อพิสูจน์สมมติฐานผู้ศึกษาได้กำหนดแสดงผลการศึกษา โดยแสดงค่าร้อยละในตารางประกอบความเรียงถึงความคิดเห็นของประธานกรรมการสุขาภิบาลต่อการยกระดับฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

เทศบาล หมายถึง องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง นอกเหนือจากสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เทศบาลถือกำเนิดขึ้นหลังจากประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบราชาธิปไตยมาเป็นประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้จัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้น ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม และยกเลิกฉบับเก่าอีกหลายฉบับจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496



สุขาภิบาล หมายถึง การทำกิจการสาธารณะประเภทกิจการท้องถิ่น
ปรากฏชัดเจนเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 การจัดตั้งสุขาภิบาลนั้นไม่ได้มีจุดมุ่ง
หมายที่จะให้เป็นสถาบันสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังเช่น การจัดตั้ง
เทศบาล หากมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อต้องการให้การจัดหาบริการสาธารณะมี
ประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความต้องการปฏิบัติงานให้ดี
กว่าที่เคยปฏิบัติมาแต่ก่อน เพื่อให้งานสุขาภิบาลสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนด
ไว้ โดยที่กรรมการสุขาภิบาลทุกคนจะมุ่งผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน และยินดี
รับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมาย โดยมีอำนาจการตัดสินใจงานที่รับผิดชอบ
อย่างเต็มที่ เพื่อประโยชน์สำหรับประชาชนตามแนวทางการปกครองท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนใน
การเลือกกรรมการสุขาภิบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาล การมีส่วนร่วมในการเสนอ
ความคิดเห็นในการปกครองท้องถิ่น โดยผ่านกรรมการสุขาภิบาลหรือสมาชิก
สภาเทศบาล

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบถึงลักษณะงาน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ปัญหา
ต่าง ๆ และสภาพที่แท้จริงของสุขาภิบาลในปัจจุบัน โดยเฉพาะงานกิจการพัฒนา
ท้องถิ่น ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทย อุปสรรคและปัญหาที่จะยกฐานะ
เป็นเทศบาล
2. ผลของการศึกษาเรื่องนี้จะเป็นประโยชน์โดยตรงสำหรับสุขาภิบาล
ในการยกฐานะตนเองเป็นเทศบาลในอนาคต
3. ทราบถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นแบบ
เทศบาลและสุขาภิบาล
4. เน้นให้เห็นความสำคัญและคุณค่าของวิชารัฐศาสตร์ ในสาขาวิชา
การปกครอง ซึ่งหยิบยืมและเชื่อมโยงจากวิทยาการสาขาต่าง ๆ หลายสาขาเข้า
ด้วยกัน ในด้านทฤษฎี และเทคนิควิธีการ และในแง่ของการประยุกต์ คือ

องค์ความรู้และเทคนิควิธีการนั้นสามารถนำไปใช้ หรือดัดแปลงให้เหมาะสมใน สภาพการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งการแก้ปัญหาประสิทธิภาพการ ปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นได้

สมมติฐานในการศึกษา

เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการศึกษาคั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดสมมติฐาน ในการศึกษาคั้งนี้ คือ "หลักเกณฑ์ในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสุขาภิบาล"

อนึ่ง ในการพิสูจน์สมมติฐาน ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงความคิดเห็น ของประชาชนสุขาภิบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ ถึงความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น รูปแบบการปกครองที่เหมาะสม ความพร้อมของสุขาภิบาลด้านต่าง ๆ ในการยก ฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครอง ท้องถิ่น

การนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำกล่าวถึงสภาพปัญหา ขอบเขตของการศึกษาวัตถุประสงค์ ของการศึกษา วิธีการศึกษาวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการ เก็บรวบรวมข้อมูล นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษาสมมติฐานในการศึกษา และการ นำเสนอ

บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ความเป็นมา ในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง ต้นแบบของการปกครองท้องถิ่น และบทบาทและการมีส่วนร่วมทางการ เมืองของ ประชาชนในระดับเทศบาลและสุขาภิบาล

บทที่ 3 วิวัฒนาการและอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล และเทศบาล ประกอบด้วย วิวัฒนาการของสุขาภิบาล อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล วิวัฒนาการ ของเทศบาล และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

บทที่ 4 ผลการศึกษา ประกอบด้วย การวิเคราะห์หลักเกณฑ์และผล
กระทบความไม่สอดคล้องของการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

บทที่ 5 สรุป และข้อเสนอแนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย