

บทที่ 4

การวิเคราะห์ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่องโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลใน
อนาคตครั้งนี้ นอกจากการศึกษาหลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจาย
อำนาจตั้งได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนนั้น ผู้ศึกษายังได้ศึกษาถึงการปกครองท้องถิ่น
รูปแบบสุขาภิบาลว่า มีความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งหลักการปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 หมวด 9 ได้กำหนดไว้ ดังนี้

มาตรา 196 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหาร
ส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ
ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง มีอิสระในการกำหนดนโยบาย
การปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการภาษีอากร และการเงินแห่ง
ท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อการ
คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

มาตรา 197 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมาย
บัญญัติไว้ ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง

การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหาร
ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 198 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ยำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น อย่างน้อยต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 111(1) และ (2) ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 199 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ยำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

จากหลักการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ศึกษานำมาวิเคราะห์ผลการศึกษา โดยแบ่งเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

การวิเคราะห์โครงสร้างและการยกฐานะเป็นเทศบาล

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลตาม หลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งสุขาภิบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยคำนึงถึงรายได้ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องจำนวนตลาดการค้าเหมือนอย่างแนวปฏิบัติเดิม ทั้งนี้คงเป็นเพราะรายได้ของท้องถิ่นเป็นตัวชี้ถึงฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้นได้ดีกว่าการนับจำนวนร้านค้า และส่วนกลางต้องการให้สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นมาสามารถพึ่งตนเองได้ โดยไม่มีปัญหาทางการคลังให้ส่วนกลางต้องคอยช่วยเหลือให้เงินอุดหนุนจำนวนมาก ๆ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดรายได้ขั้นต่ำของท้องถิ่นที่พิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาล แม้ว่าท้องถิ่นนั้นจะเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอก็ตาม นอกจากนี้ยังได้กำหนดเขตพื้นที่ของสุขาภิบาลให้มีเนื้อที่ได้ถึง 13 ตารางกิโลเมตร มากกว่าเดิม ซึ่งเคยกำหนดให้พื้นที่ของสุขาภิบาลแต่ละแห่งควรมีขนาดประมาณ 1-4 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น ส่วนจำนวนประชากรในเขตสุขาภิบาล กระทรวงมหาดไทยยังคงกำหนดไว้เป็นจำนวนเท่าหลักเกณฑ์เดิม คือประมาณอย่างน้อย 1,500 คน แสดงให้เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นที่ประชาชนอยู่อาศัยไม่หนาแน่นนัก อาจได้รับการพิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาลได้

หลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกประการ ก็คือ กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ทางจังหวัดขอความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลด้วย ในส่วนนี้นับเป็นสิ่งที่ดีที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะได้รับฟังความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 กลับมิได้บัญญัติถึงกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีสิทธิในการเรียกร้องขอตั้งสุขาภิบาลในท้องถิ่นของตนเลยปล่อยให้เป็นการอำนาจอศุขลยพินิจวินิจฉัยอย่างกว้างขวางของส่วนกลางโดยลำพัง จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งสุขาภิบาลยังคงเกิดจากการริเริ่มของผู้ปกครอง คือส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับที่เป็นมาในอดีต เพียงแต่เปลี่ยนจากการริเริ่มของพระมหากษัตริย์หรือข้าราชการของพระองค์ มาเป็นรัฐบาลใน

ระบอบประชาธิปไตย ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พงศ.2534 มาตรา 196 บัญญัติว่า "การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย..." การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้เช่นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ควรได้มีโอกาสแสดงเจตนารมณ์ของตนเอง ตั้งแต่การริเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาล และกระบวนการในการเรียกร้อง หรือมีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาล ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อเป็นกรอบการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร แม้ว่าตามหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย ประชาชนในท้องถิ่นจะได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งสุขาภิบาล แต่ก็เป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นฝ่ายรอคอยให้ฝ่ายปกครอง ในที่นี้คือ จังหวัด มาสอบถามความเห็นประชาชนควรมีส่วนริเริ่มความคิดเห็นในการยกฐานะท้องถิ่นที่ขึ้นเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใด ตลอดจนมีสิทธิที่จะเสนอรูปแบบและโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนต้องการได้ ผู้ศึกษาเห็นว่า รัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เป็นฝ่ายริเริ่มบ้าง โดยบัญญัติกฎหมายให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นเรียกร้องขอจัดตั้งสุขาภิบาลหรือเรียกร้องขอให้ขยายเขตสุขาภิบาลเข้ามาครอบคลุมพื้นที่ในท้องถิ่นของตน โดยอาจจะเรียกร้องผ่านทางผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ซึ่งจะเสนอเรื่องไปยังอำเภอและจังหวัด เพื่อรายงานความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทยในที่สุด ซึ่งความจริงแล้วเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่เลย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 มีบทบัญญัติให้ราษฎรในท้องถิ่นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิร้องขอให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หากประชาชนในท้องถิ่นไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ร้องขอผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องนำเสนอสภาจังหวัดพิจารณา เมื่อสภาจังหวัดพิจารณาเห็นชอบผู้ว่าราชการจังหวัดต้องนำเสนอมติสภาจังหวัดต่อกระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดตั้ง โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย แต่กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปนานแล้ว

อาจมีผู้เห็นว่าบทบัญญัติเช่นนี้ไม่มีประโยชน์อะไร เพราะประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ของไทยยังไม่เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น หรือยังขาดความกระตือรือร้นในทางการเมืองการปกครอง ซึ่งแม้ว่าอาจจะจริงอยู่บ้าง แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ว่าวันนี้ประชาชนอาจจะยังขาดความกระตือรือร้นในการเมืองการปกครองท้องถิ่น แต่ก็ไม่ใช่การเสียหายอะไรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมริเริ่มในการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นของตน ซึ่งเป็นการเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความกระตือรือร้นในทางการเมืองการปกครองตั้งแต่จุดเริ่มต้น คือการมีส่วนร่วมริเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาล การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มดังกล่าว แม้ว่าจะระยะแรกประชาชนอาจไม่เห็นความสำคัญมากนัก แต่ในระยะยาวประชาชนจะมีประสบการณ์มากขึ้น และเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสำนึกถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหัวใจที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้ในปัจจุบันถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 แล้วก็ตาม แต่รูปแบบการดำเนินการของสุขาภิบาลยังเป็นในลักษณะของคณะกรรมการ ซึ่งผู้ศึกษานำมาวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. รูปแบบการจัดองค์การของสุขาภิบาลชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 196 บัญญัติว่า "การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย..." มาตรา 197 บัญญัติว่า "การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายกำหนด"

ผู้ศึกษาเห็นว่า โครงสร้างของสุขาภิบาลซึ่งเป็นระบบคณะกรรมการนำ จะมีความขัดแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 197, 198 และ 199 อย่างน้อย 2 ประการ คือ

1.1 เป็นโครงสร้างฝ่ายเดียว ไม่แบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร

1.2 คณะผู้บริหารสภาภิบาลที่มีนายอำเภอเป็นประธาน นายอำเภอ มิได้เป็นผู้มาจากการเลือกตั้ง แม้จะเป็นฝ่ายข้างน้อย และพิจารณาตามเจตนารมย์ ย่อมมีความไม่เหมาะสม

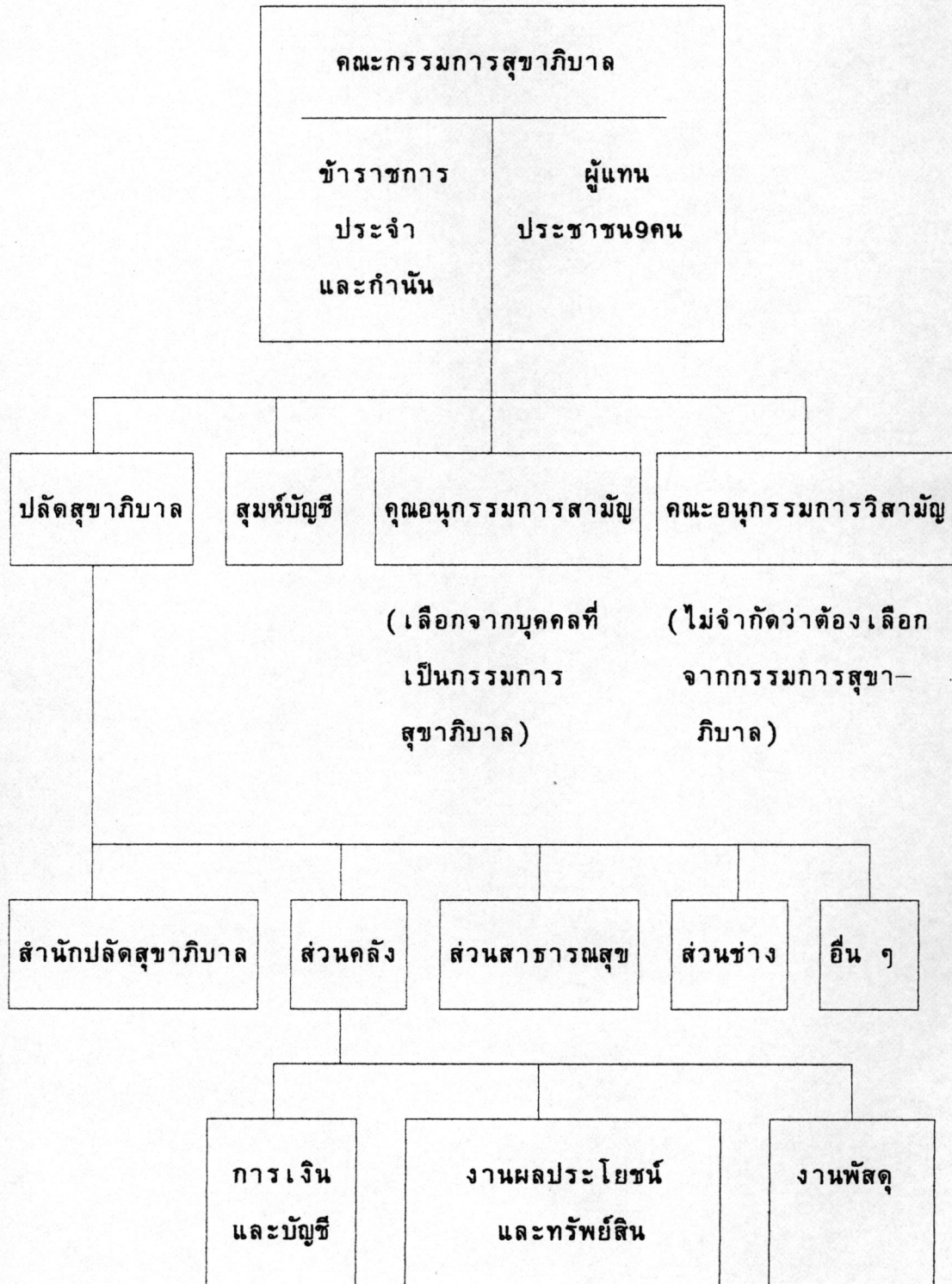
พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ.2495 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาภิบาลไว้ดังนี้คือ

ประเภทของกรรมการ	ตามบทบัญญัติมาตรา 7 และ 8 เดิม	มาตรา 7, 8, 8 ทวิแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่3) พ.ศ.2528 มาตรา 3, 4, 5
กรรมการโดยตำแหน่ง	1. <u>นายอำเภอ</u> แห่ง ท้องที่ซึ่งสภาภิบาลนั้น ตั้งอยู่เป็นประธาน กรรมการสภาภิบาล 2. <u>หัวหน้าสถานี</u> <u>ตำรวจอำเภอ</u> หรือ กิ่งอำเภอที่สภาภิบาล นั้นตั้งอยู่ 3. <u>สาธารณสุขอำเภอ</u> หรือกิ่งอำเภอที่สภา- ภิบาลนั้นตั้งอยู่	1. <u>นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ</u> ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แห่งท้องที่ ที่สภาภิบาลนั้นตั้งอยู่ <u>เป็นประธาน</u> แต่สภาภิบาลที่มี ฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะ บริหารงานประจำของสภาภิบาล ได้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ ประกาศรายชื่อสภาภิบาลนั้น ในราชกิจจานุเบกษา ให้นาย- อำเภอหรือปลัดอำเภอดังกล่าว พ้นจากตำแหน่งกรรมการสภา

ประเภทของกรรมการ	ตามบทบัญญัติมาตรา 7 และ 8 เดิม	มาตรา 7, 8, 8ทวิแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่3) พ.ศ.2528 มาตรา 3, 4, 5
	<p>4. <u>สมุหบัญชีอำเภอ</u> หรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่</p> <p>5. <u>กำนันและผู้ใหญ่บ้าน</u>ของตำบลและหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น</p>	<p>ภิบาลและประธานกรรมการสุขาภิบาล โดยให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน และให้คณะกรรมการสุขาภิบาลเลือกประธานกรรมการสุขาภิบาลหนึ่งคนจากกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน</p> <p>2. <u>กำนัน</u>แห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสุขาภิบาล</p>
กรรมการโดยการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ 1 คน	ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้ว แต่กรณี 1 คน
กรรมการโดยการเลือกตั้งของประชาชน	<u>ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน</u> ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้น <u>เลือกตั้งขึ้น</u>	<u>ผู้มีคุณสมบัติ</u> และไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้น

ประเภทของกรรมการ	ตามบทบัญญัติมาตรา 7 และ 8 เดิม	มาตรา 7, 8, 8ทวิแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสหภาพ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 มาตรา 3, 4, 5
	4 คน โดยให้อนุโลม ใช้วิธีการเลือกตั้ง ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย ว่าด้วยการปกครอง ท้องที่ และอยู่ใน ตำแหน่งคราวละ 5 ปี	เลือกตั้งขึ้น 9 คน โดยให้ใช้ วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภา เทศบาลตามกฎหมายว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยอนุโลม และอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 4 ปี

แผนภูมิโครงสร้างการจ้ดองศ์การและส่วนงานของสุขาภิบาลในปัจจุบัน



บทบัญญัติ มาตรา 197 ที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายกำหนดรูปแบบอื่นในการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นได้นี้ ทำให้การจัดองค์การของสุขาภิบาลซึ่งแต่เดิมขัดต่อรัฐธรรมนูญปี 2517 และรัฐธรรมนูญปี 2521 อย่างชัดเจน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2535 : 121-135) กลับไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่สิ่งที่น่าพิจารณาคือ คำว่า "รูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ" นี้ จะต้องไม่เป็นการทำลายหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ด้วย มีปัญหาต่อมาคือต้องจัดองค์การอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองดังกล่าว ซึ่งก็คือ หลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวไว้แล้ว อาจตอบได้อย่างกว้าง ๆ ว่าโครงสร้างการจัดองค์การของการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นในลักษณะที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารองค์การนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นโดยตรงหรือโดยทางอ้อมคือโดยผ่านทางผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเจ้าเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารกิจการของท้องถิ่น

แต่รูปแบบของคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรเดียว ตามที่กล่าวข้างต้นนั้น แม้ว่าจะไม่ขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่ก็ เป็นรูปแบบการจัดองค์การที่ไม่มีประสิทธิภาพ รูปแบบคณะกรรมการอาจเหมาะสมกับชุมชนเล็ก ๆ เช่น หมู่บ้าน แต่สำหรับชุมชนที่มีการจัดตั้ง เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นมีขอบอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง มีรายได้ มีอำนาจจัดทำงบประมาณของตนเอง เช่นนี้ ไม่สมควรที่จะจัดองค์การในรูปแบบขององค์กรเดียว คือคณะกรรมการ แม้ว่าจะมีข้อดีในส่วนที่กรรมการทุกคนรับผิดชอบในการบริหารกิจการร่วมกัน และเป็นการประหยัด เพราะองค์กรเดียวมีจำนวนบุคลากรน้อยก็ตาม แต่มีข้อเสียตรงที่การรับผิดชอบร่วมกันเช่นนี้ ทำให้ขาดผู้รับผิดชอบสูงสุดที่แท้จริง เพราะกรรมการแต่ละคนไม่มีบทบาทที่ชัดเจน ทุกคนทำหน้าที่ทั้งทางนิติบัญญัติและทางบริหาร การรวมอำนาจบริหารกับนิติบัญญัติไว้ในองค์กรเดียว ทำให้ไม่มีการถ่วงดุลย์กันในการบริหาร คือ ขาดการควบคุมตรวจสอบในการบริหารงานซึ่งผลเสียจะตกอยู่กับประชาชนเอง

ดังนั้น จึงควรนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ในการจัดองค์การ โดยแบ่งแยกบทบาทให้ชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วย ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารเอง และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น

2. สุขาภิบาลมีอิสระในการปกครองตนเองหรือไม่ ในกรณีที่ยังคงให้นายอำเภอเป็นองค์กรผู้บริหารสุขาภิบาล

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 มาตรา 198 บัญญัติว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง" และมาตรา 199 บัญญัติว่า "คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

หากพิจารณาอย่างตรงไปตรงมา การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารองค์การต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติรับรองไว้โดยไม่มีข้อยกเว้นในเรื่องกรณีที่จำเป็น ดังเช่น รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2534 นี้ อย่างไรก็ตาม คำว่า "กรณีที่จำเป็น" จะต้องไม่ใช้อย่างพร่ำเพรื่อ คือ จะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่ากรณีใดจึงจะใช้วิธีแต่งตั้งองค์การเจ้าหน้าที่ผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่น และต้องมีเหตุผลด้วยว่าทำไมจึงไม่ใช้วิธีเลือกตั้ง และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นเองด้วย มิฉะนั้นแล้ว การแต่งตั้งดังกล่าวจะเป็นการทำลายแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

ปัจจุบัน (สิงหาคม 2538) สุขาภิบาล จำนวน 985 แห่ง มีประธานกรรมการ ที่มาจากการเลือกตั้ง 176 แห่ง เนื่องจากเป็นสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ส่วนที่เหลือ 809 แห่ง ยังคงมีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล

หากพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีคำถามต่อมาว่า การที่กำหนดให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งเป็นประธาน กรรมการสุขาภิบาล ถือว่าเป็น "กรณีที่จำเป็น" ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่? พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาล มิได้ให้เหตุผลในเรื่องกรณีที่จำเป็นไว้ แต่เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังกฎหมายดังกล่าวก็คือ เรื่องของการประหยัดค่าใช้จ่ายในส่วนเงินเดือน เพราะนายอำเภอ และข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นกรรมการสุขาภิบาล จะได้รับแต่เพียงค่าตอบแทนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดซึ่งเป็นจำนวนไม่มากนัก ทั้งนี้ เพราะท้องถิ่นที่จัดตั้งสุขาภิบาลนั้น ส่วนใหญ่มีรายได้น้อย หากต้องใช้จ่ายในส่วนเงินเดือนเป็นจำนวนมากจะเหลือเงินเพื่อจัดทำกิจการในทางพัฒนาท้องถิ่นน้อยลง นอกจากนี้ยังมีทัศนคติว่า นายอำเภอ และข้าราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้มีความรู้ จะบริหารงานได้มีประสิทธิภาพมากกว่ากรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น การที่จัดองค์การเช่นนี้เพื่อให้สุขาภิบาลที่มีรายได้น้อยสามารถบริหารงานต่อไปได้

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ ในส่วนของสุขาภิบาลที่ยังมีรายได้น้อยไม่เพียงพอในการบริหารงานประจำของสุขาภิบาลนั้น การให้นายอำเภอมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาล โดยอ้างเหตุผลว่าประหยัดค่าใช้จ่ายในส่วนเงินเดือนมิใช่กรณีจำเป็น ทั้งนี้เพราะอาจแก้ไขโดยวิธีอื่นได้ เช่นส่วนกลางให้เงินอุดหนุนในส่วนการบริหารงานของสุขาภิบาลที่มีรายได้น้อย นอกจากนั้น ในส่วนที่เห็นว่ประธานกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง อาจไม่มีความรู้ ความสามารถพอที่จะบริหารงานนั้น ส่วนกลางอาจช่วยเหลือได้ ด้วยการจัดอบรมสัมมนาให้ความรู้แก่บรรดากรรมการสุขาภิบาล ซึ่งจะเป็นทางออกที่ดีกว่า การให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค เข้ามาบริหารงานสุขาภิบาลเสียเอง ทำให้สุขาภิบาลซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จัดว่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นหน่วยงานของส่วนภูมิภาคไป ทำให้ประชาชนในเขตสุขาภิบาลไม่มีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขกฎหมายให้มีกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งเพิ่มเป็น 9 คนแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะนายอำเภอ

เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่ในขณะเดียวกันมาดำรงเป็นประธานกรรมการขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้ อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลาง หากพิจารณาตามหลักการแล้ว บุคคลคนเดียวแต่ มีบทบาทหรือทำหน้าที่ใน 2 สถานะซึ่งแตกต่างกันย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล และหาก พิจารณาตามความเป็นจริง นายอำเภอเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคมีงานภาระ หน้าที่ของทางราชการมากอยู่แล้ว ต้องมาทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล อีก ย่อมไม่สามารถทำงานสองอย่างในเวลาเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาล จึงไม่ใช่กรณีที่น่าจะเป็น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้งยังขัดกับหลักการกระจายอำนาจ ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอ ในการบริหารงานประจำของสุขาภิบาล ซึ่งนายอำเภอต้องพ้นจากตำแหน่ง กรรมการและประธานกรรมการสุขาภิบาล และให้ประธานกรรมการมาจาก กรรมการที่ประชาชนเลือกตั้งนั้น โครงสร้างการจัดองค์การเช่นนี้ ประชาชนใน ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนอย่างเต็มที่โดยผ่านผู้ที่ตนเลือก แต่จะมีประสิทธิภาพมากขึ้นหากจัดองค์การโดยแบ่งแยกฝ่ายบริหารและสภาคือฝ่าย นิติบัญญัติให้ชัดเจนตามที่กล่าวมาแล้ว

ประธาน คณะนิติศึกษากร เสนอรูปแบบสุขาภิบาลที่ควรจะเป็นคือฝ่าย บริหารได้แก่ นายอำเภอ และมีปลัดอำเภอเป็นปลัดสุขาภิบาลมีกำหนด ผู้ใหญ่บ้านใน ท้องที่เป็นที่ปรึกษา และฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง 9 คน (จำนวนสมาชิกควรที่จะเลือกตามอัตราส่วนหรือเกณฑ์จำนวนประชาชนในเขตสุขา-ภิบาลเป็นหลัก ทั้งนี้จำนวนสมาชิกจะแตกต่างกันไปตามจำนวนประชากรในเขตสุขา-ภิบาลนั้น ๆ แต่ไม่ควรเกิน 12 คน) และให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ ในการกำหนดโครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณประจำปีของสุขาภิบาล และควบคุมการบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม และการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ฝ่าย บริหาร (ประธาน คณะนิติศึกษากร : 125)

รูปแบบดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า คล้ายคลึงกับการจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร และมีสภาจังหวัด ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จะต่างกันก็ตรงที่ว่าฝ่ายบริหารของสุขาภิบาลตามรูปแบบดังกล่าวเป็นนายอำเภอ รูปแบบเช่นนี้ก็เท่ากับให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามามีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นอีก เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้สุขาภิบาลในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง และประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เพราะหากนายอำเภอเป็นฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง กระบวนการที่มาจาก การเลือกตั้งก็ไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายอำเภอได้ คือไม่ใช่การแบ่งแยกองค์กรที่มีลักษณะเป็นการคานอำนาจกัน โดยโครงสร้างดังกล่าว จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีบทบาทในการปกครองตนเอง และความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมือง

อย่างไรก็ตาม หากจัดโครงสร้างองค์การสุขาภิบาล โดยให้มีฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งมีลักษณะแบบเดียวกับเทศบาลซึ่งจัดองค์การโดยให้มีสภาเทศบาลซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และให้คณะเทศมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล เป็นฝ่ายบริหารเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ทั้ง 3 ระดับนี้จัดองค์การลักษณะเดียวกัน เพียงแต่จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตำบลมี 12 คน สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมี 18 คน และสมาชิกสภาเทศบาลนครมี 24 คน เทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง มีคณะเทศมนตรีเท่ากันคือ นายกเทศมนตรี 1 คน กับเทศมนตรีอื่นอีก 2 คน ส่วนเทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอื่นอีก 4 คน

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรที่จะปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์การของ
 สุขาภิบาล ในลักษณะที่สามารถพัฒนาท้องถิ่นไปสู่การจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ในที่สุด
 นั่นคือไม่ควรใช้รูปแบบองค์กรเดียวอีกต่อไป ควรให้มีการแบ่งแยกเป็นสภา ซึ่ง
 สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนกำนันและผู้ใหญ่บ้าน
 ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และให้มีผู้บริหาร หรือคณะกรรมการบริหาร ซึ่งมาจาก
 การเลือกตั้ง โดยให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอเป็นเพียงที่ปรึกษาสภา เพื่อมีบทบาท
 เป็นเสมือนพี่เลี้ยงเท่านั้น มิใช่ผู้บริหาร รูปแบบนี้จะไม่ขัดข้องกับการจัดองค์
 การของเทศบาลตรงที่สุขาภิบาลยังคงมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านอยู่ ซึ่งเป็นเรื่อง
 จำเป็นสำหรับท้องถิ่นที่มีลักษณะกึ่งชนบทกึ่งเมืองอย่างสุขาภิบาล อย่างไรก็ตาม
 เรื่องโครงสร้างการจัดองค์การสุขาภิบาล ควรเป็นเช่นไร เป็นเรื่องสำคัญที่
 ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยต้องคำนึงถึงระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย
 ทั้งระบบด้วย

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการสุขาภิบาลใน
 ประเด็นโครงสร้างสุขาภิบาล พบว่า เอกรัตน คุภการ ประธานสุขาภิบาล
 ปรานบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (สัมภาษณ์วันที่ 13 สิงหาคม 2539 เวลา
 9.30 น.) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและการบริหารงานของสุขาภิบาล
 ว่า แม้สุขาภิบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของการบริหาร
 ราชการส่วนท้องถิ่นได้มีกำเนิดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2440 เป็นเวลา 100 ปีแล้วก็ตาม
 โดยการจัดตั้งสุขาภิบาลมีวัตถุประสงค์เพื่อวางพื้นฐานการปกครองระบอบประชา
 ธิปไตยและวางพื้นฐานให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเองรวมทั้ง
 เตรียมประชาชนให้พร้อมที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลต่อไป แต่ก็ยังมีประเด็นที่ว่า
 รูปแบบและการบริหารงานของสุขาภิบาลยังไม่เป็นประชาธิปไตย และยังไม่เป็น
 การปกครองท้องถิ่นของประชาชนอย่างแท้จริง (local self-government)
 ทั้งนี้เพราะนับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งแรกจนกระทั่งปัจจุบัน สุขาภิบาลต้อง
 พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอดมา สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอกับ
 รายจ่ายที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับสุขาภิบาลส่วนใหญ่ มีข้าราชการ

ประจำเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล และอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการ อันมิใช่เป็นการปกครองและการตัดสินใจโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง นอกจากนี้ ประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลให้เข้ามามีส่วนร่วมในสุขาภิบาลอย่างจริงจัง

สำหรับในส่วนของการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลนั้นปราโมทย์ โปธิ์กรตัน ประธานสุขาภิบาลหนองโดนจังหวัดสระบุรี (สัมภาษณ์วันที่ 15 สิงหาคม 2539 เวลา 16.00 น.) ได้แสดงความเห็นว่า เท่าที่ผ่านมาจำนวนสุขาภิบาลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีน้อยมาก ที่เป็นเช่นนี้เพราะหลักเกณฑ์สำคัญของการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ได้พิจารณาจากรายได้ของสุขาภิบาลซึ่งต้องมีจำนวนตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป จำนวนดังกล่าวนี้เป็นจำนวนที่สูงเกินไปและอาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง จึงทำให้สุขาภิบาลได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลช้ามาก หรือบางส่วนแทบจะไม่มีโอกาสได้รับการยกฐานะขึ้นได้ และในส่วนของรัฐบาลจากส่วนกลางก็มิได้พัฒนาหรือสนับสนุนสุขาภิบาลอย่างเต็มที่เท่าเทียมกับเทศบาล เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้ได้สอดคล้องกับความคิดเห็นของวิฑิต เจียรนัย นายอำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (สัมภาษณ์วันที่ 15 กันยายน 2539 เวลา 18.00 น.) ซึ่งได้กล่าวถึงการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลว่ามีสาเหตุสำคัญหลายประการ อันมีส่วนทำให้การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลมีจำนวนน้อย ซึ่งนอกจากสุขาภิบาลจะมีรายได้ที่จำกัดแล้ว การที่ผู้นำท้องถิ่นบางคนรู้สึกว่าคุณผลกระทบในแง่การสูญเสียตำแหน่ง เนื่องจากยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล จึงมีความรู้สึกต่อต้านและอาศัยมวลชนในท้องถิ่นเป็นแนวร่วมต่อต้านด้วย นอกจากนี้การที่อำเภอขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนให้เห็นถึงความสำคัญของการปกครองตนเอง ทำให้ประชาชนเข้าใจว่า หากมีการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วจะถูกเรียกเก็บภาษีสูงกว่าเดิมมากจึงต่อต้านการเป็นเทศบาล สาเหตุสุดท้ายคือ แม้ว่าสุขาภิบาลจะครบเกณฑ์การยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็ตามแต่หน่วยงานรับผิดชอบในพื้นที่ (อำเภอ) ไม่จัดทำเรื่องขอยกฐานะก็มักจะไม่มีมีการยกฐานะเป็นเทศบาล

สำหรับความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งหัวหน้าผู้บริหารสุขาภิบาล ศิริพงษ์ ศรีเพ็ญ นายอำเภอโนนคูณ จังหวัดศรีสะเกษ (สัมภาษณ์วันที่ 21 สิงหาคม 2539 เวลา 13.00 น.) ได้แสดงความคิดเห็นถึงการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือผู้บริหารสุขาภิบาลแต่ละสุขาภิบาลว่า การเลือกตั้งเป็นสิ่งดี เพราะเป็นการเลือกจากประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนด้วยตนเองโดยการเลือกตั้งควร จะได้รับการสนับสนุนอย่างมากถ้าประชาชนมีประสิทธิภาพ มีความรู้ความเข้าใจ ในเรื่องการเมืองการปกครองดีพอสมควร ประชาชนรู้จักคิดพิจารณาเลือกคนดี มีศีลธรรม มีสามัญสำนึก เห็นประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติมากกว่า ส่วนตัว หรือประโยชน์ของกลุ่มพวกพ้อง แต่ถ้าไม่เป็นเช่นนั้นแล้ว การเลือกตั้ง ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ

สำหรับแนวคิดที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารของสุขาภิบาลโดยตรง เหมือนกับการเลือกตั้งที่ใช้ในกรุงเทพมหานครนั้น คงเป็นไปได้ยาก เพราะรูปแบบเดิมของสุขาภิบาลก็คือ คณะกรรมการ แม้จะมีข้อบกพร่องแต่ก็ยังพอที่จะใช้ได้ ในท้องถิ่น เพราะประชาชนคุ้นเคยและได้มีโอกาสฝึกหัดมาพอสมควร นอกจากนี้แล้ว หากให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารของสุขาภิบาลโดยตรง ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มียุทธศาสตร์มากนัก เช่น ไม่รู้ว่าจะเลือกตั้งอย่างไร อำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเท่าใด และโครงสร้างเป็นอย่างไรแล้ว ก็ยังเป็นไปได้ยาก เพราะจะต้องแก้ไขกฎหมาย หลายฉบับ คงเป็นเรื่องที่ยุ่งยากมากและเป็นไปได้ยาก

ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้บริหารสุขาภิบาลโดยตรงว่า คงเป็นไปได้ยาก เพราะสภาพเศรษฐกิจ รายได้ ระดับการศึกษา และความพร้อมของประชาชนในแต่ละสุขาภิบาลไม่เท่ากัน มีความแตกต่างกัน และในบางสุขาภิบาลประสบกับปัญหาความยากจนของประชาชน หรือมีรายได้น้อย อันมีผลต่อการจัดเก็บภาษี ปัจจุบันสุขาภิบาลต่าง ๆ หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับงบประมาณช่วยเหลือจากส่วนกลาง ซึ่งก็ไม่เพียงพออยู่แล้ว ดังนั้น การเลือกตั้งผู้บริหารสุขาภิบาลโดยตรง แม้จะเป็นผลดี แต่ก็ได้เกิดผลเสียหรือสร้าง

ปัญหาด้วย ผลก็คือทำให้ได้บุคคลในท้องถิ่นซึ่งรู้ปัญหาและรู้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่ก็อาจจะขาดความรู้ในด้านการบริหารงานท้องถิ่น และหากผู้บริหารสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นพ่อค้า ประชาชนจะอย่างไร เพราะการสมัครรับเลือกตั้งแต่ละครั้งต้องมีการลงทุนและใช้เงินมาก ผู้สมัครส่วนใหญ่จะใช้เงินซื้อเสียงเป็นจำนวนมาก โดยตัวเองไม่ซื้อ แต่จะใช้เงินผ่านทางห้วคะแนน หรือบางคนอาจใช้เงินไม่มากในวันเลือกตั้ง แต่ได้ใช้อย่างติดต่อกัน เช่น ได้เข้ามาช่วยเหลือประชาชนอยู่ทุกเดือน มาช่วยสร้างถนน ออกช่วยสร้างแหล่งน้ำในหมู่บ้าน มีการจัดเลี้ยงพูดคุยกันเป็นประจำ หรือนำแพทย์พยาบาลมารักษาชาวบ้านอยู่เป็นประจำ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินทั้งสิ้น

สรุปได้ว่า หากให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารสุขาภิบาลโดยตรง หรือมีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรงแล้วจะต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ และควรทำด้วยความรอบคอบ เพราะอาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดี

ในประเด็นเดียวกันวีระชัย ภูเพียงใจ นายอำเภอเขียงกลาง จังหวัดน่าน (สัมภาษณ์วันที่ 30 สิงหาคม 2539 เวลา 14.00 น.) ได้แสดงความคิดเห็นถึงการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือผู้บริหารสุขาภิบาลโดยตรงว่า ประเทศไทยในปัจจุบันได้มีการเลือกตั้งผู้ใหญบ้าน โดยเป็นการเลือกตั้งทางตรงซึ่งประชาชนในหมู่บ้านได้เลือกผู้ใหญบ้านของตนเองเสมอมา แม้ว่าผู้ใหญบ้านจะสังกัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ก็ตาม เช่นนี้นับได้ว่าเป็นการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรงแล้ว แต่ข้อเท็จจริงที่ได้ปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดเวลาและปฏิเสธได้ยากก็คือผู้ใหญบ้านที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงนั้น ส่วนใหญ่มีความรู้ระดับประถม หรือ ป.4 อีกทั้งประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่ค่อยสนใจมากเท่าที่ควร ขนาดการเลือกตั้งผู้ใหญบ้านซึ่งเป็นการเลือกตั้งทางตรงและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ประชาชนยังไม่ให้ความสนใจมากเท่าที่ควรแล้วจะไปหวังอะไรกับการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารทางตรงในระดับอื่น ๆ

สาเหตุสำคัญที่ประชาชนไม่สนใจการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็คือ ประชาชนสนใจเรื่องปากท้องเรื่องรายได้มากกว่าเรื่องการเมือง และจากประสบการณ์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ ซึ่งประชาชนได้รู้ได้เห็นมา ทำให้ประชาชนเชื่อว่าถ้าจะเลือกใครเข้าไปเป็นผู้แทน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ยังเหมือนเดิมหรือไม่ดีขึ้นกว่าเดิม ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปก็คงเป็นแก่พวกพ้องของตนมากกว่าประชาชน ที่นำมาเป็นตัวอย่างก็คือ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น จำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมีไม่มาก ทั้งที่กรุงเทพมหานครมีประชาชนที่มีความรู้ มีการศึกษา และสนใจการเมืองมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ แต่ประชาชนก็ยังไปใช้สิทธิน้อย ส่วนในต่างจังหวัดประชาชนในท้องถิ่นยังไม่สนใจการเมือง เพราะความรู้และยากจน ดังนั้น การไปใช้สิทธิเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือผู้บริหารสุขาภิบาลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจึงไม่ได้รับความสนใจจากประชาชน

การเลือกตั้งทางตรงในบางครั้งทำให้เกิดความรุนแรงหรือความขัดแย้งกันมากขึ้น และหากตำแหน่งนั้นเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มาก ความขัดแย้งก็ยิ่งมีมากขึ้น ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านในบางหมู่บ้านมีการล้มวัวล้มควายเพื่อเลี้ยงประชาชน เพื่อให้ไปเลือกตั้งตนเอง มีการแข่งขันกัน และฆ่ากันตายพอสมควร ความขัดแย้งได้ส่งผลไปถึงประชาชนในหมู่บ้าน ทำให้แบ่งเป็นพวกเป็นกลุ่ม และเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็มุ่งพัฒนาให้เฉพาะในเขตพื้นที่ฐานคะแนนเสียงของตนเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพื่อหวังจะได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกในสมัยหน้า หรือเพื่อหวังคะแนนเสียงสนับสนุนสำหรับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้นไปอีก เช่น ในระดับจังหวัด คือสมาชิกสภาจังหวัด หรือในระดับชาติ คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อใดก็ตาม หากให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับจังหวัด ความรุนแรงหรือความขัดแย้งก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากตำแหน่งนี้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มาก เพราะฉะนั้น ทราบไตที่ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดอุดมการณ์ประชาธิปไตย ยังขาดเงิน รวมทั้งยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม ทราบไตนั้นประชาชนก็ยังไม่อาจใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างสุจริตได้

พร้อมกันนั้น ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นว่า ผู้ที่ต้องการจะเข้ามาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้ร่ำรวยที่อยู่ในท้องถิ่น
2. เป็นผู้มียศอิทธิพล มีอำนาจ และเป็นที่รู้จักของประชาชนในท้องถิ่น
3. มีประชาชนสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีหวัคະແນ มีฐานคะแนน

หรือบางแห่งมีลูกน้องคอยคุ้มกัน คอยทำลายฝ่ายตรงข้าม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องใช้เงิน จะเห็นได้ว่าเฉพาะผู้มียศอิทธิพล มีอำนาจ และมีความร่ำรวยเท่านั้นที่กล้าลงมาแข่งขันและมีโอกาสได้รับเลือก ถ้าพึงเฉพาะผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีความซื่อสัตย์สุจริต แต่หากไม่มีเงิน ไม่มีฐานคะแนน หรือไม่มีหวัคະແນ ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจะไม่มีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งเข้ามา

เมื่อประชาชนเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารในท้องถิ่นหรือผู้บริหารสุขาภิบาลโดยตรง ผลที่ตามมาก็คือประการหนึ่งก็คือ งบประมาณจะถูกนำไปใช้จ่ายอย่างมากเฉพาะในเขตพื้นที่ที่เป็นฐานคะแนนเสียง หรือนำไปสนับสนุนพวกพ้องที่เคยเป็นหวัคະແນให้ การก่อสร้างในท้องถิ่นจะถูกผูกขาดโดยบุคคลกลุ่มเดียวที่เป็นพวกพ้องกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ การใช้งบประมาณพัฒนาท้องถิ่นก็อาจถูกนำไปใช้ในทิศทางที่เป็นผลดีแก่หัวหน้าฝ่ายบริหารได้

การวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เห็นได้ว่า รัฐได้มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นกิจการของท้องถิ่นให้แก่สุขาภิบาลอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีบทบัญญัติเปิดช่องให้ส่วนกลางมอบอำนาจในการทำกิจการอื่น ๆ เพิ่มเติมได้อีกในภายหน้าดังที่กล่าวข้างต้น แต่สุขาภิบาลจะจัดทำกิจการเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการบริหารงานการจัดองค์การ และที่สำคัญที่สุด สุขาภิบาลต้องมีรายได้เพียงพอที่จะใช้จ่ายในกิจการของสุขาภิบาล กล่าวคือ ส่วนกลางต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่สุขาภิบาลด้วย

ปัญหาอยู่ที่รัฐมอบภารกิจให้สุขาภิบาลรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง แต่
 สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีรายได้น้อย ไม่เพียงพอที่จะจัดทำกิจการของสุขาภิบาลได้ทุก
 ประการ อย่างมีประสิทธิภาพ

มีข้อสังเกตว่า เมื่อเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลกับเทศบาล
 ตำบลซึ่งเป็นรูปแบบองค์การปกครองท้องถิ่นสำหรับชุมชนเมืองที่มีความเจริญกว่า
 สุขาภิบาลแล้ว เห็นได้ว่า มีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบกว้างขวางไม่ยิ่งหย่อน
 ไปกว่ากัน ทั้ง ๆ ที่องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบนี้มีระดับรายได้ที่ต่างกัน
 กล่าวคือ ชุมชนที่จะได้รับการพิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาล ต้องมีรายได้จริงโดยไม่
 รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้ว ตั้งแต่ 400,000 บาทขึ้นไป และตั้งแต่
 300,000 บาทขึ้นไป สำหรับท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
 ส่วนเทศบาลตำบลนั้น ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ว่า สุขาภิบาล
 ที่จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลต้องมีรายได้จริง โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
 ในปีงบประมาณที่แล้ว ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป จะเห็นได้ว่าจำนวน
 รายได้ ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่างกันหลายเท่าตัว แต่สุขาภิบาลกลับมีขอบอำนาจ
 ใกล้เคียงกับเทศบาลตำบลมากต่างกันตรงที่ สุขาภิบาลไม่มีอำนาจหน้าที่ในการ
 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเหมือนอย่างเทศบาล ทั้งนี้เพราะองค์การ
 เจ้าหน้าที่บางส่วนของสุขาภิบาลเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาค (ประหยัด
 หงษ์ทองคำ, 2526:26) ได้แก่ นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่รักษา
 ความสงบเรียบร้อย อยู่แล้ว นอกจากนั้นยังต่างกันว่าสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่จัด
 ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวน
 สัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร ในขณะที่เทศบาลตำบลไม่มีอำนาจหน้าที่นี้

ปัญหาจึงอยู่ที่ความไม่สมดุลงันระหว่างอำนาจหน้าที่กับรายได้ ซึ่งใน
 เรื่องนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นไว้เช่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์
ท่านหนึ่งได้วิจารณ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภายุบาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า

1. หน้าที่ของสภายุบาลมีมากเกินไป เกินกว่ากำลังเงิน เกินกว่า
กำลังคน หรือเจ้าหน้าที่ของสภายุบาลจะดำเนินการได้

2. หน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในปัจจุบันนี้ก็ยังมีหน่วยงานอื่นที่ควรแบ่งเบา
ภาระ เพราะเป็นหน้าที่ที่อยู่ในขอบเขตรับผิดชอบที่อาจจัดทำได้ดีกว่า เช่น การ
ประชาสัมพันธ์ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค...

3. หน้าที่หรือกิจการที่สภายุบาลควรจะทำ อันเป็นความจำเป็นโดย
ตรงของชุมชนหรือของสภายุบาลเอง แต่สภายุบาลมิได้มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง
เช่น เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับช่างหรือนายช่าง ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการออกแบบ
ระบบระบายน้ำ การควบคุมอาคาร เป็นต้น

4. จากรายได้ และหน้าที่ที่ไม่สัมพันธ์กันนี้ มีผลทำให้สภายุบาลมี
รายได้หรือมีเงินไม่เพียงพอที่จะจ้างเจ้าหน้าที่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่รักษาความสะอาด
การใช้เครื่องมือที่ทันสมัยในการรักษาความสะอาดหรือการกำจัดสิ่งปฏิกูล
 เป็นต้น (ประธาน คงฤทธิศึกษากร : 51)

ชูศักดิ์ เทียงตรง นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้ให้กล่าวคือปัญหาดังกล่าว
ดังกล่าวนี้ว่า "ที่มาแห่งปัญหารายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายนั้น เกิดจากกฎหมาย
กำหนดหน้าที่ ซึ่งท้องถิ่นต้องปฏิบัติมีมากเกินไป... ในที่สุดรัฐบาลก็ต้องให้ความช่วย
เหลือเพื่อให้ท้องถิ่นทรงตัวอยู่ได้หรือทรุดน้อยที่สุด การช่วยเหลือดังกล่าวเป็นภาระ
ที่รัฐบาลต้องให้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศมันจึงเป็นเพียงเงิน, ช่วย, ที่ไม่เหลือเพื่อ
พัฒนาท้องถิ่นและสร้างศรัทธาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เห็นคุณค่าของการปกครองตนเอง
เมื่อองค์การบริหารงานส่วนท้องถิ่น ไม่มีผลงานดีเด่นที่สามารถสร้างศรัทธา
ให้กับประชาชนได้ ผลร้ายที่ตามมาก็คือการไม่ให้ความร่วมมือและนั่นคือจุดจบของ
การปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง" (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518:61)

ในส่วนของการใช้อำนาจกำกับดูแลสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2528) บัญญัติให้อำนาจส่วนกลางกำกับ ดูแลสุขาภิบาลใน 2 ลักษณะ คือ

1. การกำกับดูแลเหนือการกระทำของสุขาภิบาล

อำนาจกำกับดูแลการกระทำของสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แบ่งได้เป็นการกำกับดูแลการกระทำทางปกครองของสุขาภิบาล และการกำกับดูแลการคลังของสุขาภิบาล

(1) การกำกับดูแลการกระทำทางปกครองของสุขาภิบาล

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2528) กำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลสุขาภิบาล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ตรวจการเทศบาลทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด รูปแบบของการกำกับดูแลการกระทำของสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้มีดังนี้

1.1.1 อำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือการอนุมัติ

ตามมาตรา 23 บัญญัติว่า "เพื่อเป็นหลักในการบริหารกิจการของสุขาภิบาล ให้แต่ละสุขาภิบาลมีแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้วจึงให้ปฏิบัติตามแผนดำเนินงานนั้นได้"

และมาตรา 24 บัญญัติว่า "การเปลี่ยนแปลงแผนการดำเนินงานของสุขาภิบาลที่ได้วางไว้แล้ว จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด"

มาตรา 27 บัญญัติว่า "...ข้อบังคับสุขาภิบาลนั้นให้ใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงชื่ออนุมัติ..."

จากบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า การกำหนดแผนดำเนินงานของ
 สุขาภิบาล และข้อบังคับของสุขาภิบาลจะนำมาใช้บังคับได้ ต้องผ่านความเห็นชอบ
 หรือการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แต่มิได้ระบุไว้ว่าหากผู้ว่าราชการ
 จังหวัดไม่เห็นชอบหรือไม่อนุมัติข้อบังคับหรือแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลแล้ว
 กระบวนการต่อไปจะเป็นเช่นไร ต่างกับกรณีของเทศบาล หากผู้ว่าราชการ
 จังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ กฎหมายกำหนดให้ส่งร่างเทศบาล หาก
 ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ กฎหมายกำหนดให้ส่งร่าง
 เทศบัญญัติกลับไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่อีกครั้ง (พระราชบัญญัติเทศบาล
 พ.ศ. 2496 มาตรา 62 และ 62 ทวิ)

ตามหลักการกระจายอำนาจ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจ
 บังคับบัญชาสุขาภิบาลมีเพียงอำนาจกำกับดูแลในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น
 ดังนั้น หากสุขาภิบาลตราข้อบังคับหรือกำหนดแผนการดำเนินงานที่ไม่ขัดหรือ
 แแย้งกับกฎหมาย ไม่เป็นอันตรายต่อเอกภาพความมั่นคงของรัฐ ผู้ว่าราชการ
 จังหวัดมีหน้าที่ต้องอนุมัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจที่จะก้าวล่วงดุลยพินิจของ
 สุขาภิบาล

1.1.2 อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติ

พระราชบัญญัติสุขาภิบาลดังกล่าว มาตรา 34 บัญญัติว่า
 “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตาม
 ตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจสั่งให้เพิกถอน
 หรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของ
 ประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย...”

จากบทบัญญัตินี้ อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งเพิกถอนหรือ
 ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 เป็นอำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำของสุขาภิบาล แต่ในส่วนของการปฏิบัติที่
 ขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยนั้น ต้องตีความอย่างเคร่งครัด คือระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายด้วย และต้องไม่เป็นการก้าว
 ภายดุลยพินิจของสุขาภิบาล ตลอดจนถึงต้องเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติให้อำนาจ
 กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบได้ เพราะหากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ
 เพิกถอน หรือสั่งระงับการกระทำของสุขาภิบาลที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย แต่
 ขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีได้ออกตามความที่กฎหมายกำหนดแล้ว
 ย่อมเป็นการเปิดช่องทางให้กระทรวงมหาดไทยแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจของ
 สุขาภิบาลได้ ซึ่งเป็นการทำลายอิสระในการตัดสินใจของสุขาภิบาล

1.1.3 อำนาจในการชี้แจง แนะนำ ดักเตือน และตรวจสอบ
 กิจการสุขาภิบาล

เป็นอำนาจกำกับดูแลการกระทำของสุขาภิบาลโดยทางอ้อม คือ
 ไม่มีผลโดยตรงต่อการกระทำของสุขาภิบาลเหมือนอย่างการอนุมัติ การเพิกถอน
 หรือระงับการปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลในรูปแบบนี้ตามพระราช
 บัญญัติสุขาภิบาล มาตรา 34 เช่นกัน

มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล มิได้ให้อำนาจกำกับ ดูแล
 สุขาภิบาลในรูปแบบของการออกคำสั่งแทนที่ (substitution) ในกรณีที่สุขาภิบาล
 ไม่กระทำการใด ๆ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำเช่นนั้น ทั้งนี้อาจเป็น
 เพราะองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารสุขาภิบาลเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งต้องฟัง
 คำสั่งของส่วนกลางอยู่แล้ว

ในทางปฏิบัติส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทย ไม่เพียงแต่ออก
 ระเบียบ วางกฎเกณฑ์ และแนวปฏิบัติแก่สุขาภิบาลเท่านั้น ยังได้ออกหนังสือ
 กำหนดแบบแผนต่าง ๆ เช่น หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 21117/2498 ลงวันที่
 12 ตุลาคม 2498 เรื่องการวางแผนดำเนินงานสุขาภิบาล กำหนดสาระสำคัญของ
 แผน เป็นต้น ทั้งนี้การที่ส่วนกลางคำนึงถึงความเป็นระเบียบเรียบร้อย ต้องการ
 ให้เป็นแบบแผนเดียวกัน (uniform) ทำให้การใช้อำนาจของส่วนกลางเหนือ

การกระทำของสุขาภิบาลเข้มงวดมากกว่าที่จะเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจ

1.2 การกำกับดูแลการคลังของสุขาภิบาล

รัฐกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่สุขาภิบาล โดยให้สุขาภิบาลมีรายได้ รายจ่ายของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง และมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณของตนเอง แต่สุขาภิบาลก็ยังคงมีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในทางการคลังอยู่มาก เห็นได้จากพระราชบัญญัติสุขาภิบาล มาตรา 32 บัญญัติว่า "ระเบียบการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การจัดหาและรักษาทรัพย์สิน การจัดทำประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย" เท่ากับเป็นการให้อำนาจส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในทางการคลังของสุขาภิบาลด้วย

ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 สุขาภิบาลมีอำนาจกำกับดูแลการคลังของสุขาภิบาลดังนี้คือ

1.2.1 การอนุมัติข้อบังคับสุขาภิบาลว่าด้วยงบประมาณประจำปี มาตรา 28 บัญญัติว่า "งบประมาณประจำปีของสุขาภิบาลต้องตราขึ้นเป็นงบประมาณสุขาภิบาลประจำปี..." และตามมาตรา 27 ข้อบังคับสุขาภิบาลจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงชื่ออนุมัติ ดังนั้น แม้ร่างงบประมาณประจำปีจะผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลแล้ว ยังต้องผ่านความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยจึงจะใช้บังคับได้

แม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้บัญญัติเรื่องอำนาจในการยับยั้งข้อบังคับว่าด้วยงบประมาณสุขาภิบาลประจำปี แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องเคารพในการตัดสินใจใช้จ่ายของสุขาภิบาล การใช้อำนาจกำกับดูแลงบประมาณของสุขาภิบาลนั้นต้องเป็นไปเพื่อป้องกันการทุจริตขององค์กรเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาล และเพื่อ

ประโยชน์ทั่วไปของรัฐในทางการคลัง ส่วนการตัดสินใจว่าควรใช้จ่ายในโครงการอะไร จำนวนเงินเท่าใด จะจัดทำโครงการใดก่อนหลัง ควรปล่อยให้เป็นอำนาจอิสระของสุขาภิบาล ซึ่งองค์กรผู้บริหารของสุขาภิบาลย่อมรู้ดีกว่าส่วนภูมิภาคว่าประชาชนในท้องถิ่นของเขาต้องการอะไร

1.2.2 การใช้เงินอุดหนุนแก่สุขาภิบาล

การให้เงินอุดหนุนแก่สุขาภิบาล เป็นวิธีการกำกับดูแลการคลังของสุขาภิบาลวิธีหนึ่ง เพราะส่วนกลางสามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือคุ้มครองประโยชน์ทั่วไปของรัฐ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่นและเพื่อส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรหรือการใช้จ่ายของสุขาภิบาล

การใช้เงินอุดหนุนยังเป็นการแก้ปัญหาการแผ่กระจาย (spill over) ของบริการสาธารณะในกรณีที่สุขาภิบาลแห่งหนึ่งจัดทำขึ้นโดยก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอื่นด้วย แต่สุขาภิบาลผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นไม่สามารถเรียกเก็บภาษีอากร จากประชาชนในท้องถิ่นอื่นที่ได้รับประโยชน์ ในกรณีเช่นนี้ ส่วนกลางสามารถช่วยแบ่งเบาภาระในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ได้โดยการให้เงินอุดหนุนสุขาภิบาลนั้นเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น สุขาภิบาลที่มีสถานที่ท่องเที่ยว มีผู้คนมาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก สุขาภิบาลนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการทำความสะดวก กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวมากเป็นพิเศษ ในกรณีนี้ส่วนกลางอาจให้เงินอุดหนุนสุขาภิบาลดังกล่าว เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระทางภาษีให้แก่ประชาชนในเขตสุขาภิบาลนั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม ในการที่ส่วนกลางจะให้เงินอุดหนุนแก่สุขาภิบาลนั้นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ควรให้ในลักษณะที่จะก่อประโยชน์แก่สุขาภิบาล โดยไม่เป็นการครอบงำความคิดริเริ่ม หรือการตัดสินใจในการใช้จ่ายของสุขาภิบาล ในความเป็นจริงหากสุขาภิบาลใดมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุน ก็แสดงว่า

สหภาพนั้น ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองในทางการคลังได้ แต่การที่จะยกเลิก การให้เงินอุดหนุนย่อมเป็นไปไม่ได้ และมองในอีกแง่หนึ่ง การให้เงินอุดหนุนแก่องค์การปกครองท้องถิ่น ก็คือการแบ่งสรรภาษี หรือรายรับอื่น ๆ ของรัฐ ซึ่งมีที่มาจากทั่วประเทศคืนไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นวิธีการกระจายรายได้วิธีหนึ่ง จุดสำคัญอยู่ที่ การให้เงินอุดหนุน ควรเป็นโรูปของการช่วยให้แผนการพัฒนาท้องถิ่นของสหภาพเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ สำหรับสหภาพที่มีรายได้น้อย คือสหภาพเป็นผู้ตัดสินใจวางแผนงานในการจัดหาบริการสาธารณะต่าง ๆ เอง มิใช่ส่วนกลางวางแผนหรือแผนงานให้สหภาพปฏิบัติตามแล้วจึงจะให้เงินอุดหนุนถ้าสหภาพปฏิบัติตามนโยบายนั้น

1.2.3 อำนาจในการตรวจสอบการคลัง ตามบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ กฎหมายให้อำนาจส่วนกลาง กำกับ ดูแลการคลังของสหภาพ โดยการตรวจสอบบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของสหภาพด้วย ในทางปฏิบัติปัจจุบันสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบตามบัญชีรายรับรายจ่ายของสหภาพ ตลอดจนให้คำแนะนำในเรื่องการเงินแก่สหภาพ

อำนาจกำกับดูแลการคลังของสหภาพ วิธีนี้สำคัญมากเพราะทำให้ส่วนกลางตรวจสอบได้ว่า มีการทุจริตยกยอกเงินของสหภาพหรือตลอดจนประมาณการรายรับ รายจ่ายของสหภาพว่าใกล้เคียงกับรายรับรายจ่ายจริงเพียงใด ทำให้ส่วนกลางทราบว่า สหภาพใดมีปัญหาทางการเงินที่ต้องการความช่วยเหลือจากส่วนกลาง สหภาพใดมีฐานะการเงินดีพอที่จะได้รับการยกฐานะให้มีประธานกรรมการสหภาพ มาจากระบบการที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา

โดยสรุป แม้ว่าสหภาพจะมีการคลังของตนเอง แต่ก็ยังไม่มีอิสระในทางการคลังอย่างเต็มที่ เพราะสหภาพส่วนใหญ่มีรายได้น้อย ต้องคอยช่วยเหลือจากส่วนกลาง การที่ส่วนกลางมุ่งให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปนี้เอง เป็นการเปิดทางให้ส่วนกลาง เข้ามาควบคุมการใช้จ่ายของสหภาพให้ปฏิบัติตามที่ส่วนกลางเห็นควร

2. การกำกับดูแลเหนือองค์กรเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจกำกับดูแลคณะกรรมการสุขาภิบาลได้ใน 2 ลักษณะ คือ

2.1 การแต่งตั้งมาตรา 7 ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้ง ปลัดอำเภอ แห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ จำนวน 1 คน เข้าเป็นกรรมการสุขาภิบาลด้วย

การที่กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารสุขาภิบาลเช่นนี้ขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพราะองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

2.2 การถอดถอน มาตรา 10(6) ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้กรรมการสุขาภิบาลออกจากตำแหน่งได้ หากสอบสวนแล้วเห็นว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่สุขาภิบาลหรือราชการ ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล 3 ครั้ง ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลสมควร

ผู้ศึกษาเห็นว่า อำนาจประการนี้ไม่ควรเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ผู้เดียว แต่ควรผ่านการกลั่นกรองโดยองค์กรอื่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง เช่น ศาล ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสกรรมการสุขาภิบาล ผู้ถูกกล่าวหา นำพยานหลักฐานมาสู้คดีแย้งข้อกล่าวหาดังกล่าวด้วย

สำหรับในส่วนของอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการสุขาภิบาลได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการไม่มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยบุญส่ง เกียรติศิริคุณกุล ประธานสุขาภิบาลท่าลาน จังหวัดสระบุรี (สัมภาษณ์วันที่ 15 สิงหาคม 2539 เวลา 12.00 น.) ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลที่เป็นอยู่ว่า โครงสร้างจะไม่เหมือนกับการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ คือ ไม่มีฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับสุขาภิบาลนั้นควรจะเป็นรูปสภานายกย่อย ซึ่งจะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและคล่องตัวขึ้น และจะเป็นการบริหารงานโดยประชาชนอย่างแท้จริง โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง การกำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลที่มีรายได้ต่ำกว่า 5 ล้านบาท ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มบทบาทของประชาชนแต่กลับสร้างอิทธิพลทางราชการให้มากขึ้น

นอกจากนี้ เสรี ทวีพิษฐ์ นายอำเภอเบญจลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ (สัมภาษณ์วันที่ 21 สิงหาคม 2539 เวลา 16.00 น.) ยังได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย โดยเฉพาะสุขาภิบาลว่า อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สอดคล้องตามความเป็นจริง เช่น กฎหมายได้กำหนดให้สุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมาก บางหน้าที่เกินขีดความสามารถที่สุขาภิบาลกระทำได้ เป็นต้นว่า ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์คนเจ็บไข้ ตลอดจนให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น เพราะหน้าที่เหล่านี้ต้องใช้งบประมาณ ความรู้ ความสามารถพอสมควร นอกจากนี้แล้ว ปัจจุบันได้มีหน่วยงานของราชการได้ดำเนินการอยู่แล้ว และปฏิบัติได้อย่างดีด้วย เช่น การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขที่จัดทำเกี่ยวกับการรักษาคคนเจ็บไข้ ดังนั้น รัฐบาลควรมอบอำนาจให้สุขาภิบาลให้สอดคล้องกับงบประมาณ

ผู้ถูกสัมภาษณ์ยังได้แสดงความคิดเห็นถึงรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรวมทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยด้วยว่า มักพูดถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเรื่อง 'รูปแบบ โครงสร้าง และหน้าที่' ซึ่งเรียกสั้น ๆ ว่า 'ระบบ' เช่น พูดถึงระบบรัฐสภาซึ่งเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารทางอ้อม และระบบประธานาธิบดีซึ่งเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารทางตรง ตลอดจนพูดถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติว่า ควรต้องควบคู่กันหรือแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด เป็นต้น แต่มีน้อยรายมากที่กล่าวถึงระบอบประชาธิปไตยในเรื่อง 'เนื้อหา' ซึ่งเน้นในเรื่อง 'คน' โดยเฉพาะอย่างยิ่งความซื่อสัตย์สุจริต จิตสำนึก และคุณธรรมของนักการเมือง ความเป็นประชาธิปไตย ตลอดไปถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ และความรับผิดชอบของประชาชน เป็นต้น เนื้อหาเหล่านี้มีความสำคัญยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตย เพราะหากระบอบประชาธิปไตยขาดเนื้อหาดังกล่าวไม่ว่ารูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ หรือ 'ระบบ' จะกำหนดไว้ได้อย่างไร นำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อประชาชนส่วนรวมได้ เนื่องจาก 'คน' ยังไม่ได้รับการฝึกตนเอง

สรุปได้ว่า เรื่องอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลเป็นสิ่งสำคัญในหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสำคัญเท่ากับเรื่องการพัฒนาคน ซึ่งหมายถึงนักการเมืองและประชาชนในท้องถิ่นให้มีความพร้อมและเป็นฐานที่มั่นคงสำหรับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

และสำหรับประเด็นความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นนั้น สวัสดิ์ อังคะหิรัญ ประธานสุขาภิบาลจันทนิมิต จังหวัดจันทบุรี (สัมภาษณ์วันที่ 7 กันยายน 2539 เวลา 12.00 น.) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมของประชาชน การเข้ามามีส่วนร่วมในสุขาภิบาลมีไม่มากเท่าที่ควร ในด้านนี้รัฐบาลจะต้องให้ความรู้ในเรื่องประชาธิปไตยมากขึ้นและให้ประชาชนได้ปกครองท้องถิ่นของตัวเองอย่างจริงจัง โดยทางราชการเพียงแต่ดูแลอย่างห่าง ๆ ในรูปแบบสุขาภิบาลควรจะเหมือนกับรัฐสภา คือมีทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ อาจจะมีจำนวนไม่มาก แต่ก็เป็นการฝึกหัดประชาธิปไตยให้กับประชาชน

การวิเคราะห์การดำเนินงานและประสิทธิผล

การวิเคราะห์ถึงการดำเนินงานและประสิทธิผลนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งประเด็นการวิเคราะห์มาดังนี้

1. การดำเนินงานและประสิทธิผลของพนักงานสุขาภิบาล

สุขาภิบาลประสบปัญหาในเรื่องไม่มีบุคลากร หรือพนักงานสุขาภิบาลเป็นของตนเองอย่างแท้จริง แม้ว่าพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 20 และ 21 บัญญัติให้สุขาภิบาลมีพนักงานสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย ปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชีสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น และให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบพนักงานสุขาภิบาลขึ้นไว้ แต่นโยบายกระทรวงมหาดไทยแต่เดิมนั้นไม่ประสงค์จะให้สุขาภิบาลจ้างพนักงานประจำไม่ว่าตำแหน่งใด ๆ ทั้งสิ้น เว้นแต่สุขาภิบาลมีความจำเป็น เพราะมีปริมาณงานมาก และมีรายได้อย่างน้อยปีละสองแสนบาทขึ้นไป จึงให้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป โดยทั่วไปแล้ว สุขาภิบาลต่าง ๆ จะมีแต่ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวเท่านั้น เช่น พนักงานพิมพ์ติดคณงานเก็บกวาดขยะมูลฝอย พนักงานขับรถขนขยะ พนักงานธุรการ พนักงานจัดเก็บเงิน เป็นต้น

ส่วนบุคคลากรระดับหัวหน้าส่วนต่าง ๆ กระทรวงมหาดไทยได้วางแผนปฏิบัติให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคมาดำรงตำแหน่ง ดังนี้

- 1.1 ปลัดสุขาภิบาลแต่งตั้งจากปลัดอำเภอ
- 1.2 หัวหน้าส่วนการคลังสุขาภิบาล แต่งตั้งจากสมุหบัญชีอำเภอผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น
- 1.3 สมุหบัญชีสุขาภิบาล แต่งตั้งจากเสมียนตราอำเภอ
- 1.4 หัวหน้าส่วนสาธารณสุข แต่งตั้งจากอนามัยอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือเจ้าหน้าที่อื่นใดที่เป็นหัวหน้าสถานีอนามัยอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ

1.5 หัวหน้าส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย แต่งตั้งจากผู้บังคับการ ตำรวจภูธร อำเภอ หรือกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี

พนักงานอื่น ๆ นอกจากนี้ อาจแต่งตั้งจากข้าราชการ หรือบุคคลอื่นใด ก็ได้ ตามที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลเห็นว่าเหมาะสม

ดังนั้น การดำเนินงานต่าง ๆ ของสุขาภิบาล จึงปฏิบัติโดยข้าราชการ ส่วนภูมิภาคเหล่านี้เป็นส่วนใหญ่ การที่สุขาภิบาลไม่มีบุคลากรของตนเองแยกต่างหากจากส่วนภูมิภาคเช่นนี้ ย่อมทำให้ไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง เพราะ ข้าราชการเหล่านี้ ย่อมอยู่ภายใต้บังคับบัญชาจากส่วนภูมิภาคของส่วนกลางด้วย

แม้ในปัจจุบันจะได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ให้ประธานกรรมการสุขาภิบาล มีอำนาจหน้าที่บริหารงานบุคคลก็ตาม แต่เนื่องจากสุขาภิบาลส่วนใหญ่ มีฐานะการคลังไม่เพียงพอที่จะจ่ายเงินเดือนพนักงานสุขาภิบาลได้ จึงยังคงให้ ข้าราชการส่วนภูมิภาคเหล่านี้ มาปฏิบัติหน้าที่พนักงานสุขาภิบาล โดยให้เงินตอบแทนซึ่งเป็นรายจ่ายที่น้อยกว่าเงินเดือนพนักงานสุขาภิบาล

2. การดำเนินงานและประสิทธิผลของศูนย์กลางอำนาจการ

สุขาภิบาลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการบริหารกิจการของสุขาภิบาล จำเป็นต้องมีศูนย์อำนาจการคือ สำนักงานของตนเอง แยกต่างหากจากที่ว่าการอำเภอ ด้วยสุขาภิบาลในปัจจุบันส่วนใหญ่มีรายได้น้อย ไม่เพียงพอที่จะสร้างสำนักงานของตนเอง ตามแบบแปลนของกรมโยธาธิการได้ จึงต้องอำนาจการรวมอยู่ในที่ว่าการอำเภอทำให้ประชาชนเกิดความสับสน ไม่รู้ว่าการสาธารณสุขใด เป็นอำนาจหน้าที่ของอำเภอหรือของสุขาภิบาล อาจเข้าใจไปได้ว่า บริการสาธารณสุขต่าง ๆ เป็นผลงานของอำเภอ เพราะสถานที่ที่ไปขอรับบริการก็เป็น

ที่ว่า การอำเภอ เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการก็เป็นข้าราชการของอำเภอ ดังนั้น ส่วนกลางจึงควรพิจารณาช่วยเหลือให้เงินอุดหนุนในการสร้างสำนักงานสุขาภิบาลด้วย

3. การดำเนินงานและประสิทธิผลของการคลังของสุขาภิบาล

การคลังของสุขาภิบาล หมายถึง การหารายได้และการใช้จ่าย และหนี้สาธารณะของสุขาภิบาล ตลอดจนการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่าย และการจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาลว่า มีอิสระในการคลังหรือไม่เพียงใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 71 บัญญัติรับรองไว้ว่า "รัฐพึงส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และการบริหารรายได้ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

รัฐกระจายอำนาจปกครองให้สุขาภิบาล จัดทำกิจการท้องถิ่นต่าง ๆ แล้ว ต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้สุขาภิบาลด้วย คือ สุขาภิบาลต้องมีรายได้รายจ่าย มีอิสระในการจัดทำงบประมาณของตนเอง แยกต่างหากจากส่วนกลาง

การคลัง เป็นเรื่องที่สำคัญมาก สุขาภิบาลต้องมีฐานะทางการคลังที่ดีคือ มีรายได้มากพอที่จะมีความสามารถในการใช้จ่าย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นเงื่อนไขในการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลด้วย

รายได้ของสุขาภิบาล จะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า สุขาภิบาลสามารถพึ่งตนเองได้เพียงใด

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 29 ได้บัญญัติถึงรายได้สุขาภิบาลซึ่งสรุปแหล่งที่มาของรายได้ มี 3 ประเภทด้วยกัน คือ

3.1 รายได้จากภาษีอากร

3.2 รายได้อื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ มาจากการดำเนินการของสุขาภิบาล

3.3 รายได้ที่เป็นเงินอุดหนุน จากส่วนกลางหรือหน่วยงานอื่น

ส่วนพันธบัตรหรือเงินกู้ ตามมาตรา 29(5) และ (6) ตามหลัก เศรษฐศาสตร์ไม่ถือเป็นรายได้ (revenue) แต่เป็นเรื่องหนี้สาธารณะซึ่งจัด เป็นรายรับ (income) อย่างหนึ่งของสุขาภิบาล เพราะโดยแท้จริงแล้วการกู้ยืมเงินนั้น เงินที่รับมา สุขาภิบาลต้องชดใช้คืนในภายหลัง ดังนั้น จึงไม่ถือเป็น รายได้ที่แท้จริงของสุขาภิบาล

3.1 รายได้จากภาษีอากร พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 มาตรา 29 (1) ใช้ถ้อยคำว่า 'ภาษีอากรตามแต่กฎหมายจะกำหนดไว้' ซึ่งพระราช บัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ.2498 จัดสรรรายได้ประเภทภาษีอากรให้แก่ สุขาภิบาล 3 วิธีด้วยกัน คือ

วิธีที่ 1. ภาษีอากรที่สุขาภิบาลจัดเก็บได้เอง (local received tax) ได้แก่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายตามประมวล รัษฎากร อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตสุขาภิบาล (มาตรา 4, 5, 6, 7 พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ.2498)

วิธีที่ 2. ภาษีอากรที่สุขาภิบาลได้รับอนุมัติให้เก็บเสริมเพิ่มจากภาษี อากรของรัฐ (surcharge tax) พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ.2503 ได้บัญญัติให้อำนาจสุขาภิบาลออกข้อบังคับเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น จากภาษีอากรของรัฐ ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ

(2) ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานที่ค้าโภคภัณฑ์ อยู่ในเขตสุขาภิบาล เว้นแต่น้ำมันเบนซิน

- (3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราอยู่ในเขตสุขาภิบาล
- (4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการเล่น ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขตสุขาภิบาล
- (5) อากรมทรสพ ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่มทรสพอยู่ในเขตสุขาภิบาล
- (6) น้ำมันเบนซิน ซึ่งสถานที่ค้าโภคภัณฑ์อยู่ในเขตสุขาภิบาล

ในประการที่ 1-5 นั้น กฎหมายให้อำนาจสุขาภิบาลเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมดังกล่าว ส่วนในประการที่ 6 กฎหมายให้อำนาจสุขาภิบาลเก็บภาษีบำรุงสุขาภิบาลได้ไม่เกินลิตรละ 5 สตางค์ และให้ถือว่าภาษีดังกล่าวเป็นภาษีอากรซื้อโภคภัณฑ์ ความประมวลรัษฎากร

ภาษีทั้งสองประเภทนี้ พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2503 บัญญัติว่า สุขาภิบาลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่กล่าวมา เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อสุขาภิบาลได้ ในกรณีเช่นว่านี้ เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้ส่งมอบให้แก่สุขาภิบาลนั้น ๆ และในทางปฏิบัติ สุขาภิบาลก็มอบให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เก็บให้

วิธีที่ 3. การปันส่วนรายได้จากภาษีอากรที่ส่วนกลางเก็บได้ให้แก่สุขาภิบาล (shared tax)

พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ.2498 มาตรา 11 บัญญัติให้ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือล้อเลื่อน ที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้ปันแก่สุขาภิบาลในจังหวัดนั้น ร้อยละ 50 ของยอดเงินที่เก็บได้ในปีก่อน

3.2 รายได้อื่น ๆ ที่ส่วนใหญ่มาจากการดำเนินกิจการของสุขาภิบาล
 สุขาภิบาลสามารถจัดเก็บได้เอง จากการให้บริการแก่ประชาชน ตลอดจนการ
 พานิชย์ ได้แก่

3.2.1 รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ซึ่ง
 สุขาภิบาลได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ
 เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าปรับผู้ละเมิดข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2.2 รายได้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาล เช่น รายได้อัน
 เกิดจากดอกเบียเงินฝาก ดอกเบี้ยพันธบัตร และจากการให้เช่าสถานที่ หรือที่ดิน
 ซึ่งเป็นทรัพย์สินของสุขาภิบาล หรืออยู่ในควบคุมดูแลของสุขาภิบาล

3.2.3 รายได้จากสาธารณูปโภคของสุขาภิบาล เช่น เงิน
 ช่วยสุขาภิบาลจากการประปา เงินได้จากการเดินรถประจำทาง เป็นต้น

3.2.4 รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้ความที่
 กล่าวมาข้างต้น และกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้อยู่ในหมวดนี้ เช่น ค่าขาย
 เศษวัสดุ ค่าขายแบบประกวดราคา ค่ารับรองสำเนาและถ่ายเอกสารและเงินที่มี
 ผู้อุทิศให้เป็นการกุศล สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

แหล่งรายได้ประเภทนี้ เป็นเพียงรายได้ส่วนน้อยของสุขาภิบาล ราย
 ได้ส่วนใหญ่ของสุขาภิบาลคือ รายได้จากภาษีอากร อย่างไรก็ตาม รายได้ทั้ง
 ประเภท ก และ ข นี้ เป็นรายได้ที่แท้จริงของสุขาภิบาล เพราะเป็นรายได้ที่
 สุขาภิบาลได้รับอย่างแน่นอน และเป็นประจำ กล่าวคือ สุขาภิบาลสามารถกะ
 ประมาณได้ว่า ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ตนจะสามารถจัดหารายได้ประเภทนี้ได้
 เป็นเงินประมาณเท่าใด ซึ่งมีความคลาดเคลื่อนน้อยที่สุด แต่ทั้งนี้ยกเว้นรายได้
 ที่เกิดจากมีผู้อุทิศให้ เพราะมีลักษณะเป็นรายได้ชั่วคราวชั่วคราวของสุขาภิบาล
 ไม่สามารถกะประมาณได้ว่า ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ จะมีผู้อุทิศเงินหรือทรัพย์สิน
 ให้สุขาภิบาลหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด

3.3 รายได้จากเงินอุดหนุนจากส่วนกลางหรือจากหน่วยงานอื่น เป็นรายได้ที่เกิดจากการช่วยเหลือของรัฐบาล หรือหน่วยงานอื่น รายได้ประเภทนี้มีลักษณะเป็นรายได้ชั่วคราวชั่วคราวของสุขาภิบาลเช่นกัน กล่าวคือ ไม่มีความแน่นอนว่า แต่ละปีสุขาภิบาลจะได้รับเป็นจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลว่า จะพิจารณาให้เงินอุดหนุนสุขาภิบาลมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาพของท้องถิ่น และความสามารถ ตลอดจนความรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสุขาภิบาล แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่สุขาภิบาลเป็นประจำทุกปี แต่อาจจะมากน้อยต่างกันขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลแต่ละชุด

การที่กฎหมายกำหนดให้สุขาภิบาลมีรายได้ของตนเองนั้น เท่ากับเป็นการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่สุขาภิบาล แต่สำหรับรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนกลางนั้น โดยแท้จริงแล้วไม่ใช่การกระจายอำนาจทางการคลัง แต่เป็นวิธีการหนึ่งที่ส่วนกลางใช้ในการกำกับดูแลสุขาภิบาล

แม้ว่ารัฐได้กระจายอำนาจทางการคลังให้สุขาภิบาล มีรายได้เป็นของตนเองระดับหนึ่งแล้วแต่ สุขาภิบาลส่วนใหญ่ก็ยังประสบกับปัญหารายได้น้อย ทำให้สุขาภิบาลไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นอุปสรรคต่อการมีพนักงานสุขาภิบาลของตนเองด้วย คือ สุขาภิบาลส่วนใหญ่จะหาทางประหยัดงบประมาณ โดยการไม่จ้างพนักงานสุขาภิบาล แต่ใช้วิธียืมตัวข้าราชการส่วนภูมิภาคมาปฏิบัติงานให้ แล้วจ่ายค่าตอบแทนให้แทนการจ่ายเงินเดือนแก่พนักงานสุขาภิบาล ซึ่งต้องใช้เงินมากกว่าตามที่กล่าวมาแล้ว

สาเหตุที่สุขาภิบาลมีรายได้น้อยนั้น มีทั้งส่วนที่เป็นปัญหาทางกฎหมาย และปัญหาในทางบริหาร ปัญหาในทางกฎหมายคือ สุขาภิบาลมีฐานะภาษีอากรแคบ คือชนิดและประเภทมีน้อย แนวทางแก้ไขก็คือ ควรเพิ่มชนิด และประเภทภาษีที่สุขาภิบาลจะมีช่องทางจัดเก็บได้ให้มากขึ้นชนิดและประเภท ตลอดจนปรับปรุงอัตราภาษี และค่าธรรมเนียมให้สูงขึ้น และรัฐบาลควรยกเลิกเงินค่าใช้จ่าย

ร้อยละ 5 ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรแทน สุขาภิบาลหักไว้จากเงินรายได้ที่เกิดขึ้นได้

ส่วนปัญหาในทางบริหาร คือ ประชาชนยังไม่ให้ความร่วมมือในการชำระภาษีด้วยดี และประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษียังไม่ดีพอ การที่จะให้ประชาชนให้ความร่วมมือด้วยดีในการเสียภาษีนั้น ที่สำคัญที่สุด สุขาภิบาลต้องปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นผลงานว่า ภาษีอากรที่ต้องเสียให้สุขาภิบาลนั้น สุขาภิบาลได้นำไปใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไรบ้าง อีกทั้งควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในเขตสุขาภิบาลทราบถึงโครงการต่าง ๆ ที่จะจัดทำให้ประชาชนได้รู้ว่าเงินที่เขาเสียไปนั้น สุขาภิบาลนำไปจัดทำอะไรบ้าง รายได้และรายจ่ายของสุขาภิบาลมีเพียงไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้ประชาชนมีความเต็มใจที่จะเสียภาษีมากยิ่งขึ้น

สำหรับรายจ่ายของสุขาภิบาลในการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น นอกจากสุขาภิบาลจะมีรายได้ของตนเองแล้ว สุขาภิบาลต้องมีอิสระในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินด้วย เพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ด้วย

ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 30 บัญญัติว่า รายจ่ายของสุขาภิบาลแบ่งเป็น 7 ประเภท ดังนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าใช้จ่าย
- (3) การจร
- (4) รายจ่ายในการลงทุน
- (5) การชำระหนี้เงินกู้
- (6) การจ่ายตามข้อผูกพัน
- (7) รายจ่ายในกิจการอื่นใด ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

กฎหมายได้แบ่งประเภทรายจ่ายไว้ก็เพื่อ ให้มีความเป็นระเบียบใน
 ทางการบัญชีและเพื่อให้คณะกรรมการสุขาภิบาลสามารถตรวจสอบได้ว่า การใ้
 จ่ายของสุขาภิบาลนั้นเน้นหนักไปในทางใด

การใช้จ่ายของเอกชนกับองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นต่างกัน เอกชน
 อาจใช้จ่ายอย่างประหยัดเพื่อเก็บออมเงินไว้ แต่องค์การปกครองท้องถิ่นมีราย
 รับส่วนใหญ่จากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชน องค์การปกครองท้องถิ่นไม่มีหน้าที่
 เก็บออมเงิน แต่มีหน้าที่ใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์ตอบแทนแก่ประชาชนในท้องถิ่น
 ให้มากที่สุด

การใช้จ่าย เป็นการแสดงถึงฐานะทางเศรษฐกิจได้ทางหนึ่ง การที่
 สุขาภิบาลมีการใช้จ่ายน้อย หมายถึง การมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้จ่าย ย่อม
 แสดงให้เห็นในระดับหนึ่งว่า สุขาภิบาลมีฐานะการคลังไม่มั่นคง สภาพเช่นนี้จะทำ
 ให้สุขาภิบาลไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นของตนได้เท่าที่ควร

นอกจากรัฐจะกระจายอำนาจให้สุขาภิบาลมีรายได้ และรายจ่ายเป็น
 ของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลางแล้ว สิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่าสุขาภิบาลมี
 อิศระในทางการคลังอย่างแท้จริงคือ มีอิสระในการจัดงบประมาณรายรับ ราย
 จ่ายของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง

ปัจจุบันกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีนโยบายพัฒนาการ
 คลังของสุขาภิบาล ให้สุขาภิบาลมีรายได้เพียงพอที่จะบริหารกิจการสาธารณะใน
 อำนาจหน้าที่ได้ โดยลดการควบคุมจากส่วนกลางให้น้อยลงและไม่ต้องพึ่งเงินอุด
 หนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก โดยมีแนวทางดังนี้

3.1 การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ โดยนำระบบ
 แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้เพื่อช่วยให้การจัดเก็บภาษีของสุขาภิบาลมี

ประสิทธิภาพ และเก็บได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้นและจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมให้ถือปฏิบัติ

3.2 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน และพระราชบัญญัติภาษีป้าย โดยกำหนดเวลายื่นแบบให้เร็วและสะดวกขึ้น กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องเสียภาษีด้วย และให้อำนาจผู้บริหารสุขาภิบาลออกคำสั่งให้ยึด आयัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี ตลอดจนแก้ไขอัตราภาษีป้ายโดยกำหนดอัตราขั้นสูงสุดไว้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 10 เท่าของอัตราปัจจุบัน เป็นต้น

3.3 ในการจัดทำงบประมาณ รายจ่าย ขอให้สุขาภิบาลจัดลำดับความสำคัญตามปัญหาและความต้องการของประชาชนก่อนหลังให้เหมาะสมกับประมาณการรายรับและเป็นไปตามแผนพัฒนาสุขาภิบาลประจำปีโดยขอให้พิจารณาเน้นหนักในเรื่อง

3.3.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การแก้ไขปัญหามลพิษ ขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย การรณรงค์ปลูกต้นไม้ และตกแต่งบริเวณสถานที่ต่าง ๆ ในเขตสุขาภิบาล ตลอดจนแก้ไขปัญหามลภาวะอย่างมีระบบ

3.3.2 การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการส่งเสริมอาชีพในเขตเมือง ได้แก่ การส่งเสริมสาธารณสุขมูลฐานในเขตเมือง การรณรงค์ป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ การส่งเสริมอาชีพผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง

3.3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเมือง ได้แก่ การปรับปรุงและจัดการระบบป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

ตามนโยบายประการที่ 3.1 และ 3.2 ข้างต้นนั้น หากมีการปฏิบัติตามนโยบายจริงก็จะช่วยให้สุขาภิบาลมีฐานะการคลังดีขึ้นได้ ส่วนในประการที่ 3.3 นั้น ดูออกจะเป็นเหมือนการสั่งการมากไป อย่างไรก็ตาม สุขาภิบาลควรเป็นผู้

ตัดสินใจเองว่า จะจัดทำงบประมาณโดยเน้นหนักในเรื่องใด ส่วนกลางไม่มีอำนาจบังคับในการกำหนดเนื้อหาของงบประมาณสุขภาพได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นการควบคุมบังคับบัญชาไป

สำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการสุขภาพ ได้แสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานและประสิทธิผลของสุขภาพในภาพรวมท่าชร สุอรุณ ป็องกันจังหวัด จังหัดน่าน (สัมภาษณ์วันที่ 30 สิงหาคม 2539 เวลา 9.00 น.) ได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคตจากการกล่าวว่ โดยทั่วไปแล้ว ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย รูปแบบการปกครองขึ้นกับระบบการปกครอง ประเทศมักจะคล้ายคลึงกันหรือสอดคล้องกัน กล่าวคือ หากระบบปกครองประเทศเป็นระบบรัฐสภา รูปแบบการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็จะเป็นระบบรัฐสภา หรือหากรูปแบบการปกครองประเทศเป็นระบบประธานาธิบดี รูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหญ่ก็จะเป็นระบบประธานาธิบดีด้วย

ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้อธิบายว่า สำหรับประเทศไทยนั้น ระบบการปกครองประเทศเป็นไปแบบระบบรัฐสภา เพราะฉะนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นไปตามระบบรัฐสภาด้วย ที่เห็นได้ชัดเจนคือรูปแบบเทศบาล ซึ่งมีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่น หรือที่เรียกว่านายกเทศมนตรีทางอ้อมเช่นเดียวกับการเลือกตั้งหัวหน้ารัฐบาลในระดับชาติ

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขภาพในปัจจุบัน ซึ่งเป็นรูปแบบ "คณะกรรมการ" จึงควรที่จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนาให้เป็นระบบรัฐสภา มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น

เพราะฉะนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคตจึงควรเป็นรูปแบบเทศบาล เพราะสอดคล้องกับระบบการปกครองประเทศ คือระบบรัฐสภา และรูปแบบนี้ได้ใช้ติดต่อกันนาน ทำให้ประชาชนไม่สับสน คุ่นเคย ยอมรับมากกว่ารูปแบบอื่น แต่อย่างไรก็ดี หากในท้องถิ่นที่เห็นว่ารูปแบบเทศบาลบริหารงานไม่ได้ผล ก็ควรจะนำรูปแบบอื่นมาทดลองใช้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยคือ พ.ศ. 2534 ก็ได้เปิดทางไว้ให้กระทำได้ด้วย จะเห็นได้ว่าการนำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบมาทดลองใช้ คือรูปแบบพัทยา และรูปแบบกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เกิดประสิทธิผลต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย

แนวทางการปรับปรุงแบบการบริหารงานสุขาภิบาล

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า โครงสร้างการจัดองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารควบคู่กันไป ซึ่งไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานสุขาภิบาล จึงควรแบ่งโครงสร้างสุขาภิบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยนำเอารูปแบบที่ฝ่ายบริหารที่มีอำนาจมากมาใช้ ซึ่งก็คือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเทศบาลนั่นเอง แต่เท่าที่ผ่านมาจำนวนสุขาภิบาลที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนั้นมีจำนวนน้อยแห่ง การพัฒนาเป็นไปอย่างเชื่องช้า การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่นให้ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาอุปสรรค รวมทั้งแนวทางแก้ไขในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ในการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 6 วรรคแรก บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งสุขาภิบาลใด ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา" ซึ่งตามบทบัญญัตินี้ได้กำหนดแนวทาง

การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล ว่าต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งหมายความว่า ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง ส่วนหลักเกณฑ์ในการพิจารณายกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่บัญญัติว่าให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล ซึ่งปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมี 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครในทางปฏิบัติ สุขาภิบาลส่วนใหญ่ จะได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลก่อน

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ยกท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยกำหนดเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงไว้ 2 ประการ คือ ต้องเป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร และมีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะเห็นได้ว่า สภานิติบัญญัติคำนึงถึงองค์ประกอบ 2 ประการด้วยกัน คือ ความเป็นชุมชนที่อยู่กันอย่างหนาแน่นพอสมควร และการคลังของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นต้องสามารถพึ่งตัวเองได้ คือมีรายได้พอที่จะจัดกิจการต่าง ๆ ในขอบอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นภาระแก่ส่วนกลางในการจ่ายเงินอุดหนุนจำนวนมาก และที่สำคัญก็คือ การมีรายได้ที่เพียงพอดังกล่าวยอมทำให้ท้องถิ่นนั้น ๆ มีอิสระในทางการคลัง อันแสดงถึงอิสระในการปกครองตนเองด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติในการพิจารณายกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลไว้ โดยแต่เดิมกำหนดไว้ดังนี้

1.1 ความหนาแน่นของพลเมือง กำหนดไว้ว่าท้องถิ่นนั้นต้องมีประชากร 7,000 คนขึ้นไป และความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

1.2 รายได้ แต่เดิมกำหนดไว้ว่า ต้องมีรายได้จริงตั้งแต่ 1.5 ล้านบาทขึ้นไปไม่รวมเงินอุดหนุน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.

2528 กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดให้สุขาภิบาลที่มีรายได้ 3,000,000 บาทขึ้นไป ถือว่ามีฐานะการคลังเพียงพอในการบริหารงานประจำของสุขาภิบาล ให้มีประธานกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องรายได้สุขาภิบาลให้สูงขึ้นเป็น 5,000,000 บาทขึ้นไป จึงจะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

1.3 ต้องได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่น หลักเกณฑ์ประการนี้กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ แต่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติว่า ในการพิจารณายกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล ต้องขอความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นด้วย

ปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ใหม่ โดยมีเหตุผลว่า "การพิจารณายกฐานะสุขาภิบาลที่มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป เป็นเทศบาลตำบลนั้นไม่เหมาะสมกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่ราษฎรได้อย่างทั่วถึง เป็นเหตุให้ราษฎรไม่เห็นความสำคัญในการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล ประกอบกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายสนับสนุนให้มีการจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับความเจริญและการขยายตัวของชุมชนในอนาคต" กระทรวงมหาดไทยจึงได้ยกเลิกหลักเกณฑ์เดิมแล้วกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ดังนี้

1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

1.2 จำนวนประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

นอกจากนี้ ยังวางแนวปฏิบัติไว้ว่า "ในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การผังเมืองการจราจร การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม งานสาธารณูปโภค งานสาธารณูปการ การพัฒนาท้องถิ่น หรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้

ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่า สุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นพร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ไม่ได้ระบุเกี่ยวกับความหนาแน่นของพลเมือง ทั้งนี้ เพราะเป็นอุปสรรคต่อการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลดังจะได้อธิบายต่อไป

2. อุปสรรคในการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล

สุขาภิบาลที่ไม่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ก็เนื่องจากปัญหาที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ เรื่องความหนาแน่นของพลเมือง และรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งอุปสรรคในการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลมีดังนี้

2.1 ความหนาแน่นของพลเมือง มีน้อยเขตพื้นที่ของสุขาภิบาลส่วนใหญ่ มีลักษณะกึ่งชนบทกึ่งเมืองเป็นเขตพื้นที่ กว้างใหญ่ รวมพื้นที่ของหลายตำบล หมู่บ้านไว้ พลเมืองอยู่อาศัยไม่หนาแน่นตามเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เช่น เขตพื้นที่ของสุขาภิบาลอ่าวอุดม อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พื้นที่ถึง 379 ตารางกิโลเมตร มีประชากรมากถึง 82,374 คน มีรายได้มากกว่า 5,000,001 บาท และในปีงบประมาณ พ.ศ.2536 สุขาภิบาลอ่าวอุดม มีรายได้ถึง 31,414,373.06 แต่ไม่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล เนื่องจากความหนาแน่นของประชากรไม่ถึง 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนสุขาภิบาลที่พลเมืองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ความหนาแน่นของประชากรก็จะไม่ถึงเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยตั้งไว้เช่นกัน เนื่องจากความหนาแน่นของพลเมืองเป็นอุปสรรคในการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจึงได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ในเรื่องความหนาแน่นดังกล่าวนี้ ดังนั้น ปัจจุบันปัญหานี้จึงคลี่คลายลงไปได้แล้ว

2.2 รายได้ของสุขาภิบาลไม่ถึงหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย
 สุขาภิบาลส่วนใหญ่ประสบปัญหาเรื่องรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดทำกิจการต่าง ๆ
 ของสุขาภิบาล ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง สุขาภิบาลที่ไม่มีโรงงาน
 อุตสาหกรรมหรือการพาณิชย์ตั้งอยู่ จะไม่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทย
 กำหนดคือ 12,000,000 บาท แม้แต่ตามหลักเกณฑ์เดิมคือ 5,000,001 ก็ตาม
 ซึ่งหากได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล ก็จะต้องประสบปัญหาในทางการคลังต่อไป
 อีกเพราะลำพังเงินเดือนที่จะต้องจ่ายให้คณะเทศมนตรีสมาชิกสภา ตลอดจน
 พนักงานสุขาภิบาล ก็แทบจะไม่เหลือเงินสำหรับพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ซึ่งสุขาภิบาล
 ประสบปัญหาทางการคลัง เนื่องจากสาเหตุใหญ่ 3 ประการ คือ

2.2.1 รัฐยังไม่กระจายอำนาจในทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นมาก
 เท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในส่วนของแนวนโยบายแห่งรัฐว่า รัฐ
 พึงกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น ตามที่กล่าวมาแล้วในเรื่องการคลัง
 ของสุขาภิบาลว่า รายได้ส่วนใหญ่นั้นมาจากภาษีอากร แต่รายได้ก็ยังต่ำอยู่ เนื่อง
 จากภาษีอากรที่รัฐกำหนดให้เป็นแหล่งรายได้ของสุขาภิบาลยังคงจำกัดอยู่เพียง
 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์ ซึ่งยังมีอัตรา
 ที่ต่ำ ดังนั้น ภาษีอากรที่เก็บจากท้องถิ่น ส่วนใหญ่ยังคงถูกส่งเข้าส่วนกลาง และ
 แบ่งสรรกลับมาให้ท้องถิ่นในจำนวนที่น้อย

2.2.2 ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของสุขาภิบาล ยังไม่ดีพอ
 ทำให้เก็บภาษีไม่ได้ทั่วถึง ซึ่งทำให้ขาดรายได้ไป

2.2.3 สภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่นเองยังไม่ดีพอ ในเขตสุขาภิบาล
 ที่ประชาชนส่วนใหญ่ทำเกษตรกรรมเป็นหลัก อาชีพด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม
 มีน้อย รายได้ของท้องถิ่นย่อมมีน้อยลงด้วย

2.3 ความต้องการของประชาชนในการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล จากการศึกษาวิจัยพบว่า สุขาภิบาลบางแห่งมีรายได้สูงมากเกินเกณฑ์รายได้ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด แต่ก็ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล เช่น สุขาภิบาลบ้านสวนชลบุรี มีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณ 2536 ถึง 17,790,549 บาท สุขาภิบาลอ่าวอุดม ชลบุรีเช่นเดียวกัน มีรายได้ถึง 31,414,373 บาท สุขาภิบาลคลองหลวงปทุมธานี มีรายได้ถึง 48,651,784 บาท สุขาภิบาลบางปู มีรายได้จริงถึง 41,611,677 บาท สุขาภิบาลพระประแดงสมุทรปราการมีรายได้มากที่สุด คือ 59,721,699 บาท เป็นต้น

การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเป็นสิ่งที่ประชาชนโดยตรงแต่ประชาชนบางกลุ่มกลับไม่เห็นชอบด้วย การขอความเห็นชอบของราษฎรซึ่งเป็นสิ่งที่ดีแก่ประชาชนเอง เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง การปกครอง จึงกลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการยกฐานะสุขาภิบาล ขึ้นเป็นเทศบาล ทั้งนี้เพราะเมื่อท้องที่ใดได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 บัญญัติให้ยกเลิกการปกครองท้องที่ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เสีย และบรรดาอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามบทบัญญัติของกฎหมายปกครองท้องที่ และกฎหมายอื่นในเขตเทศบาล ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

หากสุขาภิบาลใดได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล กำนัน และผู้ใหญ่บ้านย่อมไม่มีอีกต่อไป ดังนั้น บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ต้องสูญเสียอำนาจในการปกครอง อาจจะไม่เห็นด้วยกับการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล และราษฎรในหมู่บ้าน ตำบล ส่วนใหญ่มักจะเชื่อฟังผู้ใหญ่บ้านและกำนัน จึงอาจไม่เห็นด้วยกับการยกฐานะท้องถื่นของตนเป็นเทศบาล เพราะขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ซึ่งเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งเช่นกัน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ตัดหลักเกณฑ์ในเรื่องการขอความเห็นชอบจากราษฎรออกไป

3. แนวทางแก้ไขในการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล

3.1 ความหนาแน่นของพลเมืองในท้องถิ่น เป็นที่น่ายินดีที่กระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว เพราะหลักเกณฑ์เดิมนั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่อาจไม่เหมาะสม กฎหมายวางหลักกว้าง ๆ ไว้ว่า "...มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร" กระทรวงมหาดไทยต้องวินิจฉัยให้เหมาะสมแก่กรณีเฉพาะรายด้วย ไม่ใช่ผูกมัดอยู่กับแนวปฏิบัติที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดโดยไม่พิจารณาให้รอบด้าน ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้สูง เข้าเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ แต่ไม่เข้าเกณฑ์ในเรื่องความหนาแน่นของพลเมืองในเรื่องจำนวนคนต่อพื้นที่ ก็ต้องได้รับการพิจารณาเป็นการเฉพาะรายโดยคำนึงถึงลักษณะอื่น ๆ ของพื้นที่ เช่น การเป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น อีกประการหนึ่งคือการจัดแบ่งเขตพื้นที่ของสุขาภิบาลที่เป็นอยู่มีความเหมาะสมเพียงใด สุขาภิบาลบางแห่งมีพื้นที่ครอบคลุมหลายตำบล และบางตำบลมีเพียงหมู่บ้านหนึ่งที่อยู่รวมอยู่ในเขตสุขาภิบาลร่วมกับตำบลอื่น อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญที่สุดไม่ใช่พื้นที่แต่เป็นเรื่องของการเป็นชุมชนเดียวกัน ในปัจจุบันราษฎรในหมู่บ้านหนึ่งอาจไม่เห็นความสำคัญ of สุขาภิบาล หรือไม่รู้สึกรถึงการมีสุขาภิบาลอยู่เลย เพราะอยู่ห่างไกลจากที่ทำการสุขาภิบาล ไม่มีความรู้สึกว่าเป็นชุมชนเดียวกัน และประการสุดท้าย โดยธรรมชาติของชุมชนในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะท้องถิ่นที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ไม่ได้ประกอบการค้าพาณิชย์ ย่อมไม่เหมาะสมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาล ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนเมืองที่มีผู้คนอยู่หนาแน่น และไม่จำเป็นต้องมุ่งเป้าหมายไปสู่การเป็นเทศบาล ชุมชนในท้องถิ่นประเภทนี้อาจเหมาะสมกับองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น เช่น สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 รายได้ของสุขาภิบาล

ส่วนกลางต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะในเรื่องภาษี มีแนวทางแก้ไขดังนี้

3.2.1 ต้องปรับปรุงเพิ่มประเภทของภาษีอากรที่สุขาภิบาลควรจะได้รับเพิ่มขึ้น และความแบ่งรายได้ของส่วนกลางอันเกิดจากภาษีอากรทุกประเภทเป็นส่วนแบ่ง หรือเงินอุดหนุนให้แก่สุขาภิบาลเพิ่มขึ้น

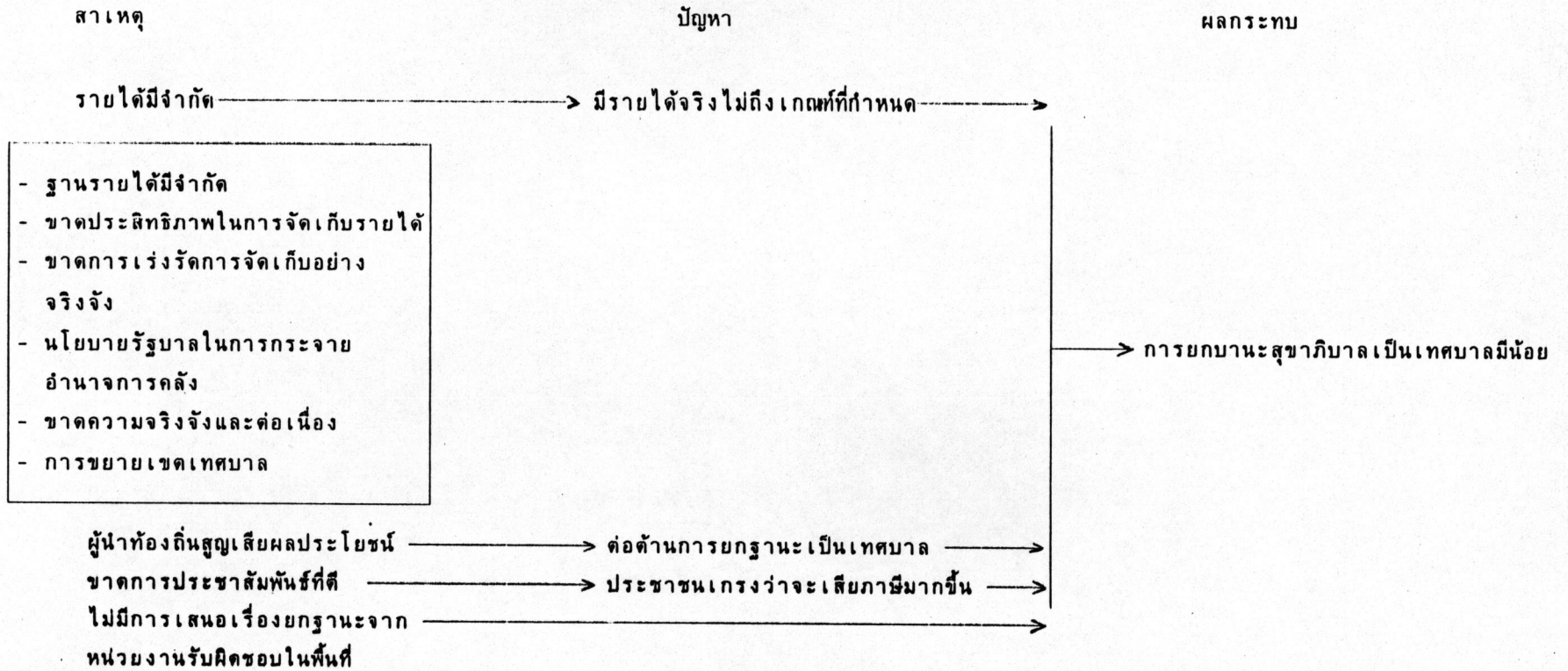
3.2.2 ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้เหมาะสมและเป็นธรรม เช่น วิธีการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ควรประเมินราคาที่ดินทุกปี มิใช่ทุก 5 ปี เพราะในความเห็นจริง ราคาที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงทุกปี ในส่วนของความเป็นธรรมนั้น ควรจัดเก็บภาษีที่ดินที่ไม่มีการทำประโยชน์ เช่น ซื้อไว้เก็งราคาให้สูงกว่าที่ดินที่มีการทำประโยชน์ และกำหนดเป็นอัตราก้าวหน้า ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการเก็บที่ดินไว้เฉย ๆ โดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ซึ่งจะเป็นหนทางให้ท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น

3.2.3 ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี สาเหตุที่ท้องถิ่นมีรายได้น้อยเกิดจากการที่มีผู้หลีกเลี่ยงภาษีด้วย ดังนั้น หากมีการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น ทั้งนี้สุขาภิบาลควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้ว่าเงินภาษีที่สุขาภิบาลเก็บได้นั้น สุขาภิบาลได้ใช้จ่ายในกิจการใดบ้าง เพื่อประชาชนจะได้เห็นประโยชน์ว่า เงินที่เขาเสียไปให้สุขาภิบาลนั้น ได้กลับมาเป็นประโยชน์แก่เขาในทางใดบ้าง เพื่อเป็นการกระตุ้น เร่งเร้าให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการเสียภาษี และรู้สึกผิดในการหลีกเลี่ยงภาษี

3.3 ความเห็นชอบของราษฎร ส่วนกลางจำเป็นต้องส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชน ซึ่งอาจกระทำผ่านทางองค์การหรืออาสาสมัครพัฒนาชุมชนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความสำนึก และต้องการให้มีการปกครองท้องถิ่นโดยเป็นความคิดริเริ่มของประชาชนเอง มิใช่ราชการเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งอย่างที่เคยเป็นมา หากประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น รู้ถึงประโยชน์ที่เขาจะได้รับจากการที่จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนไม่คล้อยตาม ความเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่กลัวจะสูญอำนาจ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่สำหรับชุมชนในท้องถิ่นที่มีรายไต้มาก แต่มีความหนาแน่นพอสมควรต้องได้รับการพิจารณาฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ส่วนชุมชนท้องถิ่นที่มีความหนาแน่นของพลเมืองมากพอสมควรแล้วแต่มีรายไต้น้อยไม่ถึงเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด สมควรที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่อง การคลังของท้องถิ่นตามที่เสนอมาแล้ว และสำหรับชุมชนที่มีความหนาแน่นของพลเมืองน้อย และรายไต้ก็น้อยด้วยประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และมีพื้นที่รวมหลายตำบลไว้ สมควรที่จะได้รับการพิจารณาว่า ยังเหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลหรือไม่ บางทีจะเป็นการดีที่จะแยกชุมชนหลายตำบลนั้น ให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปสภาตำบล หรือการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่เหมาะสม ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นของชุมชนเล็ก ๆ ที่ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเอง

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล



จากที่ได้กล่าวมาแล้ว อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐได้มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นกิจการของท้องถิ่นให้แก่สุขาภิบาล อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีบทบัญญัติเปิดช่องให้ส่วนกลางมอบอำนาจในการทำกิจการอื่น ๆ เพิ่มเติมได้อีกในภายหลัง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลกับเทศบาลตำบลซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่น สำหรับชุมชนเมืองที่ความเจริญกว่าสุขาภิบาลแล้ว เห็นได้ว่า มีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบกว้างขวางไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน แต่สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีรายได้น้อย ไม่เพียงพอที่จะจัดทำกิจการของสุขาภิบาลได้ทุกประการ อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างอำนาจหน้าที่กับรายได้นี้ จึงเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของสุขาภิบาลให้มีประสิทธิภาพได้ จึงควรมีการศึกษาและกำหนดอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลใหม่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้มีนักวิชาการสองท่านเห็นว่า ควรพิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่เสียใหม่ โดย ประธาน คงฤทธิศึกษากร เสนอแนะว่าให้โอนกิจการที่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้วในภูมิภาครับไปดำเนินการ เช่น การประปาภูมิภาค การไฟฟ้าภูมิภาค การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น สุขาภิบาลไม่ควรจัด และควรแก้ไขกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน อย่างให้เกิดมีปัญหาว่ามีหน้าที่กำหนด แต่มิได้จัดทำส่วนกิจการที่สุขาภิบาลจะพึงจัดทำ คือ การรักษาความสะอาด การจัดทำบำรุงถนนหนทาง ทางระบายน้ำ การกีฬาและบันเทิง สถานที่พักผ่อนหย่อนใจการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรโดยสุขาภิบาลจัดทำเองหรือให้สัมปทานแก่เอกชนรับไปดำเนินการหรือจัดทำในรูปสหการหรือให้มีหน่วยการปกครองพิเศษทำในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ติดต่อกันได้ทั้งในเขตตำบลต่าง ๆ เขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล ทำนองเดียวกับรูปแบบหน่วยการปกครองพิเศษ (special district) ในระบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังเห็นว่างานที่เกี่ยวกับผังเมือง(City planning) ควรเป็นหน้าที่ที่สุขาภิบาลด้วย ทั้งนี้เพื่อศักยภาพและขีดความสามารถของการขยายขนาดของเมือง และการที่จะมีฐานะเป็นเทศบาลที่มีประสิทธิภาพต่อไป (ประธาน คงฤทธิศึกษากร : 138)

ชูศักดิ์ เทียงตรง เสนอทางแก้ปัญหาที่ว่า กฎหมายควรกำหนดหน้าที่ที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติให้น้อยที่สุด โดยพิจารณาเฉพาะหน้าที่ที่จำเป็นจริงๆ และต้องคำนึงถึงความสามารถของท้องถิ่นที่จะปฏิบัติได้ดีที่สุดด้วย เช่น หน้าที่การป้องกันโรค การบำบัดโรคและการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล ซึ่งตามความจริงแล้วเป็นความต้องการและจำเป็นในทุกท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาถึงความสามารถของท้องถิ่นแล้ว พบว่า ท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถปฏิบัติได้ ถึงแม้จะมีรายได้พอที่จะสร้างสถานพยาบาล แต่ก็ไม่สามารถจ้างนายแพทย์อนามัยหรือแม้แต่พยาบาลไปปฏิบัติหน้าที่ให้ท้องถิ่นได้ ในเรื่องนี้แม้แต่ในประเทศอังกฤษในปัจจุบันหน่วยการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยไม่เหมาะสมที่จะจัดบริการสาธารณสุขบางอย่างด้วยตนเองได้ รัฐบาลก็ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณสุขที่เห็นว่าท้องถิ่นไม่ควรทำนั้นเสียเอง โดยให้หน่วยงานพิเศษรับผิดชอบไปดำเนินการ ตัวอย่างเช่น การสร้างถนน โรงพยาบาล การขนส่ง การไฟฟ้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังเสนอว่าการแก้ปัญหาดังกล่าว "มิได้หมายถึงการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติให้น้อยที่สุดแต่ประการเดียว ในทางกลับกัน ท้องถิ่นที่มีรายได้มากเพียงพอที่จะขยายขอบการงานของตนได้ กฎหมายไม่ควรจะกำหนดตายตัวจนเป็นเหตุให้ลดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เพื่อสนองความต้องการของประชาชน อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณสุขเพื่อท้องถิ่นนอกเหนือไปจากหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นขั้นต่ำแล้ว ก็ควรจะปล่อยให้ท้องถิ่นพิจารณาจัดทำได้ตามความเหมาะสมของตนอีกด้วย"

ความเห็นของนักวิชาการทั้งสองท่านที่กล่าวมาข้างต้น เป็นข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ต่อการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลมีปัญหาว่จะจัดแบ่งอย่างไร ใช้หลักเกณฑ์อะไรในการแบ่งว่ากิจการใดควรเป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล กิจการใดรัฐควรจัดทำเสียเอง

ในเรื่องนี้ได้มีการวิเคราะห์ในทางเศรษฐศาสตร์ โดยนิรัชรา คุ่มพงษ์ ในวิทยานิพนธ์เรื่อง "การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ"

เสนอหลักเกณฑ์ในทางเศรษฐศาสตร์ ในการกำหนดว่าภารกิจใดควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ภารกิจใดรัฐควรจัดทำเสียเองในวิธานิพนธ์นี้ได้ สรุปผลการวิเคราะห์ว่า ภารกิจของสุขาภิบาลที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลบางส่วน ไม่เข้าหลักเกณฑ์ในทางเศรษฐศาสตร์ คือ ไม่ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล ได้แก่ การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล น้ำสะอาด หรือการประปาโรงฆ่าสัตว์ สุสานและฌาปนสถาน สถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ และการส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรมและศีลธรรม โดยเห็นว่ากิจการเหล่านี้ ควรให้เอกชนดำเนินการหรือบางชนิดควรให้ส่วนกลางดำเนินการ นอกจากนี้ยังได้เสนอภารกิจที่กฎหมายมิได้กำหนดว่า เป็นกิจการของสุขาภิบาล แต่ตามหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้วิเคราะห์เห็นว่า ควรเป็นภารกิจของสุขาภิบาล ได้แก่ สถานีขนส่งทางบก ศาลาที่พักริมทาง การวางผังเมืองและควบคุมสิ่งก่อสร้าง อุปกรณ์จราจรท้องถิ่น บริการห้องสมุด การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีและการศึกษานอกโรงเรียน (นิรัชรา คุ่มพงษ์, 2530:138-139) เห็นได้ว่า ข้อเสนอแนะว่าภารกิจใดควรเป็นของรัฐ ภารกิจใดควรเป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล ดังกล่าวนี้นี้ มีส่วนที่แตกต่างกับข้อเสนอแนะของนักวิชาการทั้งสองท่านที่กล่าวมาข้างต้น แต่ส่วนที่เห็นตรงกันคือ การจัดหา น้ำสะอาดหรือการประปานั้น รัฐควรจัดทำเอง ส่วนในเรื่องผังเมืองควรเป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

อย่างไรก็ตาม การกำหนดว่ากิจการใดรัฐควรจัดทำเอง กิจการใดรัฐควรมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำนั้น เป็นเรื่องของการจัดระเบียบการปกครอง สิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาก็คือ หลักการจัดระเบียบราชการบริหาร ได้แก่ หลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ หากรัฐจัดทำกิจการสาธารณะทั้งหมดเองโดยส่วนกลางหรือโดยส่วนภูมิภาคก็ตาม ย่อมเป็นเรื่องการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งจะมีผลดีในแง่ความประหยัด และควาไม่มีอคติในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่มีผลเสียตรงที่ไม่รู้ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนใน

ท้องถิ่น และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หากรัฐมอบอำนาจในการจัดทำกิจการสาธารณะที่เป็นเรื่องผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ให้องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำเอง ย่อมเป็นการกระจายอำนาจปกครองสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำกิจการของท้องถิ่นและองค์การปกครองท้องถิ่นรู้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าส่วนกลาง

สุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ในกิจการของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง แม้จะสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ แต่การที่สุขาภิบาลซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้น้อย ไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการจัดทำกิจการของท้องถิ่นได้ทุกประการอย่างมีคุณภาพ ความเสียหายก็จะเกิดแก่ประชาชนในท้องถิ่นเอง ดังนั้น จึงควรนำผลดีของหลักการรวมอำนาจบางประการมาพิจารณา กล่าวคือสำหรับกิจการที่มีค่าใช้จ่ายในการจัดทำหรือต้นทุนในการผลิตสูง หรือบริการสาธารณะประเภทที่หากมีหน่วยงานใหญ่มาจัดทำหรือผลิตคราวละมาก ๆ จะเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่าหน่วยงานเล็ก ๆ ผลิตคราวละน้อย ๆ ไม่คุ้มกับต้นทุน เช่น การสร้างถนน การผลิตน้ำประปา ไฟฟ้า กิจการเหล่านี้ รัฐมีหน่วยงานใหญ่ ๆ ตามภูมิภาคต่าง ๆ มีเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากกว่าส่วนท้องถิ่น หมุนเวียนไปใช้ในท้องที่ต่าง ๆ ได้ ย่อมจัดทำได้ประหยัด และมีประสิทธิภาพกว่า สุขาภิบาลซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นของชุมชนเมืองเล็ก ๆ จะแยกกันทำเอง

นอกจากนี้ สำหรับกิจการสาธารณะที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการเป็นมาตรฐานเดียวกันคือ ไม่มีความแตกต่างแต่ละท้องถิ่น เช่น ในเรื่องสาธารณสุข ได้แก่ การป้องกันโรคติดต่อ การอนามัย การสร้างโรงพยาบาลหรือสถานที่รักษาคนเจ็บป่วย ในเรื่องการศึกษาอบรม กิจการเหล่านี้หากสุขาภิบาลไม่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะจัดทำได้รัฐควรจัดทำเสียเอง ทั้งนี้ เพราะรัฐย่อมจัดทำบริการสาธารณะโดยไม่มีอคติคือเป็นมาตรฐานเดียวกันอยู่แล้ว

ดังนั้น โดยหลักกิจการสาธารณะที่เป็นเรื่องผลประโยชน์ของท้องถิ่น ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล ส่วนกิจการในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นรัฐ ควรจัดทำเสียเอง ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล ให้สอดคล้องกับฐานะทางการคลังของสุขาภิบาล ในขณะที่เดียวกันก็ไม่เป็นการทำลาย อิสระในการปกครองตนเองของสุขาภิบาล ตามหลักการกระจายอำนาจ ตัวอย่าง เช่น การประปาส่วนภูมิภาค ผลิตน้ำสะอาดให้สุขาภิบาล การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาคผลิตไฟฟ้าให้ กระทรวงสาธารณสุขจัดให้มีสถานอนามัยรักษาคณเ็บไข้ แต่สุขาภิบาลยังมีอิสระวางแผนในเรื่องผังเมืองในเขตชุมชนของตนว่าต้องให้ สถานอนามัยอยู่ตรงบริเวณใด ต้องการให้ติดตั้งไฟฟ้าในบริเวณส่วนใดของพื้นที่ เป็นต้น ส่วนสุขาภิบาลใดที่มีรายได้มากถึงระดับที่ควรจะเป็นเทศบาล ก็ ควรจะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ในท้องถิ่นในขอบอำนาจหน้าที่มากขึ้น สมควรกับฐานะการคลังของตนเอง

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลตั้ง แต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีปัญหาและอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสุขาภิบาล อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล โครงสร้างการจัดองค์การสุขาภิบาล การคลังของ สุขาภิบาล และการใช้อำนาจกำกับดูแลสุขาภิบาลดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของโครงสร้างการจัดองค์การ ซึ่งการจัดองค์การของ สุขาภิบาลมีลักษณะแตกต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ไม่มีการแยก องค์การเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร สุขาภิบาลไม่มีสภาประชุมปรึกษาหารือ เหมือนเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่สุขาภิบาลมีโครงสร้างการ จัดองค์การในรูปองค์การเดียว คือ คณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่ทั้งทางนิติ บัญญัติและบริหาร

โครงสร้างการจัดองค์การสุขาภิบาลดังกล่าว แม้จะไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เฉพาะมาตรา 197 ที่บัญญัติว่า "การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายกำหนด" ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดคำว่า "รูปแบบอื่นตามที่กฎหมายกำหนด" นี้ ทำให้โครงสร้างการจัดองค์การสุขาภิบาลไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันบางมาตรา อย่างไรก็ตาม คำว่า "รูปแบบอื่นตามที่กฎหมายกำหนด" นี้ จะต้องไม่เป็นการทำลายหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 196 ดังนั้น เพื่ออนุวรรคให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเพื่อประสิทธิผลของการบริหารงานองค์การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล โครงสร้างการจัดองค์การสุขาภิบาลควรจะแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ชัดเจนที่สุด เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจในการบริหาร อันเป็นแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานสุขาภิบาลแบบใหม่ที่มีความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น และมีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นไปตามสมมติฐานการศึกษาวิจัยที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างของสุขาภิบาลมีความขัดแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่มีการแยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารชัดเจน ประกอบกับไม่มีอิสระในการดำเนินงานอย่างแท้จริงบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนนับตั้งแต่การจัดตั้ง การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติด้วย) ประกอบกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ และบุคลากรที่มีคุณภาพในท้องถิ่น และการควบคุมการคลังทำให้สุขาภิบาลถูกควบคุมการดำเนินงานจากส่วนกลาง ดังนั้น ประสิทธิผลในการบริหารงานจึงถูกจำกัดบนพื้นฐานการควบคุมและกำกับดูแล