

บทที่ 3

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง "ปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีสุขาภิบาลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา" นี้ มีสมมติฐานว่า "ประธานกรรมการสุขาภิบาลและกรรมการสุขาภิบาล ที่มาจากการเลือกตั้งจะมีความเห็นสนับสนุนในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล โดยประธานกรรมการสุขาภิบาลและกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งและโดยแต่งตั้ง จะมีความเห็นในทิศทางตรงกันข้าม" ซึ่งจากสมมติฐานดังกล่าว สามารถนำมากำหนดเป็นประเด็นในการวิจัยได้ 3 ประการคือ

1. การศึกษาเปรียบเทียบ ความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ของสุขาภิบาลและเทศบาล
2. ปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล
3. การศึกษาเปรียบเทียบ ความเห็นของกรรมการสุขาภิบาลประเภทเลือกตั้งและประเภทโดยตำแหน่งต่อการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล

จากประเด็นการวิจัยทั้ง 3 ประการดังกล่าว สามารถนำมากำหนดเป็นหัวข้อของการศึกษาวิจัยได้ดังนี้

1. การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสุขาภิบาลและเทศบาล

เป็นการศึกษาเปรียบเทียบสุขาภิบาลและเทศบาล ในหลักการหรือสาระสำคัญของการเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่น โดยแยกการศึกษาวิจัยเป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนแรก เป็นการวิจัยเอกสารในแบบพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analysis) เกี่ยวกับความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในเรื่องของ

- 1) การเป็นหน่วยการปกครองของชุมชนที่มีความแตกต่างในเรื่องของความเจริญ จำนวนประชากร และขนาดของพื้นที่
- 2) ความมีอำนาจอิสระ (autonomy)
- 3) ความมีสิทธิตามกฎหมาย (legal right)
- 4) ความมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organization)
- 5) การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชน

ส่วนที่สอง เป็นการวิจัยภาคสนาม สอบถามความคิดเห็นของคณะกรรมการสุขภาพภิบาลใน 3 หัวข้อคือ

1.1 องค์กรปกครองตนเอง ในเรื่องของความเป็นองค์กรประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วม และสะท้อนปัญหาความต้องการของท้องถิ่น และความเป็นองค์กรที่มีความเหมาะสมในการบริหาร มีประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการดำเนินการ โดยจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องของ

- 1) ความเป็นองค์กรประชาธิปไตยระหว่างสุขภาพภิบาลและเทศบาล
- 2) ความเหมาะสมในการบริหารระหว่างรูปแบบคณะกรรมการกับรูปแบบรัฐสภา
- 3) ประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการบริหารระหว่างรูปแบบคณะกรรมการกับรูปแบบรัฐสภา
- 4) การสะท้อนปัญหาของคณะกรรมการสุขภาพภิบาลและสภาเทศบาล
- 5) ความประสงค์ในการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองตนเอง

1.2 อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง ในเรื่องของความเป็นอิสระในการให้บริการและการแก้ไขปัญหา ปลอดภัยจากการควบคุมจากส่วนกลาง โดยจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสุขภาพภิบาลและเทศบาล ในเรื่องของ

- 1) ความเป็นอิสระและการถูกควบคุม
- 2) การให้บริการเพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนและ

พัฒนาชุมชนให้ดียิ่งขึ้น

1.3 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในเรื่องของความจำเป็นของการมีกรรมการโดยตำแหน่งจะเป็นการศึกษาความคิดเห็นในเรื่องของ

1) องค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลโดยส่วนมาโดยตำแหน่งกับการแต่งตั้ง

2) ความจำเป็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาล

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน หากยกฐานะ

2. ปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

เป็นการวิจัยภาคสนามเกี่ยวกับความคิดเห็นของคณะกรรมการสุขาภิบาลถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล โดยแบ่งเป็น 3 หัวข้อคือ

2.1 ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยการบริหาร ในเรื่องของ

1) ความรู้ความสามารถของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเปรียบเทียบกับผู้ที่มาโดยตำแหน่ง

2) ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะค่าจ้างประจำประเภทเงินเดือน ค่าตอบแทนและค่าสวัสดิการต่างๆเมื่อยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

2.2 ปัญหาอุปสรรคจากหลักเกณฑ์การยกฐานะที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดว่า หลักเกณฑ์เหล่านี้สร้างเงื่อนไขหรือเป็นข้อจำกัดทำให้สุขาภิบาลไม่สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลได้หรือไม่ โดยเป็นหลักเกณฑ์ในเรื่องของ

1) รายได้ขั้นต่ำ 12 ล้านบาท

2) จำนวนประชากรและความหนาแน่น

3) การขอรับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่น

2.3 ปัญหาอุปสรรคจากข้อเท็จจริงในพื้นที่ เป็นการศึกษาเชิงลึกในลักษณะคำถามแบบเปิด (open-end question) เพื่อรับทราบข้อเท็จจริง

บางประการในพื้นที่ ในเรื่องของ

1) ความเห็นในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พร้อมเหตุผล ประกอบว่า เห็นด้วยเพราะเหตุใดบ้าง หรือไม่เห็นด้วยเพราะเหตุใดบ้าง

2) ข้อมูลประวัติในการขอยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ทั้งที่เป็น ข้อมูลความเห็นของคณะกรรมการสุขาภิบาลว่ารู้หรือไม่ อย่างไร และข้อมูล ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

3. การศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของคณะกรรมการสุขาภิบาลประเภท เลือกตั้งและประเภทโดยตำแหน่งต่อการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล

เป็นการศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของกรรมการสุขาภิบาลที่มีที่มา ต่างกัน โดยส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง และอีกส่วนหนึ่งมาโดยตำแหน่งว่า มีความ คิดเห็นเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไรต่อความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของ สุขาภิบาลและเทศบาล และต่อการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล โดยกรรมการ สุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงและลับ จากประชาชน ให้มาเป็นกรรมการสุขาภิบาล จำนวน 9 คน มีวาระอยู่ได้คราวละ 4 ปี บุคคลเหล่านี้เปรียบได้กับการเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ที่อาสาเข้ามาทำหน้าที่ ในองค์การปกครองท้องถิ่น ตามหลักของการปกครองตนเอง บุคคลเหล่านี้อาจจะ สมัครเข้ามากันอย่างเป็นอิสระ หรืออาจจัดทีมร่วมกันมาก่อนก็ได้ โดยในสุขาภิบาล ที่มีประธานมาโดยตำแหน่ง กรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะได้รับเลือก ให้เป็นรองประธานกรรมการสุขาภิบาล แต่ในสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอ บุคคลเหล่านี้จะได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ส่วนกรรมการ สุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายอำเภอ กำนัน ที่มีพื้นที่ตำบลอยู่ในเขตสุขาภิบาล และปลัดอำเภอ 1 คนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง กรรมการโดยตำแหน่งจะเข้ามา ร่วมบริหารงานในเขตสุขาภิบาลตามหลักของความประหยัดและมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการใช้ข้าราชการที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารท้องถิ่น

ดังนั้น จากที่มาที่แตกต่างกัน และจุดเด่นของที่มาที่ให้ความสำคัญ

ไปคนละแบบ จึงเชื่อว่าปัจจัยดังกล่าว จะทำให้ความคิดเห็นของกรรมการสภาวิทยาลัย
เหล่านี้ต่อการยกฐานะสภาวิทยาลัยขึ้นเป็นเทศบาล มีความแตกต่างกันไป

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม โดยแบ่งออกเป็น 4
ตอนคือ

1. ข้อมูลประเภทของสภาวิทยาลัย
2. ข้อมูลประวัติของสภาวิทยาลัย
3. ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม
4. ข้อมูลความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 20 ข้อ

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์ฐานะ โครงการสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่ รายได้
และบุคลากรของสภาวิทยาลัย ทั้งที่มีนายอำเภอเป็นประธานโดยตำแหน่ง และที่มี
ประธานมาจากการเลือกตั้งกับเทศบาล
2. วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสภาวิทยาลัยเป็นเทศบาล
3. วิเคราะห์เปรียบเทียบคณะกรรมการสภาวิทยาลัยกับความคิดเห็น ใน
การยกฐานะสภาวิทยาลัยเป็นเทศบาล

ประชากรตัวอย่าง

ประชากรที่มิใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประธานกรรมการ
สภาวิทยาลัยและกรรมการสภาวิทยาลัยในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 10 แห่ง
ใน 10 อำเภอ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 128 คน แยกประเภทได้ดังนี้

ประเภท	ชื่อสาขาวิชา	กรรมการสาขาวิชา				หมายเหตุ
		โดย ตำแหน่ง	โดยการ แต่งตั้ง	โดยการ เลือกตั้ง	รวม	
สาขาวิชาซึ่ง นายอำเภอ เป็นประธาน โดยตำแหน่ง	1. ลาดชะโด	3	1	9	13	1. กรรมการ โดยตำแหน่ง ได้แก่ นาย อำเภอ กับ กำนัน 2. โดยการ แต่งตั้งได้แก่ ปลัดอำเภอ
	2. อุทัย	2	1	9	12	
	3. บางไทร	5	1	9	15	
	4. โคกม่วง	3	1	9	13	
	5. มหาราช	3	1	9	13	
สาขาวิชาซึ่ง ประธานมา จากการ เลือกตั้ง	6. อโยธยา	3	1	9	13	กรรมการ โดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน
	7. พระอินทร์ ราชา	1	1	9	11	
	8. เจ้าเจ็ด	3	1	9	13	
	9. ท่าหลวง	2	1	9	12	
	10. นครหลวง	3	1	9	13	
	10 อำเภอ	28*	10	90	128	

* แยกเป็นนายอำเภอ 5 คน กำนัน 23 คน

ซึ่งเหตุผลที่ใช้ ประธานกรรมการสุขาภิบาลและกรรมการ
สุขาภิบาลเป็นประชากรตัวอย่าง ก็เนื่องด้วยเหตุผลคือ

1. บุคคลเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นชนชั้นนำ (elite) ในระดับท้องถิ่น
2. บุคคลเหล่านี้ จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจ เพื่อ
ผลักดันให้สุขาภิบาลมีการเปลี่ยนแปลง และ
3. บุคคลเหล่านี้บางส่วนคือ บุคคลที่เป็นโดยตำแหน่ง จะเป็นผู้มี
ส่วนได้ส่วนเสียในการเปลี่ยนแปลงหากเกิดขึ้น

ดังนั้น ประชากรตัวอย่างที่จะทำการศึกษาในครั้งนี้ จึงอาจแบ่ง
เป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ 2 กลุ่มคือ กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง และกรรมการ
สุขาภิบาลโดยการเลือกตั้ง

สำหรับ ข้อมูลทั่วไปของสุขาภิบาลทั้ง 10 แห่งที่เลือกขึ้นมาศึกษา
เป็นตัวอย่งดังนี้

สุขาภิบาล	ประชากร (คน)	พื้นที่ (ตร. กม.)	ความหนาแน่น (คน/ตร. กม.)	รายได้ (บาท)
1. ประธานโดยตำแหน่ง				
1) ลาดชะโด	9,722	15.53	626	3,498,385
2) อุกัย	3,995	3.43	1,164	2,095,523
3) บางไทร	10,920	35	312	2,678,186
4) โศภนบุรี	6,212	5	1,242	3,608,418
5) มหาสารคาม	3,115	5.84	533	2,827,325

สาขาภิบาล	ประชากร(คน)	พื้นที่(ตร.กม.)	ความหนาแน่น (คน/ตร.กม.)	รายได้ (บาท)
2. ประธานโดยการเลือกตั้ง				
1) อโยธยา	11,705	8.4	1,393	7,441,579
2) พระอินทร์ ราชา	4,699	4.04	1,163	14,237,380
3) เจ้าเจ็ด	10,699	10.69	1,000	17,406,453
4) ทำหลวง*	12,338	2.50	4,935	13,231,946
5) นครหลวง*	8,217	4.31	1,900	16,472,222
10 แห่ง	-	-	-	-

* ครบหลักเกณฑ์การขอจัดตั้งเป็นเทศบาลและสาขาภิบาลทำหลวงอยู่ระหว่างการ
เสนอขอจัดตั้งเป็นเทศบาล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย