

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและการบริหารงาน
ของสุขาภิบาล

ในการพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาลนั้น นอกจากจะได้พิจารณาถึงโอกาสของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วม โดยพิจารณาจากตัวบทกฎหมาย โครงสร้าง (Structure) ขององค์การตามที่ได้พิจารณามาแล้วในบทที่ ๒ นั้น ก็อาจพิจารณาได้จากพฤติกรรม (Behavior) หรือท่าทีของประชาชนที่มีต่อการปกครองด้วย เพราะโอกาสของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในกิจการของสุขาภิบาลตามที่กฎหมายเปิดของให้มันจะมีประโยชน์เพียงโดยขึ้นอยู่กับท่าทีของประชาชนที่มีต่อการปกครอง ถ้าหากประชาชนสนใจใฝ่โอกาสที่ได้รับให้เป็นประโยชน์ก็เรียกได้ว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองแบบสุขาภิบาล แต่ถ้าหากประชาชนเฉยเมยไม่สนใจนำตนเองเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการสุขาภิบาล โอกาสที่กฎหมายเปิดของให้มันก็ย่อมจะไม่มีมีความหมายอะไรสำหรับประชาชน

สาระสำคัญที่จะกล่าวในบทที่ ๓ นี้จะได้ศึกษาถึงโอกาสของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมว่ากฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเพียงใด ประชาชนได้มีโอกาสที่กฎหมายเปิดให้มันนำตัวเองเข้าไปมีส่วนร่วมแค่ไหน และศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาลว่าอย่างไรบ้าง มีวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงานอย่างไร การกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาลดังกล่าว กรรมการสุขาภิบาลในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตสุขาภิบาลได้ใช้โอกาสนำตนเองเข้ามามีบทบาทเพียงใด โดยศึกษาจากพฤติกรรมที่เป็นจริงของคณะกรรมการสุขาภิบาลทุกไซ่ง และจากการสังเกตการณ์ของผู้เขียนในขณะที่ดำรงตำแหน่งปลัดสุขาภิบาลทุกไซ่งระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๒

โอกาสของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วม

เท่าที่ศึกษามาแล้วจะเห็นว่ารัฐบาลได้เน้นหนักในเรื่องการบริหารสุขาภิบาลไปในทางที่ประหยัดค่าใช้จ่าย โดยการวางรูปสุขาภิบาลให้ซาราจกร เขามาทำหน้าที่กรรมการสุขาภิบาลและ

แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากข้าราชการ เป็นส่วนมาก ซึ่งยอมมีผลกระทบกระเทือนไปถึงการ เข้ามามีส่วนร่วม
 ของประชาชนในการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะถ้าข้าราชการ เข้ามายุ่ง เกี้ยวมากเท่าใด
 บทบาทของประชาชนที่จะ เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองก็นับลดลง เท่านั้น เท่าที่เห็นอยู่ในขณะนี้
 โอกาสในการ เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสภาภิบาลที่
 กฎหมายเปิดโอกาสใหม่แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงนั้น โคนกถการ เลขาธิการกรรมการสภาภิบาลประ
 4 เขตเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาว่า ประชาชนในเขตสภาภิบาลชุดใดจะมีส่วนร่วมในถว
 การสภาภิบาลโดยวิธีทางนี้เพียงใด จะใดก็ตามถึงโอกาสของประชาชนโดยพิจารณาจากคุณสมบัติ
 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งต่อไป

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสภาภิบาล

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แก่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย และบรรดามีภาวะแล้ว ไม่เป็นภิกษุสามเณร
 นักพรต หรือนักบวช ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบและจะต้องมีภูมิลำเนา หรือ
 ดินที่อยู่เป็นประจำในเขตสภาภิบาลนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน

จากคุณสมบัติที่กำหนดไว้ข้างกว้าง ๆ นี้ ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้า
 มามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ผู้แทนของท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่วางไว้นี้เป็น
 การจำกัดตามความเหมาะสมและตามความจำเป็นเท่านั้น

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

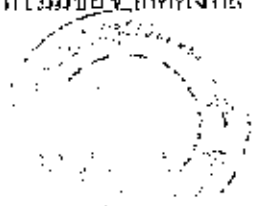
คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะเห็นแก่กรรมการสภาภิบาลประเภทเลือกตั้ง กฎหมายกำหนดไว้ว่า
 จะคง เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่มา

จากคุณสมบัติที่กำหนดไว้ดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่มาปกครอง

^๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘, ราชกิจจานุเบกษา,
 เล่ม ๖๓ ตอนที่ ๘๓ (๓๐ ธันวาคม ๒๔๘๘), มาตรา ๓.

^๒ พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, ๑๑.cit., มาตรา ๗.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ จะเห็นว่า ออกำหนดบางประการ เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน โดยไม่จำเป็น เจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ว่าจะต้องเป็นชายเท่านั้น และจะต้องมีอายุไม่เกิน ๒๐ ปี ทำให้ประชาชนที่เป็นหญิงและมีอายุเกิน ๒๐ ปีทั้งหมด ถูกจำกัดสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้งเพื่อมีส่วนร่วมในกิจการของสุขาภิบาลในฐานะกรรมการสุขาภิบาล ถ้าหากไม่มีข้อจำกัดดังกล่าวแล้ว จะมีผู้มีโอกาสเข้าร่วมในกิจการสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนไม่น้อย



วิธีการเลือกตั้ง

วิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล อนุโลมตามวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลจึงกระทำโดยวิธีง่าย ๆ เช่น เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ไม่ต้องการเตรียมการ เตรียมสถานที่ หรือมีพิธี隆重มาก เหมือนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อถึงวันและเวลาเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ นายอำเภอหรือผู้รักษาดำเนินการจะไปดำเนินการเรียกประชุมประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมกัน และก่อนที่จะดำเนินการเลือกตั้ง นายอำเภอจะคอยชี้แจงวัตถุประสงค์ในการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งให้ประชาชนที่มาประชุมพร้อมกัน ณ ที่นั้นเข้าใจแล้วจึงจะดำเนินการเลือกตั้งต่อไป

วิธีการดังกล่าว ถ้ามองในแง่ความสะดวกสบายและการประหยัดแล้วนับว่าเป็นวิธีการที่ดี แต่ถ้ามองในแง่ที่ว่าการจัดรูปการปกครองแบบสุขาภิบาล มีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือฝึกฝนให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง วิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลในปัจจุบันอาจจะไม่เป็นการส่งเสริมหรือเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้ถึงการปกครองตนเองมากนัก เพราะวิธีการนี้จะไม่กระตุ้นเตือนให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองท้องถิ่นแต่อย่างใด โดยปกติประชาชนในชนบทถือเรื่องการทำมาหากินเพื่อดำรงชีวิตของตนเองเป็นสิ่งสำคัญ

^๓ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่, op-cit., มาตรา ๓.
^๔ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล, op-cit., มาตรา ๗.
^๕ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๗๒๕/๒๔๔๔ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๔๔ เรื่อง

กว่าเรื่องการปกครองอยู่แล้ว นอกจากนั้นการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้มีการรับแจ้งแก่ประชาชนก่อนที่จะดำเนินการเลือกตั้งแสดงให้เห็นว่าทางราชการยังมีความห่วงใยว่าประชาชนจะไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ ตลอดจนวิธีการเลือกตั้งกรรมการสุชาภิบาล ถ้าขอเท็จจริงเป็นคั้งนี้ก็หมายความว่าประชาชนยังไม่เข้าใจว่าตนจะมีส่วนในการปกครองรูปสุชาภิบาลโดยวิธีทางของการเลือกตั้งได้อย่างไร

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งกรรมการสุชาภิบาลพุทไธสง

นับตั้งแต่ได้จัดตั้งสุชาภิบาลพุทไธสงมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ได้มีการเลือกตั้งกรรมการสุชาภิบาลพุทไธสงมาแล้ว ๕ ครั้ง ในจำนวน ๕ ครั้งนี้เป็นารเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างลงก่อนถึงวาระ ๒ ครั้ง และเป็นการเลือกตั้งตามวาระ ๓ ครั้ง ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๒

เปรียบเทียบสถิติของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งกรรมการสุชาภิบาลพุทไธสง

คั้งแต่ปี ๒๕๐๐ - ๒๕๑๒

ครั้งที่	วันเลือกตั้ง	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	จำนวนผู้ไปใช้สิทธิ	ร้อยละของผู้ไปใช้สิทธิ	หมายเหตุ
๑	๔ มีนาคม ๒๕๐๐	๑๐	๒,๐๐๗	๔๕๐	๒๒.๔	ครั้งที่ ๒ และ ๓ เป็นการเลือกตั้งซ่อม
๒	๕ มิถุนายน ๒๕๐๑	๗	๒,๐๖๖	๓๗๘	๑๓.๔	
๓	๒๑ กรกฎาคม ๒๕๐๑	๘	๒,๐๖๗	๓๘๖	๑๑.๕	
๔	๕ มีนาคม ๒๕๐๕	๖	๒,๒๐๖	๑๘๑	๘.๐๐	
๕	๑๗ เมษายน ๒๕๑๐	๘	๒,๕๗๖	๒๑๑	๗.๑	

ที่มา : จากแฟ้มเอกสารราชการของสุชาภิบาลพุทไธสง เรื่องการเลือกตั้งกรรมการสุชาภิบาล

จากตารางข้างบนนี้ย่อมให้เห็นเป็นบางส่วนว่า ประชาชนในเขตสุขาภิบาลพุทธโธสงได้ใช้โอกาสที่กฎหมายเปิดให้เขามีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองของสุขาภิบาลน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกตั้งจำนวน ๕ ครั้ง มีประชาชนให้ความสนใจไปใช้สิทธิเพียง ๑๒ % เท่านั้น และที่น่าสังเกตคือจำนวนผู้ไปใช้สิทธิมีแนวโน้มไปในทางลดลงเรื่อย ๆ รวมทั้งในแง่ผู้ถูกเสนอชื่อเข้ารับเลือกตั้งด้วย การเลือกตั้งครั้งแรกผู้ถูกเสนอชื่อเข้ารับเลือกตั้ง ๑๐ คน การเลือกตั้งครั้งถัดมาครั้งถัดมาลง ที่เป็นที่แน่นอนอาจจะเนื่องมาจากความท้อแท้หรือความไม่สนใจของประชาชนเองที่ไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกิดจากความไม่รู้อยู่ไม่เข้าใจในการปกครองตนเองเป็นประการสำคัญ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จริงจะเป็นอย่างไรนั้น จะได้นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยสนามมาประกอบการพิจารณาต่อไป ในที่นี้จะกล่าวถึงทำที่และพฤติกรรมของกรรมการสุขาภิบาลพุทธโธสงในการ เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารงานสุขาภิบาล

การกำหนดนโยบายและการบริหารงานสุขาภิบาล

ในบทที่ ๒ ได้กล่าวแล้วว่า ระบบการบริหารงานของสุขาภิบาลแตกต่างจากการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปอื่น คือไม่ได้แยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันเหมือนเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาลรับผิดชอบในการบริหาร เป็นองค์คณะในรูปคณะกรรมการ (Board) ฐานะทำหน้าที่ทั้ง เป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy formation) และทำหน้าที่บริหารงานตามนโยบาย (Policy Implementation)

ผู้กำหนดนโยบายการบริหาร โดยที่การกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาลกระทำในรูปคณะกรรมการ (Board) ฉะนั้นก่อนที่จะศึกษาถึงพฤติกรรมกรรมการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของคณะกรรมการสุขาภิบาลพุทธโธสง จำเป็นต้องจำแนกประเภทของคณะกรรมการสุขาภิบาลและพิจารณาถึงอำนาจของสถาบัน (Authority) และอิทธิพล (Influence) ของกรรมการแต่ละประเภทเพื่อให้เห็นบุคลิกภาพครอบงำ (Dominance) ที่แตกต่างกันอยู่ดังนี้ คือ

๑. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ คือ

๑.๑ นายอำเภอ

นายอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือรักษาการในตำแหน่ง โดยปกติเป็นข้าราชการชั้นเอกหรือชั้นโท โดยตำแหน่ง หน้าที่นายอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่สำคัญที่สุดในระดับอำเภอ เป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการบริหารราชการทั่วไปในเขตอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการทั้งหลายในอำเภอ ตลอดจนควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติกิจบ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งหลายในเขตอำเภอควบ

เมื่อข้าราชการผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือรักษาการในตำแหน่งนายอำเภอพูดไขว่ส่ง ข้าราชการผู้นั้นก็ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลพูดไขว่ส่งโดยตำแหน่งควบ และเนื่องจากตำแหน่งนี้ยังหระ เกษและพระคุณสามารถให้ทั้งคุณและโทษแก่ข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ จึงนับได้ว่าเป็นผู้ที่มีทั้งอำนาจของสถาบัน (Authority) และอิทธิพล (Influence) สูงที่สุดในบรรดาคณะกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมด

๑.๒ ผู้บังคับกองตำรวจภูธรอำเภอ

หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอพูดไขว่ส่งมีตำแหน่งเป็นผู้บังคับกองตำรวจภูธร โดยปกติมียศชั้นพันตำรวจตรี หรือร้อยเอก เป็นตัวแทนของกรมตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย ป้องกัน และปราบปรามผู้กระทำความผิดในเขตปกครองท้องที่ของอำเภอ และมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาชญากรรม จึงนับว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางอีกคนหนึ่ง ซึ่งมีพระเดชไมยิ่งหย่อนกว่านายอำเภอ สามารถจะให้โทษแก่ข้าราชการและประชาชนได้ จึงเป็นที่เกรงกลัวแก่ประชาชนและข้าราชการ เองก็เกรงใจในลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากความรู้สึกที่มีต่อข้าราชการตำแหน่งอื่น ๆ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือรักษาการในตำแหน่งนี้เป็นกรรมการ

^๖ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๑ (๑๑ มีนาคม ๒๔๙๕), มาตรา ๔๐.

^๗ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คู่มือการจัดองค์การของรัฐบาลไทย พ.ศ. ๒๕๐๔ (พระนคร: โรงพิมพ์มิ่งมิตรการพิมพ์, พ.ศ. ๒๕๐๔), หน้า ๑๔๘.



สุชาภิบาลทูตไขว่ส่งผู้หนึ่ง

๑.๓ อนามัย์อำเภอ

อนามัย์อำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข เป็นตัวแทนของกรมอนามัยในการปฏิบัติงานประจำอยู่ในอำเภอ มีหน้าที่ในการบริหารป้องกันโรค การส่งเสริมรักษาสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งนำมัครักษาโรคแก่ผู้เจ็บป่วย ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือรักษาการในตำแหน่งอนามัย์ทูตไขว่ส่ง เป็นกรรมการสุชาภิบาลทูตไขว่ส่ง โดยตำแหน่ง โดยปกติเป็นข้าราชการระดับตรีหรือชั้นโท

แม้ว่าอนามัย์อำเภอจะไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชา หรือให้คุณและโทษแก่ผู้ใดในการปกครอง แต่เป็นข้าราชการซึ่งได้รับความเกรงใจจากประชาชนตามปกติของสมบท และเป็นผู้มีพระคุณแก่ประชาชนทั่วไป จึงเป็นพระคุณเนื่องมาจากคุณค่าของวิชาชีพ

๑.๔ สมุหบดีอำเภอ

สมุหบดีอำเภอ ซึ่งเป็นกรรมการสุชาภิบาลโดยตำแหน่งอีกผู้หนึ่ง เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง เป็นตัวแทนของกรมสรรพากรปฏิบัติงานประจำอยู่ในอำเภอ มีหน้าที่ควบคุม ตรวจตรา ดำเนินการจัดเก็บและรักษาเงินผลประโยชน์ของรัฐบาลในเขตอำเภอ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการหลีกเลี่ยงภาษีอากรตามที่กฎหมายและระเบียบแบบแผนให้อำนาจไว้ รวมทั้งการเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรค้างเป็นระยะ ๆ ไป สมุหบดีจึงเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งบรรดาพ่อค้าและประชาชนผู้มั่งคั่งที่เสียภาษีจำเป็นอย่างยิ่งให้ความเกรงใจ เพราะอาวให้คุณและโทษในด้านเศรษฐกิจส่วนบุคคลได้ โดยปกติเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นโท

๑.๕ กำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตสุชาภิบาล

ผู้ใหญบ้านเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านให้เป็นหัวหน้าปกครองดูแลหมู่บ้าน

^๔ Ibid., หน้า ๓๐๐.
^๕ Ibid., หน้า ๑๕๘.

มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหมู่บ้าน ความพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และเลือกตั้งกันเองภายในตำบลใหญ่ใหญ่คนหนึ่งเป็นกำนัน รับหน้าที่หัวหน้าปกครองดูแลกิจการทั่วไปในตำบล ทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านอยู่ในฐานะเป็นผู้ช่วยราชการในอำเภอ เช่น ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย จัดทำทะเบียนราษฎรและสถิติต่าง ๆ ของตำบลและหมู่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร เป็นต้น ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอ และต้องรักษาวินัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ในเขตสุขาภิบาลห้วยโจ่งมีอยู่ ๔ หมู่บ้าน จึงมีกรรมการประเภทนี้ ๔ คน

โดยปกติผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้ดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น มักจะเป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง และถ้าจะพิจารณาในแง่การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานสุขาภิบาล ยอมรับถือได้ว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น มีอยู่ในฐานะของตัวแทนราชการส่วนกลาง เช่นเดียวกับกรรมการโดยตำแหน่งอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตามการที่กองอยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอซึ่งอาจให้ข้อและโทษได้ เป็นเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระดับความสำคัญของการเป็นปากเป็นเสียงหรือรักษาผลประโยชน์ของประชาชนลดน้อยลงไป แม้กระนั้นก็ยังคงเป็นกำลังสำคัญในด้านความรู้และความชัดเจนในสภาพท้องที่ ตลอดจนนครหนักในปัญหาของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ากรรมการประเภทราชการ

สรุปแล้ว กรรมการโดยตำแหน่งของสุขาภิบาลห้วยโจ่งจำนวน ๑๖ คน เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ๔ คน และผู้แทนของประชาชนในฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้าน ๔ คน

๒. กรรมการโดยการแต่งตั้ง

กรรมการโดยได้รับการแต่งตั้ง ได้แก่ ปลัดอำเภอ ๑ นาย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น

^{๑๐} "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๖๐ ตอนที่ ๑๘ (๕ มีนาคม ๒๔๘๖), มาตรา ๑๕.

ผู้แต่งตั้ง ปลัดอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมการปกครอง ในทางปฏิบัตินายอำเภอ ซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกปลัดอำเภอ และเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาลนั้น กรมกระทรวงมหาดไทย เคยวางหลักว่า ให้คัดเลือกและแต่งตั้งปลัดอำเภอผู้มีความรู้ความสามารถและทราบสภาพท้องถิ่นภายในเขตสุขาภิบาลโดยไม่ว่ากันว่า เป็นปลัดอำเภอชั้นใด แต่ต่อมาได้วางหลักเกณฑ์ใหม่โดยให้แต่งตั้งจากปลัดอำเภอโทซึ่งเป็นปลัดอำเภออาวุโส ถ้าหากการแต่งตั้งไม่เป็นที่พอใจตามหลักเกณฑ์นี้จะต้องรายงานให้กรมกระทรวงมหาดไทยทราบเป็นราย ๆ ไป

ในแง่ของประชาชน ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยนายอำเภอ ได้รับความเกรงใจจากประชาชน เป็นลำดับรองจากนายอำเภอ และในความสัมพันธ์ระหว่างปลัดอำเภอกับนายอำเภอ ปลัดอำเภอก็เป็นข้าราชการในบังคับบัญชาของนายอำเภอ ซึ่งนายอำเภออาจให้ดูและให้ไหมได้ แม้กระทรวงจะวางกฎเกณฑ์ไว้ให้จังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอโท แต่ถ้าไม่เป็นความประสงค์ของนายอำเภอ นายอำเภอก็อาจเสนอขอให้แต่งตั้งปลัดอำเภออื่นได้ โดยรายงานเหตุผลซึ่งอาจหาได้ อย่างสมเหตุสมผลและมากมาย เพราะงานในความรับผิดชอบของอำเภอมีอยู่เกือบจะหาขอบเขตไม่ได้ จึงจำเป็นต้องอยู่ที่ปลัดอำเภอซึ่งเป็นกรรมการสุขาภิบาลต้องให้ความเกรงใจจากนายอำเภออย่างสูง

๓. กรรมการโดยการเลือกตั้ง

กรรมการสุขาภิบาลประเภทเลือกตั้งให้แก่ มุคคตที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตท้องที่สุขาภิบาลทุกไซ่ง ซึ่งประชาชนในเขตสุขาภิบาลเลือกตั้งขึ้นเมื่อจำนวน ๘ คน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี^{๑๖}

^{๑๑} กรมกระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ มท.๐๓๑๑/๑๖๔๔๔ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๐๗, เรื่องการแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาลและปลัดสุขาภิบาล (หนังสือเวียน)

^{๑๖} "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๒๘ ตอนที่ ๒๓ (๑๔ ตุลาคม ๒๔๕๕), มาตรา ๘.

วิธีการเลือกตั้ง กฎหมายอนุโลมให้วิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่นามตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ และกำหนดไว้ด้วยว่าผู้ที่จะเป็นกรรมการสุชาภิบาลประเภททอง เป็นผู้มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่

จากการพิจารณากรรมการสุชาภิบาลชุดไซสองทั้ง ๑๗ คน จะเห็นได้ว่าเป็นกรรมการสุชาภิบาลประเภทราชการหรือตัวแทนของราชการส่วนกลาง ๕ คน เป็นกรรมการสุชาภิบาลประเภทประชาชนเลือกตั้ง ๑๒ คน แต่ในจำนวน ๑๒ คนนี้ มีกรรมการประเภทเลือกตั้งเพียง ๔ คนเท่านั้น ซึ่งมีความเป็นอิสระและอยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยไม่ใ้มีข้อผูกพันกับทางราชการ และเนื่องจากกรรมการสุชาภิบาลประเภทนี้มีวาระการอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี การดำรงตำแหน่งจึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประชาชน และเป็นช่องทางที่จะให้ประชาชนควบคุมการบริหารงานของสุชาภิบาลโดยผ่านกรรมการสุชาภิบาลประเภทนี้มากกว่าประเภทอื่น ฉะนั้นในการพิจารณาการศึกษาการ เข้ามามีส่วนร่วมในบทนี้จะได้ศึกษา เน้นหนักในบทบาทของกรรมการประเภทเลือกตั้ง ๔ คนนี้

วิธีกำหนดนโยบาย

การที่ศึกษาดังการ เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานของสุชาภิบาลนั้น อาจศึกษาได้จากบทบาทในการบริหารงานของสุชาภิบาล ๔ ลักษณะใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

- ๑. การประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล
- ๒. แผนดำเนินงาน
- ๓. งบประมาณ
- ๔. ข้อบังคับสุชาภิบาล

๑. การประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล

การประชุมเป็นการจัดให้มีการเผชิญหน้าต่อกัน (face-to-face interaction) ในระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงงาน นอกจากจะมีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมในคาน

มนุษย์สัมพันธ์^{๑๓} แล้วยัง เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานแบบเป็นคณะ (Board) ของสหภาพบาล แม้กระนั้นก็ตาม การประชุมก็มักจะถูกละทิ้งหรือถูกละเลยโดยผู้บริหารกล่าวโดยสรุปว่าเป็นสิ่งที่ทำให้เสียเวลา แต่ถึงกับบางครั้งกล่าวว่ "คณะกรรมการที่ดีที่สุดคือ คณะกรรมการที่หนึ่งคนเดียว (A Committee of One is the best committee)" ซึ่งก็มีเป็นเรื่องราวที่ตกแก่ผมครั้งหนึ่ง

๑.๑ ประธานและรองประธาน พระราชบัญญัติสหภาพบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔ กำหนดให้นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งสหภาพบาลนั้นตั้งอยู่เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และให้มีรองประธานกรรมการสหภาพบาล ๑ คน ซึ่งคณะกรรมการสหภาพบาลจะได้ประชุมกันเลือกตั้งจากกรรมการ รองประธานอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๑ ปี ประธานมีหน้าที่ดำเนินการประชุมของคณะกรรมการสหภาพบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุม ส่วนรองประธานมีหน้าที่ดำเนินการประชุมแทน ในเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ จากการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ในฐานะประธานกรรมการสหภาพบาล เกี่ยวกับการดำเนินการประชุมคณะกรรมการสหภาพบาลปรากฏว่า กฎหมายให้อำนาจแก่นายอำเภออย่างมากนับตั้งแต่เริ่มการประชุมจนกระทั่งปิดการประชุม นายอำเภอเป็นคนที่มิมีอิทธิพลมากในการประชุมคณะกรรมการสหภาพบาล ข้อเสนอของนายอำเภอส่วนมาก จะผ่านการลงมติไปด้วยดี และมักจะได้รับความคิดเห็นตอบเป็นเอกฉันท์อยู่เสมอ^{๑๔} จึงเห็นได้ว่ากรรมการสหภาพบาลอื่น ๆ จะมีโอกาสเป็นผู้ดำเนินการประชุมคณะกรรมการสหภาพบาลได้ก็ต่อเมื่อได้รับ

^{๑๓} Keith Davis, Human Relations at Work (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1962), p. 404.

^{๑๔} Ibid.

^{๑๕} พระราชบัญญัติสหภาพบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ op.cit., มาตรา ๔.

^{๑๖} Ibid., มาตรา ๑๑.

^{๑๗} ทรงวุฒิ, op.cit., หน้า ๘๓.

^{๑๘} วาสนา วงศ์สุวรรณ, "หัวข้อก่าบรรยายการสหภาพบาล", ระเบียบการกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ (พระนคร: โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, ๒๕๑๐), หน้า ๒๘๑.

เลือกตั้งเป็นรองประธาน โดยดำเนินการประชุมคณะในเมื่อประธานไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ นับเป็นช่องทางอีกทางหนึ่งที่สามารถใช้ประโยชน์ในการป้องกันการปกครองตนเองให้แก่ประชาชนได้ คือการให้กรรมการสุชาภิบาลประเภทประธานเลือกตั้งไปเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานกรรมการสุชาภิบาล นับตั้งแต่ต้นจนถึงปี ๒๕๑๖ ได้มีกรรมการสุชาภิบาลพุทธไชสงได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองประธานตามลำดับดังนี้

ตารางที่ ๑๓

แสดงรายชื่อกรรมการสุชาภิบาลพุทธไชสง ที่ได้รับเลือกตั้ง
เป็นรองประธานกรรมการนับแต่ต้นถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๖

ชื่อ	เป็นกรรมการประเภท	ตำแหน่ง	วัน เดือน ปี ที่ได้รับตำแหน่ง	วัน เดือน ปี ที่พ้นตำแหน่ง	เหตุที่พ้นจาก ตำแหน่ง
ร.ศ.อ.สวัสดิ์ กลอยสวาสดี	โดยตำแหน่ง	ผ.บ. กอง สภ.อ. พุทธ ไชสง	๑๕ ม.ค. ๒๕๐๐	๑ เม.ย. ๐๕	ลาออกจาก ตำแหน่งเดิม
นายเมฆา พลแสน	โดยตำแหน่ง	สมุหบัญชี	๑๕ มี.ย. ๐๕	๑๖ พ.ค. ๐๘	ย้าย
นายโสภณ อากามณี	โดยตำแหน่ง	อำเภอสุมหะบุรี	๑๕ พ.ค. ๐๘	๑๕ ก.ค. ๑๐	ออกตามวาระ
นายประสิทธิ์ พรรณพิสุทธิ์	แต่งตั้ง	อำเภอสุมหะบุรี	๑๕ ก.ค. ๑๐	๒ มี.ย. ๑๖	ย้าย

ที่มา : จากสมุดทะเบียนรองประธานกรรมการของสุชาภิบาลพุทธไชสง

จะเห็นได้ว่าตำแหน่งรองประธานกรรมการสุชาภิบาลพุทธไชสงมาจากกรรมการที่เป็นข้าราชการทั้งสิ้น และเป็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับกรรมการประเภทเลือกตั้งไม่เคยได้รับการเสนอชื่อเข้ารับ

การเลือกตั้งเป็นรองประธานเคย^{๑๕} เพื่อประโยชน์ในการฝึกฝนการปกครองตนเองหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวบอบบางแท้จริง เป็นการเตรียมพร้อมที่จะรับงานสู่ชาภิบาลไปดำเนินการเอง การจะได้มีบทบังคับไว้ว่า รองประธานกรรมการสุชาภิบาลนั้นจะต้องเลือกตั้งจากกรรมการสุชาภิบาลประเภทที่ประธานคนเลือกตั้ง พร้อมกันนี้ตัวประธานกรรมการสุชาภิบาลอันใดก็ตามนายอำเภอจะต้องพยายามเปิดโอกาสให้รองประธานกรรมการสุชาภิบาลใด เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการสุชาภิบาลให้มากที่สุดเท่าที่จะไม่ทำให้งานของสุชาภิบาลเสียหาย

โอกาสที่กรรมการสุชาภิบาลโดยการเลือกตั้งจะมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการค้าเป็นการประชุมกรรมการสุชาภิบาลอีกของทางนี้เร ใดแก่การใคร่เลือกตั้งจากที่ประชุมคณะกรรมการ เป็นอนุกรรมการสามัญประจำที่ประชุม ซึ่งตามพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๑๘ กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการสุชาภิบาลมีอำนาจเลือกกรรมการสุชาภิบาลทั้งเป็น "คณะอนุกรรมการสามัญ" เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสุชาภิบาล^{๑๖} เกี่ยวกับการตั้งอนุกรรมการนี้กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ว่า เมื่อเปิดประชุมตามปกติประจำเดือนแรกของทุกปีแล้ว ที่ประชุมคณะกรรมการจะต้องตั้งคณะอนุกรรมการสามัญประจำที่ประชุมไว้ไม่เกิน ๒ คณะ และได้มีจำนวนอนุกรรมการในคณะหนึ่งไม่ต่ำกว่า ๓ นาย ทั้งนี้แล้วแต่ที่ประชุมจะเห็นสมควรปรากฏว่าในการประชุมตามปกติประจำเดือนแรกของทุกปี ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๑๒ คณะกรรมการสุชาภิบาลทุกไซ้ซึ่งได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไว้เพียงคณะเดียว และมีกรรมการได้รับเลือกตั้งแยกประเภทใดดังนี้

^{๑๕} สุชาภิบาลทุกไซ้ซึ่ง. สมุดบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๑๒.
^{๑๖} พระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, *op. cit.*, มาตรา ๑๘.
^{๑๗} กระทรวงมหาดไทย, บทบังคับการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, ข้อ ๙๗.

ตารางที่ ๑๔

แสดงประเภทและจำนวนกรรมการสุชาภิบาลพุทธโฆสงที่ได้รับเลือกตั้ง
เป็นคณะกรรมการสามัญประจำปีตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๑๖

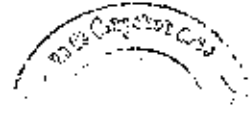
ปี พ.ศ.	จำนวน อนุกรรมการ (คน)	กรรมการโดยตำแหน่ง		กรรมการ โดยเลือก ตั้ง (คน)	กรรมการ โดยแต่งตั้ง (คน)	หมายเหตุ
		ฆราวาสการ (คน)	ผู้ใหญ่บ้าน (คน)			
๒๕๐๔	๓	๑	๑	๑	-	
๒๕๐๕	๓	-	๒	๑	-	
๒๕๑๐	๓	-	๒	๑	-	
๒๕๑๑	๕	๑	๒	๒	-	
๒๕๑๖	๓	-	๑	๒	-	

ที่มา : จากสมุดบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลพุทธโฆสง พ.ศ.
๒๕๐๔ - ๒๕๑๖

จากตารางข้างบนนี้จะเห็นได้ว่าในระยะปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๖ กรรมการสุชาภิบาลพุทธโฆสง
ประเภทเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งให้เป็นอนุกรรมการสามัญประจำปีประชุมทุกปี ซึ่งแสดงถึงโอกาสใน
การเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวกับกิจการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลอย่างน้อยก็เป็นผู้ตรวจรายงาน
การประชุมประจำปีเดือนของคณะกรรมการ

๑.๒ สมัยประชุม พระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๑๓ กำหนดให้
การประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลเดือนละหนึ่งครั้ง เป็นปกติ และถ้าในเดือนใดคณะกรรมการสุชา
ภิบาลประชุมกันไม่ได้ ประธานกรรมการสุชาภิบาลจะส่งรายงานใหญ่วารสารการจังหวัดทราบ

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายชี้ให้เห็นความสำคัญของการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลเป็นอย่างมาก จึงได้กำหนดให้มีการประชุมบ่อยครั้งกว่าหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปอื่น ๆ และนอกจากการประชุมประจำเดือนแล้วก็อาจประชุมในกรณีอื่นได้อีก โดยประธานกรรมการออกหนังสือนัดประชุมล่วงหน้าหรือจะบอกยัดในทีประชุมก็ได้



ตารางที่ ๑๕

แสดงสถิติการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลทุตโฆสง

ระหว่างปี ๒๕๐๘ - ๒๕๑๒

ปี พ.ศ.	จำนวนการประชุม (ครั้ง)	จำนวนผู้เข้าประชุม		หมายเหตุ
		อย่างมาก (คน)	อย่างน้อย (คน)	
๒๕๐๘	๘	๑๖	๑๒	
๒๕๐๙	๑๐	๑๖	๑๐	
๒๕๑๐	๕	๑๖	๑๐	
๒๕๑๑	๗	๑๖	๑๔	
๒๕๑๒	๗	๑๖	๑๓	

ที่มา : สมุดบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลทุตโฆสง พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๑๒

จากตารางข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นสถิติการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลทุตโฆสงในรอบ ๕ ปี ระหว่าง ๒๕๐๘ - ๒๕๑๒ ซึ่งเห็นว่าสุชาภิบาลทุตโฆสงมิได้มีการประชุมประจำเดือนทุกเดือน และในบางปี คือ พ.ศ. ๒๕๑๐ ประชุมเพียง ๕ ครั้งเท่านั้น ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่

๒๓

กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๔, ข้อ ๘ - ๑๑.

คณะกรรมการสุชาภิบาลมิได้เห็นความสำคัญของการประชุม

ตารางข้างต้นสัมพันธ์กับเอกสารแนก ก. ซึ่งแสดงจำนวนของผู้ออกการประชุม โดยแยกประเภทของคณะกรรมการ เอกสารแนก ก. ทำให้เห็นว่าการประชุมมักจะกระทำถี่หรือมากครั้งในเดือนสิงหาคม และกันยายน ซึ่งเป็นการประชุมจัดทำร่างงบประมาณของสุชาภิบาล เอกสารแนก ก. ใกล้เคียงให้เห็นอีกด้วย ในการประชุมต่าง ๆ นั้น จำนวนผู้ออกประชุมส่วนมากมักจะไปคณะกรรมการสุชาภิบาลโดยตำแหน่ง ส่วนกรรมการสุชาภิบาลโดยการเลือกตั้งไม่ครบขาด ซึ่งแสดงว่ากรรมการสุชาภิบาลโดยการเลือกตั้งไต่พยายามเข้ามีส่วนร่วม แต่เมื่องบประมาณได้รับอนุมัติก็จะดำเนินไปโดยกรรมการสุชาภิบาลโดยตำแหน่ง หรือโดยการแต่งตั้ง กรรมการสุชาภิบาลโดยการเลือกตั้งจึงถูกกีดกันโดยปริยายด้วยการไม่เรียกประชุม

๑.๓ ลักษณะการประชุม การประชุมอาจกระทำโดยเปิดเผยหรือกระทำเป็นความลับก็ได้ โดยปกติการประชุมจะกระทำโดยเปิดเผย แต่การประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลหรือกรรมการสุชาภิบาลรวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการสุชาภิบาลที่มาประชุมร้องขอให้มีการประชุมลับ ประธานกรรมการก็มีอำนาจสั่งให้มีการประชุมลับได้

ในรอบ ๕ ปี ระหว่าง ๒๕๐๔ - ๒๕๑๒ สุชาภิบาลพุทธโฆสงมีการประชุมโดยเปิดเผยทั้งสิ้น ไม่เคยมีการประชุมลับ

๑.๔ องค์ประชุม ในการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล กฎหมายกำหนดองค์ประชุมไว้ว่าต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่าถึงจำนวนของกรรมการที่อยู่ในตำแหน่ง การนับประชุมครั้งใด ถ้าหากกรรมการสุชาภิบาลมาไม่ครบองค์ประชุม และพ้นกำหนดเวลาบังคับประชุมแล้วหนึ่ง

^{๒๔} Ibid., ข้อ ๒๑.

^{๒๕} สุชาภิบาลพุทธโฆสง, สมุดบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล, พ.ศ.

๒๕๐๔ - ๒๕๑๒.

^{๒๖} "พระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, op.cit., มาตรา ๑๔.

ตัวโง่ ประธานกรรมการสุชาภิบาลต้องสั่งเลื่อนการประชุมไป

ในกรณีสุชาภิบาลชุดที่สองในรอบ ๕ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๑๖ ปรากฏตาม ตารางที่ ๑๕ ว่ากรรมการมาประชุมครบประชุมเสมอ กล่าวคือคณะกรรมการที่อยู่ในตำแหน่งมี ๑๘ คน การประชุมอย่างน้อยกรรมการ ๑๐ คน แต่ที่ปรากฏจากเอกสารแนบ ๓ ว่าคณะกรรมการไม่เคยเข้าประชุมเต็มคณะเลย

๑.๕ การเสนอขอปรึกษาในการประชุม ขอปรึกษาในการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลมีอยู่ ๒ ประเภท ได้แก่ ขอปรึกษาเกี่ยวกับกิจการภายในวงงานสุชาภิบาล และขอปรึกษาร่างขอบังคับสุชาภิบาล ขอปรึกษาเกี่ยวกับกิจการภายในวงงานสุชาภิบาลนั้น กรรมการสุชาภิบาลมีสิทธิที่จะเสนอเขาผู้ที่ประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลได้ โดยเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือขึ้นต่อประธานกรรมการสุชาภิบาล และต้องมีกรรมการสุชาภิบาลรับรองอย่างน้อยหนึ่งคน แต่มีขอปรึกษาบางอย่างที่ไม่ต้องเสนอล่วงหน้า เช่น ขอปรึกษาขอให้รับรองรายงานการประชุม ขอให้ปรึกษาเป็นการด่วน ขอให้แยกประเด็นพิจารณา ขอให้เลื่อนการประชุมปรึกษาหารือต่อไปในคราวหน้า หรือขอปรึกษาที่ประธานกรรมการสุชาภิบาลเห็นควรอนุญาต เป็นต้น^{๒๗}

สำหรับขอปรึกษาร่างขอบังคับสุชาภิบาลโดยทั่วไป เมื่อประธานกรรมการสุชาภิบาลได้รับจากคณะกรรมการสุชาภิบาลและตรวจเห็นว่าถูกต้องตามระเบียบการประชุมแล้ว จะต้องส่งสำเนาให้กรรมการสุชาภิบาลทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสามวันก่อนวันประชุม เว้นแต่เป็นการด่วน ขอปรึกษาร่างขอบังคับนี้ ถ้าไม่เกี่ยวข้องการเงินต้องมีกรรมการสุชาภิบาลรับรองอย่างน้อย ๒ คน ถ้าเกี่ยวข้องการเงินต้องให้ประธานกรรมการสุชาภิบาลรับรอง แต่ถาประธานกรรมการสุชาภิบาลเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง^{๒๘}

เป็นที่สังเกตได้ว่า "ขอปรึกษา" ของสุชาภิบาลก็คือ "นิติ" ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ นั่นเอง และในการประชุมกรรมการสุชาภิบาลไม่มี "กระทู้ถาม" เพราะถือ

^{๒๗} "ขอบังคับการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล ๒๔๔๔", *op.cit.*, ข้อ ๒๖, ๒๘.
^{๒๘} *Ibid.*

ว่ากรรมการสุชาภิบาลทุกคนทำหน้าที่บริหารอยู่แล้ว ฉะนั้นจะถามกิจการใด ๆ ในวงงานของสุชาภิบาลก็คง เสนอ เจ้าที่ประชุมในรูปแบบของ ขอบปรึกษา เช่นเดียวกัน

สำหรับบทบาทการ เขามีส่วนร่วมของกรรมการสุชาภิบาลประเภทเลือกตั้งในกรณีเสนอข้อปรึกษาท่านองคระทูตตามนี้ สุชาภิบาลพุทโธสงฆ์ได้ใจว่าเขารวมด้วยดี เช่นการ เสนอข้อปรึกษาว่า ประชาชนส่วนมากพูดกันว่า พอล่าในศาลาพุทโธสงฆ์ได้เขากรอมกรองและทำประโยชน์ในที่คินราช พัสดู ขอทราบข้อเท็จจริงว่าเป็นอย่างไร เรื่องนี้ได้นำเขาสู่ที่ประชุมด้วยดีหลายครั้ง แม้ว่าเขาพูดถ้อยคำนั้นจะโศกพยายามทุกวิถีทางจนกระทั่งได้เขาที่คินราชพัสดูรายนั้น แต่ในที่สุดจังหวัดก็บอกเลิกสัญญาเขา^{๓๐} ซึ่งเป็นผลมาจากการ เขามีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

๑.๖ การอภิปรายและลงมติ กรรมการสุชาภิบาลมีสิทธิ เค้าเทียบกันในการอภิปราย เมื่อผู้เสนอข้อปรึกษาหรือผู้ขอปรึกษาได้อภิปรายแล้ว ประธานกรรมการสุชาภิบาลจะให้โอกาสกรรมการฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุนได้อภิปรายจนกระทั่ง ไม่มีผู้อภิปรายหรือประธานกรรมการฯ เห็นว่า ได้อภิปรายมาพอสมควรแล้วก็จะ เสนอให้ที่ประชุมลงมติซึ่งอาจกระทำโดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้^{๓๑}

เมื่อนับคะแนนเสียงเสร็จแล้วประธานกรรมการฯ จะประกาศคะแนนให้ที่ประชุมทราบทันที และในการลงมติกรรมการ จะต้องอยู่ในที่ประชุมครบองค์ประชุมด้วย การวินิจฉัยข้อปรึกษาดังกล่าวนี้ถือคะแนนเสียงข้างมาก โดยกรรมการทุกคนมีสิทธิลงคะแนนใดคนหนึ่งจะเสนอเสียงข้างจำนวนเสียง เท่ากัน ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มได้อีกหนึ่งเสียง เป็นเสียงชี้ขาด^{๓๒}

^{๒๘} สุชาภิบาลพุทโธสงฆ์, บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการพุทโธสงฆ์ ครั้งที่ ๓/๒๕๐๕ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๐๕

^{๓๐} สุชาภิบาลพุทโธสงฆ์, บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลพุทโธสงฆ์ ครั้งที่ ๗/๒๕๐๖, เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๐๖

^{๓๑} ขอมังคัมการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๔, op.cit., ข้อ ๒๓-๒๕.

^{๓๒} Ibid., ข้อ ๒๕ - ๒๖.

^{๓๓} พระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕, op.cit., มาตรา ๑๕.

การประชุมกรรมการสุชาภิบาลพุทไธสงในรอบ ๕ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๑๒ ซึ่งมีการประชุม ๓๗ ครั้ง ไม่เคยปรากฏวาระการประชุมสุชาภิบาลอภิปรายโต้แย้ง การลงมติต่างๆ เป็นไปโดยเอกฉันท์และใช้วิธีเปิดเผยมติ^{๓๕} การเข้าร่วมร่วมของกรรมการสุชาภิบาลประเภท เลือกตั้งมิได้เป็นไปเพื่อการโต้แย้ง หากเป็นไปในแง่เสนอความต้องการของประชาชน และขอทราบข้อเท็จจริงเพื่อหาทางแก้ปัญหาและสรุปข้อยุติลงโดยยุติ^{๓๖} ทั้งนี้เป็นเพราะประชากรกรรมการสุชาภิบาลพุทไธสงได้เปิดโอกาสให้กรรมการทุกคนได้มีส่วนร่วมในการบริหารของสุชาภิบาลอย่างพอเพียง และฝ่ายกรรมการก็ได้ให้ความสนใจทำหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์

๒. แผนดำเนินงาน

พระราชบัญญัติสุชาภิบาลได้กำหนดให้สุชาภิบาลทุกแห่งมีแผนดำเนินงานของสุชาภิบาลไว้เพื่อเป็นหลักในการบริหารกิจการของสุชาภิบาล^{๓๗} และแผนดำเนินการดังกล่าวก็คือ แผนงานหรือโครงการของสุชาภิบาลซึ่งแสดงออกถึงนโยบายของสุชาภิบาลนั่นเอง ในการศึกษาคำเจ้ามีส่วนรวมของประชาชนในการกำหนดนโยบายจึงจำเป็นต้องพิจารณาแผนดำเนินงานด้วย

๒.๑ ผู้จัดทำแผนดำเนินงาน

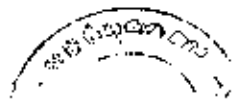
การจัดทำแผนดำเนินงานของสุชาภิบาล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้คณะกรรมการสุชาภิบาลเป็นผู้วางแผนดำเนินงาน ตลอดจนรับผิดชอบและจัดทำให้เป็นไปตามแผน^{๓๘} และเมื่อใดวางแผนดำเนินงานจะส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ การเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้วก็จะส่งขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อนเช่นเดียวกัน^{๓๙} ฉะนั้นในการจัดทำแผนดำเนินงานคณะกรรมการสุชาภิบาลจึงต้องเรียกประชุมพิจารณาและร่วมกันตัดสินใจว่าจะดำเนินงานอะไร เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนให้ตรงกับความต้องการและปัญหาของ

^{๓๕} สุชาภิบาลพุทไธสง. สมุดบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลพุทไธสง พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๑๒.

^{๓๕} "พระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕", op.cit., มาตรา ๓๓.

^{๓๖} Ibid.

^{๓๗} Ibid., มาตรา ๒๕.



ประชาชน ในการจัดทำแผนดำเนินงานนี้ คณะกรรมการสุชาภิบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งจึงนับพบาท
สำคัญ เพราะเป็นผู้แทนของประชาชนที่จะเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนซึ่งสมควรได้รับ
มอบหมายต่อคณะกรรมการ

อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยได้แนะนำว่าก่อนที่จะคณะกรรมการสุชาภิบาลจะได้
พิจารณาตกลงใจวางแผนดำเนินงานในเรื่องใดควรจะได้ปรึกษานายหรือระหว่างกรรมการสุชาภิบาล
ด้วยกันเอง หรือเจ้าหน้าที่และพนักงานกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานนั้นเสีย
ก่อน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกอบการพิจารณาอันจะทำให้แผนดำเนินงานได้วางขึ้นโดยถูกต้องตาม
ระเบียบแบบแผนและหลักเกณฑ์ยิ่งขึ้น

๒.๒ กิจการที่จะต้องวางแผนดำเนินงาน

กิจการที่สุชาภิบาลจะต้องจัดทำเป็นแผนดำเนินงานนั้น จะต้อง เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจ
หน้าที่และมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

๒.๒.๑ เป็นกิจการสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่นหรืออำนวยความสะดวก
สุขให้แก่ประชาชนเป็นการส่วนรวม เป็นกิจการที่หนักไปในทางที่จะให้ผลประโยชน์ขัดแย้งกับ
โครงการหรือกิจการอื่น ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้ยูวางแผนการได้พิจารณาโดยรอบคอบ
เพื่อมิให้แผนการนั้นต้องแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงในภายหลัง

๒.๒.๒ เป็นกิจการใหญ่ซึ่งจะทำให้ไปเร็วไม่แล้วเสร็จ จะต้องวางโครงการ
จัดทำต่อเนื่องกันเป็นปี ๆ ไป จนกว่าจะแล้วเสร็จหรือเป็นการพิเศษหรือริเริ่มมีงานอันเป็นหน้าที่
ของสุชาภิบาลที่จะต้องจัดทำโดยปกติเป็นประจำ เช่น การทำความสะอาดถนนหนทาง หรือที่
สาธารณะ ฯลฯ

๒.๓ วิธีจัดทำ

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแบบพิมพ์ ตลอดจนกำหนดอธิบายหรือวิธีจัดทำไว้โดยชัดเจน

กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๑๑๑๗/๒๔๔๔ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๔๔ เรื่อง
วางแผนดำเนินงานสุชาภิบาล (หนังสือเวียน).

จะเห็น เมื่อคณะกรรมการสุชาภิบาลได้ประชุมพิจารณาตกลงในหลักการแล้วจะทำการอะไร ที่ไหน เมื่อใดอย่างไรแล้ว เจ้าหน้าที่จะดำเนินการจัดทำไปตามมติของที่ประชุม และตามแบบพิมพ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด * ซึ่งไม่มีปัญหายุ่งยาก

สำหรับกรณีสุชาภิบาลทุ่งโฮ้งนั้น ปรากฏว่าแผนดำเนินงานยังกระทำไม่ถูกต้อง และไม่สุดสนใจต่อแผนดำเนินงานนี้ เพราะหลักฐานที่ปรากฏในแผนดำเนินงานมีข้อบกพร่อง ดังนี้

- ๑. แผนดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งจัดทำมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ นั้น ไม่ปรากฏว่ามีบันทึกติดตามผล ทำให้ไม่ทราบความสำเร็จของแต่ละแผน
- ๒. แผนดำเนินงานบางแผน เมื่อวางไว้แล้วไม่คงงบประมาณจัดทำให้เป็นไปตามแผน แยกฉบับตั้งงบประมาณดำเนินการอย่างอื่นซึ่งมิได้มีในแผน
- ๓. แผนดำเนินงานมีเพียงแต่ พ.ศ. ๒๕๐๘ แล้วสิ้นสุดหยุดลง เพราะสุชาภิบาลมิได้จัดทำแผนดำเนินงานอีก

สำหรับเรื่องแผนดำเนินงานนี้จะได้อธิบายรายละเอียดครั้งหนึ่งในตอนศึกษาเรื่องงบประมาณ เพราะมีความสัมพันธ์กันโดยใกล้ชิด

๓. ข้อบังคับงบประมาณ

งบประมาณหมายถึง "แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกโดยรูปตัวเลขแสดงโดยการดำเนินงานทั้งหมดในชั่วระยะเวลาหนึ่ง และนั้นจะรวมถึงการระดมการบริหารกิจกรรมโครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนแผนนั้น ในการดำเนินงานให้บรรลุแผนนั้นย่อมประกอบด้วยการกระทำ ๓ ข้อด้วยกันคือ (๑) การจัดเก็บเงิน (๒) การอนุมัติ (๓) การบริหาร ตามความหมายดังกล่าวนี้ งบประมาณจึงไม่เพียงแต่เป็นการรวบรวมรายรับรายจ่ายของหน่วยงาน

* ฎีกาถนอม พ.

๘๘ สุชาภิบาลทุ่งโฮ้ง, เรื่องแผนดำเนินงาน (แบบเอกสารราชการ)

๘๐ ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน (พระนคร: โรงพิมพ์ทางหุ่นส่วนจำกัดนครชัย, พ.ศ. ๒๕๑๒), หน้า ๒.

แต่ยังเป็นแผนการของหน่วยงานที่จะจัดทำในอนาคตอีกด้วย

๓.๑ การจัดทำเรื่อง

งบประมาณประจำปีของสหภาพบาลต้องตราขึ้นเป็นข้อบังคับงบประมาณประจำปี^{๔๑} แนว
กรรมการสหภาพบาลจะรับผิดชอบในการบริหารงานของสหภาพบาลเป็นคณะ แต่เนื่องจากการเสนอข้อ
บังคับเกี่ยวกับการเงิน กระทำได้แต่โดยประธานกรรมการหรือประธานกรรมการรับรอง ฉะนั้น
การจัดเตรียมงบประมาณจึงตกเป็นบทบาทของประธานกรรมการ แต่อย่างไรก็ตามกระทรวงมหาด
ไทยได้กำหนดหน้าที่ไว้ชัดเจนให้ปลัดสหภาพบาลเป็น "เจ้าหน้าที่ยื่นงบประมาณ" ในการร่างข้อบังคับ
ปลัดสหภาพบาลจะเรียกให้หน่วยงานต่าง ๆ ของสหภาพบาลเสนอประมาณการรายรับและรายจ่าย
ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสหภาพบาล เมื่อได้ตัวเลข
มาแล้ว ปลัดสหภาพบาลทำหน้าที่วิเคราะห์และกำหนดเพิ่มหรือลดเงินจำนวนวงความจำเป็นของ
การปฏิบัติงาน และคำนวณกำลังเงินของสหภาพบาล^{๔๒}

เมื่อปลัดสหภาพบาลพิจารณาตรวจสอบและรวบรวมงบประมาณเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้อง
เสนอประธานกรรมการสหภาพบาลเพื่อพิจารณาอนุมัติ เงินงบประมาณขอเบิก เมื่อประธานกรรมการ
สหภาพบาลได้อนุมัติให้ตั้ง เป็นงบประมาณประจำปีได้แล้ว ปลัดสหภาพบาลจะต้องจัดรวบรวมทำเป็นร่าง
ข้อบังคับงบประมาณเสนอต่อประธานกรรมการสหภาพบาลอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นก็เป็นหน้าที่ของประธาน
กรรมการสหภาพบาลที่จะเสนอเจ้าผู้การพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการสหภาพบาลต่อไป^{๔๓}

โดยวิธีดำเนินการข้างต้นนี้เอง จะเห็นได้ว่าระเบียบวิธีการงบประมาณของสหภาพบาลนั้น
ก็คล้ายการเข้ามีส่วนร่วมของกรมการอื่น ๆ ในขั้นเตรียมการนี้โดยปริยาย เพราะประธานกรรม
การสหภาพบาลและปลัดสหภาพบาลนี้เผด็จคณะ (Dominance) เหนือกว่ากรมการสหภาพบาลอื่นๆ

^{๔๑} "พระราชบัญญัติสหภาพบาล พ.ศ. ๒๔๙๕", *op.cit.*, มาตรา ๒๔.

^{๔๒} กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสหภาพบาล พ.ศ. ๒๕๐๔,

ข้อ ๖.

^{๔๓} *Ibid.*, ข้อ ๑๔ - ๑๕.

อยู่แล้ว จึงเป็นการยากที่จะให้กรรมการสุชาภิบาลอื่น ๆ โดยเฉพาะประเภทท่านั้น ผู้ในหมู่บ้านและ
ประเภทได้รับเลือกตั้งทำการคัดค้านนโยบายได้

อย่างไรก็ตาม สำหรับสุชาภิบาลพุทธโฆสง ประธานกรรมการสุชาภิบาลมิได้ใช้อำนาจ
ตามระเบียบวิธีการงบประมาณของตน แต่ได้ใช้วิธีให้คณะกรรมการสุชาภิบาลเสนอว่า ควรจะ
ดำเนินงานอะไรบางอย่าง สำหรับงบประมาณในปีต่อไปซึ่งโดยวิธีนี้เป็นการ เปิดโอกาสให้คณะกรรมการ
สุชาภิบาลทุกคนมีสิทธิ เสนอแผนงานและโครงการได้อย่างเสรี เมื่อตกลงในที่ประชุมแล้วจึงให้ปลัด
สุชาภิบาลนำมติไปร่างข้อบังคับงบประมาณเสนอที่ประชุมต่อไป^{๘๔}

๓.๒ การพิจารณาอนุมัติ

งบประมาณเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับนโยบายของสุชาภิบาลโดยตรง การจัดทำงบประ
มาณนั้นถือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายไปในตัวด้วย เพราะการที่จะทำอะไรที่ไหน เมื่อใด ย่อมขึ้น
อยู่กับงบประมาณทั้งสิ้น เนื่องจากงบประมาณประจำปีของสุชาภิบาลของคริสตจักรเป็นข้อบังคับ ฉะนั้น
ในชั้นการประชุมพิจารณาจะต้องประชุมเป็น ๓ วาระ และจะพิจารณา ๓ วาระรวดเดียวไม่ได้^{๘๕}

การพิจารณาร่างข้อบังคับสุชาภิบาลวาระที่หนึ่ง เป็นขั้นที่ให้ประชุมปรึกษาในหลักการ
แห่งร่างข้อบังคับสุชาภิบาล และคงมีมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างข้อบังคับนั้นหรือไม่ กรรมการสุชาภิ
บาลทุกคนามีสิทธิอภิปรายก่อนจะมีการลงมติ ถ้าที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการ ร่างข้อบังคับสุชาภิบาล
นั้นก็ไปอันตกไป แต่ถ้าที่ประชุมลงมติรับหลักการก็จะส่งให้คณะกรรมการซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการ
สุชาภิบาลเป็นผู้แต่งตั้ง ทำการพิจารณาโดยละเอียด ซึ่งในขณะนั้นถ้ากรรมการสุชาภิบาลผู้ใดเห็นสม
ควรจะแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างข้อบังคับสุชาภิบาลอย่างไรก็มีสิทธิ เสนอขอแปรข้อปรึกษาได้

การพิจารณาร่างข้อบังคับสุชาภิบาลในวาระที่สอง เป็นการปรึกษาเรียงตามลำดับข้อ

^{๘๔} สุชาภิบาลพุทธโฆสง, รายงานการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล ครั้งที่ ๘/๒๕๑๑

เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๑๑.

^{๘๕} กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๔,



เฉพาะขอสมัคร แปรข้อปรึกษาหรือที่คณะกรรมการขอแก้ไขเท่านั้น

การพิจารณาในวาระที่ ๓ ที่ประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลจะลงมติว่าจะให้ตราเป็นข้อบังคับสุชาภิบาลหรือไม่

ในการดำเนินการตามลำดับขั้นต่าง ๆ เพื่อตราข้อบังคับสุชาภิบาลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นวาระเป็นข้อบังคับที่วางไว้เพื่อการนี้เพื่อให้โอกาสแก่กรรมการสุชาภิบาลทุกคนในอันที่จะขอแปรข้อปรึกษา ขอแก้ไขเพิ่มเติมหรือลงมติสนับสนุนหรือคัดค้านก็ได้ กระบวนการตามที่ได้อ้างไว้ มีมาได้ให้โอกาสแก่กรรมการสุชาภิบาลทุกคนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของสุชาภิบาลอย่างเต็มที่

สำหรับกรณีของสุชาภิบาลห้วยไซสง นอกจากกรรมการสุชาภิบาลจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาตามลำดับขั้นแล้ว ในการพิจารณาตอนสุดท้ายการตั้งกลาวัก็ปรากฏว่ากรรมการสุชาภิบาลส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการพิจารณาอยู่ชั้นที่เรียกว่ามาพอใจที่ได้กล่าวก็คือจากการศึกษารายงานการประชุมการพิจารณาข้อบังคับงบประมาณประจำปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖ พบว่าในการพิจารณาทุกลำดับขั้นจะผ่านที่ประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลด้วยมติเป็นเอกฉันท์ และก่อนการลงมติ กรรมการแต่ละท่านได้ซักถามข้อสงสัยพอสมควร อันเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความสนใจในการเข้ามามีบทบาทต่อการบริหารงานของท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นในการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณปี ๒๕๐๖ วาระที่ ๑ ได้มีกรรมการท่านหนึ่งสอบถามเรื่องที่ตั้งสุชาภิบาลของกิ่งงบประมาณสำรวจจ่ายเป็นค่าช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติว่าได้อาศัยหลักเกณฑ์อะไร ซึ่งประธานได้ตอบชี้แจงว่า ได้อาศัยเหตุผลและความจำเป็นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๐๖/ว.๓๑๖ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๐๖ เรื่องการตั้งงบประมาณของท้องถิ่นเกี่ยวกับผู้ประสบภัยธรรมชาติจนเป็นที่เข้าใจ นอกจากนี้ยังปรากฏว่ากรรมการสุชาภิบาลยังมีส่วนร่วมในการพิจารณารายละเอียด โดยได้รับแจ้งถึงเป็นคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างงบประมาณอีกด้วย ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๐๔ -

๔๖
สุชาภิบาลห้วยไซสง, บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล ครั้งที่ ๕/๒๕๐๖
เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๐๖

๒๕๑๒ ปรากฏว่ามีกรรมการสุชาภิบาลพุทโธสงฆ์ได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลให้พิจารณาร่างงบประมาณแยกเป็นประเภทใดดังนี้

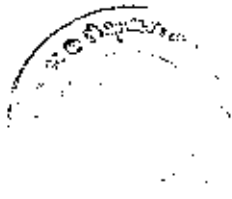
ตารางที่ ๑๖

แสดงประเภทและจำนวนกรรมการสุชาภิบาลพุทโธสงฆ์ที่ได้รับเลือกตั้ง
เป็นคณะกรรมการพิจารณาร่างงบประมาณประจำปี
ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๑๖

ปี	จำนวน อนุกรรมการ (คน)	กรรมการโดยตำแหน่ง		กรรมการ โดยการเลือก ตั้ง (คน)	กรรมการโดย การแต่งตั้ง (คน)	หมายเหตุ
		ข้าราชการ (คน)	ภักดี ผู้ใหญ่นาน (คน)			
๒๕๐๔	๕	๑	๓	๑	—	
๒๕๐๕	๕	๒	๑	๑	๑	
๒๕๑๐	๓	๑	—	๑	๑	
๒๕๑๑	๓	๑	๑	๑	—	
๒๕๑๒	๓	๑	๑	๑	—	

ที่มา : สมุดบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลพุทโธสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๑๖

จากตารางดังกล่าวที่ได้เห็นว่ากรรมการสุชาภิบาลพุทโธสงฆ์จากการเลือกตั้งมีส่วนร่วมในการพิจารณารายละเอียดร่างข้อบังคับงบประมาณสุชาภิบาลควยทุกครั้ง และในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเหล่านี้ก็โดยสดงออกถึงความสนใจในการพิจารณาถึงส่วนได้เสียของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ดังปรากฏว่าในการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณปี ๒๕๑๑ คณะอนุกรรมการเสนอขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง ๑ รายการคือ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ข้อ ๒ การซ่อมแซมถนนสายพุทโธสง-



บ้านจาม จำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นรายการที่ ๕ กง เหลือไว้ซ่อมแซมถนนตำบลพุทไธสง - บ้าน
ศรีษะแค้น จำนวน ๔,๐๐๐ บาท และที่ประชุมคณะกรรมการเห็นสมควรเป็นเอกฉันท์ ^{๕๗} พกติกกรม
เหล่านี้แสดงว่ากรรมการสุชาภิบาลพุทไธสงมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารงาน ของ
สุชาภิบาลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยสมบูรณ์

สำหรับร่างข้อบังคับงบประมาณเมื่อคณะกรรมการสุชาภิบาลลงมติให้ตราเป็นข้อบังคับแล้ว
จะต้องเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจรรยาบรรณนิติ และประกาศใช้ต่อไป

๓.๓ การบริหารงบประมาณ

งบประมาณของสุชาภิบาลนั้น ระเบียบวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย ให้ประ
ธานกรรมการสุชาภิบาลเป็นผู้เบิกจ่าย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าประธานกรรมการ เป็นผู้บริหารงานงบ
ประมาณ และยิ่งกว่านั้นประธานกรรมการสุชาภิบาลยังมีอำนาจอนุมัติให้มีการโอนงบประมาณราย
จ่ายได้หลายประการ คือ โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างประเภทในหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้าง
ประจำ หมวดค่าวัสดุ หมวดค่าพัสดุ และโอนรายจ่ายระหว่างรายการในหมวดครุภัณฑ์ หมวดค่าที่
ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดเงินอุดหนุนได้หลาย ส่วนการโอนนอกเหนือจากนี้ต้องได้รับอนุมัติจาก
ผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย ^{๕๘} สำหรับคณะกรรมการสุชาภิบาลนี้ไม่เกี่ยวข้องกับ
การบริหารงบประมาณในด้านการ เบิกจ่ายและการโอน จึงกล่าวได้ว่า นโยบายที่คณะกรรมการสุชา
ภิบาลได้กำหนดโดยงบประมาณนั้น อาจถูกเปลี่ยนแปลงได้โดยนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และ
กระทรวงมหาดไทย แต่คณะกรรมการสุชาภิบาลเองจะเปลี่ยนแปลงไม่ได้

สำหรับกรณีสุชาภิบาลพุทไธสงนั้น กรรมการมีโอกาสได้เข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงบ
ประมาณ โดยได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการต่าง ๆ ตามระเบียบ

^{๕๗} สุชาภิบาลพุทไธสง, บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลพุทไธสง ครั้งที่ ๕/๒๕๑๐ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๑๐.

^{๕๘} พระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๔, op.cit., มาตรา ๒๗.

^{๕๙} ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๔, op.cit., วิชา ๗๖,

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างและการจัดหาพัสดุของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๓
ซึ่งยอมนับได้ว่ามีส่วนร่วมที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม สำหรับการเข้าร่วมรวมในการกำหนดนโยบายว่าด้วยอัตรางบประมาณของสุขาภิบาลพุทไธสงนี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่ที่มีใ้ผู้นำแผนค่าเงินจากมาเป็นแนวทางจัดทำงบประมาณคณะกรรมการเองได้กำหนดนโยบายไว้อย่างหนึ่งในการจัดวางแผนค่าเงินงาน แต่เมื่อถึงขั้นทำงบประมาณกลับมีใ้ผู้นำแผนค่าเงินจากมาพิจารณาด้วย ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ ๒๕๐๔ ได้กำหนดแผนค่าเงินงานในปี ๒๕๐๕ ว่า จะก่อสร้างตอถังน้ำเพื่อแก้ไขการขาดแคลนน้ำในย่านหมู่ที่ ๑ ตำบลพุทไธสง โดยจัดตั้งหลอดังขึ้นที่บริเวณโรงเรียนพุดไธสง สูง ๔ เมตร ทั่วถึงน้ำ ๕๐๐ แกลลอน จำนวน ๖ ถัง คิดถึงเครื่องสูบน้ำขึ้นสู่หลอดังแล้วแจกจ่ายไปยังบ้านเรือนราษฎร กากก่อสร้างทั้งสิ้นประมาณ ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ปรากฏว่าในการจัดทำงบประมาณปี ๒๕๐๕ จนถึงปี ๒๕๐๖ มิได้เคยมีการรวมการสุขาภิบาลผู้ใดเสนอแผนค่าเงินงานนี้แก่ที่ประชุม และก็ยังมิได้ดำเนินการวางแผนค่าเงินการดังกล่าวจนกระทั่งปัจจุบันนี้ นอกจากนั้นยังวิเคราะห์ตัวเลขเกี่ยวกับประมาณการรายรับรายจ่ายเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำข้อบังคับงบประมาณบางปีมีผิดพลาดอีกด้วย ปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้

^{๕๐} สุขาภิบาลพุทไธสง, เรื่องแผนค่าเงินงาน พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๐๔ (เพิ่มเอกสารราชการ

^{๕๑} สุขาภิบาลพุทไธสง, สมุดบันทึกรายงานการประมาณคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ.

ตารางที่ ๑๗

แสดงสถิติของประมาณการรายวัน รายจ่าย กับรายได้จริง รายจ่ายจริงของสุราภิบาลเขต

ปีงบประมาณ ๒๖๐๘ - ๒๖๑๑

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายวัน		รายได้จริง		+ ตั้งค่า - ค่าคง		ประมาณการรายจ่าย		รายจ่ายจริง		+ ตั้งค่า - ค่าคง	
	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.
๒๖๐๘	๕๖,๐๐๐	—	๕๖,๓๐๖	๖๐	๕๖,๖๕๕	๕๕	๕๖,๕๖๕	—	๕๖,๓๖๕	๕๐	๕,๖๐๐	๕๐
๒๖๐๙	๕๕,๖๖๕	—	๑๐๐,๕๖๑	๕๖	— ๕,๕๕๖	๕๖	๕๐,๕๐๕	—	๕๕,๕๖๗	๑๕	๑,๕๖๗	๖๕
๒๖๑๐	๑๐๕,๕๐๑	—	๕๖,๕๕๕	๕๐	๑๖,๕๖๖	๕๐	๕๗,๕๐๕	—	๕๑,๕๕๖	—	๕,๐๐๕	—
๒๖๑๑	๑๒๕,๕๐๕	—	๑๐๕,๕๖๕	๕๐	๒๖,๕๕๖	๐๕	๑๒๕,๕๖๖	—	๑๐๕,๕๖๖	๑๕	๒๖,๐๖๕	๕๕

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง

จากสถิติประมาณการรายรับรายจ่าย และรายได้จริง รายจ่ายจริงของสุขาภิบาลพุทไธสง ระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๐๔ - ๒๕๑๑ แสดงให้เห็นถึงการวิเคราะห์ตัวเลขที่ไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้ในปีงบประมาณ ๒๕๑๐ และ ๒๕๑๑ นั้น รายได้จริงกับรายจ่ายจริงใกล้เคียงกันมาก และความจริงกับประมาณการแตกต่างกันมาก มูลเหตุอาจเนื่องมาจากรายได้จริงในปีงบประมาณ ๒๕๐๘ สูงกว่าประมาณการจึงทำให้การวิเคราะห์ผิดพลาด แห่อย่างไรรก็ตาม รายได้จริงเมื่อปี ๒๕๑๐ ซึ่งต่ำกว่าลงนั้นควรจะเป็นมูลเหตุให้คณะกรรมการสุขาภิบาลคัดค้านหรือโต้แย้งประธานกรรมการสุขาภิบาล หรือปลัดสุขาภิบาลได้อย่างมีเหตุผล แต่ไม่ปรากฏว่ามีการโต้แย้งแต่อย่างใด เป็นเหตุให้รายได้จริงกับรายจ่ายจริงของปีงบประมาณ ๒๕๑๑ เกือบเท่ากัน

ตัวเลขของปีงบประมาณ ๒๕๑๑ ที่น่าสนใจ ถ้าหากกรรมการสุขาภิบาลวิเคราะห์ติดตามให้เข้ถึงกับเหตุจริง ๆ แล้วจะพบว่าในปีงบประมาณ ๒๕๑๑ นั้น สุขาภิบาลได้ตั้งงบประมาณไว้จ่ายเพื่อการพัฒนาเฉพาะรายจ่ายในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างเพียง ๕๓,๕๐๐ บาท หรือร้อยละ ๔๘ ของงบประมาณรายจ่าย และทั้งไว้เป็นเงินรางวัลตอบแทนคณะกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งและโดยการแต่งตั้งซึ่งเป็นข้าราชการ ๓๐,๘๐๐ บาท หรือประมาณร้อยละ ๒๕ ส่วนอีกประมาณร้อยละ ๒๔ เป็นค่าใช้จ่ายในการจำเป็นเพื่อการบริหาร ฉะนั้น ถ้ารายจ่ายในด้านการเงินตอบแทนโคจ่ายจริงเข้าที่ตั้งงบประมาณ และค่าใช้จ่ายในการจำเป็นเพื่อการบริหาร ก็ได้จ่ายจริงไปอีก เมื่อเงินรายได้เก็บไม่ไค้เท่าที่ประมาณไว้ รายจ่ายที่คงถูกตัดไปเพราะเก็บเงินไม่ไค้ก็คือรายจ่ายในค่าน้ำประปาเอง และนี่ก็คือจุดอ่อนของสุขาภิบาลทั้งหลาย รวมทั้งสุขาภิบาลพุทไธสงด้วย

๔. การออกข้อบังคับสุขาภิบาล

เพื่อให้ปฏิบัติการ เป็นไปสามอำนาจหน้าที่ พระราชบัญญัติสุขาภิบาลให้อำนาจแก่สุขาภิบาลตราข้อบังคับเพื่อ บังคับภายในเขตสุขาภิบาลใดภายในขอบเขตที่แห่งกฎหมาย ข้อบังคับสุขาภิบาล

^{๕๖} สุขาภิบาลพุทไธสง, ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๑๑.

^{๕๗} Ibid.

^{๕๘} "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๕๔๕", op.cit., มาตรา ๒๖.

จึงเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารงานสุชาภิบาล เพราะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้สุชาภิบาล
เข้มแข็งขึ้น อำนาจออกข้อบังคับนี้ตกอยู่กับผู้ใดขึ้นอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติที่ควบคุมดูแลฝ่ายบริหาร แต่
เนื่องจากสุชาภิบาลเป็นองค์การที่คณะกรรมการบริหารทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
เมื่อเป็นเช่นนี้การออกข้อบังคับจึงกลายเป็นการสนับสนุนฝ่ายบริหาร หากใช้สิ่งที่คอยถ่วงดุลย์
แห่งอำนาจไม

๔.๑ ลักษณะของข้อบังคับ

พระราชบัญญัติสุชาภิบาลกำหนดให้สุชาภิบาลมีอำนาจตราข้อบังคับได้โดยไปรษณีย์หรือแยงคอก
กฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

๔.๑.๑ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๒๕ แห่งพระราช
บัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ เช่น รักษาความสะอาดของถนน หนองน้ำและระงับโรคติดต่อ ฯลฯ

๔.๑.๒ ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้สุชาภิบาลตราข้อบังคับได้ เช่น พระราช
บัญญัติรายไถ่สุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๘ ฯลฯ

๔.๑.๓ ข้อบังคับสุชาภิบาลดังกล่าวจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดข้อบังคับไว้ด้วย
ก็ได้ แต่ให้ถือเป็นความผิดสุโทษ และมีให้กำหนดโทษเกินกว่าหนึ่งร้อยบาท

ข้อบังคับสุชาภิบาลเป็นกฎหมายท้องถิ่นมีขอบเขตของการบังคับอยู่เพียงภายในเขตสุชาภิ
บาล กฎหมายเหล่านี้มุ่งที่จะก่อให้เกิดความสะอาดในการบริหารมากกว่าการจัดหารายได้และ
สุชาภิบาลเองก็ของระมัดระวังเป็นอย่างมากในการออกข้อบังคับที่เกี่ยวกับรายได้ ตัวอย่างเช่น
พระราชบัญญัติสาธารณสุขและกฎกระทรวงสาธารณสุขให้อำนาจสุชาภิบาลออกข้อบังคับควบคุมการค้า
สิ่งซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจและอาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพประเภทต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง
และกำหนดเพดานชั้นสูงของอัตราค่าธรรมเนียมไว้ให้สุชาภิบาลได้ดุลยพินิจกำหนดเองได้ แต่สุชาภิ
บาลจำเป็นต้องคำนึงว่าควรจะควบคุมเฉพาะการค้าประเภทใด และการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม
ก็เพียงเพื่อการควบคุมและค่าใช้จ่ายในการควบคุม มิใช่มุ่งแสวงหารายได้ เช่น อัตราค่าธรรมเนียม
นิยมโรงสีเด็ก กฎกระทรวงสาธารณสุขกำหนดเพดานอัตราค่าธรรมเนียมไว้ถึงปีละ ๑,๐๐๐ บาท

๕๖
แต่สมาชิกศาลพุทธโฆสงคำแดงเคยเพียงปีละ ๑๐๐ บาท เท่านั้น

๔.๒ ประเภทและวิธีการดำเนินการตรวจสอบบัญชี

ตามข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสมาชิกศาลแดงประเภทของข้อบังคับสมาชิกศาลออก
ได้เป็น ๓ ประเภท และมีวิธีการดังนี้

๔.๒.๑ ข้อบังคับสมาชิกศาลเกี่ยวกับกิจการทั่วไป ซึ่งสมาชิกศาลอาจตราขึ้นเพื่อ
ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ เช่น การดำเนินการในโรงฆาตกรรม ฆราวาสสถาน ฯลฯ
หรือกิจการอื่นภายในเขตสมาชิกศาล ข้อบังคับประเภทนี้กรรมการสมาชิกศาลทุกคนมีสิทธิเสนอข้อ
ประชุมได้โดยเสนอร่างข้อบังคับล่วงหน้าเป็นหนังสือแก่ประธานกรรมการสมาชิกศาลเพื่อให้เข้า
พิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการสมาชิกศาล โดยมีกรรมการรับรองอย่างน้อย ๒ คน

๔.๒.๒ ข้อบังคับสมาชิกศาลเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ข้อบังคับที่เรียกเก็บรายได้
หรือค่าธรรมเนียมอย่างใดอย่างหนึ่งจากประชาชน กรรมการสมาชิกศาลทุกคนมีสิทธิเสนอได้ แต่
ข้อบังคับประเภทนี้กรรมการสมาชิกศาลเป็นผู้รับรอง

๔.๒.๓ ข้อบังคับสมาชิกศาลว่าด้วยงบประมาณ ประธานกรรมการคนเดียวเท่านั้น
มีสิทธิเสนอข้อประชุม และไม่ว่าจะเป็นข้อบังคับประเภทใด ประธานกรรมการเสนอข้อ
ประชุมได้ทั้งสิ้นโดยไม่จำเป็นต้องรับรอง

การพิจารณาตรวจสอบข้อบังคับสมาชิกศาลนั้น พิจารณาเป็น ๓ วาระ แต่ที่ประชุมจะอนุมัติให้
พิจารณา ๓ วาระรวดก็ได้ ทั้งนี้บทวนข้อบังคับสมาชิกศาลว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำ
ปีงบประมาณ

สำหรับสมาชิกศาลพุทธโฆสง นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นมาจนถึง พ.ศ. ๒๕๑๖ คณะกรรมการ

๕๖
สมาชิกศาลพุทธโฆสง. ข้อบังคับสมาชิกศาลพุทธโฆสง เรื่องควบคุมการถำอันเป็นที่น่ารัง
เกียจและอาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ พ.ศ. ๒๕๐๓.

๕๗
ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสมาชิกศาล พ.ศ. ๒๕๕๔, op.cit., ข้อ ๗๖.

๕๘
Ibid.

๕๙
Ibid., ข้อ ๓๓, ๔๗.

การสุชาภิบาลได้ดำเนินการออกชอ้งกับสุชาภิบาลเกี่ยวกับกิจการทั่วไป และชอ้งกับสุชาภิบาล
 เกี่ยวกับความช่วยเหลือ โดยไม่มีรวมชอ้งกับสุชาภิบาลว่าควยงบประมาณรวมทั้งสิ้น ๑๐ ฉบับ และทุก
 ฉบับสามารถออกมาได้โดยมดีเป็นเอกฉบั๒๐ แสดงว่าคณะกรรมการสุชาภิบาลทราบความต้องการ
 ที่แท้จริงของประชาชนแล้ว จึงออกมาในรูปชอ้งกับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติได้

สรุป

เมื่อพิจารณาถึงโอกาสของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองแบบสุชาภิบาลแล้ว
 จะเห็นว่าโอกาสในการเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของ
 สุชาภิบาลที่กฎหมายเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงนั้น ได้แก่การเลือกตั้งกรรมการ
 สุชาภิบาลประเภทเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏว่าประชาชนในเขตสุชาภิบาลพุทธโฆสงมีส่วนร่วมตามวิถีทางที่
 กฎหมายเปิดให้ไม่น้อยมาก แต่ในคานพหุติกรรมและท่าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย
 และการบริหารงานของกรรมการสุชาภิบาล ซึ่งเป็นตัวแกนรองประชาชนนั้นกลับปรากฏว่า การมี
 ส่วนร่วมในคานนี้แม้จะถูกจำกัดโดยคัวบทกฎหมาย ชอ้งกับ และระเบียบวิธีการต่าง ๆ ก็ตาม แต่
 ในบางพหุติกรรมแล้วปรากฏว่ากรณีของสุชาภิบาลพุทธโฆสงนั้น ประชาชนกรรมการสุชาภิบาลได้มีการ
 ใช้ลักษณะผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leadership) จึงเป็นเหตุให้การเข้ามามีส่วน
 ร่วมของประชาชนเป็นไปได้โดยราบรื่นไม่มีการกีดกันแต่อย่างใด จากการศึกษาพัฒนาของกรรมการ
 สุชาภิบาลประเภทเลือกตั้งในการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลเท่าที่ได้กระทำมานั้นได้ชี้ให้เห็น
 ความหมายที่จะเข้ามามีส่วนร่วมของกรรมการประเภทนี้มากกว่ากรรมการสุชาภิบาลประเภทโดย
 คำแต่งตั้ง และในการประชุมปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุชาภิบาล
 โดยคำแต่งตั้ง และในการประชุมปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุชาภิบาล
 ได้แสดงความคิดเห็นรักษายลประโยชน์ของประชาชนอยู่เสมอ ปัญหาในเรื่องนี้จำนวนกรรมการ
 ประเภทเลือกตั้งน้อยมิใช่เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด เพราะไม่เคยปรากฏว่ามี การแตกแยกหรือขัดแย้งใน

^{๒๐} สุชาภิบาลพุทธโฆสง, เรื่องชอ้งกับสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๑๖ (เพิ่มเอกสาร
 ราชการ).

การออกเสียงลงมติในข้อปรึกษาใด ๆ การอภิปรายที่ขัดแย้งกันเป็นเพียงแสดง เหตุผลและความคิด
แต่เมื่อถึงคราวออกเสียงลงมติดังนั้นก็ไปโดยเอกฉันท์ทุกครั้ง

ส่วนปัญหาในเรื่องบุคคลิกภาพกรอบจำกัดกรรมการประเภทข้าราชการที่อยู่ต่อกรรมการ
ประเภทกำนันผู้ใหญ่บ้าน และประเภทเลือกตั้ง แม้จะมีอยู่บ้างแต่หาเป็นอุปสรรคต่อการอภิปรายและ
การแสดงความคิดเห็นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นส่วนรวมไม่ ถ้าจะดูตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
ที่เพียงแต่จะให้ประชาชนที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นกรรมการสุขาภิบาล ได้เข้ามีส่วนร่วมในการ เสนอ
ปัญหาและความต้องการของประชาชนต่อทางราชการแล้ว จะเห็นได้ว่าการบริหารงานของสุขาภิบาล
ทุกโรงเรียน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยสมบูรณ์ และโดยเหตุผลที่นาจะเป็นเช่นนั้น กล่าวคือ
กรรมการประเภทเลือกตั้งควรจะมีขอบเขตเพียงในคำมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เพราะ
เป็นผู้มีปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่การที่จะนำนโยบายไปสู่รายละเอียด
ของการดำเนินงานนั้นควร เป็นหน้าที่ของผู้ที่มีความรู้ความชำนาญพอสมควร ถ้าหากจะให้กรรมการ
ประเภทเลือกตั้งมีส่วนร่วมในรายละเอียดของการดำเนินงานด้วยแล้ว บ่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก
หรืออาจจะเป็นไปได้โดยยาก เพราะกรรมการเหล่านั้นคือประชาชนผู้มีการระและหน้าที่ในการประกอบ
อาชีพอื่น ๆ ฉะนั้นแนวความคิดในแง่ที่กรรมการประเภทเลือกตั้งมีน้อยเกินไปจึงมีใช้สิ่งที่เป็นปัญหา
สำคัญในการบริหารงานของสุขาภิบาล ยิ่งกว่านั้นกรรมการประเภทเลือกตั้งจากประชาชนก็อาจ
ยากกำลังกับกรรมการประเภทกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นคนสำคัญของท้องถิ่นและเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง
จากประชาชนเช่นเดียวกับได้ และโดยนั้นก็จะเห็นได้ว่ากรรมการสุขาภิบาลประเภทที่เป็นฝ่าย
ประชาชนนั้นมีมากกว่าประเภทที่เป็นข้าราชการ

เมื่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาลโดยกรรม
การประเภทเลือกตั้งและกรรมการประเภทกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ ประชุม
ในการวางแผนดำเนินงาน การจัดทำงบประมาณ และออกข้อบังคับสุขาภิบาลอื่น เป็นกลไกสำคัญใน
การบริหารงานของสุขาภิบาล เป็นไปโดยราบรื่น ปัญหาในด้านการจัดรูปองค์กรขององค์กรสุขาภิ
บาลจึงไม่ใช่เป็นปัญหาสำคัญที่สุดที่ประชาชนจะ เข้ามาหรือไม่ เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองแนว
สุขาภิบาลในขณะนี้.