



บทที่ ๒

บทสรุปและขอเสนอแนะ

สุขาภิบาลเป็นรูปการบริหารราชการท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในลี้ลับที่มีอยู่ในประเทศไทย มีความมุ่งหมายที่จะแก้ข้อบกพร่อง และระเบียบการปกครองที่รวมอำนาจในสมัยก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากการขยายตัวของประชาชนพลเมืองก่อให้เกิดปัญหาการปกครองขึ้นมากมายหลายประการ รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาลักษณะซึ่งมีอยู่มากมายให้ทั่วถึงทันทั่วถึง และจะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น สุขาภิบาลได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการบางอย่าง และความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ถ้าพิจารณาในแง่ของการกระจายอำนาจและมีอิสระในการบริหารตนเองแล้ว สุขาภิบาลได้รับการกระจายอำนาจน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลนี้เริ่มมีขึ้นเป็นแห่งแรกที่ตลาดท่าลาดมณฑลจังหวัดสมุทรสาคร โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นตัวอย่างและเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกที่เกิดขึ้นในประเทศไทย หน้าที่ในคอนต้นก็มีไม่มากนัก เช่น รักษาความสะอาดของถนนหลวง แม่น้ำลำคลอง รักษาสาธารณสุขสมบัติ จุดประทีป โคมไฟในเวลาค่ำคืน เป็นต้น ต่อมาเมื่อเห็นว่าสุขาภิบาลตัวอย่างดำเนินงานเป็นผลดี จึงได้ขยายไปตามหัวเมืองต่าง ๆ และมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นตามลำดับ และน่าจะเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่บริหารงานมีประสิทธิภาพและแพร่ขยายยกฐานะ เป็นเทศบาลได้มากยิ่งขึ้น แต่จนกระทั่งบัดนี้ปัจจุบันนี้มีสุขาภิบาลถึง ๒๕๙ แห่ง และไม่มีกรยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล นับว่าการดำเนินงานของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลเป็นไปอย่างเชื่องช้าไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเนื่องจากสุขาภิบาลเกิดขึ้นโดยทางราชการหยิบยื่นให้ไม่ใช่ประชาชนเรียกร้องต้องการนั่นเอง

สรุปการวิเคราะห์สภาพปัญหาสุขภาพิบาล

แต่เดิมนั้นแม้ในสมัยราชาธิปไตยก็ได้มีความพยายามที่จะสอนประชาชนให้รู้จักปกครองตนเอง โดยเฉพาะในการดำเนินการเกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเป็นลำดับมา ในรูปเทศบาลปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน หรือในระบบสุขภาพ ที่ทำดลอมเป็นต้นมา แต่ก็มีโทษขยายบทบาทเพิ่มเติมให้ราษฎรได้มีส่วนมีเสียงในการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลขณะนั้นได้ยุติการปกครองท้องถิ่นแบบสุขภาพิบาลและได้จัดการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลขึ้นในย่านชุมชนทั่วทุกจังหวัด โดยให้ราษฎรได้มีส่วนมีเสียงในกิจการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้ในขั้นต้นรัฐบาลมีเป้าหมายที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้นให้ครบทุกตำบลทั่วประเทศ แต่กิจการของเทศบาลก็ล้มลุกคลุกคลานไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร รัฐบาลจึงหันกลับมาเอาระบบสุขภาพิบาลมาใช้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเป็นการพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวไปสู่ระบบเทศบาลอย่างมีขั้นตอน ซึ่งความเข้าใจอันนี้ย่อมปรากฏโดยหลักฐานว่า นับแต่ได้จัดตั้งเทศบาลครั้งแรกปี ๒๔๗๒ และบรรดาสุขภาพิบาลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขภาพิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ มีอยู่จำนวน ๓๕ แห่งแล้ว ได้ตั้งเพิ่มขึ้นเล็กน้อย จนถึง พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด ๑๑๗ แห่ง และต่อมาปี ๒๕๐๐ ได้ยกฐานะสุขภาพิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลอีกเพียง ๓ แห่ง รวมเป็น ๑๒๐ แห่งเท่านั้น จนกระทั่งปัจจุบันนี้ อย่างไรก็ตาม การที่กระทรวงมหาดไทยเปิดระบบสุขภาพิบาลโดยเริ่มทุกอำเภอ นั้น นอกจากจะเป็นการฝึกให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยทางหนึ่งแล้ว ก็มุ่งหวังในเรื่องการทะนุบำรุงท้องถิ่น โดยต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น เข้ามามีบทบาทร่วมกันคิดร่วมกันทำงานโดยใกล้ชิดอีกทางหนึ่ง เพราะเป็นข้อเท็จจริงที่ยอมรับกันว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้นเองย่อมรู้ความต้องการของเขา คียิ่งกว่าใคร ๆ

สุชาภิบาลมีฐานะ เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการปกครองตนเอง ตามพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งเป็นนิติบุคคลมีอำนาจอิสระเท่าที่กฎหมาย กำหนดให้มีอำนาจการตั้งงบประมาณของตนเอง เมื่อคณะกรรมการสุชาภิบาลอนุมัติงบประมาณ ก็ดำเนินการของสุชาภิบาลได้ คณะกรรมการสุชาภิบาลนี้เป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายควบคุม การดำเนินงานอัน เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนในเขตสุชาภิบาล

การที่สุชาภิบาลได้มีกำเนิดมา เช่นนี้ ก็เพื่อ เป็นการกระจายอำนาจปกครอง ตามนโยบายของทางราชการ ที่มุ่งให้ราษฎรได้ตระหนักและซาบซึ้งถึงการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย ต้องการให้ราษฎรได้ทราบว่าราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อย่างไร เพราะการมีส่วนร่วมมิใช่จะร่วมแต่เพียงระดับสูงสุด คือ การปกครองประเทศ โดยการเลือกผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ต้องเริ่มตั้งแต่ระดับต่ำสุด คือ การปกครองท้องถิ่น มาก่อน โดยคิดว่าการบริหารสุชาภิบาลนั้นเป็นรูปการกระจายอำนาจที่ดีที่สุดของไทยรูปหนึ่ง ในขณะนั้น เพราะเห็นว่า เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด มี อาณาเขตในการบริหารงานพอเหมาะไม่ใหญ่และไม่เล็กจนเกินไป ทั้งเป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นที่ฝึกรราษฎรให้รู้ถึงการ เลือกตั้งตัวแทนของตนเอง เข้าไปบริหารงานแทนตนตามแนว อุดมการณ์ แต่การดำเนินงานของสุชาภิบาลเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่เจริญก้าวหน้า และสอดคล้องตามอุดมการณ์ และนโยบายที่ใฝ่หวังไว้ยังมีข้อบกพร่องทั้งกลไกการบริหาร และความไม่พร้อมของประชาชนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่ออกมา ไข้บังคับนั้น ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด ซึ่งยังไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น การดำเนินงานโดยคณะข้าราชการอำเภอเป็นส่วนที่ใหญ่ และข้าราชการเหล่านั้นมีงานล้นมืออยู่แล้ว ไม่สามารถจะดำเนินงานสุชาภิบาลได้อย่างเต็มที่ และประชาชนมีส่วนร่วมช่วยดำเนินการน้อย ที่สุด ซึ่งตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ก็เพียงให้ เป็นคณะกรรมการโดยการเลือกตั้ง หรือ ประชาชนเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนดำเนินงาน และร่วมในการร่างข้อบังคับสุชาภิบาล ประชาชนหรือคณะกรรมการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกว้างขวางอย่างการปกครองในรูปเทศบาล นอกจากนั้นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองก็พอ

ประกอบกับการศึกษาของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำในท้องถิ่นต่าง ๆ การที่จะให้สุขาภิบาลเป็นโรงเรียนฝึกสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่ยังไกลต่อหลักการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชมธรรมนิยม ตลอดจนประเพณีการปกครองในอดีตของเราถือว่า การปกครองหรือการบริหารราชการเป็นเรื่องของรัฐของหลวง โพรฟ้าประชาชนจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวแตะต้องไม่ได้ ทศนคือนี่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองตนเองโดยเฉพาะระบบสุขาภิบาลอย่างยิ่ง ประชาชนเคยชินอยู่ต่อการรื้อหรือเคยอยู่กับการจัดให้ของรัฐเป็นส่วนใหญ่ให้เท่าใด ให้อย่างไร ประชาชนก็รับเอาเท่านั้น ไม่ค่อยกล้าที่จะคัดค้านหรือท้วงติงแต่ประการใด

เนื่องจากระดับการศึกษาของประชาชนต่ำ และความรู้ความเข้าใจในเรื่องระบบการปกครองตนเองยังไม่ดีพอย่อมมีปัญหาเกี่ยวโยงกระทบถึงปัญหาอื่น ๆ ต่อไปอีกเหมือนลูกโซ่ เช่นประชาชนขาดความสนใจในการใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น ขาดความสนใจที่จะติดตามคุณผลการทำงานของส่วนรวม เมื่อเป็นเช่นนี้คณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของสุขาภิบาลที่ราษฎรเลือกเข้ามายังขาดความรู้ ความเข้าใจ ความชำนาญ และสมรรถภาพในการดำเนินการปกครองตนเองขาดคุณสมบัติ หรือความกตัญญูเริ่มใด ๆ และยังไม่รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนดี การบริหารงานปกครองตนเองก็ประสบอุปสรรค กรรมการสุขาภิบาลไม่ค่อยกล้าที่จะตั้งกระทู้ถามหรืออภิปรายให้ความเห็นในการดำเนินงาน สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารกิจการสุขาภิบาลไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร เพราะประชาชนขาดความสนใจไม่ค่อยให้ความร่วมมือมากนัก โดยถือว่าเป็นงานของรัฐ จึงเป็นอุปสรรคต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลอย่างยิ่ง

โดยที่ภาวะและสภาพของการบริหารสุขาภิบาลของประเทศไทยนั้น ประสบปัญหาในการบริหารที่ว่า บุคคลนิยมเป็นข้าราชการของรัฐมากกว่าเป็นพนักงานของการปกครองท้องถิ่นดังเช่นสุขาภิบาลด้วยเหตุผลหลายประการ ทำให้ขาดคนดีมีความรู้ความเข้าใจเข้าไปบริหารงานของท้องถิ่น แม้ว่าทางราชการจะแก้ไขเรื่องบำเหน็จบำนาญโดยให้พนักงาน

สุธาภิบาลได้มีบำเหน็จบำนาญมากกว่าข้าราชการร้อยละ ๒๕ และให้อำนาจรัฐบาลที่จะสั่ง
 ข้าราชการให้ปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้โดยไม่ขาดจากทางราชการแล้วก็ดี แต่ภาวะความ
 เป็นอยู่พนักงานสุธาภิบาลยังไม่อาจไต่คนดี มีความรู้เท่าเทียมกับข้าราชการ เพราะ
 ข้าราชการมีความรู้ลึกกว่ามีฐานะ ศักดิ์ศรีและความสามารถเหนือเจ้าหน้าที่ของสุธาภิบาล
 ซึ่งจะเห็นได้จากพฤติกรรมที่แสดง ออกทางสังคมเกี่ยวกับงานในหน้าที่เจ้าหน้าที่ของ
 สุธาภิบาลจะต้องเป็นฝ่ายไปพบข้าราชการ จึงทำให้การบริหารงานสุธาภิบาลไม่ได้รับความ
 ความร่วมมือจากประชาชนอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่มีตัวแทนที่เลือกตั้งจากประชาชนมาเป็น
 ผู้บริหาร ยังมีความคิดฝังใจอยู่กับการงานของสุธาภิบาลเป็นภาระหน้าที่ของ นายอำเภอ
 ตัวแทนของราษฎร เป็นเพียงผู้ที่รับดูและมีฐานะเป็นที่ปรึกษาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปัญหา
 ที่สำคัญคือสุธาภิบาลอยู่ในฐานะที่ต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลางซึ่งมีอำนาจพิจารณาออกกฎหมายและ
 ระเบียบต่าง ๆ ออกมาซึ่งบังคับในรูปการควบคุมบังคับดูแลการบริหารของสุธาภิบาล ดังเช่น
 กำหนดให้ประธานกรรมการสุธาภิบาลเป็นผู้ เสนอร่างข้อบังคับสุธาภิบาลตามแบบและวิธีการ
 ของกระทรวงมหาดไทย หรือกรณีที่ร่างข้อบังคับสุธาภิบาลซึ่งที่ประชุมไม่อาจรับหลักการ
 หรือลงมติในวาระที่สามไม่ให้ตราเป็นข้อบังคับสุธาภิบาล หรือมีมติว่าให้ยกเรื่องอื่นขึ้นมา
 ปรึกษาแทน ซึ่งเท่ากับเป็นการลงมติไม่รับหลักการหรือไม่ยอมให้ตราเป็นข้อบังคับหรือใน
 กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ลงชื่ออนุมัตินั้น ให้ถือว่าร่างข้อบังคับสุธาภิบาลนั้นเป็นอันตกไป
 มีให้ เสนอร่างข้อบังคับสุธาภิบาลนั้นต่อไป นอกจากนี้ยังกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวง
 มหาดไทยว่าด้วยการงบประมาณสุธาภิบาลว่าด้วยการ เสนอร่างข้อบังคับงบประมาณสุธาภิบาล
 นั้นเป็นหน้าที่ของประธานกรรมการสุธาภิบาล จะต้องเสนอข้อที่ประชุมและจะต้องดำเนินการ
 การประชุมให้เสร็จภายในเวลา ๑๕ วัน เกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับดังกล่าว ส่วนกลาง
 ออกมาซึ่งบังคับโดยอาศัยการตีความกฎหมายตามตัวหนังสืออย่างเคร่งครัด ไม่สู้จะคำนึง
 ถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตสุธาภิบาลเป็นสำคัญ และประโยชน์ด้านการปกครอง
 แต่ประการใด ๆ

สำหรับรายได้ของสุขาภิบาลเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ประจวบกับโลหิตีใหญ่ของร่างกายมนุษย์ การที่สุขาภิบาลจะดำเนินได้หรือไม่เพียงไร นั้นขึ้นอยู่กับรายได้เป็นสำคัญ สุขาภิบาลทุกแห่งต้องประสบกับปัญหาในเรื่องนี้ ทั้งนี้เพราะว่าสุขาภิบาลมีสภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นโดยทั่วไปยังไม่ดีพอ เนื่องจากมีรายได้มาจากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากประชาชนในท้องถิ่น ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักทางด้านเกษตรกรรม อาชีพทางด้านอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมยังมีน้อยและอยู่ในวงจำกัด ประกอบกับไม่อาจจะหารายได้จากแหล่งอื่นได้นอกจากภาษี แต่บางท้องถิ่นยังขาดความเจริญอยู่มาก ทำให้เก็บภาษีได้น้อย ภาษีที่กำหนดไว้ก็มีไม่ก็ประเภท ได้แก่ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตและค่าปรับซึ่งเป็นรายได้ที่มีไม่มากนัก ส่วนรายได้หลักของสุขาภิบาลได้แก่เงินที่ได้มาจากภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งก็มีน้อยไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานสร้างสรรความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้ อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของสุขาภิบาลก็คือปัญหาทางด้านการคลังหรือการจัดของงบประมาณไม่ได้ส่วนสัมพันธ์กับหน้าที่ที่กำหนดให้สุขาภิบาลต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะสุขาภิบาลไม่มีอำนาจในการกำหนดประเภทและอัตราภาษีได้ตามใจชอบ สุขาภิบาลสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้เฉพาะประเภทที่รัฐบาลมอบหมายให้และตามอัตราที่กำหนดไว้เท่านั้น แม้ว่าภาษีอากรประเภทดังกล่าวเป็นแหล่งรายได้สำคัญ แต่จัดเก็บได้ต่ำมาก ทั้งนี้เนื่องจากการประเมินจัดเก็บภาษียังขาดประสิทธิภาพ การลดอัตราภาษีและการยกเว้นภาษีประเภทนี้ยังไม่เหมาะสม ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีฐานภาษีแคบ อัตราภาษีบางประเภท เช่น อัตราภาษีบำรุงท้องที่เป็นอัตราส่วนถอยหลัง และโครงสร้างอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามที่ เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสม ประกอบกับนโยบายเรื่องภาษีบำรุงท้องที่ก่อให้เกิดการลงทุนในที่ดินและแก่งกำไร สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นได้ก็เพราะขาดการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สินหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือนโยบายภาษีในค่านี้อยู่ไม่รัดกุมและทันสมัยเพียงพอ

ยิ่งกว่านั้น ปรากฏว่ารายได้จากภาษีอากรของรัฐบาลที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ
 เพิ่มและแบ่งให้ (surcharge tax) อันได้แก่ภาษีการค้าสุราและค่าธรรมเนียมสัมปทาน
 ภาษีการผลิตเครื่องพิมพ์ ภาษีกรมสรรพ ภาษีใบอนุญาตการพนัน และภาษีที่รัฐบาลกลางจัด
 เก็บและแบ่งสรรให้ (shared taxes) อันได้แก่ภาษีการส่งข้าวออก ภาษีและค่า
 ธรรมเนียมรถยนต์เป็นรายได้ที่รัฐบาลได้รับส่วนแบ่งในอัตราค่า แม้กฎหมายจะให้อำนาจ
 รัฐบาลออกข้อบังคับจัดเก็บภาษีบางประเภทเพิ่มขึ้นจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้วใน
 อัตราไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บ ดังจะเห็นได้จากรายได้ของรัฐบาล
 ทั้งหมด ๖๕๗ รัฐบาล ในรอบ ๕ ปีที่ผ่านมารัฐบาลมีรายได้สูงสุดโดยคิดจากเกณฑ์
 ๑ ล้านบาทขึ้นไปถึง ๑๕ ล้านบาท มีอยู่ ๓๒ รัฐบาล ที่มีรายได้ปานกลางอยู่ระหว่าง
 ๖ - ๙ แสนบาท มีเพียง ๒๐ แห่ง และรายได้ต่ำกว่าคือไม่ถึง ๒ แสนบาท จำนวน
 ๑๑๓ รัฐบาล^๑ นอกจากนั้นรัฐบาลจะต้องคอยรับการจัดสรรจากรัฐบาล ทำให้
 รัฐบาลขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน แม้รัฐบาลกลางจะให้เงินอุดหนุนแก่
 รัฐบาลปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนไม่น้อยในลักษณะเป็นเงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการ แต่
 ก็ไม่พอและกระทรวงมหาดไทยยังกำชับรัฐบาลในการเสนอขอรับเงินอุดหนุนว่า ไม่ควร
 เสนอโครงการขอเงินอุดหนุนเป็นจำนวนเงินมากเกินไป เพราะจะสิ้นเปลืองเวลาปฏิบัติ
 โดยเปล่าประโยชน์ และเงินอุดหนุนก็มีอยู่จำกัด ถ้าเสนอขอมากกว่า ๑ โครงการกำหนด
 ให้จำกัดด้วยความสำคัญให้ด้วย และถ้าโครงการใดต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากให้แบ่ง
 โครงการออกเป็นส่วน ๆ สำหรับรัฐบาลส่วนละ ๑ แสนบาท และยังให้รัฐบาลจัดสรร
 เงินจากรายได้ของตนเองสมทบ เป็นจำนวนเงินครึ่งหนึ่งของวงเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการ
 หากรัฐบาลใดไม่อาจจัดสรรเงินรายได้สมทบก็ให้ชี้แจงประกอบโครงการไว้ด้วย ยิ่งกว่านั้น
 ยังกำชับว่าควรพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและคำนึงถึงหลักประหยัดให้มากที่สุด

^๑ที่มา : กองราชการส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

ในเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายเงินหรือการก่อกวนนี้ผูกพัน กฎหมายกำหนดสาขาวิชาลด
 กระทำได้เฉพาะไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น หรือตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณ
 รายจ่ายเพิ่มเติมหรือตามระเบียบ หรือข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย จะเห็นได้ว่า
 ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่รัฐบาลกลางกำหนดขึ้นมีลักษณะจำกัด และควบคุมจนทำให้สาขาวิชา
 ขาดความอิสระดังเช่น ระเบียบเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณและการคลัง ระเบียบข้อบังคับ
 การประชุมซึ่งที่กล่าวแล้วมีข้อจำกัดมาก จนสาขาวิชาไม่สามารถดำเนินงานได้คล่องตัว
 ด้วยวิธีการควบคุมแบบกระตักตัวไม่ได้นี้แหละ เป็นเหตุให้สาขาวิชาไม่อาจจะพัฒนาได้ และ
 การที่สาขาวิชาไม่สามารถบริหารจัดการให้เจริญก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว และมี
 ประสิทธิภาพนั้นอาจกล่าวโดยสรุปจากผลของการที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ ๔ และ ๕ ว่ามี
 สาเหตุเนื่องมาจาก

๑. นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสาขาวิชา ซึ่งเป็นจักรกลที่สำคัญ
 ในการบริหารและรับผิดชอบกิจการของสาขาวิชา ไม่อาจจะบริการและพัฒนากิจการของ
 สาขาวิชาให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างสมบูรณ์แบบ เพราะมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น
 นายอำเภอมีภารกิจความรับผิดชอบในหน้าที่ราชการประจำอยู่เต็มมือแล้ว ยังต้องรับผิดชอบ
 กิจการของสาขาวิชา ในฐานะประธานกรรมการสาขาวิชาซึ่งต้องมีความรับผิดชอบสูงทั้งใน
 ด้านคดีและคดีในกิจการบริหารกิจการของสาขาวิชา แต่ในขณะที่เดียวกันนายอำเภอกลับ
 ขาดเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็น ขาดบุคลากรที่มีความสามารถที่ช่วยแบ่งเบาและบริหาร
 กิจการสาขาวิชา ให้บรรลุเป้าหมาย และขาดงบประมาณที่จะดำเนินการตามความเหมาะสม
 ยิ่งไปกว่านั้นในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสาขาวิชา
 นั้น นายอำเภอจะต้องระมัดระวังและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อ
 บังคับต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการสาขาวิชา และในฐานะนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการ
 ของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดข้อบกพร่องเสียหายแก่กิจการของสาขาวิชา
 ซึ่งอาจมีผลกระทบไปถึงอนาคตตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเองอีกด้วย ดังนั้น ส่วนใหญ่แล้ว
 นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสาขาวิชาจะมีพฤติกรรมในการบริหารในแบบที่เคร่งครัด

สอดคล้องกฎหมาย ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ เพื่อป้องกันข้อผิดพลาด จนทำให้ดูเหมือนว่า นายอำเภอขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน เนื่องจากถูกรอบงำโดยทมิฬนิติของ กฎหมาย ระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้องอย่างมากมายนั้น จนทำให้นายอำเภอส่วนใหญ่ไม่กล้า บริหารงานในลักษณะที่มีความคิดก้าวหน้า หรือมีลักษณะที่ผิดแผกแตกต่างไปจากกรอบที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับวางไว้ ดังนั้นการปรับปรุงหรือการพัฒนากิจการของ สุขาภิบาลจึง เป็นไปได้ยาก

๒. ประสิทธิภาพของการบริหารกิจการนั้น นอกจากปัจจัยเกี่ยวกับความรู้ ความสามารถ ความตั้งใจจริง ความเสียสละ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลากร ในองค์กรนั้น ๆ แล้ว ปัจจัยที่สำคัญควบคู่อีกประการหนึ่งก็คือเงินหรืองบประมาณที่จะใช้จ่าย เพื่อการบริหารกิจการนั้น ๆ องค์กรใดที่เพียบพร้อมไปด้วยบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง แต่ขาดเงินที่จะใช้จ่ายเพื่อบริหารกิจการในหน้าที่เท่าที่ควรแล้ว กุศลบรรคปัญหาต่าง ๆ ก็ จะเกิดขึ้น ถึงแม้จะใช้จ่ายความสามารถในการบริหารแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็ยากที่จะพ้นฝ่าอุปสรรค ในด้านการเงินให้สำเร็จลุล่วงไปได้ การบริหารกิจการของ สุขาภิบาลก็เช่นเดียวกัน สุขาภิบาล มิได้มีแต่ปัญหาด้านคนตามที่กล่าวถึงในข้อ ๑ เท่านั้น สุขาภิบาลมีปัญหาด้านการเงิน หรือ บัญหารายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายเพื่อการปฏิบัติงาน อันเป็นภาระหน้าที่ของสุขาภิบาล ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จากผลของการศึกษาในบทที่ ๔ และ ๕ สรุปได้ว่าปัญหารายได้ ไม่พอกับรายจ่ายของ สุขาภิบาลนั้นเนื่องมาจากนโยบายการจัดเก็บภาษีที่ล่าช้าไม่ทันสมัย ตลอดจนประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีทุกระดับไม่เพียงพอแต่สุขาภิบาลเท่านั้นยังไม่ดีพอทำให้ ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ครบถ้วน ยังมีผู้หลีกเลี่ยงไม่ชำระภาษีหรือชำระภาษีน้อยกว่าที่ควร จะเป็นอยู่เป็นจำนวนมาก ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันในวงการที่เกี่ยวข้อง ในการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ หลายคณะก็มีความเห็นพ้อง ต้องกันในเรื่องนี้ว่า ปัจจุบันนี้ท้องถิ่นเกือบทุกแห่งจะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณเท่าตัว โดย ที่ไม่จำเป็นต้องเพิ่มประเภทและ อัตราภาษีแต่ประการใด หากแต่ปรับปรุงประสิทธิภาพของ การจัดเก็บภาษีให้ได้ครบเต็มเม็ดเต็มหน่วยที่ควรจะเป็นเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาเกี่ยวกับการเงินการคลังของสุขาภิบาลที่น่าจะกล่าวถึงอีกประการหนึ่งก็คือ การที่รัฐบาลวางระเบียบ

ปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินการคลังของสุขาภิบาลไว้อย่างเข้มงวดกวดขัน จนก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ไม่น้อย และมีผลสืบเนื่องไปถึงประสิทธิภาพในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้นอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่ควรให้ความสนใจอย่างจริงจังในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้หมดสิ้นไป เพื่อความสำเร็จของการบริหารกิจการสุขาภิบาล

ข้อเสนอแนะ

๑. ค่านกฎหมาย

๑.๑ ความพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย ข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้งและราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวน ๔ นาย จำนวนข้าราชการนั้นได้แก่นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้ทำหน้าที่ปลัดสุขาภิบาล ผู้บังคับกองตำรวจภูธรอำเภอ ออานามัยอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอ ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นแล้วแต่ว่าภายในเขตสุขาภิบาลนั้นครอบคลุมจำนวนหมู่บ้านเท่าใด ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านก็เป็นกรรมการโดยตำแหน่งเท่านั้น จะเห็นว่าจำนวนข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งรวมเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งนั้นจะมีมากกว่ากรรมการสุขาภิบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งตลอดไป เหตุที่นับเอากำนันผู้ใหญ่บ้านรวมอยู่ในกรรมการฝ่ายข้าราชการนั้นก็เพราะว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นได้รับเงินตอบแทนเป็นรายเดือนจากกรมการปกครอง และมีวินัยทำนองเดียวกับข้าราชการ โดยปกติแล้วก็เท่ากับ เป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอตนเอง จึงเป็นที่ยอมรับว่าหากกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งและโดยแต่งตั้งมาประชุมมากกว่า ๔ คนขึ้นไปแล้ว การลงคะแนนเสียงใด ๆ นั้น กรรมการผู้ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรย่อมไม่อาจมีโอกาสเข้าชัยชนะกรรมการสุขาภิบาลฝ่ายแต่งตั้งได้เป็นอันขาด ถ้าหากหวังผลให้ฝ่ายราษฎรเข้ามามีบทบาทร่วมในการทำหน้าที่ของถิ่นอย่างน้อยผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะพึงกระทำได้ คือไม่เพียงแต่แสดงความความคิดเห็นแต่อย่างเดียว แต่ให้ออกาสเขาใช้ความคิดเห็นมีโอกาสแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

การจะไต่มีการแก้ไขให้จำนวนกรรมการสุขาภิบาลที่เลือกตั้งจากราษฎรนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้น
เท่ากับจำนวนกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการ เช่น สมมติว่ากรรมการ
สุขาภิบาลฝ่ายแต่งตั้ง (เว้นนายอำเภอซึ่ง เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง) มีทั้งสิ้น ๑๐ คน
กรรมการสุขาภิบาลที่จะต้องเลือกตั้งจากราษฎรภายในเขตสุขาภิบาลนั้นก็ควรมี ๑๐ คนเท่านั้น
เมื่อเป็นดังนี้จะทำให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นเห็นว่าการทำนุบำรุงท้องที่ภายในเขตสุขาภิบาล
ของตนนั้น ไม่เพียงแต่ราษฎรจะมีสิทธิให้ความคิดเห็นแก่นายอำเภออย่างเดียวเช่นใน
ปัจจุบันนี้เท่านั้น แต่เขาอาจมีโอกาสดูที่ซึ่งบังคับให้นายอำเภอกระทำตามความคิดเห็น
ของเขาได้ต่อไปด้วย

๑.๒ มีข้ออันน่าพิจารณาอีกประการหนึ่ง เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้จะเป็นกรรมการ
สุขาภิบาลนั้น ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ระบุให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการ
เลือกตั้งผู้ใหญ่มานำใช้ ซึ่งตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓)
พ.ศ. ๒๔๕๕ อันเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะรับเลือกเป็นผู้ใหญ่นั้น ระบุไว้ว่า

๑. เป็นชายเจ้าบ้านมีสัญชาติเป็นไทย

๒. าลา

จึงเป็นเหตุให้สตรีไม่มีโอกาสที่จะสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เป็นกรรมการ
สุขาภิบาลได้ ซึ่งเมื่อคำนึงถึงว่าแม้แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับก็ยังมีได้
จำกัดสิทธิสตรีในการเป็นผู้แทนราษฎรแต่ประการใด นอกจากนั้นในกฎหมายเกี่ยวกับการ
เลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นการปกครองท้องถิ่น
อีกรูปหนึ่งก็มีได้จำกัดสิทธิของสตรีที่จะเข้ารับสมัคร เป็นสมาชิกไว้เลย

ดังนั้น การที่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิสตรีในการเข้ารับการสมัคร เป็น
กรรมการสุขาภิบาลจึงไม่ชอบด้วยเหตุผล สมควรจะได้พิจารณาเลือกบทบัญญัติอันจำกัด
สิทธิของสตรีในการเข้ารับสมัคร เป็นกรรมการสุขาภิบาลต่อไป

๑.๓ จากผลของการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้และการศึกษาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
กับกิจการของสุขาภิบาล เป็นที่ยอมรับตรงกันประการหนึ่งว่าปัจจุบันนี้รัฐบาลโดยกระทรวง

มหาดไทยได้ตรากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ใช้ในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลอย่างกว้าง จนทำให้ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการสุขาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลและปลัดอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่ปลัดสุขาภิบาลต้องบริหารกิจการของสุขาภิบาลด้วยความระมัดระวังต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด อันอาจมีผลทำให้การบริหารกิจการของสุขาภิบาลเป็นไปด้วยความล่าช้า ดูเสมือนว่าประธานกรรมการสุขาภิบาลและปลัดสุขาภิบาลไม่สนใจงานของสุขาภิบาลหรือไม่บริการประชาชน ฉะนั้นน่าที่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ทำหน้าที่ในการพิจารณาปรับปรุงเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการสุขาภิบาล กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับใดที่ล้าสมัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารกิจการของสุขาภิบาลควรที่จะยกเลิกไป กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใดที่มีบทบัญญัติแคบเกินไป ชัดซ้อนหรือก่อให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติมากเกินไป ไม่ส่งเสริมให้สุขาภิบาลได้มีความเป็นอิสระในการที่จะคิดหรือดำเนินกิจการของตนอย่างจริงจัง ควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพ เหตุการณ์ และหลักการของการปกครองตนเองในท้องถิ่น นั่นก็คือต้องการที่จะให้ท้องถิ่นมีความอิสระในการบริหารกิจการของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การควบคุมจากส่วนกลางควรจะมีเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันความผิดพลาด หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นเท่านั้น มิใช่วางมาตรการควบคุมเสียจนกระทั่งท้องถิ่นไม่มีโอกาสเป็นตัวของตัวเอง ต้องปฏิบัติตามทุกอย่างทุกขั้นตอนตามบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบแบบแผนอย่างเคร่งครัดซึ่งถ้ากฎหมาย ระเบียบแบบแผนไปขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมจะก่อให้เกิดความยุ่งยากลำบากใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้นปัญหาเรื่องนี้ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขอย่างกว้างขวางและ รอบคอบ

๒. ค่านการบริหรงานสุขาภิบาล

๒.๑ เมื่อปรากฏว่า สุขาภิบาลใดได้ผ่านระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดไว้เป็นเวลาพอสมควรที่ราษฎรได้เข้ามามีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นแล้ว ในระยะต่อไปก็ควร

จะหาทางให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้มีโอกาสปกครองตนเองมากยิ่งขึ้นโดยถือเอาระบอบเทศบาลในปัจจุบันเป็นหลักในขั้นนี้ การปกครองระบอบสุขาภิบาลควรเป็นไปในรูปมีนายอำเภอเป็นผู้เกี่ยวข้องเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่งแต่กรรมการสุขาภิบาลมีเพียงประเภทเดียว คือ กรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ใช้ความคิดเห็นและดำเนินการเกี่ยวกับการทำนุบำรุงท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลได้อย่างเต็มที่ โดยให้นายอำเภอเป็นผู้เสนอแนะและฝ่ายกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้คอยสนับสนุนให้ความเห็นชอบว่าควรไม่ควรเพียงไร โดยนับตั้งกล่าวนี้อาจกระทำจะมีเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายรัฐ โดยสายอำเภอเป็นตัวแทนและเป็นฝ่ายริเริ่ม ฝ่ายราษฎร มีกรรมการซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้คอยช่วยเหลือสนับสนุนหรือเสนอแนะเพิ่มเติมหรืออาจคัดค้านในกรณีที่ไม่เห็นด้วย หากทั้งสองฝ่ายเข้าใจในหน้าที่ร่วมกันแล้วก็เป็นทีที่เชื่อได้ว่ากิจการของสุขาภิบาลนั้นจะดำเนินไปด้วยดีและเรียบร้อย นายอำเภอก็จะเป็นผู้พ้นหาความต้องการที่แท้จริงของราษฎรมาดำเนินการในท้องถิ่นนั้น ซึ่งถ้านายอำเภอไม่ทำเช่นนั้น เช่น อาจถือเอาความคิดเห็นของตนเป็นเกณฑ์แล้วก็เป็นทีที่แม้ว่าจะไม่ได้รับความเห็นชอบจากกรรมการที่เลือกตั้งจากราษฎร นอกจากนั้นทำให้เกิดการประสานงานในการทำนุบำรุงท้องถิ่นที่ เช่น การสร้างทาง สร้างทำนุ เขื่อนฝาย แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เป็นต้น แผนงานพัฒนาเหล่านี้จะประสานสัมพันธ์ตอบสนองต่อประชาชนโดยตรง และสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดความรู้สึกมีผลประโยชน์ร่วมกัน (not so large as to lose sense of common interest)

๒.๒ จักให้มีการฝึกอบรมคณะกรรมการสุขาภิบาลให้เป็นไปทำนองเดียวกับการประชุมสันนิบาตเทศบาล ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีหรือปลัดเทศบาล เป็นผลดีต่อเทศบาลเป็นอย่างมาก สำหรับสุขาภิบาลควรจะจัดเช่นเดียวกันเพื่อที่คณะกรรมการสุขาภิบาลจะได้มีโอกาสทราบและได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็นกันว่าสุขาภิบาลใดเขาทำกันอย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นประโยชน์หรือความเจริญกว่าหน้าแก่ท้องถิ่น เป็นการที่จะได้เข้าใจในนโยบายของทางราชการ เช่น การจัดทำงบประมาณ การออกข้อบังคับสุขาภิบาล หรือในเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

ในหน้าที่ของสุขาภิบาล การฝึกอบรมดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในทางปฏิบัติแล้ว ตั้งแต่ตั้งสุขาภิบาลไม่เคยปรากฏว่ามีการฝึกอบรมคณะกรรมการกันเลย การอบรมจะเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้ดียิ่งขึ้น

๒.๓ สุขาภิบาลควรจะได้จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ชี้แจงแถลงข่าวให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบข่าวคราวความเคลื่อนไหวในการปฏิบัติงานอยู่เสมอว่า สุขาภิบาลได้ทำอะไรเสร็จไปแล้วบ้าง ขณะนี้สุขาภิบาลกำลังทำอะไรอยู่ และจะทำอะไรต่อไป ซึ่งเป็น การแสดงผลงานก้าวหน้าของสุขาภิบาล ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการ ชักชวนให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นของตนด้วย ก่อให้เกิดความสนใจเข้าใจต่อการ บริหารงานสุขาภิบาลเห็นประโยชน์ ทราบถึงวัตถุประสงค์และวิธีการบริหารงานของ สุขาภิบาล

๒.๔ ควรแยกสำนักงานสุขาภิบาลออกจากที่ว่าการอำเภอ เพราะ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีสุขาภิบาลเป็นจำนวนมากไม่มีสำนักงานบริหารเป็นของตนเอง ต้องอาศัยที่ว่าการอำเภอเป็นที่ทำงาน การที่เป็นเช่นนี้ย่อมทำให้ประชาชนเข้าใจสับสน และเกิดพลการระหว่างหน่วยงานในหน้าที่ของอำเภอกับงานในหน้าที่ของสุขาภิบาล และ ยิ่งไปกว่านั้น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของสุขาภิบาลก็เป็นเจ้าหน้าที่ของอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการ นั้นเอง จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มความไม่เข้าใจเกี่ยวกับการปกครองรูปสุขาภิบาลของ ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น เพราะจะทำให้ประชาชนคิดไปว่างานของอำเภอก็เห็นทางอำเภอทำ งานของสุขาภิบาลก็เห็นอำเภอทำ เป็นต้น

๓. ด้านการศึกษา

เนื่องจากความสำเร็จของโครงการส่งเสริมการปกครองตนเองของ ประชาชนนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้และความสนใจของประชาชนด้วย ฉะนั้น กระทรวง ศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยน่าจะได้พิจารณาาร่วมกันจัดวางหลักสูตรการสอน เรื่อง การปกครองท้องถิ่นเบื้องต้นไว้ในชั้นประถมศึกษา เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนว่าตนจะ เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างไร มีคุณค่าต่อชีวิตอย่างไร การวางตัวเฉยเมย

หรือนอนหลับพักผ่อนจะเกิดผลเสียอย่างไร นอกจากนี้การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก
ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ เป็นชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ เท่าที่ได้กระทำอยู่ในขณะนี้ถือว่าเป็นการยกระดับ
การศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้นและควรจะได้ส่งเสริมให้แพร่หลายไปในท้องถิ่นทุรกันดาร
ด้วย

๔. ค่านายได้ของสุขาภิบาล

๔.๑ เนื่องจากสุขาภิบาลมีรายได้น้อยได้รับเงินอุดหนุนก็น้อย ควรพิจารณานำ
เอาระบบการจ่ายเงินอุดหนุนตามสภาพท้องถิ่นที่เรียกว่า "exchequer equalization"
ของอังกฤษมาใช้ การจ่ายเงินอุดหนุนตามระบบนี้ได้แก่การตั้งระดับมาตรฐานของท้องถิ่น
ซึ่งมีสภาพความเจริญปานกลาง ลำดับมาตรฐานนี้คำนวณจากอัตราประเมินภาษีที่ดินของ
แต่ละท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีอัตราประเมินภาษีที่ดินต่ำกว่าอัตรามาตรฐาน ท้องถิ่นนั้นก็จะได้
รับเงินอุดหนุน ถ้าอัตราประเมินต่ำมากก็จะได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้น ส่วนท้องถิ่นใดที่มี
อัตราประเมินสูงกว่าระดับมาตรฐานก็จะไม่ได้รับเงินอุดหนุนแต่ประการใด *

๔.๒ เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ของสุขาภิบาลและเพื่อความเป็นธรรมใน
ท้องถิ่น ควรแก้ไขกฎหมายให้สุขาภิบาลมีอำนาจจัดเก็บภาษีโรงเรือน และที่ดินซึ่งเป็น
ที่อยู่อาศัยเองได้ด้วย เพราะสุขาภิบาลในปัจจุบันเก็บภาษีได้แต่เฉพาะโรงเรือนให้เช่า
ยังไม่รวมทั้งโรงเรือนที่อยู่อาศัยเอง นับว่าเป็นการพิจารณาจัดเก็บจากรายได้แทน

* สมบูรณ์ ศรีสุพรรณดิฐ, "บันทึกปัญหาความร่วมมือบางประการของการปกครองท้องถิ่น
ในนานาประเทศ" เอกสารประกายความรู้ ในการประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล
และผู้ตรวจการเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ครั้งที่ ๒ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น,
๒๕๐๒) พ.ศ. ๒๕๐๒ ณ ศาลาสันติธรรม พระนคร, หน้า ๓๕.

สมรรถภาพในการเสียภาษี ซึ่งยังไม่เป็นไปตามหลักนิยมของการเก็บภาษีสากล^๑

๔.๓ การปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ประเภทต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับกันว่า ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ประเภทต่าง ๆ ของสาขาวิชาดังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ได้ผลยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ยังมีผู้หลีกเลี่ยงไม่ชำระภาษีหรือชำระภาษีไม่ครบจำนวนที่ควรจะต้องเสียอยู่เป็นจำนวนมากไม่น้อย ในเรื่องนี้ได้มีผู้ศึกษาถึงสาเหตุเอาไว้มากมาย "อาทิเช่น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรล้าสมัย ทางหน่วยงานไม่มีหลักฐานที่ถูกต้องสมบูรณ์เกี่ยวกับผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษี เจ้าหน้าที่ทุจริต เห็นเป็นใจกับผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษี โกงภาษีด้วยกลวิธีต่าง ๆ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องมีการปรับปรุงอุดช่องโหว่ให้หมดไป รวมทั้งจะต้องทำให้ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีพอใจที่จะเสียภาษีตามความเป็นจริงไม่หลีกเลี่ยงโดยรัฐบาลหรือองค์การปกครองท้องถิ่นที่สามารถที่จะแสดงให้เห็นถึงผลงานอย่างชัดเจนว่า เงินภาษีอากรที่ประชาชนได้จ่ายมาทุกบาททุกสตางค์นั้น รัฐบาลหรือองค์การปกครองท้องถิ่นได้ใช้จ่ายในการสร้างความเจริญเพื่อผลประโยชน์ คอบแทนประชาชนอย่างไร"^๒

ปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีที่น่าสนใจประการหนึ่ง หน้าที่สาขาวิชาจะนำมาใช้ดำเนินการบ้าง กล่าวคือ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล และกรุงเทพมหานครได้นำเอาวิธีการที่เรียกว่า "แผนที่ภาษี" มาใช้เพื่อให้การดำเนินการจัดเก็บภาษีเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ หลักการในเรื่องนี้มีว่า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการทำแผนที่รายละเอียดในเขตการ

^๑ สะอาด ปายะนันท์, การคลังส่วนท้องถิ่นกับความมั่นคงของชาติ, (วิทยานิพนธ์ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๐), หน้า ๒๒๕.

^๒ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์นำอักษรการพิมพ์ ๒๕๑๕), หน้า ๑๐๑ - ๑๐๒.

ปกครองของตน โดยจะไต่สำรวจและบรรจุรายการที่จำเป็นต่อไปลงในแผนที่ คือ

๑. แต่ละถนน ตรอก ซอย มีสภาพอย่างไร เป็นถนน ตรอก ซอย ประเภทไหน ขนาดกว้าง ยาว เท่าไร

๒. ถนน ตรอก ซอย ต่าง ๆ เหล่านี้มีอาคารบ้านเรือนประเภทใด เช่น เป็นอาคารพาณิชย์ หรือเป็นศูนย์การค้า หรือเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและประกอบการค้า ไปในตัวด้วย หรือเป็นที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ อาคารเหล่านี้มีจำนวนอย่างไร มีสภาพอย่างไร เพื่อความถูกต้องในการที่จะคิดประเมินภาษีและเป็นหลักฐานที่สมบูรณ์ในการที่จะติดตามผลของการจัดเก็บภาษี

๓. ประเภทของการประกอบการ รายได้ที่ควรจะเป็น ทั้งนี้จะต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบตามหลักวิชาและเป็นธรรม

๔. ประเภทของที่ดิน ว่าได้ใช้ประโยชน์แก่ที่ดินที่มีอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นอย่างไร เช่นใช้ทำประโยชน์ในการเกษตร หรือให้เช่าเพื่อทำที่จอดรถ หรือเป็นที่ว่างเปล่าที่มีได้ใช้ประโยชน์อะไร หากแต่จะรอให้ที่มีราคาเพื่อการเก็งกำไร หรือใช้ประโยชน์ในการสร้างศูนย์การค้า โรงแรม โรงมหรสพ โรงเรียน สนามกีฬา ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ทราบข้อมูลที่แท้จริงในการคำนวณอัตราภาษีที่ถูกต้องและทันสมัยต่อไป

นโยบายการจัดทำแผนที่ภาษีนี้จะเป็นประโยชน์แก่สุขาภิบาลเป็นอย่างมากในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เพราะเขตพื้นที่ของสุขาภิบาลไม่กว้างใหญ่จนเกินไปนัก อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการได้ ประอบทั้งประโยชน์ที่จะได้จากแผนที่ภาษีนั้น ไม่เพียงแต่จะทำให้สุขาภิบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้ครบถ้วนและเป็นธรรมเท่านั้น หากแต่จะช่วยให้เกิดประโยชน์แก่สุขาภิบาลในท่านอื่น ๆ อีกมาก เช่นทำให้สะดวกแก่กิจการติดต่อกับประชาชนในเขตสุขาภิบาล ทำให้สุขาภิบาลมีข้อมูลสถิติต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานของสุขาภิบาลอย่างถูกต้องครบถ้วน

๔.๔ พิจารณาเพิ่มประเภทภาษีอากรใหม่ ๆ ขึ้น โดยเหตุที่ปัจจุบันนี้ สหุชาติบาลส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ในเกณฑ์ค่า สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งอันเป็นที่ยอมรับกันก็คือ ฐานภาษีอันเป็นรายได้ของสหุชาติบาลนั้นแคบ หมายความว่า สหุชาติบาลมีรายได้อันเกิดจากภาษีอากรเพียงไม่กี่ประเภท แต่ละประเภทก็เก็บได้น้อย หรือได้รับส่วนแบ่งน้อย ความจริงข้อนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป จึงจะเห็นได้จากที่ประชุม คณะอนุกรรมการว่าด้วยการปรับปรุงรูปแบบการปกครองและการบริหารงานของการปกครองรูปสหุชาติบาลยอมรับว่า "รายได้ส่วนใหญ่ของสหุชาติบาลนั้นมาจากภาษีโรงเรือน แลที่ดิน ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาตต่าง ๆ นอกจากนี้ยังได้มาจากภาษีที่รัฐบาลแบ่งปันให้ พิจารณาแล้วเห็นว่าสหุชาติบาลมีรายได้น้อย เพราะรัฐบาลกลางอนุญาตให้จัดเก็บภาษีได้น้อยประเภทมีฐานภาษีที่แคบ"^๑

เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับกันเช่นนี้ ทางแก้ปัญหาก็เกี่ยวกับเรื่องนี้จึงควรมุ่งไปที่การขยายฐานของรายได้ของสหุชาติบาลให้กว้างขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมของผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีประกอบด้วย ภาษีใหม่บางประเภทที่น่าจะอนุญาตให้สหุชาติบาลจัดเก็บเป็นรายได้เช่น ภาษีที่เรียกว่า special assesment tax หรือ betterment tax ภาษีประเภทนี้มีหลักการว่า ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นคัดถนนผ่านเข้าไปในที่เอกชนรายใด จะทำให้ที่ดินบริเวณนั้นมีราคาสูงขึ้นหลายเท่าตัวในระยะเวลาอันสั้น ผู้ได้รับประโยชน์จากการนี้คือเจ้าของที่ดินบริเวณที่ถนนผ่านเข้าไปซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการสร้างถนนดังกล่าว^๒ แต่เพื่อมิให้เป็น

^๑ บันทึกการประชุม คณะอนุกรรมการว่าด้วยการปรับปรุงรูปแบบการปกครองและการบริหารงานของการปกครองรูปสหุชาติบาล ครั้งที่ ๒/๒๕๒๑.

^๒ สะอาด ปายะนันท์, "แนวโน้มในการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย" นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ ๑๕ เล่ม ๕ (พฤษภาคม ๒๕๑๔) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๑๔), หน้า ๔.

ภาระหนักแก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าวมากเกินไป ก็อาจกำหนดอัตราภาษีให้เหมาะสม และกำหนดให้มีวิธีการผ่อนส่งภาษีประเภทนี้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งก็ได้ ภาษีประเภทนี้เป็นภาษีที่ยุติธรรมและ จะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญประการหนึ่งของสุขาภิบาลในอนาคต

๔.๕ พิจารณาหารายได้ประเภทอื่นให้สุขาภิบาล นอกจากรายได้อันเกิดจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ฯลฯ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของสุขาภิบาล รวมทั้งการแสวงหาภาษีประเภทใหม่ ๆ แล้ว เพื่อให้สุขาภิบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น น่าที่จะได้กำหนดเป็นหลักการใหม่ขึ้นว่า "หน่วยราชการใดหรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจใดมีสำนักงาน หรือใช้พื้นที่ในเขตของสุขาภิบาลเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินทดแทนภาษีทรัพย์สินให้แก่สุขาภิบาลตามอัตราที่ตกลงกันไว้ เพื่อมิให้สุขาภิบาลต้องเสียประโยชน์อันควรได้ เพราะถ้าเป็นเอกชนสุขาภิบาลก็สามารถจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ได้ตามกฎหมายอยู่แล้ว" ^๑ ในเรื่องเงินทดแทนภาษีทรัพย์สินที่หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ต้องจ่ายให้แก่สุขาภิบาลนี้ เป็นเรื่องที่ควรพิจารณาคำเนินการต่อไปอย่างจริงจัง เพื่อความเป็นธรรมและ เป็นการเคารพต่อหลัก autonomy ขององค์การปกครองท้องถิ่น ^๒

๔.๖ พิจารณาแบ่งสรรรายได้ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับสุขาภิบาลให้เหมาะสมและเป็นธรรม การแบ่งสรรรายได้ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือสุขาภิบาลให้เหมาะสมและเป็นธรรมเป็นเรื่องหนึ่งที่น่าพิจารณาคำเนินการอย่างจริงจัง "ปัจจุบันนี้หน่วยงานของรัฐบาลเช่น กรมสรรพากร

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

^๒ ประหยัด พงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, หน้า ๑๐๐.

กรมสรรพสามิต เป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรหลายประเภทให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น ภาษีบางประเภทเป็นรายได้ร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งรัฐบาล เป็นฝ่ายที่มีอำนาจกำหนดอัตราส่วนแบ่งให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ องค์การปกครองท้องถิ่นจะได้รับส่วนแบ่งเป็นส่วนข้างน้อยทั้ง ๆ ที่โดยเหตุผลแล้วน่าจะให้เป็น ส่วนข้างมาก หรือเป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด" การที่องค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะสุขาภิบาลได้รับส่วนแบ่ง เป็นฝ่ายข้างน้อยทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้สุขาภิบาล มีหน้าที่รับผิดชอบมากมายหลายประการ ประกอบทั้ง เหตุผลในเรื่องสุขาภิบาลมีฐานะภาษี ที่แคบ เขตพื้นที่ในอำนาจของสุขาภิบาลไม่ใหญ่นัก จึงทำให้รายได้สุขาภิบาลมีรายได้ ไม่ไต่ส่วนสัมพันธ์กับหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น ถ้าต้องการให้ สุขาภิบาลสามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อความ เป็นธรรม จึงขอที่จะ พิจารณากำหนดหลักการในการแบ่งสรรรายได้ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสุขาภิบาล เสียใหม่ โดยคำนึงถึงปริมาณงานในหน้าที่ที่สุขาภิบาลต้อง รับผิดชอบเป็นสำคัญ

๕. การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับโครงสร้างของสุขาภิบาล "ความ ล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยประการหนึ่งก็คือ การกำหนดโครงสร้าง ขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่เหมาะสมกับหลักการและสภาพของท้องถิ่น เช่น การกำหนด โครงสร้างของเทศบาล สลับแบบโครงสร้างการเมืองระดับชาติที่ให้คณะเทศมนตรีรับผิดชอบ ต่อสภาพเทศบาลเหมือนกับคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภานั้น ถ้าพิจารณาแต่ผิวเผินน่าจะ ถูกต้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ถ้ามองถึงสภาพแวดล้อมของสังคม ประกอบทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นที่ยังห่างไกลต่อความเป็น ประชาธิปไตยจึงทำให้เทศบาลประสบกับความล้มเหลวตลอดมา" ^๒

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๓.

การกำหนดรูปแบบหรือโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นของไทยยึดหลักเอกกรุป (uniformity) เป็นสำคัญ ก็จะได้เห็นได้จากกรณีที่ตั้งศาลากลางจังหวัดต้องเป็นเทศบาลเมืองทุกแห่ง และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละชั้นที่กำหนดไว้เป็นแบบเดียวกันหมด เป็นต้น^๑ เช่นเดียวกับกรณีสหภาพวิทยาลัยที่มีหลักกำหนดเกี่ยวกับท้องถิ่นที่จะตั้งเป็นสหภาพวิทยาลัยประการหนึ่งว่า ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งที่ว่า การอำเภอหรือกิ่งอำเภอให้ยกฐานะเป็นสหภาพวิทยาลัยได้โดยมีต้องคำนึงถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากรหรือสภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นแต่ประการใด ยิ่งไปกว่านั้นโครงสร้างของสหภาพวิทยาลัยในเรื่องอำนาจหน้าที่ จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสหภาพวิทยาลัยถูกกำหนดโดยกฎหมายให้เหมือนกันหมดเป็นเอกกรุป ไม่ว่าจะเป็นสหภาพวิทยาลัยที่มีรายไ้มากหรือสหภาพวิทยาลัยที่มีรายไ้น้อยเพียงใดก็ตาม

การจัดโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นให้มีลักษณะเอกกรุปดังกล่าว อาจเป็นผลดีในการควบคุมตรวจสอบของรัฐบาล แต่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของท้องถิ่นอยู่หลายประการ กล่าวคือ^๒

ก. หลักเอกกรุปทำให้ลักษณะความหยุ่นตัว (flexible) ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นมิสามารถจะเป็นไปได้เท่าที่ควร

ข. ความไม่หยุ่นตัวในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบังคับไว้ในกฎหมาย อาจจะเป็นปัญหาที่ทำให้การดำเนินกิจการเทศบาลไม่สามารถหยุ่นตัวตามความจำเป็นของท้องถิ่นได้

^๑ ฐป กาญจนประกร, "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย" ใน บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักศึกษาแห่งประเทศไทย ๒๕๐๕), หน้า ๑๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.

อุปสรรคเกี่ยวกับโครงสร้างของสุขาภิบาลและองค์การปกครองท้องถิ่น
รูปอื่น ๆ นั้น ทางราชการเองก็ตระหนักถึงปัญหาและให้ความสนใจที่จะพิจารณา
ปรับปรุงแก้ไขอยู่ตลอดเวลา ทั้งจะเห็นได้จากคำสั่งคณะกรรมการเตรียมการ
และพิจารณาจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๑๓
เพื่อเตรียมการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. ๒๕๑๓ คณะกรรมการชุดนี้ได้มีมติให้ปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล
หลายประการที่น่าสนใจและควรจะกล่าวถึงก็คือ

ก. การจัดตั้งสุขาภิบาล ท้องที่ที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลตามหลักเกณฑ์ที่คณะ
กรรมการกำหนดไว้มีดังนี้

๑. เป็นชุมชนหนาแน่น ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้
๒. มีรายได้โดยประมาณไม่ต่ำกว่าปีละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยไม่รวม
เงินอุดหนุน
๓. ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนมากในท้องถิ่น

อนึ่ง โดยมติของคณะกรรมการเตรียมการและพิจารณาจัดระเบียบการปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พิจารณาเห็นสมควรให้ยุบเลิกสุขาภิบาลที่มีอยู่ก่อนที่มีรายได้ในงบประมาณ
ที่ล่วงมาไม่รวมเงินอุดหนุนทุกประเภทต่ำกว่า ๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยให้ออนกิจการ
ทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ งบประมาณที่มีอยู่แล้วไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ดูรายละเอียดใน สะอาด ปายะนันท์, "การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น:
สุขาภิบาล", นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ ๑๕ เล่ม ๑ (มกราคม ๒๕๑๔) (กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๑๔).

ข. องค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งทำหน้าที่บริหารงานของสุขาภิบาลทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหารนั้น ได้รับตำแหน่ง โดยการเลือกตั้งของราษฎร ซึ่งมีจำนวนตามเกณฑ์ดังนี้

๑. สุขาภิบาลใดมีรายได้เมื่อสิ้นปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้มีกรรมการได้ ๓ คน

๒. สุขาภิบาลใดมีรายได้มากกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ให้มีกรรมการได้ ๕ คน

กรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และให้กรรมการเลือกกันเองเป็น ประธาน ๑ คน

คณะกรรมการรับผิดชอบร่วมกัน ในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลโดยมีประธานเป็นหัวหน้า

ค. พนักงานสุขาภิบาล ให้มีพนักงานสุขาภิบาลประกอบด้วยปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชีสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น โดยมีปลัดสุขาภิบาล เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานทั่วไป

เป็นที่น่าเสียดายที่การดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างสุขาภิบาลยังมีได้ ก้าวหน้าไปตามเป้าหมายที่วางไว้แต่ประการใดก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้น เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ทำให้คณะกรรมการฯ ชุกคังกล่าวสิ้นสภาพไป งานปรับปรุงราชการส่วนท้องถิ่นจึงงักไปด้วย จนกระทั่งได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการบริหารการปกครองแห่งชาติขึ้น เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ คณะกรรมการฯ ชุกคังมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ ๑

๑ หนังสือที่ มท.๐๓๐๓/๑๖๔๗๕ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๐ เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการบริหารการปกครองแห่งชาติ.

๑. พิจารณาแก้ไขปรับปรุง กำหนดรูปแบบ หรือโครงสร้างการบริหาร การปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และมาตรการเสียใหม่ให้สอดคล้อง กับนโยบายของคณะปฏิวัติ ฯลฯ

ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการบริหารการปกครองแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะผู้ทำงานเพื่อพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการบริหาร การปกครองแห่งชาติ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๗๐/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการและคณะผู้ทำงานหลายคณะ ด้วยกัน โดยมีกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะอนุกรรมการว่าด้วยการปรับปรุง และกำหนดรูปแบบการปกครองและการบริหารของการปกครองส่วนภูมิภาค" มีหน้าที่

๑. พิจารณาปรับปรุงหรือกำหนดรูปแบบหรือโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาค ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมุ่งประสิทธิภาพและความมั่นคงปลอดภัยในการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๒. พิจารณาปรับปรุงหรือกำหนดกลไกการบริหารภายในการปกครองส่วนภูมิภาค ให้สอดคล้องกับรูปแบบหรือโครงสร้างตามข้อ ๑

๓. พิจารณาปรับปรุงหรือกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค

๔. พิจารณาปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ ปกครอง กลไกการบริหาร และความสัมพันธ์ของการปกครองส่วนภูมิภาคให้สอดคล้อง กับโครงสร้าง กลไกการบริหารและความสัมพันธ์ตามข้อ ๑ และข้อ ๓

คณะอนุกรรมการว่าด้วยการปรับปรุงและกำหนดรูปแบบการปกครองและการ บริหารของการปกครองส่วนภูมิภาค ได้ประชุมปรึกษาหารือกันหลายครั้งและได้มีมติ เกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนภูมิภาคที่น่าสนใจดังนี้

ก. การจัดตั้งสุขาภิบาล คณะอนุกรรมการฯ มีมติกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นใหม่ดังนี้^๑

๑. สุขาภิบาลที่จะจัดตั้งในท้องถื่นที่เจริญที่มีเขตที่วางการอำเภอถึงอำเภอ ควรมีรายได้ตั้งแต่สี่แสนบาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน

๒. ชุมชนที่จะจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล อันเป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอถึงอำเภอ ควรมีรายได้สามแสนบาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน

ข. องค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาล คณะอนุกรรมการฯ เห็นชอบกับข้อเสนอแนะให้มีการเพิ่มกรรมการสุขาภิบาลประเภทเลือกตั้งให้มากขึ้น และค่อย ๆ ลดจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งลง จนในที่สุดกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมดจะมาจากการเลือกตั้ง^๒

ค. พนักงานสุขาภิบาล ในด้านพนักงานสุขาภิบาลซึ่งปัจจุบันนี้สุขาภิบาลยังไม่มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ต้องอาศัยข้าราชการไปช่วยปฏิบัติงานให้แก่สุขาภิบาลนั้น คณะอนุกรรมการฯ มีมติว่า "ในชั้นแรกก็ยังคงให้ข้าราชการช่วยบริหารดังเช่นปัจจุบัน และอาจจัดสำนักงานสุขาภิบาลขึ้นเป็นเอกเทศ เช่นเดียวกับเทศบาลภายหลัง คือเมื่อได้ประสิทธิภาพในระดับที่น่าพอใจแล้ว ฉะนั้นทางราชการที่ดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันก็ยังคงโครงสร้างเดิมไว้ก่อน แต่ปรับปรุงการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น"^๓

บันทึกการประชุม คณะอนุกรรมการว่าด้วยการปรับปรุงและกำหนดรูปแบบการปกครองและการบริหารของการปกครองสุขาภิบาล ครั้งที่ ๑/๒๕๒๑ วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๒๑.

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

โดยเจตนาพร้อมแล้วคณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่าต่อไปเมื่อสหภาพมีความมั่นคงขึ้น ข้าราชการที่ไปช่วยปฏิบัติงานให้แก่สหภาพก็จะค่อย ๆ ถอนตัวออกมา ให้สหภาพ มีพนักงานสหภาพของตนเอง เช่นเดียวกับเทศบาลเป็นผู้รับภาระแทนต่อไป โดยกำหนด แนวทางไว้ว่า "ทางที่จะให้สหภาพมีเจ้าหน้าที่บริหารงานได้เต็มที่ควรมีองปลัด สหภาพ ซึ่งจ้างจากบุคคลภายนอกมาเป็นพนักงานสหภาพทำหน้าที่ช่วยเหลือปลัด สหภาพ เมื่อครบกำหนด ๕ ปีแล้ว ปลัดสหภาพซึ่งเป็นปลัดอำเภอก็จะถอนตัว และมอบงานให้องปลัดสหภาพทำหน้าที่ปลัดสหภาพโดยเป็นพนักงานสหภาพ โดยแท้จริงต่อไป" ๑

มีข้อสงสัยเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองสหภาพ ของคณะกรรมการฯ ทั้ง ๒ ยุคทั้งกล่าวข้างต้นว่า มีแนวความคิดคล้ายคลึงกัน เช่น หลักการยกฐานะท้องที่ขึ้นเป็นสหภาพ คำนี้ถึงรายได้ของท้องที่นั้น ๆ ว่ามากพอที่จะดำเนินการปกครองท้องที่ในรูปสหภาพอย่างมีประสิทธิภาพ หรือหลักการที่ต้องการให้คณะกรรมการสหภาพมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด รวมทั้งหลักการที่ต้องการให้สหภาพมีพนักงานเป็นของตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องที่ และเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน ความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างของสหภาพของคณะกรรมการฯ ทั้ง ๒ ยุคจะแตกต่างกันบ้างก็ในเรื่องรายละเอียดปลีกย่อย เช่น เรื่องจำนวนรายได้ ระยะเวลาของการมีคณะกรรมการสหภาพจากการเลือกตั้งทั้งหมด และการให้สหภาพมีพนักงานของตนเองรับภาระแทนข้าราชการ

บันทึกการประชุม คณะกรรมการว่าด้วยการปรับปรุงและกำหนดรูปแบบการปกครองและการบริหารของการปกครองสหภาพ ครั้งที่ ๓/๒๕๒๑ วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๒๑.

การแก้ไขโครงสร้างของสหภาพิบาลตามแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น นี้ถือว่าเป็นความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นรูปสหภาพิบาลให้เป็นไปอย่างถูกต้องต่อหลักการปกครองท้องถิ่น ที่ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองของท้องถิ่นจะเป็นผลดีแก่ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ "การที่องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารกิจการโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเห็นสมควรย่อมจะได้รับความร่วมมือจากประชาชน ประกอบทั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และรายได้การควบคุม (popular control) ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด มีใช้โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง" ^๑

"การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวางยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย" ^๒

นายเฮนรี แมดดิค (Henry Maddick) กล่าวว่า "การให้ประชาชนได้เข้าควบคุม (popular control) และมีส่วนร่วมในการวางนโยบายและการบริหารโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ดำเนินการอยู่ในภูมิภาคและท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อใช้ประโยชน์

^๑ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, (อัครสำเนาะ) หน้า ๑๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

จากอำนาจทางอารมณ์ (emotional power) ของประชาชน ซึ่งจะกลายเป็นพลังมหาศาลหมั้นจักรกลการพัฒนานำให้เป็นไปอย่างคึกคัก รวดเร็ว และมั่นคง" ๑ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าควบคุมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมนั้น นายแมคคิกถือเอา "เท่ากับ เป็นการพัฒนาความรอบรู้ชำนาญทางการเมือง (political maturity) ให้ประชาชนได้เข้าใจระบบการบริหารงาน การวางแผน ความคิดริเริ่ม การเป็นตัวของตัวเอง และการพิจารณาวิฉัยนโยบายการเมืองด้วยเหตุผล รวมทั้งการที่เลือกตั้ง (election) และปฏิเสธไม่ยอมเลือก (rejection) คนที่ไม่เหมาะสมให้เข้ามาร่วมในการบริหารท้องถิ่น กลางง่าย ๆ คือเป็นโรงเรียนการเมืองไปสู่ระบบการเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ คือมี public spirit ในการเมืองแบบ politics of responsibility แทนที่จะเป็นการเมืองแบบใช้การหักโค้นเช่นฆ่า หรือแบบคักคานอยู่เรื่อยไป โดยใช้เหตุในการเมืองแบบ politics of irresponsibility หรือ politics of opposition" ๒

จะเห็นได้ว่าความคิดของบุคคลดังกล่าวเห็นพ้องต้องกันว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองในท้องถิ่นจะเป็นทางที่เป็นประโยชน์และสร้างสรรค์ความเจริญ ความมั่งคั่งให้แก่ท้องถิ่นอย่างมาก ดังนั้นการปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองรูปสุขาภิบาลจึงเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะให้มีโอกาสกรรมการสุขาภิบาลประเภทเลือกตั้งมากขึ้นและลดจำนวนคณะกรรมการโดยตำแหน่งลง

๑ คำร่าง สัททพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น" ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, อมร รัชศาสตร์ และชัตติยา วรรณสูตร (รวบรวม) (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๐๘), หน้า ๑๓๐.

๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๑.

จนในที่สุดเหลือแต่คณะกรรมการประเภทเลือกตั้งเท่านั้น รวมทั้งนโยบายที่จะให้สมาชิกบาลมีเจ้าหน้าที่เป็นของตัวเอง เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารกิจการของสมาชิกบาลในอนาคต จึงเป็นหลักการและนโยบายที่น่าสนับสนุนเป็นอย่างยิ่ง

สรุป

การปกครองท้องถิ่นรูปสมาชิกบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้สมาชิกบาลเป็นสถาบันการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากสถาบันการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลที่มีอยู่ก่อน โดยกำหนดให้สมาชิกบาลมีภารกิจเป็นองค์การที่รับผิดชอบในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เพื่อให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าขึ้นจนสามารถดำเนินการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลได้ในโอกาสต่อไป ทั้งนี้ อยู่ภายใต้การอำนวยการและบริหารกิจการของคณะกรรมการสมาชิกบาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งมาร่วมรับผิดชอบจำนวน ๔ คน การที่ให้ข้าราชการในท้องถิ่นมาเป็นผู้อำนวยการและบริการกิจการของสมาชิกบาลก็เนื่องมาจากเหตุผลว่า เพื่อให้เป็นการประหยัดและเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร เพื่อการประหยัดก็เพราะการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลมีรายจ่ายสูง เพราะต้องมีรายจ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนให้แก่พนักงานเทศบาล ลูกจ้าง สมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี เป็นจำนวนมาก ส่วนสมาชิกบาลนั้นไม่มีสภาไม่มีพนักงานสมาชิกบาลของตนเอง มีแต่คณะกรรมการสมาชิกบาลซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประกอบทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกบาลก็อาศัยข้าราชการในท้องถิ่นนั้น ๆ จึงทำให้ลดรายจ่ายไปได้มาก ในขณะที่เดียวกันการอาศัยข้าราชการไปปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกบาล ทั้งในฐานะคณะกรรมการสมาชิกบาลและพนักงานสมาชิกบาลนั้นเป็นประโยชน์แก่สมาชิกบาล ในด้านประสิทธิภาพในการบริหารงานเป็นอย่างยิ่ง เพราะข้าราชการเหล่านั้นต่างก็มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการบริหารงานเป็นอย่างดี จึงเป็นการเหมาะสมกับหลักการที่กำหนดให้สมาชิกบาลมีหน้าที่หลักรับผิดชอบการพัฒนาท้องถิ่นโดยใช้งบประมาณส่วนใหญ่ไปในด้านสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมืองของท้องถิ่น

เมื่อได้ดำเนินการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลตามหลักการดังกล่าว จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๒๒ ปีเศษ ปรากฏว่า มีสุขาภิบาลรวมทั้งสิ้น ๒๕๗ แห่ง สุขาภิบาลที่มีรายได้ต่ำสุดคือปีละ ๑๐๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ บาท มี ๑๑๓ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๖.๒๑ สุขาภิบาลที่มีรายได้สูงสุดคือปีละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป มี ๓๒ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๔.๕๕ สุขาภิบาลส่วนใหญ่จะมีรายได้ประมาณปีละ ๓๐๐,๐๐๐ - ๕๐๐,๐๐๐ บาท คือมีถึง ๑๔๒ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๑๑

ตัวเลขสถิติดังกล่าว เป็นกรณีชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่า การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลยังไม่สามารถบริหารกิจการให้บรรลุถึงเป้าหมายได้อย่างน่าพอใจนัก ทั้งนี้เพราะอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ ความที่ได้ศึกษามาข้างต้น อุปสรรคปัญหาของการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลนั้นมีขอบข่ายกว้างขวางมีลักษณะละเอียดอ่อน และเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย เช่น รัฐบาล ข้าราชการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางและภูมิภาค นายอำเภอ คณะกรรมการสุขาภิบาล และประชาชนในท้องถิ่นที่จะต้องร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขด้วยความสุขุมรอบคอบ โดยคำนึงถึงหลักวิชาการ ความถูกต้อง ผลประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง เพื่อให้สุขาภิบาลในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปหนึ่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างแท้จริงในอนาคตอันใกล้.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา : กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.