

ผลการศึกษาวิจัยและบทวิเคราะห์

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการยกฐานะสภาภิบาล เป็นเทศบาล ศึกษาเฉพาะกรณีสภาภิบาลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้กำหนดประเด็นในการศึกษาวิจัยเป็น 3 ประการคือ

1. การศึกษาเปรียบเทียบ ความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสภาภิบาลและเทศบาล
2. ปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล
3. การศึกษาเปรียบเทียบ ความเห็นของคณะกรรมการสภาภิบาลประเภทเลือกตั้งกับประเภทโดยตำแหน่งต่อการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล

1. การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสภาภิบาลและเทศบาล

ในประเด็นแรกนี้ได้ทำการศึกษาวิจัยในรูปแบบผสมผสาน ในแบบการพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analysis) กับการวิจัยภาคสนาม (field research) กล่าวคือ

ในการวิจัยเอกสาร (documentary research) ทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ประหยัด หงษ์ทองคำ ได้แยกแยะหลักการหรือสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังต่อไปนี้¹

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ่างแล้ว, หน้า 10-11

1. เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่

2. มีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม ซึ่งอำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

3. มีสิทธิตามกฎหมาย (legal right) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ

ประเภทแรก สิทธิในการตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของตนเอง

ประเภทที่สอง สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการของตนเอง

4. มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองของตนเอง (necessary organization) ซึ่งโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ องค์การฝ่ายบริหาร และ องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง ในการเลือกตัวแทนของตนเข้าทำหน้าที่ในการบริหารองค์การปกครองตนเอง

ซึ่งจากหลักการสำคัญทั้ง 5 ประการดังกล่าวนี้ สามารถนำมาเปรียบเทียบ ระหว่างรัฐบาลที่ประชาชนมาโดยตำแหน่ง และประชาชนมาจากการเลือกตั้งกับเทศบาลได้ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสุขาภิบาล
และเทศบาล

ลักษณะความเป็นหน่วย การปกครองท้องถิ่น	สุขาภิบาล		เทศบาล(ตำบล)
	ประชาชนมา โดยตำแหน่ง	ประชาชนมาจาก การเลือกตั้ง	
1. เป็นการปกครอง ของชุมชน			
1.1 ประชากรของ ชุมชน	1,500 คนขึ้นไป	1,500 คนขึ้นไป	7,000 คนขึ้นไป
1.2 ความหนาแน่น	-	-	1,500 คน/ตร.กม.ขึ้นไป
1.3 พื้นที่	ไม่เกิน 13 ตร.กม	เหมือนกัน	-
1.4 รายได้	300,000 บาท ขึ้นไป(กรณีที่ตั้ง อยู่ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ)	5 ล้านบาทขึ้นไป	12 ล้านบาทขึ้นไป

จากตารางที่ 3.1 ว่าด้วยความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของ
ชุมชนจะเห็นได้ว่า สุขาภิบาลและเทศบาล มีความแตกต่างกันในเรื่องของ
ลักษณะชุมชน กล่าวคือ ชุมชนสุขาภิบาลจะมีความเป็นเมือง (จำนวนประชากร
และความหนาแน่น) น้อยกว่าเทศบาลค่อนข้างมากโดยเริ่มจากจำนวนประชากร
เพียง 1,500 คน ในขณะที่เทศบาลเริ่มจาก 7,000 คน และกำหนดความหนา
แน่นไว้ถึง 1,500 คน/ตร.กม.

นอกจากนี้ ในประเด็นของสภาพเศรษฐกิจชุมชนสุขาภิบาล จะเป็นหน่วยการปกครองของชุมชนที่มีสภาพเศรษฐกิจเบาบาง กล่าวคือ มีรายได้เพียง 300,000 บาทต่อปี หรือ 5 ล้านบาทต่อปี ในกรณีของสุขาภิบาลที่มีประชาชนมาจากการเลือกตั้ง ในขณะที่เทศบาลจะเป็นหน่วยการปกครองของชุมชนที่มีสภาพการเศรษฐกิจสูงกว่าคือ รายได้ตั้งแต่ 12 ล้านบาทต่อปี

จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า ทั้งสุขาภิบาลและเทศบาลต่างเป็นหน่วยการปกครองของชุมชน(หน่วยการปกครองท้องถิ่น) เช่นเดียวกัน จะแตกต่างกันตรงที่ลักษณะของชุมชน สุขาภิบาลจะอยู่ในชุมชนที่มีความเป็นเมืองน้อย และเศรษฐกิจเบาบาง ในขณะที่เทศบาลอยู่ในชุมชนที่มีความเป็นเมืองมากและมีเศรษฐกิจดี



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสุขาภิบาล
และเทศบาล

ลักษณะความเป็นหน่วย การปกครองท้องถิ่น	สุขาภิบาล		เทศบาล (ตำบล)
	ประชาชนมา โดยตำแหน่ง	ประชาชนมาจาก การเลือกตั้ง	
<p>2. มีอำนาจอิสระ (autonomy) ใน การปฏิบัติหน้าที่</p> <p>2.1 อำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติ</p> <p>2.2 อำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น ๆ ที่ กำหนดเป็นของท้องถิ่น</p> <p>2.3 อำนาจหน้าที่ กระทำกิจการนอกเขต พื้นที่</p> <p>2.4 ทำกิจการร่วม กับบุคคลอื่น</p>	<p>อาจดำเนินกิจการ ภายในเขต สุขาภิบาล ได้ 20 ประการ</p> <p>กฎหมายให้อำนาจ หน้าที่ไม่น้อยกว่า 24 ฉบับ</p> <p>กระทำได้โดยได้ รับความยินยอม จากสภาท้องถิ่นที่ เกี่ยวข้องและโดย อนุมัติของรัฐมนตรีฯ</p> <p>ก่อตั้งหรือร่วมหุ้น ในบริษัทจำกัด</p>	<p>อาจดำเนินกิจการ ภายในเขต สุขาภิบาลได้ 20 ประการ</p> <p>มีเช่นเดียวกัน</p> <p>กระทำได้ใน หลักเกณฑ์ เดียวกัน</p> <p>ก่อตั้งหรือร่วมหุ้น ในบริษัทจำกัด</p>	<p>อำนาจหน้าที่ที่ต้อง ปฏิบัติและอาจปฏิบัติ 16 ประการ</p> <p>มีเช่นเดียวกัน</p> <p>กระทำได้ใน หลักเกณฑ์ เดียวกัน</p> <p>ก่อตั้งหรือร่วมหุ้น ในบริษัทจำกัดหรือ จัดตั้งสหการ</p>

จากตารางที่ 3.2 ว่าด้วยอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้ทั้งสุขาภิบาลและเทศบาลต้องมีอำนาจหน้าที่ตามฐานะของความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างทัดเทียมกัน อำนาจหน้าที่ใดที่เทศบาลกระทำได้ สุขาภิบาลก็สามารถกระทำได้เช่นเดียวกัน จะแตกต่างกันเล็กน้อยก็เพียงว่าเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นพันธกิจที่องค์การปกครองท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลจะต้องดำเนินการเป็นพื้นฐานในขณะที่สุขาภิบาลมิได้มีบทจำกัดตายตัวเช่นนี้ ความเข้มข้นในการต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด จึงมีระดับแตกต่างกันไป นอกจากนี้แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลและเทศบาลไว้เหมือนกัน แต่ความสามารถในการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่นั้นๆ ย่อมขึ้นอยู่กับศักยภาพขององค์การท้องถิ่นซึ่งมีขอบเขตที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของความเจริญทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างองค์กรของท้องถิ่นที่มีความพร้อมด้านหน่วยงานและบุคลากรที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เทศบาลจะมีหน่วยงานรับผิดชอบงานภารกิจต่าง ๆ ที่ชัดเจน และมีบุคลากรของตนเองที่มีความพร้อม แต่สุขาภิบาลมีหน่วยงานที่ค่อนข้างไม่ชัดเจน และบุคลากรส่วนใหญ่ก็จะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคยืมตัวมา ทำให้มีภารกิจหลายด้านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น อำนาจหน้าที่บางอย่างจึงทำให้ดูเหมือนเทศบาลมีมากกว่าสุขาภิบาล ตัวอย่างเช่น การจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย) ประชาชนมักเข้าใจว่าเทศบาลมีอำนาจมากกว่าสุขาภิบาล จึงจัดเก็บได้มากและเต็มเม็ดเต็มหน่วยทั้งที่ในข้อกฎหมายมิได้เป็นเช่นนั้น หากแต่เพราะเทศบาลมีฝ่ายผลประโยชน์ในท้องถิ่น ที่มีเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้เป็นการเฉพาะ จึงสามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้ครบถ้วนสมบูรณ์กว่าสุขาภิบาล

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสุขาภิบาลและเทศบาล

ลักษณะความเป็นหน่วย การปกครองท้องถิ่น	สุขาภิบาล		เทศบาล (ตำบล)
	ประชาชนมา โดยตำแหน่ง	ประชาชนมาจาก การเลือกตั้ง	
<p>3. สิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง</p> <p>3.1 ความเป็น นิติบุคคล (legal person)</p> <p>3.2 สิทธิในการ ตรากฎหมายหรือ ระเบียบข้อบังคับ</p> <p>3.3 สิทธิในการ กำหนดงบประมาณเพื่อ บริหารกิจการของ ตนเอง</p>	<p>เป็นนิติบุคคล</p> <p>ตราข้อบังคับสุขา- ภิบาล ใช้บังคับ เฉพาะในเขต สุขาภิบาล เพื่อให้ เป็นไปตามอำนาจ หน้าที่และกฎหมาย โดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการ สุขาภิบาลและอนุมัติ โดยผู้ว่าราชการ จังหวัด</p> <p>ตราข้อบังคับงบ- ประมาณรายจ่าย ของตนเองได้</p>	<p>เป็นนิติบุคคล</p> <p>เช่นเดียวกัน</p> <p>เช่นเดียวกัน</p>	<p>เป็นนิติบุคคล</p> <p>ตราเทศบัญญัติ ใช้บังคับ เฉพาะในเขตเทศบาล เพื่อให้เป็นไปตามอำนาจ หน้าที่และกฎหมาย โดย ความเห็นชอบของสภา เทศบาลและอนุมัติโดย นายอำเภอ (หรือผู้ว่า- ราชการจังหวัด สำหรับ เทศบาลเมืองและเทศบาล นคร)</p> <p>ตราเทศบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายของตนเองได้</p>

จากตารางที่ 3.3 ว่าด้วยสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง ทั้งสุขาภิบาลและเทศบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนกัน และสามารถตรา กฎหมายใช้บังคับในเขตพื้นที่ของตนได้ โดยมีหลักการเช่นเดียวกันคือ

1. เพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่
2. มีกฎหมายให้อำนาจในการตราได้ และ
3. โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือกรรมการท้องถิ่นนั้น และ โดยอนุมัติของผู้มีอำนาจกำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ (ผู้ว่าราชการ จังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี)

ดังนั้น โดยปกติแล้วสุขาภิบาลและเทศบาลมักจะมีการตราข้อบัญญัติ ท้องถิ่นของตนเองที่ใช้เป็นการทั่วไปคล้ายคลึงกัน เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยรายได้ของท้องถิ่น ต่างๆ เว้นแต่จะมีเหตุพิเศษให้แต่ละท้องถิ่นมีข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่เป็นเฉพาะกรณี ของท้องถิ่นแตกต่างกันออกไป เช่น ในเขตเทศบาลมักจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มากกว่า เขตสุขาภิบาลเนื่องจากความหนาแน่นของชุมชนและความเป็นเมืองที่มากกว่า เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสุขาภิบาลและเทศบาล

ลักษณะความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น	สุขาภิบาล		เทศบาล (ตำบล)
	ประธานมาโดยตำแหน่ง	ประธานมาจากการเลือกตั้ง	
<p>4. มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organization)</p> <p>4.1 สภาท้องถิ่น</p>	<p>ทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารรวมอยู่ในรูปคณะกรรมการ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง 9 คน และมาโดยตำแหน่ง และการแต่งตั้งอีกจำนวนหนึ่ง (ซึ่งไม่มากกว่าที่มาจากการเลือกตั้ง) โดยมีประธานมาโดยตำแหน่ง</p>	<p>เช่นเดียวกัน จะแตกต่างกัน ตรงที่ประธานมาจากบุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง</p>	<p>สภาเทศบาลมาจากสมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งทางตรงและลับ จำนวน 12 คน (18 คนสำหรับเทศบาลเมือง และ 24 คนสำหรับเทศบาลนคร)</p>
<p>4.2 คณะผู้บริหารท้องถิ่น</p>			<p>คณะเทศมนตรีเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบของสภาฯ มีจำนวน 2-4 คน</p>

ลักษณะความเป็นหน่วย การปกครองท้องถิ่น	สภาภิบาล		เทศบาล (ตำบล)
	ประธานมา โดยตำแหน่ง	ประธานมาจาก การเลือกตั้ง	
4.3 การแบ่งส่วน การบริหารงานและ พนักงานส่วนท้องถิ่น	มีการกำหนดส่วน การบริหารได้ถึง 7 หน่วยงาน ใช้ ข้าราชการส่วน ภูมิภาคเป็นหัวหน้า ส่วนการบริหาร โดยมีพนักงาน สภาภิบาลและ ลูกจ้าง เท่าที่ จำเป็นช่วยเหลือ	เช่นเดียวกัน จะแตกต่างกัน ตรงที่จำนวนและ ระดับของพนักงาน- งานสภาภิบาล และลูกจ้างจะมี ปริมาณมากขึ้น	มีการกำหนดส่วนการ บริหารงานได้ถึง 12 หน่วยงาน มีพนักงาน เทศบาลและลูกจ้างเป็น ของตนเองทั้งหมดอยู่ ภายใต้การบังคับบัญชา ของฝ่ายบริหารเทศบาล

จากตารางที่ 3.4 ว่าด้วยองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง
ดูเหมือนจะเป็นจุดที่สภาภิบาลและเทศบาลมีความแตกต่างกันมากที่สุด กล่าวคือ

1. โครงสร้างขององค์กร เทศบาลนั้นจะจำลองรูปแบบใน
ระบบรัฐสภา (parliamentary system) มาใช้คือ มีการแบ่งแยกฝ่าย
นิติบัญญัติ (สภาเทศบาล) ออกจากฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี) โดยหลักของ
การถ่วงดุลย์ของอำนาจ (balance of power) ในขณะที่สภาภิบาลจะ
จำลองรูปแบบคณะกรรมการ (commission form) ซึ่งเน้นหลักประสิทธิภาพ
และความรวดเร็วในการบริหาร โดยรวมอำนาจทางนิติบัญญัติและบริหารเข้าใน

คณะกรรมการชุดเดียว แม้ว่าทั้ง 2 รูปแบบจะใช้รูปแบบอย่างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก แต่ก็มีมติเชื่อว่ารูปแบบรัฐสภาจะสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารูปแบบคณะกรรมการ เนื่องจากมีระบบของการถ่วงดุลย์และตรวจสอบซึ่งกันและกัน ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาอยู่ตลอด แต่โดยเนื้อแท้ที่ทำให้สภาภิบาลดูเหมือนมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่าเทศบาล คงอยู่ที่บุคคลที่เข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการสภาภิบาลนั้น มิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับทั้งหมด เนื่องจากมีบางส่วนมาจากโดยตำแหน่ง คือ นายอำเภอและกำนันและโดยแต่งตั้ง คือ ปลัดอำเภอ 1 คน แม้ว่าจะเป็นเพียงเสียงส่วนน้อยแต่ก็ทำให้คณะกรรมการสภาภิบาลมีภาพที่ไม่เป็นองค์กรประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานกรรมการฯ ถูกกำหนดให้เป็นโดยตำแหน่งคือนายอำเภอ ยิ่งทำให้สภาภิบาลขาดความเป็นองค์กรในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นมิได้มีโอกาสบริหารงานด้วยตนเองเต็มที่ แม้ว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายให้มีสภาภิบาลส่วนหนึ่งมีประธานมาจากบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่การมีสมาชิกโดยตำแหน่งและโดยการแต่งตั้งที่ยังเหลืออยู่ ทำให้โครงสร้างองค์กรของสภาภิบาลไม่เป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยและการปกครองตนเอง แจก เช่นเทศบาล

2. การแบ่งส่วนการบริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยภาพของส่วนการบริหารแล้ว เทศบาลดูเหมือนจะมีส่วนการบริหารที่กว้างขวางและครอบคลุมกับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย ในขณะที่สภาภิบาลมีส่วนการบริหารเท่าที่จำเป็นกับสภาพท้องถิ่น มากกว่าจะให้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งทั้งนี้ก็เป็นไปด้วยข้อจำกัดของสภาพชุมชน ข้อจำกัดด้านสภาพเศรษฐกิจ และข้อจำกัดด้านสภาพของภารกิจที่มีอยู่ แต่เหตุผลประการสำคัญในเรื่องนี้ที่ทำให้สภาภิบาลมีความด้อยไปกว่าเทศบาลก็คือ การยืมตัวข้าราชการส่วนภูมิภาคมาดำรงตำแหน่งต่างๆ ในสภาภิบาล เช่น ปลัดสภาภิบาล หัวหน้าส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนสาธารณสุข เป็นต้น แม้ว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะช่วยให้สภาภิบาลประหยัดการจ้างพนักงาน

และการได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยงาน แต่การครอบงำ
แทรกแซงของข้าราชการประจำต่อสมาชิกสภาและความไม่เป็นอิสระในการบริหาร
ในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง ดูเหมือนจะมีน้ำหนักทำให้สมาชิกสภาขาดหลัก
การที่สำคัญในการปกครองตนเองไป และแตกต่างไปจากเทศบาลซึ่งมีพนักงาน
ประจำเป็นของตนเอง และอยู่ภายใต้การควบคุมนโยบายและบังคับบัญชาโดยตรง
จากฝ่ายบริหารของท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองเป็นอย่างดี

ตารางที่ 3.5 เปรียบเทียบความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสมาชิกสภา
และเทศบาล

ลักษณะความเป็นหน่วย การปกครองท้องถิ่น	สมาชิกสภา		เทศบาล (ตำบล)
	ประชาชนมา โดยตำแหน่ง	ประชาชนมาจาก การเลือกตั้ง	
5. ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง 5.1 การเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น	เลือกตั้งกรรมการ สมาชิกสภา 9 คน	เลือกตั้งกรรมการ สมาชิกสภา 9 คน	เลือกตั้งสมาชิกสภา เทศบาล 12 คน (18 คนสำหรับเทศบาล เมืองและ 24 คนสำหรับ เทศบาลนคร)

ลักษณะความเป็นหน่วย การปกครองท้องถิ่น	สภาภิบาล		เทศบาล (ตำบล)
	ประชาชนมา โดยตำแหน่ง	ประชาชนมาจาก การเลือกตั้ง	
5.2 การเลือกฝ่าย บริหารท้องถิ่น	ประชาชนกรรมการ สภาภิบาล มาโดย ตำแหน่ง กรรมการ โดยการเลือกตั้ง เป็นรองประธาน กรรมการสภาภิบาล	ประชาชนกรรมการ สภาภิบาลและ รองประธาน เป็นกรรมการ สภาภิบาลโดย การเลือกตั้ง	คณะเทศมนตรี มาจากความเห็นชอบ สภาเทศบาล

จากตารางที่ 3.5 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง จากโครงสร้างขององค์กรตามข้อ 4 ทำให้มีข้อแตกต่างในประเด็นนี้ในลักษณะที่สภาภิบาล ประชาชนจะมีโอกาสมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเองน้อยกว่า เทศบาล กล่าวคือ

1. การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น (กรรมการสภาภิบาล) สำหรับเทศบาลประชาชนจะสามารถเลือกสมาชิกสภาโดยตรงและลับได้ทั้งหมดตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด (12, 18, 24 คน) แต่สภาภิบาลจะสามารถเลือกกรรมการสภาภิบาลโดยตรงและลับได้เพียง 9 คน เพื่อเป็นเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการสภาภิบาล ดังนั้นศักดิ์ศรีการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยตรง จึงมีความแตกต่างกัน คือ เทศบาลมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่า

2. การมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาลจะมาจากสมาชิกสภา ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามาบริหารงานของท้องถิ่นได้โดยกลไกของการเลือกตั้ง แต่สุขาภิบาลแม้กรรมการสุขาภิบาลจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานในรูปคณะกรรมการด้วย แต่ผู้บริหารสูงสุดคือประธานกรรมการสุขาภิบาลจะมาจากบุคคลโดยตำแหน่ง ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานอย่างเต็มที่ ยกเว้นสุขาภิบาลประเภทที่สามารถเลือกประธานสุขาภิบาลจากกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้ง ประชาชนจึงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของสุขาภิบาลได้อีกระดับหนึ่ง

นอกจากการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้ง 2 ลักษณะแล้วทั้งสุขาภิบาลและเทศบาล ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะอื่น ๆ คล้ายคลึงกันเช่น การสะท้อนปัญหาของท้องถิ่น การสนับสนุนการบริหารท้องถิ่น โดยการเสียดูแลท้องถิ่น หรือการติดตามการบริหารงานขององค์กรท้องถิ่น เป็นต้น แต่ความมากน้อยมักจะขึ้นอยู่กับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการศึกษาของประชาชนเป็นสำคัญ

จึงวิเคราะห์เปรียบเทียบ ความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสุขาภิบาลและเทศบาล ในหลักการหรือสาระสำคัญที่เป็นสากลได้ว่า ในส่วนของความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความมีอำนาจอิสระและการมีสิทธิตามกฎหมายนั้น สุขาภิบาลและเทศบาลไม่มีความแตกต่างกันมากนัก จะแตกต่างกันก็คงเพราะสภาพ หรือลักษณะความเป็นชุมชนเมืองหรือชุมชนชนบท สภาพเศรษฐกิจที่หนาแน่นหรือเบาบางและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ส่วนประเด็นที่ทำให้สุขาภิบาลมีความด้อย หรือขาดองค์ประกอบที่สำคัญ ในการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็คือประเด็นขององค์กรในการปกครองตนเอง เนื่องจากสุขาภิบาลมิได้มีการแบ่งแยก หรือถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ สมาชิกสภาหรือกรรมการบริหารท้องถิ่นของสุขาภิบาล ยังมาจากโดยตำแหน่งและการแต่งตั้งส่วนหนึ่ง ทำให้ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาล แม้ว่าได้แก้ไขกฎหมาย ให้ประชาชนเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลได้บ้างแล้ว นอกจากนี้พนักงานท้องถิ่นของสุขาภิบาลในตำแหน่งหน้าที่หัวหน้าส่วนการบริหาร

จะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เข้ามาช่วยเหลือ ผิดกับเทศบาลที่เป็นพนักงานของเทศบาลทั้งหมด ทำให้เทศบาลมีอิสระในการบริหารงานมากกว่าสุขาภิบาล ซึ่งข้อบังคับเหล่านี้ แม้จะทำให้สุขาภิบาลขาดหลักการหรือสาระสำคัญในการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ก็คงเป็นข้อได้เปรียบสำหรับสุขาภิบาลบ้างในประเด็นของประสิทธิภาพในการบริหารที่ไม่ต้องอ่อนไหวต่อการเมืองในระบบรัฐสภา ความประหยัดในค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร และความสามารถเชิงการบริหาร ของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่กับสุขาภิบาล แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นในการพิจารณาถึง ความเหมาะสมก็คงต้องยึดหลักการของความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ให้ประชาชนปกครองตนเอง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสุขาภิบาล

ในประเด็นการศึกษาวิจัยอีกส่วนหนึ่งคือการวิจัยภาคสนาม (field research) คือการสอบถามความคิดเห็นของประชากรตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนกรรมการสุขาภิบาลและกรรมการสุขาภิบาล ในสุขาภิบาล 10 แห่ง จำนวน 128 ตัวอย่าง แต่หลังจากการทอดแบบสอบถามออกไป แบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับมาและมีความสมบูรณ์ครบถ้วนจำนวน 120 แบบสอบถาม ทั้งนี้เนื่องจากมีบางประชากรตัวอย่างไม่อยู่ หรือตำแหน่งว่างลงยังมิได้มีการเลือกตั้งเข้ามาทดแทน ซึ่งสำหรับข้อมูลทั่วไปของประชากรตัวอย่างมีดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 ข้อมูลทั่วไปของประชากรตัวอย่าง

ประเภทของข้อมูล	จำนวน	ร้อยละ	หมายเหตุ
1. เพศ			
- ชาย	103	85.8	
- หญิง	17	14.2	
2. อายุเฉลี่ย 52.4 ปี			
3. การศึกษา			
- ประถมศึกษา	55	45.8	
- มัธยมศึกษา, ปวช., ปวส.	49	40.8	
-ปริญญาตรี	10	8.4	
-ปริญญาโทขึ้นไป	6	5	
4. ตำแหน่งหน้าที่ในสุขาภิบาล			
- ประธานสุขาภิบาล	8	6.7	-ประธานโดย
- กรรมการโดยตำแหน่งและ การแต่งตั้ง	31	25.8	การเลือกตั้ง 4 คน โดย
- กรรมการโดยการเลือกตั้ง	81	67.5	ตำแหน่ง 4 คน
5. กรรมการสุขาภิบาลโดยการ เลือกตั้งเฉลี่ยเคยเป็นมาแล้ว 3.6 ครั้ง			

จากข้อมูลทั่วไปของประชากรตัวอย่างข้างต้น บอกลักษณะของกลุ่มประชากรศึกษาได้ว่า

1. ความสนใจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นของไทยมีความคล้ายคลึงกับระดับชาติ กล่าวคือ เพศชายจะให้

ความสนใจและลงมามีส่วนร่วมมากกว่าเพศหญิงเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม

2. อายุเฉลี่ยของผู้มีส่วนร่วมทางการเมือง จะอยู่ในวัยกลางคนค่อนข้างไปทางสูงอายุ อันเนื่องมาจากในช่วงวัยนี้ จะมีความมั่นคงทางฐานะทางเศรษฐกิจและครอบครัวเพียงพอ เพราะการเมืองระดับท้องถิ่นมิใช่อาชีพที่มีค่าตอบแทนเพียงพอจะเลี้ยงตนเองได้

3. การศึกษาของผู้มีส่วนร่วมทางการเมือง จะก้ำกึ่งระหว่างการศึกษาภาคบังคับ(ประถมศึกษา) กับการศึกษาภาคสามัญ หรือสายอาชีพ (ปวช., ปวส.)

4. กระบวนการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้งส่วนใหญ่จะเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วต่อเนื่องหลายครั้ง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะไม่นำข้อมูลทั่วไปของประชากรตัวอย่างในเรื่อง เพศ อายุ และการศึกษามาเป็นตัวแปรในการวิเคราะห์อันเนื่องมาจากเหตุผล คือ

1. เพศชาย จะเป็นข้อมูลส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 85.8 เพศหญิงมีจำนวนน้อยเพียงร้อยละ 14.2 จึงอาจทำให้เกิดความเบี่ยงเบนในการวิเคราะห์เพศหญิงได้

2. อายุเฉลี่ยไม่แตกต่างกันนัก กล่าวคือเบี่ยงเบนจากค่าเฉลี่ยกลางไม่มาก

3. การศึกษาจะก้ำกึ่งในระดับที่ใกล้เคียงกันคือ ประถมศึกษา กับมัธยมศึกษา(หรือสายอาชีพ) ส่วนระดับสูงกว่านั้นก็ยังมีหลังประเภทเดียวกันคือ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และปัจจุบันการติดต่อถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารดีและทั่วถึง ข้อมูลด้านนี้จึงไม่มีนัยสำคัญมากนัก

สำหรับประเด็นการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสุขาภิบาลกับเทศบาล ได้กำหนดหัวข้อการศึกษาวิจัยเป็น 3 หัวข้อคือ

1. องค์กรปกครองตนเอง
2. อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง และ
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง

หัวข้อที่ 1 องค์การปกครองตนเอง

ในหัวข้อองค์การปกครองตนเอง จะเป็นการศึกษาความคิดเห็น
เปรียบเทียบในเรื่องของ

- 1) ความเป็นองค์การประชาธิปไตยระหว่างสภาภิบาลและเทศบาล
- 2) ความเหมาะสมในการบริหารระหว่างรูปแบบคณะกรรมการ
กับ รูปแบบรัฐสภา
- 3) ประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการบริหารรูปแบบกรรมการ
การกับรูปแบบรัฐสภา
- 4) การสะท้อนปัญหาของคณะกรรมการสภาภิบาลกับสภาเทศบาล
- 5) ความประสงค์ในการมีส่วนร่วมในองค์การปกครองตนเอง

ตารางที่ 5.1 องค์การปกครองตนเอง : ความเป็นประชาธิปไตย

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
เทศบาลเป็นหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นที่เป็น ประชาธิปไตยมากกว่า สภาภิบาล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	15	38	53	44.2
	เห็นด้วย	12	21	33	27.5
	ไม่เห็นด้วย	5	13	18	15
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-	-	-
	ไม่แน่ใจ	3	13	16	13.3
รวม		35	85	120	100

กรรมการสาขาภิบาลส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 71.7 เห็นว่าเทศบาล เป็นองค์การปกครองตนเองที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าสาขาภิบาล โดยมีถึงร้อยละ 44.2 ที่มีระดับความเห็นด้วยอย่างยิ่ง มีเพียงร้อยละ 15 ที่ไม่เห็นด้วย และ ร้อยละ 13.3 ตอบไม่แน่ใจ

ตารางที่ 5.2 องค์การปกครองตนเอง : ความเหมาะสมของรูปแบบการบริหาร

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
การบริหารงานองค์การ	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	12	38	50	41.7
ปกครองตนเองในรูปแบบ	เห็นด้วย	15	36	51	42.5
แบบสภากับฝ่ายบริหาร	ไม่เห็นด้วย	5	5	10	8.3
เหมาะสมกว่ารูปแบบ	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-	-	-
คณะกรรมการ	ไม่แน่ใจ	3	6	9	7.5
	รวม	35	85	120	100

กรรมการสาขาภิบาลส่วนใหญ่ ถึงร้อยละ 84.2 เห็นว่า การบริหาร ในรูปแบบสภากับฝ่ายบริหารจะเหมาะสมกว่าการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ โดยมีไม่เห็นด้วยเพียง ร้อยละ 8.3 และอีกร้อยละ 7.5 ไม่แสดงความคิดเห็น แสดงว่า กรรมการสาขาภิบาลเห็นด้วยว่า โครงสร้างการบริหารงานแบบเทศบาล เหมาะสมกว่าสาขาภิบาล

ตารางที่ 5.3 องค์การปกครองตนเอง : ประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการบริหารงาน

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
การบริหารงานองค์การปกครองท้องถิ่น	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	10	21	31	25.8
รูปคณะกรรมการจะลดความขัดแย้งและมีประสิทธิภาพ	เห็นด้วย	15	20	35	29.2
ความรวดเร็วมากกว่ารูปสภากับฝ่ายบริหาร	ไม่เห็นด้วย	8	41	49	40.8
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	1	1	0.8
	ไม่แน่ใจ	2	2	4	3.4
	รวม	35	85	120	100

ในประเด็นนี้ กรรมการสภาตำบลจะมีความเห็นก้ำกึ่ง โดยร้อยละ 40.8 ไม่เห็นด้วย ในขณะที่ร้อยละ 29.2 เห็นด้วย และร้อยละ 25.8 เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนอีกร้อยละ 3.4 ไม่มีความเห็น ซึ่งหากแยกความคิดเห็นออกเป็นกลุ่มเห็นด้วย และไม่เห็นด้วยแล้ว เสียงส่วนใหญ่ร้อยละ 55 จะเห็นด้วยว่า รูปแบบคณะกรรมการสภาตำบลจะมีความขัดแย้งน้อยกว่า และมีประสิทธิภาพที่รวดเร็วกว่ารูปการบริหารของสภาเทศบาล ส่วนที่ไม่เห็นด้วยคือ ร้อยละ 41.6

ตารางที่ 5.4 องค์การปกครองตนเอง : การสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชน

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
สภาเทศบาลสามารถสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าคณะกรรมการสุขาภิบาล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	4	36	40	33.3
	เห็นด้วย	7	13	20	16.7
	ไม่เห็นด้วย	15	24	39	32.5
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1	1	2	1.7
	ไม่แน่ใจ	8	11	19	15.8
	รวม	35	85	120	100

กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 50 เห็นด้วยว่า องค์การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลมีสภาเทศบาลที่สามารถสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าคณะกรรมการสุขาภิบาล โดยความเห็นด้วยนี้ เป็นความเห็นด้วยอย่างยิ่งสูงถึง ร้อยละ 33.3 ส่วนที่ไม่เห็นด้วยมีรวมร้อยละ 34.2 และไม่แน่ใจมีร้อยละ 15.8

ตารางที่ 5.5 องค์การปกครองตนเอง : ความประสงค์ในการมีส่วนร่วม

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
ชอบหรือประสงค์ที่จะมี ส่วนร่วมในการบริหาร ในรูปแบบใดมากกว่ากัน	1. รูปสภากับคณะ ผู้บริหาร (เทศบาล)	15	49	64	53.3
	2. รูปคณะกรรมการ	20	36	56	46.7
	รวม	35	85	120	100

คณะกรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ ร้อยละ 53.3 ขึ้นชอบ หรือ ประสงค์จะได้บริหารงานในรูปแบบของสภากับคณะผู้บริหารในระดับท้องถิ่น ซึ่งคง เป็นเพราะเห็นว่า เป็นประชาธิปไตยมากกว่า เนื่องจากมีการแบ่งฝ่ายบริหาร ออกจากสภาท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนได้ดี ส่วนข้อที่ ว่า รูปแบบคณะกรรมการไม่มีความขัดแย้งนั้น แม้จะเป็นข้อดี แต่ก็ยังมีความเห็น ในลักษณะก้ำกึ่ง แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการสุขาภิบาลส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 46.7 ก็ยังขึ้นชอบกับรูปแบบคณะกรรมการเช่นเดิม

หัวข้อที่ 2 อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง

ในหัวข้ออำนาจอิสระในการปกครองตนเอง จะเป็นการศึกษาความคิดเห็นเปรียบเทียบระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลในเรื่องของ

- 1) ความเป็นอิสระและการถูกควบคุม
- 2) การให้บริการเพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนและพัฒนาชุมชนให้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 6.1 อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง: ความเป็นอิสระและการควบคุม

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
สมาชิกสภาจะถูกควบคุม และมีความเป็นอิสระ ในการทำงานน้อยกว่า เทศบาล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	2	30	32	26.7
	เห็นด้วย	15	39	54	45
	ไม่เห็นด้วย	15	13	28	23.3
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1	2	3	2.5
	ไม่แน่ใจ	2	1	3	2.5
รวม		35	85	120	100

กรรมการสมาชิกสภาส่วนใหญ่เห็นว่า สมาชิกสภาขาดความเป็นอิสระและถูกควบคุมมากกว่าเทศบาล ถึงร้อยละ 71.7 ส่วนที่ไม่เห็นด้วยมีร้อยละ 25.8 และร้อยละ 2.5 ไม่แน่ใจ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะข้าราชการส่วนภูมิภาคลงไปนั่งบริหาร

งานในสุขภาพ ในขณะที่เทศบาลถูกกำกับดูแลใน 2 ลักษณะคือ การกำกับดูแล การกระทำและการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล²

ตารางที่ 6.2 อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง : การให้บริการและแก้ไขปัญหา

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
ประชาชนในชุมชนที่เป็น เทศบาลจะได้รับการ และการแก้ไขปัญหา ความต้องการ รวม ตลอดถึงการพัฒนาดีกว่า ชุมชนที่เป็นสุขภาพ	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	3	58	61	50.8
	เห็นด้วย	18	17	35	29.2
	ไม่เห็นด้วย	8	6	14	11.7
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-	-	-
	ไม่แน่ใจ	6	4	10	8.3
รวม		35	85	120	100

กรรมการสุขภาพส่วนใหญ่ร้อยละ 80 เห็นด้วยว่าในเขตเทศบาล ประชาชนจะได้รับการและการแก้ไขปัญหาความต้องการได้ดีกว่าเมื่อเป็นสุขภาพ โดยในความเห็นด้วยนี้ ถึงร้อยละ 50.8 มีระดับความเห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนที่ไม่เห็นด้วยมีเพียงร้อยละ 11.7 และที่ไม่แน่ใจมีร้อยละ 8.3 ทั้งนี้สืบเนื่องจากเชื่อว่าสุขภาพมีความเป็นอิสระในการบริหารงานของตนและแก้ไขปัญหาของตนเองได้มากกว่า

² พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย, (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมนิราช, 2535) หน้า 73-79.

หัวข้อที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง

การปกครองท้องถิ่น นับเป็นระบบการเมืองจึงจำเป็นที่ประชาชนจะต้องเข้ามีส่วนร่วม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่น³ ในหัวข้อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง จะเป็นการศึกษาความคิดเห็นในเรื่องของ

1. องค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลในส่วนที่มาโดยตำแหน่ง และการแต่งตั้ง
2. ความจำเป็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสุขาภิบาล
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนหากเป็นเทศบาล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองเมืองพัทยา (กรุงเทพฯ: สหายบล็อกการพิมพ์, 2524) หน้า 14.

ตารางที่ 7.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง:กรรมการ
 สภาภิบาลโดยตำแหน่ง

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
หากคณะกรรมการ สภาภิบาลมาจากการ เลือกตั้งทั้งหมด	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	4	56	60	50
	เห็นด้วย	20	22	42	35
	ไม่เห็นด้วย	5	5	10	8.3
สภาภิบาลจะเป็น ประชาธิปไตยมากขึ้น	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1	1	2	1.7
	ไม่แน่ใจ	5	1	6	5
	รวม	35	85	120	100

กรรมการสภาภิบาลส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 85 เห็นด้วยว่าหากสภาภิบาล
 มีกรรมการสภาภิบาลทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง จะเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น
 ส่วนที่ไม่เห็นด้วยมีร้อยละ 10 และอีกร้อยละ 5 ไม่ออกความเห็น

ตารางที่ 7.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง : กำหนด
ผู้ใหญ่บ้าน

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่งเลือกตั้ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
ในเขตสุขาภิบาลไม่จำ เป็นต้องมีกำหนด ผู้ใหญ่ บ้าน(เหมือนในเขต เทศบาล)อีกต่อไป	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	32	32	26.7
	เห็นด้วย	5	22	27	22.5
	ไม่เห็นด้วย	23	19	42	35
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5	2	7	5.8
	ไม่แน่ใจ	2	10	12	10
	รวม	35	85	120	100

ในประเด็นนี้ยังมีความเห็นที่กำกวม กล่าวคือ กรรมการสุขาภิบาล
ส่วนใหญ่ร้อยละ 49.2 เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีกำหนดผู้ใหญ่บ้านอีกต่อไปใน
เขตสุขาภิบาล แต่กรรมการฯ อีกร้อยละ 40.8 เห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องมี
กำหนด ผู้ใหญ่บ้านอยู่อีก และมีกรรมการสุขาภิบาลอีกถึงร้อยละ 10 ไม่มีความเห็น
ในเรื่องนี้

ตารางที่ 7.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง :
เปรียบเทียบเมื่อเป็นเทศบาล

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
หากสภาภิบาลยกฐานะ เป็นเทศบาลแล้ว ประชาชนจะสามารถมี ส่วนร่วมในการปกครอง ตนเองมากยิ่งขึ้น	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	10	20	30	25
	เห็นด้วย	18	46	64	53.3
	ไม่เห็นด้วย	4	11	15	12.5
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-	-	-
	ไม่แน่ใจ	3	8	11	9.2
รวม		35	85	120	100

กรรมการสภาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 78.3 เห็นด้วยว่าเมื่อเป็นเทศบาลแล้วประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้นกว่าเมื่อเป็นสภาภิบาล โดยมีส่วนที่ไม่เห็นด้วยร้อยละ 12.5 และที่ตอบไม่แน่ใจ 9.2

จากการศึกษาเปรียบเทียบ ความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสภาภิบาลกับเทศบาลในประเด็นต่าง ๆ มาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ องค์การปกครองตนเอง อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง ประเด็นสุดท้ายที่จะศึกษาในส่วนนี้ก็คือ สรุปแล้ว คณะกรรมการสภาภิบาลมีความเห็นว่า ชุมชนของตนยังเหมาะสมกับการบริหารท้องถิ่นในรูปสภาภิบาลหรือไม่

ตารางที่ 8 ความเหมาะสมของชุมชนในการบริหารรูปสุขาภิบาล

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่งเลือกตั้ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
ชุมชนของท่านมีความ เหมาะสมต่อการบริหาร ท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลหรือ ไม่	เหมาะสม	30	40	70	58.3
	ไม่เหมาะสม	5	45	50	41.7
	รวม	35	85	120	100

กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 58.3 เห็นว่าชุมชนของตน
ยังมีความเหมาะสมต่อการบริหารท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลอยู่ ส่วนอีกร้อยละ 41.7
เห็นว่าไม่เหมาะสมแล้ว ซึ่งเหตุผลที่กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ แม้จะเห็นว่าการ
ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเป็นสิ่งที่ดี แต่กลับไปมีความเห็นว่า สิ่งที่มีอยู่
เดิม คือสุขาภิบาลเป็นสิ่งที่เหมาะสมกับชุมชนอยู่ก็ด้วยว่า ตนเองก็เป็นส่วนหนึ่ง
ขององค์การสุขาภิบาลอยู่ หากยกเลิกสุขาภิบาลในทันที ความเป็นสมาชิกภาพของ
สุขาภิบาลก็หมดสิ้นไปด้วย พวกที่มาจากการเลือกตั้งก็ต้องไปสมัครเลือกตั้งเป็น
สมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ซึ่งก็ไม่แน่ว่าจะได้หรือไม่ พวกที่มาโดยตำแหน่งก็จะถูก
ถอดถอนไป โดยเฉพาะกำนันต้องยกเลิกตำแหน่งกำนันด้วย ทำให้กรรมการ
สุขาภิบาล แม้จะเห็นดีด้วยกับการเป็นเทศบาล แต่ก็ไม่พร้อมกับการเปลี่ยนแปลง
ที่จะกระทบกับฐานะตำแหน่งของตน

2. ปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล

ในประเด็นการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาลได้กำหนดหัวข้อในการศึกษาเป็น 3 หัวข้อคือ

1. ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยการบริหาร
2. ปัญหาอุปสรรคจากหลักเกณฑ์การยกฐานะที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด
3. ปัจจัยบางประการจากข้อเท็จจริงในพื้นที่

หัวข้อที่ 1 ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยการบริหาร

ในหัวข้อปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยการบริหาร จะเป็นการศึกษาความคิดเห็นในเรื่องของ

- 1) ความรู้ความสามารถในการบริหารงานของผู้บริหาร
- 2) ค่าใช้จ่ายประจำในการบริหารงาน

ตารางที่ 9.1 ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยการบริหาร : ความรู้ความสามารถ

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
บุคคลที่มาจาก การเลือกตั้ง จะมีความรู้ ความสามารถ ในการบริหาร งานท้องถิ่น เช่นเดียวกับ บุคคลที่มาจาก ตำแหน่งหน้าที่ ทางราชการ	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1	20	21	17.5
	เห็นด้วย	5	33	38	31.7
	ไม่เห็นด้วย	20	12	32	26.6
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	4	1	5	4.2
	ไม่แน่ใจ	5	19	24	20
รวม		35	85	120	100

กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 49.2 เห็นด้วยว่าบุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง จะมีความรู้ความสามารถในการบริหารท้องถิ่นเช่นเดียวกับบุคคลที่มาโดยตำแหน่ง ในขณะที่ร้อยละ 30.8 ไม่เห็นด้วย และอีกถึงร้อยละ 20 บอกไม่แน่ใจจากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กรรมการสุขาภิบาลจำนวนถึง 20% ยังมีความลังเลและไม่แน่ใจในความสามารถของประชาชนเอง หรือยังคิดเกรงกลัวว่า หากฝ่ายราชการถอนตัวออกไปจะทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ

ตารางที่ 9.2 ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยการบริหาร : ค่าใช้จ่ายประจำเพิ่มขึ้น

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
ค่าใช้จ่ายประจำที่จะเพิ่มขึ้น ในการยกฐานะเป็นเทศบาล ทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารงาน	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5	1	6	5
	เห็นด้วย	20	5	25	20.9
	ไม่เห็นด้วย	10	60	70	58.3
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	10	10	8.3
	ไม่แน่ใจ	-	9	9	7.5
รวม		35	85	120	100

กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 66.6 ไม่เห็นด้วยว่าปัจจัยเรื่องค่าใช้จ่ายประจำที่จะเพิ่มขึ้นในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล จะเป็นปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะ แต่มีความเห็นร้อยละ 25.9 ที่เห็นด้วยกับเรื่องนี้และอีกร้อยละ 7.5 ตอบไม่แน่ใจ

หัวข้อที่ 2 ปัญหาอุปสรรคจากหลักเกณฑ์การยกฐานะที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด
ในหัวข้อนี้ ได้แยกหลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลที่
กระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นเรื่องที่จะศึกษาประกอบด้วย

- 1) หลักเกณฑ์เรื่องรายได้ 12 ล้าน
- 2) หลักเกณฑ์เรื่องประชากรและความหนาแน่น
- 3) หลักเกณฑ์เรื่อง การขอรับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่น

ตารางที่ 10.1 ปัญหาอุปสรรคจากหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด: รายได้

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
หลักเกณฑ์สุขาภิบาลจะยก ฐานะเป็นเทศบาลต้องมี รายได้จริง ไม่รวมเงิน อุดหนุนในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป เป็น ปัญหาอุปสรรคในการขอยก ฐานะเป็นเทศบาล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	—	29	29	24.2
	เห็นด้วย	1	40	41	34.2
	ไม่เห็นด้วย	10	4	14	11.6
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	24	4	28	23.3
	ไม่แน่ใจ	—	8	8	6.7
รวม		35	85	120	100

กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 58.4 เห็นด้วยว่าปัจจัยเกณฑ์
รายได้เป็นปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ขณะที่ไม่มี
เห็นด้วยร้อยละ 34.9 และอีกร้อยละ 6.7 ไม่แน่ใจ

ตารางที่ 10.2 ปัญหาอุปสรรคจากหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด :
ประชากรและความหนาแน่น

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่งเลือกตั้ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
หลักเกณฑ์สุขาภิบาลจะยก ฐานะเป็นเทศบาลต้องมี ประชากรตั้งแต่ 7,000คน ขึ้นไป และมีความหนาแน่น ของประชากร ตั้งแต่ 1,500 คน/ตร.กม. เป็น ปัญหาอุปสรรคในการขอยก ฐานะเป็นเทศบาล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5	33	38	31.7
	เห็นด้วย	15	33	48	40
	ไม่เห็นด้วย	10	11	21	17.5
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	3	2	5	4.2
	ไม่แน่ใจ	2	6	8	6.6
	รวม	35	85	120	100

กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 71.7 เห็นด้วยว่าหลักเกณฑ์
เรื่องจำนวนประชากรและความหนาแน่น เป็นปัญหาอุปสรรคในการขอยก
ฐานะเป็นเทศบาล ในขณะที่ร้อยละ 21.7 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 6.6
ไม่แน่ใจ

ตารางที่ 10.3 ปัญหาอุปสรรคจากหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด :
การขอรับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่น

ประเด็นสอบถาม	ระดับความคิดเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
หลักเกณฑ์สาขาภิบาลจะยก ฐานะเป็นเทศบาลต้องได้ รับความเห็นชอบจากราษฎร ในท้องถิ่นนั้น เป็นปัญหา อุปสรรคในการยกฐานะ เป็นเทศบาล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	2	8	10	8.3
	เห็นด้วย	15	20	35	29.2
	ไม่เห็นด้วย	15	51	66	55
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	2	2	1.7
	ไม่แน่ใจ	3	4	7	5.8
รวม		35	85	120	100

กรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 56.7 กลับมีความเห็นว่าหลัก
เกณฑ์เรื่องการต้องได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่น ไม่เป็นปัญหาอุปสรรค
แต่อย่างใด ในขณะที่มีร้อยละ 37.5 เห็นว่าเป็นปัญหาอุปสรรค เหตุผลอาจเนื่อง
มาจาก การขอรับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นกลไกอย่างหนึ่งตาม
ระบอบประชาธิปไตยในการที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่อาจมีผล
กระทบต่อประชาชนในชุมชน

หัวข้อที่ 3 ปัจจัยบางประการจากข้อเท็จจริงในพื้นที่

ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาเชิงลึก ในลักษณะการสอบถามแบบเปิด (open-end question) ถึงข้อเท็จจริงในพื้นที่ ดังนี้

1. ความเห็นในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล

ตารางที่ 11 ความเห็นในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล

ประเด็นสอบถาม	ระดับความวิตเห็น	จำนวน			ร้อยละ
		โดย ตำแหน่ง	โดย เลือกตั้ง	รวม	
หากสภาภิบาลของท่านเข้า หลักเกณฑ์ที่จะขอยกฐานะ เป็นเทศบาล ท่านเห็นด้วย ในการขอยกฐานะเป็น เทศบาลหรือไม่	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5	45	50	41.7
	เห็นด้วย	20	29	49	40.8
	ไม่เห็นด้วย	5	8	13	10.8
	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-	-	-
	ไม่แน่ใจ	5	3	8	6.7
รวม		35	85	120	100

กรรมการสภาภิบาลส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 82.5 เห็นด้วยที่จะให้มีการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล หากสภาภิบาลครบหลักเกณฑ์การจัดตั้ง โดยมีไม่เห็นด้วยเพียงร้อยละ 10.8 และอีกร้อยละ 6.7 ไม่มีความเห็น ซึ่งความเห็นประกอบที่เห็นด้วยในการจัดตั้งเป็นเทศบาลประกอบด้วย

- 1) มีรายได้เพิ่มขึ้น เก็บภาษีอากรได้เพิ่มขึ้น
- 2) มีพนักงานมากขึ้น
- 3) การให้บริการดีขึ้น และครบวงจร เช่น เรื่องการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน
- 4) เป็นการแสดงถึงความเจริญก้าวหน้าของชุมชน
- 5) ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น
- 6) ประชาชนได้รับประโยชน์มากยิ่งขึ้น
- 7) มีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น
- 8) มีรูปแบบสภากับฝ่ายบริหารสอดคล้องกับการปกครองประเทศ
- 9) เป็นการมีหน่วยราชการเพิ่มขึ้น สะดวกและรวดเร็วในการติดต่อประสานงาน

ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย ก็มีเหตุผลประกอบด้วย

- 1) ค่าใช้จ่ายจะสูงขึ้น
- 2) การบริหารงานซับซ้อน ทำให้การพัฒนาทำได้ลำบากขึ้น
- 3) บุคลากรที่จะมาดำเนินการหาได้ยากในพื้นที่

2. ข้อมูลประวัติการขอยกฐานะเป็นเทศบาล สมาชิกส่วนใหญ่จำนวน 106 ราย หรือร้อยละ 88.3 ตอบว่าไม่เคยหรือไม่ทราบ ส่วนที่ตอบว่าเคยยกฐานะเป็นเทศบาลไปแล้ว ก็ไม่สามารถตอบได้ชัดเจนว่าขั้นตอนการดำเนินการไปถึงขั้นใด และขาดการติดตามอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเมื่อได้ตรวจสอบข้อมูลการขอยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ไปยังสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองแล้ว พบว่าสุขาภิบาลในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีเพียงสุขาภิบาลท่าหลวงที่อยู่ระหว่างการขอยกฐานะ เป็นเทศบาลตำบลท่าหลวง และอยู่ในขั้นตอนของการให้กรมการผังเมืองจัดทำแผนที่แนวเขตแนบท้ายร่างพระราชกฤษฎีกา

3. การศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของคณะกรรมการสาขาวิชาเลือกตั้งกับประเภทโดยตำแหน่งต่อการยกฐานะสาขาวิชาเป็นเทศบาล

ในการศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของคณะกรรมการสาขาวิชาเลือกตั้งกับประเภทโดยตำแหน่งต่อการยกฐานะสาขาวิชาเป็นเทศบาลนั้น จะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบในกรณีที่กรรมการสาขาวิชาที่มีมาต่างกันกล่าวคือ กลุ่มหนึ่งมาโดยตำแหน่งและการแต่งตั้ง ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอและกำนัน และอีกกลุ่มหนึ่งมาโดยการเลือกตั้ง จำนวนแห่งละ 9 คน ดังนั้นนอกจากการศึกษาในภาพรวมตามประเด็นที่ 1 และที่ 2 ที่ผ่านมา การเปรียบเทียบกรรมการสาขาวิชา กับความคิดเห็นในการยกฐานะสาขาวิชาเป็นเทศบาล จึงจะได้มีการพิจารณาต่อไปนี้

ตารางที่ 12.1 ความเห็นว่าเทศบาลเป็นประชาธิปไตยกว่าสาขาวิชา

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	15 (42.9)	38 (44.7)	53 (44.2)
เห็นด้วย	12 (34.3)	21 (24.7)	33 (27.5)
ไม่เห็นด้วย	5 (14.3)	13 (15.3)	18 (15)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-	-
ไม่แน่ใจ	3 (8.5)	13 (15.3)	16 (13.3)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

กรรมการสาขาวิชาทั้งโดยตำแหน่งและการเลือกตั้ง ต่างมีความเห็นที่คล้ายคลึงกันว่า เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองตนเองที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าสาขาวิชา โดยเห็นด้วยอย่างยิ่งมากที่สุดคือร้อยละ 42.9 สำหรับกรรมการโดยตำแหน่งและร้อยละ 44.7 สำหรับกรรมการโดยการเลือกตั้ง

ตารางที่ 12.2 ความเห็นว่ารูปแบบสภากับฝ่ายบริหารเหมาะสมกว่า
รูปแบบคณะกรรมการ

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	12 (34.3)	38 (44.7)	50 (41.7)
เห็นด้วย	15 (42.9)	36 (42.3)	51 (42.5)
ไม่เห็นด้วย	5 (14.3)	5 (5.9)	10 (8.3)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-	-
ไม่มีความเห็น	3 (8.5)	6 (7.1)	9 (7.5)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

ต่อความเห็นที่ว่า รูปแบบสภากับฝ่ายบริหารมีความเหมาะสมกว่า
รูปแบบคณะกรรมการหรือไม่ กรรมการสภาภิบาลโดยตำแหน่งและโดยการเลือกตั้ง
ต่างก็มีความเห็นที่สอดคล้องกันคือ เห็นด้วยถึงเห็นด้วยอย่างยิ่งว่า รูปแบบสภากับ
ฝ่ายบริหารมีความเหมาะสมกว่ารูปแบบคณะกรรมการ โดยกรรมการสภาภิบาล
โดยตำแหน่งมีความเห็นเป็นร้อยละ 77.2 ส่วนโดยการเลือกตั้งเป็น ร้อยละ 87
จะต่างก็เล็กน้อยตรงระดับความเห็นที่กรรมการโดยตำแหน่งจะอยู่ในระดับเห็นด้วย
เป็นส่วนใหญ่ ส่วนกรรมการโดยเลือกตั้งจะอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่งเป็น
ส่วนใหญ่

ตารางที่ 12.3 ความเห็นว่ารูปแบบคณะกรรมการมีความขัดแย้งน้อยกว่า
และมีประสิทธิภาพมากกว่ารูปสภากับฝ่ายบริหาร

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	10 (28.6)	21 (24.7)	31 (25.8)
เห็นด้วย	15 (42.9)	20 (23.5)	35 (29.2)
ไม่เห็นด้วย	8 (22.8)	41 (48.2)	49 (40.8)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	1 (1.2)	1 (.8)
ไม่มีความเห็น	2 (5.7)	2 (2.4)	4 (3.4)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งค่อนข้างเห็นด้วยกับความเห็นว่ารูปแบบคณะกรรมการมีความขัดแย้งน้อยกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่ารูปสภากับฝ่ายบริหาร โดยเห็นด้วยร้อยละ 42.9 ไม่เห็นด้วยร้อยละ 22.8 แต่กรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้งจะมีความเห็นที่กำกวม กล่าวคือ เห็นด้วยขึ้นไปกับไม่เห็นด้วยเป็น ร้อยละ 48.2 กับ ร้อยละ 49.4

ตารางที่ 12.4 ความเห็นว่าสภาเทศบาลสะท้อนปัญหาความต้องการได้
มากกว่ากรรมการสุขาภิบาล

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	4 (11.4)	36 (42.3)	40 (33.3)
เห็นด้วย	7 (20)	13 (15.3)	20 (16.7)
ไม่เห็นด้วย	15 (42.9)	24 (28.2)	39 (32.5)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1 (2.9)	1 (1.2)	2 (1.7)
ไม่แน่ใจ	8 (22.8)	11 (13)	19 (15.8)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งกับโดยการเลือกตั้ง จะมีความ
เห็นที่แตกต่างกัน ในประเด็นว่าสภาเทศบาลจะสะท้อนปัญหาความต้องการของ
ประชาชนในท้องถิ่นดีกว่ากรรมการสุขาภิบาล โดยกรรมการโดยตำแหน่ง
ไม่เห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 42.9 ส่วนกรรมการโดยเลือกตั้งส่วนใหญ่
เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง ร้อยละ 42.3

ตารางที่ 12.5 ความเห็นว่าการเข้ามามีส่วนร่วมกับรูปแบบใด

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
สภากับผู้บริหาร	15 (42.9)	49 (57.7)	64 (53.3)
คณะกรรมการ	20 (57.1)	36 (42.3)	56 (46.7)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งส่วนใหญ่ร้อยละ 57.1 ต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารงานรูปคณะกรรมการ ในขณะที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยเลือกตั้ง ส่วนใหญ่ใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 57.7 ต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารงานรูปสภาผู้บริหาร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12.6 ความเห็นว่าสมาชิกบาลเป็นอิสระน้อยกว่าเทศบาล

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	2 (5.7)	30 (35.3)	32 (26.7)
เห็นด้วย	15 (42.9)	39 (45.8)	54 (45)
ไม่เห็นด้วย	15 (42.9)	13 (15.3)	28 (23.3)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1 (2.8)	2 (2.4)	3 (2.5)
ไม่แน่ใจ	2 (5.7)	1 (1.2)	3 (2.5)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

ต่อความเห็นว่าสมาชิกบาลเป็นอิสระน้อยกว่าเทศบาล กรรมการ
สมาชิกบาลโดยตำแหน่ง มีความเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยก้ำกึ่งกัน คือร้อยละ
42.9 ในขณะที่กรรมการสมาชิกบาลโดยการเลือกตั้งส่วนใหญ่เห็นด้วยเป็นร้อยละ
45.8

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12.7 ความเห็นว่าเทศบาลให้บริการและแก้ไขปัญหาดีกว่าสุขาภิบาล

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	3 (8.5)	58 (68.2)	61 (50.8)
เห็นด้วย	18 (51.5)	17 (20)	35 (29.2)
ไม่เห็นด้วย	8 (22.8)	6 (7.1)	14 (11.7)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-	-
ไม่แน่ใจ	6 (17.2)	4 (4.7)	10 (8.3)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

ต่อความเห็นว่าเทศบาลสามารถให้บริการและแก้ไขปัญหาดีกว่า
 สุขาภิบาล ทั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการเลือกตั้งมีความเห็น
 ในทิศทางเดียวกัน คือเห็นด้วยขึ้นไป โดยกรรมการโดยตำแหน่งเห็นด้วยขึ้นไป
 เป็นร้อยละ 60 กรรมการโดยการเลือกตั้งเห็นด้วยขึ้นไปเป็นร้อยละ 88.2

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12.8 ความเห็นว่าหากไม่มีกรรมการโดยตำแหน่งสภามหาวิทยาลัย
เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	4 (11.4)	56 (65.8)	60 (50)
เห็นด้วย	20 (57.1)	22 (25.9)	42 (35)
ไม่เห็นด้วย	5 (14.3)	5 (5.9)	10 (8.3)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1 (2.9)	1 (1.2)	2 (1.7)
ไม่แน่ใจ	5 (14.3)	1 (1.2)	6 (5)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

ทั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง และโดยการเลือกตั้งมีความเห็นตรงกันว่า หากไม่มีกรรมการโดยตำแหน่งสภามหาวิทยาลัยเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยกรรมการโดยตำแหน่งส่วนใหญ่เห็นด้วยร้อยละ 57.1 และกรรมการโดยการเลือกตั้งส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่งร้อยละ 65.8

ตารางที่ 12.9 ความเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขต
 สุขาภิบาล

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	32 (37.6)	32 (26.7)
เห็นด้วย	5 (14.3)	22 (25.9)	27 (22.5)
ไม่เห็นด้วย	23 (65.7)	19 (22.4)	42 (35)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5 (14.3)	2 (2.4)	7 (5.8)
ไม่แน่ใจ	2 (5.7)	10 (11.7)	12 (10)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

สำหรับความเห็นว่าเป็นเขตสุขาภิบาลไม่จำเป็นต้องมีกำนัน
 ผู้ใหญ่บ้านนั้น กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยร้อยละ
 65.7 ในขณะที่กรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้งส่วนใหญ่เห็นด้วยขึ้นไป
 เป็นร้อยละ 63.5

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12.10 ความเห็นว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมมากขึ้น หากยกฐานะ
เป็นเทศบาล

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	10 (28.6)	20 (23.5)	30 (25)
เห็นด้วย	18 (51.5)	46 (54.1)	64 (53.3)
ไม่เห็นด้วย	4 (11.4)	11 (13)	15 (12.5)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-	
ไม่แน่ใจ	3 (8.5)	8 (9.4)	11 (9.2)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

ต่อความเห็นว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น
หากยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ทั้งกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งและโดย
การเลือกตั้งส่วนใหญ่เห็นตรงกัน คือเห็นด้วยเป็นร้อยละ 51.5 และ 54.1

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12.11 ความเห็นว่า ชุมชนเหมาะสมกับรูปแบบสุขภาพีบาลหรือไม่

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เหมาะสม	30 (85.7)	40 (47.1)	70 (58.3)
ไม่เหมาะสม	5 (14.3)	45 (52.9)	50 (41.7)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

สำหรับความเห็นว่า ชุมชนของตน ยังมีความเหมาะสมกับรูปแบบสุขภาพีบาลหรือไม่นั้น กรรมการโดยตำแหน่งเห็นว่าเหมาะสมเป็นส่วนใหญ่ร้อยละ 85.7 ในขณะที่กรรมการสุขภาพีบาลโดยการเลือกตั้งส่วนใหญ่เห็นว่า ไม่เหมาะสมเป็นร้อยละ 52.9

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12.12 ความเห็นว่า บุคคลที่มาจากการเลือกตั้งจะมีความรู้
ความสามารถเช่นเดียวกับมาโดยตำแหน่ง

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1 (2.9)	20 (23.5)	21 (17.5)
เห็นด้วย	5 (14.3)	33 (38.8)	38 (31.7)
ไม่เห็นด้วย	20 (57.1)	12 (14.1)	32 (26.6)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	4 (11.4)	1 (1.2)	5 (4.2)
ไม่แน่ใจ	5 (14.3)	19 (22.4)	24 (20)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยว่า บุคคลที่มาจากการเลือกตั้งมีความรู้ความสามารถเช่นเดียวกับผู้มาโดยตำแหน่ง เป็นร้อยละ 57.1 ในขณะที่กรรมการโดยการเลือกตั้งจะมีความเห็นในทางตรงกันข้ามคือ เห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่ร้อยละ 38.8 และอีกร้อยละ 23.5 เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12.13 ความเห็นว่า ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเป็นปัญหาอุปสรรค
ในการยกฐานะเป็นเทศบาล

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5 (14.3)	1 (1.2)	6 (5)
เห็นด้วย	20 (57.1)	5 (5.9)	25 (20.9)
ไม่เห็นด้วย	10 (28.6)	60 (70.6)	70 (58.3)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	10 (11.7)	10 (8.3)
ไม่แน่ใจ	-	9 (10.6)	9 (7.5)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งเห็นด้วยว่า การยกฐานะเป็นเทศบาลจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและเป็นปัญหาอุปสรรค เป็นร้อยละ 57.1 ในขณะที่กรรมการโดยการเลือกตั้งส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยร้อยละ 70.6

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12.14 ความเห็นว่า หลักเกณฑ์เรื่องรายได้เป็นปัญหาอุปสรรค
ในการยกฐานะเป็นเทศบาล

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	29 (34.1)	29 (24.2)
เห็นด้วย	1 (2.9)	40 (47.1)	41 (34.2)
ไม่เห็นด้วย	10 (28.6)	4 (4.7)	14 (11.6)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	24 (68.5)	4 (4.7)	28 (23.3)
ไม่แน่ใจ	-	8 (9.4)	8 (6.7)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

จากคำถามที่ผ่านมา ทำให้กรรมการสภาเทศบาลโดยตำแหน่งส่วนใหญ่
ไม่เห็นว่าการเกณฑ์ที่สภาเทศบาลจะยกฐานะเป็นเทศบาล ต้องมีรายได้ถึง 12 ล้านบาท
เป็นปัญหาอุปสรรคแต่ประการใด ร้อยละ 68.5 ในขณะที่กรรมการโดยเลือกตั้ง
ส่วนใหญ่ร้อยละ 47.1 เห็นว่าการเกณฑ์นี้เป็นปัญหาอุปสรรค

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12.15 ความเห็นว่า หลักเกณฑ์เรื่องประชากรและความหนาแน่น
เป็นอุปสรรคในการยกฐานะเป็นเทศบาล

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5 (14.3)	33 (38.8)	38 (31.7)
เห็นด้วย	15 (42.9)	33 (38.8)	48 (40)
ไม่เห็นด้วย	10 (28.6)	11 (12.9)	21 (17.5)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	3 (8.5)	2 (2.4)	5 (4.2)
ไม่แน่ใจ	2 (5.7)	6 (7.1)	8 (6.6)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

กรรมการสภาภิบาลทั้งโดยตำแหน่งและการเลือกตั้ง มีความเห็นตรงกันว่าเกณฑ์เรื่องประชากรและความหนาแน่นเป็นอุปสรรคในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล โดยมีความเห็นเป็นร้อยละ 57.2 และ 77.6 ตามลำดับ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12.16 ความเห็นว่า เกณฑ์การขอรับความเห็นชอบจากประชาชน
เป็นอุปสรรคในการยกฐานะเป็นเทศบาล

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	2 (5.7)	8 (9.4)	10 (8.3)
เห็นด้วย	15 (42.9)	20 (23.5)	35 (29.2)
ไม่เห็นด้วย	15 (42.9)	51 (60)	66 (55)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	2 (2.4)	2 (1.7)
ไม่แน่ใจ	3 (8.5)	4 (4.7)	7 (5.8)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

ต่อความเห็นว่าเกณฑ์การขอรับความเห็นชอบจากประชาชน จะเป็น
ปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะเป็นเทศบาลหรือไม่ กรรมการโดยตำแหน่งมีความ
เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยก้ำกึ่งกัน ร้อยละ 42.9 ในขณะที่กรรมการโดยเลือกตั้ง
ไม่เห็นเป็นปัญหาอุปสรรค ร้อยละ 60

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12.17 ความเห็นว่า เห็นด้วยในการยกฐานะสภาภิบาล
เป็นเทศบาลหรือไม่ (หากหลักเกณฑ์ทุกอย่างครบถ้วน)

ระดับความเห็น	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กรรมการ โดยเลือกตั้ง	รวม
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5 (14.3)	45 (52.9)	50 (41.7)
เห็นด้วย	20 (57.1)	29 (34.1)	49 (40.8)
ไม่เห็นด้วย	5 (14.3)	8 (9.4)	13 (10.8)
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	-	-	-
ไม่มีความเห็น	5 (14.3)	3 (3.6)	8 (6.7)
รวม	35 (100)	85 (100)	120 (100)

ต่อความเห็นว่า เห็นด้วยหรือไม่ที่จะยกสภาภิบาลเป็นเทศบาล ทั้ง
กรรมการโดยตำแหน่งและโดยการเลือกตั้ง ส่วนใหญ่มีความเห็นด้วย จะแตกต่าง
กันตรงที่ระดับความเห็น โดยกรรมการโดยตำแหน่งเห็นด้วยร้อยละ 57.1
ในขณะที่กรรมการโดยเลือกตั้งเห็นด้วยอย่างยิ่งร้อยละ 52.9

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทวิเคราะห์ผลการวิจัย

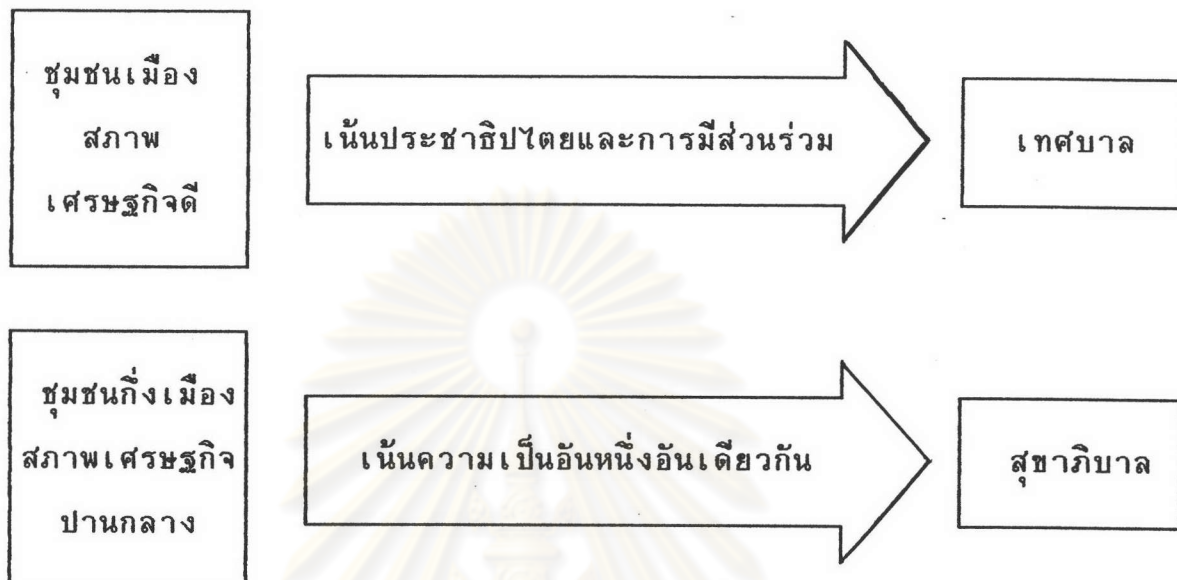
จากผลการศึกษาวิจัย ทั้ง 3 ประเด็นคือ

1. การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของ
สภาภิบาลและเทศบาล
2. ปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล และ
3. การศึกษาเปรียบเทียบคณะกรรมการสภาภิบาลกับความ
คิดเห็นในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล
สามารถสรุปและวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น
พบว่าในเนื้อหาสาระตามกฎหมายสภาภิบาลและเทศบาลจะมี
ลักษณะในหน่วยการปกครองท้องถิ่นครบถ้วนเหมือนกัน จะต่างกันก็ตรงที่ลักษณะ
ชุมชนที่ตั้งว่ามีความเป็นเมืองและสภาพเศรษฐกิจดีมาน้อยต่างกัน ซึ่งจะส่งผลต่อ
เนื่องมาที่ลักษณะขององค์กรที่ใช้ในการบริหารว่า จะเลือกใช้แบบใด แบบที่เน้น
ประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือแบบที่เน้นความเป็นอันหนึ่ง
อันเดียวกัน และประสิทธิภาพ ซึ่งเทศบาลก็คือรูปแบบของแบบแรก และ
สภาภิบาลคือรูปแบบของแบบหลัง เพราะทั้งเทศบาลและสภาภิบาลต่างเป็นหน่วย
การปกครองท้องถิ่นที่เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็น
สถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณ
มีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น⁴

⁴ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518) หน้า 6.

แผนภูมิที่ 3 ลักษณะชุมชนความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น



ดังนั้นโดยเนื้อหาของระของกฎหมาย การที่จะยกฐานะชุมชน
สุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล ต้องดูองค์ประกอบด้านสภาพชุมชนและเศรษฐกิจของ
ชุมชนประกอบด้วย

นอกจากนี้ การศึกษาเปรียบเทียบลักษณะความเป็นหน่วยการ
ปกครองท้องถิ่น ของสุขาภิบาลและเทศบาลนี้ จากการศึกษาความคิดเห็นของ
ประธานกรรมการและกรรมการสุขาภิบาล ก็จะได้ผลการศึกษาวิเคราะห์ในลักษณะ
ใกล้เคียงกันกล่าวคือ

1.1 องค์การปกครองตนเอง

1) กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 71.7 เห็นด้วย
ว่า เทศบาลเป็นองค์การปกครองตนเองที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าสุขาภิบาล ทั้งนี้
เนื่องมาจากรูปแบบที่มีทั้งสภาและฝ่ายบริหาร แยกออกจากกันและจำนวนสมาชิก
สภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

2) กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 84.2 เห็นว่า
รูปแบบสภากับฝ่ายบริหารจะมีความเหมาะสมกับองค์การปกครองตนเอง มากกว่า
รูปแบบคณะกรรมการ อันเนื่องจากเหตุผลเดียวกับข้อแรก

3) กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 55 เห็นด้วยว่า ข้อดีของระบบกรรมการก็คือ มีความขัดแย้งน้อยกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า รูปแบบสภาภิบาลฝ่ายบริหาร แต่ก็มีที่ไม่เห็นด้วยกับข้อดีนี้ ถึงร้อยละ 41.6

4) กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 50 เห็นด้วยว่า สภาเทศบาลจะเป็นองค์กรที่สะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชน ได้ดีกว่า รูปคณะกรรมการ เนื่องจากเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรงทั้งหมด แต่อีกร้อยละ 34.2 ไม่เห็นด้วย เพราะกรรมการสุขาภิบาลก็สามารถใช้บทบาทหน้าที่สะท้อนปัญหาของตนได้เช่นกัน

5) ดังนั้นเมื่อสอบถามว่า กรรมการสุขาภิบาลชอบที่จะเข้ามีส่วนร่วมกับการบริหารรูปคณะกรรมการหรือรูปสภาภิบาลฝ่ายบริหาร ส่วนใหญ่ร้อยละ 53.3 ต้องการเข้าในรูปสภาภิบาลฝ่ายบริหาร แต่ก็มีไม่น้อยคือร้อยละ 46.7 ที่ยังต้องการอยู่กับรูปแบบเดิม

1.2 อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง

1) กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า สุขาภิบาล ถูกควบคุมและไม่มีความเป็นอิสระเท่าเทศบาล ร้อยละ 71.7 อันเนื่องมาจาก เหตุผลเดียวกับผลสรุปของความเป็นองค์การปกครองตนเอง ในข้อ 1.1

2) กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 80 เห็นด้วยว่า ประชาชนในเขตเทศบาล จะได้รับบริการและการแก้ไขปัญหาความต้องการ ดีกว่าในเขตสุขาภิบาล เนื่องจากเทศบาลมีความพร้อมที่จะดำเนินการต่างๆ ได้ ด้วยตนเองและทันที่

1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง

1) กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 85 เชื่อว่าหาก สุขาภิบาลมีกรรมการทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งเหมือนเทศบาล สุขาภิบาลจะเป็น ประชาธิปไตยมากขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถเลือกตั้งตัวแทนของตนได้ โดยตรง

2) แม้กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 49.2 จะเห็นว่าในเขตชุมชนสุขาภิบาลไม่จำเป็นต้องมีกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านอีกต่อไป แต่ก็มีอีกร้อยละ 40.8 ไม่เห็นด้วยกับความคิดนี้ เนื่องจากเห็นว่าชุมชนสุขาภิบาลยังไม่มี ความ

หนาแน่นของประชากรหรือความเป็นเมืองเท่าเทศบาล ประชาชนยังกระจายกันอยู่เป็นกลุ่มเป็นหมู่ซึ่งควรอยู่ในความดูแลของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน

3) กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 78.3 เชื่อว่าเมื่อยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลแล้ว ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น ทั้งการเลือกตั้งและการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อเป็นคณะเทศมนตรีต่อไป

จากการศึกษาเปรียบเทียบ ความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสุขาภิบาลและเทศบาลในทั้ง 3 หัวข้อข้างต้นแล้ว แม้ว่าในหลายกรณีเทศบาลดูเหมือนจะมีความเหมาะสมเป็นประชาธิปไตย และมีอิสระกว่าสุขาภิบาล แต่ต่อคำถามสุดท้ายว่า ชุมชนของกรรมการสุขาภิบาล ยังมีความเหมาะสมต่อการบริหารรูปสุขาภิบาลอยู่หรือไม่ กรรมการส่วนใหญ่ร้อยละ 58.3 ซึ่งเห็นว่ายังเหมาะสมอยู่ มีเพียงร้อยละ 41.7 ที่เห็นว่าไม่เหมาะสมแล้วซึ่งคงเป็นเหตุผลได้ว่าเหตุใดหลาย ๆ สุขาภิบาลที่มีหลักเกณฑ์เพียงพอที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลมิได้ดำเนินการใด ๆ ในเรื่องนี้ หรือเมื่อริเริ่มแล้วก็ไม่ได้ติดตามเร่งรัดให้สำเร็จโดยเร็ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 13 สรุปลักษณะความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (ตามความคิดเห็น
ของประธานกรรมการและกรรมการสาขาวิชา)

ลักษณะหน่วยการ ปกครองท้องถิ่น	สาขาวิชา	เทศบาล	หมายเหตุ (ที่มาข้อมูล)
องค์การปกครอง ตนเอง	มีประสิทธิภาพและมีความ ขัดแย้งน้อย	เป็นประชาธิปไตยสามารถ สะท้อนปัญหาของท้องถิ่น	บทวิเคราะห์ ผลการวิจัย ข้อ 1.1
อำนาจอิสระใน การปกครอง ตนเอง	มีความเป็นอิสระน้อย แก้ไขปัญหาความต้องการ ได้น้อย	มีความเป็นอิสระมากกว่า แก้ไขปัญหาความต้องการ ได้ดีกว่า	ข้อ 1.2
การมีส่วนร่วม ของประชาชนใน การปกครอง ตนเอง	ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย	ประชาชนมีส่วนร่วม มากกว่า และมีความ เหมาะสมมากกว่า	ข้อ 1.3

2. ปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสาขาวิชาเป็นเทศบาล

ต่อการศึกษาวิจัยว่า มีปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นปัญหาอุปสรรคที่ทำให้สาขาวิชาไม่สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลได้ ทั้งที่เทศบาลมีความเป็นประชาธิปไตยและมีความเหมาะสมต่อการปกครองท้องถิ่นมากกว่า ผลการศึกษาโดยสรุปปรากฏได้ดังนี้

2.1 ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยการบริหาร

1) เกี่ยวกับบุคลากรผู้บริหาร กรรมการสาขาวิชาส่วนใหญ่ ร้อยละ 49.2 เห็นว่าผู้มาจากการเลือกตั้งก็มีความรู้ความสามารถ เช่น

เดียวกับผู้มาจากการแต่งตั้ง หรือโดยตำแหน่ง จึงไม่น่ามีปัญหาในเรื่องนี้ แต่อย่างใด แต่ก็มีอีกร้อยละ 30.8 ที่ไม่เห็นด้วย

2) เกี่ยวกับงบประมาณค่าใช้จ่ายประจำ ที่จะเกิดเพิ่มขึ้น จากการเป็นเทศบาล กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 66.6 ไม่เห็นด้วยว่า เรื่องดังกล่าวนี้เป็นปัญหาอุปสรรคแต่อย่างใด

2.2 ปัญหาอุปสรรคจากหลักเกณฑ์การยกฐานะที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

1) กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 58.4 เห็นด้วยว่าหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดว่า สุขาภิบาลที่จะยกฐานะเป็นเทศบาล ต้องมีรายได้ในปีที่ผ่านมา (ไม่รวมเงินอุดหนุน) เกิน 12 ล้านบาท เป็นปัญหาอุปสรรคทำให้สุขาภิบาลไม่สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลได้ เพราะเงินรายได้ไม่ถึง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาข้างต้นว่า กรรมการส่วนใหญ่ไม่เห็นว่ารายได้จะเป็นเรื่องสำคัญในการเป็นเทศบาล

2) กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 71.7 เห็นด้วยว่าหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดว่า สุขาภิบาลที่จะยกฐานะเป็นเทศบาล ต้องมีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้น และความหนาแน่นตั้งแต่ 1,500 คน/ตร.กม. เป็นปัญหาอุปสรรคทำให้สุขาภิบาลไม่สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลได้ เพราะจำนวนประชากรและความหนาแน่นไม่เพียงพอ

3) กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 56.7 กลับไม่เห็นด้วยว่าหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดว่าการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่น จะเป็นปัญหาอุปสรรคแต่อย่างใดเพราะเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่ต้องมีตามระบอบประชาธิปไตย และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2.3 ปัจจัยบางประการจากข้อเท็จจริงในพื้นที่

มีข้อสังเกตจากการศึกษาและจากการสัมภาษณ์กรรมการสุขาภิบาลว่า ข้อมูลที่ตอบในแบบสอบถามกรรมการสุขาภิบาลถึงร้อยละ 82.5 เห็นด้วยกับการยกฐานะสุขาภิบาลของตนเป็นเทศบาล ด้วยเหตุผลที่ว่าชุมชนเป็นเทศบาลแล้วจะมีอิสระมากขึ้น และเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผล

ให้ทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

แต่เป็นที่น่าประหลาดใจว่า กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ ดูเหมือนจะไม่สนใจ หรือมีความเดือนร้อนที่จะยกฐานะสุขาภิบาลของตนให้เป็นเทศบาล ทั้งนี้ ข้อมูลจากแบบสอบถามบ่งชี้ว่า คณะกรรมการสุขาภิบาลถึงร้อยละ 88.3 ไม่เคยทราบว่าสุขาภิบาลของตนเคยยกฐานะของตนเป็นเทศบาลหรือไม่ หรือไม่ทราบว่าสภาพของสุขาภิบาลของตนนั้น มีคุณสมบัติครบหลักเกณฑ์ที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลได้แล้วหรือไม่

นอกจากนี้ กรรมการสุขาภิบาลเหล่านี้ ไม่เข้าใจว่าขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลนั้น จะต้องทำอย่างไรบ้าง ข้อสังเกตดังกล่าวอาจตีความได้ว่า คณะกรรมการสุขาภิบาลเห็นว่า หากให้มีการเปลี่ยนแปลงอาจกระทบสภาพของตนเอง การรักษาสถานภาพเดิมของตนเองไว้ก็ไม่เดือดร้อน ซึ่งข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับประเด็นที่ว่ากรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ยังเห็นว่ารูปแบบสุขาภิบาลยังเหมาะสมกับชุมชนของตนอยู่

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 14 ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล

หัวข้อปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรค	ผลการศึกษาวิจัย
<p>1. <u>ปัจจัยจากการบริหารงานเมื่อเป็นเทศบาล</u></p> <p>1.1 ความรู้ความสามารถของผู้บริหารที่ มาจากการเลือกตั้ง</p> <p>1.2 ค่าใช้จ่ายประจำที่เพิ่มมากขึ้น</p>	<p>1.1 <u>ไม่เป็น</u>ปัญหาอุปสรรคเพราะมี ความรู้ความสามารถ เช่นเดียวกับ กับผู้มาโดยการแต่งตั้ง</p> <p>1.2 <u>ไม่เป็น</u>ปัญหาอุปสรรค</p>
<p>2. <u>ปัจจัยจากหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด</u></p> <p>2.1 ต้องมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีที่ผ่านมาเกิน 12 ล้านบาท</p> <p>2.2 ต้องมีประชากรตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป ความหนาแน่น 1,500 คน ต่อ ตร.กม. ขึ้นไป</p> <p>2.3 ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ในท้องถิ่น</p>	<p>2.1 <u>เป็น</u>ปัญหาอุปสรรค เพราะ สภาภิบาลมีรายได้ไม่ถึง 12 ล้านบาท</p> <p>2.2 <u>เป็น</u>ปัญหาอุปสรรค เพราะ สภาภิบาลมีประชากรและความ หนาแน่นไม่ถึงเกณฑ์ดังกล่าวนี้</p> <p>2.3 <u>ไม่</u>เป็นปัญหาอุปสรรค เพราะ เป็นขั้นตอนของประชาธิปไตย</p>
<p>3. <u>ปัจจัยจากข้อเท็จจริงในพื้นที่</u> บทบาทของกรรมการสภาภิบาลในการขอ ยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล</p>	<p>แม้กรรมการสภาภิบาลจะเห็นด้วยใน การยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล แต่ก็มิได้กระตือรือร้นหรือใส่ใจในการ ริเริ่ม ผลักดัน หรือติดตามผลในเรื่องนี้ อย่างจริงจัง</p>

**3. การศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของคณะกรรมการสาขาวิชา
ประเภทเลือกตั้งกับประเภทโดยตำแหน่งต่อการยกฐานะสาขาวิชาเป็นเทศบาล**

ประธานกรรมการและกรรมการสาขาวิชาที่มีที่มาต่างกัน คือส่วนหนึ่ง มาโดยตำแหน่งและการแต่งตั้ง แต่อีกส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงจะมีความคิดเห็นเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไรต่อการยกฐานะสาขาวิชา เป็นเทศบาลสามารถสรุปได้ดังนี้

3.1 ในประเด็นลักษณะความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 15.1 ผลการศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของคณะกรรมการสาขาวิชา ประเภทเลือกตั้งกับประเภทโดยตำแหน่ง กับความเป็นหน่วย การปกครองท้องถิ่น

ลักษณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	ผลการศึกษาวิจัย
องค์กรปกครองตนเอง	<p><u>ความเห็นที่เหมือนกัน</u> รูปแบบเทศบาลที่มีสภาและฝ่ายบริหารมีความเป็นประชาธิปไตยและเหมาะสมในการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น มากกว่ารูปแบบคณะกรรมการของสาขาวิชา</p> <p><u>ความเห็นที่แตกต่าง</u> เทศบาลสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าสาขาวิชา และเทศบาลกับสาขาวิชาต่างก็มีการบริหารที่อาจเกิดความขัดแย้งได้เหมือนกัน และมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกัน โดยกรรมการโดยตำแหน่งไม่เห็นด้วยใน 2 ประเด็นนี้ ขณะที่กรรมการโดยการเลือกตั้งเห็นด้วย</p>

ลักษณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	ผลการศึกษาวิจัย
อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง	<p><u>ความเห็นที่เหมือนกัน</u> เทศบาลสามารถให้บริการและแก้ไขปัญหาความต้องการได้ดีกว่า สุขาภิบาล</p> <p><u>ความเห็นที่แตกต่าง</u> กรรมการโดยการเลือกตั้ง เห็นด้วยว่า สุขาภิบาลมีอิสระน้อยกว่าเทศบาล ส่วนกรรมการโดยตำแหน่งก้ำกึ่งระหว่าง เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย</p>
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง	<p><u>ความเห็นที่เหมือนกัน</u> หากสุขาภิบาลไม่มี กรรมการโดยตำแหน่งจะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และหากเป็นเทศบาลประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น</p> <p><u>ความเห็นที่แตกต่าง</u> กรรมการโดยการเลือกตั้ง เห็นด้วยว่าในเขตสุขาภิบาลไม่จำเป็นต้องมี กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในขณะที่กรรมการโดยตำแหน่ง ไม่เห็นด้วย</p>

บทสรุปของประเด็นนี้จึงอยู่ที่ความเห็นที่แตกต่างกัน โดยกรรมการโดยตำแหน่งจะเห็นว่าชุมชนของตนยังเหมาะสมที่จะเป็นสุขาภิบาลอยู่ และมีความต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการของสุขาภิบาล ในขณะที่กรรมการโดยการเลือกตั้งมีความเห็นในทางตรงกันข้าม

3.2 ในประเด็นปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล

ตารางที่ 15.2 ผลการศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของคณะกรรมการสภาภิบาล
ประเภทเลือกตั้งกับประเภทโดยตำแหน่ง กับปัญหาอุปสรรค
การยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล

หัวข้อปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรค	ผลการศึกษาวิจัย
1. ปัจจัยจากการบริหาร	กรรมการโดยตำแหน่งจะเห็นว่าปัจจัยเรื่องนี้เป็นปัญหาอุปสรรค ทั้งเรื่องความรู้ความสามารถของผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่กรรมการโดยการเลือกตั้งจะเห็นในทางตรงกันข้าม
2. ปัจจัยจากหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด	ความเห็นที่เหมือนกัน หลักเกณฑ์เรื่องประชากรและความหนาแน่นเป็นปัญหาอุปสรรค <u>ความเห็นที่แตกต่าง</u> กรรมการโดยการเลือกตั้งเห็นว่าเกณฑ์การยกฐานะเรื่องรายได้ 12 ล้านไม่มีความจำเป็นและเป็นตัวปัญหาอุปสรรคในการยกฐานะ และเห็นว่าเกณฑ์เรื่องการยอมรับความเห็นชอบจากประชาชนมีความจำเป็นต้องมี ในขณะที่กรรมการโดยตำแหน่งมีความเห็นในทางตรงกันข้าม
3. ปัจจัยจากข้อเท็จจริงในพื้นที่	ประธานกรรมการสภาภิบาลและกรรมการสภาภิบาลทั้งโดยตำแหน่งและการเลือกตั้งต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า หากสภาภิบาล มีหลักเกณฑ์ครบถ้วนก็สมควรยกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป

ดังนั้นจากสมมติฐานของการศึกษาวิจัยที่ว่า "ประธานกรรมการ สหุชาภิบาลและกรรมการสหุชาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง จะมีความเห็นสนับสนุน ในการยกฐานะสหุชาภิบาลเป็นเทศบาล ส่วนประธานกรรมการสหุชาภิบาล และ กรรมการสหุชาภิบาลโดยตำแหน่งและโดยการแต่งตั้ง จะมีความเห็นในทิศทาง ตรงกันข้าม" นั้น จึงวิเคราะห์สรุปได้ดังนี้

1. ในภาพรวมแล้ว ประธานกรรมการและกรรมการสหุชาภิบาล ทั้งโดยตำแหน่งและโดยการเลือกตั้ง มีความเห็นสอดคล้องในทิศทางเดียวกันว่า หากสหุชาภิบาลมีหลักเกณฑ์ครบถ้วนก็สมควรยกฐานะเป็นเทศบาล
2. ในความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่สมควรยกฐานะสหุชาภิบาลเป็น เทศบาลทั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการเลือกตั้ง ยังมีความเห็น ที่แตกต่างกัน ในประเด็นเรื่องความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาบริหารและ ราชได้ขั้นต่ำที่จะต้องมียันเนื่องมาจากภาระค่าใช้จ่ายที่จะเพิ่มมากขึ้น
3. ในขณะที่เห็นด้วยในการยกฐานะสหุชาภิบาลเป็นเทศบาล กรรมการ สหุชาภิบาลโดยตำแหน่งยังเห็นว่ารูปแบบสหุชาภิบาลยังใช้ได้อยู่ และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ยังมีความจำเป็นต้องมีในพื้นที่ชุมชนสหุชาภิบาล พร้อมกันนั้นแม้กรรมการ สหุชาภิบาลโดยการเลือกตั้ง จะเห็นด้วยอย่างยิ่งต่อการยกฐานะสหุชาภิบาลเป็น เทศบาล แต่ก็มิได้กระตือรือร้นใส่ใจ หรือริเริ่มผลักดันในเรื่องนี้อย่างเต็มที่ จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่าเหตุใด จึงมีสหุชาภิบาลยกฐานะเป็นเทศบาลไม่มากนัก แม้จะมีหลักเกณฑ์ครบถ้วนแล้วก็ตาม