

## บทคัดย่อ

บทคัดย่อดุษฎีนิพนธ์ เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของความสมบูรณ์แห่งปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนและพัฒนาชนบท

### องค์การปกครองท้องถิ่นระดับสุขาภิบาล : บทวิเคราะห์เชิงรัฐศาสตร์

โดย

นางจันทนา สุทธิจารี

กุมภาพันธ์ 2543

ประธานกรรมการที่ปรึกษา: รองศาสตราจารย์ ดร.เทพ พงษ์พานิช

ภาควิชา/คณะ: ภาควิชาส่งเสริมการเกษตร คณะธุรกิจการเกษตร

การศึกษาวิจัยเรื่อง องค์การปกครองท้องถิ่นระดับสุขาภิบาล : บทวิเคราะห์เชิงรัฐศาสตร์ มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจ บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทของสุขาภิบาล กระบวนการดำเนินงาน ฐานะการเงินการคลัง การบริหารบุคลากร การมีส่วนร่วมของประชาชน และทัศนคติของประชาชนต่อหน่วยการปกครองสุขาภิบาล

2. เพื่อศึกษาข้อดี และปัญหาของสุขาภิบาล วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหาขององค์การปกครองท้องถิ่นระดับสุขาภิบาล

3. สังเคราะห์เพื่อนำเสนอแนวคิดพึงประสงค์ขององค์การปกครองท้องถิ่นที่จะมาแทนสุขาภิบาลเดิมที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการดำเนินการวิจัย 6 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจ บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทของสุขาภิบาล กระบวนการดำเนินงาน ฐานะการเงินการคลัง การบริหารบุคลากร การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อสุขาภิบาล โดยวิธีวิจัยเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 วิจัยเชิงสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อสุขาภิบาลในพื้นที่กรณีศึกษา โดยเลือกพื้นที่เขตสุขาภิบาลสันทรายหลวง อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ สุ่มตัวอย่างแบบเป็นระบบ จากจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตสุขาภิบาล จำนวน 12,902 คน ใช้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ระดับความเชื่อมั่น 95% จำนวน 385 คน

ขั้นตอนที่ 3 ใช้การวิจัยเชิงอนาคตแบบ ethnographic delphi future research เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อสุขาภิบาลในอดีต - ปัจจุบัน และคาดการณ์แนวโน้มในอนาคต จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ จำนวน 15 คน

ขั้นตอนที่ 4 นำข้อมูลจากผลการวิจัยขั้นตอนที่ 1, 2, 3 (ซึ่งใช้แนวคิดเกี่ยวกับสุขาภิบาล การกระจายอำนาจการปกครอง การเมืองการปกครองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทเป็นกรอบในการวิเคราะห์) มาสังเคราะห์แล้วนำเสนอแนวคิดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับสุขาภิบาลที่เหมาะสมในอนาคต (โดยใช้แนวคิดการกระจายอำนาจหลักการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน หลักการเกี่ยวกับการกิจของรัฐระดับชาติและระดับท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับระบบการคลังเพื่อการกระจายอำนาจ แนวคิดการพัฒนาชนบทในทศวรรษหน้า และแนวคิดบทบาทขององค์กรชุมชนในการพัฒนาชนบทเป็นกรอบในการสังเคราะห์)

ขั้นตอนที่ 5 นำแนวคิดขององค์การปกครองท้องถิ่นระดับสุขาภิบาลในอนาคตที่ได้ไปสอบถามความคิดเห็นจากอดีตผู้บริหารสุขาภิบาล จำนวน 20 คน และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตสุขาภิบาล จำนวน 20 คน เพื่อปรับปรุงให้ได้แนวคิดที่เหมาะสมมากขึ้น

ขั้นตอนที่ 6 สรุปแนวคิดขององค์การปกครองท้องถิ่นระดับสุขาภิบาลที่เหมาะสม ผลการวิจัยพบว่า

สุขาภิบาล ก่อนที่จะเปลี่ยนรูปแบบเป็นเทศบาลตำบล เมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 นั้น เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดที่ผูกพันกับกระทรวงมหาดไทยและราชการส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิดในลักษณะความสัมพันธ์แนวดิ่ง ด้วยบทบาทการควบคุม สั่งการ กำกับ ดูแล และอุดหนุน ในรูปแบบคณะกรรมการที่ใช้ระบบคานอำนาจระหว่างกรรมการจากการแต่งตั้งจากข้าราชการส่วนภูมิภาคกับกรรมการจากการเลือกตั้ง ตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายบริหารบางแห่งที่รายได้ถึงเกณฑ์มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม และบางแห่งที่รายได้ไม่ถึงเกณฑ์ เป็นโดยตำแหน่งข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค บุคลากรประเภทพนักงานสุขาภิบาล ไม่มีระเบียบรองรับชัดเจน ต้องให้ข้าราชการประจำช่วยเหลือปฏิบัติงาน กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณากำหนดขอบเขตพื้นที่เป็นลักษณะผสมระหว่างชุมชนเมืองกับชนบท ที่มาของแหล่งรายได้จำกัดอยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย บทบาทในการพัฒนาชนบทเป็นด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ความสะอาด ป้องกัน บรรเทาสาธารณภัย และสาธารณสุขเป็นหลัก เป็นหน้าที่ที่ตายตัว ไม่มีการปรับเปลี่ยนตามบริบทแวดล้อมของสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนจำกัดเฉพาะการมีสิทธิเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการเท่านั้น

ทัศนคติของประชาชนต่อสุขาภิบาล พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังคุ้นเคยกับภาพของสุขาภิบาลที่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกของราชการมาโดยตลอด กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมิได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเท่าที่ควรในบทบาทหน้าที่ ผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลยังอยู่ในระดับน้อย ในส่วนของกรรมการโดยการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่งก็มีภาพลักษณ์ของ “ผู้ปกครอง” มากกว่าผู้ดูแลทุกข์สุขของประชาชน ประชาชนประเมินว่าบทบาทหน้าที่ของสุขาภิบาล คือบทบาทในการดูแลกิจการสาธารณะ อันเป็นความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาความสะอาด

ข้อดีของสุขาภิบาลในแง่มุมมองของรัฐ สุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด และมีความสำคัญในการทำงานพัฒนาชนบทในด้านการบำบัดทุกข์บำรุงสุข ในแง่มุมมองของประชาชนพอใจที่จะให้มีหน่วยการปกครองระดับสุขาภิบาลอยู่ต่อไปเพื่อให้มีบทบาทหลักในการดูแลทุกข์สุขด้านบริการสาธารณะต่างๆ ในท้องถิ่น ส่วนที่ประชาชนระบุชัดเจนว่าเป็นข้อดีคือ รูปแบบคณะกรรมการและขนาดของหน่วยการปกครองรวมทั้งบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมกับพื้นที่ผสมผสานระหว่างการเริ่มต้นความเป็นเมืองกับความเป็นชนบท

สุขาภิบาลมีปัญหาที่สำคัญคือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ จึงขาดความเข้มแข็งในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง ประชาชนมองภาพบทบาทฐานะของสุขาภิบาลเป็นหน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าส่วนท้องถิ่น เพราะการครอบงำโดยบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค ประชาชนไม่ได้คาดหวังบทบาทที่เป็นนามธรรม คือการพัฒนาจิตสำนึก กระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง

สำหรับแนวคิดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับสุขาภิบาลที่เหมาะสมในอนาคต ปรากฏผลดังนี้ สุขาภิบาลควรมีความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในความสัมพันธ์แบบแนวนอน ในลักษณะการประสานงาน ร่วมดำเนินกิจกรรมบางประการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โครงสร้างเป็นรูปแบบกรรมการเช่นเดิม แต่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ตำแหน่งสูงสุดของผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ใช้ระบบการคานอำนาจโดยบทบาทของประชาชนโดยตรงผ่านสภาประชาชนในการร่วมกำหนดนโยบาย ทำกิจกรรมและตรวจสอบถอดถอนผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ มีอำนาจคัดเลือกสรรหาพนักงานสุขาภิบาลของตนเองตามระบบคุณธรรม รับผิดชอบในพื้นที่ที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างเมืองกับชนบท โดยเฉพาะอย่างแท้จริง มีอำนาจในการหารายได้กว้างขวางมากขึ้นในกรอบของการพึ่งตนเอง เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น บทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นที่ควรเพิ่มเติมคือเพิ่มหน้าที่ทางสังคม تراข้อบังคับได้มากประเภทขึ้นตามลักษณะของปัญหาและความต้องการ

ของท้องถิ่น เน้นการสร้างคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนทั้งด้านร่างกายและจิตใจ มีหน้าที่ดูแลจัดการ  
การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่น รวมทั้งบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นสามารถ  
ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่กำหนดไว้ตายตัว

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า การนำแนวคิดใหม่มาใช้ให้มีประสิทธิภาพ ควรเริ่มต้นที่  
การ รณรงค์ปลูกจิตสำนึกทางการเมือง สร้างความเข้มแข็งของการเป็นองค์กรชุมชนทางการเมือง  
แก่ประชาชนในพื้นที่ปกครองก่อน เพื่อเป็นพลังสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดที่  
นำเสนอ

## ABSTRACT

Abstract of dissertation submitted to the Graduate School of Maejo University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Rural Planning and Development

### SANITARY DISTRICT LOCAL GOVERNMENT : POLITICAL ANALYSIS

By

JANTANA SUTTIJAREE

FEBRUARY 2000

Chairman: Associate Professor Dr. Thep Phongparnich

Department/Faculty: Department of Agricultural Extension, Faculty of Agricultural Business

This study of Sanitary District Local Government: Political Analysis had the following objectives:

1. to study basic data on the structure, power, rural development roles and duties, operational methods, economic status, personnel administration, peoples' participation, and public attitudes toward governing body in the sanitary district;
2. to study strengths and problems, analyze causes of those problems, and find out solutions to the problems; and
3. to synthesize the above information in order to present the ideas of the local governing body to replace the sanitary district, that will be appropriate to the context and future development.

This study employed six methodological steps as follows:

Step 1 Study basic data on the structure, power, rural development roles and duties, operational methods, economic status, personnel administration, and peoples' participation in the governing body in the sanitary district through the review of related documents and research.

Step 2 Conduct survey research on people's attitudes toward the sanitary district, using the Sansai Luang Sanitary District, Sansai District, Chiangmai Province as a case study

area. A total of 385 persons was systematically sampled from the population of 12,902 (95% confidence level).

Step 3 Use the ethnographic delphi future research methods to study the past, present and future attitudes toward the sanitary district, from 15 samples of experts on the theory and practice of local government.

Step 4 Synthesize the above data regarding attitudes, decentralization of power in governance, and peoples' participation in rural development, and present alternatives appropriate for the future context. Particular focus was placed on decentralization of decision making power, local governance principles in accordance with the present Constitution, division of task between national and local government, financial systems directed at decentralization, rural development in the next century, and the role of community organizations in community development.

Step 5 Use the ideas and opinions of 20 former sanitary district administrators and 20 local residents in revising local governance methods to ensure appropriateness for the future.

Step 6 Propose a system of local governance appropriate for the local sanitary district level.

The results of the research were as follows:

Prior to changing its forms to a sub-district municipality in May 1999, the sanitary district was the smallest government unit vertically attached to the Ministry of Interior and regional administration. Its duties were to control, issue orders, regulate, monitor and support through a committee composed of locally appointed government officials and elected members. The person of the highest administrative position in some places with at least a minimum income was indirectly elected, and in other places, with an income lower than the minimum, the position was held by a local government official. There were no clear regulations covering employees of the sanitary district and government officials had to assist in the work. The Ministry of Interior decided the boundaries of the district, integrating urban and rural localities. Sources of revenue were under the control of the Ministry of Interior. The principal rural development duties included public facilities, sanitation, defense, welfare, and public health. These were fixed duties and not adapted to local conditions or societies. Local participation was restricted to voting for committee representatives only.

With respect to public attitudes, most people were familiar with the sanitary district as one of many government mechanisms. Elected committee members did not gain the

people's full trust in carrying out their duties. Only a minority of people voted in these elections. Appointed committee members were considered "administrators" more than persons responsible for the welfare of the people. The duties of the sanitary district were considered to be looking after the welfare of the public, especially sanitation.

In the perspective of the government, the strength of the sanitary district is the fact that it is the smallest arm of the state which is closest to the people. It is important in looking after the welfare of the people. The people are in favor of retaining this institution as it looks after their welfare at the local level. They felt that it is an important institution in integrating urban and rural areas.

An important problem of the sanitary district is the lack of local peoples' participation. Thus, it lacks strength as a true local governing body. The people see it more as a regional than a local government organization, because it usurps local decision making. The people do not expect it to perform abstract duties, such as developing awareness and political learning processes.

The following were considered appropriate for a future local governing body: lateral relations with national and regional government agencies in the interest of coordination; participation in some local development activities; committee structure, with all members elected; highest position directly elected; authority derived from a peoples' council responsible for policy; direction of activities; supervision; removing local administrators; recruitment and employment of staff; responsibility for suburban areas; increased responsibility for fund raising aimed at self-reliance; increased roles in rural development to ensure responsiveness to local needs; focus on improved quality of life, both physical and mental; management of local resources; and authority to change the direction of development to ensure compatibility with the local context.

To put these alternative ideas into practice in an efficient manner, it is recommended that efforts should begin with an instillation of good political perspectives into people to strengthen community political organizations.