



ความสำคัญของปัญหา

ในการปกครองประเทศนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรแห่งอำนาจ เพื่อทำหน้าที่ปกครองประเทศ องค์การดังกล่าวก็คือรัฐบาล ซึ่งได้แก่ คณะบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจให้ปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน องค์การปกครองหรือรัฐบาลมีส่วนประกอบอย่างไรหรือมีที่ระดับย่อยต้องขึ้นอยู่กับแนวความคิดในการใช้อำนาจปกครอง และแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ประมวล ท่องธรรมชาติ, 2532 : 1) นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นั้น ประเทศไทยได้จัดแบ่งการปกครองประเทศเป็น 3 แบบ คือ แบบรวมอำนาจ (centralisation) แบบแบ่งอำนาจ (deconcentration) และแบบกระจายอำนาจ (decentralisation) เกือบตลอดมา และการที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมมอบอำนาจการปกครองและการบริหารในกิจการต่าง ๆ ให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการโดยประชาชนจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว และบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระเต็มที่ในการทำงาน ไม่ต้องตกอยู่ใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหารงาน หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องมีงบประมาณของตนเอง ในทางปฏิบัติแล้วถึงแม้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระ แต่ส่วนกลางก็จะควบคุมดูแลการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยและถูกต้อง (ประมวล ท่องธรรมชาติ, 2532 : 4-5) การปกครองท้องถิ่นเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักการปกครองตนเอง เช่น รู้ว่าท้องถิ่นของตนต้องการอะไร มีปัญหาอะไร ควรจะดำเนินการอย่างไร จึงจะบรรลุถึงความต้องการเหล่านั้น ตลอดจนควรจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร

เป็นต้น ถ้าหากประชาชนมีความสนใจและรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตน ประสงค์จะให้ท้องถิ่นของตนพัฒนาไปอย่างไม่มีหยุดยั้งแล้ว ประชาชนเองจะเป็นผู้กำหนดชะตาชีวิตของท้องถิ่นเอง โดยเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความตั้งใจดีเข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการต่าง ๆ แทนตน การปกครองท้องถิ่นก็จะดำเนินไปด้วยดี เป็นผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของท้องถิ่นนั้น ๆ ตามมา ลักษณะเช่นนี้เราเรียกว่า การปกครองท้องถิ่นของชุมชนนั้น ๆ ประสบความสำเร็จ ในทางตรงกันข้าม หากประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นไม่สนใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่น และแม้ท้องถิ่นของตนจะเป็นอย่างไรก็ช่าง ก็จะทำให้การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องล้มเหลว

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาตั้งแต่สมัยโบราณ แล้วต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นปีที่ใช้ แบ่งการพิจารณาถึงวิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นของไทย (กระมล ทองธรรมชาติ, 2532 : 11)

ก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงนำความคิดวิทยาการต่าง ๆ ของชาติตะวันตกมาแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ เพื่อให้ประเทศไทยได้พัฒนาเหมือนกับชาติยุโรป รวมทั้งเพื่อปกป้องเอกราชและเสถียรภาพของราชอาณาจักรอีกด้วย (กระมล ทองธรรมชาติ, 2532 : 13) ได้มีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระองค์ โดยได้ทรงตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) พระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) พระบรมราชโองการนี้ให้ใช้ดำเนินการได้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เป็นต้นไป จึงเป็นอันว่ากิจการสุขาภิบาลได้ก่อตั้งขึ้นในหัวเมืองแห่งแรกที่ท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร และใน ร.ศ. 127 ขึ้นใช้ตามหัวเมืองทั่วประเทศ เพื่อขยายการปกครองท้องถิ่นให้กว้างขวางออกไป

(กรมล ทงธรรมาชาติ, 2532 : 16) และในปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นได้แยกจากเดิมซึ่งเป็นเพียงสุขาภิบาล ออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 เป็นหลักในการจัดรูปแบบการปกครองประเทศดังกล่าว แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะได้มีวิวัฒนาการมานานแล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยก็ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้เป็นเพราะการปกครองท้องถิ่นของไทยต้องประสบปัญหาทางด้านโครงสร้างในการบริหาร (กรมล ทงธรรมาชาติ, 2532 : 20) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลที่มีกำเนิดก่อนรูปแบบอื่น ๆ แต่พัฒนาการด้านต่าง ๆ ทั้งด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการกำกับดูแลก็ยังมีพัฒนาการที่น้อยกว่าการปกครองรูปแบบอื่น ซึ่งเกิดขึ้นในภายหลัง ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้มีการศึกษาวิจัยถึงการปกครองรูปแบบดังกล่าว ซึ่งการวิจัยครั้งนี้จะเน้นหนักในเรื่องของทิศทาง แนวโน้ม และบทบาทที่ควรจะเป็นของสุขาภิบาลในอนาคต อันจะเป็นสุขาภิบาลในมิติใหม่ที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ใช้ระบบข้อมูลข่าวสารประกอบการตัดสินใจ มีความคล่องตัว และมีความเป็นอิสระมากที่สุดตามหลักการของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ 3 ประเด็นหลัก คือ

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค และความแตกต่างในการบริหารงานของสุขาภิบาลตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน
2. เพื่อแสวงหาแนวทางปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารงานสุขาภิบาลแบบใหม่ที่มีความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น และมีความสัมพันธ์กับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
3. เพื่อกำหนดหน้าที่ในการบริหารงานสุขาภิบาล และความสัมพันธ์กับของรัฐและท้องถิ่นรูปแบบอื่นให้เหมาะสมกับหลักการและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ

สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

แนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษาถึงรูปแบบโครงสร้างของสุขาภิบาลที่ควรจะเป็น ซึ่งสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี โดยกำหนดสมมติฐานในการศึกษาวิจัยไว้ ดังนี้

โครงสร้างของสุขาภิบาลปัจจุบันขัดแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหาร

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ขอบเขตการศึกษาวิจัยจะดำเนินการดังนี้ คือ

1. ศึกษาถึงสุขาภิบาลตาม พ.ร.บ. 2495 และ 2528 ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปคณะกรรมการว่า

1.1 มีอุปสรรค ปัญหาประการใด

1.2 มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร

2. ศึกษาแนวทางในการพัฒนารูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารงานสุขาภิบาลรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและประสิทธิผลของการบริหารงานในหน้าที่

วิธีการศึกษาวิจัย

เพื่อให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมเนื้อหาให้มากที่สุด ผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยทั้งสองรูป ดังนี้

1. วิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) จากกฎหมายระเบียบ หนังสือสั่งการ วิทยานิพนธ์ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสุขาภิบาล ทั้งจากการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และจากห้องสมุดของสถาบันทางการศึกษาอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

2. การสัมภาษณ์ (interview) เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการศึกษา ซึ่งเห็นสมควรทำการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการสุขาภิบาลโดยตรง ได้แก่

2.1 ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับกิจการสุขาภิบาล

2.2 คณะกรรมการสุขาภิบาลโดยการสุ่ม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะทำให้ทราบถึง

1. ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495

2. ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2528

3. ประสิทธิภาพการบริหารงานของคณะกรรมการสุขาภิบาลทั้งสองรูปแบบ

4. แนวทางในการพัฒนารูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการสุขาภิบาลที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคม

นิยามศัพท์เฉพาะ

สุขาภิบาล หมายถึง การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งมีคณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่บริหารงานภายในเขตสุขาภิบาลที่รับผิดชอบ

สุขาภิบาลที่ประธานมาจากการเลือกตั้ง หมายถึง สุขาภิบาลที่มีรายได้เกินกว่า 5,000,000 บาท ซึ่งทำให้สุขาภิบาลดังกล่าวสามารถบริหารงานได้ด้วยตนเอง โดยให้คณะกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เลือกประธานกรรมการสุขาภิบาลขึ้น บริหารงานแทนประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง (นายอำเภอ) ซึ่งพันหน้าที่ไปตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

การบริหาร หมายถึง การดำเนินการใด ๆ เพื่อสามารถใช้ทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงาน

ประชากร หมายถึง ประชาชน/กรรมการสุขาภิบาล และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงานสุขาภิบาลตามสัดส่วนที่กำหนด

การนำเสนอ

การศึกษาวิจัย เรื่อง "โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในอนาคต" ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดการนำเสนอเนื้อหาเป็นบท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย สมมติฐานการศึกษาวิจัย ขอบเขตการศึกษาวิจัย วิธีการศึกษาวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และคำนิยามศัพท์เฉพาะ

บทที่ 2 ทฤษฎีแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจการปกครองซึ่งเป็นหลักการปกครองที่มีอยู่โดยทั่วไป อันจะช่วยในการศึกษาวิจัย รวมถึงการกล่าวถึง โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นในต่างประเทศและในบทนี้ยังกล่าวถึงผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล กล่าวถึงวิวัฒนาการ
การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล และปัญหาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล

บทที่ 4 วิเคราะห์ผลการศึกษา

บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ