

บทคัดย่อ

บทคัดย่อคุณนิพนธ์ เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของความสมบูรณ์แห่งปริญญาศิลปศาสตรคุณวุฒิปรัชญา 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 เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อสุขภาพในอดีต - ปัจจุบัน และคาดการณ์แนวโน้มในอนาคต จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ จำนวน 15 คน

ขั้นตอนที่ 4 นำข้อมูลจากผลการวิจัยขั้นตอนที่ 1, 2, 3 (ซึ่งใช้แนวคิดเกี่ยวกับสุขภาพ การกระจายอำนาจการปกครอง การเมืองการปกครองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทเป็นกรอบในการวิเคราะห์) มาสังเคราะห์แล้วนำเสนอแนวคิดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับสุขภาพที่เหมาะสมในอนาคต (โดยใช้แนวคิดการกระจายอำนาจหลักการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน หลักการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐระดับชาติและระดับท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับระบบการคลังเพื่อการกระจายอำนาจ แนวคิดการพัฒนาชนบทในทศวรรษหน้า และแนวคิดบทบาทขององค์กรชุมชนในการพัฒนาชนบทเป็นกรอบในการสังเคราะห์)

ขั้นตอนที่ 5 นำแนวคิดขององค์การปกครองท้องถิ่นระดับสุขภาพในอนาคตที่ได้ไปสอบถามความคิดเห็นจากอดีตผู้บริหารสุขภาพ จำนวน 20 คน และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตสุขภาพ จำนวน 20 คน เพื่อปรับปรุงให้ได้แนวคิดที่เหมาะสมมากขึ้น

ขั้นตอนที่ 6 สรุปแนวคิดขององค์การปกครองท้องถิ่นระดับสุขภาพที่เหมาะสม ผลการวิจัยพบว่า

สุขภาพ ก่อนที่จะเปลี่ยนรูปแบบเป็นเทศบาลตำบล เมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 นั้น เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดที่ผูกพันกับกระทรวงมหาดไทยและราชการส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิดในลักษณะความสัมพันธ์แนวดิ่ง ด้วยบทบาทการควบคุม สั่งการ กำกับ ดูแล และอุดหนุน ในรูปแบบคณะกรรมการที่ใช้ระบบคานอำนาจระหว่างกรรมการจากการแต่งตั้งจากข้าราชการส่วนภูมิภาคกับกรรมการจากการเลือกตั้ง ตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายบริหารบางแห่งที่รายได้ถึงเกณฑ์มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม และบางแห่งที่รายได้ไม่ถึงเกณฑ์ เป็นโดยตำแหน่งข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค บุคลากรประเภทพนักงานสุขภาพ ไม่มีระเบียบรองรับชัดเจน ต้องให้ข้าราชการประจำมาช่วยเหลือปฏิบัติงาน กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณากำหนดขอบเขตพื้นที่เป็นลักษณะผสมระหว่างชุมชนเมืองกับชนบท ที่มาของแหล่งรายได้จำกัดอยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย บทบาทในการพัฒนาชนบทเป็นด้านสาธารณสุข โภค สุขภาพ การ ความสะอาด ป้องกัน บรรเทาสาธารณภัย และสาธารณสุขเป็นหลัก เป็นหน้าที่ที่ตายตัว ไม่มีการปรับเปลี่ยนตามบริบทแวดล้อมของสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนจำกัดเฉพาะการมีสิทธิเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการเท่านั้น

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

ข้อดีของสุขาภิบาลในแง่มุมของรัฐ สุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด และมีความสำคัญในการทำงานพัฒนาชนบทในด้านการบำบัดทุกข์บำรุงสุข ในแง่มุมของประชาชนพอใจที่จะให้มีหน่วยการปกครองระดับสุขาภิบาลอยู่ต่อไปเพื่อให้มีบทบาทหลักในการดูแลทุกข์สุขด้านบริการสาธารณะต่างๆ ในท้องถิ่น ส่วนที่ประชาชนระบุชัดเจนว่าเป็นข้อดีคือ รูปแบบคณะกรรมการและขนาดของหน่วยการปกครองรวมทั้งบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมกับพื้นที่ผสมผสานระหว่างการเริ่มต้นความเป็นเมืองกับความเป็นชนบท

สุขาภิบาลมีปัญหาที่สำคัญคือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ จึงขาดความเข้มแข็งในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง ประชาชนมองภาพบทบาทฐานะของสุขาภิบาลเป็นหน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าส่วนท้องถิ่น เพราะการครอบงำโดยบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค ประชาชนไม่ได้คาดหวังบทบาทที่เป็นนามธรรม คือการพัฒนาจิตสำนึก กระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง

สำหรับแนวคิดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับสุขาภิบาลที่เหมาะสมในอนาคต ปรากฏผลดังนี้ สุขาภิบาลควรมีความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในความสัมพันธ์แบบแนวนอน ในลักษณะการประสานงาน ร่วมดำเนินกิจกรรมบางประการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โครงสร้างเป็นรูปแบบกรรมการเช่นเดิม แต่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ตำแหน่งสูงสุดของผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ใช้ระบบการคานอำนาจโดยบทบาทของประชาชนโดยตรงผ่านสภาประชาชนในการร่วมกำหนดนโยบาย ทำกิจกรรมและตรวจสอบถอดถอนผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ มีอำนาจคัดเลือกสรรหาพนักงานสุขาภิบาลของตนเองตามระบบคุณธรรม รับผิดชอบในพื้นที่ที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างเมืองกับชนบทโดยเฉพาะอย่างแท้จริง มีอำนาจในการหารายได้กว้างขวางมากขึ้นในกรอบของการพึ่งตนเอง เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น บทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นที่ควรเพิ่มเติมคือเพิ่มหน้าที่ทางสังคม トラข้อบังคับได้มากประเภทขึ้นตามลักษณะของปัญหาและความต้องการ

ของท้องถิ่น เน้นการสร้างคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนทั้งด้านร่างกายและจิตใจ มีหน้าที่ดูแลจัดการ
การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่น รวมทั้งบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นสามารถ
ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่กำหนดไว้ตายตัว

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า การนำแนวคิดใหม่มาใช้ให้มีประสิทธิภาพ ควรเริ่มต้นที่
การ รณรงค์ปลูกจิตสำนึกทางการเมือง สร้างความเข้มแข็งของการเป็นองค์การชุมชนทางการเมือง
แก่ประชาชนในพื้นที่ปกครองก่อน เพื่อเป็นพลังสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดที่
นำเสนอ