

สุชาภิบาลพุทโธสง

ในบทที่แล้วได้กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น ลักษณะการเข้าร่วมส่วนของประชาชนในการปกครอง ประวัติความเป็นมาของสุชาภิบาลในประเทศไทย ตลอดจนลักษณะของสุชาภิบาลในปัจจุบัน ผู้บริหาร อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสุชาภิบาล เพื่อเป็นแนวทางทั่ว ๆ ไปในการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุชาภิบาล ที่สุชาภิบาลพุทโธสง ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีของวิทยานิพนธ์นี้ จากการพิจารณาถึงรูปลักษณะของสุชาภิบาลโดยทั่วไปแล้วจะเห็นว่า รูปแบบของสุชาภิบาลในปัจจุบันยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการปกครองเท่าที่ควร เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการ เข้ามามีบทบาทมากขึ้น วัตถุประสงค์การจัดตั้งสุชาภิบาลที่จะเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง เพื่อยกฐานะของสุชาภิบาลเป็นเทศบาลนั้นยังไม่บรรลุผลสำเร็จ แม้ในระยะต่อมากระทรวงมหาดไทยจะได้นำนโยบายการขยายเขตสุชาภิบาลเดิมให้ที่อำเภอมาดำเนินการก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังไม่มีส่วนปรับปรุงการปกครองตนเองให้ดีขึ้น

สาระสำคัญที่จะกล่าวในบทที่ ๒ ต่อไปนี้ จะกล่าวถึงการ จัดตั้งสุชาภิบาลพุทโธสง สภาพท้องที่ เศรษฐกิจ สังคมโดยทั่วไปและการจัดองค์การบริหารสุชาภิบาล เพื่อศึกษาว่าสุชาภิบาลแห่งนี้ประวัติการจัดตั้ง สภาพท้องถิ่นเป็นอย่างไร การบริหารงานและรายได้สุชาภิบาลแห่งนี้อยู่ในฐานะที่จะดำเนินงานครบตามหน้าที่ที่มีอยู่หรือไม่ การจัดองค์การบริหารได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเพียงใด เพื่อประโยชน์ในการศึกษาถึงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในบทต่อไป

การที่ผู้เขียนได้หยิบยกสุชาภิบาลแห่งนี้ขึ้นมาศึกษา ก็โดยที่พิจารณาเห็นว่าสุชาภิบาลพุทโธสง เป็นสุชาภิบาลซึ่งมีรายได้ขนาดชั้น ๒ คือรายได้ระดับตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๑ บาท ถึง ๒๐๐,๐๐๐บาท

* ภูมิภาคชนบท ก. เรื่องการสำคัญของสุชาภิบาล

ในปัจจุบันสุชาภิบาลขนาดน้อยมากที่สุดถึงจะ เห็นได้จากสถิติจำนวนสุชาภิบาลที่มีรายได้ระดับต่าง ๆ ในปีงบประมาณ ๒๕๑๑ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๓
แสดงจำนวนสุชาภิบาลที่มีรายได้ระดับต่าง ๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๑

ลำดับชั้น	ระดับรายได้	จำนวนสุชาภิบาล
สุชาภิบาลชั้น ๑	๑,๐๐๐,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๑๕ สุชาภิบาล
สุชาภิบาลชั้น ๒	๗๕๐,๐๐๑ ถึง ๑๐๐,๐๐๐ บาท	๗ สุชาภิบาล
สุชาภิบาลชั้น ๓	๕๐๐,๐๐๑ ถึง ๗๕๐,๐๐๐ บาท	๑๒ สุชาภิบาล
สุชาภิบาลชั้น ๔	๓๐๐,๐๐๑ ถึง ๕๐๐,๐๐๐ บาท	๓๕ สุชาภิบาล
สุชาภิบาลชั้น ๕	๒๐๐,๐๐๑ ถึง ๓๐๐,๐๐๐ บาท	๕๕ สุชาภิบาล
สุชาภิบาลชั้น ๖	๑๐๐,๐๐๑ ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท	๒๒๒ สุชาภิบาล
สุชาภิบาลชั้น ๗	ตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ บาทลงมา	๑๕๖ สุชาภิบาล
	รวม	๕๔๓ สุชาภิบาล

หมายเหตุ : จำนวนสุชาภิบาลในปี ๒๕๑๑ จำนวน ๒๐๒ แห่ง ไม่ได้รวมในตารางนี้ ๕๕ แห่ง เพราะ เป็นสุชาภิบาลที่ตั้งขึ้นใหม่ และ/หรือ ยังไม่ได้ส่งรายงานแสดงรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๑

ที่มา : จากแฟ้มเอกสารราชการ เรื่อง รายงานจำนวนราษฎรและการเงินของสุชาภิบาล กองราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่า ในจำนวนสุชาภิบาล ๕๔๓ แห่ง สุชาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ ๒๐๐,๐๐๐ บาทลงมา มีจำนวนถึง ๕๐๔ แห่ง ควดยเหตุนี้การศึกษาเรื่องสุชาภิบาลพุทธโรสง

ย่อมจะเป็นเสมือนกระจกเงาสะท้อนให้เห็นสภาพการบริหารงานของสุขาภิบาลอื่น ๆ ด้วย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงสุขาภิบาลเหล่านั้นไม่มากนัก

ประวัติอำเภอพุทไธสงและสภาพท้องถิ่นโดยทั่วไป

โดยที่สุขาภิบาลพุทไธสงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ ก่อนที่จะได้ศึกษาดังสุขาภิบาลพุทไธสงโดยเฉพาะ จึงเห็นสมควรทำความเข้าใจกับอำเภอพุทไธสงเสียก่อน

ประวัติอำเภอพุทไธสง อำเภอพุทไธสง เป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดบุรีรัมย์ ตั้งอยู่ทางทิศเหนือห่างจากตัวจังหวัด ๖๔ กิโลเมตร ประวัติของอำเภอนี้มีอยู่ว่า เมื่อราว จ.ศ. ๑๒๖๑ ปีมะแม (พ.ศ. ๒๓๘๒) เพี้ยศรีปาก เพี้ยเหล็กสะท้อน เพี้ยไกรสร เสนาบดีเมืองสุวรรณภูมิ กบฏก๊กกันเกลี้ยกล่อมผู้คนรวม ๒๐๐ คนเศษ แยกออกจากเมืองสุวรรณภูมิไปรับกับพระยานครราชสีมา พระยานครราชสีมาจึงได้มีใบบอกไปยังกรุงเทพฯ ซึ่งก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเพี้ยศรีปากเป็นพระยาเสนาสงครามและเป็นเจ้าเมืองโคกยกดบามะเทือง บวนศรีชะแวง เป็นเมืองพุทไธสง อีกทั้งโปรดเกล้าฯ สั่งให้เมืองสุวรรณภูมิแบ่งเขตแขวงในตั้งแต่ลำห้วยทางทิศตะวันตกไปถึงลำสะแทคเป็นเขตแดน ขึ้นตรงต่อเมืองนครราชสีมา จนราว พ.ศ. ๒๔๘๖ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เมืองพุทไธสงมาขึ้นกับเมืองบุรีรัมย์ และเป็นอำเภอพุทไธสงมาจนปัจจุบันนี้

สภาพท้องถิ่นโดยทั่วไป สภาพท้องถิ่นโดยทั่วไปของอำเภอพุทไธสง ส่วนเหนือเป็นที่ราบสูงทางใต้เป็นที่ราบลุ่ม ทางทิศตะวันตกเป็นที่ราบและที่ดอน ทางทิศตะวันออกเป็นที่ราบลุ่ม ราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่เป็นกลุ่มก้อนไม่ห่างไกลกันนัก อาชีพหลักของราษฎรคือทำนา อาชีพรองได้แก่การเลี้ยงไหม พืชไร่ใหม่ ซึ่งกระทำเป็นประจำแทบทุกครัวเรือน นอกจากนี้ก็มีปลูกพืชไร่บางชนิด เช่น ปอ บุณ และการเลี้ยงสัตว์ เช่น เป็ด ไก่ สุกร เป็นต้น มีเนื้อที่ ๕๖๐ ตารางกิโลเมตร แบ่ง

^๑ จังหวัดบุรีรัมย์, รายงานกิจการจังหวัดบุรีรัมย์ พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๑ (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, พ.ศ. ๒๕๑๑), หน้า ๑๖๕.

^๒ Ibid., หน้า ๑๖๖.

การปกครองออกเป็น ๑๐ ตำบล ๑๔๘ หมู่บ้าน มีประชากร ๗๓,๔๔๘ คน แยกเป็นชาย ๓๗,๐๖๑ คน และหญิง ๓๖,๓๘๗ คน สุขาภิบาล ๑ แห่ง

สภาพท้องที่ เศรษฐกิจ สังคมของสุขาภิบาลพุทไธสง

ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองที่สุขาภิบาลพุทไธสงจำเป็นต้องจะทราบบถึงลักษณะของท้องถื่น สภาพเศรษฐกิจสังคมของประชาชนโดยทั่วไป และประวัติการจัดตั้งสุขาภิบาลพุทไธสง เพื่อทราบว่าท้องถื่นนี้มีสภาพหรือลักษณะหน้าตาเป็นอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้วิเคราะห์ปัญหาการ เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกต้องต่อไป

ลักษณะหมู่บ้านในเขตสุขาภิบาล สุขาภิบาลพุทไธสงมีเนื้อที่ ๖ ตารางกิโลเมตร เขตชุมชนซึ่งมีส่วนใหญ่อยู่ในหมู่บ้านพุทไธสง ซึ่งเป็นหมู่บ้านดั้งเดิมและเป็นที่ตั้งของตัวอำเภอพุทไธสง ควบคู่กันจึงได้ชื่อว่า "สุขาภิบาลพุทไธสง" ตามชื่อของบ้านและอำเภอมันเอง

คำว่า "พุทไธสง" ไม่มีใบพจนานุกรมแต่ทราบชื่อนี้ว่าเพี้ยนมาจากภาษาเขมรว่า "พันเค็ย สรัง" คำว่า "พันเค็ย" แปลว่า "ค่าย" ส่วนคำว่า "สรัง" แปลว่า "ยกให้พันน้ำ" รวมความว่า ค่ายที่ยกให้พันน้ำ ซึ่งน่าจะเป็นอย่างนั้น เพราะสภาพโดยรอบ ๆ เป็นที่ลุ่ม น้ำท่วมถึง ราษฎรจึงบ้านเรือนอยู่กระจัดกระจายเป็นหย่อมๆไป สภาพพื้นที่เป็นทุ่งนากวากวายเป็นบ้านเรือนราษฎร มีหมู่บ้านที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลถึง ๔ หมู่บ้าน ๓ ตำบล คือบ้านพุทไธสง บ้านโพนทอง บ้านเตย และบ้านโนนหนองสราง ซึ่งขึ้นอยู่กับตำบลพุทไธสง บ้านมะเฟือง บ้านศรีชนะนคร ซึ่งขึ้นกับตำบลมะเฟือง บ้านจวน หมู่ที่ ๑๐ และบ้านจวนหมู่ที่ ๑๖ ซึ่งขึ้นกับตำบลบ้านจวน จำนวนประชากร เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๑๖ มีรวมทั้งสิ้น ๗,๑๔๕ คน จำนวนครัวเรือน ๑,๐๐๖ ครัวเรือน เฉลี่ยแล้วพลเมืองหมู่บ้าน ๑, ๑๕๕ คน ต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร สภาพความเจริญของท้องถื่นแยกแต่ละหมู่บ้านจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้

^๓ กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, หัวเขียนท้องที่พุทธศักราช ๒๕๑๖ (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๑๖), หน้า ๖๗๖.

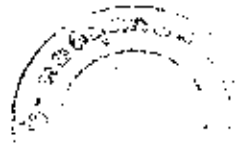
^๔ จันทคุรุวิวัฒน์, op.cit., หน้า ๑๖๕.

^๕ สุขาภิบาลพุทไธสง, เรื่องประวัติของท้องถื่น (พิมพ์เอกสารทางราชการ)

ตารางที่ ๔
แสดงสภาพความเจริญของท้องถิ่นในเขตสุขาภิบาลห้วยไร่
แยกแต่ละหมู่บ้าน ปี พ.ศ. ๒๕๑๒

ลำดับ	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนประชากร	ครัวเรือน	สถานที่ราชการ	ปูชนียสถานสำคัญ	วัด	โรงเรียน	โรงงานอุตสาหกรรม			โรงแรม	ร้านค้า	การสาธารณสุข		
								โรงสี	โรงกลึง	อื่น ๆ			โรงไฟฟ้า	โรงฆ่าสัตว์	ตลาดสด
๑	บ้านห้วยไร่	๑๘๓๓	๒๖๑	๕	—	๑	๒	๒	๑	๒	๑	๕๒	๑	๑	๑
๒	โนนหนองสรวง	๑๔๔	๒๖	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
๓	โพมทอง	๓๔๔	๕๓	—	—	๑	—	๑	—	—	—	๑	—	—	—
๔	บ้านเตย	๕๒๓	๖๙	—	—	๑	๑	๒	—	—	—	๒	—	—	—
๕	ศรีชนะแรก	๕๕๔	๑๑๒	—	๑	๑	๒	๒	—	—	—	๔	—	—	—
๖	มะเฟือง	๑๕๓๔	๒๓๕	—	—	๑	—	๑	—	—	—	๑	—	—	—
๗	บ้านจาน(หมู่ ๑๐)	๑๐๕๕	๑๓๕	—	—	๑	๑	๒	—	—	—	๒	—	—	—
๘	บ้านจาน(หมู่ ๑๔)	๓๖๒	๓๓	—	—	—	—	๑	—	—	—	๓	—	—	—
	รวม	๓๑๔๕	๑๐๐๒	๕	๑	๕	๕	๑๐	๑	๒	๑	๑๐๓	๑	๑	๑

ที่มา : จากแผนเอกสารราชการของสำนักงานสุขาภิบาลห้วยไร่ เรื่องสถิติความเจริญของท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๒



จากตารางข้างบนนี้จะเห็นได้ว่า ทุมนั้นในเขตสุขาภิบาลยังไม่หนาแน่น ยังมีลักษณะเป็น
 สันทรายบนทออยู่ ซึ่งเทียบกับทุมนั้นในเขตเทศบาลไม่ได้ เพราะเทศบาลโดยทั่วไปประมาณหนาแน่น
 ประมาณ ๑๕,๐๐๐ คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร เมื่อสภาพท้องที่โดยทั่วไปยังเป็นทุ่งนาและราษฎรอยู่
 กันกระจัดกระจาย ก็เป็นการยากลำบากที่จะทุบทำลายท้องที่ให้เจริญโดยทั่วถึง

การศึกษา การศึกษาดูถือกันว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การปกครองประชาธิปไตยสำเร็จ เพราะทำให้ประชาชนรู้จักสิทธิหน้าที่ของตน และสิทธิพิเศษของตนให้ถูกต้อง มีส่วนผลักดันให้การปกครองเป็นไปตามที่ตนต้องการได้มากที่สุด การศึกษาในเขตสุขาภิบาลทุกไซ่งงโดยการสำรวจบุคคลตั้งแต่อายุ ๑๔ ปีขึ้นไป ปรากฏดังนี้

ตารางที่ ๕

แสดงการศึกษาของประชาชนในเขตสุขาภิบาลทุกไซ่งง

อ่านออกเขียนได้	ป.๔	ป.๗	ม.ศ.๓	ม.ศ.๕	ต่ำกว่าปริญญาตรี	ปริญญาตรี	ไม่รู้นั่งชื่อ	รวม
๓๙๕	๒,๑๕๐	๒๓๑	๒๒๐	๔๔	๒๙	๕	๒๔๖	๓,๓๔๖

ที่มา : สำรวจโคบผู้เขียนเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๑๖

จากตารางข้างบนจะเห็นได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้หนังสือโดยจมนั้นประมาณมากที่สุด แสดงว่าการศึกษาของประชาชนในเขตสุขาภิบาลแห่งนี้อยู่ในเกณฑ์ กล่าวคือ ประชาชนจมนประมาณปี ๔ ถึง ๒,๑๕๐ คน และมีผู้ไม่รู้หนังสือเพียง ๒๔๖ คนเท่านั้น ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า

การที่สำรวจเฉพาะบุคคลตั้งแต่อายุ ๑๔ ปีขึ้นไป เพราะถือความพระราชบัญญัติแรงงาน ซึ่งกำหนดบุคคลเข้าทำงานตั้งแต่อายุ ๑๔ ปีขึ้นไป และพระราชบัญญัติประถมศึกษา กำหนดอายุเด็กอยู่ในเกณฑ์การศึกษาก่อนบังคับไว้ตั้งแต่อายุย่างเข้าปีที่แปด จนมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า

ประชาชนมีความฉลาดพอสมควรที่จะรับรู้ความเข้าใจในกิจการบริหารท้องถิ่นของตนเอง และอาจจะอำนวยความสะดวกในการปกครอง และการเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมท้องถิ่นได้ก็ด้วย ถ้าหากมองในแง่การศึกษาด้วยแล้ว "การศึกษามุ่งส่วนทำให้คนมีทัศนคติกว้างไกลและมีจิตวิจกกว้างขวางที่จะรับคำวิพากษ์วิจารณ์หรือคัดค้านอย่างมีเหตุผล ทำให้คนรู้จักยับยั้งจิตใจไม่ให้ทำอะไรรุนแรงและในที่สุดทำให้คนมีความสามารถในการเลือกตั้งตัวแทนของตนอย่างฉลาดเฉลียวและมีเหตุผล" แต่เงื่อนไขของความสำเร็วจึงมีได้ขึ้นอยู่กับแต่เฉพาะการศึกษาประการเดียวกันนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมทางการเมืองของประชาชน การศึกษาเป็นแต่เพียงปัจจัยส่งเสริมอย่างหนึ่งเท่านั้นในบรรดาปัจจัยทั้งหลาย

อาชีพและรายได้ อาชีพของราษฎรในเขตสุชาภิบาลพุทไธสง ส่วนใหญ่ทำการเกษตร ไร่แก้งนา ปลูกข้าว และปลูกปอ เมื่อราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร รายได้ก็ไม่แน่นอน เพราะการประกอบอาชีพคานนี้ขึ้นอยู่กับธรรมชาติเป็นสำคัญ ถ้าปีใดดีฟ้าอากาศไม่อำนวย เช่น ฝนแล้ง หรือเกิดอุทกภัยก็ทำให้รายได้ของราษฎรตกต่ำมีฐานะยากจนลง นอกจากนี้สินค้าทางการเกษตรของอาชีพตลาดต่างประเทศ เป็นสำคัญ ถ้าปีใดตลาดต่างประเทศไม่ต้องการก็กระทบกระเทือนต่อรายได้ของเกษตรกร เช่นเดียวกัน ถ้าหากว่าราษฎรมีรายได้ไม่แน่นอนย่อมก่อให้เกิดความกังวลในการหาเลี้ยงชีพ จึงไม่อาจจะสนใจหรือเข้ามาร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นได้มากเท่าที่ควร ทำให้การปกครองหรือการเมืองในท้องถิ่นซบเซาคามไปค้าย หลักฐานซึ่งสะท้อนให้เห็นสภาพเศรษฐกิจของสุชาภิบาลพุทไธสงได้จากการสำรวจอาชีพของราษฎรอายุตั้งแต่ ๑๔ ปีขึ้นไป เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๑๒ ปรากฏดังนี้

^๓ จรูญ สุภาพ, "ประชาธิปไตยกับการพัฒนาเศรษฐกิจและระบบการเมือง", วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (กรกฎาคม ๒๕๐๕), หน้า ๕๖.

ตารางที่ ๒
แสดงอาชีพของราษฎรในเขตสุขาภิบาลห้วยโขง

อาชีพ	จำนวนคน	ร้อยละ (จำนวนเต็ม ๓๓๕๒ คน)	หมายเหตุ
เกษตรกรรม	๒,๕๕๓	๗๖.๖๔	รวมทั้งนักเรียน นักศึกษาด้วย
ค้าขาย	๒๕๔	๘.๖๕	
รับจ้าง	๑๓๘	๔.๑๔	
รับราชการ	๑๖๔	๓.๙๘	
ข้าราชการบ้านนา	๔	๐.๑๒	
พนักงาน	-	-	
อื่น ๆ	๓๖	๑.๐๖	
ไม่มีอาชีพ	๑๗๘	๕.๓๖	

ที่มา : สำรวจโดยผู้เขียนเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๑๒

จากตารางข้างบนนี้จะเห็นได้ว่าพลเมืองในเขตสุขาภิบาลห้วยโขงตั้งแต่ ๑๔ ปีขึ้นไป จำนวน ๓,๓๕๖ คน ประชาชนมีอาชีพทางเกษตรกรรมถึง ๒,๕๕๓ คน หรือประมาณ ๗๖.๖๔ เปอร์เซ็นต์ ประเภทค้าขายจำนวน ๒๕๔ ราย หรือประมาณ ๘.๖๕ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น การที่ประชาชนมีอาชีพทางเกษตรกรรมย่อมแสดงให้เห็นการแยกกันอยู่อย่างกระจัดกระจายตามตำบล หมู่บ้าน และมีผลแสดงถึงพฤติกรรมที่ทางคนวางอยู่ (Individualistic behavior of People) ทางฝ่ายกลางก็มีผลประโยชน์แต่ละกลุ่มที่แตกแยกกัน โอกาสที่จะมารวมชุมนุมกันเพื่อแสดงความคิดเห็น

^๔ John F. Embree, "Thailand - A loosely Structured Social System", in American Anthropologist (Vol. 52, 1950), p. 182.

ความริเริ่มในการปกครองตนเองย่อมมีน้อยและ เป็นการแสดงได้เด่นถึงลักษณะความหนาแน่นของชุมชนอย่างมาก โดยลักษณะอาชีพและความเป็นอยู่ทำให้เกิดความเห็นทางระหว่างผู้นำของท้องถิ่นเป็นส่วนร่วมกับประชาชน ส่วนอีกประมาณ ๕.๖๕ เปอร์เซ็นต์ มีอาชีพค้าขาย แสวงถึงอาชีพที่คงกระตือรือร้นแข่งขันและริเริ่มตั้งอยู่ในชุมชนหนาแน่น คือในเมือง เป็นส่วนใหญ่ แต่เป็นกลุ่มน้อยที่เกือบจะไม่มีอิทธิพลเลย เมื่อเทียบกับกลุ่มอาชีพเกษตรกรรม จึงเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าคนที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลมีระบบเศรษฐกิจสังคมเกษตรดั้งเดิม ความเคลื่อนไหวทางการเงินและการลงทุนมีน้อย เปรียบเทียบกับลักษณะของชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยทั่วไป จากการสำรวจรายไคคอกมในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ ปรากฏว่าประชาชนภาคนี้เฉลี่ยแล้วมีรายไคคอกมหัวปีละ ๕๑๐ บาทเท่านั้น นับว่ารายไคคอกมของประชาชนค้าขาย แทบจะไม่อาจประทังชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข การที่จะหวังเงินจากราชการมาพัฒนาบ้านเมืองนี้ย่อมหวังไคคอกม นับเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งต่อการปกครองท้องถิ่น (ปรากฏตามตารางการสำรวจรายไคคอกมดังนี้)

ตารางที่ ๗
แสดงรายไคคอกมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปี พ.ศ. ๒๕๐๕

ประเภทรายได้	รวมทั้งหมด (บาท)	ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล (บาท)	นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล (บาท)
รายไคคอกมทั้งหมด	๕๑๐	๒,๕๐๓	๔๕๑
รายไคคอกมเป็นค้ำเงิน	๕๕๐	๒,๕๖๐	๕๐๖
รายไคคอกมไม่เป็นค้ำเงิน	๓๖๐	๔๓	๓๔๕
ประชากรในครัวเรือนสามัญ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ร้อยละ	๑๐๐.๐๐	๔๖	๕๑.๕

ที่มา : รายงานการสำรวจรายไคคอกมของครอบครัว สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากตารางดังกล่าว ประชาชนในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลรวมกันเฉลี่ยแล้วมีรายได้เฉลี่ยคนละ ๒,๕๐๐ บาทต่อปี นับว่ารายได้ค่อนข้างดีอยู่แล้ว สภาพความเป็นอยู่ในสังคมก็ยากจนและขาดความรู้ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ในการที่จะเขามามีส่วนมีเสียงในการปกครองสมกับคำกล่าวที่ว่า คนเพียงมีความซัดสนหัวใจเสรีชนที่แท้จริงไม่ (Necessitous men are not Freeman)

การจัดตั้งสุขาภิบาลพุทไธสง

ดังได้กล่าวในหน้าที่ ๑ มาแล้วว่า ในระยะเริ่มแรกที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ นั้น กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในทุกท้องถิ่นเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ รวมทั้งชุมชนซึ่งมีลักษณะคล้ายการก้ำหัวราชอาณาจักร โดยถือหลักเกณฑ์ว่าท้องถิ่นนั้น ๆ ควรจะมีร้านค้าประมาณ ๑๐๐ ห้อง มีจำนวนราษฎรอย่างน้อย ๑,๕๐๐ คน และมีขนาดพื้นที่ประมาณ ๑ - ๔ กิโลเมตร ส่วนท้องถิ่นเป็นที่ตั้งของอำเภอหรือกิ่งอำเภอให้ดำเนินการจัดตั้งโดยไม่ต้องมีเงื่อนไขใด ๆ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือสั่งการให้จังหวัดดำเนินการสำรวจท้องที่ที่สมควรจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล โดยรวบรวมสถิติเกี่ยวกับจำนวนประชากร รายได้จากภาษีอากรและจากทางอื่น ๆ ขนาดพื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน และจำนวนหลังคาเรือน พร้อมทั้งจัดทำแผนที่แสดงเขตสุขาภิบาลอย่างละเอียด เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๕ จังหวัดบุรีรัมย์จึงได้สำรวจสถิติข้อเท็จจริงต่าง ๆ สภาพของท้องถิ่นบ้านพุทไธสง บ้านมะเกลือ และบ้านจาน อันเป็นท้องถิ่นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอพุทไธสงในขณะนั้นส่งกระทรวงมหาดไทยพิจารณาจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลขึ้น ปรากฏรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

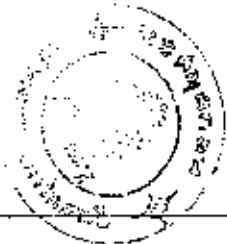
James MacGrigor Burns, Government by the People (New York: Prentice-Hall, Inc., 1956), p.39.

ตารางที่ ๔

บัญชีรายละเอียดการสำรวจท้องถิ่นที่สมควรจะยกฐานะขึ้นเป็นสุขาภิบาล

ตำบลพุทไธสง อำเภอพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์

จำนวนหมู่บ้าน และ หลังคาเรือน	จำนวนประชากร			จำนวนเนื้อที่ (ตารางกิโล เมตร)	รายได้ พ.ศ. ๒๔๕๔							หมายเหตุ
	รวม	ชาย	หญิง		ภาษีโรง เรือน และที่ดิน	ภาษีบำรุง ท้องที่	ภาษี ป้าย	ภาษีและ ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตหรือ สอ.เลื่อน	ค่าอาช วบัตรวิชา สัควและ ชลประ โยชนอื่นๆ ในกรรมา สัคว	รายได้ อื่น ๆ	รวม รายได้ ทั้งสิ้น	
๖ หมู่บ้าน ๗๕๒ หลัง คาเรือน	๕,๔๙๐	๒,๓๒๕	๒,๓๕๕	๖.๐๐	๓,๓๐๐	๕,๐๐๐	๒๖๐	๖,๐๐๐	๓,๒๐๐	๓๘,๘๓๐	๕๖,๐๓๐	ของรายได้อื่น ๆ คำนวณจากภาษีบำรุง เทศบาลตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ รายได้สุขาภิบาลพ.ศ. ๒๔๕๔ คูณ โดยถือ เกณฑ์เฉลี่ยจากจำนวน ประชากรในเขตสุขา ภิบาลหัวละ ๒ บาท รวมเข้าไว้ด้วย



ที่มา : จากแฟ้มเอกสารของสำนักงานสุขาภิบาลพุทไธสง เรื่อง การจัดตั้งสุขาภิบาลพุทไธสง พ.ศ. ๒๕๐๐

จากนโยบายของกระทรวงมหาดไทย และจากการที่จังหวัดโคกสำราญจัดสภาพของท้องถิ่นส่งไปตั้งถาวร ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นเป็นการสมควรให้ยกฐานะท้องถิ่นบางส่วนในตำบลพุทไธสง ตำบลมะเพ็ญ และตำบลบ้านจาม อำเภอพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ ขึ้นเป็นสุขาภิบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นให้เรียกว่า "สุขาภิบาลพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์" และกำหนดเขตไว้ดังต่อไปนี้ คือ

อาณาเขตสุขาภิบาลพุทไธสง

ตำบลเหนือ ตั้งแต่หลักเขตที่ ๑ ซึ่งตั้งอยู่ในแนวเส้นโค้งจากกับทางไป ก.ม.๐ จากตรงที่อยู่ห่างจากทางสามแยกไปบ้านเตบ ไปทางทิศตะวันออก ๕๐๐ เมตร และอยู่ห่างจากฟากเหนือของทางไป ก.ม.๐ ไปทางทิศเหนือ ๔๕๐ เมตร

จากหลักเขตที่ ๑ เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกจากฟากตะวันออกของทางไปบ้านจาม ตรงที่อยู่ห่างจากฟากเหนือของทางไปอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย ไปทางเหนือ ๑๕๐ เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ ๒

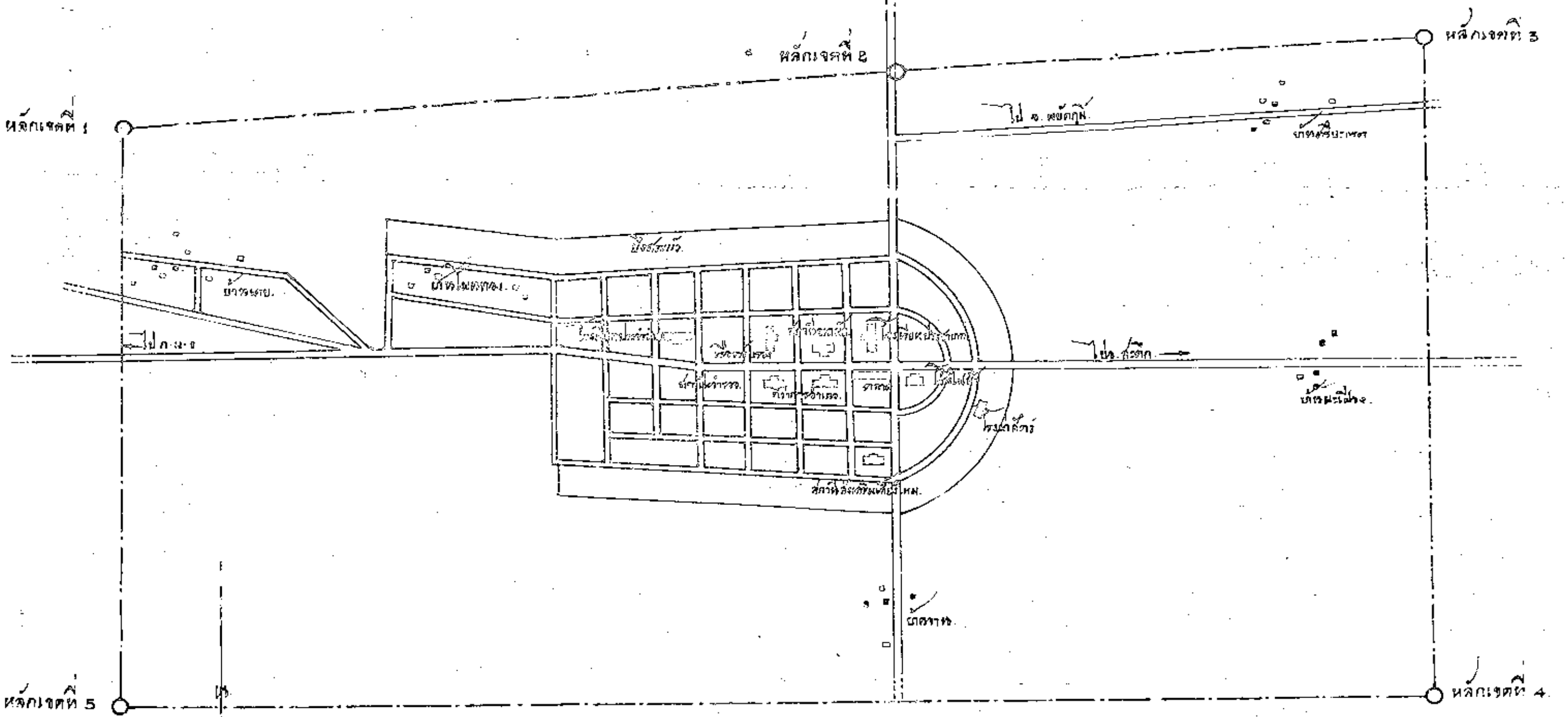
จากหลักเขตที่ ๒ เป็นเส้นขนานจากฟากเหนือของทางไปอำเภอพยัคฆภูมิพิสัยไปทางทิศตะวันออกเป็นระยะ ๑,๒๐๐ เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ ๓

ตำบลตะวันออก จากหลักเขตที่ ๓ เป็นเส้นโค้งจากกับทางไปอำเภอสตึก ไปทางทิศใต้ถึงจุดซึ่งอยู่ห่างจากฟากใต้ของทางไปอำเภอสตึกเป็นระยะทาง ๕๐๐ เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ ๔

ตำบลใต้ จากหลักเขตที่ ๔ เป็นเส้นโค้งจากกับเส้นหลักเขตที่ ๓ และหลักเขตที่ ๔ ไปทางทิศตะวันตกเป็นระยะทาง ๓,๐๐๐ เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ ๕

ตำบลตะวันตก จากหลักเขตที่ ๕ เป็นเส้นตรงไปทางทิศเหนือจนบรรจบกับหลักเขตที่ ๑ ไปรศที่จากราชนาณที่ดังต่อไปนี้

ประกาศกระทรวงมหาดไทย, เรื่องจัดตั้งสุขาภิบาลพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่มที่ ๘๔ ตอนที่ ๑๐ (๒๒ มกราคม ๒๕๐๐), หน้า ๓๑.

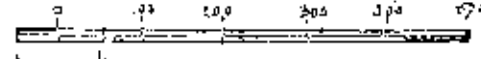


แผนผังโรงเรียนเทศบาลปทุมมา

ตำบล ปทุมมา - ตำบล มะลิซ้อน และตำบล บ้านเขาทราย อำเภอ ปทุมมา จังหวัด ปทุมมา

พ.ศ. ๒๔๙๙

มาตราส่วน ๑:๑๐,๐๐๐



ทางหลวง

หลักเขตและเขตที่ดิน

ห้องถิ่นบางส่วนในกำบดชุดไฮสุง คำมอละเหื่อง และคำมอถ่วนจวน จึงมีสภาพเป็นสุขาภิบาลนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๐๐ เป็นต้นมา โดยมี นายไชยพจน์ ภูทอน (นายไชยพจน์ ภูทอนไชย) นายอำเภอชุดไฮสุงในสมัยนั้นเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลชุดไฮสุงเป็นคนแรก และได้ทำการเลือกตั้งกรรมการจากประชาชนโดยตรงครั้งแรกเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๐๐ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์เป็นผู้ควบคุมการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งนี้มีราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาประชุมรวม ๘๘๐ คน ราษฎรผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับเลือกตั้ง ๑๐ คน ผลแห่งการเลือกตั้งปรากฏว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลชุดไฮสุงชุดแรกได้แก่ นายเดือน สุวรรณดา นายตา เจริญศิริ นายสง่า เวียมไฮสุง และนายจิตรี สิมไฮสุง และมีการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๐๐

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าในการจัดตั้งสุขาภิบาลชุดไฮสุงมีเงื่อนไขเดียวกับสุขาภิบาลอื่น ๆ กล่าวคือ ความริเริ่มมาจากเบื้องบนหรือส่วนกลาง เป็นผู้ริเริ่มมิได้ และก่อนมีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นนั้น ประชาชนโดยส่วนรวมยังมีประสิทธิภาพในการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำระบบการปกครองรูปแบบสภาตำบลมาใช้เป็นการนำมาใช้ในท้องถิ่นที่ประชาชนยังไม่เคยผ่านการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองมาก่อนเลย

การจัดรูปองค์การบริหารสุขาภิบาล

โดยปกติสุขาภิบาลไม่ได้จัดตั้งสำนักงานของตนเองเป็นเอกเทศเหมือนเทศบาล ที่ทำงานของสุขาภิบาลต้องอาศัยที่ว่าการอำเภอ การที่สุขาภิบาลยังต้องอาศัยที่ว่าการอำเภอเช่นนี้เนื่องจาก

๑. การใช้สถานที่ของที่ว่าการอำเภอเป็นสำนักงานสุขาภิบาล เป็นทางหนึ่งที่จะช่วยประหยัดเงินรายจ่ายของสุขาภิบาลได้เป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งก็คือตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลขึ้นมา เพราะสุขาภิบาลมีต้องจัดหามาตรฐานเครื่องไม้เครื่องมือเพิ่มเติมมากมายเท่าใดนัก อาจพึ่งพาอาศัยเครื่องมือเครื่องใช้จากแผนกปกครองของอำเภอได้ก็ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุขาภิบาลซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นใหม่ ๆ ย่อมไม่มีเครื่องมือเพียงพอ จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือเครื่องใช้ของอำเภอ

^{๘๖} สุขาภิบาลชุดไฮสุง. เรื่องการจัดตั้งกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๐ (ฉบับเอกสารราชการ)

ไปหลางก่อน จนกว่าเมื่อสุชาภิบาลได้เจริญเติบโตมีกำลังเงินมากพอที่จะจัดหาซื้อเครื่องมือเครื่อง
โฆมาเป็นของตนเองได้ อีกประการหนึ่ง ถ้าสร้างสำนักงานขึ้นใหม่ตรงหาก ก็ต้องใช้เงินจำนวน
มากเป็นการสิ้นเปลืองมากขึ้น

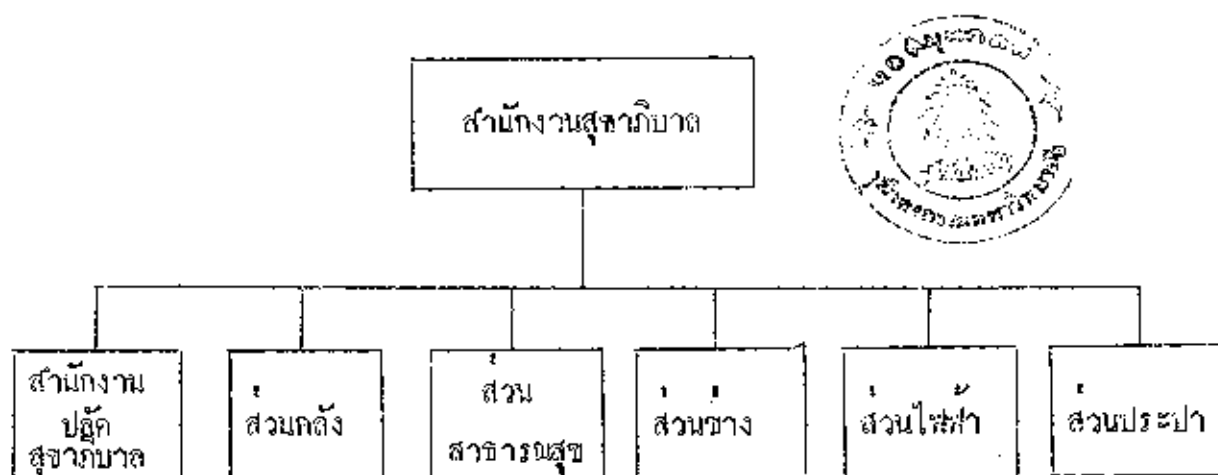
๒. ผู้บริหารงานประจำของสุชาภิบาลจริง ๆ นั้น ใ้แก่นายอำเภอ ปลัดสุชาภิบาล สุนท
บดีสุชาภิบาล และอนามย์อำเภอ ^{๑๒} ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำทำงานอยู่บนที่
ราชการอำเภอเกือบทั้งหมด เว้นแต่อนามย์อำเภอเท่านั้นที่มมีสำนักงานแยกอยู่ตรงหาก ดังนั้น เมื่อ
ข้าราชการเหล่านี้รับตำแหน่งทางการบริหารงานของสุชาภิบาลจึงไม่คงหาสถานที่ทำการใหม่
โดยใ้สถานที่เดิมของตนทำงานต่อไป เพียงแต่เพิ่มงานมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ยังเป็นการขจัด
ความยุ่งยากในการมีสถานที่ทำงาน ๒ แห่งของเจ้าหน้าที่ เพราะการที่มีที่ทำงาน ๒ แห่ง ผู้ทำงาน
คงวิ่งไปวิ่งมาทำให้เสียเวลา ทำให้งานล่าช้า อาจทำให้เกิดการเสียหายแก่สุชาภิบาลและงานของ
ราชการส่วนกลางได้

การแบ่งส่วนงานของสุชาภิบาล แม้ว่าสุชาภิบาลจะไม่มีสำนักงานของตนเองเป็นเอก
เทศก็ตาม แต่กิจการที่กระทำตามอำนาจหน้าที่ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕
นั้น กระทรวงมหาดไทยได้วางรูปส่วนงานของสุชาภิบาลไว้ดังนี้

^{๑๒} ร.ท. กิตติ ประทุมแก้ว, องค์การบริหารสุชาภิบาล (พระนคร: วิทยานิพนธ์ปริญญา
โท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๔), หน้า ๒๔.

^{๑๓} กองการเทศบาล กรมมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเทศบาล
สุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ เอม ๕ (พระนคร: โรงพิมพ์บริษัทเสนาธิการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๐๐),
หน้า ๒๑๒.

แผนภูมิที่ ๑
แสดงการจัดแบ่งส่วนต่าง ๆ ของสุชาภิบาล



(๑) สำนักงานปลัดสุชาภิบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสุชาภิบาลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน ซึ่งทางราชการได้กำหนดไว้ และนโยบายต่าง ๆ ที่สุชาภิบาลกำหนดไว้ เช่น การตั้งศูนย์ฯ รุ่งเรืองทั้งในและนอกสุชาภิบาล การส่งเสริมการศึกษาค้นคว้า การจัดให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการศึกษา การจัดให้มีเวรยามรักษาการณ์ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำงานเกี่ยวกับงานสาธารณสุข การประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล รวมทั้งการรักษาเอกสารสำคัญ ๆ ส่วนงานนี้อาจจะแบ่งย่อยลงไปได้อีก เช่น หมวดกลางหรือหมวดอื่น ๆ ซึ่งงานไม่มากนัก ขนาดจะมีหัวหน้าส่วนรับผิดชอบ แต่โดยปกติแล้ว สำนักงานปลัดสุชาภิบาลมีใครแบ่งงานย่อยลงไปอีก เพราะผู้รับผิดชอบและบริหารงานส่วนนี้คือ ปลัดสุชาภิบาล ซึ่งมักจะทำงานคนเดียว จะมีคนช่วยทำงานเพิ่มขึ้นอีกก็ด้วยเมื่อสุชาภิบาลนั้นมีรายได้สูง แต่ผู้จะมาช่วยทำงานนี้ก็มีฐานะเป็นลูกจ้าง ซึ่งมักจะช่วยทำงานตามหนังสือเป็นส่วนใหญ่ และขึ้นตรงต่อปลัดสุชาภิบาล

(๒) ส่วนคลัง มีหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินและการพัสดุโดยทั่วไป ตลอดจนการทำงบประมาณของสุชาภิบาล กิจการเกี่ยวกับเงินกู้ การเก็บภาษีอากร การธรรมเนียม และรายได้อื่น ๆ ซึ่งมีได้กำหนดให้ส่วนงานนี้รับผิดชอบ นอกจากนี้ยังต้องดูแลรักษาผลประโยชน์ของสุชาภิบาลซึ่งไม่อยู่ในหน้าที่ของส่วนอื่นด้วย จะเห็นได้ว่าส่วนคลังนี้มีความสำคัญมาก เพราะเป็นหัวใจของ

สุขภาพที่ดีเยี่ยม ความบกพร่องของสุขภาพ การรั่วไหลทางการเงินก็มักจะเกิดขึ้นจากส่วนงานนี้ เป็นส่วนใหญ่ สุขภาพจิตใจที่ปฏิบัติงานด้านนี้เรียบร้อยและ เป็นไปอย่างดีก็มักจะมีความสำเร็จก้าวหน้า อย่างรวดเร็ว เหตุนี้การบริหารงานสุขภาพหรือเทศบาลทุกแห่งจึงมักจะ เน้นในเรื่องการ คลัง เป็นส่วนใหญ่ ส่วนการคลังนี้อาจแบ่งออกเป็นหมวดย่อย ๆ อีก เช่น หมวดการบัญชี หมวดการ เงิน หมวดการพัสดุ และหมวดผลประโยชน์ เป็นต้น หัวหน้าส่วนการคลังได้แก่ ปลัดอำเภอ ส่วน เจ้าหน้าที่การเงินของสุขภาพได้แก่เสมียนตราอำเภอ เป็นที่น่ายินดีที่ในอำเภอที่มีสุขภาพ หลายแห่ง เสมียนตราอำเภอจะทำหน้าที่สมมุติสุขภาพทุกแห่ง ซึ่งทำให้งานของสมมุติสุขภาพ ีสุขภาพมีมากขึ้นไป เรื่องนี้อาจแก้ไขโดยการวางแจกจ่ายนอกมาทำหน้าที่สมมุติสุขภาพได้ แล้โดยทางปฏิบัติแล้ว เกือบจะไม่มีการพิจารณาเรื่องนี้เลย

(๓) ส่วนการสาธารณสุข มีหน้าที่รักษาความสะอาดถนนหนทางหรือข้างถนนและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดให้มีและบำรุงสถานที่ พักพิทักษ์คนเจ็บไข้ ควบคุมดูแลโรงพยาบาล สถานอนามัย โรงฆ่าสัตว์ ตลาด สาธารณสุข สุสาน และฌาปนสถาน ส่วนงานนี้อาจแบ่งออกเป็นหมวดย่อย ๆ เช่น หมวดสถานอนามัย หมวดโรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็หัวหน้าส่วนงานนี้ โดยก่อนามย์อำเภอ

^{๑๘} กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ มท.๐๓๒๖/๓๕๐ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๐.

เรื่อง การตรวจสอบบัญชีการเงินเทศบาล สุขภาพ

* เมื่อก่อนสมมุติอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนการคลังโดยตำแหน่ง ต่อมากระทรวงการคลัง แจ้งว่า การแต่งตั้งสมมุติอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนคลังอาจทำให้งานในหน้าที่ของกรมสรรพากร เกิดการเสียหายขึ้นได้ ควรให้สมมุติอำเภอเป็นกรรมการสุขภาพเพียงตำแหน่งเดียว กระทรวงมหาดไทยจึง ให้จังหวัดพิจารณาแต่งตั้งหัวหน้าส่วนคลังสุขภาพจากปลัดอำเภอที่เห็นสมควร, หนังสือกระทรวง มหาดไทย ที่ มท.๐๓๒๖/ว.๕๕๒ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๑๒ เรื่อง การแต่งตั้งสมมุติอำเภอเป็น หัวหน้าส่วนการคลังสุขภาพ.

^{๑๕} กระทรวงมหาดไทย, หนังสือควมมาก ที่ ๑๑๓๔๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕,

เรื่อง การอบรมสมมุติสุขภาพ.



(๔) ส่วนรางวัล มีหน้าที่จัดใหม่และบำรุงทางน้ำและทางบก ทางระบายน้ำ อาคารของ
 สุขาภิบาล สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของสุขาภิบาล ทาเทียบเรือ พาน้ำดื่ม คูและท่าสาธารณะ เครื่อง
 อุปกรณ์ในการโยธา และขบวนการของสุขาภิบาล ส่วนงานนี้อาจแบ่งออกเป็นหมวดย่อย เช่น หมวด
 ก่อสร้าง และหมวดการบำรุง ส่วนงานนี้มีความสำคัญในการที่จะให้ความสะดวกสบายและความสวย
 งามแก่ท้องถิ่น โดยมีปลัดสุขาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานด้านนี้ แลดูสุขาภิบาลได้มีเงิน
 พอที่จะจ้างผู้ปฏิบัติงานมาเป็นหัวหน้าส่วนงานก็ได้

(๕) ส่วนการไฟฟ้า มีหน้าที่จัดใหม่แสงสว่างในที่สาธารณะ จำหน่ายกระแสไฟฟ้าเพื่อ
 การสาธารณูปโภค ตลอดจนเก็บผลประโยชน์ในการนี้ ส่วนนี้อาจแบ่งออกเป็นหมวดงานย่อย ๆ เช่น
 หมวดธุรกิจ หมวดผลิตกระแสไฟฟ้า หมวดการบัญชีและการเงิน เป็นต้น การไฟฟ้าถือเป็นหน้าที่
 สำคัญยิ่งทางราชการได้จัดให้มีขึ้นนับแต่สมัยสุขาภิบาลเมืองกิด ในพุทธศักราช ๒๔๗๖ กระทรวง
 มหาดไทยได้จัดให้มีแผนกไฟฟ้าในกองบุรีการ กรมสาธารณสุข มีหน้าที่พิจารณาจัดสร้างไฟฟ้าตาม
 สุขาภิบาลเมืองต่าง ๆ ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยมีโครงการที่จะให้มีการไฟฟ้าในเขตสุขาภิบาล
 ทุกแห่ง จึงได้ขอความร่วมมือจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้เข้ามาจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในเขตสุขาภิ
 บาล ส่วนการผลิตไฟฟ้าอาจจะทำการขึ้นเอง หรือขอความช่วยเหลือจากองค์การที่ผลิตกระแสไฟฟ้า
 เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าอีกในท้องถิ่น ใด ๆ ใด ใด ใด ในปัจจุบันสุขาภิบาลหลายแห่งได้ทำการ
 จำหน่ายกระแสไฟฟ้าเองบ้างแล้ว สำหรับสุขาภิบาลทุกแห่งต้องการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้จำหน่ายกระ
 แสงไฟฟ้าให้แก่ประชาชน

(๖) ส่วนการประปา มีหน้าที่จัดใหม่หรือการประปา เพื่อการสาธารณูปโภคอัน
 เป็นการให้ความสะดวกและความมาสุกของประชาชนที่อยู่อาศัยในเขต และเป็นการป้องกันโรค
 ระบาดต่าง ๆ ด้วย การประปานั้นแต่ละสุขาภิบาลอาจจัดทำเป็นเอกเทศ หรืออาจจะให้เอกชนดำเนินการ
 งานในเขตสุขาภิบาลได้ ส่วนการประปาอาจจะแบ่งหน่วยงานย่อยต่อไปอีกเช่นเดียวกับส่วนการไฟฟ้า

^{๑๖} เจิม สายัมพร, "การไฟฟ้าเทศบาล", เทศาภิบาล, ปีที่ ๔ เล่มที่ ๕ (พฤษภาคม
 ๒๔๕๗), หน้า ๑๔.

ผู้รับผิดชอบงานนี้ได้แก่ปลัดสุชาภิบาล

อย่างไรก็ตาม การจัดแบ่งงานเป็นส่วนต่าง ๆ ของสุชาภิบาลดังกล่าวข้างต้น สุชาภิบาลแต่ละแห่งมีใจแบ่งส่วนงานเหมือนกันหมด การจัดส่วนต่างๆ บอบคองคำนึงถึงรายได้ของสุชาภิบาลด้วย สำหรับสุชาภิบาลขนาดใหญ่มีรายได้มากก็สามารถแบ่งส่วนงานใดครบถ้วนตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย แลสุชาภิบาลขนาดกลางหรือขนาดเล็กคงจัดเพียง ๔ ส่วนเท่านั้น คือสำนักงานปลัดสุชาภิบาล ส่วนกตัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนราง งานที่เหลือจากนั้นก็เอาไปรวมในสำนักปลัดสุชาภิบาลหมด

การแบ่งส่วนงานของสุชาภิบาลกับของเทศบาล

เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดวางรูปแบ่งส่วนงานของสุชาภิบาลนั้นลักษณะคล้ายคลึงกับของเทศบาลมาก กล่าวคือ เทศบาลแบ่งรูปงานออกเป็น ๔ ส่วน ดังนี้ (๑) สำนักปลัดเทศบาล (๒) ส่วนกตัง (๓) ส่วนชลประโยชน์ (๔) ส่วนสาธารณสุข (๕) ส่วนตำรวจ (๖) ส่วนช่าง (๗) ส่วนการไฟฟ้า (๘) ส่วนการประปา (๙) ส่วนการขนส่ง จะเห็นได้ว่าส่วนงานต่าง ๆ ของสุชาภิบาลมีอยู่ในรูปการบริหารงานของเทศบาลทั้งสิ้น เหตุที่การแบ่งส่วนงานของสุชาภิบาลเลียนแบบมาจากเทศบาลมีเหตุผล ดังนี้

(๑) เพื่อสะดวกในการขยายกิจการ เป็นเทศบาลต่อไป ก็เป็นการตัดความยุ่งยากในการจัดรูปงานใหม่ เมื่อมีการยกฐานะสุชาภิบาลเป็นเทศบาล งานจะติดต่อเนื่องกันโดยไม่เกิดความสับสน

(๒) กิจการสุชาภิบาลมุ่งแต่กิจการเล็ก ๆ ที่อำนวยความสะดวกแก่ราษฎรเป็นเบื้องต้น จึงจัดทำเฉพาะส่วนที่สำคัญก่อน

^{๑๓} กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๑๕๓๘/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๐๐ เรื่อง

ส่วนการบริหารของสุชาภิบาล

^{๑๔} ทรงวุฒิ, op.cit., หน้า ๒๘.

^{๑๕} Ibid.

(๓) สุขภาพดีเป็นองค์การเล็ก ๆ มีรายได้น้อย รูปการบริหารจึงแบ่งแขนงย่อย เพื่อที่
จำเป็นและเหมาะสม

ในทางปฏิบัตินั้น ข้อพิจารณาที่สำคัญในการที่จะให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองระดับใด
จะต้องคำนึงถึงความสามารถของแต่ละท้องถิ่นเป็นหลัก ความสามารถของท้องถิ่นที่วัดกันได้นั้น

(๑) ความสามารถของประชาชนในการปกครองตนเอง ซึ่งอาจวัดได้จากความสนใจ
ความกระตือรือร้นของประชาชนต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการ เมือง การปกครอง และการบริหาร
งานของท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นโอกาสให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดีขึ้น

(๒) ความสามารถของท้องถิ่นที่จะต้องจัดหารายได้ให้เพียงพอ หรือมีอิสระทางการเงิน
พอสมควร เพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือจัดกาบริการที่จำเป็นของท้องถิ่นนั้นได้

(๓) สภาพท้องถิ่นถาวรจะมีประชากรอยู่รวมกันหนาแน่น ไม่กระจัดกระจายกัน มีคมนาคม
ติดต่อถึงกันได้สะดวกพอสมควร ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการจัดบริการให้เป็นไปอย่างทั่ว
ถึงและเสมอหน้าเท่าที่จะเป็นไปได้ให้มากที่สุด

การจัดรูปองค์การบริหารสุขาภิบาลทูตโฮง

สุขาภิบาลทูตโฮง นับได้ว่าเป็นสุขาภิบาลขนาดเล็ก มีรายได้ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท
จึงได้จัดรูปองค์การบริหารสามแนวที่กระทรวงมหาดไทยได้วางไว้ คือจัดแบ่งส่วนงานออกเป็น ๔
ส่วน ดังนี้

(๑) สำนักงานปลัดสุขาภิบาล มีปลัดอำเภอซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดบุรี
รัมย์ ให้เป็นกรรมการสุขาภิบาลปฏิบัติหน้าที่ปลัดสุขาภิบาล เป็นผู้บริหารงานรับผิดชอบงานในหน้าที่
ของสำนักงานสุขาภิบาล มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำ ๓ คน คือ ลูกจ้างชั่วคราว ประจำสำนักงาน
ทำหน้าที่เป็นพนักงานพิมพ์คดี ๑ คน และลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่เป็นคนงานทำความสะอาดเก็บขยะ
มูลฝอย ๒ คน

^{๒๐} กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๑๕๓๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๐๐, เรื่อง
ส่วนการบริหารของสุขาภิบาล

(๒) ส่วนคลัง แต่เดิมมีสมุหบัญชีอำเภอโทเป็นหัวหน้าส่วนคลังโดยตำแหน่ง ปัจจุบันปลัดอำเภอตรีได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าส่วนคลังรับผิดชอบงานบริหารด้านนี้ โดยมีเสมียนตราอำเภอพุทไธสง ปฏิบัติหน้าที่เป็นสมุหบัญชีสุขาภิบาล

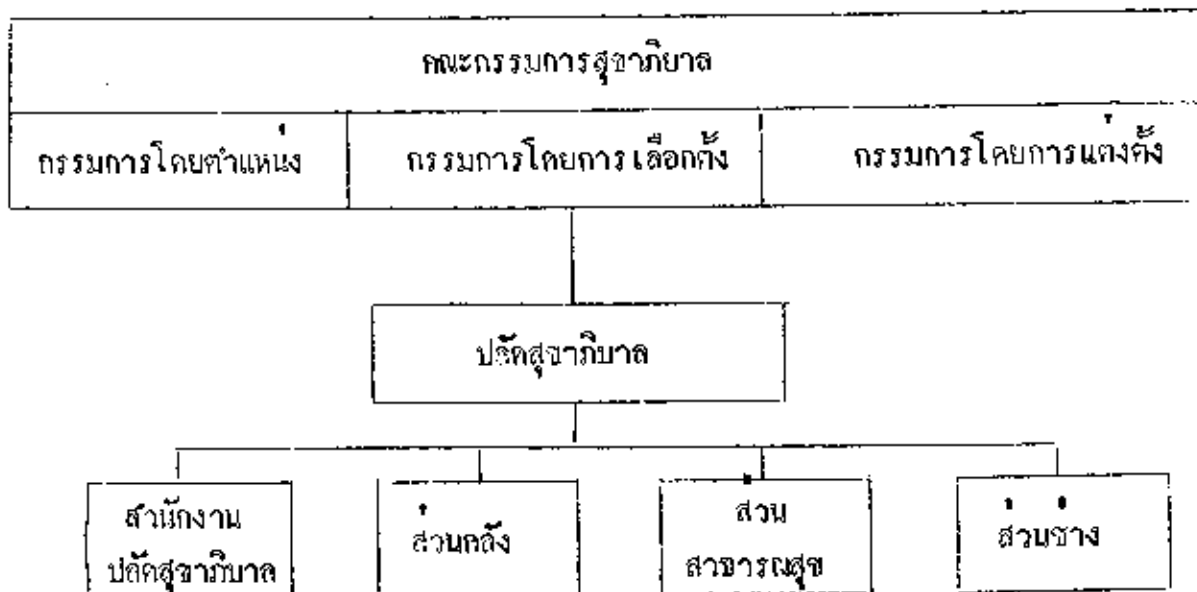
(๓) ส่วนสาธารณสุข นายแพทย์อเนกามย์อำเภอพุทไธสง เป็นผู้รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุข

(๔) ส่วนช่าง ปลัดสุขาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบอยู่ ส่วนงานนี้มีความสำคัญมากเพราะเป็นงานทางด้านเทคนิค ควรมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญด้านนี้เป็นผู้รับผิดชอบจะทำให้งานโยธาของสุขาภิบาลเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า สุขาภิบาลพุทไธสงมีเจตจำนงที่จะให้การบริหารงานของสุขาภิบาลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็มีการแบ่งแยกหน้าที่เป็นสัดส่วน มีความรับผิดชอบตามสายงาน ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้ชัด ดังนี้

แผนภูมิที่ ๒

แสดงการจัดแบ่งส่วนงานของสุขาภิบาลพุทไธสง



การบริหารงานของสุชาภิบาลทูตโงส

โลกกล่าวมาแล้วว่า สุชาภิบาลทูตโงสเป็นสุชาภิบาลขนาดเล็ก แบ่งส่วนงานออกเป็น ๔ ส่วน คือ สำนักงานปลัดสุชาภิบาล ส่วนคลัง ส่วนสาธารณสุข และส่วนช่าง ตามหลักการบริหารคือว่าทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารมีอยู่ ๔ ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่ไว้เบบสั้น ๆ ว่า ๔ M's ในการศึกษากรณีการบริหารงานของสุชาภิบาลทูตโงสก็จะได้อาศัยหลักการบริหารดังกล่าวมาพิจารณา ทั้งนี้เพื่อทราบถึงปัญหาการบริหารงานของสุชาภิบาลแห่งนี้ว่าอยู่ในฐานะที่จะสามารถดำเนินงานตามหน้าที่ใดครบถ้วนหรือไม่ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเขานามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพียงใด

๑. ตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่กิจการสุชาภิบาล (Men) ในการดำเนินกิจการสุชาภิบาลนี้เมื่อบุคคลเขามาเกี่ยวข้องกับ ๒ ประเภท คือ คณะกรรมการสุชาภิบาล กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านต่างๆ ของสุชาภิบาล คณะกรรมการสุชาภิบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหารงาน ส่วนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานประจำ

๑.๑ คณะกรรมการสุชาภิบาลทูตโงส สุชาภิบาลทูตโงสมีคณะกรรมการจำนวน ๑๓ คน แยกประเภทได้ดังนี้

กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายอำเภอทูตโงส ผู้บังคับกองสถานีตำรวจ ออรรอำเภอทูตโงส สมุหบัญชีอำเภอ อามันย์อำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตสุชาภิบาล ๔ คน รวมเป็นกรรมการโดยตำแหน่งทั้งสิ้น ๑๒ คน

กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ ปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์แต่งตั้งเป็นปลัดสุชาภิบาล ๑ คน

กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ผู้มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ซึ่งราษฎรในเขตสุชาภิบาลทูตโงสเลือกตั้งขึ้น ๔ คน

๒๑ สมพงษ์ เกษมสัน. แนววิเคราะห้การบริหาร (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓), หน้า ๓ (พิมพ์โรเนียว).

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสุชาภิบาลพุทไธสงก็มีลักษณะเช่นเดียวกับสุชาภิบาลแห่งอื่น กล่าวคือเป็นข้าราชการเสี้ยวส่วนมาก มีกรรมการซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแทนราษฎรอย่างแท้จริง เพียง ๔ คนเท่านั้น

๑.๒ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสุชาภิบาล ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้เป็นตัวจักรสำคัญในการปฏิบัติงานประจำของสุชาภิบาลพุทไธสงมีอยู่ ๒ คน บุคคลแรกได้แก่ ปลัดสุชาภิบาล ซึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบงานในสำนักงานปลัดสุชาภิบาล และควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นผู้รับผิดชอบงานประจำโดยทั่วไปของสุชาภิบาลนั่นเอง นอกจากนี้ยังเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานสุชาภิบาลตลอดจนพนักงานหรือลูกจ้าง ปลัดสุชาภิบาลเป็นหัวหน้าสำนักงานสุชาภิบาล มีหน้าที่ประสานงานกับประธานกรรมการสุชาภิบาลและคณะกรรมการสุชาภิบาล รวมทั้งรับคำสั่งจากประธานกรรมการสุชาภิบาลมาปฏิบัติ ตลอดจนพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในปัญหาที่หัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ในสุชาภิบาลเสนอมา

บุคคลที่เป็นตัวจักรสำคัญในการปฏิบัติงานประจำของสุชาภิบาลเป็นที่สองรองจากปลัดสุชาภิบาล คือสมุหบัญชีสุชาภิบาล ซึ่งแต่งตั้งจากสมัยแสรวอำเภอฟุทไธสง เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการเงินและการบัญชี เป็นผู้จัดทำงบประมาณคอยเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเป็นรายได้ของสุชาภิบาล

นอกจากจะมีปลัดสุชาภิบาล สมุหบัญชีสุชาภิบาล เป็นผู้ปฏิบัติงานประจำที่สำคัญแล้ว สุชาภิบาลพุทไธสงได้จ้างลูกจ้างชั่วคราวจำนวน ๓ คน ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานรักษาความสะอาด เก็บขยะมูลฝอย ๒ คน อัตราค่าจ้างคนละ ๔๐๐ บาทต่อเดือน และคนงานประจำสำนักงานพำนักที่เป็นพนักงานพิมพ์ดีด ๑ คน อัตราค่าจ้างเดือนละ ๓๐๐ บาท

^{๒๒} กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๐๐๓/๒๔๕๕ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๔๕๕ เรื่อง
การบริหารงานกิจการสุชาภิบาล

^{๒๓} Ibid.
^{๒๔} สุชาภิบาลพุทไธสง, เรื่องการจ้างลูกจ้างและคนงาน (แนบเอกสารราชการ)

จะเห็นได้ว่า การปกครองรูปสหภาพนี้มีลักษณะเป็นการปกครองที่อาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้ดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ โดยมุ่งหมายให้เป็นการ ประหยัดค่าใช้จ่ายของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น นโยบายในเรื่องนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักไว้ว่า ไม่ประสงค์จะให้สหภาพจ้างพนักงานประจำไม่ว่าตำแหน่งใด ๆ ทั้งสิ้น เว้นแต่สหภาพใดมีความจำเป็นเพราะมีปริมาณงานมากและมีรายได้น้อยปีละสองแสนบาทขึ้นไป เพราะเกรงว่าจะต้องเสียเงินเดือนหรือค่าจ้างอื่นเป็นการระหนักงบประมาณของสหภาพ จึงได้วางหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการซึ่งประจำปฏิบัติราชการอยู่ ณ อำเภอท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของสหภาพเป็นผู้ปฏิบัติการของสหภาพอีกทางหนึ่ง โดยให้ได้รับรางวัลค่าตอบแทนเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้^{๒๕}

จากการที่ทางราชการมุ่งที่จะ เน้นหนักไปในด้านการ ประหยัดค่าใช้จ่ายของสหภาพควบคู่ไปกับการบริหารงานเต็มที่จะวางบุคคลภายนอกเข้ามาบริหาร งานสหภาพนี้ ขอมุ่งส่งผลไปถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง เพราะข้าราชการนั้นเป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากจะไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว ในด้านประชาชนก็ไม่มีโอกาสที่จะได้ฝึกหัดปฏิบัติงาน หรือมีส่วนร่วมด้วยตนเองอีกด้วย สหภาพทุกไซ้สังกัดอยู่ในลักษณะเช่นเดียวกัน

๒. รายได้สหภาพ (Money) รายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบกระ เผินไปถึงการ เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะรายได้หรือเงินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการบริหาร หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดสามารถจัดการรายได้ของตนเองได้มาก ขอมมีโอกาที่จะจัดทำกิจการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ได้ตามความต้องการของคน ในทางตรงกันข้ามหน่วยการปกครอง

^{๒๕} กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๔๙๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสหภาพ

^{๒๖} กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๑๔๐๙/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๐๖ เรื่อง การจ่ายเงินรางวัลให้แก่ปฏิบัติงานสหภาพ และไปรคฤภาคผนวก ง.

ท้องถิ่นใดมีรายได้จำกัด การปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นย่อมถูกจำกัดไปด้วย ดังที่ผู้ถูกกล่าวไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่นแตกต่างไปจากการปกครองรูปอื่น ๆ ในข้อที่ว่า ถ้าไม่มีทางใดที่จะหารายได้แล้ว บริหารกลาง ๆ ย่อมหยุดงักลงทั้งหมด"

๒.๑ รายได้ของสุขาภิบาลพุทไธสง สุขาภิบาลพุทไธสงก็เช่นเดียวกันกับสุขาภิบาล
อย่างอื่น ๆ คือมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ เช่น ภาษีอากรที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของสุขา
ภิบาล ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาล เป็นต้น ในกรณีที่
จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ของสุขาภิบาล สุขาภิบาลอาจกู้เงินจากหน่วยราชการหรือองค์การต่าง ๆ
ก็ได้ ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย แต่ไม่ปรากฏว่าสุขาภิบาลพุทไธสงเคยกู้
เงินแต่อย่างใด รายได้ที่สำคัญของสุขาภิบาลแห่งนี้ได้แก่รายได้ประเภทภาษีอากร ค่าธรรมเนียม
และค่าใบอนุญาตซึ่งกฎหมายได้กำหนดวิธีจัดเก็บไว้โดยแบ่งเป็นประเภท ๆ บางประเภทเป็นรายได้
ของสุขาภิบาลที่กฎหมายกำหนดให้เก็บเพิ่มตามจำนวนที่เก็บได้ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย
เป็นต้น บางประเภทเป็นรายได้ที่ได้รับปันจากรัฐบาล เช่น ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน บางประเภท
เป็นรายได้ที่สุขาภิบาลออกขอบังคับจัดเก็บเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม
เนียมที่รัฐบาลจัดเก็บ^{๒๕} สุขาภิบาลพุทไธสงมีรายได้จริงและรายจ่ายจริงตั้งแต่ปี ๒๕๐๐ - ๒๕๑๑
ดังต่อไปนี้



^{๒๕} Madox and Fuquay, op.cit., p. 4๐2.

^{๒๕} พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ๒๔๘๕, op.cit., มาตรา ๒๕.

^{๒๕} พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๖ ตอนที่

การลงที่ ๕
แสดงจำนวนพลเมือง รายได้ - รายจ่ายจริง ของสุขาภิบาลทูตไทรอง
อำเภอทูตไทรอง จังหวัดบุรีรัมย์
ทั้งในปี ๒๕๐๐ - ๒๕๑๑

ปี พ.ศ.	จำนวนประชากร			รายได้จริง		รายจ่ายจริง		หมายเหตุ
	ชาย	หญิง	รวม	บาท	ส.ก.	บาท	ส.ก.	
๒๕๐๐	๒, ๗๕๕	๒, ๗๕๔	๕, ๕๐๙	๕๖, ๐๓๐	๐๐	๕๖, ๘๕๐	๐๐	
๒๕๐๑	๒, ๗๖๓	๒, ๗๕๕	๕, ๕๑๘	๗๐, ๘๕๘	๐๐	๖๑, ๕๕๕	๐๐	
๒๕๐๒	๒, ๘๗๕	๒, ๕๐๕	๕, ๓๘๐	๗๓, ๑๕๕	๐๐	๖๕, ๕๗๖	๐๐	
๒๕๐๓	๒, ๕๑๒	๒, ๕๕๒	๕, ๐๖๔	๗๕, ๗๐๕	๐๐	๖๕, ๕๕๐	๐๐	
๒๕๐๔	๒, ๕๘๐	๓, ๐๐๐	๕, ๕๘๐	๕๘, ๘๕๗	๘๓	๕๗, ๓๕๖	๖๕	
๒๕๐๕	๒, ๕๑๔	๓, ๐๕๔	๕, ๕๖๘	๕๑, ๖๘๖	๑๘	๕๐, ๖๕๐	๕๐	
๒๕๐๖	๒, ๕๕๓	๓, ๑๔๕	๕, ๖๙๘	๖๕, ๐๖๕	๖๕	๖๐, ๕๗๘	๐๕	
๒๕๐๗	๓, ๐๑๐	๓, ๒๖๖	๖, ๒๗๖	๘๘, ๗๕๕	๖๐	๘๖, ๓๐๖	๖๐	
๒๕๐๘	๓, ๑๐๕	๓, ๒๕๑	๖, ๓๕๕	๗๓, ๓๐๑	๕๑	๗๖, ๓๗๕	๖๐	
๒๕๐๙	๓, ๑๘๕	๓, ๕๑๖	๖, ๖๐๑	๑๐๐, ๕๕๑	๘๖	๘๘, ๕๖๗	๓๕	
๒๕๑๐	๓, ๒๑๕	๓, ๕๕๑	๖, ๖๖๖	๕๖, ๕๕๕	๕๐	๕๑, ๘๕๗	๐๐	
๒๕๑๑	๓, ๓๕๕	๓, ๖๕๑	๗, ๐๐๕	๑๐๖, ๕๖๖	๗๕	๑๐๖, ๕๖๖	๑๕	

ที่มา : กองราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง

เมื่อพิจารณาถึงรายได้ของสุขาภิบาลทูตไทรองแต่ละปีแล้วจะเห็นได้ว่า สุขาภิบาลทูตไทรอง อยู่ในฐานะที่ค่อนข้างยากจน ทำให้ไม่สามารถตั้งงบประมาณทำนุบำรุงท้องถิ่นเป็นขั้นเป็นอันใด และ ลักษณะความก้าวหน้าของสุขาภิบาลก็เกินไปด้วยความเชื่อใจชามาก เมื่อพิจารณาถึงการเพิ่มรายได้ ของแต่ละปีแล้ว สุขาภิบาลแห่งนี้มีรายได้เพิ่มขึ้นน้อยมาก เฉลี่ยปีละประมาณ ๕,๐๐๐ บาทเท่านั้น

๒.๖ รายจ่ายของสุชาภิบาลพุทไธสง จากการที่สุชาภิบาลแห่งนั้นรายได้น้อยอยู่แล้ว เมื่อพิจารณาในแต่ละปีครั้งไปตั้งค่าใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นใดก็ตาม หรือ ประชาชนมีส่วนใดเสียความ เช่น ค่าใช้จ่ายสำนักงานและค่าตอบแทนกรรมการอื่น ๆ แล้ว ทำให้ปรากฏชัดยิ่งขึ้นว่า เงินรายได้นั้นน้อยอยู่แต่กลับลดน้อยลงไปอีก ตัวอย่างเช่นเงินค่าตอบแทน เจาคนาที่ปฏิบัติงานสุชาภิบาลเป็นยอดเงินที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายประเภทอื่น ๆ ซึ่ง อาจจะแสดงให้เห็นได้จากงบประมาณค่าใช้จ่ายประเภทค่าตอบแทนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๓ - ๒๕๑๑ ปรากฏดังนี้

ตารางที่ ๑๐
แสดงงบประมาณค่าใช้จ่ายประเภทค่าตอบแทน
ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ - ๒๕๑๑

ปีงบประมาณ	งบประมาณค่า จ้างสิ้น (บาท)	งบประมาณค่า จ้างประเภท ค่าตอบแทน (บาท)	คิดเป็น ร้อยละ	หมายเหตุ
๒๕๐๓	๔๔, ๓๐๐.๐๐	๒๐, ๖๐๐.๐๐	๒๓. ๕๕	
๒๕๐๔	๔๖, ๕๓๕.๐๐	๒๖, ๕๐๐.๐๐	๖๓. ๑๕	
๒๕๐๕	๕๐, ๓๐๕.๐๐	๒๖, ๕๐๐.๐๐	๕๒. ๕๔	
๒๕๑๐	๕๓, ๕๐๕.๐๐	๒๕, ๕๐๐.๐๐	๔๗. ๕๕	
๒๕๑๑	๑๒๓, ๓๕๒.๐๐	๓๐, ๕๐๐.๐๐	๒๔. ๕๓	

ที่มา : จากแฟ้มเอกสารราชการของสำนักงานสุชาภิบาลพุทไธสง เรื่องข้อบังคับ
งบประมาณประจำปี ๒๕๐๓ - ๒๕๑๑

๓๐
สุชาภิบาลพุทไธสง. เรื่องข้อบังคับงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๐๓ - ๒๕๑๑
(แฟ้มเอกสารราชการ)

จากตัวเลขดังกล่าวจะเห็นว่า สหกรณ์การเกษตรของเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสหกรณ์ ซึ่งไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าจ้างลูกจ้าง และค่าใช้จ่ายประจำสำนักงาน โดยเฉลี่ยมีค่าประมาณ ๒๔,๖๕๐.๐๐ บาท หรือ ๒๕.๓๓ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเมื่อหักจากรายได้แล้ว จะเหลือเงินที่จะไปหมุนำรุงส่งเสริมท้องถิ่นในจำนวนเงินไม่มากนัก อันเป็นผลทำให้งานของสหกรณ์ขาดไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร สหกรณ์น่าจะได้อภิปรายต่อสภากรรมการเงินซึ่งอาจทำให้ลดค่าใช้จ่ายลงได้อีก เช่น ลดค่าตอบแทนข้าราชการที่ปฏิบัติงานสหกรณ์หรือกรรมการที่เป็นข้าราชการควรเสียสละเบี้ยประชุม เพราะข้าราชการได้รับเงินเดือน เบี้ยเลี้ยง และประโยชน์อื่น ๆ อยู่นอยู่แล้ว ถ้าจะมีค่าตอบแทนก็ไม่ควรรับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน การจะจ่ายค่าตอบแทนหรือสินน้ำใจเล็ก ๆ น้อย ๆ ประจำปี มีดังนี้ประชาชนทั่วไปจะเข้าใจสหกรณ์ไม่ในทางที่ว่า สหกรณ์เอาเงินไปทำสิ่งอื่น ๆ ที่อยู่นอกเขตสหกรณ์ และเอาเงินกำไรออกที่เก็บได้จากฐานะเป็นเงินเดือนของคณะกรรมการสหกรณ์เสียอีก โดยเฉพาะเงินค่าตอบแทนนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสหกรณ์ซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเจริญโดยคงอยู่แล้ว เพราะตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าบางอำเภอที่สหกรณ์หลายแห่ง ประธานกรรมการสหกรณ์ได้รับเงินรางวัลค่าตอบแทนมากกว่าเงินเดือนประจำตำแหน่งนายอำเภอ เช่น อำเภอศรีราชาซึ่งมีสหกรณ์ ๓ แห่ง นายอำเภอได้รับเงินรางวัลจากสหกรณ์ทุกแห่งเป็นเงินเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท อำเภอบางละมุงมีสหกรณ์ ๓ แห่ง ได้รับเดือนละ ๓,๒๐๐ บาท ^{๓๖} ภัยเหตุนี้อำเภอบางแห่งขอจัดตั้งสหกรณ์โดยหวังยอดค่าตอบแทนมากกว่าที่จะคำนึงถึงสภาพของท้องถิ่น เมื่อจัดตั้งขึ้นมาแล้วสหกรณ์จึงไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ^{๓๗} ควรที่ทางราชการจะพิจารณาแก้ไขระเบียบการจ่ายเงินรางวัลประธานกรรมการเสียใหม่ โดยให้ได้รับรางวัลแต่เพียงแห่งเดียว ไม่ใช่ให้รับจากสหกรณ์ทุกแห่งที่จัดตั้งขึ้น กับ

^{๓๖} เดลินิวส์, วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓, หน้า ๑๑

^{๓๗} กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, เรื่องสถิติรายได้รายจ่ายและการจ่ายเงินรางวัลประธานกรรมการสหกรณ์ (แฟ้มเอกสารราชการ)

^{๓๘} สัมภาษณ์ ม.ร.ว. ชำนาญ ทวีวงศ์ ประจำแผนกวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๒.

ควรกำหนดเปอร์เซ็นต์ในการตั้งงบประมาณประจำปีเป็นค่าทุนสำรองเงินไว้ให้แน่นอนเพื่อป้องกันมิให้เอาเงินไปใช้จ่ายในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ ราษฎรจะได้เห็นความสำคัญของการปกครองแบบสุชาภิบาล และมีความเลื่อมใสศรัทธามากยิ่งขึ้น นอกจากนี้สุชาภิบาลควรจะได้สำรวจและวางโครงการที่แน่นอนเพื่อปรับปรุงอาชีพและความเป็นอยู่ของราษฎรในเขตสุชาภิบาลให้ดีขึ้น เช่น โครงการส่งเสริมอาชีพ การกักเก็บน้ำและกรณีการเกษตร เป็นต้น เมื่อราษฎรมีอาชีพที่แน่นอนย่อมทำให้ท้องถิ่นเจริญ ฐานะทางการเงินของสุชาภิบาลก็จะดีไปด้วย

๓. วัสดุ (Material) ในการดำเนินงานของสุชาภิบาล ปัจจัยทางวัสดุเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ นอกจากสุชาภิบาลจะต้องมีอาคารสำนักงานและพัสดุสิ่งของที่ใช้ในสำนักงานตามปกติแล้ว ยังต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ เพื่องานโยธาและสาธารณูปการ เช่น มีรถขนขยะมูลฝอย รถดับเพลิง รถห้ำถนบ อุปกรณ์ในการก่อสร้างต่าง ๆ เป็นต้น แต่เป็นที่ทราบกันแล้วว่า สุชาภิบาลส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่มีรายได้น้อย ฉะนั้น สุชาภิบาลจึงไม่สามารถจัดหาอุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการดำเนินงานให้เพียงพอได้ จึงอาศัยเครื่องมือเครื่องใช้ของราชการส่วนกลางคือ ของจังหวัดและอำเภอในการปฏิบัติกิจการตามหน้าที่ อย่างไรก็ตามสิ่งของและพัสดุใช้ในส่วนงานควรจะได้มีการจัดการใช้ให้มีประสิทธิภาพ มีของใช้ตามความเหมาะสม สำหรับสุชาภิบาลทุทิศงมีวัสดุอุปกรณ์ในส่วนงานที่เป็นของสุชาภิบาลเอง ดังรายการต่อไปนี้

การวางที่ ๑๑
แสดงจำนวนเครื่องมือเครื่องใช้ในสำนักงานบางประเภท
ของสุชาภิบาลพุทไธสง ปี ๒๕๑๒

ร.ร.	ประเภท	จำนวน	หมายเหตุ
๑	โต๊ะเก้าอี้สำหรับทำงาน	๓	ตำรูล
๒	เก้าอี้สำหรับดูมามีลกอและประชุมกรรมการ	๒๕	
๓	ตู้เก็บเอกสารเหล็ก	๑	
๔	ตู้เก็บเอกสารไม้	๒	
๕	พิมพ์รถภาษาไทย	๑	
๖	ลูกบิด	๑	
๗	ชั้นวางหนังสือ	๓	
๘	เครื่องเขียนเอกสาร	๒	
๙	ตราบางต่าง ๆ	๖	

ที่มา : จากสมุดทะเบียนทรัพย์สินของสุชาภิบาลพุทไธสง

จากการวางสร้างมนี้จะมีได้ว่า สุชาภิบาลพุทไธสงยังขาดเครื่องมือเครื่องใช้หรืออุปกรณ์ต่ออำนาจควบคุมเสถียรภาพ สำหรับการบริหารปฏิบัติงานอยู่อย่างมาก เช่น เครื่องพิมพ์ดีด เครื่องโรเนียว เครื่องเจาะเอกสาร เครื่องเหล็กมือสอง เป็นต้น สุชาภิบาลพุทไธสงคงอาศัยเครื่องมือเครื่องใช้ของทางอำเภอเช่นเดียวกับสุชาภิบาลแห่งอื่นซึ่งมีรายได้น้อย ประกอบกับเครื่องมือเครื่องใช้บางอย่างต่างตำราคอมนิไม่เพียงพออยู่แล้ว สุชาภิบาลจึงน่าจะได้อำนาจให้เพียงขอความช่วยเหลือ

๔. การบริหาร (Management) ระบบการบริหารงานของสุชาภิบาลแตกต่างจากการ

บริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปอื่น คือ ไม่ได้นำแบบอย่างนี้ที่มีผู้จัดและผ่านบริหารออก จากกันเหมือนเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาลรับผิด ชอบในการบริหารงานเป็นองค์คณะในรูปคณะกรรมการ (Board) ฐานะกรรมการทำหน้าที่ทั้ง เป็น ผู้กำหนดนโยบาย (policy formation) และทำหน้าที่บริหารงานตามนโยบาย (policy imple- mentation) รายละเอียดของเรื่องนี้จะกล่าวพิจารณาในบทที่ ๓ โดยละเอียดต่อไป

สรุป

โดยปกติสุขาภิบาลไม่มีสำนักงานของตัวเองเป็นเอกเทศ ต้องอาศัยที่ว่าการอำเภอเป็น สำนักงานประจำ เพื่อความสะดวกและเป็นการประหยัดค่านโยบายของส่วนกลาง การแบ่งส่วน งานขององค์การสุขาภิบาลนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่ามีลักษณะคล้ายคลึงหรือเลียนแบบมาจากการแบ่งส่วน งานของเทศบาล ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการเลื่อนฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตามวัตถุประสงค์ที่ วางไว้ต่อไป แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลยังไม่บรรลุผลสำเร็จ ตามเป้าหมายที่วางไว้ เพราะระยะที่ผ่านมากตั้งแต่เริ่มจัดตั้งจนถึงปัจจุบัน เพิ่งมีสุขาภิบาลที่ได้รับ ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเพียง ๓ แห่งเท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้ นอกจากจะพิจารณาตามความสามารถของ ท้องถิ่นเป็นหลักแล้ว จะต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลหรือราชการส่วนกลางด้วย โดยเฉพาะ นโยบายของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลนั้น อาจพิจารณาได้จากแนวนโยบายดังต่อไปนี้คือ การปกครองท้องถิ่นโดยหลักการแล้วควรให้ราษฎรใน รุมนั้นได้ปกครองตนเอง ถ้าชุมชนนั้นมีราษฎรหนาแน่นพอสมควรและมีรายได้ของตัวเองตามหลักการ ดังกล่าว และมีความสามารถที่จะปกครองตนเองได้แล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ควรที่จะพิจารณายก ฐานะขึ้นเป็นเทศบาล แทนที่จะนำนโยบายการขยายเขตสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นที่อำเภอมาดำเนินการ ซึ่ง หมายรวมถึงพื้นที่กว้างขวางแก่คนน้อย จะทำให้เงินที่จำเป็นในการดำเนินงานมีน้อยลงโดยเฉลี่ย และนอกจากจะไม่เป็นมาตรการในการปรับปรุงส่งเสริมการปกครองตนเองดังได้กล่าวมาแล้วใน บทก่อน การขยายเขตสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นที่อำเภอยังเป็นการซ้ำซ้อนกับงานซึ่งอำเภอตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๘ อีกด้วย กล่าวคืองานใดที่สุขาภิบาลทำอยู่ภายในเขตสุขาภิบาล ก็เป็นงานที่หากอำเภอมีอำนาจที่จะดำเนินการอยู่แล้ว นอกจากนี้ท้องถิ่นพอจะจัดตั้งเป็นเทศบาลได้



ก็ไม่จำกัด แต่จัดตั้งเป็นสุขาภิบาล ซึ่งจะได้เห็นได้จากกรณีที่ไม่มีเทศบาลใหม่เกิดขึ้นเลยกว่าสิบปีแล้ว ดังนั้นควรจะได้มีการกำหนดเป็นนโยบายว่า สุขาภิบาลแต่ละแห่งที่จัดตั้งขึ้นมาแล้วจะดำเนินการบริหารอีกระยะเวลาหนึ่ง เช่น ๕ ปี หรือ ๑๐ ปี โดยข้าราชการเป็นผู้บริหาร และเป็นที่เลี้ยงฝึกฝนประชาชนในท้องถิ่น แล้วจะลองยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลต่อไป

สำหรับสุขาภิบาลพุทไธสงได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยความริเริ่มจากส่วนกลาง เป็นสุขาภิบาลขนาดเล็ก มีรายได้ปีละประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ บาท สภาพท้องถิ่นโดยทั่วไปยังเป็นลักษณะชนบทมากกว่าเป็นเมือง ราษฎรประมาณ ๗ เพอร์เซ็นต์ประกอบอาชีพในทางเกษตรกรรม ประมาณ ๔ เพอร์เซ็นต์เท่านั้นที่มีอาชีพทางค้าขาย ส่วนใหญ่มีฐานะค่อนข้างยากจน มีรายได้ตัวเฉลี่ยคนละ ๒,๕๐๐ บาทต่อปี ซึ่งเป็นลักษณะสังคมที่ประชาชนไม่อาจสนใจหรือเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นได้เท่าที่ควร สุขาภิบาลพุทไธสงได้จัดรูปองค์การบริหารโดยแบ่งส่วนงานออกเป็น ๔ ส่วน ตามแนวหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย มีคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้บริหารงานรับผิดชอบจำนวน ๑๗ คน ในคณะกรรมการบริหารงานของสุขาภิบาลพุทไธสง เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญของการบริหารแล้วจะเห็นได้ว่า สุขาภิบาลไม่อาจดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ครบถ้วน เพราะมีอุปสรรคอยู่หลายประการ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับรายได้ กล่าวคือสุขาภิบาลมีรายได้น้อยไม่อาจที่จะปรับปรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้เท่าที่ควร นอกจากนี้งบประมาณของสุขาภิบาลยังถูกจ่ายเป็นค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานซึ่งเป็นข้าราชการประจำเสียส่วนมาก ทำให้รายได้ที่มีน้อยอยู่แล้วกลับลดน้อยลงไปอีก จึงควรที่จะหาทางแก้ไขโดยลดค่าใช้จ่ายประเภทนี้ลง และสุขาภิบาลควรมีโครงการที่แน่นอนเพื่อปรับปรุงส่งเสริมอาชีพหรือบกระฐานะความเป็นอยู่ของราษฎรในเขตสุขาภิบาลให้ดีขึ้น.