

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทนี้เป็นบทสุดท้าย เป็นการประมวลจากการนำเสนอเรื่องราวในบทต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ตอนต้น นอกจากนี้จะเป็นการวางข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นควยนโยบายการกระจายอำนาจ โดยที่จะได้พิจารณาถึงหลักของการวางนโยบายการกระจายอำนาจจากสถาบันทางการเมือง รวมถึงแนวทางการกำหนดและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจ ตลอดจนพิจารณาถึงแนวโน้มของการกระจายอำนาจที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคตต่อไป

6.1 บทสรุป

การกระจายอำนาจ เป็นเครื่องมือหรือแนวทางอันสำคัญที่รัฐจะต้องมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ของคนไต่เองภายในขอบเขตที่สมควร ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีบทบาทในการเข้ามามีส่วนในทางการปกครองรวมทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง ในการให้การจัดสรรบริการเพื่อตอบสนองแก่ความต้องการของประชาชน ตลอดจนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น ส่วนการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการปกครองในระดับต่ำกว่าระดับชาติที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจะเข้ามาบริหารงานบางอย่างได้เอง โดยมีอิสระภายในขอบเขตพอสมควร เนื่องจากท้องถิ่นไม่มีอำนาจฉิปไต่โดยภายในเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นก็จะต้องเป็นไปเพื่อแสดงออกถึงจุดมุ่งหมายแห่งเสรีภาพและความเสมอภาค ค้วยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้

ยังจัดได้ว่าเป็นความรับผิดชอบของระดับชาติที่จะต้องให้ท้องถิ่นอันเป็นชนบทที่ห่างไกลจากส่วนกลางและมีพื้นที่กว้างใหญ่สามารถให้บริการตอบสนองความต้องการของคนได้ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองภายในท้องถิ่นของตน ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมาก ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงเน้นถึงหลักของการปกครองตนเอง เพื่อเสริมสร้างการปกครองในระดับชาติต่อไป

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจก็เป็นเครื่องมือหรือแนวทางอันสำคัญที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้ดีขึ้น ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถให้การบริการตอบสนองต่อความต้องการให้แก่ประชาชนภายในท้องถิ่นของตนเองได้ แต่ในการที่รัฐจะกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายอย่าง ทั้งในทางประวัติศาสตร์ สภาพสังคม วัฒนธรรม การศึกษา สภาพทางประชากร เป็นต้น ปัจจัยดังกล่าวนี้ กล่าวได้ว่าเป็นสภาพแวดล้อมที่สำคัญอันมีผลต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ปัจจัยสำคัญที่เป็นปัจจัยหลักก็คือ ต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลางจะกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจออกไปให้แก่ท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการให้การบริการที่สำคัญมากน้อยเพียงไร

สำหรับประเทศไทยแล้ว ยังมีอุปสรรคและข้อจำกัดในการที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นยังไม่สามารถปฏิบัติและดำเนินงานไปได้ ทั้งนี้ก็ ได้แก่ ปัญหาในเรื่องของรายได้ การขาดความชำนาญในการบริหารงาน และประสิทธิภาพในทางการเมืองที่ไ้รับ รวมทั้งการที่ส่วนกลางยังมักจะห่วงแหนอำนาจเอาไว้

ในระยะตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ได้กำหนดนโยบายแห่งรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจออกมาอยู่หลายนโยบาย ทั้งในรูปของโครงการ ร่างพระราชบัญญัติ นโยบาย ตลอดจนแนวทาง รวมทั้งคำสั่งต่าง ๆ ที่ได้ออกมาจากราชการประจำ ในกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้อาจจะพิจารณาออกไปได้ในช่วงสมัยของ 3 รัฐบาล

ในส่วนทางค่านกระทรวงมหาดไทย ก็ได้มีการกำหนดแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขการปกครองท้องถิ่น โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ทั้งนี้จากการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ทำให้มีผลต่อการจัดร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลให้แก่รัฐบาลสมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต่อไป นอกจากนี้ก็ยังได้ออกระเบียบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2519 เพื่ออนุโลมใช้แทนพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาฯ พ.ศ. 2517 ต่อมาในช่วงระยะหลังวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ทางค่านกระทรวงมหาดไทยยังได้จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการปกครองแห่งชาติ เพื่อประสานแนวทางให้สอดคล้องกับการปฏิรูปพื้นฐานการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยเป็นขั้นตอน รวมทั้งยังได้มีการวางระเบียบบริหารเมืองพัทยา

อย่างไรก็ตาม นอกจากแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ซึ่งจัดได้ว่าเป็นหลักการใหญ่ ๆ ที่สำคัญแล้ว ทางค่านกระทรวงมหาดไทย ยังมีการออกคำสั่งเพื่อเตรียมในการแก้ไขและปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นออกมาอีก ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้เป็นรายละเอียดสำหรับแนวในการปฏิบัติ

จากการวิเคราะห์พบว่า ในช่วงของรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ที่ได้วางโครงการเผยแพร่ส่งเสริมประชาธิปไตยนั้น ยังมีใก้มุ่งไปถึงการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ด้วยเหตุที่ว่า โครงการนั้นได้กระทำไปในระยะสั้นเพียงเพื่อเตรียมรับกับการเลือกตั้งที่จะมาถึง นอกจากนี้ รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็เป็นเพียงรัฐบาลชั่วคราวที่มีงานหลักในการร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2517 สำหรับในช่วงระยะเวลาี้ สภานิติบัญญัติได้มีบทบาทอย่างมากในการกำหนดแนวนโยบายการกระจายอำนาจ เนื่องจากได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจนประกาศให้เป็นกฎหมายอยู่หลายฉบับ ส่วนรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ได้นำเอาโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีงานทำ หรือที่เรียกกันว่า โครงการเงินออกมาใช้นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นโครงการที่มีนโยบายหลัก มุ่งถึงการกระจายรายได้

ในการพิสูจน์สมมุติฐานที่ตั้งขึ้นไว้ 3 ข้อ นั้น จะเห็นได้ว่า ในข้อที่ 1 ไม่
 เป็นไปตามสมมุติฐานที่ได้ตั้งเอาไว้ว่า "นโยบายของรัฐบาลทุกชุดที่มีต่อการปกครอง
 ท้องถิ่น ยึดถือหลักการใหญ่ในการกระจายอำนาจ แต่ทั้งนี้ในรายละเอียดและวิธีการ
 ปฏิบัติของรัฐบาลแต่ละชุด มิได้กระทำสัมพันธ์ต่อกัน" ด้วยเหตุที่รัฐบาลบางชุดไม่
 สามารถจะวางนโยบายการกระจายอำนาจออกไปได้ เนื่องจากมีระยะเวลาเพียง
 จำกัด รวมทั้งบางรัฐบาลก็มีนโยบายหลักที่มุ่งเตรียมการร่างรัฐธรรมนูญ และบาง
 รัฐบาลก็ได้วางนโยบายการกระจายอำนาจเอาไว้เป็นนโยบายรอง เพราะมุ่งใน
 ด้านการกระจายรายได้มากกว่า ส่วนสมมุติฐานในข้อที่ 2. ที่ได้ตั้งเอาไว้ว่า
 "ในการกำหนดนโยบายดังกล่าว ประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนใน
 การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย น้อยกว่ากลุ่มผู้ปกครองในระดับบน"
 ทั้งนี้ เมื่อได้พิสูจน์แล้วก็พบว่า เป็นจริง เนื่องจากว่าทั้งในการกำหนดและมีส่วนหรือ
 สนับสนุนเพื่อให้นโยบายการกระจายอำนาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์นั้น ประชาชนใน
 ระดับท้องถิ่นมีโอกาสอยู่น้อยมาก สำหรับในสมมุติฐานข้อที่ 3. ซึ่งเป็นข้อสุดท้ายที่ได้
 ตั้งเอาไว้ว่า "ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การกระจายอำนาจในรูปของการปก-
 ครองท้องถิ่นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายนั้น สืบเนื่องมาจากระบบ
 การเมืองที่อ่อนแอ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์"
 ซึ่งเมื่อพิสูจน์แล้วก็จะเห็นได้ว่าเป็นจริง ด้วยเหตุที่กลุ่มผลประโยชน์นั้นขาด
 ลักษณะของการเป็นกลุ่มผลประโยชน์อย่างแท้จริง รวมทั้งยังขาดการเป็นตัวแทน
 หรือองค์กร การเรียกร้องนั้นเป็นการมุ่ง แก้ไขปัญหาในระดับชาติ สำหรับพรรค-
 การเมืองนั้นก็มีความหลากหลายกันอย่างมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน
 ของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งพรรคการเมืองก็มิได้มีการวางแผนหรือกำหนด
 นโยบายการกระจายอำนาจออกไปให้เด่นชัด นอกจากนี้ข้าราชการประจำก็ยังมี
 บทบาทเข้ามาควบคุมระบบการเมืองอย่างมาก ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จนทำให้
 พรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่สามารถที่จะแสดงบทบาททางการเมืองในการกำหนดและ
 ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

มีผู้กล่าวกันอยู่เสมอว่า ในระบอบการปกครองและการบริหารนั้น มักจะคำนึงถึงหลักสองประการ คือ "ความเป็นประชาธิปไตย" กับ "ความมีประสิทธิภาพ" ดังนั้น ปรมาจารย์ทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จึงมักที่จะพยายามวางทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติเพื่อจัดส่วนระหว่างความเป็นประชาธิปไตยและประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้สิ่งทั้งสองมีอยู่มากที่สุด ทั้งนี้เมื่อไ้ผ่านไปใช้แล้วก็จะก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

ความเป็นประชาธิปไตย อาจจะถูกกันไว้ที่กระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งได้กล่าวกันว่า เป็นหัวใจอันสำคัญของการปกครองในระบอบนี้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะวัดถึงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ยังจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายด้าน เพราะถึงแม้ว่าเมื่อได้มีการเลือกตั้งเข้ามาแล้ว ต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้บริหารหรือผู้ปกครองยังจะต้องถูกควบคุมจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ อีกหรือไม่ กล่าวคือ ยังต้องมีหลักการประกันว่าผู้แทนของประชาชนนั้นได้รับการควบคุม ตรวจสอบ หรือถอยถอนจากประชาชน หรือองค์กร ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจ เช่น ระบบข้าราชการประจำ หรือฝ่ายทหารอีกด้วยหรือไม่ เนื่องจากในบางครั้งผู้ที่ได้รับมาจากการเลือกตั้งยังขาดอิสระในการวางแนวทางและการปฏิบัติงานสำหรับประสิทธิภาพนั้น เป็นการมุ่งมองถึงความคล่องตัวในการตัดสินใจและปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ไว้วางเอาไว้ ประสิทธิภาพจึงเป็นแนวทางที่ทำให้การบริหารงานนั้นสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและราบรื่น ดังนั้น ในบางครั้งประสิทธิภาพจึงถูกมองไปในแง่ "ข้ออ้าง" ด้วยเหตุที่มีลักษณะของความเป็นเผด็จการแฝงอยู่ในตัวเอง อันเป็นความขัดแย้งอย่างรุนแรงต่อความเป็นประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายที่สำคัญของระบอบการปกครองทุกระบบก็มุ่งไปที่การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในอันที่จะมีโอกาสได้รับการบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ในการที่รัฐจะให้การบริการนั้นก็จะต้องมีความซื่อสัตย์และยุติธรรม เมื่อเป็นเช่นนี้ ความเป็นประชาธิปไตยจึงมีลักษณะแนวทางของ

วิธีการ (means) ไม่ใช่จุดมุ่งหมายปลายทาง (ends) การปกครองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน "ประสิทธิผล" จึงมีความสำคัญมากกว่า "ประสิทธิภาพ" ส่วนความเป็นประชาธิปไตยนั้นก็จะต้องมีอยู่ แต่ก็เป็นไปในลักษณะของการให้ความยุติธรรม ความเป็นเท่าเทียม การเปิดโอกาสอย่างกว้างรวมทั้งความบริสุทธิ์ใจ¹

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการวางนโยบายการกระจายอำนาจครั้งนี้คือ :-

1. การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจโดยสถาบันทางการเมือง
2. แนวทางการกำหนดและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจ
3. แนวโน้มของการกระจายอำนาจที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต

6.2.1 การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจโดยสถาบันทางการเมือง

ศาสตราจารย์ ดร.ชูบ กวัญจนประกร² เอกทัตตะทางด้านการปกครองท้องถิ่น ได้เคยศึกษาและวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจของไทย-เอาไว้ โดยกล่าวว่า ปัญหาอยู่ที่ทางก้าน "จิตวิทยา" ของเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในส่วนกลาง เนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางไม่เคยมีความเชื่อหรือไว้วางใจในความสามารถของส่วนท้องถิ่น เป็นผลทำให้ท้องถิ่นไม่เคยได้รับประสบการณ์ในการปกครองตนเอง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ ขาดการศึกษาวิจัยที่เป็นระบบ

¹ Dilys M. Hill, Democratic Theory and Local Government (London : George Allen & Unwin Ltd, 1974) p. 224, 236.

² Choop Karajanaprakorn, Municipal Government in Thailand : As an Insitution and Process of Self-Government (Bangkok : Insitution of Public Administration Thammasart University, 1962), pp.215-34.

ในอันที่จะเก็บข่าวสารข้อมูลให้แก่การวางรากฐานในการจัดรูปการปกครองตนเอง ตลอดจนเจ้าหน้าที่หรือตัวข้าราชการเองก็มักจะเข้าใจปัญหาสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น กับการปรับกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ โดยประยุกต์ใช้ในลักษณะชั่วคราว โดยขาดการวางแนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะยาว นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาที่สำคัญอีกบางประการ คือ ปัญหาของการยอมรับการปกครองตนเอง เนื่องจากการทนความขัดแย้งไม่ได้ที่ส่วนกลางมักจะเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงลักษณะของการปกครองแบบ "พอกับดู" หรือ "การบ้าน" กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นควรจะมีหน้าที่ในการให้บริการเฉพาะในเรื่องปลีกย่อย¹

ทางด้านกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา หลังจากพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับแรก พ.ศ. 2476 ได้ถูกประกาศใช้ กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองก็ยังไม่เคยเข้ามาให้ความสนใจต่อก่อนนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยจะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรคมักจะกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจเอาไว้อย่างกว้าง ๆ ซากความเกินซัด จึงทำให้แนวความคิดที่จะฝึกหัดประชาธิปไตยโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชนนั้นถูกกำหนดโดยส่วนบุคคลมากกว่าที่จะมาจากสถาบันทางการเมือง นอกจากนี้การจัดตั้งหน่วยการปกครองในระดับตำบล-ท้องถิ่นในรูปที่สำคัญ คือ "สภาตำบล" ก็ยังเกิดจากนโยบายในระดับบน แทนที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าร่วมอย่างจริงจัง ปัญหาดังกล่าวนี้ทำให้ความเจริญเติบโตของการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างช้ามาก อันจะส่งผลกระทบทำให้ประชาชนมีความรู้สึกตัวว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด

¹ แนวความคิดนี้ปรากฏออกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยของรัฐบาลชุก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่คัดค้านการเลือกตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นวาระ เพราะถือว่าการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน เป็นการปกครองในระดับต่ำ ไม่ควรมีความขัดแย้งกับทางการเมือง.

การแก้ไขปัญหานี้ จะต้องมุ่งไปถึงแนวการกำหนดนโยบายให้มีลักษณะของความต่อเนื่อง เป็นเอกภาพและแนบแน่น ในเวลาเดียวกันก็ต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐ นอกจากนี้การกำหนดนโยบายดังกล่าวก็ต้องมุ่งถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ ในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน จะต้องเป็นไปเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพแห่งรัฐ รวมทั้งมุ่งต่อผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายดังกล่าว ควรเน้นหนักการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ส่งผลสะท้อนกลับมายังการปกครองในระดับชาติ เพราะสิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นระบบย่อยอย่างหนึ่ง โดยมีปฏิสัมพันธ์กับระบบใหม่ ซึ่งเป็นการปกครองในระดับชาติ ฉะนั้นเมื่อการปกครองท้องถิ่นได้บรรลุถึงผลสำเร็จในอันที่จะได้ให้การบริการตอบสนองแก่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ย่อมจะช่วยให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นไปค้ำยันดี อันจะมุ่งถึงการเสริมสร้างเสถียรภาพแห่งรัฐ ตลอดจนก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อชาติอย่างเห็นได้ชัด

ปัญหาการวางนโยบายของไทยเท่าที่ผ่านมาในอดีต ไม่ว่าจะ เป็นนโยบายในเรื่องใด จุดสำคัญอยู่ที่พฤติกรรมทางการเมืองของผู้นำ ทั้งนี้ผู้ที่เข้ามาควบคุมมักจะอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย อีกประการหนึ่งในระหว่างข้าราชการการเมือง กับข้าราชการประจำโดยตำแหน่งแล้ว ข้าราชการประจำจะเป็นผู้มีบทบาทมากกว่าข้าราชการการเมือง เนื่องจากข้าราชการการเมืองของไทยยังมีภาระกิจอยู่อย่างมาก นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าระบบข้าราชการประจำของไทยยังได้เข้ามาควบคุมระบบการเมืองมาตั้งแต่อดีต จึงทำให้ข้าราชการการเมืองมักจะไม่มีความกล้าตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ ออกไปอย่างเด็ดขาด เมื่อเสียงส่วนใหญ่ว่าอย่างไรก็มักจะทำให้เป็นไปอย่างนั้น ทำให้ขาดความเป็นอิสระ ค้ำยันเหตุที่ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นออกไปให้แตกต่าง ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ข้าราชการประจำได้ควบคุมระบบการเมือง ก็ย่อมช่วยให้การตัดสินใจในนโยบายการกระจายอำนาจเป็นผลสำเร็จได้ยาก นอกจากนี้ ในการวางนโยบายของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมา ยังขาด

เสียงสนับสนุนจากประชาชนเท่าที่ควร¹

ในช่วงระยะปี 2517 - 2519 ที่ผ่านมานั้น จะเห็นได้ว่าการวางนโยบายการกระจายอำนาจ ไม่เคยได้ปรากฏออกมาให้เห็นเด่นชัด ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญในปี 2517 จะกำหนดให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งภายใน 2 ปีก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาถึงลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นยังจะต้องพิจารณาต่อไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นว่า ส่วนกลางได้เข้ามาควบคุมต่อส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงไร ทั้งในด้านตัวบุคคล การเงิน ระเบียบ และกฎหมายข้อบังคับ ด้วยเหตุที่ว่า ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถจะนำเอาเครื่องมืออะไรมาเป็นมาตรการ (criteria) ในการจัดว่ามีมากน้อยเพียงไร ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงมีลักษณะเคลื่อนไหวเป็นพลวัต (dynamics) โดยไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ จนทำให้กลายเป็นลักษณะของการคืบคั้นไปมาระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันนี้ท้องถิ่นของไทยยังขาดลักษณะของความเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะต่อรองเพื่อชิงอำนาจออกจากส่วนกลาง

ด้วยเหตุที่สถาบันทางการเมืองอันได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง คณะรัฐบาล ตลอดจนระบบข้าราชการประจำ ต้องเข้าช่วยร่วมกำหนดนโยบาย-คั้งกล่าว ในค่านของกลุ่มผลประโยชน์นั้นก็จะต้องมีการเข้าร่วมกลุ่มกันอย่างเข้มแข็งภายในท้องถิ่น เพื่อเป็นแกนกลางของท้องถิ่น ทั้งนี้อาจจะเป็นในรูปของกลุ่มอาชีพ หรือสหกรณ์ท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ปกป้องพิทักษ์ผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นของตน (โดยไม่ควรที่จะมุ่งถึงผลประโยชน์ของชาติมากจนเกินไป เพราะไกลเกินตัว) หน่วยงานต่าง ๆ ของกลุ่มผลประโยชน์นี้ต่อมา ก็จะกลายเป็นกลุ่มย่อย ๆ (factions) ภายใน

¹ โปรทกยูใน อมร รักษาสิทธิ์, "สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนา
นโยบายในประเทศไทย" ใน พัฒนบริหารศาสตร์, ฉบับที่ 1 มกราคม 2518,
หน้า 59-63.

ท้องถิ่นและจะเติบโตต่อไปจนกลายเป็นพลังอันสำคัญของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งก็จะเข้าประสานงานต่อไปในรูปคณะกรรมการร่วมในระหว่างท้องถิ่นต่อท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการจัดให้มีการบริการร่วมกัน จนในที่สุดก็จะเข้ามามีอำนาจต่อรองกับส่วนกลาง ในอันที่จะทำให้ส่วนกลางคลายอำนาจหรือกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นมีอิสระได้มากยิ่งขึ้น เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นนี้สามารถทำให้ท้องถิ่นจัดรูปการปกครองที่มีการจัดองค์กรที่เข้มแข็งแล้ว ในระยะเวลาต่อไป การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งก็จะต้องขยายฐานอำนาจของตนเองไปให้กว้างมากยิ่งขึ้น ในเวลาเดียวกันควรสร้างศูนย์อำนาจขึ้น โดยอาจจะเป็นไปในรูปขององค์กรอิสระ สหพันธ์ หรือสมาคม เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งจะได้เป็นแกนกลางของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นในระดับชาติต่อไปในอนาคต

กลุ่มผลประโยชน์ดังที่ได้อธิบายมานี้ ก็เหมือนกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่จะต้องทำหน้าที่แสดงออกถึงผลประโยชน์ของตนให้เด่นชัด สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ เป็นการแสดงออกถึงผลประโยชน์ของตน โดยมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่จะปกป้อง รวมทั้งพิทักษ์ผลประโยชน์ ความเป็นอิสระ ตลอดจนอำนาจในการปกครองตนเอง¹ สำหรับสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) นั้น แทบจะไม่มีอำนาจอยู่เลย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้ติดอยู่กับระบบข้าราชการประจำ ซึ่งต้องการจะสงวนอำนาจเอาไว้แก่ส่วนกลางอย่างมาก

¹ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว บางประเทศ มีการรวมตัวของสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ปกป้องอำนาจของท้องถิ่น เช่น Local Authority Associations ในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีอยู่ในหน่วยงานการปกครองทุกระดับของท้องถิ่น โปรดดูใน British Information Services Central Office of Information, London, Local Government in British (London : Unwin Brothers Limited, 1975), p. 19.

ดังนั้น บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวพอจะแยกสรุปออกได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ กล่าวคือ :-

1. ภายในหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งได้แก่ สภาตำบล เมื่อได้รับการปรับปรุงให้เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง สุขาภิบาล และเทศบาล ที่กระจายไปอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศนั้น จะได้ส่งตัวแทนของตนเข้าไปจัดตั้งองค์กรในรูปของสหพันธ์หรือสมาคมของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ดังนั้น หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบจะเป็นสมาชิกของสหพันธ์หรือสมาคมแห่งนี้ ข้อที่น่าสังเกต สหพันธ์หรือสมาคมนี้ไม่ถูกควบคุมจากส่วนกลาง
2. สหพันธ์หรือสมาคมของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนี้ จะต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกมีอิสระในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองเอาไว้อย่างเต็มที่ โดยให้สมาชิกได้ส่งข้อเสนอแนะ ตลอดจนแสดงความคิดเห็นของตนเข้าสู่สหพันธ์หรือสมาคมของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงในการปกครองท้องถิ่นต่อไป

ในส่วนของการพรรคการเมืองนั้นก็จะต้องให้ความสนใจ รวมทั้งให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยจะต้องกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจเอาไว้อย่างเด่นชัด ทั้งนี้นโยบายดังกล่าวจะต้องวางรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กร การให้อำนาจในการให้บริการของท้องถิ่นที่จะกระทำไ้ภายในท้องถิ่น ตลอดจนอำนาจทางการเงินโดยเฉพาะอำนาจในการเก็บภาษี ซึ่งจัดได้ว่าเป็นอำนาจที่สำคัญ รวมทั้งการควบคุมของส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่นจะต้องมีอยู่ไม่มากจนเกินไป เมื่อพรรคการเมืองได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของตนเองเอาไว้อย่างเด่นชัด ย่อมจะทำให้ประชาชนโดยทั่วไปมีส่วนตื่นตัวและสนใจค่อนนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ในการกำหนดนโยบายอย่างเด่นชัดนั้น อาจจะมีข้อโต้แย้งว่านโยบายเป็นเพียงหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น กล่าวคือ การกำหนดนโยบายอย่างเด่นชัดในรายละเอียดย่อมจะทำได้ สำหรับปัญหานี้เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจจะกระทำอย่างมีมาตรฐานไม่ได้ เพราะการกระจายอำนาจนั้นไม่-

สามารถจะหามาตราการมาวัดปริมาณได้ว่ามีอยู่มากน้อยเพียงไร ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะให้มีการกำหนดนโยบายเอาไว้ก็สามารถจะกระทำได้เพียงบ่งชี้ถึงแนวทางว่า ถ้าหากพรรคการเมืองพรรคนั้นเข้าไปกุมกลไกทางการเมืองได้แล้ว การกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจไปให้แก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น จะกระทำไปในแนวทางเพื่อเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนเข้าร่วมในการตอบสนองการให้บริการแก่ประชาชน อันเป็นผลทำให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตนได้ ดังนั้น การกำหนดนโยบายเอาไว้เช่นนี้ จึงจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงความแน่นอนอย่าง "จริงใจ" ของการวางนโยบายการกระจายอำนาจเอาไว้เท่านั้น

เมื่อพรรคการเมืองอันใดได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างหนึ่ง ได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจเอาไว้แล้ว ย่อมจะช่วยส่งผลทำให้คณะรัฐบาลได้มีแนวทางของการกระจายอำนาจเช่นเดียวกัน เนื่องจากพรรคการเมือง สถาปนาผู้แทนราษฎร ตลอดจนคณะรัฐบาล ย่อมมีความเกี่ยวพันและต่อเนื่องกันอย่างใกล้ชิด ในการวางแผนทางการกระจายอำนาจนั้นขั้นสุดท้ายที่จะออกมาเป็นพระราชบัญญัติอันจะมีผลทำให้ท้องถิ่นได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป

ในเวลาเดียวกันบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลควรจะได้วางหลักเกณฑ์ กลไก รวมทั้งแนวทางของการกระจายอำนาจเอาไว้เป็นขั้นตอน และมีระยะเวลาอย่างเด่นชัด โดยจะต้องมีความสอดคล้องต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ นอกจากจะได้แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัว และเร่งรื้อให้เห็นคุณค่า ประโยชน์ และความสำคัญในเรื่องของการกระจายอำนาจแล้ว ยังจะได้กำหนดถึงรูปแบบ ตลอดจนแนวทางในการกระจายอำนาจเอาไว้อย่างเด่นชัด เพื่อที่จะมุ่งเข้าสู่แนวทางเดียวกันมากขึ้น อันจะทำให้เห็นนโยบายการกระจายอำนาจได้รับความสนใจจากผู้บริหารประเทศต่อไป

สำหรับในส่วนของการราชการประจำนั้นย่อมจะเห็นได้ว่า ยังคงมีลักษณะของการสงวนอำนาจเอาไว้ที่ส่วนกลางอย่างมาก เมื่อเป็นดังนี้แล้ว การที่รัฐบาลราชการประจำได้เข้ามาใช้อำนาจครอบงำสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ย่อมจะส่งผล

ทำให้ระบบการเมืองอ่อนแอตามไปด้วย การที่จะเข้าแก้ไขก็ต้องพัฒนาสถาบันทางการเมืองให้มีลักษณะของความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ให้มากขึ้น กล่าวคือ จะต้องทำให้สถาบันทางการเมืองในรูปของพรรคการเมือง สถาปนาผู้แทนราษฎร และฝ่ายบริหาร เป็นสถาบันหลักที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายแห่งรัฐ แทนที่จะปล่อยให้ระบบราชการประจำมีอำนาจเหนือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เมื่อพรรคการเมืองและสถาปนาผู้แทนราษฎร รวมทั้งคณะรัฐบาลมีความเข้มแข็ง ย่อมจะมีอำนาจคอยถ่วงดุลและเหนี่ยวรั้งระบบราชการประจำ ทำให้ระบบข้าราชการประจำอ่อนตัวลงไปที่สุดในที่สุด

6.2.2 แนวทางการกำหนดนโยบายและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจ

หากได้พิจารณาให้ลึกซึ้งถึงความมุ่งหมายของคำว่า "การกระจายอำนาจ" แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการเมือง การบริหาร ลัทธิอุดมการณ์ รวมทั้งความเชื่อในทางประวัติศาสตร์ของประชาชนในประเทศนั้น ๆ ปัจจุบันที่สำคัญคงกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจของประเทศนั้น ๆ ว่า จะมีรูปแบบ ลักษณะ ตลอดจนแนวทางไปอย่างไรบ้าง อย่างไรก็ตาม "การกระจายอำนาจ" นั้น เป็นความหมายที่หละหลวมมาก โดยมีความสัมพันธ์ขึ้นอยู่กับการแบ่งเขตพื้นที่ในการปกครอง กล่าวคือ ต้องพิจารณาถึงงานในการให้บริการภายในเขตพื้นที่ (territory) ทั้งนี้ อาจกล่าวอย่างง่าย ๆ ว่า จะต้องศึกษาถึงสัดส่วนระหว่างเขตพื้นที่กับหน้าที่ในการให้บริการ อย่างไรก็ตาม งานในการให้บริการบางเรื่องอาจจะไม่อยู่ในลักษณะของการให้บริการภายในเขตพื้นที่ เนื่องจาก เป็นงานที่มีจุดประสงค์เฉพาะอย่างที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพื้นที่อื่น หรือที่เรียกว่า extraterritory power cities โดยเรื่องที่จะให้การบริการนั้นจะต้องมีความสำคัญ รวมทั้งเป็นกิจการที่ต่อเนื่องกับเขตพื้นที่อื่น ๆ อีกด้วย ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกิจการสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ เช่น การวางท่อระบายน้ำ การตัดถนน หรือการวางท่อประปา เป็นต้น การดำเนินกิจการดังกล่าว

จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งทางด้านกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการอนุมัติ จึงสามารถที่จะกระทำได้ สำหรับในระดับหมู่บ้านนั้น ควรจะเป็นหน่วยงานที่ต้องยกเว้นเนื่องจากเป็นรูปการปกครองที่เบ็ดเสร็จอยู่ในตัวเอง การให้การบริการทุกอย่างมีความสมบูรณ์โดยไม่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่และการให้การบริการอื่น ๆ อีก ด้วยเหตุที่ระดับหมู่บ้านมีความเป็นอยู่ในเรื่องการดำรงชีพอย่างง่าย ๆ อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม นอกจากการพิจารณาถึงเรื่องการแบ่งสัดส่วนระหว่างพื้นที่และหน้าที่การให้บริการแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงแหล่งของอำนาจว่ามีลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางหรือกระจายออกไปยังทิศทางต่าง ๆ โดยมีอิสระในตัวเอง ทั้งนี้ในเรื่องแหล่งของอำนาจนี้ก็จัดได้ว่ามีความสำคัญอย่างมาก¹

ในการพิจารณาถึงหลักการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นนั้น อาจพิจารณาออกไปได้หลาย ๆ ทาง² เช่น พิจารณาได้ถึงว่า องค์กรท้องถิ่นในประเทศนั้นได้ถูกจัดเข้าไปเป็นสถาบันที่สำคัญในสังคมหรือไม่ ตลอดจนองค์กรของท้องถิ่นมีความเป็นอิสระหรือได้รับมอบอำนาจหน้าที่เพียงไร หรือความวางของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีมากขึ้นหรือไม่ รวมทั้งอาจจะดูถึงการก้าวก้าวของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หรือไม่ การตรวจสอบแนะนำของส่วนกลางลดน้อยลงอย่างไรหรือไม่ ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษีมากกว่าเงินอุดหนุนหรือไม่

¹ Arthur W. Macmahon, Delegation and Autonomy (New Delhi : Asia Publishing House, 1961), pp. 14-27.

² แนวความคิดนี้อาจจะศึกษาพิจารณาได้จาก International Union of Local Authorities (IULA), Local Government in the XX th Century (The Hague : Martinus Nijhoff, 1963), pp. 9-10.

หรือคู่มือหน่วยงานย่อย ๆ ของท้องถิ่น (ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงว่ามีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับต่ำที่สัมผัสกับประชาชนมากที่สุด) ยังคงมีอยู่หรือไม่ นอกจากนี้ยังอาจจะพิจารณาไปในขอบเขตการให้บริการ อันเป็นงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่ามีกิจกรรมก้าวหน้าไปในทางใดบ้าง เช่น ในด้านของสวัสดิการ การประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ รวมทั้งทางด้านสังคมและวัฒนธรรมอันได้แก่ การศึกษาสันตนาการ การร่วมมือช่วยเหลือกัน สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนามักจะพิจารณาดังต่อไปนี้ :-

1. ได้มีการนำระบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่มาใช้บ้างหรือไม่
2. อำนาจในด้านการให้บริการ ตลอดจนการเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ รวมทั้งเงินอุดหนุนมีมากขึ้นหรือไม่
3. ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะใด

ดังนั้น ถ้าจะสรุปถึงความหมายของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นลักษณะหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่น โดยมีแนวโน้มบางอย่างที่ติดต่อกันไปในทางที่ดีขึ้นจากช่วงระยะเวลาหนึ่งไปยังอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในทัศนะที่มีผลกระทบกับการปกครองและมีสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากความสำคัญในการเพิ่มหรือขยายความรับผิดชอบในงานในการให้บริการหรืองานสาธารณะให้กว้างขวางมากขึ้น¹

จากข้อเสนอแนะของสมาคมหรือสหพันธ์เทศบาลนานาชาติ ที่มีชื่อเรียกว่า International Union of Local Authorities (IULA) เมื่อพิจารณาโดยทั่วไปแล้วก็จะเห็นได้ว่าการเพิ่มอำนาจอิสระให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้นด้วยการเพิ่มรายได้ เพื่อให้หน่วยงานของท้องถิ่นสามารถที่จะตอบสนองในการให้บริการชุมชนของตนเอง รวมทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องสามารถเข้า

¹ United Nations Technical Assistance Programme, Seminar on Central Services to Local Authorities (United Nations : New York, 1964), pp. 67-8.

ไปร่วมในการออกบทบัญญัติข้อกฎหมายต่าง ๆ ใ้้อีกด้วย สำหรับในส่วนกลางที่
ต้องรับผิดชอบแก่ส่วนท้องถิ่นก็คือ จะต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบในงานบางอย่างของ
ท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นยังไม่สามารถจะกระทำได้นอกจากนี้ส่วนกลางยังจะต้องเป็น
ผู้จัดฝึกอบรมนักบริหารงานให้มีความเชี่ยวชาญในงานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประ-
สิทธิภาพในการบริหารดีขึ้น ส่วนในกรณีที่ท้องถิ่นได้ถูกลดการให้บริการบางอย่าง
โดยส่วนกลางที่มักจะอ้างถึงการสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยให้แก่ชาติ
ส่วนกลางก็จะต้องวางแผนพัฒนาหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้น ๆ โดยมี
ความรับผิดชอบให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในการวางนโยบายนั้น ส่วนกลางจะ-
ต้องพิจารณาให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีโอกาสที่จะปกครองตนเอง ตลอดจน
สามารถจะสนองตอบต่อความต้องการให้มากขึ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก ท้องถิ่น
มักจะมี ความเกรงกลัวในอำนาจของส่วนกลาง จึงทำให้ท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพใน
การปกครองตนเอง¹

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาถึงข้อสรุปของการวางแผนทางเพื่อพัฒนา
การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วนั้น ก็จะได้เห็นว่ามีการเน้นหนักถึงการเข้าไปมี-
ส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้ง ทั้งนี้จะพิจารณา
ในค่านที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้ คือ²:-

1. การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน จะช่วยทำให้เกิดความ-
มั่นคงให้แก่สถาบันการปกครองของท้องถิ่นได้ ถ้าสามารถจัดกลุ่มภายในองค์กรให้
เข้มแข็งขึ้น จะช่วยทำให้การพัฒนาชุมชนภายในท้องถิ่นดีขึ้น

¹International Union of Local Authorities, op.cit pp.481-91.

²Central Treaty Organization (CENTO), Symposium on the
Role of the Local Government in National Development (Beruit :
Catholic Press, 1965), pp. 15-6.

2. ท้องถิ่นควรมีอำนาจที่สำคัญในเรื่องของการพิจารณาพิพากษาคดีภายในเขตพื้นที่ประชากรอาศัยอยู่ ตลอดจนมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณเป็นของตนเอง โดยมีอำนาจจัดทำกิจการภายในท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งองค์กรของท้องถิ่นนั้นจะต้องแยกตัวตัวเองออกไปจากส่วนกลาง โดยมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง

3. การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นก็ต้องมีอิสระในทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับในทางการเมืองและการบริหารภายในท้องถิ่นของตน

4. การเติบโตของระบบการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง จะช่วยสนับสนุนให้การจตุการของท้องถิ่นดีขึ้น

การเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองนั้น จัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องจำเป็นสำหรับการตัดสินใจของท้องถิ่น แต่โดยที่จริงแล้วการปกครองท้องถิ่นยังจะต้องมุ่งไปในด้านของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย เกี่ยวกับในเรื่องนี้ประเทศที่กำลังพัฒนามักจะไม่ค่อยเน้นเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจากอุปสรรคที่การปกครองท้องถิ่นต้องคอยตอบสนองต่อระบบการปกครองในระดับชาติ รวมทั้งแนวทางต่าง ๆ ในบางครั้งก็ยังคงถูกจำกัดโดยพรรคการเมืองที่เข้ามาคุมอำนาจทางการเมือง ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองที่เข้ามาคุมอำนาจได้วางแนวทางและหลักการเสียใหม่ จึงทำให้ขาดความคิดต่อเนื่องในการเสนอหรือแนะแนวทางให้แก่การปกครองท้องถิ่น ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าการเลือกตั้งอย่างเกี่ยวไม่ใช่เป็นหลักประกันถึงความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการปกครองท้องถิ่นได้คือพอ เมื่อเป็นเช่นนี้ ในระดับของการปกครองท้องถิ่น การมีคณะผู้บริหารงาน "โดยตำแหน่ง" จึงอาจจะเป็นหลักการที่จำเป็นอยู่บ้าง ทั้งนี้ก็เพื่อช่วยในด้านพัฒนา นอกจากนี้ในบางครั้งรูปการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในลักษณะของการวางคู่สยระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ก็ไม่อาจที่จะกระทำได้ เนื่องจากจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีมากน้อยเพียงไร การที่จะให้ท้องถิ่นรับหน้าที่ในการให้การบริการมากขึ้น ควรจะเป็นไป

เมื่อส่วนกลางไม่สามารถให้การบริการแก่ท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ส่วนกลางจะให้ท้องถิ่นรับหน้าที่ในการบริการแก่ประชาชนอย่างน้อยเพียงไร ก็ควรจะพิจารณาถึงความสามารถในการให้การบริการแก่ท้องถิ่นกับความรับผิดชอบที่ท้องถิ่นควรจะไ้มีอยู่ในมาตรฐานที่พอเพียง¹

ในแนวทางปฏิบัติที่สำคัญสำหรับพิจารณาเพื่อวางแนวทางพัฒนาการปกครองท้องถิ่น อาจแบ่งออกได้ดังนี้คือ²:-

1. ควรจะแยกความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกไปโดยเด็ดขาด เกี่ยวกับในเรื่องนี้ประเทศไทยก็น่าจะกระทำ เนื่องจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมีงานคั่งมือ ในบางครั้งต้องมีรัฐมนตรีมาช่วยถึง 3 คน แต่งานก็ยังมียังมีมากอยู่เหมือนเดิม นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า ความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จัดได้ว่า เป็นหนึ่งในระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ทั้งนี้ไม่ควรจะไปรวมอยู่ที่หน่วยงานอื่น ๆ อย่างเช่น แนวปฏิบัติในทางที่ถูกแล้วก็ควรจะแยกหน่วยงานนี้ออกไปจากกระทรวงมหาดไทย โดยตั้งออกมาเป็นทบวงหรือกระทรวง รับผิดชอบในงานที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด โดยให้ในกระทรวงนี้มีรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาดควบคุมต่อการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด

นอกจากนี้ ตามแนวทางของการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อเป็นองค์กรที่ร่วมกันพิจารณาความขัดแย้งระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นทั้ง เช่นที่สมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้เคยเสนอมานี้ จะเห็นได้ว่าเป็นแนวทางที่ช่วยสนับสนุน

¹Department of Economics and Social Affairs, Local Government Reform : Analysis of Experience in Selected Countries (United Nations : New York, 1975), pp. 66-8.

²แนวความคิดได้คัดแปลงและปรับประยุกต์มาจากการประชุมเพื่อและเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นกันของ CENTO โปรดดู Department of Economics and Social Affairs, op.cit., pp. 68-70.

ในการแสวงหาความยุติธรรม ตลอดจนถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นให้ได้ผลดีมากขึ้น

2. จัดตั้งองค์กรหรือสถาบันเพื่อรวบรวมข้อมูล¹ ข่าวสารในการพิจารณาแก้ไขการปกครองท้องถิ่น โดยวางแผนเป็นขั้นตอนดังนี้คือ :-

(ก) ค้นหาตัวปัญหา (Problem Identification) เพื่อรู้ว่าตัวปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่นคืออะไร ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิจัย ในขั้นนี้จะต้องออกวิจัยสนามโดยการเข้าถึงประชาชนเพื่อค้นหาสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น ในอันที่จะได้เลือกรูปแบบที่มีความเหมาะสมสำหรับใช้ในการปกครองท้องถิ่นว่าควรจะเป็นอย่างไร ในขั้นตอนนี้ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ความคิดเห็นตลอดจนการแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนขั้นนี้ ย่อมจะเป็นข้อมูลได้อย่างดีสำหรับการวิเคราะห์ในขั้นต่อไป

(ข) เก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ให้เป็นระบบโดยกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน ทั้งนี้ก็เพื่อนำเอาข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้แตกต่างกันออกไป มาจำแนกออกไปให้เห็นอย่างเด่นชัด ในอันที่จะได้พิจารณาถึงความเหมาะสมในการวิเคราะห์ต่อไปว่าท้องถิ่นในประเทศใดมีปัญหาอย่างไร และควรพิจารณาแก้ไขต่อไปอย่างไร

(ค) หาทางพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ได้หามาได้ โดยมีหน่วยงานในระดับชาติแต่ละหน่วยงาน ต้องร่วมกันพิจารณา เพื่อเลือกสรรแนวทางในการดำเนินงานให้เฉพาะเจาะจงลงไป

¹ การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อหาทางแก้ไขนี้ โปรกุรรายละเอียดยใน Department of Economics and Social Affairs, op.cit., pp.68-70.

(ง) ตัดสินใจเลือกแนวทางที่จะกระทำลงไป พร้อมกับต้องรวบรวมเครื่องมืออุปกรณ์ที่จะใช้ในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในระยะต้น ๆ ของการดำเนินงานในการตัดสินใจเลือกแนวทางนี้จะต้องให้หน่วยงานในแต่ละองค์กรของการปกครองท้องถิ่น สหพันธ์ หรือหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอาชีพ ตลอดจนฝ่ายสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในฐานะข้าราชการประจำ รวมทั้งพรรคการเมืองเองต้องเข้าร่วมมือพิจารณาด้วย

(จ) จัดแจงรวบรวมข้อมูลเพื่อพัฒนาการจัดองค์กรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ รวมทั้งดูถึงผลดีผลเสีย ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นว่าได้ประโยชน์อย่างไรบ้าง หลังจากการปฏิรูป นอกจากนี้ยังจะต้องดูว่าอำนาจทางการเมือง การบริหาร เข้าไปมีส่วนสัมพันธ์กับการปฏิรูปอย่างไรบ้าง รวมทั้งดูถึงผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปครั้งนี้เป็นที่ยอมรับกันหรือไม่ ทั้งนี้ต้องเตรียมการหาเทคนิคและวิชาการใหม่ ๆ เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นในครั้งต่อไป

3. จัดแจงหาทรัพยากรอย่างพอเพียงให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสก้าวหน้ามากขึ้น ในเวลาเดียวกันก็ต้องโอนอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางให้ท้องถิ่นด้วย

4. คาคการณ์และวางแผนการบริหารงานของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการอพยพของประชากรในชนบทเป็นหลัก ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการศึกษาถึงจำนวนคนในแต่ละท้องถิ่นว่ามีอยู่มากน้อยเพียงไร

5. ทำให้การปฏิรูปที่ดินมีประสิทธิผลมากขึ้น แนวทางนี้นับว่ามีความสำคัญอย่างมากแก่ประเทศไทยในปัจจุบัน เนื่องจากชาวชนบทส่วนใหญ่ของไทยยังดำรงชีพอยู่กับผืนนา อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้การปฏิรูปที่ดินกำลังดำเนินการอยู่เพื่อให้ชาวชนบทได้มีที่พำนักอาศัย ทั้งนี้ก็เพื่อให้การประกอบอาชีพเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นให้ดีขึ้น

6. ปัญหาการเงินรวมทั้งการขาดความสามารถในการควบคุมความเจริญเติบโตของเมือง ควรจะได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานในระดับนานาชาติ เช่น คณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ

นอกจากแนวทางที่ได้ออกไปแล้ว ก็ยังได้มีการวิเคราะห์และวิจัยปัญหาของการปกครองท้องถิ่นของไทยเอาไว้อีก โดยหน่วยงาน USOM ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ออกมาถึงปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นว่า เป็นเพราะส่วนกลางที่เป็นตัวข้าราชการยังไม่สามารถที่จะ "เข้าถึงประชาชน" ได้ดีจึงทำให้ไม่สามารถจะจัดวางโครงสร้างของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกมาได้ อย่างไรก็ตาม หากส่วนกลางได้เข้าใจว่าประชาชนในชนบทมีความต้องการอะไรแล้ว ก็ย่อมจะช่วยให้การพัฒนาได้เกิดขึ้นในท้องถิ่นอย่างมาก โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้คณะผู้ทำการศึกษาดังกล่าวไว้ดังนี้คือ¹ :-

1. จัดการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาการปกครองตนเองให้แก่ผู้นำตั้งแต่ระดับจังหวัด จนถึงระดับหมู่บ้าน โดยจะต้องพัฒนาความคิดแก่ผู้นำในท้องถิ่น รวมทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคควบคู่กันไป ทั้งนี้ในส่วนที่สำคัญก็จะต้องให้ผู้ได้รับการฝึกอบรมเหล่านี้ได้รู้จักจักทำบริการให้แก่ประชาชนภายในท้องถิ่น นอกจากนี้ก็จะได้เป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตย อันจะเป็นการเสริมสร้างต่อกระบวนการเลือกตั้งทั่วไปในระดับชาติ

การฝึกอบรมจัดไว้ว่า เป็นการช่วยเปลี่ยนทัศนคติของบุคคลได้ก็อย่างหนึ่ง กล่าวคือ ทำให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก เนื่องจากช่วยเหลือในการปกครองตนเองให้แก่สถาบันของการปกครองท้องถิ่น เพราะการฝึกอบรมจะได้นำเอาวิทยาการ ตลอดจนเทคนิคใหม่ ๆ จากระดับชาติไปจัดสรรต่อการบริหาร

¹หน่วยงาน USOM ในประเทศไทยได้เคยวิจัยและวางแนวทางของการแก้ปัญหาเอาไว้ โปรดดูรายละเอียดใน Central Treaty Organization, op.cit., pp. 228-32.

และดำเนินการในระคับท้องถิ่นต่อไป เพื่อแก้ไข้ปัญหาของท้องถิ่น สำหรับในค่านของ
 ทั่วประเทศก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ จะได้เตรียมผู้ที่จะเข้ามาบริหารงานต่อไป
 ควบเหตุที่ว่า ปัญหาของท้องถิ่นนั้นมีอยู่อย่างสลับซับซ้อน ทำให้ต้องสร้างความรู้
 ในค่านทั่วประเทศเพื่อช่วยในค่านการบริหาร รวมทั้งค่านการปกครองตนเองต่อไป
 ทั้งนี้ในค่านของการฝึกอบรมนั้นก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ฉะนั้น การ
 ฝึกอบรมนี้ก็จะ เป็น "การฝึกอบรมกับผู้ฝึก" เนื่องจากผู้ที่รับการฝึกนี้จะไปฝึก-
 อบรมต่อประชาชนในระคับต่อไป อย่างไรก็ตาม ก็ควรจะได้มีการติดตามและ
 ประเมินผลภายหลังการฝึกอบรมสิ้นสุดลง¹

จากการศึกษาและวิเคราะห์มาแล้ว จะเห็นได้ว่า โครงการพัฒนา-
 พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (พพป.) น่าที่จะมีส่วนเข้าช่วยต่อการฝึกอบรม
 อย่างมาก กล่าวคือ เราอาจจะนำเอาอาสาสมัครในท้องถิ่นเกี่ยวกับโครงการ
 เผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตย (คสป.) มาเข้าร่วมด้วย ทั้งนี้ควรให้ พพป.
 เป็นแกนกลางในการดำเนินงาน รวมทั้งอาจจะให้นักศึกษา หรือกลุ่มอื่น ๆ
 เป็นแบบร่วม โดยจัดเป็นโครงการย่อย ๆ เข้าร่วมอบรมต่อเยาวชนหรือผู้นำบาง-
 กลุ่มในระคับต่ำ โครงการย่อย ๆ เหล่านี้ควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้
 เหมาะสม แต่ทั้งนี้ทางราชการจะต้องเข้ามามีบทบาทให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่

2. ปรับปรุงการบริหารและการจัดองค์การในหน่วยงานทุกระดับ
 โดยจัดตั้งโครงการทดลองขนาดเล็ก (pilot project) ซึ่งควรจะทำในระคับ
 ตำบลเพื่อพัฒนาการปกครองตนเองให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

¹ Department of Economic and Social Affairs (Public Adminis-
 tration Division), Local Government Training (United Nation : New
 York, 1968), pp. 126-30.

สำหรับในเรื่องนี้ เราอาจพอที่จะกล่าวได้ว่า โครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับต่ำยังมีความสับสนอยู่มาก โดยที่ยังไม่สามารถจะเลือกสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 หรือจะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2497 รวมทั้งพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2518 กับระเบียบการจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2519 เป็นกฎหมายแม่บท ดังนั้น ทางในการปรับปรุงโดยใช้โครงการทดลองนี้ ก็จัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยศึกษาหาข้อมูลนั่นเอง นอกจากนี้ การปรับปรุงก็ควรจะทำให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อทำให้หน่วยงานในระดับจังหวัดได้รับการพัฒนาด้วย เนื่องจากจังหวัดเป็นหน่วยงานในระดับสูงที่ต้องมีความรับผิดชอบอย่างมาก แต่ยังคงขาดเงินสำหรับช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานให้ดีขึ้น

3. การพัฒนาชุมชน อันจัดได้ว่าเป็นกระบวนการดำเนินงานของประชาชนจัดทำกันเอง ควรจะได้ปรับปรุงให้ดีขึ้น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ควรจะมาจากระดับจังหวัดเพื่อมาร่วมดำเนินงาน โดยได้รับค่าตอบแทนด้วย

4. การพัฒนาชนบท ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้วางแผนนั้น น่าที่จะให้มีความสอดคล้องกับการวางโครงการของระดับจังหวัด ทั้งนี้สภาจังหวัดควรมีหน้าที่รับผิดชอบ เนื่องจากสภาจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวางต่อประชาชนในชนบท โดยจะต้องทำหน้าที่ให้การตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนให้ได้ ในเวลาเดียวกันหน่วยงานในส่วนภูมิภาคควรทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือรวมทั้งรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง ก็จะต้องเข้าร่วมรับผิดชอบอย่างเต็มที่

สำหรับในเรื่องนี้ โครงการผันเงินในสมัยของรัฐบาลชุด ม.ร.ว. ตีฆฎิทธิปราโบช ก็จัดได้มีส่วนสำคัญอย่างมาก แต่ในการดำเนินการต่าง ๆ ควรจะได้รับการปรับปรุง กล่าวคือ การวางโครงการควรจะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 3 เดือน นอกจากนี้ ไม่ควรจะทำเฉพาะในฤดูแล้ง การผันเงินนี้ยังจัดได้ว่ามีส่วนช่วยวาง-

รากฐานต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย ควรจะจัดทำโดยวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น โดยเน้นถึงการแก้ไขปัญหาในชนบทให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รวมทั้งให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจ ตลอดจนแผนพัฒนาจังหวัดและตำบล นอกจากนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ก็ควรจะมีอิสระในการใช้จ่ายเงิน ทั้งนี้ทางกระทรวงมหาดไทยต้องกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งผู้บริหารงานสภาตำบล ควรจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตลอดจนผู้บริหารงานสภาตำบล น่าที่จะได้รับเงินตอบแทนอย่างน้อยปีละ 3,000 บาท¹

สำหรับโครงการอาสาพัฒนาคุณแล้งของรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นั้น อาจกล่าวได้ว่ายังมีผลค่อนข้างน้อยมากในการทำให้ประชาชนเข้ามารวมตัวพัฒนาชนบท เพราะยังขาดเงินสนับสนุน ในเวลาเดียวกัน โครงการนี้ยังเป็นโครงการที่เล็กมาก นอกจากนี้ยังจะเห็นได้ว่า ประชาชนจะต้องเข้าร่วมทำกันอยู่แล้วตามปกติ จึงไม่ทำให้ประชาชนเห็นคุณค่าเท่าใดนัก

5. ปรับปรุงการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชน โดยยกระดับรายได้ของประชาชนให้มั่งคั่งกว่า การปรับปรุงนี้ปัจจุบันก็จัดได้ว่าเป็นภาระกิจหลักที่สำคัญของกรมการปกครอง รวมทั้งเป็นงานที่สำคัญของกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยที่ควรกระทำอยู่แล้ว ซึ่งถือได้ว่าเป็นงานประจำตามปกติ แต่ก็ควรจะเน้นหนักให้มากขึ้น

¹ ศูนย์ศึกษาและฝึกอบรม การวิจัยทางสังคมศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, รายงานผลการวิจัย เรื่อง การผันเงินสู่ชนบทของรัฐบาล : ศึกษาเปรียบเทียบภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยผู้ได้รับการอบรมหลักสูตร "นักวิจัยทางสังคมศาสตร์" รุ่นที่ 11 พ.ศ. 2518, (กรุงเทพฯ : อักษรไทย, 2519), หน้า 291-3.

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปในสังคมเกษตรกรรม รวมทั้งประเทศไทยแล้ว เราอาจจะพิจารณาถึงปัญหาที่สำคัญของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถจะจัดตั้ง ตลอดจนรวมตัวหรือสร้างสถาบันที่เข้มแข็งให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ก็เนื่องจากสาเหตุทางด้านสังคมและการเมือง¹

1. การขาดการจัดองค์กรอย่างมีระเบียบทางสังคม ทั้งนี้ การแก้ไขก็ขึ้นอยู่กับที่ระบบอุตสาหกรรมและความเป็นเมือง (urbanization) รวมทั้งการสื่อสารคมนาคม ตลอดจนการขนส่งที่ทำให้ประชาชนในชนบทได้เข้ามารวมตัวกัน ในอันที่จะช่วยประชาชนให้ก้าวขึ้นสู่ความคาดหวังที่สูงขึ้น เนื่องจากการศึกษาเป็นการแก้ไขทัศนคติและระบบชนชั้นให้หมดไป

2. เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลที่ต้องตกอยู่ภายในช่วงของการปฏิวัติรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง ทั้งนี้ปัจจัยใหญ่ ๆ ก็สืบเนื่องมาจากความคิดของคณะบุคคลเหล่านี้ คือ :-

(ก) พวกผู้นำรุ่นเก่า ซึ่งยึดถืออำนาจอยู่ในมือของตนเอง โดยเข้ากุมกลไกทางเศรษฐกิจเอาไว้

(ข) พวกทหารทั้งรุ่นอาวุโส และรุ่นหนุ่มที่มีทัศนคติขัดแย้งกันในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

(ค) ปัญญาชนรุ่นใหม่และนักวิชาการ ผู้ต้องการเปลี่ยนแปลงการเมือง

(ง) ชาวนารวมทั้งชาวชนบท ที่ไม่มีความหยิ่งรู้และสำนักทางการเมือง ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งองค์กรทางการเมือง การปกครองได้

อย่างไรก็ตาม สำหรับในประเทศไทยจะเห็นได้ว่าการปฏิวัติและรัฐประหาร ส่วนใหญ่ก็มาจากพวกทหาร ทั้งนี้ก็จัดได้ว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหานี้ เห็นได้ชัดว่าควรจะต้องมา

¹ Central Treaty Organization, op.cit., pp. 235-8.

จากการจัดองค์กรให้เกิดระเบียบทางสังคม โดยมีการรวมตัวอย่างเหนียวแน่น จากกลุ่มผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นซึ่งได้กลายมาแล้วในเบื้องต้น

ดังนั้น แนวทางของการวางนโยบายซึ่งได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ ย่อมจะมีส่วนช่วยปรับปรุงให้การปกครองท้องถิ่นก้าวหน้าต่อไป แต่ทั้งนี้ก็จะต้องเข้าใจที่ตัวกำหนดนโยบาย การกระจายอำนาจเสียก่อน แล้วจึงวางทางในการกำหนดนโยบาย จึงทำให้ส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถระดมสรรพกำลัง เขาช่วยเสริมสร้างต่อการปกครองในระดับชาติต่อไป¹

6.2.3 แนวโน้มของการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต

ในอนาคตการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยทั้งในด้านการควบคุม รวมทั้งการจัดโครงสร้างและองค์การ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้คือ :-

1. ควรจะได้ทำการจัดตั้งกระทรวงว่าการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติขึ้นมาใหม่ อีกกระทรวงหนึ่ง โดยให้กระทรวงนี้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด กล่าวคือ จะได้รับการโอนข้าราชการประจำรวมทั้งงานจากกรมการปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เพื่อทำให้การจัดระเบียบการบริหารและการปกครองท้องถิ่นสามารถที่จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น โดยไม่ต้องไปขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจมากอยู่แล้ว เนื่องจากทางคานากระทรวงมหาดไทยได้ควบคุมงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการปกครองไว้มาก เช่น งานตำรวจ ทำให้งานคานาการปกครองท้องถิ่นขาดอิสระในการปกครองตนเองไป กระทรวงว่าการปกครองท้องถิ่นนี้จะมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบ และเข้าสั่งการบริหารงาน

2. ปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์กรของหน่วยในการปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นในทุกๆระดับเสียใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น นอกจากนี้ การควบคุมหน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ควรตกอยู่ในอำนาจของผู้บริหารงานของ-

¹ Ibid., pp. 238-41.

ท้องถิ่น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ทั้งนี้จะพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ :-

2.1 ควรจะปรับปรุงหน่วยงานพื้นฐานของท้องถิ่น คือ ที่สภาตำบลให้ดีขึ้น¹ เพราะสภาตำบลนั้นมีลักษณะท้องถิ่นอยู่แล้ว โดยให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน² รวมทั้งแพทย์ประจำตำบล พร้อมกับคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากหมู่บ้าน รวมทั้งแพทย์ประจำตำบล พร้อมกับคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากหมู่บ้านละหนึ่งคนตามวาระ ทั้งนี้ให้อยู่ในวาระละ 4 - 5 ปี โดยประมาณ

2.2 หน่วยงานสุขาภิบาล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ประชาภิบาล) ควรจะปรับปรุงไปในรูปของร่างพระราชบัญญัติที่ได้นำเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในสมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช แต่ก็จะต้องมีการปรับปรุงกลไกบางอย่างเสียใหม่ คือ :-

ก) ในรูปของเทศบาลนั้นควรจะกำหนดออกไปหลายรูปแบบ ทั้งในรูปเทศบาลแบบมีผู้จัดการหรือเทศบาลในรูป ข. ซึ่งทางกระทรวงได้เคยออกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลมาในปี 2518 ที่จะให้มีผู้จัดการเทศบาล (city manager) หรืออาจจะเป็นไปใน

¹ นายอุทร ตันติสุนทร กรรมการธิการคนหนึ่ง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอเพิ่มข้อมัญญัติการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมกรรมการก็เห็นด้วย โดยมุ่งเน้นหนักไปที่สภาตำบล ได้มีบทบาทในการพัฒนาตัวเองเป็นสำคัญ อันเป็นการปูพื้นฐานระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จาก หนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวัน ฉบับประจำวันวันที่ 20 มีนาคม 2521, หน้า 1, 12.

² ได้มีผู้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งตามวาระโดยตรงและลับ และให้ลดถอนโดยผู้บริหารงานของท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งในระดับสูง โปรดดูใน ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์, การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน วิทยานิพนธ์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.2510, หน้า 191-79 และ ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ, วิเคราะห์การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน วิทยานิพนธ์แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2517, หน้า 86-8.

รูปของคณะกรรมการผู้บริหารงาน โดยให้ทั้งฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นอยู่ในตัวเอง ตามแบบ
ที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ ทั้งนี้คล้าย ๆ กับสหภาพบาล แต่ในเทศบาลมีคณะกรรมการหลายชุด
ซ้อนกันอยู่ เพื่อทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น

ข) ในรูปของสหภาพบาลนั้นควรมีการนำเอาหลักการบางอย่างที่
สำคัญของพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองออกมารับใช้ โดยให้ใช้รูปของ
คณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อนำไปช่วยในการบริหารงานและพัฒนาท้องถิ่นในเขตสหภาพบาล
เพราะสหภาพบาลมีเขตพื้นที่ซึ่งไม่กว้างใหญ่จนเกินไป รวมทั้งยังเป็นลักษณะที่ยังมีความเจริญ
ไม่สูง ต้องอาศัยการพัฒนาอยู่อีกมาก เช่นเดียวกับสภาพของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกัน
ตนเอง

ค) สหภาพบาลและสภาตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับต่ำ
ควรจะให้อยู่ในความควบคุมดูแลของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ไม่ควรติดต่อกับยัง
ส่วนกลาง นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า พื้นที่ในจังหวัดทุกการงานนี้จะเต็มไปด้วยหน่วยงานการ-
ปกครองท้องถิ่นในรูปสหภาพบาล สภาตำบล และเทศบาล สำหรับสหภาพบาลและสภาตำบลจะถูก
ควบคุมโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนเทศบาลนั้นจะแยกออกมาจากพื้นที่ขององค์การ-
บริหารส่วนจังหวัด เพราะถือได้ว่ามีความสามารถและความเป็นอิสระในการบริหารงานของทอง-
ถิ่นอย่างมาก ควรจะให้ขึ้นอยู่กับทางคาบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ไม่ควรให้
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเข้ามาควบคุม อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัด
ก็ยังคงขึ้นอยู่กับส่วนกลางโดยจะตองคอยรายงานและชี้แจงเรื่องราวต่าง ๆ ในการดำเนิน-
งานสหภาพบาลและสภาตำบล ไปให้แก่ส่วนกลางได้ทราบผลของการดำเนินงาน เมื่อสภาตำบล
และสหภาพบาลสามารถที่จะเลี้ยงตัวเองได้อย่างเต็มที่ ก็อาจจะขยายรูปแบบของการปกครอง-
ตนเองออกไปในรูปของเทศบาล เพื่อให้มีความอิสระและความสามารถในการบริหารงาน
มากขึ้น

3. ข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคทุกหน่วยงานไม่ควรมีบทบาทในการควบคุม
ดูแล ชี้แจง แนะนำ หรือคัดค้านต่อหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น แต่มีบทบาทและหน้าที่ใน
การประสานงาน ตลอดจนเข้าร่วมพัฒนาท้องถิ่นในฐานะเป็นตัวแทนจากส่วนกลางเท่านั้น โดย

จะมุ่งถึงการนำเอาเทคนิควิทยาการสมัยใหม่เข้ามาปรับใช้ให้แก่องค์กร รวมทั้งให้ความสนับสนุนในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า ข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคไม่ควรมัวอำนาจในการเข้าไปร่วมตัดสินใจต่อการดำเนินงานของท้องถิ่นได้เลย ยกเว้นในกรณีที่เป็นจริง ๆ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติและหรือผู้บริหารของท้องถิ่น ทั้งนี้โดยแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสภาจังหวัด หรือสภาท้องถิ่นอื่น ๆ เห็นสมควรจึงให้เข้าร่วมเป็นกรรมการในการบริหารโดยตำแหน่ง แต่จะเป็นไปในลักษณะชั่วคราวเท่านั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พื้นที่ทั้งประเทศจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอันได้แก่ สภาตำบล สุขาภิบาล และเทศบาล รวมทั้งกรุงเทพมหานคร เข้าไปครอบคลุมหมด สำหรับสภาตำบลและสุขาภิบาล เมื่อมีอำนาจในการให้บริการและมีรายได้สูง ตลอดจนสามารถขยายเขตพื้นที่ออกไปได้มากขึ้น ก็อาจจะเปลี่ยนไปเข้าสู่รูปเทศบาลในที่สุด ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นไม่มีเขตพื้นที่เป็นของตนเอง แต่จะเป็นหน่วยการประสานงาน รวมทั้งควบคุมสภาตำบลและสุขาภิบาล โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นผู้แทนจากประชาชนทั่วทั้งจังหวัดที่เข้ามาเป็นผู้บริหารงานโดยตรง สำหรับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อยู่ในความควบคุมดูแลจากส่วนกลางโดยตรงเท่านั้น

4. เมื่อหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้นแล้ว ข้าราชการส่วนภูมิภาคอาจจะขยายโอนสังกัดหน่วยงานของคนจากส่วนภูมิภาค เข้าสู่ส่วนท้องถิ่นได้ โดยส่วนท้องถิ่นคงให้ความเห็นชอบด้วย อันจะเป็นการช่วยเสริมสร้างความก้าวหน้าในการบริการให้แก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น แต่ทั้งนี้ส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องขยายอัตราตำแหน่งและเงินเดือนให้สูงขึ้น ตามฐานะรายได้ของคนที่มียู่ เพื่อให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้มีความก้าวหน้าในการเข้ามาทำงาน

5. หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นในระดับต่ำ ๆ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะคงให้ความช่วยเหลือโดยอ้อมในการบริหารงานอย่างเต็มที่ รวมทั้งต้องเป็นผู้เสนอเรื่องราวไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการปกครองท้องถิ่น เพื่อขอความช่วยเหลือในบางครั้ง

หน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ควรจะมีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น เพราะเป็นหน่วยงานที่กว้างใหญ่และมีความรับผิดชอบอย่างสูง¹ สำหรับในกระบวนการเลือกตั้งแล้ว น่าจะให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รวมทั้งพยายามหาทางสนับสนุนการเลือกตั้ง โดยอาศัยพรรคการเมืองในจังหวัดด้วย² ทั้งได้ช่วยเสริมสร้างทำให้ฝ่ายผู้บริหารงานและสภาท้องถิ่นมีแนวทางการดำเนินงานที่เห็นเด่นชัดมากขึ้น แต่ทั้งนี้พรรคการเมืองควรจะเป็นลักษณะของพรรคที่มีอิทธิพลอยู่เฉพาะในระดับท้องถิ่น เพราะถ้าหากเป็นพรรคที่มาจากระดับชาติแล้ว ย่อมจะทำให้เกิดการดึงอำนาจกลับสู่ส่วนกลางมากขึ้น

6. สำหรับปัญหาการปกครองกรุงเทพมหานคร ในทางปฏิบัติแล้วส่วนกลางควร จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น โดยออกกฎหมายขอกฎหมายบังคับให้ท้องถิ่นมีหน่วยงาน ที่สำคัญและจำเป็น เพื่อให้การบริการของกรุงเทพมหานคร เป็นไปโดยมีอำนาจอิสระให้เด่นชัดมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อจัดแบ่งกิจการของท้องถิ่นกับส่วนกลางออกจากกันให้มากขึ้น โดยจัดแบ่งออกไปเลยว่า ส่วนไหนเป็นงานของท้องถิ่น และส่วนไหนเป็นงานของระดับชาติ

¹ Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Kurusapha Press, 1967), p. 96.

² ยังได้มีผู้เสนอแนวทางการเลือกตั้งอื่น ๆ อีก โดยให้ผู้บริหารงานในระดับจังหวัด มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการ (ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน) หรือให้เป็นการเลือกตั้งเป็นชั้น ๆ ไปจากระดับต่ำสุดของท้องถิ่นจนถึงระดับจังหวัด ซึ่งผู้เขียนคิดว่ายังไม่เหมาะแก่การนำมาใช้ในประเทศไทย เพราะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมที่สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณอย่างมาก อีกทั้งทำให้ประชาชนยังไม่เข้าใจถึงบทบาทของฝ่ายบริหารงานของท้องถิ่นได้เด่นชัดขึ้น โปรดดูแนวทางการเลือกตั้ง เช่นที่ไว้ใน Harold F. Alderfer, Local Government in Developing Countries (N.Y. : McGraw-Hill Book Company, 1964), p. 235.

ส่วนปัญหาของการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น ควรแก้ไข โดยทดลองให้สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งผู้ว่าฯ เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับ ฝ่ายสภาที่มีความราบรื่นยิ่งขึ้น¹

ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้จะต้องประกอบกันไปทั้ง 3 ขั้นตอน คือ จะต้องเป็นไปทั้งในชั้นของ

1. การกำหนดนโยบายในการกระจายอำนาจ โดยสถาบันทางการเมือง
2. แนวทางการกำหนดและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจ

และ

3. พิจารณาถึงแนวโน้มของการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ของไทยในอนาคต

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่านโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการ- ปกครองท้องถิ่นของไทย จะมีส่วนช่วยปรับปรุงและแก้ไขข้อระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ของประเทศไทย ให้มีส่วนได้บรรลุถึงการพัฒนาประเทศชาติให้ก้าวหน้าทัดเทียมนานาอารยะ ประเทศ.

¹ Ibid., pp. 229-33.