

บทที่ ๒

บทสรุปในส่วนวิเคราะห์ และพิสูจน์สมมติฐาน

จากการศึกษาที่ผ่านมาข้างต้น เป็นการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับแนวความคิดหลักในการปกครองท้องถิ่น วิวัฒนาการของการปกครองของไทย โครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย ๒๕๑๔ - ๒๕๒๑ และแนวการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการพิจารณาหาแนวทางในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยให้สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

สำหรับ บทที่ ๒ ที่จะศึกษาต่อไปนี้จะเป็นการวิเคราะห์แนวความคิดหลักในการปกครองท้องถิ่น โครงสร้างต่าง ๆ ที่ควรจะเป็นสำหรับรูปการปกครองท้องถิ่นไทย และเป็นการพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ในบทนำ นอกจากนั้น จะเป็นการเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขให้การปกครองท้องถิ่นไทยมุ่งไปสู่การเป็นรากฐานของการปกครองประเทศอีกด้วย ต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์และพิสูจน์สมมติฐาน ซึ่งแบ่งเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

๑. วิเคราะห์ในส่วนที่ ๑ ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับปรัชญาหลักการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ กับการปฏิบัติในโลกของความเป็นจริง

๑.๑ ปรัชญาหลักการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ

การปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิให้ความหมายไว้หลายประการด้วยกัน * ซึ่งพอจะสรุปหลักการใหญ่ ๆ ที่สำคัญได้ ๓ ประการ คือ

* โปรคณแนวความคิดหลักในการปกครองท้องถิ่นในบทที่ ๒ ประกอบ.

๑.๑.๑ การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการบริหาร และ
การพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นโดยกระบวนการเลือกผู้นำท้องถิ่น กระบวนการตัดสินใจ
 เกี่ยวกับการจัดลำดับการพัฒนาท้องถิ่น การเสนอโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น เมื่อ
 ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองแล้ว จะเกิดความรู้สึกผูกพัน รักใคร่ และ
 พยายามที่จะปกป้องรักษาไว้มิให้สูญเสีย หรือถูกทำลายได้ง่าย

๑.๑.๒ เป็นองค์การที่มีอิสระในการดำเนินงาน และสามารถให้
ดุลยพินิจของตนเองภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยมีการกำหนดแบ่งแยกอำนาจหน้าที่
 ความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้รัดกุม เพื่อให้ท้องถิ่น
 มีอำนาจอิสระในการดำเนินงานตามที่ได้กำหนด หรือบัญญัติไว้ตามกฎหมายที่ให้อำนาจ
 โดยที่รัฐบาลเข้าควบคุมตามสมควร เพื่อมิให้กลายเป็นรัฐอิสระซึ่งมีอำนาจอธิปไตย
 ของตนเอง

๑.๑.๓ การมีอิสระพอสมควรเกี่ยวกับการบริหารการคลังของ
ท้องถิ่น การที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในด้านการบริหารการคลัง ทำให้มีอำนาจอิสระใน
 การบริหารงานและวินิจัยงานในท้องถิ่นได้ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งในขอบข่ายที่รัฐบาล
 ได้มอบอำนาจไว้ให้ การที่ท้องถิ่นสามารถกำหนดรายได้อื่นๆได้เองนั้น จะเป็น
 เครื่องยกระฐานะการคลังของท้องถิ่นและจะเป็นเครื่องช่วยปลดภาระผูกพันที่ต้องพึ่งเงิน
 อุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้ท้องถิ่นเป็นอิสระมากขึ้น

จากแนวความคิดหลักในการปกครองท้องถิ่นทั้ง ๓ ประการนี้ ประเทศที่
 พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ได้นำไปใช้
 ประสบผลสำเร็จจึงได้ศึกษามาแล้วจากบทที่ ๒

๑.๒ การปฏิบัติในโลกของความเป็นจริงในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย หากพิจารณาถึงรูปการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน
 โดยเปรียบเทียบกับปรัชญาหลักการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้อง
 คล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นน้อยมาก ถึงจะแยกพิจารณาถึงนี้

๑.๒.๑ การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หมายถึง มีการปกครองของประชาชนหรือการปกครองโดยประชาชน^๑ ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนในประเทศมีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องร่วมมือกันในการบริหารกิจการของประเทศ โดยจะออกมาในรูปการเลือกผู้แทนของตนเข้าบริหารกิจการต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

เมื่อประชาชนเป็นตัวจักรสำคัญของการปกครองของประเทศแล้ว การพัฒนาทางการเมืองจึงจำเป็นต้องเร่งถึงปัจจัยเกี่ยวกับตัวประชาชนเป็นพิเศษ โดยเฉพาะทางด้านทัศนคติ และความสนใจของประชาชน หรือบทบาทของประชาชนที่จะเข้าควบคุมหรือมีส่วนร่วมในการปกครอง การจะพิจารณาและวิเคราะห์ถึงลักษณะของประชาชนที่มีความรับผิดชอบในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนควรมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ

ก. ความรู้เรื่องของประชาชนเกี่ยวกับการเมือง และการเข้าร่วมมีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองของประเทศ (Political Socialization and Recruitment)

ข. การแสดงออกของประชาชนเพื่อรักษามลประโยชน์ของเขา (Interest Articulation)

ค. การรวมกลุ่มของประชาชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (Interest Aggregation)

^๑ กรมหลวงนครราชสีมา, "ประชาธิปไตย", การเมืองและการปกครอง, (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนักศึกษา, ๒๕๑๓), หน้า ๗๗.

ง. การแสดงความคิดเห็นของประชาชนในปัญหาการเมือง
ของประเทศ เพื่อให้ผู้บริหารของประเทศรับรู้ และนำไปปฏิบัติ (Political
Communication)

คุณสมบัติของประชาชนเหล่านี้ พอจะเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงความ
รับผิดชอบของประชาชนที่มีต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้

จากคุณสมบัติของประชาชนที่มีความรับผิดชอบต่อการปกครองตามระบอบ
ประชาธิปไตยดังกล่าว เมื่อพิจารณากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งทางด้านเศรษฐกิจ
สังคมและการเมือง จะเห็นได้ว่าประชาชนมีความสนใจระตือร้อนร้นเข้ามีส่วนร่วม
ในการปกครองประเทศ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนส่วนใหญ่ของ
ประเทศ ประชาชนมีความเชื่อมั่น รักและศรัทธาในการบริหารท้องถิ่น มีความรู้สึก
ผูกพัน มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารท้องถิ่น เกิดความรักหวงแหนเข้าใจสิทธิและ
หน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นที่อยู่อาศัย เป็นการสร้างสรรค์เมือง
ให้มีความรับผิดชอบต่อ (Responsible Citizen) หน่วยงานปกครองท้องถิ่นแต่ละ
หน่วยซึ่งประกอบเป็นประเทศจะมีเสถียรภาพ (Stability) ซึ่งจะส่งผลให้เกิด
ความมั่นคงของชาติ (National Security) เป็นส่วนรวม^๒ ประเทศที่

๑ กระทบของธรรมชาติ, "ปัญหาการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนา",
ในทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ อมร รัชศาสตร์
และชัตติยา กรรณสูต, เรียบเรียง (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การชายและ
การซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕) หน้า ๓๘.

๒ นักปกครองเก่า, "การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทเกี่ยวกับความมั่นคงของ
ชาติ", นิตยสารท้องถิ่น ๑๗ (มีนาคม ๒๕๒๐) : ๑.

เป็นตัวอย่างอันดี ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศในเอเชีย ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ต่างประสบความสำเร็จในเรื่องการปกครองท้องถิ่น โดยมีประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง

สำหรับประเทศไทยหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. ๒๔๗๕ และได้เริ่มมีการปกครองส่วนท้องถิ่นใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ตลอดระยะเวลา ๔๖ ปีที่ผ่านมา ประชาชนชาวไทยยังขาดการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง และยังคงขาดคุณลักษณะที่จะมีความรับผิดชอบในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติงานระดับท้องถิ่นมาเป็นเวลานาน ตลอดจนข้อคิดเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ ผลที่ได้รับส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน ก็จะแสดงให้เห็นต่อไปนี้คือ

จากการสัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ ไชว์พันธุ์^๑ ได้ให้ความเห็นดังนี้คือ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเดิมมีน้อยมาก แต่ปัจจุบันประชาชนให้ความสนใจในการมีส่วนร่วมมากขึ้น สืบเกิดไคจากการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด เมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นว่า การเลือกสมาชิกสภาจังหวัด ประชาชนใช้สิทธิมากกว่า เพราะเหตุว่า ความใกล้ชิด รักใคร่ นับถือมีมากกว่า ส่วนใหญ่จะเลือกตัวบุคคล หากมองในเรื่องนโยบาย และแผนการดำเนินงาน ประชาชนจะขาดความรู้ความเข้าใจ แต่สมาชิกสภาจังหวัดได้พยายามแก้ไขโดยชี้แจงให้ประชาชนเห็นความสำคัญ และชักจูงให้รวมตัว เน้นกิจกรรมในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับทีมงานของสภาจังหวัดว่ามีประสิทธิภาพแค่ไหน

^๑ สัมภาษณ์ ประสิทธิ์ ไชว์พันธุ์, สมาชิกสภาจังหวัดนครปฐม, ๑๔

จากการสัมภาษณ์ นายชั้น ไทยยิ้ม^๑ ได้ให้ความเห็นดังนี้คือ

ราษฎรส่วนใหญ่ยังไม่รูปร่างแบบการปกครอง
ท้องถิ่นเป็นอย่างไร เพราะขาดการอบรมในเรื่อง
รูปแบบ แต่สำหรับการไปเลือกตั้งในปัจจุบันมีมากขึ้น
เพราะเกิดจากความเกรงใจ รัฏฐิกร นบถือ และ
ในปัจจุบันนี้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ให้ความสนใจแก่ท้องถิ่น
มากขึ้น

จากการสัมภาษณ์ นายเลื่อน เลื่อนรังษี^๒ ได้ให้ความเห็นดังนี้คือ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนยังเคารพ
นบถือบขาราชการเหมือนเดิม แต่เริ่มมีความคิดสร้างสรรค์
ให้ท้องถิ่นมีความเจริญมากขึ้น สังกัดได้จากปัจจุบันประชาชน
เฉพาะท้องถิ่นให้ความร่วมมือในการเลือกตั้งแทนเข้ามา
บริหารงานท้องถิ่นมากขึ้น แต่เป็นการเลือกตั้งบุคคล

จากการสัมภาษณ์ นายแพทย์สมศักดิ์ วิจิฉัยกุล^๓ ได้ให้ความเห็นว่า

การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนให้การร่วม
มือในการปกครองท้องถิ่นดี และสนใจอย่างมาก จะเห็นได้

^๑ สัมภาษณ์ ชั้น ไทยยิ้ม, กำนันตำบลคอนยายหอม อำเภอเมือง จังหวัด
นครปฐม, ๑๘ สิงหาคม ๒๕๒๑.

^๒ สัมภาษณ์ เลื่อน เลื่อนรังษี, ปลัดอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม,
ทำหน้าที่ปลัดสุขาภิบาลโพรงมะเดื่อ, ๑๘ สิงหาคม ๒๕๒๑.

^๓ สัมภาษณ์ นายแพทย์ สมศักดิ์ วิจิฉัยกุล, เทศมนตรี เทศบาลเมือง
นครปฐม จังหวัดนครปฐม, ๒๕ สิงหาคม ๒๕๒๑.

จากการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของผู้บริหาร แต่การใช้
สิทธิในการเลือกตั้งน้อยมาก และยังไม่เข้าใจในระบบ
การปกครองแบบประชาธิปไตย

จากการสัมภาษณ์ นายชูศักดิ์ ชินวรรณโณ ^๑ ได้ให้ความเห็นว่า

การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากการชักนำของ
ข้าราชการ ประชาชนจึงมักไม่กระตือรือร้น การดำเนิน
กิจการใด ๆ ที่ประชาชนเข้าร่วม มักจะมีประสิทธิภาพ
น้อย เพราะยังไม่เข้าใจต่อหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจน
จนไม่มีความรู้เพียงพอ

จากการสัมภาษณ์ นายจิรพล วีระไวทยะ ^๒ ให้ความเห็นไว้ดังนี้

ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนยังไม่
เข้าใจกลไกการปกครองท้องถิ่น ขาดความรู้ ยุทธศาสตร์ และ
สุขภาพไม่ดี เป็นปัญหาพื้นฐานที่รัฐบาลสมควรแก้ไข เพื่อให้
การปกครองท้องถิ่นมุ่งไปสู่จุดประสงค์

จากการสัมภาษณ์ นายสุวัฒน์ รอคชมภู ^๓ ได้ให้ความเห็นว่า

ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจ ไม่สนใจในการปกครอง
ท้องถิ่น หรือการปกครองตนเอง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากทัศนคติ
ดั้งเดิมยังมีอยู่ในหมู่ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทซึ่งยอมรับการ

^๑ สัมภาษณ์ ชูศักดิ์ ชินวรรณโณ, ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น จังหวัดนครปฐม
ทำหน้าที่เลขานุการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม, ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๑.

^๒ สัมภาษณ์ จิรพล วีระไวทยะ, นายอำเภอเมืองนครปฐม, จังหวัด
นครปฐม, ๒๕ สิงหาคม ๒๕๒๑.

^๓ สัมภาษณ์ สุวัฒน์ รอคชมภู, ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง, ๘ กันยายน
๒๕๒๑.

ปกครองโดยราชการบริหารส่วนกลาง สภาทางเศรษฐกิจ
ในระดับครอบครัวยังอยู่ในสถานะแรนแคน ประชาชนขาด
การศึกษาประชาธิปไตยหรือการปกครองตนเองในทางปฏิบัติ
มากอน แต่ถูกรัฐบาลหิบบยั้งให้โดยประชาชนไม่เข้าใจและ
เรียกรอง นอกจากนั้น การเลือกตั้งในรูปแบบต่าง ๆ ไม่
ว่าจะเป็นสภาผู้แทน, สภาท้องถิ่น รวมทั้งการเลือกตั้งกำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชนจะเลือกบุคคลที่ใกล้ชิด หรือผู้เฒ่า
ประโยชน์ หรือผู้มีอิทธิพล ทางการเงิน และอื่น ๆ
ตามสภาพของท้องถิ่น ฉะนั้น ราชการบริหารส่วนกลาง
ยังต้องอุมชูอยู่มาก ต้องมีการควบคุม จึงขาดอิสระใน
การปกครองตนเอง ในแง่ของการปกครองตนเองตาม
ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแทบมองไม่เห็นจากประชาชน
ส่วนใหญ่

จากการสัมภาษณ์ นายโสภณ ปภากจน์^๑ ให้ความเห็นไว้คือ

การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองแล้ว
จะเห็นได้ว่ายังเขามามีส่วนรรมนอยมาก เพราะประชาชน
ยังมีการศึกษาค่า เศรษฐกิจยังอยู่ในสถานะยากจน จึงไม่
คอยสนใจในคานการมีส่วนร่วมในการปกครอง เทวโค่นัก
สำหรับประชาชนที่เขามามีส่วนรรมอันเป็นจำนวนน้อยนั้น
ก็ยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลรรมอบหลายประการ เป็นคณา
การเคารพใคร่กับผู้มีอำนาจเลือกตั้ง และการที่มีการ
ซื้อ เสียงของนักการเมืองระดับท้องถิ่น โดยใช้วิธีการ
ต่าง ๆ เขาหลอกล่อ ทำให้ประชาชนมองเห็นการเลือกตั้ง
เป็นการแลกเปลี่ยน แทนที่จะมองเห็นว่าเป็นหัวใจสำคัญของ

^๑ สัมภาษณ์ โสภณ ปภากจน์, ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองวิชาการ กรมการ
ปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ๔ กันยายน ๒๕๒๑.

ประชาธิปไตย ซึ่งเป็นเหตุให้การเมืองในระบบประชาธิปไตย
ประสบกับความล้มเหลว นักการเมืองก็ขาดวัฒนธรรมทางการเมือง
มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ผลที่ตามมา
คือประชาชนเบื่อหน่ายต่อการล้มลุกคลุกคลานของการปกครอง

จากข้อเขียนของ นายสมชาย อายุตะนิล^๑ ได้แสดงไว้ว่า

ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ขาดกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง
ที่จะเป็นตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริง จะมีก็แต่กลุ่มอิทธิพลทาง
การเมืองที่เป็นข้าราชการ จึงปรากฏว่าเทศบาลอยู่ภายใต้
อิทธิพลของรัฐบาลต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การบริหารงาน
เป็นไปเพื่อความประสงค์ของส่วนกลาง ความต่อเนื่องในการ
ปกครองท้องถิ่นจึงหยุดชะงัก ในที่สุดประชาชนก็ไม่สนใจที่จะเข้าร่วมอีกต่อไป

จากข้อเขียนของ นายชูวงศ์ ฉายะบุตร^๒ ได้แสดงไว้ว่า

การที่จะวินิจฉัยว่าประชาชนมีความตื่นตัวที่จะปกครองตนเอง
มากน้อยเพียงใดนั้น เป็นสิ่งที่กระทำโดยยาก แต่พอจะ
พิจารณาไคว่ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อการปกครองในเขต
ชนบทมีลักษณะแตกต่างไปจากความรู้สึกของประชาชน ต่อการ
ปกครองในเขตชุมชนชนหนาแน่น ในเขตชนบทนั้นประชาชน
เพิ่งเล็งสุ่สถาบันการปกครองส่วนภูมิภาค และเจ้าหน้าที่ของส่วน
กลาง เช่น นายอำเภอ ในฐานะผู้ปกป้องคุ้มครองประชาชน
แต่ในเขตชุมชนหนาแน่นหรือเขตเทศบาลใหญ่ ๆ ความสำคัญ
ของนายอำเภอนั้นลดลง

^๑ สมชาย อายุตะนิล, "เทศบาลกับการพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น",
รัฐศาสตร์นิเทศ ๘ (มกราคม - มีนาคม ๒๕๑๘) : ๑๑๒.

^๒ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การวิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
ปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย,
๒๕๑๐), หน้า ๓๘.

ฉะนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิตลอดจนผู้ถูกคุกคามอยู่กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น และนักวิชาการต่าง ๆ สามารถจะพิจารณาเกี่ยวกับสภาพการณ์มีส่วนร่วมทางการปกครองตนเองของประชาชนในประเทศไทยได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการปกครองตนเองของประชาชนไทยยังมีน้อยมาก เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมีสภาพที่ว่า ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการปกครองระดับท้องถิ่น แม้จะมีการเลือกตั้งความวิถีทางของประชาธิปไตยก็ตาม แต่ผลที่ได้รับกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม เพราะประชาชนมักจะเลือกตัวบุคคลผู้ใกล้ชิดหรือใคร่นับถือ ซึ่งเป็นบ่อเกิดแห่งการก้าวน้ำร้อนเสียดียงของนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่ไม่มีความจริงใจต่อประชาชน เพื่อมุ่งหวังเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ให้กับตนและพวกพ้อง ทำให้ประชาชนมองภาพพจน์ของการเลือกตั้งเป็นการแลกเปลี่ยนแทนที่จะมองเห็นว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตชุมชนกับในเขตชนบท จะเห็นได้ว่าในเขตชุมชนประชาชนมีการศึกษาและเศรษฐกิจดีกว่า จะมีความสนใจในการเข้ามามีส่วนรวมมากกว่า มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และสนใจส่งผู้แทนเข้าร่วมในการบริหารงาน ต่างกับในเขตชนบท ประชาชนมีการศึกษาค่ำ และเศรษฐกิจยากจนกว่า ประกอบกับการรวมตัวเป็นกลุ่มน้อยยากที่จะเข้าร่วมกิจกรรมเป็นกลุ่มได้ การมีส่วนร่วมจึงมีน้อยกว่า ดังนั้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมโดยเฉลี่ยแล้วน้อยมาก และในจำนวนผู้ที่มีส่วนร่วมอันน้อยนั้นยังคงอยู่ในแวดวง ของนักการเมืองท้องถิ่นผู้หวังครอบงำผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตนมากกว่าให้การบริการแก่ประชาชน จึงทำให้ประชาชนเกิดความเอือมระอาต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการปกครอง

จากการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อยนั้น สามารถแยกพิจารณาโดยสรุปออกเป็น ๓ ประเด็น



(ก) ทางด้านประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความสนใจในการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีสาเหตุหลายประการด้วยกัน ประการแรก ลักษณะทางสังคมไทยไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสืบเนื่องมาจากค่านิยมดั้งเดิมที่เคยรับการปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ประชาชนทุกคนต้องเชื่อฟัง และอยู่ในฐานะที่จะต้องปฏิบัติตามผู้บริหารตลอดเวลา โดยไม่มีการโต้แย้ง สภาพเหล่านี้สืบต่อตกทอดมาแม้แต่ในระบอบการปกครองที่ได้จากเด็กต้องเคารพเชื่อฟังพ่อแม่และผู้มีอาวุโสกว่าอยู่ตลอดเวลา ประการที่สอง การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยยังใหม่ต่อประชาชนอย่างมาก และไม่มีการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้าใจอย่างจริงจัง สภาพการปกครองท้องถิ่นจึงล้มลุกคลุกคลานมาตลอด ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ประการที่สาม ระดับความรู้และการศึกษาของประชาชนอยู่ในขั้นต่ำ ยากต่อการปลูกฝังให้เข้าใจถึงระบบการปกครองได้ ประการที่สี่ อาชีพของคนไทยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพกสิกรรมและเกษตรกรรม ผลผลิตที่ได้รับมักจะขึ้นอยู่กับสภาพลมฟ้าอากาศ รายได้จึงไม่แน่นอน ประกอบกับรายได้จากการเกษตรกรรมและกสิกรรมอยู่ในขั้นต่ำ ประชาชนจึงตกอยู่ในสภาพยากจนเป็นส่วนใหญ่ ความคิดและความกระตือรือร้นทางด้านการศึกษาไม่สนใจในการปกครองจึงอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

(ข) ทางด้านรัฐบาล สาเหตุสำคัญในการที่ประชาชนขาดความสนใจเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอันเกิดจากรัฐบาล มีหลายประการด้วยกัน ประการแรก กฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่รัฐบาลตราขึ้นไว้บังคับกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นไปอย่างรัดกุมจนบางครั้งทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง ประการที่สอง เนื่องจากท้องถิ่นขาดผู้นำในงานในการบริหาร จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาดำเนินงานแทน ประการที่สาม โครงสร้างการจัดองค์กรของการปกครองท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวยให้

ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ เป็นันันว่า รูปสุขาภิบาล มีกรรมการที่มาจากกาเลือกตั้งเพียง ๔ คน ส่วนกรรมการอื่น ๆ มาจากการแต่งตั้ง และโดยค้ำแห่งทั้งสิ้น นอกจากนั้นหัวหน้าฝ่ายบริหารของรูปสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากข้าราชการประจำส่วนภูมิภาค ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในค้ำนการบริหรลดน้อยลงไป

(ค) นักการเมืองระดับท้องถิ่น นักการเมืองระดับท้องถิ่นของไทยยังไม่มียุคค้ำการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นค้ำแทนของประชาชนในระดับท้องถิ่นมุ่งหวังที่จะเข้ามาค้ำบโดยผลประโยชน์ใส่ตนและพวกพ้อง ค้ำอย่างเช่น สมาชิกสภาจังหวัด ประมาณร้อยละ ๕๐ มาจากพวกผู้รับเหมาก่อสร้าง ซึ่งหวังที่จะเข้ามารับงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปทำเพื่อความร่ำรวยของตน เป็นเหตุให้การที่ประชาชนมุ่งหวังว่าผู้แทนของตนจะบริหรงานเพื่อประชาชนสูญสิ้นไป นอกจากนั้นค้ำอย่างที่ได้เห็นได้ชัดคือ พวกสมาชิกสภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรี ซึ่งแก่งแย่งชิงกันเพื่อจะได้เป็นฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลค้ำยจ้องจะเปิดอภิปรายทั่วไป คณะเทศมนตรีก็ค้ำยหาโอกาสยุบสภา ทำให้สภาการเมืองระดับท้องถิ่นปั่นป่วนวุ่นวาย เป็นที่เชื่อมระอาแก่ประชาชนอย่างยิ่ง

มูลเหตุทั้ง ๓ ค้ำน ดังกล่าว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนชาค้ำการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งพอจะสรุปประเด็นสำคัญได้ว่าเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ การศึกษา ชาค้ำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจ และกระตุ้นให้มี

สัมภาษณ์ บุญรงค์ นิลวงศ์, หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ๒๐ กันยายน ๒๕๒๑.

ส่วนรวม โครงสร้างต่าง ๆ ของรูปการปกครองท้องถิ่นไม่ใช่อำนวย และนักการเมืองระดับท้องถิ่นต่างมุ่งหมายกอบโกยผลประโยชน์ใส่ตนและพวกพ้อง เป็นสาเหตุให้ประชาชนเอือมระอาที่จะเข้ามามีบทบาทในทางการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ เพราะเห็นความล้มเหลวของระบบการเมืองระดับท้องถิ่นดังที่ผ่านมาแล้ว

หากจะมองย้อนไปถึงเมื่อคราวเริ่มก่อตั้งการปกครองท้องถิ่นใหม่ ๆ ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ สภาพขณะนั้นประชาชนยังไม่มี ความเข้าใจในระบบกลไกการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเลย เมื่อรัฐบาลมอบรูปแบบการปกครองท้องถิ่นมาให้ประชาชนรับไว้ แต่ไม่มีความรู้ความเข้าใจที่จะบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ ประกอบกับกลไกการเมืองระดับชาติล้มลุกคลุกคลาน มีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง ทำให้การเมืองระดับท้องถิ่นหยุดชะงักไปด้วย ประชาชนจึงเกิดความเอือมระอาต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง เพราะถือว่าเป็นเรื่องของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการกันไป ประชาชนเป็นเพียงผู้คอยรับบริการเท่านั้น อันเป็นที่คนคิดดั้งเดิมในสมัยที่ยังมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชหลงเหลืออยู่

ฉะนั้น หากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว ปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ทางด้านประชาชน รัฐบาล และนักการเมืองท้องถิ่น เป็นผลผูกพัน ต่อเนื่องกันมาแต่จุดเริ่มต้นหลักที่ทำให้ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่รัฐบาลหยิบยื่นการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นให้แก่ประชาชน และรัฐบาลเข้าร่วมกุมอย่างแข็งขัน เป็นเหตุสำคัญ เพราะประชาชนไม่ได้มีความกระตือรือร้นเรียกร้องให้มีการปกครองลักษณะนี้ ทำให้ขาดความสนใจที่จะเข้าร่วมในการปกครอง เพราะถือว่าเมื่อรัฐบาลมอบให้ รัฐบาลก็ต้องเป็นผู้ทำ ประชาชนเป็นเพียงผู้คอยรับบริการ ซึ่งเป็นผลผูกพันให้ปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมามากมาย

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลายประการที่ทำให้มองเห็นว่า หากประชาชนเรียกร้องและเข้ามาร่วมกันอย่างจริงจังแล้ว จะประสบผลสำเร็จอย่างเต็มที่ ดังจะขอยกตัวอย่างประกอบคือ

(ก) การเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองเมื่อ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

เป็นการเปลี่ยนแปลงอันมีพื้นฐานมาจากความต้องการของประชาชน ที่จะให้ได้มาซึ่งการเป็นประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างแท้จริง มูลเหตุนี้เกิดจากการที่ผู้บริหารประเทศขณะนั้น บริหารประเทศในลักษณะเผด็จการปกครองโดยกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง ต่อมาได้มีกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง เรียกร้องให้มีการปกครองตามแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยได้รับการสนับสนุนจากนิสิตนักศึกษาและประชาชนเป็นจำนวนมาก ในที่สุดก็เป็นผลสำเร็จ ทำให้รัฐบาลขณะนั้น ซึ่งมีจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องลาออกจากตำแหน่ง จากเหตุการณ์ครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า ช่างประชาชนมีความเรียกร้องและต้องการแล้ว จะเกิดการรวมกลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการอันนั้น

(ข) โครงการไทยบ้านอาสาป้องกันตนเอง (ทสป.) โครงการนี้ถือกำเนิดมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะในจังหวัดนครพนม สกลนคร และศรีสะเกษ^๑ ได้มีการจัดตั้งหมู่บ้าน ทสป. ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแย่งชิงประชาชนจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในระดับหมู่บ้าน เรียกว่า "ยุทธศาสตร์บ้านล้อมป่า"^๒ วิธีการก็คือ สร้างความเข้าใจในอุดมการณ์การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเสียก่อน จากนั้นก็นำในการป้องกันรักษาหมู่บ้าน เมื่อประชาชนเห็นความสำคัญก็ร้องขอและเชิญเจ้าหน้าที่ไปฝึกให้เอง จากการ

^๑ โสภณ ปภากัจน์ และชาติตรี ทิเรกศรี, "การปกครองส่วนภูมิภาคของไทย", (อัครสำเนาะ) (ม.ป.ท.) (ม.ป.ป.), หน้า ๕๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

สัมภรณ์ พลตรี อาทิตย์ กำลัง เอก ผู้ซึ่งคลุกคลีอยู่กับโครงการนี้แต่เริ่มต้น ได้ให้คำชี้แจงว่า "ประชาชนมีความสนใจและกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมในการฝึกอย่างจริงจัง เพราะเห็นประโยชน์ในการป้องกันภัยจากผู้ออกการร้ายคอมมิวนิสต์ ประชาชนมีระเบียบวินัย เข้มแข็ง จากที่ผ่านมามีปรากฏว่า ทสป. ได้ร่วมกับทหาร เข้ากวาดล้างผู้ออกการร้ายคอมมิวนิสต์ได้ผลสำเร็จหลายครั้ง ประชาชนมีขวัญดีขึ้น ทำให้โครงการนี้แผ่ขยายไปอย่างรวดเร็ว คาดว่าต่อไปจะขยายเขตครอบคลุมพื้นที่ภาคอีสานทั้งหมด อันจะนำความสงบสุขมาสู่ประเทศไทยต่อไป" ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าสิ่งใดก็ตามที่ประชาชนเรียกร้องและต้องการ ย่อมบังเกิดผลดีในทางปฏิบัติ มีความร่วมมืออย่างจริงจัง เพื่อให้สำเร็จตามความปรารถนาที่ตั้งไว้

(ค) โครงการลูกเสือชาวบ้าน (ลส.ขบ.) โครงการนี้ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ๕ สิงหาคม ๒๕๑๔ โดยกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน (กท.ตชด.) เขต ๘ ร่วมกับสำนักงานการศึกษาเขตจังหวัดอุดรธานี^๒ โดยมีวัตถุประสงค์ของการสร้างความสามัคคีและไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง โครงการนี้ได้รับความสนใจจากประชาชนแทบทุกภาคของประเทศ จะสังเกตได้จากการพระราชทานธงประจำรุ่นของลูกเสือชาวบ้าน และความพร้อมเพรียงในการเข้าร่วมกิจกรรมของลูกเสือชาวบ้านในปัจจุบันมีมากมาย แสดงให้เห็นในการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อน และเป็นพลังสำคัญอันใหญ่หลวงของประชาชน ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันโดยไม่มีผู้บังคับ

^๑ สัมภรณ์ พลตรี อาทิตย์ กำลัง เอก, ผู้บัญชาการกองพลที่ ๓ กองทัพภาคที่ ๒, ๑ กันยายน ๒๕๒๑.

^๒ ไสภณ ปภากพันธ์ และ ชาตรี ทิเรกศรี, "การปกครองส่วนภูมิภาคของไทย", หน้า ๕๕.



จากตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า การสิ่งใดที่ประชาชนมีความต้องการและเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งนั้น ประชาชนจะเข้าร่วมอย่างจริงจัง และแข่งขันกว่าการที่รัฐบาลจะหยิบยื่นให้ ฉะนั้น หากจะนำมาพิจารณาปรับใช้กับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีพื้นฐานจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นเดียวกัน อาจพิจารณาได้ว่าหากการปกครองท้องถิ่นนั้นประชาชนมีความต้องการเรียกร้องให้มีการปกครองตนเอง จะมีคุณค่าและมีประสิทธิภาพดีกว่าที่รัฐบาลพยายามหยิบยื่นให้ โดยมีข้อสนับสนุนจากผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านสอดคล้องในแนวเดียวกัน ซึ่งจะขอยกความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านดังนี้

จากการสัมภาษณ์ นายโสภณ ปภากิจน์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ กรมวิชาการ กรมการปกครอง ได้ให้ความเห็นว่า "ในทางอุดมคติและความเป็นจริงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า การที่ประชาชนเรียกร้องให้มีการปกครองตนเองจะมีคุณค่าน่ามากกว่าที่รัฐบาลหยิบยื่นให้ เพราะการที่ประชาชนสามารถจะเรียกร้องขึ้นได้นั้น แสดงให้เห็นถึงประชาชนมีความต้องการ, มีการศึกษาดีพร้อมที่จะปกครองตนเองได้ โดยคำนึงถึงปัญหาเกี่ยวกับสภาพท้องถิ่น, รายได้, ความหนาแน่นของประชากร และการศึกษาของประชาชน"

จากการสัมภาษณ์ นายชัน ไทยยิ้ม กำนันตำบลคอนยายหอม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ได้ให้ความเห็นว่า "การให้ประชาชนริเริ่มทำการปกครองตนเองขึ้นเหมาะสมและมีคุณค่ากว่า เพราะสามารถรู้ถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นดีกว่า"

จากการสัมภาษณ์ นายสุพัฒน์ รอดชมภู ผู้ตรวจราชการ กรมการปกครอง ได้ให้ความเห็นว่า "แม้จะรอไปอีกบ้างก็ตาม การเรียกร้องในการปกครองตนเองจากประชาชนจะมีคุณค่ามากกว่ามาก"

จะเห็นได้ว่า ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นสอดคล้องไปในแนวเดียวกันที่ว่า การที่ประชาชนเรียกร้อง และต้องการให้มีการปกครองตนเอง จะมีคุณค่ามากกว่า การที่รัฐบาลหยิบยื่นให้ แต่การเรียกร้องและมีความต้องการในการปกครองตนเองจะ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ประชาชนต้องมีการศึกษาค้นคว้า มีเศรษฐกิจดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สรุปและพิสูจน์สมมติฐานที่ ๑

จากการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการ ปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น จะเห็นว่าการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนน้อยมาก อันสืบเนื่องมาจากสาเหตุที่ว่า ภาวะเศรษฐกิจ การศึกษา และสภาพสังคม ของ ประชาชนยังต่ำ ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงคุณค่าการปกครองแบบ ประชาธิปไตย โครงสร้างต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชน เข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง นักการเมืองมุ่งหวังกอบโกยผลประโยชน์ใส่ตน และพวก พ้องมากกว่าให้การบริการแก่ประชาชน สภาพต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ประชาชนเอือม ระอาต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

หากจะพิจารณาในมุมกลับจะเห็นได้ว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นมาจาก สาเหตุใหญ่ประการหนึ่งที่ว่า การปกครองท้องถิ่นไทยแต่เริ่มแรกเป็นการมอบให้จาก รัฐบาล ทำให้ประชาชนมีความติดอยู่เสมอว่า ประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการเท่านั้น หากได้มีบทบาทในการดำเนินการปกครองอย่างไรไม่ ปัญหาอื่น ๆ จึงตามมามากมาย จากเหตุการณ์ข้างอย่าง เป็นต้นว่า เหตุการณ์เมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครอง วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๗๕ โครงการไทยบ้านอาสาป้องกันตนเอง (ทสป.) และ โครงการลูกเสือชาวบ้าน (ลส.ชบ.) ทำให้มองเห็นภาพพจน์ในการมีส่วนร่วมอย่าง จริงจังของประชาชน ในการร่วมกิจกรรมที่ตนเรียกร้อง และมีความต้องการ ประกอบกับการให้สัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้คลุกคลีอยู่กับการปกครอง พอจะสรุป

ได้ว่า การที่ประชาชนมีความต้องการเรียกร้องให้มีกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม ประชาชน จะทุ่มเทกำลังกาย กำลังใจ ในการเข้าร่วมกิจกรรมนั้น ๆ อย่างเต็มที่ จนบังเกิดผล สำเร็จตามความปรารถนา หากจะพิจารณาถึงการปกครองท้องถิ่นซึ่งประชาชนเป็น พื้นฐานของการปกครอง ก็อาจจะนำมาพิจารณาปรับใช้กันได้ว่า การปกครองท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนมีความต้องการ เรียกร้องให้มีการปกครองตนเอง จะมี คุณค่าและมีประสิทธิภาพดีกว่าการที่รัฐบาลพยายามหยิบนัดให้ ซึ่งเป็นการสอดคล้อง กับสมมติฐานที่ตั้งไว้ในบทนำ

๑.๒.๒ เป็นองค์กรที่มีอิสระในการดำเนินงาน และสามารถใช้อ

ดุลยพินิจของตนเองภายใต้การควบคุมของรัฐ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเกิดจาก ทฤษฎีการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้การกระจายอำนาจจะต้อง เป็นการ กระจายทั้งอำนาจการเมือง และการบริหาร ทั้งสองอย่างควบคู่กันไป ถ้าขาด อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว หน่วยการปกครองที่ได้รับอำนาจนั้นย่อมไม่เป็นหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นตามความหมายของทฤษฎีที่กล่าวมา การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึงท้องถิ่นที่มีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายการปกครองของตนเองได้ ส่วนการ กระจายอำนาจการบริหาร หมายถึงท้องถิ่นมีอำนาจที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่น ของตนให้เป็นไปตามนโยบาย ทั้งนี้รวมตลอดถึงอำนาจที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการ ปกครองซึ่งอาจจะเกิดขึ้นด้วย ๑

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นการเมืองหรือการ บริหารให้แก่ท้องถิ่น จะต้องต้องมีขอบเขตจำกัด และมีการควบคุม มิฉะนั้นท้องถิ่นจะ กลายเป็นรัฐอิสระ หรือรัฐซ้อนรัฐ อันอาจจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐได้

๑ อภิราม เอี่ยมอรุณ, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตาม รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน" นิตยสารท้องถิ่น ๑๘ (กันยายน ๒๕๑๗) : ๒.

ในการดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ รัฐโดยทั่วไปจะดูแลเน้นหลัก ๓ ประการคือ

- (ก) รัฐเข้าควบคุมกิจการอันกระทบกระเทือนต่อมั่นคง ความ
เป็นเอกราชของประเทศหรือรัฐ อันเป็นส่วนรวมและกิจการที่เกี่ยวกับต่างประเทศ
- (ข) กำหนดมาตรฐาน (Standard) ขั้นต่ำ ของบริการที่
ท้องถิ่นจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นของตน
- (ค) รัฐจะต้องส่งเสริมประสิทธิภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
และเป็นตัวกลางในอันที่จะสนับสนุนและประสานงานการช่วยเหลือท้องถิ่นอีกด้วย °

เมื่อการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่ท้องถิ่นมีขอบเขตจำกัด และต้องมีการควบคุมบังคับแล้ว ผลที่ตามมาก็คือ ถ้ารัฐควบคุมมากท้องถิ่นก็ย่อมมีอิสระน้อย ถ้ารัฐควบคุมน้อยท้องถิ่นก็มีอิสระมาก ดังนั้น ท้องถิ่นจะมีอิสระมากหรือน้อยจึงขึ้นอยู่กับ การควบคุมของรัฐ

สำหรับประเทศไทยการปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมจากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเข้มงวดหลายประการด้วยกัน ประการแรก ควบคุมทางการปกครอง ประการที่สอง ควบคุมทางการดำเนินงาน และ ประการที่สาม ควบคุมทางด้านการศึกษา จากลักษณะการควบคุมดังกล่าวนี้ ทำให้การปกครองท้องถิ่นทั้ง ๓ รูป คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานจนดูประหนึ่งว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยมีลักษณะเป็น "การปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง" ดังจะวิเคราะห์การควบคุมตามกฎหมาย

° กองบรรณาธิการ. "บรรณาธิการแดง", นิตยสารท้องถิ่น ๑๖

ที่จัดตั้งองค์กรท้องถิ่นทั้ง ๓ รูป ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ และพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๙๕ โดยสรุปดังต่อไปนี้

(๑) การควบคุมทางการปกครอง

(ก) มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาจังหวัด^๑ ของรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด และยุบสภาเทศบาล^๒ ของรูปเทศบาลได้ โดยให้ประชาชนเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้บางกรณีก็เป็นการแต่งตั้งชดเชยสำหรับรูปสุขาภิบาล อำนาจของรัฐมนตรีไม่ระบุไว้

(ข) มีอำนาจปลดสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ในกรณีเทศบาล รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากสมาชิกภาพได้ ถ้าเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีความประพฤติก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาล ๓ ครั้ง ติด ๆ กัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร^๓ ในกรณีสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้กรรมการสุขาภิบาล ที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งได้ถ้าสอบสวนแล้วได้ความว่าทำความเสื่อมเสียจริง^๔ สำหรับองค์การ

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๘, มาตรา ๑๓.

^๒ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖, มาตรา ๗๔.๒๕๕.

^๓ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖, มาตรา ๑๘ (๗) : ๒๒๙.

^๔ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๙๕, มาตรา ๑๐ (๔) (๕) (๖) : ๑๒๖๓.

บริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนแล้วสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดขาดคุณสมบัติในการสมัครเข้ารับเลือกตั้ง

(ค) มีอำนาจปลดหรือยุบฝ่ายบริหารท้องถิ่น ในกรณีครอบคลุมเฉพาะการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบคณะเทศมนตรี หรือปลดเทศมนตรีเป็นรายบุคคลได้ ^๒ ถ้าเห็นว่าประพฤติเสื่อมเสียแก่เทศบาล ทั้งนี้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้อนุมัติ สำหรับกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล หัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว การจะออกจากตำแหน่งก็หมายถึงมีการโยกย้ายตามสายงานประจำเท่านั้น

(ง) มีอำนาจออกกฎข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการประชุมของสภาท้องถิ่น การคลัง การจัดทำงบประมาณ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้ง ๓ รูป

(จ) มีอำนาจควบคุมเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ในกรณีเทศบาลการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทั่วประเทศขึ้นอยู่กับระเบียบพนักงานเทศบาลภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการกลางที่เรียกว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ^๓ และคณะกรรมการอื่น ๆ ที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น ในระดับจังหวัดได้จัดให้มีคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ท. จังหวัด โดยออก

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๕, มาตรา ๕.

^๒ ฎีกายละเอียดจากบทที่ ๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลประกอบ.

นามจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ และ คณะอนุกรรมการอื่น ๆ มาจากข้าราชการทั้งสิ้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการพนักงาน เทศบาล (ก.ท.) และคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) ประกอบด้วยข้าราชการทั้งสิ้น แสดงถึงการควบคุมทางด้านการบริหารงานจากส่วนกลางอย่างเข้มงวด และเทศบาลเองก็มีคณะอนุกรรมการ พนักงานเทศบาลสามัญประจำเทศบาล เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ท. เทศบาล โดย ออกนามเทศบาลนั้นประกอบด้วย นายกเทศมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการอื่น ๆ อ.ก.ท. เทศบาลนี้ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงเลย ในกรณี องค์การบริหารส่วนจังหวัด การบริหารงานบุคคลกำหนดไว้เช่นเดียวกับข้าราชการ พลเรือน โดยแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ ระดับองค์การกลาง ได้แก่คณะกรรมการ ข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน และมีคณะกรรมการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด อีกระดับหนึ่งคือระดับ ท้องถิ่น ได้แก่คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (อ.ก.จ) โดยมีผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการและคณะอนุกรรมการอื่น ๆ ที่เป็นหัวหน้า ส่วนราชการ ในจังหวัด อันประกอบไปด้วยข้าราชการประจำทั้งสิ้น ในกรณีสุขาภิบาล เนื่องจาก สุขาภิบาลยังไม่มีพนักงานสุขาภิบาลประจำ เจ้าหน้าที่บริหารของสุขาภิบาลส่วนใหญ่ หรือแทบทั้งหมดเป็นข้าราชการประจำ ดังนั้นจึงอนุโลมใช้พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนไปพลาง ๆ ก่อน

ดูรายละเอียดจากบทที่ ๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบ.

ฉะนั้น หากพิจารณาการควบคุมทางการปกครอง จะเห็นได้ว่าการปกครอง
ท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคอย่างเข้มงวด ทั้งระดับสภา
ท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนพนักงานท้องถิ่น ต้องอยู่ในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่
ส่วนกลางกำหนดขึ้นทั้งสิ้น

(๒) การควบคุมทางด้านการดำเนินงาน

(ก) อำนาจในการอนุมัติเทศบัญญัติ, ข้อบัญญัติจังหวัด และข้อ
บังคับสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการอนุมัติ ลงนามประกาศใช้
เทศบัญญัติ^๑ ข้อบัญญัติจังหวัด^๒ และข้อบังคับสุขาภิบาล^๓ ซึ่งจะเห็นได้ว่าส่วน
ภูมิภาคเข้าควบคุมอย่างเต็มที่

(ข) อำนาจในการระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบกฎข้อบังคับ
ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในกรณีเทศบาล เมื่อนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการ
จังหวัดแล้วแต่กรณี เห็นว่าคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาล
ไปในทางที่อาจจะเสียหายต่อเทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ ให้นายอำเภอหรือ
ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงแนะนำ หากไม่ปฏิบัติตามมีสิทธิสั่งให้เพิกถอน หรือระงับ
การปฏิบัตินั้นเสียชั่วคราว แล้วรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ
ภายในกำหนดสิบห้าวัน เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามสมควร^๔ ถึงแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัด
จะไม่มีอำนาจสั่งให้ระงับหรือเพิกถอนการปฏิบัติการนั้น แต่ก็จะทำให้การปฏิบัติการนั้น

^๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, มาตรา ๖๖: ๒๔๘.

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘, มาตรา ๓๕: ๑๕๒.

^๓ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๒๓: ๑๒๗๒.

^๔ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, มาตรา ๗๖: ๒๕๘.

หยุดระงับลงได้ ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติซึ่งมีใช้ชอบด้วยมติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามันมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด ภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติ หากพ้นกำหนดนั้นแล้วถือว่ามตินั้นปฏิบัติได้ ในกรณีสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้เพิกถอน หรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย^๒ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า เจ้าพนักงานของสุขาภิบาลประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ ส่วนภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล ก็คือนายอำเภอ ยังต้องถูกควบคุมอย่างรัดกุม

(ค) อำนาจในการควบคุมดูแล แนะนำและตรวจสอบ ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารอยู่แล้ว ในกรณีสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย^๓ ในกรณีเทศบาล นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจควบคุมดูแลแนะนำตักเตือนให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถเรียกรายงาน เอกสาร หรือสถิติต่าง ๆ มาตรวจสอบได้ ดังปรากฏไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๗๑

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๑๔.

^๒ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๓๔, ๑๒๗๕.

^๓ เว้นแต่กรณี .

ในด้านการควบคุมทางด้านการดำเนินงานนี้ จะเห็นว่าส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าควบคุมดูแลหลายประการด้วยกัน เป็นต้นว่า การตรวจข้อบัญญัติจังหวัด, เทศบัญญัติและข้อบังคับสุขาภิบาล การสั่งระงับหรือเพิกถอนสิ่งที่กระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบ กฎ ข้อบังคับ ซึ่งส่วนภูมิภาคเป็นผู้วินิจฉัยเองว่าผิด แต่ความเป็นจริงแล้วจะไม่ผิดก็ได้ แต่ไม่มีการโต้แย้ง นอกจากนั้นยังมีการควบคุมดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง

(๓) การควบคุมทางการคลัง *

(ก) การกำหนดรายได้ให้ส่วนท้องถิ่น รายได้ของท้องถิ่นทุกรูปจะต้องกำหนดขึ้นตามกฎหมายของรูปการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ และพระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นต้น ดังนั้นการบริหารการคลังท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่นจึงมีอยู่ภายใต้สภาวะที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดให้

(ข) การกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินให้แก่ท้องถิ่น จะเห็นว่า การใช้จ่ายเงินของแต่ละท้องถิ่นต้องจัดทำเป็นเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีข้อบัญญัติจังหวัด หรือข้อบังคับสุขาภิบาลแล้วแต่กรณี โดยกระทรวงมหาดไทยวางระเบียบเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินดำเนินกิจการของเทศบาลในรูปของการจัดซื้อพัสดุหรือทำการจ้างก็มีส่วนกลางเป็นผู้กำหนดระเบียบให้ท้องถิ่นปฏิบัติเช่นเดียวกัน นอกจากนั้นส่วนกลางยังเป็นผู้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การลงบัญชีและอื่น ๆ อีกมาก

* กิตติพิชญ์ วิไลจิตต์, "การคลังท้องถิ่น", นิตยสารท้องถิ่น ๑๖ (กรกฎาคม

(ค) การควบคุมโดยวิธีตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น
 ส่วนกลางมีอำนาจควบคุมโดยวิธีตรวจสอบการใช้จ่ายของท้องถิ่น กล่าวคือ การ
 ตรวจสอบเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล และข้อบังคับงบประมาณ
 งบประมาณรายจ่ายของสุขาภิบาล เป็นต้น ทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชี
 การเงินของท้องถิ่นเป็นประจำอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็น
 ชอบกับข้อเสนอแนะของกระทรวงการคลังให้มีการติดตามผลการปฏิบัติงานของ ส่วน
 ราชการ และรัฐวิสาหกิจตามที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ เพื่อให้ส่วน
 ราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้เร่งรัดจัดงานของตนให้เป็นไปตามเป้าหมาย
 และวัตถุประสงค์ที่กำหนด ซึ่งรวมถึงงบบริหารส่วนท้องถิ่นที่เป็นเงินอุดหนุนเทศบาล
 และสุขาภิบาลด้วย มติคณะรัฐมนตรีจึงกล่าวให้อำนาจสำนักงบประมาณในอันที่จะ
 พิจารณาตัดทอนเงินประจำงวด หรืองบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานได้ในกรณี
 เห็นอย่างชัดแจ้งว่า ไม่สามารถปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปได้ตามวัตถุประสงค์

จากการควบคุมทางการคลังดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้เข้ามามีบทบาท
 ในการกำหนดรายได้ กำหนดการใช้จ่าย โดยมีการตรวจสอบเกี่ยวกับการเบิกจ่าย
 ยังผลรูปการปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมอย่างรัดกุม

สรุป

จากการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในการดำเนินงาน
 และสามารถใช้จ่ายเงินของตนเองภายใต้การควบคุมของรัฐ ทำให้มองเห็น
 ภาพพจน์ของการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างรัดกุม
 หากจะพิจารณาจากหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปซึ่งเน้นหลัก ๓ ประการ ประการแรก
 รัฐเข้าควบคุมกิจการอันกระทบกระเทือนต่อความมั่นคง ความเป็นเอกราชของประเทศ
 อันเป็นส่วนรวมและกิจการที่เกี่ยวกับต่างประเทศ ประการที่สอง กำหนดมาตรฐาน

ขั้นต่ำของบริการที่ท้องถิ่นจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นของตน และ
 ประการที่สาม รัฐจะต้องส่งเสริมประสิทธิภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และ
 เป็นตัวกลางในอันที่จะสนับสนุน และประสานงานการช่วยเหลือท้องถิ่น จะเห็นได้
 ว่างอกจากรูปการปกครองท้องถิ่นไทยจะอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวแล้ว ยังประกอบไป
 ด้วยการควบคุมทางด้านการปกครอง ทางด้านการดำเนินงาน และทางด้านการ
 คลังอีกด้วย ฉะนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าในด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการ
 ดำเนินงาน และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง
 สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นน้อยมาก เนื่องจากส่วนกลางเข้าควบคุม
 การดำเนินงานอย่างรัดกุม อย่างไรก็ตามการควบคุมของส่วนกลางมีความจำเป็นอยู่
 มาก แต่ควรมีกกรกำหนดรายละเอียดให้แน่ชัดลงไปว่ามีอำนาจควบคุมในกรณีใด
 บ้างและมีขอบเขตแค่ไหน เพื่อท้องถิ่นจะได้มีอิสระตามขอบเขตที่กำหนดมากขึ้น ซึ่ง
 ปัจจุบันการควบคุมของส่วนกลางมีกว้างขวางมาก

๑.๒.๓ การมีอิสระพอสมควร เกี่ยวกับการบริหารการคลังของ ท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่น หมายความว่า การจัดการเกี่ยวกับการเงินของท้องถิ่น
 ในด้านการหารายได้ตามกฎหมายกำหนดไว้ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่าย
 ในกิจการที่จำเป็น ตลอดจนรวมถึงการจัดการเกี่ยวกับหนี้สินเงินกู้ต่าง ๆ และการ
 บริหารด้านตรวจสอบบัญชี การลงบัญชี ของราชการส่วนท้องถิ่น^๑ นับว่าเป็น
 ปัจจัยสำคัญยิ่งในการบริหารงานของท้องถิ่น^๒

^๑ มานะ ภัทรธรรม, "การพัฒนารายได้ท้องถิ่น" การประชุมใหญ่
 สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๒๐, (กรุงเทพมหานคร :
 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น , ๒๕๑๘) : ๒๙.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

การที่ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระทางด้านการคลัง ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการบริหาร และวินิจฉัยงานในท้องถิ่นได้ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งอยู่ในขอบข่ายที่รัฐบาลได้มอบอำนาจไว้ให้ การที่ท้องถิ่นสามารถกำหนดรายได้ขึ้นมาได้เองนั้นจะเป็นเครื่องยกฐานะการคลังของท้องถิ่น และจะเป็นเครื่องช่วยปลดภาระผูกพันที่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ยิ่งรัฐบาลช่วยเงินอุดหนุนน้อยเท่าใด ท้องถิ่นก็มีอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตที่กำหนดให้ตามกฎหมายมากขึ้นเท่านั้น การจะวัดความอิสระในด้านการคลังของท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้จากปัจจัย ๓ ประการ^๑ คือ

- (ก) การที่ท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาเพิ่มประเภทภาษีจากแหล่งภาษีของท้องถิ่นเอง
- (ข) การบริหารราชการส่วนกลางมอบอำนาจในการเพิ่มอัตราภาษีให้ท้องถิ่น หรือให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษีที่มีอยู่แล้วได้เอง
- (ค) การแบ่งภาษีระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น

ในกรณีประเทศไทย การปกครองท้องถิ่นทั้ง ๓ รูป คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัญหาสำคัญที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นประสบอยู่ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ว่า ท้องถิ่นมีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่ประกอบกับความเจริญเติบโตของชุมชน และการเปลี่ยนแปลงทางภาวะเศรษฐกิจสังคมไทยทั่วไป ทำให้ภาระหน้าที่ในการดำเนินกิจการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทวีขึ้นทุกขณะ และไม่ได้สัดส่วนสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของรายได้แต่อย่างใด^๒

^๑ กิตติพิชญ์ วิไลจิตต์, "รายงานสรุปการสัมมนาเกี่ยวกับการคลังเพื่อพัฒนาท้องถิ่น", กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง, ๒๕๑๘.

^๒ กิตติพิชญ์ วิไลจิตต์, "การคลังท้องถิ่น", หน้า ๑๕.

หากจะพิจารณาในมุมกลับ เหตุที่รายได้ของท้องถิ่นมีน้อย เป็นเพราะท้องถิ่นไม่มี
อิสระทางด้านการบริหารการคลังเท่าที่ควร ซึ่งจะขอยกตัวอย่างการปกครองท้องถิ่น
รูปเทศบาล โดยจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาความเป็นอิสระพอสมควรในการบริหารการคลัง
เพราะเทศบาลจัดได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์กว่าทุกรูป ถ้าหากเทศบาล
ยังมีอำนาจอิสระทางด้านการบริหารการคลังน้อยแล้ว ท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ก็ย่อมมีอิสระน้อย
ไปด้วย

รายได้ของเทศบาลแบ่งออกได้เป็น ๕ หมวด โดยพิจารณาแยกเป็นหมวด ๆ
โดยสรุปดังนี้คือ

หมวดที่ ๑ รายได้จากภาษีอากร แบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ
ประเภทแรก เป็นภาษีอากรที่เทศบาลดำเนินการเก็บเอง และเป็นรายได้ของ
เทศบาลทั้งจำนวน ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและ
อากรการฆ่าสัตว์ ซึ่งวิธีการเก็บและกำหนดอัตราการเก็บได้ระบุไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับ
การนั้น, ประเภทที่ ๒ เป็นภาษีอากรที่ส่วนกลางจัดเก็บเพิ่มจากอัตราภาษีอากรที่
รัฐจัดเก็บอยู่ และแบ่งสรรให้เทศบาล ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสุรา ภาษีเครื่องดื่ม
และอากรกรมสรรพ ประเภทที่ ๓ เป็นภาษีอากรที่ส่วนกลางจัดเก็บ และแบ่งสรรให้
เทศบาล ซึ่งได้แก่ ภาษีบำรุงเทศบาลที่เก็บจากชาวส่งออกนอกประเทศ กับภาษี
และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

หมวดที่ ๒ รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต แบ่งได้
เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาตที่
เทศบาลดำเนินการจัดเก็บเอง และเป็นรายได้ของเทศบาลทั้งหมด เช่น ค่า
ธรรมเนียมการจดทะเบียนรถ ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย ค่าปรับการผิดสัญญา
 ฯลฯ ประเภทที่ ๒ เป็นค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ที่ส่วนกลางจัด
เก็บเพิ่มจากอัตราค่าธรรมเนียม ฯลฯ ที่รัฐจัดเก็บอยู่และแบ่งสรรให้เทศบาล เช่น
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน

หมวดที่ ๓ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้ประเภทนี้เป็นของเทศบาลทั้งจำนวน เทศบาลจะมีรายได้จากประเภทนี้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับนโยบาย และความสามารถในการบริหารงานทรัพย์สินของเทศบาลแต่ละแห่ง

หมวดที่ ๔ รายได้จากสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์ รายได้ประเภทนี้เป็นของเทศบาลทั้งจำนวน เทศบาลจะมีรายได้จากประเภทนี้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการบริหารงานของเทศบาล

หมวดที่ ๕ รายได้เบ็ดเตล็ด ซึ่งเป็นของเทศบาลทั้งจำนวน

จากรายได้ ๕ หมวด ของเทศบาลนี้เป็นรายได้ที่แท้จริงของเทศบาล แต่เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายที่ต้องสูญเสียไป เนื่องจากการดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ค่าเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ ฯลฯ แล้ว ทำให้เทศบาลมีรายได้น้อยไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขอรับรายได้พิเศษจากรัฐบาล คือ เงินอุดหนุน เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าวสังเกตได้จากตารางที่ ๑ บัญชีแสดงรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) รายจ่าย (ไม่รวมค่าก่อสร้างและค่าที่ดิน) ของเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๗ โดยยกตัวอย่างเทศบาลขนาดใหญ่ ที่มีรายได้ตั้งแต่ ๑๕ ล้านบาทขึ้นไป ได้แก่ เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เทศบาลเมืองนครราชสีมา และเทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลขนาดกลาง มีรายได้ตั้งแต่ ๕ - ๑๕ ล้านบาท ได้แก่ เทศบาลตำบลสะเคา เทศบาลเมืองแพร่ เทศบาลเมืองตราก และเทศบาลขนาดเล็กซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า ๕ ล้านบาท ได้แก่ เทศบาลตำบลอัมพวา เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน และเทศบาลตำบลศรีพนมมาศ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นชัดว่า รายได้จริงของเทศบาลน้อยกว่ารายจ่าย ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๑ บัญชีแสดงรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) - รายจ่าย
(ไม่รวมค่าก่อสร้างและค่าที่ดิน)

เทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๗

เทศบาล	แสดงรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) - รายจ่าย ไม่รวมค่าก่อสร้าง- ที่ดิน)			
	พ.ศ. ๒๕๑๖		พ.ศ. ๒๕๑๗	
	รวมยอด รายรับ	รวมยอด รายจ่าย	รวมยอด รายรับ	รวมยอด รายจ่าย
เทศบาลเมืองหาคใหญ่	๑๖,๓๘๔,๖๐๓	๑๖,๕๓๒,๑๘๖	๒๓,๕๘๘,๖๘๖	๑๖,๔๔๔,๙๕๖
เทศบาลเมืองนครราชสีมา	๑๒,๓๙๒,๕๒๕	๑๓,๓๐๐,๓๙๒	๑๕,๓๙๒,๓๘๘	๑๐,๐๔๓,๔๑๕
เทศบาลนครเชียงใหม่	๑๓,๔๓๓,๑๒๐	๑๒,๔๖๕,๑๙๖	๒๓,๒๖๒,๑๓๓	๑๕,๙๖๔,๕๐๐
เทศบาลตำบลสะเคา	๑,๑๒๑,๔๙๑	๑,๕๓๑,๒๑๒	๒,๓๕๐,๕๒๑	๒,๐๕๕,๕๘๙
เทศบาลเมืองแพร่	๑,๙๒๑,๒๑๐	๒,๓๘๓,๓๐๒	๓,๓๔๒,๘๕๓	๓,๔๓๖,๙๙๙
เทศบาลเมืองตราก	๑,๙๖๔,๘๓๙	๑,๖๖๘,๔๙๘	๓,๐๑๔,๓๖๓	๒,๔๓๒,๙๘๙
เทศบาลตำบลอัมพวา	๕๙๖,๙๑๖	๑,๑๕๖,๒๖๓	๓๕๕,๓๘๙	๑,๒๓๘,๕๔๓
เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน	๓๓๐,๖๒๓	๘๓๖,๑๐๘	๕๕๓,๔๙๓	๖๙๒,๘๓๙
เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ	๓๒๑,๓๖๖	๓๘๐,๓๓๙	๓๓๓,๑๖๑	๑,๐๕๓,๑๕๖

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ : การจัดแบ่งกลุ่มตามขนาดของรายได้ โดยรวมเงินอุดหนุน

ในปี ๒๕๑๗

ตัวอย่าง กลุ่มที่ ๑ เทศบาลขนาดใหญ่ รายได้ตั้งแต่ ๑๕ ล้านบาทขึ้นไป ได้แก่ เทศบาลเมืองหาคีใหญ่ เทศบาลเมืองนครราชสีมา เทศบาลนครเชียงใหม่

ตัวอย่าง กลุ่มที่ ๒ รายได้ตั้งแต่ ๕ - ๑๕ ล้านบาท ได้แก่ เทศบาลตำบลสะเคา เทศบาลเมืองแพร่ เทศบาลเมืองตรวาค

ตัวอย่าง กลุ่มที่ ๓ เทศบาลขนาดเล็ก รายได้ตั้งแต่ต่ำกว่า ๕ ล้านบาท ได้แก่ เทศบาลตำบลอัมพวา เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ

จากตารางที่ ๑ เป็นการแสดงให้เห็นถึงยอดรวมรายรับซึ่งหมายถึงรายรับทั้งหมดยกเว้นเงินอุดหนุน และยอดรวมรายจ่าย ซึ่งหมายถึงรายจ่ายทั้งหมดยกเว้นค่าก่อสร้างและค่าที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์จะแสดงให้เห็นถึงยอดรายรับและรายจ่ายที่แท้จริง

ในกลุ่มที่ ๑ เทศบาลขนาดใหญ่ ซึ่งมีรายได้ ๑๕ ล้านบาท ขึ้นไปนั้น จะเห็นว่ายอดรวมรายรับ และยอดรวมรายจ่ายมีจำนวนใกล้เคียงกัน แต่ยอดรวมรายรับจะมีจำนวนสูงกว่าเล็กน้อย ไม่สามารถจะนำไปบริหารกิจการของเทศบาลได้อย่างเต็มที่ จำเป็นที่จะต้องรับอุดหนุนจากรัฐบาล ตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองนครราชสีมา ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ยอดรวมรายรับ ๑๕,๓๙๒,๓๘๘ บาท ยอดรวมรายจ่าย ๑๐,๐๔๗,๔๑๕ บาท ถ้านำเอาค่าก่อสร้างและค่าที่ดินเข้ารวมกับรายจ่ายแล้ว ยอดจะเพิ่มขึ้นเป็น ๑๕,๘๗๑,๒๘๘ บาท^๑ ซึ่งจะสูงกว่ายอดรวมรายรับ ๕ หมวด ถึงกล่าวถึง ๔๗๘,๘๐๐ บาท แต่เทศบาลได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนถึง ๓,๖๙๕,๓๕๐

^๑ที่มา : จาก กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

บาท^๑ เมื่อรวมกับยอดรายรับทั้งสิ้นรวม ๑๕,๐๘๗,๗๒๘ บาท ซึ่งจ้กว่ายังไม่เพียงพอที่จะให้การบริการแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ได้อย่างเต็มที่

ในกลุ่มที่ ๒ เทศบาลขนาดกลาง มีขนาดรายได้ตั้งแต่ ๕ - ๑๕ ล้านบาท จากตารางยอดรวมรายรับและยอดรวมรายจ่ายใกล้เคียงกัน ซึ่งถ้ายอดรายจ่ายรวมกับค่าก่อสร้างและค่าที่ดินแล้วผลที่ได้รับก็เช่นเดียวกับกลุ่มที่ ๑ คือต้องขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเช่นกัน

ในกลุ่มที่ ๓ เทศบาลขนาดเล็ก มีขนาดรายได้ตั้งแต่ต่ำกว่า ๕ ล้านบาท พิจารณาจากตารางแล้ว จะเห็นได้ว่ายอดรายรับไม่เพียงพอกับยอดรายจ่าย อย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน ยอดรวมรายได้ในปี ๑๗ มีจำนวน ๔๕๓,๔๕๓ บาท ยอดรวมรายจ่าย พร้อมทั้งค่าก่อสร้างและที่ดินมีจำนวนสูงถึง ๑,๔๓๖,๕๕๕ บาท^๒ แต่เทศบาลได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน ๑,๐๕๑,๒๓๐ บาท^๓ ทำให้รายได้กับรายจ่ายมีส่วนสัมพันธ์ใกล้เคียงกัน มิฉะนั้นแล้วรายจ่ายจะสูงกว่ามาก

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลมีรายได้หลายประเภทด้วยกัน ทั้งภาษีอากร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าปรับตลอดจนกิจการต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดรายได้ขึ้นในเทศบาล แต่รายได้ดังกล่าวนี้ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายได้ เป็นเหตุให้รายจ่ายของเทศบาลส่วนใหญ่สูงกว่ารายได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ในรูป

^๑ เรืองเดียวกัน.

^๒ เรืองเดียวกัน.

^๓ ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

เงินอุดหนุน ยิ่งถ้ารัฐบาลให้เงินอุดหนุนมากเท่าใด ทองถิ่นก็มีอิสระทั้งทางด้านการบริหารการคลัง และการดำเนินงานน้อยลงไปเนื่องจากรัฐบาลจะต้องเข้าควบคุม เพื่อให้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

สำหรับเรื่องรายได้ซึ่งไม่สัมพันธ์กับรายจ่ายนั้น มิได้เกิดขึ้นเฉพาะกับเทศบาลรูปเดียว รูปการปกครองท้องถิ่นอีก ๒ รูป คือ สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็เกิดสภาพเช่นเดียวกัน ทำให้รัฐบาลต้องรับภาระเจียดจ่ายเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่นดังกล่าว ซึ่งจะสังเกตได้จากตารางที่ ๒ ในเรื่องเกี่ยวกับบัญชีแสดงรายรับ - รายจ่าย โดยไม่รวมเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๑๔ และจากตารางที่ ๓ ในเรื่องบัญชีแสดงรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) - รายจ่าย ของสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๑๔ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ที่ได้รับโดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกับรายจ่ายที่ต้องสูญเสียไป มีความใกล้เคียงกันเพียงใด โดยแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ

- (ก) ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (โปรดดูตารางที่ ๒)
- (ข) ในส่วนของสุขาภิบาล (โปรดดูตารางที่ ๓)

จากตารางที่ ๒ เป็นการแสดงให้เห็นถึงยอดรวมรายรับและยอดรวมรายจ่าย โดยไม่รวมเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๑๔ เพื่อเป็นการเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังจะพิจารณาดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ ๑ มีขนาดรายได้ตั้งแต่ ๑๐ ล้านบาท ขึ้นไป ซึ่งตัวอย่างได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด กาญจนบุรี พิษณุโลก และนครราชสีมา จากยอดรายรับและรายจ่ายทั้ง ๒ ปี คือ ๒๕๑๓ และ ๒๕๑๔ จะเห็นได้ว่า ยอดรายรับกับ

(ก) ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตารางที่ ๒ บัญชีแสดงรายรับ - รายจ่าย (ไม่รวมเงินอุดหนุน)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๑๔

องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	แสดงรายรับ - รายจ่าย (ไม่รวมเงินอุดหนุน)							
	พ.ศ. ๒๕๑๓				พ.ศ. ๒๕๑๔			
	รวมยอดรายรับ		รวมยอดรายจ่าย		รวมยอดรายรับ		รวมยอดรายจ่าย	
กาญจนบุรี	๘,๑๒๒,๐๓๕	๐๑	๗,๔๐๘,๘๓๐	๗๕	๑๓,๗๓๑,๒๒๔	๘๕	๑๒,๘๑๕,๑๕๔	๕๖
พิษณุโลก	๒,๒๓๑,๐๓๒	๗๐	๒,๑๕๕,๕๙๑	๒๑	๑๒,๓๕๒,๙๘๔	๗๖	๑๒,๓๐๘,๙๘๖	๑๕
นครราชสีมา	๑๒,๔๖๗,๕๑๖	๗๕	๑๐,๘๑๘,๐๗๘	๘๘	๒๗,๐๙๓,๔๗๕	๐๖	๒๕,๙๘๒,๓๑๕	๘๓
กำแพงเพชร	๓,๒๓๒,๘๕๓	๐๔	๓,๐๑๑,๘๒๒	๙๒	๙,๒๓๒,๓๓๔	๒๐	๘,๓๐๘,๙๑๓	๗๑
ปัตตานี	๓,๙๔๔,๖๐๓	๗๑	๓,๙๒๑,๕๓๖	๙๕	๗,๓๓๒,๒๙๕	๑๑	๗,๐๘๘,๘๕๔	๖๘
เพชรบุรี	๔,๕๒๕,๕๕๒	๔๘	๔,๔๘๒,๘๒๓	๖๖	๗,๐๘๑,๒๘๒	๔๑	๖,๙๘๗,๘๒๕	๖๕
น่าน	๑,๒๕๓,๑๘๑	๓๕	๑,๒๓๕,๖๔๐	๔๐	๔,๓๔๘,๗๔๐	๖๕	๔,๒๒๘,๒๓๖	๖๕
กระบี่	๒,๒๙๓,๙๗๗	๒๖	๑,๗๘๐,๐๙๙	๙๒	๓,๘๐๕,๑๓๗	๒๑	๓,๖๘๗,๙๙๙	๐๕
อุทัยธานี	๑,๓๖๓,๙๑๘	๙๑	๑,๘๗๒,๑๖๘	๑๗	๓,๙๖๕,๘๒๓	๖๘	๓,๓๐๘,๕๐๕	๑๐

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ : การจัดแบ่งกลุ่มตามขนาดของรายได้ ในปี ๒๕๑๔

ตัวอย่าง กลุ่มที่ ๑ ขนาดรายได้ตั้งแต่ ๑๐ ล้านบาทขึ้นไป ได้แก่

กาญจนบุรี, พิษณุโลก, นครราชสีมา

ตัวอย่าง กลุ่มที่ ๒ ขนาดรายได้ตั้งแต่ ๕ - ๑๐ ล้านบาท ได้แก่

กำแพงเพชร, ปัตตานี, เพชรบุรี

ตัวอย่าง กลุ่มที่ ๓ ขนาดรายได้ตั้งแต่ ๑ - ๕ ล้านบาท ได้แก่

น่าน, กระบี่, อุทัยธานี

ยอดรายจ่ายใกล้เคียงกันมาก ตัวอย่างเช่น จังหวัดกาญจนบุรี ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ยอดรายรับ ๑๓,๗๗๑,๒๒๔.๘๘ บาท ยอดรายจ่าย ๑๒,๘๑๕,๑๕๔.๕๖ บาท ความแตกต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายมีน้อยมาก รายได้จะสูงกว่าเพียง ๕๕๕,๐๗๐.๓๓ บาท ซึ่งเป็นจำนวนน้อย ไม่เพียงพอจะนำไปพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ซึ่งมีความกว้างใหญ่ทั้งจังหวัด ยกเว้นเขตเทศบาล และสุขาภิบาลได้ เพราะเขตพื้นที่ดังกล่าวประชาชนอยู่ในฐานะยากจน และการศึกษาต่ำกว่าในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล จำเป็นต้องมีเงินสูงมากเพื่อใช้ในการพัฒนา

กลุ่มที่ ๒ มีขนาดรายได้ ตั้งแต่ ๕ - ๑๐ ล้านบาท ตัวอย่างได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กำแพงเพชร บัณฑิตานี้ เพชรบุรี จากตารางจะเห็นได้ว่ายอดรายรับสูงกว่ายอดรายจ่ายเพียงเล็กน้อย เช่นเดียวกับกลุ่มที่ ๑

กลุ่มที่ ๓ มีขนาดรายได้ตั้งแต่ ๑ - ๕ ล้านบาท ตัวอย่างได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด น่าน กระบี่ อุทัยธานี จากตารางพิจารณาแล้วมีส่วนคล้ายคลึงกับกลุ่มที่ ๑ และที่ ๒ คือมียอดรายรับสูงกว่ายอดรายจ่ายเล็กน้อย ยกเว้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี มียอดรายรับ ๑,๓๖๓,๙๑๘.๙๑ บาท แต่มียอดรายจ่าย ๑,๘๗๒,๑๖๘.๑๗ บาท ซึ่งยอดรายจ่ายสูงกว่ายอดรายรับเป็นจำนวน ๕๐๘,๒๔๙.๒๖ บาท ถึงแม้ว่าจะไม่สูงนัก แต่ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่า รายได้บางครั้งยังไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่ต้องสูญเสียไป

จะเห็นได้ว่า รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายแล้ว รายได้มีสูงกว่ารายจ่ายเพียงเล็กน้อย ซึ่งไม่เพียงพอกับการให้บริการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ทั้งจังหวัด ยกเว้นเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พื้นที่ดังกล่าวนั้นประกอบไปด้วยพื้นที่เขตชนบท ที่มีประชาชนอยู่กันกระจัดกระจาย มีฐานะยากจน และการศึกษาต่ำ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ เป็นผลให้รัฐบาลต้องเข้าควบคุมในด้านการใช้จ่ายเงินอุดหนุน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์.

(ข) ในส่วนของสาขาวิชา

ตารางที่ ๓ แสดงบัญชีรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) - รายจ่าย
สาขาวิชา พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๑๔

สาขาวิชา (จังหวัด)	แสดงบัญชีรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) - รายจ่าย							
	พ.ศ. ๒๕๑๓				พ.ศ. ๒๕๑๔			
	รวมยอดรายรับ		รวมยอดรายจ่าย		รวมยอดรายรับ		รวมยอดรายจ่าย	
ชุมแพ (ขอนแก่น)	๒๘๒,๔๓๖	๓๖	๒๖๖,๕๔๐	๕๓	๑,๐๔๕,๓๐๕	๓๑	๑,๐๕๕,๑๕๖	๓๕
นครชัยศรี (นครปฐม)	๒,๕๐๐,๗๒๒	๖๘	๒,๓๕๖,๔๕๓	๘๓	๓,๒๕๒,๗๕๓	๐๖	๓,๒๗๑,๓๖๐	๘๖
ปากช่อง (นครราชสีมา)	๑,๗๑๓,๓๓๗	๖๕	๑,๕๔๘,๐๔๑	๕๖	๒,๓๑๗,๔๘๔	๔๘	๒,๓๕๔,๒๕๒	๓๔
ทองผาภูมิ (กาญจนบุรี)	๒๔๘,๓๘๒	๔๐	๒๑๐,๗๑๘	๗๐	๓๐๘,๗๓๖	๒๕	๓๑๘,๘๕๐	๒๖
หนองบัวแดง (ชัยภูมิ)	๑๗๕,๘๗๗	๒๒	๑๐๓,๐๖๕	๑๒	๒๓๐,๐๕๑	๘๕	๒๓๐,๖๔๗	๔๕
ท่าอุเทน (นครพนม)	๒๑๕,๐๒๔	๕๔	๑๕๕,๒๗๕	๔๐	๒๖๔,๖๑๒	๕๓	๓๐๓,๐๓๕	๕๑
อาวลิกุไต (กระบี่)	๒๔๔,๒๕๘	๕๖	๑๕๔,๒๔๑	๑๖	๒๖๔,๒๘๔	๕๖	๒๑๐,๐๗๗	๔๑
บางปะกง (ฉะเชิงเทรา)	๑๗๖,๘๗๕	๕๐	๑๖๖,๕๐๓	-	๒๖๕,๒๒๗	๓๑	๒๑๑,๘๕๑	-
แม่อาย (เชียงใหม่)	๑๑๑,๓๓๗	๕๖	๕๕,๑๘๑	๘๐	๑๕๐,๐๕๓	๐๖	๒๕๕,๒๓๒	๕๕

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ : การจัดแบ่งกลุ่มตามขนาดของรายได้ ในปี ๒๕๑๔

ตัวอย่าง กลุ่มที่ ๑ ขนาดรายได้ ๘ แสนบาทขึ้นไป ได้แก่ ชุมแพ
นครชัยศรี ปากช่อง

ตัวอย่าง กลุ่มที่ ๒ ขนาดรายได้ ๓ - ๘ แสนบาท ได้แก่ ทองผาภูมิ
หนองบัวแดง ท่าอุเทน

ตัวอย่าง กลุ่มที่ ๓ ขนาดรายได้ ๑ - ๓ แสนบาท ได้แก่ อ่าวลึกใต้
บางปะกง แม่สรวย

จากตารางที่ ๓ เป็นการแสดงให้เห็นถึงบัญชีรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) และรายจ่าย โดยมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ต้องการพิจารณารายได้กับรายจ่าย โดยไม่นับเงินอุดหนุนของรัฐบาล เข้ามาร่วมด้วย เพื่อจะหาข้อแตกต่างระหว่างรายได้ที่ตรงกับรายจ่ายที่ต้องสูญเสียไป

จากกลุ่มที่ ๑ เป็นการแบ่งกลุ่มตามขนาดรายได้ตั้งแต่ ๘ แสนบาทขึ้นไป ตัวอย่าง ได้แก่ สุขาภิบาลชุมแพ นครชัยศรี และปากช่อง จัดได้ว่าเป็นสุขาภิบาลที่มีรายได้สูง บางแห่งมีรายได้สูงกว่าเทศบาลเมืองบางแห่ง เช่น สุขาภิบาลนครชัยศรี ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ มีรายได้ ๒,๕๐๐,๗๒๖.๖๘ บาท เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลเมืองขนาดกลาง เช่น เทศบาลเมืองตราก มีรายได้ ๑,๕๖๔,๘๓๔ บาท^๑ แต่เนื่องจากข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับการจัดตั้ง ทำให้สุขาภิบาลที่มีรายได้สูงเหล่านั้น ยังไม่สามารถจะยกฐานะเป็นเทศบาลได้ จากตารางที่ ๓ จะเห็นได้ว่ารายได้ของสุขาภิบาลที่ตรงกับรายจ่ายมีจำนวนใกล้เคียงกัน เช่น สุขาภิบาลนครชัยศรี ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ มีรายได้ ๒,๕๐๐,๗๒๖.๖๘ บาท มีรายจ่ายสูง ทัดเทียมกันคือ ๒,๓๕๖,๔๕๓.๘๓ บาท แสดงให้เห็นว่ามีรายได้สูงกว่ารายจ่ายเพียง

^๑ โปรครุฑตารางที่ ๑ เกี่ยวกับเทศบาล.

๑๔๔,๒๒๘.๘๕ บาท ซึ่งไม่อาจจะดำเนินการบริการประชาชนตามหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอดเวลา

จากกลุ่มที่ ๒ เป็นการแบ่งกลุ่มตามขนาดรายได้ ตั้งแต่ ๓ - ๘ แสนบาท ตัวอย่างได้แก่ สุธาภิบาลทองผาภูมิ หนองบัวแดง และท่าอุเทน ระดับรายได้ อยู่ในระดับกลาง โดยมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายเล็กน้อย ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเช่นกัน

จากกลุ่มที่ ๓ เป็นการแบ่งกลุ่มตามขนาดรายได้ตั้งแต่ ๑ - ๓ แสนบาท จัดได้ว่าเป็นสุทธาภิบาลระดับเล็ก ตัวอย่างได้แก่ สุธาภิบาลอ่าวลึกใต้ บางปะกง และแม่สรวย เมื่อพิจารณาจากตารางแล้ว จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายเล็กน้อยเช่นกัน แต่มีอยู่แห่งหนึ่งคือ สุธาภิบาลแม่สรวย ในปี พ.ศ.๒๕๔๘ มีรายได้ ๑๕๐,๐๘๓.๐๒ บาท มีรายจ่าย ๒๔๘,๒๓๒.๘๘ บาท ซึ่งรายจ่ายสูงกว่ารายได้เป็นจำนวน ๘๘,๑๓๘.๘๖ บาท ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเช่นกัน

ฉะนั้น จึงพิจารณาได้ว่ารายได้ของสุทธาภิบาลส่วนใหญ่สูงกว่ารายจ่าย แต่เป็นจำนวนเล็กน้อย ไม่เพียงพอจะบริหารงานตามหน้าที่ที่ได้ระบุไว้ตามกฎหมายได้ ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ทำให้รัฐบาลต้องเข้าควบคุมกิจการต่าง ๆ อันยังเกิดความไม่เป็นอิสระในการบริหารงานคลังของท้องถิ่น

สรุป

จากการพิจารณาในเรื่องการมีอิสระพอสมควรเกี่ยวกับการบริหารการคลังของท้องถิ่น อาจจะกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นไทยในค่านับบริหารการคลัง ยังขาดอิสระอยู่มาก เพราะเหตุว่ารายได้ที่ได้รับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูป

ตามที่ไต่ถามมาแล้วข้างต้น เทศบาลมีรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่าย เนื่องจากเทศบาลมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอยู่ ทำให้ต้องเรียกเงินรายได้ไปใช้จ่ายในค่านเกี่ยวกับเงินเดือนของเจ้าพนักงาน ประกอบกับต้องใช้จ่ายค่านอื่น ๆ สูง เพราะอยู่ในเขตชุมนุมชน เป็นผลทำให้รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายเป็นส่วนใหญ่ ส่วนรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรูปสุขาภิบาลนั้น รายได้สูงกว่ารายจ่ายแต่เพียงเล็กน้อย ไม่สามารถจะนำส่วนที่เหลือไปพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ จากการเปรียบเทียบระหว่างเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องรายได้นั้นจะเห็นว่าเทศบาลขนาดใหญ่มีรายได้สูงมาก บางแห่งถึง ๒๓ ล้านบาท เช่น เทศบาลเมืองหาคใหญ่ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ แต่ค่าใช้จ่ายก็สูงมากถึง ๑๒ ล้านบาทเช่นกัน และส่วนใหญ่เทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ตามเหตุผลข้างต้นที่ว่าต้องเรียกรายได้ให้แก่พนักงานเป็นส่วนใหญ่สำหรับสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเจ้าหน้าที่ของตนเองน้อย สุขาภิบาลแทบจะไม่มีเลย ต้องอาศัยข้าราชการประจำส่วนใหญ่ รายจ่ายในเรื่องเงินเดือนจึงลดน้อยลง แต่ออกมาในรูปค่าตอบแทนเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เห็นได้ว่ารายได้ของสุขาภิบาลสูงกว่ารายจ่ายแต่ก็เป็นเพียงจำนวนเล็กน้อย

จากตารางแสดงบัญชีรายรับ - รายจ่าย ของเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้เขียนนำมาเปรียบเทียบกัน ๒ ปี ในแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ เทศบาลใช้รายรับ - รายจ่าย ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๗ สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้รายรับ - รายจ่าย ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๑๔ จากตารางจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ในค่านรายรับทั้ง ๒ ปี จะไม่เท่ากัน เช่น เทศบาล รายได้ปี ๒๕๑๖ จะน้อยกว่ารายได้ของปี ๒๕๑๓ แต่อย่างไรก็ตาม รายจ่ายก็พุ่งสูงขึ้นตามมาเช่นกัน ซึ่งถ้าพิจารณาแล้ว รายได้กับรายจ่ายมีส่วนสัมพันธ์ใกล้เคียงกัน

เนื่องจากรายได้ของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอในการจะนำไปบริหารงาน เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ได้อีก การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบจึงจะขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งเมื่อรัฐบาลแบ่งปันเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลก็จำเป็นต้องจะตั้งเขาคอขวดในด้านการใช้จ่ายเงิน และตรวจสอบอย่างเข้มงวด เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ใ้กว้างไว้เป็นผลให้ท้องถิ่นขาดอิสระในด้านการบริหารการคลังด้วยตนเอง

สรุปในส่วนวิเคราะห์ที่ ๑ และพิสูจน์สมมติฐานที่ ๒

ในการวิเคราะห์ส่วนที่ ๑ นี้ เป็นการวิเคราะห์ในเรื่องเกี่ยวกับปรัชญาหลักการของการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ กับการปฏิบัติในโลกของความเป็นจริง จากการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น พบว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยยังไม่สอดคล้องกับหลักปรัชญาของการปกครองท้องถิ่น โดยมีอุปสรรค ๓ ประการคือ

๑. อุปสรรคทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนยังขาดการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เนื่องจากยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทำให้พะวงกับเรื่องการทำมาหากินมากกว่าการเข้ามามีส่วนร่วมทางการปกครอง อุปสรรคของการมีส่วนร่วมทางการปกครองของประชาชน นับได้ว่าสำคัญที่สุด เพราะถ้าประชาชนไม่มีส่วนร่วมแล้ว ก็ไม่เป็นการกระจายอำนาจจากรัฐบาล เมื่อไม่เป็นการกระจายอำนาจจากรัฐบาล รูปการปกครองท้องถิ่นก็ไม่บังเกิดขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงพยายามสนับสนุนให้ประชาชนได้เรียนรู้ และเข้าใจถึงกลไกทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนเน้นให้มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตน ซึ่งอย่างไรก็ตามจะดำเนินการไปได้โดยประชาชนให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ จะต้องมาจากการเรียกร้อง และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น หากรัฐบาลพยายามหยิบยื่น

ให้โดยที่ประชาชนยังไม่ต้องการ ผลที่เกิดขึ้นจะออกมาในรูปที่รัฐบาลจะต้องให้การบริการ เช่นเดิม

๒. อุปสรรคทางด้านการมีอำนาจอิสระในการดำเนินงาน การปกครองท้องถิ่นของไทยอุปสรรคในค่านี้นี้มีมาก เพราะรัฐบาลเข้าควบคุมในทางตัวบทกฎหมาย และในทางการปฏิบัติหน้าที่ ในทางกฎหมายรัฐบาลเข้าควบคุมใน ๓ ลักษณะ คือ ควบคุมทางการปกครอง ควบคุมทางด้านการดำเนินงาน และควบคุมทางด้านบริหารการคลังอย่างเข้มแข็งและรัดกุม จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นไทยขาดอำนาจอิสระในด้านการดำเนินงาน

๓. อุปสรรคทางด้านการมีอิสระพอสมควรเกี่ยวกับการบริหารการคลังของท้องถิ่น อุปสรรคทางค่านี้นี้มีสูงมากเพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นแทบทุกรูป เงินรายได้ไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ได้ เป็นต้นว่า เทศบาล ซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าทุกรูป รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย จึงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ และเมื่อรัฐบาลแบ่งเงินอุดหนุนให้ก็ต้องเข้าควบคุมการดำเนินงาน จึงทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระในการบริหารการคลังของตนเอง

อุปสรรคทั้ง ๓ ประการนี้ เป็นตัวต้านประสิทธิภาพของการพัฒนาท้องถิ่นของไทยที่สำคัญอย่างยิ่ง หากจะพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้ว อุปสรรคทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนสำคัญเป็นอันดับแรก เพราะถ้าว่าการปกครองท้องถิ่นจะบังเกิดขึ้นได้ก็คือเมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจการปกครองออกไปสู่การปกครองตนเองระดับท้องถิ่น ซึ่งประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ หากประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองน้อยแล้ว ก็จะพิจารณาได้ว่ารัฐบาลกระจายอำนาจให้กับประชาชนน้อย เพราะรัฐบาลจะต้องเข้าควบคุมดำเนินการในท้องถิ่นแทนประชาชน แต่ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมาก โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยแนะนำและให้ความช่วยเหลือ

บางประการ ส่วนการดำเนินงานนั้นประชาชนในท้องถิ่นจะดำเนินการกันเอง

อุปสรรคสำคัญที่ตามมาก็คือ อุปสรรคทางด้านการมีอิสระพอสมควรเกี่ยวกับการบริหารการคลัง เพราะการที่ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระทางด้านการบริหารการคลัง ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการบริหาร และวินิจฉัยงานในท้องถิ่นได้ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งอยู่ในขอบข่ายที่รัฐบาลมอบอำนาจไว้ให้ การที่ท้องถิ่นสามารถกำหนดรายได้ขึ้นมาได้เองนั้นจะเป็นเครื่องช่วยปลดภาระผูกพันที่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ยิ่งรัฐบาลช่วยเงินอุดหนุนน้อยเท่าใด ท้องถิ่นก็มีอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตที่กำหนดให้ตามกฎหมายมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระในการบริหารการคลัง เป็นเครื่องวัดรายได้ของท้องถิ่น และทำนองเดียวกันรายได้ย่อมเป็นเครื่องวัดความเป็นอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่น ฉะนั้น อุปสรรคทางด้านการมีอิสระพอสมควรเกี่ยวกับการบริหารการคลังจึงเป็นปัญหาที่ต้องรีบแก้ไขรองมาจากอุปสรรคทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และผลที่คิดตามมาก็คือ จะเป็นการแก้ไขอุปสรรคทางด้านการมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานของการปกครองท้องถิ่นไทยอีกด้วย

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า นอกจากอุปสรรคทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีความสำคัญยิ่งยวดต่อการปกครองท้องถิ่นไทยแล้ว อุปสรรคสำคัญที่คิดตามมามีเป็นตัวแทนประสิทธิผลของการพัฒนาท้องถิ่นของไทยก็คือ อุปสรรคทางด้านการมีอิสระในการบริหารการคลัง ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดอุปสรรคประการสุดท้ายคือ อุปสรรคทางด้านการมีอิสระในด้านการดำเนินงาน ตามผลที่วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับสมมติฐานที่ ๒ ตามที่ได้ตั้งไว้ในบทนำ

๒. - วิเคราะห์ในส่วนที่ ๒ วิเคราะห์ในรูปแบบในส่วนของโครงสร้าง
และกระบวนการบริหารงานที่ควรจะเป็น

๒.๑ ข้อบกพร่องและปัญหาโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทย

ข้อบกพร่องและปัญหาโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น จะแยกพิจารณาถึงการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูป โดยสรุปดังนี้

๒.๑.๑ เทศบาล การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล จัดได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าทุกรูป เพราะว่านำเอาระบบรัฐสภา (Parliamentary System) มาใช้โดยพิจารณาฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของการปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติเทศบาลก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๖ กำหนดให้มีสมาชิกสภาเทศบาล ๒ ประเภท ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน อีกประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ในระยะแรกนั้นเห็นว่ายังมีชั้นตอนที่เป็นประชาธิปไตยน้อยและยังถูกควบคุมจากส่วนกลางอยู่มาก จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลได้เปลี่ยนรูปไป โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปกครองที่สอดคล้องกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยมีประชาชนเป็นผู้ดำเนินการบริหารงานเอง

อย่างไรก็ตาม การที่นำเอาระบบสภาซึ่งเป็นระบบการปกครองแห่งชาติลงมาใช้กับท้องถิ่นนั้น มีอุปสรรคหลายประการ ส่งผลถึงการบริหารงานของเทศบาล ซึ่งเป็นเหตุให้มีการต่อสู้กันทางการเมืองท้องถิ่น มีการขัดขวางการบริหารงานเพื่อล้มคณะเทศมนตรี ตลอดเวลาจาก พ.ศ. ๒๔๘๖ เป็นต้นมา เทศบาลหลายแห่ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นจำนวนมาก ได้มีการเปลี่ยนคณะเทศมนตรีหลายครั้งหลายหน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงคณะเทศมนตรีบ่อยครั้งทำให้เกิดผล ๒ ประเด็น คือ

- (๑) การบริหารงานของเทศบาลไม่ต่อเนื่องะงักงัน
- (๒) ทำให้ประชาชนเกิดความเอือมระอาว่าการปกครองท้องถิ่น

รูปเทศบาลเป็นเครื่องเล่นของนักการเมืองท้องถิ่นตลอดมา ซึ่งจะเห็นได้ว่า การใช้สิทธิเลือกตั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๖ ไม่เคยถึง ๔๐%^๑ ในระหว่างปฏิบัติงานหรือการบริหารงานของเทศบาล หรือการดำเนินงานของสภา ประชาชนสนใจน้อยเมื่อเลือกตั้งกันแล้วก็แล้วกัน ฝ่ายบริหารก็ต้องดำเนินการกันเอง ขาดการสนใจที่จะเข้าร่วมในการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น

ในด้านการปฏิบัติงานของเทศบาลนั้นส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทย ได้วางระเบียบทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การคลัง บังคับให้เทศบาลอยู่ในกรอบจึงขาดความคล่องตัว แต่ผลในทางตรงข้ามเมื่อหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ รัฐบาลมีแนวโน้มในการกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การกระจายอำนาจเรื่องการบริหารงานบุคคลในเทศบาลให้กับนายกเทศมนตรี โดยให้ความดีความชอบและมีสิทธิบรรจุแต่งตั้ง พนักงานเทศบาลระดับ ๔ ลงไปนั้น เพื่อผลในการบังคับบัญชาให้งานในท้องถิ่นสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีวางไว้ได้ แต่ผลปรากฏว่า พนักงานเทศบาลต้องประสบกับความไม่แน่นอน ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน เพราะว่าต้องคำนึงถึงตัวนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่น โดยมากมักจะบรรจุหรือเลือกพรรคพวกของตนเข้ามาทำงานเพื่อคุมคะแนนเสียงเป็นผลให้ปลัดเทศบาลไม่สามารถบังคับบัญชาแม้กระทั่งคนงานทุกคนขึ้นตรงต่อนายกเทศมนตรีหมด ตัวอย่างนี้เห็นชัดว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ได้รับร้องเรียนจากพนักงานเทศบาลทั่วประเทศ ในเรื่องเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้งซึ่งมักจะไม่ได้รับความเป็นธรรม^๒

^๑ สัมภาษณ์ บุญรงค์ นิลวงศ์, ๒๑ กันยายน ๒๕๒๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

ในด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเทศบาล จริงอยู่ที่เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่ารูปการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ แต่ประสิทธิภาพในการบริหารงานนั้นยังไม่ดีเท่าที่ควร เป็นการเดินเปิดอย่างช้า ๆ เทศบาลส่วนใหญ่รายได้มักไม่พอกับรายจ่าย โดยเฉลี่ยแล้วเทศบาลจะมีงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของรายได้ทั้งหมด ส่วนอีกร้อยละ ๙๐ เป็นค่าเงินเคื่อน ค่าตอบแทนพนักงาน และคณะเทศมนตรีทั้งหมด * ดังนั้น เมื่อเทียบผลงานกับการบริหารงานท้องถิ่นอื่น ๆ แล้ว เทศบาลมีผลงานน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสุขาภิบาลเมื่อคำนวณจากจำนวนเงินในอัตราที่เท่ากัน ๒

ฉะนั้น อาจจะกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลนั้น ในระหว่างที่ผ่านมายังล้มลุกคลุกคลานนักการเมืองท้องถิ่นเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากเทศบาล ทั้งนี้เพราะว่ารูปเทศบาลนั้น รัฐบาลสร้างขึ้นมาจากแนวความคิดของคนเพียงไม่กี่คน เมื่อในระยะเวลาที่ผ่านมาเมื่ออุปสรรคข้อขัดข้องในการบริหารงานก็มีได้คิดแก้ไข โครงสร้างอำนาจ รายได้ให้เหมาะสมกับสภาวะต่าง ๆ จึงกล่าวได้ว่า เทศบาลมีรูปโครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตยแต่ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าประชาธิปไตยนั้นถูกผูกขาดโดยคณะบุคคลเพียงบางคนที่มือิทธิพล นักการเมืองท้องถิ่นมุ่งที่จะโค่นล้มและแสวงหาอำนาจ รวมทั้งเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบเทศบาลที่ผ่านมานั้นยังไม่ประสบผลสำเร็จ

๒.๑.๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัด การปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากพิจารณาให้ดีแล้วคล้ายคลึงกับการปกครองระดับจังหวัดของประเทศฝรั่งเศส โดยมีลักษณะแยกเป็น ๒ ฝ่ายคือ

* เรื่องเดียวกัน.

๒ เรื่องเดียวกัน.

(ก) ฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งเหมือนกับ Council of General ของประเทศฝรั่งเศส ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติของจังหวัด

(ข) ฝ่ายบริหาร คือผู้ว่าราชการจังหวัด ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล ท่านองเดียวกับ Prefect ในประเทศฝรั่งเศส เป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่ง ๒ ตำแหน่ง คือ ประการแรกเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีฐานะที่จะต้องเป็นผู้ดูแลการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบแทนราชการบริหารส่วนกลาง ประการที่สอง เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้อีกฐานะหนึ่ง จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและราชการบริหารส่วนภูมิภาคผสมปนเปกันจนแยกไม่ออก

เพราะฉะนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงอยู่ภายใต้การวินิจฉัยหรือความคิดริเริ่มของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ หากมีการขัดแย้งกันระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด วิธีทางที่ดีที่สุดคือร้องเรียนมายังกระทรวงมหาดไทย อย่างมากก็มีการย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดผู้นั้นไป แต่สภาจังหวัดไม่มีสิทธิหรืออำนาจอะไรที่จะร้องเรียนให้ผู้ใดเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในการดำเนินงานที่ขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร ดังนั้นจะเห็นว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจเหนือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่เป็นอันมาก

สำหรับในเรื่องประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประสิทธิภาพ เมื่อเทียบจำนวนเงินในอัตราที่เท่ากันจะมีสูงกว่าเทศบาล แต่เมื่อพูดถึงการเป็นประชาธิปไตยแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่าเทศบาล

ดูบทที่ ๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศสประกอบ.

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะโครงสร้างการจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว จะเห็นได้ว่ายังไม่สามารถจะแยกให้เห็นเด่นชัดระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ เพราะฝ่ายบริหารก็ตาม พนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม มาจากข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นประชาชนยังมีส่วนร่วมอย่างมากในการปกครองตนเอง

๒.๑.๓ สุขาภิบาล การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลนั้น ถือว่าเกิดขึ้นในชุมชนที่เจริญในชั้นระดับกลาง เมื่อเทียบกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยนำเอารูปแบบคณะกรรมการหรือ Commission Plan ของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่การลอกรูปแบบเอามาใช้เฉพาะเค้าโครง ซึ่งมีการดัดแปลงคณะกรรมการโดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ประเภทแรกเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งได้แก่นายอำเภอ ทำหน้าที่เป็นประธาน คณะกรรมการ หัวหน้าสถานีตำรวจ อนามัย สุ่มบัญญัติ ของอำเภอ หรือถึงอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ รวมทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตสุขาภิบาลนั้น ประเภทที่สองเป็นคณะกรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ ปลัดอำเภอ ๑ คน ทำหน้าที่เป็นปลัดสุขาภิบาล และประเภทที่สาม เป็นคณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งมาจากประชาชน จำนวน ๔ นาย รวมกันเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาล เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าลักษณะที่แฝงอยู่ในราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าที่จะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ในระยะที่ผ่านมา จะเห็นว่าสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ ๔๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไปนั้น สามารถบริหารงานให้ประชาชนได้รับบริการด้านสาธารณสุขดีพอสมควร แต่สุขาภิบาลที่มีรายได้ต่ำกว่านั้น การพัฒนาและทำนุบำรุงท้องถิ่นจะมีน้อย °

การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์หลายประการ ประการแรก การจัดตั้งสุขาภิบาล กฎหมายกำหนดไว้ลอย ๆ กว้าง ๆ ไม่กำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสุขาภิบาลมีคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และแต่งตั้งมากกว่าคณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ประการที่สอง การที่จัดตั้งสุขาภิบาลที่มีรายได้น้อยขึ้นมา ทำให้บุคคลทั่วไปมองว่ากระทรวงมหาดไทย สร้างสุขาภิบาลเพื่อประโยชน์ของข้าราชการที่ให้ได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นพิเศษ ประการที่สาม คณะกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจำนวนน้อย เมื่อออกเสียงตามระเบียบแล้วก็ไม่สามารถจะเอาชนะเสียงข้างมากของข้าราชการประจำได้

อาจจะกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อยมาก และขาดเจ้าหน้าที่ที่ชำนาญงาน ในด้านต่าง ๆ นอกจากนั้นการบริหารงานสุขาภิบาลมักจะอยู่ในการบงการของนายอำเภอ และปลัดสุขาภิบาลเป็นส่วนมาก เป็นเหตุให้งานบางอย่างไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน จริงอยู่การบริหารงานรูปสุขาภิบาลนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้เป็นที่เลี้ยงแก่ประชาชน แต่หากจะกำหนดรูปแบบดังกล่าวเป็นการถาวรตลอดไปแล้ว ย่อมจะเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลเท่าที่ควร ฉะนั้นควรมีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลนี้เสียใหม่

จากการพิจารณาข้อบกพร่องและปัญหาโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประสบกับความล้มเหลวมาตลอด อาจเป็นเพราะสาเหตุต่อไปนี้คือ ประการแรก รูปการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นลักษณะที่รัฐบาลจัดตั้งให้ ประการที่สอง การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีน้อยมาก ทั้งนี้เพราะว่า รูปแบบการปกครอง

ท้องถิ่นไม่อำนวยความสะดวกหรือสร้างสรรความสนใจให้แก่ประชาชน และรัฐบาลไม่ส่งเสริมหรือหาวิธีทางให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ประการที่สาม จากอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลมองเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนหน่วยราชการที่ต้องควบคุมบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ท้องถิ่นจึงมีลักษณะอยู่ในสภาพเลี้ยงไม่โตอยู่ตลอดเวลา

๒.๒ โครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ควรจะเป็น

เนื่องจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่เหมาะสม สำหรับรูปเทศบาล รูปแบบเป็นแบบประชาธิปไตยแต่ข้อขัดข้องอยู่ที่ตัวนักการเมืองท้องถิ่นมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากรูปแบบที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ด้วยเหตุที่ว่าฝ่ายสภาเทศบาลพยายามจะหาวิธีล้มนายกเทศมนตรี เพื่อฝ่ายตนจะได้เข้ามาบริหาร ฝ่ายนายกเทศมนตรีก็ต้องรักษาอำนาจของตัวเอง โดยหาเหตุเสนอยุบสภาเทศบาล เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ตลอดเวลา ทำให้สถานการณ์ทางการเมืองระดับท้องถิ่นรูปเทศบาลคลอนแคลนตลอดเวลา ส่วนรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับรูปสุขาภิบาลนั้นเป็นการซ้ำซ้อนกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจนแยกไม่ออก โดยเฉพาะหัวหน้าฝ่ายบริหารของทั้ง ๒ รูปมาจากข้าราชการส่วนภูมิภาค การบริหารงานจึงสับสนเป็นเหตุให้ประสิทธิภาพพลคนยกลงไป

นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งการปกครองท้องถิ่นในปี ๒๔๗๖ เป็นต้นมา ประเทศไทยไม่เคยมีกฎหมายบัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นไว้เลย จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ รัฐสภาและรัฐบาลมุ่งสนใจในเรื่องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นไว้เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นทุกรูปที่มีอยู่เป็นองค์กรที่สร้างพื้นฐานการปกครองตนเอง และการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนอย่างแท้จริง เปิดโอกาส

ให้ราษฎรได้มีส่วนในการปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มที่^๑ และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาประกาศใช้ก็เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดหลักการปกครองท้องถิ่นไว้หมวด ๕ มาตรา ๑๓๐ - ๑๓๒^๒ ซึ่งสรุปได้ว่า รัฐบาลต้องการให้การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น อันจะเป็นการฝึกสอนประชาชนให้เรียนรู้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบชาติต่อไป

จากข้อความที่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไป ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งที่ ตามพระราชบัญญัติแห่งกฎหมาย^๓ ซึ่งได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ แสดงให้เห็นวัตถุประสงค์และนโยบายของ รัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชน เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น โดยเน้นความเป็นไปตามเจตนารมณ์ ของประชาชน ซึ่งอาจหมายถึงว่าประชาชนมีสิทธิพิจารณาเลือกการปกครองท้องถิ่น ของตนเองได้ตามที่กฎหมายกำหนด แต่เนื่องจากในปัจจุบันนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น

^๑ ดูจากหมวด ๕ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น มาตรา ๒๑๔ - ๒๑๗ ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗

^๒ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ ๓๒๔/๒๕๒๑ เรื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๕ มิถุนายน ๒๕๒๑, (อัครสำเนา).

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗, มาตรา ๒๑๔.

ไทยในแต่ละรูปกำหนดไว้ในลักษณะเดียว ดังนั้นผู้เขียน จึงมีความเห็นว่าท้องถิ่นใดที่มีความเจริญพอสมควร ก็น่าจะให้ประชาชนมีส่วนในการเลือกรูปแบบที่จะใช้ในการปกครองตนเองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อสนองตอบวัตถุประสงค์ตามนโยบายแห่งรัฐ-ธรรมนูญดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้เสนอรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ทั้ง ๓ รูป และจากการสัมภาษณ์ ตลอดจนข้อคิดเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้เสนอแนวทางปรับปรุงรูปการปกครองท้องถิ่น พอจะสรุปเป็นแนวทางปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ ข้อเสนอในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล

ผู้เขียนกำหนดให้เทศบาลแบ่งเป็น ๒ แบบคือ

ก. แบบนายกเทศมนตรี - สภาเทศบาล (Mayor - Council Form)

(๑) ให้มีองค์ประกอบ ๒ ส่วนคือ นายกเทศมนตรี

และสภาเทศบาล

(๒) ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งจะเป็นการคุ้ยอำนาจซึ่งกันและกัน สำหรับการควบคุมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ฝ่ายบริหารสามารถเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภาเทศบาลได้ และสภาเทศบาลก็มีสิทธิเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปลดนายกเทศมนตรีได้ ซึ่งต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาเทศบาล ๓/๔ หรือ ๔/๕ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการยุบสภาเทศบาล หรือปลดนายกเทศมนตรี อย่างไม่มีเหตุผล และการที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณานั้น เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีศาลปกครอง เป็นผู้วินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ซึ่งมีความรอบรู้ในเรื่องการบริหารและใกล้ชิดกับปัญหาต่าง ๆ ใดก็ สมควรอย่างยิ่งที่จะเป็นผู้ชี้ขาดได้

(๓) ฝ่ายนิติบัญญัติ มีจำนวนสมาชิกอย่างน้อย ๑๘ คนและอย่างมากไม่เกิน ๒๔ คน ซึ่งแล้วแต่ขนาดของเทศบาลและจำนวนประชากร สมาชิกสภาเทศบาลได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทำหน้าที่ทางค่านิติบัญญัติอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

(๔) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีเพียง ๑ คน ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกัน มีหน้าที่วางนโยบายการบริหาร และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแทนปลัดเทศบาลเดิม ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันทำงานซ้ำซ้อนกันอยู่แล้ว นายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะเลือกรองนายกเทศมนตรี ๑ - ๒ คน แล้วแต่ขนาดของเทศบาล เพื่อช่วยในการบริหารงานอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

ข. แบบผู้จัดการนคร (City Manager Form)

(๑) ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและหัวหน้าฝ่ายบริหาร

(๒) สภาเทศบาลให้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีสมาชิก ๗ - ๙ คน แล้วแต่ขนาดของเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลจะเลือกประธาน คือ นายกเทศมนตรี ซึ่งไม่มีอำนาจในการบริหารเช่นแบบแรก แต่มีหน้าที่ในการเป็นประธานสภาเทศบาล และมีหน้าที่ในทางพิธีการ สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่ง ๔ ปี ส่วนนายกเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี แล้วให้เลือกตั้งกันใหม่จากสมาชิกสภาเช่นเดิม สภาเทศบาลมีหน้าที่ทางค่านิติบัญญัติและการวางนโยบายในการบริหารท้องถิ่นกว้าง ๆ

(๓) ปลัดเทศบาล เป็นนักบริหารอาชีพ มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และต้องผ่านการอบรมด้านการบริหารงานมาแล้ว นอกจากนั้น หากเป็นคนในท้องถิ่นนั้นด้วยจะดียิ่งขึ้น เพราะรู้ปัญหาของท้องถิ่นนั้นดี อยู่ในตำแหน่งเท่ากับอายุของสภาเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกโดยความเห็นชอบจากสภา หากปลัดเทศบาลดำเนินงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ที่สภาเทศบาลวางไว้ นายกเทศมนตรีมีอำนาจที่จะเลิกจ้างได้ ปลัดเทศบาลมีหน้าที่ในการดำเนินการบริหารตามที่ได้รับนโยบายจากสภาเทศบาลและเป็นหัวหน้างานเทศบาลทั้งหมด นอกจากนั้นยังสามารถตั้งรองปลัดเทศบาลเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงานอีก ๒ คน

จากรูปแบบเทศบาลทั้ง ๒ แบบ ดังกล่าวข้างต้น ประชาชนในเขตเทศบาลมีโอกาสเลือกรูปแบบในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพท้องถิ่น รายได้ที่เทศบาลมีอยู่ อย่างไรก็ดี เทศบาลขนาดใหญ่เป็นต้นว่าเทศบาลนคร และเทศบาลเมืองที่มีรายได้สูง น่าจะดำเนินการเลือกใช้แบบ (ข) เพราะจะทำให้การบริหารงานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้บริหารงานมีความชำนาญงานในค่านนี้ สำหรับเทศบาลอื่น ๆ ที่รายได้ไม่เพียงพอที่จะจ้างนักบริหารอาชีพก็เลือกใช้แบบ (ก) ซึ่งอาจจะมุ่งในเรื่องการประหยัดรายจ่ายและเกิดความเคยชินกับระบบแบบนี้มาแล้ว แต่แตกต่างกันอยู่ที่นายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งโดยตรงเท่านั้น

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์ในงานท้องถิ่นตลอดจนข้อเขียนของนักวิชาการที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยจะนำมาพิจารณาได้ดังนี้คือ

๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับการสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ในงานท้องถิ่น

ก. นายกมล อุษุประนันท์ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น จังหวัดสมุทรปราการ สรุปได้ว่า มีความเห็นว่าควรปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาลเสียใหม่ โดยกำหนดให้เทศบาลมีระดับเดียวกัน และเห็นด้วยกับการนำเอาระบบผู้จัดการนครหรือผู้อำนวยการมาใช้แทนระบบนายกเทศมนตรีและสภา โดยให้อายุ

สมาชิกและผู้อำนวยความสะดวกในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี สำหรับการควบคุมเทศบาล
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น โดยโอนอำนาจบางอย่างที่กระทรวงมหาดไทย
ควบคุมอยู่ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อจะได้ดูแลเทศบาลอย่างใกล้ชิด และช่วย
งานเทศบาลให้คล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข. นายโสภณ ปภากิจ ผู้ช่วยผู้อำนวยความสะดวก กองวิชาการ
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อ ๔ กันยายน ๒๕๒๑ ให้ความเห็นเกี่ยว
กับรูปแบบที่ผู้วิจัยเสนอว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงมหาดไทย
ที่ให้เทศบาลมี ๒ รูปแบบ โดยใช้ระบบนายกเทศมนตรี - สภาเทศบาล กับระบบ
ผู้จัดการนคร

ค. นายสุพัฒน์ รอดชมภู ผู้ตรวจราชการ กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย ให้ความเห็นว่า ยังไม่เห็นด้วย เพราะจะทำให้เกิดความ
สับสนแก่ประชาชนและจะมีนายทุนผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาดำรงตำแหน่ง
ในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

ง. นายแพทย์ สมศักดิ์ วินิจฉัยกุล เทศมนตรีเทศบาลเมือง
นครปฐม ให้ความเห็นว่า เห็นด้วยที่จะให้รัฐบาลกำหนดให้ประชาชนสามารถ
เลือกรูปแบบการปกครองได้เองและมีเงื่อนไขว่า ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีประสบการณ์
เกี่ยวกับงานท้องถิ่นเป็นอย่างดี เพื่อจะได้ให้การบริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

จ. นายชูศักดิ์ ชินวรรณโณ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น จังหวัด
นครปฐม ให้ความเห็นว่า เห็นด้วยกับโครงสร้างที่เสนอ แต่จะทำได้ต้องมีข้อจำกัด

สัมภาษณ์ กมล อุษุประนันท์, ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น จังหวัดสมุทร-
ปราการ, ๒๘ กันยายน ๒๕๒๑.

ที่ว่า ประชาชนต้องมีความรู้และความเข้าใจต่อระบบการปกครอง มีความตระหนักรู้
 ลึนที่จะเข้าร่วมดำเนินการปกครอง มีผู้ที่ชำนาญงานและมีประสบการณ์ในการบริหาร
 ทองถิ่น นอกจากนั้นควรจะมีงบประมาณเพียงพอในการบริหาร

ฉ. นายจิรพล วีระไวทยะ นายอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัด
 นครปฐม ให้ความเห็นว่า ยังไม่เห็นด้วยกับรูปแบบที่เสนอ และได้ให้ความเห็นว่าสภา
 เทศบาลควรให้ประชาชนเลือกตั้งอย่างเคิม ส่วนผู้บริหารควรมีการแต่งตั้งจากสมาคม
 อาชีพ และรวมอำนาจผู้บริหารกับปลัดเทศบาลเข้าด้วยกัน เพื่อให้งานไม่ซ้ำซ้อน
 และไม่ควรถูกเป็นคณะเช่นปัจจุบัน

ช. นายบุญรงค์ นิลวงศ์ หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล
 กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ให้ความเห็นว่า เห็นด้วยตามแบบที่
 เสนอมา และได้ขยายความต่อไปอีกว่า ตามแบบนายกเทศมนตรี - สภาเทศบาล
 ซึ่งมีการเลือกตั้งทั้ง ๒ ฝ่าย เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับทั้ง ๒ ฝ่าย ฝ่าย
 บริหารสามารถจะบริหารงานได้โดยไม่ต้องพึ่งวงศาคณาญาติ อันเป็นผลทำให้ฝ่ายบริหาร
 มีความเข้มแข็งขึ้น อย่างไรก็ตามผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อสังเกตที่ว่า ถ้าให้ทั้ง ๒
 ฝ่ายมีอำนาจอิสระไม่ขึ้นต่อกัน จึงเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ควรให้สภาสามารถ
 ถอดถอนนายกเทศมนตรีได้ด้วยเสียงข้างมากเป็นพิเศษ และนายกเทศมนตรีมีสิทธิ
 เสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาได้ ส่วนตามแบบผู้จัดการนครนั้น เห็นด้วย
 แต่มีปัญหาคือประเทศไทยยังขาดแคลนนักบริหารซึ่งสนใจในการดำเนินงานท้องถิ่น
 จะทำให้เกิดการหานักบริหารอาชีพยาก

๒) ในส่วนข้อเขียนของนักวิชาการในเรื่องการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ

ก. นายชูสง่า ฤทธิประศาสน์^๑ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับรูป

^๑ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, "แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นไทยใน
 อนาคต", : ๑๔ - ๑๕.

เทศบาล โดยสรุปไว้ว่า เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบที่สมบูรณ์ และสอดคล้อง
กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ การปกครองท้องถิ่นมีแนวโน้ม
ที่จะเปลี่ยนแปลงไป สำหรับรูปเทศบาล จะมีหลายรูปแบบตามความเหมาะสมแต่ละ
ท้องถิ่น อาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ อย่างในต่างประเทศได้ ๓ ระบบคือ ระบบแรก
คือ ระบบนายกเทศมนตรีและสภา (Mayor-Council System) เป็นระบบที่ใช้อยู่
ในประเทศไทยในปัจจุบัน โดยมีสภาเทศบาลซึ่งมีการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร
มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหาร ซึ่งอาจเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรหรือโดยสภา
เทศบาล ระบบที่สอง คือระบบสภาและผู้จัดการ (Council-Manager System)
สภาเทศบาลได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง สภาเทศบาลจะเลือกนายกเทศมนตรี
เพื่อทำหน้าที่ประธานสภาและเป็นประธานในงานพิธีต่าง ๆ ส่วนผู้บริหาร สภาเทศบาลจะ
แต่งตั้งผู้จัดการ (Manager) ทำหน้าที่บริหารงานของเทศบาล ซึ่งผู้จัดการจะ
ต้องเป็นนักบริหารอาชีพไม่ใช่นักการเมืองและระบบที่ ๓ คือ ระบบคณะกรรมการ
(Commission System) คณะกรรมการจะทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร
นายกเทศมนตรีจะทำหน้าที่เป็นประธานในพิธีการต่าง ๆ เท่านั้น

ข. นายสมเชื้อ ทังวงศ์ศรี^๑ ได้ให้ความเห็น โดยสรุปว่า
เทศบาลใดมีรายได้ต่ำกว่า ๒ ล้านบาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุนควรยุบเป็นหน่วย
การปกครองรูปอื่น เพราะจะไม่เห็นความแตกต่างระหว่างเทศบาลและสุขาภิบาล
หรือภูมิภาค นอกจากนั้น ยังมีความเห็นว่า ควรแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่าย
สภาโดยเด็ดขาด คือให้ฝ่ายบริหารรับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและฝ่ายสภา
ก็เลือกจากประชาชนเช่นกัน โดยฝ่ายสภาไม่อาจโค่นล้มฝ่ายบริหารได้ และฝ่าย
บริหารไม่อาจยุบฝ่ายสภาได้

^๑ สมเชื้อ ทังวงศ์ศรี, "การปฏิรูประบบบริหารและการปรับปรุงรูปแบบ
การปกครองระดับภูมิภาคและท้องถิ่น", เทศาภิบาล ๗๓ (สิงหาคม ๒๕๒๑) :

จากการสัมภาษณ์และข้อคิดเห็นของนักวิชาการบางท่าน มีประเด็นที่เป็นแนวทางในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเทศบาล เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๓ และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงจะพิจารณาได้คือ

(๑) ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเทศบาลควรจะมีหลายรูปแบบ มีส่วนน้อยที่เห็นว่ายังไม่ควรปรับปรุง เพราะจะทำให้ประชาชนเกิดความสับสน และจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์หรือนายทุนที่มีอิทธิพล เข้ามามากจนโดยผลประโยชน์จากการเข้าเป็นผู้บริหารเทศบาลได้

(๒) ในส่วนที่มีความเห็นว่าควรปรับปรุง จากรูปแบบเทศบาลที่ผู้เขียนเสนอ บางท่านเห็นด้วยหลักการ แต่บางท่านมีความเห็นว่ายังไม่เหมาะสม ที่จะให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทางที่ควรจะเป็นคือให้ผู้บริหารได้รับการแต่งตั้งจากสมาคมอาชีพ และรวมอำนาจผู้บริหารกับปลัดเทศบาลเข้าด้วยกัน

ฉะนั้น การพิจารณาได้ว่าตามหลักการแล้ว การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ควรจะมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งผู้เขียนได้เสนอแนวทางปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล และจากการสัมภาษณ์ตลอดจนข้อคิดเห็นของนักวิชาการ มีความเห็นสอดคล้องกันว่าเทศบาลควรมีหลายรูปแบบ โดยให้ประชาชนมีสิทธิเลือกรูปแบบเพื่อนำมาปฏิบัติกับท้องถิ่นของตนได้ รูปแบบดังกล่าว ก็คือ รูปแบบนายกเทศมนตรี - สภาเทศบาล ซึ่งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลต่างได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนอีกรูปแบบหนึ่ง คือ รูปแบบผู้จัดการนคร ซึ่งเป็นผู้บริหารมาจากนักบริหารอาชีพ โดยการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี โดยความเห็นของสภาเทศบาล อันเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้ง

ในทางปฏิบัติระยะแรก ๆ อาจมีอุปสรรคทางด้าน การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน และนักการเมืองท้องถิ่นผู้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ซึ่งอุปสรรคนี้แก้ไข

ได้ไม่ยากนัก เพราะท้องที่ในเขตเทศบาลจัดได้ว่าเป็นชุมชนที่มีความเจริญ ประชาชน
ได้รับการศึกษาพอสมควร หากมีการประชาสัมพันธ์ที่ดีแล้ว จะเป็นการกระตุ้นให้
ประชาชนเกิดความสนใจ มีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ง่าย และเมื่อประชาชนมีความ
สนใจแล้ว หน่วยงานการเมืองท้องถิ่นผู้ช่วยโอกาสก็จะหมกไปโดยปริยาย

๒.๒.๒ ข้อเสนอในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล

ผู้เขียนกำหนดให้สุขาภิบาลแบ่งออกเป็น ๒ แบบคือ

- (๑) ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาล โดยได้รับการเลือกตั้งจาก
ประชาชนโดยตรง จำนวน ๓ - ๕ คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี
- (๒) คณะกรรมการสุขาภิบาล เลือกประธานกรรมการ สุขาภิบาล
๑ นาย อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี
- (๓) คณะกรรมการสุขาภิบาล จะทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ
โดยแยกคณะกรรมการเป็นชุด ๆ หรือแต่ละคนให้ควบคุมบริหารงานของหน่วยงานสุขาภิบาล
แต่ละหน่วย

ข. แบบนี้ายกสุขาภิบาล - สภาสุขาภิบาล

- (๑) องค์ประกอบ ประกอบด้วยนายกสุขาภิบาล และสภาสุขาภิบาล
- (๒) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจาก
ประชาชน ทำนองเดียวกับเทศบาลแบบ (ก) ที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ในส่วนของเทศบาล
- (๓) ฝ่ายนิติบัญญัติ มีจำนวนสมาชิกอย่างน้อย ๖ คน และไม่เกิน
๑๐ คน แล้วแต่นโยบายของสุขาภิบาล โดยมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี
- (๔) ฝ่ายบริหาร มีจำนวน ๑ นาย อยู่ในวาระคราวละ ๔ ปี
เช่นกัน ทำหน้าที่บริหารงานสุขาภิบาล

เหตุผลที่กำหนดให้สุขาภิบาลมี ๒ รูปแบบก็เพื่อให้ประชาชน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเจริญพอสมควรจากรูปเทศบาล ได้มีโอกาสเลือกการปกครองให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตน เนื่องจากสุขาภิบาลมีหลายระดับ สุขาภิบาลบางแห่งมีรายได้สูงพอสมควรสามารถเลือกใช้แบบ (ข) ได้ เพื่อเตรียมตัวยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล แต่สุขาภิบาลโดยังมีรายได้น้อย หรือคิดว่ายังไม่เหมาะที่จะใช้แบบ (ข) ก็ให้นำแบบ (ก) มาใช้ เพราะมีลักษณะคล้ายคลึงกับรูปสุขาภิบาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

จากการสัมภาษณ์และขอคิดเห็นของ นักวิชาการบางท่านที่ให้ไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยสรุปคือ

๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับการสัมภาษณ์ผู้ประสบการณ์ในท้องถิ่น

ก. นายชั้น ไทยนิยม กำนันตำบลคอนยายหอม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ให้ความเห็นว่า สุขาภิบาลอยากให้มีการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด เพราะการทำงานจะไต่ถามเกลี้ยว ขณะนี้ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นข้าราชการและมีกรรมการเป็นข้าราชการอยู่มาก ประชาชนไม่สามารถแสดงออกได้อย่างเต็มที่ ส่วนให้มีการเลือกตั้งแบบเทศบาลนั้น กำนันชั้น มีความเห็นว่ากลัวจะไม่รอด เพราะไม่มีใครควบคุม

ข. นายแพทย์ สมศักดิ์ วิจิตรกุล เทศมนตรี เทศบาลเมืองนครปฐม ได้ให้ความเห็นว่า เห็นด้วยกับการที่ประชาชนมีสิทธิเลือกรูปแบบการปกครองเอง แต่ควรมีคุลย์อำนาจกันให้ดี เพื่อประโยชน์ของประชาชน

ค. นายจิรพล วีระไวทยะ นายอำเภอเมืองนครปฐม ให้ความเห็นว่า การกำหนดรูปแบบการปกครองสุขาภิบาลรูปคณะกรรมการโดยเลือกจากประชาชนจะไม่มี การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ ควรให้ประชาชนเลือกเฉพาะสภาท้องถิ่น ส่วนผู้บริหารควรมาจากการแต่งตั้ง อาจจะเป็นข้าราชการ หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมโดยให้สภาเป็นผู้ควบคุม

ง. นายเลือน เลื่อนรังษี ปลัดอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม
 ตำแหน่งท้องถิ่นเป็นปลัดสุขาภิบาลโพรงมะเดื่อ ได้ให้ความเห็นว่า สุขาภิบาลควรมี
 รูปเดียวและเห็นด้วยกับการที่ประชาชนเลือกตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาลขึ้นเองทั้งหมด
 โดยผู้บริหารอาจจะเป็นการแต่งตั้งจากอำเภอ หรือผู้อื่นที่มีความสามารถ

จ. นายโสภณ ปากพจน์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองวิชาการ กรมการ
 ปกครอง ได้ให้ความเห็นว่า ตามที่เสนอมาจะทำได้ผลดี หากสุขาภิบาลมีรายได้
 มากขึ้น ประชาชนมีการศึกษาคี่ขึ้น และเหตุการณ์บ้านเมืองเอื้ออำนวย

ฉ. นายกมล อุษุประนันต์ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น จังหวัดสมุทรปราการ
 มีความเห็นว่า ให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการจากประชาชน ยกเว้นประธานกรรมการ
 จะต้องเป็นนายอำเภอ

ช. นายบุญรงค์ นิสวงศ์ หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการ
 ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง มีความเห็นว่า สุขาภิบาลยังมีความจำเป็นต้องให้
 รัฐบาลเป็นผู้เลี้ยงดูก่อน แต่ที่เสนอมานี้ มีสภาสุขาภิบาลนั้น เห็นด้วย แต่ฝ่าย
 บริหารเห็นควรให้นายอำเภอเป็นฝ่ายบริหารอยู่ ทั้งนี้ นายอำเภอต้องปฏิบัติตามมติของ
 สภาสุขาภิบาล เพราะสุขาภิบาลยังเป็นเขตชุมชนที่มีความเจริญน้อย ควรที่รัฐบาลจะ
 เข้าเป็นผู้เลี้ยง ส่วนอีกรูปหนึ่งที่เป็นแบบคณะกรรมการนั้น เห็นด้วย แต่ประธาน
 กรรมการสุขาภิบาลต้องเป็นนายอำเภอ ส่วนกรรมการอื่นเลือกตั้งจากประชาชน
 สำหรับผู้บริหารงานไม่จำเป็นต้องเป็นปลัดอำเภอ อาจจะจ้างผู้ใดมาบริหารก็ได้ หาก
 บุคคลผู้นั้นมีความรู้ความสามารถพอ และสุขาภิบาลมีเงินพอจ่าย

๒) ในส่วนข้อเขียนของนักวิชาการในเรื่องการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ

ก. นายชูสง่า ฤทธิประศาสน์ ได้เขียนให้ข้อคิดเห็นไว้สรุปได้ว่า
 สุขาภิบาลรูปแบบเดิมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในรูปที่ให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลนั้นมาจาก
 การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สุขาภิบาลต้องกินเงินเดือนจากงบประมาณ

ของท้องถิ่นและมีรายได้เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่^๑

ข. นายสมเชื้อ ทังวงศ์ศรี ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ให้แต่งตั้งฝ่ายบริหาร ๓ คน จากข้าราชการประจำและให้เลือกตั้งสมาชิกจากประชาชนในเขตสุขาภิบาลโดยตรง จำนวน ๕ - ๗ คน ตามฐานะของสุขาภิบาลทำหน้าที่ฝ่ายสภาคล้าย ๆ กับสมาชิกสภาจังหวัดและมีจำนวนหน้าที่เช่นเดียวกับสภาจังหวัด^๒

จากการสัมภาษณ์ และข้อคิดเห็นของนักวิชาการบางท่านมีประเด็นที่เป็นแนวทางปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล ดังจะพิจารณาต่อไปนี้

(๑) ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าสุขาภิบาลควรมีการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ เพื่อให้เหมาะสมและยังมีความจำเป็นจะต้องให้รัฐบาลเป็นที่เลี้ยงอยู่

(๒) สำหรับคณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งในปัจจุบันนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก เพียง ๔ คน ผู้ให้สัมภาษณ์และนักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรมีการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง แต่ฝ่ายบริหารนั้นควรมาจากการแต่งตั้งจากข้าราชการประจำ มีหลายท่านที่เสนอว่าให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าแต่บางท่านไม่ระบุ

ฉะนั้น จากการสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น และข้อเขียนของนักวิชาการต่าง ๆ นำมาเปรียบเทียบกับข้อเสนอของผู้เขียนแล้ว จะเห็นได้ว่า ตาม

^๑ ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, "แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต",

: ๑๖.

^๒ สมเชื้อ ทังวงศ์ศรี, "การปฏิรูประบบบริหารและการปรับปรุงรูปแบบการปกครองระดับภูมิภาคและท้องถิ่น", : ๖๔๕.

แบบ (ก) ที่ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมดนั้น ผู้เขียนได้เสนอแนะตามหลักการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด แต่ในลักษณะความเป็นจริงแล้วที่ได้จากการสัมภาษณ์ตลอดจนข้อเขียนต่าง ๆ สรุปได้ว่าสุขาภิบาลยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้รัฐบาลเป็นผู้เลี้ยงดู แนวทางที่น่าจะเป็นไปในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลก็คือ คณะกรรมการสุขาภิบาลเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด ยกเว้นประธานกรรมการสุขาภิบาลจะต้องเป็นนายอำเภอ ส่วนแบบ (ข) นั้น ผู้เขียนมีความประสงค์จะให้สุขาภิบาลที่มีความเจริญสูงพอสมควร ได้เป็นการฝึกหัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยเปลี่ยนแบบการปกครองของเทศบาล ปราบกฏผลในทำนองเดียวกันแบบ (ก) คือเป็นไปได้ในหลักการ แต่ในทางปฏิบัติหากจะดำเนินการเช่นนี้แล้ว ควรจะออกมาในรูป สภาสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารจะต้องเป็นข้าราชการประจำโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารต้องเป็นนายอำเภอ และมีผู้ช่วยไม่เกิน ๒ นาย

อย่างไรก็ตาม การจะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลนี้ โดยระยะแรกควรให้ประชาชนได้มีบทบาทมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยให้ประชาชนเลือกตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมด จำนวน ๕ - ๗ คน โดยมีนายอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล ในระยะต่อมาเมื่อประชาชนในเขตสุขาภิบาล เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น มีการศึกษาสูงขึ้น มีเศรษฐกิจดีขึ้น อาจจะเปลี่ยนรูปแบบใหม่ โดยมีสภาสุขาภิบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และฝ่ายบริหารยังคงเป็นข้าราชการประจำอยู่ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นนายอำเภอก็ได้ โดยมีผู้ช่วย ๒ นาย และอาจจะมีทางเป็นไปได้ที่ประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมทั้งทางดำเนินการและนิติบัญญัติ โดยฝ่ายรัฐบาลจะเป็นเพียงผู้คอยดูแล หากท้องถิ่นนั้นมีรายได้สูงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ ประชาชนมีการศึกษาสูงพอที่จะเข้าใจ กลไกการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนมีความรับผิดชอบต่อสิทธิและหน้าที่ในวิถีทางที่ควรจะเป็น

๒.๒.๓ ข้อเสนอในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ยกเว้น เขตเทศบาลและสุขาภิบาล ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นอาณาเขตกว้างขวางเกินกว่าที่จะ ให้การบริการแก่ประชาชนโดยทั่วถึง เป็นเหตุให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคต้องเข้า ดำเนินการช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลา อีกทั้งรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีงานที่ซ้ำซ้อน กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคจวบจนครั้งแยกไม่ออก ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรยุบรูปองค์การ บริหารส่วนจังหวัดที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และเห็นควรแบ่งเขตพื้นที่ของจังหวัดออกเป็น ๒ ประเภทคือ

๑) ประเภทแรก เป็นเขตพื้นที่ที่มีความเจริญน้อย ยังต้องการ ความช่วยเหลือ และพัฒนาจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิด ดังนั้นราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคจึงต้องรับเข้าดำเนินการบริหารงานเอง เพื่อทุ่มเทความเจริญไปยังระดับ หมู่บ้านอันเป็นพื้นฐานชั้นต่ำสุดในการพัฒนา ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สายการบังคับบัญชา และบริหารงานคงเป็นเส้นเดิมคือมีผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมทั้งจังหวัด และแบ่งเขต เป็นอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้บริหารงาน อำเภอแต่ละอำเภอแบ่งเป็นตำบลโดยมี กำนันเป็นผู้บริหารงานและตำบลแต่ละตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ บริหารงาน ในประเภทแรกนี้ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องเร่งดำเนินการพัฒนา หมู่บ้านให้มีความเจริญมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

๒) ประเภทที่สอง เป็นเขตพื้นที่ที่มีความเจริญพอสมควร แต่ยังไม่ถึงขนาดที่จะยกฐานะขึ้นเป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาลได้ จะจัดตั้งขึ้นเป็นรูปการปกครอง ท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนจะเรียกว่า "การปกครองท้องถิ่นรูปคณะกรรมการ" โดยจะมีรูปคณะกรรมการทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งจะมี ระดับหมู่บ้านอันเป็นพื้นฐานสำคัญของรูปการปกครองท้องถิ่นใหม่นี้ สำหรับสายการบังคับ

บัญชาและการบริหารงานนั้นจะเปลี่ยนแปลงจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้คือ

ก) ระคับหมู่บ้าน หลังจากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้ว ผู้วิจัยมีความประทับใจที่จะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้กับระคับหมู่บ้านที่จะเสนอ เพราะ เป็นหลักเกณฑ์ที่ปูพื้นฐานการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้แก่หน่วยที่เล็กที่สุด หากทำสำเร็จจะกลายเป็นฐานที่มั่นคงต่อไป ซึ่งจะเห็นได้จากการปกครองรูป Parish ในประเทศอังกฤษและหมู่บ้านแซมมา อิลอันตอง (Saemaul Undong) ในประเทศเกาหลีที่ได้รับความสำเร็จมาแล้ว

หมู่บ้านที่จะจัดเข้าเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นนี้จะต้อง เป็นหมู่บ้านที่มีขนาดใหญ่กว่าหมู่บ้านในประเภทแรก โดยราษฎรมีความสนใจและมีผู้นำท้องถิ่นที่สามารถจัดการปกครองตนเอง เพื่อป้องกันรักษาและคุ้มครองผลประโยชน์ในท้องถิ่นของตนได้ การที่จะกำหนดลักษณะหมู่บ้านชนิดนี้ให้แก่นั้นของตำบลที่หมู่บ้านนี้ตั้งอยู่ รายงานต่อนายอำเภอเพื่อร่วมกันพิจารณาเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศจัดตั้ง เป็นหมู่บ้านในเขตการปกครองท้องถิ่น

การกำหนดโครงสร้างของหมู่บ้านชนิดนี้ นำเอาแบบคณะกรรมการ (Commission Form) มาใช้ โดยเห็นว่าเหมาะสมที่สุด องค์ประกอบประกอบไปด้วย คณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง จำนวน ๕ - ๕ คน แล้วแต่ขนาดของหมู่บ้าน โดยมีเจ้าหน้าที่หลักคือพัฒนาหมู่บ้านป้องกันอันตราย, นำบัณฑิตทุกซ์ บำรุงสุข, การคลัง, อำนวยการ ตลอดจนการศึกษาและวัฒนธรรม คณะกรรมการหมู่บ้าน อาจจะถูกกำหนดการบริหารเป็นคณะกรรมการย่อย หรือกำหนดให้แต่ละบุคคลดำเนินการบริหารตามสายงานดังกล่าวก็ได้และให้มีประธานกรรมการหมู่บ้าน ๑ คน เพื่อควบคุมการบริหาร

งานทุกสาย คณะกรรมการหมู่บ้านจะมีสมาชิกภาพอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๓ ปี^๑ แต่จะต้องมีพัฒนากรหรือปลัดอำเภอฝ่ายพัฒนา (ถ้ามี) เป็นที่ปรึกษาทางด้านการดำเนินการ การบริหารงานและดำเนินงานสาธารณะ

ข) ระดับตำบล ในระดับตำบลให้มีคณะกรรมการตำบล ซึ่งประกอบไปด้วย ประธานคณะกรรมการหมู่บ้านแต่ละแห่ง รวมกันเข้าเป็นคณะกรรมการ ครรมืออย่างต่ำ ๕ นาย อยู่ในวาระเท่ากับคณะกรรมการหมู่บ้าน ในกรณีที่มีคณะกรรมการหมู่บ้านน้อยกว่า ๕ ชุด ให้แต่ละชุดจัดตัวแทนร่วมกับประธานรวมเป็น ๓ นาย เข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการตำบล ให้คณะกรรมการตำบลเลือกประธาน ๑ นาย เพื่อเป็นหัวหน้าควบคุมการดำเนินงาน คณะกรรมการตำบลมีหน้าที่ประสานงานระหว่าง คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตตำบลนั้น และประสานงานระดับอำเภอ โดยเน้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นสำคัญ โดยมีที่ปรึกษาคือพัฒนากรในตำแหน่งพัฒนา อำนวยในค่านสาธารณสุข ครูซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่า ม.ศ.๓ ในด้านการศึกษาและ วัฒนธรรมและกำนันในด้านการประสานงานทั่วไป

ค) ระดับอำเภอ ในระดับอำเภอให้มีคณะกรรมการอำเภอ ซึ่งประกอบไปด้วยประธานกรรมการตำบลทุกแห่งรวมเข้าเป็นคณะกรรมการครรมืออย่าง

การที่ผู้เขียนกำหนดระยะเวลาเพียง ๓ ปี นั้น มีเหตุผลก็คือ จากการทำงาน และการหมุนเวียนกำลังพลไม่ควรอยู่ในที่แห่งเดียวกันเกิน ๓ ปี เพราะจะทำให้เกิด ความรู้สึกเบื่อหน่ายและอีกประการหนึ่ง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้นิยมในการพัฒนา ท้องถิ่นผลัดเปลี่ยนกันเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร.

คำ ๕ นาย อยู่ในวาระเท่ากับคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้คณะกรรมการอำเภอเลือก
ประธานคณะกรรมการอำเภอ ๑ นาย เพื่อควบคุมการบริหารงาน คณะกรรมการอำเภอ
มีหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะกรรมการตำบลที่อยู่ในเขตอำเภอ และประสานงาน
กับคณะกรรมการจังหวัด สำหรับคณะกรรมการอำเภอเป็นคณะกรรมการหลักที่จะต้อง
ดูแลครอบคลุมทั่วทั้งเขต ฉะนั้น ควรมีที่ปรึกษาครบทุกสายงานที่คณะกรรมการหมู่บ้าน
ต้องดำเนินการ เป็นต้นว่า มีนายอำเภอเป็นที่ปรึกษาทางด้านการปกครอง เกษตรอำเภอ
เป็นที่ปรึกษาทางด้านการศึกษา สาธารณสุขอำเภอเป็นที่ปรึกษาทางด้านสาธารณสุข
ศึกษาธิการอำเภอเป็นที่ปรึกษาทางด้านการศึกษาและวัฒนธรรม เสมียนตราอำเภอ
เป็นที่ปรึกษาทางด้านการคลัง พัฒนากรอำเภอเป็นที่ปรึกษาทางด้านการพัฒนา และ
หัวหน้าสถานีตำรวจเป็นที่ปรึกษาในด้านรักษาความสงบ เหตุที่ต้องมีข้าราชการในส่วน
ภูมิภาคเป็นที่ปรึกษาก็เพราะว่าจะเป็นการประสานงานระหว่าง เขตพื้นที่ของจังหวัด
ประเภทแรกกับประเภทที่สองได้เป็นอย่างดี

ง) ระดับริกษาจังหวัด ในระดับริกษาจังหวัดให้มีคณะกรรมการจังหวัด
ประกอบไปด้วยประธานคณะกรรมการอำเภอทุกแห่ง เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการอยู่ใน
ตำแหน่ง ๓ ปี เช่นเดียวกับคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยให้คณะกรรมการจังหวัดเลือก
ประธาน ๑ นาย ทำหน้าที่เป็นหัวหน้า และเป็นตัวแทนของหน่วยงานท้องถิ่นระดับริกษาจังหวัด
ในด้านการพิจารณาต่าง ๆ คณะกรรมการจังหวัดจะมีหน้าที่วางนโยบายในการบริหารงาน
เพื่อมอบให้คณะกรรมการระดับลงไปรับไปดำเนินการ นอกจากนั้นยังเป็นผู้ประสาน
งานระหว่างคณะกรรมการอำเภอที่อยู่ในเขตจังหวัดและหน่วยงานส่วนภูมิภาคต่าง ๆ
คณะกรรมการจังหวัดนี้มีองค์คณะที่ปรึกษาประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และ
หัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาค ตลอดจนนายกเทศมนตรีทุกแห่งในจังหวัด เพื่อสะดวก
ในการประสานงานและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กัน

จากการแบ่งเขตจังหวัดออกเป็น ๒ ประเภทดังกล่าวจะทำให้การบริหารงาน
ลดความซ้ำซ้อนลงไป ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมุ่งเน้นที่จะพัฒนาประเภทแรกอย่าง

เต็มที่ ส่วนคณะกรรมการจังหวัดก็จะดำเนินการวางนโยบายเพื่อพัฒนาในส่วนของตน ให้มีความเจริญยิ่งขึ้น โดยทั้ง ๒ ประเภทจะมีความสัมพันธ์และมีการประสานงานกัน อย่างใกล้ชิด ในกรณีหมู่บ้านของประเภทแรกมีความเจริญมากขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัด จะยกฐานะเข้าอยู่ในประเภทที่ ๒ และเมื่อดำเนินการเช่นนี้เรื่อย ๆ ไป หมู่บ้านทุก หมู่บ้านในประเภทแรกจะยกฐานะเข้ามาอยู่ในประเภทที่สอง ก็จะเกิดการปกครอง ท้องถิ่นครบคลุมทั้งจังหวัด โดยมีข้าราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้กำกับดูแลและประสานงาน ตลอดจนให้คำแนะนำทางวิชาการแก่รูปการปกครองท้องถิ่นต่อไป

ขอบเขตของผู้เขียนในการเสนอแนวทางดำเนินงานของจังหวัดดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมุ่งประเด็นเฉพาะโครงสร้างการจัดองค์การเท่านั้น สำหรับอำนาจหน้าที่โดยละเอียดและทางด้านการบริหารงานด้านการคลัง จึงไม่ขอกล่าวถึง ซึ่งอาจจะมีผู้สนใจ ในหลักการศึกษาค้นคว้าวิจัยต่อไป

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น และข้คิดเห็นจากนัก วิชาการต่าง ๆ ที่ให้ไว้ในเรื่องนี้ โดยสรุปคือ

๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับการสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ในท้องถิ่น

ก. นายแพทย์สมศักดิ์ วิจิตรกุล เทศมนตรี เทศบาลเมือง นครปฐม ให้ความเห็นว่าเห็นด้วยกับรูปที่เสนอ แต่จะให้มีประสิทธิภาพจะต้องมีผู้มีความรู้ทางด้านปกครองและการบริหารคอยกำกับดูแล อาจเป็นที่ปรึกษาหรือเป็น กรรมการร่วมด้วย

ข. นายสุวัฒน์ รอดชมภู ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ให้ความเห็นว่า เห็นด้วยกับหลักการที่เสนอมา เพราะเป็นการปูพื้นฐานการปกครองตาม ระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนในระดับล่างสุดของประเทศ

ค. นายเลื่อน เลื่อนรังษี ปลัดอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัด นครปฐม ให้ความเห็นว่า ตามรูปแบบที่เสนอมานั้นเห็นด้วย แต่เห็นว่าต้องให้ประชาชน

มีการศึกษาคึกว่าเดิม และสามารถเรียนรู้ให้เข้าใจระบบการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองให้ดียิ่งขึ้น

ง. นายจิรพล วีระไวทยะ นายอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันเป็นงานซ้ำซ้อนกับภูมิภาคอยู่ หากจะดำเนินการตามที่เสนอมานั้น ต้องมีข้อจำกัดที่ว่าประชาชนพร้อมที่จะดำเนินการหรือไม่ มิฉะนั้น ผู้มีอิทธิพลจะเข้าครอบครองโดยปราศจากการควบคุม

จ. นายโสภณ ปาพจน์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองวิชาการ กรมการปกครอง ให้ความเห็นว่า ตามรูปแบบที่เสนอนั้น ถ้ามองในแง่การประชาธิปไตยแล้วเหมาะสม แต่ถ้ามองในแง่ความมั่นคงแล้วไม่เห็นด้วย เพราะผู้มีอิทธิพลจะเข้ามาครอบงำได้ง่าย

ฉ. นายบุญรงค์ นิลวงศ์ หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ได้กล่าวถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า ควรมีการปรับปรุงทั้งในด้านสภาและด้านบริหาร ในด้านสภาจังหวัดควรมาจากหน่วยงานท้องถิ่นทุกหน่วย เช่น มาจากสภาตำบล จากสุขาภิบาล จากเทศบาลผสมกับสมาชิกสภาจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เพื่อให้งานต่าง ๆ ประสานกันทุกระดับจากสภาตำบลขึ้นมา สำหรับในด้านบริหารควรมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของข้าราชการจังหวัดในฐานะภูมิภาคและท้องถิ่นให้เห็นเด่นชัด

๒) ในส่วนข้อเขียนของนักวิชาการต่าง ๆ ในเรื่องการปกครองท้องถิ่น

ก. นายสอาด ปายะนันท์^๑ ได้สรุปเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการบริหารจังหวัด ทำหน้าที่แทนองค์การ

^๑ สอาด ปายะนันท์, "การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น", เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๖ พ.ศ. ๒๕๑๘ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๘) : ๘ - ๑๐.

บริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเลขานุการ และให้มีกรรมการ ๕ นาย มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน คณะกรรมการบริหารจังหวัดมีหน้าที่ทางนิติบัญญัติ บริหารตรวจสอบควบคุมและกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ยังกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นกรรมการบริหารจังหวัด จะต้องไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หากหาไม่ได้ให้ดูตัวอย่างค่า ม. ศ. ๓ และเมื่อท้องถิ่นใดมีรายได้สูงเกิน ๗ ล้านบาทบาท ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพ้นจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารจังหวัด โดยคัดเลือกกรรมการผู้หนึ่งผู้ใดขึ้นเป็นประธาน และหากว่าดำเนินการโดยสมบูรณ์ตามรูปแบบแล้ว ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องออกจากตำแหน่งแล้วแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำขึ้นดำรงตำแหน่งแทน

ข. นายนิพนธ์ บุญญภัทรโร^๑ ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ว่า ควรอย่างยิ่งที่จะยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ซ้ำซ้อนอยู่กับจังหวัดในเรื่องตัวผู้บริหารงาน ในเรื่องพื้นที่และอำนาจหน้าที่ให้คงเหลือจังหวัดเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัด โดยให้สภาจังหวัดมีบทบาทเป็นสภานิติบัญญัติของจังหวัดเพื่อเสริมสร้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของจังหวัดตามแนวทางการปกครองในระบบประชาธิปไตย

ค. นายสมเชื้อ ทังวงศ์ศรี^๒ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ควรยุบเลิก

^๑นิพนธ์ บุญญภัทรโร, "ผู้ว่าราชการจังหวัด : โอนมาตั้งกองอินไปได้", เทศาภิบาล. ๓๓ (กันยายน ๒๕๒๑) : ๒๘๑.

^๒สมเชื้อ ทังวงศ์ศรี, "การปฏิรูประบบบริหารและการปรับปรุงรูปแบบการปกครองระดับภูมิภาคและท้องถิ่น", : ๒๘๖.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วให้แต่งตั้งที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดจากพ่อค้าและคหบดี
ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการสัมภาษณ์ และข้อคิดเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
บางท่านพอจะสรุปได้ว่า

(๑) ควรยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะเป็นหน่วยงานที่ขัดข้อง
กับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(๒) ควรมีการปรับปรุงทางด้านนิติบัญญัติและบริหารใหม่ โดยให้ประชาชน
มีส่วนร่วมมากขึ้น

(๓) จากแนวความคิดของผู้เขียนที่เสนอไว้แล้วนั้นผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นด้วย
ในหลักการว่าน่าจะดำเนินการได้ แต่มีข้อจำกัดคือว่า ประชาชนควรมีการศึกษาดี
กว่าเดิม ควรมีผู้มีความรู้คอยกำกับดูแลโดยเป็นที่ปรึกษาและเป็นกรรมการร่วมด้วย
มิฉะนั้นแล้วผู้มีอิทธิพลจะ เข้ามารอบคอบได้ง่าย

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า ตามรูปแบบปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดในขั้นแรกนั้น ใหญ่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเสีย แล้วแบ่งเขตพื้นที่
จังหวัดออกเป็น ๒ ประเภท ประเภทแรก ให้ส่วนภูมิภาคเข้าดำเนินการพัฒนาอย่าง
เต็มที่ ประเภทที่สอง ให้เป็นรูปการปกครองท้องถิ่น โดยมีการเลือกตั้งคณะกรรมการ
หมู่บ้านและให้ประธานกรรมการหมู่บ้านเป็นคณะกรรมการตำบล ให้ประธานคณะกรรมการ

สมเชื้อ ทัพวงศ์ศรี, "การปฏิรูประบบบริหารและการปรับปรุงรูปแบบการ
ปกครองระดับภูมิภาคและท้องถิ่น", : ๒๔๖.

ตำบลเป็นคณะกรรมการอำเภอ และให้ประธานกรรมการอำเภอเป็นคณะกรรมการ
จังหวัด โดยแต่ละระดับมีที่ปรึกษาตามความจำเป็น และเมื่อเขตพื้นที่จังหวัด
ประเภทแรกมีความเจริญก็ยกฐานะ เป็นประเภทที่สอง เพื่อดำเนินการปกครองในรูป
ท้องถิ่น และจะกลายเป็นรูปท้องถิ่นทั้งเขตจังหวัดต่อเมื่อประเภทแรกมีความเจริญ
ยกฐานะขึ้นเป็นประเภทที่สองหมดทั้งจังหวัด

อย่างไรก็ตาม แนวการปฏิรูปที่ผู้เขียนเสนอนี้ น่าจะดำเนินการได้ในหลัก
การแต่ในทางปฏิบัติปัจจุบัน ปรากฏว่าจากการสัมภาษณ์ต่าง เป็นห่วงในเรื่องปัญหาทาง
ด้านประชาชนว่า ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและพื้นฐานทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย
เป็นเหตุให้ผู้มีอิทธิพลเข้ามามีบทบาทใต้ง่าย ซึ่งผู้เขียนยอมรับสภาพปัญหาเช่นนี้ แต่ถ
หากว่าพื้นฐานประชาชนดีขึ้นแล้วก็น่าจะนำรูปแบบเช่นนี้มาพิจารณา

สรุปในส่วนวิเคราะห์ที่ ๒

จากการที่ได้เสนอข้อบกพร่องและปัญหาโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น
ไทยและข้อเสนอแนะแนวทางโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ควรจะเป็น
ผู้เขียนพยายามคิดค้นรูปแบบที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้
โดยพิจารณาถึงปัญหาและข้อบกพร่องในด้านโครงสร้างเป็นเกณฑ์ อาจสรุปตามแนว
ที่เสนอประกอบกับการสัมภาษณ์ เพื่อเพิ่มเติมข้อเสนอดังกล่าวได้ว่า

๑) การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล สรุปได้ว่าควรมี ๒ รูปแบบคือ

(ก) แบบนายกเทศมนตรี - สภาเทศบาล โดยได้รับเลือกตั้งจาก
ประชาชนโดยตรงทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกัน

(ข) แบบผู้จัดการนคร โดยให้มีฝ่ายนิติบัญญัติเลือกตั้งจากประชาชน
มีนายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาลแต่ไม่ได้ทำหน้าที่บริหารงาน สำหรับฝ่าย
บริหารจะต้องเป็นนักบริหารอาชีพ โดยได้รับค่าจ้างจากเทศบาล

๒) การปกครองท้องถิ่นรูปสภาภิบาล สรุปได้ว่าหากจะมี ๒ รูปแบบแล้ว ควรจะเป็นดังนี้

(ก) รูปแบบคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการได้รับเลือกตั้งจากประชาชน แต่ประธานกรรมการสภาภิบาลจะต้องเป็นนายอำเภอ

(ข) รูปแบบนายกสภาภิบาล - สภาสภาภิบาล ซึ่งเป็นการเลือกแบบของเทศบาลนั้น หากจะดำเนินการ สภาสภาภิบาลจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนส่วนผู้บริหารนั้นจะต้องเป็นนายอำเภอกับผู้ชายอีก ๒ คน

๓) การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรยกเลิกและกำหนดรูปแบบดังนี้

(ก) เขตพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยอยู่ในเขตชนบทส่วนใหญ่ให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคทุ่มเทการพัฒนาโดยตรงไปยังท้องถิ่นนั้น เมื่อเจริญแล้วให้ยกฐานะตามแบบข้อ ๓ (ข)

(ข) ในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญพอสมควรให้กำหนดเป็นรูปการปกครองท้องถิ่น โดยเริ่มตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามรูปแบบคณะกรรมการ ประธาน คณะกรรมการหมู่บ้าน เข้าร่วมในคณะกรรมการตำบล ประธานคณะกรรมการตำบลเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการอำเภอ ประธานคณะกรรมการอำเภอ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจังหวัด โดยมีที่ปรึกษาพอสมควร

จากการให้สัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ในงานท้องถิ่น ตลอดจนข้อคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้ศึกษามาต่างมีความเห็นในแนวเดียวกันว่า สภาพการณ์ในปัจจุบันของประเทศไทย ยังไม่อยู่ในสภาวะจะดำเนินการให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่เหมือนเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วได้ไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเป็นแบบใดก็ตาม สาเหตุสำคัญอันเนื่องมาจากประชาชน ชาคการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เนื่องจากความไม่รู้จักความไม่เข้าใจต่อระบบประชาธิปไตย ลักษณะนิสัยคนไทยรักอิสระ ไม่ชอบอยู่ใต้อาณัติต่าง ๆ ตลอดจนการอบรมสั่งสอนให้เชื่อฟังผู้มี

อาจุ้ไ้สกว่า ตั้งแต่ในระดั้คัรณคัรวั้เป็นต้นมา ซึ่งเป็นการชั้คัอห้ลั้กการประชาธิปไตย
 อย่างมากที่คัองการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและเข้ามาร่ว้มอำเนิการปกครอง
 ตนเอง นอกจากนั้นสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่เอื้ออำนวย เพราะประชาชน
 ส่วนใหญ่ยังมีความยากจนและขาดการศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการคัา้ระบบ
 ประชาธิปไตย สาเหตุอีกประการหนึ่งคือรัฐบาล ไม่มีการประชาสัมพันธ์อย่างคัอเนื่อ
 และทวั้ถึงในเรื่องการปกครองตนเองตามระบบประชาธิปไตย ให้แก่ประชาชน
 นอกจากนั้นรัฐบาลยังกลัวว่าประชาชนจะไม่สามารถคัา้เนิการได้เองจึงต้องเข้า
 ควบคุมอยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ตามผู้เขียนยังมีความหวังว่าในอนาคตหากประชาชนเนิการพัฒนา
 พื้นฐานในด้านต่าง ๆ คั้ขึ้นแล้ว การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นคั้กล่าวคังจะนำมาใช้
 ประโยชน์ได้บ้างไม่มากก็น้อย

๓. วิเคราะห์ในส่วนที่ ๓ วิเคราะห์เพื่อพิสูจน์สมมติฐานสุดท้าย และ
จะนำไปสู่การเสนอแนะในส่วนสุดท้าย

๓.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างผลการวิเคราะห์ส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒

จากการวิเคราะห์ในส่วนที่ ๑ เป็นการวิเคราะห์เพื่อจะชี้ให้เห็นถึงปัญหา
 ในโลกของความเป็นจริง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักปรัชญาในการปกครองท้องถิ่น
 อุดมคติ อันเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นของไทยคัองประสบกับการล้มลุกคลุกคลานมา
 โดยตลอด นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบัน คั้จะเห็นได้จาก
 การสัมภาษณ์ผู้ประสพการณ์ในงานท้องถิ่น และข้อเขียนของนักวิชาการในเรื่อง
 การปกครองท้องถิ่น คั้่างมีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องที่พอจะสรุปได้ว่า

(๑) ในปัจจุบันนี้ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นยังมีลักษณะของ
 ความเป็นประชาธิปไตยไม่สมบูรณ์นัก เพราะฝ่ายข้าราชการมีบทบาทในการบริหาร
 ราชการส่วนท้องถิ่นมากเกินไป และประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อยกว่า

ที่ควร ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศ หรือเป็นการฝึกหัดประชาชนให้เข้าใจในระบอบประชาธิปไตย โดยการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองแต่อย่างใด ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นการขัดกับนโยบายที่จะพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยอยู่มาก

(๒) การปกครองท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ เพราะมีกำหนดกฎเกณฑ์ และข้อจำกัดซึ่งทางส่วนกลางได้กำหนดไว้มากเกินไป ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นขาดความคล่องตัว และเป็นอุปสรรคต่อการสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เป็นผลทำให้ประชาชนเสื่อมความศรัทธาในระบอบการปกครองและในตัวข้าราชการอีกด้วย

(๓) การมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทำให้การบำรุงกิจการสาธารณประโยชน์ หรือการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้น ไม่ได้ผลสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ สาเหตุเนื่องมาจากการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับอำนาจในการเก็บภาษี และค่าธรรมเนียม ฯลฯ ให้เหมาะสมและมีส่วนสัมพันธ์กับบริการที่จำเป็นต้องกระทำ ซึ่งนับวันจะมีแต่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

(๔) การขาดผู้มีความสามารถและความเสียสละในการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ตลอดจนเจ้าพนักงานท้องถิ่น อันเป็นเหตุให้การปกครองท้องถิ่นไม่เจริญเท่าที่ควร ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย เป็นต้นว่า มีการเล่นพรรคเล่นพวก การฉ้อราษฎร์บังหลวง กระทำตนเป็นนายประชาชน ซึ่งความประพฤติและการกระทำเหล่านี้ทำให้ประชาชนเสื่อมความศรัทธาและความเชื่อถือในตัวผู้บริหารและเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาปัญหาข้างต้นอาจจะกล่าวได้ว่า ประชาชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุด เพราะเหตุผลที่ว่า ประการแรก หากประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องใช้ข้าราชการเข้ามาบริหารงาน ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการกระจายอำนาจ ประการที่สอง หากประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจต่อกลไกการปกครองตามแบบประชาธิปไตย การเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาบริหารงานท้องถิ่นก็จะขาดประสิทธิภาพ และขาดการติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้ที่ตนเลือกตั้งเข้ามา เป็นผลให้นักการเมืองท้องถิ่นต่างมุ่งหวังประโยชน์กอบโกยให้กับตนเอง และพรรคพวก ประการที่สาม หากประชาชนมีการครองชีพอยู่ในขั้นต่ำ รายได้ขององค์กรท้องถิ่นก็จะต่ำไปด้วย และจะ เป็นการเพิ่มภาระให้กับองค์กรท้องถิ่นในการให้บริการต่อประชาชนซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง เป็นเหตุให้รายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้จ่าย ผลที่ตามมาคือรัฐบาลจะเข้าช่วยโดยให้เงินอุดหนุน และ เข้าควบคุมการบริหารงานตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งจะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดอำนาจอิสระในการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด

ดังนั้น จากผลการวิเคราะห์ในส่วนที่ ๑ จึงสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นไทยในโลกของความเป็นจริง เมื่อเปรียบเทียบกับหลักปรัชญาการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติแล้ว จะเห็นได้ว่าอุปสรรคต่าง ๆ อันได้แก่ อุปสรรคทางด้าน การเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อุปสรรคทางด้านความมีอิสระทางด้าน การคลัง และอุปสรรคทางด้านความมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยประสบกับความล้มลุกคลุกคลานมาตลอด ซึ่งหากจะพิจารณากันอย่างถ่องแท้แล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามระบบประชาธิปไตย หรือล้มลุกคลุกคลาน สมดังคำกล่าวของนายเฮนรี แมดดิค (Henry Maddick) อาจารย์ผู้บรรยายทางรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม ประเทศ

อังกฤษ ทิวา "มนุษย์เรานั้นจะทำกิจการใดให้สำเร็จด้วยดีนั้นจะต้องให้มี
ศรัทธาต่อกิจการนั้น ๆ ประกอบไปด้วย" °

จากการวิเคราะห์ในส่วนที่ ๒ เป็นการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่อง และ
ปัญหาโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทย ที่ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามี
ส่วนร่วมในทางการปกครองตนเองอย่างจริงจัง และไม่เป็นที่เรียนสอน
ประชาธิปไตย ในทางปฏิบัติสมตามเป้าหมายที่ราชการบริหารส่วนกลางได้วาง
ไว้ ซึ่งพิจารณาได้จากรูปโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น คือ รูปเทศบาล
ซึ่งใกล้เคียงความจริงมากกว่ารูปอื่น สำหรับสุขาภิบาล และ องค์การบริหารส่วน
จังหวัดนั้น มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองน้อยกว่า เพราะสุขาภิบาลมีกรรมการ
เลือกตั้งจากประชาชนเพียง ๔ คน อีกทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารก็ยังคงมาจากราชการ
ประจำ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เช่นเดียวกัน ผู้บริหารยังมาจากราชการ
ประจำส่วนภูมิภาคอยู่ ซึ่งน่าจะขัดกับหลักการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ว่า
ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารของท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่
ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หากผู้บริหารมิได้มาจากการเลือกตั้งแล้ว จะ
ทำให้การเมืองในระดับท้องถิ่นขาดความคึกคัก ประชาชนไม่ตื่นตัวทางการเมือง ๒

เมื่อพิจารณาข้อบกพร่องและปัญหาโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น
ไทยแล้ว ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวความคิดที่จะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นทั้ง ๓ รูป

° คำรง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", หน้า ๑๒๑.

๒ สัมภาษณ์ โสภณ ปาพจน์, ๔ กันยายน ๒๕๒๑.

คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่จากการสัมภาษณ์
ผู้มีประสบการณ์ในงานท้องถิ่น และจากข้อเขียนของนักวิชาการในเรื่องเกี่ยวกับ
ท้องถิ่น สรุปผลได้ว่า แนวความคิดในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่เสนอนั้น
น่าจะกระทำได้ในหลักการ แต่ในทางปฏิบัติสำหรับปัจจุบันนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วน
ใหญ่ต่างเป็นห่วงในเรื่องปัญหาทางด้านการประชาสัมพันธ์ว่ายังไม่มีความรู้ความเข้าใจ
และพื้นฐานทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย เป็นเหตุให้ผู้มีอิทธิพลถือโอกาสเข้ามา
มีบทบาทในการเมืองระดับท้องถิ่นได้ง่าย แต่หากว่าพื้นฐานโดยทั่ว ๆ ไป
ของประชาชนมีการปรับปรุงดีขึ้นแล้ว รูปแบบที่เสนอนั้นก็น่าจะนำมาพิจารณาใช้ได้

จากการวิเคราะห์ในส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒ ปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะ
เดียวกันก็คือ ปัญหาทางด้านการประชาสัมพันธ์และการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง
ตนเอง ฉะนั้น หากจะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของผลการวิเคราะห์ทั้ง ๒ ส่วน
อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี ๒๔๗๖ เป็นต้นมา
จนกระทั่งปัจจุบัน ประสบกับความล้มลุกคลุกคลามมาตลอด เนื่องจากขาดหลักปรัชญา
ของการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ ซึ่งอุปสรรคต่าง ๆ จะเป็นผลเกี่ยวพันกันเป็น
ระบบลูกโซ่ โดยมีอุปสรรคทางด้านการประชาสัมพันธ์ การเข้ามามีส่วนร่วมในการ
ปกครองตนเองเป็นพื้นฐานสำคัญ และการจะปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น
โดยราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ จะไร้ผลในทางปฏิบัติเช่นเดิม
หากไม่พิจารณาปรับปรุงพื้นฐานโดยทั่ว ๆ ไปของประชาชนให้รับกับสภาพการณ์
ตามระบอบประชาธิปไตยให้ดีขึ้นกว่านี้ และนอกจากนั้นราชการบริหารส่วนกลาง
ยังต้องกำหนดแผนแบ่งลำดับขั้นตอนการพัฒนา ที่จะให้โอกาสแก่ประชาชนเข้ามามีส่วน
ร่วมในการปกครองตนเองตั้งแต่ระดับแรกเริ่ม ที่จะชักจูงประชาชนเข้ามามีส่วน
ร่วมในการปกครองตนเอง จนกระทั่งประชาชนเข้ามามีบทบาทในด้านการบริหารงาน
โดยรัฐบาลจะเป็นผู้คอยช่วยเหลือทางด้านวิชาการ และอำนวยความสะดวกให้



ลำดับขั้นตอนการพัฒนาที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ที่นาย เฮนรี แมคคิก (Henry Maddick) ได้เสนอแนะไว้ น่าจะนำมาพิจารณาปรับใช้กับการปกครองท้องถิ่นไทยได้เป็นอย่างดี

๓.๒ ขั้นตอนการพัฒนาที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ของ นายเฮนรี แมคคิก (Henry Maddick)

นายเฮนรี แมคคิก ได้กำหนดขั้นตอนการพัฒนาที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยสรุปดังต่อไปนี้^๑

(๑) ระยะต้น ได้แก่ขั้นที่ประชาชนยังไม่รู้จะประสีประสาเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ ในระยะนี้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคจะต้องเป็นผู้นำทาง โดยการชี้แจงแนะนำสภาพท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา และราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งขึ้นมา ความสำคัญของระยะนี้ก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ไปให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคให้เพียงพอที่จะดำเนินการให้ขบวนการวินิจฉัยปัญหาของท้องถิ่นเป็นไปโดยรวดเร็วทันใจ และถูกต้องตรงกับความต้องการของประเทศโดยไม่ต้องเสนอมายังส่วนกลางทุกเรื่องไป

(๒) ระยะกลาง เป็นระยะกึ่งกลางที่การเมืองเจริญขึ้นมาพอสมควรแล้ว และเป็นระยะที่ราชการบริหารส่วนกลางเริ่มปล่อยมือให้สภาพท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้มีโอกาสอภิปรายตัดสินปัญหาเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางจะคอยให้ความช่วยเหลือและควบคุมอย่างกว้าง ๆ เช่น ในทางการเงิน และในทางการให้

^๑ คำร่าง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", หน้า ๑๒๔ - ๑๒๖.

มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการไปช่วยเหลือ ซึ่งระยะนี้จะเป็นการร่วมมือประสานงานแบบหุ้นส่วน (Partnership) ที่ทั้งฝ่ายราชการบริหารส่วนกลาง และหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีประโยชน์ร่วมกัน และมีการให้เกียรติโดยเท่าเทียมกัน เทคนิคการบริหารในขั้นนี้เห็นว่า จะต้องหาความสมดุลระหว่าง การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ

(๓) ระยะที่สาม เป็นระยะที่บรรลุจุดประสงค์ขั้นปลาย คือ เป็นระยะที่การตัดสินใจปัญหาท้องถิ่นเป็นสิทธิอำนาจของประชาชน หรือของสถาบันการปกครองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ (อาจเป็นไปได้ที่ให้มีสมาชิกบางคนที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง แต่เป็นบุคคลที่มีความชำนาญในกิจการท้องถิ่นเป็นสมาชิกด้วย โดยมติของสภาท้องถิ่นนั้น) ในระยะนี้ไม่เรียกว่าประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง แต่เรียกว่าเป็นระบบที่ราชการบริหารส่วนกลางเข้าไปมีส่วนร่วมกับท้องถิ่นคือยกท้องถิ่นขึ้นหน้า ส่วนการที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ว่าอะไร บางเป็นสิทธิอำนาจของท้องถิ่น ก็ควรเป็นเรื่องกว้าง ๆ แะ อยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายปกครองที่จะบัญญัติไว้ในขอบเขตของเหตุผล โดยราชการบริหารส่วนกลางควบคุมตรวจสอบและอนุมัติแต่ใ้หมายเรื่องที่เป็นเท่านั้น และเมื่อบรรลุขั้นนี้แล้วก็กล่าวได้ว่ากระจายอำนาจ และขั้นที่การเมืองของท้องถิ่นจะเป็นไปอย่างคึกคักและได้ผล

นอกจากขั้นตอนทั้ง ๓ ดังกล่าวข้างต้น นายเฮนรี แมคคิค ได้เสนอแนะวิธีการที่จะเสริมสร้างความสามารถในการบริหาร และความชำนาญทางการเมืองของประชาชน ซึ่งนอกจากจะให้ข้าราชการคอยช่วยเหลือแนะนำในระยะแรกแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางยังจะต้องมีโครงการดำเนินการฝึกอบรมตัวแทนของประชาชนที่ได้รับเลือกเข้ามาบริหารงานท้องถิ่นเหล่านี้ด้วย โดยจัดการฝึกในเรื่องระบบแบบแผนและเทคนิคของการบริหาร กระบวนการทางการเมืองที่ถูกต้อง และศิลปะแห่งการเป็นผู้นำที่ดีของท้องถิ่น

อันจะเป็นแนวทางสร้างผู้นำท้องถิ่น เพื่อเป็นรากฐานของการปกครองในระดับชาติต่อไป

หากจะนำเอาขั้นตอนการพัฒนาที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามข้อเสนอแนะของ นายเฮนรี แมคคิค ดังกล่าวมาพิจารณาเกี่ยวกับวิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นของไทย จะเห็นได้ว่า ในช่วงแรกของการก่อตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นปี ๒๔๗๖ รัฐบาลได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลขึ้นมา เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้มีความสนใจที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยที่ในระบายนั้นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีความรู้ความเข้าใจต่อระบบการปกครองแบบนี้ ราชการบริหารส่วนกลางจึงได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาล ๒ ประเภท ประเภทแรก เป็นการเลือกตั้งจากประชาชน ประเภทที่สอง เป็นการแต่งตั้ง โดย ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีบทบาทมากในเรื่องนี้ อันจะเป็นการชักนำประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งสอดคล้องตามหลักการของ นายเฮนรี แมคคิค ในระยะต้น

สำหรับในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดได้ว่าอยู่ในระยะกลางตามขั้นตอนของ นายเฮนรี แมคคิค ด้วยเหตุผลที่ว่าในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรง และฝ่ายบริหารก็มาจากประชาชนเช่นกัน ในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด ส่วนในรูปสุขาภิบาลนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยเพียง ๔ คน ซึ่งก็ยังนับได้ว่าประชาชนเริ่มมีบทบาทขึ้นมา แต่เนื่องจากการก้าวเข้าสู่ระยะกลางของการปกครองท้องถิ่นไทยนั้นเป็นการก้าวเร็วเกินไปตามอุปนิสัยคนไทยที่มีนิสัยร้อน อยากเห็นความสำเร็จอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้พื้นฐานโดยทั่วไปของประชาชนยังไม่ดีเท่าที่ควร ทำให้การปกครองท้องถิ่นต้องประสบกับความล้มลุกคลุกคลานตลอดมา และก็เป็นการยากที่ ราชการบริหารส่วนกลางจะหันกลับไปสู่ระยะต้นใหม่ เพราะในปัจจุบันแม้ว่าพื้นฐานโดย

ทั่ว ๆ ไป ของประชาชนยังไม่ดีพอก็ตาม แต่สามารถจะกล่าวได้ว่าประชาชนพอจะมีความ
 รู้ในเรื่องการปกครองท้องถิ่นอยู่บ้าง แม้จะไม่มากเท่าใดนัก อันเนื่องจากการปกครอง
 ท้องถิ่นของไทยมีมานาน ๔๐ ปีเศษแล้ว ทางที่ควรจะเป็นคือราชการบริหารส่วนกลาง
 จะต้องเร่งพัฒนาพื้นฐานขั้นต่ำของประชาชน เป็นต้นว่า ให้การศึกษา การประชาสัมพันธ์
 ปรับปรุงด้านความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ควบคู่กันไปกับการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ
 ปกครองตนเองในทางปฏิบัติ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นในระยะกลางนี้ บังเกิดผลสอดคล้อง
 ตามขั้นตอนของนายเฮนรี แมคคิก ที่ใ้กว้างไว้ ซึ่งคงจะไม่ใช่ว่าสิ่งที่ยากนักถ้าทุกฝ่ายอัน
 ประกอบไปด้วยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และประชาชนในท้องถิ่น ต่างให้
 ความร่วมมือและทุ่มเทกำลังกายกำลังใจอย่างจริงจัง

สรุปและพิสูจน์สมมติฐานที่ ๓

จากผลของการวิเคราะห์ในส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒ อาจสรุปได้ว่า การปกครอง
 ท้องถิ่นไทยนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบัน ต้องประสบกับความ
 ลมลุกคลุกคลานมาตลอด เนื่องจากขาดหลักปรัชญาของการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ
 เป็นเหตุให้การปกครองท้องถิ่นประสบกับปัญหาอุปสรรคหลายประการ ซึ่งอุปสรรคสำคัญ
 ได้แก่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองเป็นพื้นฐานสำคัญ ดังนั้น ไม่ว่า
 ราชการบริหารส่วนกลางจะคิดปรับปรุงรูปแบบโครงสร้าง การปกครองท้องถิ่น เช่นใดก็
 ตาม ผลในการปฏิบัติก็ยังคงเหมือนเดิม คือประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมอยู่เนือง

มีเหตุการณ์หลายเหตุการณ์ด้วยกันที่สื่อให้เห็นถึงการร่วมมือร่วมใจของประชาชน
 ในเมื่อประชาชนได้เข้าใจวัตถุประสงค์เกิดความต้องการจะเข้ามีส่วนร่วม ต่างทุ่มเท
 กำลังกายและกำลังใจเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ตนต้องการจนประสบผลสำเร็จ ตัวอย่างได้แก่
 โครงการฝึกไทยบ้านอาสาป้องกันตนเอง (ทสป.) และโครงการลูกเสือชาวบ้าน
 (ลส.ขบ.) ดังได้ยกให้เห็นในการวิเคราะห์ส่วนที่ ๑ ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่องค์การทางการ

การปกครองก็ตาม แต่ก็เป็พคังประชาชนอันเข้มแข็งที่จะร่วมมือร่วมใจกัน หากจะนำมาปรับใช้กับการปกครองท้องถิ่นก็จะทำได้ โดยการเร่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง สอนให้เห็นถึงระบอบประชาธิปไตย ทุกคนมีสิทธิอย่างไร มีหน้าที่อย่างไร และประโยชน์ที่ได้รับจะเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นระยะเวลายาวนานพอสมควรในการปลูกฝังอุดมการณ์ประชาธิปไตยให้กับประชาชน นอกจากนั้นควรเร่งปรับปรุงพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการศึกษา เพื่อให้สามารถรับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่จะตามมา ซึ่งยังไม่สายเกินไปที่จะรีบแก้ไขอย่างจริงจัง

เมื่อพื้นฐานของประชาชนโดยทั่วไปดีขึ้น การปกครองตนเองก็จะตามมา ราชการบริหารส่วนกลางต้องใจกว้างพอที่จะให้ประชาชนทดลองปกครองตนเองอย่างจริงจัง แม้จะประสบความล้มลุกคลุกคลานบ้างก็ต้องค่อย ๆ แก้ไข ซึ่งหากจะเปรียบกับเด็กกำลังหัดเดิน ถ้าบิดามารดาคอยจับให้เดินอยู่ตลอดเวลา ถึงแม้ว่าเด็กจะเดินได้ก็ตาม แต่ก็เป็พระยะเวลายาวนาน และเด็กจะขาดความมั่นใจ แต่หากปล่อยให้เด็กได้พยายามฝึกหัดเดินเอง แม้ว่าจะล้มลุกคลุกคลานอย่างไร บิดามารดาเพียงแต่คอยดูมิให้เป็นอันตรายเท่านั้น ไม่นานนักเด็กก็จะเดินได้ด้วยความมั่นใจ โดยที่รัฐบาลคอยช่วยเหลือมิให้ออกนอกทางแล้ว แม้ว่าจะล้มลุกคลุกคลานไปบ้าง แต่ในที่สุดประชาชนก็จะเริ่มเข้มแข็งมีความมั่นใจยิ่งขึ้น

การฝึกหัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะแรก ๆ นั้น รัฐบาลควรกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นหลาย ๆ แบบเพื่อให้ประชาชนได้เลือกใช้กับท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเสริมสร้างศรัทธาและความมั่นใจ โดยรัฐบาลคอยช่วยเหลือแนะแนวทาง เมื่อประชาชนเรียนรู้ถึงสิทธิหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบดีแล้ว รัฐบาลก็ควรประสานความต้องการกับประชาชนในการแก้ไขรูปแบบเพื่อให้เหมาะสมต่อไป

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในส่วนโครงสร้างและการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตามที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดขึ้นจะไม่สามารถบรรลุประสิทธิผลในทางปฏิบัติ ตามผลที่ได้รับจากการวิเคราะห์ในส่วนที่ ๒ ดังนั้น วิธีการในการจะเสริมประสิทธิผลก็คือ การกำหนดแนวความคิดและโครงสร้างรวมทั้งกระบวนการบริหารงานที่ประสมประสานเข้าด้วยกันระหว่างความต้องการของรัฐบาลและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งต้องมีระยะเวลาในการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคมให้แก่ประชาชนอันยาวนานพอสมควร ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ในบทนำ

๔. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ บทสรุป

ประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สิ่งที่จะขาดเสียมิได้ก็คือการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ อันสืบเนื่องมาจากหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนหรือการปกครองของประชาชน ดังนั้นรัฐบาลจึงมุ่งที่จะกระตุ้น สนับสนุน ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งจะออกมาในรูปการกระจายอำนาจการปกครองไปยังประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อันจะทำให้เกิดความตื่นตัวในการพัฒนาท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ซึ่งจะเป็นรากฐานอันสำคัญของการปกครองระบอบชาติต่อไป

วิธีการที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นมั่นคง และสามารถเป็นรากฐานในการปกครองของประเทศได้เป็นอย่างดี ก็คือ ให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยทั่วถึง เพื่อให้สามารถที่จะเข้าใจและเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ได้ง่าย ปฏิบัติคุณธรรมประจำใจ

ให้เห็นความสำคัญของส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว ปรับพื้นฐานรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น เมื่อประชาชนได้พัฒนาตัวเอง และเมื่อรัฐบาลได้พัฒนาในส่วนประกอบต่าง ๆ แล้ว จะทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญและตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น อันจะเป็นผลให้ประเทศนั้นมีรากฐานการปกครองและมีเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคงตามไปด้วย

ประเทศต่าง ๆ ที่มีการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสูง เป็นต้นว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ต่างมีพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นที่มั่นคงมาก ประชาชนส่วนใหญ่มีการศึกษาทำให้สามารถที่จะเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเองว่าตนมีขอบเขตในการมีส่วนร่วมแค่ไหน และเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธินั้น การครองชีพของประชาชนอยู่ในขั้นที่ว่าเลี้ยงตัวเองได้จึงสามารถแจกจ่าย เพื่อช่วยเหลือในการทนุบำรุงท้องถิ่นโดยออกมาในรูปภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลมีต่องกังวลในเรื่องการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น มุ่งที่จะพัฒนาประเทศทางคานอื่น ๆ จนได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว

มูลเหตุที่การปกครองท้องถิ่นของประเทศที่พัฒนาแล้ว มีพื้นฐานอันมั่นคงนั้น สืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการทางการเมือง การปกครองของประเทศอันยาวนานและต่อเนื่อง ประกอบกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ผลักดันให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะได้มาซึ่งการปกครองตนเอง ตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส การปกครองดั้งเดิมเป็นการปกครองในระบบกษัตริย์ ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงรวมตัวกันปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบกษัตริย์มาเป็นการปกครองโดยประชาชน ซึ่งเป็นเหตุให้ประชาชนมีความหวงแหนต่อสิทธิและหน้าที่ในการปกครองตนเอง เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย วิวัฒนาการทางการปกครองของไทย นับได้ว่ามีระยะเวลาอันยาวนานและต่อเนื่อง เช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่เหตุใด

ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยจึงไม่เจริญก้าวหน้า กลับล้มลุกคลุกคลาน มาโดยตลอด นับตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมาจนกระทั่ง ปัจจุบัน ซึ่งอาจจะพิจารณาได้ว่า วิวัฒนาการทางการปกครองของไทยนั้น นับตั้งแต่ สมัยอาณาจักรน่านเจ้าจนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ การปกครอง ของประเทศไทยเป็นการปกครองด้วยระบบกษัตริย์ที่มีพระราชอำนาจเด็ดขาดแต่เพียง พระองค์เดียว และผู้รับสนองพระบรมราชโองการก็เป็นข้าราชการทั้งสิ้น ประชาชน ตกอยู่ในสภาวะผู้ตามมาโดยตลอด แม้จะให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการปกครองตามระบอบ ประชาธิปไตยนี้ มิใช่เป็นอุดมการณ์ดั้งเดิมของประชาชนไทย แต่เป็นวิวัฒนาการสมัย ใหม่ ซึ่งต้องใช้เวลาในการศึกษาและเรียนรู้ยาวนานพอสมควร

นับตั้งแต่ประเทศไทยนำระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา รัฐบาลในสมัยนั้นเล็งเห็นความสำคัญในการที่ประชาชนได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ จึงได้ริเริ่มจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้จักการปกครอง ตนเอง เรียนรู้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเป็นการกระจายอำนาจ การปกครองจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น ตลอดระยะเวลา ๔๖ ปีที่ผ่านมาการปกครอง ท้องถิ่นไม่สามารถที่จะสนองตอบวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่วางไว้ได้อย่างเต็มที่ ต้อง ประสบกับการล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไม่เอื้ออำนวย ดังจะพิจารณาได้ คือ

ก) ทางด้านเศรษฐกิจ ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนนับได้ว่า มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก ถ้าประชาชนมีราย ได้น้อย มีฐานะยากจน มักจะเป็นผู้ที่คอยในสติปัญญา ขาดความคิดริเริ่ม ไม่สามารถ

คัดลใจในปัญหาต่าง ๆ ใ้ด้วยตนเองอย่างถูกต้อง ไม่มีความในใจทางการเมือง เพราะส่วนใหญ่จะใช้เวลาไปในการทำงานเพื่อหารายได้ให้เพียงพอที่จะเลี้ยงชีพ เท่านั้น สำหรับประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจไม่มั่นคง รายได้ของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในทางเกษตร และเป็นกรรมกร ซึ่งเป็นอาชีพที่มีรายได้ต่ำ หากกล่าวโดยส่วนรวมแล้ว คนไทยอยู่ในฐานะยากจน ซึ่งมีผลสะท้อนให้รายได้ของประเทศน้อยลงด้วย แต่รายจ่ายกลับสูงขึ้น เพื่อจ่ายในการบริการและช่วยเหลือทางสวัสดิการแก่ประชาชนอันเป็นอุปสรรคของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก

ข) ทางคานสังคม ลักษณะทั่ว ๆ ไป ของคนไทยได้รับการอบรมให้เชื่อฟังผู้ใหญ่ โดยปราศจากการโต้แย้ง หรือมีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ซึ่งขัดกับหลักการของประชาธิปไตยที่ต้องมีแนวความคิดเป็นอิสระ มีข้อโต้แย้งที่ประกอบด้วยเหตุผลเพื่อหาข้อยุติที่ดีที่สุด ในคานการประกอบอาชีพของคนไทยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรและชาวนา รายได้ที่หามาได้จึงน้อย ทำให้ขาดการกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง มักใช้เวลาไปในทางหาเลี้ยงชีพเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นคนไทยไม่นิยมปฏิบัติงานรวมเป็นกลุ่มเพราะชอบความเป็นอิสระพอใจในการปฏิบัติส่วนตัวตามลำพังที่ไม่มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ดังนั้นเมื่อเข้ามาทำงานเป็นกลุ่มจึงสังเกตได้ว่ามักจะไม่ค่อยปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัดนัก ทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยไม่ได้ผลเท่าที่ควร

ค) ทางคานการเมือง แต่เดิมนั้นประเทศไทยมีการปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พระองค์ทรงมีอำนาจเด็ดขาดพระองค์เดียวในการปกครองประเทศ ประชาชนทุกคนอยู่ในฐานะผู้ใต้ปกครอง มีความเกรงกลัวและจงรักภักดีต่อผู้มีอำนาจปกครอง ไม่มีความคิดริเริ่ม ไม่มีการโต้แย้ง มีการปฏิบัติตามโดยปราศจากเงื่อนไข จากลักษณะดังกล่าวได้สืบทอดต่อมา

เป็นระยะเวลาอันยาวนาน ครั้นมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยโดยกลุ่มคณะราษฎร ซึ่งมีความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างดี แต่ประชาชนส่วนใหญ่ทั้งในเมืองและชนบทยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองแบบประชาธิปไตย มีการศึกษาต่ำ และไม่มีคณะกรรมการหรือคนที่สนใจทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ ในฐานะผู้ถูกปกครองในอดีต และได้มีการถ่ายทอดสืบต่อกันมาจนกระทั่งปัจจุบัน จะเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่กระตือรือร้นในการที่จะปกครองตนเอง คอยแต่จะรอรับการช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดเวลา ดังนั้น การที่จะพัฒนาประชาชนให้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนตามระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว จึงนับได้ว่ามีอุปสรรคอยู่มาก

จากสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังกล่าว ทำให้การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในรูปท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ ทำให้ราชการบริหารส่วนกลางต้องเข้าช่วยเหลือและควบคุมการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา และเมื่อท้องถิ่นไม่สามารถจะเป็นแหล่งเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานได้แล้วจึงทำให้การปกครองระดับชาติต้องประสบกับความล้มลุกคลุกคลาน ขาดเสถียรภาพอยู่ตลอดเวลา

นอกจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันมีผลให้การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในรูปท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งน่าจะพิจารณาก็คือการปกครองท้องถิ่นของไทยในทางปฏิบัติ ไม่สอดคล้องกับหลักปรัชญาในการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติที่ว่า ประการแรกการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น ประการที่สอง การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การที่มีอิสระในการดำเนินงานและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองภายใต้การควบคุมของรัฐ ประการที่สาม การมีอิสระพอสมควรเกี่ยวกับการบริหารการคลังของท้องถิ่น ซึ่งจากหลักปรัชญาการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ

ดังกล่าว ประเทศที่พัฒนาแล้วต่างดำเนินการสอดคล้องและประสบผลสำเร็จมาแล้ว ส่วนประเทศไทยเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เคยชินต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย มีการศึกษาต่ำและยากจน ประกอบกับสภาพการดำรงชีพตามแบบเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ จึงมีความเป็นอยู่กระจัดกระจายยากต่อการรวมคนรวมกำลัง เข้าร่วมกิจกรรมตามระบอบประชาธิปไตยได้ อันเป็นสาเหตุสำคัญ ซึ่งทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจการปกครองตนเองมาให้แก่ประชาชนในรูปการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น รูปเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการฝึกให้ประชาชนได้มีการปกครองตนเอง หา รายได้เพื่อมาทำนุบำรุงท้องถิ่นเองตามขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดให้ ปรากฏว่า ประชาชนมีฐานะยากจน รายได้ที่ได้รับในการทำนุบำรุงท้องถิ่นน้อย ทำให้ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากราชการบริหารส่วนกลาง ดังนั้น ราชการบริหารส่วนกลางจึงต้องเข้าควบคุมการบริหารด้านการคลัง ตลอดจนการดำเนินงานอันเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นขาดอำนาจอิสระในการดำเนินงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักปรัชญาการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ

อย่างไรก็ตามคณะรัฐบาลในแต่ละยุคมีผลเปลี่ยนแปลงกันขึ้นมาปกครองและบริหารประเทศ ได้มีความพยายามที่จะกำหนดแนวนโยบายในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งพยายามหาทางแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา เช่น จัดให้มีโครงการเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตย โดยการนำผู้ที่มีความรู้ความสามารถจะอบรมสั่งสอนถึง ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยไปสู่ชนบททั่วประเทศเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนสนใจและมีส่วนร่วมในทางการเมืองต่อไป จัดให้มีโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ เป็นต้น แต่เนื่องจากสภาวะการณ์ของการเมืองระดับประเทศผันผวนอยู่ตลอดเวลาทำให้นโยบายต่าง ๆ หยุดชะงัก ไม่มีการต่อเนื่อง ผลที่ตามมาคือประชาชนก็ยังขาดการมีส่วนร่วมในการปกครองอยู่เช่นเดิม

จากผลของการศึกษาในเรื่องปัญหาข้อบกพร่องโดยทั่วไปและโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทย อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี ๒๔๗๖ เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบัน ประสบกับความล้มลุกคลุกคลานมาตลอด เนื่องจากขาดหลักปรัชญาของการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ ซึ่งอุปสรรคต่าง ๆ จะเป็นผลเกี่ยวพันกันเป็นระบบลูกโซ่ โดยมีอุปสรรคทางด้านประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นพื้นฐานสำคัญและการจะปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ จะไร้ผลในทางปฏิบัติเช่นเดิม หากไม่พิจารณาปรับปรุงพื้นฐานโดยทั่วไป ของประชาชน ให้อำนาจกับสภาพการณ์ตามระบอบประชาธิปไตยให้ดีขึ้นกว่านี้

ฉะนั้นแนวทางในอนาคตก็คือรัฐบาลจะต้องพยายามส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจ พัฒนาทางการศึกษา เพื่อให้ประชาชนมีพื้นฐานที่ดีขึ้นและรัฐบาลจะต้องให้ประชาชนฝึกการปกครองตนเองอย่างจริงจัง โดยกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นหลาย ๆ แบบ เพื่อให้ประชาชนได้เลือกใช้กับท้องถิ่นของตน เป็นการสร้างความภาคภูมิใจและความมั่นคง โดยรัฐบาลคอยช่วยเหลือแนะแนวทาง เมื่อประชาชนเรียนรู้ถึงสิทธิหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว แนวทางที่คาดหวังว่าจะเป็นก็คือ การประสานความต้องการของรัฐบาลและความต้องการของประชาชนเพื่อหาทางแก้ไขปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น ๆ ต่อไป

๔. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมา ปัญหาที่สำคัญที่สุดก็คือการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง นับตั้งแต่ได้มีการริเริ่มจัดตั้งให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน ประชาชนมีบทบาทในการปกครองตนเองน้อยมาก ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่ามีสาเหตุมาจาก ฐานะเศรษฐกิจของประชาชนโดยส่วนรวมแล้วยังอยู่ในสภาวะที่เรียกว่ายากจน การศึกษาของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ และไม่ต่อเนื่อง ทำให้ยากต่อการ

เรียนรู้และเข้าใจในการปกครองตนเองได้ ตลอดจนโครงสร้างของการปกครอง
ท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมือง

หากจะสร้างความมั่นคงให้กับท้องถิ่นของประเทศไทยแล้วควรพิจารณา
พัฒนาและปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของท้องถิ่น ตลอดจนการ
ประสานงานของหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคด้วยกันเองและประสานงานกับหน่วย
ระดับท้องถิ่น อันจะเป็นการแก้ไขพื้นฐานโดยทั่ว ๆ ไป ของประชาชนที่ยังอยู่ใน
สภาพค่าเงินปัจจุบัน สำหรับข้อเสนอแนะจะมุ่งประเด็นที่ช่วยพัฒนาประชาชนเพื่อให้
สามารถรับกับสภาพการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันจะเป็นแนวทางไปสู่
การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่เป็นการประสานความ
ต้องการของรัฐบาลกับของประชาชนในอนาคต โดยจะเสนอแนะดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ ทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากประชาชนใน
ประเทศไทยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในทางเกษตรกรรม ราชการบริหารส่วนกลาง
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจะให้การสนับสนุนช่วยเหลือดังต่อไปนี้

๑) ในด้านส่งเสริมอาชีพ เนื่องจากอาชีพส่วนใหญ่ของประชาชนในเขตชนบท เป็นอาชีพในทางเกษตรกรรม ผลผลิตที่ได้รับจะขึ้น
ต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ รัฐบาลจะต้องช่วยเหลือทางด้านวิชาการ เพื่อเป็น
การเพิ่มพูนรายได้ของประชาชน ให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดย

ก) ส่งเสริมผลผลิตให้สูงขึ้น โดยคำนึงถึง
ประสิทธิภาพ ราคา และตลาดของผลผลิตนั้น ๆ ควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้
รายได้ของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเร่งรัดพัฒนาโดยถือเอาชนบท
และดินแดนที่ห่างไกลความเจริญเป็นเป้าหมายที่เน้นหนัก

ข) พิจารณาใช้ที่ดินสาธารณะทุกแห่ง ซึ่งโดย
สภาพหมดความจำเป็นที่จะต้องใช้ไว้เพื่อประชาชนให้ประโยชน์ร่วมกันในด้านการ

ส่งเสริมอาชีพ หรือแปรสภาพให้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน เช่น บางส่วนใช้เป็นแปลงสาธิตปลูกพืชชนิดต่าง ๆ บางส่วนจัดเป็นส่วนหย่อมปลูกดอกไม้ประดับต่าง ๆ เป็นต้น

ค) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐบาลและองค์การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบเข้าไปมีบทบาทในการส่งเสริมอาชีพ และให้ความช่วยเหลือภูมิภาค ท้องถิ่นในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งการส่งเสริมให้มีสาธารณูปการที่จำเป็นในการประกอบอาชีพมากยิ่งขึ้น เช่น

(๑) เร่งรัดงานที่เกี่ยวกับโครงการชลประทานราษฎร โดยเฉพาะ การชลประทานขนาดเล็กรวมทั้งการสร้างอ่างเก็บน้ำ บ่อน้ำ การขุดสระหรือทะเลสาบ เพื่อเก็บน้ำในการไร่และการเพาะปลูก โดยการใช้งบประมาณแห่งชาติ และการร่วมมือจากชาวชนบท เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล หรือองค์การปกครองท้องถิ่น สามารถที่จะให้เครื่องมือและการแนะนำเกี่ยวกับแผนงาน และการช่วยเหลือทางเทคนิควิทยา

(๒) เร่งรัดงานทางหลวงท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับการสร้างและพัฒนาเส้นทางขนส่ง ระดับจังหวัดและชนบท การก่อสร้างโรงงานการขนส่งในชนบท เป็นรากฐานสำคัญในการเร่งรัดให้ประชาชนเกิดความกระตือรือร้นในการสร้างความเจริญให้กับชนบทของตนเอง และมีโอกาสที่จะได้ใช้เครื่องมือการขนส่งสมัยใหม่มากยิ่งขึ้น ผลผลิตในทางเกษตรกรรมก็จะสูงขึ้น เส้นทางขนส่ง เชื่อมติดเป็นสายใย ไม่เฉพาะแต่จะสะดวกในการแสวงหาวัตถุดิบเท่านั้น แต่จะช่วยให้สะดวกในการจัดจำหน่ายผลิตผลทางเกษตรกรรมที่มีอยู่ตลอดปี เป็นการช่วยให้ประหยัดเวลา เงิน และรายได้ก็จะเพิ่มตามมาอีกด้วย

๒) การปรับปรุงระบบตลาดเพื่อการเกษตร เป็นกิจกรรมหลักอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งมุ่งที่จะคุ้มครองรายได้ทางการเกษตร เช่น

ก) การมีตลาดที่แน่นอน

- ข) มีการประกันราคาผลผลิตที่แน่นอนยุติธรรม
ค) การควบคุมเกี่ยวกับค่าจ้างของพ่อค้า

เพื่อป้องกันการโกงชาวไร่ ชาวนาและเกษตรกร

- ง) การแถลงข่าวเกี่ยวกับราคาผลผลิตของ
ตลาดผ่านวิทยุท้องถิ่นหรือผ่านผู้ใหญ่บ้าน
จ) การก่อตั้งโรงงานแปรรูปสินค้าขนาดเล็ก
คลังสินค้าที่มั่นคงทันสมัย โกดังเก็บของ รวมทั้งการเพิ่มที่พักสินค้าข้างทางหลวงชั้นอีก
ด้วย

๓. เงินทุน

ก. การจัดตั้งธนาคารของรัฐบาลขึ้นทุก
อำเภอ หรือสนับสนุนให้ธนาคารเอกชนเปิดสาขาเพิ่มมากขึ้น การมีธนาคารจะช่วยให้
ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสฝากเงินหรือกู้ยืมเงิน ก่อให้เกิดการหมุนเวียนเงินทุน
ในการประกอบอาชีพ

ข. มุ่งให้ธนาคารที่จัดตั้งขึ้นนั้น ดำเนินธุรกิจ
ธุรกิจในพื้นที่ให้มากขึ้นแทนที่จะนำเงินทุนที่ประชาชนฝากไปลงทุนหรือส่งไปดำเนินการ
ค้าธุรกิจ elsewhere หรือที่เป็นศูนย์รวมของอุตสาหกรรม เพื่อจะช่วยให้เศรษฐกิจ
ในท้องถิ่นได้มีโอกาสขยายเพื่อจะฟูเฟื่องรายได้หมุนเวียน

ค. เงินภาษีอากร และภาษีบำรุงท้องที่
ควรแบ่งฝากเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด ไว้ที่ธนาคารประจำท้องถิ่น เพื่อผลในการ
พัฒนาตนเองของท้องถิ่น

๔.๒.๒ ทางด้านสังคม

พิจารณาปรับปรุงการศึกษาท้องถิ่นโดยการเน้นหนักในเรื่อง

- (๑) โรงเรียนชุมชน การขยายการศึกษาระดับประถม
ศึกษาดอนปลายให้มากที่สุดและการขยายการศึกษาระดับท้องถิ่นภาคบังคับให้ทั่วถึง ทุกตำบล
โดยการ



ก. ส่งเสริมและสนับสนุนการประสานงานบริหาร
การศึกษาประชาชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข. วางโครงการบริหารการศึกษาและดำเนินการ
ออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัด

ค. ส่งเสริมให้เด็กในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนอย่างทั่วถึง
สนับสนุนในเรื่อง หนังสือ สมุด เครื่องเขียน อุปกรณ์การเรียนแก่นักเรียนให้พอเพียง
รวมทั้งจัดหาเครื่องแบบนักเรียนสำหรับแจกจ่ายแก่นักเรียนที่ยากจนด้วย

ง. ส่งเสริมทางด้านโภชนาการ เป็นการ
ปรับปรุงโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน ให้มีประสิทธิผลมากขึ้นกว่าเดิม
และจัดให้มีการอบรมครูอนามัยในโรงเรียน

ฉ. ให้สวัสดิการที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว แก่
ครูที่อยู่ในท้องถิ่นกันดาร และชี้ให้เห็นแนวทางในความก้าวหน้าของอาชีพครู
ประกอบกับความสำคัญของครูที่จะช่วยพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น

ช. ให้มีการสอนประชาธิปไตยในโรงเรียน
โดยสัมพันธ์กับการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยของรัฐบาล

(๒) ให้มีบริการปลัดย่อยเกี่ยวกับสวัสดิการด้านสังคมใน
ท้องถิ่น เช่น เรื่องการเวชพไม่มีญาติ การสมรสซึ่งไม่มีผู้อยู่ปลัดมภ์ โดยมุ่งเน้นให้
สภาตำบลเป็นผู้สนองตอบบริการเหล่านี้

(๓) ส่งเสริมวัฒนธรรมและการพัฒนาทางสังคม
โดยเฉพาะในเรื่องค่านิยมทางสังคม และเอกลักษณ์ของชาติไทย โดยการใช้สื่อมวลชน
ต่าง ๆ การประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ การรักษาและการจัดฟื้นฟูขนบธรรมเนียม
ประเพณี วัฒนธรรม เพื่อจะได้เกื้อกูลและเสริมสร้างความมั่นคงและความอยู่รอด
ของชาติ

(๔) ส่งเสริมกิจการที่เกี่ยวข้องกับเยาวชน ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดนิทรรศการทางวิชาการ การฝึกอบรมเยาวชน ในท้องถิ่นของหน่วยงานของรัฐบาลที่เน้นในเรื่องการปฏิบัติด้วยตนเอง

(๕) สนับสนุนให้ก่อตั้งสันนิบาตและมูลนิธิ ให้มีความสำคัญกว้างขวางกว่าเดิม และปรับปรุงองค์การของรัฐบาลเกี่ยวกับงานในลักษณะเดียวกันให้มีประสิทธิภาพ เพื่อจะเป็นพื้นฐานของการพัฒนาความเจริญทางสังคม

๔.๒.๓ ทางด้านการเมือง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น เน้นความสำคัญอยู่ที่ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองได้มากที่สุด ตามขั้นตอนที่เหมาะสมและให้พฤติกรรมทางการเมือง เป็นไปในทางเกื้อกูลความมั่นคงของชาติ ดังนั้นในปัจจุบัน การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด เห็นควรจะได้พิจารณาหน่วยปกครองชั้นพื้นฐานอันได้แก่ สภาตำบล ซึ่งจะ เป็นสถาบันที่ดีที่สุดที่จะฝึกฝนประชาชน ให้เข้าใจในการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย

๑) สภาตำบล การปรับปรุง

- ต้องมีผู้รับผิดชอบ (ผู้ประสานงาน) แน่นนอนในระดับสภาตำบล
- งบประมาณต้องปรากฏแน่ชัด
- ต้องให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม ยอมรับเข้าใจ และใช้สภาตำบลเป็นหน่วยบริหารการพัฒนา
- รวบรวมกลไกการบริหาร แผนงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่ในตำบลเข้าด้วยกัน ทำงานด้วยกันไม่มีการซ้ำซ้อนต่อไปอีก

- การวางแผนตำบลและแผนทุกระดับต้องสมบูรณ์
- กระตุ้นการปฏิบัติงานของสภาตำบล คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) ให้ทำงานสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- มอบงานของอำเภอบางอย่างให้ สภาตำบลอย่างชัดเจน
- แยกงานของสภาตำบลกับงานท้องที่ (กำนัน) ออกจากกัน

๒) การปรับปรุงอำเภอ ให้มีเจ้าหน้าที่เทคนิค วิชาการ พร้อมที่จะช่วยเหลือสภาตำบล

- มีงบประมาณเป็นของอำเภอปรากฏชัดเจน
- นายอำเภอมีอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณบางส่วนได้เอง
- มีเจ้าหน้าที่เทคนิค และวิชาการสมบูรณ์
- แผนอำเภอ และแผนตำบลที่สมบูรณ์

๔.๒.๔ ทางด้านการประสานงาน

๑) ปรับปรุงกลไกในการบริหาร และการปกครองส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ยิ่งขึ้น

๒) ให้มีการวางแผนการบริหารงานล่วงหน้า เพื่อผลในการประสานงานที่มีและมีการติดตามผลทุกระยะอย่างต่อเนื่องกัน

๓) ส่งเสริมให้มีการทำงานเป็นทีมแบบร่วมกันทำงาน ในลักษณะของการประสานงาน ซึ่งจะช่วยขจัดปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนให้หมดไป

๔) เร่งรัดงานต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานดำเนินไปด้วยความรวดเร็วที่สุด โดยเฉพาะงานที่ทำร่วมกันในรูปแบบ คณะกรรมการ

๕) ปรับปรุงการจัดระบบเอกสารให้ได้มาตรฐานและสะดวกต่อการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง

๖) ปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยราชการ ให้เอื้อต่อการประสานงานไม่ตึงงบประมาณซ้ำซ้อน เน้นการตั้งหน่วยงาน ติดตามผลงานระดับกระทรวง และระดับชาติ ตัวอย่างเช่น หน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกัน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการปกครองส่วนภูมิภาค

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการประสานงาน ผู้เขียนมีความประสงค์จะให้มีการพัฒนาประชาชนให้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น มีการศึกษาสูงขึ้นที่จะสามารถเรียนรู้ และแก้ปัญหาด้วยตนเองได้ เพื่อผลในการเป็นพื้นฐานรองรับการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย หากพื้นฐานของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป ค่อนข้างแล้ว ความหวังในการจะเห็นการประสานความต้องการของรัฐบาลและความต้องการของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน จะ เป็นความจริงขึ้นมา.