

แนวความคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

ความนำ

การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจที่มีความสำคัญที่สุดในระบอบประชาธิปไตย เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาตามความต้องการของตน ทั้งในด้านสิ่งสาธารณูปโภค การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ และมีคุณค่าในด้านการพัฒนาจิตใจ ทำให้ประชาชนรู้จักการทำงานร่วมกัน การแสดงความคิดเห็น ยอมรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน รู้จักการปรึกษาหารือ รู้จักการประนีประนอม และเป็นการปลูกจิตสำนึกของประชาชนว่ามีส่วนเป็นเจ้าของท้องถิ่น ทำให้เกิดความรักความผูกพันกับท้องถิ่นและก่อให้เกิดความมั่นคงต่อประเทศชาติในที่สุด

จึงควรทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้นให้ชัดเจนว่าการปกครองท้องถิ่นคืออะไร มีประวัติความเป็นมาอย่างไร มีรูปแบบการปกครองอย่างไร และมีส่วนดีหรือส่วนที่ต้องการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้าง ซึ่งจะทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไป

ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

สำหรับความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีนักวิชาการทางการปกครองและผู้รู้ทั้งชาวไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้มากมายหลายท่าน เช่น บุคคลต่อไปนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ ได้สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตนเอง การกระจายอำนาจ

การปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองจะมีผลดีแก่การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยส่วนรวม เป็นการทำให้การศึกษาทางการเมือง และการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ ประชาชนด้วยการปฏิบัติด้วยตนเองที่ได้ผลอย่างแท้จริง¹

นอกจากนั้น ประหยัด หงษ์ทองคำ ยังได้สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่น ของนักวิชาการทางการปกครองคนสำคัญ ๆ เช่น John J. Charke ซึ่งกล่าวว่า การปกครอง ท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศ หรือรัฐมีหน้าที่สำคัญในการรับผิดชอบการปฏิบัติ งานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่น หรือในขอบเขตแห่งใดโดยเฉพาะ และเป็นการ สมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารแทนรัฐบาล²

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ได้สรุปไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นก็คือ หน่วยการปกครอง ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย กำหนดโครงสร้าง รูปแบบ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงานให้ ประชาชนปกครองตนเอง รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละ ประเทศอาจแตกต่างกันตามนโยบายการปกครองของรัฐบาล และระบบการเมืองของประเทศ นั้น ๆ

และจากความเห็นของนักการปกครองที่สำคัญ ๆ ได้สรุปความหมายของการปกครอง ท้องถิ่นไว้ดังนี้³

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 36

²ประหยัด หงษ์ทองคำ, ล.ด., หน้า 36.

³ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองเมืองพัทยา เอกสารประกอบคำบรรยาย
คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 2.

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใด และมีองค์การซึ่งได้รับการจัดตั้งทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหาร อำนาจทางการปกครอง และมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญในการปกครองดังกล่าว

ศาสตราจารย์ วิลเลียม เอ. 롭สัน (William A. Robson) ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร แต่อำนาจอิสระนั้นจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นนั้น

การปกครองท้องถิ่นของไทยมีหลายรูปแบบ เช่น แบบนครหลวง เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ซึ่งถ้าสรุปจากหลักการดังกล่าวมาแล้ว องค์กรการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้จะมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมในขอบเขตที่แตกต่างกันตามลักษณะของความเจริญของท้องถิ่น และระดับความสามารถของประชาชน

ดิลลี่ เอ็ม ฮิลล์ (Dilys M. Hills) ได้กล่าวไว้ว่า⁴ การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องประสานสัมพันธ์กับการปกครองส่วนกลาง ตั้งอยู่บนพื้นฐานของควมมีเสรีภาพ ความเสมอภาพ และความเป็นภราดรภาพ ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาศมีส่วนร่วมในการปกครอง ได้ฝึกการออกความคิดเห็นและยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และฝึกความเป็นผู้นำ

⁴Dilys M. Hills, Demographic Theory and Local Government,

โจเซฟ เอฟ. ซิมเมอร์แมน (Joseph F. Zimmerman) กล่าวว่า⁵ การปกครองท้องถิ่น (Local self-government) ได้หยั่งรากลึกในสหรัฐอเมริกา การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตย (School of democracy) เป็นแบบฝึกหัดในการรับผิดชอบต่อประชาคม (an exercise in public responsibility) เป็นโอกาสของประชาชนในท้องถิ่นที่จะได้รับสิ่งที่ตนต้องการตามวิถีทางของตน (an opportunity for residents of local units to provide for their needs in their own way) และเป็นองค์กรตัวแทนในการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาล (agencies for the decentralization of State administration)

แซมเบอส์ เอนไซโคลปีเดีย ได้ให้ความหมายขององค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่นว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้น⁶

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญเพราะจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้⁷

1. เป็นสถาบันที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีส่วนเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง ทั้งในฐานะของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในฐานะประชาชนผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่นนั้น ๆ จึงทำให้เกิดการเรียนรู้กระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติต่อไป

⁵Joseph F. Zimmerman, *State and Local Government*, P. 157.

⁶มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, การบริหารการปกครองท้องถิ่น, หน้า 9.

⁷ประหยัด หงษ์ทองคำ, ล.ด., หน้า 41-49.

2. ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ไม่ใช่เป็นการปกครองจากเบื้องบนเพียงอย่างเดียว

3. องค์การปกครองท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ตรงเป้าหมายตามความต้องการที่แท้จริงและสามารถบริการได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์

4. องค์การปกครองท้องถิ่น สามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง รัฐบาลมีอำนาจตรวจสอบว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดมีความสามารถสูงก็จะกระจายอำนาจให้มากขึ้น โดยยกฐานะการปกครองให้สูงขึ้น แต่ถ้าองค์การใดยังมีความสามารถต่ำ รัฐบาลก็จะให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถพัฒนาตนเองได้มากขึ้น

ลักษณะสำคัญขององค์การบริหารท้องถิ่น

องค์การบริหารท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญดังนี้⁸

1. มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางน้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายข้อบังคับขององค์การบริหารท้องถิ่นและได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วย

2. เป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น

3. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และมีการจัดทางงบประมาณของตนเอง

4. มีอำนาจอิสระในการวางนโยบาย มีการบริหารงานของตนเองไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

ความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองส่วนภูมิภาค คือการปกครองส่วนภูมิภาคนั้นรัฐบาลกลางจัดส่งข้าราชการซึ่งสังกัดอยู่ส่วนกลางออกไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ทาหน้าที่บริหารงานแทนรัฐบาลกลาง เช่น การบริหารราชการระดับจังหวัดและอำเภอ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรการปกครองท้องถิ่นไว้ให้อยู่ในขอบเขตของอำนาจอธิปไตย คือ

1. ควบคุมด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผน ภายในขอบเขตเท่าที่กฎหมายมอบให้
2. รัฐบาลกลางช่วยเหลือในด้านรายได้ เพราะการหารายได้ในท้องถิ่นเองมักไม่เพียงพอกับรายจ่าย
3. ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีทัศนคติที่ถูกต้องและเห็นคุณค่าของการปกครองตนเอง

ประวัติความเป็นมาและรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น เริ่มเกิดขึ้นหลังสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ได้มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลขึ้นในการปกครองตนเอง หลังสงครามได้เกิดประเทศใหม่ ๆ รัฐบาลใหม่ ๆ และชุมชนใหม่ ๆ ขึ้นมาก มีความจำเป็นต้องมีการต่อรองทางการเมืองกันมากขึ้น บางกลุ่มก็มีการเดินขบวนคัดค้านในเรื่องต่าง ๆ ประชาชนต่างต้องการแสวงหาเสรีภาพ และความหวังใหม่ ๆ การปกครองตนเองจึงได้พัฒนาขึ้น และมีรูปแบบที่ชัดเจนยิ่งขึ้น⁹

สำหรับประวัติความเป็นมาและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยกับการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ มีส่วนถ่ายโยงกันมาหลายยุคหลายสมัย จึงขอสรุปรูปแบบการปกครอง

⁹Dily M. Hills, ล.ด., หน้า 225.

ท้องถิ่นของบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นแม่แบบของการปกครองในระบบประชาธิปไตย นอกจากนี้จะยกตัวอย่างการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย ในฐานะเมืองที่ถอดแบบการปกครองมาจากประเทศอังกฤษโดยตรง เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างหรือคล้ายคลึงกับการปกครองท้องถิ่นของไทย ดังนี้

ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

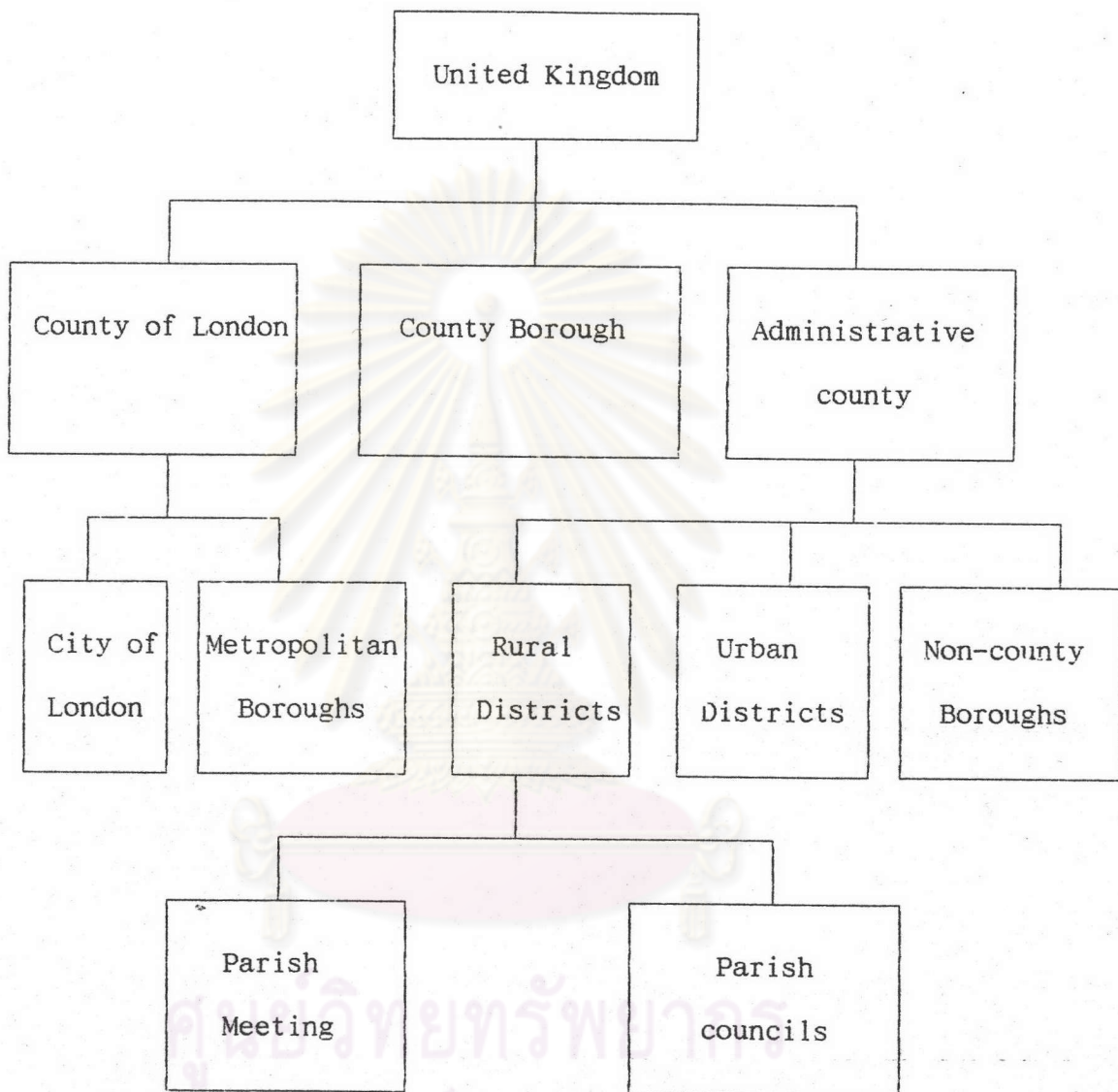
ประเทศไทยเป็นเอกรัฐที่มีดินแดนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในแผ่นดินเป็นของรัฐบาลเดี่ยว แต่รัฐบาลก็กระจายอำนาจให้ชุมชนใดชุมชนหนึ่งมีอำนาจปกครองตนเองได้ในรูปขององค์การปกครองท้องถิ่น

ประเทศไทยถือว่าเป็นแม่แบบของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำแบบอย่างไปใช้ในการปกครอง โดยดัดแปลงให้เหมาะสมกับประเทศของตน

ศูนย์วิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สำหรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย มีดังนี้¹⁰



¹⁰อุทัย หิรัญรัต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 45.

จากแผนภูมิสรุปได้ดังนี้¹¹

หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดของอังกฤษมี 3 หน่วยคือ

1. County of London
2. County Borough
3. Administrative County

1. County of London

คือเขตนครหลวงเป็นเขตพิเศษ เรียกว่า Greater London แบ่งออกเป็น 29 เขต เรียกว่า City of London 1 เขต และเรียกว่า Metropolitan Borough อีก 28 เขต

2. County Borough

คือหน่วยการปกครองที่ใหญ่กว่า Administrative County มีอำนาจปกครองตนเองเป็นอิสระ ปัจจุบันมี 83 แห่ง ได้แก่ เมืองและนครที่สำคัญ ๆ เช่น เบอร์มิงแฮม แคนเตอร์เบอร์รี่ เป็นต้น

3. Administrative County

เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นใหญ่ ๆ มี 61 เขต ใน Administrative County แบ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อยลงไปอีก 3 หน่วย คือ

¹¹อุทัย หิรัญรัต, อ.ด., หน้า 46-47.

- 3.1 Non-County Borough มีประชากรอย่างน้อย 20,000 คน มีความเจริญพอสมควร
- 3.2 Urban District มีความเจริญลดหลั่นลงมาจาก Non-County Borough
- 3.3 Rural District เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นชนบท Rural District ยังแบ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อย ๆ ลงไปอีกเป็น parish มี 2 ชนิด คือ
- 3.3.1 ชุมชนใดที่มีผู้มีสิทธิออกเสียง 300 คนขึ้นไปจะมีการเลือกตั้งตัวแทนจากประชาชนจัดตั้งเป็นสภาท้องถิ่นเรียกว่า Parish Council
- 3.3.2 ชุมชนใดที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ตั้งแต่ 200 คน แต่ไม่ถึง 300 คน จะไม่มี Parish Council แต่จะมีการประชุมผู้มีสิทธิออกเสียงเหล่านั้น เรียกว่า Parish Meeting เป็นรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยทางตรง

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยทุกระดับ จะมีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารงาน สมาชิกสภาแบ่งออกเป็นวุฒิสภา (Alderman) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาท้องถิ่น (Councilors) ประกอบกันเป็นสมาชิกสภา และสมาชิกสภาจะเลือกบุคคลหนึ่งขึ้นเป็นนายกเทศมนตรี (Lord Mayor) นายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจในการบริหารงานแต่จะทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุม หรือประธานในพิธีอันมีเกียรติต่าง ๆ เท่านั้น การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษใช้รูปแบบเดียวกันในทุกระดับ คือ จะบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ (Committee System) เป็นการบริหารแบบระดมสมองไม่มุ่งประสงค์จะให้ผู้บริหารคนเดียว¹²

การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา จัดรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federation) คือ หลาย ๆ มลรัฐมารวมกัน มีรัฐบาลกลางบริหารประเทศ แต่ละมลรัฐมีอำนาจบริหารและปกครองภายในมลรัฐของตน

¹²มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ล.ค., หน้า 96.

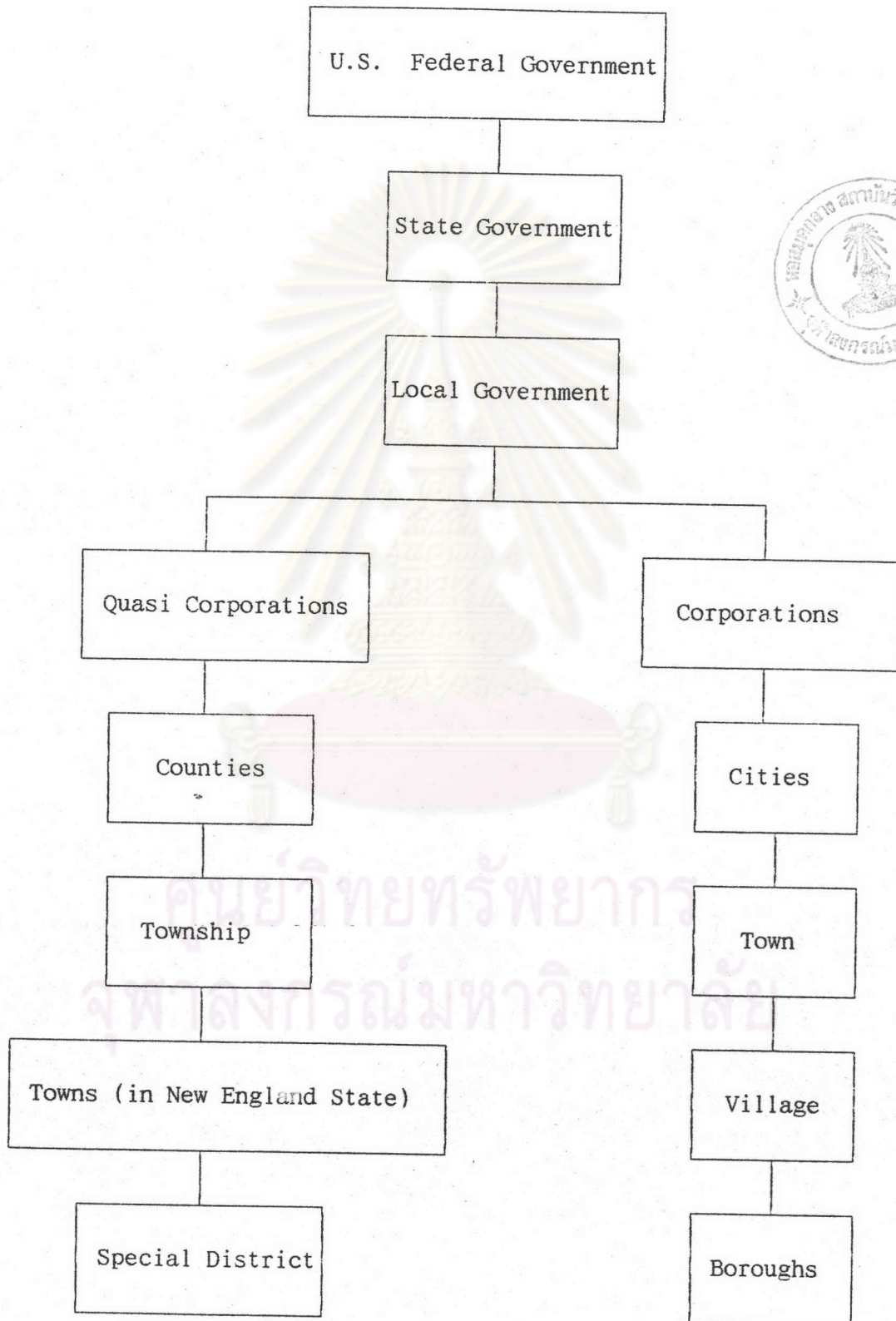
การปกครองท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐ มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่พอจะสรุปได้ว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นบริษัท (Corporation) และหน่วยการปกครองท้องถิ่นกึ่งบริษัท (Quasi-Corporation) ดังแผนภูมิดังต่อไปนี้¹³



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³อุทัย หิรัญเต, ล.ค., หน้า 97-116.

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา



จากแผนภูมิสรุปได้ดังนี้

1. Quasi Corporations เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบกึ่งบริษัท คือ หน่วยงานที่เกิดขึ้น เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระต่าง ๆ ของมลรัฐให้น้อยลง แบ่งการปกครองได้ดังนี้

1.1 County เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะ เป็นกึ่งตัวแทนของมลรัฐและ กึ่งตัวแทนของท้องถิ่น มีหน้าที่หลัก 7 ประการ คือ รักษาความสงบเรียบร้อย ตุลาการ การศึกษา การคมนาคม สวัสดิการต่าง ๆ ของประชาชน จัดการเลือกตั้ง และเป็นเขตเลือกตั้งของมลรัฐ

1.2 Township เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบท การปกครองแบบ Township มีใน 16 มลรัฐเท่านั้น

1.3 Town เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในมลรัฐที่อยู่ในเขต New England คือรัฐทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกา

1.4 Special District เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจ ให้ดำเนินการเฉพาะอย่าง เช่น บริหารสวนสาธารณะ (Park District) เฉพาะสงเคราะห์ (Housing District) บริหารโรงเรียน (School District) เป็นต้น

2. Corporations คือ องค์การปกครองท้องถิ่นที่มีรูปเป็นบริษัท เป็นหน่วย การปกครองท้องถิ่นโดยตรง มิได้เป็นตัวแทนของมลรัฐ จัดตั้งขึ้นโดยการร้องขอหรือความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่น แบ่งการปกครองออกเป็น

2.1 City
คำว่า City อาจเทียบได้กับนคร เป็นชุมชนใหญ่ มีความเจริญ มักจะ ปกครองระบบเทศบาล (Municipality)

2.2 Town เป็นหน่วยการปกครองที่รองลงมาจาก City มีความเจริญทาง เศรษฐกิจและสังคมลดหลั่นลงมา

2.3 Village เป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด มีอำนาจปกครองตนเอง มักอยู่ในชนบท มีประชากรน้อย เป็นชุมชนเล็ก ๆ

2.4 Borough เป็นชุมชนเล็ก ๆ ในบางรัฐ มีรูปแบบการปกครองตนเอง เช่นเดียวกับ Village

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย¹⁴

แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียได้เริ่มขึ้นตั้งแต่อังกฤษเข้าปกครองเมื่อ ค.ศ. 1801 หรือ พ.ศ. 2344 อังกฤษได้วางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้อย่างมั่นคง โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญแก่สภาท้องถิ่นมากเช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ การปกครองท้องถิ่นของมาเลเซีย ได้กระจายอำนาจให้แก่ประชาชนปกครองตนเองมากที่สุด

ใน พ.ศ. 2344 อังกฤษได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง (ad hoc committee) ทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเกาะปีนัง

และใน ค.ศ. 1857 (พ.ศ. 2400) ได้จัดตั้ง Rural District Council เพื่อทำหน้าที่บริหารในเขตพื้นที่ชนบทของประเทศ ต่อมาใน ค.ศ. 1884 (พ.ศ. 2417) ได้ออกกฎหมายเทศบาล 1884 จัดตั้งเป็นคณะกรรมการสภาเทศบาล (Municipal Committee) เพื่อจัดรูปแบบการปกครองเทศบาล

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียมี 7 รูปแบบคือ

1. สภานคร (City Council) มีเพียงแห่งเดียวคือ เมือง George Town รัฐปีนัง
2. สภาเทศบาล (Municipal Council) จัดรูปแบบการปกครองแบบสภาเทศบาล มี 4 แห่ง คือ เมืองอีโรปร มาลัคกา กัวลาลัมเปอร์ และเมืองคูชิง รัฐซาราวัก

¹⁴Nik Hashim Ibrahim and Mohd. Yahya Nordin, Local Govt. System in Malaysia, หน้า 148.

3. สภาเมือง (Town Council) จัดรูปแบบการปกครองแบบสภาเมือง มี 37 แห่ง กระจายอยู่ในรัฐต่าง ๆ ของมาเลเซียตะวันตก
4. คณะกรรมการเมือง (Town Board) มีทั้งหมด 41 แห่งอยู่ในรัฐทางตะวันตก 37 แห่ง และรัฐทางตะวันออก คือ รัฐซาบารุ 4 แห่ง
5. สภาอำเภอชนบท (Rural District) มีฐานะคล้าย ๆ กับสุขาภิบาลในประเทศไทย
6. สภาอำเภอ (District Council) มีเพียง 3 แห่ง ในมาเลเซีย-
7. สภาท้องถิ่น (Local Council) มีจำนวนมากที่สุดคือ 293 แห่ง หัวหน้าฝ่ายบริหารเรียกว่า Chairman สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชน สภาท้องถิ่นมีอำนาจทางการเงินเป็นของตนเอง

การปกครองท้องถิ่นของประเทศออสเตรเลีย

อังกฤษได้ส่งนักโทษไปอยู่ในเกาะออสเตรเลียตั้งแต่ ค.ศ. 1788 หรือ พ.ศ. 2331 และในกลางศตวรรษที่ 19 รัฐบาลอังกฤษได้พิจารณาเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการลดภาระการบริหารของรัฐบาล จึงได้จัดตั้งองค์การบริหารการปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยเริ่มจากประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะในเมืองวิกตอเรีย ได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ ค.ศ. 1870 หรือ พ.ศ. 2413

จนถึง พ.ศ. 2527 มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในออสเตรเลีย จำนวน 839 องค์การ อยู่ในรัฐนิวเซาท์เวล 175 แห่ง วิกตอเรีย 211 แห่ง ออสเตรเลียตะวันตก 139 แห่ง ออสเตรเลียตอนใต้ 127 แห่ง ควีนส์แลนด์ 134 แห่ง ทัสมาเนีย 49 แห่ง และรัฐทางตอนเหนืออีก 4 แห่ง¹⁵

¹⁵Michel A. Jones, Local Govt. in Australia and New Zealand.

หน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในออสเตรเลีย

องค์กรปกครองท้องถิ่น นอกจากทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นแล้ว ยังมีภารกิจอื่น ๆ อีกมาก ตัวอย่างเช่น ภารกิจด้านสังคมสงเคราะห์ของเทศบาลนครเมืองน็อก มีดังนี้¹⁶

1. งานสงเคราะห์ครอบครัว ทำการสงเคราะห์ผู้เจ็บป่วย อุบัติเหตุ ผู้สูงอายุ คนพิการ ใน พ.ศ. 2523-2534 ได้ให้การช่วยเหลือคิดเป็นจำนวน 50,700 ชั่วโมง
2. งานปรับปรุงซ่อมแซม ได้ให้บริการในการซ่อมแซมบ้านเรือน ใน พ.ศ. 2523-2524 ได้ให้การสงเคราะห์ 250 ครอบครัว
3. สงเคราะห์อาหารแก่ผู้ยากไร้ (meals on wheels)
เทศบาลเมืองน็อกได้ให้การสงเคราะห์ด้านอาหารแก่ผู้ยากไร้ที่ช่วยตัวเองไม่ได้ วันละมื้อทุกวัน ภายใต้คำแนะนำของแพทย์ หรือนักสังคมสงเคราะห์ ในปี 1980-1981 ให้การสงเคราะห์จำนวน 30,700 ครั้ง
4. บริการให้คำแนะนำการสมรส (marriage guidance)
มีผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำเกี่ยวกับการสมรส ในรอบปี 1980-1981 ได้มีการนัดหมายให้คู่สมรสมารับคำปรึกษาจำนวน 750 ครั้ง
5. งานบริการวางแผนครอบครัว
เทศบาลได้จัดคลินิกวางแผนครอบครัว มีแพทย์และพยาบาลพร้อม ให้บริการคำแนะนำโดยไม่คิดมูลค่า แต่คิดค่าอุปกรณ์ในราคาต่ำที่สุด
6. ให้บริการคำปรึกษาด้านกฎหมาย
เทศบาลเมืองน็อก จัดบริการให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่ผู้ที่มีปัญหา ที่ไม่สามารถจ้างทนายความส่วนตัวได้ หรือต้องการคำปรึกษาด้านกฎหมายทั่วไป

¹⁶Michel A. Jones, ล.ด., หน้า 17-19.

นอกจากนี้เทศบาลเมืองน็อกยังมีบริการด้านสังคมสงเคราะห์อื่น ๆ อีกมาก เช่น

- การดูแลเด็กตั้งแต่แรกเกิด (early childhood program) จนถึงก่อนวัยเรียน การดูแลเด็กในเวลากลางวัน (day care)
- การดูแลเด็กเล็ก (infant welfare centre)
- การดูแลเด็กก่อนวัยเรียน (pre-school centre)
- วิทยาลัยอาชีวศึกษาหรือแก่เยาวชน ครอบครัว ผู้ดูแลเด็ก
- ห้องสมุดตุ๊กตา (toy library)
- คนที่ต้องการความช่วยเหลือพิเศษ (special need group)
- การคมนาคมขนส่ง

ประวัติความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นของไทย

แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) โดยได้จัดการปกครองในรูปของสุขาภิบาล ดังนี้¹⁷

- 1.- จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ โดยออกพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)
2. จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ตามประกาศพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) โดยให้ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เป็นต้นไป
3. กระทรวงมหาดไทยร่างกฎหมายสุขาภิบาลขึ้น เรียกว่า พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ตามประกาศลงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2451 และจากพระราชบัญญัตินี้ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาล 35 แห่ง ในเวลาต่อมา

¹⁷ประหยัด หงษ์ทองคำ, หน้า 12-15.

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ได้ตั้งเมืองจำลองที่เรียกว่า "ดุสิตธานี" ขึ้นเพื่อเป็นแบบอย่างของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2461 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะปูพื้นฐานไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยในโอกาสต่อไป

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ได้มีแนวความคิดในการจัดการปกครองแบบเทศบาลขึ้น โดยพระองค์ได้ตั้งคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย การร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งนี้เพราะพระองค์ต้องการที่จะปูพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิเลือกตั้งในรูปของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล ก่อนที่จะนำไปสู่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตยต่อไป ดังปรากฏในพระราชบันทึกในเอกสาร Democracy in Siam และข้อความที่ได้พระราชทานสัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ The New York Times ณ ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2474 ความว่า¹⁸

"ถ้ามีการยอมรับกันว่า วันใดวันหนึ่งเราอาจถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เราจะต้องเตรียมตัวของเราอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และจะต้องให้การศึกษาแก่ตัวของเราเอง เราจะต้องเรียนและทดลอง เพื่อที่จะได้รู้ว่าระบอบการปกครองแบบรัฐสภาจะดำเนินไปได้อย่างไรในประเทศสยาม เราจะต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองที่จะตระหนักถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงเหล่านี้ (ของพวกเรา) เพื่อที่ประชาชนจะได้ไม่ถูกชักนำไปโดยพวกนักปลุกระดมหรือพวกที่ผันหวนถึงพระศรีอารย ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราจะต้องสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร และจะเลือกผู้แทนที่จะมีจิตใจผูกพันกับผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างแท้จริงอย่างไร

¹⁸ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น

มันจะเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอนสำหรับประชาชน ที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงจังว่า ถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้ อย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจะนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้ต้องค่อยเป็นค่อยไปและมีการกระทำอย่างระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวลงในทุกขั้นตอนเมื่อนั้น จึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงประชาชนให้เชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นไปไม่ได้สำหรับประเทศสยาม อันตรายอยู่ที่ความไม่อดทน

ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรที่จะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิ์มีเสียงในกิจการท้องถิ่น เราพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมี การปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิ์เลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น"

แต่ปรากฏว่าพระราชดำริของพระองค์ยังไม่ทันบรรลุวัตถุประสงค์ ได้เกิดการรัฐประหารเสียก่อนเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

อย่างไรก็ตาม หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลได้เน้นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน ได้ตราพระราชบัญญัติเทศบาล 2476 ขึ้น ให้จัดการปกครองแบบเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และสุขาภิบาล ใน พ.ศ. 2478 ได้จัดตั้งเทศบาล 48 แห่ง และตั้งเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี จนถึง พ.ศ. 2489 มีเทศบาลทั้งสิ้น 117 แห่ง

ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

นักปรัชญา และนักปกครองหลายท่านได้กล่าวถึงหลักการของการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยไว้อย่างชัดเจน เช่น¹⁹

จอห์น ดีวอี้ (John Dewey) นักปรัชญาชาวอเมริกัน ได้กล่าวว่า "...ประชาธิปไตยจะต้องเริ่มต้นที่บ้าน และบ้านของประชาธิปไตยก็คือชุมชนที่อยู่รอบตัวท่าน..."

ทอมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ประธานาธิบดีคนที่สามของสหรัฐกล่าวว่า "...การประชุมชาวเมืองเพื่อจัดการปกครองแบบเทศบาลนี้ เป็นการฝึกสอนให้คนรู้จักการปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ที่สุด ทั้งจะเป็นการฝึกสอนให้รู้จักสร้างสถาบันการปกครองตนเองนี้ไว้..."

อเล็กซิส เดอ ทอคเดอรวีลล์ (Alexis De Tokderville) ได้กล่าวคล้ายคลึงกับทอมัส เจฟเฟอร์สัน ว่า "...การประชุมสภาท้องถิ่นเป็นรากฐานแห่งกำลังของชาติ เสรีภาพการประชุมชาวเมืองมีผลต่อเสรีภาพเสมือนการศึกษาที่มีผลต่อการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์ การประชุมนี้จะนำเสรีภาพมาถึงมือประชาชน โดยสอนให้รู้จักวิธีใช้ และนำมาซึ่งความผาสุกชาติหนึ่งชาติใดอาจก่อตั้งรัฐบาลเสรีได้ แต่ถ้าหากไม่มีการปกครองแบบเทศบาลแล้ว ชาตินั้นก็ไม่มีเสรีภาพได้..."

สำหรับปรัชญา แนวคิด หรือทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะเน้นการจัดโครงสร้างและรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองให้มากที่สุด มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมาย เช่น อำนาจในการตรากฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดงบประมาณ และที่สำคัญที่สุด คือให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งโดยการเลือกตั้ง (election) การมีกิจกรรมเกี่ยวกับ

¹⁹ประหยัด หงษ์ทองคำ, ล.ด., หน้า 44-45.

พรรคการเมือง (party activity) การจัดตั้งและรวมกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) และการแสดงออกของประชาชน (direct action) นอกจากนั้นประชาชนอาจมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การเข้าฟังการประชุมสภา การติดตามดูแลการปฏิบัติงานของเทศบาล การลงสมัครรับเลือกตั้ง และการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ เป็นต้น

นักการปกครองได้รวบรวมแนวคิด หรือทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ 6 ทฤษฎี คือ²⁰

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมวิทยา

แนวคิด หรือทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมวิทยา เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงปัจจัยทางสังคมวิทยา ที่มีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่นที่จะเสริมสร้างจิตสำนึก และความรู้สึก ร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นความรู้สึกผูกพันในพื้นที่นั้นมา เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรในการบริหารการปกครองท้องถิ่น ามากที่สุด

เพราะฉะนั้น ปรัชญา หลักการ แนวคิด หรือทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจึง อาศัยหลักวิชาการด้านสังคมวิทยา เข้ามา เกี่ยวข้อง เป็นสำคัญ

ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ มี 2 ปัจจัย คือ

1. โครงสร้างทางสังคม

ตัวแปรที่เกี่ยวกับโครงสร้างทางสังคมของประเทศไทยมีหลากหลาย ซึ่งจะ ต้องนำมาพิจารณาในการบริหารการปกครองท้องถิ่นโดยตรง ตัวแปรดังกล่าวเหล่านั้น ได้แก่

- 1.1 การย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานของประชาชน
- 1.2 วัฒนธรรมและความเชื่อต่าง ๆ ของคนในชุมชน
- 1.3 ประวัตินៃชุมชน
- 1.4 อิทธิพลของวัด หรือศาสนสถานที่มีต่อชุมชน
- 1.5 การศึกษาและการสาธารณสุข
- 1.6 ความสัมพันธ์ของคนในชุมชน เช่น ระบบเครือญาติ ระบบพ่อเลี้ยง ระบบอิทธิพล ระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ เช่น พ่อค้ากับข้าราชการ นายทุนกับผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น
- 1.7 ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ถ้าชุมชนนั้นสามารถร่วมมือกับหน่วยงานอื่นได้ดี ก็จะทำให้ระดับการพัฒนาเป็นไปด้วยความราบรื่น และเอื้ออำนวยประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง

2. ปทัสถานทางสังคม (social norms)

ได้แก่แบบแผนของพฤติกรรมซึ่งเกิดจากการปฏิบัติตามคตินิยมของสังคม ปทัสถานเป็นการกำหนดแนวทางสำหรับบุคคลที่จะยึดถือปฏิบัติ ปทัสถานทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการปกครองท้องถิ่น มี 3 ประการสำคัญคือ

- 2.1 วิถีประชา (folkways) เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ วิถีประชาของคนชนบทไทยมักเรียบง่าย มีความสัมพันธ์กับเครือญาติ แต่ในปัจจุบันเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมตามอิทธิพลของวิถีชีวิตสมัยใหม่
- 2.2 วินัยแห่งจรรยา (mores) เป็นเรื่องเกี่ยวกับวินัยของสังคม กฎของสังคม ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนก็จะได้รับการประณาม แต่ถ้าผู้ใดปฏิบัติตามกฎของสังคมก็จะได้รับการยกย่องในกลุ่มชนนั้น ๆ
- 2.3 กฎหมาย (law) เป็นกฎข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์กติกาในการปกครองบ้านเมือง

การปกครองท้องถิ่นรอยอาศัยหลักทฤษฎีทางสังคมวิทยา จึงมีความสลับซับซ้อน และมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาพิจารณา

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจ

ปัจจัยทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น เพราะในการแก้ปัญหาความต้องการของประชาชน จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณ ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญมี 2 ประการ คือ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ

1. โครงสร้างทางเศรษฐกิจ มีอิทธิพลต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นมาก เช่น ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทในการจัดโครงสร้างการตลาด สินค้า เกษตร และอุตสาหกรรม ไว้อยู่ในระดับที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งผู้ผลิต และผู้บริโภค นอกจากนี้ จะต้องคำนึงถึงระบบการเงิน โครงสร้างทางการศึกษาและอื่น ๆ ซึ่งจะ เป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อีกด้วย

2. ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นจะต้องพิจารณา ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจตามตัวแปรที่เกี่ยวข้อง เช่น อาชีพ รายได้ รายจ่าย ทรัพย์สิน ภาวะหนี้สิน ผลผลิตของชุมชน เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดี

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์

การปกครองท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางภูมิศาสตร์ด้วย เช่น แหล่งที่ตั้งของชุมชน หรือเมืองนั้น ๆ พื้นที่ อาณาเขต ลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นอาจจัดเป็น 3 ลักษณะคือ เขตชนบท เขตชุมชนเมือง และเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบท สภาพท้องถิ่นจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบ และโครงสร้างของการบริหารการปกครองท้องถิ่น

ผู้บริหารจำเป็นจะต้องรู้สภาพทางภูมิศาสตร์ของท้องถิ่น หรือชุมชนนั้นเป็นอย่างดี จึงจะสามารถกำหนดแผนงาน และโครงการเพื่อการพัฒนาได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมและสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา และความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด

ส่วนปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์นั้นก็ จะเข้ามามีบทบาทในการบริหารการปกครอง โดยสามารถนำเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอดีตมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น หรืออาจนำบทเรียนในอดีตมาเป็นตัวอย่างไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นอีก เป็นต้น

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมาย

การบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นนิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายที่ชัดเจน มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีคณะผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่น มีการจัดรูปแบบและโครงสร้างเป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่กำหนดไว้

5. ทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง

การบริหารการปกครองท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์และคุณค่าทางสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นกระบวนการแสวงหาและใช้อำนาจในท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ทฤษฎีว่าด้วยระบบการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญมี 2 ทฤษฎี

1. ทฤษฎีว่าด้วยรูปแบบของรัฐ

รูปแบบของรัฐมี 2 แบบ คือ รัฐเดี่ยว (unitary state) หรือเอกรัฐ คือ มีรัฐบาลเดียวเป็นรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางจะแบ่งอำนาจการปกครองออกเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค หรือการปกครองท้องถิ่น โดยมอบอำนาจหน้าที่ให้ตามที่กฎหมายกำหนด ประเทศที่ปกครองแบบรัฐเดี่ยว เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ไทย เป็นต้น

อีกแบบหนึ่ง คือการปกครองแบบรัฐรวม (compound state) เช่น การปกครองแบบสหพันธรัฐ (federation) และแบบสมาพันธรัฐ (confederation)

เป็นรูปแบบการปกครองที่หลาย ๆ มลรัฐเข้ามาารวมกัน มีรัฐบาลเดียวบริหารประเทศ คือ รัฐบาลกลาง (federal government) แต่ละมลรัฐมีอำนาจบริหารและปกครอง ภายในมลรัฐของตน เพียงแต่ถูกจำกัดอำนาจบางประการ เช่น กิจการต่างประเทศ การทหารมลรัฐต่าง ๆ เมืองค์กรปกครอง มีรัฐธรรมนูญของตนเอง แต่ไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายของรัฐบาลกลาง ประเทศที่ปกครองแบบรัฐรวม เช่น สหรัฐอเมริกา

2. ทฤษฎีว่าด้วยรูปแบบของรัฐบาล

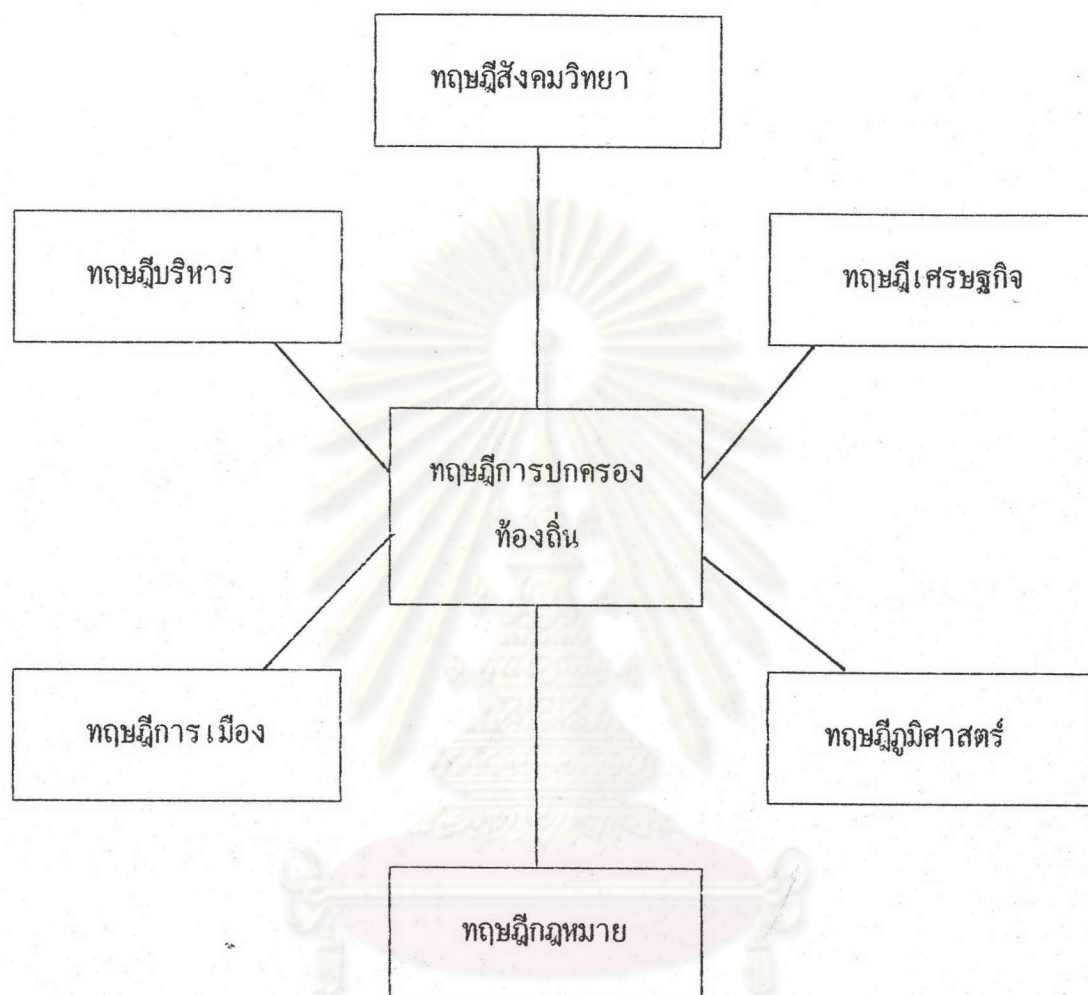
รูปแบบของรัฐบาลโดยทั่วไปมี 2 รูปแบบที่สำคัญคือ ระบบรัฐสภา (parliamentary system) รัฐสภาจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางอำนาจในประเทศ ตั้งคณะรัฐมนตรี การตัดสินใจนโยบายสำคัญ และควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล

อีกประการหนึ่งคือ ระบบประธานาธิบดี (presidential system) ประชาชนจะเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร อยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง และถอดถอน นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี การดำเนินนโยบายปกครองประเทศ เป็นอำนาจของประธานาธิบดี

6. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารการปกครองท้องถิ่น จะต้องอาศัยหลักการ แนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารต่าง ๆ มีลักษณะเป็นเครื่องมือ หรือมรรควิธีที่จะให้การบริหาร การปกครองท้องถิ่น บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การประสานงาน การจัดงบประมาณ การติดตามประเมินผล การจัดทารายงาน

ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยคำแนะนำ และยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2496 มีเนื้อหาสาระสรุปได้ดังนี้²¹

ส่วนที่ 1 การจัดตั้งเทศบาล

เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และตามกฎหมายอื่น

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่อย่างหนาแน่น เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร มีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชน ที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้

²¹เสถียร วิชัยลักษณ์ และสีรวงศ์ วิชัยลักษณ์, พระราชบัญญัติเทศบาล, หน้า 2-24.

ส่วนที่ 2 องค์การเทศบาล

องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

สภาเทศบาล มีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ในปีหนึ่ง ให้มีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้ามีความจำเป็นอาจมีการประชุมวิสามัญได้ไม่เกิน 15 วัน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา

คณะเทศมนตรี ให้มีเทศมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรีอื่นมีจำนวนตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้

ส่วนที่ 3 หน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีหน้าที่ดังนี้

เทศบาลตำบล

ตามมาตรา 50 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบก และทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมาย

บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

และตามมาตรา 51 เทศบาลตำบลอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล

ดังนี้

1. ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
4. ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. เทศพาณิชย์

เทศบาลเมือง

สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิก 18 คน และให้คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย
นายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีอื่นอีก 2 คน ตามมาตรา 53 เทศบาลเมือง มีหน้าที่ดังนี้

1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
2. ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
4. ให้มี และบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ และรักษาคนเจ็บไข้
5. ให้มี และบำรุงทางระบายน้ำ
6. ให้มี และบำรุงสวนสาธารณะ

7. ให้มี และบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มี และดำเนินกิจการรองรับจ่านา หรือสถานสินเชือท้องถิ่น

นอกจากนั้น ตามมาตรา 54 เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังนี้

1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
2. ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
3. บำรุง และส่งเสริมการทํามาหากินของราษฎร
4. ให้มี และบำรุงการสงเคราะห์มารดา และเด็ก
5. ให้มี และบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีการสาธารณสุข
7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็น เพื่อการสาธารณสุข

เทศบาลนคร

เทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน ให้คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายก-เทศมนตรีกับเทศมนตรีอื่นอีก 4 คน มีหน้าที่ตามมาตรา 56 ดังนี้

1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
2. ให้มี และบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็น เพื่อการสาธารณสุข

นอกจากนั้น เทศบาลนครยังสามารถทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54 เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองได้

สำหรับการทำกรนอกเขตเทศบาล และการทำกรร่วมกับบุคคลอื่น เทศบาลนครอาจทำกิจการนอกเขตได้เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นกรที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนิน

ตามอำนาจหน้าที่อยู่ในเขตของตน หรือได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล หรือได้รับอนุมัติจาก
คณะรัฐมนตรี

เทศบัญญัติ

เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้ โดยไม่ขัด หรือแย้งต่อบทกฎหมาย ใน
กรณีดังนี้

1. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล
2. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจ

ตราเทศบัญญัติ

การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล

งบประมาณประจำปีของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ เทศบาลอาจมีรายได้ดังนี้

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ
3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
4. รายได้จากการสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์
5. พันธบัตร เงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคล
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
8. เงิน และทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
9. รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้



รายการของเทศบาล

มาตรา 67 เทศบาลอาจมีรายการ ดังนี้

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินตอบแทนอื่น ๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
8. เงินอุดหนุน
9. รายการอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือ ตามที่มีกฎหมาย หรือ ระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

การควบคุมเทศบาล

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนเทศบาล ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานเอกสาร หรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจง หรือสอบสวนก็ได้

ให้นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เห็นว่าเทศบาลไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง แนะนำ ตักเตือน ก็มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน 15 วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัย สั่งการตามความเห็นสมควร

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติภารกิจฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติภารกิจไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง แก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายใน 90 วัน

ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล

สำหรับปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลมีหลายประการ พอสรุปได้ดังนี้²²

1. การขาดอุดมการณ์ และแนวความคิดในการปกครองตนเอง

ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐ ยุโรป มีพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นที่มีความมั่นคงมาก ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบการปกครองตนเอง เพราะมีวิวัฒนาการทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง มีความหวงแหนในสิทธิ และหน้าที่ในการปกครองตนเอง

สำหรับปัญหาของประเทศไทยที่ผ่าน ๆ มา คือ ไม่เคยชินกับการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะตั้งแต่สมัยประวัติศาสตร์ เรามีกษัตริย์ปกครองมาโดยตลอด ประชาชนเป็นผู้ตาม ไม่เคยมีแนวความคิดในการปกครองตนเอง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตยจึงเป็นของใหม่ที่ต้องอาศัยเวลา ต้องเรียนรู้ และให้มีประสบการณ์เพิ่มขึ้น

²²กิตติ ประทุมแก้ว, "ปัญหาและอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล" รัฐสาริรักษ์ 30 (1) (มกราคม 31), 22.

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 รัฐบาลในคณะราษฎร
ในขณะนั้นได้เห็นความสำคัญที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ จึงได้ริเริ่มจัดตั้ง
หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้นใน พ.ศ. 2476 นอกจากนี้ให้ประชาชนเรี่ยรู้การปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น

2. การเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน

การเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนชาวไทยยังมีน้อย อาจมี
สาเหตุ 3 ประการ คือ สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม และสภาพทางการเมือง เนื่องจาก
คนไทยยังมีฐานะความเป็นอยู่ยังไม่ดีเท่าที่ควร ต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ทำงานหาเลี้ยงชีพ ทำให้ขาด
ความสนใจในการเมืองการปกครอง

3. จุดอ่อนของการปกครองในรูปเทศบาล

จากการวิจัยของ กิตติ ประทุมแก้ว พบว่า จุดอ่อน หรือจุดบกพร่องของเทศบาล
ในระยะเวลาที่ผ่านมา ๆ มา มีดังนี้²³

3.1 โครงสร้างของเทศบาล สภาเทศบาลไม่สามารถกำหนดแนวทางการบริหาร
งานและควบคุมการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีได้อย่างแท้จริง เพราะมักจะได้รับเลือกเข้ามาเป็น
กลุ่มพรรคพวกเดียวกัน จึงมักปรากฏว่าการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาล เช่น การประชุมสภา-
เทศบาลมักใช้เวลาสั้น การอภิปรายมีไม่มาก และเป็นไปในการสนับสนุนฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่
ไม่ค่อยมีการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และโดยเฉพาะถ้าหัวหน้ากลุ่มที่
ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรี เป็นผู้มือิทธิพลอยู่เหนือสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว สภาเทศบาล
นั้นก็เปรียบเหมือนเป็นตราประทับของนายกเทศมนตรีนั้น

3.2 โครงสร้างและรูปแบบการบริหารของเทศบาลที่เป็นอยู่ นายกเทศมนตรี
มีอำนาจมากโดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งทั้งกลุ่ม ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มอยู่ด้วย

²³อ้างแล้ว, ล.ค., หน้า 23.

เป็นผลให้เกิดการรวมอำนาจ และอาจใช้อำนาจในทางที่ผิด เกิดความล่าช้า ตัดสินใจไม่ถูกต้อง หรือผิดจากที่ควรจะเป็น ยากต่อการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อป้องกันมิให้ปฏิบัติหน้าที่เกินขอบเขต

3.3 เท่าที่ผ่านมา การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายบริหาร นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล และหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่ชัดเจนเป็นผลให้การวินิจฉัยปฏิบัติงาน และการสั่งการอยู่ภายใต้อำนาจนายกเทศมนตรี ทั้งนี้เพราะระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้แบ่งอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ชัดเจนพอ เป็นเหตุให้ผู้ปฏิบัติงานไม่กล้าและขาดความมั่นใจ ทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ และเป็นผลให้ปลัดเทศบาลซึ่งเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยปัญหา และสั่งการในอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ

3.4 ตามโครงสร้างและรูปแบบของเทศบาล นายกเทศมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้หลายสมัย เป็นเหตุให้มีการสร้างเสริมอิทธิพลได้ทุกวิถีทางเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนและเพื่อรักษาสถานภาพของกลุ่มตน จุดนี้นับว่าเป็นจุดอ่อนของการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ควรจะต้องพิจารณาแก้ไขโดยด่วนเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

3.5 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละครั้งปรากฏว่ามีราษฎรไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนน้อย มักจะไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียง สภาเทศบาลจึงได้มาจากกลุ่มผลประโยชน์ ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง

สาเหตุที่ประชาชนไม่ค่อยไปเลือกตั้งอาจเป็นเพราะสาเหตุหลายประการ เช่น

3.5.1 ความไม่เคยชินกับการเลือกตั้ง การเทศบาลเพิ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2475 คนไทยแต่ดั้งเดิมยังไม่เคยชินกับการเลือกตั้ง แต่เมื่อได้มีการเลือกบ่อย ๆ จะค่อย ๆ ชินขึ้น

3.5.2 ยังขาดความรู้ระบบการปกครองของเทศบาล

3.5.3 ยังขาดศรัทธาในระบบการปกครองแบบเทศบาล

3.5.4 ขาดการประชาสัมพันธ์แสดงให้เห็นความสำคัญของเทศบาล

3.6 ขาดการควบคุมตามลำดับขั้นที่มีประสิทธิภาพ เป็นผลให้การปฏิบัติงานของเทศบาลมีพฤติการณ์ทุจริตเกิดขึ้นอยู่เสมอ นอกจากนั้นนายกเทศมนตรีบางแห่งบริหารงาน

แบบใช้อำนาจ ทำให้ระบบงานแปรปรวน สถาบันเป็นกลุ่มบุคคลที่สนับสนุนนายกเทศมนตรี อยู่แล้ว จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะทำหน้าที่ควบคุม แต่กลับเป็นฝ่ายสนับสนุนเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม ตนมากยิ่งขึ้น

4. ขาดความสนใจและความร่วมมือจากประชาชน

จากการศึกษาของ สันติ เทพมณี พบว่าปัญหาของการปกครองท้องถิ่นในรูป ของเทศบาลนั้น ประชาชนมักจะขาดความสนใจ และไม่คอยให้ความร่วมมือ ซึ่งเกิดจากสาเหตุ สำคัญ 2 ประการ คือ²⁴

4.1 เกิดจากเจ้าหน้าที่ พนักงานเทศบาล หรือคณะเทศมนตรี ซึ่งอาจไม่ตั้งใจ ปฏิบัติหน้าที่ให้เข้มแข็ง ถูกต้องและเหมาะสม หรืออาจประพฤติไปในทางทุจริตที่ไม่ชอบต่อหน้าที่ จึงเป็นเหตุให้ประชาชนเบื่อหน่าย

4.2 ประชาชนยังไม่เข้าใจในระบบของการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาล มีคนเป็นจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจว่าเทศบาลคืออะไร มีหน้าที่อย่างไร ประชาชนจะให้ความ ร่วมมืออย่างไร และควรจะรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมอย่างไร

5. ปัญหาขาดการประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์ของเทศบาลยังทำกันไม่กว้างขวางเท่าที่ควร การประชาสัมพันธ์ ทำให้หลายรูปแบบ นอกเหนือจากการออกข่าว คําแถลงผลงาน รายงานประจำปี ประกาศเสียง ทางสาย การใช้สื่อวิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์แล้ว การปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของเทศบาล ตลอดจน การให้บริการประชาชน พฤติกรรมของพนักงานเทศบาล ผลงาน และองค์ประกอบอื่น ๆ ก็เป็น การประชาสัมพันธ์เทศบาลไปในตัวทั้งสิ้น

²⁴สันติ เทพมณี. การเทศบาลเมืองลำพูน วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2525.

6. ปัญหาการเงินการคลังของท้องถิ่น

เทศบาลมีภารกิจมากมายหลายด้าน แต่จากสภาพเศรษฐกิจที่แตกต่างกันของแต่ละท้องถิ่น อาจทำให้การจัดเก็บภาษีได้ไม่เพียงพอ หรือไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็อาจไม่เพียงพอด้วย

อย่างไรก็ตามกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานและสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยลดการควบคุมจากส่วนกลางให้น้อยลง เร่งปรับปรุงฐานะการคลังของท้องถิ่นโดยขยายฐานการจัดเก็บภาษี การจัดหาแหล่งภาษีเพิ่มเติม เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้มากพอที่จะยืนอยู่บนขาของตัวเองในการพัฒนาท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการบางอย่างแทนหรือดำเนินการร่วมกับท้องถิ่น และยังมีนโยบายที่จะทำการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรการปกครองท้องถิ่นบางรูปให้เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

บทบาทของกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองในการสนับสนุนการปฏิบัติงานเทศบาล มี 2 ประเภท คือ การสนับสนุนการบริหาร และสนับสนุนการพัฒนา

1. การสนับสนุนด้านการบริหาร

1.1 การบริหารงานทั่วไป กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ เพื่อเป็นแนวทางให้เทศบาลถือเป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย นอกจากนั้นยังได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของเทศบาล จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานช่วยเหลือในการตอบข้อหารือทางกฎหมายในกรณีที่เทศบาลมีปัญหานทางปฏิบัติ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สนับสนุนการปฏิบัติงานเทศบาล นอกจากนั้นกระทรวงมหาดไทยได้สนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการโดยจัดการประชุม สัมมนา ฝึกอบรม และการศึกษาดูงาน สนับสนุนให้เทศบาลดำเนินงานร่วมกัน โดยจัดตั้งสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2503

1.2 การบริหารการคลัง ได้ทำการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการคลังเพื่อให้เกิดแนวทางและความคล่องตัวในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และอำนวยความสะดวกต่อประชาชนผู้รับบริการ ช่วยเหลือตรวจสอบการเงินการบัญชีก่อนการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จัดตั้งกองทุน ก.ส.ท. เพื่อส่งเสริมกิจการของเทศบาล ให้แหล่งเงินทุนปรับปรุงรายได้ของเทศบาลโดยการเพิ่มประสิทธิภาพของพนักงาน จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน นำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการจัดเก็บภาษี และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่เทศบาลด้วยความเป็นธรรม

1.3 การบริหารงานบุคคล เป็นเจ้าหน้าที่ของ ก.ท. ในการดูแลการบริหารงานบุคคล การกำหนดหลักสูตรการสอบคัดเลือก การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การให้ความดีความชอบ การลงโทษ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งโรงเรียนข้าราชการส่วนท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครอง อบรมเจ้าหน้าที่เทศบาลหลักสูตรต่าง ๆ และการพัฒนาบุคลากรโดยการประชุมสัมมนา อบรมหลักสูตรระยะสั้น และการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ

2. การสนับสนุนการพัฒนา

2.1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจ กระทรวงมหาดไทยได้สนับสนุนเทศบาลหลายโครงการ เช่น สนับสนุนการพัฒนาเมือง โดยกำหนดนโยบายการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ จัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งเสริมอาชีพ อบรมอาชีพ จัดตลาดนัด ตลาดกลางสินค้า

2.2 การพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการศึกษาและการสาธารณสุข การสร้างสวนสาธารณะ การพัฒนาในเขตเมือง จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนที่มีส่วนร่วมในการพัฒนา จัดหางบประมาณจากต่างประเทศ พัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง สนับสนุนการวางผังเมือง การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของเมือง และการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรท้องถิ่น

2.3 การพัฒนาการเมืองการปกครอง สนับสนุนอุปกรณ์ดับเพลิง สนับสนุนการเลือกตั้งในท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สนับสนุนองค์กรประชาชนเพื่อขยายฐานประชาธิปไตย ส่งเสริมการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล ขยายเขตเทศบาล ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยลดการควบคุมจากส่วนกลาง

แนวโน้มมาตรการดำเนินงานในอนาคต

สำหรับแนวโน้มมาตรการดำเนินงานของเทศบาลในอนาคต กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายสรุปได้ดังนี้

1. พ่อนคลายการควบคุมลง โดยจะเพิ่มความเป็นอิสระในการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ของเทศบาลมากขึ้น เช่น การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
2. เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการบางอย่างแทนหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยท้องถิ่นไม่ต้องรับภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายของพนักงานประจำ
3. ปรับปรุงรูปแบบองค์กรท้องถิ่นให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน
4. จะมีการจัดตั้งเทศบาลและขยายเขตเทศบาลมากขึ้น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน
5. จะมีการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมโดยการฝึกอบรม สัมมนา การส่งเสริมให้เทศบาลใช้แผนในการบริหารงาน
6. ส่งเสริมให้เทศบาลพัฒนารายได้ของตนเองให้มากขึ้น เพื่อให้สามารถพัฒนาการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่จำเป็นอย่างเพียงพอ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บการขยายฐานรายได้ การพัฒนาเทศพาณิชย์ต่าง ๆ
7. สนับสนุนการพัฒนาบริการพื้นฐานอย่างเป็นระบบ โดยมาตรการทางผังเมือง และการประสานแผนและโครงการก่อสร้างและปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ปล่อยให้เมืองค์กรการพัฒนาเมืองระดับจังหวัด เพื่อเป็นแกนกลางในการประสานและควบคุมกำกับการดำเนินการพัฒนาเมือง
8. สนับสนุนให้มีการพัฒนาด้านจิตใจควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านวัตถุ โดยใช้อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง การพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยยึดหลักความจำเป็นขั้นพื้นฐาน และการพัฒนาขยายฐานประชาธิปไตยโดยการให้ความรู้และการจัดตั้งกรรมการชุมชน

9. สนับสนุนให้พนักงานเทศบาลมีความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน ทั้งในการปรับเปลี่ยนระดับ และการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

10. ส่งเสริมบทบาทขององค์กรที่มีอยู่ เช่น สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล ให้สามารถช่วยเหลือ และสนับสนุนการบริหารงานของเทศบาลได้มากขึ้น

สรุปย่อ

จากการศึกษาค้นคว้าในบทนี้ทำให้ได้ทราบความหมาย และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ โดยเฉพาะจะเห็นทั้งความแตกต่าง และความคล้ายคลึงกัน ระหว่างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศที่ยกตัวอย่าง นอกจากนั้น ยังได้ทราบเกี่ยวกับทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่นักปกครองได้รวบรวมไว้ ความจริงแล้วปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ นั้นได้เกิดขึ้นมานานเป็นที่รู้และเข้าใจกันดี และได้พยายามหาทางแก้ไขกันตลอดมา ถ้าสามารถปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการเงิน การคลัง การบริหาร และการพัฒนาแล้ว ก็จะเป็นการช่วยให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ประชาชนมีความสุขสบายกันมากขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย