

## บทที่ 6

### บทสรุป

การจัดการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของผู้นำในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือการจัดการสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น เป็นการมอบภาระในการบริหารปกครองบางประการให้แก่ท้องถิ่น ไม่ใช่การมอบภาระทางการเมืองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ที่จะมึสิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานในสุขาภิบาล การจัดการปกครองท้องถิ่นในสมัยนี้จึงไม่จำเป็นต้องเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แนวความคิดนี้จึงมีลักษณะแตกต่างจากแนวคิดของผู้นำในคณะราษฎรที่ การเกิดการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ที่รัฐจำเป็นต้องกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่นให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นความจำเป็นส่วนหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย “เทศบาล” ที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิวัติสยาม 2475 จึงเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้น เพื่อความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ เทศบาลสำหรับการปฏิวัติสยามจึงเป็นมากกว่าองค์กรการปกครองในระดับท้องถิ่น แต่ทำหน้าที่เป็นกลไกนำร่องไปสู่ความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตยที่สถาปนาขึ้นใหม่ด้วย ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการเทศบาลจึงส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยไทยด้วย

เทศบาลที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จึงถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจในการบริหารที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สืบเนื่องยาวนานมาจนถึงปัจจุบัน งานชิ้นนี้ให้ความสนใจศึกษาพัฒนาการของเทศบาลที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2476 จนถึงการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ.2500 เพื่อจะเป็นพื้นฐานต่อการทำความเข้าใจการปกครองท้องถิ่นในสมัยต่อๆ มา โดยงานนี้ผู้เขียนได้แบ่งลักษณะของพัฒนาการของเทศบาลออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะของการกำเนิดและก่อตัวภายใต้แนวความคิดในการจัดการปกครองประเทศของ ปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ.2476 – 2480), ระยะของการเร่งพัฒนาตามนโยบายสร้างชาติในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2481 – 2487) และระยะของการชลอตัวและการเสื่อมถอยภายใต้บรรยากาศทางการเมืองหลังการรัฐประหาร 2490 จนถึงการรัฐประหารปี พ.ศ.2500

### ระยะแรก: เทศบาลภายใต้แนวความคิดของปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ.2476 – 2480)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ปรีดี พนมยงค์ ถือได้ว่าเป็นผู้นำทางความคิดที่มีบทบาทสำคัญมาก ในการจัดวางโครงสร้างและกลไกในการปกครองประเทศแบบใหม่ ตามแนวความคิดในการจัดการเทศบาลของปรีดีนั้น ปรีดีไม่ได้มองเฉพาะที่การจัดวางองค์กรเทศบาลโดดๆ เท่านั้น แต่การจัดการเทศบาลจะสัมพันธ์อยู่กับการบริหารราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วย โดยปรีดีได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก ในฐานะที่เป็นโครงสร้างและกลไกสำคัญที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐจากสมัชชามบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่สมัชชาธิปไตย ซึ่งตามโครงการที่ปรีดีได้วางไว้นั้น การปกครองท้องถิ่นจะเป็นโครงสร้างที่ใหญ่และครอบคลุมประเทศทั้งหมด คือ จะมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นทุกพื้นที่ในประเทศ และส่วนภูมิภาคจะลดอำนาจในการบริหารราชการในท้องถิ่นลง เหลือเพียงหน้าที่ในการประสานและให้ความสะดวกในการติดต่อราชการระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จังหวัดและอำเภอก็จะลดฐานะในการปกครองลงเป็นแต่เพียงเขตในทางการศาลและการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ในระยะแรกปรีดียังไม่ได้วางแนวทางในการปรับโครงสร้างอำนาจบริหารของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไว้มากนัก คงมีแต่การล้มเลิกและแก้ไขโครงสร้างอำนาจในการบริหารที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ ดังเช่นการยกเลิกกระทรวงมูรธาธร และการปรับปรุงกระทรวงวังเป็นสำนักพระราชวัง เป็นต้น

การจัดวางโครงสร้างและกลไกในการบริหารปกครองประเทศ คณะราษฎรได้มุ่งประเด็นในการจัดวางระเบียบโครงสร้างในการบริหารเทศบาลเป็นหลัก เพราะเมื่อมีการจัดระเบียบและทิศทางในการจัดตั้งเทศบาลไว้เรียบร้อยแล้ว การโอนถ่ายอำนาจจากส่วนกลางและภูมิภาคไปยังเทศบาล ก็จะไม่ค่อยมีปัญหา ดำเนินไปเป็นลำดับ การจัดความสัมพันธ์ภายในกลไกการบริหารระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จึงแปรผันตามการดำเนินงานของเทศบาลเป็นหลัก

การจัดวางระเบียบและทิศทางของเทศบาลในระยะนี้ นอกจากจะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลและจัดการผลประโยชน์ในท้องถิ่นเองแล้ว ยังมุ่งหวังให้เทศบาลมีส่วนฝึกอบรมประชาชนให้เข้าใจวิธีการปกครองแบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย ดังนั้นองค์กรของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จึงจำลองเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามเข้าไปไว้ในท้องถิ่น องค์กรเทศบาลจึงประกอบไปด้วยสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร ตามอย่างโครงสร้างทางการเมืองระดับบนที่ใช้ปกครองในระบอบรัฐสภาอยู่ขณะนั้น และระบอบรัฐสภาที่เรานำมาใช้นี้มีรูปแบบที่ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรอย่างมากในการควบคุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่งผลต่อการจัดโครงสร้างขององค์กรเทศบาลด้วย คือ กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีแก่สภาเทศบาลอย่างมาก ในขณะที่คณะเทศมนตรีไม่มีอำนาจใดๆ ที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของสภาเทศบาลได้ ซึ่ง

รูปแบบของโครงสร้างนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดของปรีดี ที่ต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาล ได้ฝึกฝนการทำหน้าที่ของตัวแทนในสภา ในการอภิปรายถกเถียงปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่น และควบคุมการดำเนินงานของคณะเทศมนตรี เพื่อให้การดำเนินงานในนโยบายต่างๆ เกิดผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง มากกว่าที่จะเปิดโอกาสให้คณะเทศมนตรีใช้อิทธิทธิในการแสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินงานของเทศบาลให้แก่ตน รูปแบบของเทศบาลในระยะแรกนี้จึงมีลักษณะแบบสภา – นายกเทศมนตรี (the Council – Mayor Form) ที่สภามีอำนาจเข้มแข็ง

การจัดตั้งเทศบาลนี้ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองลงไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก ทำให้กลุ่มคนต่างๆ ในท้องถิ่นมีความตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในการเข้ามาเป็นสมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 สมาชิกสภาเทศบาลในระยะนี้จึงมีความกระตือรือร้นในการใช้สิทธิในการควบคุมคณะเทศมนตรีอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการขอเปิดอภิปรายและยื่นญัตติต่อคณะเทศมนตรีในข้อข้องใจต่างๆ โดยเฉพาะคณะเทศมนตรีที่มาจากกาแต่งตั้งของข้าหลวงประจำจังหวัด ที่ไม่ได้รับการเห็นชอบจากบรรดาสมาชิก ก็จะถูกสมาชิกสภาเทศบาลควบคุมอย่างมาก เป็นผลให้คณะเทศมนตรีถูกล้มบ่อยครั้ง การดำเนินงานของเทศบาลจึงหยุดชะงักและไม่มีความต่อเนื่องเท่าที่ควร สภาวะของความอ่อนแอของคณะผู้บริหารเช่นนี้ ในโครงสร้างการเมืองในระดับบมก็มีให้เห็นเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐสภากดดันรัฐบาลสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนาจนต้องลาออกถึง 3 ครั้ง จากสภาพการณ์เช่นนี้เป็นผลให้รัฐบาลในสมัยต่อมามองว่า ความเข้มแข็งของฝ่ายสภาเทศบาลที่มีมาก และความตื่นตัวทางการเมืองของราษฎรที่จะใช้อำนาจที่ได้มานี้ ทำให้การดำเนินงานของเทศบาลที่ผ่านมาเกิดความวุ่นวาย และไม่ส่งผลประโยชน์ต่อความเจริญของชาติและท้องถิ่นเท่าใดนัก นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2481 และ พ.ศ.2486 ต่อมา

#### ระยะที่สอง: การเร่งพัฒนาตามนโยบายสร้างชาติของจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2481 – 2487)

เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2481 สภาวะความอ่อนแอของผู้บริหารก็ถูกมองว่า ขัดขวางต่อความเจริญของชาติและท้องถิ่น ดังนั้นจอมพล ป. จึงเร่งสร้าง ความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร โดยในการเมืองระดับชาติ จอมพล ป. มีแนวนโยบายที่จะกำจัดการทุจริตทางการเมือง และดำเนินนโยบายในการสร้างชาติ ส่วนในการปกครองส่วนท้องถิ่น จอมพล ป. ก็ทำการแก้ไขปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรใหม่ ให้มีลักษณะเอื้อต่อการบริหารงานของคณะเทศมนตรีมากยิ่งขึ้น เพื่อจะเป็นการเร่งให้การบริหารงานของเทศบาลในกิจการสาธารณะต่างๆ มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะดูแลประชากรในเขตเทศบาลให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี

และเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในเทศบาล ตามแนวทางการสร้างชาติของจอมพล ป. การแก้ไขกฎหมายเทศบาลจึงเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2481

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของเทศบาลเป็นแบบ คณะกรรมการ (the Commission Form) คือมีองค์กรเดียว ที่มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาล และมีคณะเทศมนตรีเป็นคณะกรรมการในการ บริหารกิจการต่างๆ ในท้องถิ่น นอกจากนี้ก็ยังลดอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีของสภา เทศบาลลง ด้วยการโอนอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจให้แก่ข้าหลวงประจำจังหวัด แต่ก็มอบ อำนาจในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีให้แก่สภาเทศบาล ซึ่งการจัดวางโครงสร้างและกลไกใหม่นี้ ตามความคาดหวังของจอมพล ป. จะทำให้เกิดรูปแบบการปกครองที่ผู้บริหารเข้มแข็ง และยังเป็น การลดความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลลงได้

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติความพยายามในการลดทอนอำนาจในการควบคุมของสมาชิก สภาเทศบาลลงเช่นนี้ ก็ส่งผลให้ความตื่นตัวทางการเมืองที่สูงในระยะแรกลดลง กลายเป็นความ ไม่พอใจที่ถูกวิตรอนสิทธิทางการเมือง และเกิดปฏิกิริยาต่อต้านผู้บริหารที่มาจาก การสนับสนุน ของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการไม่เข้าประชุมและการไม่ลงมติรับเทศบัญญัติต่างๆ และนำ มาสู่ความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเช่นเดิม

เมื่อเทศบาลภายใต้กฎหมายฉบับใหม่ดำเนินต่อไปได้ไม่นาน รัฐบาลเห็นว่าการดำเนินงาน ของเทศบาลยังไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร และความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีและสมาชิก สภาเทศบาลก็ไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปได้ รัฐบาลจึงหันมาแก้ไขปัญหาใหม่ ด้วยการมองปัญหา ว่าเป็นเรื่องของตัวบุคคลที่ดำเนินงานในเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นคณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือจะเป็นพนักงานเทศบาล ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2486 รัฐบาลจึงดำเนินการ แก้ไขด้วยการควบคุมบุคคลในวงงานเทศบาลผ่านการแต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็นคณะเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 ความพยายามในการลดอำนาจและการควบคุมของสมาชิก สภาเทศบาลที่มากขึ้นเช่นนี้ ยิ่งส่งผลให้ราษฎรสนใจต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองระดับท้อง ถิ่นลดน้อยลง ส่วนนี้ในแง่หนึ่งทำให้กลุ่มคนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเทศบาลมีแนวโน้มเป็นกลุ่มคนที่มี ผลประโยชน์กับเทศบาลมากขึ้น ซึ่งก็ทำให้รัฐบาลในสมัยต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการ รัฐประหาร 2490 แล้ว มองว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาส่วนใหญ่มีแต่พวกที่เข้า มาหาผลประโยชน์จากตำแหน่งทั้งสิ้น ไม่ค่อยมีคนที่ตั้งใจเข้ามาทำงานอย่างจริงจัง ประกอบกับ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สภาพทางการเงินของเทศบาลตกต่ำ ในหลายๆ เทศบาลไม่อาจเลี้ยง ตัวเองได้ เป็นภาระอย่างหนักของรัฐบาลที่จะต้องจัดส่งเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล สภาพเช่นนี้เป็น ผลให้เทศบาลในสายตาของรัฐบาลภายหลัง 2490 ล้มเหลว และไม่อาจจะเป็นประโยชน์ต่อการ พัฒนาท้องถิ่นได้มากนัก

### ระยะที่สาม: การชลดัวและการเสื่อมถอยของเทศบาลในช่วงทศวรรษ 2490

จากสภาพปัญหาของเทศบาลในช่วงหลังทศวรรษ 2480 ประกอบกับแนวความคิดในสายของปรีดี พนมยงค์ หมดยุคบาทลงไปในทางการเมือง และการเข้ามาของคณะรัฐประหาร 2490 ก็ทำให้ความสำคัญของเทศบาลในฐานะที่เป็นสถาบันและองค์กรหลักในการพัฒนาท้องถิ่นลดลงไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสายตาของกระทรวงมหาดไทย ที่เริ่มได้รับอิทธิพลจากการศึกษารัฐศาสตร์แบบอเมริกัน โดยให้แยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน ทั้งนี้เพราะเห็นว่านักการเมืองไม่ควรเข้ามาก้าวก่ายในการบริหาร ซึ่งควรจะเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำที่มีความรู้และได้รับการฝึกฝนมาโดยตรง และยังมองการดำเนินงานของเทศบาลที่ประกอบด้วยบุคคลที่มุ่งเข้ามาหาผลประโยชน์และไม่มีทักษะทางการบริหารว่า เป็นหน่วยงานที่ล้มเหลวและไม่อาจขยายตัวออกไปทำการบริหารปกครองท้องถิ่นได้ทั่วประเทศ ตามโครงการที่ปรีดีวางไว้

ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงเห็นควรที่จะให้มีการปรับความสัมพันธ์ภายในของโครงสร้างอำนาจการบริหารปกครองเสียใหม่ โดยการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 เพื่อให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคมีสถานะเป็นทั้งการปกครองในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน และยังสามารถผลักดันการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่ข้าราชการเป็นผู้นำขึ้นมาในปีเดียวกัน ได้แก่ สุขาภิบาล ซึ่งการฟื้นฟูสุขาภิบาลขึ้นมาไม่ได้มีความต่อเนื่องกับสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีการผสมหลักการเลือกตั้งเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกรรมการสุขาภิบาล ความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์ภายในโครงสร้างการบริหารเช่นนี้ ทำให้การปกครองส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นเข้ามาบริหารจัดการในส่วนของท้องถิ่น ทดแทนความล้มเหลวของเทศบาลที่ไม่อาจขยายตัวออกไปยังพื้นที่อื่นๆ

เมื่อรัฐบาลปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในการบริหารระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และสร้างองค์กรการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นขึ้นมาแล้ว รัฐบาลได้หันไปพิจารณาสภาพปัญหาภายในเทศบาล และได้ออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เพื่อปรับปรุงสภาพความล้มเหลวของเทศบาลที่เป็นอยู่ โดยให้เข้ามาอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยมากยิ่งขึ้น และเปลี่ยนแปลงรูปแบบของเทศบาลกลับมาใช้แบบ สภา - นายกเทศมนตรี ตามแบบที่ได้เคยจัดทำมาแล้วในปี พ.ศ.2476 แต่เทศบาลในรูปแบบนี้สภาเทศบาลไม่ได้มีความเข้มแข็งตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 และรัฐบาลก็ไม่ได้พยายามที่จะทำให้ผู้บริหารมีความเข้มแข็งดังกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2481 ด้วยเช่นเดียวกัน องค์กรที่เข้มแข็งที่สุดสำหรับเทศบาลในรูปแบบนี้ก็คือ รัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะเข้ามาควบคุมเทศบาลทั้งในส่วนที่กฎหมายกำหนด เช่น การแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 และความพยายามเข้าควบคุมโดยผ่านตัวแทนที่ส่งลงไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกประเภทที่ 1

ความพยายามเข้าควบคุมเทศบาลของรัฐบาลในช่วงนี้ ทำให้ราษฎรไม่อาจจะขึ้นมา มีสิทธิมีเสียงในสภาเทศบาลได้มากนัก แต่อย่างไรก็ดีรัฐก็ไม่สามารถเข้าควบคุมท้องถิ่นได้อย่าง เบ็ดเสร็จ การเปิดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี พ.ศ.2496 ก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ ราษฎรได้เข้ามาแสดงความต้องการของท้องถิ่นผ่านตัวแทน (สมาชิกประเภทที่ 1) ที่เลือกขึ้นมา และตัวแทนเหล่านี้ในหลายๆ แห่งก็แสดงปฏิกิริยาตอบโต้ต่อการพยายามจะควบคุมของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นการลาออกจากสมาชิกภาพ หรือการไม่รับรองคณะเทศมนตรีที่รัฐบาลแต่งตั้ง แต่อย่างไรก็ดี ช่องทางอันน้อยนิดที่รัฐได้เปิดให้แก่ราษฎรในการแสดงการดำรงอยู่ของตนออกมาในการเมือง ระดับท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้ง ก็สิ้นสุดลงไปภายหลังการรัฐประหาร 2500 กระบวนการเลือกตั้งที่จะ เป็นช่องทางให้ราษฎรได้เข้ามามีสิทธิมีเสียงในเทศบาลถูกควบคุมไปแล้วอย่างสิ้นเชิง และโดย เฉพาะอย่างยิ่งบรรยากาศทางการเมืองภายหลังการรัฐประหาร 2500 และการปฏิวัติ 2501 มีแนว ไน้มที่จะดึงประชาชนออกมาจากการเมือง ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทุกกระดับ อาทิ การยกเลิกพรรคการเมือง ยุบสภา และไม่ให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับ และ ประกอบกับเป็นช่วงสงครามเย็น รัฐบาลมีนโยบายที่จะสกัดกั้นคอมมิวนิสต์ ด้วยการเข้าไปดูแลจัด การพัฒนาท้องถิ่นตามแนวทางของรัฐบาลมากขึ้น ทำให้รัฐเข้าไปดำเนินการบริหารจัดการท้องถิ่น อย่างเต็มรูปแบบมากยิ่งขึ้นกว่าในทศวรรษ 2490

การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิวัติสยามนี้ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มอำนาจต่างๆ ในท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มอำนาจที่อยู่นอกระบบราชการ ที่ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ผ่านกระบวนการเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่การเปิดโอกาสดังกล่าวก็ทำให้มีกลุ่ม อำนาจท้องถิ่นบางกลุ่มเท่านั้น ที่สามารถเข้ามามีบทบาทอย่างเด่นชัดในช่วง พ.ศ.2476-2500 กลุ่มที่สำคัญก็คือ กลุ่มข้าราชการบ้านานู และกลุ่มพ่อค้าคหบดี ที่เข้ามาทั้งจากการเลือกตั้งและ แต่งตั้งจากรัฐบาล คนกลุ่มนี้ได้เข้ามาพัฒนาโครงสร้างในด้านสาธารณูปโภคของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น ตลาด ถนน ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ และส่วนหนึ่งของการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภค เหล่านี้ เป็นไปได้โดยอาศัยการเก็บภาษีจากท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นเหล่านี้มีส่วนในการควบคุมดูแลงบประมาณท้องถิ่น ตลอดจนการจัดสรรผล ประโยชน์อันเนื่องมาจากกิจการดังกล่าว ที่มีโอกาสเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มในสายสัมพันธ์ของตน ด้วยการให้อิทธิพลผูกขาดและสัมปทานจำนวนหนึ่ง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” จึงมีผลกระทบทำให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นเหล่านี้กลายเป็นกลุ่มอำนาจใหม่ที่มีความสำคัญขึ้นมา ควบคู่กับกลุ่มอำนาจในระบบราชการเดิม และยังคงบทบาทอยู่ในระบบการเมืองท้องถิ่นของไทย มาจนทุกวันนี้

จากการศึกษาทั้งหมดนี้ ผู้วิจัยคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการจัดตั้งเทศบาลที่ผ่านมาไม่ได้ส่งผลกระทบใดๆ เลยแก่การพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น อย่างน้อยในระยะเวลาแรกของการจัดการปกครองท้องถิ่น ที่กลุ่มคนต่างๆ ในเขตเทศบาลให้ความสนใจและมีความตื่นตัวทางการเมืองที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบใหม่ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ในแง่หนึ่งก็สร้างกลุ่มคนที่มีประสบการณ์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และประสบการณ์ในระบบประชาธิปไตยได้กลุ่มหนึ่ง ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ก็จะป็นฐานให้แก่การปกครองในระบบประชาธิปไตย และจะเป็นกำลังสำคัญที่จะทำให้การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่สามารถกลับเข้ามามีอำนาจในสังคมการเมืองไทยได้อีก

อย่างไรก็ดีเทศบาลที่ผ่านมามีด้านที่ล้มเหลว คือ เมื่อผู้นำพยายามเข้ามาควบคุมเทศบาลมากยิ่งขึ้น ความกระตือรือร้นทางการเมืองของราษฎรดังที่เคยมีในระยะแรกๆ ก็ลดลง ยิ่งรัฐพยายามเข้าควบคุมเทศบาลมากขึ้นเท่าใด ราษฎรก็จะยิ่งหันหลังให้กับเทศบาลมากขึ้นเท่านั้น และความพยายามที่จะควบคุมเทศบาลให้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมผ่านการแก้ไขกฎหมายเทศบาลที่ผ่านมา หรือการเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานในการให้บริการสาธารณะบางอย่างของเทศบาลในทางปฏิบัติ รวมทั้งการควบคุมการจัดหารายได้ของเทศบาล เหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อเทศบาลมีความเป็นอิสระน้อยลง และสร้างความอ่อนแอให้กับเทศบาลในการปกครองตนเอง การจัดการเทศบาลในช่วง พ.ศ.2476 – 2500 จึงยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าใดนัก ในการที่จะพัฒนาเทศบาลไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ และสภาพปัญหาเหล่านี้ก็ยังเป็นปัญหาที่เทศบาลในสมัยต่อๆ มา เผชิญอยู่ ซึ่งนักวิชาการและรัฐบาลในปัจจุบัน ก็ยังคงมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ เพื่อให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นของไทยสามารถที่จะเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างแท้จริง