



ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นของไทย เกิดขึ้นตั้งแต่ประเทศไทยยังมีได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นเริ่มแรก คือ สภาภิบาลกรุงเทพฯ ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2440 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามพระราชกำหนดสภาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ต่อจากนั้นในปี พ.ศ. 2448 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งสภาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาครขึ้นอีกแห่งหนึ่ง เนื่องจากการบริหารงานของสภาภิบาลท่าฉลอมบังเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นเป็นอันมาก ในปี ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2459) จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งการสภาภิบาลตามหัวเมืองขึ้น อันเป็นการขยายรูปการปกครองท้องถิ่นรูปสภาภิบาลไปยังท้องที่ต่างๆ ตามหัวเมือง ต่อมาปี พ.ศ. 2476 ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และเปลี่ยนฐานะสภาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งเป็นเทศบาลทั้งหมด ต่อจากนั้นการปกครองท้องถิ่นรูปสภาภิบาลจึงหยุดระงักไปเกือบ 20 ปี จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 เป็นการทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน¹

ส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลนั้น มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกหลายฉบับด้วยกัน จนกระทั่งปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496²

¹ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 159-162.

² เรืองเดี๋ยวกัน, หน้า 162.

การปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด
ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่จนกระทั่งในปัจจุบันนี้¹

ต่อมาเมื่อมีการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้น
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งถือว่าเป็น
องค์การปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุด แต่ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2517 เนื่อง
จากรัฐบาลเห็นว่า การบริหารงานไม่บังเกิดประโยชน์แก่ประชาชนเท่าที่ควร²

หลังจากนั้นได้มีการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษเกิดขึ้นอีก 2 องค์การ คือ
กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2518 และเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง
พัทยา พ.ศ. 2521 ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นของไทยที่ซึ่งใช้อยู่จึงมีองค์การ
ปกครองท้องถิ่น 5 รูปแบบด้วยกัน คือ รูปสุขาภิบาล, เทศบาล, องค์การ
บริหารส่วนจังหวัด, กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

นับตั้งแต่เริ่มมีองค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจนกระทั่งปัจจุบัน
เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบต่างมีข้อหาหลายด้าน
จนทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นบางรูปไม่อาจให้บริการแก่ประชาชนให้เกิดผลดี
ได้ เป็นเหตุให้ประชาชนไม่เข้าใจถึงผลประโยชน์ขององค์การปกครองท้องถิ่น
เกิดความเบื่อหน่าย และในที่สุดเกิดความไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการ
ปกครองท้องถิ่น ปล่อยให้คนจำนวนน้อยรับผิดชอบท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดความ
เสียหายตามมาอีกมากมาย ดังจะเห็นได้จากการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของ
องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูป (ยกเว้นเมืองพัทยาซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป) อัน
ประกอบด้วย

¹ อุตัย วิริญโต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 162.

² เรื่องเดียวกัน.

- ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่น
- ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอื่นๆ

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่น

ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีอาณาเขตรับผิดชอบเช่นเดียวกับอาณาเขตของจังหวัด เฉพาะอาณาเขตที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น¹

รูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ สภาจังหวัด และ ผู้ว่าราชการจังหวัด² มีรายละเอียดดังนี้

1. สภาจังหวัด เป็นองค์กรนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งจากอำเภอต่างๆในจังหวัดนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ส่วนจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละจังหวัดจะมีไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีที่มีการเลือกตั้ง³ ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดนั้น ได้แก่ การกำหนดนโยบายให้ฝ่ายบริหารดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินกิจการเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายที่กำหนดไว้โดยการตั้งกระทู้ถามและสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาค และอำนาจในการตราข้อบัญญัติจังหวัดด้วย⁴

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31

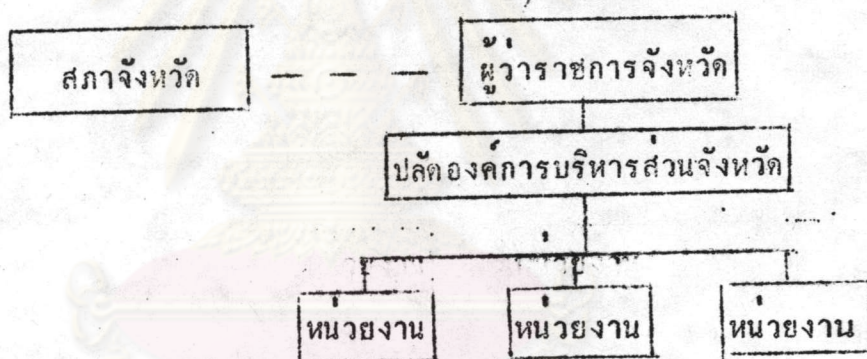
² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 5.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7.

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29, 25, 32.

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นๆ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย โดยมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสภาจังหวัด¹ ส่วนอำนาจหน้าที่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นนั้น เช่น มีอำนาจหน้าที่อำนวยการบริหารกิจการส่วนจังหวัด ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด เสนอและพิจารณาอนุมัติประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติ เพิกถอนมติของสภาจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น²

แผนผังการจัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด



การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ เป็นการผสมระหว่างองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน คือ สภาจังหวัด กับองค์กรที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อร่วมกันบริหารท้องถิ่น จึงนับว่าเป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้บ้าง³

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29,30.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29,30,34,35,45.

³ บุรุษงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญวิทยการพิมพ์, 2522), หน้า 30.

อีกทั้งเป็นรูปแบบที่นำข้าราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร เคยดำรงตำแหน่งสำคัญอื่นๆ โดยเฉพาะตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ตลอดจนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ข้าราชการส่วนจังหวัดก็อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของข้าราชการจังหวัดโดยตรง จึงทำให้เกิดการควบคุมโดยส่วนกลางอย่างใกล้ชิด ขาดความเป็นอิสระ ทำให้ประชาชนไม่สามารถแยกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกจากการบริหารส่วนภูมิภาคได้ชัดเจน องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีลักษณะเป็นแบบกึ่งการปกครองภูมิภาคกึ่งการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังทำให้สภาจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนขาดความสำคัญลงไป ทั้งยังไม่เป็นผลดีในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย กล่าวคือ โดยเหตุที่ข้าราชการที่ไปดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานราชการประจำมาอยู่แล้ว เมื่อต้องมารับผิดชอบงานกิจการบริหารส่วนจังหวัดอีก ทำให้ข้าราชการนั้นไม่สามารถที่จะทำงานให้เกิดผลดีได้ทั้งสองด้าน

ข. สุขาภิบาล

สุขาภิบาลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อทำหน้าที่ซึ่งไม่เจริญพอที่จะเป็นเทศบาลได้ให้เจริญขึ้น จนสามารถจะยกฐานะเป็นเทศบาลได้ในอนาคต และเนื่องจากรูปแบบเทศบาลต้องเปลืองค่าใช้จ่ายมาก จึงสมควรจัดตั้งรูปสุขาภิบาลขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

รูปแบบโครงสร้างของสุขาภิบาลมีได้จัดองค์การโดยแบ่งออกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น หากแต่มีคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้บริหารงานสุขาภิบาลทั้งในฐานะเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ส่วนคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภทคือ

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่
 - ก. นายอำเภอเจ้าของท้องที่สุขาภิบาลนั้นเป็นประธาน
 - กรรมการสุขาภิบาล

ข. หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้น
ตั้งอยู่

ค. สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

ง. สุ่มหับฐีอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

จ. กำนัน และผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านที่อยู่ในเขต
สุขาภิบาล

2. กรรมการโดยการแต่งตั้ง

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศแต่งตั้งปลัดอำเภอแห่งอำเภอ
ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ 1 คนเป็นกรรมการ นอกจากนั้นกระทรวงมหาดไทยยังมอบ
หมายให้ปลัดอำเภอซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลนั้นทำหน้าที่ปลัด-
สุขาภิบาลอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

3. กรรมการโดยการเลือกตั้ง

มีจำนวน 4 คนด้วยกันที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามา
กรรมการประเภทนี้จะต้องมีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการ
ปกครองท้องที่¹

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้น เนื่องจากการจัด
องค์การของสุขาภิบาลมีได้แบ่งแยกออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารดังที่กล่าว
มา คณะกรรมการสุขาภิบาลจึงมีอำนาจดังนี้

1. อำนาจทางนิติบัญญัติ คณะกรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่
ในการออกข้อบังคับสุขาภิบาล เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสุขา-
ภิบาล แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย โดยมีอำนาจกำหนดโทษผู้ละเมิดได้
คือ ปรับไม่เกิน 100 บาท และยังมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยงบประมาณ
ประจำปีอีกด้วย²

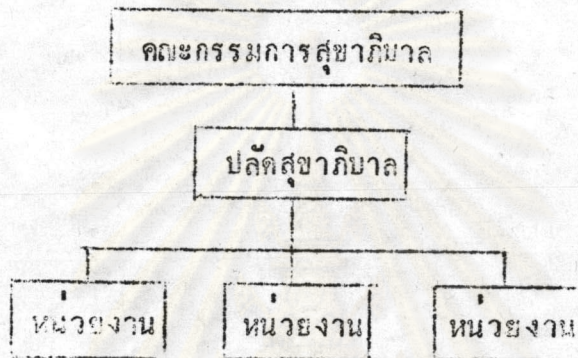
2. อำนาจหน้าที่ทางบริหาร คณะกรรมการสุขาภิบาลยังมีหน้าที่

¹พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495, มาตรา 7, 8.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 26.

จัดทำแผนดำเนินงาน เพื่อใช้เป็นหลักในการบริหารกิจการของสาขาวิชานั้น นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ควบคุมดูแล ตรวจสอบให้พนักงานสาขาวิชาปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนต่าง¹

แผนภูมิการจัดองค์การของสาขาวิชา



การปกครองท้องถิ่นรูปสาขาวิชานี้ เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ คณะกรรมการ (Commission Form) กล่าวคือ มีคณะกรรมการจำนวน หนึ่งประมาณ 5-10 คน ทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติและบริหารงานของท้องถิ่นไปพร้อม กัน ซึ่งเปรียบได้กับมีอำนาจทั้งคณะรัฐมนตรีและสภาารวมกัน โดยคณะกรรมการ ดังกล่าวจะมีกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุม แต่ไม่มีฐานะเป็น หัวหน้าฝ่ายบริหาร เพราะมีแต่อำนาจออกเสียงแต่ไม่มีอำนาจยับยั้งหรือแต่งตั้ง เจาหน้าที่แต่อย่างใด²

การให้ข้าราชการซึ่งถือว่า เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการ บริหารได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารสาขาวิชา อาจเกิดผลดีต่อสาขาวิชา นอกจากนั้นยังช่วยลดค่าใช้จ่ายในค่านเงินเดือนของสาขาวิชาลง เพราะ

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.

² บุณรัตน์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 27.

สภาภิบาลเพียงจ่ายเงินค่าสมนาคุณให้บางตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด อย่างไรก็ตาม การให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาบริหารท้องถิ่นเกือบทั้งหมด อาจเกิดปัญหาได้ เพราะข้าราชการดังกล่าวยังมีความผูกพันกับราชการส่วนกลาง ย่อมทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระลงไป การบริหารงานของสภาภิบาลจึงมักเป็นไปตามความคิดเห็นของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ เพราะมีจำนวนมากกว่า มีผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการปกครองน้อย ดังนั้นสภาภิบาลจึงมีลักษณะเป็นการปกครองแบบผสมระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ยังมีได้กระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองทั้งหมด

ค. เทศบาล

เทศบาลในปัจจุบันจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยมีเทศบาลอยู่ 3 ระดับด้วยกัน คือ เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลขนาดเล็ก เทศบาลเมืองเป็นเทศบาลขนาดกลาง และเทศบาลนครเป็นเทศบาลขนาดใหญ่¹ ทั้งนี้เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพแตกต่างกัน บางแห่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่ และบางแห่งเป็นชุมชนขนาดเล็ก

รูปแบบโครงสร้างของเทศบาล แม้เทศบาลจะมีขนาดต่างกัน 3 ระดับก็ตาม แต่ไม่ว่าเทศบาลระดับใดก็มีโครงสร้างเป็นเอกรูป (Uniformity) เดียวกัน กล่าวคือ ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี²

1) สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะ

¹พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 9, 10, 11.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14.

มีแตกต่างกันตามระดับชั้นของเทศบาลนั้น คือ เทศบาลตำบลประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน เทศบาลเมืองประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน และเทศบาลนครประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน¹ โดยมีอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลดังนี้

ก) ตราเทศบัญญัติ สภาเทศบาลมีอำนาจตรากฎหมายซึ่งเรียกว่า "เทศบัญญัติ" ขึ้นใช้บังคับกับประชาชนในเขตเทศบาลได้ เมื่อเทศบัญญัตินั้นไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของประเทศ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และเทศบัญญัตินั้นยังอาจกำหนดโทษผู้ละเมิดไว้ได้ โดยกำหนดโทษปรับได้ไม่เกิน 1000 บาท²

ข) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ให้บริหารงานเป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ ส่วนวิธีการควบคุมคณะเทศมนตรี เป็น การตั้งกระทู้ถาม ยื่นคำร้องขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้สั่งคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง, การอนุมัติงบประมาณประจำปี การตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงใดๆ, อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี เป็นต้น³

2) คณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน ส่วนเทศมนตรีนั้นสำหรับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองมีจำนวน 2 คน เทศบาลนครมีเทศมนตรี 4 คน⁴ และอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี ได้แก่ การควบคุมและรับผิดชอบ

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15, 49, 52, 55.

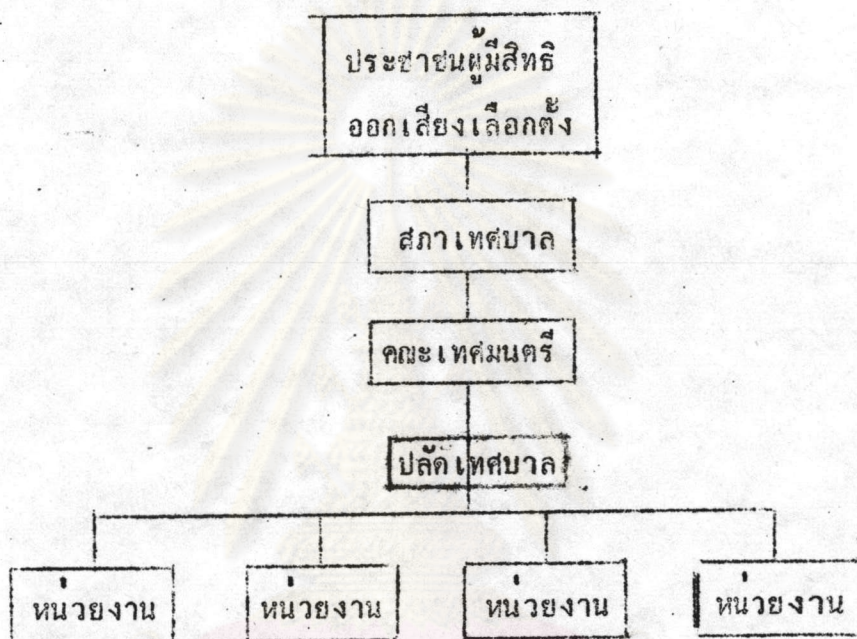
² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 31, 65, 34, 32.

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7, 49, 52, 55 ประกอบ 37.

ในการบริหารเทศบาลตามกฎหมาย อำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบาลผู้
เป็นต้น¹

แผนผังการจัดองค์การของเทศบาล



จากรูปแบบการจัดองค์การของเทศบาลดังกล่าว นับว่าเป็นการ
จำลองรูปการปกครองระดับรัฐ คือ ระบบรัฐสภา (Parliamentary
System of Government) มาใช้กับท้องถิ่น กล่าวคือ มีสภาเทศบาล
ประกอบด้วยผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมการบริหาร
เทศบาล เหมือนกับสภาผู้แทนราษฎรในระดับรัฐ และมีคณะเทศมนตรีทำหน้าที่
เป็นฝ่ายบริหารภายใต้ความเห็นชอบและความคุมของสภาเทศบาล เหมือนกับคณะ-
รัฐมนตรีในระดับรัฐ จึงนับว่ารูปเทศบาลเป็นรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยรูปหนึ่ง²

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 39.

² บุณรังค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 23.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ให้สภามีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การบริหารเทศบาลต้องอยู่ภายใต้การเห็นชอบและการควบคุมของสภาเทศบาล เช่น ให้สภาเทศบาลมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี การกำหนดนโยบายและอื่นๆ โดยเฉพาะการยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ปลดคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง จึงทำให้ฝ่ายบริหารต้องพยายามคุมเสี่ยงในสภาให้มีเสียงข้างมากอยู่ตลอดเวลา ทำให้คณะเทศมนตรีบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองมากกว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร นอกจากนี้สมาชิกสภาเทศบาลเองก็มักทำตนเป็นนักการเมืองโดยใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีมากเกินไปด้วย เป็นผลให้เกิดการพิพาทระหว่างคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลเสมอมา บางครั้งให้คณะเทศมนตรีจำนวนไม่น้อยต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยมติที่ไร้เหตุผลอันสมควร จึงทำให้การบริหารเทศบาลล้มลุกคลุกคลานมาตลอด¹

นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังขัดแย้งกับปลัดเทศบาลเสมอ เนื่องจากกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลคล้ายกัน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนซ้ำว่าเป็นอำนาจของใคร เช่น กำหนดให้ทั้งนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลต่างมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลด้วยกัน เป็นต้น และบุคคลทั้งสองมีบุคลิกภาพที่ต่างกัน เพราะมีอิทธิพลจากภูมิหลัง อิทธิพลจากสถานภาพ (Status) และบทบาท (role) อีกทั้งอิทธิพลจากสภาวะแวดล้อมต่างๆ ไปด้วย² นอกจากนี้นายกเทศมนตรีมา

¹บุญรงค์ นิลวงศ์, "เทศบาลกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง" นิติสารท้องถิ่น 18 (กรกฎาคม 2521) : 21-23.

²สมเจตน์ พันธุ์เมษิต, "ความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างคณะเทศมนตรีกับพนักงานเทศบาล : ศึกษาถึงบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520) หน้า 30-40.

จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และจากการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มิงานหรืออาชีพประจำอยู่แล้ว จึงมักไม่ค่อยมีเวลาในการบริหารงานของเทศบาลอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะบุคคลดังกล่าวมิใช่พนักงานเมืองหรือนักบริหารท้องถิ่นโดยอาชีพ จึงเป็นปัญหาหนึ่งของรูปแบบปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล

ง. กรุงเทพมหานคร

การปกครองท้องถิ่นรูปกรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ เรียกว่า "การปกครองท้องถิ่นนครกลาง" ต่อมาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2520 มีคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 21¹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ให้อยุบสภากรุงเทพมหานคร มีผลให้วุฒิสภาและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งแล้วใช้วิธีการแต่งตั้งแทน พร้อมกันนั้นก็ได้สั่งให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติ

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 21 บัญญัติว่า "ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวน หรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย . . ."

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เสียใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี หลังจากครบกำหนด 2 ปีแล้ว ได้มีการแก้กฎหมายกรุงเทพมหานคร ยึดอายุสมาชิกสภาและผู้บริหารที่มาจากการแต่งตั้งต่อไปอีก 1 ปี และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารกรุงเทพมหานครให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปีด้วย¹

ดังนั้น การปกครองกรุงเทพมหานครปัจจุบันจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ยกเลิกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเปลี่ยนมาเป็นการแต่งตั้งแทนการเลือกตั้งจากราษฎร และยอมให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจมาดำรงตำแหน่งในกรุงเทพมหานครได้

รูปแบบโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยองค์การที่สำคัญ 2 ส่วน คือ สภากรุงเทพมหานคร กับ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร²

1. สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในกรุงเทพมหานคร เลือกตั้งขึ้นโดยตรง ส่วนจำนวนสมาชิกสภาให้ถือตามจำนวนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร ตามหลักฐานะเป็นราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้าย ก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง โดยถือเกณฑ์ราษฎร 100,000 คนต่อสมาชิก 1 คน แต่ของหนึ่งแสนถึง 50,000 ให้นับเป็น 100,000 คน³ และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก) อำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เมื่อไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยมีอำนาจกำหนดโทษได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินกว่า 1 เดือนหรือปรับเกินกว่า 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴

¹ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า 92.

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518, มาตรา 10.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36.

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 67, 70.

ข) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปแต่ไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร การเสนอญัตติเพื่อให้ประชาชนแสดงประชามติต่อกลองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงใดๆ เป็นต้น¹

2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

โดยมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน เป็นผู้ช่วยในการบริหารงานตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 นั้น ผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และในการสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครจะต้องสมัครเป็นคณะและราษฎรจะต้องลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะด้วยเช่นกัน² ปัจจุบันตำแหน่งนี้มาจากการแต่งตั้ง โดยผลของการแก้ไขกฎหมายนี้ถือว่าถึงกล่าวแล้ว ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่ รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายบริหาร และบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย บริหารราชการตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น³

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

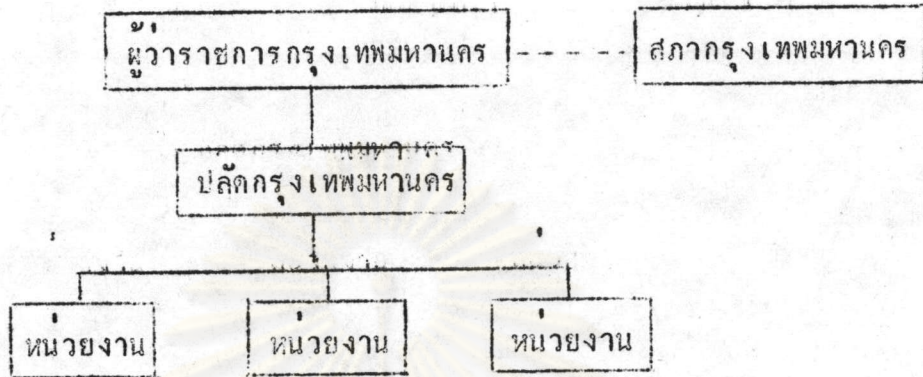
¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 50, 59, 32, 60.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 21.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.



แผนภูมิการจัดองค์การของกรุงเทพมหานคร



การปกครองท้องถิ่นรูปกรุงเทพมหานครนี้ เป็นการปกครองที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เป็นการจำลองรูปการปกครองระดับรัฐในระบบประธานาธิบดี (Presidential Government) มาใช้กับท้องถิ่น¹ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน ไม่ต้องพะวงเสียงสนับสนุนของสภามากนัก อันเป็นการแก้ไขข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นรูปรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งใช้กับรูปเทศบาล ดังที่กล่าวแล้ว

รูปแบบนั้นนอกจากจะเน้นความมั่นคงของฝ่ายบริหาร คือ ให้ฝ่ายบริหารสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ครบตามกำหนดวาระแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งในการบริหาร (Strong Executive) อีกด้วย เช่น ให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจยับยั้ง (Veto) ร่างข้อบัญญัติที่เห็นชอบของสภาได้ในขั้นต้น มีอำนาจเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาได้ แต่สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจถ่วงดุลย์ฝ่ายบริหารน้อยมาก เช่น มีอำนาจตั้งกระทู้ถาม เปิดอภิปรายทั่วไป อำนาจเสนอญัตติให้ประชาชนมีประชามติถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหลัก-

¹บุธรงค์ นิลวงค์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 25.

เกณฑ์ที่กระทำโดยยาก อย่างไรก็ตาม การปกครองรูปแบบกรุงเทพมหานคร ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงเป็นวิธีการที่ไม่ให้หลักประกันว่า จะได้นักบริหารที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหาร เมื่อได้ฝ่ายบริหารที่ไม่มีความรู้ความสามารถก็อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการปกครองท้องถิ่นได้อย่างมาก เมื่อเทียบกับกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นทั้งเมืองหลวง เมืองท่า และศูนย์กลางการบริหาร ตลอดจนศูนย์กลางต่างๆของประเทศ

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอื่นๆ

ปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวข้างต้น เป็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากรูปแบบโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นของไทย แต่ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นของไทยต่าง ๆ ล้มเหลว นั้น โดยเฉพาะเกิดจากปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

ก. ปัญหาเกี่ยวกับอุดมคติในการปกครองท้องถิ่น

นับว่าเป็นปัญหาที่มีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่นในชั้นพื้นฐานอย่างมาก โดยแยกพิจารณา ดังนี้

1. ค่านิยม ปรากฏว่า มีทัศนคติต่อการส่งเสริมการปกครองไม่แน่ชัด แม้รัฐบาลจะมีความสำคัญตลอดเวลาว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นสิ่งที่รัฐบาลเห็นดีเห็นงามและจัดให้มีขึ้น แต่หากพิจารณากันอย่างลึกซึ้งแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปหามีสิทธิในการปกครองตนเอง เป็นไปตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากองค์การปกครองท้องถิ่นถูกรัฐบาลฉวยโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยควบคุมมากมาย เช่น ตราระเบียบ ข้อบังคับ ว่าจะยกการคลัง วิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน การรักษาพืชผลและการจ้างเหมา และการแต่งตั้งข้าราชการของรัฐบาลตำแหน่งในองค์การปกครองท้องถิ่น เช่น ในสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹ เป็นต้น

¹ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า 191.

2. คานประชาชน การเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนี้ เป็นที่ประจักษ์ว่า ประชาชนขาดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนอย่างมากทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะคนไทยแต่เดิมจนกระทั่งปัจจุบันนี้ เคยกับการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมานานหลายร้อยปี ประชาชนชาวไทยแต่เดิมไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองแต่ประการใด จึงมีทัศนคติว่า การเมืองเป็นเรื่องของเมืองบนหรือรัฐบาล จนกระทั่งปัจจุบันทัศนคตินี้ก็ยังสืบทอดต่อมา และฝังแน่นอยู่กับคนไทย¹ สาเหตุประการสำคัญต่อมา คือ เนื่องจากประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเอง หรืออาจมีความสนใจอยู่บ้างแต่ไม่ถึงกับกระตือรือร้น เพราะประชาชนมักจะพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่ และโดยเฉพาะคือประโยชน์ของตนเป็นสำคัญว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น² ทำให้ประชาชนขาดความสนใจเข้ามามีบทบาทในการปกครองท้องถิ่น จึงนับได้ว่า ปัญหาอุดมคติของรัฐบาลและประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น เป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญ หากแก้ปัญหานี้ได้แล้วจะช่วยให้การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปประสบผลสำเร็จในการบริหารและพัฒนาารูปแบบการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่

ข. ปัญหาการคลัง

เป็นที่ยอมรับกันว่า การที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะบริหารงานไปได้อย่างดีนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน และปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ เงิน ปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นมีฐานะการเงินไม่ดี เพราะรายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีน้อย ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายและการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าตามความมุ่งหมาย ซึ่งปัญหานี้เกี่ยวข้องกับถึงปัญหาอื่น ๆ อีกหลายอย่าง เช่น การจ้างบุคคลากรมาปฏิบัติงาน³ การบูรณะ

¹ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523) หน้า 163.

²ชวรงค์ ฉายะบุตร, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมาศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2520) หน้า 39-44.

³วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า 197.

และพัฒนาท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองมัยฮองสอน ซึ่งเป็นเทศบาล
ที่ตั้งอยู่ในชุมชนที่เจริญที่สุดของจังหวัด มีรายรับจริงในปี พ.ศ.2518 เพียง
597,639.35 บาท แต่ปรากฏว่าในปีนั้นเทศบาลมัยฮองสอนมีรายจ่ายจริงถึง
1,209,393.71 บาท ทั้งนี้เพราะเทศบาลจะต้องจ่ายเป็นค่าตอบแทนและเงิน
เดือนแก่นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และพนักงานเทศบาลเสียประมาณครึ่งหนึ่ง
นอกนั้นเป็นค่าใช้จ่ายปกติ เช่น วัสดุ ครุภัณฑ์ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ซึ่งไม่เพียงพอ
แต่ที่สามารถมีเงินมาจ่ายได้เพราะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยในปีดัง-
กล่าวได้รับเงินอุดหนุนเมื่อรวมกับรายรับแล้ว 1,711,961.35 บาท¹ แสดง
ว่าหากท้องถิ่นใดไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากหน่วยงานของรัฐแล้ว ย่อมเป็นปัญหาและ
อุปสรรคต่อการบริหาร อย่างแน่นอน นอกจากนี้ยังทำให้ประชาชนมององค์การปก-
ครองท้องถิ่นด้วยภาพพจน์ที่ผิด กล่าวคือ ทำให้ประชาชนมองไม่เห็นประโยชน์
ของการปกครองท้องถิ่น เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่
สนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวของท้องถิ่นได้ และในที่สุดประชาชน
ก็จะเกิดความเฉยเมยและไม่สนใจเข้าร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

ค. ปัญหาพนักงานท้องถิ่น

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะบริหารงาน
ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน และปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง
คือ พนักงานท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคล เช่น²

1. ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่ง
บริหารท้องถิ่นระดับสูง เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปนั้น กฎหมายกำหนด
คุณสมบัติในระดับค่าอยู่ ประกอบกับผู้มีความรู้ความสามารถไม่อาจจะสมัครเข้า
รับเลือกตั้ง ดังนั้นความรู้ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งบริหารท้องถิ่นระดับสูง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 198-199.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 203-204.

ส่วนใหญ่จึงอยู่ในระดับที่ไม่เหมาะสมกับหน้าที่

2. ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของพนักงานปฏิบัติงานประจำ เนื่องจากท้องถิ่นยังไม่สามารถดึงดูดคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าทำงาน ในองค์การปกครองท้องถิ่นได้เท่าที่ควร ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะทัศนคติ ความสำคัญอื่น ๆ ของการเป็นพนักงานท้องถิ่นยังไม่อยู่ในมาตรฐานระดับเดียวกับข้าราชการของ รัฐ จึงมีผู้สนใจจะเข้าเป็นพนักงานปฏิบัติงานประจำน้อย

ง. ปัญหาการควบคุม

โดยทั่วไป เพื่อธรรมาภิบาลของรัฐ แม้จะถือว่ารัฐบาลมีอำนาจที่จะควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นก็ตาม แต่โดยหลักการรัฐบาลจะใช้อำนาจควบคุม องค์การปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองประโยชน์ของท้องถิ่นและเพื่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชนในท้องถิ่น เป็นประการสำคัญ แต่ทางปฏิบัติที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้อำนาจควบคุม องค์การปกครองท้องถิ่นในระดับที่สูงมาก ทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะคล้ายกับการปกครองส่วนภูมิภาครูปหนึ่ง เพราะมีสภาพไม่ต่างกับหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย การควบคุมนี้เช่น¹

1. รัฐบาลพยายามที่จะตรากฎหมาย กฎกระทรวง และอื่นๆ ขึ้น เพื่อควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นทุกๆ ด้าน เริ่มตั้งแต่การจัดตั้งองค์การ การจัดองค์การ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การจัดเก็บภาษี ตลอดจน กระทั่งการบริหารกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น

2. รัฐบาลยังได้ตรากฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อ- บังคับในลักษณะที่ให้อำนาจแก่ข้าราชการของรัฐบาล ได้แก่ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น เข้าควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่น

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 165-166.

3. การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานบุคคลองค์การปกครองท้องถิ่นเกือบทั้งหมด ไม่มีตัวแทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ในคณะกรรมการในทุกละ เช่น คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เป็นต้น ยกเว้นคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.ส.)

4. กฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองท้องถิ่น กำหนดให้ข้าราชการของรัฐบาลกลางไปดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในองค์การปกครองท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล ดังที่กล่าวแล้ว ซึ่งเป็นการเข้าไปควบคุมกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยตรง

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญทั้งหมดดังที่กล่าวข้างต้นนี้ โดยเฉพาะปัญหาการคลังและการควบคุม เป็นปัญหาที่เกิดจากระบบการปกครองท้องถิ่น เพราะการมีระบบการกระจายอำนาจที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากประเทศไทยจัดการปกครองท้องถิ่นตามระบบ CONTINENT ซึ่งเป็น การปกครองท้องถิ่นตามแบบฉบับของยุโรป อันมีฝรั่งเศสเป็นแบบที่ กล่าวคือ มีแนวความคิดที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรของรัฐ และการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นอาจเป็นอันตรายต่อความเป็นอธิปไตยของรัฐได้ เพราะหากให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้นเท่าใด ก็จะเป็นอันตรายต่ออธิปไตยของรัฐมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้นในการปกครองประเทศจึงยึดหลักการรวมอำนาจไว้กับส่วนกลางเป็นสำคัญ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความสำคัญรองจากการปกครองของรัฐ โดยองค์การปกครองท้องถิ่นจะมีรูปลักษณะอย่างไร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของรัฐ เป็นสำคัญ ดังนั้น การจัดการปกครองท้องถิ่นตามระบบนี้รัฐจะจัดให้มีหน่วยปกครองส่วนภูมิภาคควบคู่กับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับจังหวัด รัฐจะจัดให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นด้วย

¹ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย,

องค์การปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมีความเป็นอิสระน้อย เพราะรัฐเข้ามาควบคุม
 นั่นเอง กล่าวคือ ส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมการปกครอง
 ท้องถิ่นเกือบทุกด้าน เช่น การเก็บภาษี ส่วนกลางควบคุมด้วยการกำหนดประ-
 เภทภาษีและอัตราในการจัดเก็บ การกู้เงิน ขึ้นอยู่กับการพิจารณาให้ความเห็น
 ชอบของส่วนกลาง และการอนุมัติงบประมาณก็เช่นเดียวกัน เป็นต้น ดังนั้นจึง
 เกิดปัญหาที่สำคัญๆ ดังกล่าว

โดยสรุป องค์การปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 รูป คือ องค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร แม้จะมีการจัดตั้งรูป
 แบบการจัดองค์การและอื่นๆ ที่แตกต่างกันออกไป แต่ก็มีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ
 และคล้ายคลึงกันทั้งสี่ประการ ดังที่กล่าวมาแล้ว ที่เป็นดังนี้เพราะปัญหาและ
 อุปสรรคดังกล่าวส่วนใหญ่มิได้เกิดจากรูปแบบโครงสร้างขององค์การปกครอง-
 ท้องถิ่นแต่ละรูปไม่ดีแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังเกิดจากระบบการกระจายอำนาจ
 ของรัฐบาลไม่เหมาะสมกับลักษณะและความต้องการของท้องถิ่น ตลอดจนไม่เอื้อ
 อำนวยต่อการพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปเป็นสำคัญดังที่กล่าวแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย