

บทที่ 4

บทวิเคราะห์

จากการที่ได้เสนอแนวทฤษฎีในเรื่องของหลักการกระจายอำนาจ นโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกากระจายอำนาจ โดยกำหนดออกมาในรูปของ โครงการและร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนแนวทางต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นว่ามีลักษณะเป็นไปในแนวทางใดบ้าง คือจะได้พิจารณาว่ากากระจายอำนาจนั้นเป็นไปเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ รวมทั้งจะได้พิสูจน์ถึงสมมุติฐานที่ได้ตั้งขึ้นไว้ว่าถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

สำหรับนโยบายในการกระจายอำนาจนั้นจะมุ่งพิจารณาไปใน 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คึงที่ไ้กล่าวมาแล้วในช่วงของบทที่ 3 คือ จะพิจารณาถึงฝ่ายรัฐบาล-ส่วนหนึ่ง กับฝ่ายสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาผู้แทนราษฎรอีกส่วนหนึ่งเป็นสำคัญ โดยไ้แบ่งออกเป็นช่วง ๆ ตามสมัยของรัฐบาลที่ไ้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นชุด ๆ ไป

4.1 วิเคราะห์โครงการร่างพระราชบัญญัติและนโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจ

ในรัฐบาลแต่ละชุดที่ผ่านมา จะเห็นไ้ว่ามีทั้งโครงการและแนวนโยบายที่ออกมาปะปนกัน ทั้งนี้ เริ่มตั้งแต่ นายสัญญา ชรรณศักดิ์ มีโครงการเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตย หรือที่เรียกว่า โครงการกลับสู่ชนบท ส่วนรัฐบาลในสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็มีโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มั่งคั่ง หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า โครงการผันเงิน สำหรับในสมัยของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นั้น รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยไ้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร ถึง 3 ฉบับ (รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นในร่างเดิมอีก 1 ฉบับ) ทั้งนี้เราอาจจะสามารถวิเคราะห์

ถึงโครงการร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนนโยบายในแต่ละรัฐบาลออกไปได้
ดังนี้ :-

4.1.1 รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์

(14 ต.ค.16 - 22 พ.ค.17 และ 27 พ.ค.17 -
14 ก.พ.18)

โครงการส่งเสริมเผยแพร่ประชาธิปไตย (คสป.) หรือที่
เรียกกันว่า โครงการกลับสู่ชนบทนั้น ถือได้ว่าเป็นโครงการเดียวที่รัฐบาลได้
กระทำไปตามนโยบายเพื่อปูพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลังจาก
เหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เมื่อได้ศึกษาถึงโครงการส่งเสริมเผยแพร่
ประชาธิปไตยนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าทั้งโดยหลักการและเหตุผลเป็นการจัดวางรูปแบบ
และโครงสร้างของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้เหมาะสมกับสภาพของ
สังคมในขณะนั้น โดยจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจ
เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างทั่วถึงโดยรีบด่วน เพื่อสร้างความ
พร้อมในการเลือกตั้งทั่วไปให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนโดยทั่วไป ตามเป้าหมายที่
กำหนดเอาไว้ที่จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญประมาณเดือนเมษายน ปีถัดไป
คือ ปี พ.ศ.2517 ทางคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติ จึงได้
มอบหมายให้ทางทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นผู้ดำเนินการในการจัดสร้างโครง-
การออกมา ทั้งนี้จะเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่ง-
ชาติในข้อที่ว่า "สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยให้ความร่วมมือและมีบทบาทในการเผย-
แพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในหมู่ประชาชน
ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น"

ในค่านของความมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโครงการนี้
จะเห็นได้ว่าเป็นการเผยแพร่ประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในทุกระดับ ทั้งใน
จังหวัด อำเภอ และตำบล โดยถือว่าเป็นงานพิเศษชั่วคราว เมื่อหมดภาระกิจ
ก็จะสลายตัวไป สำหรับภาระกิจของศูนย์ส่งเสริมเผยแพร่ประชาธิปไตย ได้แบ่ง

ออกเป็นสองช่วง คือ คำเนิงานเผยแพร่ประชาธิปไตยถึงวันประกาศกำหนดการเลือกตั้ง และคำเนิงานประเมินผลต่อไปจนถึงสิ้นสุดการเลือกตั้ง¹ จึงอาจกล่าวได้ว่าจุดประสงค์หลักของโครงการนี้ก็ เป็นไปเพื่อเตรียมรับการเลือกตั้งที่จะมาถึงตามที่ได้กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2517

วิธีดำเนินการเผยแพร่ นั้น ทางค่านศูนย์ปฏิบัติการได้พยายามมุ่งไปยังพื้นที่อันเป็นเป้าหมายที่สำคัญ คือ หมู่บ้านพัฒนาของกรมการพัฒนาชุมชน² ทั้งนี้ก็เพื่อให้การปฏิบัติในการเผยแพร่ประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้มีแกนกลางที่เด่นชัดขึ้น ข้อที่น่าสังเกตในตอนริเริ่มโครงการนี้ผู้จัดตั้งโครงการได้กล่าวว่า โครงการนี้มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (พพ.) ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยอย่างมาก โดยถือว่าโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นโครงการระยะยาว ส่วนโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยเป็นโครงการในระยะสั้นเท่านั้น

ในส่วนที่ว่าด้วยโครงการ พพ. นั้น ก็จะได้เห็นว่ามามีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ³ :-

ก. เพื่อให้ประชาชนสนใจกิจการของบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น

¹ ศูนย์ส่งเสริมการเผยแพร่ประชาธิปไตย (ศสป.) ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ, แผนปฏิบัติการศูนย์ส่งเสริมการเผยแพร่ประชาธิปไตย (ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์) หน้า 2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

³ วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, แนวการบรรยายสรุปโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย (พพ.) (เอกสารโรเนียว ปี 2507), หน้า 2.

ข. เพื่อฝึกฝนประชาชนและข้าราชการให้ปฏิบัติตนและปฏิบัติงาน เพื่อสนองตามความต้องการของท้องถิ่นตามแนวประชาธิปไตยโดยทั่วไป

ค. เพื่อให้ประชาชนและข้าราชการทราบและศรัทธาในสิทธิ และหน้าที่ทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ก็จะได้เห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของโครงการ พพป. เป็นโครงการที่มุ่งในด้านส่งเสริมที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ดีขึ้น แต่สำหรับในขั้นการดำเนินงานนั้นมีข้อสังเกตว่าอาศัยการดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการและประชาชน กล่าวคือ ได้กระทำต่อหน่วยงานการปกครองในระดับสภาตำบล สำหรับท้องที่ชนบท รวมทั้งกระทำต่อเทศบาล สุขาภิบาล ในเขตชุมชนหนาแน่น นอกจากนี้ในวิธีดำเนินงานก็ได้ปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายกับสภาท้องถิ่น เนื่องจากผู้กำหนดโครงการนี้พิจารณาเห็นว่าตำบลเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ฉะนั้นสภาตำบลจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย¹

เราอาจกล่าวได้ว่า โครงการ พพป. นี้ เป็นโครงการในระยะยาว ด้วยเหตุที่ว่าได้มีการริเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ทั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ นอกจากนี้ในขั้นของการดำเนินงานก็ได้เน้นถึงสภาตำบล โดยพยายามจะปรับปรุงให้เป็นสภาท้องถิ่น เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าสภาตำบลเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของสภาตำบลในปัจจุบันยังไม่จัดได้ว่าเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ในด้านของแนวความคิดแล้ว น่าจะยอมรับว่าโครงการ พพป. นี้ ได้พยายามชี้เน้นหนักถึงการปกครองท้องถิ่น

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-5.

ส่วน คสป. หรือโครงการส่งเสริมเผยแพร่ประชาธิปไตยนั้น เป็นโครงการในระยะสั้น จึงไม่สามารถที่จะปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยอาศัยการปกครองท้องถิ่น เข้าช่วยได้ ด้วยเหตุที่ว่าโครงการ พพป. เป็นโครงการที่ต้องอาศัยการอบรมผู้นำท้องถิ่น รวมทั้งผู้นำในส่วนภูมิภาค อันได้แก่ข้าราชการฝ่ายปกครองและพัฒนากร เพื่อนำไปดำเนินการเผยแพร่ในท้องถิ่นต่อไป แต่ คสป. นั้น ในการปฏิบัติดำเนินงานแล้วจะเห็นว่าได้นำเอาเฉพาะเขตตำบลเท่านั้น โดยใช้ตำบลถึง 789 แห่ง ใน 71 จังหวัด เข้ามาเป็นเขตปฏิบัติการ นอกจากนี้ยังมีข้อที่น่าสนใจอีกก็คือ ก่อนที่จะใช้อาสาสมัครแต่ละชุดออกไปปฏิบัติการนั้น ก็ได้มีการอบรมถึงหัวข้อต่าง ๆ อันได้แก่เป้าหมายในการเผยแพร่ประชาธิปไตย สภาพทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองไทย ปัญหาของประชาชนในชนบทและแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตลอดจนโครงสร้างทางการปกครองของไทย ประชาธิปไตยระดับชาวบ้าน รวมทั้งวิธีการถ่ายทอดคตินิยมในทางการเมืองและเศรษฐกิจที่มีการเผยแพร่ในประเทศไทย เทคนิคในการเข้าถึงประชาชน รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนช่วยประชาชนในการพัฒนาชุมชน¹

เมื่อได้วิเคราะห์ถึงด้านเนื้อหาสาระสำคัญในหลักสูตรต่าง ๆ ที่ใช้เป็นหัวข้อในการอบรมอาสาสมัคร เพื่อออกไปปฏิบัติการเผยแพร่ส่งเสริมประชาธิปไตยแล้ว ทำให้เห็นได้ชัดว่าแนวทางของ คสป. มีขอบเขตที่กว้างมาก กล่าวคือ เป็นโครงการที่มีขอบเขตมุ่งเผยแพร่ประชาธิปไตยในระดับชาติ ในอันที่จะเตรียมรับ-การเลือกตั้งทั่วไปในปี 2518 แต่เมื่อได้พิจารณาถึงรายละเอียดในส่วนย่อย ๆ แล้วก็อาจจะมีผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นอยู่บ้าง คือ ได้กระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าแก้ไขปัญหาท้องถิ่นบางประการ ทั้งนี้แม้จะไม่ใช่โดยตรงก็ตาม ส่วนในแง่ประโยชน์ที่ประชาชนได้พัฒนาการปกครองตนเอง จะเห็นได้ว่าประชาชนมีโอกาสได้เข้าไปชกถามปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นได้มากขึ้น ทั้งในแง่ของสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยสามารถพิจารณาได้จากการ-

¹ ศูนย์ส่งเสริมการเผยแพร่ประชาธิปไตย (คสป.) ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ, ภาคผนวกที่ 1.

ประเมินผลหลังจากการประชุมสัมมนาผลของการปฏิบัติงาน¹ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาตามหลักสูตร ถึงแม้ว่าจะไม่ได้กล่าวถึงหลักการพัฒนาการปกครองทางบ้าน เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารงานในท้องถิ่นมากขึ้น อันเป็นสาเหตุหนึ่งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เริ่มมีการเรียกร้องต่อสู้กันขึ้นมา ทั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากความแตกต่างของสภาพเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งการบริหาร กล่าวคือประชาชนในท้องถิ่นเริ่มที่จะมองเห็นควรเหลือมรดกที่ตนได้รับจึงได้รวมตัวกัน ทั้งนี้อาจจะแสดงออกมาในรูปของการประท้วง ชักไล่ เคนขบวน ผู้บริหารงานในท้องถิ่นนั้นอันได้ส่งผลกระทบในรัฐบาลชุดต่อ ๆ มา²

นอกจากนี้เมื่อได้ดูถึงระยะเวลาของการดำเนินงานแล้ว ก็จะได้เห็นได้ว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่สั้นมาก คือ ได้ดำเนินการปฏิบัติงานไปในเดือน เมษายน 2517 เพียงเดือนเดียวเท่านั้น ผลของการดำเนินงานจึงมีลักษณะที่ต้องอาศัยความรวดเร็วและยืดหยุ่นอย่างมาก ดังนั้นจึงไม่อาจนับได้ว่าโครงการเผยแพร่ส่งเสริมประชาธิปไตยเป็นโครงการที่มุ่งกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากไม่สามารถที่จะกระทำให้เป็นโครงการระยะยาวได้ แต่กลับมุ่งที่จะ-

¹ ใปรคพิจารณาจากศูนย์ส่งเสริมการเผยแพร่ประชาธิปไตย (คสป.) ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ, รายงานการประชุมสัมมนาอาจารย์ นักศึกษา อาสาสมัคร โครงการกลับสู่ชนบท วันที่ 2 - 5 พฤษภาคม 2517 ณ สถานพักฟื้นกรมตำรวจ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี (ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์)

² จากการสัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชวิช วิชัยดิษฐ์ คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งเป็นกรรมการคนหนึ่งในการเข้าสัมมนาการดำเนินงานโครงการกลับสู่ชนบท โดยได้สัมภาษณ์ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2521.

เตรียมการให้มีรัฐบาลที่เกิดจากการเลือกตั้งที่ถาวรต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถที่จะกระทำให้เป็นโครงการระยะยาวได้ ดังนั้น โครงการเผยแพร่ส่งเสริมประชาธิปไตยจึงเป็นโครงการระยะสั้น เพื่อเตรียมที่จะให้มีการเลือกตั้งต่อไปเท่านั้น ฉะนั้นโครงการนี้จึงมิได้มุ่งเผยแพร่ประชาธิปไตย ทั้งที่การเผยแพร่ส่งเสริมประชาธิปไตยนั้นจะกระทำให้แก่ประชาชนในระดับของท้องถิ่นโดยเฉพาะก็ตาม

4.1.2 รัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช

(19 มี.ค.18 - 19 เม.ย.19)

สำหรับในสมัยรัฐบาลชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นี้ได้เริ่มมีการสร้างความสำคัญให้แก่สภาตำบลอันเป็นหน่วยงานการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนอย่างมากที่สุด เมื่อพิจารณาถึงสภาตำบลในปัจจุบันแล้วถือได้ว่ายังไม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือ สภาตำบลที่ถูกจัดตั้งตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นั้น ถึงแม้ว่าจะมีรายได้เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่จัดทำโครงการใช้จ่ายเงินเพื่อสร้างสรรความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามความต้องการ โดยที่เจ้าหน้าที่ของทางราชการนับตั้งแต่พัฒนากร ปลัดอำเภอ แผนกพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ ตลอดจนนายอำเภอเพียงแต่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้ความช่วยเหลือ แนะนำ รวมทั้งควบคุมดูแลให้การดำเนินงานของสภาตำบลดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการเท่านั้นก็ตาม แต่โดยสภาพความเป็นจริง อันยังคงมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ สภาตำบลก็ยัง เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะซ้อนอยู่กับตำบล โดยที่ตำบลอันเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นในระดับภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ 2457 มีคณะกรรมการตำบลที่ประกอบด้วยกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ในตำบล ตลอดจนแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง คณะกรรมการส่วนนี้ต้องไปดำรงตำแหน่งในฐานะผู้ปกครองท้องที่ในเขตของตำบล รวมทั้ง

หมู่บ้านอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย¹

คณะกรรมการชุดนี้จึงมีลักษณะที่มีได้มีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากโครงสร้างของคณะกรรมการชุดนี้มีทั้งคณะกรรมการโดยตำแหน่ง รวมทั้งกรรมการที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชนในส่วนของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านนั้น จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระนานจนมีอายุถึง 60 ปี จึงจะพ้นจากตำแหน่งไปตามกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ขาดลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ดังนั้น สภาตำบลที่รัฐบาลจะให้ เป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดนั้น จึงยังไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุที่ประชาชนในแต่ละตำบลมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อยมาก ฉะนั้นเมื่อสภาตำบลได้รับหน้าที่เป็นผู้จัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้า สภาตำบลจึงได้เริ่มมีบทบาทขึ้นมาบ้าง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงสภาตำบลในอดีตที่ผ่านมา แม้ว่าสภาตำบลจะมีรายได้เป็นของตนเองก็ตาม แต่ก็มียาได้เพียงตำบลละ 8,000 บาท ต่อปีเท่านั้น เมื่อโครงการผันเงินได้เปิดโอกาสให้ตำบลมีอิสระในการใช้เงินถึงตำบลละ 5 แสนบาท ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าประชาชนในท้องถิ่นเริ่มมองเห็นความสำคัญในบทบาทของสภาตำบลขึ้นมาบ้าง ทั้งนี้เมื่อมองผลทางการเมืองที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่าประชาชนมีความกระตือรือร้น ตลอดจนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น อันนับว่าเป็นคุณประโยชน์ต่อการปูรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอย่างมาก²

¹ โปรดพิจารณาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในหมวด 3 ตอน 2 มาตรา 9 - 21 หมวด 4 ตอน 2 มาตรา 30 - 33 และ ตอน 4 มาตรา 45 - 49 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326/2515 ข้อ 5.

² สัมภาษณ์ นายวิญญู อังคนารักษ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ณ สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย, วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2521.

เมื่อมองถึงที่มา รวมทั้งความมุ่งหมายหลักของโครงการผันเงินแล้ว จะเห็นได้ว่า โครงการนี้จัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงเอาไว้ในรัฐสภาก่อนที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง โดยได้คิดขึ้นมาในระยะเวลาอันสั้นของต้นเดือนมีนาคม 2518 ภายหลังจากที่พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเกษตรสังคม จัดตั้งรัฐบาลแล้ว ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ในการวางโครงการของรัฐบาลเมื่อมุ่งมองในทางการเมืองแล้วก็จะเห็นได้ว่าเป็นการสร้างความปลอดภัยของสหพรรค ในเรื่องของการค้ำประกันจากประชาชนและเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเอง นอกจากนี้ก็ยังมีผู้วิพากษ์กันออกมาว่า โครงการนี้เกิดมาจากพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว คือ พรรคกิจสังคม อันประกอบด้วยนายธนาคาร นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม ที่ต้องการแก้ไขปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจที่ประสบความชะงักงัน จึงต้องแก้ไขปัญหาโดยอาศัยการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ รวมทั้งจะช่วยเหลือนักธุรกิจในเวลาเดียวกัน¹ โครงการนี้จึงมุ่งไปในการแก้ไขปัญหาค่าการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น และเพื่อเหตุผลทางด้านการเมืองในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลอีกด้วย

บุคคลผู้ริเริ่มกำหนดโครงการนี้คือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้กล่าวว่าโครงการนี้มุ่งที่จะสร้างงานให้แก่ประชาชนในชนบทเป็นหลัก จึงได้วางแนวทางช่วยเหลือให้ประชาชนในชนบทได้มีรายได้ในช่วงระยะเวลาฉุกเฉิน สำหรับงานพัฒนาท้องถิ่นเป็นเพียงผลที่จะตามมา ส่วนสาเหตุที่ทำให้โครงการนี้ต้องรีบเร่งทำ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาฉุกเฉินนั้นเป็นช่วงระยะเวลาที่สั้นมาก จึงจำต้องกระทำให้ทันตามเวลา เพื่อที่จะทำให้ประชาชนในชนบทไม่ต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ ๆ อันเป็นปัญหาสังคม²

¹ เกริกเกียรติ พิพัฒนาเสวีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519) หน้า 72-83.

² สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ณ บ้านพักชอยพระพิณิจ กรุงเทพฯ : เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2521.

ปัญหาสำคัญที่น่าจะพิจารณาดังโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยประชาชน
ในชนบทให้มีความก้าวหน้า (ปชด.) หรือโครงการผันเงินนี้ก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วน
ริเริ่มโครงการต่าง ๆ ตามความต้องการหรือไม่ โดยอาจจะพิจารณาได้ดังต่อไปนี้
คือ¹ :-

1. โครงการนี้เป็นโครงการที่เกิดขึ้นมาใหม่ในระยะเวลาอันสั้น
เป็นเหตุให้ตำบลยังไม่สามารถรวบรวมข้อมูลในเรื่องความต้องการจากประชาชน
ในท้องถิ่นได้ นอกจากนี้สภาตำบลมีเวลาเสนอโครงการเพียง 3 วัน ก่อนที่จะส่ง
ไปยังอำเภอ เพื่อส่งไปยังจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว สภาตำบลจึงไม่
สามารถหาข้อมูลได้ทันเวลา ด้วยเหตุที่ว่าสภาตำบลยังไม่เคยมีการสำรวจข้อมูล
รายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ เอาไว้เลย ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายอย่างแท้จริง คือ
ปลัดอำเภอหรือพัฒนากรเสียเป็นส่วนใหญ่ สภาตำบลจึงเป็นเพียงสภาตรายาง-
ประทับเท่านั้น ในช่วงระยะเวลาอันสั้นย่อมจะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีโอกาส
ใช้เวลาไปพบปะหรือประชุมราษฎร

2. สภาพของสังคม ยังมีลักษณะของการให้ความเคารพนับถือผู้มี
อำนาจในท้องถิ่นอยู่อย่างมาก ดังนั้นย่อมเป็นที่เชื่อแน่ว่าในการปฏิบัติงานตาม-
โครงการนี้ได้ถูกควบคุมจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มากกว่าที่จะให้ประชาชนเข้าร่วม
อย่างแท้จริง ทั้งนี้อาจจะเปิดโอกาสให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้

¹ ข้อมูลนี้ส่วนหนึ่งได้มาจากศูนย์ศึกษาและฝึกอบรมการวิจัยทางสังคม-
ศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, รายงานผล
การวิจัยเรื่อง การผันเงินสู่ชนบทของรัฐบาล : ศึกษาเปรียบเทียบภาคกลาง และ
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร "นักวิจัยทางสังคม-
ศาสตร์" รุ่นที่ 11 พ.ศ. 2518 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2519),
หน้า 284-91.

² สัมภาษณ์ อาจารย์ปกรณ์ ปรียากร ผู้บรรยายกระบวนวิชาทฤษฎี และ
แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน-
บริหารศาสตร์ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2521.

3. การจัดสรรเงินที่ให้ตำบลแต่ละตำบลอย่างเท่า ๆ กันนั้น ไม่สามารถที่จะสนองความต้องการให้แก่ละท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากจำนวนเงิน 5 แสนบาท บางท้องถิ่นที่มีความต้องการอย่างสูงนั้น เงิน 5 แสนบาท กุแทบไม่มีความหมายเลย แต่ถ้าในท้องถิ่นที่มีความต้องการน้อย ในการที่จะพัฒนา และประชาชนไม่ขาดงานทำในฤดูแล้งแล้ว เงิน 5 แสนบาทกลับมีความหมายมากจนเกินไป¹

จึงอาจกล่าวได้ว่า โครงการผันเงินจะไม่เป็นโครงการช่วยเสริมสร้างความสำเร็จให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงเลย อย่างไรก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายได้ให้เหตุผลว่าความต้องการของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองนั้น คุณจะเป็นสิ่งที่คุณรู้กันอยู่แล้ว นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าโครงการที่จัดทำขึ้นเป็นโครงการย่อย ๆ ทั้งนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะไม่ถูกอิทธิพลจากผู้นำของท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาตำบลไม่ว่าปลัดอำเภอ หรือพัฒนากร เข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบายเอง²

4. การนำเอาโครงการผันเงินมาใช้ในชนบท หากว่าโครงการผันเงินนั้นมีลักษณะของการพัฒนาชุมชน โดยอาศัยหลักของการช่วยเหลือตนเองแล้ว ก็น่าที่จะได้เสริมคุณค่าและมองเห็นความสำคัญของคนในท้องถิ่น แต่เมื่อได้ศึกษาไปแล้วกลับพบว่าโครงการผันเงินนั้นได้ใช้เงินมาเป็นเครื่องมืออันสำคัญมากกว่าที่จะพัฒนาตัวบุคคล จึงทำให้ขาดหลักการของการพิจารณาถึงคุณค่าของตัวบุคคล นอกจากนี้ประชาชนเองกลับมีความรู้สึกว่าคุณเองจะต้องได้รับการช่วยเหลือเอาใจใส่ดูแลจากรัฐบาลมากกว่าที่ตนเองชวนชวนหาทางตอบสนองบริการความต้องการด้วยตนเอง³

¹ เรื่องเดียวกัน.

² สัมภาษณ์ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช.

³ นพพร พานิชสุข, "โครงการผันเงินสอดคล้องกับหลักการพัฒนาชุมชนหรือไม่?", วารสารรามคำแหง ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม 2519, หน้า 164-174.

ฉะนั้น เมื่อพิจารณารายละเอียดถึงแนวทางในการปฏิบัติเพื่อศึกษาว่าโครงการผันเงินนั้น ประชาชนได้มีส่วนเข้าร่วมจริง ๆ มากน้อยเพียงใด ซึ่งในทางความเป็นจริงแล้วจะพบว่าประชาชนนั้นมีส่วนร่วมไม่มากเท่าใดนัก ด้วยเหตุที่การเข้าร่วมในการกำหนดโครงการมีอยู่น้อย เนื่องจากโครงการที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วมกำหนดนั้นเป็นโครงการย่อยที่แทบจะไม่ต้องแสดงความคิดเห็น เพราะเป็นสิ่งที่เห็นกันอยู่แล้วว่า เป็นปัญหาเร่งด่วนของท้องถิ่นที่ต้องได้รับการแก้ไข

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ซึ่งมีผลกระทบในทางอ้อมอันเกิดจากการผันเงินนั้น จะเห็นได้ว่ามีอยู่ไม่น้อย ด้วยเหตุที่โครงการผันเงินมีจุดประสงค์หลักเพื่อสร้างงานให้แก่ประชาชนในชนบท จึงทำให้โครงการดังกล่าวเป็นคนละเรื่องกับการกระจายอำนาจ แต่จากลักษณะการดำเนินงานมีส่วนช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เริ่มเรียนรู้กระบวนการประชาธิปไตย ความสำนึกถึงสิทธิและหน้าที่ในอันที่ตนเองจะได้รับ¹

โครงการผันเงินนี้ทางฝ่ายข้าราชการประจำในฐานะเป็นผู้ดำเนินงานมีความเห็นว่ามีค่าสำคัญอย่างมาก กล่าวคือ นอกจากช่วยแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชนบทแล้ว ยังจะเป็นการเริ่มให้สภาตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ด้วย (แต่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งหมด) สามารถเข้ามาตัดสินใจในการจัดทำโครงการ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงค่านับปริมาณเงินที่มีมากถึง 5 แสนบาท จะเห็นได้ว่าเป็นเงินจำนวนมิใช่น้อยเลย ทำให้ต้องใช้ความระมัดระวังในการวางและจัดทำโครงการอย่างมาก จากสาเหตุดังกล่าวนี้เองทำให้พิจารณาได้ว่า สภาตำบลเริ่มมีบทบาทที่สำคัญมากยิ่งขึ้น ฉะนั้น ในส่วนหนึ่งจาก

¹ สัมภาษณ์ อาจารย์ปกรณ์, และสัมภาษณ์ อาจารย์ชูศักดิ์ เทียงตรง อาจารย์ผู้บรรยายกระบวนการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 14 ก.พ. 2521.

ปริมาณเงินนี้เมื่อพิจารณาแล้วก็ย่อมมีโอกาสที่จะให้สภาตำบลเข้าไปมีบทบาทอยู่ไม่น้อยเหมือนกัน¹

ในคำนำโครงสร้างของสภาตำบลซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ถึงแม้ว่าสภาตำบลจะไม่ใช่เป็นสภาของหน่วยงานการปกครองตนเองของประชาชนที่เต็มรูปก็จริงอยู่ แต่ก็มีคณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วม ดังนั้นน่าจะพิจารณาได้ว่าคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหมู่บ้านละหนึ่ง-คนนี้ ก็คือ ผู้แทนของประชาชนในการเข้าไปมีบทบาทอยู่บ้าง

ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า โครงการผันเงินนี้มีไว้เป็นสิ่งที่แสดงออกถึงนโยบายในการกระจายอำนาจของรัฐบาลโดยตรง แต่ผลที่เกิดขึ้นในทาง-อ้อมกลับเป็นการกระตุ้นให้การปกครองในระดับสภาตำบลมีความสำคัญขึ้นอีกครั้ง-หนึ่ง หลังจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ถูกประกาศใช้ นอกจากนี้ก็นับได้ว่าโครงการผันเงินได้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519 ที่เน้นหนักการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องที่ ที่มีเป้าหมายในการสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ คือ ลดความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจ ส่วนในทางสังคมก็จะลดความเหลื่อมล้ำในค่านิยมของสิทธิ และความเป็นอยู่ของ-ประชาชนให้เท่าเทียมกัน² ทำให้เห็นได้ว่าโครงการผันเงินเป็นก้าวแรกที่จะพยายามสร้างให้สภาตำบลเป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอันจะนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรในท้องถิ่นให้เข้มแข็งต่อไป ด้วยเหตุที่ว่า การปกครองท้องถิ่น

¹ สัมภาษณ์ นายนิพนธ์ บุญญภัทโร, ผู้อำนวยการกองวิชาการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2521.

² ไพรกัญ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม (2515 - 2519) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2516), หน้า 2-3, 7 และ 20.

มุ่งที่จะตอบสนองต่อความต้องการในด้านเศรษฐกิจและสังคมในส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากสภาพแวดล้อมเป็น "สภาพกึ่งท้องถิ่น" ยังไม่สามารถมีอิสระอย่างแท้จริง ในอันที่จะรับหน้าที่เข้าเป็นผู้ให้บริการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

ดังนั้น นโยบายการกระจายอำนาจในการปกครองตนเองของรัฐบาล เมื่อพิจารณาจากโครงการผันเงินอันเป็นโครงการหลักของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช แล้ว ยังจะไม่สามารถถือได้ว่ามีหลักการใหญ่ที่มุ่งกระจายอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริง ทั้งนี้พิจารณาได้จากวัตถุประสงค์และวิธีการปฏิบัติในเรื่องของการดำเนินงาน แต่กลับมีมีผลกระทบในทางอ้อมที่ช่วยเหลือต่อการกระจายอำนาจอยู่บ้าง โดยเฉพาะในขั้นริเริ่มต่อการดำเนินงาน กล่าวคือ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมที่จะพัฒนาการก่อสร้างภายในท้องถิ่นต่าง ๆ ของตนเองอยู่บ้าง

4.1.3 รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช

(30 เม.ย.19 - 6 ต.ค.19)

เสถียรภาพของรัฐบาลชุดนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าอยู่ในฐานะที่ดีพอสมควร เนื่องจากมีพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากอยู่ในรัฐสภา คือ พรรคประชาธิปัตย์ ดังนั้น นโยบายส่วนใหญ่จึงถูกผลักดันออกมาจากพรรคประชาธิปัตย์มากกว่าพรรคอื่น แต่เมื่อได้พิจารณาถึงคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาแล้ว ก็จะได้เห็นได้ว่าคณะกรรมการชุดนี้เป็นข้าราชการประจำเสียเกือบทั้งหมด ทำให้ขาดความเชื่อมั่นว่าคณะกรรมการชุดนี้มีความตั้งใจที่จะกระทำตามนโยบายกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางไป ด้วยที่ว่าข้าราชการไทยส่วนใหญ่มักจะติดอยู่กับระบบข้าราชการ กล่าวคือ ไม่ยินยอมกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง นอกจากนี้คณะกรรมการที่มาจากข้าราชการประจำชุดนี้ ยังมีงานประจำอยู่แล้วย่อมขาดโอกาสที่จะทำงานได้อย่างเต็มที่ เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ข้าราชการประจำไม่มีความเชื่อมั่นต่อนโยบายของการกระจายอำนาจของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมาเท่าใดนัก เนื่องมาจากความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลที่เข้ามา

สืบหาคำนำใจในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษายังได้พบว่า จุดประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ โดยแท้ที่จริงแล้วก็เพื่อที่จะให้ข้าราชการในหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ ได้เข้ามาให้ความสนใจก่อนโยนบายการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาและ ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้งจะได้ทำให้การกำหนดนโยบาย การกระจายอำนาจต่าง ๆ นั้นกระทำไปในแนวทางเดียวกัน กระทรวงมหาดไทย จึงมีแนวความคิดที่จะให้กระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ ได้เข้าร่วม โดยจัดตั้ง คณะกรรมการชุดนี้ขึ้นมา¹

จากการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลชุด พรรคประชาธิปัตย์นี้ เราอาจจะพิจารณาโดยอาศัยข้อมูลของเหตุการณ์ตั้งแต่หลัง วันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมาได้ดังนี้คือ :-

1. แนวโน้มการเสนอร่างพระราชบัญญัติของพรรคประชาธิปัตย์ มักจะเป็นไปในทางที่ให้มีการกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้อาจ พิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ร่างพระราชบัญญัติการจักระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ของหลวงชลธาร- พฤติไกร โดยจะให้มีการจัดตั้งจังหวัดชลบุรี รวมทั้งโอนอำนาจในส่วนกรุงเทพ ออกไปให้กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังสนับสนุนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการส่วนจังหวัด 2518 โดยพรรคประชาธิปัตย์ได้ให้ความสนับสนุนอยู่- มาก แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ไม่สามารถผ่านออกมาจากสภาผู้แทนได้

2. รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอนโยบายส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นเป็นนโยบายเร่งด่วน เนื่องจากได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปี 2517 ที่จะให้มีสภาท้องถิ่น และ

¹ สัมภาษณ์, นายนิพนธ์ บุญญภัทโร, ผู้อำนวยการกองวิชา กรมการ- ปกครอง กระทรวงมหาดไทย, เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2521.

หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้การเลือกตั้งจะต้องเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้เป็นผลต่อการร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ประชาภิบาล) เทศบาล และสุขาภิบาล เสียใหม่

จากลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นโยบายที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนี้จึงเป็นไปในลักษณะของการบังคับให้ต้องกระทำเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลในมาตรา 237 ที่บัญญัติว่า "ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 214 มาตรา 215 และมาตรา 217 ซึ่งต้องไม่เกิน 2 ปี นับตั้งแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ บิให้นำบทบัญญัติสามมาตราดังกล่าวมาใช้บังคับ" ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอเพื่อปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว จึงมีลักษณะที่มุ่งจะให้มีการเลือกตั้งต่อคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาถึงหลักการและสาระสำคัญของแต่ละร่างพระราชบัญญัติแล้วจะเห็นได้ว่าในร่างพระราชบัญญัติประชาภิบาลนั้นเป็นการให้ผู้บริหารงานประชาภิบาล คือ นายกเทศมนตรีประชาภิบาลได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนโดยทำหน้าที่บริหารประชาภิบาล อันเป็นงานของส่วนท้องถิ่น นอกจากจะมีนายกประชาภิบาลนี้แล้ว ก็ยังมีคณะมนตรีประชาภิบาลเป็นองค์คณะในการบริหารงานจากการที่ให้มีคณะมนตรีประชาภิบาลนี้เอง เริ่มทำให้โครงสร้างประชาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดในชื่อเดิมได้เปลี่ยนแปลงออกไปอย่างเห็นได้ชัด คือรูปการปกครองในส่วนภูมิภาค เริ่มที่จะลดความสำคัญลงไป ในเวลาเดียวกันรูปการปกครองท้องถิ่นกลับมีความสำคัญมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงฝ่ายบริหารที่มาประจำในส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีอำนาจหน้าที่เข้าไปตรวจสอบควบคุม แนะนำ ตักเตือน และเรียกกิจการของประชาภิบาลมาตรวจดู รวมทั้งอาจแนะนำให้ทางฝ่ายรัฐมนตรีว่าการ-

กระทรวงมหาดไทยยุบสภาประชาธิปไตย ได้ จึงแสดงให้เห็นความสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาคว่ามีอยู่อย่างมาก นอกจากนี้ถ้าจะพิจารณาต่อไปถึงอำนาจบางอย่าง เช่น อำนาจปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติจังหวัด โดยเดิมปรับได้ไม่เกิน 100 บาท ต่อมาเปลี่ยนให้เป็น 3,000 บาท ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นการปรับปรุงการคลังท้องถิ่น กล่าวคือ เพิ่มรายได้ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีอิสระในอำนาจทางการคลังมากขึ้น อันทำให้ใกล้ชิดส่วนกับหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ ทั้งนี้เป็นสิ่งที่ทำให้รายได้ประชาธิปไตยมีมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็ยังมีเงื่อนไขที่น่าสนใจเกี่ยวข้องกับค่าปรับนี้ก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเห็นชอบกับข้อบังคับประชาธิปไตย จึงจะสามารถประกาศใช้ได้ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ ต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ในกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบก็ใช้ได้ ถ้าไม่เห็นชอบก็ตกไป ดังนั้น การกำหนดว่าด้วยข้อบังคับแก่คดีไถจะเสียค่าปรับหรือไม่อย่างไร จำเป็นต้องผ่านไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน เพื่อพิจารณา ทำให้ประชาธิปไตยยังขาดอำนาจอิสระอย่างแท้จริง นอกจากนี้ในเรื่องของค่าปรับที่มีบัญญัติเอาไว้สูงถึง 3,000 บาทนั้น ก็อาจจะสูงเกินไป สำหรับในบางจังหวัดที่ประชาชนมีรายได้ต่ำ

ร่างพระราชบัญญัติประชาธิปไตยที่ได้เสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎรนี้ เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญแล้วก็จะเห็นได้ว่าเป็นการปรับปรุงให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น แต่ทั้งนี้โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานจังหวัด และหน่วยงานในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ก็ยังคงมีอำนาจครอบคลุมอยู่ทั่วไปในเขตพื้นที่จังหวัด จึงยังทำให้ระดับของการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นนั้นไม่สามารถที่จะกระทำได้อย่างเต็มที่ ถึงแม้ว่าจะมีการพยายามที่จะแยกหน่วยงานประชาธิปไตย (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ออกจากงานจังหวัดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมที่จะมีอำนาจเหนือนายกประชาธิปไตย และคณะมนตรีประชาธิปไตยไม่น้อย เนื่องจากในฐานะที่เป็นตัวแทนจากส่วนกลางแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมจะมีสิทธิที่จะเข้าไปควบคุมงานของประชาธิปไตย ถึงแม้ว่า



จะเป็นเพียงลักษณะของการตรวจสอบ แนะนำ คัดเลือก หรือชี้แจงก็ตาม ย่อมที่จะ
ทำให้คณะมนตรีประชาภิบาลขาดความเชื่อมั่นในการที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่
นอกจากนี้ในทางความเป็นจริงงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังมีความเกี่ยวข้อง
ตลอดจนซ้ำซ้อนกันอยู่อย่างมาก ดังนั้นเมื่อเกิดมีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างงานในส่วน
ภูมิภาคกับท้องถิ่นแล้ว ทางฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมจะใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
เข้ามาตัดสินในปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน ทำให้คณะมนตรีประชาภิบาลขาดความ
เป็นอิสระอย่างแท้จริงในการปฏิบัติงาน

ในส่วนที่ว่าด้วยร่างพระราชบัญญัติเทศบาลก็เห็นได้ว่า มีลักษณะของ
หลักการใหญ่ ๆ เหมือนกัน คือ มุ่งที่จะให้มีการเลือกผู้บริหารโดยตรงจากประชาชน
รวมทั้งให้เลิกใช้ชื่อเทศบาลตำบลเมืองและนคร โดยให้ใช้ชื่อเทศบาลธรรมดาแทน
เหมือนกันหมดทุกแห่ง เพื่อให้การกำหนดเป็นไปอย่างกว้าง ๆ เหมือน ๆ กันหมด
ตลอดจนให้การจัดองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลเป็นไปเหมือนกันหมด
(แต่จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลต้องแล้วแต่เขตของราษฎร ซึ่งมีอยู่ในเขตเทศบาล
นั้น ๆ) ข้อที่น่าสังเกตคือ ในส่วนที่ว่าด้วยรายได้ของเทศบาลจะเห็นได้ว่าการ
เพิ่มรายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการ เพื่อมุ่งแสวงหา
กำไรในเขตเทศบาล เพื่อทดแทนบริการต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นต้องเสียค่าใช้จ่าย เช่น
ค่าทำถนน ค่าบริการสาธารณสุข รวมทั้งการเก็บภาษีประเมินพิเศษ โดยเป็น
การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมพิเศษแบบใหม่ขึ้นมา ทั้งนี้ต้องมีการตรากฎหมายเพื่อ
การนี้อีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ในเรื่องค่าปรับของเทศบัญญัติก็ได้เพิ่มมากขึ้นจนเป็นถึง
5,000 บาท อันจะเป็นการหารรายได้ให้แก่เทศบาลมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เทศบาลก็ยังถูกควบคุมโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในการที่
จะออกเทศบัญญัติ รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแล ชี้แจง แนะนำ
คัดเลือก ตรวจสอบ เรียกรายงาน เอกสาร หรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลได้
นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นผู้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้
พิจารณายุบสภาเทศบาลได้ ทำให้เห็นว่าเทศบาลก็ยังถูกควบคุมโดยส่วนกลางหรือ
กระทรวงมหาดไทยเช่นเดิม

ร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลได้เปลี่ยนจากการใช้ราชการส่วนภูมิภาค
ที่ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอ สารวัตรใหญ่ประจำสถานีตำรวจ รวมทั้งกำนัน และ
ผู้ใหญ่บ้าน จากกรรมการโดยตำแหน่งเป็นการใช้ระบบคณะกรรมการที่มาจากการ
เลือกตั้งล้วน ๆ 5 - 7 คน แทนเพื่อให้เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงใน
เขตสุขาภิบาล จึงนับได้ว่าเป็นผลดีสำหรับการปูพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย
ให้แก่รูปการปกครองตนเองในท้องถิ่นด้วยการเลือกตั้ง สำหรับในด้านการบริหาร
งานนั้น ก็ให้มีพนักงานสุขาภิบาล อันประกอบด้วยปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชีสุขาภิบาล
และพนักงานอื่น ๆ ตามความจำเป็น โดยการจ้างของสุขาภิบาล ทั้งนี้ก็ต้องมี
การตอบแทนเป็นเงินเดือน ทำให้เพิ่มรายได้มากขึ้น ในเวลาเดียวกันสุขาภิบาล
ก็สามารถหารายได้มากขึ้นจากการเพิ่มค่าปรับผู้ละเมิดข้อบังคับสุขาภิบาล ใน
วงเงินไม่เกิน 1,000 บาท

สำหรับการควบคุมจะเห็นได้ว่า สุขาภิบาลก็ยังมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับเตือน
ตรวจสอบกิจการ รวมทั้งเรียกรายงาน เอกสาร สถิติใด ๆ มาตรวจ นอกจากนี้
นายอำเภอสามารถส่งเรื่องที่เขาเห็นว่าจะเป็นการเสียหายไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด
ให้ส่งต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้คณะกรรมการสุขาภิบาล
ออกจากตำแหน่งได้ ฉะนั้นจึงเป็นการชี้ให้เห็นถึงการควบคุมสุขาภิบาลโดยส่วน
กลาง

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับที่ได้ถูกส่งเสนอจากคณะรัฐบาล เพื่อเข้า
สู่สภาผู้แทนราษฎรในสมัยของรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นั้น อาจจะทำให้
เห็นถึงการพยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในรูปของการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่
ทั้งนี้อาจจะพอแบ่งออกได้ดังนี้คือ :-

1. ให้มีฝ่ายบริหารของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ
ประชาชน ทำให้แยกการปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากส่วนภูมิภาคในค้ำคนตัวบุคคล
ให้เห็นเด่นชัดมากขึ้น
2. เพิ่มรายได้บางอย่างให้แก่หน่วยงานของการปกครองท้องถิ่น
ทำให้มีความมั่นคงในทางการคลังมากยิ่งขึ้น

ถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้จะมีส่วนช่วยส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่นก็ตาม แต่ในด้านการควบคุมแล้วก็ยังคงเห็นได้ว่าอยู่ภายใต้อำนาจของ
กระทรวงมหาดไทย โดยปราศจากการวางรูปแบบไปสู่ความเป็นอิสระในการ
ดำเนินงานตามนโยบายของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้เป็นเพราะว่าข้าราชการ
ในส่วนภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอก็ตาม ยังจะเป็นผู้
ได้รับความเคารพและยกย่องจากประชาชนในท้องถิ่นอยู่อย่างมาก ดังนั้นข้าราชการ
ประจำเหล่านี้ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้เข้าไปเป็นผู้บริหารงานท้องถิ่นโดยตรง แต่ก็ยังมี
มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกิจการต่าง ๆ อยู่ ทั้งนี้ในทางปฏิบัติแล้วข้าราชการ
ในส่วนภูมิภาคอันได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังคงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะส่งเรื่อง
รายงานไปยังส่วนกลางให้ถอดถอนหรือยุบผู้บริหารงานของท้องถิ่นได้ ทำให้ฝ่าย-
บริหารงานท้องถิ่นไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ เพราะจะเกิดความระมัดระวัง
ตัวมากจนเกินไป นอกจากนี้ยังทำให้ผิดต่อหลักการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตย
ด้วยเหตุที่การถอดถอนผู้แทนของประชาชนควรจะมาจากรัฐธรรมนูญ
มิใช่มาจากตัวข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ในระดับสูงจากส่วนกลาง

สำหรับในส่วนของร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น 2519 นั้น
นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ได้้นำเอาร่างพระ-
ราชบัญญัติเดิมที่สภาผู้แทนในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ให้ผ่านวาระที่ 3
มาเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนอีกครั้งหนึ่ง แล้วส่งไปยังวุฒิสภา ทั้งนี้วุฒิสภาได้รับหลักการ
และกำหนดแปรญัตติกายใน 7 วัน เมื่อพิจารณาเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ จะ
เห็นได้ว่ายังคงเป็นไปในลักษณะเดิม คือ กำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
เป็นวาระ ดังนั้นเพื่อที่จะได้เห็นถึงนโยบายการกระจายอำนาจที่มีต่อการพัฒนาการ
ปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลทั้งสามให้เด่นชัดขึ้น อาจพิจารณาโดยวิเคราะห์-
เปรียบเทียบออกได้ดังนี้คือ :-

1. รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นรัฐบาลที่ตั้งขึ้นมาชั่วคราว
ในอันที่จะเตรียมให้มีการร่างรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งที่จะมีมาถึง โดยอาจ
จะพิจารณาได้จากโครงการเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งนี้ทำให้เห็นว่า

เป็นเพียงโครงการในระยะสั้นที่มีแนวทางปฏิบัติและจุดมุ่งหมาย เพื่อให้ประชาชน
ได้ตื่นตัวต่อการเลือกตั้งเท่านั้น

2. รัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนโยบายที่จะใช้สภา
ตำบลเป็นกลไกสำหรับที่จะกระจายรายได้ไปสู่ท้องถิ่น จึงทำให้สภาตำบลอันเป็น
หน่วยงานการปกครองแบบทดลองที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง
มีความสำคัญมากขึ้น ถึงแม้ว่าในทางด้านการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์
ของโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนให้มีความก้าวหน้าจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร
ด้วยเหตุที่ผิดหลักการพัฒนาชุมชน อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ
หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ประชาชนต้องเป็นผู้ริเริ่มและดำเนินการเอง
แต่ก็มีส่วนช่วยเหลือทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความตื่นตัวและสนใจต่อการดำเนินงาน
ของรัฐบาลมากขึ้น นอกจากนี้ยังจะถือได้ว่า โครงการเงินของรัฐบาลชุดนี้
ได้เริ่มใช้เงินอันเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งเข้ามาเป็นเครื่องกระตุ้นให้ประชาชน
เข้ามามีความสนใจและเข้าร่วมต่อกิจกรรมทางการเมืองและการปกครองต่อไป
อย่างไรก็ตาม โครงการเงินยังไม่เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนควบคุม
การใช้จ่ายในแต่ละโครงการ จึงทำให้ประชาชนคลายความสนใจหรือขาดความ
กระตือรือร้นต่อโครงการนี้ได้ ทั้งที่ในข้อเท็จจริงประชาชนเป็นเจ้าของเงิน

3. รัฐบาลของ ม.ร.ว. เสถียร ปราโมช ได้ปรับปรุงโครงสร้าง
ของหน่วยงานรูปการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ โดยให้มีประชาชนเป็นผู้บริหารงาน
ท้องถิ่นโดยตรง ตลอดจนเพิ่มรายได้ให้แก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น รวมทั้ง
ได้ช่วยลดความแตกต่างในรูปหน่วยงานเทศบาลให้เป็นไปในรูปแบบเดียว ทำให้ไม่
เกิดความยุ่งยาก และสับสนเมื่อเทศบาลขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการบริการ
ออกไป แต่ในด้านการควบคุมจากส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่น ยังคงเป็นไปใน
ลักษณะเดิม

4.2 วิเคราะห์นโยบายแห่งรัฐในการกระจายอำนาจ

เมื่อได้ศึกษาถึงนโยบายการกระจายอำนาจที่มาจากรัฐบาลแต่ละยุคแล้วต่อไปจะได้กล่าวถึงนโยบายการกระจายอำนาจที่มาจากสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ทั้งนี้จะพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

4.2.1 สมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 (พ.ศ. 2516 - 2518)

ในช่วงสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 นี้ ได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญอันเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ร่างพระราชบัญญัติหมู่บ้านไทยอาสา และร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้มีโรงรับจำนำ จนต่อมาได้ผ่านออกมาประกาศใช้เป็นกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกที่จะพิจารณา คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่ได้เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารราชการกรุงเทพโดยตรงจากประชาชน ร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อน่าสังเกตคือ การใช้ระบบผู้บริหารอันมีอำนาจเด็ดขาดและมาจากประชาชนโดยตรง ทำให้แตกต่างจากรูปแบบการปกครองนครหลวงเท่าที่ผ่านมา นอกจากนี้ก็ยังมีโครงสร้างที่แตกต่างไปจากหน่วยงานรูปการปกครองท้องถิ่นในรูปอื่น เนื่องจากมีลักษณะพิเศษอยู่ในตัวเอง คือ เป็นนครหลวง

การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อน่าสังเกตว่า มีผู้เสนอเข้ามาอยู่หลายกลุ่ม ซึ่งในที่สุดที่ประชุมได้นำร่างพระราชบัญญัติของนายทองตอ กล้วยไม้ ฅ อยู่ธรรยา เป็นหลักการในการพิจารณาในช่วงระยะเวลาของการเสนอนี้เป็นช่วงที่อยู่ในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ที่สมาชิกแต่ละคนพยายามที่จะแสดงบทบาทในทางการเมืองของตนเองอย่างมาก จนเป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากราชการไปครั้งหนึ่ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกล่าวถึงการให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก ทำให้ขาดการถ่วงดุลย์กันระหว่างฝ่ายบริหาร

และฝ่ายนิติบัญญัติ จึงมีการเรียกร้องให้หันกลับไปใช้การปกครองในรูปแบบสาธารณครหลวง โดยให้เป็นระบบที่ฝ่ายบริหารมาจากสภา ทั้งนี้เนื่องจากสภาพบรรยากาศทางการเมืองเอื้ออำนวยต่อการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันมาก ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ นอกจากจะมีการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารแล้ว ยังจะเรียกร้องให้รูปการปกครองกรุงเทพมหานครเปลี่ยนกลับไปเป็นรูปของการใช้สภาท้องถิ่น เพื่อให้ผู้แทนของประชาชนที่ถูกเลือกเข้าไปมีสิทธิที่จะถอดถอนองค์คณะของผู้บริหารได้ สำหรับในการเสนอให้ผู้บริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเพียงคน ๆ เดียวที่มีอำนาจอย่างมาก หรือที่เรียกกันว่า single head ก็สามารมีอำนาจสั่งการบริหาร โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรองผู้ว่าราชการ 4 คน จึงเป็นการมุ่งถึงความมีประสิทธิภาพมากกว่าความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้นทางคานสมาธิสภานิติบัญญัติบางคนจึงพยายามที่จะให้หันกลับไปหาระบบเทศบาลแบบเก่า โดยจะทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่เสนอเข้าไปจึงได้รับการพิจารณาและสนับสนุนอย่างเต็มที่ เนื่องจากมีผู้ให้ความสนใจอย่างมากต่อการที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารงานกรุงเทพมหานครแทนที่จะให้เป็นการแต่งตั้งจากรัฐบาล ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแล้วก็จะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งเดียวที่สำคัญ ทำให้ต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่สภานิติบัญญัติไปอย่างไรก็ตาม ในส่วนของร่างพระราชบัญญัตินี้ ถึงแม้ว่ามีลักษณะที่ให้อำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ในการบริหารงานแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินงานของกรุงเทพมหานครก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทยอยู่เช่นเดิม¹ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากวิวัฒนาการของกรุงเทพมหานครแล้ว ก็จะได้เห็นว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 เกิดขึ้นมาจากบรรยากาศทางการเมืองที่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายบริหารของ-

¹ สัมภาษณ์ นายทองหล่อ กัญญา ฌ อยุธยา รองผู้อำนวยการฝ่ายการศึกษา เขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร, ที่สำนักงานการศึกษา เขตคลองสาน วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2521.

กรุงเทพมหานครที่มาจากกาเร่งตั้งสามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ กังนั้น กรุงเทพมหานครในรูปใหม่นี้ นับว่าเป็นครั้งแรกที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ถึงแม้ว่าจะมีอำนาจในการบริหารงานอย่างเต็มที่ตามกฎหมายก็ตาม แต่ในทางความเป็นจริงแล้วย่อมจะเป็นการยากที่จะให้ฝ่ายบริหารงานสามารถปฏิบัติดำเนินงานไปได้โดยความคล่องตัว ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากสภาพความเคยชินที่ฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครตกไปเป็น "เครื่องมือ" ของฝ่ายรัฐบาลจากส่วนกลางมาตลอดนั่นเอง จากลักษณะดังกล่าวนี้ได้ทำให้เห็นถึงสภาพทางการเมืองในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครต่อมา กล่าวคือ เมื่อผู้บริหารงานมาจากการเลือกตั้ง ถึงแม้ว่าจะมาจากพรรคการเมืองเกี่ยวกับฝ่ายรัฐบาลก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถบริหารงานอย่างเป็นอิสระได้อย่างเต็มที่

ร่างพระราชบัญญัติที่น่าสนใจต่อไปก็คือ ร่างพระราชบัญญัติที่จะให้เทศบาลมีโรงรับจำนำ ซึ่งเสนอโดย นายอมร จันทรสมบูรณ์ สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับกากระจายอำนาจไปให้เทศบาลต้องกระทำหน้าที่ในกิจการที่จะต้องจัดตั้งสถานธนาณูปาล หรือโรงรับจำนำขึ้นนั้น ทั้งนี้ผู้เสนอได้ให้เหตุผลว่ากาที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มีฐานะยากจนในเขตเทศบาลที่มีความจำเป็นต้องกู้เงินเมื่อพิจารณาถึงหลักการปกครองท้องถิ่นแล้ว ถือได้ว่า โรงรับจำนำเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมาก รวมทั้งจัดได้ว่าเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นต้องให้การบริการ ฉะนั้นเรื่องของการบังคับจึงไม่ใช่เป็นประเด็นสำคัญที่จะไปขัดแย้งกับการกระจายอำนาจ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นต้องกระทำอยู่แล้ว¹ สำหรับเหตุผลในเรื่องนี้ทางค่านักวิชาการในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น กลับมีความเห็นว่ากาที่จะให้เทศบาลมีโรงรับจำนำมุ่งไปช่วยเหลือเฉพาะคนที่มีฐานะดีอยู่แล้วในเขตชุมชนที่มีความเจริญ จึงยังไม่ใช่การแก้ปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

¹ สัมภาษณ์ นายอมร จันทรสมบูรณ์, รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2521.

นอกจากนี้เทศบาลหลาย ๆ แห่งก็พยายามที่จะเปิดโรงรับจำนำให้เกิดขึ้นในเขตของตนเองอยู่แล้ว ทำให้พิจารณาไม่ไคว่ว่าเป็นการมุ่งถึงการกระจายอำนาจ¹ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งถึงถึงทฤษฎีการกระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่นแล้ว หากเทศบาลทุกแห่งได้เพิ่มกิจการให้มีโรงรับจำนำเกิดขึ้นแล้ว จะเห็นได้ว่าเทศบาลย่อมมีส่วนช่วยขจัดความยากจน รวมทั้งยังเป็นการช่วยพัฒนาความเจริญทางด้านเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นให้มีความคล่องตัว ตลอดจนเป็นการเพิ่มรายได้ของเทศบาลอีกด้วย อันไปสอดคล้องกับการตอบสนองการบริการขั้นพื้นฐานของท้องถิ่น

ตามหลักอุดมคติของการปกครองท้องถิ่น เมื่อได้ศึกษาอย่างลึกซึ้งถึงเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นในขั้นพื้นฐาน คือ การช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางให้มีการตอบสนองหรือให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้นถึงแม้ว่ามองในแง่ของวิธีการ (means) การที่จะให้เทศบาลต้องจัดให้มีโรงรับจำนำเกิดขึ้นนั้น อาจจะขัดต่อเสรีภาพหรือเจตนารมณ์ของท้องถิ่น ตามหลักของความเป็นประชาธิปไตยโดยอยู่บ้างก็ตาม แต่ทั้งนี้เมื่อคำนึงถึงเป้าหมายปลายทาง (ends) แล้ว ก็มุ่งถึงการแก้ปัญหาของท้องถิ่นในการให้บริการแก่ประชาชน โดยส่วนกลางเข้าไปมีบทบาทอยู่บ้างแล้วตามขั้นตอนในระยะแรกที่จะให้ท้องถิ่นมีความสามารถที่จะดำเนินการเองได้นั้นเอง ดังนั้นจึงน่าที่จะยอมรับว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีส่วนช่วยให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติสำคัญที่จัดไว้ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติอันสามารถทำให้รูปการปกครองท้องถิ่นต้องแปรเปลี่ยนสภาพไปเมื่อประกาศใช้ออกมา ก็คือ พระราชบัญญัติหมู่บ้านไทยอาสา ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อว่า หมู่บ้านไทยอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย เพราะพระราชบัญญัตินี้^๒ ประกาศใช้ออกมาย่อมจะทำให้รูปการปกครองตำบลและหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะ-

¹ สัมภาษณ์ อาจารย์ ปกรณ์.

ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ต่อมกสภาไปในทันที ในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาเหตุที่สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ในปี 2517 - 2518 ได้มีการโจมตีของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในบริเวณอำเภอภูคากาหาร จังหวัดนครพนม อย่างมากจนทำให้ปลัดจังหวัดและนายอำเภอภูคากาหารได้จัดตั้งหมู่บ้านที่มีลักษณะปกครองและป้องกันตนเองขึ้น ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นการจัดกำลังในการรวบรวมราษฎรอย่างเห็นยวแน่นเพื่อป้องกันภัยของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ รวมทั้งป้องกันโจรผู้ร้าย นอกจากนี้ยังมีการเคลื่อนไหวในการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัดต่อมาจึงได้มีการนำไปจัดฝึกขึ้นที่กิ่งอำเภอนากลาง จังหวัดอุดรธานี โดยมีนายเอนก สิทธิประศาสน์ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีอยู่ในขณะนั้นให้ความสนับสนุน¹ เมื่อนายเอนก สิทธิประศาสน์ ได้รับการเลือกเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้ปรึกษากับนายอมร จันทรมบูรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง โดยให้มีกฎหมายรับรองการจัดตั้ง²

ก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมา นายอมร จันทรมบูรณ์ และนายเอนก สิทธิประศาสน์ ได้ไปสัมภาษณ์ตามความรู้สึกและความต้องการของประชาชนที่บริเวณหมู่บ้านในตำบลกุดคินจี อำเภอากลาง จังหวัดอุดรธานี พร้อมทั้งได้สอบถามความเห็นของเจ้าหน้าที่ในหน่วยของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องและทำงานอยู่ในชนบท จึงได้ทราบข้อเท็จจริงจากประชาชนว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีความอ่อนแออย่างมาก เนื่องจากขาดการศึกษารอบรู้ผู้นำในหมู่บ้านและตำบล ทำให้ภารกิจในการปฏิบัติไม่มีอยู่อย่างแน่นอน ไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง วิธีการแก้ไขควรจะทำโดยจัดตั้งหมู่บ้านแบบ

¹ สัมภาษณ์ นายเอนก สิทธิประศาสน์, รองอธิบดีกรมการปกครอง
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2521.

² สัมภาษณ์ นายอมร จันทรมบูรณ์.

สำเร็จรูปขึ้นมา¹ และต่อมา นายเอนก จันทรสมบูรณ์ และนายอมร สิทธิประศาสน์ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในเวลาต่อมา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้อ่านจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกาศใช้เป็นกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ก็จะได้เห็นว่าจุดประสงค์ใหญ่ต้องการจัดตั้งรูปแบบลักษณะหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพทั้งในการ "ปกครอง" และ "ป้องกัน" ตนเองอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ก็เพื่อต่อต้านการรุกรานของผู้ก่อการร้ายนั่นเอง และมีข้อที่น่าสนใจบางประการ คือ การจัดรูปแบบของหมู่บ้านเพื่อให้เป็นไปโดยสอดคล้องตามความต้องการของประชาชนนั้น ได้มีการไปปรึกษาความคิดเห็นและความรู้สึกจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น นับว่าเป็นส่วนช่วยให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการริเริ่มรูปแบบของหมู่บ้านดังกล่าวนี้อย่างมาก

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภานิติบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าทางฝ่ายนายอมร จันทรสมบูรณ์ มุ่งถึงการปกครองตนเองในลักษณะของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของหมู่บ้านในลักษณะของการสร้างฐานะของความเป็นประชาธิปไตยเป็นสำคัญ แต่สำหรับทางฝ่ายนายเอนก สิทธิประศาสน์ ได้มุ่งถึงการจัดตั้งกองกำลังป้องกันตนเองของหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพมากเพียงพอที่จะคุ้มครองหมู่บ้านได้ จึงทำให้เห็นว่ามีลักษณะของความแตกต่างในความคิดเห็นของผู้เสนอทั้งสองฝ่าย ถึงแม้ว่า "การป้องกันตนเอง" จะเป็นหน้าที่หรือบริการที่จำเป็นอย่างหนึ่ง "การปกครองตนเอง" ก็ตาม โดยเหตุที่สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในบริเวณของหมู่บ้านดังกล่าวถูกคุกคามอย่างหนักจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ ฉะนั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นไปเพื่อป้องกันตนเองมากกว่าที่จะปกครองตนเอง

¹ สัมภาษณ์ นายเอนก สิทธิประศาสน์.

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อได้ประกาศใช้ทางด้านกระทรวงมหาดไทย ได้รับหน้าที่เป็นผู้จัดตั้งหมู่บ้านดังกล่าวนี้ ยังไม่สามารถนำมาใช้ในหมู่บ้านได้เลย เนื่องจากจะทำให้สภาพบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 ต้องหมดสภาพไป ดังนั้นจึงต้องมีการออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทยออกมาเป็นระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2519 โดยอนุโลมให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้าน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง แทนที่จะจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเกิดความรู้สึกว่าเขาความสำคัญไป นอกจากนั้นงานอาสาพัฒนาตนเองนั้นเป็นงานอาสาที่ต้องอยู่กับความพอใจเป็นสำคัญ เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมจะยากแก่การหาผู้ทำงาน หน้าที่ภาระทั้งหมดจึงต้องตกไปอยู่กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่ด้วยเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านและกำนันก็มีงานมาก แต่ได้รับค่าตอบแทนน้อยต้องรับภาระเพิ่มขึ้นอีกในปัจจุบันจากการประกาศใช้ระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง เมื่อทางด้านกระทรวงมหาดไทยเสนอมานี้ ทำให้เห็นได้ว่ายังมีโครงสร้างที่หละหลวมอยู่อย่างมาก โดยอาจจะพิจารณาถึงความเป็นอิสระในการดำเนินงานของหมู่บ้าน กล่าวคือ การปกครองหมู่บ้านยังถูกควบคุมจากสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่มาก ในปัจจุบันหมู่บ้าน อพป. ได้ถูกประกาศใช้ใน 222 หมู่บ้านของ 132 ตำบล¹

ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ที่ได้เสนอเข้ามา โดยนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ และกำนันจันทร์ อินสุเพท แต่ไม่สามารถผ่านออกจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นั้น จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญหลักมุ่งที่จะให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามวาระ เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย ในการเสนอครั้งนี้เราอาจพิจารณาได้ว่า การที่ฝ่ายรัฐบาลยังไม่ยอมรับหลักการขอไปพิจารณาโดยเฉพาะทางด้านกระทรวงมหาดไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอยู่อย่างมากกับการ

¹ เรื่องเดียวกัน.

ที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะเป็นพนักงานประจำหรือเป็น "มือ" เป็น "เท้า" ของฝ่ายปกครองต้องมาจากการเลือกตั้งตามวาระ อันจะส่งผลกระทบต่อทำให้การดำเนินงานของฝ่ายข้าราชการส่วนภูมิภาคต้องกระทบกระเทือนไปด้วย เนื่องจากผู้นำของท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งตามวาระนั้น อาจจะทำตัวเป็นนักการเมือง จนนำไปสู่สาเหตุของความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในระบอบท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความเห็นว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านจะจัดว่าเป็นตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้ ด้วยเหตุที่มาจากความสมัครใจเป็นส่วนใหญ่ จึงควรที่จะให้อยู่ในตำแหน่งไปตลอดจนครบอายุ 60 ปีเช่นเดิม¹ ดังนั้นหลังจากรัฐบาลรับร่างพระราชบัญญัติมาพิจารณาจนรับหลักการ ทางคานกระทรวงมหาดไทยก็ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาปรับปรุงกฎหมายในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เสียใหม่ จนเป็นเหตุทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าไปจนหมดสมัยของสภานิติบัญญัติ ชุดที่ 2

เนื่องจากรัฐบาลต้องรอรับร่างที่ทางคานกระทรวงมหาดไทยเสนอมานาน อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ถูกเสนอเข้าไปถึงอีก 2 ครั้งในช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลต่อมา

สมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2518 นี้ จะเห็นได้ว่ามีร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเพื่อปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น 4 ฉบับ ทั้งนี้ได้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายอยู่ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติที่ให้เทศบาลมีโรงรับจำนำ พระราชบัญญัติหมู่บ้านไทยอาสา และพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ ส่วนร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่นั้น ยังไม่สามารถผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ จากการศึกษาพบว่า ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับที่ผ่านจนประกาศออกมาใช้เป็นกฎหมายนั้น มาจากข้าราชการประจำเสียทั้งหมด รวมทั้งเป็นไปเพื่อสนองตอบตามนโยบายหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้าง ๆ ตามกฎหมาย

¹ สัมภาษณ์ อาจารย์ประหยัด หงษ์ทองคำ, ผู้บรรยายกระบวนการวิชาการปกครองท้องถิ่นของไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2521.

รัฐธรรมนูญ ปี 2517 เนื่องจากผู้เสนอได้แก่ นายอมร จันทรมบูรณ์ และ นายเอนก สิทธิประศาสน์, นายทองตอ กล้วยไม้ ณ อยุรยา ตลอดจนนายเอนก ชนะศิริ ต่างก็ทำงานอยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานให้เป็นไปตาม การเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ นายเอนก สิทธิประศาสน์ เป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย นายทองตอ กล้วยไม้ ณ อยุรยา กับนายเอนก ชนะศิริ เป็นข้าราชการของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งนายอมร จันทรมบูรณ์ เองก็เป็นรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะข้าราชการ ประจำเช่นเดียวกัน ทำให้เป็นการง่ายแก่การผลักดันร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ออกมาจากสภา ดังนั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกัน ตนเองจะเห็นได้ว่ามีผู้ให้ความสนับสนุนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสมาชิกสภานิติ- บัญญัติแห่งชาติที่เป็นข้าราชการประจำ แตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติลักษณะ- ปกครองท้องที่ที่เสนอเข้ามา โดยนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ นักการเมืองทำให้ขาด- เสี่ยงสนับสนุนอย่างมาก

ทางด้านกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นข้าราชการประจำก็ได้ออกคำสั่ง ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการและพิจารณาจัดระเบียบการปกครองส่วน- ท้องถิ่น เพื่อรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกมา ทั้งนี้ได้มีผลสะท้อนต่อไปจนถึงรัฐบาล ในยุคต่อมา รวมทั้งเป็นการวางแนวทางการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น หลังจาก รัฐบาลได้รับร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่มาพิจารณา ก่อนรับหลักการ ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการมาแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่ใช้อยู่ นอกจากนี้ทางกระทรวงมหาดไทยยังได้ให้ทางกรุงเทพมหานคร ได้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบกรุงเทพมหานครขึ้นมากในรัฐบาลชุดนี้ แต่ก็ไม่ได้รับเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

ถ้าจะวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งถึงร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกัน ตนเองอย่างมาก ด้วยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่กำลังจะเริ่ม เข้าสู่รูปของการมีผู้บริหารงานท้องถิ่น โดยได้รับการเลือกตั้งเป็นวาระ ส่วน-

พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองได้รับการพัฒนาเข้าสู่รูปคณะกรรมการอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นการประกาศใช้พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง โดยจัดตั้งหมู่บ้านดังกล่าวขึ้นในท้องที่ใดก็หมายถึงรูปหมู่บ้านตำบลของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ก็จะหมดสภาพไป จากการเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่นี้อาจจะพิจารณาถึงผลดังต่อไปนี้คือ :-

การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นวาระจะช่วยให้เกิดระบบเลือกตั้งภายในท้องที่ระดับหมู่บ้าน ตำบล เพื่อเตรียมรับการเลือกตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองต่อไป

2. การเลือกตั้งเป็นวาระจะช่วยให้คุณค่าและความสำคัญให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมากขึ้น กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เริ่มที่จะมองเห็นคุณค่าของระบบคณะกรรมการร่วมมากกว่าการเป็น single head หรือ one man show เนื่องจากตนเองจะต้องระมัดระวังในการปฏิบัติงานมากขึ้น รวมทั้งทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เห็นคุณค่าของการมีความรับผิดชอบร่วมกันในหมู่คณะ หรือรูปคณะกรรมการ

3. การเลือกตั้งในท้องที่ย่อมจะสร้างรากฐานของความเป็นประชาธิปไตยให้ฝังรากหยั่งลึกลงไปในท้องที่

4. ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งจะสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในระดับหมู่บ้าน ตำบล หรือเป็นเหตุทำให้มีการแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ขึ้นมา แต่ฝ่ายข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคและอำเภอ ก็อาจจะคอยสอดส่องดูแลและหาทางปลดหรือไล่อำนาจกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วหาทางแต่งตั้งหรือเลือกตั้งใหม่ต่อไปได้

5. ในการเลือกตั้งระดับหมู่บ้าน ตำบล มีความสิ้นเปลืองน้อยมาก นอกจากนี้ทางค่านกระทรวงมหาดไทยยังอาจจะหากลวิธีที่จะคัดเลือกหรือควบคุมตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้อีกในหลายทาง เนื่องจากผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้เปิดโอกาสให้อย่างเต็มที่ ข้อที่สำคัญคือ ให้มีการเลือกตั้งเป็นวาระเท่านั้นเอง

โดยสรุปแล้ว ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเข้าสู่สถานิติบัญญัติในช่วงนี้ ข้าราชการประจำจัดได้ว่ามีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดแนวทางของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

4.2.2 สมัยสภาผู้แทนราษฎรในรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (พ.ศ. 2518 - 2519)

สภาผู้แทนราษฎรในรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นี้ เป็นช่วงระยะเวลาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง แต่รัฐบาลยังขาดเสถียรภาพ เนื่องจากมีพรรคการเมืองอยู่หลายพรรคในสภาว่านกฎหมายที่เสนอ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ในช่วงนี้ก็ให้แก่ ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ โดยมีผู้เสนอเข้ามาหลายฝ่าย ตลอดจนร่างพระราชบัญญัติที่จะให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร โดยแยกออกจากกรุงเทพมหานคร รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดที่จะให้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารจังหวัดเสียใหม่

ในร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่นั้นจะเห็นได้ว่า เป็นความพยายามของผู้เสนอที่จะให้มีการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เข้าสู่การพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ข้อที่น่าสังเกต คือ ผู้เสนอครั้งนี้มีทั้งฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ภายหลังจากอภิปรายสิ้นสุดลง ร่างพระราชบัญญัติของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ได้รับเลือกตั้งเป็นหลักการในการพิจารณาจนได้ผ่านการลงมติในวาระที่ 3 จากสภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่วุฒิสภา แต่ปรากฏว่าวุฒิสภาไม่ยอมให้ผ่านไป เมื่อพิจารณาถึงสภาพของการผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้จากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะเห็นได้ว่ามีผู้ให้การคัดค้านอย่างมากจากสมาชิกสภาหลายคน เนื่องจากความหลากหลาย ตลอดจนการขาดวินัย รวมทั้งอคติของพรรคการเมืองที่มีความขัดแย้งกันเองอย่างมาก ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเป็นผู้ร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่สภาพร้อมกับพรรคการเมืองอื่น ๆ โดยมีหลักการใหญ่ที่จะให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นวาระ อย่างไรก็ตามเนื่องจากพรรคการเมืองเกือบทุกพรรคในสภาผู้แทน

ราษฎร เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร จึงได้ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไต่ถามจากสภาผู้แทนราษฎร เข้าสู่วุฒิสภาได้โดยง่าย

ทางค่านวุฒิสภาที่ไต่ถามมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ให้เหตุผลถึงการแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ามาในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามสภาพบรรยากาศทางการเมืองใน การลงมติของวุฒิสภานั้น จะเห็นได้ว่ารับอิทธิพลและแรงผลักดันจากกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่นอกสภาเป็นอันมาก กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลานั้นได้มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่นได้เข้ามารวมตัวกันร่วมกับขบวนการนวล เพื่อมาประท้วงอันเป็นผลผลักดันและบีบบังคับต่อการลงมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ในช่วงระยะเวลานั้นจัดได้ว่าทั้งรัฐสภาและรัฐบาลได้ถูกแรงผลักดันจากกลุ่มผลประโยชน์ในการเรียกร้องผลประโยชน์ตนเองอย่างมาก โดยกระทำการอย่างเปิดเผย นอกจากนี้สภาพทางการเมืองนอกสภาเต็มไปด้วยการเดินขบวนชุมนุมเรียกร้องอยู่อย่างมาก แม้แต่รัฐบาลเองก็ต้องเป็นผู้คอยป้องกันไม่ให้ความรุนแรงกลายเป็นปรีชาทางการเมือง¹ ด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้เอง เป็นผลผลักดันที่ให้วุฒิสภาลงมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น อันทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องถูกส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งเพื่อพิจารณา เพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องใช้งบประมาณในการเลือกตั้ง

ร่างพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งที่สำคัญ ทั้งนี้ถือได้ว่าเกี่ยวข้องกับภาระจ่ายอำนาจอย่างมาก คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะให้มีการจัดตั้งรูปการปกครองท้องถิ่นแบบนครหลวง-ชนบุรีขึ้นมาใหม่นั้น ผู้เสนอได้อ้างถึงหลักการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นหน่วยงานซึ่งสัมพันธ์กับประชาชนให้มากที่สุด ในทางความเป็นจริงแล้ว การปกครองท้องถิ่นในรูปมหานครนั้น เป็นรูปการปกครองที่ยึดถือ

¹ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, การบรรยายประกอบภาพยนตร์เรื่อง "The Mask Dance and Thai Democracy" ณ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2521.

ประสิทธิภาพในการบริหาร เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนได้คล่องตัวมาก ดังนั้น จึงต้องให้มีการขยายพื้นที่ออกไปให้มากที่สุด ทั้งนี้ก็เพื่อ เป็นการจัดหน่วยงานของท้องถิ่นให้มีอำนาจอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ในสภาพทางภูมิศาสตร์แล้ว กรุงเทพฯ กับ ชนบุรี ก็มีสภาพที่ใกล้เคียงกันมาก รวมทั้งชนบุรีเองก็ยังไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ หากได้นำมารวมกันเอาไว้ย่อมจะเป็นการช่วยเหลือการบริหารงานของชนบุรีได้ อย่างมาก¹ สำหรับผู้คัดค้านในการเสนอร่างครั้งนี้ก็เห็นว่า การจัดระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพ นั้น เป็นของใหม่ ควรยึดถือเอาไว้ทดลองปกครองสักระยะหนึ่ง ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงแยกเขตพื้นที่ออกจากกัน เนื่องจากรูปการปกครองของ กรุงเทพมหานคร เพิ่งใช้ได้มาไม่นานนัก นอกจากนี้เมื่อมองในมุมกลับแล้วการแยก ตัวออกจากกัน เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนไปได้ทั่วถึงกันนั้น มิใช่จะเป็นการถูกต้องตามหลักของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะข้ออ้างที่จะให้มีความเป็น อิสระในการดำเนินงานได้อย่างเต็มที่นั้น กลับทำให้ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ อัน จะส่งผลทำให้การบริการเพื่อตอบสนองความต้องการให้แก่ประชาชนไม่สามารถ กระทำได้

ร่างพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งก็คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการส่วนจังหวัด ที่มีหลักการจะให้สภาจังหวัด เป็นผู้ควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้เสนอได้ให้เหตุผลว่า สภาจังหวัดเป็นตัวแทนของประชาชน ย่อมมีความสำคัญมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นเพียงข้าราชการประจำ นอกจากนี้ก็จะได้ตั้งสำนักงาน เลขาธิการสภาจังหวัดขึ้นมาเป็นหน่วยงานในระดับจังหวัด โดยมีข้าราชการ ส่วนจังหวัดประจำอยู่รวมทั้งให้ข้าราชการส่วนจังหวัดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นปลัดองค์ การบริหารส่วนจังหวัด ผลของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้สภาพของการปกครอง ท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแปรเปลี่ยนไปอีกรูปแบบหนึ่ง คือจะ เป็นไปในรูปแบบที่ทำให้คุณค่าและความสำคัญของสมาชิกสภาจังหวัดมีมากขึ้น นอกจากนี้ยัง

¹ สัมภาษณ์ อาจารย์ ประหยัด.

ทำให้ปลัดจังหวัดในฐานะผู้ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องหมดอำนาจไป ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องถูกลดบทบาทในอำนาจและหน้าที่ลงไป เนื่องจากสมาชิกมีโอกาสที่จะตั้งกระทู้ถามรวมทั้งสมาชิกสภาจังหวัดยังสามารถทำการขยายเวลาการประชุมให้ออกไปถึง เป็นปีละ 50 วัน

ร่างพระราชบัญญัตินี้เห็นว่าได้ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคลดบทบาทและความสำคัญลงในเวลาเดียวกันก็ทำให้รูปของสภาจังหวัดอันเป็นสภาผู้แทนประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการปกครองมากขึ้น ถึงแม้ว่าทางฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัดจะยังคงมีอำนาจในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ก็ตาม แต่ตัวปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดถือได้ว่าเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ทั้งนี้จะต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่และดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยแตกต่างจากปัจจุบันที่ปลัดจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลาง เข้ามาทำหน้าที่แทน

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าร่างนี้จะทำให้เกิดผลดีในข้อที่ว่า ช่วยลดบทบาทข้าราชการส่วนภูมิภาคลงไปได้บ้าง นอกจากนี้ยังช่วยทำให้บทบาทของข้าราชการส่วนจังหวัด หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น (คือ เป็นคนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด) เข้ามามีบทบาทในการควบคุมกลไกทางการปกครองมากขึ้น (ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนก็ตาม) อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงเป็นผู้เข้าควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่เช่นเดิม เพียงแต่ว่าได้ถูกลดอำนาจและหน้าที่ลงไป

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่สามารถผ่านขั้นตอนในการรับหลักการ ด้วยเหตุที่ทางฝ่ายรัฐบาลขอเข้าไปพิจารณา ก่อนรับหลักการ ข้อที่น่าสังเกตในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเห็นได้ว่าผู้เสนอ คือ นายวิชัย เสวะมาตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคธรรมสังคม อันเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาล ได้เสนอเข้าไปแต่กลับผู้สนับสนุนน้อยมาก นอกจากนี้ในการอภิปรายดังกล่าวก็แทบจะหาผู้สนับสนุนไม่ได้เลย ทั้งนี้ก็น่าจะสืบเนื่องมาจากการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง-

โครงสร้างของรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่กระจ่างชัด และสมบูรณ์เท่าที่ควร ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้เข้ามาควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด อันทำให้บทบาทของข้าราชการประจำยังเข้าไปควบคุมอยู่ จนเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ขาดความสนับสนุนในหลักการเท่าที่ควร หลังจากการอภิปรายสิ้นสุดลงรัฐบาลได้ขอรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปพิจารณาก่อนรับหลักการ แต่ยังไม่ทันส่งคืนกลับมาสภาผู้แทนก็ถูกยุบเสียก่อน

สำหรับทางด้านกระทรวงมหาดไทยเอง ก็ได้เตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติขึ้นสามฉบับ ทั้งนี้ได้สืบเนื่องมาจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการและพิจารณาระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องรัฐธรรมนูญปี 2517 โดยได้เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง อันเป็นผลให้ทางกษัตริย์ไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสามเข้าสู่คณะรัฐมนตรี แต่ไม่ทันที่จะดำเนินการพิจารณาต่อไป ก็ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน จึงต้องส่งร่างพระราชบัญญัติให้รัฐบาลชุดต่อไป ปรากฏว่ารัฐบาลชุดต่อมา ก็ได้นำร่างดังกล่าวมาคัดแปลงแก้ไขและนำเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้ ได้ถูกร่างขึ้นโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ในหลักการที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติทั้งสามก็มีผลทำให้รูปการปกครองท้องถิ่นได้เปลี่ยนไป กล่าวคือ ผู้บริหารได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กังที่ได้ออกไปแล้ว

4.2.3 สมัยสภาผู้แทนราษฎรในรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (พ.ศ. 2519)

เมื่อได้พิจารณาถึงแนวนโยบายส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นทั้งในรูปประชาธิปไตย (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) เทศบาล และสุขาภิบาลมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการเสนอเพื่อแก้ไขปรับปรุงโครงสร้าง ตลอดจนการจัดองค์กรของรูปการปกครอง

ท้องถิ่นนั้นมาจากรัฐบาลทั้งสิ้น ภัยเหตุที่ว่า เป็นพันธะของรัฐบาลจะต้องกระทำตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บรรลุผลภายในเวลา 2 ปี

สำหรับทางสมาชิกสภาผู้แทนเอง ก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น คือ จะให้แก้ไขในรูปของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดเสียใหม่ โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหาร แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่ได้ถูกพิจารณา เนื่องจากหลักการใหญ่ของแต่ละร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามา มีความสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติของผู้ที่เสนอเข้ามา ยังขาดเสียงสนับสนุน เพราะสมาชิกส่วนใหญ่ในพรรคของรัฐบาลได้เข้าควบคุมเสียงข้างมาก แม้พรรคฝ่ายค้านได้คัดค้านในร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ แต่ก็ไม่สามารถจะคัดค้านได้ ทั้งที่ได้อ้างเหตุผลถึงความแตกแยกเมื่อพิจารณาอยู่แล้วก็จะเป็นไปโดยสอดคล้องกับข้ออ้างที่ผู้บริหารงานในท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพ รวมทั้งมีจิตใจยังไม่พร้อมที่จะยอมรับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อีกทั้งยังคำนึงถึงความประหยัด นอกจากนี้ข้ออ้างของผู้คัดค้านในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ยังได้กล่าวถึงการควบคุมของส่วนกลางที่มีต่อส่วนท้องถิ่น โดยไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

ข้อคัดค้านดังกล่าวน่าจะพิจารณาได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ได้ถูกเสนอเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้ดีขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้เราอาจจะพิจารณาได้ว่าการปรับปรุงและแก้ไขการปกครองท้องถิ่นนั้นได้เปลี่ยนไปเฉพาะให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารงานท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชนเท่านั้น รวมทั้งเพิ่มรายได้บางส่วนให้แก่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเมื่อได้พิจารณาถึงสภาพการณ์ "ความเป็นไปได้" ที่จะบังเกิดขึ้น เมื่อได้แก้ไขโดยเปิดโอกาสที่จะไม่ให้มีการตรวจสอบ ดูแลการดำเนินงานของท้องถิ่นโดยส่วนภูมิภาค ตลอดจนจนอำนาจในการถอดถอนยุบเลิกสภาท้องถิ่นจากส่วนกลางแล้ว อาจกล่าวได้ว่าไม่สามารถที่จะกระทำให้เกิดขึ้นได้ในสภาพความเป็นจริง ถึงแม้ว่าอุดมคติของการปกครองท้องถิ่นจะมุ่งถึงความเป็นประชาธิปไตย โดย

เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เข้ามาควบคุม ตลอดจนตรวจสอบดำเนินงานของท้องถิ่นเองก็ตาม แต่ก็จะต้องมีปัจจัยอื่น ๆ เอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นสามารถเลี้ยงตัวเอง รวมทั้งดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เหตุการณ์ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เราอาจกล่าวได้ว่าเป็นก้าวแรกที่จะทำให้ประชาชนได้เริ่มมีความตื่นตัวและสนใจทางการเมืองมากขึ้น แต่ความตื่นตัวและความสนใจของประชาชนปรากฏมีอยู่เฉพาะในวงแคบ ทั้งนี้ หากจะมองคล้ายอ่านาจอออกจากส่วนกลางโดยปล่อยให้ท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างเต็มที่แล้ว ย่อมจะทำให้การบริหารงานในท้องถิ่นประสบความล้มเหลวอย่างที่เคยเป็นมาในอดีตในสภาพความเป็นจริงแล้วประชาชนในท้องถิ่นสามารถเรียนรู้การเมืองในท้องถิ่นได้เอง ทั้งนี้ในเรื่องที่แล่นำพิจารณาถึงปัญหาที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้รับช่วงแทนรัฐบาลได้หรือไม่ ปัญหาที่กล่าวนี้อาจจะพิจารณาได้ดังนี้คือ :-

1. สภาพท้องถิ่นในรูปของสภาจังหวัด รวมทั้งสภาเทศบาลนั้น ย่อมไม่มีโอกาสที่จะถอดถอนผู้บริหารงานท้องถิ่นได้เลย เนื่องจากนายกประธาภิบาล ตลอดจนนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

2. ประชาชนในท้องถิ่นเองจะสามารถถอดถอน (recall) ตัวผู้บริหารงานในท้องถิ่นได้หรือไม่ สำหรับในเรื่องนี้หากจะทบทวนจริงๆ นับว่าเป็นการยากอย่างมาก ด้วยเหตุที่ในสังคมไทย การกระทำเช่นนี้ยังไม่เคยมีมาก่อน

ดังนั้น การควบคุม ตรวจสอบ คุกคาม ฯลฯ ต่าง ๆ ของส่วนกลางที่มีต่อส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาให้ต้องแท้แล้วก็น่าจะมีอยู่ไปก่อน เนื่องจากการจัดรูปองค์กรของท้องถิ่นนั้นหากผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ก็ย่อมจะต้องถูกควบคุมโดยตรงจากประชาชน ทางออกที่สำคัญจึงควรจะหาทางแก้ไขเมื่อส่วนกลางกระทำไปโดยใช้อำนาจมิชอบควบคุมต่อท้องถิ่น สำหรับเรื่องนี้ในบทบัญญัติก็ได้เสนอที่จะให้มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง อันเป็นองค์กรที่ขาดการกระทำของส่วนกลาง อย่างไรก็ตามเนื่องจากศาลปกครองก็ยังมีได้รับการจัดตั้งขึ้น พรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงไม่เห็นด้วย

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับที่ได้ถูกเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรนี้ ยังได้รับพิจารณาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่นำมาจากข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย โดยมีลักษณะที่จะให้กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทเข้าควบคุมการปกครองท้องถิ่นอยู่มาก ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าในแต่ละร่างก็มีความคล้ายคลึงกันอยู่มาก จนแทบจะเป็นร่างเดียวกัน สำหรับข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดจะมีอยู่เฉพาะในเทศบาลระบบผู้จัดการซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยเสนอมา แต่ทางรัฐบาลไม่ได้มีอยู่ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังขาดความก้าวหน้าในการปรับปรุงเพื่อทดลองการบริหารเทศบาลในรูปแบบใหม่เพื่อชักข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา รวมทั้งยังจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลเป็นไปโดยมีความคล่องตัวมากขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะไม่แสดงถึงเจตนารมณ์ในการปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มที่ แต่ก็ได้แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ให้ผู้บริหารงานท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อันเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการเมืองไทยในขณะนั้นเป็นอย่างมาก

4.2.4 ในช่วงระยะสมัยหลังวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519

หลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และรัฐบาลไม่ได้มีบทบาทในการเสนอร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงแก้ไขรูปองค์กรท้องถิ่นแต่อย่างใดเลย เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมืองในสมัยระยะหลังเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ไม่เอื้ออำนวย กล่าวคือ ส่วนกลางต้องการรักษาเอกภาพแห่งรัฐเอาไว้อย่างมาก จึงมิได้มีนโยบายใดที่จะมุ่งถึงการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้สามารถจะพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญ (หรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็นธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ปี 2519) ที่ต้องการวางรากฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ นอกจากนี้กระบวนการ

เลือกตั้งของสภาท้องถิ่นในรูปแบบของสภาจังหวัด ตลอดจนสภาเทศบาลก็ต้องหยุดขังลงไป¹ อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นก็ยังคงมีอยู่เฉพาะในขอบเขตของการตรากฎหมาย กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเฉพาะในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้โดยให้เป็นกฎหมายปลีกย่อยอันเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจที่ให้ไว้ตามกฎหมาย เช่น ข้อบัญญัติจังหวัดและเทศบัญญัติ เป็นต้น

ทางคานกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีแนวความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุง และพัฒนาการปกครองประเทศ อันมีผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่น โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการปกครองแห่งชาติ แต่ผลของการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดนี้ก็ยังไม่สามารถบรรลุผลถึงเป้าหมายดังกล่าวได้ ด้วยเหตุที่คณะรัฐบาลยังไม่ได้ให้ความสนใจ และสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเต็มที่ นอกจากนี้สภาพการณ์ทางการเมืองยังมีความวุ่นวาย และสับสนอย่างมาก แสดงให้เห็นว่าถึงแม้รัฐบาลในช่วงระยะหลังวันที่ 6 ตุลาคม 2519 จะได้พิจารณาวางแผนทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเอาไว้ก็ตาม แต่การให้ความสนใจและสนับสนุนการปฏิบัตินั้นยังไม่มีอยู่อย่างแท้จริง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้ว ปรากฏว่าเป็นเพียงการจัดการเพื่อวางรากฐานการบริหารให้แก่เจ้าหน้าที่ทางการปกครอง ในอันที่จะสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงาน² สำหรับเหตุผลที่สำคัญในการประกาศใช้ระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนา และป้องกันตนเอง พ.ศ. 2519 (ประกาศใช้ออกมาเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน) ก็คือต้องการคัดแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสา พ.ศ. 2510 ที่ยังไม่สามารถ

¹โปรดพิจารณา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519, ประกอบกับคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 21 อ่างใน ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 93 ตอนที่ 127 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2519, หน้า 1.

²สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ประจำวันอาทิตย์ที่ 16 มกราคม 2520, หน้า 4.

ประกาศใช้ได้ ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยในฐานะข้าราชการประจำ จึงต้องทำการแก้ไขปรับปรุงหลักการบางอย่างในตัวพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสา พ.ศ. 2518 โดยไม่ให้ขัดกับโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในหมู่บ้านและตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 กล่าวคือ กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้ามาเป็นกรรมการกลางโดยตำแหน่ง

สาเหตุที่ทำให้ทางกระทรวงมหาดไทยพยายามออกระเบียบฉบับนี้ก็คือ กระทรวงมหาดไทยมีความคิดต้องการที่จะให้นโยบายของกระทรวงมหาดไทยได้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งนโยบายของคณะปฏิรูปการปกครอง-แผ่นดิน ในอันที่จะรักษาความอยู่รอดของชาติ ตลอดจนป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์ ทำให้ทางกระทรวงมหาดไทยได้พยายามออกระเบียบหมู่บ้านไทยอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองฉบับนี้ขึ้นมา โดยทดลองให้ใช้ในบางหมู่บ้าน โดยเฉพาะทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้ก็เพื่อหาทางสร้างกองกำลังป้องกันตนเองของประชาชนให้เข้มแข็ง ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและปลอดภัยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องให้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับการพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองรูปพิเศษที่พืดยาขึ้นนั้น จะเห็นได้ว่าในเวลาต่อมาได้ออกคำสั่งจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง เพื่อร่างพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นเทศบาลเมืองพืดยาขึ้นมา ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นในรูปพิเศษนี้จะมีลักษณะที่มุ่งถึงประสิทธิภาพหรือความคล่องตัวในการบริหารงานเทศบาลอย่างมาก กล่าวคือ ปลัดเมืองหรือผู้จัดการเมือง จะสามารถตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการได้เต็มที่ สำหรับในเรื่องนี้มีข้อที่น่าสังเกตคือ ปลัดเมืองเป็นผู้ที่มาจากการจ้างนี่ย่อมจะเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและมีความสามารถอย่างสูงมากกว่าผู้บริหารเทศบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ปลัดเทศบาลจะได้แสดงความสามารถในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ ในส่วนที่ว่าควยสภาท้องถิ่นที่มีอยู่ 17 คน จะเห็นได้ว่ามีมาจากการแต่งตั้งถึง 8 คน หรือประมาณครึ่งหนึ่งจากจำนวนทั้งหมด มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทยที่พิจารณาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทน-

อาชีพ ที่มีกิจการอยู่ในเขตเทศบาลพญา รวมทั้งผู้แทนจากองค์การส่งเสริมการ
ท่องเที่ยว (อ.ส.ท.) แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องการให้ผู้แทน
จากผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการธุรกิจในเขตเทศบาลพญา เข้ามามีบทบาทในการ-
ควบคุมและวางนโยบายของเขตเทศบาลอยู่อย่างมาก นอกจากนี้ในทางปฏิบัติแล้ว
สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการแต่งตั้งจากรวมภาคไทยย่อมจะมีโอกาส-
ครอบงำต่อสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งอย่างแน่นอน โดยอาจจะศึกษารูปการ
ปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล ในทางพฤกษกรรม กรรมการผู้ดำรงตำแหน่งเป็น-
ข้าราชการประจำ ย่อมจะมีโอกาสครอบงำกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น
แนวโน้มของสภาเทศบาลพญานี้ ในทางความเป็นจริงแล้วจึงเข้าลักษณะของรูป-
สุขาภิบาลอย่างมาก กล่าวคือ สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งจะเป็นผู้มีบทบาท
ในการวางนโยบายการบริหารงานของท้องถิ่นมากกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ เหตุผลหลักที่สำคัญในการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูป-
เทศบาลพญานี้ก็เพื่อทำให้การบริการสาธารณะแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเป็นไปได้
ได้โดยสะดวก เนื่องจากมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้เข้าสู่ประเทศอันเป็นผลในด้านการ
พัฒนาเศรษฐกิจอย่างสูง ส่วนเหตุผลที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ ตลอดจน
เข้าไปมีส่วนร่วมทางการปกครองตนเองนั้น อาจกล่าวได้ว่ายังมีอยู่น้อยมาก ด้วยเหตุ
ที่รูปแบบเทศบาลพญานั้นได้จัดตั้งขึ้นมาเพียงแห่งเดียว นอกจากนี้ก็ยังได้มีสมาชิก
สภาเทศบาลที่มาจากการแต่งตั้งถึงครึ่งหนึ่งของทั้งหมด

โดยสรุปแล้ว เมื่อวิเคราะห์จากแนวทางในนโยบายแห่งรัฐในการกระ-
จ่ายอำนาจที่มาจากสภานิติบัญญัติ และสภาผู้แทนทั้งสองชุดแล้ว พอจะแบ่งออกได้เป็น
ดังนี้คือ :-

1. ในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516 นั้น สมาชิก
สภานิติบัญญัติมีบทบาทอย่างมากในทางการเมือง กล่าวคือ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ
ที่ช่วยทำให้เกิดการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นอันจะเห็นได้จาก
กฎหมายหลายฉบับที่ออกมาในช่วงนี้

นอกจากนี้บรรยากาศทางการเมือง หลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 พอจะกล่าวได้ว่า ความตื่นตัวของประชาชนได้เอื้ออำนวยอย่างมาก แต่บทบาทของข้าราชการประจำส่วนหนึ่งที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติก็ยังมีบทบาทการเมืองที่สำคัญโดยได้เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

2. ในสมัยสภาผู้แทนของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะให้มีการกระจายอำนาจไปสูท้องถิ่น แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากความหลากหลายของพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา นอกจากนี้ถึงแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติเข้าไปสู่วุฒิสภา แต่ก็ยังถูกแรงผลักดันทางการเมืองของบางกลุ่มผลประโยชน์นอกสภา ทำให้ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถจะผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้

3. ในสมัยสภาผู้แทนของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช รัฐบาลมีเสียงข้างมาก สนับสนุนรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นไว้หลายฉบับ ส่วนทางคานสมาชิกสภานั้นได้เสนอตรงกับรัฐบาล ในช่วงนี้จัดได้ว่าทางคานสภานั้นได้เสนอตรงกับรัฐบาล ในช่วงนี้จัดได้ว่าทางคานสภาผู้แทนไม่สามารถแสดงบทบาททางการเมืองในการเสนอนโยบายการกระจายอำนาจได้อย่างไร

4. บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในฐานะข้าราชการประจำ ได้เข้ามาควบคุมกลไกทางการเมืองอย่างมาก นับตั้งแต่ในสมัยสภานิติบัญญัติ โดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหมอบานอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง รวมทั้งการเสนอร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่ทางรัฐบาลได้ส่งให้กระทรวงมหาดไทยไปพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงมหาดไทยส่งไปให้แก่วรัฐบาล มักจะมีลักษณะที่ให้อำนาจแก่ส่วนกลางอยู่อย่างมาก

5. บทบาทของข้าราชการประจำ นับตั้งแต่ปี 2517 ถึง 2519 จะเห็นได้ว่า แนวทางการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นนั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างเต็มที่ ควบคู่ที่ส่วนกลางยังเข้าควบคุมคอการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่มาก

สรุปทนายบท

ในการวิเคราะห์ถึงนโยบายของแต่ละรัฐบาลที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ารัฐบาลสมัย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นเพียงรัฐบาลชั่วคราวที่จะจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเตรียมการเลือกตั้ง จึงเป็นรัฐบาลที่อยู่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ทำให้ไม่สามารถวางแนวทางการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นได้ ส่วนรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มุ่งให้นโยบายการกระจายอำนาจทางการเมืองและทางการปกครองเป็นหลักการรอง เนื่องจากได้มุ่งต่อการกระจายรายได้ ทั้งนี้จึงเป็นการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่าการเมือง ส่วนรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นั้น ได้กำหนดนโยบายที่จะให้มีการกระจายอำนาจเอาไว้อย่างเด่นชัด โดยให้การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นนโยบายเร่งด่วน แต่ทางปฏิบัติก็ยังไม่ได้วางหลักการในรายละเอียดเอาไว้

สำหรับนโยบายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภามหาชนนั้น จะเห็นได้ว่าในสมัยของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นมีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเอาไว้อย่างมาก ทั้งนี้ผู้เสนอมักจะเป็นสมาชิกสภาที่มาจากราชการประจำ สำหรับในสมัยสภามหาชน โดยมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น อาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาไม่มีบทบาทในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเท่าใดนัก ด้วยเหตุที่มีความแตกแยกกันอยู่ในสภา เนื่องจากความหลากหลายของพรรคการเมือง นอกจากนั้นถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติบางฉบับนี้จะผ่านจากสภามหาชนไปยังวุฒิสภาแล้วก็ตาม แต่กลับถูกคัดค้านจากกมลภาวะเมืองนอกสภา ทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถผ่านออกไปได้ ส่วนสภามหาชนสมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น สมาชิกสภาไม่มีบทบาททางการเมืองมากนัก เพราะแนวนโยบายการกระจายอำนาจถูกกำหนดไว้กับทางคณะรัฐบาลที่คุมเสียงข้างมากในสภามหาชนแล้ว

กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นหน่วยราชการประจำ มีบทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจ ก็ได้เตรียมจัดร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ออกมา ซึ่งก็มีผลทำให้

ส่งไปยังรัฐบาลเสนอเข้าสู่คณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีก็ได้นำเอาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว
มาแก้ไขปรับปรุงส่งต่อไปยังสภานิติบัญญัติหลายฉบับ นอกจากนี้ เมื่อได้ออกคำสั่งและ
วางระเบียบกระทรวง ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การกระจายอำนาจออกมา แต่ก็ยังมีแนวโน้มไปในทางที่
จะให้ส่วนกลางและข้าราชการประจำเข้าควบคุมการปกครองท้องถิ่น