

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การปกครองท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งได้ 2 สมัย คือ การปกครองท้องถิ่นสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และการปกครองท้องถิ่นสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

1. การปกครองท้องถิ่นสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

การปกครองท้องถิ่นสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2575 เริ่มมีครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งก่อนหน้านั้นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นยังไม่เป็นรูปแบบชัดเจน กล่าวคือ หัวเมืองต่างๆที่อยู่ไกลจากเมืองหลวง เจ้าเมืองปกครองอย่างอิสระ แต่ไม่มีการกระจายอำนาจการปกครอง หากแต่เมืองหลวงไม่สามารถเข้าครอบงำ หรือควบคุมได้ เนื่องจากความยากลำบากในการคมนาคมสื่อสาร (วิทยา นาสิริกุลกิจ, 2521)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชการที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี ได้มีการแก้ไขปรับปรุงระบบการปกครองเสียใหม่เพื่อให้พ้นภัยจากการถูกคุกคามจากประเทศจักรวรรดินิยม เนื่องจากพระองค์ทรงเห็นว่าหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งปกครองตามอำเภอใจ บางครั้งอาจตั้งตนเป็นอิสระ บางครั้งก็ไปอ่อนน้อมกับประเทศข้างเคียงซึ่งจะเป็นเหตุให้ประเทศมหาอำนาจเข้าแทรกแซงได้พระองค์จึงทรงจัดการบริหารงานในส่วนกลางออกเป็นกระทรวงต่าง ๆ 12 กระทรวง การจัดการบริหารในส่วนภูมิภาค ได้นำระบบเทศาภิบาลมาใช้ โดยได้จัดแบ่งการปกครองเป็นลำดับ ลดหลั่นกันลงไป คือ มณฑลเมือง อำเภอ ตำบล หมู่บ้านและทรงแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลต่างๆ การจัดระเบียบการปกครองมณฑล การจัดระเบียบการปกครองมณฑลเทศาภิบาล ทำให้รัฐบาลกลางสามารถรวมอำนาจการปกครองเข้าไว้ในเมืองหลวงได้ และหัวเมืองต่าง ๆ ได้มาอยู่ได้บังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง แม้จะมีการแบ่งอำนาจของเสนาบดีให้ข้าหลวงเทศาภิบาลไปบ้าง แต่ก็ทำให้การจัดรวมอำนาจปกครองเป็นแบบแผนหนึ่งเดียวกัน

ใน พ.ศ.2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันปกครองท้องถิ่นแห่งแรกในประเทศไทย ในการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ นี้ ก็เพราะทรงมีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมของประชาชนในการ

เปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยในอนาคต และเป็นการส่งเสริมสุขภาพอนามัย และความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯนี้ ยังไม่มีลักษณะการปกครองตนเอง เพราะกำหนดให้มีผู้บริหารเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น คือประกอบด้วย เสนาบดีกระทรวงนครบาล กับนายช่าง และนายแพทย์ซึ่งเสนาบดีกระทรวงนครบาลเสนอให้โปรดเกล้าฯแต่งตั้ง

อำนาจหน้าที่สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในระยะแรกมีอำนาจ 4 ประการ คือ

1. การทำลายขยะมูลฝอย
2. การจัดเก็บที่ถ่ายอุจจาระและปัสสาวะของประชาชนทั่วไป
3. จัดการห้ามต่อไปภายในห้าร้อยให้ปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรียนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรค

4. ขนย้ายสิ่งโสโครก และรำคาญของมหาชนไปให้พ้นเสีย
ต่อมาได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมไว้อีก 4 อย่างคือ

5. ควบคุมความปลอดภัยในการจราจร
6. ควบคุมการเลี้ยงสุกร เป็ด ไก่
7. ห้ามปลูกอาคารด้วยแฝก หรือไม้ขัดแตะ ฯลฯ
8. ให้เว้นทางหลวงไว้ทำทางเท้าและปลูกต้นไม้ริมถนน

การสุขาภิบาลขณะนั้นยังจัดทำแต่ในราชธานี ซึ่งเป็นงานของกระทรวงนครบาล ท่านปรารภจะให้กระทรวงมหาดไทย จัดสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ตามหัวเมืองทั่วไปบ้าง แต่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงเห็นว่า ประชาชนหัวเมืองยังไม่พร้อมที่จะรับและร่วมมือในเรื่องนี้ เพราะราษฎรที่เสียเงินในการสุขาภิบาลยังไม่รู้ ไม่เข้าใจ และยังไม่เห็นประโยชน์ ดังนั้นความคิดที่จะขยายการสุขาภิบาลออกไปยังหัวเมืองจึงจืดจางอยู่

ต่อมาปี ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ชาวบ้านตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ได้เรียรายเงินจัดทำถนนในตลาดและกำจัดสิ่งสกปรกโสโครกต่างๆ แล้วทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินทรงเปิดและได้ทรงพระราชดำริว่า สมควรที่จะอุดหนุนให้มีการซ่อมแซมรักษาไว้ให้อาวุธต่อไป แต่การปฏิบัติดังกล่าวจำเป็นต้องมีเงินทุน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯยกเขตตำบลท่าฉลอมเป็นสุขาภิบาล ซึ่งถือว่าเป็นทุนดำเนินการต่อไป และสุขาภิบาลท่าฉลอมมีหน้าที่ 3 ประการ คือ ซ่อมแซมและบำรุงถนนหนทางจุดโคมไฟให้สว่างในเวลาค่ำคืน และจัดหาคนงานเก็บกวาดขยะมูลฝอย

การดำเนินงานสุขาภิบาลท่าฉลอมนั้น ได้จัดตั้งกรรมการดำเนินการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายตำบลท่าฉลอม เป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในเขตเป็นผู้ช่วยนับว่าเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นครั้งแรก ผลจากการจัดสุขาภิบาลท่าฉลอม

ได้รับความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ ได้ประโยชน์แก่ทางราชการ และเป็นที่ยินยอมของประชาชน จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้น เพื่อขยายการปกครองท้องถิ่นให้กว้างขวางออกไป

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ร.ศ. 127 แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. สุขาภิบาลสำหรับเมือง (ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสุขาภิบาลเมือง) จัดตั้งในเขตเมือง อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด

2. สุขาภิบาลสำหรับตำบล (ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสุขาภิบาลท้องที่) จัดตั้งในเขตตำบลอันเป็นที่ชุมชน

ส่วนเจ้าหน้าที่บริหารสุขาภิบาล กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหาร คือ สุขาภิบาลเมือง ประกอบด้วยกรรมการ 9 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน ปลัดเมืองฝ่ายสุขาภิบาลเป็นเลขานุการ นายอำเภอท้องที่ นายแพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาล และกำนันในเขตสุขาภิบาล 2 คน ถ้ากำนันในเขตสุขาภิบาลไม่ครบ ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเมือง เลือกบุคคลในท้องที่ซึ่งเสียภาษีโรงเรือนเป็นกรรมการแทน มีฐานะเป็นกำนันพิเศษ

สุขาภิบาลท้องที่ ประกอบด้วย กำนัน นายตำบล เป็นประธาน และผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่เป็นกรรมการ

สุขาภิบาลที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในท้องที่ การป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่ และการบำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่ หลังจากได้ตรากฎหมายฉบับนี้แล้ว ได้มีการเปิดสุขาภิบาลขึ้นรวม 35 แห่ง เป็นสุขาภิบาลเมือง 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่ง

จากการจัดตั้งสุขาภิบาลจะเห็นได้ว่าเป็นการริเริ่มนำวิธีการกระจายอำนาจมาใช้ ซึ่งในระยะเริ่มแรกส่วนใหญ่เป็นการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสาธารณสุขและการคมนาคมในท้องที่ และเจ้าหน้าที่บริหารส่วนมากก็เป็นข้าราชการ แต่ตามหลักการกระจายอำนาจจะต้องให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาบริหารงาน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะวิธีการกระจายอำนาจหรือการปกครองตนเองยังเป็นของใหม่ ราษฎรจึงไม่คุ้นเคยจึงต้องค่อย ๆ ดำเนินไปที่ละขั้น

ในปี พ.ศ. 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงสร้างเมืองจำลองขึ้น เรียกว่า “คูสิทธานี” เพื่อเป็นแบบอย่างการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีพระราชดำริที่จะให้มีขึ้นในอนาคต และในราวปี พ.ศ. 2464 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างกฎหมายปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นการสนองพระบรมราโชบาย โดยจะนำแบบอย่างของคูสิทธานีไปปฏิบัติในจังหวัดต่างๆ แต่การดังกล่าวยังไม่ตกลงอย่างไร คงเงียบอยู่จนสิ้นรัชกาล ต่อมาในรัชกาลที่ 7 จึงได้มีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้เป็นแบบเทศบาล แต่ก็ยังไม่ทันจะเป็นผลสำเร็จ ก็พอลิเกศการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน

2. การปกครองท้องถิ่นสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

เมื่อได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว ความคิดในการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้รับการพิจารณาเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้นคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองจึงได้ตรากฎหมายจัดระเบียบบริหารประเทศขึ้น ซึ่งกำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองแบบการกระจายอำนาจไว้ด้วย และได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น ในรูปเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้เริ่มจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2478 รัฐบาลในสมัยนั้นมิได้จัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปอื่นใด นอกจากรูปเทศบาลอย่างเดียวโดยเปลี่ยนสภาพสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมมาเป็นเทศบาลทั้งหมดและจัดตั้งท้องถิ่นที่ยังมีเคยเป็นสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลอีกหลายแห่ง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้จำแนกเทศบาลไว้ 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แต่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดให้ท้องที่ทั้งหมดมีฐานะเป็นเทศบาล และการจัดตั้งเทศบาลประเภทใด ก็ให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณากำหนด เว้นแต่การจัดตั้งเทศบาลเมือง ซึ่งกฎหมายบังคับให้จัดเทศบาลเมืองขึ้น ณ ตำบล หรือส่วนตำบล อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ส่วนท้องถิ่นนั้นแล้วแต่รัฐบาลจะพิจารณาเห็นควร

การจัดระเบียบองค์การเทศบาลนี้ ก็ได้ลอกแบบมาจากการจัดองค์การปกครองของประเทศ กล่าวคือ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เข้ามาควบคุมการบริหารงานเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรของประเทศ และให้มีคณะเทศมนตรี ซึ่งตั้งขึ้นด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารกับคณะรัฐมนตรี

แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงเป็นเรื่องใหม่สำหรับประชาชนอยู่รัฐบาลจึงได้มีบทเฉพาะกาลกำหนดส่วนประกอบของสมาชิกเทศบาลตามลำดับแห่งกาลเวลาดังนี้

1. ท้องถิ่นใดมีสภาพเป็นเทศบาลแล้ว ให้รัฐบาลแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเป็นสมาชิกของสภาเทศบาลได้เลย
2. ภายในกำหนดเวลา 1 ปี นับตั้งแต่สภาเทศบาล ได้มีการประชุมกันครั้งแรกให้สมาชิกของสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ได้แก่ ผู้ที่ประชาชนเลือกตั้ง ประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ที่รัฐบาลแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินกว่าสมาชิกประเภทที่ 1
3. เทศบาลใดมีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีการศึกษาจบประถมศึกษาเกินกว่าครึ่งให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 1 อย่างเดียว

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานเทศบาลยังประสบปัญหาอยู่ เพราะกฎหมายจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2475 ให้ความอิสระในการปกครองตนเองที่กว้างขวางและมุ่งเน้นฝึก

ประชาชนให้เข้าโอบอ้อมประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเป็นสำคัญ หรือหนักไปในทางการเมืองมากกว่าการบริหารทำให้สมาชิกสภาเทศบาล มักทำตนเป็นนักการเมืองมากกว่านักบริหาร และจะใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีจนเกินไป จนคณะเทศมนตรีล้มบ่อยๆ ต่อมาจึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลอีกหลายครั้ง จนกลายเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้มาถึงปัจจุบันนี้

ในขณะนี้รัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด แต่ปรากฏว่า การจัดตั้งเทศบาลดำเนินไปอย่างเชื่องช้า คือ ตั้งแต่การริเริ่มดำเนินการจัดเทศบาลมาใน พ.ศ. 2478 จนถึง พ.ศ. 2500 มีการจัดตั้งเทศบาลรวมทั้งสิ้น 120 แห่ง ดังนั้นเพื่อป้องกันการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไม่ต้องหยุดชะงัก รัฐบาลจึงหวนกลับมากระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เพราะกระทำได้ง่ายกว่าและประหยัดเวลากว่า โดยสุขาภิบาลไม่ต้องมีสภาและคณะมนตรี แต่จัดเป็นรูปคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารงานไปด้วย และผู้ดำเนินการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ค่าใช้จ่ายจึงมีน้อยกว่า

ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้บรรลุผลทุกด้าน แม้ว่ารัฐบาลจะจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นเพิ่มอีกแล้วก็ตาม แต่มีพื้นที่จำนวนมากที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล

ในปี พ.ศ. 2499 จอมพล แปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น ได้เห็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา และยุโรปและอยากที่จะให้คนไทยมีส่วนร่วมในการปกครองให้มากขึ้นจึงคิดจะจัดให้มีสภาตำบลขึ้น ทำหน้าที่บริหารกิจการของแต่ละตำบล ในระยะแรกกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่ง 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอชี้แจงราษฎรให้ทราบถึงจุดมุ่งหมาย แล้วดำเนินการจัดตั้งสภาตำบลให้เสร็จสิ้นภายใน 3 เดือน แต่การจัดตั้งองค์การปกครองตำบลตามคำสั่งนี้ ยังเป็นการทดลองเท่านั้น มิได้มีลักษณะการจัดตั้งองค์การตามตัวบทกฎหมายแต่ประการใด และสภาตำบลตามคำสั่งนี้ยังไม่มีอิสระในการปกครองตนเองเพียงพอ เช่น ไม่มีงบประมาณของตนเองเป็นสัดส่วน ไม่มีเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนเอง และประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยเกินไป การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 นี้ขึ้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้ดำเนินการปกครองท้องถิ่นในรูป "องค์การบริหารส่วนตำบล" โดยยกฐานะตำบลที่มีประชากรหนาแน่นพอสมควรและมีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น 44 แห่ง

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ปรากฏว่าไม่สู้จะได้ผลนักเพราะตำบลที่สามารถยกขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนน้อย นอกจากนี้ยังมีสภาตำบลตามคำสั่งที่

222/2509 และในรูปสภาตำบลตามคำสั่ง 275/209 ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามโครงการพัฒนาพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตยของกระทรวงมหาดไทยบ้าง ดังนั้นในปลายปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และได้ปรับปรุงรูปการปกครองตำบลใหม่ เรียกว่า “สภาตำบล” แทน ซึ่งสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 นี้ ยังไม่อาจจัดว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น เพราะขาดลักษณะหลายอย่างตามอุดมคติของการปกครองท้องถิ่น เช่น ไม่เป็นนิติบุคคล ไม่มีอำนาจออกข้อบัญญัติตำบล ไม่มีอำนาจจัดหารายได้ โครงการต่างๆ ที่สภาตำบลจัดทำจะต้องผ่านความเห็นชอบของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด สภาจังหวัด จึงจะดำเนินการได้ เป็นต้น

รัฐบาลหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2514 ได้ปรับปรุงให้กรุงเทพฯ มีการจัดการปกครองพิเศษ เนื่องจากกรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวง มีลักษณะแตกต่างไปจากส่วนอื่นๆ ของประเทศ ฉะนั้นการจัดการปกครองกรุงเทพฯ ในรูปแบบจังหวัด อำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ย่อมไม่เหมาะสมและขาดความคล่องตัว ซึ่งในขั้นแรกได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2513 ให้จัดการปกครองกรุงเทพฯ เป็นจังหวัดพิเศษ ภายใต้การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานคร แต่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มุ่งในด้านประสิทธิภาพในการบริหาร จึงให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองน้อยมาก ในปี พ.ศ. 2518 จึงได้มีการพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ปรับปรุงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานมากขึ้นทั้งผู้ว่าราชการ และสภามาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น และให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง

ต่อมาในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2521 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อจัดระเบียบบริหารท้องถิ่นเมืองพัทยาเป็นรูปแบบพิเศษ ให้สุขาภิบาลนาเกลือ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบการบริหารครอบคลุมพื้นที่พัทยายู่แล้ว จัดระเบียบบริหารท้องถิ่นแบบใหม่ เรียกว่า “เมืองพัทยา” ขึ้นแทน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ได้นำเอาหลักการจัดการเทศบาลแบบ “ผู้จัดการ” มาใช้ในประเทศไทย

แม้ว่ารัฐบาลจะดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้ประชาชนมีโอกาสปกครองตนเองหลายรูปแบบ แต่การดำเนินการขององค์การท้องถิ่นยังประสบปัญหาและอุปสรรค ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526)

1. ปัญหาทางการเงิน พบว่าองค์การปกครองท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย เนื่องจากรัฐบาลกลางกำหนดประเภทรายได้ และอัตราส่วนของรายได้ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นไม่เพียงพอ และไม่เป็นธรรม โดยรัฐบาลกลางจะรวมอำนาจในการจัดเก็บภาษีและ

แบ่งให้องค์การปกครองท้องถิ่นแต่เพียงส่วนน้อยที่เหลือส่วนใหญ่เป็นของรัฐบาลกลาง ทำให้
องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องมาขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในรูปของเงินอุดหนุนถือว่า
ไม่ชอบด้วยหลักการ โดยทำให้รัฐบาลกลางสามารถเข้ามาแทรกแซง ควบคุมองค์การ
ปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ยังจะมีผลต่อความเป็นอิสระในการปกครองตนเองอีกด้วย

2. ปัญหารัฐบาลและข้าราชการ รัฐบาลจะมององค์การปกครองท้องถิ่นว่าเป็นหน่วย
งานที่รัฐบาลสร้างขึ้น รัฐบาลจะทำอย่างไรก็ได้ อาทิเช่น รัฐบาลต้องการให้มีอำนาจหน้าที่
แค่ไหน มีรายได้อย่างไร ก็สามารถออกกฎหมายสั่งลงมาได้หรือสั่งยุบได้ ขณะเดียวกัน
ข้าราชการของรัฐบาลก็ยังมีความรู้ดีกว่าตนมีฐานะ ศักดิ์ศรี และความสามารถเหนือเจ้าหน้าที่ของ
องค์การ

ปกครองท้องถิ่น จากความรู้สึกดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการสร้างภาพพจน์ไม่ถูกต้อง การ
ไม่ให้เกิดกรณีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นดังกล่าว เป็นการทำลายคุณค่าและไม่ยอมรับหลักการการ
ปกครองแบบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอธิปไตย เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครอง
ท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนโดยการเลือกตั้ง ย่อมจะต้องมีเกียรติและศักดิ์ศรีเป็นที่ยอม
รับของทางราชการ

3. ปัญหาประชาชน ประชาชนในที่นี้ หมายถึงประชาชนในฐานะที่ได้รับเลือกเข้ามาเป็น
เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นยกตัวอย่างของสภาเทศบาลจะพยายามล้มคณะเทศมนตรี
โดยการเปิดอภิปรายทั่วไป หรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีโดยขาด
เหตุผลอันชอบธรรม หรือเพื่อตนและพวกท้องถิ่นจะได้มีโอกาสเป็นคณะเทศมนตรีแทน

4. กฎหมาย กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น
รัฐบาลกลางเป็นฝ่ายที่มีอำนาจแต่ฝ่ายเดียว ในการที่จะตราขึ้นและบังคับใช้กับองค์การปกครอง
ท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่มีปัญหาในด้านการตีความกฎหมายและระเบียบข้อบังคับดัง
กล่าว รัฐบาลกลางจะเป็นฝ่ายที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตีความ ดังนั้นการตีความมักเป็นไป
ลักษณะที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายรัฐบาลเป็นสำคัญ

5. ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยการ
ปกครองท้องถิ่นก็เป็นไปโดยการขาดวางแผนการดำเนินการ ที่เป็นอยู่มักมุ่งแก้ไขเฉพาะ
หน้าที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดหน่วยงานวางแผน และไม่มีเจ้าหน้าที่ด้าน
การวางแผนโดยตรง การขาดหน่วยงานวางแผนและบุคลากร ผู้ชำนาญด้านการวางแผนทำให้
หน่วยการปกครองท้องถิ่น (ยกเว้นเทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองหาดใหญ่) ยังไม่มีการ
จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่จะเป็นเครื่องชี้นำการพัฒนา และประสานการลงทุนด้าน
สาธารณูปโภค สาธารณูปการระหว่างรัฐและเอกชนได้ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2533)

6. ปัญหาการจัดโครงสร้างการจัดองค์การของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เมื่อพิจารณาถึง
โครงสร้างการจัดองค์การของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่จะบริหารงานท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

จะพบว่ารูปแบบการจัดองค์การของหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูปไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่าที่ควร เช่น บางพื้นที่มีสภาพทางเศรษฐกิจที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น เช่น พื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งจะมีการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมและกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่อง จำเป็นต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การจัดบริการสาธารณสุขไปโดยรวมทั้งการเตรียมการรับมือกับปัญหาทางสังคมที่จะติดตามมา ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการขาดแคลนสาธารณสุขไปการ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวเช่นนี้ จะต้องมีขีดความสามารถสูงในการสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่เกิดขึ้น เทศบาล - สุขาภิบาลในรูปแบบที่เป็นอยู่อาจไม่สามารถบริหารงาน เพราะขาดบุคลากรที่ชำนาญเฉพาะด้าน ขาดรายได้ และมีระเบียบวิธีปฏิบัติที่ยุ่งยากและซับซ้อน

แม้ว่าการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นมีปัญหา รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างก็ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไขประสิทธิภาพการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยพิจารณาจากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ามบริหารประเทศ เช่น ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2523 เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลครั้งแรกว่า “ส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทมีสิทธิและความสามารถในการปกครองตนเอง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน” คณะรัฐมนตรีโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2531 ว่า “ส่งเสริมและปรับปรุงการกระจายอำนาจการปกครองสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น การบริหารการเงินและการคลังส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระ และประสิทธิภาพสูงขึ้น” คณะรัฐมนตรีของนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 มีนโยบาย “ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับให้มีการกระจายอำนาจการบริหารสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และบริการประชาชน” เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายว่า “การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับตลอดจนเพิ่มบทบาท และอำนาจในการตัดสินใจขององค์การปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และการวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล เป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความคล่องตัว และร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนโยบายด้านการคลังที่สนับสนุนให้รายได้ที่จัดเก็บในท้องถิ่นนั้นในอัตราที่เหมาะสม” (ตระกูล มีชัย, 2537)

จากนโยบายดังกล่าวของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ในที่สุดได้มีการประกาศ

พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม 2538 (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2538) ทำให้สภาตำบลส่วนหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และทำให้สภาตำบลอีกส่วนหนึ่งที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 3 ปีซ้อนหลังติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาทได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะพิเศษ ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2539)

1. มีอิสระในการบริหารงานและมีความเป็นนิติบุคคล โดยที่รัฐได้กระจายอำนาจในการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจในการบริหารงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการพัฒนาตำบล การใช้อำนาจอิสระในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย อำนาจอิสระในการออกข้อบัญญัติตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตตำบลเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและอำนาจอิสระในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง คือ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน การที่กฎหมายฉบับนี้สำเร็จลงในยุคกระจายอำนาจ ทำให้หน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ มีความอิสระมากขึ้น

2. มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล เห็นได้ว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและนับเป็นส่วนใหญ่ (2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด) สำหรับในส่วนที่เหลือแม้จะมาโดยตำแหน่ง แต่ก็เป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกัน คือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน (ยกเว้นตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล) สำหรับฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีที่มาจากการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเดียวกัน

3. องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่เกิดจากกระแสเรียกร้องและความต้องการของประชาชน และความต้องการของประชาชนที่มีอำนาจในการบริหารงานในตำบลของตนให้มากขึ้น จากจุดนี้เองส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่มีความตื่นตัวในการปกครองตนเองสูง และเป็นการฝึกหัดให้ประชาชนได้เรียนรู้วิธีการบริหารงาน การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รวมทั้งจะให้มีการแก้ไขปัญหา และความต้องการของประชาชน นั้นตรงเป้าหมายมากที่สุดอีกด้วย

นับแต่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2538 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กรมการปกครองและกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการภายใต้กรอบของการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้บริหารงานได้อย่างมีอิสระ และตรงกับความต้องการของประชาชน การดำเนินการดังกล่าวที่สำคัญมีดังนี้

1. เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่.....) พ.ศ..... เพื่อแก้ไขคุณสมบัติเรื่องอายุและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบลในมาตรา 8(1) และมาตรา 9(1) และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งระดับชาติ ปัจจุบันพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 มีผลบังคับใช้แล้ว

2. สั่งการจังหวัดให้แนะนำองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ ให้ชักชวนประชาชนในตำบลเข้าร่วมฟังการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. สั่งการให้นายอำเภอพิจารณาอุปอำนาจ ให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลของตน โดยระมัดระวังบทบาทมิให้มีการครอบงำการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. แนะนำให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำโครงการพัฒนา เพื่อร่วมเฉลิมฉลองพิธีกาญจนาภิเษก โดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

5. สั่งการจังหวัดให้แนะนำองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินกิจการทางด้านการพัฒนาสังคมควบคู่กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยขอให้เห็นความสำคัญในด้านการพัฒนาสตรี เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการ รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในตำบล

6. การพัฒนาในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ให้แจ้งดำเนินการนั้น ๆ ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้า หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นใดๆ ก็ให้หน่วยงานนั้นมาพิจารณาด้วย

ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยได้ยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งสิ้น 6,397 แห่งแล้ว จากการประกาศจัดตั้งในราชกิจจานุเบกษา โดยครั้งแรกจำนวน 617 แห่ง มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม 2538 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2538 ครั้งที่สอง จำนวน 2,143 แห่ง มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2539 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2539 และครั้งที่สาม จำนวน 3,639 แห่ง มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2540

ในเขตพื้นที่อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย ประกอบด้วย 7 ตำบล มีสภาตำบลที่ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล 6 ตำบล กล่าวคือ ตำบลหนองหัวช้าง ได้รับประกาศแต่งตั้งในครั้งแรกของกระทรวงมหาดไทย ส่วนตำบลวังชมภู ศรีชมภู ศรีสำราญ ป่าแฝก และคอนหม่อนนาง ได้รับการแต่งตั้งในครั้งที่สามของกระทรวงมหาดไทย จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าประชาชนในเขตอำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย มีความรู้ความเข้าใจในเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลมากน้อยเพียงใด การวิจัยครั้งนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหนึ่งในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการท้องถิ่น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจของประชาชน เรื่ององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย เป็นกรณีศึกษา

1.3 ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย

3.1 ประชากร ศึกษาจากประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย รวมทั้งสิ้น 14,681 คน (ในเขตพื้นที่ 6 ตำบล)

3.2 กลุ่มตัวอย่าง กำหนดกลุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้งหมดได้ 375 คน

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

ความรู้ความเข้าใจ หมายถึง ความรู้ความเข้าใจด้านความหมายของการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หน้าที่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รายได้ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และการกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประชาชน หมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย ในปี พ.ศ. 2540

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง สภาตำบลในเขตอำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย ที่มีรายได้สามปีย้อนหลังเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของประชาชนในเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ได้รับข้อเสนอแนะแนวทางต่อสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย
3. เป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอน เรื่องการปกครองท้องถิ่นของไทย