

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

2.1 หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การทำให้รัฐดำรงอยู่ได้นั้น จำเป็นต้องกำหนดองค์กรแห่งอำนาจขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปกครองรัฐ องค์กรดังกล่าวก็คือ รัฐบาล ซึ่งหมายถึงคณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหาร อำนาจอหน้าที่ของรัฐบาลนั้น ไม่เพียงแต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้อำนาจนโยบายการปกครองประเทศอีกด้วย ส่วนประกอบของรัฐบาลจะมีมากน้อยอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองประเทศ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ การใช้อำนาจปกครองและบริหารประเทศโดยทั่วไปแล้วมีหลักสำคัญอยู่ 3 ประการคือ

- หลักการรวมอำนาจ (Centralization)
- หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Division of Power)
- หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

2.1.1 หลักการรวมอำนาจ (Centralization)

การปกครองทั่วประเทศอยู่ภายใต้การอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาลกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (Hierarchy) เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง คือ

2.1.1.1 การรวมอำนาจทางด้านการคุ้มกันและรักษาความสงบทั้งภายในและภายนอกประเทศเอาไว้ที่ส่วนกลาง อันได้แก่กำลังทหารและกำลังตำรวจ โดยไม่ยอมให้ส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระหรือไม่ขึ้นต่อส่วนกลาง ทั้งนี้ก็เพื่อรวมกองกำลังบังคับต่าง ๆ ให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อที่จะใช้กำลังบังคับให้ได้โดยเด็ดขาดและทันทั่วทั้งที่ ในกรณีที่จะต้องใช้อำนาจบังคับนั้นเป็นการให้อำนาจอย่างมากแก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางในการดำเนินการปกครองประเทศ และยังเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของประเทศเป็นสำคัญ

2.1.1.2 การรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลางหรือเป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระวังหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่าง ๆ ไว้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น การบริหารการคลัง การป้องกันประเทศ เป็นต้น กล่าวคือให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นหัวหน้ากระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายได้ทั่วประเทศ สำหรับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องฟังคำสั่งจากหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

2.1.1.3 มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป กล่าวคือกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา หมายถึงระดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ให้ขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นสถานการบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ ซึ่งต้องปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงกว่า โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ และผู้มีอำนาจบังคับบัญชาก็ต้องรับผิดชอบในราชการที่ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาได้ปฏิบัติไปในคำสั่งหน้าที่ของตน

2.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Division of Power)

การปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ เป็นรูปแบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักสหพันธรัฐ (Federalism Status) เป็นรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจ (Division of Power) ซึ่งเป็นการจัดองค์การการปกครองแบบผสมผสานระหว่างระบบรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ อันเนื่องจากผลของประวัติศาสตร์ของประเทศ ที่แต่เดิมการกระจายอำนาจนำมาซึ่งความยุ่งเหยิงอย่างมาก แต่รูปแบบการปกครองที่มีรัฐบาลกลางเข้มแข็งก็กลับไม่ก่อให้เกิดทางเลือกทางการเมืองมากนัก ภายใต้สถานการณ์นี้รูปแบบการปกครองที่ผสมผสานกันระหว่างสองระบบจึงถูกนำมาใช้ โดยกำหนดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ที่เกินกว่ารัฐบาลของรัฐจะสามารถจะกระทำได้ เช่น การป้องกันประเทศ และปล่อยให้รัฐบาลของรัฐทำหน้าที่ในส่วนท้องถิ่นเอง เช่น กิจการตำรวจ หรืองานดับเพลิง ดังนั้นการรวมศูนย์อำนาจที่พอเหมาะและการประสานงานที่เหมาะสมเป็นการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือความยุ่งเหยิงของกิจการภายในประเทศและในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Straayer, 1973 : 26-27)

Charles R. Adrian (1971 : 67) ได้ให้ความหมายของระบบสหพันธรัฐ(Federal System)และการร่วมสมาพันธรัฐ (Confederation of States) ไว้ดังนี้

ระบบสหพันธรัฐ (Federal System) “เป็นระบบที่อำนาจถูกแบ่งแยกออกกระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐบาลมีอำนาจทางกฎหมายสูงสุดภายในอาณาเขตอำนาจของตน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทั้งสองเป็นไปในรูปแบบของการแข่งขัน, การร่วมมือ หรือเป็นไปในทั้งสองรูปแบบ”

การร่วมสมาพันธรัฐ (Confederation of States) “เป็นการร่วมกันทางการเมืองของรัฐอิสระหลายรัฐภายใต้จุดมุ่งหมายเดียวกัน ทั้งในเรื่องของการต่างประเทศ และการร่วมกันป้องกันประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจระหว่างรัฐในระดับต่างๆ เกิดจากการร่วมมือกันระหว่างรัฐ และรัฐบาลกลางจะได้รับมอบอำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ”

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าระบบสหพันธรัฐนั้นเป็นการแบ่งแยกอำนาจอำนาจอธิปไตยกันอย่างชัดเจนระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งคือการจัดสรรอำนาจให้เกิดความเหมาะสมทั้งสองฝ่าย แต่ระบบสหพันธรัฐของอเมริกาเป็นรูปแบบที่รัฐบาลถูกจำกัดอำนาจ (Limited Government) โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดอำนาจของรัฐบาลไว้ (Adrian, 1971 : 67) ทำให้รัฐบาลทั้งสองมีขอบเขตอำนาจของตนเองและขอบเขตอำนาจที่จะใช้ร่วมกัน ซึ่งจะกล่าวเพิ่มเติมในภายหลัง

สำหรับการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐบาลทั้งสองคือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐนั้นพอจะแยกได้ดังนี้ คือ (C. Herman Pritchett, 1959: 63-65)

1. อำนาจเฉพาะของรัฐบาลกลาง (Exclusively National Powers.) อันได้แก่ อำนาจทางด้านการต่างประเทศ, อำนาจในการประกาศสงครามกับประเทศอื่น, อำนาจในการกระทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีอำนาจด้านการกำหนดระบบการเงิน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อควบคุมการผลิตเงินตราประเทศของส่วนกลาง

2. อำนาจเฉพาะของรัฐบาลมลรัฐ (Exclusively State Powers.) ซึ่งรัฐธรรมนูญสหรัฐมิได้กำหนดไว้เป็นพิเศษว่าเป็นอำนาจอะไรแต่เป็นอำนาจที่สงวนไว้ให้กับมลรัฐ มิได้ให้กับรัฐบาลกลางไปนอกจากที่รัฐธรรมนูญสหรัฐกำหนด อันได้แก่อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับกิจการภายในมลรัฐของตน เช่น ดำรง การศึกษา เป็นต้น รวมถึงการควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นของมลรัฐตน

3. อำนาจที่ใช้ร่วมกัน (Concurrent Powers.) เป็นอำนาจที่ใช้ร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางในการจัดเก็บภาษีและกำหนดข้อตกลงทางการค้าในมลรัฐต่างๆ ในขณะเดียวกันก็ให้สิทธินี้แก่รัฐบาลท้องถิ่นภายในอาณาเขตของรัฐตน

4. อำนาจที่ถูกยกเว้นสำหรับรัฐบาลกลาง (Powers Prohibited to the National Government.) คือ รัฐบาลกลางในฐานะที่ได้รับมอบอำนาจจากมลรัฐต่างๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญของสหรัฐในการดำเนินกิจการที่เกินความสามารถของรัฐบาลระดับมลรัฐจะกระทำไม่ได้ ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงไม่สามารถใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้ไว้แก่รัฐบาลได้

5. อำนาจที่ถูกยกเว้นสำหรับรัฐบาลมลรัฐ (Powers Prohibited to the States.) จุดมุ่งหมายของการยกเว้นอำนาจของมลรัฐนั้น เพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจการบังคับควบคุมของส่วนกลางในเรื่องของกิจการต่างประเทศ ระบบเงินตรา การค้าระหว่างประเทศ มิให้มลรัฐเข้าก้าวก่ายหน้าที่เหล่านั้นอันอาจก่อให้เกิดความยุ่งเหยิงขึ้นภายในประเทศและทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

6. อำนาจที่ถูกยกเว้นสำหรับทั้งสองรัฐบาล (Powers Prohibited to both the Nation and the States.) การยกเว้นอำนาจของรัฐบาลทั้งสองเพื่อเป็นการปกป้องประชาชนของประเทศ จากการกระทำของรัฐ

สำหรับประเภทของอำนาจ ซึ่งในอธิบายถึงรูปแบบของอำนาจระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลมลรัฐนั้น มีดังต่อไปนี้ (Saye, Allums and Pound, 1950 : 61-63)

1. Delegated Powers. รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจนี้ให้เป็นของรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้มาจากการที่มลรัฐต่างๆ มอบอำนาจ (Delegation) ให้รัฐบาลกลางหรือเรียกว่า "Enumerated Powers" อันเป็นอำนาจที่ถูกระบุตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดอำนาจของรัฐบาลกลางไว้อย่างชัดเจนแน่นอน

2. Implied Powers. เป็นอำนาจโดยนัย เกิดจากการมอบอำนาจ แต่มิได้มีการระบุแน่ชัดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าเป็นอำนาจใด เป็นอำนาจที่ส่งผลให้รัฐบาลกลางสามารถออกกฎหมายที่เห็นสมควรและมีความจำเป็นและเหมาะสมต่อการบริหารอำนาจที่มีมาก่อน และอำนาจทั้งหลายที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ

3. Reserved Powers. เป็นอำนาจของรัฐบาลมลรัฐที่สงวนไว้ มิได้มอบให้กับรัฐบาลกลางหรือเป็นการละเว้นไว้ให้กับมลรัฐ อำนาจนี้มิได้ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐ หรือในที่ใดๆ และมิได้ถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญเหมือนกับอำนาจของรัฐบาล

กลาง เป็นอำนาจโดยแท้หรืออำนาจดั้งเดิม (Inherent or Original) เป็นการเน้นย้ำความเป็นจริงที่ว่ามลรัฐเป็นเจ้าของอำนาจก่อนที่จะตกอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

4. Concurrent Powers. เป็นอำนาจที่ใช้ร่วมกันของรัฐบาลทั้งสองรัฐบาล เช่น การเก็บภาษี ในความเป็นจริงแล้วอำนาจที่รัฐบาลมลรัฐมอบให้รัฐบาลกลาง เป็นอำนาจที่มลรัฐไม่จำเป็นต้องใช้ก็ได้ รัฐธรรมนูญได้ละเว้นมิให้มลรัฐใช้อำนาจที่อยู่ก้ำก๋ายในกิจการของรัฐบาลกลาง ซึ่งโดยธรรมชาติของอำนาจแล้วจะเป็นตัวตัดสินว่าอำนาจใดเป็นของรัฐบาลกลาง อันใดเป็นของรัฐบาลมลรัฐ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งโดยชัดแจ้งหรือโดยนัยก็ตามระหว่างกฎหมายรัฐและกฎหมายระดับชาติ จะถือว่ากฎหมายรัฐเป็น โฉนด

5. Forbidden Powers. เป็นการที่รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจให้กับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐ หรือทั้งสองรัฐบาล จากแนวความคิดเรื่อง รัฐบาลที่มีอำนาจจำกัด (Limited Government) ซึ่งเป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญของอเมริกา ซึ่งอำนาจที่กำหนดไว้ให้กับรัฐบาลกลางนั้นถือว่าเป็นการป้องกันมลรัฐ มิให้รัฐบาลกลางเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการภายในของมลรัฐ ส่วนการกำหนดอำนาจของรัฐบาลมลรัฐนั้นก็เป็นการปกป้องรัฐบาลกลางเองด้วย และการกำหนดอำนาจของทั้งสองรัฐบาลเป็นการปกป้องประชาชนของประเทศมิให้ถูกจำกัดสิทธิในเรื่องชีวิต, เสรีภาพ และทรัพย์สิน โดยปราศจากกระบวนการทางกฎหมาย

รัฐบาลมลรัฐ (State Government)

จากแนวความคิดของสหพันธรัฐนิยม (Federalism) และการแบ่งแยกอำนาจ (Division of Power) จะเห็นได้ว่ามลรัฐมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง โดยร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) หรือรัฐบาลกลางและมอบอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ แต่ยังคงสงวนอำนาจบางส่วนไว้ เพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างแทนตน

มลรัฐมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐซึ่งกฎหมายสูงสุดของชาติ รัฐธรรมนูญของมลรัฐเองก็ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของภายในอาณาเขตของมลรัฐ แต่รัฐธรรมนูญของมลรัฐจะไม่สามารถขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหลักได้

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลมลรัฐนั้นส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับกิจการภายในมลรัฐเป็นหลัก ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

1. รักษากฎหมายและกฎระเบียบของรัฐ
2. สนับสนุนระบบการศึกษา
3. ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับกิจการภายใน

4. สร้างถนนและงานด้านสาธารณะ
5. ก่อตั้งและล้มเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่น
6. รวบรวมเมืองต่างๆ เข้าด้วยกันเพื่อก่อให้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น
7. ออกกฎบัตรช่วยเหลือบรรษัทเอกชน
8. ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าภายในมณฑลของตน
9. จัดตั้งและคงไว้ซึ่งศาลยุติธรรม
10. เก็บภาษีเพื่อนำไปดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของรัฐบาลมณฑล

นอกจากงานที่เกี่ยวกับกิจการภายในของมณฑลแล้ว รัฐบาลมณฑลยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ กำหนดอำนาจและรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมไปถึงการยกเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่น

รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government)

อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น มีพื้นฐานแตกต่างจากอำนาจทางกฎหมายของมณฑล รัฐบาลมณฑลเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจของตัวเองอย่างแท้จริง แต่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นเป็นเสมือนสิ่งที่เกิดขึ้นจากรัฐ โดยที่อำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นได้มาจากรัฐธรรมนูญมณฑล, สถานิติบัญญัติของมณฑล รวมถึงกฎบัตรที่ออกโดยมณฑลนั้นๆ ดังนั้นถ้าเมืองใดต้องการที่จะดำเนินกิจการใดๆ แต่มิได้กำหนดไว้ในกฎบัตร, พระราชบัญญัติ หรือรัฐธรรมนูญของมณฑล จะถูกศาลตั้งพิจารณาระงับการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ

สำหรับหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นเนื่องด้วยมีรูปแบบการปกครองหลายรูปแบบ ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อน (Overlap) ในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น แต่สำหรับหน้าที่โดยทั่วไปนั้นพอจะจำแนกได้ดังนี้

1. งานบริการสังคม เช่น ด้านสวัสดิการ, โรงพยาบาล, สาธารณสุข เป็นต้น
2. งานซ่อมบำรุง เช่น ถนนหลวง, น้ำประปา, ท่อระบายน้ำ, สวนสาธารณะ, ห้องสมุด, ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น
3. งานบริการทั่วไปของเมือง เช่น งานดูแลความปลอดภัยของตำรวจ, การป้องกันไฟ, ด้านสุขภาพ เป็นต้น
4. งานพัฒนาปรับปรุงสถานที่ต่างๆ เช่น สถานีขนส่ง สนามบิน ย่านที่พักอาศัย
5. งานด้านการศึกษา (John J. Harrigan, 1988 : 160-161)

จากหลักการแบ่งแยกอำนาจของสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ว่า รูปแบบสหพันธรัฐมีลักษณะของความเป็นหนึ่งเดียวแต่ในความเป็นหนึ่งเดียวนั้น ก็มีความเป็นอิสระของแต่ละมลรัฐอยู่ด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐก็เป็นไปในสองรูปลักษณะ คือ รูปของ Marble Cake คือ อำนาจของทั้งสองรัฐบาลเกี่ยวพันกันจนบางทีไม่สามารถแยกออกได้ว่าส่วนไหนเป็นอำนาจของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐ และรูป Layer Cake คือ อำนาจของรัฐบาลทั้งสองสามารถแบ่งแยกกันอย่างเห็นได้ชัดเจนว่าส่วนใดเป็นของใคร

2.1.3 หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นคำที่ใช้กันมากทั้งในความหมายของการปกครองและการบริหาร ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่ากระจายอำนาจไว้หลายท่าน

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 8) “การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น”

Herbert A. Simon “คำว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) ในที่นี้หมายถึงสถานะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินงานของตนเองได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจเป็นสถานะที่ตรงกันข้ามกับ การรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งเป็นสถานะที่หน่วยงานระดับบนสุดหรือองค์การของรัฐบาลระดับสูงสุดเป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินงานต่างๆ ในทุกเรื่อง” (อ้างใน จรัส สุวรรณมาลา, 2538 : 1)

หลักการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาเพียงขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น หรือองค์การอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

อนึ่ง คำว่า “Decentralization” เป็นแนวความคิดของประเทศตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสถานะทางการเมือง การบริหารในประเทศไทย การแปลคำว่า “Decentralization” เป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” ได้สร้างปัญหาความเข้าใจผิดในสาระสำคัญของแนวความคิดนี้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะในคำไทยนั้นมีคำว่า

“อำนาจ” ในคำ “กระจายอำนาจ” ที่ได้แปลมา ผู้คนในสังคมไทยส่วนใหญ่มักจะตีความคำว่า “อำนาจ” ตามแบบนักกฎหมายว่าหมายถึง อำนาจอธิปไตย ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกหรือกระจายได้ ทำให้เกิดความสับสนว่าการกระจายอำนาจหมายถึงอะไรกันแน่ คำว่า “Decentralization” ในความหมายดั้งเดิมนั้นมิได้เน้นเรื่อง อำนาจ(Power) แต่อย่างใดหากเป็นเรื่องของ สถานะศูนย์กลาง (Central) และ สถานะการกระจาย (Decentral) เป็นสำคัญ หากจะมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็จะหมายถึงอำนาจการตัดสินใจ ในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งโดยธรรมชาติแล้ว ในองค์การหรือรัฐหรือสังคมหนึ่งๆ มักจะมีลักษณะรวมศูนย์หรือร่วมกันตัดสินใจ (Collective/Central Decisions) ในบางเรื่อง และมีการให้บุคคลหรือหน่วยงานแต่ละหน่วยตัดสินใจดำเนินกิจกรรมของตนเองได้โดยอิสระ (Decentral/Local/Discretionary Decisions) ในบางเรื่องอยู่เสมอ คำว่า

“Decentralization” ควรจะหมายถึงการกระจาย (อำนาจ) การตัดสินใจ มิใช่การแบ่ง อำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างรัฐอธิปไตยขึ้นในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น หากเป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองและการดำเนินกิจการสาธารณะของชุมชนโดยชุมชน และภูมิภาคต่างๆ ภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกัน (จรัส สุวรรณมาลา, 2538 : 10-11)

ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ(ชานาญ ยุวบูรณ์, 2503 : 8)

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง
2. การกระจายอำนาจ (Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น การกระจายอำนาจตามกิจการจึงไม่ถืออาณาเขตเป็นเครื่องกำหนดองค์การที่ได้รับอำนาจอาจจัดทำกิจการได้ทั่วประเทศ หรือทำเฉพาะภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งของประเทศก็ได้ตามแต่กฎหมายจะกำหนด การกระจายอำนาจลักษณะนี้เป็นการกระจายอำนาจทางบริหารมากกว่าจะเรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการปกครอง

ในที่นี้ การกระจายอำนาจสามารถแยกออกเป็น 2 มิติคือ การกระจายอำนาจทางการเมืองและการกระจายอำนาจทางการบริหาร (ปธาน สุวรรณมงคล, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 95)

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงนโยบาย และการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น โดยเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมด้วย เช่น รัฐบาลมีนโยบายให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจึงให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้เพิ่มขึ้นโดยมีการออกกฎหมายรองรับเพื่อสามารถดำเนินกิจกรรมได้เองในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

2. การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration Decentralization) เป็นการตัดสินใจและการดำเนินการภายในขอบเขตองค์การนั้นและตามอำนาจกฎหมายที่ได้รับมอบให้กับองค์การ โดยที่จะมีการกระจายอำนาจการบริหารหรือเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) จากระดับบนลงไปสู่ระดับล่างๆ ตามลำดับภายในองค์การนั้น เช่น กระทรวงมหาดไทยแบ่งอำนาจการตัดสินใจในเรื่องบางเรื่องไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการแทนได้ไม่ต้องขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยอีก

จากนัยดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาถึงการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจแล้วจะต้องมีการพิจารณาโดยแยกแยะว่ากำลังพิจารณาเรื่องอะไร มิใช่เป็นการกล่าวโดยรวมๆ มิฉะนั้นจะเกิดความคลุมเครือสับสนว่าจะกระจายอำนาจอะไร นอกจากนี้การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจยังเป็นเรื่องขององศา (Degree) อีกด้วยว่าจะมีการถ่ายโอนอำนาจอำนาจออกไปยังระดับต่างๆ มากน้อยเพียงใด ในกิจกรรมใดบ้าง การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจจึงเป็น การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการจัดความสัมพันธ์นี้จะต้องมีการดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงมิได้หมายถึงการสูญเสียอำนาจของผู้ที่เคยมีอำนาจอยู่ แต่เป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและสอดคล้องกับลักษณะของภารกิจของรัฐในขณะนั้นและในอนาคต (ปธาน สุวรรณมงคล, เพิ่งอ้าง)

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะขอแยกกล่าวในประเด็นใหญ่ๆ 2 ประการคือ (ลิขิต หิรัเวศิน, 2539 : 267)

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเมืองบนระดับชาติและ โครงสร้าง

ฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นในระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สถานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้นซึ่งได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวง่าย ๆ ก็คือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือรากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนร่วมและลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงไม่เพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคม ในแง่การสร้างรายได้ ความเจริญต่างๆ ในท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจ มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการคือ (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520 : 8-10)

1. เป็นองค์การที่ไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาของราชการบริหารราชการส่วนกลาง ก็คือ องค์การซึ่งเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) ตามกฎหมาย กล่าวคือ องค์การที่เป็นนิติบุคคลนี้มีงบประมาณของตนเอง มีความอิสระและสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายกำหนด
2. มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Autonomy) เพราะถ้าองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางเสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่มีความไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง แต่อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระทั่งต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น
3. เป็นองค์การที่มีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของตนเองเป็นผู้ปฏิบัติงาน เพราะถ้าให้ข้าราชการที่สังกัดการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางไปปฏิบัติ ตัวบุคคลเหล่านั้นจะ

ถูกบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ ตามความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง เจ้าหน้าที่ระดับบริหารก็ควรจะได้มาด้วยวิธีการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย (Democratically Elected Authorities) เพราะการแต่งตั้งบุคคลโดยความเห็นชอบของส่วนกลางโดยปราศจากความเห็นชอบ หรือยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่น ขัดแย้งกับหลักการปกครองตนเองอย่างเด่นชัด

จากแนวคิดดังกล่าวอาจพอสรุปได้ดังนี้ คือ การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นระบบบริหารการปกครองที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง เป็นการโอนอำนาจให้ หรือยกอำนาจให้ เป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์ประกอบท้องถิ่นโดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธภาพระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหากแยกจากส่วนกลาง

ซึ่งตรงกันข้ามกับคำว่าการรวมอำนาจ (Centralization) แปลว่าระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการต่างๆ ทั่วประเทศ ส่วนการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการที่รัฐบาลแบ่งงานออกไปให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง โดยส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินงานบางเรื่องให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งไปจากส่วนกลาง เจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังขึ้นต่อส่วนกลางโดยตรง

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีผู้ให้ความหมายไว้มากมาย แต่ก็มีลักษณะที่สำคัญๆ คล้ายคลึงกัน ดังจะได้ยกมาพิจารณาโดยสังเขปดังนี้

Charles R. Adrian (1996 : 637) “การปกครองท้องถิ่น คือ หน่วยย่อยทางการเมืองของรัฐบาลระดับชาติ รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครอง และวัฒนธรรมของภูมินั้นๆ โดยปกติ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางของรัฐบาลกลางเพื่อความสะดวกและมีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมในระดับท้องถิ่น แต่ในบางพื้นที่การบริการสาธารณะจะ

ขึ้นอยู่กับประชาชนในพื้นที่นั้นๆ เพื่อที่จะสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างถูกต้อง”

William A. Robson (1953 : 574) “ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น คือ ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง และมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) และมีองค์การที่จำเป็น ในการที่ควบคุมกิจกรรมของตัวเองให้เป็นไปตามความประสงค์ของท้องถิ่นนั้นๆ อันเป็นการแสดงถึงอำนาจที่มีอยู่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้อย่างอิสระจากการควบคุมจากภายนอก และแสดงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารกิจการของตนเอง”

ประหยัด หงษ์ทองคำ “การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง การกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองดังกล่าว โดยหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้วถือว่าเป็นผลดีแก่การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีส่วนร่วม และเป็นการให้การศึกษาทางการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนด้วยการปฏิบัติด้วยตนเอง ย่อมจะเป็นการให้การศึกษาที่ได้ผลอย่างแท้จริง”

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 12) “การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแค่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของคนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย”

Dilys M. Hill (1974 : 23) “ทั่วไปแล้วหมายถึงระบบของหน่วยท้องถิ่นที่มีอาณาเขตแน่นอน เป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วและกฎหมายพิเศษ และมีอิสระทางการเมืองและการบริหารตนเอง”

2.2.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ สารสำคัญของหลักการของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นนั้น หมายถึงการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจจะมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของ

พื้นที่ เช่น องค์การปกครองท้องถิ่นของไทย แบบนครหลวง เทศบาล สุขาภิบาลและ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีลักษณะแตกต่างกันโดยเหตุผลดังกล่าว

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมหมายความว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การ

3. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะเป็นได้แบ่งเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

ประเภทแรก องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับ สุขาภิบาล เทศบัญญัติ เป็นต้น

ประเภทที่สอง เป็นสิทธิที่สำคัญ และเป็นหัวใจของการดำเนินงานของ องค์การปกครองท้องถิ่น ก็คือสิทธิในการกำหนดงบประมาณของตัวเองในการจะดำเนินงานของท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) ในการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยทั่วๆ ไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกันคือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

ประธาน คณะนิติศึกษากร (2537 : 9) เห็นว่าองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น คือ

1. ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่น (Local People) นั้นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

2. ต้องมีองค์กรที่สำคัญซึ่งหมายถึงสภาท้องถิ่น (Local Council) เพื่อเป็นสถาบันในการที่จะแสดงถึงเจตจำนงของคนในท้องถิ่น

3. ต้องมีเขตพื้นที่ (Territory) ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่เจ้าหน้าที่กำหนดไว้ให้ โดยกฎหมายและเขตพื้นที่นี้จะต้องสอดคล้องกับงบประมาณ หรือรายได้ เพื่อการบริหารการปกครองตนเองอย่างเพียงพอ

4. ต้องให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริหารปกครองท้องถิ่นนั้นๆ มีสภาพนิติบุคคล (Juridic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง

5. ต้องให้หน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นมีรายได้ (Revenue) และมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budget) เพื่อการบริหารงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองได้

6. ต้องไม่ให้นโยบายการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชา หรืออยู่ภายใต้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาของนโยบายการปกครองทางราชการหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อความมีอิสระในการปกครองท้องถิ่นจะต้องอยู่ในการควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐจะปลอดจากการควบคุมของรัฐมิได้

7. ต้องมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะขัดหรือละเมิดบทบัญญัติหรือกฎหมายของรัฐมิได้

8. ต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและจะต้องได้รับการสนับสนุน (Support) และการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2.2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ในเรื่องวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยหลักสากลมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้คือ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 40-46)

1. เพื่อให้้องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนดังที่ได้กล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการปกครองท้องถิ่นแล้วว่า การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หรือมีส่วนเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะโดยการสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนเลือกเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การปกครองท้องถิ่น หรือแม้แต่ในฐานะประชาชนผู้คอยเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนตนในองค์การปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าว มีส่วนในการเรียนรู้ถึง

กระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่น อันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หลักการอันถือได้ว่าเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยก็คือ เป็นการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งคำสั่งบังคับบัญชาจากเบื้องบน หลักการปกครองท้องถิ่นที่อนุญาตให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะปกครองตนเอง ดังนั้น ในองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะรับผิดชอบบริหารกิจการท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างอิสระโดยไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางทุกกรณีไป เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างก็เป็นประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนท้องถิ่นนั่นเอง

3. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และอย่างมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์ประการนี้อาจแบ่งพิจารณาได้ 2 ประเด็นแรก คือการให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมายหรือตรงต่อความต้องการที่แท้จริง และอีกประเด็นหนึ่งนั้นเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นให้บริการสนองความต้องการนั้นอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

4. เพื่อให้องค์การท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เมื่อสังคมยังไม่มี ความเจริญ ความต้องการและปัญหาของประชาชนก็ยังไม่มีความซับซ้อน ประชาชนอาจต้องการเพียงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเท่านั้น รัฐบาลกลางจึงสามารถดูแลได้ แต่เมื่อสังคมมีความเจริญมากขึ้นเรื่อยๆ ความต้องการและปัญหาต่างๆ ก็เกิดขึ้นมากมาย จนรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อาจจะปกครองดูแลได้ทั่วถึง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยการตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2540 : 42-47) บทบาทของการปกครองท้องถิ่นต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีอย่างน้อย 7 ประการดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยก่อให้เกิดการศึกษาทางการเมือง (Political Education)
2. ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Greater Political Participation by the People) การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากเลือกตั้งมีประโยชน์เริ่มตั้งแต่กระตุ้นความสนใจของประชาชน และการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการ

เลือกตั้ง เสนอนโยบายให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิดถกเถียงและตัดสินใจเลือก ก็ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

3. ก่อให้เกิดการสร้างและฝึกอบรมผู้นำการเมือง(Training in Political Leadership)

4. ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability)

5. ก่อให้เกิดความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) เมื่อการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น ความเสมอภาคทางการเมืองก็มีความเป็นไปได้มากขึ้น การปกครองแบบประชาธิปไตยจะช่วยให้โอกาสแก่ประชาชนในการเลือกตั้ง การจัดตั้งกลุ่มการเมือง และมีเสรีภาพในการแสดงความเห็นที่เพิ่มขึ้นไปอีก ขณะเดียวกัน มันก็จะช่วยให้การรวมศูนย์อำนาจเป็นไปได้ยาก และยังมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาทางการเมืองของประชาชนแต่ละคนด้วย

6. ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Accountability)

7. ก่อให้เกิดการตอบสนองที่ดีกว่าจากผู้นำ และนำไปสู่ประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อท้องถิ่น (Greater Responsiveness and Efficiency)

2.2.4 การกำหนดบทบาทของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การพัฒนาเพื่อการกระจายจะทำให้สำเร็จลงได้ก็ต่อเมื่อมีการกำหนดบทบาทของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ กับรัฐบาลกลางให้ชัดเจน สำหรับการกำหนดบทบาทรัฐบาลระดับต่างๆ นั้น อาศัยหลักการจัดโครงสร้างการบริหารงานในภาครัฐ (หลักการรวม กระจายอำนาจ) ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ (จรัส สุวรรณมาลา, 2538 : 34-40)

“หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)” คือ กิจกรรมใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่มีผลกระทบทั้งในทางบวกหรือลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่น ก็ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวมหรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ (หลายท้องถิ่น) ก็ให้ถือเป็นกิจกรรมของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อยๆ เพราะรัฐบาลระดับชุมชนย่อยๆ ไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้ หรือถึงแม้จะทำได้ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาการขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างชุมชน

ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ การประสานประโยชน์และรักษาความเป็นธรรมในสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติโดยตรง

“หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการต่อสาธารณะชน (Public Accountability)” คือ กิจกรรมใดที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใดควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของ และเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด แต่ถ้าเป็นกิจกรรมที่ต้องตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาและความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยส่วนรวม ก็สมควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

“หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency)” การจัดทำกิจกรรมใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนได้จำนวนมากที่สุดก็นับว่าเป็นการดี

“หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)” ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งที่นิยมปฏิบัติกันมานานในประเทศนั้น ถือว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ก็อาจจะเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรืออาจเป็นผลเสียหายนะต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมเท่านั้น สำหรับทฤษฎีการบริหารนั้นถือว่า การกระจายอำนาจ (ซึ่งหมายถึงการแบ่งหน้าที่ แบ่งทรัพยากร แบ่งอำนาจการตัดสินใจให้หน่วยงานระดับล่าง) จะประสบความสำเร็จ (ในที่นี้หมายถึงการส่งเสริมให้เกิดความริเริ่มการให้หน่วยงานระดับล่างมีความคล่องตัวและสามารถสนองตอบต่อสถานการณ์ภายนอกได้อย่างรวดเร็ว) ก็ต่อเมื่อหน่วยงานระดับล่างมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงลงมาเท่านั้น การกระจายอำนาจที่ปราศจากความพร้อมของหน่วยงานรับการกระจายอำนาจย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลว

2.2.5 ปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นมา การปกครองท้องถิ่นไทยยังไม่สามารถพัฒนาไปได้เท่าที่ควร เนื่องจากประสบปัญหาจากหลายๆ ด้าน ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ดังต่อไปนี้

ประธาน สุวรรณมงคล (อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2534 : 60-62) ได้สรุปปัญหาสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

ประการแรก โครงสร้างอำนาจทางการเมือง การบริหารที่เน้นการรวมอำนาจอยู่มากเป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมที่สำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานของหน่วยงานในท้องถิ่น เนื่องจากมีการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป เป็นผลให้หน่วยงานส่วนกลางแบกภาระหนัก เพราะต้องรับผิดชอบตัดสินใจเรื่องต่างๆ จำนวนมาก รวมทั้งเรื่องที่สามารถกระจายไปให้หน่วยงานในท้องถิ่นตัดสินใจดำเนินการเองได้ ในขณะเดียวกันการปฏิบัติงานของหน่วยงานในพื้นที่ต้องหยุดชะงักหรือล่าช้าออกไป เพราะต้องรอการตัดสินใจหรือสั่งการจากหน่วยเหนือในส่วนกลาง สาเหตุที่ทำให้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเป็นไปอย่างเชื่องช้า ก็คือ การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาว่า การกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการที่ส่วนกลางสูญเสียอำนาจ และจะทำให้ขาดเอกภาพ ไม่มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างหน่วยงานในส่วนกลางกับหน่วยงานในท้องถิ่นให้เหมาะสมที่จะเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบาย แผนงาน โครงการ ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสูงสุด แต่รัฐไม่ได้มีการจำแนกนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาลให้ชัดเจนว่า กิจกรรมใดควรรวมอำนาจ ควรแบ่งอำนาจ หรือควรกระจายอำนาจ ทั้งๆที่กิจกรรมแต่ละกิจกรรมมีลักษณะแตกต่างกัน

ประการที่สอง หน่วยงานส่วนกลางได้ขยายหน่วยงานไปสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความหลากหลายของหน่วยงานในท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารของหน่วยงานในท้องถิ่น คือ

1. ทำให้ขีดความสามารถของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบูรณาการทรัพยากรของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นลดน้อยลงไปมาก
2. ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการทำงาน
3. ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ และยังทำให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐเป็นไปในลักษณะ “เบียดหัวแตก”

นอกจากนี้ การจัดหน่วยการปกครองในท้องถิ่นยังไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เป็นต้น

ประการที่สาม ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่นยังมีจำกัด เนื่องจากปัญหาด้านกำลังคนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนขวัญและกำลังใจ

ใจของเจ้าหน้าที่ก็มีน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานในส่วนกลาง กล่าวได้ว่าหน่วยงาน
ยังอยู่ห่างไกลจากส่วนกลางมากเท่าใด จิตความสามารถก็จะลดตามลำดับ ทั้งนี้เพราะ
นโยบายการบริหารงานบุคคล และพฤติกรรมการบริหารของหน่วยงานของรัฐในส่วน
กลางมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว และปัญหานี้ยิ่งรุนแรงมากขึ้นเมื่อส่วนกลาง
มักจะสั่งการให้หน่วยงานในท้องถิ่นปฏิบัติตามนโยบายต่างๆ ที่มาจากหลายแหล่งโดยมิได้
คำนึงถึงว่า หน่วยงานในท้องถิ่นมีจิตความสามารถ หรือมีทรัพยากรเพียงพอที่จะนำ
นโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จหรือไม่ และที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่ง คือ การขาด
การติดต่อ และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

ประการที่สี่ จิตความสามารถขององค์กรประชาชน และการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนยังมีจำกัด ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องพึ่งพิงหน่วยงานของรัฐอยู่มาก
ตลอดมา เนื่องจากกลุ่มหรือองค์กรประชาชนที่มีการจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่หน่วย
งานของรัฐเป็นผู้จัดตั้งนั้น มักจะจัดตั้งขึ้นเพราะเป็นนโยบายของหน่วยงานในส่วนกลาง
มากกว่าจะเกิดจากความจำเป็น หรือความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ และบาง
ครั้งระเบียบกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐออกมาให้องค์กรประชาชนปฏิบัตินั้น มีความยุ่ง
ยากสลับซับซ้อนเกินกว่าที่ชาวบ้านจะเข้าใจได้อย่างถ่องแท้ นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐก็
มักจะติดต่อกับสัมพันธ์โดยตรงกับองค์กรประชาชน หรือตัวแทนที่หน่วยงานนั้นจัดตั้งโดย
ไม่ให้ความสนใจกับองค์กรประชาชนหลักที่มีอยู่แล้วในระดับตำบล หมู่บ้าน คือ สภา
ตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน

ลิจิต ธีรเวคิน (2539 : 271-272) ซึ่งให้เห็นถึงข้อไม่สมบูรณ์ของการปกครอง
ท้องถิ่น ดังนี้

1. รูปแบบการปกครองตนเอง มีปัญหาเรื่องความมีอิสระในการปกครองตนเอง
นอกจากเทศบาลแล้ว สุขาภิบาลและองค์การบริหารจังหวัดมักจะถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่
ของการปกครองส่วนภูมิภาค แม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกบางส่วน แต่เนื่องจากการขาด
ประสบการณ์และขาดการยืนยันในหลักการปกครองตนเอง เนื่องจากวัฒนธรรมและ
มรดกตกทอดของการปกครองแบบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอยู่
ในสภาพเลี้ยยไม่โตต้องคอยมีพี่เลี้ยง

2. มีปัญหาเรื่องงบประมาณ องค์การปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีงบประมาณ
ไม่พอและโอกาสของการพึ่งตนเองมีน้อย ผลสุดท้ายพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ซึ่งทำ
ให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดแผนนโยบาย กลายเป็นว่าการสั่งให้ท้องถิ่นทำตาม
นโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติ แทนที่จะเป็นความต้องการของท้องถิ่นเอง

3. เจ้าหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นมีเกียรติและศักดิ์ศรีด้อยกว่าเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของส่วนกลาง ดังนั้น คนที่มีฝีมือจึงไม่ทำงานรับใช้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น จึงเกิดความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพ และความรู้ทางวิทยาการที่สำคัญๆ

4. คนในท้องถิ่นมีความสับสนและไม่ค่อยให้ความเชื่อถือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเจ้าหน้าที่จากส่วนภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทสำคัญด้วยจนเกิดความสับสนไม่เข้าใจนอกจากนั้น เนื่องจากงบประมาณ ขีดความสามารถ และขอบข่ายของงานจำกัด คนทั่วไปจึงไม่ได้ให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญการปกครองท้องถิ่นเพราะไม่มีอะไรเด่นๆ ให้เห็นเท่ากับกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ของข้าราชการส่วนภูมิภาค

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539 : 37) การปกครองท้องถิ่นมีข้ออ่อนดังต่อไปนี้

1. ขาดอิสรภาพ เป็นตัวของตัวเองได้น้อยต้องพึ่งพิงและอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดและเข้มงวดของราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง
2. เป็นองค์กรปกครองที่มีลักษณะราชการสูง ความคล่องตัวในการบริหารงานมีน้อย เพราะอาศัยหลักการทำงานและกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนในการทำงานแบบระบบราชการ การทำงานต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยนั้นเปิดให้ประชาชนและองค์กรเอกชนหรือองค์กรภาคสังคมมีส่วนร่วมด้วยน้อย โครงสร้าง กฎเกณฑ์ กระบวนการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยมิได้ตั้งอยู่บนหลักการที่จะให้มีความเป็นราชการน้อยกว่าการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ได้มีสมมติฐานที่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการปกครองในระดับอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากๆ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองที่ระดับใด หลักการบริหารของไทยคือ ใช้ระบบราชการและข้าราชการประจำทำงานแทบทั้งสิ้น

3. ประชาชนไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของและไม่รู้สึกใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่น ในทางทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นควรจะใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด เป็นการปกครองที่เปิดให้ประชาชนเข้าร่วมและมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของมากที่สุด แต่ในความเป็นจริงคนไทยเข้าในระบบและกระบวนการขององค์กรปกครองท้องถิ่นน้อยมาก แต่ไม่ได้หมายความว่าชาวบ้านไม่มีการปกครองของตนเอง ในความเป็นจริงชาวบ้านโดยทั่วไปกลับรู้สึกว่าตนเองมีส่วนร่วมและมีส่วนเป็นเจ้าของการปกครองภายในหมู่บ้านที่มีผู้ใหญ่บ้าน เพียงแต่ทางราชการไม่สนใจสร้างการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาบนรากฐานแบบแผนและคตินิยมของการปกครองตนเองและช่วยเหลือกันและกันในชุมชนของชาวบ้านเอง การปกครองท้องถิ่น

ถิ่นในปัจจุบันเป็นการประทันมาจากเบื้องบนลงไปให้ชาวบ้าน โดยที่องค์กรนั้นขาดความต่อเนื่องเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองตนเองดั้งเดิมของตำบลหมู่บ้านเอง ทำให้ชาวบ้านเลิกให้ความสนใจกับงานของส่วนร่วมและปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบของทางราชการ

อมร รักษาสัตย์(2537:4) ได้เสนอถึงความคิดพลาดของการกระจายอำนาจไว้หลายข้อ ซึ่งจะนำเสนอเพียงบางส่วน เช่น

1. ไม่เข้าใจเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่น ว่าสิ่งใดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางของประเทศ งานชนิดใดรัฐบาลกลางไม่ควรทำถึงจะทำได้ก็ตามแต่ควรแบ่งให้ท้องถิ่นทำ

2. ไม่เข้าใจเรื่องพื้นที่ และอำนาจ ซึ่งเป็นหลักใหญ่ของการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น คือ ประเทศทุกประเทศรัฐบาลของชาติต้องรับผิดชอบทุกตารางนิ้ว จะยกเว้นว่าไรที่ไหนไม่ได้เลย แต่จะแบ่งพื้นที่ของประเทศเป็นกี่ประเภท จะให้มีองค์กรใดมารับผิดชอบดูแลแต่ละประเภทพื้นที่ และจะให้องค์กรเหล่านั้นมีหน้าที่อย่างไรเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ประเทศส่วนมากจะแบ่งเป็นเขตชุมชนและเขตชนบท และจัดองค์กรปกครองแยกเป็น 2 ระบบ

3. ไม่เข้าใจ และยึดหลักการปกครองประเทศหลักใหญ่อย่างแน่นแฟ้น คือ ไม่แบ่งราชการบริหารส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน กลับไปตั้งองค์กรและตัวบุคคลจนสับสนกันไปหมด

4. สร้างรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นมาถึง 4-5 รูปแบบ บางแบบมีการแบ่งประเภทออกไปอีก ทั้งที่ในระบบสากลมีเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาล แต่อาจแยกเป็นหลายประเภทได้

5. ไม่ยึดหลักเจตนารมณ์ และความพร้อมของท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยเกือบทุกแห่งเกิดจากการที่กฎหมายยกฐานะให้เป็น ไม่ได้เป็นเพราะประชาชนในท้องถิ่นเรียกร้องขอเป็น

6. ไม่ยึดหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเป็นของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อ และโดยประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และฝ่ายประจำต้องมาจากประชาชนในท้องถิ่น เวลานี้ พนักงานเทศบาล สมาชิกสภา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ได้ถือตัวว่าเป็นคนของท้องถิ่น แต่เป็นข้าราชการของประเทศ

Fred W. Rigg (1967) “จากอดีตที่ผ่านมา สถาบันการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการทางการเมือง ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะว่า รูปแบบการจัดตั้งสถาบันนั้น เป็นการจัดตั้งจากส่วนกลางเป็นหลัก มิได้เกิดจากประชาชน ดังนั้นความพยายามที่สร้าง สามัญสำนึกของการมีส่วนร่วมจากโครงสร้างเมืองล่างจึงประสบความล้มเหลว”

John L.S. Girling (1981 : 136) “ระบบราชการมีอำนาจเหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่นผ่านรัฐบาลกลาง โดยควบคุมด้านนโยบาย, ด้านบุคลากร และด้านการเงิน การคลัง ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจและอิทธิพลของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค...”

2.3 การพัฒนาทางการเมือง

การศึกษาการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เพื่อผลของพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงการพัฒนาปัจจัยแวดล้อมในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมือง ควบคู่ไปกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดปัจจัยเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน เพราะว่าถ้าจะเน้นในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ โดยไม่ให้ความสนใจที่จะพัฒนาอีกด้านหนึ่ง ก็ยากที่จะพัฒนาให้เกิดผลดี ถ้าปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาการเมืองของท้องถิ่น มี 3 ประการ ดังนี้ คือ

2.3.1 เศรษฐกิจ

เศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่สำคัญที่อำนวยความสะดวกต่อการปกครอง และการพัฒนาทางการเมือง ไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐบาลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น มีงบประมาณเพียงพอที่จะใช้ในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ในด้านที่ว่า สังคมที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจ ประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นคนชนชั้นกลาง ซึ่งเป็นชนชั้นที่มีบทบาทและอำนาจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองอย่างกว้างขวาง แต่ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างจริงจังก็ต่อเมื่อมีเวลาว่างจากการประกอบอาชีพพอที่จะติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมืองประกอบการตัดสินใจในการใช้สิทธิทางการเมือง ตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย แต่ถ้าสภาพทางเศรษฐกิจไม่เจริญพอ ประชาชนส่วนใหญ่อาจจะต้องใช้เวลาส่วนใหญ่เพื่อการประกอบอาชีพ ส่งผลให้ประชาชนมีความสนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยลง

นอกจากนี้ ปัญหาความยากจนของประชาชนยังมีผลเสียต่อระบอบประชาธิปไตยอีก คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีโอกาที่จะใช้เงินเป็นประโยชน์ในการหาเสียง หรือผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะอื่น ทำให้การเลือกตั้งขาดความหมาย และนำมาซึ่งปัญหาการคอร์รัปชัน อันเป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตยทั้งทางตรงและทางอ้อม

สังคมที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจระดับสูง ส่วนใหญ่จะเป็นสังคมอุตสาหกรรม สภาพสังคมอุตสาหกรรมนั้นทำให้เกิดศูนย์กลางของเมืองกระจายไปทั่วประเทศลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดผล 2 ประการคือ

ประการแรก สังคมที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมทำให้คนมีงานทำกันมากขึ้น มีรายได้ที่แน่นอน

ประการที่สอง ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมเมืองแตกต่างกันไปจากชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมชนบท เพราะสังคมเมืองย่อมมีความเจริญในด้านต่างๆ ทำให้คนได้มีโอกาสได้เรียนรู้ เกิดความสนใจติดตามความเคลื่อนไหวการเปลี่ยนแปลงจากสื่อมวลชนต่างๆ อย่างกว้างขวาง ประชาชนมีโอกาสที่จะเข้าร่วมกลุ่มหรือสมาคมที่ตนสนใจ การร่วมกลุ่มดังกล่าวจะเป็นการสร้างพลังทางการเมืองให้มีความเข้มแข็งขึ้น

ส่วนสังคมที่ด้อยพัฒนา ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทางเกษตรกรรม ซึ่งอยู่กันกระจัดกระจาย ความเจริญต่างๆ ยังมีไม่มากนัก สภาพโดยทั่วไปเป็นสังคมชนบท ประชาชนขาดการเรียนรู้และมีส่วนร่วมทางการเมือง ประกอบกับประชาชนในชนบทขาดความสนใจ และขาดความตื่นตัวในทางการเมือง

จะเห็นได้ว่าเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาทางการเมือง ถ้าหากเราไม่กำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อเป็นสร้างรากฐานที่เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยแล้วก็จะเป็นการยากที่จะพัฒนาทางด้านการเมืองของประชาชน ตามระบอบประชาธิปไตยได้

2.3.2 การศึกษา

การพัฒนาการศึกษา ที่ทำให้ประชาชนมีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่ได้มุ่งแต่จะสอนให้คนอ่านออกเขียนได้ แต่จะต้องมุ่งให้การศึกษาในลักษณะให้ประชาชนมีความเข้าใจถึงระบบการเมือง การปกครอง สิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองโดยประชาชน (Popular Control)

เนื่องจากประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยอยู่ในฐานะที่จะต้องตัดสินใจปัญหาต่างๆ ทางการเมือง บางปัญหาเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ หรืออาจมีลักษณะซับซ้อนยากแก่การตัดสินใจ ดังนั้นประชาชนจะมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะรับผิดชอบในการใช้สิทธิทางการเมืองหรือตัดสินใจปัญหาต่างๆ ให้เกิดผลมากที่สุด ก็ต่อเมื่อประชาชนมีการศึกษาดีพอ การศึกษาจะส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทุกด้านๆ การศึกษาช่วยให้ประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญของสิทธิทางการเมือง และมีความรอบรู้ในปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่น สามารถตัดสินใจปัญหานั้น ได้ถูกต้องและเป็นผลดี

การศึกษาที่จะทำให้เกิดลักษณะดังกล่าวจะต้องทำการศึกษาทั้ง การศึกษาภายในโรงเรียน และการศึกษากายนอกเรียน กล่าวคือ

การศึกษากายในโรงเรียน จะต้องไม่เพียงแต่สอนถึงความรู้เกี่ยวกับระบบการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยคืออะไร อำนาจอธิปไตยคืออะไร แต่จะต้องเปิดโอกาสให้ประกอบกิจกรรม ตามรูปแบบของประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้งภายในโรงเรียนเพื่อเลือกผู้แทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้นักเรียนได้ทำกิจกรรมในรูปแบบของประชาธิปไตย อันเป็นการปูทางให้เด็กเติบโตขึ้นเป็น “พลเมืองที่ดี” (Good Citizen)

การศึกษากายนอกโรงเรียน เป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง เป็นการให้การศึกษาเชิงปฏิบัติในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โดยกระบวนการการปกครองท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะต้องถือเป็นนโยบายสำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ถึงการทำงานและการให้บริการ การแก้ปัญหาขององค์การปกครองท้องถิ่น รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนในการช่วยตัดสินใจในเรื่องนโยบายและการตัดสินใจปัญหาบางอย่าง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตน เกิดความตื่นตัว อันเป็นบ่อเกิดของการสร้างประชาชนให้มีคุณสมบัติอันเหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตย

แต่สำหรับการศึกษาอบรมในโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยของไทยยังมีแนวทางที่ตรงข้ามกันกับแนวทางที่กล่าวมา คือ “ระบบการศึกษาในมหาวิทยาลัยไทยแบบที่เป็นอยู่ มีลักษณะที่ไม่ค่อยจะเอื้ออำนวยต่อการอบรมกล่อมเกลานิสิตนักศึกษาไทย ผู้จะเป็นชนชั้นนำและปัญญาชนในอนาคต ให้มีจิตใจที่เป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะหลักสูตรการสอน กิจกรรมนอกหลักสูตร และการบริหารมหาวิทยาลัยนั้นยังเป็นอุปสรรคต่อการที่จะปลูกฝังให้บุคคลเหล่านั้นมีจิตใจในลักษณะดังกล่าวอยู่มาก”(ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2517: 20)

2.3.3 วัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นส่วนหนึ่งของระบบวัฒนธรรมทั้งหมด เป็นความเชื่อ ความรู้สึก และทัศนคติที่มีต่อระบบการเมือง ทำให้เกิดหลักเกณฑ์ในการกำหนดพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งอาจหมายถึงความรวมถึงอุดมการณ์ทางการเมืองที่ใช้เป็นหลักปฏิบัติในทางการเมืองการปกครองด้วย (Pye, 1966 : 104)

เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นแบบแผนของทัศนคติและความรู้สึกของคนในชาติที่มีต่อระบบการเมือง หรืออาจจะถือได้ว่าเป็นความโน้มเอียงทางการเมือง (Political Orientation) (Almond and Verba, 15 : 1963) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ

- ความโน้มเอียงในการรับรู้ (Cognitive Orientation) เป็นความรู้และความเชื่อเกี่ยวกับระบบการเมือง รวมทั้งบทบาทและผู้ที่มิบทบาททางการเมือง ตลอดจนปัจจัยนำเข้า (Inputs) และ ปัจจัยนำออก (Outputs) จากระบบการเมือง
- ความโน้มเอียงเชิงความรู้สึก (Affective Orientation) เป็นความรู้สึกที่มีต่อระบบการเมือง ทั้งด้านบทบาท ตัวบุคคล และการแสดงออกทางการเมือง
- ความโน้มเอียงเชิงประมาณค่า (Evaluational Orientation) เป็นการตัดสินใจหรือใช้ความคิดเห็นต่อระบบการเมือง โดยยึดการตัดสินใจอย่างมีหลักเกณฑ์และมีข้อมูลข่าวสารเป็นบรรทัดฐานและใช้ความรู้สึกในการตัดสินใจควบคู่กันไป

การจะแบ่งประเภทวัฒนธรรมทางการเมือง จำเป็นจะต้องวัดความโน้มเอียงของปัจเจกชนแต่ละคน ทั้งทางด้านการรับรู้, ความรู้สึก และการประเมินค่า ผ่านทางตัวแปรดังนี้

	ระบบโดยทั่วไป	ปัจจัยนำเข้า	ปัจจัยนำออก	คนในฐานะมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง
แบบคับแคบ	0	0	0	0
แบบไพร่ฟ้า	1	0	1	0
แบบมีส่วนร่วม	1	1	1	1

ที่มา : Gabriel A. Almond and Sidney Verba, 1963 p.17

- ระบบโดยทั่วไป คือ บุคคลมีความรู้เกี่ยวกับขาคีและระบบการเมือง โดยทั่วไป ความรู้ที่มิต่อระบบดังกล่าว และมีการพิจารณาตัดสินใจและความคิดเห็นต่อระบบอย่างไร

- ปังจ้ยนำเข้า บุคคลมีความรู้ที่มิต่อ โครงสร้าง บทบาททางการเมืองและชนชั้นนำทางการเมือง และเขามีข้อเสนอแนะของนโยบายเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายอย่างไร และมีความรู้สึกและความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้าง, ผู้นำ และข้อเสนอแนะของนโยบายอย่างไร

- ปังจ้ยนำออก เป็นความรู้ที่บุคคลมิต่อการบังคับตามนโยบาย, โครงสร้างตัวบุคคล และการตัดสินใจเข้าร่วมในกระบวนการที่มาจากรัฐบาลอย่างไร และมีความรู้สึกอย่างไรต่อสิ่งเหล่านี้

- ตนเองในฐานะมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง เป็นการรับรู้ถึงฐานะของตนที่เป็นสมาชิกของระบบการเมือง รู้ถึงสิทธิ, อำนาจ, หน้าที่ทางการเมือง และมีความรู้สึกอย่างไร รวมไปถึงการใช้อะไรเป็นบรรทัดฐานของการมีส่วนร่วมหรือของการแสดงออกทางการเมือง

สำหรับประเภทของวัฒนธรรม แบ่งได้ดังนี้

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (The Parochial Political Culture) เป็นรูปแบบวัฒนธรรมทางการเมือง ที่บุคคลไม่มีความรู้และความเข้าใจหรือความเชื่อในระบบการเมือง ความโน้มเอียงทางการเมืองไม่สามารถแยกออกจากความโน้มเอียงทางศาสนาและความโน้มเอียงทางสังคม วัฒนธรรมแบบคับแคบจะไม่คาดหวังสิ่งใดจากระบบการเมือง ไม่มีความผูกพันกับระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้จะพบในสังคมดั้งเดิม เช่น ชนเผ่าในทวีปแอฟริกา

2. วัฒนธรรมแบบไพร่ฟ้า (The Subject Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่บุคคลมีความเข้าใจในระบบการเมืองโดยทั่วไป มีความภาคภูมิใจต่อระบบการเมือง และให้ความสนใจต่อปังจ้ยนำออกของระบบการเมือง เช่นนโยบาย แต่ไม่สนใจจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเนื่องจากไม่ตระหนักถึงตนเองในฐานะสมาชิกของระบบการเมือง เป็นแบบเรื่อยๆ เฉื่อย ไม่กระตือรือร้น(Passive Participants) ไม่เข้าใจว่าตนเองมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายจึงไม่ให้ความสนใจในต่อปังจ้ยนำเข้าของระบบ

3. วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม (The Participant Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจ หรือระบบการเมืองโดยทั่วไป มีการรับรู้ต่อโครงสร้างทางการเมือง และการบริหาร สนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

อย่างกระตือรือร้น รู้ลึกถึงความสำคัญของตนในทางการเมือง สามารถที่จะมีอิทธิพลทางการเมือง ทั้งในส่วนของการปัจจัยนำออกและปัจจัยนำเข้าของระบบการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลจะทำการพิจารณาคัดสินเรื่องต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ของตัวบุคคลเป็นหลัก

แต่ตามความเป็นจริงสังคมทุกสังคมมิได้มีรูปแบบวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเดียว แต่มีลักษณะการผสมผสานกันไประหว่างวัฒนธรรมทั้ง 3 ประเภท

สำหรับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอารยชน (Civic Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่มี “ลักษณะผสมผสาน” กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่มีความโน้มเอียงทางการเมืองทั้ง 3 ประการควบคู่กันไป ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการเมืองในแง่ “การมีส่วนร่วม” และการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ก็เป็นไปโดยหลักเหตุผล (Rational) มิใช้อยู่ภายใต้อารมณ์หรือตามพิธีการ ต้องพิจารณาใคร่ครวญถึงพื้นฐานแห่งผลประโยชน์และหลักทางการเมืองอย่างเคร่งครัดและไม่มียอคติ ตามความคิดของ Almond (1970 : 154) เห็นว่า ประกอบไปด้วยลักษณะ 3 ประการ คือ

- รับรู้ข้อมูลข่าวสารในระดับสูงและมีศักยภาพในการตัดสินใจพิจารณาทางเลือกทางการเมืองทั้งในด้านนโยบายสาธารณะและตัวบุคคล
- มีทัศนคติต่อการปกครองและตัวแทนทางการเมืองเป็นไปอย่างมีเหตุมีผลและตั้งอยู่บนหลักความจริงและความรับผิดชอบ

นอกจากนี้ Civic Culture ยังเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะผสมผสานระหว่าง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ร่วมกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบและไพร่ฟ้า อย่างมีดุลยภาพไม่ใช่เปลี่ยนหรือแทนที่ เข้ากันได้สนิทกับโครงสร้างทางการเมือง และประชาชนมีความจงรักภักดีต่อระบบการเมืองการปกครอง

และ Civic Culture ยังเป็นวัฒนธรรมที่มีลักษณะร่วมของ ความมีสมรรถนะทางการเมืองแบบพลเมือง (Citizen Competence) คือ มีบทบาทในการติดตามข่าวสาร นโยบายของรัฐ และจะแสดงบทบาทที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง กับความมีสมรรถนะทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject Competence) คือบุคคลที่ไม่มีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ไม่มีส่วนร่วมกับการใช้อิทธิพลทางการเมือง การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นเมื่อนโยบายได้ถูกกำหนดและนำมาใช้ปฏิบัติ ความมีสมรรถนะทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าจึงเป็นบุคคลที่รู้จักสิทธิของตนเอง มากกว่าที่จะเข้าไปมีส่วนในการออกกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ

2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รุ่งโรจน์ เรืองทรัพย์ (2540) ได้ทำการศึกษา ทักษะคติของประชาชนต่อ โครงสร้างอำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะ กรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ การศึกษาพบว่า

1. เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ สถานภาพและแขวง ล้วนแต่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจทางการเมือง แต่มีเพียงเพศ อายุ และรายได้เท่านั้นที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. ประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองปานกลาง แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองค่อนข้างต่ำ
3. ประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรปรับปรุงโครงสร้างอำนาจการบริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่และเปลี่ยนรูปแบบเป็นนายกเทศมนตรีกับสภา(Strong Mayor)

พีระพล ตัณฑโอภาส (2538) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ : ศึกษากรณีจังหวัดภูเก็ต

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาสภาพความพร้อมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นว่า สามารถรองรับการกระจายอำนาจอยู่ในระดับใด มีสิ่งใดเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดความพร้อมทางการเมือง โดยเลือกจังหวัดภูเก็ตเป็นท้องถิ่นศึกษา มีสมมติฐานว่า “ประชาชนในจังหวัดภูเก็ตมีความพร้อมทางการเมืองทุกด้านที่จะรับการกระจายอำนาจ”

ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความสนใจและความกระตือรือร้นทางการเมืองระดับปานกลางค่อนข้างสูง มีความสำนึกทางการเมืองค่อนข้างดี มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองปานกลางค่อนข้างต่ำ มีทัศนคติทางการเมืองปานกลาง และมีบทบาททางการเมืองหรือที่เอื้ออำนวยต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตยค่อนข้างสูง

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจทางการเมือง คือ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ และความสนใจทางการเมือง ปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์ คือ สภาพความเป็นอยู่ ที่อยู่ปัจจุบัน ภูมิสำเนาเดิม ระยะเวลาที่อยู่ภูมเกิด การผ่านการอบรมทางการเมือง และการเคยเป็นหรือกำลังเป็นเจ้าหน้าที่ กรรมการ หรือสมาชิก ในองค์การปกครองท้องถิ่น

แสงหล้า ศิลปกิจ (2538) ได้ทำการศึกษา ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ การศึกษาพบว่า

1. ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้พื้นฐานทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่น ระดับต่ำ

2. ปัจจัยที่มีผลต่อระดับความรู้พื้นฐานทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

2.1 เพศ เพศชายมีระดับความรู้พื้นฐานทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นสูงกว่าเพศหญิง ซึ่งเป็นเพราะเพศชายมีความสนใจทางการเมืองสูงกว่าเพศหญิง

2.2 อายุ กลุ่มอายุที่สูงกว่ามีระดับความรู้พื้นฐานทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นสูงกว่ากลุ่มที่มีอายุต่ำกว่า

2.3 ระดับการศึกษา กลุ่มที่ได้รับการศึกษาค่อนข้างสูงหรือสูง มีระดับความรู้พื้นฐานทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นสูงกว่ากลุ่มที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่า

2.4 ระดับรายได้ กลุ่มที่มีระดับรายได้สูงมีระดับความรู้พื้นฐานทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นสูงกว่ากลุ่มที่มีระดับรายได้ต่ำ

2.5 อาชีพ กลุ่มอาชีพ รับราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและธุรกิจส่วนตัวมีระดับความรู้พื้นฐานทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นสูงกว่ากลุ่มอาชีพรับจ้าง ซึ่งปัจจัยนี้มีความสัมพันธ์กับระดับการศึกษาและรายได้เป็นอย่างมาก กล่าวคือเมื่อมีระดับการศึกษาสูงก็ได้โอกาสได้ประกอบอาชีพที่ดีมีรายได้ค่อนข้างสูง

2.6 สถานภาพสมรส กลุ่มที่มีสถานภาพสมรสคู่มีระดับความรู้พื้นฐานทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นสูงกว่ากลุ่มที่มีสถานภาพสมรสหรือหย่าร้าง

2.7 ระดับความรู้พื้นฐานทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันตามแนวทางการปกครอง ซึ่งประชาชนในแขวงที่กลุ่มผู้บริหารชุดปัจจุบันได้รับการเลือกตั้งสูงสุดมีระดับคะแนนสูงที่สุด ได้แก่ แขวงศรีวิชัย

เฉลิมวุฒิ รักขติวงศ์ (2535) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาล ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ผลการศึกษาวิจัย พบว่า

กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดส่วนใหญ่เห็นว่า ควรนำรูปแบบโครงสร้างของเทศบาลตามระบบผู้บริหารที่เข้มแข็ง (Strong Mayor) และตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ที่กระทรวงมหาดไทยเคยเสนอผ่านการพิจารณาจาก คณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อ พ.ศ. 2529 โดยมีกลุ่ม

ของพนักงานเทศบาลและประชาชนเห็นด้วยมากที่สุด ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยมากที่สุด คือ กลุ่มของสมาชิกสภาเทศบาล

สุดท้าย สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ต้องการจะให้โครงสร้างเทศบาล เปลี่ยนรูปแบบไปเป็นระบบบริหารมีอำนาจมาก หรือ เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (Strong Mayor) เพื่อเป็นทางเลือกในการที่จะแก้ไขจุดอ่อนของระบบเทศบาล ตั้งแต่ที่เข้ามาจากอดีตถึงปัจจุบัน

อรรถา กัมปนาทแสนยากร (2535) ได้ทำการศึกษา ปัญหารูปแบบการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ การศึกษาพบว่า

ประชาชนยังมีความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการบริหารเทศบาลน้อย โดยเฉพาะความสนใจอยู่ในระดับต่ำ ระบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน จึงอาจยังไม่เหมาะสมและอาจไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาของเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีวันยิ่งรุนแรง และเพิ่มมากขึ้น

วีระ รอดชีวัน (2520) ได้ศึกษาถึง การคลังท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการคลังของเทศบาล ผลการศึกษาพบว่า

สาเหตุใหญ่ที่ทำให้รายได้ของเทศบาล ไม่เพียงพอกับรายจ่ายและการพัฒนาท้องถิ่นให้ได้เท่าที่ควร คือ

1. ส่วนกลางควบคุมทางการคลังของเทศบาล ในแง่การออกกฎหมาย กำหนดประเภทรายได้และกำหนดที่มาของรายได้ทุกประเภทของเทศบาลอยู่ในวงจำกัด โดยเฉพาะรายได้จากภาษีอากร ซึ่งเป็นรายได้สำคัญอันดับหนึ่ง และค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต ส่วนกลางได้กำหนดอัตราภาษีตามกฎหมายอยู่ในอัตราต่ำ หรือฐานภาษีต่ำ

2. ส่วนกลางกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน โดยเฉพาะเงินอุดหนุนเทศบาลเพื่อการบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาลก็ไม่ใช่เป็นธรรมรวมทั้งการหาแหล่งเงินกู้ให้เทศบาล

ระวีวงศ์ วงศ์ปราชญ์ (2538) ได้ทำการศึกษา ทางเลือกของเมืองเชียงใหม่ในอนาคต : ทิศนะของบุคคลชั้นนำเชียงใหม่ การศึกษาพบว่า

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ได้ภาพรวมอนาคตในแง่ที่เป็นไปได้มากที่สุดของเมืองเชียงใหม่อีก 20 ปีข้างหน้า ดังนี้ ประชากรในเมืองเชียงใหม่จะยังคงมีจำนวนที่เหมาะสมไม่มากเกินไป ประชาชนจะมีการศึกษาสูงขึ้นแต่คุณภาพชีวิตจะลดลงเพราะผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในด้านการเมืองการปกครอง การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระมากขึ้นประชาชนจะมีความตื่นตัวมากขึ้น จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความพร้อมอย่างน้อยเชียงใหม่ก็จะเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีความพร้อม รูปแบบการปกครองเมืองจะเปลี่ยนเป็นรูปแบบการปกครองมหานคร หรือหากยังเป็นเทศบาลก็จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรง....

จิระเกียรติ ภูมิสวัสดิ์ (2537) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมของเทศบาลตำบลในการปกครองตนเองในฐานะองค์กรท้องถิ่น การศึกษาพบว่า

ความคิดที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในลักษณะองค์กรท้องถิ่นเทศบาล ได้มีมาโดยตลอดแต่ด้วยสภาพปัญหาหลายประการและความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของรัฐบาล จึงไม่เอื้ออำนวยให้เจตนารมณ์ดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ จนกระทั่งได้มีการประกาศให้เทศบาลซึ่งมีรายได้เฉลี่ยโดยไม่รวมเงินอุดหนุน 3 ปีย้อนหลังเกิน 150,000 บาทต่อปี มีสถานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวน 618 แห่ง

ผลสรุปของการศึกษาวิจัยจะเห็นได้ว่า ยังควรจะต้องมีการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่น ซึ่งจะเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และเรื่องของรายได้ของท้องถิ่นให้เหมาะสมสอดคล้องกับภาระหน้าที่ โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องลดบทบาทในการควบคุมให้เหลือเท่าที่จำเป็นและกระจายอำนาจหน้าที่การจัดเก็บรายได้ และงบประมาณของส่วนกลางไปยังท้องถิ่น

เฉลิม แก้วกระจ่าง (2539) ได้ศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจของเทศบาลนครเชียงใหม่ในรูปแบบแขวง ผลการศึกษวิจัยพบว่า

การกระจายอำนาจของเทศบาลนครเชียงใหม่ให้แก่แขวงทั้ง 4 แขวงในปัจจุบันอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับความจำเป็นในการบริหารงานของแขวงในการให้บริการประชาชน การจัดตั้งแขวงทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากขึ้น แต่ประชาชนยังไม่ได้รับความสะดวก รวดเร็วจากการบริการของแขวงเท่าที่ควร นอกจากนี้ประเภทและลักษณะของงานที่เทศบาลนครเชียงใหม่ได้กระจายอำนาจให้แขวงรับไป

ปฏิบัติ เพื่อบริการประชาชนยังไม่เหมาะสม จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้โดยสมบูรณ์

บรรจงศักดิ์ วงศ์รัตนวรรณ (2537) ได้ทำการศึกษา ทศนคติของผู้นำท้องถิ่น ต่อการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่และการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรง : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ การศึกษาพบว่า

เทศบาลนครเชียงใหม่กำลังประสบปัญหาเมืองเอกนคร ระบบบริหารปัจจุบันไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และได้พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมด ต่างก็เห็นว่าส่วนกลางต้องกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเชื่อว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงจะเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากเป็นระบบที่จะทำให้ได้ผู้บริหารที่มีความสามารถ และเกิดการมีส่วนร่วมในด้านการเมืองและการบริหารของประชาชนในท้องถิ่น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เสนอตัวแบบระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงมาด้วย

เบญญา สวัสดิ์โอ (2529) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดเก็บรายได้ ผลการวิจัยพบว่า

หลังจากการขยายเขตเทศบาลออกไปแล้ว รายได้ไม่แตกต่างกันกับก่อนขยายเขต บางหมวด เช่น หมวดภาษีอากร หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายได้เบ็ดเตล็ด กลับลดลง ส่วนหมวดที่เพิ่มขึ้นได้แก่ หมวดเงินกู้ รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ หมวดเงินสะสม และอื่นๆ เป็นต้น หลังจากขยายเขตเทศบาลแล้ว เทศบาลมีหน้าที่จัดบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้นตามเขตขยาย แต่รายได้มิได้เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนกับความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเมืองหลัก การที่จะแสวงหารายได้ใหม่ๆ เป็นสิ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาเมืองหลัก การที่จะแสวงหารายได้ใหม่ๆ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากในสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน นอกจากเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บเท่านั้น

พรชัย เทพปัญญา (2526) ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลที่มีต่อโครงสร้างเทศบาลในปัจจุบัน ผลการวิจัยพบว่า

1. นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันมิได้เป็นอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาล แต่ปัญหาของเทศบาล

เกิดจากปัจจัยอื่นๆ ที่ทำให้การบริหารขาดประสิทธิภาพ เช่น นโยบายไม่ดี ตัวบุคคล งบประมาณและอำนาจของนายกเทศมนตรี

2. นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับเรื่องที่ว่า จำนวนคณะเทศมนตรีมากเกินไปทำให้เกิดความขัดแย้ง โดยให้เหตุผลเหมือนกันว่ามีจำนวนเหมาะสมแล้ว

3. นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่า ควรให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจมาก

4. นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดโครงสร้างองค์การของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันออกไปตามสภาวะแวดล้อมของท้องถิ่น

ณรงค์ สินสวัสดิ์ และจักรพันธ์ วงษ์บุญธรรมวาทย์ (2536) ได้ศึกษาถึงโครงสร้างที่เหมาะสมของเทศบาลไทย ตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ผลการวิจัยพบว่า

1. จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นั่นคือ เทศบาลตำบล 12 คน เทศบาลเมือง 18 คน และเทศบาลนคร 24 คน

2. คุณสมบัติของผู้สมัคร นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นควรให้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านระดับการศึกษา ภูมิลำเนา และการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

3. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เห็นควรให้คงวาระ 5 ปี ไว้ แต่ปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าควรลดลงเหลือเพียง 4 ปี

4. จำนวนคณะเทศมนตรี นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นควรให้คงไว้เช่นเดิมนั่นคือ เทศบาลตำบลมี 3 คน เทศบาลนคร 5 คน ยกเว้นเทศบาลเมืองควรเพิ่มเป็น 4-5 คน

5. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

6. การจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่ง แต่ปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าควรจำกัดวาระไม่ให้เกิน 2 สมัยติดต่อกัน

7. ขอบเขตอำนาจของนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ส่วนใหญ่เห็นควรแก้ไขขอบเขตอำนาจนายกเทศมนตรี เช่น การลดการควบคุมจากส่วนกลาง การเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดเทศบัญญัติ เป็นต้น

ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ม่องแผ้ว (2529) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับ ปัญหา และแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย ผลการวิจัยพบว่า

1. ด้านโครงสร้างและหน้าที่ของเทศบาล บุคลากรเทศบาลบางครอยากให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิม เป็นในรูปเลือนนายกเทศมนตรี โดยตรง ระบบเทศบาลแบบผู้จัดการและระบบที่ให้ผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งจำนวนสูงสุดเป็นนายกเทศมนตรี
2. ด้านสถานะของเทศบาลในระบบการเมือง เทศบาลในฐานะที่เป็นระบบการเมืองย่อยของระบบการเมืองไทยยังมีความเป็นอิสระต่ำในการปกครองตนเอง มีผลกระทบต่อความรู้สึกเป็นเจ้าของความรู้สึกมีจิตสำนึกทางการเมือง และสำนึกถึงความสำคัญทางการเมือง และมีผลกระทบสืบทอดไปถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองค่อนข้างต่ำ
3. ด้านการคลัง บุคลากรเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดของเทศบาล คือ ปัญหาเรื่องการเงิน โดยเฉพาะอำนาจในการจัดเก็บรายได้อย่างจำกัด นอกจากนั้น ยังมีปัญหาด้านประสิทธิภาพการบริหารการคลังยังมีสมรรถนะต่ำ การหารายได้จากแหล่งอื่นๆ เช่น จากการกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนของรัฐบาล
4. ด้านการเมืองภายใน เทศบาลยังมิฐานะความเป็น ระบบการเมือง ในอัตราต่ำมาก ประชาชนขาดความสนใจ และขาดศรัทธาต่อเทศบาล ทำให้ปัจจัยนำเข้า อันได้แก่การเรียกร้อง ความต้องการ และการให้การสนับสนุนมีน้อยกว่าที่ควร กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นยังอยู่ในแวดวงจำกัด ยังไม่มีเครื่องชี้ใดๆ ว่ากิจการเทศบาลจะได้รับความสนใจจากประชาชนมากขึ้น และเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น
5. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในเทศบาล บุคลากรส่วนใหญ่เห็นว่าความขัดแย้งที่ปรากฏเด่นชัดระหว่างบุคคลฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ เทศบาลกับประชาชน เทศบาลกับหน่วยงานอื่น คือ ปัญหาการมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน
6. ปัญหาด้านความสัมพันธ์กับองค์การภายนอก ประกอบด้วยปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ

6.1 การควบคุมของรัฐบาลกลาง

6.2 การจัดแบ่งในองค์กร

6.3 ทศนคติที่ไม่ดีของหน่วยงานอื่นที่มีต่อเทศบาล

วรพิตย์ มีมาก (2539) ได้ทำการศึกษาโครงสร้างทางการคลังของท้องถิ่น มีข้อค้นพบที่สำคัญดังนี้

1. รัฐบาลยังคงรวมอำนาจทางการคลังเอาไว้ที่ส่วนกลาง ไม่กระจายออกไปให้แก่ท้องถิ่นต่อประเด็นนี้ผลการศึกษาชี้ให้เห็นชัดเจนว่า รัฐบาลยังไม่ได้ให้อิสระแก่ท้องถิ่นเท่าที่ควรทั้งการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงิน ท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมได้ด้วยตนเองผลลัพธ์ก็คือ ท้องถิ่นขาดความความคล่องตัวในการจัดการทางคลังเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตน ทำให้รายได้หลักของท้องถิ่นพึ่งภาษีเสริมและภาษีแบ่งจากรัฐบาล รวมตลอดจนเงินอุดหนุนจำนวนมากจากรัฐบาล ซึ่งการรวมอำนาจนี้ น่าจะไม่เป็นผลดีนัก ทั้งนี้เพราะผลการศึกษาพบว่า การรวมอำนาจในท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ยกเว้นองค์กรฯ) จะแปรผกผันกับรายได้จากภาษีอากร

2. ท้องถิ่นยังไม่สามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ ผลการวิเคราะห์สถานะทางการคลังชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ท้องถิ่นทุกแห่งไม่มีสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา แม้กระทั่งสมรรถนะในการบริหารงานประจำวันนั้น ก็อยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วง ซึ่งผลจากแบบสอบถามก็ยืนยันตรงกันว่า ท้องถิ่นยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ เมื่อเป็นดังนี้แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นมีรายได้ต่ำมาก ที่สำคัญคือความเป็นเมืองและการเจริญเติบโตของเมือง ไม่มีผลต่อภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายจ่ายเพื่อการพัฒนาเลย คงมีผลกระทบต่อเฉพาะภาษีเสริมและภาษีแบ่ง เมื่อเป็นดังนี้การพัฒนายังคงต้องพึ่งพาภาษีจากส่วนกลางและชี้ให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ได้ส่วนหนึ่งซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ น่าจะทำให้การพัฒนาเมืองต้องเผชิญกับอุปสรรคได้มาก

3. การบริหารงานภาษีอากรยังขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นยังไม่ดีนัก นอกจากนี้การหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากรมีปรากฏอยู่ทั่วไปและน่าจะมีอยู่ในระดับสูงที่น่าสังเกตคือ ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเชิงสัมพัทธ์ ไม่มีอิทธิพลต่อภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ แต่กลับมีผลต่อภาษีเสริมและภาษีแบ่ง แสดงให้เห็นได้อีกนัยหนึ่งว่าประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยังไม่ดีนัก ซึ่งผลจากแบบสอบถามก็ได้ยืนยันถึงการขาดประสิทธิภาพของการบริหารงานภาษีอากรของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ที่น่าสนใจคือ ตัวแปรเกี่ยวกับ

พนักงานเจ้าหน้าที่ ในแง่ของความเป็นธรรมและประสิทธิภาพมีผล อย่างสำคัญต่อการ หลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษี

4. ความสำคัญในการสืบภาษีอากรของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำและมีผลต่อ การหลีกเลี่ยงภาษีอากร อย่างไรก็ตามประเด็นนี้ น่าจะปรับแก้ได้ ทั้งนี้เพราะประชาชนมี แนวโน้มในทางไม่เห็นด้วยกับการรวมอำนาจส่วนกลาง

5. โครงสร้างทางกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับภาษีอากรของท้องถิ่น ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาท้องถิ่น ผลจากการวิจัยพบว่าทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นมีมาก เกินไป ฐานภาษีแคบและอัตราภาษีต่ำ เกณฑ์การจัดสรรยังไม่เหมาะสมรวมทั้งระเบียบว่า ด้วยการเงินสะสมและเงินกองทุนของท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ต่อประเด็นนี้ท้องถิ่น เห็นควรให้มีการปรับอัตราภาษีป้าย และให้รวมภาษีบำรุงท้องที่กับภาษีโรงเรือนและที่ดิน เข้าด้วยกันเป็นภาษีทรัพย์สินเพียงภาษีเดียว และสนับสนุนให้มีการขยายฐานภาษีจาก แหล่งรายได้ใหม่ๆ เพิ่มเติม

6. ประสิทธิภาพผลทางด้านภาษีอากรท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง โดยปัจจัย ทางการบริหารจะมีอิทธิพลต่อมากกว่าปัจจัยอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะ การบริหารงานด้านภาษีอากร

ไกรยุทธ ธีรตยาภินันท์ (2529) ได้เสนอถึงเรื่อง การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น : ปัญหาและแนวทางแก้ไข สรุปได้ดังนี้

ปัญหาในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ การขาดความเป็นอิสระทางด้านการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น สภาพการขาดความเป็นอิสระในด้านการคลังท้องถิ่น ปราบกฏัดในรูปแบบของประเภท ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดเก็บแต่ในอัตราที่สามารถจัดเก็บได้ ทั้งนี้ไม่ว่าภาษีดังกล่าวจะ เป็นภาษีประเภทที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง หรือประเภทที่จัดเก็บเสริมจากที่รัฐบาล กลางกำลังจัดเก็บอยู่ หรือประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บให้เต็มจำนวน

กล่าวคือ ภาษีเสริมนั้นเป็นภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่อาจมีสิทธิในการกำหนดราย ละเหียดและอัตราภาษีที่แตกต่างไปจากที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้ ส่วนภาษีร่วมหรือภาษี แบ่งให้ก็อยู่ในสภาพเดียวกัน รัฐบาลท้องถิ่นไม่อาจมีอิสรภาพในการกำหนดรายละเหียด ของภาษี ยกเว้นในกรณีพิเศษ คือ ภาษีร่วมที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ แล้วมอบรายได้จากภาษีทั้ง หมดให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น เป็นการชี้ให้เห็นว่า การพึ่งพาภาษีเสริมและภาษีร่วมมากเท่าใด ความเป็นอิสระทางด้านการคลังท้องถิ่นก็มีขอบข่ายที่ลดลงมากเพียงนั้น และสภาพการจัด

เก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับของรัฐบาลท้องถิ่นก็ไม่แตกต่างจากกรณีการจัดเก็บภาษี

ประการที่สอง คือ การพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในอัตราที่สูง การมีความเป็นอิสระในด้านการคลังระดับสูง หรือการขาดความเป็นอิสระทางด้านการคลังนั้น เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับขอบข่ายการใช้ มาตรการ เงินอุดหนุน ของรัฐบาลกลางด้วย กล่าวคือถ้ารัฐบาลท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในการบริหารงานท้องถิ่น และการให้บริการแก่ประชาชนในระดับที่สูงแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นนั้นก็ขาดความเป็นอิสระทางด้านการคลัง ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทยที่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในอัตราที่สูง จึงเป็นการยืนยันการขาดความเป็นอิสระทางด้านการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

ประการที่สาม เกี่ยวพันกับการกำหนดกฎเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีที่เก็บได้จากภาษีเสริม และภาษีแบ่งให้ซึ่งรัฐบาลกลางช่วยจัดเก็บอยู่ ซึ่งมีความไม่เหมาะสมของฐานที่ใช้แบ่งภาษีเสริมและภาษีร่วม มีสองลักษณะ คือ

1. ความไม่ทันสมัยของเกณฑ์ที่ใช้
2. ความไม่เป็นธรรมของเกณฑ์ที่ไม่ได้พิจารณาภาวะทางการคลังและสภาพของฐานภาษีของท้องถิ่นแม้จะไม่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การจัดสรรก็ตาม

ประการที่สี่ คือ ความหย่อนประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นดังนี้

1. การขาดทะเบียนผู้เสียภาษีและแผนที่ภาษีที่จะช่วยระบุทรัพย์สินที่ควรต้องเสียภาษี ผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี ผู้ที่ได้เสียภาษีแล้ว ผู้ที่ยังไม่ได้เสีย
2. ระบบการแจ้งให้เสียภาษีไม่รัดกุมและขาดการติดตามการเสียภาษีของผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี
3. การประเมินฐานภาษี ใช้หลักเกณฑ์ที่ขาดความคงเส้นคงวา และเสียภาษีอย่างไม่เป็นธรรม
4. การยกเว้นและการลดหย่อนภาษีมักมีขอบข่ายกว้างเกินไปและไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ

สำหรับแนวทางแก้ไขนั้น แยกออกได้เป็น 3 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก การจัดหาเงินเพื่อให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ซึ่งนโยบายที่รัฐบาลท้องถิ่นควรยึดเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นแบบฉบับ ดังนี้

1. ใช้ “หลักพาณิชย์” คือการเรียกเก็บค่าบริการสำหรับบริการของรัฐบาลท้องถิ่นจากผู้ให้บริการโดยตรง โดยกำหนดราคาค่าบริการเป็นสถานที่แรก
2. ใช้ “หลักการเก็บภาษีที่อิงฐานผลประโยชน์ตอบแทน” สำหรับบริการของรัฐบาลท้องถิ่น
3. ใช้ “หลักการเก็บภาษีที่อิงฐานความสามารถจ่าย” สำหรับบริการของรัฐบาลท้องถิ่น
4. ใช้ “หลักการพึ่งพิงรัฐบาลกลาง” ในรูปของเงินอุดหนุนสำหรับบริการท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางปรารถนาให้เกิดขึ้น และสำหรับเพิ่มความเสมอภาคในด้านความสามารถในการแสวงหารายได้ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกัน

ประเด็นที่สอง การหาเงินมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น มีนโยบายที่รัฐบาลท้องถิ่นควรยึดเป็นแนวปฏิบัติ ดังนี้

1. ใช้ “วิธีการพึ่งพิงรายได้ที่ไม่ผูกพันการใช้คืน” สำหรับเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายการให้บริการของรัฐบาลท้องถิ่นทุกรูปแบบ และทุกลักษณะการใช้เงิน
2. ใช้ “วิธีการกู้” เพื่อเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการให้บริการที่ต้องมีการลงทุนสูง ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีแบบแรก

ประเด็นที่สาม การกำหนดการระดมเงินของประชาชนในท้องถิ่นนั้น รัฐบาลท้องถิ่นควรได้รับแนวปฏิบัติที่กำหนดโดยรัฐบาลกลาง ดังนี้

1. ให้รัฐบาลท้องถิ่นมีสิทธิในการกำหนดและปรับปรุงภาษีและระดับค่าบริการและค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆ สำหรับบริการของรัฐบาลท้องถิ่น โดยให้สัมพันธ์กับต้นทุนของการผลิตบริการ
2. ให้รัฐบาลท้องถิ่นมีสิทธิที่จะกำหนดชนิดของภาษีและอัตราภาษีที่จะจัดเก็บเอง แต่อยู่ในกรอบข้อจำกัดที่รัฐบาลกลางได้กำหนดไว้โดยให้สอดคล้องกับสภาพของฐานภาษีนั้นๆ และระดับการระดมเงินของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าว