

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง การเมืองท้องถิ่นกับการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง มาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล กรณีศึกษา เทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง ผู้วิจัยได้ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งสาระสำคัญได้ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น
6. แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบของการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ (เสนห์ จุ้ยโต, 2538, หน้า 665) ซึ่งปรัชญา เวสารัชช์ (2538, หน้า 423-424) ได้กล่าวว่า ในสังคมใดก็ตามโดยเฉพาะสังคมประชาธิปไตย การสนับสนุนของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง และวิธีการหนึ่งที่สำคัญสำหรับระบอบประชาธิปไตยคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความต้องการในการเลือกสรรตัวแทนของตนเพื่อดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและการควบคุมให้ตัวแทนของตนรับผิดชอบให้เกิดผลตามความต้องการของประชาชน

การเมืองระดับชาติในประเทศประชาธิปไตยมีลักษณะเอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น ร่วมเสนอตัวเป็นผู้แทน ร่วมออกเสียงเลือกตั้ง หรือร่วมแสดงความคิดเห็นเสนอฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะสังคมในระดับชาติมีขอบเขตกว้างขวางเกินไปไม่สามารถหยั่งลงถึงชุมชนย่อย ๆ ที่ประกอบกันเป็นชาติ

ได้ นอกจากนี้สถาบันการเมืองระดับชาติยังรับผิดชอบการตัดสินใจที่มีขอบข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ การตัดสินใจหรือการดำเนินการของสถาบันการเมืองระดับชาติ เช่น มาตรการการให้บริการด้านต่าง ๆ จึงอาจไม่พอเพียง หรืออาจไม่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชนย่อยหรือท้องถิ่นได้ ในส่วนของประชาชนเอง โดยธรรมชาติแล้วประชาชนมักมีความรู้ความเข้าใจ และความสนใจสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดในสังคมใกล้ตัวเป็นหลัก และตระหนักความต้องการของชุมชนตนมากกว่าความต้องการระดับชาติ

ดังนั้น เพื่อจัดบริการของรัฐให้ตรงกับความต้องการของชุมชน และเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อส่วนร่วม รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจึงมักจัดให้มีการปกครองระดับท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้โดยจัดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองบางประการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง

ในการปกครองของแต่ละประเทศโดยทั่วไป มีลักษณะการใช้อำนาจ 3 ประการ คือ ส่วนกลางผูกขาดการใช้อำนาจโดยเป็นผู้ตัดสินใจและดำเนินการเองในลักษณะการรวมอำนาจ (centralization) ส่วนกลางอาจแบ่งอำนาจบางส่วนให้ภูมิภาคดำเนินการ (deconcentration) หรือ ส่วนกลางอาจกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการ (decentralization)

ถึงแม้รัฐบาลในแต่ละประเทศจะมีแนวโน้มในการกระชับและรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อประโยชน์ในแง่เสถียรภาพความมั่นคงหรือโอกาสพัฒนาเศรษฐกิจสังคมโดยส่วนรวมก็ตาม แต่โดยการรวมอำนาจในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการระดับท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุม จึงมีความจำเป็นต้องการกระจายผลประโยชน์และการให้บริการโดยท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองได้ บางส่วน ขณะเดียวกันรัฐบาลกลางก็ต้องจัดให้มีการกระจายความรับผิดชอบและอำนาจในการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่นด้วย

กระจายอำนาจในการปกครองจึงเกิดจากเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 21-26)

1. เหตุผลทางกายภาพหรือลักษณะทางภูมิศาสตร์ ยิ่งประเทศมีขนาดกว้างใหญ่และภูมิประเทศเป็นอุปสรรคขัดขวางการเดินทาง หรือมีการพัฒนาด้านสื่อสารคมนาคมต่ำ โครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคม เช่น ถนนหนทางต่าง ๆ ยังไม่ดี รัฐบาลย่อมไม่สามารถจัดบริการจากส่วนกลางให้แก่ชุมชนท้องถิ่นโดยตรงได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นดำเนินการได้บางประการ

2. เหตุผลทางด้านวัฒนธรรมและประชากร สังคมระดับประเทศนั้นมักประกอบด้วยชุมชนย่อย ๆ ที่มีศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี ลักษณะเชื้อชาติ และความคิดความต้องการ

ผิดแผกแตกต่างกันออกไป ถึงแม้ชุมชนเหล่านี้จะอยู่ร่วมกันยอมรับแนวทางการปกครองร่วมกันก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยอมรับว่าชุมชนเหล่านี้มีความแตกต่างกันไม่อาจกำหนดกฎเกณฑ์ที่กว้าง ๆ หรือจัดบริการที่ตอบสนองความต้องการของแต่ละชุมชนได้โดยทั่วถึง จึงจำเป็นต้องให้ชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจปกครองตนเองได้ตามที่จำเป็น

3. เหตุผลทางด้านการบริหาร การที่รัฐบาลจะรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางและดำเนินกิจกรรมเองเสียทุกอย่างนั้นย่อมก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพ ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐบาลกลางต้องรับผิดชอบตัดสินใจทุกเรื่องไม่ว่าเรื่องเล็กแค่ไหนก็ตามย่อมมีผลเสีย คือ ไม่มีเวลาเผชิญปัญหาใหญ่ที่ต้องตัดสินใจอย่างรอบคอบได้ จึงย่อมจะก่อความไม่พอใจทั้งจากฝ่ายผู้ปฏิบัติและประชาชน ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจึงเป็นเหตุผลความจำเป็นทางด้านการบริหาร

4. เหตุผลทางด้านความต้องการของประชาชน เหตุผลข้อนี้หมายความว่า รัฐบาลกลางย่อมไม่สามารถตระหนักถึงข้อเท็จจริง ปัญหาและความต้องการของชุมชนในแต่ละท้องถิ่นได้ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการเฉพาะเรื่องของตนจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

สำหรับความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย แต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะต่างกันบ้างก็คือ สำนวนและรายละเอียดปลีกย่อยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

มอนตาญ (Montagu, 1984, p. 574) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระที่จะเลือกผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการบริหารงานได้โดยปราศจากการควบคุมจากราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้เป็นรัฐอิสระ

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951, pp. 101-103) นิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่น องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนด มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภาต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในชุมชน

วิท (Wit, 1967, pp. 14-21) นิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่รองจากรัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองร่วมกัน มีอิสระในการบริหาร (autonomy) มีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นมีเขตอำนาจของตนเอง

คลาร์ก (Clarke, 1975, p. 1) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในขอบเขตแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

โรบสัน (Robson, 1953, p. 574) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีหน่วยงานที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526, หน้า 4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ก็จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2519, หน้า 40) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 2) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของประชาชนในชุมชน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระ (autonomy) ในการบริหารตามความเหมาะสม และมีการควบคุมจากรัฐบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐไม่ได้

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาล ในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย ถึงองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นตามความเห็นของ ปรัชญา เวสารัชช์ (2538, หน้า 422-428) มี 4 ประการ ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือ ต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกออกจาก

ส่วนกลาง สามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้ ภาวะนิติบุคคลนี้หมายถึงการได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับการจัดตั้งโดยมีกฎหมายของประเทศรับรอง ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น

การเป็นนิติบุคคลนี้ยังหมายถึงว่า องค์การปกครองท้องถิ่นแยกออกจากราชการบริหาร ส่วนกลางมีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีคณะบริหารของตนเอง เพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควร

2. ประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครองท้องถิ่น การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ ประชาชนเข้าร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบายหรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน

ในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น ประชาชนอาจดำเนินการเองทั้งหมด (โดยผ่านตัวแทน) หรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามีส่วนร่วมบทบาทของประชาชนก็ลดน้อยลง และการปกครองท้องถิ่นก็ขาดความเป็นอิสระมากขึ้น ในการเข้ามีส่วนร่วมนั้น ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย หรือกำหนดการตัดสินใจและดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อม ลักษณะทางการเมืองที่แทรกอยู่ในการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายประการที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ร่วมเสนอตนเป็นตัวแทนรับผิดชอบการบริหารหรือกำหนดนโยบายของท้องถิ่น ร่วมเลือกตัวแทน รวมทั้งร่วมในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของตัวแทน เป็นต้น

โดยทั่วไปประชาชนมักมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยทางอ้อม คือ เลือกตัวแทนเพื่อดำเนินงานแต่ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยตรงก็ได้ เช่น ร่วมตัดสินใจประเด็นหนึ่งประเด็นใดหรือปัญหาใดในลักษณะการขอประชามติ (referendum) ร่วมลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์การปกครองท้องถิ่น (recall) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติให้สภาปกครองท้องถิ่นพิจารณา (initiative) เสนอแนะข้อเท็จจริงหรือข้อคิดเห็นต่างๆ (public hearing) การมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านี้แต่ละประเทศจัดให้ไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศไทยประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทางอ้อมในการปกครองท้องถิ่น รัฐยังไม่เปิดโอกาสให้เข้าร่วมทางการเมืองโดยตรง

3. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรม ภายในวงรอบกิจกรรมและในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการอย่างเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลหรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด

อำนาจอิสระนี้หมายถึงอำนาจในการกำหนดนโยบาย ในการตัดสินใจดำเนินการภายในขอบเขตข้อบังคับของกฎหมาย และในการบริหารงานบุคคล หมายความว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นมิได้ทำหน้าที่แต่เพียงให้ข้อเสนอแนะอย่างเดียว เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นก็แสดงว่าไม่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดนโยบาย และตัดสินใจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของตนเองได้ นอกจากนี้ยังต้องมีพนักงานซึ่งตนเองสามารถจัดการบริหาร โดยไม่ต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางทุกเรื่อง พนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่ข้าราชการที่สังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง

4. อำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน คือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากจัดหารายได้เองแล้ว ยังต้องมีงบประมาณของตนเอง สามารถกำหนดรายจ่าย และตัดสินใจใช้จ่ายเงินภายในขอบเขตทรัพยากรที่มีอยู่ได้ คือ มีสิทธิที่จะใช้จ่ายรายได้ที่ตนมีอย่างเสรีภายในขอบเขตอำนาจของตน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ ประหยัด หงษ์ทองคำ (2519, หน้า 40) ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน
2. มีอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัย และกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
3. มีงบประมาณเป็นของตนเอง โดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กำหนด
4. มีการเลือกตั้ง กล่าวคือหน่วยการปกครองหรือบริหารจะต้องประกอบด้วย บุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อเข้าบริหารงานท้องถิ่น

สำหรับ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526, หน้า 8-9) ได้เสนอรูปแบบหรือลักษณะขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ 7 ประการ คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของตน
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลและในความรับผิดชอบของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม

ประยัตน์ หงษ์ทองคำ (2519, หน้า 46) กล่าวว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่นเพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
2. พื้นที่และระดับ (area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเมื่อประ โยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวมโดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่ามีความมีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งมีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบหาแนวทางและข้อเสนอให้การปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจ

หน้าที่ การคลัง และงบประมาณตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ใน

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

จากการสำรวจวรรณกรรมเกี่ยวกับลักษณะการปกครองท้องถิ่น มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ที่ผู้วิจัยสามารถสรุปได้มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. องค์การปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. เป็นองค์กรที่มีอิสระ (autonomy) เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในบางระดับ
3. การให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ซึ่ง ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2526, หน้า 17-18) ชูศักดิ์ เทียงตรง (2526, หน้า 6-7) และ อนันต์ อนันตกุล (2521, หน้า 6-7) มีเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกที่สนับสนุนให้ประชาชนปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตน ในแง่การเมือง การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญเพราะเป็นกลไกที่ช่วยให้ประชาชนได้มีส่วนมีเสียงในการเสนอความต้องการของตนเอง ปกป้องผลประโยชน์และสนับสนุน กิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนและชุมชน ที่เป็นเช่นนี้ได้ก็เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีขนาดย่อม ซึ่งประชาชนสามารถสอดส่องดูแลการกระทำของตัวแทนตนได้ ใกล้ชิด และสามารถเปลี่ยนแปลงตัวแทนได้หากเห็นว่าผลประโยชน์ของตนไม่ได้รับการตอบสนอง

2. การปกครองท้องถิ่นช่วยให้ประชาชนได้ฝึกฝนและพัฒนาบทบาททางการเมืองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นส่งเสริมแนวทางประชาธิปไตยฉบับย่อ เพราะมีขอบเขตไม่กว้างใหญ่เกินไปและไม่ซับซ้อนเกินไป ประชาชนจึงย่อมสามารถสังเกตกระบวนการประชาธิปไตยแต่ละขั้นตอนได้ชัดเจนกว่ากระบวนการระดับประเทศ และประชาชนยังสามารถตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของตนเอง บทบาทของตัวแทนประชาชนกับผลทางการเมืองและการบริหารที่มีต่อประชาชนโดยส่วนรวมด้วย โดยทั่วไปแทนทุกประเทศประชาธิปไตยการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นแหล่งฝึกฝนนักการเมืองผู้จะก้าวหน้าไปสู่ระดับการเมืองที่สูงขึ้น ไปจนถึงการเมืองระดับชาติ

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการลดภาระของรัฐบาลกลาง การที่รัฐบาลกลางได้ผลการบริการส่วนหนึ่งให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ ย่อมเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และขณะเดียวกันก็เป็นการหันเหความไม่พอใจที่อาจก่อตัวขึ้นเนื่องจากประชาชนในท้องถิ่น ไม่ได้รับบริการที่ดี ทั้งนี้เพราะรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบบริการนั่นเอง ลักษณะเช่นนี้เป็นการบรรเทาปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ประสบ คือ ปัญหาการท่วมท้นความสนใจอยู่ที่รัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียวหรือที่เรียกว่า "ถนนทุกสายมุ่งเข้าสู่ทำเนียบ" นั่นเอง

4. การปกครองท้องถิ่นเป็นจุดรองรับและรวบรวมความต้องการเบื้องต้นของประชาชน การที่ระบบการเมืองใดจะคงอยู่ได้นั้น ต้องสามารถรับรู้ความต้องการด้านต่าง ๆ ของประชาชน และปรับตนเองให้ตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ ภาระส่วนหนึ่งในการรวบรวมความต้องการของประชาชนมักตกอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมืองและสื่อมวลชน แต่ในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งกลุ่มผลประโยชน์สนใจเฉพาะเรื่องของตนเพียงกลุ่มย่อย และพรรคการเมืองมิได้มีสาขารองรับในท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นอาจเป็นส่วนช่วยรวบรวมความต้องการของประชาชนได้อีกส่วนหนึ่ง คือ ช่วยรวบรวมปัญหาและความต้องการระดับท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนบรรยากาศความต้องการและพฤติกรรมทางการเมืองระดับชาติได้บางส่วน เช่น ถ้าประชาชนมีปฏิกริยารุนแรงต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเด็นปัญหาใดรัฐบาลกลางอาจต้องรีบดำเนินการคลี่คลายปัญหานั้น และอาจวางมาตรการป้องกันปัญหาลักษณะเดียวกันที่อาจก่อตัวในท้องถิ่นอื่นด้วย

หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เมื่อรัฐบาลได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็มีความรับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนและท้องถิ่น ทั้งนี้หลักการที่จะกำหนดว่าหน้าที่ใดควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2526, หน้า 35)

1. การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่นหลายแห่งยังประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางเกินกำลังของตนได้

2. การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ทั่วถึง

3. หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากกิจการนั้นเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรืองานทะเบียนที่ดิน ที่สาธารณะ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปถึงภาระกิจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีสาระสำคัญดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน (environmental service and convenience or communize) เช่น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ นอกจากนั้นในด้านการอำนวยความสะดวกในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สะพานคนเดินข้าม สวนสาธารณะ สวนหย่อม การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น งานเหล่านี้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของคน ท้องถิ่นที่จะมารับบริการจึงควรที่จะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ

2. งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย (protection service) ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง เป็นต้น

3. งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (social welfare service) งานด้านนี้เป็นงานที่มีความสำคัญสำหรับคนในท้องถิ่นเป็นอันมาก ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องจัดให้มีขึ้นหรือต้องรับผิดชอบร่วมมือกับรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุขในท้องถิ่นเพื่อให้บริการประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดสวนสาธารณะสำหรับประชาชนหรือการจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

4. งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (the trading commercial service) งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่บริการให้ประชาชน ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง กิจการเหล่านี้ ได้แก่ การจัดตั้งสถาน

รณานุกาฬ หรือโรงรับจำนำ การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น และงานต่าง ๆ นี่เป็นงานที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชนได้

แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ในประเทศประชาธิปไตยที่มีการปกครองท้องถิ่นมีมาเป็นเวลานาน องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมและยุคสมัยที่ต่างกัน ในท้องถิ่นและสังคมแต่ละแห่ง ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540, หน้า 52-61) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใช้กันในประเทศต่างๆ โดยส่วนใหญ่มี 6 แบบ คือ

1. รูปแบบที่ประชุมเมือง (the town meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (representative town meeting)
2. รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (the council-mayor form)
3. รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (the weak mayor form)
4. รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the strong mayor form)
5. รูปแบบคณะกรรมการ (the commission form)
6. รูปแบบผู้จัดการ (the manager form)

รูปแบบที่ประชุมเมือง หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน

ที่ประชุมเมืองหรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทนถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดของอเมริกา ซึ่งนำมาจากประเพณีการบริหารท้องถิ่นในอังกฤษ กล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) หรือประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม (participatory democracy) เป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เก่าแก่ที่สุดและนับวันจะมีบทบาทน้อยลงในยุคปัจจุบันเริ่มตั้งแต่คนอพยพรุ่นแรกจากอังกฤษมาอยู่ในบริเวณตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐ ตั้งแต่ศวรรษที่ 1660 และได้ใช้ที่ประชุมเมืองเป็นองค์กรบริหารเรื่อยมา ฉะนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นชนิดนี้จึงยังคงปรากฏอยู่ในรัฐของเขานั้นคือ รัฐคอนเนคติกัต รัฐเมน รัฐแมสซาชูเซตส์ รัฐนิวแฮมเชอร์ และรัฐเวอร์มอนต์

คำว่า Town คือเมืองเล็กๆ ซึ่งก็หมายรวมถึงเขตชนบทด้วย (รวมหมู่บ้านและที่โล่ง) เขตเหล่านี้โดยทั่วไปมีประชากรต่ำกว่า 20,000 คน จะจัดการประชุมปีละครั้ง ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้และที่ประชุมมีอำนาจเต็มในด้านนิติบัญญัติ คือการออกกฎหมายบังคับ การกำหนดอัตราภาษีและการจัดสรรเงิน

170175

12
353.147
C 4910
0

ลักษณะพิเศษประการหนึ่งก็คือ มติเก่าๆ สามารถเปลี่ยนแปลงได้หากมีการตัดสินใจด้วยมาตรการที่เรียกว่าการริเริ่มจากประชาชน (citizen initiative) และการลงประชามติ (referendum)

ในการประชุมดังกล่าว นอกจากงานที่กล่าวมา ที่ประชุมก็จะเลือกคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า board of selectmen มีจำนวน 3 ถึง 5 คน ซึ่งจะทำหน้าที่บริหารในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุมอีก งานที่จะต้องดูแลก็คือทรัพย์สินของเมือง ออกใบอนุญาต เรียกประชุมเมืองวาระพิเศษ และดูแลงานของฝ่ายต่างๆ คือ งานทะเบียน คลัง ติราคา ตำรวจ และการศึกษา ฯลฯ ผู้รับผิดชอบด้านเหล่านี้อาจได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมเมืองหรือคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้ง

ส่วนที่ประชุมเมืองแบบมีตัวแทนก็คือการที่เมืองขยายตัวมากขึ้น ชุมชนต่าง ๆ จึงคัดเลือกตัวแทนเข้าร่วมที่ประชุมเมือง และดำเนินงานตามที่ได้กล่าวข้างต้น

รัฐเมน (Maine) มีเมืองเล็ก ๆ 424 แห่งที่ล้วนยังคงใช้แบบที่ประชุมเมือง ส่วนรัฐเวอร์มอนต์ (Vermont) มีเมืองเล็ก ๆ 246 เมือง และเมืองเหล่านี้ก็ยังคงใช้แบบที่ประชุมเมืองในการบริหารท้องถิ่น นี่คือนิยามของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ยังคงหลงเหลืออยู่

อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่ประชุมเมืองก็นับว่าลดจำนวนลงไปไม่น้อย เช่น เมืองเดอร์รี่ (Derry) รัฐนิวแฮมเชอร์ (New Hampshire) จัดที่ประชุมเมืองสุดท้ายในปี พ.ศ. 2528 หลังจากใช้ระบบดังกล่าวรวม 185 ปี มาบัดนี้ก็ได้หันไปใช้แบบนายกเทศมนตรี-สภาแล้ว เหตุผลก็คือเมืองเติบโตอย่างรวดเร็วเนื่องจากคนเดินทางเข้ามาทำงานในที่ไกล ๆ

เมืองอื่น ๆ ก็มีการปรับตัว เช่น การคัดเลือกตัวแทนเข้าประชุม การหันไปจ้างผู้จัดการมาดูแลเมือง (town manager) การคัดเลือกเลขานุการให้แก่คณะกรรมการ

ปัญหาที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ประชาชนมาร่วมประชมน้อย ขณะเดียวกันก็มีคนบางกลุ่มเข้าร่วมมากเกินไป เกิดความไม่สมดุล โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มเคลื่อนไหวการเมือง และแน่นอนเมื่อมีปัญหาสำคัญเกิดขึ้นก็จะมีประชาชนเข้าร่วมมากเป็นพิเศษ

รูปแบบสภานายกเทศมนตรี

องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบเช่นนี้โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก และเป็นการปกครองระบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนแบบแรกในโลก (representative democracy) อำนาจการปกครองของระบบนี้อยู่ที่สภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารก็ไปจากการคัดเลือกของสภา คณะรัฐมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม สภาเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและสภามีอำนาจสูงสุด

โดยอาศัยหลักการดังกล่าว องค์การปกครองท้องถิ่นประเภทนี้จึงแบ่งอำนาจออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายสภา (council) และฝ่ายบริหาร (executive) ฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือออกกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ เช่น เทศบัญญัติที่ออกโดยเทศบาล สถาปนาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารประกอบด้วยสมาชิกของสภาจำนวนหนึ่ง ซึ่งก็คือผู้นำของกลุ่มบุคคลที่กุมเสียงข้างมากของสภานั้นเอง ในระบบนี้ ประชาชนเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงแต่เลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยอ้อม รูปแบบและโครงสร้างดังกล่าวเป็นโครงสร้างที่พยายามแสวงหาและประสานความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยอาศัยการบริหารอาชีพแบบฉบับของบริษัทธุรกิจ ระบบดังกล่าวเหมาะสมกับเทศบาลที่มีขนาดเล็ก (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2540, หน้า 22-23)

ในประเทศไทย เทศบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่นำเอาแบบสภานายกเทศมนตรีมาใช้โดยประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาล หรือที่เรียกว่า สท. ต่อจากนั้นสภาเทศบาลก็จะเลือกฝ่ายบริหาร อันได้แก่ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี

รูปแบบนายกเทศมนตรีอ้อมแอ

องค์การปกครองท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองระบบประธานาธิบดี (presidential system) ซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสหรัฐ และได้รับอิทธิพลทางความคิดอย่างมากจากแนวคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักคิดชาวฝรั่งเศส (ค.ศ. 1689-1755) คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (the principle of separation of powers) ซึ่งมีจุดหมายที่จะป้องกันการฉ้อฉลอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการ ผลของแนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติและผู้นำฝ่ายบริหาร เมื่อทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนกัน จึงมีอำนาจและศักดิ์ศรีทัดเทียมกัน เกิดการถ่วงดุลอำนาจกัน (system of checks and balances)

ความคิดอันได้รับอิทธิพลของมองเตสกีเออเป็นที่รู้จักในสหรัฐว่า ประชาธิปไตยแบบแจ็กสัน (jacksonian democracy) ซึ่งมีบทบาทในศตวรรษที่ 19 และองค์การปกครองท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้เคยมีจำนวนมากมายในช่วงเวลาดังกล่าว ความคิดนี้มีแนวคิดพื้นฐาน 2 ข้อ คือ 1. เห็นว่าฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่จะต้องไม่มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป และ 2. ประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในการบริหารให้มากขึ้น

ผลก็คือนอกจากนายกเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ยังมีตำแหน่งผู้บริหารอื่นๆ เช่น หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองทะเบียน หัวหน้ากองตรวจสอบ และตำแหน่งอื่นๆ ที่ประชาชนเป็นผู้เลือกเช่นกัน เหตุผลก็คือ เขาต้องการให้ผู้บริหารเหล่านี้เป็นอิสระจากนายกเทศมนตรี และให้ผู้บริหารเหล่านี้รับผิดชอบต่อประชาชน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้

สภามีสมาชิกมาก ๆ (เช่น 50 กว่าคน) ยิ่งไปกว่านั้น องค์การปกครองท้องถิ่นบางแห่งยังมีสภาถึง 2 สภา คือสภาสูงและสภาล่าง

เมื่อนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจในการยับยั้งมติหรือข้อกำหนดของสภา แต่สภาเป็นผู้ที่กำหนดงบประมาณของฝ่ายบริหาร เมื่อนายกเทศมนตรีจะถ่วงดุลอำนาจของสภา แต่ก็ขาดเครื่องมือในการบริหารที่จะเป็นผู้นำ

สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือนายกเทศมนตรีมีอำนาจจำกัด ไม่มีอำนาจโดยตรงเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารคนอื่น ๆ เพราะคนเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเหมือนกัน คนเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อคำสั่งของนายกเทศมนตรี

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จึงเน้นที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารได้มาก แต่ให้ความสนใจแก่ประสิทธิภาพในการบริหารน้อย ปัจจุบันรูปแบบนี้จึงมีองค์กรปกครองท้องถิ่นใช้ไม่มากนัก ส่วนใหญ่ที่ใช้ก็คือเมืองขนาดเล็ก นอกจากนั้น ก็ปรับเปลี่ยนไปเพิ่มอำนาจให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหารและลดจำนวนสมาชิกสภาซึ่งก็คือรูปแบบขององค์กรท้องถิ่นประเภทต่อไป

รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง

เป็นรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นในสหรัฐที่เริ่มเกิดขึ้นอย่างเป็นขบวนการตั้งแต่ทศวรรษที่ 1880 หรือปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา หลังจากที่เมืองมีการเติบโตมาก การพัฒนาอุตสาหกรรมขยายตัวมากขึ้นในเขตเมือง และรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบเดิมที่เรียกว่าแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ ที่ฝ่ายบริหารหลายคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเริ่มมีจุดอ่อนมาก การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งจึงเป็นทางเลือกใหม่แทนที่แบบเก่า องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีหลายคนเรียกว่าแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (the strong executive form)

ในการคิดหาทางแก้ไขแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ จุดมุ่งหมายหลักที่ต้องการแก้ไขก็คือการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร ให้นายกเทศมนตรีกุมอำนาจ การกำหนดนโยบายและการบริหาร นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนเดิม แต่ตำแหน่งบริหารอื่น ๆ ไม่ให้มาจากการเลือกตั้ง แต่ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่างๆ และสามารถถอดถอนจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้ นายกเทศตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติของสภาและกำหนดและปรับปรุงงบประมาณ

ส่วนสภาฯ ภายใต้รูปแบบนี้จะมีขนาดเล็ก มีสมาชิกไม่เกิน 7-9 คน สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตต่างๆ ในเขตเมืองขนาดเล็ก พวกเขาก็จะทำงานไม่เต็มเวลา และไม่ว่าเมืองเล็กหรือเมืองใหญ่ สมาชิกสภาจะไม่มีตำแหน่งด้านการบริหาร

รูปแบบการปกครองดังกล่าวดัดแปลงมาจากรูปแบบการปกครองสหพันธ์ (federal modal) ซึ่งเป็นการปกครองระดับชาติ แต่แตกต่างกันในรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจกันตามระบบสหพันธ์ อำนาจถูกแบ่งแยกออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ส่วนในระดับเทศบาลอำนาจถูกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาหรือนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร โดยทั้งสองฝ่ายต่างได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน อำนาจตุลาการของเทศบาลมีน้อยมาก สภาเทศบาลอาจเปรียบได้กับรัฐสภา มีอำนาจกำหนดนโยบายร่วมกับนายกเทศมนตรีและดำเนินการกำกับ ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติภายใต้โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก สภามีอำนาจน้อย จะมีก็เพียงไม่กี่แห่ง ส่วนทางทฤษฎีสภาเทศบาลมีอำนาจในการยับยั้งร่างนโยบายต่าง ๆ รวมทั้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ภาษี และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร (กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และปกรณ์ ปรียากร, 2540, หน้า 19-20) นายกเทศมนตรีมีอำนาจสูงมากตามกฎหมายและในทางปฏิบัติสูงมาก และมีอำนาจในการยับยั้งเทศบัญญัติที่เสนอโดยสภาเทศบาล นอกจากนี้นายกเทศมนตรียังเป็นผู้แนะนำหรือการเสนอนโยบาย มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้ากองต่าง ๆ ในกรณีการบริหารงานบุคคลในเทศบาลภายใต้รูปแบบการปกครองดังกล่าว แม้ว่าพนักงานเทศบาลในหลาย ๆ เทศบาล จะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานเทศบาล และมีระเบียบเกี่ยวกับการปกป้องอายุการทำงาน แต่ในหลาย ๆ เทศบาลด้วยกันโอกาสการทำงานของพนักงานเทศบาลอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของนายกเทศมนตรี นอกเหนือไปจากนี้ นายกเทศมนตรียังทำหน้าที่ในการจัดเตรียมงบประมาณ และเป็นผู้กำหนดอัตรางบประมาณรายจ่าย และอัตราภาษี จะเห็นได้ว่านายกเทศมนตรีมีอำนาจสูงมาก ต้องรับผิดชอบต่อการกิจการบริหารเทศบาล นายกเทศมนตรี ต้องเป็นผู้มีความสามารถและเป็นนักบริหาร

ด้วยเหตุที่มีหลายเมืองคาดว่าคนที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีนั้นมิใช่นักบริหารที่มีฝีมือ จึงมีการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขึ้นมา เรียกว่า Chief Administrative Officer (CAO) เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ขึ้นมาบริหารงานทุกอย่างตามนโยบายของนายกเทศมนตรี และเป็นตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี

หน้าที่และความรับผิดชอบของ CAO แต่ละคนในแต่ละเทศบาลนั้นต่างกันไปตามจุดที่ตรงกัน ได้แก่ การจัดด้านงบประมาณและการบริหารงานวันต่อวันของฝ่ายบริหาร การจัดระบบ CAO ขึ้นมาช่วยให้นายกเทศมนตรีจะเป็นคนเสนอแนวคิดและนโยบาย ต่อจากนั้นก็แสวงหาการสนับสนุนจากส่วนต่าง ๆ เช่น ไปผลักดันขอการรับรองจากสภา ต่อรองกับศูนย์อำนาจในชุมชนนั้น ๆ ในระดับรัฐและระดับชาติ รวมทั้งเดินทางไปพบประชาชนตามจุดต่าง ๆ

เวลานี้ประมาณว่ามีชุมชนหรือเมืองที่ใช้รูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งและอ่อนแอ รวม 3,550 แห่ง หรือ 58% ของชุมชนเมืองทั้งหมดในสหรัฐ แม้จะ

ไม่สามารถระบุได้ว่านายกเทศมนตรีเป็นแบบเข้มแข็งหรืออ่อนแอ อย่างไรก็ตาม ก็ได้ข้อสรุปว่ายิ่งเมืองมีขนาดใหญ่มากขึ้น รูปแบบนายกฯ เข้มแข็งก็ดูเป็นเรื่องจำเป็น และตำแหน่ง CAO สำหรับเมืองใหญ่ก็ดูมีความจำเป็นเช่นกัน

ในประเทศไทย เมืองที่ใช้ระบบนี้มีเพียงเมืองเดียว คือกรุงเทพมหานคร (กทม.) ทั้งสภา กทม. และฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน ผิดกันตรงที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของ กทม. เรียกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ แต่เมืองในตะวันตกเรียกว่านายกเทศมนตรี

รูปแบบคณะกรรมการ

รูปแบบการบริหารงานของคณะกรรมการตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าการออกกฎหมายและการบริหารงานไม่จำเป็นต้องแยกจากกัน แต่จะใช้คนชุดเดียวกันทำงานทั้งสองอย่าง ส่วนที่เหมือนกับรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ก็คือคณะกรรมการชุดดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

รูปแบบคณะกรรมการเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในสหรัฐ กล่าวคือ ในปี ค.ศ.1900 ที่รัฐเท็กซัส เมืองกาลัฟตัน (Galveston) ได้เกิดพายุเฮอริเคน เกิดน้ำท่วมร้ายแรงมีผู้เสียชีวิตและทรัพย์สินเสียหายจำนวนมาก สภานิติบัญญัติของรัฐเท็กซัสได้แต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 5 คน ไปทำหน้าที่บูรณะเมืองให้กลับสู่สภาพเดิม ปรากฏว่าเป็นรูปแบบการบริหารดังกล่าวได้รับความนิยมอย่างมาก จึงมีผู้นำไปใช้ในการบริหารท้องถิ่น โดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมาจากการเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่ง 2-4 ปี ขึ้นอยู่กับว่าอยู่เมืองไหนกำหนดวาระเท่าใด

ความคิดหลักของรูปแบบการบริหารเช่นนี้ คือประชาชนผู้เลือกตั้งเลือกคนจำนวน 3 ถึง 7 คนเข้ามาทำงานบริหารเมือง โดยไม่คิดว่าเขาสังกัดพรรคใด ในด้านนิติบัญญัติ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ออกกฎหมายบังคับและกำหนดนโยบาย คณะกรรมการชุดนี้มักเรียกกันว่า คณะกรรมการใหญ่ (board of commissioners) ส่วนการบริหาร กรรมการแต่ละคนก็จะแยกกันไปดำเนินงานคนละอย่าง โดยไปคุมงานของแต่ละแผนก เช่น แผนกถนน แผนกประปาและการกำจัดน้ำเสีย แผนกดับเพลิง แผนกคลัง ฯลฯ และให้กรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานด้านพิธีการ (ceremonial mayor)

เหตุผลหลักที่รูปแบบการบริหารเช่นนี้ได้รับความนิยมก็คือประสิทธิภาพที่น่าจะเกิดจากการบริหารดังกล่าว รวมทั้งการไม่มีฝักฝ่าย ซึ่งพวกต้องการการปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นในรูปของการประนีประนอมกันเอง เช่น “คุณยกมือให้โครงการของแผนกผม แล้วผมจะช่วยยกมือให้โครงการของคุณ” หรือ การแย่งชิงงบประมาณของแต่ละแผนก ฯลฯ

ด้วยเหตุนี้ รูปแบบคณะกรรมการที่เคยได้รับความนิยมอย่างสูงในเวลาอันสั้นก็ค่อย ๆ ลดความนิยมลง โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1939-1945) จากข้อมูลในปี

พ.ศ. 2526 รัฐที่ยังใช้รูปแบบคณะกรรมการมากที่สุดก็คือรัฐคาโกต้าเหนือและคาโกต้าใต้ ครึ่งหนึ่งของเมืองในรัฐคาโกต้าเหนือยังคงใช้รูปแบบคณะกรรมการ ส่วนรัฐคาโกต้าใต้ซึ่งมีเมือง 23 แห่ง ยังคงใช้รูปแบบคณะกรรมการใน 9 เมือง เมืองเท็กซัส (Texas City) ซึ่งเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดของรัฐเท็กซัสมีประชากร 39,000 คน ก็ยังคงใช้รูปแบบคณะกรรมการอยู่ เช่นเดียวกับเมืองทูลซา (Tulsa) ในรัฐโอคลาโฮมา ซึ่งมีประชากร 332,000 คน และเมืองแคนซัส (Kansas City) ในรัฐแคนซัสซึ่งมีประชากร 170,000 คน

ประเด็นหลักของรูปแบบคณะกรรมการคือการเลือกคนกลุ่มหนึ่งที่จะทำงานทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร เป็นคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีประสิทธิภาพ แต่หลาย ๆ เมืองก็ได้พบว่าเขาต้องการผู้บริหารหลัก 1 คน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร การแสวงหารูปแบบการบริหารที่เหมาะสมจึงดำเนินต่อไป

รูปแบบผู้จัดการ

รูปแบบการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบผู้จัดการเกิดขึ้นด้วยอิทธิพลของความคิดด้านประสิทธิภาพการบริหารงานแบบธุรกิจโดยแท้ เพราะรูปแบบนี้เน้นทั้งการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารและความเป็นมืออาชีพ (professionalism)

รูปแบบนี้เริ่มต้นในสหรัฐและเรียกกันในประเทศนั้นว่าแบบสภา-ผู้จัดการ (the council-manager form) สาระสำคัญของรูปแบบการบริหารนี้ก็คือการมอบบทบาทในด้านบริหารให้แก่ผู้จัดการมืออาชีพหรือนักบริหารซึ่งสภาเป็นผู้จ้างและสภามีอำนาจไล่ออก เป็นการรวมศูนย์อำนาจการบริหาร ให้อำนาจแก่นักบริหารในการแบกรับรับผิดชอบการบริหารและดูแลจัดการเมืองอย่างสมบูรณ์ นักบริหารหรือผู้จัดการเมืองคนนี้ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณทั้งกระบวน ตลอดจนการเสนอมติการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหามือง

จะเห็นได้ว่ารูปแบบการบริหารดังกล่าวสอดคล้องพอดีกับโครงสร้างการบริหารของบริษัทและกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ในสังคมอเมริกัน กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเปรียบเหมือนผู้ถือหุ้น (voters = stockholders) สภาเมืองก็เปรียบเหมือนคณะกรรมการบอร์ด (city council = board of directors) และผู้จัดการหรือนักบริหารเปรียบเหมือนผู้บริหารหมายเลข 1 (manager = chief executive) โครงสร้างการบริหารเช่นนี้ไม่มีการแบ่งเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองซึ่งกลุ่มปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นจุดบอดของเมือง (partisan politics = bane of the cities)

ในรูปแบบการบริหารเช่นนี้ สภาเมืองจะมีขนาดเล็ก ราย 5-9 คน ประชาชนเลือกสมาชิกสภาโดยไม่พิจารณาเรื่องพรรคการเมือง สมาชิกสภาไม่มีอำนาจในการบริหาร ที่น่าสนใจ

คือมีข้อบังคับในหลายเมืองที่ห้ามสมาชิกสภาติดต่อโดยตรงกับหัวหน้าแผนกต่าง ๆ หากใครมีข้อเรียกร้องอันใด ก็ให้แจ้งไปที่ผู้จัดการ การกิจของสภาจึงได้แก่การพิจารณาข้อเสนอของผู้จัดการ แล้วกำหนดเป็นนโยบายออกมา และเนื่องจากสภาต้องรับผิดชอบการบริหารงานของผู้จัดการ สภาก็ต้องรับผิดชอบ ถ้าหากเกิดเรื่องไม่ดีขึ้นในการบริหาร

รูปแบบการบริหารเช่นนี้ยังได้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีขึ้นมาคนหนึ่งเพื่อให้ทำหน้าที่ด้านพิธีการ แบบผู้จัดการถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกที่เมืองสตอนตัน (Staunton) รัฐเวอร์จิเนีย ในปี ค.ศ.1908 เมื่อสภาจ้างวิศวกรผู้หนึ่งให้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเมืองแต่เมืองซัมป์เตอร์ (Sumpter) รัฐแคโรไลนา ได้กลับแย้งว่ารูปแบบผู้จัดการเมืองเกิดขึ้นที่นั่นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1912

แบบผู้จัดการได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว เพียงไม่กี่ปีหลังจากนั้น (ค.ศ. 1920) มีเมืองมากกว่า 150 แห่งได้หันไปใช้รูปแบบนี้และได้รับความนิยมได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 ที่มีคนในเมืองจำนวนมาก อพยพออกไปอยู่ตามชานเมือง ในปี พ.ศ. 2523 มีเมืองในสหรัฐกว่า 2,400 แห่งที่ใช้ระบบผู้จัดการเมือง

ในสหรัฐเวลานี้ เมืองใหญ่ขนาดประชากร 25,000-250,000 คน เกือบครึ่งหนึ่งได้หันไปใช้ระบบผู้จัดการ ส่วนเมืองที่มีขนาดเล็กหรือใหญ่กว่านี้มักไม่ใช้รูปแบบนี้และน่าสังเกตว่าไม่มีเมืองใดเลยที่มีประชากรเกิน 1 ล้านคนที่ใช้ระบบผู้จัดการเมือง

ที่ผ่านมา เมืองที่ใช้ระบบผู้จัดการมีการปรับใช้รูปแบบการบริหารนี้ตามความถนัดของตนเอง เช่น ในการเลือกสมาชิกสภาเมือง ผลการศึกษาชิ้นหนึ่งพบว่า จากการศึกษาเมืองที่ใช้รูปแบบนี้ 309 แห่ง มีถึง 69% ที่ประชาชนในเมืองนั้นเลือกสมาชิกสภาปะปนกันระหว่างเลือกเป็นพรรคกับเลือกตัวบุคคล บางเมืองมีประสบการณ์ที่แปลกออกไป เช่น ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 ที่เมืองแกรนด์ แรพิดส์ (Grand Rapids) รัฐมิชิแกน หลังจากที่มีปัญหาการบริหารด้วยระบบผู้จัดการ ประชาชนก็มีมติให้ตั้งคณะกรรมการร่างข้อบังคับใหม่ โดยปฏิเสธข้อเสนอให้ปรับปรุงระบบผู้จัดการ แต่ต่อมาก็ไม่ยอมรับระบบผู้บริหารเข้มแข็ง และในการเลือกตั้งครั้งต่อมา ประชาชนก็หันไปยอมรับระบบผู้จัดการอีกครั้ง แต่มีมติให้เพิ่มนายกเทศมนตรีเต็มเวลาเข้าไปด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาลถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทย เทศบาลเป็นรูปแบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน

หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใด ขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ (กุลชน ธนาพงศธร อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 125-126)

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. **เทศบาลตำบล** กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ อย่างกว้างๆ ดังนี้

1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตร.กม. ขึ้นไป

1.4 ได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหา ชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นใน รูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่ง ได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสม สมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็น เทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไป ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2. **เทศบาลเมือง** มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.2 ส่วนท้องที่ที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้อง ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

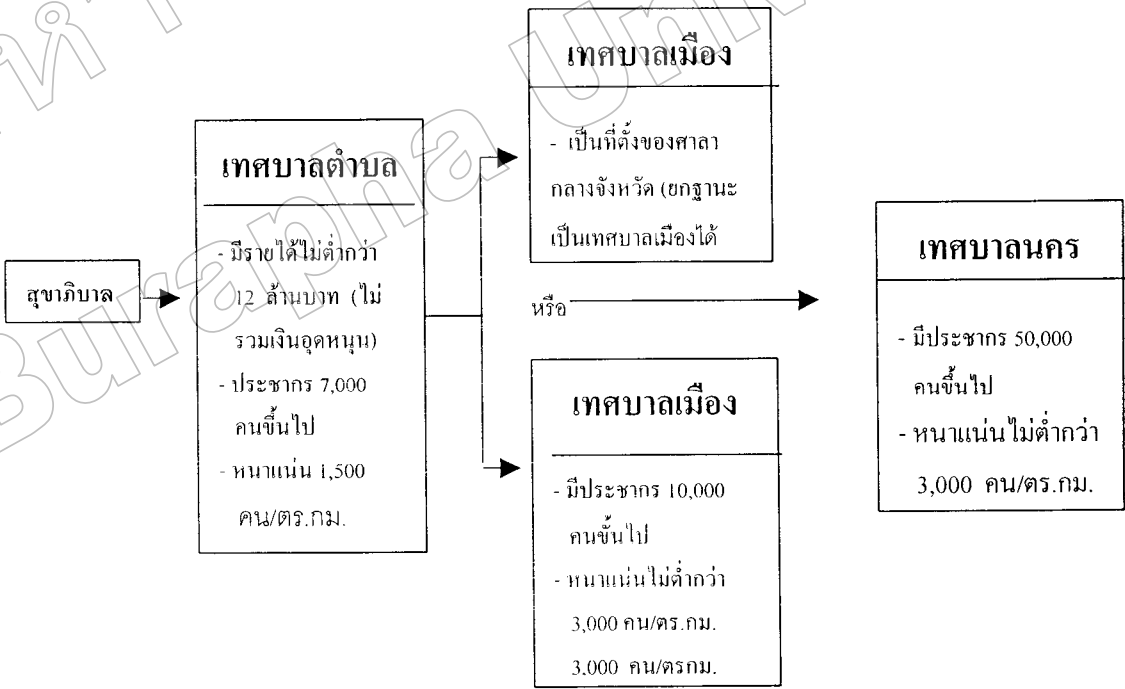
- 2.2.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- 2.2.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 2.2.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้
- 2.2.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

- 3.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- 3.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้
- 3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

ในปี พ.ศ.2542 ก่อนมีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล มีจำนวนเทศบาลทั้งสิ้น จำนวน 149 แห่ง แบ่งเป็น

- 1. เทศบาลนคร จำนวน 12 แห่ง
- 2. เทศบาลเมือง จำนวน 86 แห่ง
- 3. เทศบาลตำบล จำนวน 51 แห่ง



ภาพที่ 1 แสดงเงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลและประเภทของเทศบาล (ข้อมูลจากสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ตุลาคม 2541)

ในปัจจุบันได้มี พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้
สุขาภิบาลที่เคยมีอยู่เดิมจำนวน 981 แห่ง (ก่อนวันที่ 25 พฤษภาคม 2542) ยกฐานะเป็นเทศบาล
ตำบลโดยปริยาย นอกเหนือเงื่อนไขการจัดตั้งเทศบาลตำบล ดังกล่าวข้างต้น

โครงสร้างเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ
สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีก
ส่วนหนึ่ง เรียกว่า พนักงานเทศบาล

1. สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร
อันเป็นวิธิต่างแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือก
ตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี (ปัจจุบันมีการ
แก้ไขให้อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี) ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ
ประเภทของเทศบาล ดังนี้

- | | |
|--------------------|-----------------------|
| 1.1 สภาเทศบาลตำบล | มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน |
| 1.2 สภาเทศบาลเมือง | มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน |
| 1.3 สภาเทศบาลนคร | มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน |

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการ
แต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น
ผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจาก
สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตาม
ระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาใน
กิจการภายนอก

2. คณะเทศมนตรี ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจใน
การบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิก
สภาเทศบาลมีมติเห็นชอบ ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอีก 2-4 คน ตามฐานะ
เทศบาล กล่าวคือ

2.1 กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวม
นายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน

2.2 กรณีที่เป็นเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 5 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

3. พนักงานเทศบาล พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชน ตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงานส่วนการบรรจุแต่งตั้งการให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาภิบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

2. ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาลตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3. ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่า การ

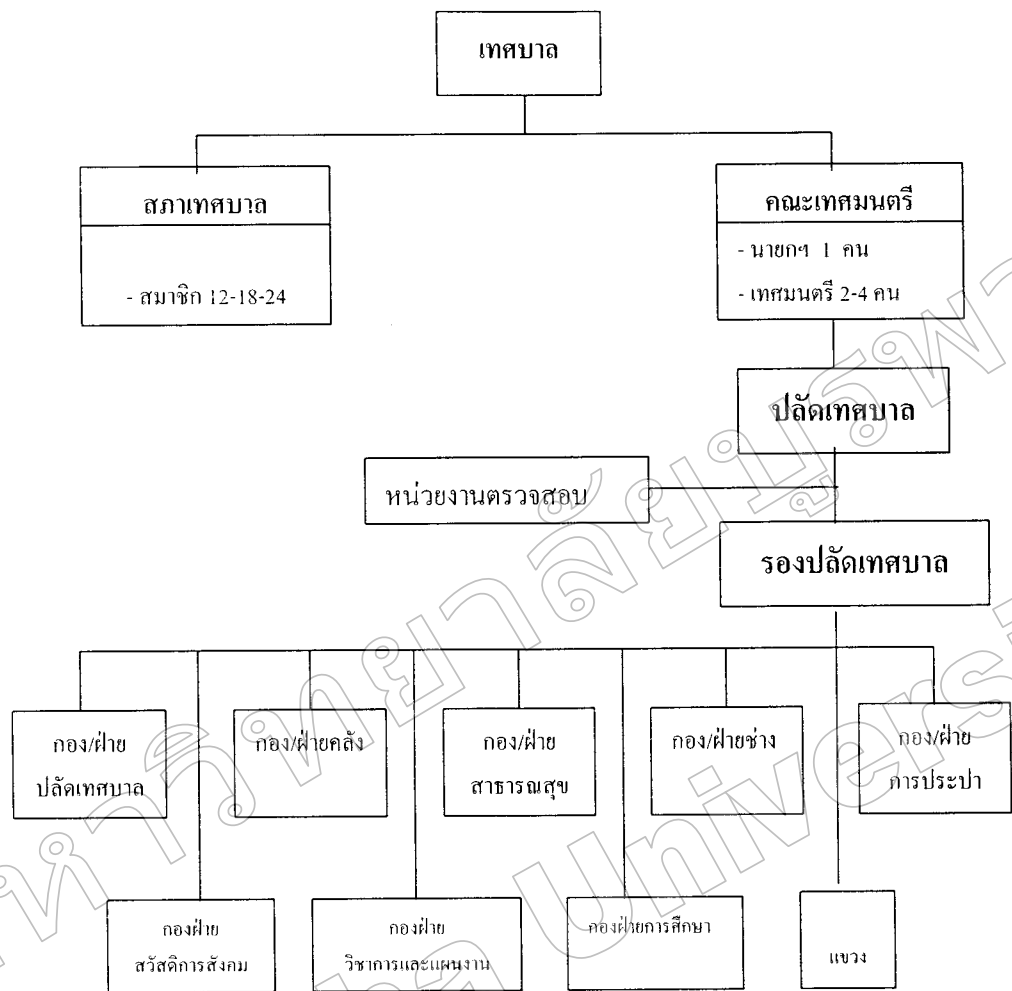
ประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมายเทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็ก ๆ ก็จะมีสถานีอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข

4. ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม และผังเมืองและงานสาธารณูปโภค งานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5. ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการให้บริการ และจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6. ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารงานต่างหากก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม



ภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

ปกติสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 136-140)

1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ เทศบัญญัติ คือ กฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อตัวกฎหมายในกรณีต่อไปนี้

1.1 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

1.2 เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ

สำหรับการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุม ถ้าหากร่างดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว นั่นหมายถึงว่าคณะเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ (เพราะการไม่เห็นด้วยของเทศบาลมีความหมายถึงการไม่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นด้วย) โดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยนั้น การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร

ส่วนในการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกัน แต่ต่างกันตรงที่ผู้ร่างดังกล่าว จะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย

2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

2.1 การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใด ๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ถ้าหากสมาชิกสภาเกิดสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี หรือเมื่อเล็งเห็นว่าการกระทำใด ๆ ของฝ่ายบริหารอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้น ๆ จะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรตอบเพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

2.2 การเปิดอภิปราย กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาลขอเปิดอภิปรายต่อคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งได้ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้ เช่น มีข้อกล่าวหาคณะเทศมนตรีว่าปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และมีความประพฤติดีเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ฯลฯ

2.3 การอนุมัติงบประมาณประจำปี ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในรอบปีต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้น เพื่อที่สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถควบคุมการหารายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น และในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาแล้ว ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศ

บัญญัติงบประมาณประจำปีที่คณะกรรมการเสนอแล้ว ไม่ว่าจะต้องเหตุผลใดก็ตามจะมีผลทำให้คณะกรรมการชุดนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป

3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการ บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้กำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการ ไว้ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล”

กล่าวโดยสรุป คือ อำนาจในการเห็นชอบแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยสภาเทศบาลจะเสนอการเห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันมีการจัดกลุ่มในลักษณะพรรคการเมืองขึ้น ดังนั้นกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากจะมีโอกาสสูงที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการ)

4. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

4.1 คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกิน 3 นาย

4.2 คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล โดยอาจมีจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ อาจกล่าวโดยสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารงานโดยทั่วไปของเทศบาลตามที่เทศบาลกำหนดไว้
2. อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบาลบัญญัติ โดยเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบาลบัญญัติได้ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีอำนาจที่จะเรียกผู้กระทำความผิดและพยานมาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาได้ด้วย

3. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กล่าวคือคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ใน

เขตเทศบาลตามบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดไว้โดยกฎกระทรวง

เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีดังกล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาและการสั่งการระหว่างนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีไว้ดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2529, หน้า 55)

1. นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการและบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

- 1.1 เรื่องเกี่ยวกับสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาล
- 1.2 เรื่องที่ต้องรายงานอำเภอหรือจังหวัด หรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี
- 1.3 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะ-

เทศมนตรี

- 1.4 เรื่องเกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติหรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติอยู่แล้ว
- 1.5 เรื่องที่ดำรงขึ้นใหม่ ซึ่งอาจต้องมีโครงการหรือแผนงานหรือระเบียบการขึ้นใหม่
- 1.6 เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นเป็นปัญหา หรือกรณีพิเศษที่ควรได้รับการวินิจฉัย

จากนายกเทศมนตรี

- 1.7 เรื่องซึ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการ โดยเฉพาะ
- 1.8 เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ

2. เทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการหรือบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

- 2.1 เรื่องที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่
- 2.2 เรื่องที่ต้องรายงานนายกเทศมนตรี
- 2.3 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่

ของเทศมนตรี

อนึ่ง ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่ หรือไม่สามารถบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำงานแทน และจะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะระดับต่าง ๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ไว้แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดกล่าวคือ

1. หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งช่วงศั นยะบุตร (2539, หน้า 143-145) สรุปแบ่งหน้าที่ตามฐานะของเทศบาลไว้ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบหน้าที่เทศบาลที่จะต้องปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1-12 และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือ แสงสว่างโดยวิธีอื่น	
7. หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	

หมายเหตุ โปรดดูรายละเอียด พ.ร.บ. เทศบาล มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 ประกอบ

2. อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบหน้าที่เทศบาล ที่จะเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการ ประปา	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศ บาลเมือง ตามข้อ 1-12
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. ให้มีสุสานและฌาปน	
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	สถาน	
4. ให้มีสุสานและฌาปน	3. บำรุงและส่งเสริมการทำ	
สถาน	มาหากินของราษฎร	
5. บำรุงและส่งเสริมการทำ	4. ให้มีและบำรุงการ	
มาหากินของราษฎร	สงเคราะห์มารดา และเด็ก	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำ	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
การพิทักษ์และรักษาคน	6. ให้มีการสาธารณสุขการ	
เจ็บไข้	7. จัดทำกิจกรรม ซึ่งจำเป็น	
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า	เพื่อการสาธารณสุข	
หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอา	
8. ให้มีและบำรุงทางระบาย	ชีวศึกษา	
น้ำ	9. ให้มีและบำรุงสถานที่	
9. เทศพาณิชย์	สำหรับการกีฬาและพล	
	ศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุงสวน	
	สาธารณะ สวนสัตว์ และ	
	สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม	
	และรักษาความสะอาด	
	เรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12. เทศพาณิชย์	

3. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้ แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 3.1 พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464
- 3.2 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- 3.3 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484
- 3.4 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490
- 3.5 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 3.6 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- 3.7 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- 3.8 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499
- 3.9 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- 3.10 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- 3.11 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 3.12 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 3.13 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- 3.14 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

ฯลฯ

การบริหารงานของเทศบาล

การบริหารงาน ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี จะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญในการวางแผนดำเนินงาน ก็คือ คณะเทศมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับว่าคณะเทศมนตรี รับผิดชอบในการวางแผน “นโยบาย” นั้นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งบริหารราชการด้านนโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลหรือคล้ายกับปลัดกระทรวง

สำหรับสภาเทศบาล จะทำหน้าที่การตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และตามกฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลมากในการวางแผนนโยบายและการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การใช้

อำนาจที่นับว่าสำคัญที่สุดของสภาเทศบาลในกรณีนี้คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดในการบริหาร และควบคุมคณะเทศมนตรี

การบริหารบุคคล

ระบบการบริหารงานบุคคลของเทศบาลไทยเป็นระบบที่ทำให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับชาติของรัฐบาลเป็นผู้วางหลัก และควบคุมการดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศ ทั้งนี้โดยคาดหวังที่จะให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงในการบริหารการปกครองประเทศเป็นสำคัญ ส่วนในระดับที่ต่ำกว่าลงไปนั้น ให้มีการจัดตั้งอนุกรรมการบริหารงานบุคคลลดหลั่นกันลงไป

จึงจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารบุคคลของเทศบาลตั้งแต่ในระดับชาติ ที่มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.กท.) ในระดับจังหวัดจะประกอบไปด้วยคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเกือบทั้งหมด โดยเฉพาะข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทย

การบริหารการคลัง

โกวิท พวงงาม (2543, หน้า 138) ได้สรุปการบริหารการคลังไว้ ดังนี้

การที่เทศบาลจะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้จำเป็นต้องมีรายได้เป็นอย่างดีจะต้องมีรายได้เป็นของตนเอง

ในการดำเนินงานของเทศบาล การจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายจะถูกควบคุมกำหนดโดยตรงจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะกำหนดเป็นกฎหมายว่า จะมีรายได้กี่ประเภท มีอะไรบ้าง และจะได้มาอย่างไรบ้าง เช่น ภาษีอกร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ฯลฯ และอัตราในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการแบ่งรายได้นี้เป็นส่วนหนึ่งของรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาล ส่วนกลางก็เป็นผู้กำหนดอีกด้วย

เมื่อเทศบาลมีรายได้แล้ว ก็จำเป็นจะต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่ายในรูปเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเสียก่อน และการตรวจสอบบัญชีจะเป็นการควบคุมสุดท้ายเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง

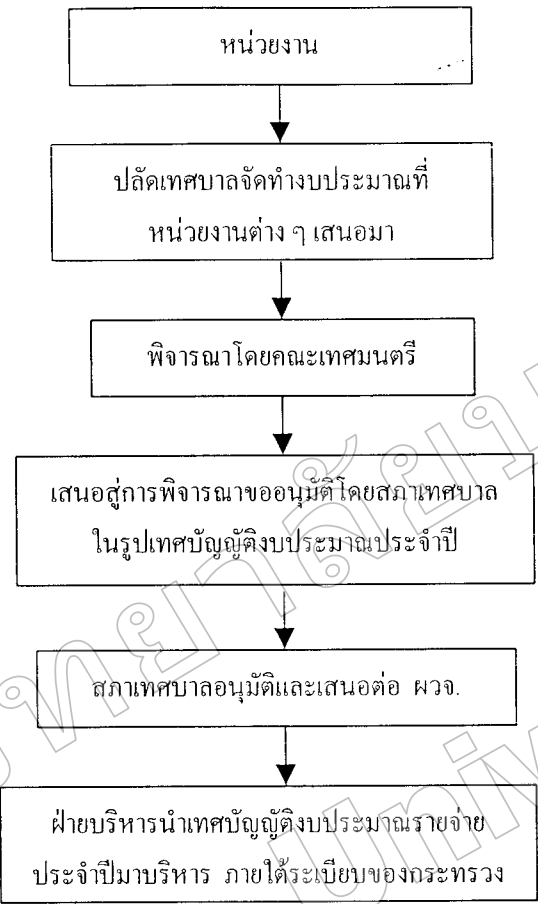
อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันปัญหาสำคัญด้านการคลังของเทศบาลก็คือ รายได้ไม่เพียงพอ เนื่องจากว่าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เทศบาลทำนั้นมากเกินไปกว่าความสามารถในการหารายได้ของเทศบาลเอง รวมทั้งการแบ่งสรรภาษีที่รัฐจัดเก็บจากจังหวัด (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต) ก็มีจำนวนน้อยเช่นกัน

การที่ท้องถิ่นต้องประสบปัญหาเงินไม่เพียงพอ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องยื่นมือเข้ามาช่วยเหลืออย่างมาก โดยเฉพาะกรณี เงินอุดหนุนเทศบาล ในปีงบประมาณ 2538-2539 อัตรา 120 บาท ต่อประชากร 1 คน ปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น 150 บาทต่อประชากร 1 คน ส่วนในปี 2541 เหลือ 110 บาท ต่อประชากร 1 คน

ในปัจจุบันประเด็นของเงินอุดหนุน ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เพราะการที่รัฐบาลมุ่งเน้นช่วยเหลืออย่างข้างต้นนี้ นอกจากจะไม่ช่วยให้เทศบาลพัฒนาการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพแล้วยังเป็นการสร้างพันธะอันหนาแน่นระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นให้มากเกินไป และการให้เงินอุดหนุนเป็นรายหัวก็มีลักษณะที่ไม่ยุติธรรม กล่าวคือ ควรพิจารณาช่วยเหลือจากสภาพความเจริญ คือถ้ามีความเจริญน้อยก็ควรให้ความช่วยเหลือมากกว่าท้องถิ่นที่เจริญมากกว่า

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับเทศบาล

ตามปกติความสัมพันธ์อยู่ในรูปแบบการควบคุมกำกับดูแลโดยส่วนกลางใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายบังคับใช้ ซึ่งโดยสรุปความสัมพันธ์แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล และการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล โดยหลักการนั้น การควบคุมกำกับ ดูแลจากส่วนกลางต้องเป็นการควบคุมในทางความชอบทางกฎหมายเท่านั้น (legislative control)



ภาพที่ 3 แสดงขั้นตอนกระบวนการงบประมาณของเทศบาล

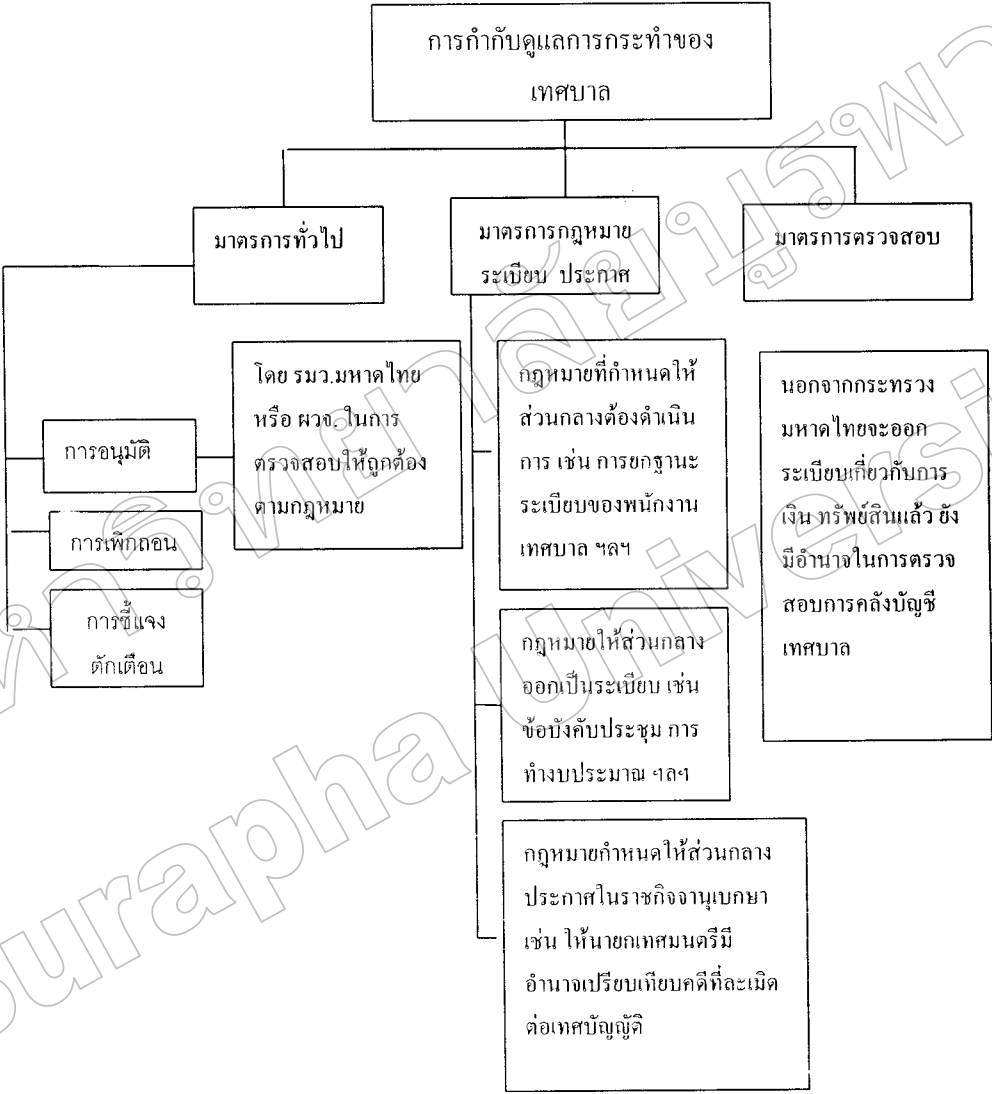
ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับหน่วยปกครองของอำเภอ

ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับอำเภอเป็นความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด จะเห็นได้ว่าเขตของเทศบาลนั้นซ้อนอยู่กับเขตการปกครองของอำเภอ ซึ่งหมายความว่าเขตการปกครองของเทศบาลอาจทับเขตการปกครองของอำเภอหรือบางส่วนก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี การปกครองของอำเภอก็ยังมิได้หายไป แต่ยังคงทำหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้เกิดเทศบาลขึ้นในท้องที่ตน ฉะนั้นการจัดตั้งเทศบาลตำบลซึ่งเป็นก้าวแรกนั้น จะสำเร็จหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับอำเภอเป็นสำคัญ

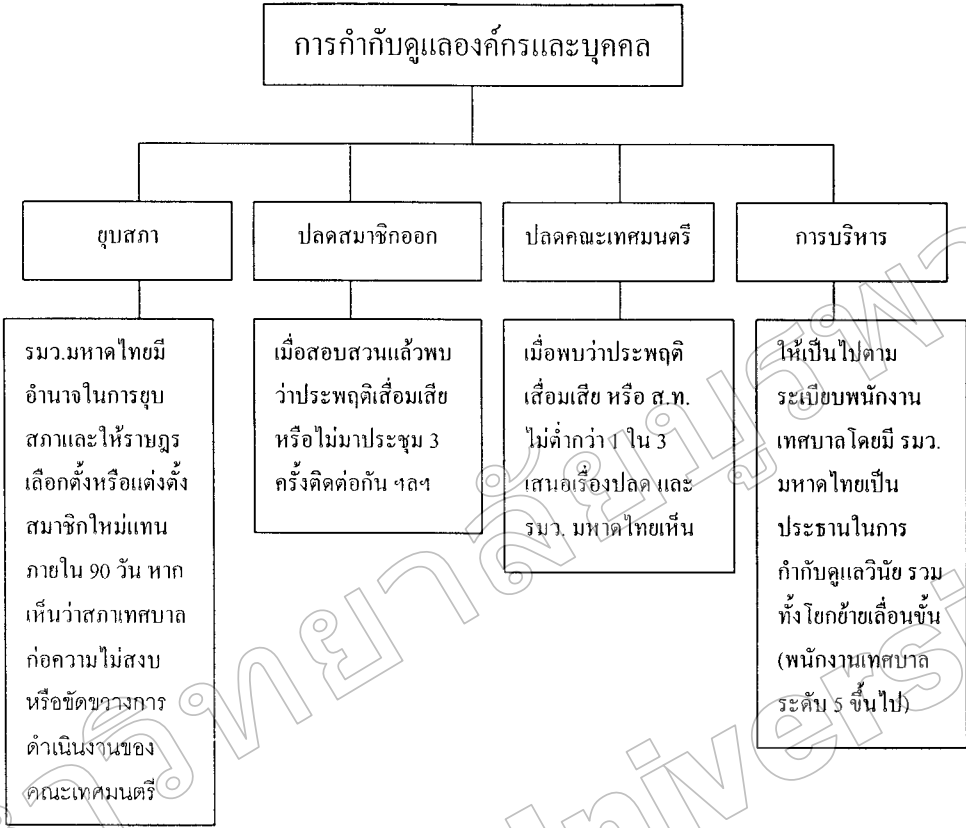
นอกเหนือจากความสัมพันธ์ในด้านนโยบายแล้ว พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้นายอำเภอใช้มาตรการในการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลใน 2 ลักษณะ คือ

1. การเพิกถอนหรือระงับการกระทำ ได้แก่ การสั่งยกเลิกการกระทำที่เทศบาลตำบลหรือกรณีที่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีกระทำการของเทศบาลตำบลไปในทางที่อาจเสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ราชการซึ่งก่อนการเพิกถอน นายอำเภอต้องชี้แจงแนะนำหรือตักเตือนก่อน

2. การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน เป็นมาตรการก่อนใช้มาตรการเพิกถอน หรือระงับ การกระทำของเทศบาลตำบล ในกรณีที่พบว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีกระทำไปทางที่อาจเสีย หายแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ



ภาพที่ 4 แสดงการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล



ภาพที่ 5 แสดงการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

แนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงรูปแบบการปกครองเทศบาล

มีการเคลื่อนไหวการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496) เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งได้มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 และมีประเด็นที่กฎหมายเทศบาล (พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496) ไปขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญสำหรับประเด็นที่มีการปรับปรุงแก้ไข ได้มีการออกเป็น พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อ 11 มีนาคม 2542 มีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1. แก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลจาก 5 ปี เป็น 4 ปี
- 2. เพิ่มอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในด้านบำรุงรักษาสีลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี
- 3. ภูมิปัญหาท้องถิ่น การศึกษา และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับเทศบาลนคร ได้เพิ่มอำนาจในด้านผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง การสาธารณสุข และการท่องเที่ยว

4. เพิ่มอำนาจราษฎรในการถอดถอนกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภา และให้ราษฎรมีสทิธิร้องขอต่อประธานสภาให้พิจารณาออกข้อบังคับ

5. เพิ่มเดิมกรณีเทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภาเป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว

6. เพิ่มเดิมกรณีคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีถูกสั่งพักระหว่างถูกสอบสวน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภาเป็นคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีชั่วคราว

7. เพิ่มเดิมลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาเทศบาล จะต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรง/ทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล

8. แก้ไขการพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาล โดยสภาเทศบาลมีมติ 3 ใน 4 ให้ออกจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่าประพฤติเสื่อมเสีย ถือความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล หรือกระทำการเสื่อมเสียประโยชน์สภาเทศบาล

9. เพิ่มเดิมสิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนและผู้บริหารท้องถิ่นพ้นตำแหน่งได้

10. เพิ่มเดิมกรณีเทศมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง แล้วไม่อาจตั้งคณะเทศมนตรีได้ โดยมีสาเหตุจากสภาเทศบาล จนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการ หรือพนักงานท้องถิ่นในจังหวัดนั้นเป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว

11. กรณีไม่มีคณะเทศมนตรี ให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็นได้

12. แก้ไขเพิ่มเติมในกรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเขตเทศบาลหรือของประเทศโดยรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาลได้

ผลจากปรับปรุงการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดโครงสร้างเทศบาลให้มีองค์ประกอบดังนี้

1. โครงสร้างให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ภายหลังที่สมาชิกสภาเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองครบตามวาระ หรือมีเหตุต้องยุบสภาไป

2. เทศบาลตำบล ให้มีทางเลือกว่า เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง

จึงกล่าวได้ว่า เทศบาลจะใช้โครงสร้างแบบคณะเทศมนตรี โดยให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรีที่ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ดังนี้

เทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน

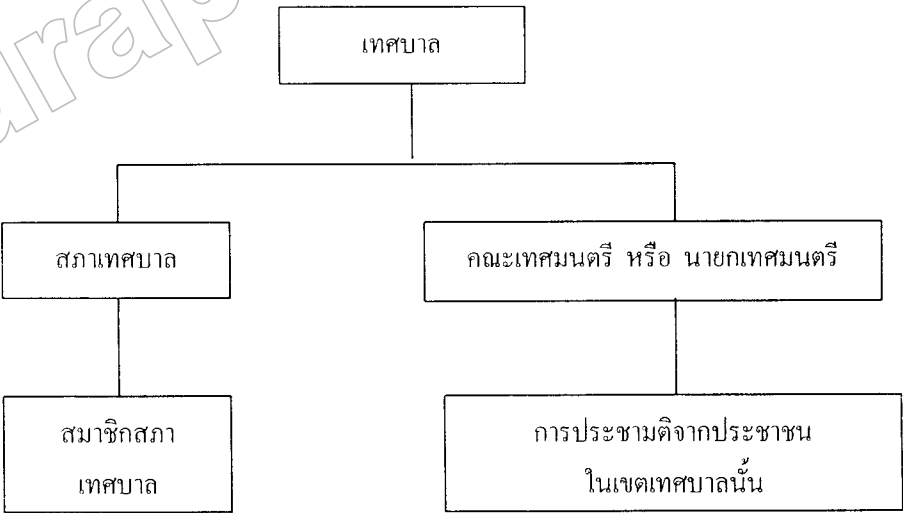
เทศบาลเมือง ให้มีเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ระบุว่า วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป ก็จะจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทุกแห่งหรือจะใช้โครงสร้างแบบให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการลงประชามติ

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย
2. ตั้ง อนุมัติ และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น



ภาพที่ 6 เทศบาลตำบล ตาม พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543

แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เนื่องจากการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล นั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายอย่างหนึ่งของรัฐบาล แต่ในกระบวนการนั้นตอนการนำนโยบายการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาปฏิบัติกลับประสบปัญหา ด้วยประเด็นดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้การศึกษาครั้งมีความสมบูรณ์มากขึ้น ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรศร (2540, หน้า, 49-65) ได้แยกให้เห็นลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่เด่นชัดและเฉพาะเจาะจง ในกรอบของการเสนอกรอบคลุมถึงปัญหาต่างๆ รวม 5 ด้านหลัก ดังนี้

1. ปัญหาด้านสมรรถนะ
2. ปัญหาด้านการควบคุม
3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
3. ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
4. ปัญหาทางการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

(key actors)

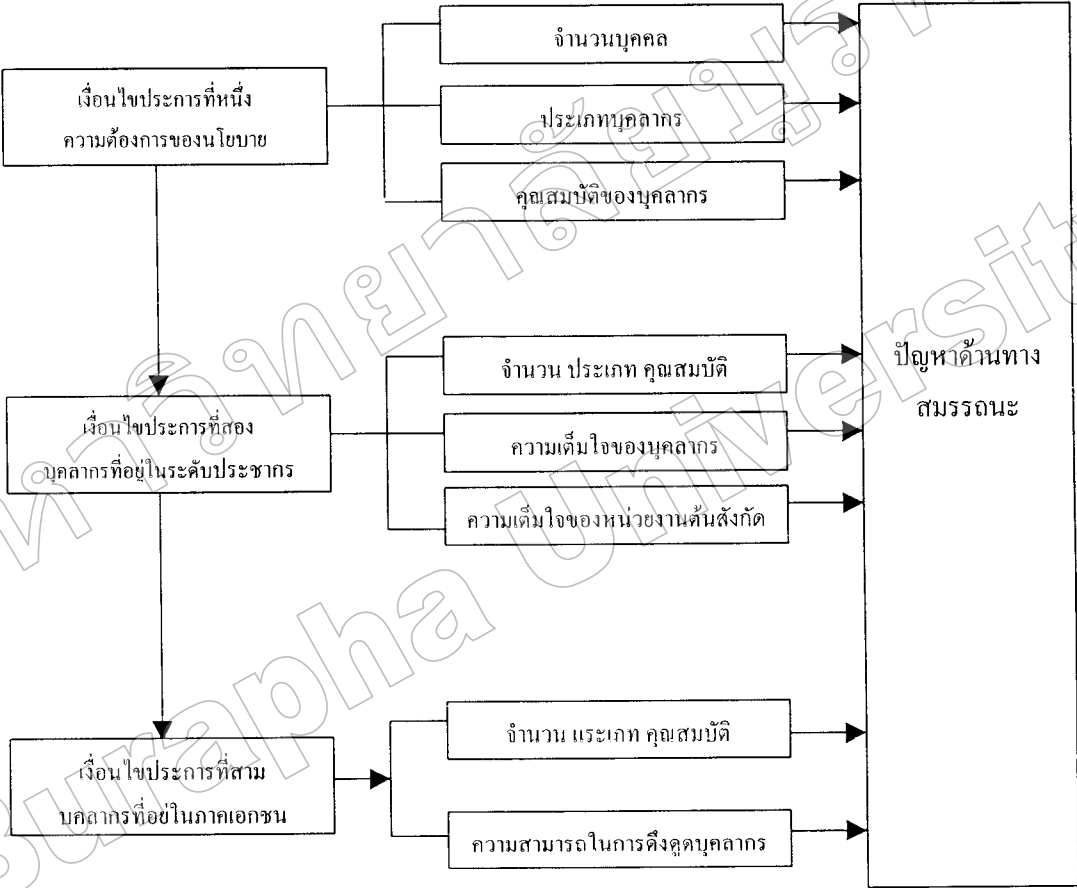
ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในแต่ละด้านของปัญหาจะได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับลักษณะของปัญหาหลักตลอดจนจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้กรอบเหล่านี้

ปัญหาทางด้านสมรรถนะ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่านโยบายนั้นจะเป็นประเภทใดก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ได้มากน้อยแค่ไหน ดังนั้น ปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงได้แก่ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะมากน้อยเพียงใดยังขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยอีกหลาย ๆ ประการ นับตั้งแต่

1. ปัจจัยที่เกี่ยวกับบุคลากร ปัญหาด้านสมรรถนะจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เงื่อนไขประการแรก นโยบายที่จะถูกนำมาปฏิบัตินั้นต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใด ต้องการบุคลากรประเภทใด และต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติอย่างไร เงื่อนไขประการที่สอง บุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นมีอยู่แล้วในระบบราชการหรือไม่ หากมีอยู่แล้ว บุคลากรเหล่านั้นมีคุณภาพ ความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้หรือไม่บุคลากรเหล่านี้ยินดี

หรือตั้งใจที่จะร่วมเป็นผู้ปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ หน่วยราชการที่มีบุคลากรเหล่านั้นอยู่แล้ว
ยินดีที่จะให้บุคลากรใหม่มาเป็นผู้ร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ เงื่อนไขประการที่สาม หากไม่
มีบุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นอยู่ในระบบราชการหรือไม่พอ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำ
นโยบายไปปฏิบัติสามารถหาบุคลากรจากภาคเอกชนได้หรือไม่ จะมีความสามารถดึงดูดบุคลากร
เหล่านั้นให้ปฏิบัติงานในนโยบายหรือโครงการได้อย่างไร



ภาพที่ 7 แสดงปัจจัยทางด้านบุคลากรที่ส่งผลต่อปัญหาทางด้านสมรรถนะภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ

จากภาพ ในเงื่อนไขที่หนึ่ง จะเห็นได้ว่าปัญหาด้านสมรรถนะจะมีมากขึ้น ถ้าหาก
นโยบายที่ถูกกำหนดมีความต้องการที่จะต้องอาศัยบุคลากรผู้ปฏิบัติ เป็นจำนวนหลาย ๆ ประเภท
รวมตลอดถึงต้องอาศัยบุคลากรที่มีคุณสมบัติหรือความรู้ความสามารถสูง ปัญหาในลักษณะนี้โดย
ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาที่เริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว
ไม่สามารถที่จะหาบุคลากรได้ทันทั่วทั้งที่ ความล่าช้าในการปฏิบัติก็อาจเกิดขึ้น หากทางบุคลากรนี้มี

คุณภาพไม่เหมาะสม ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะเกิดขึ้นโดยส่วนหนึ่ง ในเงื่อนไขประการที่สอง ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น หากบุคลากรที่ต้องการมีอยู่นั้น ไม่เพียงพอในระบบราชการ หรือบุคลากรไม่พร้อมหรือเต็มใจที่จะเข้าร่วมปฏิบัติตามนโยบายนั้น และหากบุคลากรกระจายกันอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ หลาย ๆ หน่วย ก็อาจเกิดปัญหาความไม่เต็มใจของหน่วยงานต้นสังกัดที่จะให้ข้าราชการในสังกัดมาร่วมปฏิบัติตามนโยบายนั้น ในเงื่อนไขประการที่สาม หากการปฏิบัติตามนโยบายนั้นจำเป็นจะต้องอาศัยบุคลากรจากภาคเอกชนมาให้เข้าร่วมปฏิบัติงานในนโยบายนั้น ได้ตามต้องการและอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ในภาพรวมจะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

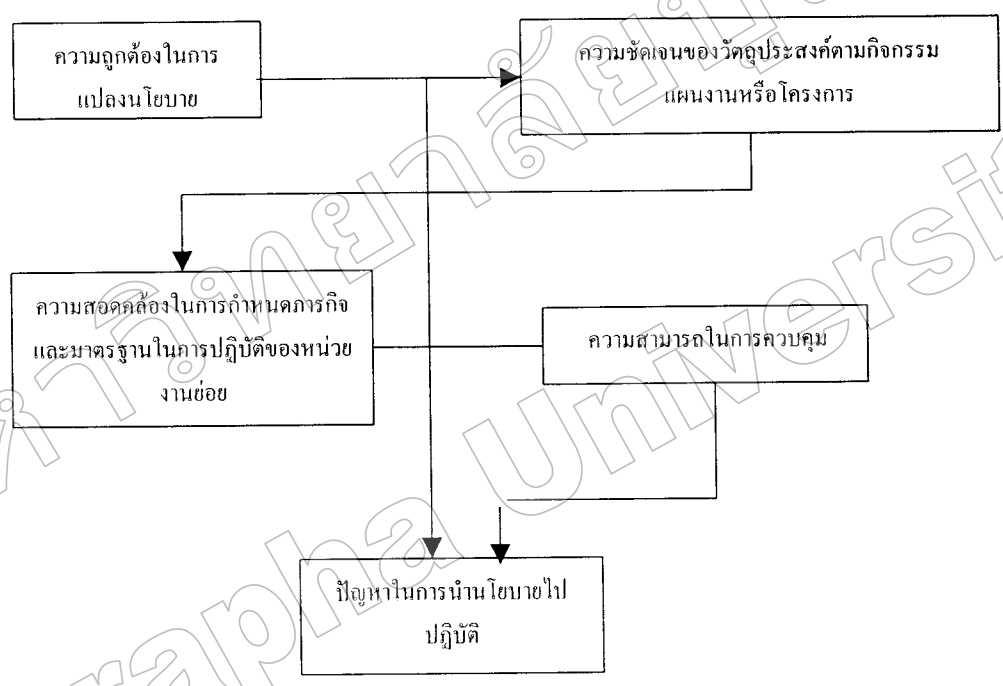
2. ปัจจัยที่เกี่ยวกับเงินทุน ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากขึ้นหากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของการใช้เงินทุน ซึ่งข้อจำกัดในการใช้เงินทุนมีมากหรือมีระเบียบข้อบังคับไว้มากจนขาดการยืดหยุ่นก็จะบั่นทอนสมรรถนะภาพของหน่วยงานการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในประการสำคัญ หากหน่วยการปฏิบัติมีความต้องการที่จะใช้เงินเพิ่มขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ รัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางจะสนองตอบได้ทันทีหรือไม่ สามารถตอบสนองความต้องการได้ ความล่าช้าในการปฏิบัติอาจเกิดขึ้นและส่งผลมาถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ปัจจัยที่เกี่ยวกับวัสดุ/วิทยาการ/เทคโนโลยี ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะทวีมากขึ้นถ้าหากหน่วยงานรับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้อย่างเพียงพอหรือทันต่อเวลา ในบางกรณี การปฏิบัติตามนโยบายนั้นมีลักษณะที่ต้องใช้วิทยาการหรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากยิ่งขึ้นถ้าหากผู้ปฏิบัติขาดความรู้หรือเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับปัจจัยด้านบุคลากรโดยตรง

ปัญหาด้านการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม คือความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมีผลงาน ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดความสามารถที่จะควบคุม ปัญหาทางการควบคุมจะมีมากหรือน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆหลายประการ เงื่อนไขประการแรก ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายว่าจะสามารถแปลงนโยบายนั้น ๆ ออกมาเป็นแนวทาง

ปฏิบัติ แผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับกับความต้องการของนโยบายเพียงใด เงื่อนไขประการที่สอง ขึ้นอยู่กับกิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด เงื่อนไขประการที่สาม ขึ้นอยู่กับการที่หน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการกำหนดภาระกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติงานรวม แผนงาน หรือโครงการนั้นเพียงใด เงื่อนไขทั้งสามประการจะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสามารถในการควบคุมหรือการวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการของนโยบายได้และในขณะเดียวกันก็จะมีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ภาพที่ 8 แสดงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการควบคุมและปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้จะถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก ทั้งนี้เพราะนโยบายจะประสบความสำเร็จไม่ได้หากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจว่าตนเองควรจะทำอะไรบ้าง ความเข้าใจเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากการแปลงนโยบายไม่ถูกต้อง วัตถุประสงค์ตามกิจกรรม แผนงานหรือโครงการขาดความชัดเจนหรือคลุมเครือ ตลอดจนหน่วยงานย่อยไม่ได้มีการกำหนดภารกิจและมาตรฐานในการทำงานให้สอดคล้องกับกิจกรรมหลัก แผนงาน หรือโครงการ ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติดังกล่าวเมื่อแปลงออกมาเป็นผลการปฏิบัติแล้วจำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้นภายใต้ระบบของการวัดผลการปฏิบัติงานด้วย เพื่อที่ผู้บริหารหรือ

ผู้รับผิดชอบจะได้หาทางเชื่อมโยงผลการปฏิบัติในส่วนต่างๆ ให้ประสานกันและกัน เพื่อให้บรรลุผลของนโยบายตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด ไม่ว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายจะมีความสามารถในการควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติภายใต้ระบบการวัดและติดตามผลที่สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จไปไม่ได้ถ้าหากปราศจากความร่วมมือจากสมาชิกในองค์กร ในอีกนัยหนึ่ง ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยงานปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องเกิดปัญหา

เงื่อนไขหรือเหตุผลหลักมี 7 ประการที่มีผลทำให้สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยงานปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นผลมาจากนโยบายนั้นๆ กล่าวคือ

1. สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่านโยบายนั้นไม่ได้มาจากรากฐานความต้องการของตนที่แท้จริง (felt need) หรือไม่ได้เห็นความสำคัญของนโยบายนั้น
2. สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้านเพราะเห็นว่านโยบายนั้นมีผลทำให้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานประจำของตนต้องเปลี่ยนแปลงไป
3. หัวหน้าของหน่วยปฏิบัติการไม่ได้ให้การสนับสนุนในนโยบายนั้น
4. สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้าน เพราะเห็นว่านโยบายนั้นส่งผลต่องบประมาณ อัตรากำลังของหน่วยงานต้องลดลงในระยะยาว อีกทั้งยังก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนในภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรอย่างขนาดใหญ่
5. สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่า นโยบายนั้นถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติหรือการให้บริการของผู้ปฏิบัติเป็นอย่างไร
6. สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยงานปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับสาระหรือวิธีการปฏิบัติในโครงการหรือนโยบายนั้นๆ
7. สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยงานปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้านเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร

ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาอีกด้านหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาถึงปัญหาด้านนี้กล่าวได้ว่า เป็นก้าวล้ำไปจากขอบข่ายของปัญหาทางด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านการควบคุม และปัญหาความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของสมาชิก ไปสู่ขอบข่ายของปัญหาที่เกิดขึ้นจากองค์กรที่รับผิดชอบในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติจะมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ อาจจะเป็นผู้รับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมการเมือง ซึ่งเน้นการเผชิญหน้า การแสวงหาการสนับสนุน การเจรจาต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ภายใต้ความเข้าใจข้างต้นปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกิดจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นๆ จะมีอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อยหลาย ๆ ประการ

1. ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว

2. ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ พึ่งพาหรือทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่นๆ

3. ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

นโยบายใดก็ตาม ถ้าปราศจากการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญแล้ว ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจเกิดขึ้นได้ ในบางกรณี ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน องค์กรหรือบุคคลสำคัญอาจให้การสนับสนุนทางการเมือง เงินทุนงบประมาณ ตลอดจนการสร้างอุปสรรคต่อต้าน คัดค้าน ได้ตลอดเวลาอย่างน้อยแตกต่างกันไปตามภาวะอำนาจและสถานการณ์ ความยากลำบากของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารหรือไม่ บ่อยครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร ความผูกพันของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ที่มีต่อนโยบายมักเปลี่ยนแปลงไป การขาดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันจึงมักเป็นเงื่อนไขที่นำมาซึ่งอุปสรรคของนโยบายนั้น

ประการที่สอง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความเข้าใจ ตลอดจนสูญเสียหรือได้รับประโยชน์ในนโยบายนั้นเพียงใด ในบางกรณี การสูญเสีย

ผลประโยชน์และการขาดความเข้าใจในนโยบายอย่างเพียงพออาจนำมาซึ่งปัญหาหรือทำให้กลุ่มเหล่านั้นต่อต้านคัดค้านนโยบายได้

ประการที่สาม เจื่อนไขของระดับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในนโยบายกับสื่อมวลชนก็มีความสำคัญอย่างมากหากขาดความสัมพันธ์หรือเข้าใจอันดี สื่อมวลชนอาจใช้อิทธิพลของตนที่มีอยู่โจมตีหรือทำลายความน่าเชื่อถือของนโยบายเสียก็ได้

ประการที่สี่ บุคคลสำคัญในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติให้การสนับสนุนในนโยบายเพียงใดก็จะส่งผลดีในนโยบายจะประสบความสำเร็จ บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ แต่หากนโยบายใดไม่ได้รับการสนับสนุนจากบุคคลสำคัญในระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดปัญหานำไปสู่ความล้มเหลวได้ ในภาพรวมจึงถือได้ว่าเจื่อนไขความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กร หรือบุคคลสำคัญมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น

ก่อนการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น เราควรทำความเข้าใจบริบทโดยรวมของการเมืองในลักษณะทฤษฎีอื่นจะเป็นฐานคิดและเป็นความสัมพันธ์กับแนวคิดการเมืองท้องถิ่นที่เราต้องการศึกษา การเมือง (politics) เป็นคำที่มีความหมายเชิงนามธรรมที่ละเอียดอ่อนมองได้หลายลักษณะ จนกระทั่งนักรัฐศาสตร์เองก็ไม่สามารถให้คำนิยามที่สมบูรณ์ได้ เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปความหมายของการเมืองก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะการเมืองเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ (สรุติ สกฤตธน์, ม.ป.ป., หน้า 5) นักรัฐศาสตร์ตั้งแต่ยุคกรีกโบราณจนกระทั่งปัจจุบันได้ให้ความหมายของการเมืองไว้หลายแนวคิด ให้ความหมายของการเมืองมีจำนวนมากและแสดงให้เห็นพัฒนาการของความหมายที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

เพลโต (Plato อ้างถึงใน ปรีชา ช้างขวัญยืน, 2523, หน้า 159-212) ได้ให้ความหมายของการเมืองว่า เป็นกิจกรรมเพื่อแสวงหาความยุติธรรมและการดำรงชีวิตที่ดีในสังคม เพราะมนุษย์ไม่สามารถดำรงชีวิตอย่างมีความสุขภายนอกรัฐได้ แต่การอยู่ร่วมกันของสมาชิกภายในรัฐจะต้องเกิดความขัดแย้งเป็นธรรมดา ทั้งนี้เพราะแต่ละคนมีความแตกต่างกันทั้งด้านสติปัญญาและความสามารถ ดังนั้นวิธีการที่จะทำให้สังคมดำรงอยู่อย่างปกติสุข จำเป็นต้องสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมโดยการแบ่งงานและภาระหน้าที่กันทำตามความสามารถ ความถนัด และสติปัญญา ทั้งนี้การทำงานที่ไม่ก้าวถ่างกันและกันจะสอดคล้องกับธรรมชาติ และความยุติธรรมในสังคมแนวความคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า เพลโตมองการเมืองในแง่ของจุดมุ่งหมายในการแสวงหาชีวิตที่ดีและความยุติธรรม

อริสโตเติล (Aristotel อ้างถึงใน ศรีติ สกฤตรัตน์, ม.ป.ป., หน้า 16) ได้ให้ความหมายของการเมืองว่า เป็นการใช้อำนาจเพื่อสาธารณะประโยชน์ อริสโตเติลมีความเห็นคล้ายกับเพลโตที่มองว่า สังคมต้องมีความขัดแย้งกัน แต่สมาชิกในสังคมจะต้องยินยอมให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม โดยรัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวกระเบียบให้สมาชิกในสังคมได้ตกลงกันอย่างสันติวิธีและมีจริยธรรม อริสโตเติลจึงมีความเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้มนุษย์มีชีวิตอย่างมีจริยธรรมภายในรัฐ

นิโคโล มาเคียเวลลี (Makayvelly อ้างถึงใน พิชิต จงสถิตวัฒนา และคณะ, 2524, หน้า 97-100) ได้ให้ความหมายของการเมืองว่า เป็นการต่อสู้เพื่อแสวงหาอำนาจและการใช้อำนาจอย่างมีศิลปะ เขาอธิบายว่าธรรมชาติของมนุษย์โดยส่วนใหญ่อ่อนแอ ใจเขลา โลภ และทะเยอทะยานไม่มีที่สิ้นสุด การที่มนุษย์อยู่ร่วมกันได้นั้นมิใช่เพราะธรรมชาติ หากแต่มนุษย์เกรงกลัวอำนาจที่อยู่เบื้องหลังสถาบันการปกครอง รัฐและการเมืองมิได้ช่วยให้มนุษย์เป็นคนดีได้ แต่อำนาจช่วยควบคุมมิให้มนุษย์แสดงสัญชาตญาณดั้งเดิมของมนุษย์จนทำให้สังคมวุ่นวาย แสดงให้เห็นว่ามาเคียเวลลีมองการเมืองเป็นเรื่องของการใช้และการแสวงหาอำนาจเพื่อปกครอง

โทมัส ฮอบส์ (Thomas อ้างถึงใน สุกฤษณ์ ศีวรภัย, 2525, หน้า 78-79) ได้ให้ความหมายของการเมืองว่า การเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาความปลอดภัย เพราะมนุษย์โดยธรรมชาตินั้นเห็นแก่ตัว คำนึงเพื่อความอยู่รอดและหวาดกลัวความตายที่สุด มนุษย์จึงมาอยู่ร่วมกันโดยมีจุดประสงค์เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและการอยู่ร่วมกันในสังคมมนุษย์จำเป็นต้องละสิทธิและเสรีภาพธรรมชาติให้องค์อธิปัตย์

คาร์ล มาร์กซ์ (Kral อ้างถึงใน ฉันทิมา อ่องสุรภัย, 2526, หน้า 93-97) ได้ให้ความหมายการเมืองว่า การเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างชนชั้นเพื่อช่วงชิงอำนาจรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ครอบงำอีกชนชั้นหนึ่ง มาร์กซ์อธิบายว่าวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์เป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างชนชั้นที่ได้เปรียบและชนชั้นที่เสียเปรียบในสังคมตลอดมา โดยมีจุดประสงค์ที่จะใช้กลไกของรัฐและกฎหมายเพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่ชนชั้นของตน แนวคิดของมาร์กซ์แสดงให้เห็นสาระการเมืองคือการต่อสู้ระหว่างชนชั้น

แมกซ์ (Max อ้างถึงใน ศรีติ สกฤตรัตน์, ม.ป.ป., หน้า 7) ได้ให้ความหมายของการเมืองว่า การเมืองเป็นกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้เพื่อการมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิอำนาจอย่างชอบธรรม เวเบอร์มองการเมืองว่า การเมืองเป็นกิจกรรมที่ต้องต่อสู้เพื่อเข้าไปใช้อำนาจเพื่อสังคมอย่างเป็นธรรม การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ฮาโรลด์ (Harold, 1963) ได้ให้ความหมายของการเมืองว่าเป็นเรื่องของอิทธิพลและผู้มีอิทธิพล ลาสเวลล์อธิบายว่า การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อิทธิพลระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจ หรือการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

จากนิยามความหมายการเมืองทั้งหมดแสดงให้เห็นว่าความหมายของการเมืองได้พัฒนาความหมายไปพร้อมกับความสนใจของนักรัฐศาสตร์ในแต่ละยุคสมัยความหมายของนักรัฐศาสตร์แต่ละท่านต่างมีลักษณะหรือประเด็นที่แตกต่างกัน ความแตกต่างของการให้นิยามความหมายเป็นอิทธิพลที่เกิดจากเรื่องของเวลา วิธีการศึกษา และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่จากการให้นิยามความหมายของคำว่าการเมืองในข้างต้น พอจะสรุปความหมายของการเมืองได้ว่า การเมืองคือ กิจกรรมที่จะต้องต่อสู้ แข่งขัน ต่อรอง ประนีประนอม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะมีส่วนร่วมตกลงในปัญหาสาธารณะ การกำหนดนโยบายสาธารณะ ผลของการตัดสินใจนั้นจะต้องมีผลกระทบต่อส่วนรวม

อำนาจทางการเมือง

อำนาจทางการเมือง (political authority) ศรีติ สกฤตรัตน์ (ม.ป.ป.) ได้อธิบายถึงอำนาจทางการเมืองว่าเป็นอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมในการตกลงตัดสินใจในปัญหาสังคม และการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผลของการตัดสินใจโดยอำนาจทางการเมืองจะถูกบังคับใช้ให้มีการปฏิบัติตาม ดังนั้นอำนาจทางการเมืองจึงเป็นอำนาจสูงสุดในสังคมที่จะยุติความขัดแย้งทางการเมืองหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการวินิจฉัยสั่งการ อำนาจทางการเมืองแตกต่างจากอำนาจ (power) โดยทั่วไป เพราะอำนาจโดยตัวของมันเองไม่ชอบธรรม อำนาจหมายถึง ความสามารถที่จะบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติตามเจตนาจ้างของตนไม่ว่าเต็มใจหรือไม่เต็มใจ ส่วนอำนาจทางการเมืองเป็นอำนาจที่ชอบธรรม (legitimacy) เพราะเป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากแหล่งที่สมาชิกในสังคมยอมรับ กล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจทางการเมือง คือความสามารถที่จะกำหนดและบังคับใช้สิทธิและหน้าที่ได้อย่างมีความชอบธรรมและต้องมีการปฏิบัติตาม

กระบวนการทางการเมือง

กระบวนการทางการเมือง (politic process) หมายถึง กระบวนการแสวงหาอำนาจทางการเมือง การรักษาอำนาจทางการเมือง และการใช้อำนาจทางการเมือง บางสังคมได้อำนาจการเมืองโดยการสืบทอดโลหิต บางสังคมได้อำนาจการเมืองโดยการยินยอมของสมาชิกในสังคม บางสังคมใช้กำลังและความรุนแรงในการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง การกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นบังคับใช้ในสังคมก็เป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งคือการใช้อำนาจทางการเมือง ในสมัยโบราณคำสั่งของพระมหากษัตริย์และจารีตประเพณีก็ถือว่าเป็นกฎหมายของสังคม แต่ต่อมาการใช้อำนาจในการออกกฎหมายเริ่มซับซ้อนขึ้น มีหน่วยงานซึ่งเป็นที่รวมของตัวแทนประชาชนเป็นผู้ตรากฎหมาย

กระบวนการทางการเมืองในปัจจุบันมิได้ดำเนินไปอย่างอิสระ แต่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ เศรษฐกิจ สังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี และกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม (สรุติ สฤตรัตน์, ม.ป.ป., หน้า 11-12)

จากการศึกษาวรรณกรรมเกี่ยวกับความหมายของการเมืองในข้างต้น กล่าวได้ว่าการเมือง คือ การดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยกิจกรรมสาธารณะนี้ ในแต่ละ สังคมจะมีการกำหนดว่าใครจะเป็นผู้ตัดสินใจ ถ้าเป็นเรื่องระดับชาติ ผู้ตัดสินใจคือรัฐบาล หรือรัฐสภา แต่ถ้าเป็นเรื่องระดับท้องถิ่นก็ขึ้นอยู่กับขอบเขตชุมชนที่เกี่ยวข้อง เช่น ในระดับจังหวัด ผู้ตัดสินใจ คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ใน ระดับอำเภอ ผู้ตัดสินใจ คือเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี หรือนายอำเภอ ถ้าเป็นใน ตำบลหรือหมู่บ้านผู้ตัดสินใจต่อปัญหาสาธารณะ และกำหนดนโยบายสาธารณะ คือองค์การบริหาร ส่วนตำบล โดยประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลและกรรมการ หรือ กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน

ตำแหน่งหรือหน่วยงานที่ตัดสินใจต่อปัญหาสาธารณะและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในระดับท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นการเมืองในระดับท้องถิ่น เพราะตำแหน่งและหน่วยงานที่รับมอบ หมายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจหรือกระทำสิ่งที่กระทบต่อส่วนรวม เป็นตำแหน่งและหน่วยงาน ที่รัฐจัดขึ้นในระดับท้องถิ่น และมีการรองรับความถูกต้องชอบธรรม ผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งอาจได้ รับมอบหมายอำนาจโดยตรงจากประชาชน ที่มีทางเลือกตั้งเข้ามาเช่น สมาชิกองค์การบริหารส่วน จังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อได้รับตำแหน่งแล้ว การดำเนินการของผู้ได้รับตำแหน่งสาธารณะ เพื่อให้เกิดการตัดสินใจหรือ การกระทำสาธารณะในท้องถิ่น กำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น ถือเป็นการดำเนินการ ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (สมพร แสงชัย และ ปรัชญา เวสารัชช, 2532, หน้า 231-232)

ระดับการเมืองท้องถิ่น

การเมืองท้องถิ่นมีหลายระดับ ขึ้นอยู่กับขอบเขตของชุมชนที่เกี่ยวข้อง การเมืองท้องถิ่นที่ เล็กที่สุด คือการเมืองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน เพราะเป็นสังคมกลุ่มย่อยที่สุดมีตำแหน่งหรือหน่วยงาน สาธารณะคือ ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน สมาชิกของคณะกรรมการหมู่บ้านและ กรรมการหมู่บ้าน หรือตัวผู้ใหญ่บ้านได้มาจากความเห็นชอบจากการเลือกตั้งของคนในหมู่บ้าน การเลือกตั้งบุคคลเข้าเป็นสมาชิกในคณะกรรมการของหมู่บ้าน ถือว่าเป็นการดำเนินการทางการเมือง ในระดับท้องถิ่น การเมืองในระดับที่สูงขึ้นมาคือ การเมืองท้องถิ่นระดับตำบล ในระดับตำบล มีตำแหน่งและหน่วยงานสาธารณะคือ องค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในชุมชน ที่เป็นผู้ตัดสินใจและกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการเมืองท้องถิ่นที่สูงกว่าระดับหมู่บ้าน ส่วนการเมืองท้องถิ่นในระดับอำเภอ ไม่มีลักษณะ

การเมืองที่ครอบคลุมเด่นชัดทั้งอำเภอ แต่มีการเมืองท้องถิ่นย่อยในรูปแบบเทศบาลเป็นหน่วยงาน สาธารณะ และมีตำแหน่งสาธารณะคือ นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ที่จะทำหน้าที่ คัดสนใจและดำเนินกิจกรรมสาธารณะในท้องถิ่น และการเมืองท้องถิ่นในระดับสุดท้ายคือ การเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัด มีหน่วยงานสาธารณะและตำแหน่งสาธารณะ ที่มาจากการเลือกตั้ง ของประชาชนในท้องถิ่น 2 หน่วยงานสำคัญคือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกิจกรรมสาธารณะในเฉพาะพื้นที่ชุมชน แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้จะมีหน่วยงานตั้งอยู่ในเขตจังหวัด ที่การดำเนินกิจกรรมสาธารณะครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ตำแหน่งสาธารณะคือ สมาชิกสภาจังหวัดต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในอำเภอ เป็น ตัวแทนของเขตอำเภอเพื่อเข้ามาดำเนินกิจกรรมสาธารณะและจัดสรรคุณค่าให้กับท้องถิ่น

ลักษณะทั่วไปของการเมืองท้องถิ่น

ลักษณะทั่วไปการเมืองท้องถิ่นสามารถแบ่งได้ดังนี้ (สมพร แสงชัย และปรัชญา เวสารัชช์, 2532, หน้า 236)

1. มีหน่วยงานราชการและข้าราชการเกี่ยวข้อง การเมืองในระดับท้องถิ่นต้องมี หน่วยงานราชการและข้าราชการเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น นายอำเภอจัดและดูแลการเลือกตั้งของท้องถิ่นใน ระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ข้าราชการเข้ามาเป็นผู้เลือกตั้งให้กับการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของ ชุมชน เป็นต้น ในส่วนนี้ถ้าประชาชนในท้องถิ่นมีการสนใจและตื่นตัวทางการเมือง และสามารถ คัดสนใจดำเนินการเพื่อส่วนรวมได้เหมาะสมแล้ว บทบาทข้าราชการก็ย่อมน้อยลง
2. เป็นเรื่องส่วนตัวค่อนข้างมาก การเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องส่วนตัวอยู่มากการหาเสียง เลือกตั้ง หรือขอการสนับสนุนจากคนในท้องถิ่น อาศัยความใกล้ชิดส่วนตัว ความเป็นพวกพ้อง เครือญาติเป็นหลัก
3. ไม่ยุ่งยากซับซ้อนการเมืองระดับท้องถิ่นไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก เพราะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้น ในชุมชนเกี่ยวข้องกับบุคคลในชุมชนเป็นหลัก
4. มีผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้อง การดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยงานสาธารณะ ในระดับท้องถิ่นมักมีการตั้งข้อสังเกตถึงผลประโยชน์ที่จะได้กับผู้เข้าไปเกี่ยวข้องของผู้ดำรง ตำแหน่งสาธารณะอยู่เสมอ เช่น สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่มีอาชีพรับเหมาก่อสร้างและรับงาน ประมูลงานจากหน่วยงานสาธารณะ คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนสังกัดอยู่

ที่มาของอำนาจการเมืองท้องถิ่น

ที่มาของอำนาจท้องถิ่นแบ่งได้เป็นประเด็นย่อยดังนี้ (สมพร แสงชัย และ ปรัชญา เวสารัชช์, 2532, หน้า 242-243)

1. ลักษณะส่วนตัว ลักษณะส่วนตัวบางอย่างทำให้คนในท้องถิ่นยกย่องนับถือและสนับสนุนจากคนอื่น เช่น มีท่าทางน่าเชื่อถือ มีความซื่อสัตย์ อดทน กล้าหาญ มีเหตุผล มีความยุติธรรม รักพวกพ้อง เป็นต้น

2. ความสามารถเฉพาะตัว เป็นปัจจัยอำนาจที่ส่งเสริมผู้นำท้องถิ่น ความสามารถเฉพาะ เช่น ความสามารถในการพูดจาโน้มน้าวคน ความฉลาดในการทำงาน ความสามารถในการเงินักเลง ความสามารถในการสร้างเครือข่ายอำนาจ

3. มีอำนาจอื่นหนุนหลัง ผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นอาจได้อำนาจมาโดยไม่ใช้ความสามารถส่วนตัวแต่มีอำนาจอื่นหนุนหลัง เช่น การสนับสนุนคนใกล้ชิดของนักการเมืองระดับชาติ ให้ลงสมัครรับเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง เวลาเสียงนักการเมืองจะใช้เครือข่ายของตนเพื่อช่วยให้ผู้ใกล้ชิดได้รับเลือกตั้ง

4. การมีพวกพ้อง เครือญาติมาก ผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นจะเป็นคนที่มีพวกพ้องมากมีเครือข่ายที่สนับสนุน ในการลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือดำเนินการสาธารณะใดใดมักได้รับการสนับสนุนอยู่ตลอดเวลา

5. มีฐานะการเงิน เป็นสิ่งสำคัญมากเพราะผู้นำท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้มีลักษณะผู้อุปถัมภ์ช่วยเหลือสมาชิกในท้องถิ่นตลอดเวลา ผู้นำท้องถิ่นจึงต้องเป็นคนที่ฐานะการเงินที่จะสนับสนุนช่วยเหลือสมาชิกในชุมชนได้

6. การใช้กำลังบังคับ ปัจจัยประเภทนี้เป็นปัจจัยทางอำนาจที่ไม่ชอบธรรม แต่ก็เกิดขึ้นบ่อยครั้งในวงการการเมืองท้องถิ่น คือผู้นำท้องถิ่นบางคนได้เป็นผู้นำเพราะการใช้กำลัง ทำร้ายคู่แข่ง ขู่เข็ญ ผู้นำการเมืองที่ใช้กำลังบังคับ มักจะเรียกว่า ผู้มีอิทธิพล หรือเจ้าพ่อ

7. การให้รางวัล ความสามารถในการให้รางวัลตอบแทนผู้สนับสนุน เป็นอำนาจที่ส่งเสริมผู้นำการเมือง เช่น การสนับสนุนรางวัลในการแข่งขันกีฬา การให้ทุนการศึกษานักเรียนด้อยโอกาสในท้องถิ่น อย่าส่ม่าเสมอของผู้นำ จะได้รับความนิยมนก่อนข้างมาในท้องถิ่น เป็นการสร้างบารมีและอำนาจให้ผู้นำในท้องถิ่น

8. การมีตำแหน่งหรือเคยมีตำแหน่ง ทั้งตำแหน่งในปัจจุบันและอดีต มักจะมีส่วนเสริมอำนาจของผู้นำ เช่น คนที่เคยเป็นสมภารมาก่อนก่อนจะมาเป็นผู้นำมักจะได้รับการยอมรับจากท้องถิ่น หรือคนที่เป็นครูบาอาจารย์ แล้วมาเป็นผู้นำท้องถิ่นมักจะได้รับความเชื่อถือจากคนในท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

การศึกษาวรรณกรรมเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจมีรากฐานอยู่บนแนวคิด เรื่องการแบ่งชั้นทางสังคม (social stratification) อันเป็นแนวคิดทางสังคมวิทยา โดยให้คำอธิบายลักษณะของสังคมมนุษย์ว่า เป็นสังคมที่มีลักษณะความไม่เสมอภาคในลักษณะต่าง ๆ กัน (social inequality) และลักษณะของโครงสร้างของแต่ละสังคมก็มีความแตกต่างกันออกไปตามสภาพแวดล้อมและเป็นมาทางประวัติศาสตร์ (พิชาย รัตนดิลก ณ. ภูเก็ต, 2533, หน้า 4)

การแบ่งชนชั้นทางสังคมมีรากฐานทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของสังคมมาเป็นตัวกำหนด และโดยเงื่อนไขที่สังคมมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สังคมท้องถิ่นไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม มีวิถีการดำรงอยู่โดยตนเองมาตั้งแต่อดีต มีลักษณะการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ ตามเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่เผชิญอยู่ มีการเคลื่อนไหวปรับเปลี่ยนไม่หยุดนิ่ง สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่ผู้ศึกษาสำรวจวรรณกรรมสามารถนำเสนอแนวคิดได้ดังนี้

แนวคิดโครงสร้างอำนาจแบบระบบเครือญาติ (kindship system power structure)

ความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติภายในสังคมท้องถิ่นไทย เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับถูกอ้างอิงและใช้เป็นกรอบในการศึกษาอยู่เสมอ ระบบเครือญาติ เป็นความสัมพันธ์ตามแนวนอนที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นในชีวิตของคนในชนบท เนื่องจากสังคมชนบทในอดีตมีข้อจำกัดทางสภาพแวดล้อมที่ทำให้บุคคลต้องมารวมมือกัน และระบบเครือญาติจะมีส่วนช่วยเหลือและให้หลักประกันในชีวิต อีกทั้งยังทำหน้าที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จากข้อเท็จจริงอันนี้ทำให้จิตสำนึกที่ให้ความสำคัญกับระบบเครือญาติมีรากเหง้าที่ลึกซึ้ง (กาญจนา แก้วเทพ, 2527)

ภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับระบบเครือญาตินี้ ไพฑูรย์ เครือแก้ว (2515) ได้อธิบายสังคมท้องถิ่นไทยว่า ชุมชนท้องถิ่นไทยเป็นชุมชนที่มีความเป็นอยู่อย่างกันเอง มีความสนิทสนมกันมาเสมอ มีความสัมพันธ์แบบซึ่งหน้า เป็นชุมชนที่มีกลุ่มปฐมภูมิ (primary group) และกลุ่มรวมกันอยู่ในเขตท้องที่ต่าง ๆ ผู้คนในท้องถิ่นมีความคล้ายคลึงกันในเรื่องทัศนคติ และพฤติกรรมต่าง ๆ คนในท้องถิ่นชนบทจะรู้จักกันทุกคนมีความสนิทสนม ติดต่อกันและกันโดยตรง มีความสัมพันธ์และฐานะบุคคลเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีการควบคุมทางสังคมแบบเป็นกันเอง สังคมท้องถิ่นมีการเคลื่อนไหว (social mobility) น้อย การโยกย้ายการเปลี่ยนแปลงฐานะ (status) ไม่ค่อยมี คนในท้องถิ่นมีโลกทัศน์เป็นคนหัวโบราณ (conservative) ยึดมั่นอยู่ในประเพณีเก่า ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงและมักจะต่อต้านของใหม่ คนในท้องถิ่นจะมีลักษณะความสัมพันธ์กันในชุมชนอย่างแน่นแฟ้นเป็น

แบบพวกเรา (in - group) มีความสัมพันธ์กันตามประเพณีไม่มีเหตุผล (non - rational) ชาวบ้านจะรู้จักกันหัวบ้านท้ายบ้าน รักใคร่กันดีในหมู่บ้าน เกลียดใครก็ชูปินทาประนามคนคนนั้นทั้งหมู่บ้าน

จะเห็นได้ว่าการอธิบายของไพทอริส จะมีแต่ภาพสวยงาม ท้องถิ่นเป็นสังคมที่สงบสุข ซึ่งความจริงแล้วอาจจะเป็นเพียงด้านเดียวของสังคมท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนความจริงที่ดำรงอยู่ในแบบความสัมพันธ์อื่น ๆ ถูกมองข้าม

อย่างไรก็ตามแนวคิดระบบเครือข่าย ก็ได้รับการยอมรับและอธิบายเพิ่มเติมจากนักวิชาการท่านอื่น เช่น สุเทพ สุนทรเกสัช ได้เสนอแนวคิดเพิ่มเติมว่า ความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติ เป็นพื้นฐานสำคัญอันจะก่อให้เกิดความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ศาสนา วัฒนธรรม ในระดับที่ต้องการความร่วมมือของคนในท้องถิ่น โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางครอบครัวและระบบเครือญาติเป็นพื้นฐาน โดยแต่ละกลุ่มจะมีหัวหน้ากลุ่มที่มาจากผู้อาวุโส มีคุณธรรม และหัวหน้ากลุ่มของระบบเครือญาติจะรวมตัวเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน เลือกหัวหน้าหมู่บ้านขึ้นมา และหัวหน้าหมู่บ้านเมื่อต้องการสั่งงาน หรือติดต่อกับลูกบ้านก็จะประสานผ่านหัวหน้ากลุ่มเครือญาติ และการปกครองโดยระบบเครือญาติเป็นพื้นฐานนี้เอง ทำให้บ้านที่ถูกเข้มารวมกลุ่มทางการเมืองการปกครอง ไม่รู้สึกว่าเป็นแปลกหน้า หรือรู้สึกว่าเป็นคนอื่น ในส่วนของการแลกเปลี่ยนของคนในท้องถิ่นมีลักษณะการช่วยเหลือและพึ่งพาอาศัยกันเป็นหลัก การตอบแทนในการแลกเปลี่ยนจึงเป็นเรื่องของการบริการหรือให้ของกำนัลที่เป็นสัญลักษณ์มากกว่าที่จะเป็นเงิน นอกจากนี้ชาวบ้านยังถือคุณธรรมที่จะสนับสนุนให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม

ข้อเสนอของสุเทพ สุนทรเกสัชชี้ให้เห็น โครงสร้างอำนาจระบบเครือญาติได้ชัดเจนขึ้น ซึ่งมีลักษณะทางอำนาจกระจายออกไปตามกลุ่มเครือญาติและกระจายออกไปในแนวนอน โดยแหล่งที่มาของอำนาจที่สำคัญคือความอาวุโสและคุณธรรม

อัมโยท (Amyot, 1964) ได้อธิบายแนวคิดระบบเครือญาติในสังคมท้องถิ่นว่า ในสังคมท้องถิ่นคนในท้องถิ่นจะมีแนวโน้มไปในทางที่จะรวมเข้ากับกลุ่มที่มีพลังอำนาจในท้องถิ่นและในหมู่บ้านก็มีการแข่งขันกันในแต่ละกลุ่ม แต่ไม่มีการต่อสู้ กลุ่มทุกกลุ่มต่างสามารถและมีหน้าที่ทางสังคม มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกัน ผู้นำอำนาจกลุ่มหนึ่งอาจให้ความเคารพต่อพ่อแม่ของคู่แข่งตนได้ อัมโย ได้กล่าวถึงผู้นำของท้องถิ่นไว้ 2 แบบคือ นำที่ได้รับการแต่งตั้งจากทางการ และผู้นำตามธรรมชาติหรือผู้นำที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งจากทางการ และการที่ผู้นำจะได้รับการเคารพยำเกรง มักต้องมีรากฐานเป็นบริบท เช่น การมีตำแหน่ง ความมีอาวุโส ความมั่งคั่ง การมีอำนาจควบคุมโดยผ่านครอบครัว การศึกษาดี อุปนิสัยดี และมีคุณธรรม

แนวคิดโครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์ (patron-client system power structure)

ระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ เป็นระบบที่เกิดขึ้นในสังคมศักดินามีการจัดลำดับชั้นของสังคมแบบเจ้าขุนมูลนาย และไพร่ อकिन ระพีพัฒน์ (2527) ได้อธิบายความสัมพันธ์ของโครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์ว่า เป็นความสัมพันธ์ที่สำคัญที่สุดในการจัดระเบียบสังคมไทย ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นลูกพี่ – ลูกน้อง (junior - senior) ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานความไม่เสมอภาค ในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองความสัมพันธ์แบบนี้ เป็นรากฐาน ของการจัดกลุ่มที่เรียกว่า กลุ่มอุปถัมภ์

กลุ่มอุปถัมภ์เป็นกลุ่มที่มีสมาชิกของกลุ่มเป็นลำดับชั้น ตามปกติจะมีผู้นำหนึ่งคนและมีลูกน้องจำนวนหนึ่ง ผู้นำสามารถผูกพันความจงรักภักดีของลูกน้องไว้โดยการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ลูกน้องอย่างเป็นที่พอใจ สำหรับผู้ที่จะเป็นผู้นำกลุ่มอุปถัมภ์จะต้องเป็นบุคคลที่มีอำนาจและทรัพย์สิน สกอตต์ (Scott, 1976) ได้อธิบายถึงโครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์ว่า เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนสองกลุ่ม ที่เอื้อประโยชน์ให้กัน โดยมีปทัสฐานของความเอื้อเพื่อเผื่อแผ่ เป็นความสัมพันธ์ที่พัฒนาขึ้นระหว่างคนสองกลุ่มที่มีความไม่เท่าเทียมกันในด้านสถานะ ความมั่งคั่ง และอิทธิพล ประการที่สอง การก่อรูป (formation) และคงอยู่ (maintenance) ของความสัมพันธ์ขึ้นกับการพึ่งพาซึ่งกันและกันในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ประการที่สาม พัฒนาการและการคงอยู่ของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จะใช้ความสัมพันธ์แบบซึ่งหน้า (face-to-face)

ป๊อปสกิน (Popskin, 1979) มีความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจแบบระบบอุปถัมภ์ว่า เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ กับผู้ใต้อุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์เรื่องอำนาจ โดยที่ผู้อุปถัมภ์จะพยายามไม่ให้ฝ่ายหนึ่งรวมตัวกัน เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับตนและพยายามปิดกั้นทางเลือกต่างของผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ กาจนา แก้วเทพ (2527) ได้สรุปเกี่ยวกับ ระบบอุปถัมภ์ ว่าเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่แลกเปลี่ยนกันอย่างไม่เท่าเทียมกันระหว่างสองกลุ่ม และเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อกัน (unreciprocal) กล่าวคือสิ่งที่เจ้านายมอบให้เป็นการคุ้มครองมีลักษณะ ประทานด้วยความกรุณา แต่สิ่งที่ลูกน้องเสนอให้ มีลักษณะเป็นการ ตอบแทนบุญคุณ ในการดำรงอยู่ของระบบนี้มีการสร้างอุดมการณ์ที่เป็นไปตามธรรมชาติ และบางส่วนได้กลายเป็นค่านิยมประจำใจของผู้ผู้น้อยไป

จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะสองด้านที่ขัดแย้งกันเอง ด้านหนึ่งดูเหมือนจะมีความสัมพันธ์ที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างคนสองกลุ่ม คือผู้อุปถัมภ์จะให้การคุ้มครอง หรือช่วยเหลือเมื่อยามผู้ใต้อุปถัมภ์ของตนเดือดร้อน และคอยแจกจ่ายผลประโยชน์ให้อย่างเป็นธรรม ในขณะที่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ต้องให้ความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดี และการรับใช้แก่เจ้านายของตน แต่อีกด้านหนึ่งของระบบอุปถัมภ์นั้นแสดงให้เห็นถึงการเอารัด

เอาเปรียบของเจ้านายต่อลูกน้อง ลักษณะสองด้านที่ขัดแย้งกันของระบบอุปถัมภ์ที่มีโครงสร้างอำนาจแบบแนวดิ่ง มีลำดับชั้นที่แน่นอนในเรื่องตำแหน่งและอำนาจ และมีลักษณะเป็นปิรามิดของอำนาจ สำหรับผู้เป็นเจ้านายหรือลูกพี่ในกลุมอุปถัมภ์นั้น มักจะมีตำแหน่ง ทรัพย์สิน และอิทธิพล ยังมีทรัพยากรเหล่านี้มากเท่าไรก็ทำให้กลุมอุปถัมภ์มีความเข้มแข็งมาก

แนวคิดโครงสร้างอำนาจแบบชนชั้น (class power structure)

แนวคิดโครงสร้างอำนาจแบบชนชั้น เป็นแนวคิดที่นิยมใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ในชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นในปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นตัวที่ทำให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างชนชั้นได้ชัดเจน ดังนั้นการมองภาพของความเหมือนกันของคนในท้องถิ่นอย่างในอดีต จึงเป็นเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับภาวะวิสัยที่เปลี่ยนแปลงไป (พิชาย รัตนดิลก ณ. ภูเก็ต, 2533, หน้า14)

แนวคิดเรื่องความแตกต่างทางชนชั้นนี้ ในทางวัตถุนิยมประวัติศาสตร์มิได้วัดจากขนาดของทรัพย์สินและรายได้เป็นหลัก หากแต่การวัดจากคนในกลุ่มหนึ่งที่เป็นเจ้าของหรือผู้ควบคุมปัจจัยการผลิต โดยประกอบไปด้วย ที่ดิน แรงงาน ทุน และเทคโนโลยี ปัจจัยกระจายและแลกเปลี่ยน เพราะการเป็นเจ้าของและผู้ควบคุมปัจจัยดังกล่าวเท่ากันว่าเป็นผู้มีอิทธิพลในการกำหนดว่าในกระบวนการผลิตนั้น ใครควรจะได้รับส่วนแบ่งอย่างไรและเท่าใด (วิทยากร เชียงกูล, 2525)

ลักษณะของความแตกต่างระหว่างชนชั้น ในทางสังคมท้องถิ่นมีส่วนการอธิบายถึงโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นนั้น กูฟแมน (Kaufman, 1960) ได้อธิบายว่าในชุมชนท้องถิ่น ความมั่งคั่งมีบทบาทสำคัญ ชาวชนบทที่มีเงินจะอยู่ในฐานะที่บีบบังคับคนอื่น ๆ ได้มากมายหลายคน ในปลายสุดของค่านี้นั้นจะมีชาวไร่ที่ที่ดิน คนเหล่านี้จะรู้สึกถึงการกดดันทางเศรษฐกิจอยู่เสมอ ที่ไม่มีที่ดิน และต้องขึ้นกับความเมตตาของผู้เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ ในการแบ่งชนชั้นที่ความแตกต่างกันในการถือครองที่ดินเป็นพื้นฐาน ยังคงมีปรากฏการณ์อยู่ทั่วไป เป็นลักษณะโครงสร้างของหมู่บ้านในท้องถิ่นทั้งหลาย ยิ่งกว่านั้น ชนชั้นที่มีที่ดินก็จะใช้อำนาจแห่งชนชั้นเข้าควบคุมอำนาจทางการเมือง แม้กระทั่งผู้นำหมู่บ้านก็มักจะเลือกจากชนชั้นที่เป็นเจ้าของที่ดิน เป็นผลให้สภาพการดำรงอยู่ของชนชั้นเจ้าของที่ดินเหนือกว่าบุคคลอื่นในชุมชนท้องถิ่น ที่ไม่มีที่ดินเพียงพอสำหรับตนเอง และดำเนินชีวิตด้วยการเป็นลูกจ้างแรงงานเพาะปลูก หรือเช่าที่จากคนที่มียี่ที่ดิน เขาก็จะเป็นผู้พึ่งพาอาศัยของเจ้าของที่ดินในฐานะที่เป็นแหล่งดำเนินชีวิตและมีความโน้มเอียงที่จะให้ความช่วยเหลือเจ้าของที่ดินที่มีข้อพิพาทในหมู่บ้าน และเป็นส่วนหนึ่งในสมักรพรรคพวกของเจ้าของที่ดิน อีกทั้งเจ้าที่ดินรายใหญ่มักจะเป็นผู้ให้เงินกู้ด้วย

แต่การศึกษาลักษณะความเป็นชนชั้นในสังคมท้องถิ่นไทยของ เจนฮัน (Jenhan, 1967) กลับมีความเห็นแตกต่างออกไป เจนฮัน ได้อธิบายว่า โดยทั่ว ๆ ไปจะไม่มี การแบ่งชนชั้นมากนักใน หมู่บ้านชนบทในท้องถิ่น บุคคลที่จะได้รับความเคารพและมีสถานภาพสูงโดยอาศัยความมั่งมี อายุ การศึกษา ความศรัทธาในศาสนาอย่างแรงกล้า และอาชีพ ระบบจัดลำดับแบบดั้งเดิม ไม่มี ปรากฏการณ์สร้างความแตกต่างกันในสถานภาพภายในหมู่บ้าน และแม้ว่าในปัจจุบันจะมี ปรากฏการณ์ที่คนชั้นสูงอาศัยความมั่งมีเป็นพื้นฐาน เข้าควบคุมอำนาจรัฐในระดับต่าง ๆ แต่อย่างไร สภาพของชุมชนท้องถิ่นยังต้องจัดว่าอยู่ในลักษณะที่มีความเท่าเทียมกัน

แนวคิดเรื่องกลุ่มการเมืองหรือฝักฝ่ายในท้องถิ่น

กลุ่มการเมือง หมายถึง กลุ่มที่มีลักษณะขัดแย้งทางการเมือง มีลักษณะไม่ถาวรและไม่จัด ระเบียบเป็นทางการ กลุ่มจะทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งและเอานโยบายการเมือง ได้รับการกระตุ้นหรือเกิด กรณีพิพาทกันในการควบคุมทรัพยากร สำหรับการรับคนเข้าเป็นสมาชิกนั้นรับด้วยหลักการนามา ชนิตที่แตกต่างกันหลายประการ นิโคลัส (Nicholas, 1965) หลักการเหล่านี้อาจขึ้นอยู่กับความ ผูกพันทางเครือญาติ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ความผูกพันทางด้าน เศรษฐกิจ ศาสนา การเมือง หรืออันหนึ่งอันใดผสมกัน ในสมาชิกกลุ่มเหล่านี้เคลื่อนไหวและมี ปฏิติยาในรูปแบบโครงสร้างอำนาจตามฐานะของหัวหน้ากับลูกน้อง ซึ่งมีบทบาทของแต่ละคน มิได้กำหนดชัดเจน และผลตอบแทนในหลายกรณีขึ้นอยู่กับการพึงพิเคราะห์ของผู้นำ

ในการศึกษาเกี่ยวกับหมู่บ้านไทยของ อคิน ระพีพัฒน์ (2527) พบว่าการแบ่งกลุ่มใน ชนบท ในหมู่บ้านหรือตำบลมีกลุ่มอุปถัมภ์อยู่หลายกลุ่ม และกลุ่มเหล่านี้แบ่งเป็นฝักฝ่ายที่ความ ขัดแย้งกันและกัน ในการศึกษาของ พอตเตอร์ (Potter อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ. ภูเก็ต, 2533) พบว่าการแบ่งฝักฝ่ายในหมู่บ้านชนบทไทยมักประกอบด้วยผู้นำสองคนหรือมากกว่านั้น พร้อมด้วย สมาชิกในกลุ่มอุปถัมภ์ของตน และพื้นฐานของการเกิดกลุ่มฝักฝ่ายนั้น เกิดจากสาเหตุ 6 ประการ ดังนี้

1. ความเป็นพันธมิตรระหว่างผู้นำในหมู่บ้านที่มีวัฒนธรรมและการเมืองที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและพยายามต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในชุมชนท้องถิ่น
2. เขตหมู่บ้านตามการปกครองที่เป็นธรรมชาติ
3. ข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆที่อาศัยในท้องถิ่นเดียวกัน
4. ข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มพื้นที่อาศัยดั้งเดิมแตกต่างกัน
5. ข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มในชุมชนท้องถิ่นซึ่งสังกัดเป็นสมาชิกพรรคพวกของผู้อุปถัมภ์ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่นอกชุมชน
6. ข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่าการศึกษาของ พอทเตอร์ พบว่ารากฐานของการเกิดกลุ่มฝักฝ่ายในชุมชนท้องถิ่นนั้นมีอยู่หลายประการด้วยกัน ซึ่งแต่ละอย่างอาจเกิดขึ้นในสังคมท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งได้เสมอ หรือภายในท้องถิ่นเดียวกันก็สามารถมีความขัดแย้งของกลุ่มฝักฝ่ายหลายแบบก็ได้ ซึ่งความขัดแย้งแต่ละอย่างก็มีผลต่อการกำหนดโครงสร้างอำนาจภายในท้องถิ่นได้ทั้งสิ้น ในงานศึกษาของชาติชาย ณ. เชียงใหม่ (2528) เกี่ยวกับกลุ่มการเมืองในหมู่บ้านทางภาคเหนือ พบว่าในหมู่บ้านมีกลุ่มการเมืองอยู่ 2 ประเภทใหญ่ คือ กลุ่มของผู้มีอิทธิพล โดยประกอบด้วยเจ้าของที่ดินรายใหญ่ พ่อค้าที่ร่ำรวย และผู้นำการปกครองของหมู่บ้านกลุ่มเหล่านี้เป็นส่วนน้อยที่สามารถปรับเปลี่ยนหมู่บ้านได้ และสร้างความสัมพันธ์กับคนภายนอกที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจการเมืองโดยสามารถที่จะหาผลประโยชน์จากการที่หมู่บ้านได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของบทบาทของรัฐและส่งเสริมกิจการค้า รวมถึงวัฒนธรรมสมัยใหม่ และกลุ่มที่สองคือกลุ่มคนในหมู่บ้านที่มีความทะเยอทะยานหรือเพื่องพพเข้ามาอยู่ในหมู่บ้าน กลุ่มนี้จะไม่พอใจต่อการที่กลุ่มอิทธิพลควบคุมผลประโยชน์ในท้องถิ่น และมักเอาเปรียบคนยากจน กลุ่มต่อต้านนี้ได้รับการสนับสนุนจากคนที่ยากจน และคนที่ไม่พอใจต่อพฤติกรรมของกลุ่มอิทธิพล อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ภายในกลุ่มทั้งสองนี้มีลักษณะของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2535) ได้ศึกษาการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นต้องกระทำพร้อม ๆ กัน ไม่ใช่แก้ไขทีละส่วนก่อน ระดับจังหวัดและเทศบาลเอาไว้ที่หลัง และเพิ่มด้วยกับอัยการ ปาณิกบุตร ที่ให้เปลี่ยนสุขาภิบาลทั้งหมดเป็นเทศบาล ให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งเป็นระบบฝ่ายบริหารเข้มแข็งเหมือนกรุงเทพมหานคร เพราะมีข้อดีมากกว่าระบบสภาเทศบาลหลายด้าน คือ

1. เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้บริหาร โดยตรงจะทำให้ประชาชนสนใจการเมืองมากขึ้น
2. ประชาชนและผู้บริหารจะใกล้ชิดกันมากขึ้น ทั้งระหว่างการทำงานและการหาเสียง
3. ผู้บริหารคลุกคลีและรับผิดชอบต่อประชาชนมากกว่า
4. นำไปสู่การที่ประชาชนจะสนใจนโยบายของผู้สมัคร ผู้บริหารงานเทศบาล และตรวจสอบการบริหารงานมากขึ้น ซึ่งอาจนำการถอดถอนผู้บริหารก่อนครบวาระ หากประชาชนพบว่า ผู้บริหารคนใดขาดสมรรถภาพหรือทำผิดร้ายแรง

อย่างไรก็ดี ระบบเทศบาลที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็งขึ้น ควรมีการแก้ไขเพื่อให้เทศบาลรูปแบบใหม่มีอำนาจมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่น ตลอดจนการเพิ่มงบประมาณด้วย

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นควรใช้ลักษณะผสมผสานระหว่างการปรับปรุงระบบเทศบาล และการบริหารงานส่วนภูมิภาค ได้แก่ การขยายเขตเทศบาลให้กว้างออกไป ครอบคลุมพื้นที่ที่เติบโตเป็นเมืองรอบ ๆ หรือเขตสุขาภิบาลรอบ ๆ ตัวเมือง ผลก็ทำให้เทศบาลนครเชียงใหม่ กลายเป็นเทศบาลมหานคร และนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งน่าจะเป็นผลดีหลาย ๆ ด้าน เช่น พัฒนาระบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้นและเป็นการพัฒนาเข้าสู่ระบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ณรงค์ สินสวัสดิ์ และจักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย (2536) ได้ศึกษาถึงโครงสร้างที่เหมาะสม ของเทศบาลไทย ตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ผลการวิจัยพบว่า

1. จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นั่นคือ เทศบาลตำบล 12 คน เทศบาลเมือง 18 คน และเทศบาลนคร 24 คน
2. คุณสมบัติของผู้สมัคร นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นควรมีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านระดับการศึกษา ภูมิำเนา และการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
3. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เห็นควรให้คงวาระ 5 ปีไว้ แต่ปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าควรลดลงเหลือเพียง 4 ปี
4. จำนวนคณะเทศมนตรี นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ส่วนใหญ่เห็นควรให้คงไว้เช่นเดิม นั่นคือ เทศบาลตำบลมี 3 คน เทศบาลนคร 5 คน ยกเว้นเทศบาลเมืองควรเพิ่มเป็น 4-5 คน
5. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง
6. การจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เห็นไม่ควรจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่ง แต่ปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าควรจำกัดวาระไม่ให้เกิน 2 สมัยติดต่อกัน
7. ขอบเขตอำนาจของนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นควรแก้ไขขอบเขตอำนาจของนายกเทศมนตรี เช่น การลดการควบคุมจากส่วนกลาง การเงิน การคลัง การบริหารงานบุคคล อำนาจในการจัดกลุ่มผู้กระทำผิดเทศบัญญัติ เป็นต้น

บรรจงศักดิ์ วงศ์รัตนวรรณ (2535) ได้ศึกษาถึงทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นต่อการบริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่ และการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการวิจัย พบว่า

1. เทศบาลนครเชียงใหม่กำลังประสบปัญหาเอกชน ระบบบริหารปัจจุบันไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และได้พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมด ต่างก็เห็นว่าส่วนกลางต้องกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เชื่อว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะเป็นทางออกของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากเป็นระบบที่จะทำให้ได้ผู้บริหารที่มีความสามารถ และเกิดการมีส่วนร่วมในด้านการเมืองและการบริหารของประชาชนในท้องถิ่น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอตัวแบบระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาด้วย

ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย ผลการวิจัยพบว่า

1. ด้านโครงสร้างและหน้าที่ของเทศบาล บุคลากรเทศบาลบางคนอยากให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิม เป็นในรูปเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง ระบบเทศบาลแบบผู้จัดการ และระบบที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งจำนวนสูงสุดเป็นนายกเทศมนตรี

2. ด้านสถานะของเทศบาลในระบบการเมือง เทศบาลในฐานะที่เป็นระบบการเมืองย่อยของระบบการเมืองไทย ยังมีความเป็นอิสระดำเนินการปกครองตนเอง มีผลกระทบต่อความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความรู้สึกมีจิตสำนึกทางการเมือง และสำนึกถึงความสำคัญทางการเมือง และมีผลสืบทอดไปถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองค่อนข้างต่ำ

3. ด้านการคลัง บุคลากรเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดของเทศบาล ปัญหาเรื่องการเงิน โดยเฉพาะอำนาจในการจัดเก็บรายได้ อย่างจำกัด นอกจากนั้น ยังมีปัญหาด้านประสิทธิภาพการบริหารการคลังยังมีสมรรถนะต่ำ การหารายได้จากแหล่งอื่น ๆ เช่น จากการเงินสะสม และเงินอุดหนุนของรัฐบาล

4. ด้านการเมืองภายใน การวิจัยพบว่า เทศบาลยังมีฐานะความเป็น “ระบบการเมือง” อัตราที่ต่ำมาก ประชาชนขาดความสนใจ และขาดศรัทธาต่อเทศบาล ทำให้ปัจจัยนำเข้า อันได้แก่ การเรียกร้อง ความต้องการ และการให้การสนับสนุนมีน้อยกว่าที่ควร กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอยู่ในแวดวงจำกัด ยังไม่มีเครื่องชี้ใด ๆ ว่ากิจการเทศบาลจะได้รับความสนใจจากประชาชนมากขึ้น และเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

5. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในเทศบาล บุคลากรเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่า ความขัดแย้งที่ปรากฏเด่นชัดระหว่างบุคคลฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ เทศบาลกับประชาชน เทศบาลกับหน่วยงานอื่น คือ ปัญหาการมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน

6. ปัญหาด้านความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก ปัญหาสำคัญ 3 ประการ เกิดจาก

6.1 การควบคุมของรัฐบาลกลาง

6.2 การขัดแย้งภายใน

6.3 ทัศนคติที่ไม่ดีของหน่วยงานอื่นที่มีต่อเทศบาล

พรชัย เทพปัญญา (2526) ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลที่มีต่อโครงสร้างเทศบาลในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล ต่อโครงสร้างของระบบเทศบาลในปัจจุบันว่าเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่นหรือไม่ โดยสุ่มตัวอย่างจากนายกเทศมนตรี 44 คน และปลัดเทศบาล 61 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบัน มิได้เป็นอุปสรรคในการบริหารงานบุคคล แต่ปัญหาของเทศบาลเกิดจากปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้การบริหารขาดประสิทธิภาพ เช่น นโยบายไม่ดี ตัวบุคคล งบประมาณและอำนาจของนายกเทศมนตรี

2. นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับเรื่องที่ว่า จำนวนคณะเทศมนตรีมากเกินไปทำให้เกิดความขัดแย้ง โดยให้เหตุผลเหมือนกันว่ามีจำนวนเหมาะสมแล้ว

3. นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า ควรให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจมาก

4. นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัด โครงสร้างองค์การของแต่ละท้องถิ่น แตกต่างกันไปตามสภาวะแวดล้อมของท้องถิ่น

เฉลิมวุฒิ รักขติวงศ์ (2535) ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ผลการวิจัยพบว่า

1. กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดส่วนใหญ่เห็นว่า ควรนำรูปแบบโครงสร้างของเทศบาลตามระบบผู้บริหารที่เข้มแข็ง (strong mayor) และตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่กระทรวงมหาดไทยเคยเสนอผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อ พ.ศ. 2529 โดยมีกลุ่มของพนักงานเทศบาลและประชาชนเห็นด้วยมากที่สุด และกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยมากที่สุด คือกลุ่มของสมาชิกสภาเทศบาล

2. เพศ อายุ อาชีพ รายได้ สถานะบทบาทหน้าที่ และการศึกษาก่อให้เกิดความแตกต่างกันในความรู้ความเข้าใจทางการเมืองท้องถิ่น และความรู้สึกสำนึกเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเทศบาล โดยในด้านความรู้ความเข้าใจทางการเมืองการปกครองรูปเทศบาล

3. ด้านความรู้สึกสำนึกเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเทศบาล ปรากฏว่าทุกฝ่ายส่วนใหญ่มีความรู้สึกสำนึกเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเทศบาลไม่แตกต่างกันมากนัก

อรุณ รักธรรม (2528) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารเมืองพัทยา โดยทำการวิจัยจากกลุ่มตัวอย่าง ทั้งประชาชนทั่วไปในเมืองพัทยา นักท่องเที่ยวผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการเมืองพัทยา นักวิชาการ ข้าราชการที่สนใจเมืองพัทยา รวมทั้งสิ้น 662 คน ผลการศึกษาพบว่า

ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาให้ดีขึ้นนั้น จะต้องแบ่งพิจารณาออกเป็น 4 เรื่องด้วยกัน ดังนี้

1. การปรับปรุงด้านโครงสร้าง และการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รั่ววิสาหกิจ กับเมืองพัทยา
2. การปรับปรุงด้านการบริหารบุคคลเจ้าหน้าที่บริหารเมืองพัทยา
3. การปรับปรุงด้านการบริหารการเงิน กฎหมาย และระบบภาษีอากร
4. การปรับปรุงด้านความเจริญเติบโตของธุรกิจเอกชน ในเมืองพัทยา

กฤษฎา เพิ่มทันจิตต์ และ ปกรณ์ ปรียากร (2530) ทำการวิจัยเรื่อง การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองเทศบาลไทย ทางสามแพร่งของประชาชนในท้องถิ่น โดยศึกษาวิจัยจากเอกสาร และทางวิจัยภาคสนามจากเทศบาลทั่วประเทศ 18 เทศบาล จากทุกภาค และมีการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง 858 คน โดยมีทั้งประชาชน ข้าราชการส่วนภูมิภาค ผลจากการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา มีดังนี้

การศึกษาจากเอกสารพบว่า ประเทศไทยยังมีประสบการณ์ทางการบริหาร ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบผู้อำนวยการเทศบาลน้อยมาก มีข้อจำกัดด้านเวลาและความสับสนทางการบริหาร ทำให้ประชาชนไม่อาจจะเข้าใจถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับมีการแทรกแซงทางการเมือง และการสว่นอำนาจทางการบริหารของหน่วยราชการส่วนกลาง ทำให้เทศบาลมีสถานะและศักดิ์ศรีในฐานะองค์กรทางการเมืองต่ำ

การศึกษาภาคสนามพบว่า รูปแบบผู้จัดการเทศบาล และสภาไม่ได้รับความสนใจจากกลุ่มตัวอย่างมากนักเมื่อเทียบกับรูปแบบอื่น ๆ ที่ใช้อยู่ แต่ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญบางประการ เช่น ขนาด และการตั้งถิ่นฐานของชุมชน โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ศักยภาพ และประสิทธิภาพการบริหาร เป็นต้น ในการเลือกรูปแบบที่เหมาะสมในการปกครองท้องถิ่น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2532) วิจัยเรื่อง การปกครองเมืองพัทยาเมื่อปี 2532 โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชน พนักงานเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา รวมทั้งหมด 617 คน ผลการวิจัยพบว่า การปกครองเมืองพัทยานั้น การบริหารจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการจัดโครงสร้างและรูปแบบเป็นสำคัญ โดยได้เสนอการปรับปรุงการปกครองเมืองพัทยา ดังนี้

1. ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบเมืองพัหาค่วนเพราะจะมีผลกระทบต่อการบริหารงานเมืองพัหยาเป็นอย่างมาก
2. รูปแบบที่ควรใช้ต่อไป ควรเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีและสภาเช่นเดียวกับเทศบาลและหรือรูปแบบนายกเทศมนตรี และสภา เช่นเดียวกับรูปแบบกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

หากจะใช้รูปแบบเมืองพญา ปัจจุบันต้องเปลี่ยนชื่อตำแหน่งนายกเมืองเป็นประธานสภา และเปลี่ยนชื่อตำแหน่งปลัดเมืองเป็นผู้จัดการ และให้มีการสรรหา ผู้ลงนามแต่งตั้งต้องเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และหรือผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับสมาชิกสภานั้น ให้คงไว้ ที่จะต้องมีสมาชิกสภา 2 ประเภท เช่นเดิม

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2533) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารเมืองท่องเที่ยว ศึกษา กรณีอำเภอเกาะสมุย และอำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อปี 2533 โดยใช้อำเภอเกาะ สมุย และอำเภอเกาะพะงัน เป็นตัวแบบเมืองท่องเที่ยว และใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจาก ผู้ให้และผู้ให้บริการ และทำการสังเคราะห์รูปแบบการบริหารจากผลการสัมมนา จากผู้ทรงคุณวุฒิ และการศึกษาพบว่า การพัฒนาที่ปรากฏอยู่ปัจจุบันเกิดจากกระแสผลักดันอย่างไรทิศทางของภาค เอกชน โดยรัฐบาลส่วนกลางไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบการบริหาร เมืองท่องเที่ยวแบบคณะกรรมการ โดยเน้นการกำหนดแผนพัฒนาเชิงรุกเป็นสำคัญ

รูปแบบคณะกรรมการที่ผู้วิจัยเสนอประกอบด้วยโครงสร้างโดยสังเขปดังนี้

1. องค์การบริหารสูงสุด เรียกว่า คณะกรรมการผู้แทนเมือง มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง
 2. หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการ เรียกว่า ผู้อำนวยการเมือง โดยประธานคณะกรรมการ ผู้แทนเมืองว่าจ้างจากนักบริหารอาชีพ วาระละ 4 ปี
 3. รองหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการ เรียกว่า รองผู้อำนวยการเมือง ว่าจ้างโดยผู้อำนวยการ เมือง
 4. หัวหน้าฝ่ายข้าราชการประจำเรียกว่า ปลัดเมือง
 5. หน่วยงานสังกัดเมืองท่องเที่ยว กำหนดให้มีหน่วยงานระดับกองขึ้นต่อปลัดเมือง
- สุรพงษ์ โสชนะเสถียร (2528) ทำการวิจัยเรื่อง เมืองใหญ่และรูปแบบที่ควรจะเป็น การบริหารงานมหาดใหญ่ เมื่อปี 2528 ผู้วิจัยทำการศึกษาด้วยวิธีการ synectics จากคณะกรรมการ 11 คน ที่มีลักษณะผู้นำท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน ผลการศึกษาพบว่าความเจริญเติบโตของ มหาดใหญ่ มีรากฐานสำคัญมาจากภาครัฐกิจเอกชน การปรับโครงสร้างการบริหาร (เทศบาล) เป็น สิ่งจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับธุรกิจ

ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบ โดยการพัฒนาจากโครงสร้างเดิมให้มีอิสระได้รับส่วนแบ่งจากรายได้มากกว่าเดิม โดยรูปแบบดังกล่าวเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คล้ายกับรูปแบบ ที่บริหารกรุงเทพมหานคร ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา มีลักษณะแตกต่างจากเดิม กล่าวคือ

ฝ่ายบริหาร

1. โครงสร้างที่จำลองจากกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย
 - 1.1 ผู้ว่าการเขตหาคใหญ่ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
 - 1.2 รองผู้ว่าการเขต 4 คน แต่งตั้งโดยผู้ว่าการเขต
 - 1.3 ปลัดเขต เป็นพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติงานประจำ
2. ลักษณะที่จำลองมาจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มี
 - 2.1 การตรวจราชการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด
 - 2.2 การมีผู้แทนส่วนกลางทำหน้าที่ประสานงาน

ฝ่ายนิติบัญญัติ

สภาเขต ประกอบด้วย สมาชิก 2 ส่วน คือ สมาชิกทั่วไป 20 คน มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกผู้แทนอาชีพ กลุ่มละ 1 คน แต่ไม่เกิน 10 คน โดยมีประธานสภาเขตเป็นหัวหน้า และมีรองประธานสภาอีก 1 คน

ไพบุลย์ ช่างเรียน และคณะ ทำการวิจัยเรื่อง “A Study on Legal Institutional and Financial Aspects of Pattaya City” เมื่อปี ค.ศ. 1989 โดยศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์ แบบเจาะลึกจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองพัทยา พบว่า ในการบริหารเมืองพัทยายภายใต้รูปแบบ city manager system นั้น มีปัญหาที่ต้องการแก้ไขหลายประการ เช่น ปัญหาสวัสดิภาพความปลอดภัยของประชาชนและนักท่องเที่ยว ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการวางแผนการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และปัญหาค่านูษภพอนามัย ปัญหาเหล่านี้ได้ส่งสมมาเป็นเวลานานก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้ ทั้งนี้มีปัจจัยที่สำคัญที่นำไปสู่ปัญหาอุปสรรคและไม่เอื้ออำนวยในการบริหารเมืองพัทยา เช่น

1. โครงสร้างบทบาทหน้าที่ขององค์กร
2. การควบคุมการบริหารงานในระดับจังหวัด
3. ความสัมพันธ์ และการประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ
4. การจัดการและการดำเนินงานภายในองค์กร
5. การบริหารบุคคล
6. การขาดความเป็นอิสระในการบริหาร

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ตรงประเด็นชัดเจน การบริหารเมืองพัทยาจึงจะประสบผลสำเร็จบรรลุเป้าหมายได้