

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปการปกครองตนเอง (Local Self Government) ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

2.1.1 แนวความคิดการปกครองท้องถิ่น

John J. Clarke (1933: 4) หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งอยู่ความดูแลของรัฐบาลกลาง

William V. Holloway (1951: 398) กล่าวว่า “องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเองและสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน”

William A. Robson (1953: 574) “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีพื้นฐานที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมายและมีองค์กรที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง”

ความหมาย ได้มีผู้นิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่นมากมาย เช่น Chamber's Encyclopaedia (1961: 398) ให้ความหมายขององค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ว่า “องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ องค์การที่ทำหน้าที่บริหารในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น”

Haris G. Montagu (1984: 1) การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้ง โดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของอำนาจสูงสุดของรัฐอยู่ มิได้เป็นรัฐอิสระรัฐใหม่แต่อย่างใด

Danial Wit (1991: 1-2) การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชน ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

วิญญู อังคนารักษ์ (2519: 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจอย่างหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมั่งบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2520: 16) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะชุมชนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2527: 7) ได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญๆ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการขออนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในสวนรวม

วรพิตย์ มีมาก (2536: 1) กล่าวว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องประกอบด้วย ลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ต้องเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองแน่นอนมีคณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง
2. มีอิสระในด้านการคลัง งบประมาณการจัดเก็บภาษีและหารายได้
3. มีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเอง
4. อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางน้อยมาก

2.1.2 หลักการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2520: 16-19) หลักการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

1. การปกครองท้องถิ่นนั้น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้น อาจจะมีลักษณะแตกต่างกันด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยหรือองค์การปกครองท้องถิ่นของไทยแบบนครหลวง แบบเทศบาล หรือแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีลักษณะแตกต่างกันโดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่า อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไปก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป จะไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์การปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย อันมีผลทำให้ประเทศ

หรือรัฐก็จะมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อยดำเนินการปกครองและทำหน้าที่ท้องถิ่นจะทำได้ เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่นและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งความ ใจกว้างของรัฐบาลกลางในการที่จะพิจารณากระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นมากขึ้น แคล้นจึงจะเหมาะสม

3. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ด้วยกันคือ

ประการแรก องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อ บังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ เป็นต้น

ประการที่สอง เป็นสิทธิที่สำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การ ปกครองท้องถิ่น ก็คือ สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจกรรมอันเป็นอำนาจหน้าที่ของ องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary Organization) องค์การที่ จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์การ ฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลก็มีคณะ รัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือในรูปแบบนครหลวงกรุงเทพมหานคร ก็มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ในต่างประเทศบางประเทศเขาจัดองค์การออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นอกจากองค์การฝ่ายบริหารและ นิติบัญญัติแล้ว ยังมีองค์การฝ่ายตุลาการของท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือ ในแต่ละท้องถิ่นจะมีศาล ท้องถิ่น หัวใจสำคัญอยู่ที่เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชา- ชนในท้องถิ่นนั้นตามหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาและ (บริหาร ท้องถิ่น)

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวางการ มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายแบบ หลายระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจความ สามารถความเสียสละของประชาชนในท้องถิ่นๆ แต่ละคนเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมี ส่วนร่วมเฉพาะการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การ ปกครองท้องถิ่นเท่านั้น และบางคนอาจเข้าไปตรวจสอบเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการ บริหารงานของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่นว่ารับผิดชอบต่อความเจริญก้าวหน้าและ

ผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นมากนักน้อยแค่ไหน เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบพิจารณาเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือประชาชนบางคนอาจมีความสนใจในกิจการของท้องถิ่นมาก มีความเสียสละสูง มีความตั้งใจจริงที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยอาจสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากนี้จะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงาน โดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเขาเห็นชอบด้วยแล้วยังเป็นผลดีในข้อที่ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และภายใต้การควบคุมการปกครองในท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย

ส่วนของการปกครองเทศบาล ซึ่งถือเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทยนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2496 ได้แบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. เทศบาลตำบล เป็นเทศบาลขนาดเล็ก ซึ่งกฎหมายเทศบาลมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนในการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งก็จะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอยู่มาก และมีความเจริญพอสมควร

2. เทศบาลเมือง เป็นเทศบาลขนาดกลางการจัดตั้ง เทศบาลเมืองนั้น สามารถกระทำได้ 2 กรณี คือ

2.1 ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดนั้น กฎหมายบังคับให้จัดตั้งเป็นเทศบาลทุกแห่งและต้องตั้งเป็นเทศบาลเมือง เว้นแต่จะตั้งเป็นเทศบาลนคร แต่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลไม่ได้

2.2 ท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากท้องถิ่นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดแล้ว จะจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองได้ต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นชุมชนที่มีราษฎรอยู่ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

(ข) ชุมชนนั้นมีราษฎรอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

(ค) มีรายได้เพียงพอตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลนครได้นั้นจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

3.1 เป็นชุมชนที่มีราษฎรอยู่ตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

3.2 ชุมชนนั้น มีราษฎรอยู่หนาแน่น เฉลี่ยแล้วไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ในแง่ของรูปแบบ เทศบาลของไทยได้นำเอารูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary system) มาปรับใช้ โดยที่การปกครองแบบนี้ จะกำหนดให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งแทนของตน หรือที่เรียกว่าสมาชิกสภาเทศบาล จากนั้นจึงให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปเลือกสมาชิกจำนวนหนึ่งขึ้นไปเป็นคณะเทศบาลมนตรีเพื่อเข้าทำหน้าที่บริหารเทศบาล ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า องค์การเทศบาลประกอบไปด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่จำนวนแตกต่างกันตามระดับชั้นของเทศบาลนั้น คือ เทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 12 เทศบาลเมือง จำนวน 18 คน เทศบาลนคร จำนวน 24 คน

สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล อาจสิ้นสุดก่อนวาระได้ดังกรณีต่อไปนี้

1.1 สภาเทศบาลถูกยุบ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

1.2 ตาย

1.3 ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

1.4 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

1.5 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก เพราะไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น

1.6 สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออกเพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำความเสื่อมเสียแก่เทศบาล

- 1.7 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก เพราะมีความประพฤติที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาล หรือแก่ข้าราชการหรือไม่มาประชุมสภาเทศบาล 3 ครั้ง ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลสมควร

สภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือมีอำนาจตราเทศบัญญัติอนุมัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล และควบคุมการบริหารงานของเทศบาล โดยการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี การตั้งกระทุ่ถามคณะเทศมนตรี และเปิดอภิปรายเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง.

2. คณะเทศมนตรี ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของเทศบาล จำนวนคณะเทศมนตรีแตกต่างกันตามระดับชั้นของเทศบาล คือ

เทศบาลตำบล มีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีก 2 คน

เทศบาลเมือง มีนายกเทศมนตรี 1 คน และมีเทศมนตรีอีก 2 คนในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใด มีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีก 1 คน

เทศบาลเมืองนคร มีนายกเทศมนตรี 1 คน และมีเทศมนตรีอีก 4 คน

ตามกฎหมายเทศบาล กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง คณะเทศมนตรีโดยความเห็นชอบสภาเทศบาลนั้น และแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น จะแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกไม่ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะขวเสี่ยงสมาชิกสภาเทศบาลเสียก่อนว่าจะสนับสนุนผู้ใดเป็นคณะเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเสนอชื่อบุคคลเหล่านั้นให้สภาเทศบาลรับรอง เมื่อสภาเทศบาลรับรองแล้วก็จะประกาศแต่งตั้งให้เป็นเทศมนตรีต่อไป และคณะเทศบาลมนตรีจะสิ้นสุดวาระในกรณีดังต่อไปนี้

ก. การสิ้นสุดทั้งคณะ

1. สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลชุดที่คณะเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่สิ้นสุดวาระลง กล่าวคือสภาเทศบาลชุดที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่งคณะเทศมนตรี ก็ต้องสิ้นสุดวาระลงตามด้วย

2. สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาล ที่ไม่รับหลักการนั้น หรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด

3. ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง หากนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง จะมีผลให้คณะเทศมนตรีทั้งชุดสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ลงด้วย
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง

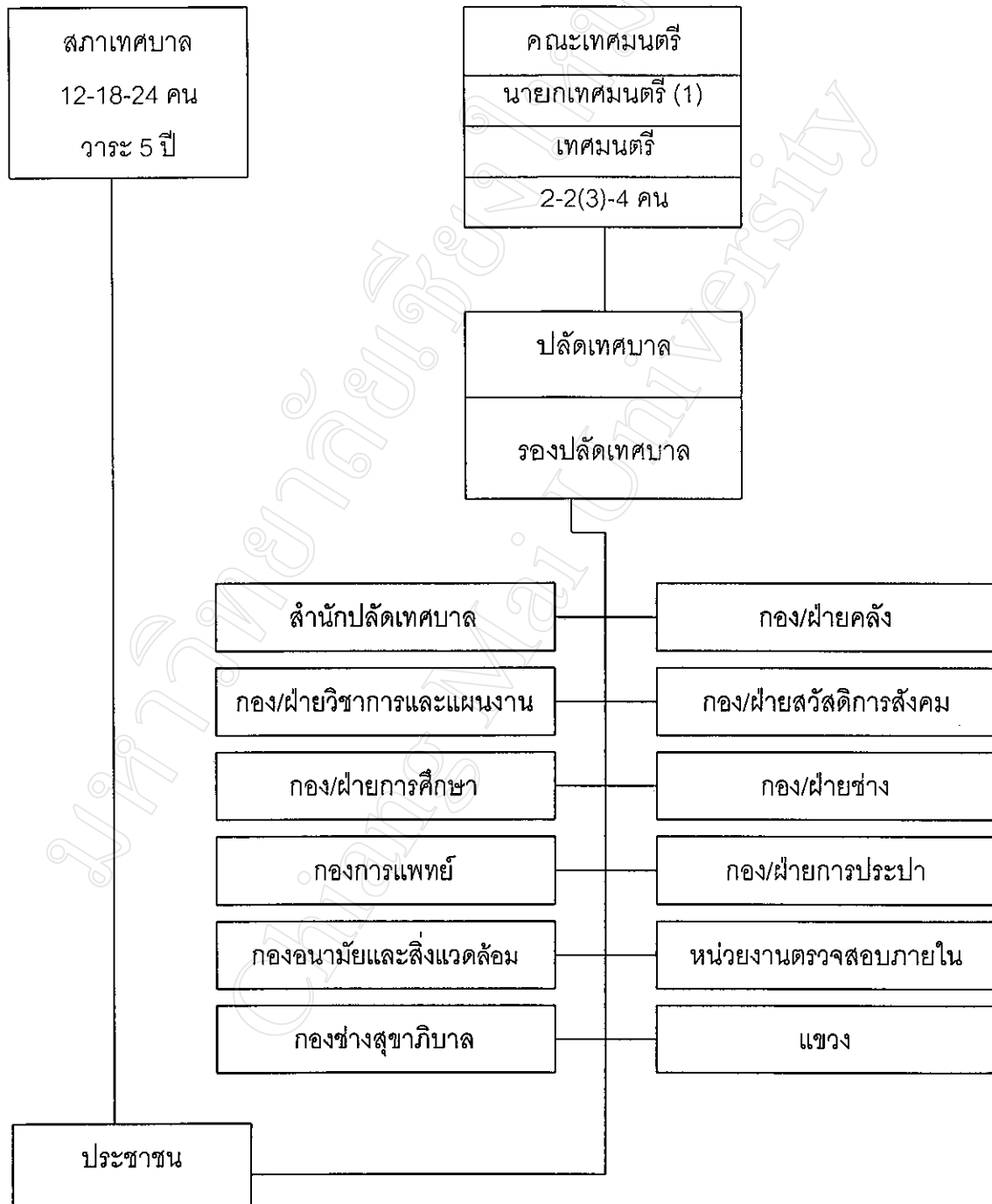
ข. การสิ้นสุดจากตำแหน่งเฉพาะเทศมนตรี เมื่อ

1. สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลง
2. ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยเห็นว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับกิจการของเทศบาล ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก ตามที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ

คณะเทศมนตรี มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงาน และรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาล กล่าวคือ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและดูแลบังคับการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติรวมทั้งการสั่งอนุญาตต่าง ๆ ตามอำนาจของเทศบาล นอกจากนี้คณะเทศมตรียังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การบริหารงานคณะเทศมนตรี นี้ถือว่าเทศมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานร่วมกัน โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ

การดำเนินงานของเทศบาลนั้น นอกจากจะมีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีแล้ว ยังมีพนักงานที่ปฏิบัติงานประจำอีกจำนวนหนึ่ง เรียกว่า "พนักงานเทศบาล" โดยมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าพนักงานเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล การบรรจุ การแต่งตั้ง ตลอดจนการบริหารงานบุคคลอื่นๆ ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาพนักงานเทศบาล

รูปที่ 1 แสดงโครงสร้างและรูปแบบของเทศบาล



ทต. สท. 12 คน

ทม. สท. 18 คน

สน. สท. 24 คน

ที่มา: เฉลิม แก้วกระจ่าง. โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตุลาคม 2532 หน้า 12.

เทศบาลมีหน้าที่ดำเนินการต่างๆ ที่กำหนดไว้เป็น 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ที่ต้องทำ และหน้าที่ที่อาจจะทำ ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือ ชุมชนขนาดเล็กก็มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้น้อยกว่าชุมชนขนาดใหญ่ หน้าที่ของเทศบาลตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล มีดังต่อไปนี้

ก. เทศบาลตำบลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินเท้า และที่สาธารณะ รวมทั้งจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอยด้วย
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. หน้าที่อื่นๆ ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด หรือที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาล

ข. เทศบาลตำบล อาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลได้ดังนี้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
4. ให้มีสุสาน
5. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน
6. ให้มีการบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาผู้ป่วย
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. ให้มีเทศพาณิชย์

ค. เทศบาลเมือง มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังนี้

1. กิจการตามที่ระบุไว้ว่าเป็นหน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องทำ

2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บป่วย
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
6. ให้มีและบำรุงห้องน้ำสาธารณะ
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

ง. เทศบาลเมืองมีหน้าที่ที่อาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลได้ดังนี้

1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
2. ให้มีสุสาน
3. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
4. ให้มีและสงเคราะห์การมารดาและเด็ก
5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีการสาธารณสุข
7. จัดทำกิจการที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
9. ให้มีและบำรุงสถานที่ทางการศึกษา
10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนต่าง ๆ
11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง
12. ให้มีเทศพาณิชย์

ข. เทศบาลนครมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

1. กิจการตามที่ระบุไว้ว่า เป็นหน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องทำ
2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. กิจการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่าเทศบาลมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบมากมาย แต่ในบางครั้งหน้าที่บางอย่าง เทศบาลไม่มีโอกาสทำตามที่กฎหมายระบุอำนาจไว้ เช่น หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งต้องอาศัยกำลังตำรวจในการป้องกัน และ

ปราบปรามแต่ตำรวจท้องถิ่นไม่มีกำลังที่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องอาศัยการดำเนินการจากส่วนกลาง นอกจากนี้เทศบาลยังมีรายได้น้อย จึงทำให้รายได้ไม่มีความสมดุลกับหน้าที่ จึงก่อให้เกิดปัญหาขึ้น

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นแนวคิดและทฤษฎีที่นักรัฐศาสตร์สร้างขึ้นมา เพื่อนำมาวิเคราะห์ทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน โดยที่แนวคิดนี้มามีรากฐานมาจากสาขาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมืองนับเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมโดยทั่วไป และได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมโดยทั่วไปด้วย ด้วยเหตุนี้ เวลาพูดถึงวัฒนธรรมทางการเมืองจึงต้องพูดถึงวัฒนธรรมโดยทั่วไปควบคู่กันไปด้วย

นักมานุษยวิทยาได้กล่าวถึงความหมายของวัฒนธรรมโดยทั่วไปเอาไว้ว่า

“...วัฒนธรรมประกอบด้วยรูปแบบของพฤติกรรม ทั้งนี้แฝงเร้นและเห็นได้อย่างชัดเจน ได้มาและถ่ายทอดไปโดยผ่านสัญลักษณ์ ประกอบกันขึ้นเป็นความสำเร็จเฉพาะของคนกลุ่มต่างๆ ทั้งนี้ รวมทั้งสิ่งที่ผลิตออกมาในรูปประดิษฐ์กรรมทั้งหลายด้วย สารสำคัญที่เป็นแก่นวัฒนธรรม ได้แก่ขนบธรรมเนียมประเพณี (สิ่งนี้สืบทอดกันมาทางประวัติศาสตร์และสิ่งนี้ยังคงอยู่) ความนึกคิด โดยเฉพาะค่านิยมที่ยึดถือ ในอีกด้านหนึ่งของระบบวัฒนธรรมอาจมองได้ว่าเป็นผลิตผลของการกระทำ ส่วนในด้านหนึ่งเป็นตัวเงื่อนไขสำหรับการกระทำอย่างอื่นต่อไป...”

ส่วนความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองนั้น Almond และ Power กล่าวว่า เป็นแบบอย่างของทัศนคติและความโน้มเอียง ซึ่งบุคคลในฐานะสมาชิกของระบบการเมืองมีต่อการเมือง ส่วน Pye ได้กล่าวถึงความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองเอาไว้ว่า เป็นชุดของทัศนคติ ความเชื่อ และความรู้สึก ซึ่งจัดระเบียบและให้ความหมายแก่กระบวนการทางการเมือง ตลอดจนวางฐานคติและกฎเกณฑ์ ซึ่งกำหนดพฤติกรรมในระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองครอบคลุมถึงความคิดทางการเมือง และปทัสถานด้านปฏิบัติการของสังคมการเมือง ดังนั้นวัฒนธรรมทางการเมือง ก็คือ การปรากฏรูปในลักษณะรวมของมิติด้านจิตวิทยา และจิตวิสัยของการเมือง

เพื่อที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองให้ชัดเจนขึ้น Almond และ Verba ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองว่าเป็นความโน้มเอียงทางด้านความรู้ ความรู้สึก และการประเมินค่าต่อวัตถุทางการเมือง (Political object) ที่มีอยู่ในบรรดา

สมาชิกของสังคมนั้น พร้อมกันนี้ Almond และ Verba ยังได้แบ่งความโน้มเอียงทางการเมืองออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ

1. ความโน้มเอียงทางการรับรู้ (Cognitive orientations) อันเป็นเรื่องความรู้เกี่ยวกับระบบการเมือง
2. ความโน้มเอียงทางความรู้สึก (Affective orientations) อันเป็นเรื่องของอารมณ์ เช่น ชอบหรือไม่ชอบ
3. ความโน้มเอียงทางการประเมินค่า (Evaluative orientations) อันเป็นเรื่องของการตัดสินว่าดีหรือไม่ดี เป็นประโยชน์หรือไม่เป็นประโยชน์ ซึ่งเป็นลักษณะของการใช้ข้อมูลร่วมกับอารมณ์ ความรู้สึกในการตัดสิน

ความโน้มเอียงทั้งสามด้านนี้ ถือเป็นความโน้มเอียงที่มีต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งวัดจากปัจจัยหลัก 4 ประการ

1. บุคคลมีความรู้อะไรเกี่ยวกับประเทศชาติ และระบบการเมืองโดยทั่วไปประวัติศาสตร์ ความเป็นมา ขนาด ที่ตั้ง ลักษณะอำนาจ ฯลฯ ว่ามีความรู้สึกอย่างไร มีการประเมินโดยทั่วไปอย่างไร
2. บุคคลมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง และบทบาททางการเมือง เกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง ทางเลือกทางนโยบายที่เข้าสู่ระบบการตัดสินใจทางการเมืองอย่างไรบ้าง มีความรู้สึกและทัศนคติต่อโครงสร้าง ผู้นำ และข้อเสนอเหล่านี้ประการใด
3. บุคคลมีความรู้เกี่ยวกับปัจจัยนำออกของระบบการเมือง เช่น การบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย โครงสร้างที่กระทำการนี้ บุคคลที่ทำหน้าที่ และการตัดสินใจในกระบวนการนี้อย่างไรบ้าง เขามีความรู้สึกและทัศนคติประการใดเกี่ยวกับสิ่งเหล่านี้
4. บุคคลมองตัวเขาเองในฐานะสมาชิกของระบบการเมืองอย่างไร เขามีความรู้เกี่ยวกับสิทธิ ภาระหน้าที่ ตลอดจนช่องทางในการที่เขาจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อนโยบายอย่างไร รู้สึกว่าตัวเขาเองมีประสิทธิภาพทางการเมืองเพียงใด เขายึดถืออะไรเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินใจทางการเมือง

ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่ปรากฏในสังคมหนึ่งสังคมใดนั้น สมาชิกจะได้รับมาโดยผ่านกระบวนการอบรมขัดเกลาทางการเมือง (Political Socialization) ซึ่งก็คือกระบวนการที่ปัจเจกบุคคลได้รู้จักว่าตนเองอยู่ในระบบการเมือง และทำให้เกิดความสำเหนียก (Perception) หรือปฏิกิริยาต่อปรากฏการณ์ทางการเมือง โดยที่กระบวนการอันนี้เกิดขึ้นจาก

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ ตลอดจนยังเกิดจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ของบุคลิกภาพและประสบการณ์ของปัจเจกบุคคลนั้นอีกด้วย

กระบวนการอบรมขัดเกลาทางการเมืองเกิดขึ้นได้ก็โดยอาศัยหน่วยถ่ายทอดทางสังคม (Social Agents) เช่น ครอบครัว โรงเรียน กลุ่มทางสังคม สถาบันทางการเมืองและสื่อมวลชน เป็นต้น โดยที่หน่วยถ่ายทอดเหล่านี้จะทำหน้าที่ในการส่งสาระทางการเมืองให้แก่บุคคลในลักษณะต่างๆ คือ

1. ครอบครัว โดยปกติแล้วครอบครัวจะมีอิทธิพลต่อบุคคลเป็นอย่างสูง ด้วยเหตุที่บุคคลมักมีชีวิตร่วมอยู่กับครอบครัวอย่างยาวนาน ดังนั้นบรรยากาศในครอบครัวก็ดี การสนทนาในครอบครัวก็ดี ต่างล้วนมีผลต่อสมาชิกในครอบครัว ตัวอย่างเช่น หากครอบครัวใดอบรมบุตรหลานในแบบประชาธิปไตย เด็กในครอบครัวนั้นก็จะเติบโตขึ้นมาพร้อมกับความชื่นชมในวิถีทางประชาธิปไตยหรือหากว่าครอบครัวใดมีความสนใจทางการเมือง มีการสนทนาเรื่องราวทางการเมืองภายในครอบครัวบ่อยครั้ง สมาชิกในครอบครัวนั้นก็จะซึมซับเอาเรื่องดังกล่าวไว้กับตนเองด้วย

2. สถาบันการศึกษา ด้วยเหตุที่บุคคลมักจะใช้เวลาส่วนหนึ่งของชีวิตร่วมอยู่ในสถานบันการศึกษา ดังนั้นการอบรมในสถาบันการศึกษานั้นก็มีส่วนอยู่ไม่น้อยในการหล่อหลอมทัศนคติของบุคคลนั้นๆ พร้อมกันนี้ระบบการเมืองก็มักอาศัยสถาบันการศึกษาทำการฝึกฝนบุคคลให้ออกมาในแบบอย่างที่เหมาะสมกับเมืองพึงปรารถนา เช่น การสร้างความรู้สึกรักผูกพันและหวงแหนชาติ การเผยแพร่ความคิดที่ระบบการเมืองนั้นเป็นอยู่ โดยที่การเพาะบ่มนี้อาจออกมาในรูปของเนื้อหาการสอนและพิธีกรรมต่างๆ เช่น การเคารพธงชาติ และการร้องเพลงชาติ เป็นต้น

3. กลุ่มทางสังคม จากการที่มนุษย์มักมีพฤติกรรมในรูปของการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นจึงมักปรากฏอยู่เสมอว่า กลุ่มมีอิทธิพลต่อการกำหนดความคิดและพฤติกรรมของบุคคล นัยหนึ่งกลุ่มจะเป็นแหล่งอ้างอิง และเป็นพลังปลูกฝังสมาชิกของกลุ่มให้ดำรงชีวิตอย่างมีความหมายด้วยเหตุนี้ในทางการเมือง จึงมีการพบเห็นการดำเนินกิจกรรมของบุคคลในรูปของกลุ่มอยู่เสมอ เช่น การแสดงออกทางการเมืองของกลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน หรือกลุ่มประท้วงต่างๆ เป็นต้น

4. สถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ ก็ถือว่ามีส่วนอย่างยิ่งต่อการหล่อหลอมทัศนคติของบุคคลในสังคมต่างๆ เรามักพบเห็นการรณรงค์ทางการเมืองของกลุ่มการเมืองอย่างหลากหลาย ทั้งในรูปของการปราศรัย หรือการพบปะกับประชาชนโดยตรง

ที่สำคัญหากว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เข้าร่วมในกิจกรรมของกลุ่มหรือเข้าสมัครเป็นสมาชิกกลุ่ม โอกาสที่บุคคลนั้นๆ จะถูกครอบงำให้มีความคิดและพฤติกรรมทางการเมืองตามแนวทางของกลุ่ม ก็ย่อมมีสูงเป็นอย่างยิ่ง

5. สื่อสารมวลชน ในสังคมที่เทคโนโลยีมีความก้าวหน้า สื่อสารมวลชนก็ยิ่งจะทำบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองแก่สมาชิกของสังคม และในหลายกรณี สื่อสารมวลชน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ อาจมีอิทธิพลต่อการกำหนดความคิดและพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลสูงกว่าหน่วยถ่ายทอดอื่น สำหรับกรณีของสังคมไทยเองก็เช่นกัน ดูเหมือนว่าปัจจุบันนี้สื่อสารมวลชนจะแทรกตัวเข้าไปมีบทบาทต่อบุคคลแทบจะทุกเวลา ด้วยเหตุนี้ในการวิเคราะห์ทัศนคติความรู้ทางการเมืองของบุคคล จึงจำเป็นต้องให้น้ำหนักแก่บทบาทของสื่อสารมวลชนเป็นอันมากในฐานะที่เป็นหน่วยป้อนข่าวสารทางการเมืองให้แก่บุคคล

เท่าที่วิเคราะห์มาจะเห็นได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองนั้นเกิดขึ้นและดำรงอยู่ภายในสภาพแวดล้อมของสังคม โดยมีกระบวนการอบรมกล่อมเกลாதทางการเมืองเป็นตัวสร้างขึ้นมาและผ่านทางหน่วยถ่ายทอดต่างๆ

2.3 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญคือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหรือความหมายไว้ ตัวอย่าง เช่น

ลิขิต วีรเวดิน ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่ความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

สำหรับความหมายของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่าน อาทิเช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร ประหยัด หงษ์ทองคำ และศาสตราจารย์บอนนาร์ดี ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมายคือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลสุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และองค์การโทรศัพท์ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้วยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person)

การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy)

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้จะมีลักษณะ ไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมือง ที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชน บางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง

องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่

มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่นๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตามการจัดระเบียบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Decentralization) ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากัน ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ความเป็นมาในอดีต และสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้น ๆ

2.4 การเรียนรู้ทางการเมือง

เป็นการศึกษาทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม โดยที่รับความรู้ทางการเมืองด้านใดและด้วยวิธีการอย่างไร และอีกระดับหนึ่งเป็นการศึกษาว่าภายในสังคมหนึ่งบุคคลโดยส่วนใหญ่ถูกอบรมขัดเกลาให้มีทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองในแบบใดและองค์การหรือสถาบันการอบรมใดเป็นผู้ที่มีอิทธิพลที่สำคัญ

การที่สมาชิกในสังคมจะมีทัศนคติ ความคิด ความเชื่อ รวมถึงพฤติกรรมทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น เป็นการดำเนินการโดยผ่านกระบวนการที่เรียกว่า กระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง

Fred Greenstein ได้ให้คำจำกัดความ การเรียนรู้ทางการเมืองว่า หมายถึง กระบวนการได้ข่าวสาร การปลูกฝังค่านิยม ตลอดจนการให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติต่างๆ ทางการเมืองอย่างมีเจตนา โดยผ่านองค์การหรือสถาบันที่มีความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการ หรือในอีกเมืองอย่างมีเจตนา โดยผ่านองค์การหรือสถาบันที่มีความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการ หรือในอีกความหมายหนึ่งการเรียนรู้ทางการเมือง หมายถึง กระบวนการเรียนรู้ทั้งหมดที่เกี่ยวกับการเมืองที่เกิดขึ้นในทุกช่วงของชีวิตมนุษย์ไม่ว่าการเรียนรู้นั้นจะเป็นแบบทางการหรือไม่เป็นทางการ จะโดยเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตาม (Lucian Pye, 1959)

โดยสรุปการเรียนรู้ทางการเมือง หมายถึง กระบวนการที่บุคคลได้มาซึ่งทัศนคติ ความเชื่อความรู้สึก ความสำนึกและค่านิยมที่เกี่ยวกับการเมือง ระบบการเมืองและส่วนต่างๆ ของระบบการเมือง (จุมพล หนีพานิข, 2531) การเรียนรู้ทางการเมืองมีความสำคัญเพราะเป็นที่มาของพฤติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ในสังคมที่กระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองบรรลุผลทัศนคติทางการเมืองของบุคคลมักจะสอดคล้องกับการเรียนรู้ที่บุคคลได้รับ

2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มีเอกสารที่เกี่ยวข้องบางอย่างที่คาดว่าประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ปัจจุบันการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลไม่มีแล้ว เนื่องจากมีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 มีข้อพิจารณาดังนี้

1. ตามกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543)

มาตรา 9 บัญญัติว่า เทศบาลตำบลได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานี้ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 10 บัญญัติว่า เทศบาลเมืองได้แก่ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานี้ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 11 บัญญัติว่า เทศบาลนครได้แก่ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานี้ให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 4 บัญญัติว่า เมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้นด้วย

มาตรา 41 บัญญัติว่าเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แล้ว ในนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน บรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่หรือกฎหมายอื่นเท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดขึ้นไว้โดยกฎกระทรวง

ตามข้อบัญญัติ มาตรา 9, 10, 11, 4, 41 หมายความว่า ตามปกติท้องถิ่นที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลนั้นจะต้องมีเกณฑ์รายได้และประชากรตามกฎหมายบัญญัติจึงจะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตามขั้นได้ และถ้าหากท้องถิ่นใดได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่ท้องถิ่นได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล (วันที่ให้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะ) ให้บุคคล

ที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น แล้วให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านบรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่นเท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและกำหนดขึ้นไว้ในกฎกระทรวง

2. แต่เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดไว้มาตรา 285 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น...” และสุขาภิบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีรูปแบบโครงสร้างการบริหารแบบคณะกรรมการ ดังนั้นจึงมีพระราชบัญญัติอันหนึ่งเกิดขึ้นคือ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 กล่าวคือ เปลี่ยนชื่อสุขาภิบาลเป็นเทศบาลและเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการบริหารจากรูปแบบคณะกรรมการเป็นแบบรัฐสภามาตราที่สำคัญในพระราชบัญญัตินี้คือ

มาตรา 11 บัญญัติว่า บรรดาข้อบังคับ กฎ ระเบียบ ประกาศ มติ และคำสั่งที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลหรือกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปเป็นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

มาตรา 12 บัญญัติว่าในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มิให้นำมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 มาใช้บังคับกับเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้สำนักทะเบียนอำเภอ ตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรที่มีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตสุขาภิบาลเดิมยังคงมีหน้าที่ดังกล่าวในเขตเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

มาตรา 13 บัญญัติว่า ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงมีอำนาจหน้าที่ในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงมีอำนาจหน้าที่อยู่ต่อไปจนกว่าพ้นจากตำแหน่ง หรือครบวาระแต่ไม่เกินห้าปี และมีให้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตเทศบาลนั้น

ตามมาตราดังกล่าวข้างต้นหมายความว่า กฎ ระเบียบ คำสั่งที่สุขาภิบาลได้ออกประกาศไว้แล้วให้มีผลหนึ่งปีเท่านั้น ซึ่งเทศบาลจะต้องกำหนดขึ้นใหม่ ซึ่งกฎ ระเบียบ คำสั่งหรือมติเดิมนั้น ส่วนใหญ่ทางอำเภอจะกำหนด เพราะนายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง

ถึงแม้จะมีบางสาขาภิบาลที่มีรายได้มาก นายอำเภอจะต้องไปเป็นที่ปรึกษาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็จะเกรงใจทางอำเภออยู่ดี แต่เมื่อเปลี่ยนโครงสร้างใหม่เป็นเทศบาลแล้ว กฎระเบียบ คำสั่ง หรือ มตินั้นจะกลายเป็นนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นแทนจุดนี้ก็สำคัญ

ในด้านงานทะเบียนราษฎรนั้น เป็นหน้าที่ของเทศบาลทุกชั้นที่จะต้องบริการด้านงานทะเบียนราษฎร คือการแจ้งการเกิดการตายการย้ายถิ่นที่อยู่ การขอสัญชาติ การขอเลขหมายประจำทะเบียนราษฎร ความจริงด้านงานทะเบียนกรมการปกครองรับผิดชอบมีอยู่ประมาณ 12-13 ทะเบียน เช่น ทะเบียนราษฎร ทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนชื่อสกุล ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนปืน ฯลฯ แต่ที่ทางกรมการปกครองโอนให้เทศบาลจัดบริการเองในเขตเทศบาลมีอยู่ 2 ทะเบียนคือ ทะเบียนราษฎรและทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ปัญหา มักจะเกิดก็คือกรณีประชาชนจะขอเปลี่ยนชื่อตัวชื่อสกุลต้องไปขอที่อำเภอ เมื่ออำเภออนุมัติแล้วต้องนำเอกสารทะเบียนบ้านมาแก้ไขที่เทศบาลอีก เพราะทะเบียนบ้านอยู่ในเขตเทศบาล แต่เรื่องเปลี่ยนชื่อตัวชื่อสกุลนั้น (ทะเบียนชื่อบุคคล) เขาไม่ได้โอนมาให้เทศบาลทำให้เกิดความยุ่งยากไม่ใช่เป็นการบริการแบบ one stop service เรื่องนี้ถ้าประชาชนมีความรู้แล้วเขาอาจจะเรียกร้องการบริการจากรัฐให้ดีกว่านี้ได้

และในการยกฐานะสาขาภิบาลเป็นเทศบาลนี้การให้พ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน จะไม่เหมือนกับการยกฐานะเป็นเทศบาลตามข้อ 1. ซึ่งกรณีท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะจากสาขาภิบาลเป็นเทศบาลนี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันจะอยู่ในตำแหน่ง 5 ปี นับจากวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 แต่ถ้าหากพ้นจากตำแหน่งหรือออกตามวาระก่อนระยะ 5 ปี แล้วก็ให้หมดไปไม่ต้องเลือกตั้งใหม่

ซึ่งเรื่องนี้บางครั้งก็ยากที่จะเปลี่ยนทัศนคติของประชาชน จากที่เคยยอมรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำแล้วต่อมาเปลี่ยนเป็นนายก หรือคณะผู้บริหารซึ่งการปกครองหมู่บ้านแบบกำนันผู้ใหญ่บ้านมีมานานสมัย 2457 แล้ว (ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457) สมัยปู่ทวดแล้วต่อมาก็เปลี่ยนแปลงเป็นการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ ซึ่งประชาชนอาจต้องใช้เวลาศึกษาความรู้ความเข้าใจเรื่องดังกล่าว เพื่อปรับทัศนคติ ถ้าหากประชาชนไม่เข้าใจแล้วจะทำให้การบริหารการพัฒนา นโยบายที่ออกมาจะไม่ได้ผลเท่าที่ควรเพราะประชาชนจะไม่ให้ความร่วมมือ

จากการสำรวจเอกสารของทางราชการ วิทยานิพนธ์ และบทรายงานการวิจัยของสถาบันต่างๆ พบว่ามีการศึกษาค้นคว้า เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชน และความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อโครงสร้างของเทศบาลหลายๆ แห่งในหลายประเด็นดังต่อไปนี้

พรชัย เทพบัญญัติ (2526) ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลต่อโครงสร้างในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลต่อโครงสร้างของระบบเทศบาลในปัจจุบันว่าเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่นหรือไม่ โดยสุ่มตัวอย่างจากนายกเทศบาล 44 คนและปลัดเทศบาล 61 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันมิได้เป็นอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาล แต่ปัญหาของเทศบาลเกิดจากปัจจัยอื่นๆ ที่ทำให้การบริหารขาดประสิทธิภาพ เช่น นโยบายไม่ดี ตัวบุคคล งบประมาณและอำนาจของนายกเทศมนตรี
2. นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับเรื่องที่ว่า จำนวนคณะเทศมนตรีมากเกินไปทำให้เกิดความขัดแย้ง โดยให้เหตุผลว่ามีจำนวนเหมาะสมแล้ว
3. นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า ควรให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจมาก
4. นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดโครงสร้างองค์การของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันออกไปตามสภาวะแวดล้อมของท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทยผลการวิจัยพบว่า

1. ด้านโครงสร้างและหน้าที่ของเทศบาล บุคลากรเทศบาลบางคนอยากให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิม เป็นในรูปเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง ระบบเทศบาลแบบผู้จัดการ และระบบที่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุดเป็นนายกเทศมนตรี
2. ด้านสถานะของเทศบาลในระบบการเมือง เทศบาลในฐานะที่เป็นระบบการเมืองย่อยของระบบการเมืองไทยยังมีความเป็นอิสระต่ำในการปกครองตนเอง มีผลกระทบต่อความรู้สึกเป็นเจ้าของความรู้สึกมีจิตสำนึกทางการเมือง และสำนึกถึงความสำคัญทางการเมือง และมีผลสืบทอดไปถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองค่อนข้างต่ำ
3. ด้านการคลัง บุคลากรเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดของเทศบาลคือปัญหาเรื่องการเงิน โดยเฉพาะอำนาจในการจัดเก็บรายได้อย่างจำกัด นอกจากนั้น ยังมีปัญหาด้านประสิทธิภาพการบริหารการคลังยังมีสมรรถนะต่ำ การหารายได้จากแหล่งอื่นๆ เช่น จากการกู้เงินสะสม และเงินอุดหนุนของรัฐบาล

4. ด้านการเมืองภายใน การวิจัยพบว่า เทศบาลยังมีฐานะความเป็น "ระเบียบการเมือง" ในอัตราที่ต่ำมากประชาชนขาดความสนใจ และขาดศรัทธาต่อเทศบาล ทำให้ปัจจัยนำเข้าอันได้แก่ การเรียกร้องความต้องการ และการให้การสนับสนุนมีน้อยกว่าที่ควร กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นยังอยู่ในแวดวงจำกัด ยังไม่มีเครื่องชี้ใดๆ ว่ากิจการเทศบาลจะได้รับความสนใจจากประชาชนมากขึ้นและเข้ามีส่วนร่วมมากขึ้น

5. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในเทศบาล บุคลากรเทศบาลส่วนใหญ่เห็นถึงความขัดแย้งที่ปรากฏเด่นชัดระหว่างบุคคลฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำเทศบาล กับประชาชนเทศบาลกับหน่วยงานอื่น คือ ปัญหาการมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน

6. ปัญหาด้านความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก

ปัญหาสำคัญ 3 ประการ เกิดจาก

6.1 การควบคุมของรัฐบาลกลาง

6.2 การขัดแย้งภายใน

6.3 ทัศนคติที่ไม่ดีของหน่วยงานที่มีต่อเทศบาล

จักรพันธ์ วงษ์บุญนวาทย์ (2531) ทำการศึกษา "ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชนในภาคเหนือ" ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดลำพูน โดยได้สอบถามในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ความรู้ทั่วไปในทางการเมือง
2. ความรู้ทางด้านโครงสร้างและองค์กรทางการเมือง
3. ความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทางการเมือง
4. ความสามารถในการประเมินทางการเมือง

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. ความรู้ทั่วไปทางการเมือง

ประชาชนทั่วไปยังไม่มีพื้นฐานความรู้ทางการเมืองเท่าใดนัก

2. ความรู้ทางด้านโครงสร้างและองค์กรทางการเมือง

ประชาชนทั่วไปยังมีความเข้าใจในเรื่องโครงสร้างและองค์กรทางการเมืองค่อนข้างจำกัดมาก

3. ความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทางการเมือง

ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดพื้นฐานความรู้ทางการเมืองค่อนข้างมาก

4. ความสามารถในการประเมินทางการเมือง

ประชาชนยังขาดความรู้พื้นฐานทางการเมืองค่อนข้างมาก

เฉลิมวุฒิ รักขติวงศ์ (2535) ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลผลการวิจัยพบว่า

กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดส่วนใหญ่เห็นว่า ควรนำรูปแบบโครงสร้างของเทศบาลตามระบบผู้บริหารที่เข้มแข็ง (Strong mayor) และตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่กระทรวงมหาดไทยเคยเสนอผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อ พ.ศ.2529 โดยมีกลุ่มของพนักงานเทศบาลและประชาชนเห็นด้วยมากที่สุด และกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยมากที่สุด คือ กลุ่มของสมาชิกสภาเทศบาล

2. เพศ อายุ อาชีพ รายได้ สถานะบทบาทหน้าที่และการศึกษาก่อให้เกิดความแตกต่างกันในความรู้ความเข้าใจทางการเมืองท้องถิ่น และความรู้สึกลำบากเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเทศบาล โดยในด้านความรู้ความเข้าใจทางการเมืองการปกครองรูปเทศบาล

3. ด้านความรู้สึกลำบากเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเทศบาล ปรากฏว่าทุกฝ่ายส่วนใหญ่มีความรู้สึกลำบากเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเทศบาลไม่แตกต่างกันมากนัก

ณรงค์ สินสวัสดิ์ และจักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์ (2536) ได้ศึกษาถึงโครงสร้างที่เหมาะสมของเทศบาลไทย ตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ผลการวิจัยพบว่า

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

2. คุณสมบัติของผู้สมัคร นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นควรมีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านระดับการศึกษา ภูมิฐานะ และการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

3. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เห็นควรให้คงวาระ 5 ปีไว้ แต่ปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าควรลดลงเหลือเพียง 4 ปี

4. จำนวนคณะเทศมนตรี นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นควรให้คงไว้เช่นเดิม นั่นคือ เทศบาลตำบลมี 3 คน เทศบาลนคร 5 คน ยกเว้นเทศบาลเมืองควรเพิ่มเป็น 4-5 คน

5. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

6. การจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เห็นไม่ควรจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่ง แต่ปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าควรจำกัดวาระไม่ให้เกิน 2 สมัย ติดต่อกัน

7. ขอบเขตอำนาจของนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นควรแก้ไขขอบเขตอำนาจของนายกเทศมนตรี เช่น การลดการควบคุมจากส่วนกลางการเงินการคลัง การบริหารงานบุคคลอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดเทศบัญญัติ เป็นต้น

รุ่งโรจน์ เรืองทรัพย์ (2540) ได้ทำการศึกษา ทศนคติของประชาชนต่อโครงสร้างอำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ การศึกษาพบว่า

1. เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ สถานภาพ และแขวง ล้วนแต่มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจความเข้าใจทางการเมือง แต่มีเพียง เพศ อายุ และรายได้เท่านั้น ที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

2. ประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองปานกลาง แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองค่อนข้างต่ำ

3. ประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรปรับปรุงโครงสร้างอำนาจบริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่ และเปลี่ยนรูปแบบนายกเทศมนตรีกับสภา (Strong Mayor)

ธนิต สุภาศรี (2543) ได้ทำการศึกษา ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในตำบลเวียงอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล พบว่า

1. ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในระดับค่อนข้างดี

2. อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และเชื้อชาติของผู้ตอบแบบสอบถาม ทำให้เกิดความแตกต่างในระดับความรู้ความเข้าใจ

ผลงานวิจัยข้างต้นทั้งหมดนี้ ผู้วิจัยได้นำมาเป็นแนวทางในการวิจัย โดยปรับปรุงและดัดแปลงให้เหมาะสมกับงานวิจัยฉบับนี้ โดยได้ศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจของประชาชนในเขตเทศบาลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล อันจะนำไปเป็นแนวทางการพัฒนาความรู้ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลต่อไปในอนาคต และหวังว่าผลงานวิจัยเหล่านี้จะเป็นแนวทางให้ผู้สนใจ ได้ทำการศึกษาค้นคว้าต่อไป