



สรุปและข้อเสนอแนะ

ด้วยความสำคัญทางด้านบุคคลที่มีต่อการพัฒนาการทางการเมืองกิ่งกล่าวจึงมีการศึกษาวิจัยหลายประการที่เกี่ยวกับตัวบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ ความเข้าใจและความพึงพอใจของบุคคล รวมถึงความผูกพันตนเองของสมาชิกในสังคมที่มีต่อระบบการเมืองซึ่งเรียกลักษณะกิ่งกล่าวว่าเป็น "วัฒนธรรมทางการเมือง" (political culture) ทั้งนี้ จึงได้มีการนำเอาแนวความคิดเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองมาศึกษาวิชารัฐศาสตร์ในเชิงพฤติกรรม² ในหลายแนวทางด้วยกัน เช่น การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติทางการเมืองกับทัศนคติด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การเมือง เมื่อการศึกษาวิจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาในเรื่องของจิตวิทยาเรียนรู้ในเรื่องกระบวนการอบรมกล่อมเกลาทางสังคม ตลอดจนการศึกษาในเรื่องทัศนคติ หรือความรู้สึกทางการเมืองของประชาชนด้วย เป็นต้น และจากการศึกษาวิจัยพบว่า ประชาชนคนไทยขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ทั้งในรูปแบบและกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่น และโดยที่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแบบแผนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ การศึกษามุ่งศึกษาถึงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสหกรณ์ภาค ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ภาค (แก้ไขเพิ่มเติม)

¹ ประสิทธิ์ สวาสดิ์ญาติ, "วัฒนธรรมทางการเมือง" การเมืองและสังคม พิมพ์ครั้งที่ 3, ประณต นันทิยะกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 275.

² พรศักดิ์ บ่องแก้ว, "กำเนิดและพัฒนาการ" วัฒนธรรมทางการเมืองไทย, พรศักดิ์ บ่องแก้ว และพลศักดิ์ จิรโกศิริ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2525), หน้า 2-4.

พ.ศ. 2528 มี 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. รูปแบบสุขาภิบาลที่ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง
2. รูปแบบสุขาภิบาลที่ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง³

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อให้ทราบถึงแบบแผนการมีส่วนร่วมทาง การเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล ระหว่างประชาชนที่อาศัย อยู่ใน เขตสุขาภิบาลที่ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้งและโดยตำแหน่ง รวมทั้งปัจจัย ที่น่าจะมีผลกระทบแบบแผนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองรูปแบบดังกล่าว โดยการศึกษานี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) ในเขตพื้นที่จังหวัดปทุมธานีและ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นตัวแทนการศึกษานี้ ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นการเพิ่มข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่ง ที่ เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นไทย อันจะเป็นแนวทางพื้นฐานในการ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการพัฒนาการทางการเมืองและประสิทธิภาพของสถาบันการปกครองในระดับท้องถิ่นของ ไทยโดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นไทย - มติจะเป็นแนวทางพื้นฐานในการเสริมสร้างความรู้ ความ เข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาการทางการเมือง และประสิทธิภาพของสถาบันการปกครองในระดับท้องถิ่นของ ไทย โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล อันจะส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว เป็นพื้นฐานการเรียนรู้ ความเข้าใจในพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ที่ แท้จริงต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เล่มที่ 102 ตอนที่ 154 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2528

เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาดังกล่าว ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาโดยการตั้งสมมติฐาน (hypothesis)ไว้ดังนี้คือ

สมมติฐานที่ 1

"ประชาชนในเขตสุขาภิบาลที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง มีแนวโน้มที่จะมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลที่เป็นอยู่มากกว่าประชาชนในเขตสุขาภิบาลที่ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลมาโดยตำแหน่ง"

สมมติฐานที่ 2

"การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตสุขาภิบาล ทั้งสองรูปแบบ จะอยู่ในระดับสูง หรือต่ำ ขึ้นอยู่กับปัจจัย ดังนี้

- | | |
|------------------|---------------------------------------|
| ก. อายุ | ฉ. ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตสุขาภิบาล |
| ข. เพศ | ช. การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือองค์การ |
| ค. รายได้ | ซ. ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง |
| ง. อาชีพ | ญ. ความไว้วางใจทางการเมือง |
| จ. ระดับการศึกษา | |

ผลการวิจัย

ส่วนที่ 1

สมมติฐานที่ 1

"ประชาชนในเขตสุขาภิบาลที่ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง มีแนวโน้มที่จะมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลที่เป็นอยู่ มากกว่าประชาชนในเขตสุขาภิบาลที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลมาโดยตำแหน่ง"

จากสมมติฐานที่ 1 ดังกล่าว ประชาชนที่อาศัยในเขตสุขาภิบาลที่มีโครงสร้างต่างกันจะมีลักษณะเกี่ยวกับการเข้าร่วมในทางการเมืองที่ต่างกัน ผลที่ได้จากการศึกษาพบว่ารูปแบบของสุขาภิบาลที่ต่างกัน ไม่มีผลโดยส่วนรวม ทำให้ประชาชนที่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกันตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ดังจะเห็นได้จากค่า *significant* ในตารางที่ 2 นอกจากผลการศึกษา พบว่า ประชาชนในเขตสุขาภิบาลทั้งสองรูปแบบมีส่วนร่วมทางการเมืองแต่ละกิจกรรมอยู่ในระดับปานกลาง

ส่วนที่ 2

สมมติฐานที่ 2

"การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตสุขาภิบาลทั้งสองรูปแบบจะอยู่ในระดับสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับปัจจัย ดังนี้

- ก. อายุ
- ข. เพศ
- ค. รายได้
- ง. อาชีพ
- จ. ระดับการศึกษา
- ฉ. ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตสุขาภิบาล
- ช. การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือองค์การ
- ซ. ความรู้สึกที่มีประสิทธิภาพทางการเมือง
- ญ. ความไว้วางใจทางการเมือง

พบว่าปัจจัย เพศ, อายุ, ระดับการศึกษา, รายได้, อาชีพและการเป็นสมาชิกกลุ่มหรือองค์การ มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตสุขาภิบาลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนปัจจัยด้านระยะเวลาที่อยู่อาศัยในเขตสุขาภิบาล และปัจจัยด้านทัศนคติทางการเมือง(ความรู้สึกที่มีประสิทธิภาพทางการเมือง และความไว้วางใจทางการเมือง)ของประชาชนในเขตสุขาภิบาล ทั้งสองรูปแบบ ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติแต่ประการใด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า พฤติกรรมทางการเมืองของไทยไม่ตรงกับที่ปรากฏ
 ในระบบการเมืองของประเทศตะวันตกในหลายลักษณะ น่าจะเป็นเพราะประชาชนในเขตสุขาภิบาลโดย
 ส่วนรวมแล้วยังไม่ค่อยจะตระหนักถึงอำนาจของตนเองที่จะควบคุมการเมืองการปกครองได้ เพราะ
 การมีลักษณะทางการเมืองอยู่ที่การตระหนักถึงอำนาจที่จะควบคุมทางการเมืองว่าตนเองมีอยู่เพียงใด
 แต่วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยที่มีลักษณะไร้อำนาจไม่เคยสอนให้คนไทยตระหนักถึงอำนาจทางการเมือง
 ของตนเองแต่สอนให้คนไทยยอมรับในเรื่องอำนาจจากเบื้องบน ลักษณะดังกล่าวผูกพันอยู่ที่จิตใจ
 สำนึกของคนไทยเสมอมา ดังนั้นการตระหนักในเรื่องอำนาจของตนเองในการควบคุมการเมืองจึงได้
 กลายเป็นตัวเชื่อมใหญ่ที่คลี่คลายความรู้สึกไว้วางใจทางการเมืองสูง - ต่ำ จะมีส่วนร่วมทางการเมือง สูง-
 ต่ำตามไปคล้ายอย่างเคนซันนิก ดังเช่น คนในสังคมประชาธิปไตยตะวันตกที่ตระหนักถึงอำนาจอิทธิพล
 ของตนเองที่มีต่อการเมืองการปกครอง ไปประชาชนแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมดำเนินการ ปก
 ครองตนเอง นอกจากนั้น สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่เอื้ออำนวย เพราะประชาชนส่วนใหญ่
 ยังมีความยากจนและขาดการศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในด้านการตามระบอบประชาธิปไตย สาเหตุ
 อีกประการหนึ่งคือรัฐบาล ไม่มีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและทั่วถึงในเรื่องการปกครองตนเอง
 ตามระบอบประชาธิปไตย ให้แก่ประชาชน นอกจากนั้นรัฐบาลยังกล่าวว่าประชาชนจะไม่สามารถ ดำ
 เนินการได้เอง จึงต้องเข้าควบคุมอยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังมีความหวังว่าในอนาคตหากประชาชนมีการพัฒนาพื้นฐานในด้าน
 ต่าง ๆ ดีขึ้นแล้ว การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวคงจะนำมาใช้ประโยชน์ได้บ้างไม่มากก็น้อย

3. การวิเคราะห์ในส่วนที่ 3 วิเคราะห์เพื่อพิสูจน์สมมติฐานสุดท้าย และจะนำไปสู่การ
 เสนอแนะในส่วนสุดท้าย

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างผลการวิเคราะห์ที่ 1 และส่วนที่ 2

จากการวิเคราะห์ในส่วนที่ 1 เป็นการวิเคราะห์เพื่อจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาในโลกของความเป็นจริง
 ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักปรัชญาในการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติอันเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่น
 ของไทยต้องประสบกับการล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด

จากวิวัฒนาการของการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นไปอย่างช้ามาก จากการใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ถึง พ.ศ. 2528 จึงจะได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของสุขาภิบาลเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองรูปแบบสุขาภิบาลก็ยังคงต้องอาศัยข้าราชการต่อไปไม่มีที่สิ้นสุดไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งประธานกรรมการหรือที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลก็ตาม และในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การปกครองรูปแบบสุขาภิบาลไม่ว่าจะตั้งแต่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 นั้น จะเป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลมากกว่าจะเป็นการเรียกร้องจากความต้องการของประชาชน แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาการปกครองแบบสุขาภิบาลนั้นไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งสุขาภิบาล ซึ่งต้องกวดให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เมื่อโลกที่ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองแล้ว การปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างของสุขาภิบาลก็ย่อมจะมาจากความต้องการและการเรียกร้องของประชาชน

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นแนวคิดทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หรือมีส่วนเข้ามามีอำนาจในการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนเลือกเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นก็กล่าวว่ามีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป สภาพของปัญหาและที่มาของการศึกษา

สุขาภิบาลนับได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2440 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สุขาภิบาลแห่งแรกที่เกิดขึ้นคือสุขาภิบาลกรุงเทพ และต่อมาในปี 2448 ก็ได้เกิดขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ท่าฉลอมจังหวัดสมุทรสาคร

การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นก็โดยพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม (participation) ใน⁴ ทางการเมืองการปกครองความครรถงของประชานิไทย

จากพระราชประสงค์ดังกล่าวนี้วิเคราะห์ได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยหรือการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นควยนโยบายหรือความประสงค์และเป็นการริเริ่ม (initiative) ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือเรียกได้ว่าเป็นการริเริ่ม เป็นนโยบายของรัฐบาล เป็นการหยิบยื่นให้ (Devolution) ของรัฐบาล เมื่อเป็นการหยิบยื่นให้ก็คองหมายควมว่าสภาพควมพร้อมยังไม่เกิดขึ้น สภาพควมพร้อมในที่นี้ควรจะเป็นไปไค้ทั้งสภาพควมพร้อมทางการเมือง ความรู้ควมเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล

คั้งนั้น ไม่ว่าาราชการบริหารส่วนกลางจะคิดปรับปรุงรูปแบบโครงสร้าง การปกครองท้องถิ่นเช่นใดก็ตาม ผลในการปฏิบัติก็จะยังคงเหมือนเดิม คือประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมอยู่นั่นเอง

⁴ รำนานู ยวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครอง ของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2507), หน้า 26.

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบัน ก็จะได้เห็นได้จากการสัมภาษณ์ ผู้มีประสบการณ์ในงานท้องถิ่น และข้อเขียนของนักวิชาการในเรื่องการปกครองท้องถิ่น ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันในประเด็นที่พอจะสรุปได้ว่า

ในปัจจุบันนี้ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นยังมีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตย ไม่สมบูรณ์นัก เพราะฝ่ายข้าราชการมีบทบาทในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากเกินไป และประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อยกว่าที่ควร ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบอบประเทศ หรือเป็นการฝึกหัดประชาชนให้เข้าใจในระบบประชาธิปไตย โดยการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองแต่อย่างใด ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นการขัดกับนโยบายที่จะพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยอยู่มาก

(2) การปกครองท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ เพราะมีกำหนดกฎเกณฑ์ และข้อจำกัดซึ่งทางส่วนกลางได้กำหนดไว้มากเกินไป ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นขาดความคล่องตัว และเป็นอุปสรรคต่อการสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เป็นผลทำให้ประชาชนเสื่อมความศรัทธาในระบบการปกครองและในตัวข้าราชการอีกด้วย

(3) การมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทำให้การบำรุงกิจการสาธารณประโยชน์ หรือการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้น ไม่ได้ผลสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ สาเหตุเนื่องมาจากการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับอำนาจในการเก็บภาษี และค่าธรรมเนียม ฯลฯ ให้เหมาะสมและมีส่วนสัมพันธ์กับบริการที่จำเป็นต่อกระทำ ซึ่งนับวันจะมีแต่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

(4) การขาดผู้มีความสามารถและความเสียสละในการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ตลอดจนเจ้าพนักงานท้องถิ่น อันเป็นเหตุให้การปกครองท้องถิ่นไม่เจริญเท่าที่ควร ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย เป็นต้นว่า มีการเล่นพรรคเล่นพวก การฉ้อราษฎร์บังหลวง กระทำตนเป็นนายประชาชน ซึ่งความประพฤติก่อการกระทำเหล่านี้ทำให้ประชาชนเสื่อมความศรัทธาและความเชื่อถือในตัวผู้บริหารและเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ผลการวิจัยนี้ อาจจะกล่าวได้ส่วนหนึ่งว่า ประชาชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุด เพราะเหตุผลที่ว่า ประการแรก หากประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องใช้ข้าราชการเข้ามาบริหารงาน ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการกระจายอำนาจ ประการที่สอง หากประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจต่อกลไกการปกครองตามแบบประชาธิปไตย การเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาบริหารงานท้องถิ่นก็จะขาดประสิทธิภาพ และขาดการติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้ที่ตนเลือกเข้ามา เป็นผลให้นักการเมืองท้องถิ่นต่างมุ่งหวังประโยชน์กอบโกยให้กับตนเองและพรรคพวก ประการที่สาม หากประชาชนมีการครองชีพอยู่ในขั้นต่ำ รายได้ขององค์กรท้องถิ่นก็จะต่ำไปด้วย และจะเป็นการเพิ่มภาระให้กับองค์กรท้องถิ่นในการให้การบริการต่อประชาชนซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง เป็นเหตุให้รายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายผลที่ตามมาคือรัฐบาลจะเข้าร่วมโดยให้เงินอุดหนุน และเข้าควบคุมการบริหารงานตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งจะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดอำนาจอิสระในการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด

ดังนั้น จากผลการวิเคราะห์ในส่วนที่ 1 จึงสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นไทยในโลกของความเป็นจริง เมื่อเปรียบเทียบกับหลักปรัชญาการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติแล้ว จะเห็นได้ว่าอุปสรรคต่าง ๆ อันได้แก่ อุปสรรคทางด้านการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อุปสรรคทางด้านความมีอิสระทางด้านการศึกษาและอุปสรรคทางด้านความมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยประสบกับความล้มลุกคลุกคลานมาตลอด ซึ่งหากจะพิจารณากันอย่างถ่องแท้แล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามระบอบประชาธิปไตยหรือล้มลุกคลุกคลาน สมดังคำกล่าวของนายเฮนรี แมคคิก (Henry Middick) อาจารย์ผู้บรรยายทางรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม ประเทศอังกฤษ ที่ว่า "มนุษย์เรานั้นจะทำให้สำเร็จด้วยกินนั้นจะต้องให้มีศรัทธาต่อกิจการนั้น ๆ ประกอบไปด้วย" ⁵

⁵ คำร่าง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น" หน้า 121.

เมื่อพิจารณาข้อบกพร่องและปัญหาโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยแล้ว ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวความคิดที่จะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นทั้ง ๒ รูป คือ สหวิทยาเขตที่ประธาน คณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งแล้ว โดยผู้ดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และการสัมพันธภาพที่ปรึกษาการดำเนินงานท้องถิ่น และจากข้อเขียนของนักวิชาการในเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่น สรุปผลได้ว่า แนวความคิดในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่เสนอนั้นน่าจะกระทำได้ในหลักการ แต่ในทางปฏิบัติสำหรับปัจจุบันนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ต่างเป็นห่วงในเรื่องปัญหาทางบ้านประชาชนว่ายังไม่มีความรู้ความเข้าใจและพื้นฐานทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย เป็นเหตุให้ผู้มีอิทธิพลถือโอกาสเข้ามามีบทบาทในการเมืองระดับท้องถิ่นได้ง่าย แต่ถ้าหากว่าพื้นฐานโดยทั่วไปของประชาชนมีการปรับปรุงดีขึ้นแล้ว รูปแบบที่เสนอก็น่าจะนำมาพิจารณาใช้ได้

จากการวิเคราะห์ในส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 ปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกันก็คือ ปัญหาทางบ้านประชาชนและการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ฉะนั้น หากจะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของผลการวิเคราะห์ทั้ง 2 ส่วน อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี 2476 เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบัน ประสบกับความล้มลุกคลุกคลานมาตลอดเนื่องจากสาเหตุหลักปรัชญาของการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ ซึ่งอุปสรรคต่าง ๆ ทางบ้านประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นพื้นฐานสำคัญ และการจะปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นโดยราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ จะไร้ผลในทางปฏิบัติเช่นเดิม หากไม่พิจารณาปรับปรุงพื้นฐานโดยทั่วไป ของประชาชนให้รับกับสภาพการณ์ตามระบอบประชาธิปไตยให้ดีขึ้นกว่านี้ และนอกจากนั้นราชการบริหารส่วนกลางยังต้องกำหนดแผนแม่บทสำหรับขั้นตอนการพัฒนาที่จะให้โอกาสแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จนกระทั่งประชาชนเข้ามามีบทบาทในค่านับบริหารงานโดยรัฐบาลจะเป็นผู้คอยช่วยเหลือทางบ้านวิชาการ และอำนวยความสะดวกให้

จากผลของการวิเคราะห์ในส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นไทยนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบัน ต้องประสบกับความล้มลุกคลุกคลานมาตลอด เนื่องจากสาเหตุหลักปรัชญาของการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ เป็นเหตุให้การปกครองท้องถิ่นประสบกับปัญหาอุปสรรคหลายประการ ซึ่งอุปสรรคสำคัญได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง เป็นพื้นฐานสำคัญ

มีเหตุการณ์หลายเหตุการณ์ด้วยกันที่สื่อให้เห็นถึงการร่วมมือร่วมใจของประชาชน ในเมื่อประชาชนได้เข้าใจวัตถุประสงค์เกี่ยวกับความต้องการจะเข้ามีส่วนร่วม ต่างทุ่มเทกำลัง ภายและกำลังใจเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ตนต้องการจนประสบผลสำเร็จ ตัวอย่างได้แก่ โครงการ ปักไทยบ้านอาสาป้องกันตนเอง (ทสป.) และโครงการลูกเสือชาวบ้าน (ลส.ขบ.) ดัง ได้ยกให้เห็นในการวิเคราะห์ส่วนที่ 1 ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่องค์การทางการปกครองท้องถิ่น ของข้อเสนอแนะแห่งอื่น ๆ ของประเทศไทยได้ด้วย เนื่องจากตั้งไถ่กล่าวในข้างต้นแล้ว ว่า ลักษณะความรู้สึกรู้สึกนึกคิดทางการเมืองในสังคมไทยนั้นน่าจะต้องการปรับปรุงแก้ไขให้ สอดคล้องกับวิถีทางแห่งประชาธิปไตยในอีกมากมายหลายแห่ง ข้อเสนอแนะสำหรับการ พัฒนาการปกครองท้องถิ่นที่จะไถ่กล่าวถึงต่อไปนี้จะนับว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่การพัฒนา การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในทุกสุขาภิบาลเป็นการทั่วไปดังต่อไปนี้

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

1. จะต้องมึวิธีการที่จะดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของสุขาภิบาล ให้เป็นที่กว้างขวางขึ้น เป็นค่นว่ามีการใช้ระบบการรับฟังความคิดเห็น ระบบการ รายงานกิจการและความก้าวหน้าของสุขาภิบาลในเรื่องที่ประชาชนควรทราบให้กับประชาชน ได้รับทราบเป็นระยะ ๆ พยายามดึงประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการในการบริหารงานของ ท้องถิ่น

2. จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นคุณค่าของการปกครองท้องถิ่น ว่าจะมีประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของ การรณรงค์การหาเสียงเลือกตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาลการปกครองไถ่ก็ตาม แต่ก็เป็หลัง ประชาชนอื่นเข้มแข็งที่จะร่วมมือร่วมใจกัน หากจะนำมาปรับใช้กับการปกครองท้องถิ่นก็ น่า จะทำได้ โดยการเร่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง สอนให้เห็นถึงระบอบประชาธิปไตย ทุกคนมีสิทธิอย่างไร มีหน้าที่อย่างไร และประโยชน์ ที่ได้รับจะเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นระยะเวลายาวนานพอสมควรในการปลูกฝังอุดมการณ์

ประชาธิปไตยให้กับประชาชน นอกจากนั้นควรเร่งปรับปรุงพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการ ศึกษา เพื่อให้สามารถรับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่จะตามมา ซึ่งยังไม่สาย เกินไปที่จะรีบแก้ไขอย่างจริงจัง

สุขาภิบาลเองต้องมีผลงานที่เป็นรูปธรรมที่จะประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล

เมื่อพื้นฐานของประชาชนโดยทั่วไปดีขึ้น การปกครองตนเองก็จะตามมา ราชการบริหารส่วนกลางต้องใจกว้างพอที่จะให้ประชาชนทดลองปกครองตนเองอย่างจริงจัง แม้จะประสบความสำเร็จล้มลุกคลุกคลานบ้างก็ต้องค่อย ๆ แก้ไข ซึ่งหากจะเปรียบกับเด็กกำลังหัดเดิน ถ้าบิดามารดาคอยจับให้เดินอยู่ตลอดเวลา ถึงแม้ว่าเด็กจะเดินไถ่ก็ตาม แต่ก็ เป็นระยะเวลายาวนาน และเด็กจะขาดความมั่นใจ แต่ถ้าหากปล่อยให้เด็กได้พยายามฝึกหัดเดินเอง แม้ว่าจะล้มลุกคลุกคลานอย่างไร บิดามารดาเพียงแค่อยู่นั่งดูก็ให้เป็น อันตรายเท่านั้น ไม่นานเด็กก็เดินได้ด้วยความมั่นใจ โดยที่รัฐบาลคอยช่วยเหลือใน อกนอกทางแล้ว แม้ว่าจะล้มลุกคลุกคลานไปบ้างแต่ในที่สุดประชาชนก็จะเริ่มเข้มแข็งมี ความมั่นใจยิ่งขึ้น

การฝึกหัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะแรก ๆ นั้นรัฐบาลควรกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นหลาย ๆ แบบเพื่อให้ประชาชนได้เลือกใช้กับท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเสริมสร้างความภาคภูมิใจและความมั่นใจ โดยรัฐบาลคอยช่วยเหลือแนะแนวทาง เมื่อประชาชนเรียนรู้ถึงสิทธิหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบก็แล้ว รัฐบาลก็ควรประสาน ความต้องการกับประชาชนในการแก้ไขรูปแบบเพื่อให้เหมาะสมต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับสุขาภิบาล

1. งานการสำรวจการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในการสำรวจการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลสามารถที่จะดำเนินการได้ดังนี้

1.1 เน้นการประชาสัมพันธ์ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มระดับความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสุขาภิบาล เช่น

1.1.1 ควรส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นการให้การศึกษาทางการเมือง

1.1.2 การเพิ่มระดับการประชาสัมพันธ์ต่อประชาชนด้วยการรายงานข่าวที่ประชาชนควรทราบ รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณของสุขาภิบาลเสนอต่อประชาชนเป็นประจำ ควรมีการให้ข่าวและรายงานแก່หนังสือพิมพ์ วิทยุท้องถิ่น และโทรทัศน์ เพื่อเผยแพร่ รวมทั้งการติดไว้ที่แผงประกาศของสุขาภิบาล ซึ่งควรจะติดคั้งไว้ทั่วไป

1.1.3 เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงผลกระทบจากสุขาภิบาลต่อตนเองเพิ่มขึ้น สุขาภิบาลควรชักชวนและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้าฟังการประชุม จะต้องมีการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ของสุขาภิบาลให้มีความพร้อมทั้งในคำอุปกรณ์และกำลังคนด้วยวิธีการที่ก้าวหน้าและทันสมัยอยู่เสมอ เป็นต้นว่า การประชาสัมพันธ์ทางโรงภาพยนตร์หรือหนังสือพิมพ์ข่าวสารของท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนั้นจะต้องมีการประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อสร้างความสัมพันธ์ในด้านการประชาสัมพันธ์ในด้านการประชาสัมพันธ์และการบริหารงานด้านอื่น ๆ

2. ในการบริหารงานของสุขาภิบาล จะต้องเป็นไปโดยความรับผิดชอบต่อสาธารณชนเพื่อสร้างความศรัทธาและความเชื่อมั่น โดยยึดหลักประสิทธิภาพและความสะดวกเป็นสำคัญ ทั้งนี้อาจต้องอาศัยระบบการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวในข้างต้นเป็นพื้นฐาน

3. ในด้านเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสุขาภิบาลก็จะต้องมีการรู้จักบุคคล ๆ มีความสามารถให้เกิดความสนใจที่จะเข้ามาทำงานให้กับสุขาภิบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นต้นว่า มีค่าตอบแทนหรือเงินเดือนที่สูงพอสมควร ให้มีโอกาสได้ศึกษาอบรมหรือดูงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ก็ควรอาศัยการประสานงานหรือได้รับการส่งเสริมจากทางกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐบาลด้วย

4. พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นให้เจริญเติบโตอย่างมีแผน โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นประกอบอาชีพที่มั่นคงมีรายได้ดีและแน่นอน ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้สูงขึ้น มีกำลังงบประมาณและความสามารถสูงในการบริหารกิจการในหน้าที่และการให้บริการแก่ประชาชน นอกจากนี้เมื่อประชาชนมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจแล้วก็ย่อมมีความพร้อมที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นด้วย สุขาภิบาลเองควรให้ข่าวหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ เกี่ยวกับการปรับปรุงและความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของสุขาภิบาลเพื่อเผยแพร่เป็นประจำ

1.1.4 เนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้เกี่ยวกับสุขาภิบาล ซึ่งรวม

ซึ่งรวมถึงผู้บริหารและหน้าที่บริการของสุชาภิบาล จึงควรส่งเสริมสนับสนุนให้ คณะกรรมการสุชาภิบาล ประธานกรรมการสุชาภิบาล พนักงาน เจ้าหน้าที่ของสุชาภิบาล หาโอกาสพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนในเขตสุชาภิบาลมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยให้ ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งคือสุชาภิบาลแล้ว ยังช่วยให้ทราบถึงปัญหาหรือข้อเคือง ร้อนของประชาชนมาพิจารณาแก้ไขด้วย

1.1.5 สุชาภิบาลควรส่งเสริมให้เพิ่มวิธีการที่จะแสดงถึงความผูกพัน ระหว่างสุชาภิบาลกับประชาชน เช่น การจัดทำป้ายคำขวัญ ผลงานการบริจาค ซึ่งแสดง ถึงความร่วมมือ ระหว่างสุชาภิบาลกับประชาชนในเขตสุชาภิบาล

1.1.6 โดยที่ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการของ สุชาภิบาลเพียงพอ สุชาภิบาลควรส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่คณะครู นักเรียน นักศึกษา ช่างราชการและสมาชิกสมาคมทั้งหลายในจังหวัดและจากจังหวัดอื่น ด้วยการนำ ขอบและชี้แจง กิจการของสุชาภิบาลในที่ทำงานและโครงการที่น่าสนใจที่ดำเนินการอยู่ในเขต สุชาภิบาล อันจะเป็นการ เพิ่มความรู้ความเข้าใจและความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสุชาภิบาล

1.1.7 เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกใกล้ชิดและเห็นความสำคัญของ สุชาภิบาลเพิ่มขึ้นทางหนึ่ง ในการจัดทำบุญวันเริงและกีฬาในเขตสุชาภิบาล ควรส่งเสริม ให้สุชาภิบาลจัดเพิ่มขึ้น โดยให้กรรมการสุชาภิบาลเป็นกรรมการในพิธี และควรให้เจ้าหน้าที่สุชาภิบาล เป็นกรรมการให้กว้างขวาง ซึ่งจะเป็นการช่วยส่งเสริมให้ผู้บริหารและปฏิบัติงานสุชาภิบาล มีความรู้สึกว่าคุณมีความสำคัญต่อท้องถิ่นและมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเพิ่มขึ้นด้วย

1.1.8 สุชาภิบาลควรส่งเสริมและบูรณะสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานที่ สำคัญ ๆ ที่น่าสนใจตลอดจนพื้นที่ประเพณี และการละเล่นของท้องถิ่นเพื่อดึงดูดให้ประชาชน ทั้งในและนอกเขตสุชาภิบาลและประชาชนจากจังหวัดอื่น ๆ มาชมและพักผ่อน ซึ่งจะช่วยให้ ได้ความรู้และความบันเทิงและจะเป็นผลให้ประชาชนเพิ่มความสนใจ อันเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับ ชุมชนในเมือง

1.1.9 เมื่อสุชาภิบาลมีกำลังงบประมาณเพียงพอ ควรจัดทำวารสาร ซึ่งมีทั้งความรู้และความบันเทิงออกจำหน่ายแก่ประชาชนในราคาต่ำ โดยเชิญชวนให้ ประชาชนเขียนบทความหรือแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ รวมทั้งให้มีการตอบปัญหาหรือชี้แจง ข้อเท็จจริง ซึ่งจะก่อให้เกิดความสนใจแก่ผู้อ่านและเป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับ

สุชาภิบาลโดยสม่ำเสมอและควรจัดทำหนังสือรายงานประจำปีหรือฉบับพิเศษไว้เผยแพร่

1.1.10 จังหวัดและ สุชาภิบาลควรจัดกันส่งเสริมและอำนวยความสะดวก สะดวกแก่สมาคมและองค์การสาธารณกุศล ที่จะดำเนินการในด้านการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหรือในด้านการชักจูงประชาชนให้ร่วมกันทำงาน เพื่อส่วนรวมในเขต สุชาภิบาลเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะประชาชนจะมีโอกาสได้ทราบได้เห็นและ เข้าร่วมลงมือใน กิจกรรมต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้สุชาภิบาลควรมีบทบาทสำคัญร่วมอยู่ด้วยทุกกิจกรรม

1.2 เน้นการประชาสัมพันธ์เพื่อเพิ่มระดับการได้รับข่าวสารการเลือกตั้ง

1.2.1 เนื่องจากผู้มีสิทธิยังไม่ทราบและสนใจในข่าวสารการเลือกตั้ง โดยทั่วถึงกันและไม่ทราบหรืออาจไม่เข้าใจในสาระสำคัญของข่าวสารเท่าที่ควร สุชาภิบาล และจังหวัดควรเพิ่มการโฆษณาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กระบวนการสุชาภิบาล ให้มากขึ้น ทั้งในการโฆษณาเคลื่อนที่และการเผยแพร่ทางวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และโรงมหรสพ การจัดทำป้ายประกาศตามแหล่งชุมชน ตลอดจนการจัดทำใบปลิวแจกจ่ายแก่ประชาชน ทั้งนี้ควรมีสาระไม่เฉพาะแต่การเชิญชวนไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งเท่านั้น แต่ควรแจ้งรายชื่อ ผู้สมัครหน่วยลงคะแนน และวิธีการลงคะแนนโดยสรุปด้วย เพื่อให้ประชาชนในเขตสุชาภิบาล ได้ทราบและเข้าใจทั่วถึงกันให้มากที่สุด

1.2.2 ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับหนังสือจากสุชาภิบาล แจ้ง ว่าคนมีสิทธินั้น ยังมีจำนวนน้อยมากจึงควรรหาทางจัดส่งหนังสือถึงกล่าว และเชิญชวนไปใช้ สิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้ถึงผู้มีสิทธิทุกคน โดยจังหวัดควรสอดส่องดูแลให้ได้รับทั่วถึงและ กุแลมิให้เป็นไปในทางใช้สิทธิพลหาเสียงเลือกตั้ง หรือมีการเก็บกักหนังสือ มิให้ถึงมือผู้รับ อันจะเป็นการเอาเปรียบผู้สมัครอื่นๆ หรือเป็นทางให้ผู้มีสิทธิเข้าใจคลาดเคลื่อนเป็นอย่าง อื่นใดเกี่ยวกับการที่จะเลือกผู้สมัคร

1.2.3 จังหวัดควรจัดหน่วยประชาสัมพันธ์ประจำ ณ หน่วยลงคะแนน ในระยะใกล้ ๆ วันเลือกตั้ง โดยมีหน้าที่โฆษณาชวนเชิญชวนให้ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนชี้แจงแนะนำเกี่ยวกับสิทธิ บัตรรายชื่อผู้มีสิทธิและวิธีการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

1.2.4 ก่อนการเลือกตั้ง จังหวัดควรปรับปรุงอบรมชี้แจงเรื่องผลดี ผลเสียของการใช้หรือไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งแก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ ครู ซึ่งมีหน้าที่ทำการ อยู่ในเขต สุชาภิบาลและขอให้นำไปชี้แจงต่อผู้บังคับบัญชา ประชาชน นักเรียน แต่ทั้งนี้

ต้องระมัดระวังมิให้เป็นไปในลักษณะที่อาจเป็นคุณเป็นโทษกับผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใด

1.2.5 เพื่อเสริมความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และตัวผู้สมัครให้เพิ่มมากขึ้น ควรกำหนดให้มีระยะเวลารณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้ยาวกว่าที่เคยปฏิบัติมาและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในการขออนุญาตพுகหาเสียงแก่ประชาชนให้มากที่สุด เพื่อให้ผู้ใช้สิทธิได้มีโอกาสรู้จักและทราบรายละเอียดเกี่ยวกับตัวผู้สมัครแต่ละคน นโยบายของผู้สมัครและสาระที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง อันเป็นการให้การศึกษาแก่การปกครองท้องถิ่นแก่ประชาชน และช่วยให้ประชาชนมีโอกาสตัดสินใจเลือกผู้สมัครได้อย่างกว้างขวาง

1.2.6 การส่งเสริมโครงการด้านต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ความรู้ความเข้าใจในกิจการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยไปพร้อม ๆ กันในทุกวงการและทุกระดับ เพื่อให้การส่งเสริมเพิ่มพลังซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะเพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานสำหรับการรู้จักหน้าที่ของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในรูปสุภาพนิบาลทั่วไป

1.3 เน้นการดำเนินงานเพื่อสร้างความรู้เกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งควรมีควรรู้และผลประโยชน์ส่วนรวม จังหวัดและสุภาพนิบาลควรจัดการอบรมข้าราชการครูและสมาชิกสมาคมต่าง ๆ ในเขตสุภาพนิบาล ให้มีความรู้ความสนใจและสามารถที่จะเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในเขต สุภาพนิบาล ตลอดจนในการกระทำซึ่งผิดกฎหมายเลือกตั้งและผลเสียที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักในเรื่องดังกล่าว และช่วยเหลือทางราชการสอดส่องดูแลมิให้เกิดมีพฤติการณ์ทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นได้

1.4 วางมาตรการในการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เช่น เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบให้เพิ่มมากขึ้น เช่น กรรมการตรวจคะแนน นอกจากนี้แล้วเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ควรที่จะใช้โอนอำนาจการบริหารการเลือกตั้งคณะกรรมการสุภาพนิบาลไปให้จังหวัดดำเนินการเสียเอง เพราะการให้ประธานกรรมการสุภาพนิบาล, ปลัดสุภาพนิบาล หรือข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับสุภาพนิบาลมาดำเนินการย่อมเป็นช่องทางให้เกิดการไต่เปรียบผู้สมัครคนอื่น ๆ โดยไม่มีหลักฐานจะเอาผิดได้

1.5 การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของผู้บริหาร, สุภาพนิบาลและประธานกรรมการสุภาพนิบาลควรที่จะได้มีการแก้ไขโดยการสร้างความสำนึกของผู้บริหาร สุภาพนิบาลให้มี

ความรับผิดชอบต่อสาธารณะมากที่สุด แทนที่จะเป็นการใช้การเมืองท่ามกลางหักโคนที่เล่นกันเพื่อผลประโยชน์

๑.๖ ควรที่จะได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ของประธานคณะกรรมการ สหภาพนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นข้าราชการประจำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก พ.ร.บ. สหภาพนิสิตนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๕ และหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๓๒๐๒๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่าด้วย การบริหารกิจการ สหภาพนิสิตนักศึกษา ได้วางไว้อย่างกว้าง ๆ ทำให้มีการตีความอย่างกว้างขวาง จึงควรที่จะได้มีการกำหนดความหมายและขอบเขตของคำว่า "นโยบาย" และ "งานประจำ" ให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการก้าวล่วงในการปฏิบัติหน้าที่

๑.๗ วางระบบการควบคุมดูแลและกำกับการ ปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการ สหภาพนิสิตนักศึกษา ซึ่งการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ อาจให้อำนาจแก่ราชครู ในท้องถิ่นมีอำนาจถอดถอนกรรมการ สหภาพนิสิตนักศึกษา หรือให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการ เป็นผู้มีอำนาจถอดถอนก็ได้

๒. **ก้านโครงสร้างในการปกครองท้องถิ่นในรูปสหภาพนิสิตนักศึกษา**

๑. การปกครองท้องถิ่นในรูปสหภาพนิสิตนักศึกษา สรุปได้ว่าหากจะมีรูปแบบ ๒ รูปแบบแล้ว ควรจะเป็นดังนี้

(ก) รูปแบบคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการ ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน แต่ประธานกรรมการ สหภาพนิสิตนักศึกษาจะต้อง เป็นนายอำเภอ

(ข) รูปแบบนายกสหภาพนิสิตนักศึกษา-สภาสหภาพนิสิตนักศึกษา ซึ่ง เป็นการเลือกแบบของเทศบาลนั้น หากจะดำเนินการ สภาสหภาพนิสิตนักศึกษาจะต้อง ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนร่วมผู้บริหารนั้นจะต้อง เป็นนายอำเภออีก ๒ คน

จากการให้สัมภาษณ์ในงานท้องถิ่น ตลอดจนชีวิตของนักวิชาการต่างๆที่ได้ศึกษามาต่างมีความเห็นในแนวเดียวกันว่า สภาสหภาพนิสิตนักศึกษาในปัจจุบันของประเทศไทย ยังไม่อยู่ในสภาวะที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ เหมือนเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วได้ไม่ว่าจะเป็นแปลงโครงสร้างเป็นแบบใดก็ตาม สาเหตุสำคัญอันเนื่องมาจากประธาน ราชการมีส่วนร่วมในการในการปกครองตนเอง เนื่องจากความไม่เข้าใจต่อระบบประชาธิปไตย ลักษณะนิสัยคนไทยรักอิสระ ไม่ชอบอยู่ใต้วาไรต่าง ๆ ตลอดจนการอบรมสั่งสอนให้เชื่อง

จากการสังเกตการณ์และประสบการณ์ของผู้วิจัย ผู้วิจัยมีความเห็นว่าโยบายการริเริ่มในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้นส่วนใหญ่เป็นการริเริ่มของทางราชการ มาตลอดเวลา มากกว่าที่จะเป็นข้อริเริ่มในความต้องการของประชาชน เช่น การจัดตั้งหน่วยการปกครองกรุงเทพมหานคร การจัดตั้งเมืองพัทยา ตลอดจนการกำหนดรูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานครให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การกำหนดให้การปกครองเมืองพัทยา เป็นรูปแบบผู้จัดการนคร หรือปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้บริหาร และในบางครั้งการกำหนดนโยบายหรือการวางแผนที่ของทางราชการนั้น ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลง เช่น กรณีเกณฑ์การพิจารณา ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ก็มีเกณฑ์ดังนี้

1. มีรายได้จริงตั้งแต่ 1.5 ล้านขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน
2. ประชากรตั้งแต่ ๕,๐๐๐ คนขึ้นไป
3. ความหนาแน่นของประชาชนตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
4. ได้รับความเห็นชอบจากราชการในท้องถิ่นนั้น

จากเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ก็เป็นการริเริ่มที่ดีของทางราชการและความจริงแล้วก็น่าจะมีสุขาภิบาลที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลอีกไม่น้อยกว่า 20 แห่ง แต่ต่อมาทางกระทรวงมหาดไทยก็ได้พิจารณาเห็นว่าเกณฑ์ดังกล่าวนี้เมื่อยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลแล้ว ก็จะมีปัญหาในทางขีดความสามารถ เพราะรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะจัดบริการต่าง ๆ ให้แก่ราษฎรได้ทั่วถึงและปรกอบกับได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 ขึ้นใหม่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 กล่าวคือ

1. ปรับปรุงโครงสร้างสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 3,000,000 บาท - 5,000,000 บาท โดยให้สุขาภิบาลมีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากกรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้ง และให้สุขาภิบาลมีพนักงานสุขาภิบาลเอง

จากการที่ได้กำหนดเกณฑ์นี้ก็จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดริเริ่มนโยบายของทางราชการคือ ถ้าสุขาภิบาลใดมีรายได้ตั้งแต่ 3,000,000 บาท - 5,000,000 บาท

จึงจะมีหน่วยงานสุขาภิบาลเองได้ อันเป็นข้อจำกัด (Limitation) อย่างหนึ่งของ
 สุขาภิบาล ที่มีผลกระทบบถึงสภาพการทางวนของสุขาภิบาลโดยที่โคมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง
 การทางวนก็อาจจะไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่มาของระบบการปกครองสุขาภิบาล
 ที่ประชาชนไม่เห็นความสำคัญได้

ในเรื่องนี้ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอแนะว่าทางราชการควรจะได้ส่งเสริมสนับสนุน
 ให้การมีเจ้าหน้าที่สุขาภิบาลของตนเองนั้นเป็นสิ่งสำคัญ ควรให้โคมีตำแหน่งงานที่จำเป็น
 โดยที่ไม่ต้องถึงเกณฑ์ 3,000,000 บาท - 5,000,000 บาท

2. ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5,000,001 บาท ขึ้นไป เป็นเทศบาล
 ตำบล

เรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่า บัญหาอาจจะเกิดขึ้นได้เพราะปัจจุบันนี้โคมีเขตเทศบาล
 หลายแห่งที่อยู่ใกล้กับเขตสุขาภิบาล แล้วโคขยายเขตเทศบาลออกไป ครอบคลุมเขตพื้นที่
 สุขาภิบาล ซึ่งโอกาสที่กระทำโคของเทศบาลเช่นนี้ ก็จะทำให้โอกาสการเจริญเติบโต
 หรือการรอโอกาสจะยกฐานะของสุขาภิบาลกลับลดลง เพราะรายได้ของสุขาภิบาลที่
 ใกล้จะถึง 5 ล้าน หรือมีอยู่ถึงเกณฑ์ 5 ล้านก็จะลดลง เพราะปรากฏว่าเขตสุขาภิบาล
 ที่ขยายออกไปโคครอบคลุมพื้นที่ที่เป็นรายได้ของสุขาภิบาล เช่น ครอบคลุมเขตที่มีโรงงาน
 อุตสาหกรรม มีโรงแรม มีการท่องเที่ยว หรือมีการลงทุนในการประกอบธุรกิจการพาณิชย์
 ต่าง ๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่าจะจะเป็นข้อจำกัด (Limitation) อย่างหนึ่งของความเป็นไปได้ หรือโอกาสในการยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะว่าน่าจะได้ให้สุขาภิบาลมีแผนพัฒนาสุขาภิบาลของตนเอง ทั้งเทศบาลก็มีแผนพัฒนาเทศบาลของตนเอง แต่การมีแผนพัฒนาของตนเองแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นควรจะอยู่ในลักษณะของการประสาน การรับรู้ร่วมกันซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัดด้วย ดังนั้น นับตั้งแต่บัดนี้ การมีแผนพัฒนาสุขาภิบาล แผนพัฒนาเทศบาล จึงควรจะได้ถือเป็นความสำคัญให้เป็นแบบที่จักวางขึ้นอย่างถูกต้อง และถือปฏิบัติได้จริงจังต่อไป และสร้างสรรค์ความเจริญก็จะเกิดขึ้นได้

การมีแผนพัฒนาสุขาภิบาล และการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนได้มากเท่าใดก็นับว่าเป็นการเพิ่มศักยภาพให้กับสุขาภิบาลที่จะเป็นหน่วยการปกครองตนเองที่มีประสิทธิภาพ และเมื่อเป็นเขตการปกครองสุขาภิบาลที่มีมาตรฐาน การเจริญเติบโตของเมืองจะได้ไม่เป็นการเติบโตของเมืองตามยถากรรม (Haphazard growth) และแล้วเมื่อเป็นเทศบาลก็ต้องมานั่งแก้ปัญหาที่ก่อไปโดยไม่ควรจะเป็นเช่นนั้นเลย

3. กานรัฐบาล

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วว่าปัญหาและประสิทธิภาพในการบริหารงานของสุขาภิบาลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากท้องถิ่นมีรายได้น้อย ทำให้ไม่มีเงินเพียงพอที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากส่วนกลางควบคุมทางการคลังของสุขาภิบาล ในแง่ ออกกฎหมายกำหนดประเภทของรายได้ และกำหนดลักษณะที่มาของรายได้ทุกประเภทของสุขาภิบาลอยู่ในวงจำกัด นอกจากนี้แล้วในจำนวนรายได้ประเภทภาษีอากรที่สุขาภิบาลมีอยู่ก็ถูกจำกัดโดยส่วนกลางอีกว่าจะกำหนดแบ่งสรรให้สุขาภิบาลได้รับเป็นจำนวนมากน้อยเพียงไร

เกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงรายได้ของสุขาภิบาลในเรื่องนี้รัฐบาล หรือส่วนกลางควรที่จะต้องกระจายอำนาจในการบริหารงานในด้านการคลังให้แก่สุขาภิบาล เพื่อให้สุขาภิบาลมีอิสระสามารถดำเนินการปกครองตนเองได้ กล่าวคือ กิจการใด

เป็นของท้องถิ่นจริง ๆ ก็ให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะดำเนินการปกครองตนเองได้ กล่าวคือ
 กิจกรรมใดเป็นของท้องถิ่นจริง ๆ ก็ให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะดำเนินการด้วยตนเอง เพราะ
 ในการพัฒนาการเมืองการปกครอง รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงหลัก 2 ประการ คือ ความ
 เป็นประชาธิปไตยกับความมีประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการคลังของสุขาภิบาล ควรที่จะได้มีการปรับปรุง
 ดังนี้คือ

- 3.1 ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสุขาภิบาล และควรจะได้ปรับปรุงทุกกระยะ
 5 หรือ 10 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจและความเจริญของบ้านเมืองด้วย
- 3.2 ควรเพิ่มประเภทภาษีอากรให้แก่สุขาภิบาลขึ้นใหม่ ได้แก่
 - 3.2.1 ภาษีเงินได้
 - 3.2.2 ภาษีสัมปทาน
 - 3.2.3 ภาษีประเมินพิเศษ
 - 3.2.4 ภาษีกำไรจากการขายที่ดิน
- 3.3 ควรปรับปรุงรายได้จริงของสุขาภิบาลที่มีอยู่ในปัจจุบัน
 - 3.3.1 โดยเฉพาะประเภทภาษีและค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาต ควรจะได้ปรับปรุงก่อนเป็นอันดับแรก เพราะข้อเท็จจริงรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาตที่สุขาภิบาลได้รับอยู่มีอัตราเล็กน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของสุขาภิบาล จึงควรปรับปรุงรายได้ประเภทนี้
 - 3.3.2 รายได้จากสาธารณูปโภคและกิจกรรมพาณิชย์ โดยเฉพาะรายได้จากกิจกรรมพาณิชย์ น่าจะทำรายได้ให้แก่สุขาภิบาลข้างมาก เช่น กิจกรรมสถานขนานูบาล แต่ส่วนใหญ่ได้ไม่มาก
- 3.4 ควรปรับปรุงในเรื่องวิธีการจัดเก็บให้มีความรัดกุม มิให้เกิดการรั่วไหล มีการหลีกเลี่ยงภาษี เช่น ให้มีการตรวจสอบสถานที่และการตรวจสอบ

ขนาดของป่าอย่างละเอียด การยกเว้นภาษีป่าต่าง ๆ มากเกินไปทำให้ช่องทางในการหารายได้มาบำรุงสุขภาพถูกจำกัดไปมาก ควรจะมีการพิจารณาทบทวนในเรื่องนี้ด้วย

- 3.5 ส่วนกลางควรแบ่งสรรค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเอง เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันให้สุขภาพ
- 3.6 รัฐบาลควรมอบที่ราชพัสดุที่อยู่ในเขตสุขภาพ ให้สุขภาพนำไปดำเนินการให้เช่า สำหรับค่าเช่าครั้งหนึ่งตกเป็นของสุขภาพ และอีกครึ่งหนึ่งเป็นของส่วนกลางหรือเป็นรายได้ของสุขภาพทั้งหมด
- 3.7 ส่วนกลางจะต้องให้ความช่วยเหลือให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานไม่ว่าในค่านิยาม การพัฒนาบุคคลของพนักงานสุขภาพด้วย ทั้งนี้เนื่องจากสุขภาพขาดเครื่องมือ อุปกรณ์ในการจัดเก็บภาษี ขาดความสามารถในการตรวจสอบจับกุมผู้หลบเลี่ยงภาษีอากร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจพอในวิธีการจัดเก็บภาษีอากร และอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรมีน้อย

ในเรื่องนี้รัฐบาลควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้ในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการทำงานจัดเก็บภาษีอากร เพราะในเรื่องการจัดเก็บภาษีอากรเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดฐานะของสุขภาพและความเป็นอิสระของท้องถิ่นด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมจากรัฐบาลกลาง

1. เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสหกรณ์ที่บรรลุเป้าหมายของการจัดการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอย่างจริงจัง รัฐบาลจะต้องให้อำนาจในการบริหารงานแก่ท้องถิ่นให้มีอิสระมากขึ้น ซึ่งหมายถึงว่ารัฐบาลจะต้องลดการควบคุมดูแล สุขาภิบาลที่อยู่อย่างใกล้ชิดลงบ้างด้วย

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวราชการจะต้องมีการปรับปรุงทัศนคติและทำให้เกิด

ความรู้สึกรับหลักการแห่งอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หรือให้เกิดความรู้สึกว่า ข้าราชการคือผู้รับใช้ประชาชน โดยหน่วยงานราชการในทุกระดับจะต้องมีการอบรม กล่อมเกลา เพื่อเน้นให้เห็นความสำคัญของหลักการดังกล่าวอยู่ตลอดเวลาด้วย

3. รัฐบาลจะต้องหาทางสนับสนุนให้พรรคการเมืองในระดับชาติได้เข้ามา ให้ความสนใจต่อการเมืองหรือการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เช่น การส่งผู้สมัครเข้ารับ การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากจะเพื่อเป็นการพัฒนาการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยจากระดับท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นวิธีการที่จะให้พรรคการเมืองได้เข้ามา มีบทบาทกำหนดการควบคุมจากข้าราชการของรัฐบาลกลางได้อีกทางหนึ่งด้วย

วิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวทั้งหมดนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความศรัทธาจากประชาชน ที่จะถือสุชาภิบาลเป็นหลักใหญ่ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการของ สุชาภิบาล ให้ดีขึ้น การพยายามหาวิธีการลดบทบาทการควบคุมของรัฐบาลกลาง หรือการประชา สัมพันธ์กับประชาชนโดยตรงก็ตาม อย่างไรก็ตาม วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังไมอาจ แน่ใจได้ว่าจะบรรลุผลหรือไม่ ทั้งนี้เพราะสิ่งเหล่านี้จะบังเกิดขึ้นได้ก็ด้วยความจริงใจ ของรัฐบาลกลางที่มีต่อท้องถิ่นเป็นพื้นฐาน ลำดับขั้นตอนการพัฒนาที่จะให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ที่นายเฮนรี แมคคิก (Henry Maddick) ได้เสนอแนะไว้ น่าจะนำมาพิจารณาปรับใช้กับการปกครองท้องถิ่นไทยได้เป็นอย่างดี

3.2 ขั้นตอนการพัฒนาที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
ของนายเฮนรี แมคคิก

นายเฮนรี แมคคิก ได้กำหนดขั้นตอนการพัฒนาที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วน-
ร่วมในการปกครองตนเอง โดยสรุปดังต่อไปนี้⁶

⁶ ค่างง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", หน้า 124-126.

(1) ระยะต้น โค้ดแก๊สที่ประชาชนยังไม่รู้จะประสปีระสาภิกิจการสาธารณะ ในระยะนี้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคจะต้องเป็นผู้นำทาง โดยการชี้แจงแนะนำสภาท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นบ้าง และราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งขึ้นบ้าง ความสำคัญของระยะนี้ก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ไปให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคให้เพียงพอที่จะดำเนินการ ให้ความช่วยเหลือการวินิจฉัยปัญหาของท้องถิ่นเป็นไปโดยรวดเร็วทันใจ และถูกต้องตรงกับความต้องการของประเทศโดยไม่ต้องเสนอมายังส่วนกลางทุกเรื่องไป

(2) ระยะกลาง เป็นระยะกึ่งกลางที่การเมืองเจริญขึ้นข้างพอสมควรแล้ว และเป็นระยะที่ราชการบริหารส่วนกลางเริ่มปล่อยมือให้สภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้มีโอกาสอภิปรายตัดสินใจปัญหาเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางจะคอยให้ความช่วยเหลือและควบคุมอย่างกว้าง ๆ เช่น ในทางการเงิน และในทางการให้มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการไปช่วยเหลือ ซึ่งระยะนี้จะเป็นการร่วมมือประสานงานแบบหุ้นส่วน (Partnership) ที่ทั้งฝ่ายราชการบริหารส่วนกลาง และหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีประโยชน์ร่วมกัน และมีการให้เกียรติโดยเท่าเทียมกัน เทคนิคการบริหารในขั้นนี้เห็นว่า จะต้องหาความสมดุลย์ระหว่างการแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ

(3) ระยะที่สาม เป็นระยะที่บรรลุจุดประสงค์ขั้นปลาย คือ เป็นระยะที่การตัดสินใจวินิจฉัยปัญหาท้องถิ่นเป็นสิทธิอำนาจของประชาชน หรือของสถาบันการปกครองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ (อาจเป็นไปก็ได้ที่ให้มีสมาชิกบางคนที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง แต่เป็นบุคคลที่มีความชำนาญในกิจการท้องถิ่น เป็นสมาชิกควย โดยมติของสภาท้องถิ่นนั้น) ในระยะนี้ไม่เรียกว่าประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง แต่เรียกว่าเป็นระบอบที่ราชการบริหารส่วนกลางเข้าไปมีส่วนร่วมกับท้องถิ่น คือยกท้องถิ่นขึ้นหน้า ส่วนการที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ว่าจะไรบ้างเป็นสิทธิอำนาจของท้องถิ่น ก็ควรเป็นเรื่องกว้าง ๆ และอยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายปกครองที่จะบัญญัติไว้ในขอบเขตของเหตุผล โดยราชการบริหารส่วนกลางควบคุมตรวจสอบและอนุมัติแต่ในบางเรื่องที่สำคัญเท่านั้น และเมื่อบรรลุขั้นนี้แล้วก็กล่าวได้ว่ากระจายอำนาจ และชั้นที่การเมืองของท้องถิ่นจะเป็นไปอย่างคึกคักและไคผล

นอกจากขั้นตอนทั้ง 3 ดังกล่าวข้างต้น นายเฮนรี แมคคิก ได้เสนอแนะวิธีการที่จะเสริมสร้างความสามารถในการบริหาร และความชำนาญทางการเมืองของประชาชน ซึ่งนอกจากจะให้ราชการคอยช่วยเหลือแนะนำในระยะแรกแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางยังจะต้องมีโครงการดำเนินการฝึกอบรมตัวแทนของประชาชนที่ได้รับเลือกแล้วมาบริหารงานท้องถิ่นเหล่านี้ด้วย โดยจัดการฝึกในเรื่องระบบแบบแผนและเทคนิคของการบริหาร กระบวนการทางการเมืองที่ถูกต้อง และศิลปะแห่งการเป็นผู้นำที่ดีของท้องถิ่น อันจะเป็นแนวทางสร้างผู้นำท้องถิ่น เพื่อเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบชาติต่อไป

หากจะนำเอาขั้นตอนการพัฒนาที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามข้อเสนอแนะของ นายเฮนรี แมคคิก ดังกล่าวมาพิจารณาเกี่ยวกับวิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นของไทย จะเห็นได้ว่า ในช่วงแรกของการก่อตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นปี 2476 รัฐบาลได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลขึ้นมา เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสนใจที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยที่ในระยะนั้นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีความรู้ความเข้าใจต่อระบบการปกครองแบบนี้ ราชการบริหารส่วนกลางจึงได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาเทศบาล 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นการเลือกตั้งจากประชาชน ประเภทที่สอง เป็นการแต่งตั้ง โดย ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีบทบาทมากในเรื่องนี้ อันจะเป็นการชักนำประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งสอดคล้องความหลักการของ นายเฮนรี แมคคิก ในระยะตน

สำหรับในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดได้ว่าอยู่ในระยะกลางตามขั้นตอนของนายเฮนรี แมคคิก ด้วยเหตุผลที่ว่าในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรง และฝ่ายบริหารก็มาจากประชาชนเช่นกัน ในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด ส่วนในรูปสุขาภิบาลนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมจำนวน : ๑ คน ซึ่งก็ยังนับได้ว่าประชาชนเริ่มมีบทบาทขึ้นบ้าง แต่เนื่องจากการก้าวเข้าสู่ระยะกลางของการปกครองท้องถิ่นไทยนั้นเป็นการก้าวเร็วเกินไปตามอุปนิสัยคนไทยที่มีนิสัยใจร้อน อยากเห็นความ

สำเร็จอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้พื้นฐานโดยทั่ว ๆ ไปของประชาชนยังไม่ดีเท่าที่ควร ทำให้การปกครองท้องถิ่นต้องประสบกับความล้มลุกคลุกคลานตลอดมา และก็เป็นความยากที่ราชการบริหารส่วนกลางจะหันกลับไปสู่ระยะต้นใหม่ เพราะในปัจจุบันแม้ว่าพื้นฐานโดยทั่วๆไป ของประชาชนยังไม่ดีก็ตาม แต่สามารถจะกล่าวได้ว่าประชาชนพอจะมีความรู้ในเรื่องการปกครองท้องถิ่นอยู่บ้าง แม้จะไม่มากเท่าใดนัก อันเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นของไทยมีมานาน 70 ปีเศษแล้ว ทางที่ควรจะเป็นคือราชการบริหารส่วนกลาง จะต้องเร่งพัฒนาพื้นฐานขั้นต่ำของประชาชน เป็นต้นว่า ให้การศึกษา การประชาสัมพันธ์ ปรับปรุงค่านิยมความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ควบคู่กันไปกับการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในทางปฏิบัติ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นในระยะกลางนี้ บังเกิดผล สอดคล้องตามขั้นตอนของนายเฮนรี แมคคิกที่ไควงไว ซึ่งคงจะไม่ چیزสิ่งที่ยากนักถ้าทุกฝ่ายอันประกอบไปด้วยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และประชาชนในท้องถิ่น ต่างให้ความร่วมมือและ พุ่งเทกำลังกายกำลังใจอย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

1. ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำในขอบเขตที่กว้างขวางในลักษณะการวิจัยเชิงสำรวจเบื้องต้น ดังนั้นผลของการวิจัยจึงได้ภาพรวมมากกว่าความชัดเจนในบางจุดหรือบางประเด็นในการวิจัยต่อไปควรสนใจในจุดจุลภาคที่ศึกษา เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมือง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอบข่ายของ "การเมือง" ที่เน้นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ได้แก่ สถาบันผู้นำ กระบวนการ ค่านิยม เป็นต้น หรือพฤติกรรมที่แสดงออกในทางการเมืองในลักษณะที่สนับสนุนระบบ หรือต่อต้านระบบ
2. ปัญหาในการให้ค่าจำกัดความที่เด่นชัดของแนวความคิดเรื่อง "ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง (political efficacy) และความรู้สึกไว้วางใจทางการเมือง (political trust) และตัวแปรอิสระอื่น ๆ ในขอบข่ายทางการเมืองนำไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับการสร้างเครื่องมือวัด เพราะยังไม่สามารถที่จะหาตัวชี้ (indicator) ของผู้ที่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นลักษณะเฉพาะของสังคม

ไทยที่แตกต่างอย่างมากกับสังคมตะวันตกในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำมาตรวัดของนักวิชาการตะวันตกมาใช้ในบางส่วนโดยพยายามปรับปรุงให้เข้ากับสังคมไทย โดยเปลี่ยนแปลงเฉพาะถ้อยคำมากกว่าเปลี่ยนแปลงนัยสำคัญทางความหมายของมาตรวัด ทั้งนี้ ในการวิจัยต่อไปน่าจะมีการสร้างมาตรวัดที่มีนัยสำคัญทางความหมายที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมสังคมการเมืองของไทยโดยเฉพาะต่อไป

3. ผลจากการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาเรื่องนี้เป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากต่อการวิเคราะห์การเมืองไทย ทั้งในแง่พฤติกรรมและในแง่ของทัศนคติ จึงควรศึกษาว่าเพราะเหตุใดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของไทยจึงไม่ใช่ตัวแปรที่สนับสนุนหรือต่อต้านระบบการเมืองที่ดำรงอยู่ หรืออะไรคือหน่วยสังคมที่เข้ามาเป็นตัวแปรแทรกซ้อนในความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองที่แสดงออกมาของคนไทย ที่ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทยออกมาในรูปของความเฉื่อยชา เฉยเมย พลังเจือบ มากกว่าในรูปของพฤติกรรมที่ท้าทาย หรือทำลายระบบการเมือง เป็นต้น.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย