

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา

มีผู้ให้คำนิยามของคำว่า “ประชาธิปไตย” ต่าง ๆ กัน ในภาษาไทยคำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาอังกฤษ คือ “democracy” ซึ่งมาจากรากศัพท์ภาษากรีก ได้แก่ demos (พลเมือง) กับ cratos (การปกครอง) ซึ่งสรุปแล้วแปลว่า “การปกครองของประชาชน” (rule of the people) ในภาษาไทย ประชาธิปไตยมาจากการสนธิระหว่าง ประชา + อธิปไตย ซึ่งแปลตามตัวได้ว่า อธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดมาจากหรืออยู่ที่ประชาชน<sup>1</sup>

อุดมการณ์ประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกันกับอุดมการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ ที่มุ่งจะสร้างระบอบการปกครองเพื่อนำไปสู่สังคมที่เจริญรุ่งเรือง เป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุข อันเป็นเป้าหมายอันปลายแต่อุดมการณ์ประชาธิปไตยมีแนวทางอันเป็นกฎเกณฑ์ที่แตกต่างจากอุดมการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ ประการหนึ่งคือ คนส่วนใหญ่หรือทั้งหมดในสังคมมีโอกาสดำเนินมีส่วนร่วมในกิจการของสังคมอย่างกว้างขวาง ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และกระบวนการหนึ่งที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางของอุดมการณ์ประชาธิปไตยนี้ ก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง<sup>2</sup>

การปกครองท้องถิ่น ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “local government” คำนิยามของการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงอย่างกว้างขวางก็คือ คำนิยามของศาสตราจารย์ William A. Robson ซึ่งท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญในกิจการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และเคยดำรงตำแหน่งประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติอีกด้วย ได้ให้คำนิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้คือ

---

<sup>1</sup> บรรพต วีระสัย, จุลสารทางการเมืองการบริหาร : ฉบับประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529, หน้า 1.

<sup>2</sup> วิสุทธิ์ โทธิแทน, ประชาธิปไตย แนวความคิด และต้นแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) หน้า 35.

“การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง<sup>3</sup>

จากคำนิยามดังกล่าว พอจะแยกแยะอธิบายถึงความหมายหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. การปกครองท้องถิ่นนั้น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจจะมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยหรือองค์การปกครองท้องถิ่นของไทยแบบนครหลวง แบบเทศบาล แบบสุขาภิบาล หรือแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีลักษณะแตกต่างกันโดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่า อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น ในทางกลับกัน ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป จนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์การปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยอันมีผลทำให้ประเทศหรือรัฐก็จะมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย ดำเนินการปกครองและทำหน้าที่ทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตนเองภายในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นขอบเขตความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้ เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่นนั่นเอง เรื่องอำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งความใจกว้างของรัฐบาลกลางในการที่จะพิจารณากระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนจึงจะเหมาะสม

3. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

<sup>3</sup> ประยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2523) หน้า 10.



ประเภทแรก องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

ประเภทที่สอง เป็นสิทธิที่สำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นก็คือ สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการ อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organization) องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ก็มีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในรูปนครหลวงกรุงเทพมหานคร ก็มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ในต่างประเทศบางประเทศ เขาจัดองค์การออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นอกจากองค์การฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติแล้ว ยังมีองค์การฝ่ายตุลาการของท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือ ในแต่ละท้องถิ่นจะมีศาลท้องถิ่นทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งกระทำผิดต่อท้องถิ่นหรือคนที่ซึ่งละเมิดต่อกฎหมายของท้องถิ่นอีกด้วย ในเรื่องเกี่ยวกับองค์การที่จำเป็นขององค์การปกครองท้องถิ่นนี้ หัวใจที่สำคัญอยู่ที่เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ตามหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปสำหรับประเทศไทยได้ยอมรับหลักการดังกล่าว โดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 216 ว่า “การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัด รวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย” จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการยืนยันหลักการที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายแบบ หลายระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจ ความสามารถ ความเสียสละของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ละคนเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมเฉพาะการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตน เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ประชาชนบางคนอาจมีความสนใจที่จะ

เข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่นรวมทั้งเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่นว่ารับผิดชอบต่อความเจริญก้าวหน้าและผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือประชาชนบางคนอาจมีความสนใจในกิจการของท้องถิ่นมาก มีความเสียสละสูง มีความตั้งใจจริงที่จะเข้าไปมีส่วนในการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นด้วยตนเอง ก็อาจสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกเข้าไปรับผิดชอบ ในกิจการของท้องถิ่นโดยตรงก็อาจทำได้

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเขาเห็นชอบด้วยแล้ว ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดมิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ ในกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย

สำหรับในประเทศไทย การปกครองท้องถิ่นเจริญรุดหน้าขึ้นตามลำดับ นับแต่มีการริเริ่มใช้การปกครองท้องถิ่นรูปแรก คือ สุขาภิบาล ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2440<sup>4</sup> โดยเฉพาะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้จัดตั้งขึ้น 5 รูปแบบ ซึ่งระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น ฉบับที่ 2517 คือ สุขาภิบาล (พ.ศ. 2448, 2495) เทศบาล (พ.ศ. 2476) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พ.ศ. 2498) กรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2518) และเมืองพัทยา (พ.ศ. 2521)

สำหรับปัจจุบัน ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล

<sup>4</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษาการ รายงานผลการวิจัย “สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล” คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529 หน้า 1.



### 3. สุขภาพิบาล

4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (ซึ่งหมายรวมถึงกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย)<sup>5</sup>

แม้การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันจะเจริญและพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วก็ตาม ก็ต้องยอมรับกันว่าในข้อเท็จจริงยังมีมูลเหตุหลาย ๆ ประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเจริญของการปกครองท้องถิ่น เช่น ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง การคลัง โครงสร้าง และนโยบายด้านการเมือง การรักษาอำนาจของรัฐบาลกลาง การกระจายอำนาจที่ไม่แน่ใจ ในผลที่จะเกิดขึ้น การที่ท้องถิ่นมักจะมุ่งถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าที่จะมุ่งพัฒนาทางการเมือง ทั้ง ๆ ที่ในท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาทางการเมืองเช่นกัน เพื่อให้มีรูปแบบและกิจกรรมที่ทำให้ประชาชนได้เห็นได้เรียนรู้ และเข้าใจโดยไม่ไขว่เขวต่อการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตย และเกิดพฤติกรรมและแบบอย่างของการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่อไป

ดังนั้น การดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยที่ปรากฏจึงยังไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง นั่นคือ เพื่อให้เป็นสถาบันฝึกฝนและเรียนรู้ถึงการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยการปกครองตนเองในท้องถิ่น และสนองความต้องการ รวมถึงแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้เท่าที่ควรเพราะท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบยังประสบปัญหา ซึ่งปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทย สามารถแยกได้ดังนี้<sup>6</sup>

#### 1. ปัญหาประวัติศาสตร์หรือภูมิหลังในการกระจายอำนาจของไทย

การปกครองท้องถิ่นไทยเป็นการหยิบยื่นให้จากเบื้องบน มิได้มาจากการเรียกร้องจากระดับล่างที่ต้องการจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง บริหารงานโดยตนเอง เพื่อความเจริญรุ่งเรืองและความผาสุกของตนเองซึ่งสิ่งที่จะช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวนี้ได้ น่าจะอยู่ที่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนในการเข้าไปมีบทบาท ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนการเป็นหูเป็นตา เอาใจใส่ต่อการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่การปกครองท้องถิ่นไทยมีจุดอ่อนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยหลายประการ ได้แก่

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 (4).

<sup>6</sup> ชวงส์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2539) หน้า 298.

1.1 ประชาชนยังขาดความสำนึกในการปกครองตนเอง และมีทัศนคติเกี่ยวกับการปกครองว่าเป็นเรื่องของเบื้องบนหรือของรัฐบาล หาใช้หน้าที่ของตนที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย การริเริ่มการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นแบบหยิบยื่นให้โดยรัฐบาล หรือเพราะผู้มีอำนาจเห็นความสำคัญมากกว่าที่ประชาชนจะเห็นความสำคัญเอง

1.2 ประชาชนให้ความสนใจการเลือกตั้งซึ่งเป็นหัวใจของการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองที่สำคัญที่สุดในเปอร์เซ็นต์ที่น้อยพอ ๆ กับการเมืองในระดับชาติ

1.3 ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่ององค์การปกครองตนเอง ถูกบั่นทอนโดยความไม่มั่นคงและไม่มีเสถียรภาพของการเมืองในระดับชาติ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นการเมืองในระดับชาติ ความรู้สึกศรัทธาในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น

1.4 ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถไม่ยอมทำงานในหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะยังเกิดความรู้สึกว่ามีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่าเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพของเจ้าหน้าที่ตลอดถึงผู้บริหาร รวมทั้งความก้าวหน้าในการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และคำตอบแทนไม่เหมาะสมยกเว้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเมืองที่เจริญอาจไม่ประสบปัญหาเรื่องดังกล่าว ซึ่งต่างกับระดับล่าง เช่น สุขาภิบาลจะเห็นปัญหาดังกล่าวได้ชัดเจน

1.5 ประชาชนบางส่วนเบื่อหน่ายในพฤติกรรมของสมาชิกสภา ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางหน่วย ซึ่งบางครั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นได้กลายเป็นเวทีหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องเป็นการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของคนบางกลุ่ม จนมีการวิพากษ์วิจารณ์กันในทางลบ เช่น มีคำกล่าวว่สภาจังหวัด คือ “สภาผู้รับเหมา” เป็นต้น

## 2. ปัญหาความมีอิสระในการปกครองตนเอง

ประเด็นสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ที่มีการถกเถียงกันมาก ก็คือขอบเขตของการกระจายอำนาจว่ามีขอบเขตเพียงใดถึงจะเรียกว่าเหมาะสม ดังนั้น จึงมักจะมีการพูดถึงปัญหาความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลเสมอ ประกอบกับทัศนคติ ความเชื่อเดิมที่มองถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นว่าจะสามารถปกครองตนเองได้แค่ไหน การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันแต่ละรูปแบบ จึงมีขอบเขตของความมีอิสระในการปกครองตนเองแตกต่างกันภายใต้กฎหมายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น



แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและช่วยเหลือของรัฐบาลตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้

### 3. ปัญหาการคลัง

ปัญหาหลักของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ ท้องถิ่นมีรายได้น้อยไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ บางแห่งแม้จะมีรายได้เพียงพอที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ แต่ก็ไม่สามารถขยายงานพัฒนาได้ทันกับความต้องการของประชาชนเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การบริหารงานส่วนท้องถิ่นจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอดมา ปัญหาการคลังมีรายละเอียดที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

3.1 การต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้ท้องถิ่นทำตามนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติ แทนที่จะเป็นความคิดริเริ่มและความต้องการของท้องถิ่นเอง

3.2 แหล่งรายรับประจำยังไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ที่ควรจะทำ รายได้ที่มีอยู่ไม่สามารถสร้างความเจริญหรือพัฒนาได้เต็มที่ งาน/โครงการสำคัญบางอย่างต้องรอจากงบประมาณอื่นสนับสนุน

3.3 เมื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีรายได้พอที่จะสร้างผลงานให้เป็นที่ศรัทธาของประชาชนได้ ผลเสียที่ตามมาก็คือ การขาดความร่วมมือจากประชาชน

3.4 การปรับปรุงแก้ไขอัตราภาษี หรือค่าธรรมเนียมหรือการริเริ่มเก็บภาษีชนิดใหม่ที่เป็นไปอย่างล่าช้า และกระบวนการในการจัดเก็บภาษีก็ยังมีข้อบกพร่อง ขาดแคลนเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ

3.5 รายได้ที่สำคัญที่สุดของการคลังท้องถิ่น ก็คือ ภาษีอากร แต่ภาษีอากรก็เป็นรายได้ที่สำคัญทั้งของรัฐบาลและท้องถิ่น ภาษีที่เก็บได้ในภูมิภาคและท้องถิ่น จะต้องส่งเข้าส่วนกลางก่อนแล้วจึงย้อนส่งกลับให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่มีการกำหนดอัตราส่วนไว้อย่างแน่นอนแล้ว และในทางปฏิบัตินั้นเป็นไปด้วยความล่าช้า ตามลักษณะของระบบราชการ ซึ่งรวมไปถึงการให้เงินอุดหนุนบางอย่างด้วย

#### 4. ปัญหาด้านโครงสร้าง

เมื่อมองถึงองค์ประกอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว จะเห็นว่าโดยทั่วไปแล้วโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นได้ ในประเด็นนี้ เนื่องจาก โครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับไม่มีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ไม่เป็นแนวทางเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ซึ่งทำให้การฝึกฝนเรียนรู้การปฏิบัติงาน การตรวจสอบตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ การไต่เต้าขึ้นสู่การเมืองของท้องถิ่นในระดับสูง จึงเป็นเรื่องของคุณสมบัติส่วนตัวเฉพาะบุคคลมากกว่าจะเป็นการทั่วไปและขัดกับวัตถุประสงค์ที่จะให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันฝึกฝนการเรียนรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

#### 5. ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหาร

ขอบเขตและความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแม้จะไม่กว้างขวางนัก แต่ก็ต้องรับภาระการแก้ปัญหาใหญ่ ๆ ใหม่ ๆ อยู่เสมอ ทำให้แทนที่จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ คือ สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลับกลายเป็นว่าไม่สามารถดำเนินงานได้ตามที่คาดหวัง มีรายละเอียด ดังนี้

5.1 สืบเนื่องมาจากปัญหาในด้านการคลัง การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย ทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานด้อยลงไปด้วย

5.2 เมื่อไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารประชาชนก็มองไม่เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้ยากต่อการหาคนที่มีความรู้ความสามารถและเสียสละมาทำงาน ซึ่งทำให้ด้อยประสิทธิภาพมากขึ้นไปอีก

5.3 ระบบบริหารงานบุคคลไม่ทัดเทียมกับข้าราชการส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง และธุรกิจเอกชนทั่วไป ความไม่แน่นอนในอาชีพของเจ้าหน้าที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงไม่สามารถดึงดูดคนได้ดีเท่าเทียมกับระบบข้าราชการพลเรือนของรัฐ

5.4 จากปัญหาความไม่เป็นอิสระในการปกครองตนเอง ทำให้ความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อท้องถิ่นลดน้อยลง เพราะบทบาทของท้องถิ่นถูกจำกัดไม่สามารถแสดงออกได้อย่างเต็มที่



## 6. ปัญหาคานนโยบาย

หากรัฐบาลมีจุดประสงค์ที่จะกระจายอำนาจในการบริหารและการปกครองตนเองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว จุดสำคัญประการแรก คือ รัฐบาลจะต้องมีความมั่นคงในแนวความคิดนั้นและมองเห็นช่องทางที่จะได้ประโยชน์จากการกำหนดนโยบายเช่นนั้น กล่าวคือ เพื่อให้การพัฒนาได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนและเพื่อศักดิ์ศรีและคุณภาพของคนในท้องถิ่นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง แต่ปรากฏว่าแนวความคิดดังกล่าวไม่ประสบผลเท่าใดนัก มีรายละเอียดดังนี้

6.1 จุดหมายของการปกครองตนเองในระยะยาว สร้างกติกาศึกษาและโครงสร้างให้เติบโตเป็นระยะ ๆ กล่าวคือ กำหนดนโยบายให้ชัดเจนที่จะพัฒนาในแต่ละส่วนซึ่งเมื่อมองในเรื่องโครงสร้างในปัจจุบันแล้ว ผู้นำในท้องถิ่นยังคงถูกจำกัดบทบาทอยู่ ทำให้ไม่เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเท่าที่ควร

6.2 การกระจายอำนาจนั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องตระหนัก และคอยระวังไม่ให้เกินขอบเขต เพราะอาจกระทบกระเทือนต่อการปกครองโดยรวมและความมั่นคงของประเทศ ทำให้ดูเหมือนว่ามี การควบคุมมากเกินไป จนเกิดความสับสนระหว่งการแบ่งอำนาจกับการกระจายอำนาจ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีความสำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชนบท ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องพัฒนาโครงสร้างและการบริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

รัฐบาล และกระทรวงมหาดไทย ก็มองเห็นถึงความสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวข้างต้น จึงได้ระดมทรัพยากรทางการบริหารทั้งจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจากภาคเอกชน เข้าพัฒนาพื้นที่ชนบทดังกล่าว และกระทรวงมหาดไทยพร้อมที่จะนำแนวคิดและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากทุกฝ่ายไปเป็นแนวทางในการปรับปรุง และพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างต่อเนื่องต่อไป

สำหรับปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถแยกปัญหาได้ใน 2 ระดับ คือ ปัญหาความซ้ำซ้อนกับจังหวัดในฐานะที่เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคประการหนึ่งและส่วนท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง ความซ้ำซ้อนดังกล่าวสามารถแยกออกได้อย่างน้อย 3 ประการคือ

ประการแรก ความซ้ำซ้อนในพื้นที่ กล่าวคือ จังหวัดในสองฐานะดูแลพื้นที่เดียวกัน และซ้ำซ้อนกันอยู่ราวร้อยละ 98 โดยพื้นที่ในส่วนที่เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีน้อยกว่าพื้นที่ในส่วนที่เป็นภูมิภาคตรงบริเวณพื้นที่ที่จัดตั้งเป็นเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น

ประการที่สอง ความซ้ำซ้อนในเรื่องหน้าที่ เห็นได้จากหน้าที่ของจังหวัดและขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498<sup>7</sup>

ประการที่สาม ความซ้ำซ้อนในด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำ ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงมาถึงเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในส่วนต่าง ๆ

นอกจากปัญหาหลัก 3 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาอื่นอีก 3 ประการ ที่เป็นปัญหาสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันนัก ได้แก่

1. ปัญหาในเรื่องพื้นฐานทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพบว่าปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณประจำปีโดยเฉลี่ยแห่งละราว 60 ล้านบาท ซึ่งถ้าคิดเฉลี่ยตามพื้นที่หรือจำนวนประชากรที่รับผิดชอบแล้ว ก็จะเห็นว่าเป็นเงินจำนวนน้อยมาก ดังนั้น งบประมาณดังกล่าวจึงไม่เพียงพอและมักปรากฏว่า มีการใช้เงินพัฒนาอยู่เฉพาะในถิ่นที่เจริญแล้วเป็นหลัก จนเกิดการ “กระจุก” หรือรวมความเจริญและมีพื้นที่ “หลังเขา” หรือไร้ความเจริญให้เห็นอยู่ทั่วไปในแต่ละจังหวัด

2. ปัญหาในด้านเทคโนโลยี เพื่อตามให้ทันกับความเจริญที่แพร่เข้าไปในท้องถิ่นจนสามารถและรองรับการแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ เช่น บางอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเขตชนบทกลับปรากฏว่ามีการสร้างตึกสูง ที่เรียกว่า “คอนโดมิเนียม” หลายแห่งในขณะนี้ ถ้าเกิดกรณีเพลิงไหม้ขึ้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีเทคโนโลยีไปรองรับปัญหานี้หรือไม่ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่ควรพิจารณา และโดยวัฒนธรรมของคนไทย มักไม่มองปัญหาตามเหตุผล แต่มองเป็นเรื่องส่วนบุคคล หรือเกี่ยวกันไปถึงความเชื่อทางโหราศาสตร์มากกว่า ซึ่งนับว่าขัดขวางต่อการพัฒนารูปแบบการปกครองอย่างมาก นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทยก็ไม่ได้ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังแต่อย่างใด

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 10 พ.ศ.2523, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 72 ตอนที่ 1 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2498 มาตรา 31



3. ปัญหาในเรื่องโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นเอง ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเห็นได้ว่า ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ฝ่ายบริหารกลับเป็นข้าราชการประจำมาจากการแต่งตั้ง ทำให้การตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีผลน้อย เพราะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจจำกัดทั้ง ๆ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

พิจารณาจากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น การปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงถือว่าเป็นเรื่องจำเป็น และสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคต ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหในเรื่องดังกล่าว ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นที่สำคัญ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ<sup>8</sup> ได้แสดงความคิดเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ก่อตั้งมากกว่า 60 ปีแล้ว (ถึงปี พ.ศ. 2540) แต่ก็ยังไม่ได้มีการพัฒนาขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ให้ความสนใจในเรื่องนี้มากนัก ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ หลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2526 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง สภาตำบลเข้าสู่สภาหลายฉบับ โดยต้องการให้ยกฐานะของสภาตำบลเป็นนิติบุคคล ต้องการให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ผ่านสภาไปได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะถูกลดอำนาจลงเหลือเพียงแต่หน้าที่อนุมัติกฎหมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เสนอมาเท่านั้น (ปัจจุบันพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.537 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว และส่งผลให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล และเกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีกรูปหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบล)

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<sup>9</sup> ได้ดำเนินการศึกษาเรื่องการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างจริงจังติดต่อกันมา 3 - 4 ปีแล้ว และคงดำเนินการต่อไปเพื่อเผยแพร่ความรู้และพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การศึกษาและการจัดสัมมนาเกี่ยวกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้เป็น 3 แนวทางใหญ่ ๆ คือ

<sup>8</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และสมบูรณ์ สุขสำราญ, องค์การบริหารส่วนจังหวัด สถานภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข, สรุปรายงานการสัมมนาของสถาบันศึกษาวิจัยและพัฒนาการเมืองของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537 หน้า 8.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

1. คงสภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เช่นเดิม แต่เพิ่มอำนาจหน้าที่กับสภาจังหวัดให้มากขึ้น แนวทางนี้อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็น “วิธีการอนุรักษ์นิยม และประนีประนอม” โดยสมาชิกสภาจังหวัดสามารถตั้งกระทู้ถามและสอบถามฝ่ายบริหารได้ทุกเรื่อง ทั้งเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นและภูมิภาคและรวมทั้งเรื่องส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถสอบถามเรื่องเกี่ยวกับส่วนภูมิภาคได้ โดยในส่วนนี้ต้องเสนอกฎหมายใหม่ แก้ไขมาตรา 25 ของ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

2. กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจเรียกแนวทางนี้ว่าเป็น “วิธีการประชาธิปไตย” โดยอาจจะกำหนดให้เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือสภาจังหวัดเลือกตั้งขึ้นก็ได้ แนวทางนี้เคยมีความพยายามที่จะทำให้มีขึ้นมาแล้วโดยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 และพรรคการเมืองบางพรรคในช่วงปี พ.ศ.2518 - 2519 ก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรด้วย รวมจำนวนถึง 5 ฉบับทั้งของรัฐบาลและของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสภาก็รับหลักการ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2519 แต่ระหว่างการพิจารณาแปรญัตติก็เกิดการรัฐประหารขึ้นเสียก่อน ทั้งนี้ในร่างกฎหมายดังกล่าว ได้มีความพยายามที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดในฐานะองค์การปกครองส่วนภูมิภาคกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารแยกจากกันซึ่งต่างไปจากกฎหมายเก่าที่เป็นคน ๆ เดียวกัน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนั้น ร่างกฎหมายบางฉบับยังเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงเหมือนกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งแรกในปี พ.ศ.2518

3. โหยงฐานะสภาจังหวัดขึ้นเป็นสภาของ “ผู้แทน” ประชาชนในจังหวัด แนวนี้อาจถือได้ว่าเป็น “วิธีการปฏิรูป” กล่าวคือ ยกฐานะของสภาจังหวัดให้เหมือนกับบัญญัติไว้ในกฎหมาย พ.ศ.2476, 2498 แต่เพิ่มอำนาจหน้าที่มากขึ้น โดยให้มีอำนาจหลัก ๆ 3 ประการ คือ หนึ่ง สามารถออกข้อบัญญัติต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิยับยั้งได้ถ้าเห็นว่าขัดกับกฎหมายหรือไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ สอง ออกมติได้ คล้ายกับสภานิติบัญญัติของรัฐในอเมริกา แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถยับยั้งได้เช่นกันด้วยเหตุผลเดียวกัน คือ ถ้าเห็นว่ายังไม่สามารถไปปฏิบัติได้ และสาม ร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลการบริหารราชการในจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน คือ สภาจังหวัดสามารถตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทุกเรื่อง และในทางปฏิบัติจังหวัดต่าง ๆ ก็กระทำอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยให้หัวหน้าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปร่วมฟังการประชุมสภาจังหวัดด้วย

จากสภาพปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้มีผู้แสดงความคิดเห็นในการแก้ไขปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้แล้วนั้น แนวทางที่สอง ที่กำหนดวิธีการให้นายกองค์การบริหาร



ส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง เป็นกรณีที่กำลังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อยู่ในขณะนี้ โดยเฉพาะการให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนภายในท้องถิ่นว่าจะมีความพร้อมและความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด ท่ามกลางบริบทของสังคมไทยขณะนี้ ประกอบกับวิธีการเลือกตั้งโดยตรงดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น นั่นคือ ในปัจจุบันตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด มีบทบาทอยู่ 2 ฐานะ กล่าวคือ ฐานะของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และฐานะของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่เรียกว่า “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” และขณะนี้ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งยังอยู่ระหว่างการปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดในบางประเด็น ประเด็นสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ หมวดที่ 3 ที่กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ในประเด็นที่มาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ศึกษาวิจัยจึงจะได้ศึกษาวิจัยในประเด็นดังกล่าว รวมทั้งวิเคราะห์สภาพการณ์ของประเทศไทยปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมที่จะให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีที่มาอย่างไร และผลดีผลเสียของการเลือกตั้ง ฯ ในแต่ละรูปแบบ

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวินิจฉัยเรื่อง “รูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาวินิจฉัยถึงความเหมาะสม ของรูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ใน 2 รูปแบบ คือ การเลือกตั้งโดยตรง และ การเลือกตั้งโดยอ้อม รวมทั้งศึกษาถึง ผลดี และผลเสีย ของการเลือกตั้งทั้ง 2 รูปแบบดังกล่าวข้างต้น
2. เพื่อศึกษาวินิจฉัยถึงปัญหา อุปสรรค ของการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้ง 2 รูปแบบ ไปใช้ในทางปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของบุคคลสองฝ่าย ได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้อง และนักการเมืองท้องถิ่น ในเรื่องการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 2 รูปแบบ

#### สมมติฐานของการศึกษา

ผู้ศึกษาวิจัยได้ตั้งสมมติฐานของการศึกษาเรื่อง “รูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” ไว้ ดังนี้



“ในแนวความคิดของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทยนั้น รูปแบบการเลือกตั้งโดยอ้อม มีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับจากราชการประจำที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่าการเลือกตั้งโดยตรง ในขณะที่รูปแบบการเลือกตั้งโดยตรงมีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับจากนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าการเลือกตั้งโดยทางอ้อม”

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเหมาะสมของรูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองรูปแบบ ได้แก่ การเลือกตั้งโดยตรง และการเลือกตั้งโดยอ้อม ว่าการเลือกตั้งแบบใดมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในบริบท (context) ของประเทศไทยในปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบถึงผลดี และผลเสีย รวมทั้งปัญหา อุปสรรค ของรูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองรูปแบบ
3. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของบุคคลสองฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีผลกระทบโดยตรงต่อการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละรูปแบบมาใช้ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยรูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัย จะได้ศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มประชากรในจังหวัดพิษณุโลก 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า สมควรจะใช้รูปแบบใด และเหตุผลประกอบ
2. ผลดีและผลเสียของรูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละรูปแบบ

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

#### 1. การศึกษาเอกสาร

เป็นการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ เอกสารต่าง ๆ ทางวิชาการ เพื่อค้นหาคำตอบทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อให้เป็นกรอบในการกำหนดเนื้อหาสาระของแบบสอบถาม (questionnaire) เพื่อนำไปสู่คำตอบที่ต้องการได้จากการศึกษาวิจัย รวมถึงผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## 2. การศึกษาวิจัยแบบสำรวจ

เป็นส่วนของการศึกษา เพื่อหาคำตอบของการศึกษาวิจัยว่า กลุ่มข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่น มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันอย่างไร มีความเห็นด้วยกับรูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในรูปแบบใด รวมทั้งผลดี ผลเสียของรูปแบบการเลือกตั้งทั้งสองรูปแบบ การศึกษาเรื่องนี้ผู้ศึกษาได้ใช้การวิจัยสำรวจแบบตัดขวาง (cross-sectional designs) ชนิดเปรียบเทียบกลุ่มตัวอย่าง (contrasting sample survey) คือ สุ่มตัวอย่างเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของกลุ่มเป้าหมายที่ทำการศึกษา ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เครื่องมือวัดที่จะใช้ในการศึกษาได้ใช้แบบสอบถาม (questionnaire) เป็นเครื่องมือในการศึกษาวิจัย ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบปลายปิด (closed ended questionnaire) เมื่อออกแบบสอบถามเสร็จเรียบร้อย ผู้ศึกษาจะได้นำไปใช้ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่ทำการศึกษาวินิจฉัยพิจารณาความตรงของเนื้อหา (validity) ของคำถาม และนำไปทดลองใช้เพื่อคำนวณหาอำนาจจำแนก (discriminative power) ก่อนที่จะนำแบบสอบถามไปใช้จริง คำตอบที่ได้จากการศึกษาจะนำไปวิเคราะห์ทางสถิติด้วยโปรแกรม SPSS/PE<sup>+</sup> (statistical package for the social seieivces/personal computer) เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับความเห็นของรูปแบบการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป สำหรับวิธีการศึกษาโดยละเอียด ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงในบทที่ ๖ ด้วยระเบียบวิธีการศึกษา

### นิยามศัพท์

การเลือกตั้ง (election) หมายถึง “ การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากบุคคลหลาย ๆ คน หรือเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งหรือบัญชีจำนวนหนึ่ง จากบัญชีรายชื่อหลาย ๆ บัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่งแทนตน”<sup>8</sup>

ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรี

ทัศนคติ (attitude) หมายถึง ความคิดเห็นซึ่งมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบเป็นส่วนที่จะมีปฏิกิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก<sup>9</sup> หมายถึงความรู้สึกนึกคิดและแนวทางปฏิบัติหรือทำที่ที่มีต่อ

<sup>8</sup> วิสุทธิ์ โปธิ์แทน, อ้างแล้ว หน้า 63.

<sup>9</sup> ประภาเพ็ญ สุวรรณ, ทัศนคติ : การวัด การเปลี่ยนแปลงและพฤติกรรมอนามัย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช 2530) หน้า 3.



สิ่งแวดล้อมอย่างใด อย่างหนึ่ง ซึ่งความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อสิ่งแวดล้อมแต่ละอย่างอาจมีความเข้มข้น (degree) ในปริมาณที่ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล<sup>10</sup> โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. องค์ประกอบทางด้านความรู้ความเข้าใจ (cognitive component) เป็นเรื่องของความเชื่อ (belife) การรับรู้ (perception) ของบุคคลที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง
2. องค์ประกอบด้านความรู้สึกผูกพัน (affective component) เป็นเรื่องของอารมณ์ ความรู้สึก และค่านิยมส่วนตัว ซึ่งมีแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ทำให้เกิดทัศนคติในทางใดทางหนึ่งต่อเรื่องนั้น ๆ เช่น ชอบหรือไม่ชอบ
3. องค์ประกอบทางด้านพฤติกรรม (behavioral component) เป็นความพร้อม หรือแนวโน้มของบุคคลที่จะแสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในทางใดทางหนึ่ง เช่น พร้อมที่จะช่วยเหลือหรือพร้อมที่จะต่อต้าน เป็นต้น

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสมัครใจ และถูกต้องตามกฎหมายของสมาชิกในสังคม ซึ่งมีจุดมุ่งหมายโดยตรง และทางอ้อมที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย การดำเนินงานของหน่วยการปกครองไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติก็ตาม

วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง กระบวนการอบรมกล่อมเกลாதองการเมืองซึ่งจัดว่าเป็นแบบแผนของทัศนคติและการเรียนรู้ของบุคคล ที่มีต่อการเมืองในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชน (สังคม) นั้น โดยเกี่ยวข้องกับ 3 องค์ประกอบ

1. ความรู้ (cognitive orientation) จากการศึกษา เรียนรู้ เกิดเป็นความเชื่อต่าง ๆ ในความคิดในการเมือง เช่น เชื่อเรื่องรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทแห่งกฎหมาย
2. ความรู้สึก (affective orientation) ที่ เกี่ยวกับการยอมรับ หรือปฏิเสธเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือความเชื่อทางการเมือง เช่น ผู้ปกครองปฏิบัติไม่ดีประชาชนไม่พอใจ จึงชุมนุมประท้วง
3. การประเมิน (evaluative orientation) เป็นความคิดเห็นประเมินผลออกมาว่าใช่หรือไม่ เมื่อมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จะตีความเห็นด้วยหรือไม่ วัฒนธรรมทางการเมืองในการวิจัยนี้ และลักษณะของครอบครัวของสังคมไทยให้หมายรวมถึงวัฒนธรรมทางการเมืองภาคเหนือหรือวัฒนธรรมลานนาไทยด้วยการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง (direct election) หมายถึง การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดไปลงคะแนนเสียงเลือกคณะผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้ามาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยตนเอง

<sup>10</sup> ไพบุลย์ ช่างเรียน, สารานุกรมศัพท์ทางสังคมวิทยา (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2531) หน้า 7.



การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยทางอ้อม (indirect election) หมายถึง การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดตามจำนวนที่พึงมี แล้วให้สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งไปลงมติโดยเสียงข้างมากเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง

ข้าราชการประจำ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอทุกอำเภอ และข้าราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในระดับหัวหน้าแผนกขึ้นไป ในจังหวัดพิษณุโลก

นักการเมืองท้องถิ่น หมายถึง สมาชิกสภาจังหวัดพิษณุโลก รวมทั้งคณะกรรมการธิการสามัญ และวิสามัญต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด

### การนำเสนอ

ผู้วิจัยได้เสนอบทวิจัยไว้ตามลำดับ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ จะกล่าวถึงเค้าโครงทั่วไปของวิทยานิพนธ์ อาทิ สภาพปัญหาทั่วไป วัตถุประสงค์ สมมติฐานในการศึกษา นิยามศัพท์ วิธีการศึกษาวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 กล่าวถึงกรอบทฤษฎี และแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง ด้านทัศนคติ ทัศนคติทางการเมือง ความสำคัญทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ของกลุ่มประชากรวิจัยแนวความคิดในการ ปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป โดยเฉพาะหลักการ และวัตถุประสงค์

บทที่ 3 ในส่วนที่หนึ่งกล่าวถึง การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนถึง ลักษณะโครงสร้างตามกฎหมายปัจจุบัน และอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ

และในส่วนที่สองจะกล่าวถึงสาระสำคัญของ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 วิเคราะห์เปรียบเทียบกับร่าง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... ในส่วนที่เกี่ยวกับผลดีผลเสียของรูปแบบโครงสร้างและการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทที่ 4 กล่าวถึงระเบียบวิธีการในการวิจัยเรื่องนี้ ตั้งแต่การสร้างเครื่องมือในการวิจัยการตรวจสอบเครื่องมือ การกำหนดประชากร และกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย การกำหนดตัวแปรที่เกี่ยวข้อง การรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มา

บทที่ 5 จะเป็นการแสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูล และการทดสอบสมมติฐานที่ได้นำเสนอในบทที่ 1

บทที่ 6 เป็นการสรุปผลการวิจัย พร้อมทั้งขอเสนอแนะ