

บทที่ 5

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ ซึ่งเป็นบทสุดท้าย จะเป็นการประมวลจากการนำเสนอเรื่องราวในบทต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ตอนต้น นอกจากนี้จะเป็นการวางข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปกครองตำบลในเรื่องของสถานะการปกครองที่มีผลจากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ โดยจะได้พิจารณาถึงหลักของการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น รวมถึงแนวทางการกำหนดนโยบายของรัฐที่สอดคล้องกับสภาพของประเทศ และสภาพของตำบลโดยทั่วไป ตลอดจนพิจารณาทิศทางสถานะของตำบลที่ควรจะเป็นไปในอนาคตต่อไป

5.1 บทสรุป

นโยบายการกระจายอำนาจ ก็เป็นหนึ่งในนโยบายหลายๆ นโยบายของรัฐที่ต้องกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานในภารกิจด้านต่างๆ ของรัฐบาล และสะท้อนถึงเจตนารมณ์และแนวความคิดของรัฐจากนโยบายนั้นๆ โดยนโยบายของรัฐในการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลที่สำคัญๆ มีด้วยกัน 4 ช่วง คือ

1. สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สภาพแวดล้อมของนโยบายในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า

อยู่หัว

สภาพทางสังคมในสมัยรัชกาลที่ 5 มีโครงสร้างทางสังคมแบ่งเป็น 2 ชั้นชั้น คือ ชั้นปกครอง อันได้แก่ กษัตริย์และขุนนาง และชั้นชั้นผู้ถูกปกครอง อันได้แก่ ไพร่และทาส ซึ่งเป็นการจัดระเบียบสังคมไทยที่มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยา และสร้างระบบศักดินาและระบบไพร่เพื่อรองรับแนวคิดการจัดระเบียบทางสังคม

และในระยะเวลาที่ผ่านมาไพร่และทาส ก็เป็นฐานของอำนาจที่สำคัญของชนชั้นปกครองคือ กษัตริย์และขุนนาง เมื่อจำนวนไพร่และทาสของฝ่ายใดลดลงก็จะทำให้อำนาจของอีกฝ่ายลดลง ถ้าเป็นกรณีของกษัตริย์พระราชอำนาจก็อาจลดลงจนอาจทำให้ถูกแย่งราชบัลลังก์ได้ ซึ่งปรากฏในหลายต่อหลายครั้งในสมัยอยุธยา และในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ประสบปัญหานี้เช่นเดียวกัน ไม่สามารถเกณฑ์คนมาทำราชการได้อย่างที่ควรจะได้ และอำนาจของพระองค์ลดน้อยลง นอกจากนั้นสภาพการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารที่ยากลำบากระหว่างเมืองต่างๆกับเมืองหลวง จึงทำให้การติดต่อสื่อสารของทั้งสองส่วนใช้เวลานานและล่าช้ามาก การควบคุมดูแลและปกครองเมืองต่างๆ จึงทำได้ลำบาก ล่าช้าและไม่ทันแก้ปัญหาอยู่เสมอ

สภาพทางเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจจากผลกระทบของสัญญาเบาว์ริงในปี 2398 ทำให้สภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะเศรษฐกิจการค้าแบบเสรี มีระบบเศรษฐกิจแบบแลกเปลี่ยนและใช้เงินตรามากขึ้น การค้าผูกขาดโดยรัฐจึงต้องยกเลิก และเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มคนอื่นๆ ทางสังคม เช่น ขุนนาง พ่อค้าชาวจีน ตลอดจนชนชาติต่างๆที่เข้ามาทำการค้า ทำให้การควบคุมทางเศรษฐกิจอันเป็นที่มาอันหนึ่งของอำนาจของกษัตริย์เริ่มลดลงและกระจายไปสู่กลุ่มต่างๆแทน ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่กลุ่มสังคมอื่น ถ้าสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวและเปลี่ยนแปลงแบบนี้ได้

สภาพทางการเมืองการปกครอง เป็นช่วงที่มีการรุกรานและขยายอิทธิพลจากประเทศตะวันตก คืออังกฤษและฝรั่งเศส โดยอาศัยกำลังอาวุธ ระบบการปกครองของไทยที่ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมหัวเมืองต่างๆที่ห่างไกล และยังรวมทั้งอารยธรรมความเจริญของชาวตะวันตกในเรื่องต่างๆรวมทั้งระบบการเมืองการปกครองที่มีประสิทธิภาพมากกว่า และในส่วนของภายในประเทศเองระบบการปกครองของไทยที่ใช้กันมาในอดีตเริ่มประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมต่างๆที่เกิดขึ้น และไม่สามารถใช้ในการปกครองดูแลควบคุมหัวเมืองให้เป็นปึกแผ่น ตลอดจนแก้ไขปัญหาของประชาชนในเมืองต่างๆที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ นอกจากนั้นอำนาจของรัชกาลที่ 5 ในช่วงแรกที่ทรงครองราชย์ ก็ตกอยู่ในมือของขุนนางผู้ใหญ่ในขณะนั้น ที่มีอำนาจมาตั้งแต่สมัยต้น



รัตนโกสินทร์

นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ด้วยสภาพแวดล้อมต่างๆ ในช่วงนี้ก็มีกำหนดนโยบายคือ พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2440 โดยกำหนดให้มีรูปแบบการปกครองตั้งแต่ระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อันเป็นการกำหนดรูปแบบการปกครองตำบลที่ชัดเจนเป็นครั้งแรก ให้มีการจัดตั้งการปกครองในรูปแบบตำบลทั่วประเทศ และมีการกำหนดเขตแดนตำบล อาณาเขตให้ท้องถิ่นได้ปกครองกันเองจากการเลือกผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นๆ เป็นกำนัน นอกจากนั้นยังกำหนดหน้าที่และการปฏิบัติงานให้แก่ตำบล เช่น มีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตตำบล มีอำนาจในการเป็รียบเทียบความแพ้ตลอดจนกำหนดการควบคุมความประพฤติและบทลงโทษแก่กำนัน โดยถ้ากำนันทำผิดก็ได้รับโทษมากกว่าที่กฎหมายกำหนด และกำนันจะออกจากตำแหน่งได้โดยการลาออกผู้ใหญ่บ้านในตำบลโดยเสียงข้างมากขอเปลี่ยนกำนัน รวมทั้งมีความผิดหรือไม่สามารถทำหน้าที่ได้เรียบร้อย ผู้ว่าราชการเมืองจะให้เลือกกำนันใหม่ได้

ผลกระทบของนโยบายต่อสถานะการปกครองตำบล

ผลจากการกำหนดนโยบายของพระองค์ก็ทำให้ตำบลมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคอีกหน่วยหนึ่งรองจากอำเภอและจังหวัดเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่อาศัยคนในท้องที่มาช่วยดำเนินการ เพื่อความสะดวกของรัฐบาลกลางในการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยไม่ต้องส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปปกครองในตำบล จากปัญหาทางสภาพแวดล้อมในเรื่องของเอกภาพของประเทศ ที่ต่อสู้กับอำนาจภายนอกประเทศ เพื่อเอกภาพของชาติและกับเหล่าขุนนางเพื่อเอกภาพของพระมหากษัตริย์ในการปกครองประเทศ นโยบายในช่วงนี้จึงเป็นการกำหนดสถานะแรก คือ "การปกครองส่วนภูมิภาค" ให้แก่ตำบลเป็นครั้งแรกทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม โดยส่งข้าราชการจากทางจังหวัดและอำเภอเข้าไปควบคุมดูแลในตำบลต่างๆ ให้เป็นเสมือนแขนขาของอำเภอและจังหวัด ตามพรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2440 ที่กำหนดหน้าที่และข้อบังคับในการปฏิบัติงานต่อตำบลและบุคลากรในตำบลและในทางปฏิบัติจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองของประชาชนในตำบล

2. สมัยของรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม

สภาพแวดล้อมของนโยบายในสมัย 2481-2487

สภาพทางสังคม มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมในระดับบน จากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ทำให้อำนาจของกษัตริย์และขุนนางเปลี่ยนแปลงไปอยู่ในกลุ่มข้าราชการประจำและพลเรือนที่เป็นผู้ปฏิบัติล้มการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โครงสร้างในระดับบนจึงเปลี่ยนแปลงไปอยู่ที่คณะผู้ยึดอำนาจ ซึ่งเป็นข้าราชการโดยส่วนใหญ่ และต่อมาในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงชนชั้นผู้ปกครองก็ตกอยู่ในมือของทหารโดยส่วนใหญ่ เช่นในยุคของจอมพล.

สภาพทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการเปิดเศรษฐกิจของตนแบบเสรีผูกติดกับตลาดโลก และเกิดปัญหาวิกฤตการณ์ต่อเศรษฐกิจไทยในหลายปัญหา ทำให้รัฐบาลในสมัยนี้จึงต้องแก้ไขปัญหาเหล่านี้ด้วยการใช้แนวคิดเศรษฐกิจชาตินิยมที่รัฐเป็นผู้สนับสนุนให้คนไทยทำธุรกิจการค้า เพื่อลดอิทธิพลของชาวต่างประเทศที่มีบทบาทครอบงำในประเทศไทย โดยรัฐเป็นผู้วางนโยบายและกำหนดวิธีการต่างๆ ให้การสนับสนุนแก่คนไทย รวมทั้งดำเนินธุรกิจผูกขาด ซึ่งเปิดโอกาสให้นักการเมืองและข้าราชการเข้ามามีธุรกิจการค้าโดยร่วมมือกับพ่อค้าคนจีนอันเป็นฐานอำนาจอย่างหนึ่งจากการเข้ามามีบทบาท ในธุรกิจต่างๆ ของนักการเมืองและข้าราชการ

สภาพทางการเมืองการปกครอง มีการต่อสู้แย่งอำนาจทางการเมืองกับพวกเสรีนิยมอยู่ตลอดเวลา ผลัดกันขึ้นมามีอำนาจทางการเมือง จอมพล. ได้ดำเนินนโยบายชาตินิยม สร้างเอกภาพของชาติเพื่อต่อสู้กับมหาอำนาจอาณานิคมรวมคนในประเทศโดยการสร้างนโยบายต่างๆ และโครงการต่างๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นวิธีในการสร้างอำนาจทางการเมืองของผู้นำให้มั่นคงในการต่อสู้กับอำนาจของประเทศตะวันตกที่อยู่ภายนอกประเทศและภายในประเทศกับพวกเสรีนิยม

นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลในสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม
ในช่วง 2481-2487

รัฐบาลได้กำหนดพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2486)

โดยกำหนดเพิ่มเติมจากรบ. ลักษณะปกครองท้องถิ่นเดิม ให้กำนันมีคณะกรรมการตำบล
 คอยให้คำปรึกษาแนะนำต่อกำนัน และให้กำนันได้รับเงินเดือนที่ไม่ใช่จากเงินงบประมาณ
 ประเภทเงินเดือน และได้เปลี่ยนแปลงที่มาของของกำนันให้อำเภอเป็นผู้คัดเลือก
 จากผู้ใหญ่บ้านในตำบล นอกจากนั้นยังให้กำนันรักษาวินัย มีการลงโทษเสมือน
 ข้าราชการ โดยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม ตลอด
 จนให้ปลัดอำเภอประจำตำบลมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกำนันในตำบลนั้น

ผลกระทบของนโยบายต่อสถานะการปกครองตำบล

การกำหนดนโยบายนี้กับตำบลทำให้เกิดผลกระทบไปในแนวทางของ
 การกำหนดสถานะแก่ตำบลในรูป "หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น โดย
 เฉพาะตัวของ "กำนัน" ที่เป็นผู้ปกครองในตำบลที่มีลักษณะคล้ายกับข้าราชการหรือ
 เป็นคนของทางราชการ มากกว่าการเป็นตัวแทนของราษฎร ตั้งแต่การเลือกกำนัน
 ที่มาจากนายอำเภอคัดเลือก การมีระเบียบวินัยควบคุมกำนัน มีเงินประจำเดือน
 คล้ายกับเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งนโยบายในช่วงนี้ก็เป็นการตอกย้ำและผูกมัด
 ให้ตำบล มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ "กำนัน"
 กลายเป็นเสมือนข้าราชการที่เป็นผู้นำของตำบล มีลักษณะของการเป็นตัวแทนของ
 ทางราชการมิได้เป็นตัวแทนของประชาชน ที่ประชาชนเลือกเพื่อการปกครองตนเอง
 แต่อย่างใด และกลายเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคไปโดยสมบูรณ์ จากองค์
 ประกอบของบุคลากรผู้ปกครองในตำบล อันทำให้แนวทางการดำเนินงานของตำบล
 ย่อมเป็นไปในแนวทางของตัวแทนรัฐ(การปกครองส่วนภูมิภาค) มากกว่าแนวทางของ
 ตัวแทนของประชาชน(การปกครองส่วนท้องถิ่น)

สภาพแวดล้อมของนโยบายในสมัย 2491-2500

สภาพทางสังคมในช่วงนี้ เริ่มมีการฟื้นฟูและมีการพัฒนาประเทศภายหลัง
 จากสงคราม มีการสร้างกิจการพื้นฐานสาธารณูปโภคขึ้นมากมาย โดยได้รับความ
 ช่วยเหลือจากอเมริกาที่เข้ามามีบทบาทในภูมิภาคนี้ ทำให้สังคมไทยมีการพัฒนาจาก
 ความช่วยเหลือทั้งทางด้านการเงินและความรู้วิชาการต่างๆ ทำให้ประเทศไทย
 เริ่มมีการพัฒนาประเทศในด้านเทคนิคการผลิต การคมนาคมต่างๆ ตลอดจนรับเอา
 วัฒนธรรมทางตะวันตกในส่วนองวัฒนธรรมทางการเมือง เช่น การใช้ดีปาร์ก

สภาพทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้เน้นหนักนโยบายชาตินิยมในทางเศรษฐกิจเหมือนเดิม และได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้นักการเมืองและข้าราชการชั้นสูงได้เข้ามาทำธุรกิจและแสวงหาผลประโยชน์อยู่ในรัฐวิสาหกิจจากการเป็นผู้บริหารหรือทำการค้ากับรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นฐานสนับสนุนตนในทางการเมืองและใช้อิทธิพลทางการเมืองของตนให้เป็นประโยชน์ในการประกอบธุรกิจและยังเข้าไปมีผลประโยชน์อยู่ในธุรกิจของคนจีนที่ได้รับการกีดกันจากนโยบายชาตินิยม โดยเข้าไปให้ความคุ้มครอง ทำให้ธุรกิจต่างๆกลายเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์แก่ข้าราชการและนักการเมืองจากสภาพเศรษฐกิจไทยที่เป็นระบบการค้าเสรีมากขึ้น

สภาพทางการเมืองการปกครอง จอมพลป. ยังต้องรักษาอำนาจของตนภายในกลุ่มทหารที่มีการแข่งขันกันระหว่างจอมพลสฤษดิ์และพลตำรวจเอกเผ่า เพราะอำนาจทางการเมืองของประเทศอยู่ที่คนทั้งสาม กลายเป็นการเมืองในรูปของอำนาจฐานสาม จอมพลป. ต้องใช้วิธีการต่างๆเพื่อรักษาอำนาจของตน เช่น การอาศัยสถานภาพที่ดีในสายตาของต่างประเทศ การประนีประนอมยอมขอมระหว่างกลุ่มคนทั้งสอง การใช้นโยบายประชานิยมเพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนที่จะเป็นฐานอำนาจถ่วงดุลย์จากกลุ่มอำนาจทั้งสอง

นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลในสมัย 2491-2500

ในช่วงนี้ได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบล โดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล 2499 โดยในส่วนของคำสั่งฯได้กำหนดรูปแบบ"สภาตำบล"ให้แก่ตำบล ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับข้าราชการในรูปของการทำงานคณะกรรมการตำบลที่มาจากทั้งฝ่ายของข้าราชการและประชาชนในตำบล กับสมาชิกสภาตำบลที่มาจากการเลือกของประชาชนในตำบลในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการปูพื้นฐานในการทดลองการมีสถานะเป็นการหน่วยการปกครองท้องถิ่น และในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลก็กำหนดสถานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้แก่ตำบล โดยมีองค์ประกอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น จากการกำหนดสถานะการปกครองท้องถิ่นแก่ตำบลในช่วงนี้แก่ตำบล

ผลกระทบของนโยบายต่อสถานะการปกครองตำบล

แม้จะได้มีการจัดตั้งสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่ก็ยังมีได้มีการยกเลิก พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457 ที่ยังผูกพัน และเป็นตัวกำหนดสถานะให้แก่ตำบลในรูปของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคอยู่ อันทำให้ตำบลเกิดสถานะที่ซ้อนกันในตัว คือ เป็นทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ตาม พรบ. ลักษณะการปกครองท้องที่ และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำสั่งและพระราชบัญญัติในปี 2499 ด้วยปัญหาความซ้อนของสถานะการปกครองของตำบลที่เกิดขึ้น ก็เป็นสาเหตุหนึ่งให้การดำเนินของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ประสบปัญหา เนื่องจากการขาดแนวทางและเป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจนเพียงพอ เพราะสถานะของการปกครองของทั้งสองสถานะนั้นมีเป้าหมายที่ต่างกันและขัดแย้งกันในเป้าหมายของแต่ละสถานะ อันทำให้การดำเนินงานของตำบลตามคำสั่งและระเบียบกฎหมายดังกล่าวล้มเหลว เนื่องจากความสับสนจากความซ้อนของสถานะต่อรัฐบาลและบุคลากรในตำบลเอง

3. สมัยรัฐบาลเผด็จการทหาร

สภาพแวดล้อมนโยบายในสมัยรัฐบาลเผด็จการทหาร

สภาพทางสังคม จากการพัฒนาประเทศโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม มีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการขยายตัวมีชุมชนต่างๆ การอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่ตัวเมือง มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องอาชีพ ที่อยู่อาศัย เกิดปัญหาชุมชน และเกิดชนกลุ่มใหม่ทางสังคมได้แก่ นักธุรกิจในการกิจการต่างๆ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มนิสิตนักศึกษา ทั้งหมดนี้ก็มาจากผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลนี้

สภาพทางเศรษฐกิจ เป็นช่วงที่มีการเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งได้มีการจัดสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ ขึ้นมากมาย เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ โดยให้เอกชนต่างๆ เป็นผู้มากกว่ารัฐเป็นผู้นำเป็นนโยบายทุนนิยมเสรี ผู้นำในช่วงนี้ก็มิได้เข้าลงทุนธุรกิจส่วนตัว หรือให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจกิจการต่างๆ เพื่อเป็นฐานอำนาจให้แก่ตนด้วย

สภาพทางการเมืองการปกครอง เป็นช่วงที่ทหารขึ้นมามีอำนาจสูงสุดและผูก

ขาดอำนาจไว้ที่ผู้นำในแต่ละรัฐบาล โดยเน้นการพัฒนาประเทศมากกว่าการพัฒนาทาง การเมืองที่อาจส่งผลกระทบต่ออำนาจของผู้นำ ทำให้สภาพทางการเมืองการปกครอง ในช่วงนี้ถูกแช่แข็ง และตกอยู่ในมือของผู้นำทหาร โดยประชาชนขาดการมีส่วนร่วม ทางการเมือง รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดเองเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลสมัยรัฐบาลเผด็จการทหาร

ในช่วงนี้จะมีการกำหนดนโยบายออกมาคือ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 โดยกำหนดรูปแบบตำบลขึ้นใหม่แต่มิได้ใช้บังคับทุกตำบล ตามโครงการ พ.พ.ป. ให้มีสภาตำบลที่มีคณะกรรมการสภาตำบลเป็นคณะบริหารงานอันประกอบด้วย ข้าราชการและประชาชนในตำบลในลักษณะการทำงานร่วมกัน และจัดระบบวิธีการทำงานสมัยใหม่ในการบริหารงานตำบล เช่น มีการประชุม มีเลขานุการประจำตำบลจากความหลากหลายในรูปแบบของการจัดการปกครองตำบล และสถานะในการปกครองตำบลที่แตกต่างดังกล่าว ปรากฏว่า มีการจัดการปกครอง ตำบลขึ้นกันถึง 4 รูปแบบภายในประเทศ คือ 1) การจัดการปกครองตำบล ตาม พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457 2) การจัดการปกครองตำบลตาม คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 3) การจัดการปกครองตำบลตาม พรบ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล 2499 4) การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 จึงมีการสุบเลิกการจัดการปกครองในรูปแบบที่ 2, 3 และ 4 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และ ให้จัดตั้งสภาตำบลตามประกาศทั่วประเทศ โดยให้มีคณะกรรมการสภาตำบลมาจาก คนในท้องถิ่นนั้น โดยมีที่ปรึกษาและเลขานุการมาจากทางราชการ และตำบลมีหน้าที่ ในเรื่องของการพัฒนาภายในตำบลร่วมกับทางราชการ โดยการจัดทำแผน โครงการ ต่างๆร่วมกับทางราชการ

ผลกระทบจากนโยบายต่อสถานะการปกครองตำบล

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 จัดตั้งตำบลในรูปแบบใหม่ ขึ้น เป็นการกำหนดตำบลให้มีสถานะเป็น "การปกครองส่วนภูมิภาค" มากกว่า จาก การควบคุมของทางอำเภอในการปฏิบัติงานพัฒนาของตำบล ตำบลในช่วงนี้จะเป็น เครื่องมือในการพัฒนาประเทศของรัฐ จากนโยบายจากส่วนกลางที่ต้องการพัฒนา

ประเทศให้มีความเจริญ โดยการกำหนดนโยบายแก่ตำบลให้ตำบลเป็นอุปกรณ์ของการพัฒนาให้ความร่วมมือแก่ทางราชการในการพัฒนา และเน้นระบบการทำงานของท้องถิ่นของคนในตำบลให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากกว่าจะให้มีการปกครองตนเอง ตำบลในช่วงนี้จึงเป็นการกลับมาที่มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคของตำบลอีกครั้งหนึ่ง โดยเปลี่ยนบทบาทในฐานะเป็นองค์กรพัฒนาในท้องถิ่นร่วมกับทางราชการ และการกำหนดจากส่วนกลางที่คิดว่าตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ทำให้สถานะของการปกครองท้องถิ่นของตำบลที่มีมาในปี 2499 เริ่มลดลง การริเริ่มกำหนดความต้องการของท้องถิ่นได้หมดไป กลายเป็นหน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่ตามโครงการแผนงานที่ใช้กำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งก็คือ ลักษณะของการปกครองส่วนภูมิกษณนั้นเอง การยกเลิกการจัดการปกครองตำบลที่หลากหลายให้มีรูปแบบเดียวตามประกาศเป็นการยุบเลิกบทบาทและสถานะของตำบลในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิง และทำให้ตำบลมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคแต่เพียงอย่างเดียว จาก พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่เดิมที่กำหนดให้ ตำบลเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาค โดยอาศัยกำนันเป็นตัวจักรสำคัญในการปกครอง และจากประกาศดังกล่าว โดยทางส่วนกลางมุ่งให้ตำบลเป็นหน่วยงานพัฒนาท้องถิ่นโดยรัฐ แต่อาศัยคนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ในรูปของคณะกรรมการที่มาจากคนในท้องถิ่นตลอดจนผู้นำในท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และมีข้าราชการของตำบลหรืออำเภอคอยช่วยกันร่วมมือบริหารงานภายในตำบล ซึ่งได้กำหนดหน้าที่อันเป็นกิจการของทางราชการเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนาความเจริญของท้องที่ต่างๆในแต่ละตำบล ซึ่งจากนโยบายทั้งสองเป็นการทำให้ตำบลมีสถานะแต่เพียง "หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค" แต่เพียงอย่างเดียว ในการรองรับสนองตอบต่อการพัฒนาประเทศของรัฐบาลในยุคนี้ นั่นเอง เพราะต้องปฏิบัติตามนโยบาย โครงการพัฒนาต่างๆจากทางรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว และขาดอำนาจในการริเริ่มตัดสินใจปัญหาในท้องถิ่นของตนตามความต้องการของท้องถิ่นในทุกๆเรื่อง

4. สมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย

สภาพแวดล้อมของนโยบาย

สภาพทางสังคมในช่วงนี้นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม

มีชนชั้นใหม่เกิดขึ้นในสังคม คือ ชนชั้นกลาง ที่มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นต่อสังคมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น เหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 นอกจากนั้นสภาพการคมนาคมและเทคโนโลยีการสื่อสารมีการพัฒนาจนคนในประเทศสามารถติดต่อกับคนภายในและภายนอกประเทศได้ในเวลาอันรวดเร็วมากขึ้น และจำนวนอุปกรณ์การสื่อสารของคนไทยก็มีเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนบทบาทของสื่อมวลชนก็มีคุณภาพและเสรีภาพมากขึ้นในกานนำเสนอต่อประชาชน และทำหน้าที่ตรวจสอบเสนอมุมมองต่างๆของเหตุการณ์ในประเทศ โดยรัฐไม่สามารถปิดกั้นได้อีกต่อไป

สภาพทางเศรษฐกิจ มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นและระบบเศรษฐกิจไทยก็ได้เปิดสู่เศรษฐกิจโลกจนกลายเป็นตลาดเดียวกัน มีการลงทุนของคนไทยในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจโลกและระบบเศรษฐกิจไทยต่างก็มีผลกระทบซึ่งกันและกัน รวมทั้งระบบเศรษฐกิจโลกก็เป็นไปในแนวทางระบบทุนนิยมเสรีอันสอดคล้องกับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ถ้าระบบการเมืองหรือสภาพแวดล้อมของประเทศใดไม่สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจก็จะทำให้เศรษฐกิจตกต่ำลงไปด้วย

สภาพทางการเมืองการปกครอง ได้ไปสู่ยุคของประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ซึ่งสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่างภายในประเทศ และสอดคล้องกับระบบการปกครองของทั่วโลกที่เป็นประชาธิปไตย รวมทั้งบทบาทของกลุ่มพลังสังคมต่างๆที่ช่วยกันประคองและกระตุ้นให้นำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งบทบาทของข้าราชการประจำก็ลดลงในการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง ทำให้สภาพแวดล้อมในช่วงนี้เป็นยุคของกระแสในการนำไปสู่ประชาธิปไตย นักการเมืองก็ได้พยายามแก้ไขกฎหมายต่างๆให้เป็นประชาธิปไตย รวมทั้งการปกครองตนเองของตำบลให้สอดคล้องกับกระแสของสังคม

นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย

รัฐบาลชุดนี้ได้กำหนดรูปแบบของตำบลออกเป็น 2 รูปแบบ คือ ตำบลที่มีรายได้ติดต่อกัน 3 ปีไม่ต่ำกว่า 150,000 บาทในแต่ละปี ก็ให้มีรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ก็ให้มีรูปแบบสภาตำบลโดยสภาตำบลจะมีรูปแบบองค์กรโดย มีคณะทำงานจากคนในท้องถิ่น และมีรายได้ของตนเองพอสมควร

มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เหมือนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นทั่วไป แต่ส่วน
องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรูปแบบการทำงานในรูปแบบสภา มีราษฎรได้เป็นของตน
เองมากกว่าสภาตำบล และมีอิสระในการออกข้อบัญญัติตำบล มีพนักงานเป็นของตน
เอง และอำนาจหน้าที่เหมือนองค์กรปกครองท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งก็เป็นขั้นตอนในการ
พัฒนาตำบลไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น จากสภาตำบลไปสู่องค์การบริหารส่วนตำบล
โดยใช้เกณฑ์ความพร้อมทางการเงินซึ่งท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ผลกระทบของนโยบายต่อสถานะการปกครองตำบล

การกำหนดนโยบายออกมาในรูปของ พรบ. สภาตำบล และองค์การบริหาร
ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น ซึ่งเป็นการกำหนดสถานะของตำบลในการเป็น
หน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาอีกครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบบ
ประชาธิปไตยที่มีการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการพัฒนาการปกครองประเทศ
แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะมีการกำหนดสถานะดังกล่าวให้แก่ตำบลในสถานะหน่วยการ
ปกครองท้องถิ่น แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นเช่นเดียวกับในสมัยของรัฐบาลของจอมพลป.
และมีมากยิ่งขึ้น ขึ้นกว่าในสมัยของจอมพล ป. คือ จากผลของนโยบายดังกล่าว ทำ
ให้ตำบลมีสถานะในการปกครองซ้อนกัน จาก พรบ. ลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ยังมิได้ยก
เลิก กับพระราชบัญญัติใหม่นี้ ทำให้สถานะของการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น
และหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซ้อนกันอยู่ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและความสับสนต่อผู้
ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ปกครองในตำบลและประชาชนในตำบล ถึงบทบาทของตำบล
และแนวทางในการบริหารงานของตำบลจากสถานะที่ซ้อนกันอยู่นี้ และจากพัฒนาการ
ที่เปลี่ยนแปลงไปมาในเรื่องของสถานะจากปี 2440 เป็นต้นมา รวมทั้งยังก่อให้เกิด
ความซ้อนแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาลในเรื่องของ
พื้นที่ที่มีติดต่อกัน และยังไม่ชัดเจนมากนัก และอาจจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนใน
การพัฒนาความเจริญในเขตนั้นอย่างแท้จริงเมื่ออยู่ในการปกครองบริหารของตำบลใน
สถานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น และโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จะได้
รับผลกระทบจากสถานะของการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นของตำบล เนื่องจากมีพื้นที่
ในการดำเนินงานพื้นที่เดียวกัน และมีภารกิจหน้าที่เหมือนๆ กัน ซึ่งทำให้มีผลกระทบ
ต่อความอยู่รอดของ อบจ. และตำบลด้วยในการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย

ต่อไป และยังมีปัญหาในเรื่องอื่นๆตามมามากมาย จากปัญหาเรื่องของสถานะของ ตำบลที่มีสองสถานะซ้อนกันอยู่ภายในตำบลที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองตำบล ตลอดจนตัวพรบ.นี้เอง ก็ยังกำหนดออกมาโดยมิได้คำนึงถึงองค์ประกอบ หรือหลักการปกครองท้องถิ่นโดยการพิจารณาอย่างรอบคอบ และศึกษาอย่างละเอียดเพียงพอ กำหนดออกมาเพื่อตอบรับและไปตามกระแสของ "รัฐบาลประชาธิปไตย" โดยมิได้คำนึงถึงการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศและท้องถิ่น จึงเป็นประโยชน์ในทางการเมืองมากกว่าประโยชน์ของการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น และสร้างปัญหาต่อการทำงานดำเนินงานการปกครองตนเองตำบลจากสถานะที่ซ้อนกันภายในตำบล และสร้างปัญหาต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ จนอาจจะทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ตำบลให้ตำบลมีสถานะการปกครองท้องถิ่นในครั้งนี้อยู่เหมือนเช่นในอดีต แม้จะเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยก็ตาม

จากพัฒนาการที่ผ่านมาของตำบล เราจะเห็นว่านโยบายของรัฐในการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลยังขาดความชัดเจนและมีความไม่แน่นอนในแต่ละยุคแต่ละสมัย แล้วแต่ลักษณะสภาพแวดล้อม และแนวความคิดผู้นำเป็นสำคัญ ในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบล ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงกลับมาอยู่ตลอดเวลา ระหว่างสถานะของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สถานะของตำบลขาดความต่อเนื่อง อันส่งผลต่อตำบลที่ขาดแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เพราะมีการสะดุดชะงักงันอยู่ตลอดเวลาที่ผ่านมา ทำให้การทำงานของตำบลที่ผ่านมา และหาบทบาทของตำบลเองไม่พบ "สถานะ" นั้นเป็นเสมือนเป้าหมายที่สำคัญของตำบลในการดำเนินงานบริหารงานของตำบล เป็นเสมือนเข็มทิศคอยชี้แนวทางในการดำเนินงานของตนถ้าเป้าหมายไม่ชัดเจน และเปลี่ยนแปลงไปมากก็จะทำให้ตำบลไม่สามารถดำเนินกิจการต่างๆในการปกครองตำบลไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป้าหมายของการเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่างกันอย่างสิ้นเชิง สถานะจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ และเป็นที่มาของความสำเร็จของการดำเนินงานของตำบลที่รัฐบาลในแต่ละยุคต้องคำนึงถึง และให้ความสนใจในการกำหนดนโยบายในการกระจายอำนาจ

ของรัฐในแต่ละยุคด้วย การกำหนดสถานะของตำบลของรัฐ จะมีความสำคัญต่อการกระจายอำนาจไปสู่ตำบล เพราะจะเป็นตัวชี้ว่า รัฐมีทิศทางในเรื่องของ "อำนาจ" ไปสู่ "ตำบล" อย่างไร และมีแนวทางแก้ไขปัญหาความซ้อน และสับสนของสถานะของตำบลที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ หรือจะก่อให้เกิดปัญหาสะสมต่อไปเรื่อยๆ เกี่ยวกับสถานะของตำบลในอนาคตดังเช่นพัฒนาการในการกำหนดสถานะให้แก่ตำบลในอดีตที่ผ่านมา

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. ลดความซ้อนของรูปแบบการปกครอง

การปกครองของตำบลในปัจจุบันมีสถานะ 2 สถานะ คือ "หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค" และ "หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น" ในสถานะการปกครองในรูปแบบของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคของตำบล ยังมาจากกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ภารกิจ แก่ตำบล ให้เป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม เหล่านั้นอยู่ การกำหนดสถานะ "หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น" ให้แก่ตำบลแล้ว จะทำให้ภารกิจของตำบลเพิ่มมากขึ้น จนไม่สามารถปฏิบัติภารกิจทั้งสองฐานะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้ารัฐบาลต้องการให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ต้องยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่จำเป็น และผูกพันให้ตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค มิฉะนั้นสถานะการปกครองของตำบลก็จะขาดความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติงาน และย่อมเอนเอียงไปยังประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเลือกผู้บริหารงานในตำบล แต่ข้าราชการส่วนภูมิภาคก็ยังเป็นผู้บังคับบัญชาของพวกเขาตามสายการบังคับบัญชาของการปกครองส่วนภูมิภาค อันอาจจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของส่วนกลาง เมื่องานบางอย่างของส่วนกลางตำบลไม่ได้จัดทำ หรือกระทำได้ในฐานะตัวแทนของรัฐจากกฎหมายต่างๆ ของกระทรวง ทบวง กรม เนื่องจากมีภารกิจภายในท้องถิ่นอยู่มาหลาย และกิจการของตำบลก็อาจจะกระทบจากการที่ตำบลต้องกระทำกิจการหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องใน

ฐานะราชการส่วนภูมิภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกิจการสาธารณะก็อาจกระทบกระเทือน จากการมีสถานะในการปกครอง 2 รูปแบบซ้อนกัน ดังนั้น รัฐก็มีทางเลือกสองทางในการให้ตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค

ทางเลือกแรก รัฐบาลจะให้ตำบลมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะต้องยกเลิก พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457 ที่มีอยู่ รวมทั้งกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม ที่ผูกมัดตำบลให้เป็นองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคที่ไม่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคง และเอกภาพของประเทศ เพื่อให้สถานะของตำบลมีความชัดเจน และสามารถบริหารกิจการของท้องถิ่นได้ตาม พรบ. ใหม่ เพื่อให้มีทั้งสองสถานะซ้อนกันอยู่ และปรับปรุงกฎหมายระเบียบต่างๆ ที่สอดคล้องกับ พรบ. ใหม่ในเรื่องของการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น และสนับสนุน สร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยให้ราชการส่วนภูมิภาคหยุดอยู่ที่จังหวัดและอำเภอ โดยให้ตำบลเป็นองค์กรปกครองพื้นฐานภารกิจในฐานะเป็นตัวแทนของทางอำเภอและจังหวัด จะต้องค่อยๆ ลดลงไป และเพิ่มบทบาทของการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น การยกเลิก พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ จะทำให้สถานะของตำบลมีความชัดเจน และมีสถานะตาม พรบ. ใหม่อย่างแท้จริง มิใช่มีสถานะซ้อนกัน และเป็นรูปแบบครึ่งๆ กลาง ๆ เช่น ปัจจุบัน

ทางเลือกที่สอง ประเทศไทยแต่เดิมมีการปกครองท้องถิ่นอยู่ถึง 5 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีถึง 7 รูปแบบด้วยกัน สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่กิจการต่างๆ พื้นที่ในการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ที่มีอยู่แล้ว ทำให้อาจเกิดความขัดแย้ง การแก่งแย่งผลประโยชน์แย่งงานกันทำ ซึ่งบางหน้าที่สภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลก็อาจจะทำไม่ได้ และด้วยสาเหตุเหล่านี้ อาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเบื่อหน่ายต่อการขัดแย้งของหน่วยการปกครองต่างๆ ในท้องถิ่น และผลการดำเนินงานของตำบลที่ไม่เกิดขึ้นคุ้ม

กับภาษีที่ตนเองต้องจ่ายไป

เมื่อสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จากพระราชบัญญัตินี้ก่อปัญหาในเรื่องความสับสน และความซ้ำซ้อนกับหน่วยการปกครองอื่นๆ และในตัวตำบลเองก็ตาม เราจึงควรที่จะลดความซ้ำซ้อนดังกล่าว โดยการยกเลิกความพยายามที่จะตั้งสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลรูปแบบใหม่ แต่อาจจะแก้ไขกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่ผูกพันการปกครองตำบลมากกว่า 100 ปีแล้ว ให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น ให้ตำบลซึ่งมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการพัฒนาท้องที่มากขึ้น มีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดบริการที่สังคมชุมชนสมัยใหม่ต้องการมากขึ้น นั่นคืออาจทำหน้าที่ของเทศบาลได้ด้วย เพราะปัจจุบันตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคจาก พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457 และฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจาก พรบ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 จึงควรปรับปรุงตำบลให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในท้องถิ่น ตาม พรบ. ที่ผูกพันเข้ามาอยู่เดิมมานานแล้ว มากกว่าจะไปสร้างรูปแบบสถานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นให้แก่ท้องถิ่นนั้นๆ แต่ควรจะปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้สอดคล้องกับท้องถิ่น มิฉะนั้น บุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็จะเกิดความสับสน ต่อแนวทางในการพัฒนาการปกครองของตำบลเพราะมีแนวทางถึงสองแนวทาง และมีกฎหมายรองรับถึง 2 ฉบับด้วยกัน เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว เราควรที่จะปรับปรุงและใช้กฎหมายที่มีอยู่เดิม เพื่อตอบรับกับการกระจายอำนาจที่รัฐต้องการ และปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพสภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มิฉะนั้นก็จะเกิดปัญหาต่อผู้ปฏิบัติงานในตำบล เช่น กำนัน ที่ต้องมี 2 ฐานะ สวมหมวกสองใบ ตัวแทนของทางราชการ และตัวแทนของราษฎร ซึ่งทำให้บทบาทของกำนันอาจจะสับสน และอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นเหมือนเช่นที่เราเคยมีการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวกกล่องใบ มี 2 ฐานะ เป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรที่จะลดความซ้ำซ้อนของรูปแบบการปกครองมิให้เกิดความซ้ำซ้อนแก่ตำบล และต่อหน่วยการปกครองรูปแบบอื่นๆ โดยการปรับปรุงพระราชบัญญัติเดิมที่มีอยู่แล้วมากกว่า ไม่ใช่แต่เพียงต้องการ "ผลงาน" ทางการเมืองของรัฐบาล เพื่อใช้หาคะแนนนิยมจากกลุ่มประชาธิปไตยหรือประชาชน

ต่างๆ ท่ามกลางกระแสของประชาธิปไตย

นอกจากนั้น ควรจะมองรูปแบบการปกครองต่างๆ ในท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม และปรับปรุงให้เหมาะสมเพิ่มขึ้นกว่าเดิม เพื่อชดเชยช่องว่างของการพัฒนาในภูมิภาคต่างๆ ที่เกิดขึ้น มีความเจริญมากขึ้น แต่ยังไม่ได้มีการปกครองท้องถิ่นของชุมชน ก็ควรทำการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลประเภทสองต่อไป เพื่อพัฒนาไปสู่สุขาภิบาลประเภทหนึ่ง และเทศบาลตามลำดับ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีอยู่เดิมแล้ว มิฉะนั้นแล้ว สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้รับการยกฐานะก็อาจจะอยู่ครึ่ง ๆ กลางๆ จะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคก็ไม่ใช่ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่เชิง ทำงานบริหารงานได้ไม่เต็มที่ เพราะขาดแนวทางและทิศทางที่องค์กรของตนจะพัฒนาต่อไป เพราะมีสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้อยู่น้อย และไม่พอเพียงต่อการยกฐานะอยู่เป็นจำนวนมาก จึงควรหาแนวทางยกฐานะของตำบลที่มีรายได้เพียงพอ และมีความเป็นชุมชนหนาแน่น ก็ควรตั้งเป็นสุขาภิบาล ซึ่งเป็นธรรมชาติอยู่แล้วของหน่วยการปกครองเทศบาล และสุขาภิบาลที่ต้องขยายพื้นที่ของตนไปยังชุมชนรอบ ๆ ที่มีความเจริญเพิ่มขึ้น แต่ก็อาจมีช่องว่างและปัญหาต่อการขยายพื้นที่ไม่ทันต่อความเจริญ และการพัฒนาที่เกิดขึ้นของชุมชน ก็ควรจะยกฐานะตำบลเหล่านั้นให้เป็นสุขาภิบาลประเภทสอง เพื่อการสนองตอบต่อท้องถิ่น และการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่นก็จะรวดเร็วขึ้น ซึ่งจะเป็นการกระจายอำนาจที่ถูกต้อง และไม่ก่อให้เกิดความสับสน ตลอดจนเป็นแนวทางที่ชัดเจนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

ทางเลือกทั้งสองนั้น จะต้องเลือกทางใดทางหนึ่ง ทำไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาการของตำบลจะได้เกิดขึ้น และเป็นแนวทางต่อไปในการกำหนดนโยบายของรัฐ และทำให้ตำบลมีแนวทาง ทิศทางที่ชัดเจน และมีพัฒนาการจนกลายเป็น "สถาบัน" ทางการเมืองของการปกครองท้องถิ่นต่อไปในอนาคต เพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไปในอนาคต

2. การปรับปรุงในเรื่องความพร้อมของท้องถิ่นเพื่อรองรับการ

กระจายอำนาจ

"ความพร้อม" ของท้องถิ่น เป็นสิ่งที่พูดกันเสมอว่า จริงหรือไม่ที่

ท้องถิ่นต่างๆ ไม่พร้อมต่อการรองรับ การกระจายอำนาจ แต่เราก็ต้องยอมรับกันว่า การกระจายอำนาจเป็นกิจกรรมที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีบทบาท เข้ามารับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐไปจัดทำเพื่อสนองความต้องการของตนเอง ความพร้อมทางด้านความรู้ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น ในอันที่จะรับภาระในการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดผลต่อการกระจายอำนาจ นับว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง จากสถิติการไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คุณวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกในตำบลและผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นจากการสำรวจฐานะการคลัง คงจะสะท้อนได้ถึง "ความไม่พร้อม" ของท้องถิ่นในการรองรับการกระจายอำนาจ ถ้ารัฐบาลกระจายอำนาจโดยไม่คำนึงถึงในประเด็นนี้ ก็อาจส่งผลเสียหายแก่ตำบลในท้องถิ่นต่างๆ และส่งผลกระทบต่อรัฐบาลกลางด้วยในที่สุด

การปรับปรุงตำบลให้มีความพร้อมต่อการรองรับการกระจายอำนาจ จึงนับเป็น เรื่องสำคัญต่อการพัฒนาตำบลในรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น และประเทศโดยอาศัยการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามารับภาระจัดทำบริการสาธารณะ

ซึ่งจะตรงกับความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์ที่ซับซ้อนยุ่งยากและมีปริมาณมากขึ้นทุกที ดังนั้นการปรับปรุงให้ตำบลมีความพร้อมรองรับการกระจายอำนาจ ควรจะปรับปรุงความพร้อมใน 3 ประการใหญ่ คือ

1. ความพร้อมทางการเงินการคลังของท้องถิ่น รัฐบาลควรที่จะเน้นปรับปรุงรายได้ให้ไปสู่ตำบลเพิ่มมากขึ้น ให้มีรายได้พอที่จะทำการพัฒนาก่อสร้างลงทุนในกิจการสาธารณะภายในตำบลได้ ซึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ถ้าตำบลไม่มีรายได้เพียงพอและเหลือพอจากค่าใช้จ่ายประจำแล้ว ก็ต้องรอคอยการให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลอื่นจะทำให้ตำบลไม่สามารถบริหารกิจการดำเนินการของตนเองได้ เพราะย่อมต้องถูกตรวจสอบจากเจ้าของเงิน คือรัฐบาลนั่นเอง รัฐบาลจึงควรปรับปรุงมาตรการทางการเงินการคลัง ให้ตำบลมีรายได้เพิ่มมากขึ้น จากภาษีในรูปแบบต่างๆ ที่ควรจะเก็บเป็นรายได้ให้แก่ตำบลได้ และรัฐบาลก็ควรที่จะจัดสรรรายได้ให้แก่ตำบลให้มากขึ้นกว่าเดิมในส่วนของรายได้ที่เป็นลักษณะพิเศษของตำบลนั้นๆ รัฐบาลควรจะให้ตำบลกำหนด Local Tax หรือภาษีของตำบลนั้นๆ เองได้ด้วย ซึ่งอาจ

จะมาจากสินค้าฟุ่มเฟือยต่างๆ เพื่อมิให้ประชาชนเดือดร้อน หรืออาจจะออกมาในรูปของภาษี Consumer Tax, Property Tax หรือ Land-Used Tax เพื่อให้ประโยชน์จากตำบลนั้นๆ สูงสุดและกลับคืนไปสู่ตำบลอย่างแท้จริงและยังควรปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่ทันสมัยและเป็นธรรม มีการจัดเก็บประเมินภาษีให้เหมาะสมและเป็นธรรมในท้องถิ่น เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิได้ทำประโยชน์ ก็ควรกำหนดอัตราภาษีให้สูงพอสมควรและกำหนดในอัตราก้าวหน้า เพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ทำให้ตำบลมีรายได้เพิ่มมากขึ้นและส่งเสริมให้เกิดการใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจสูงขึ้น อันเป็นการพัฒนาตำบลและเศรษฐกิจตำบลให้เจริญขึ้น นอกจากนี้ยังควรปรับปรุงประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีอากร ในด้านเครื่องมือเครื่องไม้ต่างๆ วิธีการจัดเก็บ มาตรการในการสำรวจ การจัดทำข้อมูลที่ต้องทันสมัยของผู้มีหน้าที่เสียภาษี เพื่อให้ตำบลมีรายได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย รวมทั้งควรจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจของตำบล ทั้งจากการกำหนดนโยบายจากตำบลเองและจากรัฐ เพื่อให้ตำบลมีรายได้สูงขึ้นจากผลของการพัฒนาเศรษฐกิจในตำบล อันจะทำให้ตำบลมีเงินงบประมาณมากพอในการบริหารกิจการในหน้าที่ และการให้บริการแก่ประชาชนได้ตามมาตรฐานที่ประชาชนต้องการ ตำบลจึงควรมีการวางแผน วิเคราะห์สภาพของตำบลและทรัพยากรของตำบล เพื่อกำหนดนโยบายส่งเสริมอาชีพของประชาชนในตำบล ตลอดจนศึกษาข้อมูล ค้นคว้า และกำหนดโครงการส่งเสริมอาชีพของประชาชนในตำบล อันจะเป็นหนทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของตำบลให้สอดคล้องกับสภาพและทรัพยากรของท้องถิ่น อันนำไปสู่ความเจริญแก่ท้องถิ่นซึ่งจะส่งผลต่อรายได้ของท้องถิ่นที่สูงขึ้นไปด้วยทำให้การปกครองตำบล จัดทำกิจการสาธารณะต่างๆและการพัฒนาความเจริญของท้องถิ่นก็จะ เป็นไปอย่างสะดวกและกลายเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง นอกจากนี้เรื่องเกณฑ์การยกฐานะของตำบลในการกระจายอำนาจ ในเรื่องฐานะการคลังควรคำนึงถึงเรื่องสภาพของทางเศรษฐกิจ เช่น เงินเฟ้อ ค่าใช้จ่ายประจำต่างๆ ที่ท้องถิ่นต่างๆ ต้องจำเป็นในการบริหารงาน เพราะมิฉะนั้นถึงแม้จะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ก็ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฐานะการคลังไม่พอเพียงต่อการบริหารงานของตำบลเอง และควรปรับปรุงในเรื่องเกณฑ์การยกฐานะไป

สู่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ด้วยไปตามสภาพของเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง เช่น เงินเพื่อ อัตราราคาเบี้ย อยู่ตลอด เพื่อให้สอดคล้องและสอดคล้องกับการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ตำบล

2. ความพร้อมทางด้านความสามารถทางการเมือง ความพร้อมในด้านนี้เป็นเรื่องสำคัญต่อการกระจายอำนาจจากรัฐไปสู่คนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง เพราะถ้าประชาชนในตำบลมีความรู้ความเข้าใจในหลักการเมืองเบื้องต้นถ้ามีความพร้อมทางด้านนี้ต่ำก็จะเกิดผลเสียแก่กิจการปกครองตนเองของประชาชนในตำบลอย่างมาก เมื่อผู้ที่ได้รับเลือกเข้าไปบริหารงานเป็นผู้มีอิทธิพล เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ อันมาจากการที่ประชาชนขาดความเข้าใจในกิจกรรมทางการเมืองที่เพียงพอ ซึ่งส่งผลเสียให้แก่ท้องถิ่น และยังส่งผลสืบเนื่องให้ประชาชนท้อถอยและไม่เห็นถึงคุณประโยชน์ของการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้เขาได้มีบทบาท แต่เพราะการขาดความรู้ความเข้าใจจึงทำให้การกระจายอำนาจไปให้แก่พวกเขา ล้มเหลวได้

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นโดยการ "เลือกตั้ง" ผู้บริหารในตำบลมิใช่เป็นหนทางที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองกันเองได้ ถ้าประชาชนในท้องถิ่นมองไม่เห็นถึงคุณค่าหรือเข้าใจถึง "การเลือกตั้ง" ว่าจะส่งผลต่อพวกเขาอย่างไร ตลอดจนสิทธิหรืออำนาจที่รัฐกระจายไปสู่พวกเขาได้ เลือกผู้ที่จะมาบริหารกิจการในตำบล ดังนั้นเมื่อประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจของหลักการเมืองเบื้องต้น การเลือกตั้งผู้บริหาร การมีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารก็เป็นเรื่องที่ห่างไกลที่จะให้มีการตรวจสอบด้านอำนาจซึ่งกันและกันของคนในท้องถิ่นตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้เราจึงน่าจะพิจารณารูปแบบโครงสร้างของการปกครองตนเองที่เอื้อต่อการทำงานได้ง่ายและสะดวกขึ้น มากกว่าโครงสร้างที่ซับซ้อนและคล้ายคลึงกับการเมืองการปกครองระดับชาติ ในรูปของคณะกรรมการชุดเดียวกันที่ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร เหมือนสภาภิบาล และควรเป็นคณะกรรมการขนาดกะทัดรัด (5-9 คน) และสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำงานได้ง่ายและสะดวกขึ้น เพราะเป็นโครงสร้างที่ไม่ซับซ้อนและยากต่อการเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังควรดึงผู้นำในท้องถิ่นของกลุ่มต่างๆ เข้ามาร่วม

ทำงานกับคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความกลมกลืนกับสภาพของท้องถิ่นต่างและช่วยให้กิจการต่างที่ตำบลบริหารงานตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และได้รับการยอมรับจากประชาชนว่าเป็นการปกครองของพวกเขาอย่างแท้จริง

3) ความพร้อมทางด้านความสามารถของประชาชนในการบริหารกิจการในตำบล การที่จะปกครองตนเองได้ของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจจากรัฐ ควรต้องมีความรู้ความสามารถในการบริหารเพื่อรับผิดชอบบริหารกิจการต่างๆ อันเป็นหน้าที่ของตำบลได้เป็นอย่างดี ถ้าขาดความพร้อมหรือคุณสมบัติของประชาชนที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตัวเอง ก็จะต้องอาศัยข้าราชการจากรัฐบาลผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านบริหาร หรือจ้างบุคลากรภายนอกเข้ามาช่วย - ซึ่งก็ทำให้การทำงานถูกครอบงำและไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของคนเหล่านี้ได้ ทำให้การกระจายอำนาจก็จะได้ไม่ผล เพราะความต้องการของประชาชนอาจจะไม่ได้รับการตอบสนอง โดยผลประโยชน์ก็จะตกอยู่กับบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น โดยประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถสอบได้และมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารกิจการ เพราะขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

การแก้ไขปัญหานี้จึงต้องพิจารณาเรื่องของ "ความรู้" ของผู้ที่เข้ามาเป็นตัวแทนในการบริหารงานกิจการของตำบล น่าจะมีการกำหนดระดับความรู้ให้สามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ เพราะการบริหารกิจการต่างๆ ต้องอาศัยความรู้การศึกษาพอสมควร การศึกษาภาคบังคับ จึงอาจจะยังไม่พอเพียงแก่การเข้ามาบริหารงานของตำบลได้ รัฐควรจะเร่งพัฒนาทางด้านการศึกษาแก่คนในท้องถิ่นให้มีสูงกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับ เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีคุณภาพทางด้านการศึกษาที่สูงขึ้น อันจะทำให้การบริหารกิจการของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังควรที่จะมีการฝึกอบรมบุคลากรในตำบลที่บริหารงานอยู่จากรัฐ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอต่อการบริหารงาน เพราะโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เทคโนโลยี เทคนิค การบริหารงานต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารกิจการตำบลก็ก้าวหน้า เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การฝึกอบรมเหล่านี้จะช่วยให้คนในท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นในการรองรับการกระจายอำนาจจากรัฐได้ดียิ่งขึ้น

3. การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ควรจะสอดคล้องกับลักษณะและความต้องการของท้องถิ่นมิใช่กำหนดรูปแบบจากส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว

ที่ผ่านมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน เรามองเรื่อง "การกระจายอำนาจ" ที่ผ่านมานั้นผิดโดยตลอด โดยรัฐบาลที่ผ่านๆ มากระจายอำนาจในลักษณะข้างบนมองลงมาให้ คือ รัฐเป็นผู้กำหนดรูปแบบต่างๆ ไปสู่ตำบล จนทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้สึกแปลกแยกว่า ไม่ใช่เป็นการปกครองของตนและแม้แต่ "สภาตำบล" และ "องค์การบริหารส่วนตำบล" ก็ตาม ก็เป็นองค์กรของความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจ แต่มันไม่ใช่องค์กรของคนในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเพียงเครื่องมือของรัฐ ไม่ใช่เป็นองค์กรของชาวบ้าน การที่รัฐมีแนวคิดในการกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นต่างๆ ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและสับสน เกิดรูปแบบที่ซ้ำซ้อนมากมายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ที่มีอยู่ในขณะนี้ ซึ่ง "ตำบล" ก็เช่นกันกับหน่วยการปกครองอื่น ที่มีผู้ที่มีความเข้าใจสับสนและเข้าใจผิดอยู่เสมอ เมื่อพูดการปกครองในรูปแบบนี้ จากประชาชนทั่วไป นักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง ตลอดจนถึงผู้ที่ทำงานกับตำบล ดังเช่นในเรื่อง "สถานะ" ที่เกิดขึ้น ดังนั้นองค์กรประชาชนที่จะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจนั้น รัฐไม่ควรกำหนดรูปแบบขององค์การตายตัวแก่ท้องถิ่นหรือชุมชนองค์กรนั้นต้องเกิดขึ้นอย่างง่ายๆ ค่อยๆ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามสภาพการณ์และตามศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่น

การกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจของรัฐต่อตำบล ได้มีการริเริ่มตั้งแต่สมัยจอมพล ป. ในรูปของ "สภาตำบล" และ "องค์การบริหารส่วนตำบล" ที่พยายามเอารูปแบบของต่างประเทศมาใช้ รัฐมีแนวคิดที่จะให้ประชาชนปกครองท้องถิ่นกันเอง แต่สิ่งที่รัฐกำหนดจากส่วนกลางลงไปยังท้องถิ่นต่างๆ ประชาชนก็ยังไม่เข้าใจ และมีอุปสรรคต้องปรับเปลี่ยนเรื่อยมา ถึงแม้จะเป็นสิ่งที่มีจริงในสังคมของเรา เพราะมีผลบังคับใช้มาเป็นเวลานานหลายปี และประชาชนยังไม่รู้สึกว่ามีส่วนร่วมในองค์กรอย่างแท้จริง ไม่รู้ว่าเป็นองค์กรของเขา เราจึงควรที่จะปรับปรุงให้สภาตำบลให้สอดคล้องกับสภาพของชาวบ้านในท้องถิ่น ให้มีลักษณะยืดหยุ่นเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น องค์กรของตำบลต้องพัฒนาให้เกิดความหลากหลายสอดคล้องกับ

แต่ละท้องถิ่น ต้องให้กลุ่มหรือสถาบันในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในสภาตำบล ที่มีลักษณะ เป็นผู้นำตามธรรมชาติในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้เป็นสถาบันทางสังคมของท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ใช่การจัดตั้งลงไปจากรัฐ แต่ต้องเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ รัฐควรสนับสนุนโดยการเปลี่ยนแปลงบทบาทจากรัฐที่คอยกระจายอำนาจโดยการกำหนดรูปแบบให้แก่ท้องถิ่นได้ปกครองกันเอง ก็ไม่ควรกำหนดรูปแบบตายตัว ควรจะขึ้นอยู่กับสภาพท้องถิ่นนั้นๆ มิใช่มีรูปแบบที่เหมือนกันหมดทั่วประเทศ และควรจะเน้นให้ประชาชนได้มีบทบาทในการกำหนดของของเขาเองในเรื่องของการปกครองในท้องถิ่นของเขา เพราะการปกครองตนเองของท้องถิ่นควรจะต้องมาจากประชาชน และประชาชนต้องมีส่วนร่วม มิใช่กำหนดจากระดับบนลงไป อันจะทำให้การกระจายอำนาจนั้นไม่ได้ผล และรู้สึกแปลกแยกต่อประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้น "การกระจายอำนาจ" นั้น เราควรจะต้องเปลี่ยนมุมมองกันบ้าง จากบทบาทของ "รัฐ" ที่เป็นผู้กำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น คือ มองจาก "รัฐ" เป็นตัวตั้ง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและความสับสนมากมายมาเป็นเวลานานเกือบร้อยปี เราจึงควรจะให้โอกาสท้องถิ่นได้มีรูปแบบการปกครองของพวกเขาเอง มิใช่รัฐกำหนดแต่ฝ่ายเดียว เราควรที่จะมองจาก "ท้องถิ่น" เป็นตัวตั้งบ้าง แล้วรัฐกระจายอำนาจตาม "รูปแบบ" ที่พวกเขาหรือคนในท้องถิ่นต้องการ หรือสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น มิใช่มองจากกรอบการมองโดยรัฐเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการมองจากท้องถิ่นขึ้นมาสู่ระดับบน จะทำให้การปกครองของตำบล มีประสิทธิภาพ และเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่เป็นของชาวบ้านอย่างแท้จริง หรือเป็น "สถาบัน" ทางสังคมฝ่ายหนึ่งของตำบล

4. นโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจจะต้องชัดเจนและต่อเนื่อง

รัฐบาลแต่ละยุคที่ผ่านมามีการปรับปรุงรูปแบบของตำบลหลายต่อหลายครั้ง ในบางช่วงก็เป็นการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น บางช่วงก็เป็นการหยุดชะงักพัฒนาการของการพัฒนาไปสู่การปกครองตนเองของตำบล จึงทำให้พัฒนาการของตำบลนั้นไม่ต่อเนื่อง และก่อให้เกิดปัญหาตามมาต่อ "สถานะ" ในการปกครองของตำบลอยู่

ตลอดเวลา และนำมาซึ่งปัญหาต่างๆ อันส่งผลต่อความล้มเหลวของตำบลในการหาบทบาทของตนว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาคหรือ เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นดี จึงกลายเป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะครึ่งๆ กลางๆ จนก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ก็ล้วนแต่มาจากนโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจที่ขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง อันมาจากสาเหตุที่ นโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจในแต่ละยุคแล้ว แต่หวังผลประโยชน์ทางการเมืองของผู้มีอำนาจในขณะนั้น แสวงหาคะแนนเสียงจากประชาชน หรือรวบอำนาจให้อยู่ในมือของตน มิได้มุ่งที่ประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง มุ่งแต่ที่ประโยชน์ทางการเมืองเป็นสำคัญ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลในแต่ละยุคจึงขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเมืองในขณะนั้นของรัฐบาลและความประสงค์ของรัฐบาลในเรื่อง "อำนาจ" ของตนไปในทิศทางที่สอดคล้องกับสภาพการเมืองเพื่อเป็นประโยชน์กับตนทางการเมืองมากที่สุด นโยบายในแต่ละยุคจึงขาดความต่อเนื่องและชัดเจน ไปคนละทิศคนละทางในแต่ละยุค การกระจายอำนาจของรัฐบาลแต่ละยุคมิได้คำนึงถึงหลักการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศและระบอบประชาธิปไตยของประเทศ

ดังนั้นรัฐบาลในชุดต่อไป ควรจะมีแนวทางนโยบายที่ชัดเจนต่อไปในการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลโดยยึดหลักการปกครองท้องถิ่น การปกครองตนเองบนพื้นฐานของวิชาการ ไม่ควรใช้อารมณ์ของนักการเมืองคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ โดยมองว่ากระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากเท่าไร ก็จะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่มีนอาจส่งผลร้ายต่อพัฒนาการของการปกครองตนเองในตำบล เนื่องจากความล้มเหลวในการบริหารกิจการที่รัฐกระจายอำนาจไปในท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ นอกจากนั้นรัฐบาลควรจะได้มีการศึกษาทดลองปฏิบัติพัฒนารูปแบบของตำบลให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นก่อนจะกำหนดรูปแบบการปกครองของตำบลขึ้นมา เพราะมิฉะนั้นเมื่อมีการประกาศใช้ทั่วประเทศ ก็จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้ อันมาจากสภาพของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ล้วนแล้วแต่แตกต่างกันไม่เหมือนกัน หากประกาศใช้การปกครองรูปแบบเดียวกันหมดทั่วประเทศ จึงอาจจะส่งผลต่อการพัฒนาการปกครองตนเองของบางท้องถิ่น รัฐบาลจึงควรจะได้มีการศึกษาอย่างรอบคอบ และ

จัดการทดลองก่อนจะนำไปประกาศใช้ โดยใช้หลักการปกครองท้องถิ่นเป็นหลักในการกำหนดรูปแบบทดลองศึกษา มิใช่เร่งรัดประกาศใช้เพื่อเป็นผลงานของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อให้ได้นโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน และเป็นแนวทางที่ต่อเนื่องของรัฐบาลในชุดต่อไป ไปในการกระจายอำนาจไปสู่ตำบล และทำให้ตำบลมีทิศทางที่ชัดเจนต่อไปในการปกครองของตำบล จากนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจนและต่อเนื่องต่อไปในอนาคต

5. การปกครองท้องถิ่นของตำบลควรจะต้องปรับปรุงและได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยมีเป้าหมายเพื่อการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

การปรับปรุงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ถ้าจะให้ได้รับความสำเร็จ ควรจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น นักการเมือง ข้าราชการ บุคลากรในตำบล และประชาชนในท้องถิ่น ในเรื่องระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ และส่วนประกอบอื่นๆ ให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจไป โดยแก้ไขปรับปรุงทั้งระบบมิใช่แก้ไขแต่เพียงส่วนย่อยๆ ที่อาจสร้างปัญหาตามมา

นักการเมืองควรจะต้องเอาใจใส่และสนใจการปกครองท้องถิ่น และศึกษาการปกครองท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ มิใช่อาศัยแต่กระแสทางการเมืองเป็นหลัก แต่ควรคำนึงถึงหลักการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับตำบลให้มากที่สุด ไม่จำเป็นต้องรีบร้อนหรือใช้ระยะเวลาอันสั้นต่อการพิจารณา เพื่อให้เกิดความรอบคอบ และรัดกุมแก่การกระจายอำนาจ มิฉะนั้นจะเป็นการทำลายมากกว่าการส่งเสริมการปกครองตนเองของรัฐบาล เพราะการปกครองของตำบลมิใช่เครื่องมือ หน่วยงานปกครอง ทดลอง หรือ เกมการเมือง ที่นักการเมืองจะใช้ประโยชน์จากการปกครองตำบลให้เป็นประโยชน์ของนักการเมืองเองในทางการเมือง ควรจะมุ่งที่ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด มิใช่การเจรจาต่อรองอำนาจทางการเมืองโดยใช้ "ตำบล" เป็นเครื่องมือ โดยไม่คำนึงว่าการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ตำบลจะเกิดผลอย่างไรบ้าง และขาดการศึกษาพิจารณาให้รอบคอบพอเพียง เพราะการประกาศยกฐานะของตำบลทั่วประเทศพร้อมกันจะส่งผลกระทบต่อทั้งประเทศขึ้นได้ และอาจ

ก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย ถ้ามิได้คำนึงถึงหลักการปกครองของท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

ข้าราชการประจำ จะต้องมอมมองทัศนคติเปลี่ยนบทบาทของตนจากการ "ควบคุม" ให้เป็นการ "ดูแล" คอยเป็นพี่เลี้ยงช่วยเหลือระดับรองการปกครองในตำบลให้สามารถปกครองตนเอง อันจะทำให้แบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง รวมทั้งส่วนภูมิภาคลงไปด้วย และทำให้ท้องถิ่นสามารถดูแลตนเองได้อันจะเป็นพื้นฐานที่ดีต่อการปกครองในระดับต่างๆ ให้มั่นคงตามไปด้วย ซึ่งจะเป็นการพิสูจน์ถึงความจริงใจ "ข้าราชการ" ว่าจะยัง "ห่วงอำนาจ" ของตนตามที่ได้มีการกล่าวกันอยู่เสมอ ถ้าข้าราชการต้องการเห็นการพัฒนาประเทศและท้องถิ่นที่มั่นคง ก็ต้องช่วยสนับสนุนและคอยดูแลระดับรองการปกครอง มิใช่ครอบงำ และใช้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือของตน โดยมุ่งไปสู่เป้าหมายที่ว่าในท้องถิ่นดูแลปกครองตนเองได้ ให้เติบโตต่อไปเรื่อยๆ มิใช่คอยควบคุมจนองค์กรตำบลไม่โตและดูแลตนเองไม่ได้ อันจะเป็นภาระต่อรัฐบาลกลาง ข้าราชการ และส่งผลต่อการพัฒนาประเทศไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร ซึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อประเทศและประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งก็รวมถึงตัวข้าราชการเหล่านั้นด้วย

สำหรับส่วนที่สำคัญที่สุดก็คือ ในส่วนของประชาชน จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองให้มากที่สุด จึงต้องเกิดจากจิตสำนึกของคนในท้องถิ่นเอง และบางทีรัฐอาจต้องกระตุ้นโดยสร้างมาตรการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการปกครอง บริหารกิจการตนเอง สนใจในกิจการต่างๆ ในการปกครองตนเอง และการกำหนดรูปแบบต่างๆ ในการปกครอง ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนในการกำหนดรูปแบบการปกครองของพวกเขาด้วย การจะตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นใดๆ ก็ตามก็ต้องมาจากการเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่นด้วย อันแสดงถึงความต้องการของพวกเขาเองในท้องถิ่นที่ต้องการปกครองตนเอง มิใช่รัฐกำหนดเอาเอง นอกจากนั้นรัฐบาลยังอาจใช้มาตรการเหล่านี้เป็นเครื่องมือให้แก่คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตำบล เช่น popular control ในรูปแบบต่างๆ การใช้มติสำรวจการทำกิจการบางอย่างในตำบลเพื่อดูความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และรัฐบาลก็ควรให้สิทธิประชาชนในการจัดการสิ่งที่อยู่ในท้องถิ่นของพวกเขา

เอง เช่น ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ของท้องถิ่น และรัฐบาลก็ควรให้สิทธิประชาชนในการจัดการสิ่งที่อยู่ในท้องถิ่นของพวกเขาเอง เช่น ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ของท้องถิ่น ตลอดจนมาตรฐานในการรับรู้และการตรวจสอบของประชาชนต่อการทำงานของผู้บริหารในตำบล เปิดเผยการทำงาน งบดุลการเงินต่อสาธารณชนอื่นจะทำให้ประชาชนรับรู้และสนใจในกิจการของท้องถิ่น

นอกจากนั้นบทบาทของสื่อมวลชนและการสื่อสารคมนาคม ก็จะมีส่วนในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลด้วย ซึ่งบทบาทอันนี้จะช่วยทำให้ประชาชนในท้องถิ่นกะตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยการนำเสนอแนวคิดต่างๆ บทความ สารคดีต่างๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาล ของนักวิชาการต่างๆ ไปสู่ตำบล เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น และเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นจากการกระตุ้นโดยสื่อมวลชนต่างๆ ที่จะทำหน้าที่บทบาทของการนำเสนอ และกระตุ้นประชาชนในท้องถิ่นด้วยเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัยทำให้ท้องถิ่นต่างๆ สามารถรับรู้ได้อย่างทั่วถึงขึ้นกว่าเดิม อันจะเป็นการส่งเสริมให้การกระจายอำนาจไปสู่ตำบลก็จะมีประสิทธิภาพ และได้ผลมากขึ้นกว่าเดิม จากบทบาทของสื่อมวลชนทั้งหลาย

ความสำเร็จของการปกครองตำบลในการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ต้องมีเจตนาพร้อมและเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน คือ การกระจายอำนาจไปสู่ตำบลได้ปกครองตนเองได้อย่างแท้จริงเป็นสำคัญ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย