

บทที่ 4

การปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี และแนวทางในการปรับปรุง : การศึกษาจากการสังเกต และสัมภาษณ์

บทนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการสังเกตและการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน ประกอบกับข้อมูลเอกสาร มาแจกแจงในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. สภาพทั่วไปของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในจังหวัดนนทบุรี
2. ทักษะของผู้นำชุมชนต่อการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี
3. แนวทางการปรับปรุงการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี

สภาพทั่วไปของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในจังหวัดนนทบุรี

ในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นถึงรูปแบบต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในจังหวัดนนทบุรี และแนวโน้มในระยะต่อไป จังหวัดนนทบุรีซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร (กทม.) มีการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียวกับจังหวัดทั้ง 75 แห่งของประเทศไทย นั่นคือในเขตชุมชนเมืองจัดรูปการปกครองเป็นเทศบาลและสุขาภิบาล ในเขตชุมชนชนบทจัดรูปการปกครองเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเมืองการบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทำหน้าที่ช่วยเหลือในกิจการที่ท้องถิ่นอื่น ๆ ต้องการ เช่น บริการด้านการเก็บขยะ การซ่อมบำรุงทาง เป็นต้น รายละเอียดของจังหวัดนนทบุรีโดยรวมได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 3

องค์กรส่วนท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี

จังหวัดนนทบุรีประกอบด้วย 6 อำเภอ 52 ตำบล 421 หมู่บ้าน (รวมเขตเทศบาลและสุขาภิบาล) โดยมีการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 1 แห่ง
2. เทศบาล 5 แห่ง
 - เทศบาลนคร 1 แห่ง (เทศบาลนครนนทบุรี)
 - เทศบาลเมือง 2 แห่ง (ทม.ปากเกร็ด และ ทม.บางบัวทอง)
 - เทศบาลตำบล 2 แห่ง (ทต.บางกรวย และ ทต. บางศรีเมือง)

3. สุขาภิบาล 4 แห่ง ซึ่งมีประธาน ฯ มาจากการเลือกตั้ง

- สุขาภิบาลบางม่วง (อำเภอบางใหญ่)
- สุขาภิบาลบางใหญ่ (อำเภอบางใหญ่)
- สุขาภิบาลปลายบาง (อำเภอบางกรวย)
- สุขาภิบาลราษฎร์นิยม (อำเภอไทรน้อย)

4. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 37 แห่ง (292 หมู่บ้าน) คือ¹

- อำเภอเมืองนนทบุรี มี อบต. 4 แห่ง ได้แก่ อบต. ไทรมี บางรักน้อย บางกร่าง และบางไผ่
- อำเภอบางบัวทอง มี 7 แห่ง ได้แก่ อบต. บางบัวทอง บางตุ๊ต บางรักพัฒนา บางรักใหญ่ พิมลราช ละหาร และลำโพ
- อำเภอบางใหญ่ มี 6 แห่ง ได้แก่ อบต. บางม่วง เสาธงหิน บางเลน บ้านใหม่ บางแม่นาง และบางใหญ่
- อำเภอปากเกร็ด มี 7 แห่ง ได้แก่ อบต. คลองข่อย เกาะเกร็ด คลองพระอุดม ทำอิฐ บางตะไนย์ บางพลับ และอ้อมเกร็ด
- อำเภอบางกรวย มี 6 แห่ง ได้แก่ อบต. บางขุนทอง บางขนุน บางสีทอง ปลายบาง มหาสวัสดิ์ และศาลากลาง
- อำเภอไทรน้อย มี 7 แห่ง ได้แก่ อบต. ไทรน้อย คลองขวาง ขุนศรี ไทรใหญ่ หนองเพรางาย ทวีวัฒนา และราษฎร์นิยม

ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น

ในห้วงเวลาที่ดำเนินการวิจัยผู้วิจัยพบว่าปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 3 ประการมีผลอย่างมากต่อการจัดรูปการปกครองที่เป็นอยู่ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ 1) ผลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 2) การขยายตัวของกรุงเทพมหานคร (กทม.) และ 3) การกำกับดูแลจากส่วนกลาง

รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 กับการปกครองท้องถิ่น

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไว้หลายประการ ทำให้การจัดรูปการปกครองท้องถิ่นในทุกจังหวัดทั่วประเทศรวมทั้งจังหวัดนนทบุรีอยู่ในระยะที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหลายประเด็น อาทิ

¹ ข้อมูลเดือน พฤษภาคม 2541, ที่ทำการปกครอง อำเภอเมือง จังหวัด นนทบุรี

เช่น การกำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารองค์กร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง การกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้ต้องมีสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงหรือได้รับความเห็นชอบจากสภา การกำหนดโครงสร้างของการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นชั้นใหม่ และการกำหนดหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังรายละเอียดในบทที่ 1

ระหว่างการศึกษาและการจัดทำรายงานการวิจัยฉบับนี้ การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังไม่ปรากฏผลเป็นรูปธรรม ปรากฏว่ายังอยู่ในช่วงของการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำกฎหมายลูกในเรื่องต่าง ๆ อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มว่าบทบาทของกรมการปกครองที่ทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องลดบทบาทไปทำหน้าที่ส่งเสริมการทำงานของท้องถิ่นมากกว่าการกำกับดูแล ขณะเดียวกันบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยรวมก็น่าจะเปลี่ยนไปสู่การให้ความสำคัญกับท้องถิ่นต่าง ๆ มากขึ้น โดยประสานงานกับท้องถิ่นมากขึ้นและให้ท้องถิ่นได้รับรู้ในนโยบายต่าง ๆ มากขึ้น ราชการส่วนภูมิภาคจะมีบทบาทในการดำเนินกิจการที่ท้องถิ่นยังทำไม่ได้หรือทำได้ไม่ดี เช่น งานด้านสาธารณสุข การรักษาความปลอดภัย การสร้างทางหลวงแผ่นดิน เป็นต้น นอกจากนี้นโยบายการแปรรูปหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ จะทำให้หน่วยงานที่ให้บริการเฉพาะอย่างทั้งหลายต้องพึ่งพาตนเองมากยิ่งขึ้น และน่าจะเป็นเหตุให้หน่วยงานเหล่านั้นต้องหันมาพึ่งพิงการหาประโยชน์จากชุมชนในท้องถิ่นมากขึ้น เช่น บริการสาธารณสุขโรคผิวหนังต่าง ๆ อาทิ ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ไปรษณีย์ รวมถึงบริการทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข

การปกครองรูปแบบสุขาภิบาลของจังหวัดนนทบุรี ซึ่งโครงสร้างเดิมไม่มีสภาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงโดยยกระดับเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด เช่น สุขาภิบาลบางศรีเมืองยกระดับมาเป็นเทศบาลตำบลบางศรีเมืองในช่วงต้นปี พ.ศ. 2540 และมีแนวโน้มที่สุขาภิบาลที่เหลืออีก 4 แห่งจะได้รับการยกระดับด้วย

การบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยมีคณะกรรมการท้องถิ่นในระดับจังหวัดที่ประกอบด้วยผู้แทนราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ในจำนวนสัดส่วนเท่ากันทำหน้าที่กำกับดูแลแต่งตั้ง และประเมินความสามารถของพนักงานท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่ง ๆ พนักงานระดับผู้บริหารขององค์กรท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรีได้วิพากษ์วิจารณ์แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้หลายประการ ทั้งนี้รายละเอียดจะรวมไว้ในส่วนท้ายของบทเป็นส่วนหนึ่งของหัวข้อแนวทางการปรับปรุงการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี

การขยายตัวของกรุงเทพมหานคร (กทม.)

การขยายตัวอย่างมากของ กทม. ในยุคที่เศรษฐกิจเฟื่องฟูทำให้จังหวัดนนทบุรีมีการเปลี่ยนแปลงด้านพื้นที่และประชากรอย่างมาก มีหมู่บ้านจัดสรรเกิดใหม่มากมายรวมทั้งการเก็งกำไรในการ

ลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ มีคนต่างถิ่นจำนวนมากที่เข้ามาทำนากในพื้นที่นนทบุรีแต่ประกอบอาชีพในกทม. ในพื้นที่ที่มีระบบสาธารณูปโภคดีและมีการคมนาคมสะดวก พบว่ามีการขยายตัวของธุรกิจบางอย่าง เช่น ศูนย์การค้า โรงงานอุตสาหกรรม มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานทางราชการหลายแห่งได้ย้ายสถานที่ทำการมายังเขตจังหวัดนนทบุรี เช่น กระทรวงสาธารณสุข ทำให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางด้านกิจกรรมสาธารณสุขของประเทศ นอกจากนี้กระทรวงพาณิชย์กำลังก่อสร้างสถานที่ทำการและเตรียมที่จะย้ายเข้ามาในปี พ.ศ. 2542

การที่มีชุมชนลักษณะต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาของสังคมเมืองใหญ่ในจังหวัดนนทบุรีในบางประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ น้ำเสียจากแหล่งต่าง ๆ ขยะมูลฝอย การเกิดชุมชนแออัด การขาดแคลนแหล่งสันทนาการหรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ รวมไปถึงปัญหาการให้บริการด้านสาธารณูปโภคที่ไม่พอเพียงและการขาดการบำรุงรักษา ตลอดจนปัญหาการจราจรอันเนื่องมาจากการที่มีประชาชนจำนวนมากเดินทางเข้าไปทำงานในกทม. ในตอนเช้าและกลับมาพักผ่อนในตอนเย็น

การที่อยู่ใกล้ชิดกับ กทม. เอื้ออำนวยต่อความสะดวกในการเคลื่อนย้ายประชากรระหว่างสองพื้นที่ ทั้งยังทำให้ประชาชนมี กทม. เป็นแบบอย่างในการเปรียบเทียบ ด้านองค์กรท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรีสามารถจัดการกับปัญหาชุมชนของสังคมเมืองดังกล่าวข้างต้นได้ดีกว่า ก็ยิ่งเสริมแรงดึงดูดให้ประชาชนจาก กทม. หรือประชาชนที่ต้องประกอบอาชีพใน กทม. เลือกที่จะเข้ามาทำนากอาศัยในจังหวัดนนทบุรีมากขึ้น

การควบคุมจากส่วนกลาง

ในส่วนของการจัดองค์กรและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมดอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ โดยที่กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่กำกับดูแล การจัดตั้ง การขยายเขตการปกครอง การดำเนินการเลือกตั้ง การแต่งตั้งสมาชิกสภา การแต่งตั้งผู้บริหาร รวมถึงการกำหนดกรอบโครงสร้างการบริหารงาน กล่าวได้ว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดนโยบายและเป็นผู้วางโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการให้กับท้องถิ่นต่าง ๆ และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้เทศบาลประเภทเดียวกันมีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการเหมือนกันทั่วประเทศ หรือ อบต. ระดับเดียวกันมีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการเหมือนกันหมดเช่นกัน

ในด้านการบริหารงานบุคคล ผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่นประกอบด้วยพนักงานประจำและถูกจ้าง สำหรับพนักงานประจำนั้น มีการสร้างระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเลียนแบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่เป็นผู้ปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทำให้แนวทางปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลขององค์กรท้องถิ่นอิงกับกฎเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการ

ราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยทุกท้องถิ่นจะมีคณะกรรมการในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นนั้น ๆ ทำหน้าที่ดูแลด้านการบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย การกำหนดกรอบอัตรากำลัง การกำหนดระดับตำแหน่ง เป็นผลให้องค์กรท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้อยู่ในประเภทเดียวกันและกำหนดให้อยู่ในระดับเดียวกันจะมีกรอบอัตรากำลังเท่ากัน พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ต้องการความเจริญเติบโตในอาชีพเมื่อคุณสมบัติถึงเกณฑ์มักจะขอโยกย้ายไปทำงานในองค์กรท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า การเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ เช่น ปลัดเทศบาล ยังมีการวางกฎเกณฑ์ไว้เช่นเดียวกันกับการเข้าสู่ตำแหน่งนายอำเภอ กล่าวคือต้องมีประสบการณ์ถึงเกณฑ์และผ่านหลักสูตรปลัดเทศบาลมาแล้ว ด้วยเหตุนี้พนักงานเทศบาลจึงมีสถานภาพคล้ายกับข้าราชการพลเรือนของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ในด้านการคลังท้องถิ่น กฎหมายระบุอำนาจในการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเอาไว้โดยให้ท้องถิ่นประเภทเดียวกันมีฐานรายได้ตามกฎหมายเหมือนกัน ความสามารถในการหารายได้จึงขึ้นอยู่กับความเจริญเติบโตของตัวท้องถิ่นเอง แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดฐานรายได้ไว้ค่อนข้างน้อย ท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงต้องพึ่งเงินอุดหนุนที่กระทรวงมหาดไทยจัดสรรมาให้ ในกรณีเงินอุดหนุนเทศบาลจะพิจารณาจากฐานของประชากร ส่วน อบต. จะพิจารณาจากชั้นของ อบต. อบต. ชั้น 1 ซึ่งมีความเจริญสูงสุดจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนน้อยที่สุด อบต. ชั้น 5 มีระดับความเจริญต่ำสุด จะได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด ด้านรายจ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทยยังมีนโยบายให้ทุกท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ระยะ 5 ปี เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการจัดทำงบประมาณ เงินเหลือจ่ายของท้องถิ่นต่าง ๆ เรียกว่าเงินสะสม กล่าวได้ว่าจำนวนเงินสะสมเป็นสิ่งสะท้อนฐานะทางการคลังของท้องถิ่นอย่างหนึ่ง

คุณลักษณะที่สำคัญขององค์กรส่วนท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี

ในส่วนนี้จะพิจารณาคุณลักษณะขององค์กรส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีเรียงลำดับตามบทบาทที่มีต่อท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้แก่ เทศบาล อบต. สุขาภิบาล และ อบจ. โดยจะวิเคราะห์ในประเด็นที่สำคัญดังนี้

- 1) พื้นที่ในความรับผิดชอบและองค์ประกอบของความเป็นเมือง
- 2) ที่มาของผู้ปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 3) รูปแบบการปกครองและความเป็นอิสระจากส่วนกลาง
- 4) โครงสร้างการบริหารและการให้บริการ
- 5) การคลังท้องถิ่น
- 6) ปัญหาและความต้องการของชุมชน

ในกรณี สุขาภิบาล และ อบจ. จะยกเฉพาะประเด็นที่สำคัญ ๆ มาวิเคราะห์ เนื่องจากเป็น
หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กำลังได้รับการปรับเปลี่ยนบทบาท กล่าวคือ มีแนวโน้มว่าจะมีการยก
ฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดทั่วประเทศขึ้นเป็นเทศบาล โดยอาจปรับพื้นที่รับผิดชอบให้มีความเหมาะสม
ยิ่งขึ้น ส่วนกรณี อบจ. เป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นตามบทบาทใหม่ที่มีหน้าที่ประสานและ
ช่วยเหลือท้องถิ่นอื่น ๆ

เทศบาล

พื้นที่ในความรับผิดชอบและองค์ประกอบของความเป็นเมือง

จังหวัดนนทบุรีมีเทศบาล 5 แห่ง เป็นเทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง และ
เทศบาลตำบล 2 แห่ง เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ดูแลชุมชนเมือง ที่จัดตั้งขึ้น
ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เทศบาลตามแนวคิดเดิมนั้นมักมีพื้นที่
ขนาดเล็กมีอาณาเขตการปกครองที่เรียกว่าเขตเทศบาลเท่ากับขนาดของชุมชนที่เป็นศูนย์กลางเมือง
หรือเฉพาะพื้นที่ที่มีประชากรอยู่อาศัยหนาแน่นเท่านั้น แต่เทศบาลทั้ง 5 แห่งของจังหวัดนนทบุรีใน
ปัจจุบัน ต่างมีอาณาเขตในความรับผิดชอบกว้างขวาง ประกอบด้วยเขตที่อยู่อาศัยและเขตที่ใช้ใน
การประกอบอาชีพ

เทศบาลนครนนทบุรี เดิมมีพื้นที่ 2.5 ตารางกิโลเมตร และได้มีการขยายเขตออกไปเป็น
38.9 ตารางกิโลเมตร ในปี พ.ศ. 2531 โดยอ้างเหตุผลความเจริญของชุมชนอันเป็นเมืองปริมณฑลของ
กทม. โดยที่สภาพการณ์ที่แท้จริงคือศูนย์กลางของเมืองยังมีขอบเขตเท่าเดิม แต่มีศูนย์การค้า หมู่
บ้านจัดสรร และอาคารพาณิชย์เกิดขึ้นใหม่จำนวนมาก กระจายออกไปในหลายพื้นที่ เมื่อมีการ
ขยายเขตเทศบาลออกไปสภาพความเป็นเมืองของเทศบาลนครนนทบุรีจึงมีองค์ประกอบครบถ้วน
ยิ่งขึ้น กล่าวคือมีทั้งเขตที่อยู่อาศัย เขตการค้า อาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า ตลาด ที่ทำการปกครอง
และแหล่งท่องเที่ยว ทั้งยังเป็นที่ตั้งของราชการส่วนกลางหลายหน่วยงาน พื้นที่อยู่อาศัยกระจาย
ออกไปหลายจุด พื้นที่เกษตรกรรมแทบไม่มีเหลืออยู่แล้ว มีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ในหลาย ๆ
พื้นที่ ซึ่งหลายโรงงานเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศเขตอุตสาหกรรม

เทศบาลนครนนทบุรี มีพื้นที่อยู่บนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาเชื่อมต่อกับ กทม. จน
แยกไม่ออกจากพื้นที่ใดเป็นเขตกรุงเทพและพื้นที่ใดเป็นเขตนนทบุรี ความเจริญของพื้นที่โดยรวมดู
จะมีมากกว่าบางพื้นที่ของ กทม. อาทิเช่น เขตหนองจอก ทั้งยังมีประชาชนจำนวนมากจาก กทม.
ออกมาใช้บริการในแหล่งพาณิชย์หรือศูนย์การค้าบนพื้นที่ของเทศบาลนนทบุรีดังกล่าว เช่น ศูนย์
การค้าเดอะมอลล์ สาขางามวงศ์วาน ปัจจุบันที่ทำการเทศบาลและส่วนราชการสำคัญของจังหวัดได้

ย้ายไปอยู่บนถนนรัตนนิเบศร์ ทำให้ชุมชนมีการขยายตัวออกไปสองฝั่งของถนนรัตนนิเบศร์อย่างรวดเร็ว มีการจัดตั้งชุมชนย่อยจำนวนมาก ถึง 45 ชุมชน

เทศบาลเมืองปากเกร็ด มีพื้นที่ในการดูแล 36.04 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมตลาดและชุมชนเก่าบริเวณท่าหน้าปากเกร็ด ซึ่งเป็นชุมชนตอนเหนือของจังหวัดตั้งอยู่ด้านตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา มีพื้นที่ติดต่อกับเขตคอนเมืองและจังหวัดปทุมธานี มีชุมชนย่อย 12 ชุมชน และมีถนนสายหลักสองสายคือถนนแจ้งวัฒนะและถนนติวานนท์ มีแหล่งที่อยู่อาศัยประเภทบ้านจัดสรรจำนวนมากกระจายอยู่สองฝั่งของถนนดังกล่าว ที่สำคัญได้แก่ เมืองทองธานีซึ่งเป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ที่มีมหาวิทยาลัย โรงเรียน และสถานที่ราชการ ตลอดจนชุมชนขนาดย่อยจำนวนมาก พื้นที่ดังกล่าวเป็นตัวอย่างการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เกิดในยุคเศรษฐกิจฟองสบู่และประสบความล้มเหลว จนกลายเป็นภาระของเทศบาลที่จะต้องเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมและสาธารณสุขโลก

ในเขตเทศบาลเมืองปากเกร็ดยังมีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ เช่น แม็คโคร สาขาแจ้งวัฒนะ มีสวนสาธารณะขนาดใหญ่คือสวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ มีโรงงานอุตสาหกรรมบนถนนแจ้งวัฒนะ และถนนติวานนท์ มีสถานที่ราชการ เช่น กรมชลประทาน กล่าวได้ว่าเทศบาลเมืองปากเกร็ดเป็นตัวอย่างของเมืองที่มีสภาพเมืองครบทุกองค์ประกอบ ชุมชนมีลักษณะกระจายตัวออกเป็นชุมชนใหญ่หลายจุด เช่น ชุมชนท่าหน้าปากเกร็ด ชุมชนบริเวณพื้นที่กรมชลประทานปากเกร็ด ชุมชนเมืองทองธานี เป็นต้น ส่วนส่วนของประชาชนดั้งเดิมมีน้อยกว่าผู้เข้ามาอยู่ใหม่ตามหมู่บ้านจัดสรร ประชาชนส่วนใหญ่เดินทางไปทำงานในพื้นที่ของ กทม.

เทศบาลอีกสามแห่งที่เหลือตั้งอยู่ด้านตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจึงต้องอาศัยสะพานข้ามแม่น้ำ ในการเดินทางเข้าสู่ กทม. ทั้งยังต้องใช้ทางสัญจรร่วมกับผู้ที่ประสงค์จะเดินทางไปจังหวัดอื่น ๆ เช่น ไป สู่ถนนวงแหวนรอบนอก เพื่อไปสู่จังหวัด สุพรรณบุรี นครปฐม ปทุมธานี เป็นต้น

เทศบาลตำบลบางกรวยและเทศบาลตำบลบางศรีเมือง ต่างยกฐานะมาจากสุขาภิบาล และมีพื้นที่ใกล้เคียงกันโดยที่สภาพดั้งเดิมเป็นสวนผลไม้ ลักษณะแปลงสวนขร้อมปลูกทุเรียนพันธุ์ดี สภาพทั่วไปเป็นพื้นที่ลุ่มมีอุทกภัยจำนวนมากเชื่อมต่อกับแม่น้ำเจ้าพระยา จึงมักมีปัญหาในปีที่น้ำทะเลหนุนขึ้นสูงจนทำให้มีน้ำท่วมขังพื้นที่สวน ในปี พ.ศ.2538 เกิดสถานการณ์น้ำท่วมใหญ่ ทำให้สวนทุเรียนและสวนผลไม้หลายแห่งได้รับผลกระทบเสียหายไปเป็นจำนวนมาก หลังจากนั้นชาวสวนขาดเงินทุนในการฟื้นฟูจึงปล่อยให้หลายแห่งให้กรร้างว่างเปล่า อย่างไรก็ตามยังคงมีพื้นที่เกษตรกรรมเหลืออยู่จำนวนมากและไม่มีเขตอุตสาหกรรม

พื้นที่ส่วนนี้ของนนทบุรียังไม่มีถนนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเส้นทางคมนาคมไปสู่ กทม. ยังไม่สะดวกนัก ทั้งนี้ประชาชนอาจเลือกเดินทางได้สามเส้นทาง โดยมีถนนสาย บางกรวย-

ไทรน้อยเป็นเส้นทางหลัก เส้นทางแรกใช้ถนนสายบางกรวย-ไทรน้อย ผ่านสี่แยกบางพลู เข้าถนน
รัตนวิเบศร์ข้ามสะพานพระนั่งเกล้าไปขึ้นทางด่วนชั้นที่สอง เส้นทางที่สองใช้เส้นทางผ่านทาง
แยกเข้าเทศบาลตำบลบางกรวยตรงไปออกถนนสิรินธรเลี้ยวซ้ายข้ามสะพานกรุงธนบุรี เส้นทางที่
สามวิ่งตามถนนบางกรวย - ไทรน้อยไปออกหน้าการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ข้ามสะพานพระรามเจ็ด จะ
เห็นได้ว่าทุกเส้นทางต้องพึ่งถนนบางกรวย - ไทรน้อยเป็นหลัก โดยที่เป็นถนนขนาดเล็กรถวิ่งสวน
ทางสองช่องทาง มีสภาพการจราจรติดขัดทั้งเช้าและเย็น ความเจริญของชุมชนในพื้นที่นี้ขยายตัว
ไปตามสองฟากถนน

เทศบาลตำบลบางกรวยเกิดจากการรวมสองสุขาภิบาลเข้าด้วยกัน คือสุขาภิบาลบางกรวย
และสุขาภิบาลวัดชลอ มีพื้นที่ปกครอง 8.4 ตารางกิโลเมตร มีวัดพุทธในพื้นที่ถึง 17 วัด เมื่อเทียบ
กับขนาดของพื้นที่แล้ว จัดว่าเป็นชุมชนที่มีวัดพุทธมากที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ ครั้งหนึ่งของ
ภาษีที่เก็บได้มาจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตซึ่งมีพื้นที่จำนวนมากอยู่ในเขตเทศบาลบางกรวย หมู่บ้านจัด
สรรที่มีประชาชนจาก กทม. ย้ายเข้ามาอยู่ส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงรอยต่อระหว่างเขตเทศบาลบาง
กรวยกับเขตบางพลัด เช่น หมู่บ้าน ส.ภาณุรังสี ผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรมักเป็นคนต่างถิ่นซึ่งทำ
งานใน กทม. ใช้บริการศูนย์การค้าต่าง ๆ ใน กทม. และมีความสัมพันธ์กับคนในท้องถิ่นดั้งเดิม
น้อย ยังไม่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในพื้นที่ อาคารพาณิชย์จำนวนมากขยายตัวตามแนวถนนบาง
กรวย-ไทรน้อย ทำให้เกิดความแออัดเป็นช่วง ๆ มีความหนาแน่นของอาคารพาณิชย์มากในช่วง
บริเวณที่ตั้งที่ว่าการอำเภอบางกรวย เขตเทศบาลตำบลบางกรวยเป็นพื้นที่สีเขียวซึ่งมีข้อกำหนดห้าม
ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม สภาพชุมชนยังมีลักษณะของชุมชนชาวสวนที่มีความคล้ายคลึงกับชุมชน
ชนบท มีถนนขนาดเล็ก ประชาชนยังนิยมใช้การคมนาคมทางเรือ แตกต่างไปจากสภาพพื้นที่ทาง
ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างชัดเจน ปัจจุบันที่ทำการเทศบาลยังอาศัยพื้นที่ของอาคารที่
ทำการอำเภอบางกรวยเป็นที่ทำการ

เทศบาลตำบลบางศรีเมือง มีพื้นที่ปกครองเพียง 6.36 ตารางกิโลเมตร มีท่าเทียบเรือที่จะข้าม
ไปท่าหน้าเมืองนนท์ฝั่งตะวันออก หรือเรือควนที่เข้าสู่ กทม. การสัญจรทางน้ำดังกล่าวยังเป็นเส้น
ทางคมนาคมที่สำคัญของชุมชน พื้นที่นี้มีวัดพุทธอยู่ 6 วัด ที่สำคัญได้แก่วัดเฉลิมพระเกียรติ ซึ่งเป็น
แหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของจังหวัด พื้นที่ที่ติดกับวัดอยู่ในระหว่างการพัฒนาจัดสร้างสวน
สาธารณะ ตามโครงการจัดสร้างพระราชอุทยานเฉลิมพระเกียรติ ในความควบคุมดูแลของ กรมธนา
รักษ์ มีพื้นที่ 102 ไร่ ไร่จึงประมาณถึง 10,900 ล้านบาท

สภาพชุมชนของเทศบาลตำบลบางศรีเมืองยังคงสภาพเป็นชุมชนชนบทดั้งเดิม มีคนต่างถิ่น
เข้ามาอยู่อาศัยน้อยเพราะการเดินทางทางบกเข้าสู่ กทม. ไม่สะดวกนัก รัฐบาลมีโครงการที่จะสร้าง
สะพานจากถนนพิบูลสงครามบริเวณวัดนครอินทร์ข้ามมาฝั่งบางศรีเมือง ถ้าโครงการนี้สำเร็จน่าจะ
เป็นผลให้สภาพชุมชนในเขตเทศบาลบางศรีเมืองเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างมาก ปัจจุบันเทศบาลต้อง
เช่าอาคารของเอกชนเป็นที่ทำการ การที่เป็นเทศบาลเกิดใหม่ทำให้อัตรากำลังบุคลากรของฝ่ายต่าง

ๆ ยังมีตัวบุคคลน้อยกว่ากรอบที่กำหนด และมีรายได้ก็น้อยเนื่องจากสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจของชุมชนมีน้อย พื้นที่นี้มีอาคารพาณิชย์น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับเขตเทศบาลอื่น ๆ และหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางคมนาคม สภาพชุมชนคงเป็นเช่นนี้ไปอีกนาน นับเป็นตัวอย่างหนึ่งของชุมชนชนบทที่ใช้รูปแบบการปกครองแบบเทศบาล

เทศบาลเมืองบางบัวทอง มีพื้นที่ 13.5 ตารางกิโลเมตร จุดศูนย์กลางของเมืองซึ่งเป็นที่ตั้งของเทศบาลและที่ว่าการอำเภอมีการขยายตัวของชุมชนดั้งเดิมไปเป็นชุมชนขนาดใหญ่ มีตลาด อาคารพาณิชย์ โรงเรียน และโรงพยาบาล การขยายถนนรัตนวิเศษ และถนนตลิ่งชัน - สุพรรณบุรี รวมถึงถนนวงแหวน ช่วง บางบัวทอง - ประตูน้ำพระอินทร์ ทำให้สภาพของเมืองเป็นเมืองเปิดมีการคมนาคมที่สมบูรณ์ แม้ว่าพื้นที่นี้จะค่อนข้างอยู่ไกลจาก กทม. เมื่อเทียบกับเทศบาลอื่น ๆ แต่ก็มีหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่เกิดขึ้นจำนวนมาก เช่น หมู่บ้านชลลดา ชุมชนมีแนวโน้มในการขยายตัวสูง มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในบริเวณใกล้เคียง เช่น บิ๊กคิง บิ๊กซี บริเวณบางใหญ่จิวี่ สภาพพื้นที่ของชุมชนบางบัวทองเดิมเป็นที่นามากกว่าที่สวน ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม มีมัสยิดถึง 10 แห่ง โรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม 5 แห่ง และมีวัดพุทธ 2 แห่ง กับมีโบสถ์คริสต์ 1 แห่ง จัดว่าเป็นชุมชนที่มีผู้นับถือศาสนาถึง 3 ศาสนา ความเป็นเมืองของเทศบาลบางบัวทองมีลักษณะของเมืองที่มีการรวมศูนย์ความเจริญอยู่ ณ บริเวณที่ตั้งเทศบาล โดยกระจายตัวออกไปตามพื้นที่รอบนอกซึ่งเป็นพื้นที่อยู่อาศัย เขตเกษตรกรรม และเขตอุตสาหกรรม มีทั้งหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่และพื้นที่นาล้อมรอบตัวเมือง แตกต่างจากเทศบาลอื่น ๆ อาจเป็นเพราะเดิมเป็นชุมชนในพื้นที่นา

ที่มาของผู้ปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ผู้บริหารเทศบาลประกอบด้วย คณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีที่ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี จากสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล กฎหมายได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลไว้คงที่ คือเทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาฯ จำนวน 12 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาฯ 18 คน และเทศบาลนครมีสมาชิกสภาฯ 24 คน สำหรับคณะเทศมนตรี กฎหมายกำหนดให้เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล มีเทศมนตรีจำนวน 3 คน เทศบาลเมืองแห่งใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มอีก 1 คน เป็น 4 คน ส่วนเทศบาลนครมีคณะเทศมนตรีจำนวน 5 คน

เทศบาลนครนนทบุรีจึงมีสมาชิกสภา จำนวน 24 คน และมีคณะเทศมนตรีจำนวน 5 คน ซึ่งแตกต่างจากกรณีของ กทม. ที่กำหนดให้จำนวนสมาชิกสภา กทม. มาจากตัวแทนของเขต และจำนวนที่แต่ละเขตจะพึงมีให้คำนวณตามเกณฑ์ราษฎรของแต่ละเขต โดยยึดจำนวนหนึ่งแสนคนต่อสมาชิกสภา 1 คน ในกรณีของเขตเองกฎหมายกำหนดให้แต่ละเขตมีสมาชิกสภาเขตที่มาจากการเลือกตั้งอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคนก็มีสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคน ปัจจุบันเขตเลือกตั้งของเทศบาลนครนนทบุรีแบ่งเป็น 4 เขต เลือกเขตละ 6 คน

ส่วนเทศบาลเมืองปากเกร็ดและเทศบาลเมืองบางบัวทอง มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 18 คน และมีคณะเทศมนตรี จำนวน 4 คน ขณะที่เทศบาลตำบลบางกรวย และเทศบาลตำบลบางศรีเมือง มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 12 คน และมีคณะเทศมนตรี จำนวน 3 คน

ในการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและประชาชนผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลต่าง ๆ พบว่า ประชาชนในพื้นที่ขาดการมีส่วนร่วมในการปกครอง มีประชาชนไม่ถึงร้อยละ 50 ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เทศบาลเมืองบางบัวทองมีจำนวนผู้ใช้สิทธิสูงสุดถึงร้อยละ 48 ขณะที่เทศบาลตำบลบางศรีเมืองมีจำนวนผู้ใช้สิทธิน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 23 ลักษณะความมีเอกภาพของชุมชนจะมีผลต่อจำนวนผู้ใช้สิทธิ พื้นที่ที่ชุมชนมีลักษณะกระจายตัวคนต่างอยู่จะมีอัตราการไปใช้สิทธิร้อยละ 20 ลักษณะการมีส่วนร่วมมักมีลักษณะการมอบสิทธิ์และอำนาจให้ผู้ที่ตนเองไว้ใจไปทำหน้าที่ โดยไม่สนใจที่จะเข้าไปตรวจสอบหรือนำเสนอแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงด้วยตนเอง ราษฎรในพื้นที่มักสนใจแต่สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของตนเอง แต่มีความต้องการสาธารณูปโภคที่พอเพียง เช่น ต้องการถนน น้ำ ไฟ โทรศัพท์ รวมไปถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ราษฎรจะร้องเรียนต่อเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว ราษฎรส่วนใหญ่จะไปติดต่อกับเทศบาลหรือเข้าหาผู้นำชุมชนก็ต่อเมื่อต้องไปขออนุญาตปลูกสร้าง ไปเสียภาษีบำรุงท้องที่ ไปติดต่อกงานทะเบียนราษฎร รongลงมาเป็นเรื่องปัญหาด้านความสะอาดในชุมชนและความเสียหายของถนนในชุมชน

ในเขตเทศบาลนครและเขตเทศบาลเมืองมีการจัดตั้งชุมชน มีคณะกรรมการชุมชนดูแลปัญหาต่าง ๆ ในชุมชน และประสานงานกับทางเทศบาล ในเขตหมู่บ้านจัดสรรมีการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านดูแลด้านสาธารณูปโภคและความปลอดภัยภายในหมู่บ้าน และประสานงานปัญหาต่าง ๆ กับทางเทศบาล ปัญหาใหญ่มักเกิดในชุมชนที่มีฐานะยากจนหรือในหมู่บ้านจัดสรรที่ราษฎรมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี ทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของชุมชนและปัญหาสังคมหลายอย่างติดตามมา เช่น ที่อยู่อาศัยค่อมคุณภาพ ไร้ระเบียบ พื้นที่สาธารณะสกปรก เกิดมลภาวะจากขยะเกิดโรคติดต่อ ปัญหาการมั่วสุมของเยาวชน การติดยาเสพติด เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ยากที่จะหาตัว

แทนหรือคณะกรรมการที่มีศักยภาพจากสมาชิกของชุมชนเหล่านั้นเข้าดำเนินการแก้ไข ผู้คนที่มีศักยภาพมักอพยพหนีออกจากชุมชนที่มีปัญหาเหล่านั้นเพื่อไปหาที่อยู่อาศัยในชุมชนอื่น ๆ ที่ดีกว่า

ในการสัมภาษณ์ประชาชนพบว่า ส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อกิจกรรมทางสังคมของเทศบาลเท่าที่ควร ไม่เห็นความสำคัญที่เทศบาลจะต้องวางแผนจัดการพัฒนาชุมชนให้เป็นเมืองที่สมบูรณ์พร้อมประกอบด้วย ย่านการค้า ย่านที่อยู่อาศัย และเขตอุตสาหกรรมที่เป็นระเบียบ มีสถานีตำรวจและสถานีดับเพลิงในพื้นที่ มีสวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อน มีโรงเรียนและโรงพยาบาลอยู่ใกล้บ้าน มีสถานที่ออกกำลังกายและห้องสมุดสาธารณะ แต่ประชาชนมักคิดว่าถ้าจะส่งบุตรหลานเรียนหนังสือต้องส่งไปที่โรงเรียนที่มีชื่อเสียงใน กทม. เมื่อเจ็บป่วยก็ต้องไปที่โรงพยาบาลมีชื่อในกรุงเทพมหานคร และเมื่อต้องการจับจ่ายซื้อของก็มักไปที่ศูนย์การค้ามีชื่อจากกรุงเทพฯ ที่มาตั้งสาขาในพื้นที่ต่าง ๆ ของจังหวัด ความผูกพันของราษฎรที่จะมีกิจกรรมทางสังคมร่วมกันมีน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับที่เป็นอยู่ในชุมชนชนบท ประชาชนจะให้ความสนใจมากเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพและผลประโยชน์ในอาชีพ มีการรวมกลุ่มตามการประกอบอาชีพอยู่บ้าง เช่น กลุ่มแม่ค้าขายของในชุมชน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มกรรมกรโรงงาน กลุ่มจักรยานยนต์รับจ้าง เป็นต้น กล่าวได้ว่า มีราษฎรเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ใช้ชีวิตอยู่ในชุมชน อีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนใหญ่ใช้ชีวิตร่วมกับชาว กทม.

ในด้านผู้นำชุมชน เทศมนตรี และสมาชิกสภาส่วนใหญ่มีฐานะดี มีบารมีในชุมชน และมีอาชีพอื่นนอกเหนือจากการทำงานให้ท้องถิ่น มักมีผลประโยชน์อยู่ในชุมชน เช่น เป็นเจ้าของกิจการต่าง ๆ ในชุมชน คนเหล่านี้มักให้ความสำคัญต่อความต้องการในการประกอบอาชีพของราษฎรในชุมชนมากกว่าการสร้างชุมชนให้เป็นเมืองในอุดมคติ สนใจการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการวางแผนในระยะยาว มักมีฐานะดีของการเป็นผู้ให้บริการมากกว่าการเป็นผู้ส่งเสริมให้เกิดบริการ การมอบหมายให้เอกชนทำหน้าที่ในการให้บริการต่าง ๆ แก่ชุมชน ยังมีน้อย

รูปแบบการปกครองและความเป็นอิสระจากส่วนกลาง

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลทั่วประเทศมีแบบแผนเดียวกันหมด และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ทำให้การจัดตั้ง การขยายพื้นที่ การกำหนดเงินอุดหนุน การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ขาดอิสระ ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือต้องขออนุมัติจากกรมการปกครองหรือกระทรวงมหาดไทย จะเห็นได้ว่าสภาพของเทศบาลตำบลบางศรีเมืองมีระดับความเจริญและลักษณะของชุมชนแตกต่างกับเทศบาลตำบลบางกรวย แต่ต้องมีรูปแบบการปกครองและโครงสร้างการบริหารงานเหมือนกันทุกประการเพราะจัดเป็นเทศบาลตำบลชั้น 5 เหมือนกัน ขณะที่

เทศบาลเมืองปากเกร็ดและเทศบาลเมืองบางบัวทองมีระดับความเจริญและโครงสร้างชุมชนแตกต่างกันแต่ต้องมีรูปแบบการปกครองและโครงสร้างการบริหารงานเหมือนกันทุกประการเช่นกัน

โครงสร้างการบริหารและการให้บริการ

กรมการปกครองได้กำหนดโครงสร้างแผนกงานต่าง ๆ ของเทศบาล และกำหนดอัตรากำลังประกอบโครงสร้าง วิธีการดังกล่าวทำให้เทศบาลขาดอิสระในการบริหารงาน และยังทำให้เกิดการเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลทั้ง ๆ ที่พื้นที่การทำงานอาจไม่เหมือนกัน เช่น เทศบาลตำบลบางศรีเมืองกับเทศบาลตำบลบางกรวยมีโครงสร้างเหมือนกัน แต่อัตรากำลังแตกต่างกันอย่างมาก งานบางงานมีบุคลากรเพียงคนเดียวเป็นทั้งหัวหน้า เป็นทั้งผู้ปฏิบัติงาน และยังคงทำงานอื่นที่ยังไม่มีผู้มาดำรงตำแหน่งอีกด้วย เช่น กองอนามัยและสิ่งแวดล้อมมีหัวหน้ากองเพียงคนเดียวทำหน้าที่ทุกอย่าง กองช่างมีผู้ปฏิบัติงาน 2 คน ไม่มีหัวหน้ากอง เป็นต้น

จากการสังเกตพบว่า ทุกเทศบาลมีภารกิจหลักที่คล้ายกัน คือการให้บริการด้านการดูแลรักษาความสะอาดในพื้นที่ การดูแลพื้นที่สาธารณะ การปรับปรุงเส้นทางสาธารณะ การควบคุมการก่อสร้าง งานทะเบียนราษฎร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น งานรักษาความสงบมักมุ่งไปที่การจัดระเบียบในการประกอบอาชีพ เช่น การกำหนดพื้นที่ขายของ งานใดที่เทศบาลอยากทำหรือต้องทำแต่ยังไม่พร้อมที่จะทำ หรืออยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น มักใช้การประสานงานกับส่วนราชการอื่น เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปา นครหลวง บริษัทขนส่งมวลชนกรุงเทพ กรมทางหลวง กรมสามัญศึกษา กรมอนามัย เป็นต้น

แม้ว่าภารกิจหลักของเทศบาลแต่ละแห่งจะคล้ายกัน แต่ปัญหาในพื้นที่ของเทศบาลแต่ละแห่งกลับแตกต่างกันออกไป เทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลเมืองปากเกร็ด กำลังเผชิญปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาและเริ่มมีการเสื่อมถอยของการพัฒนา เทศบาลเมืองบางบัวทองอยู่ในช่วงการเริ่มพัฒนาที่เผชิญอุปสรรคต่าง ๆ ส่วนเทศบาลตำบลบางกรวยและเทศบาลตำบลบางศรีเมือง ต่างเป็นชุมชนชาวสวนที่เป็นเมืองปิด การคมนาคมไปพื้นที่อื่น ๆ ไม่สะดวก มีปัญหาการหาประโยชน์จากที่ดิน

การจัดองค์กร ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2535 ได้จัดแบ่งส่วนราชการของเทศบาลออกเป็น

สำนักงานปลัดเทศบาล มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป หรือกิจการใดที่มีได้กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของส่วนราชการใด เช่น งานทะเบียนราษฎร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานรักษาความสงบเรียบร้อย งานการเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

กองวิชาการและแผนงาน ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน จัดทำงบประมาณ วิจัย ติดตามและประเมินผล งานนิติกร งานประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

กองคลัง มีหน้าที่ด้านการเงินและบัญชี งานผลประโยชน์ งานพัฒนารายได้ งานพัสดุและทรัพย์สิน งานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

กองช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การผังเมือง และการสาธารณสุขโลก เช่น งานสวนสาธารณะ งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ

กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและการอนามัยของประชาชน เช่น งานรักษาความสะอาด งานกำจัดขยะมูลฝอย งานส่งเสริมสุขภาพ เป็นต้น

กองการศึกษา ให้การศึกษาแก่เยาวชนและประชาชนทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน เช่น งานนิเทศการศึกษา งานกิจกรรมเด็ก งานพัฒนาชุมชน งานศูนย์เยาวชน เป็นต้น

งานศูนย์บริการสาธารณสุข ให้บริการรักษาพยาบาลในและนอกสถานที่ ตรวจรักษาโรคปฐมพยาบาล งานผู้ป่วยนอก งานป้องกันโรคติดต่อ งานรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อย งานเผยแพร่อบรมและเพิ่มพูนความรู้ บริการส่งต่อผู้ป่วย

หน่วยตรวจสอบภายใน ตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงินการบัญชีและทรัพย์สินของเทศบาล เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการตรวจสอบภายในก่อนที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเข้ามาทำการตรวจสอบซ้ำอีกครั้งหนึ่ง สายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อปลัดเทศบาล

การคลังท้องถิ่น

รายได้หลักของเทศบาลมาจากภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ หากพื้นที่มีความเจริญเติบโตมาก เกิดอาคารพาณิชย์และห้องเช่าลักษณะต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จะทำให้จัดเก็บภาษีโรงเรือนได้มากตามไปด้วย ส่วนภาษีบำรุงท้องที่หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี จำนวนที่จัดเก็บได้มักไม่เปลี่ยนแปลง หากชุมชนเจริญมากเทศบาลอาจมีรายได้เพิ่มจากหลายแหล่ง เช่น ภาษีป้าย ส่วนแบ่งจากภาษีล้อเลื่อน (รถยนต์ที่จดทะเบียนในพื้นที่) เทศพาณิชย์ต่าง ๆ เช่น ท่าเทียบเรือ โรงรับจำนำ ตลาด โรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น รายได้อีกทางหนึ่งของเทศบาลได้แก่เงินอุดหนุนจากส่วนกลางที่จัดสรรให้โดยคิดจากฐานของประชากรในพื้นที่ ถ้าประชากรเพิ่มขึ้นมารายได้ก็เพิ่มขึ้นด้วย

จะเห็นได้ว่าฐานะทางการคลังของเทศบาลขึ้นอยู่กับความเจริญของพื้นที่ในเขตเทศบาล หากพื้นที่ใดมีสภาพทางกายภาพที่ไม่มีการขยายตัว เช่น กรณีเทศบาลตำบลบางกรวยและเทศบาลตำบลบางศรีเมือง รายได้ของเทศบาลทั้งสองจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แตกต่างกับเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลเมืองปากเกร็ดที่มีชุมชนเกิดใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ มีอาคารพาณิชย์และศูนย์การค้าใหม่ ๆ เกิดตามมา ทำให้ฐานรายได้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ส่วนเทศบาลเมืองบางบัวทองแม้ว่าจะอยู่

ไกลออกไปแค่ระบบคมนาคมสมบูรณ์ สภาพความเป็นเมืองน่าจะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น รายได้น่าจะเพิ่มมากขึ้นในระยะยาว

แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มจากอัตราที่รัฐจัดเก็บ แต่ไม่มีท้องถิ่นใดใช้อำนาจดังกล่าว เพราะเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตน ทำให้เสียภาพพจน์ของท้องถิ่น และอัตราที่ประชาชนเสียอยู่ที่ร้อยละ 10 นับเป็นอัตราที่สูงอยู่แล้ว

ในเรื่องรายจ่ายของท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้การใช้จ่ายต้องจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายผ่านการพิจารณาอนุมัติของสภาเทศบาล โดยหลักการแล้วงบประมาณรายจ่ายควรมีเอกภาพเป็นที่รวมของความต้องการในการใช้จ่ายทั้งปวงในช่วงปีงบประมาณหนึ่ง ๆ และควรมีการเชื่อมโยงการใช้จ่ายในปีหนึ่ง ๆ กับแผนพัฒนาในระยะยาว จากการศึกษาพบว่า เทศบาลทุกแห่งมีการจัดทำแผนพัฒนาระยะ 5 ปี และมีการจัดทำโครงการพร้อมเรียงลำดับความสำคัญไว้รอตัวเงิน แต่ไม่ได้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือที่จะผลักดันให้เกิดการดำเนินงานตามเป้าหมายในแต่ละปี สังเกตได้จากการที่มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมปีละหลายครั้งตามรายรับที่ได้รับจัดสรรมาจริง อาจเป็นเพราะเทศบาลยังขาดอิสระทางการคลัง รายได้ทั้งหมดไม่ได้จัดเก็บด้วยตัวเอง และยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุน ทำให้เทศบาลไม่สามารถประมาณการรายรับได้แน่นอน งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลจึงไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการอย่างแท้จริงที่จะดำเนินโครงการต่าง ๆ ในรอบปีงบประมาณนั้น ๆ

ปัญหาและความต้องการของชุมชน

จากที่กล่าวมาจะพบว่าชุมชนในเขตเทศบาลทั้ง 5 แห่งของจังหวัดนครนทบุรี มีลักษณะของวิถีชีวิตที่แตกต่างกันทำให้มีปัญหาและความต้องการแตกต่างกันออกไป โดยชุมชนในเขตเทศบาลนครนทบุรีมีสภาพของชุมชนที่ได้รับการพัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่ ไม่แตกต่างไปจากเขตจตุจักรหรือเขตบางซื่อของ กทม. ปัญหาใหญ่ที่เผชิญคือการรักษาระดับของการพัฒนา การดูแลรักษาพื้นที่ไม่ให้เสื่อมถอย การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมถึงการแก้ปัญหาชุมชนแออัดอันเป็นผลจากการก้าวตามการพัฒนาไม่ทัน

การที่ประชากรมีความหนาแน่นมากขึ้นเรื่อย ๆ เป็นที่มาของปัญหามลภาวะแบบต่าง ๆ เช่น ปัญหาขยะ การทิ้งขยะในที่สาธารณะ ได้ทางด่วน ได้สะพาน ริมถนน ที่รกร้าง ปัญหาน้ำเสียจากที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์ โดยน้ำเสียที่ขาดการบำบัดจะไหลลงสู่คลองสาธารณะ ไปสู่แม่น้ำเจ้าพระยา ปัญหาที่อยู่อาศัยที่ผิดสุขลักษณะ ผิดเทศบัญญัติ มีการต่อเติม และใช้พื้นที่ผิดประเภท ทำให้เกิดความรำคาญและรบกวนเพื่อนบ้าน

เทศบาลเมืองปากเกร็ดมีความหนาแน่นรองลงมาและยังคงมีที่ว่างรอการพัฒนาอยู่บ้าง สภาพของความเป็นเมืองเป็นการเติบโตตามถนนสายหลักความเจริญอยู่ตามสองข้างถนน มีหมู่บ้านจัดสรรที่มีพื้นที่อยู่อาศัยใหญ่ที่สุดในประเทศได้แก่เมืองทองธานี การเติบโตของเมืองทองธานีเป็นกรณีที่น่าศึกษาเพราะในช่วงของการพัฒนามีการวางแผนเป็นอย่างดี แต่ไปใช้แนวคิดแบบฮ่องกงซึ่งที่ดินมีราคาแพงและมีจำนวนน้อยโดยมีการสร้างอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมหลายแห่ง ปัจจุบันมีสภาพเป็นตึกร้าง ประชาชนไม่นิยมที่จะต้องซื้อที่อยู่อาศัยในราคาแพงและต้องขึ้นไปอยู่ในชั้นสูง ๆ และข้อเท็จจริงอีกประการที่พบก็คือ อาคารชุดราคาถูกที่มีผู้อยู่อาศัยจำนวนมากมักมีปัญหาในการบำรุงรักษาและการดูแลทรัพย์สินที่เป็นของส่วนรวม คณะกรรมการหมู่บ้านในหมู่บ้านจัดสรรเอกชนมักดำเนินการได้ดีในพื้นที่ชุมชนที่ราษฎรมีฐานะการเงินดี แต่ในชุมชนที่ราษฎรมีฐานะการเงินไม่ดี เช่นในอาคารชุดราคาถูกที่มีที่พักเป็นร้อย ๆ หน่วย หรือในหมู่บ้านจัดสรรราคาถูกที่มีเป็นร้อย ๆ หลังคาเรือน สภาพชุมชนแออัด ปัญหาสุขภาพจิต และปัญหาสังคมมักตามมา

เทศบาลเมืองบางบัวทอง น่าจะจัดได้ว่าเป็นตัวอย่างของเมืองที่กำลังเติบโต มีการกระจายความเจริญจากศูนย์กลางออกไปโดยรอบ ต้องการการวางแผนในการพัฒนาและการบริหารควบคุมที่เข้มงวด โดยเฉพาะการกำหนดผังเมือง การกำหนดพื้นที่ต่าง ๆ และการวางระบบการคมนาคมระหว่างพื้นที่ที่เหมาะสม

เทศบาลตำบลบางกรวย เป็นชุมชนชาวสวนซึ่งยังมีพื้นที่บางส่วนรอการพัฒนาพื้นที่ห่างจากความเสียหายจากภัยน้ำท่วมเมื่อปี พ.ศ. 2538 ส่วนเทศบาลตำบลบางศรีเมืองซึ่งเป็นชุมชนชาวสวนเช่นกัน เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลอื่น ๆ จัดว่ายังมีระดับความเจริญน้อย ชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นชาวสวนผลไม้จะทำงานในพื้นที่ การเดินทางไปจับจ่ายซื้อของมักต้องอาศัยเรือข้ามไปฝั่งท่าหน้าเมืองนนทบุรี หรือออกไปตามศูนย์การค้าที่อยู่นอกพื้นที่ ประชาชนที่มีรายได้น้อยมักไปอาศัยที่วัดอยู่ทำให้เกิดชุมชนในพื้นที่วัด พื้นที่ใดแออัดมากก็เกิดปัญหาสังคมในพื้นที่ ที่เป็นเช่นนี้เพราะหลาย ๆ วัดมักมีพื้นที่นอกเขตของสงฆ์ที่จัดให้เป็นที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นทั้งในเขตเทศบาลตำบลบางกรวยและเทศบาลตำบลบางศรีเมือง

พิจารณารายละเอียดของคุณลักษณะต่าง ๆ ของเทศบาลในจังหวัดนนทบุรีได้ ในตารางที่

4.1 - 4.3

ตารางที่ 4.1 คุณลักษณะ และ บทบาทหน้าที่ ของ เทศบาลในจังหวัดนนทบุรี (พ.ศ. 2541)

คุณลักษณะทั่วไป / สถาบัน /หน่วยงาน	นคร นนทบุรี	เมืองปาก เกร็ด	เมืองบางบัว ทอง	ตำบลบาง กรวย	ตำบลบาง ศรีเมือง
พื้นที่ (ตร.กม.)	38.9	36.04	13.5	8.4	6.36
ระยะจากศาลากลางจังหวัด (ก.ม.)	0	7	11	21	16
ประชากร (นิ.ย. 41)					
- จำนวน (คน)	272,493	143,910	25,903	48,631	27,887
- คริวเรือน (ครัวเรือน)	81,441	29,915	6,891	15,700	7,484
จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ท. ครั้งล่าสุด (ร้อยละ)	17 พ.ศ. 38 33.29	21 พ.ศ. 39 33.90	12 พ.ศ. 38 48.61	ไม่มีข้อมูล	15 พ.ศ. 41 23.80
สถานพยาบาล (แห่ง)					
- โรงพยาบาลของกระทรวง	4	2	1	1	-
- ศูนย์บริการสาธารณสุข	3	1	1	1	-
- สถานีอนามัย	-	8	1	2	1
- คลินิกเอกชน	มาก	มาก	10	16	2
สถานศึกษา					
- โรงเรียนเทศบาล	4	-	1	-	-
- ประถม / มัธยม ของรัฐ	20	11	4	10	3
- ประถม / มัธยม ของเอกชน	34	14	12	2	1
- อุดมศึกษา ของรัฐ	1	1	-	-	-
- อุดมศึกษา ของเอกชน	4	-	-	-	-
ศาสนา					
- วัดพุทธ	23	16	2	17	6
- โบสถ์คริสต์	2	2	1	-	-
- มัสยิด	7	2	10	-	-
- ศาลเจ้า	1	4	-	1	-
- สถานีตำรวจ	3	1	1	1	1
- สถานีดับเพลิง	1	1	1	1	1
- ศูนย์การค้า	5	3	-	-	-
- ชุมชน	45	12	22	10	(ยังไม่จัดตั้ง)
- สถานขนานุนาบาลของเทศบาล	1	-	1	-	1
- ทำเทียบเรือของเทศบาล	1	1	-	-	1
- โรงฆ่าสัตว์ของเทศบาล	1	1	1	-	-
- ตลาด	2	3	1	-	-
- ปริมาณขยะ ตัน/วัน	310	130	30	60	17

ตารางที่ 4.2 รายได้ ของ เทศบาลในจังหวัดนนทบุรี (พ.ศ. 2541)

คุณลักษณะทั่วไป / สถาบัน /หน่วยงาน	นคร นนทบุรี	เมืองปาก เกร็ด	เมืองบางบัว ทอง	ตำบลบาง กรวย	ตำบลบางศรี เมือง
รายได้ (บาท)	รับจริง 2540	รับจริง 2540	แผน 2541	แผน 2541	แผน 2541
- ปกติ	208,871,245	114,119,288	45,471,820	41,980,755	22,838,055
- เงินอุดหนุน	85,997,173	76,354,143	36,524,117	28,745,650	6,429,792
- รวม	294,868,418	190,473,431	81,995,937	70,726,405	29,267,841
รายละเอียดของรายได้ (บาท)					
1. หมาวกภาษีอากร	174,040,443	97,558,875	38,250,620	36,445,452	21,163,329
2. หมาวกค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	9,154,456	9,851,491	2,235,200	2,800,988	916,401
3. หมากรายได้จากทรัพย์สิน	18,981,394	6,226,662	2,278,000	2,467,245	729,234
4. หมากรายได้จาก สาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์	3,603,427	-	1,350,000	-	-
5. หมากรายได้เบ็ดเตล็ด	3,091,525	482,259	1,358,000	267,070	29,091
6. หมาวกเงินอุดหนุน	85,997,173	76,354,143	36,529,117	28,745,650	6,429,792
รวมรายได้	294,868,418	190,473,431	81,995,937	70,726,405	29,267,847
เงินได้อื่น					
1. เงินกู้	4,000,000	45,000,000	-	-	-
2. เงินย่ำขาดจากเงินสะสม	7,950,450	111,304	1,249,102	7,007,373	172,016
รวมรายรับทั้งสิ้น	306,818,868	235,584,735	83,245,039	77,733,779	29,439,863

ตารางที่ 4.3 โครงสร้างการปกครอง และการบริหารงาน ของ เทศบาลในจังหวัดนนทบุรี (พ.ศ. 2541) หน่วย : คน

คุณลักษณะทั่วไป / สถาบัน /หน่วยงาน	นคร นนทบุรี	เมืองปาก เกร็ด	เมืองบาง บัวทอง	ตำบลบาง กรวย	ตำบลบาง ศรีเมือง
ชั้นของเทศบาล	1	2	3	5	5
ฝ่ายนิติบัญญัติ สภาเทศบาล	24	18	18	12	12
ฝ่ายบริหาร คณะเทศมนตรี	5	4	4	3	3
พนักงานประจำแยกตามหน่วยงาน พนักงาน (ลูกจ้าง)					
สำนักงานปลัดเทศบาล	47 (34)	30 (40)	26 (12)	14 (34)	9 (13)
กองวิชาการและแผนงาน	11 (3)	8 (1)	4	-	-
กองคลัง	-	19 (35)	9	15 (27)	7 (10)
สำนักการช่าง / กองช่าง	43 (110)	20 (70)	10 (48)	11 (36)	3 (5)
กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	18 (380)	20 (226)	10 (69)	4 (76)	1 (46)
สำนัก / กอง การศึกษา	14 (15)	3 (1)	8 (2)	3 (1)	-
งานศูนย์บริการสาธารณสุข	-	-	-	1	-
กองการแพทย์	13	-	-	-	-
กองสวัสดิการสังคม	6 (5)	-	-	-	-
แขวง	34	-	-	-	-
หน่วยตรวจสอบภายใน	-	-	-	-	-
รวมอัตราจ้าง					
พนักงานเทศบาล และลูกจ้าง					
- พนักงานเทศบาล	186	100	67	48	20
- ลูกจ้างประจำ	128	96	52	39	33
- ลูกจ้างชั่วคราว	419	277	79	135	41
รวม	723	479	254	222	94

หมายเหตุ

1. เทศบาลนครนนทบุรี แบ่งพื้นที่การปกครองบางส่วนออกเป็น แขวง มี 2 แขวง คือ แขวงท่าทราย และแขวงสวนใหญ่
2. อัตราจ้างยังไม่รวมพนักงานโรงเรียนเทศบาล
3. ข้อมูลในตารางที่ 4.1 - 4.3 มาจากที่ทำการเทศบาล ประกอบด้วยข้อมูลจากกรมการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบชุมชนในเขตตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ในปัจจุบันทุกพื้นที่ของตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลของจังหวัดนนทบุรีได้รับการจัดตั้งเป็น อบต. ทั้งหมด มีทั้งสิ้น 37 อบต. ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้ในส่วนแรกของบท

พื้นที่ในความรับผิดชอบและองค์ประกอบของความเป็นเมือง

อบต. รับผิดชอบพื้นที่ของตำบลที่อยู่นอกเขตเมือง ได้แก่พื้นที่ของตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ที่ได้รับการจัดตั้งเป็น อบต. อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในชุมชนชนบท พื้นที่รับผิดชอบของ อบต. จะมีความเหมาะสมเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในการประกาศเขตตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ จากการสังเกตพบว่าชุมชนชนบทมีการรวมตัวกันดำเนินชีวิตเป็นหมู่บ้าน วิถีชีวิตที่เป็นมาดั้งเดิมจะมีการดูแลและรับผิดชอบการพัฒนาชุมชนโดยผู้ใหญ่บ้านและกรรมการหมู่บ้าน เมื่อมีการประกาศเขตตำบลและให้มีการประสานงานการพัฒนาระหว่างหมู่บ้านโดยมีสภาตำบลที่ต่อมายกระดับเป็น อบต. เป็นองค์กรที่รับผิดชอบการพัฒนา ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าหมู่บ้านเหล่านี้มีความเต็มใจที่จะร่วมกันกับหมู่บ้านอื่น ๆ ในพื้นที่ของตำบลเดียวกันในการพัฒนาสภาพของชุมชนเพียงใด มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกันหรือต้องพึ่งพากันเพียงใด

อย่างไรก็ตามมีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงานที่เข้ามาดำเนินการในระดับตำบลโดยที่ อบต. ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง อาทิเช่น กรมอนามัย กรมตำรวจ กรมทางหลวง กรมโยธาธิการ กรมพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้เข้ามาทำหน้าที่ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานในสิ่งที่ อบต. ทำไม่ได้ เช่น บริการด้านสาธารณสุข ถนน ไฟฟ้า ประปา การส่งเสริมอาชีพ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผู้วิจัยพบว่ากิจกรรมเหล่านี้มักมีปัญหาในการประสานงานกับทาง อบต. ขาดความร่วมมือซึ่งกันและกัน ขาดเอกภาพในการทำงานในพื้นที่

สภาพของความเป็นเมืองในเขต อบต.

ตำบลที่กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่มีลักษณะยึดค้ำยทางภูมิศาสตร์มากกว่านัยของความเป็นเมือง พื้นที่ในความรับผิดชอบของ อบต. จึงขาดสภาพของความเป็นเมือง เป็นเพียงการนำเอาหมู่บ้านในพื้นที่ชนบทที่อยู่ใกล้ชิดกันมารวมกัน เขตแดนระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ในตำบลหนึ่ง ๆ จึงเป็นเพียงเส้นแบ่งพื้นที่ชุมชนที่มีโครงสร้างเหมือนกันหมด แต่ไม่

ได้เป็นตัวที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความหลากหลายในโครงสร้างภายในของตำบล อนาคตส่วนใหญ่ใน จังหวัดนนทบุรีจึงขาดองค์ประกอบของความเป็นเมืองอย่างครบถ้วน อาทิเช่น (1) ขาดความหลากหลายในระดับของการพัฒนาในพื้นที่นั้น ๆ การเกิด อบต. เป็นเพียงการอยู่ร่วมกันของหมู่บ้านที่มีพื้นที่ติดกัน ในหลายตำบล ทุก ๆ หมู่บ้านมีสภาพคล้ายคลึงกันหมด ประกอบด้วยส่วนของพื้นที่ทำกิน พื้นที่อยู่อาศัย และร้านค้าขนาดเล็กเหมือนกันหมด (2) ขาดการพัฒนาช่องทางในการเดินทางระหว่างกันและกัน ประชาชนในหมู่บ้านต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ได้พึ่งพากันและกัน ไม่มีผลประโยชน์ในพื้นที่ของตำบลร่วมกัน ต่างคนต่างอยู่ การพัฒนาเส้นทางติดต่อระหว่างกันและกันจึงมีน้อย เส้นทางหลักกลับเป็นเส้นทางไปสู่อำเภอ ไปจังหวัด และระหว่างจังหวัด (3) สถานที่ที่ทุก ๆ หมู่บ้านในตำบลใช้ประโยชน์ร่วมกันมีน้อยและไม่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของ อบต. ไม่มีอนุสรณ์สถานที่แสดงประวัติร่วมกันของตำบล ไม่มีสวนสาธารณะ สถานที่ออกกำลังกาย สนามเด็กเล่น ห้องสมุด ที่ชุมชนในตำบลใช้ประโยชน์ร่วมกัน (4) เขตแดนที่แบ่งพื้นที่ต่าง ๆ ในตำบล ไม่สะท้อนความหลากหลายของความเป็นเมือง แต่เป็นเขตแดนตามการจัดตั้งหมู่บ้านของกระทรวงมหาดไทย ทำให้เกิดพื้นที่ของชุมชนที่อยู่ในหมู่บ้านหนึ่ง ๆ ไม่มีการจัดทำผังเมืองภายในเขตตำบลมีแค่ผังเมืองรวมของจังหวัด

ราษฎรในเขต อบต. หนึ่ง ๆ จึงมักผูกพันกับหมู่บ้านที่ตนอาศัยอยู่ และใช้บริการจากหน่วยงานกลางที่เข้ามาให้บริการพื้นฐาน มากกว่าการเข้าพึ่งพาการให้บริการของ อบต. การเข้าไปติดต่อกับ อบต. มักเป็นเรื่องที่ต้องไปเพราะเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การเสียภาษี การขออนุญาตต่างๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ อบต. ทั้ง 37 แห่ง ในจังหวัดนนทบุรียังมีสภาพแตกต่างกันอย่างมาก ตามสภาพพื้นที่ที่ได้รับอิทธิพลของการพัฒนาจากเมืองใหญ่ เช่น อบต. เสาธงหิน มีศูนย์การค้าบางใหญ่ริตตี้มาตั้งอยู่ บาง อบต. มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ บาง อบต. เป็นที่ตั้งของหมู่บ้านจัดสรร เกิดเป็นชุมชนของคนต่างถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขต อบต.

พื้นที่บางตำบลมีการประกาศให้เป็นเขตสุขาภิบาลบางส่วน เช่น สุขาภิบาลบางม่วง มีอาณาเขตเพียง 1 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยเนื้อที่บางส่วนของสามตำบล คือ ตำบลบางม่วง ตำบลบางเลน และตำบลเสาธงหิน ดังนั้น อบต. ในทั้งสามตำบลจะมีขนาดไม่เต็มพื้นที่ของตำบล และกำนันทำหน้าที่ทั้งกรรมการสุขาภิบาล สมาชิกสภา อบต. และยังเป็น ประธาน อบต. โดยตำแหน่งอีกด้วย สุขาภิบาลปลายบางประกอบด้วยตำบลบางคูเวียงทั้งตำบลและตำบลปลายบางเกือบทั้งหมด เหลือไว้เพียง 1 หมู่บ้าน อบต. ปลายบางจึงมีเนื้อที่รับผิดชอบเพียง 1 หมู่บ้าน มีสมาชิกสภา อบต. เพียง 5 คน เป็นผู้บริหารทั้งหมด โดยที่หมู่บ้านของกำนันที่เป็นประธานอบต. มีได้อยู่ในเขต อบต. อีกทั้งแพทย์ประจำตำบลก็มีได้เป็นคนในเขต อบต.

ที่มาของผู้ปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน

อบต. มีการจัดรูปการปกครองเป็นสองส่วน คือ สภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. สภา อบต. ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือประเภทที่เป็นโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล ประเภทที่ได้รับเลือกตั้ง ได้แก่สมาชิก ที่ราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเลือกตั้งตัวแทนขึ้นมาหมู่บ้านละ 2 คน มีวาระคราวละ 4 ปี สภา อบต. มีประธานสภา และรองประธานสภาที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภา ทำหน้าที่ดูแลการดำเนินงานของสภา มีวาระคราวละ 2 ปี

คณะกรรมการบริหาร อบต. มาจากสมาชิกสภา อบต. มีจำนวน ไม่เกิน 7 คน ประกอบด้วย กำนัน สมาชิกสภาที่เป็นผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้งจำนวนไม่เกิน 4 คน ในระยะสี่ปีแรกนับจากประกาศใช้พระราชบัญญัติ (ประกาศราชกิจจานุเบกษา 2 ธ.ค. 2537 มีผลบังคับใช้ 2 มี.ค. 2538) บทเฉพาะกาลกำหนดให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่ง ตั้งนั้นหลัง วันที่ 2 มี.ค. 2542 ต้องมีการเลือกตั้งประธานกรรมการบริหาร อบต. ขึ้นใหม่ในทุก ๆ อบต.ทั่วประเทศ โดยคณะกรรมการบริหารเลือกกันเองในระหว่างคณะกรรมการบริหาร

ในระยะที่ผ่านมาจนถึงต้นปี พ.ศ. 2540 ไม่ปรากฏว่ามีการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. ประเภทเลือกตั้งในจังหวัดนนทบุรี ทั้งนี้เป็นเพราะแต่ละหมู่บ้านมีผู้สมัครเพียง 2 คนครบตามข้อกำหนด บางหมู่บ้านหาตัวแทนได้ไม่ครบก็มี ทางกระทรวงมหาดไทยจึงไม่ได้จัดให้มีการเลือกตั้ง เพิ่งมีการเลือกตั้งกรณี อบต. บางไผ่ เมื่อเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ที่มีผู้สมัครมากกว่า 2 คน กล่าวคือ มีทั้งหมด 5 หมู่บ้าน มีการลงคะแนนเลือกตั้ง 4 หมู่บ้าน อีกหนึ่งหมู่บ้านมีผู้สมัครเพียง 1 คน มีผู้มาใช้สิทธิโดยรวมทั้ง 4 หมู่บ้านคิดเป็นร้อยละ 35.8 แสดงให้เห็นถึงความไม่สนใจของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารชุมชนในรูป อบต. ส่วนหนึ่งอาจเห็นว่าหมู่บ้านคนมีตัวแทนคือผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภา อบต. โดยตำแหน่งอยู่แล้ว

การที่สภา อบต. มีสมาชิกโดยตำแหน่ง คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล โดยที่ตำแหน่งเหล่านั้นล้วนเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งจัดเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แม้ว่าตำแหน่งเหล่านั้นกฎหมายจะกำหนดให้มีการเลือกตั้ง แต่การดำเนินงาน และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ล้วนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด อีกทั้งการดำเนินงานของ อบต. เองกฎหมายก็ให้อำนาจนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล ดังจะกล่าวในตอนต่อไป ทำให้การดำเนินงานของ อบต. อยู่ภายใต้อิทธิพลของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในด้านแนวนโยบาย แบบอย่างการดำเนินงาน วิธีคิด และวิธีการให้บริการ เป็นผลให้แนวคิดของการปกครองท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จในการให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ราษฎรคุ้นเคยกับการได้รับบริการจากรัฐในแบบดั้งเดิมนั้นคือรัฐเป็นผู้คิด เป็นผู้ทำ เป็นผู้ให้บริการ เป็นผู้

ให้ประโยชน์ต่อชุมชน เมื่อเกิด อบต. ขึ้นราษฎรยังคงเชื่อว่า อบต. ต้องเป็นผู้คิด ผู้ทำ และเป็นผู้ให้ โดยอาศัยการช่วยเหลือจากอำเภอและจังหวัด

ส่วนสมาชิกสภา อบต. และผู้บริหาร อบต. เองส่วนหนึ่งสวมนวมสองใบ และคุ้นเคยกับการปกครองท้องถิ่นแบบเดิมที่ใช้การพึ่งพาจากส่วนกลาง ความคิดสร้างสรรค์ การกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับชุมชน ตลอดจนการพยายามที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมคิดร่วมทำจึงมีน้อย ในหลาย ๆ อบต. มีความขัดแย้งระหว่าง คณะกรรมการบริหารกับ ปลัด อบต. เนื่องจากฐานคติในการทำงานและประสบการณ์ในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก ปลัด อบต. เป็นคนรุ่นใหม่มีความรู้ระดับปริญญาตรีเป็นอย่างต่ำ และไม่คุ้นเคยกับวิถีชีวิตของผู้นำชุมชนรุ่นเก่า การประสานงานในการดำเนินงานจึงมักประสบปัญหา อีกทั้งชาวบ้านเองก็ให้ความเชื่อถือกับทางอำเภอและจังหวัด มากกว่าความเชื่อถือในตัว อบต. การยุติปัญหาในหลาย ๆ กรณีจึงมักลงท้ายด้วยการใช้แนวทางการดำเนินงานและการแก้ปัญหาต่าง ๆ ตามแบบของกรมการปกครองในอดีต ด้วยการให้คำแนะนำและการเข้าไปช่วยแก้ปัญหาของปลัดอำเภอและนายอำเภอ

ในส่วนของราษฎรในชุมชนเอง พบว่าความต้องการในการกำหนดนโยบายชุมชน ตลอดจนการควบคุมดูแลการบริหารงานของชุมชนมีน้อยมาก ส่วนใหญ่มีสภาพที่ต่างคนต่างอยู่ จะเข้าพบ อบต. ต่อเมื่อเกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ที่ตนเองต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย เช่น มีการติดถนนผ่านที่ดิน มีปัญหาในการได้รับบริการสาธารณสุขพื้นฐานไม่เพียงพอ เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า เป็นต้น ไม่พบว่ามีการรวมกลุ่มเพื่อแสวงหานโยบายที่จะทำให้ตำบลของตนมีระดับการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง หรือเพื่อพัฒนาคุณภาพในการดำรงชีวิตร่วมกัน มีแต่การรวมกลุ่มอาชีพเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของตนเอง

รูปแบบการปกครองและความเป็นอิสระจากส่วนกลาง

อบต. มีการจัดรูปการปกครองเป็นแบบสภา ประกอบด้วยสมาชิกสองส่วน คือสมาชิกโดยตำแหน่งซึ่งปัจจุบันถือได้ว่าข้าราชการมณฑล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง มีฝ่ายบริหารมาจากสภา เรียกว่าคณะกรรมการบริหาร อบต. ส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริหารมาจากสมาชิกโดยตำแหน่ง อีกส่วนมาจากสมาชิกเลือกตั้ง ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของสภา ในเรื่องการบริหารงานกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอมิอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. ให้เป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ สามารถเรียกสมาชิกสภา อบต. กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. มาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จาก อบต. มาตรวจสอบได้ และหากปรากฏว่า สภา อบต. กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภา อบต. ได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ และหากปรากฏว่า คณะกรรมการบริหาร อบต. มีการกระทำความผิดเช่นกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการ

บริหารทั้งคณะ หรือคณะกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (มาตรา 90, 91 และ 92)

กฎหมายยังกำหนดให้นายอำเภอทำหน้าที่กำกับดูแลและแต่งตั้งประธาน รองประธานสภา อบต. และ คณะกรรมการบริหาร อบต. ตามมติของสภา อบต. การประชุมและการดำเนินงานของ คณะกรรมการบริหารต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 48 และ 58)

โครงสร้างการบริหารและการให้บริการ

โครงสร้างการบริหารงานของ อบต. ตามกฎหมาย ประกอบด้วย สำนักงานปลัด อบต. และ ส่วนต่าง ๆ ที่ อบต. ได้จัดตั้งขึ้น ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยกำหนดกรอบของ อบต. ชั้น 1 ไว้ เป็น 4 งานหลัก ได้แก่ สำนักงานปลัด อบต. ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และส่วนสาธารณสุข สำหรับ อบต. ชั้น 2 - 5 กำหนดไว้เป็น 3 งานหลัก ได้แก่ สำนักงานปลัด อบต. ส่วนการคลัง และ ส่วนโยธา ในทางปฏิบัติ อบต. หลาย ๆ แห่งยังไม่สามารถบรรลุอัตราค่าส่งได้ครบตามกรอบ ทั้งนี้ เกิดจากปัญหาด้านการคลังของ อบต.

ในด้านการให้บริการของ อบต. กฎหมายกำหนดไว้กว้างขวางให้ อบต. มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดการให้มี และบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลการป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การคุ้มครอง ดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว อบต. ยังอาจจัดกิจกรรมในเขตของตนในการให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ การให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์ การส่งเสริมให้มีการอุตสาหกรรมในครอบครัว การบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม และการจัดการเกี่ยวกับการพาณิชย์ ทั้งนี้ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว อบต. อาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อบังคับใช้แก่ราษฎรในตำบลได้โดยอาจกำหนดโทษปรับแก่ผู้ฝ่าฝืนได้ แต่ต้องไม่เกิน 500.-บาท

จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดหน้าที่ของ อบต. ไว้อย่างกว้างขวาง ในสภาพความเป็นจริง อบต. มักมีบทบาทในการดูแลเส้นทางคมนาคม การบำรุงรักษา การจัดสร้าง รวมถึงการดูแลรักษาความสะอาดในพื้นที่ การดูแลปัญหาสภาพแวดล้อม รวมถึงการแก้ปัญหาความขัดแย้งในชุมชน กิจกรรมหลาย ๆ อย่างมีลักษณะเป็นการประสานงานเพราะยังไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการเอง เช่น การจ้าง อบจ. ในการกำจัดขยะ การประสานกับส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อนำโครงการมาลงในพื้นที่

เช่น โครงการสร้างถนนของ กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) กรมทางหลวง
โครงการประปาหมู่บ้าน ของกรมอนามัย และ กรมโยธาธิการ เป็นต้น

การคลังท้องถิ่น

กฎหมายกำหนดรายได้ของ อบต. ไว้หลายประเภท แต่รายได้หลักของ อบต. มาจาก (1)
ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย (2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และภาษี
ธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร เช่น น้ำมัน แอร์ และสินค้าบางประเภท (3) ค่าธรรมเนียมจด
ทะเบียนและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน และ (4) เงินอุดหนุนทั่วไป

หาก อบต. โคอยู่ในพื้นที่ที่มีความเจริญเติบโตมาก มีอาคารพาณิชย์ และห้องเช่าต่าง ๆ เป็น
จำนวนมาก ภาษีโรงเรือนที่จัดเก็บได้ รวมถึงภาษีธุรกิจเฉพาะ (ภาษีสรรพสามิต) จะมีจำนวนมาก
ตามไปด้วย ส่วนภาษีบำรุงท้องที่หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี จำนวนที่จัดเก็บได้มักไม่
เปลี่ยนแปลง ภาษีป้ายขึ้นอยู่กับกรมที่ดินขนาดใหญ่คัดผ่าน เช่น ถนน คลังชั้น - สุพรรณบุรี หรือ
ถนน รัตนาธิเบศร์ หรือมีศูนย์การค้าอยู่ในพื้นที่ เช่น อบต. เสารังหิน

รายได้หลักอีกทางหนึ่งของ อบต. ได้แก่เงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนและนิติกรรมตาม
ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเฉพาะในช่วงที่มีการซื้อขายที่ดินมาก มีการขยายตัวของผู้ที่ทำงานใน
กทม. เข้ามาอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรที่อยู่ในเขต อบต. จำนวนมาก รายได้ประเภทนี้จะมากตามไปด้วย
ในช่วงที่มีการจัดตั้ง อบต. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ถึง ปี พ.ศ. 2540 รายได้ประเภทนี้ถือเป็นรายได้หลัก
ของ อบต. แต่ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2541 ทำให้รายได้ประเภทนี้มี
แนวโน้มลดลงอย่างมาก

รายได้อีกทางหนึ่งของ อบต. ได้แก่เงินอุดหนุนทั่วไปที่ส่วนกลางจัดสรรมาให้ ในปี พ.ศ.
2541 ที่ผ่านมากการจัดสรรพิจารณาตามชั้นของ อบต. และให้เป็นรายงวด โดยที่ อบต. ชั้น 1 ได้เท่า
กันหมด อบต. ละ 630,000 บาท อบต. ชั้น 5 ได้มากที่สุด อบต. ละ 1.3 ล้านบาท

จะเห็นได้ว่าฐานะทางการคลังของ อบต. ขึ้นอยู่กับความเจริญของพื้นที่ในเขต อบต. หาก
พื้นที่ของ อบต. โคเป็นพื้นที่ทางการเกษตร ไม่มีถนนขนาดใหญ่คัดผ่าน ไม่มีศูนย์การค้า ไม่มีโรง
งาน ไม่มีการซื้อขายที่ดิน รายได้ของ อบต. นั้น ๆ จะมีน้อย และมีโอกาสที่จะเพิ่มรายได้ได้น้อย
แม้ว่าจะมีประชากรมากก็ตาม

แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจ อบต. ในการจัดเก็บรายได้ประเภทต่าง ๆ ไว้มากมาย แต่ในทาง
ปฏิบัติพบว่า อบต. ส่วนมากที่มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทางการเกษตรและราษฎรส่วนใหญ่มีฐานะ
ยากจน ทำให้จัดเก็บรายได้ได้น้อย รายได้ของ อบต. ยังแปรผันตามสภาพเศรษฐกิจ เพราะรายได้
หลักส่วนหนึ่งเกิดจากเงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในยาม
เศรษฐกิจตกต่ำการซื้อขายที่ดินจะมีน้อยลงไปมาก อาจเป็นผลให้รายได้ของ อบต. ไม่พอเพียงในการ
ดำเนินงาน

ในด้านรายจ่าย อบต. ส่วนใหญ่มีแผนพัฒนาในระยะ 5 ปี ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย แต่ยังไม่มีการเชื่อมโยงแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเพียงการเรียงลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายไว้รอตัวเงิน หากปีใดได้รับการจัดสรรรายได้มากกว่าที่ได้ประมาณการไว้ก็มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้เป็นเครื่องแสดงถึงความต้องการที่จะดำเนินโครงการต่าง ๆ ในรอบปีงบประมาณนั้น ๆ

ปัญหาและความต้องการของชุมชน

ปัญหาและความต้องการของชุมชนขึ้นอยู่กับลักษณะการดำเนินชีวิตในแต่ละพื้นที่ การมีถนนขนาดใหญ่ตัดผ่านพื้นที่ เช่น ถนนคลังชัน - สุพรรณบุรี และถนนรัตนวิเชียร ทำให้สภาพของชุมชนดั้งเดิมที่เป็นชุมชนเกษตรกรรมมีแนวโน้มที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงสูง หลายพื้นที่กลายเป็นชุมชนเมือง

การพิจารณาความต้องการของราษฎรในชุมชนจึงต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป พื้นที่ที่มีความเจริญ มีหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่ มีศูนย์การค้า มักเผชิญปัญหาสภาพแวดล้อม ปัญหาขยะ ความสะอาดในพื้นที่ การกำจัดน้ำเสีย การจราจร ปัญหาเยาวชน รวมถึงปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน พื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างโรงงานกับกลุ่มเกษตรกรในเรื่องการบำบัดของเสีย เนื่องจากน้ำเสียและสารเคมีทำให้พื้นที่ทางการเกษตรได้รับความเสียหาย เช่น กรณีโรงงานทอผ้าในเขตพื้นที่ อบต. บางบัวทอง นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านการใช้แรงงานเด็ก และคุณภาพชีวิตของกรรมกรโรงงาน เป็นต้น ส่วนพื้นที่เกษตรกรรมมีปัญหาจากภัยธรรมชาติ การเกิดน้ำท่วมขัง ฝนตกไม่ต้องตามฤดูกาล การขาดแคลนแรงงาน ตลอดจนกรณีทัศนคติในการดำเนินชีวิตแบบชาวเมืองทำให้รายได้จากการเกษตรไม่พอเพียงในการดำเนินชีวิต

ราษฎรยังขาดการรวมกลุ่มในการปรึกษาหารือปัญหาการดำเนินชีวิต ขาดการริเริ่มที่จะสร้างสรรค์ชุมชนตนเองให้มีมาตรฐานการดำเนินชีวิตที่ดี ขาดแบบอย่างในการดำเนินชีวิตตามแบบของชุมชนประชาธิปไตย การดำเนินชีวิตเป็นแบบต่างคนต่างอยู่ ช่วยเหลือพึ่งพากันในหมู่เครือญาติ ในหลาย ๆ พื้นที่อาศัยวัดเป็นที่พึ่งทางใจและเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

พิจารณารายละเอียดของคุณลักษณะต่าง ๆ ของ อบต. ในจังหวัดนนทบุรีได้ ในตารางที่

4.4 - 4.5

ตารางที่ 4.4 คุณลักษณะ และ บทบาทหน้าที่ ของ อบต. ในจังหวัดนนทบุรี (พ.ศ. 2541)

ชื่อ อบต.	เสาธงหิน	โทรน๊อต	บางบัวทอง	บางกร่าง	บางไผ่
ชั้นของ อบต./พื้นที่ (ตร.กม.)	1 9.55	1 18.17	1 29.69	2 6.55	5 5.5
ประชากร (คน)	14,679	4,387	18,452	17,597	8,219
ครัวเรือน (ครัวเรือน)	1,500	798	ไม่มีข้อมูล	4,793	1,287
ประเภทการเกษตร	สวนผลไม้	ทำนา	ทำนา	สวนผลไม้	สวนผลไม้
จำนวนหมู่บ้านในเขต อบต.	8	8	13	6	5
จำนวนหมู่บ้านที่อยู่ในเขตบางส่วน	2	1	1	3	-
โรงงานอุตสาหกรรม (แห่ง)	6	28	54	5	-
สถานีอนามัย	1	-	3	1	2
โรงพยาบาล	1	1	-	-	-
สถานีตำรวจ	1	-	-	-	-
สถานีดับเพลิง	1	-	-	-	-
รายได้ (บาท) รั้งจริง พ.ศ. 2541	รั้งจริง 41	แผน 41	รั้งจริง 41	แผน 41	แผน 41
- หอมวกภาษี	8,046,433	1,900,000	5,446,371	4,230,000	2,505,400
- หอมวกค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯ	16,345,719	13,072,600	37,095,336	7,370,000	78,850
- หอมวกรายได้จากทรัพย์สิน	5,062,027	1,200,000	8,134,793	505,000	130,000
- หอมวกรายได้จากสาธารณูปโภค	-	-	-	-	-
- หอมวกรายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	-	-	-	-	-
- หอมวกรายได้เบ็ดเตล็ด	124,000	40,000	570,536	20,000	5,000
รวมรายได้ปกติ	29,578,179	16,212,600	51,247,036	12,125,000	2,719,250
- หอมวกเงินอุดหนุน	301,000	301,000	301,000	843,000	1,233,200
รวมรายได้ปกติและเงินอุดหนุน	29,879,179	16,513,600	51,548,036	12,968,000	3,952,450
- เงินกู้	-	-	-	-	-
- เงินสะสม	35,588,688	7,984,850	-	-	1,799,400
- ปรับปรุงค่ามรดกสัญญา	(16,467)	-	-	-	-
รวมรายรับทั้งสิ้น	65,451,400	24,498,450	51,548,036	12,968,000	5,751,850
โรงเรียน					
- ประถมศึกษา	5	4	2	6	3
- มัธยมศึกษา	-	1	-	-	-
ศาสนา					
- รัศตุพร	4	3	-	7	8
- โบสถ์คริสต์	-	-	-	-	-
- มัสยิด	-	-	3	-	-

ตารางที่ 4.5 โครงสร้างการปกครอง ของ อบต. ในจังหวัดนนทบุรี

โครงสร้างการปกครอง	เสาธงหิน	ไทรน้อย	บางบัวทอง	บางกร่าง	บางไผ่
สมาชิกสภาอบต.	23	25	40	28	15
- เลือกตั้ง	16	16	26	18	9
- โดยตำแหน่ง	7	9	14	10	6
กรรมการบริหารอบต.	7	7	7	7	7
อัตรากำลังในโครงสร้างของอบต.					
- ตำแหน่งปลัด	7 (22)	6 (1)	7 (6)	6 (4)	1 (2)
- ส่วนการคลัง	5 (2)	6 (2)	6 (10)	5 (1)	1 (2)
- ส่วนโยธา	3	3	4 (1)	2 (1)	-
- ส่วนสาธารณสุข	1	-	2	-	-
รวมพนักงาน อบต.	16	15	19	13	2
ลูกจ้าง อบต.	24	3	17	6	4
รวมพนักงานและลูกจ้าง (คน)	40	18	36	19	6

หมายเหตุ ข้อมูลในตารางที่ 4.4 - 4.5 มาจากที่ทำการ อบต.

สุขาภิบาล

สาเหตุที่จะมีการยกฐานะสุขาภิบาล

สุขาภิบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการคาดหมายว่า จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ทั้งนี้เพราะ โครงสร้างการดำเนินงานที่เป็นอยู่ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญปัจจุบัน กล่าวคือ คณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่ทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์การบริหารกิจการของสุขาภิบาล การแบ่งแยกอำนาจระหว่างนิติบัญญัติกับการบริหารจึงไม่มี คณะกรรมการทำหน้าที่ทั้งการออกข้อบังคับและบริหารราชการของสุขาภิบาล นอกจากนี้ ที่มาของคณะกรรมการส่วนหนึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ และกำนันตำบลที่มีพื้นที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น อีกส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งจำนวน 9 คน กรณีที่เป็นสุขาภิบาลประเภทที่มีประธานเป็นโดยตำแหน่ง ประธานได้แก่นายอำเภอในพื้นที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ ส่วนกรณีที่เป็นสุขาภิบาลประเภทที่ประธานมาจากการเลือกตั้ง นายอำเภอจะทำหน้าที่ที่ปรึกษา ประธานจะมาจากคณะกรรมการที่มาโดยการเลือกตั้งจำนวน 9 คน โดยมติของคณะกรรมการสุขาภิบาล รายละเอียดของแนวทางการ

ปรับปรุงจะได้กล่าวถึงในหัวข้อแนวทางการปรับปรุงการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของจังหวัด
นนทบุรี ในส่วนท้ายของบท

ปัญหาในการยกฐานะของสุขาภิบาล

สุขาภิบาลของจังหวัดนนทบุรีทั้ง 4 แห่งล้วนเป็นสุขาภิบาลประเภทที่มีประธานมาจากการ
เลือกตั้ง กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับสุขาภิบาลไว้อย่างกว้างขวางใกล้เคียงกับเทศบาล
ตำบล และมีอำนาจทางการคลังในการจัดเก็บภาษีอากรใกล้เคียงกันกับกรมเทศบาลตำบล แต่พื้นที่
ในความรับผิดชอบของสุขาภิบาลมีที่มาเป็นสองกรณี คือ เกิดจากชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่หนา
แน่นและมีแนวโน้มของความเจริญเติบโตเป็นเมือง กรณีนี้มักไม่มีปัญหาในการปรับตัวไปสู่
เทศบาลตำบล อีกกรณีหนึ่งคือ การประกาศอาณาบริเวณอันเป็นที่ตั้งของที่ทำการอำเภอเป็นเขต
สุขาภิบาลตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย กรณีนี้มักมีปัญหาในการยกฐานะ บางพื้นที่มี
ความเจริญไม่พอเพียง ไม่สามารถหารายได้ให้เข้าเกณฑ์ของเทศบาลตำบล บางพื้นที่มีการย้ายที่
ทำการอำเภอไปอยู่ในที่ที่เจริญ แต่สุขาภิบาลก็ยังคงมีการดำเนินการอยู่

สุขาภิบาลขนาดเล็กเหล่านี้มีการพึ่งพาทรัพยากรในการบริหารจากอำเภอ เช่น มีการนำ
ข้าราชการของอำเภอมาร่วมงาน อาศัยวัสดุ และครุภัณฑ์บางประเภทจากทางอำเภอ โดยอาศัยปลัด
อำเภอ และนายอำเภอ ที่กฎหมายมอบอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินงานของสุขาภิบาล เมื่อ
ต้องพึ่งตนเองหลังจากมีการยกฐานะมักมีปัญหาในการดำเนินงาน

สุขาภิบาลบางศรีเมืองที่เพิ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลยังคงมีปัญหาด้าน โครง
สร้างของพนักงานตามที่ได้กล่าวถึงในเรื่องเทศบาล สุขาภิบาลบางม่วงมีพื้นที่เพียง 1 ตาราง
กิโลเมตร กินอาณาบริเวณส่วนหนึ่งของพื้นที่สามตำบล กำนันของทั้งสามตำบลได้เป็นกรรมการ
สุขาภิบาลโดยตำแหน่ง และยังเป็นประธานกรรมการบริหาร อบต. ในตำบลของคนอีกด้วย เนื่อง
จากที่ว่าการอำเภอบางใหญ่เดิมตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลบางม่วง ต่อมามีการย้ายที่ว่าการอำเภอออกไป
ตั้งอยู่ในบริเวณบางใหญ่ซิดี ปัจจุบันเป็นพื้นที่ของ อบต. เสาธงหิน แต่สุขาภิบาลบางม่วงยังคงมีการ
ดำเนินงานอยู่ โดยมีที่ทำการตั้งอยู่ที่ที่ว่าการอำเภอบางใหญ่ซึ่งอยู่นอกพื้นที่อาณาเขตของสุขาภิบาล
สุขาภิบาลบางใหญ่เป็นชุมชนริมแม่น้ำขนาดเล็กกินพื้นที่บางส่วนของตำบลบางใหญ่ และมีพื้นที่ติด
กับ อบต. เสาธงหิน ที่ทำการสุขาภิบาลบางใหญ่ตั้งอยู่ที่ที่ว่าการอำเภอบางใหญ่ซึ่งอยู่นอกพื้นที่
อาณาเขตของสุขาภิบาลเช่นกัน

สุขาภิบาลปลายบางประกอบด้วยพื้นที่ของตำบลบางคูเวียงและบางส่วนของตำบลปลาย
บาง แต่เนื่องจากเนื้อที่ของตำบลปลายบางมีมากกว่าจึงใช้ชื่อสุขาภิบาลปลายบาง โอกาสที่จะยก
ฐานะเป็นเทศบาลน่าจะทำได้ในอนาคตเพราะมีระบบการคมนาคมที่ดี มี ถนน คลังชัน - สุพรรณบุรี
ตัดผ่านกลางพื้นที่ ชุมชนมีความหลากหลาย มีพื้นที่ในการพัฒนามากพอที่จะเกิดสภาพเมืองใน
อนาคต

สุขาภิบาลราษฎรนิยมตั้งอยู่ที่บริเวณที่ว่าการอำเภอไทรน้อยมีอาณาเขตเฉพาะบริเวณตัวชุมชน โดยรอบเป็นเขต อบต. ไทรน้อย และ อบต. ราษฎรนิยม สภาพชุมชนเป็นชุมชนปิดอยู่สุดถนนสาย บางกรวย - ไทรน้อย ด้านทิศตะวันตกสุดของจังหวัดนนทบุรี พื้นที่โดยรวมของอำเภอไทรน้อยยังเป็นพื้นที่นาเป็นส่วนใหญ่และอยู่ห่างจาก กทม. มากที่สุด หากจะมีการยกระดับเป็นเทศบาลคงต้องมีการยุบรวมพื้นที่กับ อบต. โดยรอบเพื่อให้สภาพความเป็นเมืองเกิดความหลากหลาย เกิดเป็นเมืองชนบทที่ปัจจุบันยังได้รับอิทธิพลของ กทม. น้อย การจัดตั้งในทางปฏิบัติคงมีปัญหาด้านรายได้เช่นเดียวกับกรณีเทศบาลตำบลบางศรีเมือง

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ลักษณะการดำเนินงาน

จังหวัดนนทบุรีมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้เมื่อ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2540 และกำหนดให้ มีการเลือกตั้งนายก อบจ. จากสมาชิกสภา อบจ. (สจ.) ทำหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นนายก อบจ. ตามกฎหมายเดิม เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2541

พนักงานส่วนหนึ่งมองว่า อบจ. มีอำนาจลดน้อยลงเพราะไม่สามารถใช้บารมีของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดั้งเดิม การทำงานเริ่มติดขัดมากขึ้น สิ่งที่เคยได้รับรู้ รับผิดชอบต่อกิจการของจังหวัดก็ขาดหายไป ปล່อยให้มีบทบาทในการประสานงาน และดำเนินการในกิจกรรมที่ท้องถิ่นอื่นในจังหวัดทำไม่ได้ งานหลักของ อบจ. นนทบุรีจึงเป็นเรื่องการจัดเก็บขยะ การดูแลรักษาความสะอาดในพื้นที่ อบต.ต่าง ๆ และบริการกำจัดขยะ ณ โรงกำจัด ที่อำเภอไทรน้อย

ตามกฎหมายปัจจุบัน พื้นที่ของจังหวัดนนทบุรีทั้งหมด มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นกำกับดูแลโดยตรง คือ เทศบาล สุขาภิบาล และ อบต. แม้ อบจ. จะมีพื้นที่เท่ากับเขตจังหวัดแต่ก็ไม่มีพื้นที่ในการกำกับดูแลโดยตรง กฎหมายให้ทำหน้าที่ประสาน และวางแผน และให้การช่วยเหลือท้องถิ่นในสิ่งที่ท้องถิ่นทำไม่ได้

จากข้อมูลการเลือกตั้ง สจ. ของจังหวัดนนทบุรี ครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2538 ประชาชนไปใช้สิทธิเพียง ร้อยละ 20.45 ของจำนวนผู้มีสิทธิ เป็นลำดับที่ต่ำสุดท้ายของจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ นับว่าประชาชนมีความสนใจที่จะเข้าไปมีบทบาทในการเลือก สจ. น้อยมาก การเลือกตั้ง สจ. ก็มีได้ยึดถือจำนวนราษฎรในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นเกณฑ์ แต่กลับยึดจำนวนราษฎรในเขตอำเภอหนึ่ง ๆ เป็นเกณฑ์ สจ. จึงไม่ได้เป็นตัวแทนจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ แต่เป็นตัวแทนของอำเภอ บทบาทในการประสานท้องถิ่นต่าง ๆ จึงขาดตัวเชื่อมโยง

ในด้านการคลังท้องถิ่น รายได้ของ อบจ. ตามกฎหมายใหม่มีแนวโน้มลดลงอย่างมาก เพราะภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์ต่าง ๆ กฎหมายได้กำหนดให้เป็นรายได้ของ อบต. รายได้หลักของ อบจ. น่าจะมาจาก ส่วนแบ่งร้อยละ 5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้ในจังหวัด

ปัญหาโดยทั่วไปของ อบจ. อาจพิจารณาได้ดังนี้

1. **ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบาทการดำเนินงาน** การที่กฎหมายกำหนดให้ อบต. มีพื้นที่รับผิดชอบตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล และทุกตำบลมีการยกฐานะเป็น อบต. ทั้งหมด ทำให้ทุกพื้นที่ของจังหวัดคนทปฐมีราชการส่วนท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบทุกพื้นที่ ไม่มีพื้นที่เหลือสำหรับ อบจ.

การที่กฎหมายกำหนดบทบาทให้ อบจ. เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนา อบจ. และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด บทบาทดังกล่าวเป็นบทบาทใหม่ ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ใน อบจ. ไม่เคยจัดทำแผน สจ. เองก็ไม่มี ความเข้าใจในเรื่องแผน บทบาทที่เคยเป็นในอดีตมักรอให้มีตัวเงินแล้วค่อยหาโครงการมาใส่ ไม่เคยมีการวางแผนพัฒนาอย่างเป็นระบบ ส่วนการประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้นที่เป็นอยู่เป็นเรื่องของจังหวัด ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบ

โดยที่กฎหมายกำหนดให้ อบจ. มีบทบาทในการสนับสนุน ประสาน และให้ความร่วมมือกับราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงบทบาทในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย บทบาทของ อบจ. นทปฐมีระยะต่อไปคงมุ่งเน้นไปที่การดูแลและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องขยะ ความสะอาด และระบบบำบัดของเสียรวม ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นงานเดิมที่เคยมีบทบาทอยู่แล้ว และภารกิจเหล่านี้เป็นสิ่งที่ อบต. ส่วนใหญ่ยังขาดศักยภาพในการดำเนินงานทั้งยังเกี่ยวข้องกับหลาย ๆ ท้องที่

2. **ปัญหาด้านความสามารถในการดำเนินงาน** เมื่อมีการถอนตัวออกของข้าราชการส่วนภูมิภาค ตั้งแต่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นที่ไปช่วยปฏิบัติงาน และมีการเลิกจ้างมาก อบจ. จาก สจ. มีการบรรจุพนักงานของ อบจ. เพิ่มเติม ปรากฏว่าความสามารถในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร อบจ. ค่อยลงไปกว่าเดิม ความรู้ความเข้าใจรวมถึงประสบการณ์การทำงานในกิจกรรมสาธารณะยังมีน้อย เมื่อเทียบกับบุคลากรที่ได้รับการฝึกฝนและมีประสบการณ์จากกรมการปกครองพบว่าแตกต่างกันมาก เกิดปัญหาตั้งแต่การจัดระเบียบการประชุม ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย ตลอดจนถึงความสามารถในการกำกับดูแลพนักงานของตนเอง ฐานะของ อบจ. ในภารกิจต่าง ๆ ของจังหวัดก็ดูค่อยลดลงและมีส่วนรับรู้น้อยลง

อาจเป็นเพราะบทบาทตามกฎหมายใหม่ประการหนึ่งกับการที่ไม่มีส่วนรับรู้ในปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัดเนื่องจากการถอนตัวของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกประการหนึ่ง

3. **ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน** ประชาชนในจังหวัดนนทบุรีสนใจที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สจ. เพียงร้อยละ 20.45 ของจำนวนผู้มีสิทธิ เป็นอันดับสุดท้ายของจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ จากการสังเกตพบว่าประชาชนมีความผูกพันกับพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่มากกว่าความผูกพันกับตัวจังหวัดโดยรวม ประชาชนไม่ทราบว่า อบจ. จะมีประโยชน์ต่อวิถีชีวิตของคนได้อย่างไร การดำเนินงานที่ผ่าน ๆ มาในอดีตไม่สัมพันธ์ต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของตน การไปเลือกตั้งเกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัวและการถูกรณรงค์ มากกว่าการตระหนักในเรื่องผลประโยชน์ชุมชน

คราบใดที่ประชาชนยังไม่เห็นว่า อบจ. จะมีบทบาทต่อคุณภาพชีวิตของคนได้อย่างไร การมีส่วนร่วมของประชาชนคงจะมีน้อยอยู่ต่อไป และยิ่ง อบจ. มีบทบาทที่ห่างไกลจากวิถีชีวิตของประชาชนโดยตรงการมีส่วนร่วมคงจะมีน้อยยิ่งขึ้นไปอีก

4. **ปัญหาด้านรายได้ และการจัดทำงานประมาณ** การเปลี่ยนแปลงฐานรายได้เป็นผลให้รายรับโดยรวมมีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตามการที่ อบจ. ทำหน้าที่ให้บริการด้านการรักษาความสะอาดแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ทำให้สามารถปรับปรุงอัตราค่าบริการให้อยู่ในระดับที่พอจะทำงานได้ ในด้านการจัดทำงานประมาณ เกิดปัญหาท้องถิ่นทั่วไป คือ การขาดวินัยทางการเงิน ขาดเอกภาพในการจัดทำงานประมาณ มีการจัดทำงานประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมบ่ยตามจำนวนรายได้ที่ได้มา ไม่ได้มีการวิเคราะห์ความจำเป็นในการจัดสรรทรัพยากร และให้ความสำคัญต่องบประมาณเป็นปีงบประมาณ แต่มักรอตัวเงินแล้วค่อยมาตัดสินใจเลือกโครงการที่จะทำ ไม่ได้เป็นการตัดสินใจล่วงหน้าตามหลักการจัดทำงานประมาณ

ทัศนะของผู้นำชุมชนต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยได้ทำการศึกษาจากผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่นในเขตนนทบุรี ด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารดังต่อไปนี้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี ซึ่งมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรีมามากกว่า 10 ปี นายกเทศมนตรีเทศบาลนครนนทบุรี นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองปากเกร็ด นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบางกรวย ปลัดเทศบาลเมืองนนทบุรี ปลัดเทศบาลเทศบาลเมืองปากเกร็ด ปลัดเทศบาลตำบลบางกรวย ประธานสภาภิบาลบางศรีเมือง (ขณะสัมภาษณ์ยังเป็นสภาภิบาลบางศรีเมือง)

เมือง ยังมีได้ยกระดับเป็นเทศบาลตำบลบางศรีเมือง) ประธานสภาภิบาลบางใหญ่ ปลัดสภาภิบาลบางม่วง ปลัด อบต.บางบัวทอง ปลัด อบต. ไทรใหญ่ กำนันตำบลบางรักน้อย กำนันตำบลบางกร่าง และ กำนันตำบลไทรมี้า การนำเสนอรายละเอียดของการสัมภาษณ์ จะพิจารณาเป็นประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี
2. ความคิดเห็นด้านงานคลังท้องถิ่น
3. ความคิดเห็นด้านการบริหารงานบุคคล
4. ความคิดเห็นด้านการให้บริการชุมชน

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี

ในส่วนนี้เป็นการรวมความคิดเห็นและแนวคิดที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ของจังหวัดนนทบุรี รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง

ภาพรวม

- ผู้นำบางคนเห็นว่าผู้บริหารงานของรัฐและประชาชนไม่เข้าใจระบบท้องถิ่น ไม่มีความยุติธรรมในการกำหนดรูปการปกครอง การปกครองท้องถิ่นควรมีรูปแบบที่ชัดเจนกว่านี้และให้อำนาจในการบริหารแก่ท้องถิ่นให้มากที่สุด บ้างก็เห็นว่า กทม. มีอำนาจมากกว่าเทศบาลและต้องการให้สององค์กรมีอำนาจเท่าเทียมกัน

- ผู้นำบางคนเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีบทบาทเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการกำกับดูแลพื้นที่ในจังหวัด และเป็นผู้ประสานระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัด บ้างก็เห็นว่าบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคไม่ควรมี ให้มีเพียงส่วนกลางกับท้องถิ่นก็พอ

- ควรมีองค์กร 2 รูปแบบเท่านั้นคือ อบต. กับเทศบาล

- ควรมีการประสานงานกับผู้แทนราษฎร ในการดำเนิน โครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหา

ความซ้ำซ้อนของโครงการ

- ผู้นำบางคนเสนอให้ให้ประชาชนเลือกรูปแบบการปกครองเองว่าเขาพอใจที่จะเป็นเทศบาลหรือสภาภิบาล

การรวมเขตจังหวัดนนทบุรีเข้ากับกรุงเทพมหานคร

แนวคิดในการรวมจังหวัดนนทบุรีเข้ากับ กทม. และถือเป็นเขตการปกครองของ กทม. หรือรวมบางส่วนด้วยการขยายเขต กทม. โดยรวมเขตที่ต่อเนื่องกับจังหวัดนนทบุรีในส่วนที่เจริญ ได้แก่พื้นที่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ผู้นำชุมชนมีทัศนะดังนี้

- เชื่อว่ากระแสของประชาชนในจังหวัดนนทบุรีเมื่อ 9 ปีก่อนไม่เห็นด้วย เนื่องมาจากที่ตั้ง ส่วนราชการของจังหวัด อาทิเช่น ศาลากลางจังหวัด รวมถึงชุมชนดั้งเดิมของจังหวัดล้วนตั้งอยู่ บริเวณท่าหน้าเมืองนนท์ ในเขตอำเภอเมืองฝั่งตะวันออก ประกอบกับหาที่ตั้งหน่วยราชการของ จังหวัดนอกเขตที่จะขยายไม่ได้ ปัจจุบันได้ี่ของการสื่อสาร มาจัดเป็นศูนย์ราชการของจังหวัด เป็น ที่ตั้งของทั้งศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอเมือง สำนักงานเทศบาลนครนนทบุรี เป็นต้น และพื้นที่ ดังกล่าวยังคงตั้งอยู่ด้านฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา

- บางคนเห็นว่าการรวมเขตการปกครองคงทำได้ยาก ถึงแม้ว่าประชาชนต่างถิ่นที่เคยอยู่ใน กทม. และได้ย้ายมาอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรที่เกิดขึ้นใหม่จำนวนมาก มีความสนใจต่อแนวคิดในการรวม เขตกับ กทม. เพราะอยากจะได้รับความสะดวกในบริการต่าง ๆ ที่ทันสมัย อาทิ ระบบงานทะเบียน ราษฎรที่เป็นเครือข่าย การทำบัตรประชาชนด้วยระบบคอมพิวเตอร์ เป็นต้น อีกทั้งเห็นว่า กทม. มี ฐานะภาษีอากรที่กว้างขวางกว่า ทำให้มีงบประมาณมาก มีโอกาสที่จะจัดบริการต่าง ๆ ได้มาก และมีโอกาสที่จะปรับปรุงสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม

- บางคนเห็นว่าการรวมเขตกับ กทม. อาจเป็นผลดีในแง่จะได้มีงบประมาณในการพัฒนา มากขึ้น

- บางคนไม่เห็นด้วยกับการนำพื้นที่นนทบุรีไปรวมกับ กทม. เพราะจะดูแลไม่ทั่วถึง แต่ ถ้านำระบบบริหารแบบ กทม. มาใช้จะดีกว่า โดยแบ่งเป็นเขตเหมือน กทม. ซึ่งประชาชนใน จังหวัดนนทบุรีมีความพร้อม

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

- ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการจัดรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เห็นว่าเป็นการจัดตั้งด้วยสาเหตุทางการเมืองเพื่อลดกระแสการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการจัดตั้งโดยไม่มี การเตรียมความพร้อม รัฐบาลเองไม่กล้าตัดสินใจที่จะยุบ อบจ. เพราะสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) เป็นฐานเสียงให้กับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) แต่เมื่อรัฐบาลผลักดันให้เกิด อบต. เป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบ ทั้งเขตตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล อบจ. ที่จัดตั้งขึ้นมาจึงไม่มีพื้นที่ในความ รับผิดชอบ เป็นท้องถิ่นซ้อนท้องถิ่น และต่างมีที่มาของผู้ปกครองจากการเลือกตั้งของประชาชน

- ผู้นำหลายคนยังสับสนในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่นเดิมกับ อบจ. ทั้งยังเชื่อว่ การเกิด อบจ. ทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนและอาจทำให้เกิดความล่าช้าและไม่คล่องตัวในการ

บริหารงานได้ เช่น เทศบาลอนุมัติโครงการต่าง ๆ แล้ว ต้องนำเสนอ อบจ. ให้อนุมัติอีก นอกจากนี้ การที่เทศบาลจะถูกตัดภาษีบางส่วนไปให้ อบจ. ทำให้เทศบาลต้องเก็บภาษีประชาชนในท้องถิ่นเพิ่ม เป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชน

เทศบาล

- ผู้นำเทศบาลทั้งหลายเชื่อว่าเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดในขณะนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมได้มากที่สุด และเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยควรกระจายอำนาจให้กับเทศบาลให้สอดคล้องกับหน้าที่ซึ่งมีมากมาย ไม่ใช่ใช้กลยุทธในการให้ อบจ. ซึ่งเป็นหน่วยงานนิติบุคคลที่มีมาเหมือนกันมาควบคุมเทศบาล บ้างเห็นว่าควรปรับปรุงในแง่กฎหมาย ให้อำนาจมากขึ้น เพิ่มฐานรายได้ เช่น รายได้จากการทำนิติกรรมที่ดินซึ่ง กทม. และ อบต. ได้รับ แต่เทศบาลไม่ได้ และควรแก้ไขปัญหาด้านสายการบังคับบัญชาที่มีหลายชั้นคอน จากเทศบาล ไปอำเภอ ไปจังหวัด ซึ่งทำให้การทำงานล่าช้า

- ท้องถิ่นซึ่งติดต่อกับ กทม. อย่างเทศบาลตำบลบางกรวย มีสภาพพื้นที่เหมือนกับเขตบางพลัด แต่มีขีดจำกัดอย่างมากในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ถึงแม้เทศบาลจะใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าทางเขต รวมทั้งประชาชนก็เรียกร้องกับเทศบาลได้มากกว่าเขต

- ผู้นำเห็นว่าเทศบาลแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในชุมชนได้ดีกว่าผู้บังคับใช้กฎหมายอย่างตำรวจ เช่น การไกล่เกลี่ยกรณีชาวบ้านรุกค้ำที่สาธารณะ นอกจากนี้ การที่ประชาชนสามารถเรียกร้องผ่านนายกเทศมนตรี และเชื่อว่านายกฯ จะสั่งการมาที่ปลัดเทศบาลได้ ทำให้ประชาชนชอบองค์กรแบบเทศบาลมากกว่า โดยที่ชุมชนแต่ละชุมชนจะมีตัวแทนและเรียกร้องผ่านผู้แทนของตน

สุขาภิบาล

- บ้างเสนอให้ยกสุขาภิบาลเป็นเทศบาลให้หมด

- ฝ่ายที่สนับสนุนระบบสุขาภิบาลเห็นว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาทุกคนจะเป็นฝ่ายบริหารหมด ไม่มีสภา ไม่มีความขัดแย้งสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างดี บางคนไม่ต้องการที่ให้อยกฐานะเป็นเทศบาลเพราะเห็นว่ามีปัญหาด้านรายได้ กรอบอัตรากำลังของเทศบาลตำบลใหญ่เกินภาระหน้าที่ ตามสภาพความเป็นจริง เมื่อเป็นเทศบาลจึงมีแต่ภาระหน้าที่และกรอบตามกฎหมาย แต่ไม่สามารถปฏิบัติได้เพราะไม่มีรายได้ และในบางกิจกรรมเป็นเรื่องที่ไม่มีความจำเป็น ตัวอย่าง สุขาภิบาลบางศรีเมืองมีรายได้น้อย มีเงินที่จัดเก็บได้ ประมาณ 18-19 ล้านบาท ถ้าเป็นเทศบาลต้องใช้เงินในการจ้างบุคลากรประมาณ 30 ล้านบาท

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

- เห็นด้วยกับนโยบายรัฐบาลที่ไม่เพิ่มจำนวนข้าราชการแต่เพิ่ม อบต. เพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง แต่สภาพบ้านเมืองยังไม่พร้อม ความรู้ความเข้าใจของชาวบ้านยังมีไม่พอ

- บางคนเห็นว่า อบต. รูปแบบดี แต่สมาชิกสภาจำนวนมากไป และมีค่าใช้จ่ายในการบริหารสูง ไม่ได้เก็บภาษีของตนเอง แต่รับจากที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บมาให้
- อบต. ตั้งมาด้วยอำนาจทางการเมืองยังมีข้อเสียอยู่มาก ถ้าจะกระจายอำนาจได้สมบูรณ์ ต้องมีการปรับปรุงรูปแบบ

ความคิดเห็นด้านการคลังท้องถิ่น

ผู้นำท้องถิ่นมีความเห็นด้านรายได้ท้องถิ่นดังต่อไปนี้

- ควรจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น หรือปรับฐานภาษีให้สอดคล้องกับความเป็นจริง เหมาะสม และทันกับเหตุการณ์ ควรหาภาษีตัวใหม่ ๆ มาให้ท้องถิ่น ควรเพิ่ม สัดส่วนของภาษีให้ท้องถิ่นมากกว่านี้ ควรให้ท้องถิ่นสามารถทำการพาณิชย์เพื่อหารายได้ให้กับท้องถิ่น ควรขยายฐานภาษีให้เทศบาลมีรายได้มากขึ้น ควรให้เทศบาลเก็บได้ภาษีนิติกรรมที่ดินเช่นเดียวกับ อบต. ข้อแตกต่างของเทศบาลกับ กทม. อยู่ที่ภาษี จึงควรทำกลไกให้เหมือนกัน

- ผู้นำบางคนเห็นว่าเงินอุดหนุนที่ได้รับไม่เป็นธรรม กทม. ได้รับส่วนแบ่งจากเงินอุดหนุนเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลแล้วมากกว่ามาก ทำให้เกิดความแตกต่างของปริมาณและ คุณภาพของการบริการที่ให้กับชุมชน

- บางคนเห็นว่าส่วนแบ่งของภาษีมิมีความไม่เป็นธรรม ภาษีที่จัดเก็บได้ส่วนใหญ่รัฐแบ่งให้กับ กทม. มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่กระจายมายังเทศบาลต่าง ๆ ทำให้ไม่มีเงินพอเพียงในการพัฒนาพื้นที่

- งบประมาณในการดำเนินการไม่เพียงพอ รายได้หลักที่เป็นภาษีของท้องถิ่นจัดเก็บได้น้อยมาก การเก็บไม่ทั่วถึง ทั้งยังใช้ฐานภาษีปี 2503 ในการประเมินภาษี ทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เทศบาลปากเกร็ดจัดเก็บรายได้ได้เพียง 40 ล้านบาท ในขณะที่ถ้าใช้ฐานปีปัจจุบันจะสามารถจัดเก็บรายได้ ประมาณ 100 กว่าล้าน

- ปัญหาภาษีโรงเรือนมีการจัดเก็บไม่ทั่วถึง ราษฎรในพื้นที่ไม่ทราบว่าต้องเสียภาษีอะไรบ้าง มีการสำรวจเพื่อทำแผนที่ภาษี แต่ก็ขาดแคลนพนักงานที่จะไปตรวจสอบการเสียภาษีต่าง ๆ ทำให้จัดเก็บรายได้ไม่เต็มที่ หมู่บ้านจัดสรรต้องเสียภาษีโรงเรือน เพราะเป็นการเช่าซื้อ เทศบาลหลายแห่งเคยเรียกเก็บแต่ถูกร้องเรียนต้องขึ้นศาล ในที่สุดกรมการปกครองให้จัดเก็บแต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ไม่เคยออกสำรวจทำการจัดเก็บ

- ภาษีโรงเรือน การจัดเก็บอยู่ในการประเมินของเจ้าพนักงานซึ่งไม่มีมาตรฐาน อบต. ไทรใหญ่ มีโรงงานเบียร์ตราช้าง เคยประเมินปีละ 600,000 บาท แต่ปีที่แล้วออกขายก็ไม่ได้ลด ทุกอย่างเหมือนเดิม ประเมิน 100,000 บาท

- ขาดการกระจายอำนาจในการบริหารระบบภาษี ไม่ให้ภาษีที่เป็นของท้องถิ่นแก่ท้องถิ่น

- ห้องที่ใดมีถนนขนาดใหญ่เช่น ทางด่วน จะมีรายได้จากภาษีป้าย มาก
- การที่ประชาชนซึ่งทำนกออยู่ในพื้นที่แต่ไม่ย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้าน ทำให้เทศบาลไม่ได้ค่าหัวในการคิดเงินอุดหนุนที่คิดจากฐานประชากรในพื้นที่ ในขณะที่ต้องให้บริการในด้านต่าง ๆ เช่นการเก็บขยะ บำบัดน้ำเสีย ฯลฯ
- บางเทศบาลเห็นว่ารายได้จากภาษีเพียงพอ โดยจัดเก็บเองในเรื่อง ภาษีโรงเรียน ที่ดิน ป้าย ประกอบกับรัฐบาลจัดเก็บแล้วส่งมาให้อีกส่วนหนึ่ง (เช่นภาษีสรรพสามิต) รวมทั้งเงินอุดหนุนและเงินสะสมที่เหลือจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ
- บ้างเห็นว่ามี การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณมากไป เช่น งบประมาณ 8 ล้าน ต้องผ่านจังหวัดในฐานะกรรมการร่วม
- ผู้นำบางคนเห็นว่าระบบการจัดเก็บรายได้ของรัฐไม่ยุติธรรม กิจกรรมบางอย่าง เช่น โรงงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสียภาษีให้รัฐและรัฐคืนมาในรูปรายหัว แต่ค่าใช้จ่ายในการแก้ปัญหาอันเกิดจากรองงานเป็นของท้องถิ่น
- อบต. รายได้ดีกว่าสุขาภิบาลเพราะสุขาภิบาลยังไม่ได้เก็บภาษีที่ดินเหมือน อบต.
- ระยะเวลาในการประเมินภาษีที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ 4 ปี/ครั้ง ยังไม่เหมาะสม

ความคิดเห็นด้านการบริหารงานบุคคล

ผู้นำชุมชนมีความเห็นด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้

- บางคนเห็นว่าควรแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลที่คน ทำอย่างไรให้อำนาจแฝงที่มาจากผู้มีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการลดลง ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรแยกเค็ดขาดระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ แต่ก็มีฝ่ายที่เห็นว่านายกเทศมนตรีควรมีส่วนให้ทุนให้โทษกับพนักงานส่วนท้องถิ่นบ้าง ถ้าไม่มีทุกคนก็จะวิ่งเข้าสู่ส่วนกลางไม่สนใจงานเทศบาล ควรใช้ผลงานเป็นตัวตัดสินใจให้โทษ
- คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (กท.) ตามหลักการให้มีการกระจายอำนาจ แต่ความเป็นจริงไม่ได้กระจายอำนาจ อำนาจของเทศบาลในกฎหมายมี แต่ กท. จะมีหนังสือสั่งลงมาให้ปฏิบัติอีก การพิจารณาขึ้นเงินเดือน การขอ 2 ชั้นก็ขึ้นกับ กท. บางครั้งท้องถิ่นมีความจำเป็นและมีเงินจ้างบุคลากร แต่ กท. ไม่อนุมัติโดยอ้างว่าเกินกรอบ
- การที่มีลูกจ้างไม่พอทำให้การให้บริการไม่ทั่วถึง ทำให้การทำงานไม่ถูกต้องตามระเบียบบางแห่งต้องใช้ลูกจ้างมาทำหน้าที่ทะเบียน
- หน่วยงานกลางไม่ยอมกระจายอำนาจในเรื่องการบริหารงานบุคคล บางครั้งบางตำแหน่งเทศบาลไม่ยอมให้ได้แต่ก็ให้มา บางตำแหน่งเทศบาลต้องการ เช่นระดับ 3 - 5 มีน้อย ซึ่งเป็นฐานในการทำงานแต่ไม่มีคนให้

- ห้องถิ่นไม่มีอำนาจในการคัดเลือกคน บุคคลที่ส่วนกลางคัดเลือกมาควรจะทำการศึกษาอบรมให้มีความรู้ความสามารถก่อน แต่ถ้าให้เลือกคนในห้องถิ่นเลยก็อาจจะไม่มีคนที่มีความรู้ความสามารถพอ จึงควรเปิดกว้างรับคนที่ต้องการมาทำงานในห้องถิ่นและเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถ

- อบต. ไม่มีระเบียบการบริหารงานบุคคลของตนเองแต่อาศัยระเบียบของเทศบาลอยู่ ซึ่งบางอย่างขัดแย้งกับกรมการปกครอง เพราะพนักงาน อบต. ขึ้นอยู่กับ กท. กรมการปกครองกำลังยกร่างระเบียบ เฉพาะของ อบต.

ความคิดเห็นด้านการให้บริการชุมชน

การให้บริการชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ มีความเห็นดังนี้

- มีการประชุมประสานแผนกับ กทม. ในเรื่องขยะ กำหนดรูปแบบเหมาะสมแต่ยังไม่ถึงประมาณในการดำเนินการ

- ในการสร้างแหล่งขยะให้เป็นแหล่งเดียวสำหรับให้ทุกหน่วยงานนำขยะมาทิ้ง รวมไปถึงการดูแลด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้เป็นหน้าที่ของ อบจ.

- กฎหมายหมู่บ้านจัดสรรไม่ได้มีการบังคับเรื่องบ่อน้ำเสีย นนทบุรีมีการประชุม และออกเป็นข้อบังคับของจังหวัดในปี 2533 ว่าแต่ละบ้านถ้าปลูกบ้านจะต้องมีบ่อน้ำบำบัดน้ำเสียของครัวเรือนงบประมาณประมาณ 5 - 6 พันบาทต่อบ้าน ถ้าหมู่บ้านใดไม่ถึง 500 ครัวเรือนไม่ต้องสร้างบ่อน้ำบำบัดรวมในเรื่องท่อระบายน้ำ ตามกฎหมายกำหนดให้ใช้ท่อขนาด 40 ได้ เมื่อจังหวัดนนทบุรีออกกฎบังคับให้ใช้ท่อ 60 จึงถูกผู้รับเหมาฟ้องร้องไปยังส่วนกลาง

- จังหวัดได้มีการจัดตั้งกองทุนยาเสพติดเต็มรูปแบบ มุ่งเป้าหมายไปสู่กลุ่มวัยรุ่น ใช้การผลักดันของกลุ่มและมีการติดตามผล

การวางผังเมือง

มีปัญหาอุปสรรค ดังต่อไปนี้

- ผังเมืองเกิดขึ้นหลังการเติบโตของเมือง จัดทำโดยสำนักผังเมือง ส่วนเทศบาลมีหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามแผน การขออนุญาตปลูกสร้างใหม่เทศบาลจะดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย บางครั้งขออนุญาตถูกต้อง เรียบร้อย แต่ในการดำเนินการไม่เป็นไปตามที่ขออนุญาต เทศบาลจะให้วีร็อดอน ก็ยาก ช่างยาก เสียเวลามากในการดำเนินการตามกฎหมาย ขาดงบประมาณในการดำเนินการ

- พื้นที่ในเขตความรับผิดชอบของวัดพุทธ มักมีการจัดให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าไปอยู่อาศัย เกิดสภาพของชุมชนแออัด เทศบาลเข้าไปดูแลได้ยาก มักปล่อยให้เป็นที่ของวัด

- การวางผังเมืองถูกต้องตามหลักการ แต่นักการเมืองมักเอาใจประชาชนจัดเป็นที่จัดสรร มีการเปลี่ยนแปลงผังเมืองที่วางไว้ ทำให้ไม่เป็นไปตามหลักการ เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม

แนวทางการปรับปรุงการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี

ปัญหาของแต่ละพื้นที่

จากการศึกษาสภาพทั่วไปของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในจังหวัดนนทบุรี และ การศึกษาทัศนคติของผู้นำชุมชนต่อการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี พบว่าการ ปกครองท้องถิ่นทั้งสี่รูปแบบที่ใช้อยู่ในจังหวัดนนทบุรีมีปัญหาแตกต่างกันตามรูปแบบและพื้นที่ที่ รับพิจารณาดูแล

พื้นที่ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งได้รับอิทธิพลของ กทม. โดยตรง มีสภาพของ เมืองที่เจริญ มีองค์ประกอบของความเป็นเมืองครบ การปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ของสองเทศบาล คือเทศบาลนครนนทบุรี กับเทศบาลเมืองปากเกร็ด เทศบาลทั้งสองมีการขยาย อาณาเขตจนมีพื้นที่ติดต่อกัน และเป็นเทศบาลที่มีพื้นที่ต่อเนื่องกับ กทม. ปัญหาในการให้บริการ ชุมชนจะเป็นปัญหาของชุมชนเมือง เป็นปัญหาของพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาในระดับหนึ่งแล้ว และ ต้องการการบำรุงรักษาระดับของการพัฒนาไม่ให้เกิดเสื่อมถอย สาธารณูปโภคพื้นฐานมีครบ ความต้องการ ของชุมชนจะมุ่งไปที่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีในอีกระดับหนึ่ง นั่นคือการมีสิ่งอำนวยความสะดวก ต่าง ๆ การมีระเบียบวินัยของชุมชน การมีเพื่อนที่ดี มีสังคมที่ดี ครอบครัวมีความอบอุ่นและเป็น ที่ยอมรับ เทศบาลต้องมาจับบทบาทในทางเศรษฐกิจ เช่น การส่งเสริมอาชีพ การจัดระเบียบวินัยทาง สังคม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนเมืองให้มากขึ้น

ขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยามีความเจริญ กระจายเป็นจุด ๆ ตามสภาพชุมชนดั้งเดิม การเกิดของหมู่บ้านจัดสรร การเกิดของศูนย์การค้าขนาดใหญ่ และการเกิดโรงงานอุตสาหกรรม ปัจจัยที่มีผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพชุมชนได้แก่ ถนนขนาดใหญ่ สองสายคือ ถนนรัตนาธิเบศร์ และถนนตลิ่งชัน - สุพรรณบุรี รวมถึงความเจริญเติบโต ของ กทม. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เข้าถึงได้ยากเพราะเส้นทางการคมนาคมยังไม่สะดวก และอยู่ห่างไกลจาก กทม. จะมีความเจริญน้อย ยังคงสภาพของชุมชนดั้งเดิม คนต่างถิ่นจะมีไม่มากนัก เช่น พื้นที่ของสุขาภิบาลราษฎร์นิยม สุขาภิบาลบางม่วง สุขาภิบาลบางใหญ่ และ อบต. ที่อยู่ห่าง ไกล ต่างจากหน่วยการปกครองที่เข้าถึงได้ง่ายการคมนาคมสะดวก เช่น สุขาภิบาลปลายบาง และ อบต. เสาธงหิน ที่อยู่ริมถนนสาย ตลิ่งชัน-สุพรรณบุรี เทศบาลเมืองบางบัวทองอยู่ติดกับถนนรัตนา

ริเบิร์ต เทศบาลตำบลบางกรวยอยู่ติดกับเขตบางพลัดและเขตตลิ่งชัน ศักยภาพในความเจริญเติบโตของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้จึงมีสูง

เทศบาลตำบลบางกรวยมีปัญหาด้านเส้นทางคมนาคมที่เป็นถนนขนาดเล็ก มีปัญหาด้านการเวนคืนที่ดินมากเพราะเป็นพื้นที่ชาวสวน แต่เนื่องจากอยู่ติดเขตบางพลัด และเขตตลิ่งชันของ กทม. ประชาชนจำนวนมากเดินทางไปทำงานใน กทม. หากได้รับการปรับปรุงระบบการจราจรให้ดีขึ้นสภาพของสวนที่รกร้างที่เป็นอยู่ในขณะนี้คงจะเปลี่ยนไปเป็นชุมชนเมือง ส่วนเทศบาลเมืองบางบัวทองมีอัตราความเจริญเติบโตสูง มีหมู่บ้านจัดสรรเกิดใหม่จำนวนมาก ชาว กทม. และชาวนนทบุรีเองนิยมย้ายเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่เพราะเห็นว่าสภาพแวดล้อมดี อากาศดี โครงสร้างของเมืองดี อยู่ห่างไกลจากศูนย์การค้าในบริเวณบางใหญ่ซิดี และการคมนาคมสะดวกแม้ว่าจะมีปัญหาการจราจรในเวลารุ่งควันอยู่บ้าง สำหรับเทศบาลตำบลบางศรีเมือง ปัจจุบันการเดินทางเข้าสู่ กทม. โดยทางรถยนต์ทำได้ไม่สะดวก หากมีการสร้างสะพานจากวัดนครอินทร์ข้ามแม่น้ำเจ้าพระยามายังบางศรีเมือง และสร้างถนนขนาดใหญ่อ้อมออกไปสู่ถนนสาย ตลิ่งชัน - สุพรรณบุรี ตามโครงการที่ได้วางไว้พื้นที่สวนรกร้างที่ปรากฏอยู่ในเขตบางศรีเมืองคงแปรสภาพไปเป็นหมู่บ้านจัดสรร และพื้นที่โดยรวมคงจะเปลี่ยนไปเป็นชุมชนเมือง

สำหรับพื้นที่ในความรับผิดชอบของ อบต. ต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ชนบทที่มีความเจริญน้อย มีระดับของการพัฒนาน้อย อบต. เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลชุมชนในระดับหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลจากชุมชนเมือง การให้บริการจะเน้นไปที่การจัดสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน ระบบประปา แสงสว่างในที่สาธารณะ รวมถึงการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในชุมชน อย่างไรก็ตาม อบต. บางแห่งมีระดับการพัฒนาพื้นที่ของตนเองอย่างมาก นำที่จะพิจารณาขออนุญาตให้เป็นเทศบาลตำบลได้ เช่น อบต. เสาธงหิน มีการพัฒนาพื้นที่บริเวณบางใหญ่ซิดีเป็นหมู่บ้านจัดสรร ศูนย์ราชการ และมีศูนย์การค้าขนาดใหญ่หลายแห่ง

ปัญหาในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

การให้บริการ อัตราค่าจ้าง และการบริหารงานบุคคล

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไว้อย่างกว้างขวาง ทำให้ทุกแห่งรู้สึกว่ามีหน้าที่มากกว่าที่จะทำได้ เมื่อเทียบกับอัตราค่าจ้างและรายได้ที่มีอยู่จริง กรอบโครงสร้างบุคลากรของพนักงานส่วนท้องถิ่นมักไม่เหมาะสมกับรายได้ ทำให้ไม่สามารถหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งได้ครบถ้วนตามกรอบ อีกทั้งทักษะด้านการบริหารงานบุคคล

ของพนักงานส่วนท้องถิ่นมักไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ระบบโครงสร้างของการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นเองก็มีลักษณะรวมอำนาจ กล่าวคือ พนักงานที่เข้ามาทำหน้าที่ล้วนหวังความก้าวหน้า ได้แต่ไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสถานะภาพดีกว่า มีการวัดกันด้วย ซี และ ศักดิ์ศรี เทศบาลใหญ่ดีกว่าเทศบาลเล็ก อบต. ชั้น 1 ดีกว่า อบต. ชั้น 5 ทิศนะดังกล่าวทำให้พนักงานคืบรนไปสู่ตำแหน่งที่ดีกว่า เมื่อระบบบริหารงานบุคคลเปิดโอกาสในการโยกย้ายโดยยึดหลักความก้าวหน้าของพนักงานยิ่งทำให้พนักงานขาดความผูกพันกับท้องถิ่น ระบบให้ทุนให้โทษที่มีการแบ่งให้เทศมนตรีดูแลพนักงานระดับต่าง ระดับ 5 ขึ้นไปต้องไปพิจารณาที่คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อกท. จังหวัด) ทำให้มีการวิ่งเข้าหาส่วนกลางขัดกับหลักการกระจายอำนาจ

การคลังและงบประมาณ

ท้องถิ่นทุกแห่งล้วนมีปัญหาด้านรายได้ที่ไม่สามารถประมาณการได้แน่นอน และหลายแห่งมีฐานะทางการคลังที่ไม่ดี ไม่มีการรักษาระดับของเงินสะสม หลายแห่งต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนการที่ไม่สามารถประมาณการรายได้ที่แน่นอนส่วนหนึ่งเป็นเพราะราชการอื่นเป็นผู้จัดเก็บรายได้ให้กับท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวมีผลไปถึงกระบวนการงบประมาณ ที่มีลักษณะตั้งแผนไว้รอเงิน บางครั้งเมื่อเงินมาอาจมีการสลับลำดับความสำคัญของแผน และหลาย ๆ ครั้งที่มีความต้องการดำเนินการในสิ่งที่ไม่ได้วางแผนไว้ จึงต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่สะท้อนถึงการขาดวินัยทางการคลัง

ที่มาของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และความเป็นอิสระขององค์กร

ท้องถิ่นควรมีอิสระในการกำหนดที่มาของผู้นำท้องถิ่นจะให้เป็นการเลือกโดยตรงหรือมีที่มาจากสภา นำให้ท้องถิ่นได้ลงประชามติว่าจะให้เป็นแบบใด จำนวนของสภาท้องถิ่นควรอิงกับฐานจำนวนประชากรในพื้นที่ จำนวนผู้บริหารตลอดถึงการกำหนดภารกิจและโครงสร้างการบริหารงาน น่าจะเป็นเรื่องภายในของท้องถิ่นที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม ควรยึดหลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน และมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่เหมาะสม ประชาชนในพื้นที่ควรได้รับการณรงค์ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น ให้เห็นความสำคัญของท้องถิ่นในอันที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน ในด้านการบริหารงานท้องถิ่นควรจัดระบบโครงสร้างให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ไม่ผูกพันอยู่กับระบบราชการ เช่น ระบบการบริหารงานบุคคลควรเป็นระบบที่ส่งเสริมให้พนักงานมีความผูกพันกับท้องถิ่น และในด้านการคลังควรจัดวางระบบให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น มีฐานรายได้มากขึ้น มีวินัยทางการคลัง และมีระบบการใช้จ่ายเงิน ในทางที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและคำนึงถึงประโยชน์ในระยะยาว

ปัญหาของแต่ละรูปแบบ

เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จัดไว้สำหรับชุมชนที่มีระดับการพัฒนาเป็นชุมชนเมือง ต้องมีอาณาเขตที่กว้างใหญ่เพียงพอที่จะเรียกได้ว่า เมือง เช่นพื้นที่ของเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลเมืองปากเกร็ด มีความหลากหลายในการดำเนินชีวิต มีเส้นทางคมนาคมที่สมบูรณ์ มีแหล่งที่ชาวเมืองจะต้องไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน ใช้บริการร่วมกัน และมีเอกลักษณ์บางอย่างร่วมกัน เทศบาลบางแห่งยังนำที่จะขยายพื้นที่ได้อีก เช่น เทศบาลตำบลบางกรวย เทศบาลตำบลบางศรีเมือง และเทศบาลเมืองบางบัวทอง เมื่อเทศบาลมีพื้นที่มาก ภาษีบางประเภทที่ อบต. ได้เทศบาลก็ควรจะได้ด้วย เช่น ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตของเทศบาล

เทศบาลควรเพิ่มบทบาทในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของชาวเมืองให้มากขึ้น นอกเหนือจากการดูแลด้านสาธารณสุขปลอดภัยพื้นฐาน การจัดตั้งชุมชนไม่ควรจำกัดเฉพาะชุมชนที่มีฐานะยากจน แต่ในหมู่บ้านจัดสรรที่อยู่อาศัยมีฐานะดีก็ควรได้รับการจัดตั้งเป็นชุมชน และเทศบาลควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนที่มีฐานะดีเหล่านี้ด้วย เช่น การดูแลด้านผังเมือง การกำหนดพื้นที่เพื่อการพักผ่อน การอนุรักษ์ศิลปปะและวัฒนธรรม การดูแลด้านสภาพแวดล้อม เป็นต้น

อบต. เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จัดไว้สำหรับชุมชนชนบท ชุมชนใดที่มีระดับการพัฒนาสูงควรได้รับการยกระดับเป็นเทศบาลหรือจัดรวมเข้ากับเทศบาลที่มีอยู่แล้ว เป็นแขวงของเทศบาลที่เข้าไปรวม เช่น อบต. เสาธงหิน ควรได้รับการยกระดับเป็นเทศบาลตำบล หรือยุบรวมเข้ากับเทศบาลเมืองบางบัวทอง อบต. ยังต้องการการปรับปรุงโครงสร้างในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ (1) สมาชิกสภา อบต. โดยตำแหน่งควรรยกเลิก (2) คณะกรรมการบริหารต้องมาจากสภา ประธานคณะกรรมการบริหารต้องได้รับเลือกจากคณะกรรมการบริหาร (3) จำนวนสมาชิกสภา อบต. ควรลดลงโดยอาจเปลี่ยนเป็นหมู่บ้านละ 1 คน ตำบลใดมีไม่ถึง 5 หมู่บ้าน ควรยุบไปรวมกับตำบลอื่น ๆ ในจังหวัดนนทบุรีมีหลาย อบต. ที่มีไม่ถึง 5 หมู่บ้าน เพราะส่วนหนึ่งถูกประกาศให้เป็นเขตสุขาภิบาลหรือเขตเทศบาล (4) ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้านควรอยู่ในกำกับดูแลของ อบต. จัดเป็นงานพัฒนาชุมชนของอบต. โดยทำการปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้อง

สุขาภิบาล มีแนวโน้มจะถูกยุบเลิก โดยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ทั้งนี้เพราะโครงสร้างเดิมขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งในเรื่องการมีคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และการบริหารงานโดยคณะกรรมการ ที่ไม่มีสภาคอยตรวจสอบ

การยกฐานะเป็นเทศบาลควรมีการพิจารณาในมิติด้านพื้นที่ที่เหมาะสมในคราวเดียวกัน สุขาภิบาลบางแห่งมีเนื้อที่เพียง 1 ตารางกิโลเมตร จะขยายอย่างไร ขณะที่สุขาภิบาลปลายทางมี

ศักยภาพที่จะเจริญเติบโตต่อไปได้สูง ควรมีการขยายพื้นที่อย่างไรให้เหมาะสม ภูเขาภิบาลบางใหญ่ เป็นชุมชนดั้งเดิมขนาดเล็กตั้งอยู่ริมคลองบางใหญ่ โอกาสที่จะเจริญต่อไปขึ้นอยู่กับพัฒนาถนน ให้สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก ภูเขาภิบาลราชมณเฑียรนิยมอยู่สุดถนนสายบางกรวย - ไทรน้อย อยู่ห่าง จาก กทม. มากยังคงได้รับอิทธิพลจากความเจริญน้อย และพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่นา โอกาสในการ พัฒนาเป็นชุมชนเมืองที่เจริญคงต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง หากจะปรับเป็นเทศบาลควรมีการยุบ อบต. ต่าง ๆ ที่อยู่โดยรอบเข้าอยู่ในเขตเทศบาลด้วย

อบจ. ควรกำหนดบทบาทให้ชัดเจน และปรับโครงสร้างให้ สจ. ทำหน้าที่ตัวแทนของท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ให้ท้องถิ่นในจังหวัด เลือกตัวแทนมาท้องถิ่นละ 1 คน อบจ. ควรมีบทบาทในชุมชน โดยเข้าไปให้บริการในกิจกรรมที่ท้องถิ่นยังทำไม่ได้ ควรมีการปรับโครงสร้างภาษีบางอย่างให้เป็น ของ อบจ. เช่น ให้ส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่สูงขึ้น สถานะของ อบจ. ควรทำหน้าที่ตัวแทนของท้องถิ่น ในระดับจังหวัด และดูแลพื้นที่ของจังหวัดในภาพรวม

หน้าที่ของ อบจ. นอกจากการประสานแผนการดำเนินงานของท้องถิ่นต่าง ๆ และการให้บริการแก่ท้องถิ่นในสิ่งที่ท้องถิ่นยังขาดศักยภาพ เช่น การรักษาความสะอาด การปรับปรุงสภาพแวดล้อมแล้ว อบจ. ยังน่าที่จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางข้อมูลของท้องถิ่นต่างๆ ของจังหวัด การพัฒนาระบบข้อมูลของท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ และอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน การกำหนดและพัฒนาผังเมืองรวม รวมถึงการจัดกิจกรรมที่เป็นการอนุรักษ์ศิลปะ และวัฒนธรรมของจังหวัด

การปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ปัญหาทั้งหลายที่ได้กล่าวถึงข้างต้นเป็นที่ตระหนักในบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ตุลาคม พ.ศ. 2540) จึงได้บัญญัติหลักการในการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 9 ของรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดแนวทางการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในหลาย ๆ ประการ เป็นผลให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องจำนวนมากเพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยพบว่าแนวทางต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการในช่วงที่ผ่านมาเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาคงการปกครองท้องถิ่นของประเทศ ในส่วนของจังหวัดนนทบุรีเองย่อมจะได้รับผลของการเปลี่ยนแปลงนี้ด้วย และหากทำได้ตามข้อเสนอปัญหาหลาย ๆ ประการที่นำเสนอมาข้างต้นน่าจะลดน้อยลงไป

สำหรับข้อเสนอแนะในการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี ผู้วิจัยจะรวบรวมไว้ในบทสุดท้ายหลังจากที่ได้พิจารณาข้อมูลในส่วนของกาสำรวจจากพนักงานส่วนท้องถิ่น และข้อมูลจากการสำรวจจากประชาชนในพื้นที่ ในบทที่ 5 แล้ว

ในส่วนนี้จะได้นำเสนอรายละเอียดของการที่รัฐบาลได้ดำเนินงานเพื่อปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ² จากการศึกษาพบว่ารัฐบาลได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมี นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทบวง หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ มีคณะที่ปรึกษาประกอบด้วยนักวิชาการจำนวนหนึ่ง คณะกรรมการมีหน้าที่ กำหนดนโยบายจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนและแนวทางในการจัดทำกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และพิจารณาขอหมายให้หน่วยงานหรือคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าของเรื่องในการดำเนินการตามที่ได้จัดลำดับความสำคัญไว้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะบุคคลให้ดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งทำหน้าที่ กำกับดูแลการดำเนินงานทั้งหมด

ต่อมา เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2540 คณะกรรมการนโยบาย ฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) พิจารณาศึกษาแนวทางในเรื่องความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่น อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้กับท้องถิ่น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอบรม การฝึกอาชีพ และการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการดำเนินการอื่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2) กำหนดรูปแบบและเร่งรัดการดำเนินการออกกฎหมายปกครองท้องถิ่นตามข้อ 1 ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

3) พิจารณาขอหมายให้หน่วยงานหรือคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าของเรื่องในการร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ และดำเนินการอื่น ๆ ตามที่สมควรและจำเป็น

² รายละเอียดในส่วนนี้ส่วนหนึ่งมาจาก เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, 2541)

4) จัดทำข้อเสนอแนะและรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการนโยบาย ฯ

ต่อมา เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2541 คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้น 3 คณะ ประกอบด้วย (1) คณะทำงานด้านรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น (2) คณะทำงานด้านการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะ และการกระจายอำนาจการเงิน การคลัง ศูนย์ท้องถิ่น และ (3) คณะทำงานด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น

นโยบายที่ต้องมีการดำเนินการทันที

ขณะที่เขียนรายงานการวิจัย การดำเนินการของคณะกรรมการต่าง ๆ ยังไม่เสร็จสิ้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ได้มีมติที่เห็นชอบในประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกิดจากคณะทำงานต่าง ๆ โดยมีผลที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี ดังนี้

1. ให้มีการยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมด 981 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล โดย จัดทำร่าง พ.ร.บ. ยกเลิก พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และที่แก้ไข
2. แก้ไข พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ พ.ร.บ. เทศบาล ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยมีประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้
 - แก้ไขให้สมาชิกสภา อบต. มาจากการเลือกตั้ง และคณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสภา
 - แก้ไขให้ อบต. มีอำนาจจัดเก็บภาษีได้เอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ เดิม อบจ. จัดเก็บให้
 - แก้ไขให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลจาก 5 ปี เป็น 4 ปี
 - เพิ่มเติมกรณีเทศมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภาเป็นเทศมนตรีชั่วคราว
 - เพิ่มเติมกรณีคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีถูกสั่งพักระหว่างสอบสวน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภา เป็นคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีชั่วคราว
 - เพิ่มสิทธิของราษฎรทั้งในระดับ อบต. อบจ. และเทศบาล ในการถอดถอนฝ่ายบริหาร และถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และให้ราษฎรมีสิทธิร้องขอต่อประธานสภาให้พิจารณาออกข้อบังคับ หรือเทศบัญญัติ

- เพิ่มอำนาจหน้าที่ทั้งในระดับ อบต. อบจ. และเทศบาลในด้านบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษา และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ในกรณีเทศบาลนคร ให้มีหน้าที่ด้านสังคม ผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง การสาธารณสุข และการท่องเที่ยว

ขณะที่เขียนรายงาน มีข่าวว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสุขาภิบาลทั้ง 981 แห่งที่จะหมดหน้าที่ลงตามกฎหมายเทศบาล ได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นว่า สุขาภิบาลจำนวนมากยังมีพื้นที่ที่เป็นชุมชนชนบท และมีได้มีฐานะทางการเงินการคลังที่เข้าหลักเกณฑ์การยกฐานะเป็นเทศบาล บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านน่าจะยังคงมีความจำเป็นในหลาย ๆ พื้นที่ น่าจะมีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลให้คงตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลไว้ในบางพื้นที่ เช่นเดียวกับกรณีของ กทม. ที่ยังคงบทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่รอบนอก

ข้อเสนอของคณะทำงานด้านรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่

คณะทำงานด้านรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเห็นพ้องกันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะ 10 ประการ ได้แก่

- 1) เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
- 2) เป็นไปตามหลักการความเป็นอิสระแห่งการปกครองท้องถิ่น
- 3) เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
- 4) ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสมและศักยภาพการบริหารงาน
- 5) รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเป็นรากฐานที่ท้องถิ่น สามารถพัฒนาไปสู่การพึ่งตนเองได้ในอนาคต
- 6) อำนาจหน้าที่และการบริหารงานท้องถิ่นต้องแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจน
- 7) อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นควรพิจารณาถึงความคิดสร้างสรรค์ ความสะดวกสวยงาม และ ไร้มลพิษ ตลอดจนมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 8) ควรมีการกำหนดสมัชชาการดำรงตำแหน่งเพื่อป้องกันปัญหาผู้มีอิทธิพลและการผูกขาด เช่น ไม่เกิน 2 สมัย
- 9) มีระบบการกำกับจากรัฐและการตรวจสอบจากประชาชนที่มีประสิทธิภาพและไม่ทำลายความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10) มีกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบอย่างชัดเจนในฉบับเดียวกัน

นอกจากนี้ยังได้กำหนดเกณฑ์การจัดตั้งและการพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

เกณฑ์การจัดตั้ง

- 1) พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก
- 2) อบต. ให้พิจารณาถึงขนาดของพื้นที่ ประชากร ความหนาแน่นของประชากร ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
- 3) เทศบาล กำหนดหลักเกณฑ์การพัฒนาระดับของเทศบาลให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงด้านเศรษฐกิจและสังคม
- 4) องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงด้านเศรษฐกิจและสังคม

พัฒนาการขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ให้ อบต. และ อบจ. เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นฐานที่สามารถปรับเปลี่ยนฐานะและรูปแบบได้ และให้พัฒนาขึ้นเป็นเทศบาลหรือรูปแบบการปกครองรูปแบบพิเศษหรือท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 78

ข้อเสนอของคณะกรรมการด้านการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะ และการกระจายอำนาจการเงิน การคลัง ศูนย์ท้องถิ่น

ข้อเสนอของคณะกรรมการเป็นดังนี้

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบริการสาธารณะที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่นและกำหนดแนวทางการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติงาน
- 2) ดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรอบคอบและถูกต้อง โดยมีตัวแทนจากท้องถิ่นทุกระดับร่วมพิจารณาด้วย

ในทางปฏิบัติจะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นคณะกรรมการสามฝ่าย รวม 30 คน ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ฝ่ายละ 10 คนให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญมาตรา 284 วรรค 3 ได้แก่ (1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและ (2) การจัด

สรรเสริญส่วนภูมิภาคและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของ
รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

ในเรื่องการกำหนดบทบาทในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่นนั้น ได้มีการ
กำหนดบทบาทเป็นสามส่วน ได้แก่ (1) ระบบบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ (2) ระบบบริการ
สาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และ (3) ระบบบริการสาธารณะที่รัฐและ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ

ในด้านรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น ได้มีการแบ่งแยกตามพื้นที่การปกครองเป็น
สองลักษณะคือ (1) องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ดูแลไม่เต็มเขตจังหวัด เช่น เทศบาล อบค. เรียก
เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทที่หนึ่ง ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ
และกำหนดสัดส่วนของภาษีอากรและรายรับไว้อย่างหนึ่ง และ (2) องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่
ดูแลเต็มเขตจังหวัด เช่น อบจ. เรียกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทที่สอง ได้มีการกำหนด
บทบาทหน้าที่และกำหนดสัดส่วนของภาษีอากร และรายรับ ไว้อีกอย่างหนึ่ง สำหรับองค์กร
ปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ดูแลไม่เต็มเขตจังหวัดจะมีบทบาทหน้าที่เท่ากับประเภทที่
หนึ่ง ถ้ามีพื้นที่เต็มเขตจังหวัดให้มีบทบาทหน้าที่เช่นเดียวกันกับองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งประเภท
ที่หนึ่งและสอง

รายละเอียดของบทบาทของรัฐ บทบาทของท้องถิ่นทั้งสองประเภท และการกำหนดสัดส่วน
ของภาษีอากร และรายรับของท้องถิ่นทั้งสองประเภทได้รวบรวมไว้ในภาคผนวก

ในด้านการจัดทำแผนการกระจายอำนาจและการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้
กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีข้อกำหนดในบทบาทของรัฐและบทบาทของท้องถิ่นในการ
ให้บริการสาธารณะรวมถึงข้อกำหนดในด้านรายได้ที่ชัดเจนแล้ว ได้มีข้อกำหนดให้คณะ
กรรมการกระจายอำนาจฯ จัดทำแผนการกระจายอำนาจตามแนวทางที่กำหนดให้เสร็จสิ้นภายใน
หนึ่งปีเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และนำเสนอต่อสภาเพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป นอกจากนี้
คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ยังมีหน้าที่ทบทวนการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการกำหนดภาษี
อากรตามแผนการกระจายอำนาจที่ใช้อยู่ เพื่อจัดทำร่างแผนการกระจายอำนาจขึ้นใหม่ให้แล้วเสร็จ
ภายในสี่ปี โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นเป็นสำคัญ การถ่ายโอนอำนาจบริการสาธารณะที่
กฎหมายกำหนดให้เป็นของท้องถิ่นให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาห้าปี

ขณะที่เขียนรายงานยังหาข้อยุติในวิธีการกำหนดผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จำนวน 10 คนไม่ได้ ในด้านสัดส่วนของรายได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ในด้านการแบ่งปันรายได้
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทที่หนึ่งและประเภทที่สอง เช่นกรณีภาษีมูลค่าเพิ่ม ขณะ
เดียวกันก็มีข้อสงสัยในด้านศักยภาพของท้องถิ่นในการรับโอนบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมถึงผล
กระทบที่จะเกิดกับรายได้โดยรวมของรัฐ กรณี ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตาม
ประมวลกฎหมายที่ดินที่ตัดสรรให้กับเทศบาล กทม. และเมืองพัทยา ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาค

หลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บในเขตเทศบาลและอบจ. รวมถึงการขายเพดานอัตราของภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะเป็น ไม่เกิน ร้อยละ 30

ข้อเสนอของคณะกรรมการด้านข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการมีข้อเสนอในเรื่องต่อไปนี้

- 1) ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีอำนาจหน้าที่คล้ายคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานตำแหน่ง ให้ความคุ้มครองพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอน ย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมและพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นระบบคุณธรรม
- 2) ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (อ.ก.ถ. จังหวัด) ที่ทำงานด้านบริหารงานบุคคลตามมาตรฐานที่ ก.ถ. กำหนด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
- 3) ให้พิจารณาเกี่ยวกับที่มาของประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ประธาน ก.ถ.) โดยกำหนดให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีคัดเลือกแล้วเสนอชื่อให้รัฐสภาแต่งตั้ง
- 4) ให้พิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างการจัดองค์กรและสังกัดของสำนักงาน ก.ถ. ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่

ในทางปฏิบัติได้มีการเสนอให้จัดรูปการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นเป็นรูปสำนักงานเรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.ถ.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล คล้าย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) มีโครงสร้างการบริหารงานภายในเป็นสำนักงานกลาง และสำนักงานจังหวัด ทำหน้าที่รองรับภารกิจของ ก.ถ. ที่ใช้ระบบคณะกรรมการในการดำเนินงาน มี คณะกรรมการระดับประเทศเรียกว่า ก.ถ. ระดับจังหวัดเรียกว่า อนุกรรมการคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (อ.ก.ถ. จังหวัด) เป็นอนุกรรมการสามัญ และมีคณะอนุกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นวิสามัญ ทำหน้าที่คณะกรรมการเฉพาะเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการทุกระดับให้มีสัดส่วนของสามฝ่ายเท่ากัน คือฝ่ายรัฐ ฝ่ายท้องถิ่น และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ

อำนาจหน้าที่ของ ก.ถ. มีลักษณะคล้ายอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ที่สำคัญได้แก่ 1) การกำหนดนโยบาย และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล 2) การกำหนดแนวทางและรูปแบบของโครงสร้างการบริหารงาน และการแบ่งส่วนราชการภายในของหน่วยงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง และการให้พ้นจากตำแหน่ง 4) รายละเอียดพิจารณาเพิ่มเติมใน

ภาคผนวก ในการใช้อำนาจให้ ก.ด. ดำเนินถึงการกระจายการบริหารงานบุคคลไปยัง อ.ก.ด.วิสามัญ และ อ.ก.ด.สามัญ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ขณะที่เขียนรายงาน ยังหาข้อยุติในเรื่องตัวแทนของท้องถิ่นแต่ละประเภทในคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ของ ก.ด. ไม่ได้ นักวิชาการบางคนเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากที่อยูในการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยมาเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ขณะที่โครงสร้างยังคงมีลักษณะที่รวมอำนาจเพราะใช้แนวคิดของ ก.พ. ซึ่งเป็นแนวคิดเพื่อระบบราชการที่มีรูปแบบการบริหารที่รวมอำนาจ เป็นเรื่องของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ระบบเดิมเคยกระจายอำนาจตามประเภทของท้องถิ่นเป็น คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) .. ฯลฯ เมื่อมาเปลี่ยนเป็น ก.ด. และ อ.ก.ด. จังหวัด ปัญหาจึงเกิดขึ้นในการกำหนดสัดส่วนตัวแทนท้องถิ่นแต่ละประเภท การกำหนดนโยบายให้กระจายอำนาจไปสู่จังหวัด แต่ยังคงกำหนดบทบาทให้ ก.ด. ทำหน้าที่กำกับดูแลจังหวัด ทั้งยังมีสำนักงานกระจายไปทั่วประเทศที่ขึ้นต่อส่วนกลางน่าจะไม่ใช่แนวทางการกระจายอำนาจที่แท้จริง

กทม. เป็นท้องถิ่นที่เคยมีอิสระในระบบการบริหารงานบุคคล กลับต้องมาขึ้นกับ ก.ด. ก.ก. เดิมจะมีฐานะเป็นเพียง อ.ก.ด. ทำให้มีอิสระน้อยลง และสถานะภาพของผู้ปฏิบัติงานที่เคยเรียกว่า "ข้าราชการกรุงเทพมหานคร" จะถูกเปลี่ยนไปเป็น "พนักงานกรุงเทพมหานคร"

การจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงมหาดไทยให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ได้มีการนำเสนอแนวคิดให้มีการโอน (แบ่ง) ส่วนราชการของกรมการปกครองที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ไปตั้งเป็นส่วนราชการระดับกรมเรียกชื่อว่า กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างของกรมจะประกอบด้วยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ในราชการส่วนกลางประกอบด้วยส่วนราชการระดับกองและเทียบเท่าจำนวน 10 กอง มีอัตรากำลังข้าราชการ 421 คน และราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ อัตรากำลังข้าราชการ 2,622 คน³

ความพยายามในการดำเนินงานของรัฐบาลในแนวทางที่กล่าวมา คุณลักษณะเฉพาะของพื้นที่ต่าง ๆ ความคิดเห็นของผู้นำชุมชน ความต้องการของผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น รวมถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ล้วนเป็นผลให้การจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรีต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปในหลายลักษณะ ในไม่ช้ารัฐบาลทั้งสองแห่งจะต้องได้รับการยก

³ เฝ้าอ้าง หน้า 27.

ฐานะเป็นเทศบาล เทศบาล และ อบต. ทั้งหลายจะต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น มีบทบาททางการคลังท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อบจ.จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทไปจากเดิม รายละเอียดของข้อเสนอแนะในการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ของจังหวัดนนทบุรีพิจารณาในบทที่ 6