

บทที่ 5

สรุป : แนวโน้มการปกครอง ท้องถิ่นในประเทศไทย และการปรับปรุงกิจการ

1. บทสรุป

1.1 ขอบเขตการศึกษาในคำบรรยายเล่มนี้ แม้จะตั้งชื่อวิชาการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย แต่การศึกษาของเราเน้นที่องค์กรในการปกครองท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และหรือสภาตำบล ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้คิดให้มีมาตามลำดับในประเทศไทยนับแต่ปี พ.ศ. 2476 (พระราชบัญญัติเทศบาล) อย่างไรก็ตาม ได้เสนอแนวการปฏิรูปพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในชนบทไว้ด้วย เช่นการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย การพัฒนาชุมชน การเร่งรัดพัฒนาชนบท และงานของ กรป. กลาง ซึ่งเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศไทยในช่วงระยะเวลาที่ได้ใช้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาล ในคำบรรยายเล่มนี้ผู้เขียนได้ปรับปรุงเพิ่มเติมโดยพยายามปรับหลักประชาธิปไตยตะวันตกกับสภาพวัฒนธรรมและสังคมไทย

1.2 ข้อคิดในการศึกษาการเมืองท้องถิ่น นอกจากจะศึกษาจากสถาบันการเมืองท้องถิ่น และในทางหลักวิชาการ เรามุ่งศึกษาพฤติกรรมทางการเมือง และแนวโน้มในทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่นด้วย โดยศึกษาจากสถาบันสังคมในชนบท¹

นอกจากนี้ การศึกษาพฤติกรรมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งในท้องถิ่น พรรคการเมืองในท้องถิ่น (ถ้ามี) หรือการศึกษาถึงผู้นำในท้องถิ่น² จะช่วยให้เราเข้าใจการเมืองท้องถิ่นดีขึ้น สำหรับการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยเราอาจยังไม่ชัดเจนนัก เพราะเราเน้นในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น การอำนวยการปกครอง เช่นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ระบบการ

ปกครองตนเองและพฤติกรรมการเมืองท้องถิ่นยังไม่อาจเห็นได้ชัด อนึ่ง การศึกษาถึงผลของการปกครองตนเองในท้องถิ่น เช่น เทศบาล³ กลับปรากฏว่ายังมีได้เป็นไปตามอุดมคติหรือหลักการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย อันเป็นแบบที่ประเทศไทยรับเข้ามาเป็นหลักการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะมีอุปสรรคหลายประการ เช่นความรู้ ความเข้าใจของผู้นำท้องถิ่น และประชาชนทางการเมือง และการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย⁴ อุปสรรค ทางด้านสภาพสังคมไทย สถาบันการศึกษา และระดับการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่น⁵ เป็นต้น

การศึกษาการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย ยังมีได้เป็นที่ยอมรับกันกว้างขวางโดยได้มีผู้พยายามแยกเทศบาลเป็นเสมือนการบ้านมิใช่การเมือง แต่ความจริงแล้วการบริหารในระดับท้องถิ่นก็เป็นการเมืองเหมือนกัน แต่มิใช่เอาการเมืองระดับชาติมาบีบบังคับทำให้รัฐบาลท้องถิ่นทำงานไม่ได้⁶ แม้แต่หลักการและวิธีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งประเทศไทยได้รับเข้ามา ในช่วงระยะเวลากว่า 40 ปี นับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนบัดนี้ระบอบประชาธิปไตยในเมืองไทยล้มลุกคลุกกลานมามาก จนทำให้เราสังเกตได้และสงสัยว่าอาจมีลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรค⁷ จากการศึกษาวิจัยของคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁸ และพิมพ์รายงานผลการวิจัยออกเผยแพร่ในปี พ.ศ. 2515 เป็นการหาสาเหตุของความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยมุ่งศึกษาจากสถาบันสังคม 3 สถาบันในท้องถิ่นภาคต่าง ๆ ของประเทศคือ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา และสถาบันศาสนา⁹ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในสังคมไทย ถึงแม้ว่าการวิจัยจะได้มุ่งถึงสถาบันการเมืองท้องถิ่น เช่น ของ ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร¹⁰ ซึ่งสรุปทัศนคติทางการเมือง และความเข้าใจหลักการปกครองตนเองของประชาชนและสถาบันการเมืองในท้องถิ่น

1.3 สาเหตุของการล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย¹¹

ก. สถาบันครอบครัว

1.3.1 ลักษณะสังคมไทย เป็นลักษณะของสังคมที่ยังไม่เหมาะสมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามทัศนะของวัฒนธรรมตะวันตกแต่อย่างไรเพราะสังคมไทยเป็นสังคมที่ยังยึดถือระเบียบประเพณีอยู่อย่างเหนียวแน่น ความเปลี่ยนแปลงในด้านทัศนคติประเพณีความเป็นอยู่ของชาวไทยนับว่ามีน้อยมากจากการศึกษาวิจัย พบว่าครอบครัวไทยอันเป็นหน่วยพื้นฐานทางสังคมยังเป็นลักษณะการที่ยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีอยู่ โดยไม่เสื่อมคลาย การวิจัยได้ยกตัวอย่างว่าเช่นการชี้ขาดตัดสินปัญหาในครอบครัวนั้น คำ

ตอบที่ได้รับแสดงว่าพ่อบ้านหรือหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้ตัดสินใจแก้ไขเป็นส่วนใหญ่ และยอมรับอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาดังกล่าวคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ถึง 87.88

1.3.2 โครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมไทย ทาได้เอื้ออำนวยให้ระบอบประชาธิปไตย ในทัศนะวัฒนธรรมตะวันตกไม่ ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีประชาชน ทำมาหากินอยู่ในระบบเกษตรกรรมมากที่สุด ซึ่งโครงสร้างทางสังคมเกษตรกรรม ประชาชนส่วนมากไม่ใคร่โยกย้ายและยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณี มากกว่าสังคม อุตสาหกรรม ทั้งอยู่กระจัดกระจายไม่รวมเป็นกลุ่ม การที่โครงสร้างของสังคมไทยเป็น แบบเกษตรกรรม หมายความว่าแรงงานที่ใช้จะได้ผลตอบแทนน้อย รายได้ของประชากรต่ำ โอกาสที่จะศึกษาหาความรู้ย่อมมีน้อยเป็นของธรรมดา และการบริการทางการศึกษา สาธารณสุข ตลอดจนความเข้าใจทางการเมืองสมัยใหม่ เป็นการยากยิ่งทวีคูณ เพราะ ประชาชนอยู่กระจัดกระจาย คณะผู้วิจัยได้อ้างหลักฐานการสำรวจของ S.M.Lipset จาก หนังสือ *Political Man* และให้ความเห็นว่าประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มักเป็น ประเทศที่มีรูปร่างการปกครองที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมาก ประเทศที่มีประชาชน มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีสูง มักมีรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากกว่า ประเทศที่มีประชาชนมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีน้อย ประเทศที่มีประชาชนมีการศึกษาดี มักเป็นประเทศที่มีรูปร่างแบบการปกครองที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย มากกว่าประเทศ ที่มีประชาชนด้อยการศึกษาสอดคล้องกับความเห็นของ Max Weber ที่ว่าประเทศที่มี สังคมในลักษณะที่ยึดมั่นต่อขนบธรรมเนียมประเพณี จะไม่มีการใช้ระบบการปกครองแบบ- Legal and Rational ซึ่งเป็นลักษณะของระบอบประชาธิปไตย

1.3.3 ทัศนคติของประชาชนในทางการเมืองโดยทั่วไป สรุปว่า ในด้านความรู้ความ เข้าใจเกี่ยวกับระบอบการเมืองและการปกครองของไทยนั้น มีลักษณะเพียงแต่รู้อย่างผิวเผิน ตามชื่อที่เรียกขานกันเท่านั้น ประชาชนหาได้มีความเข้าใจในเนื้อหาหรือสาระสำคัญของ การปกครอง ทั้งกลไกต่าง ๆ อันเป็นเหตุช่วยให้เข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องโดยตรงไม่ ทั้งนี้ เพราะขาดความรู้ความเข้าใจ ฉะนั้นความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองของประชาชน จึงมี ลักษณะมุ่งที่จะสนองความต้องการของรัฐ และอำนาจการปกครองเจ้าหน้าที่มากกว่าที่จะ สำนึกว่าอำนาจและสิทธิในการปกครองนั้นเป็นของประชาชน ชาวต่างประเทศก็ศึกษา เกี่ยวกับประเทศไทยยังมีความเห็นว่าการเมืองของไทย ชนิดของการปกครองเป็นรูปคณะ บุคคลและเผด็จการ (Monarchy + Dictatorship) และทัศนคติในทางประเพณีนิยม (Trad- itional/Conservative)¹² ทัศนคติของประชาชนต่อการเมืองและการปกครองเช่นที่ปรากฏ จากการสำรวจ เป็นการสอดคล้องกับระบอบการปกครองที่มีลักษณะการใช้อำนาจจาก

รูปปกครองลงมาสู่ประชาชนฝ่ายเดียวมากกว่า ซึ่งจะต้องมุ่งเปลี่ยนทัศนคติทางการเมืองของประชาชนจากลักษณะที่มุ่งสู่อำนาจและเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเป็นมุ่งสู่อำนาจและหน้าที่ของตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ผู้วิจัยเสนอว่า การเร่งเปลี่ยนแปลงทัศนคติทางการเมืองดังกล่าว จะต้องกระทำด้วยการเปลี่ยนแปลงรากฐานของสังคม โดยเริ่มจากสถาบันครอบครัวให้ได้เสียก่อน การเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงจะดำเนินไปได้

ข. *สถาบันการศึกษา* คณะผู้วิจัยประเมินผลได้ว่า อุปสรรคอย่างหนึ่งที่สำคัญของประชาธิปไตยในประเทศไทยนั้นอยู่ที่การศึกษา ขณะนี้มีประชาชนชาวไทยอีกประมาณร้อยละ 25-30¹³ ที่ไม่สามารถจะอ่านออกเขียนได้และจำนวนที่ไม่มีโอกาสเรียนต่อหลังจากจบการศึกษาภายหลังตั้งข้างต้นแล้วมีมากถึง 80% และในทุก 1,000 คนที่เข้าเรียนต่อจะมีผู้จบการศึกษาชั้นสอง (Secondary) เพียงประมาณ 25 คนเท่านั้น การที่ประชาชนอ่านหนังสือไม่ออกและเขียนไม่ได้ในอัตราส่วนร้อยละมากเช่นนี้ ทำให้การปกครองวิวัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยได้ไม่ถนัดนัก ผู้วิจัยได้อ้าง S.M.Lipset ในหนังสือ *Political Man* ซึ่งกล่าวว่าในประเทศประชาธิปไตย ประชาชนที่ไม่รู้หนังสือมักมีอยู่น้อยมากประมาณร้อยละ 4 หรือ 5 เท่านั้น ผู้วิจัยได้วิจารณ์ระบบการศึกษาของไทยและหลักสูตร (ภาคบังคับ) การสอน ตั้งแต่ชั้นประถมขึ้นไปว่ามีหลักสูตรส่งเสริมประชาธิปไตย ซึ่งผู้วิจัยไม่เห็นด้วย แต่เสนอว่าการพิจารณาแนวการสอนของครูและแบบเรียนเกี่ยวกับวิชาสังคมศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นวิชาที่น่าจะแทรกความรู้เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยลงไปมากที่สุดด้วยการศึกษาในโรงเรียนภาคบังคับเป็นการพิจารณาการศึกษาในความหมายที่แคบ ส่วนการศึกษาในความหมายอย่างกว้างขวางนั้นจะเห็นว่าประชาชนชาวไทยที่ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ มีถึงมากกว่าร้อยละ 30 ของประชากรทั่วประเทศ ปัญหาการศึกษาในท้องถิ่นไทยสำคัญมากโดยเฉพาะระบบการศึกษาในนครหลวงซึ่งยังสับสนอยู่¹⁴

ค. *สถาบันทางศาสนา* คณะผู้วิจัยยืนยันว่าศาสนามีความสำคัญและมีหน้าที่ต่อสังคมในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ และการเมือง¹⁵ ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาถึงศาสนายังช่วยให้เข้าใจระบบของสังคมได้อย่างดีด้วย เพราะประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ (93.6%) นับถือศาสนาพุทธ ดังนั้นพุทธศาสนาจึงมีบทบาทและอิทธิพลต่อทัศนคติและพฤติกรรมของประชากรในทางการเมืองและการปกครองตามสมควร¹⁶ ซึ่งในที่นี้ใคร่เสนอความเห็นว่ามีอิทธิพลพอควรแต่ลึกซึ้งและมีอิทธิพลยิ่งต่อการเมือง การปกครองของไทย มาแต่สมัยโบราณตราប់ปัจจุบันและสถาบันที่สำคัญของไทย คือ ชาติ ศาสนา

พระมหากษัตริย์ จะแยกออกจากกันมิได้ ดังปรากฏอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย ทุกฉบับที่กำหนดให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติไทย¹⁷

มีนักวิชาการชาวต่างประเทศบางคนเข้าใจผิดในพุทธศาสนา และหลักการปฏิบัติราชการของไทย เช่น นาย Sutton¹⁸ เขียนหนังสือชื่อ *Problems of Politics and Administration in Thailand, 1965* ซึ่งวิจารณ์หลักการศาสนาพุทธไปในทางที่ผิด เช่นว่าพุทธศาสนาสอนให้คนมีจิตใจเมตตาทางลบ ไม่ช่วยแก้ทุกข์ให้และว่าพุทธศาสนามีหลักการถ่วงความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง นอกจากนี้นาย Sutton ยังกล่าวถึงเรื่องการเมืองการปกครองอีก โดยสรุปคำกล่าวของนาย Sutton ในคำนำหนังสือของเขาเป็นการแสดงว่าประเทศไทยไม่ได้พัฒนาก้าวหน้าไปเพราะ¹⁹

1. พุทธศาสนาสอนไปในทางลบ ไม่สอนให้ริเริ่ม
2. ขนบธรรมเนียมของไทยเดิมประสงคิให้อำนาจเด็ดขาด ตกอยู่กับผู้ปกครองแผ่นดินคือกษัตริย์

3. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วอำนาจปกครองไปอยู่กับรัฐบาลก็เป็นผู้ผูกขาด และกุมกิจการค้าทั้งหมด และข้าราชการตั้งแต่ชั้นผู้ใหญ่ลงไปมีลักษณะเป็นนายราษฎร ข้าราชการกินเมือง มีการเกณฑ์แรงงานแม้กระทั่งบัดนี้ และทรัพย์สินของรัฐบาล ข้าราชการก็เอาไปใช้เป็นส่วนตัว

ทั้ง 3 ประการประกอบกันเข้าแล้ว ทำให้ข้าราชการไม่กล้าเสนอข้อแนะนำไปเสนอผู้บังคับบัญชาเป็นการถ่วงความเจริญของประเทศโดยเฉพาะ ในเรื่องเกี่ยวกับพุทธศาสนาดังกล่าวมา นาย Sutton เข้าใจผิดหลักสำคัญ 2 ประการของพุทธศาสนาคือ อริยสัจ 4 ประการ กับ มรรค 8 ซึ่งเป็นบัญญัติกติกาที่ควรประพฤติของบุคคล ทั้งนี้แล้วแต่บุคคลจะทำ แต่จะทำอย่างไรดีควรอยู่ในขอบเขตของ มรรค 8 คือ 1. แสวงหาวิชาที่ถูกต้อง 2. ให้มีเจตนาที่ถูกต้อง 3. ให้พูดในทางที่ถูก 4. ให้ประพฤติตนในทางที่ถูก 5. ให้หากินในทางที่ถูก 6. ให้มีความมานะหรือความพยายามในทางที่ถูก 7. ให้คิดในทางที่ถูก 8. ให้มีสมาธิในทางที่ถูก²⁰ นอกจากนี้ยังมีนักปราชญ์บางคนชาวต่างประเทศโยนความผิดให้พุทธศาสนาเกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าที่ไม่รู้จะไปเท่าที่ควรของประเทศไทยคือกล่าวว่าสอนคนให้เป็นเอกัตถบุคคล (individualist) เพราะสอนเกี่ยวกับการบรรลุธรรมพ้นทุกข์ของแต่ละคน (self-salvation)

เมื่อพิจารณาเหตุผลแล้วจะเห็นว่า ถ้าแต่ละคนมีธรรมะ สังคมก็จะดีแน่ และศาสนาพุทธมิได้สอนไปในทางลบ แต่สอนในทางให้คนประพฤติดี ปฏิบัติดีมีความนึกคิดไปในทางที่ดีและไม่บั่นทอนสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้พุทธศาสนายังสอนคนให้ดำเนินชีวิตโดยยึดสายกลาง

คือ มัชฌิมาปฏิปทา จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าในประวัติของเราไม่มีการจองเวร (religious persecution)

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากรายงานการวิจัยของคณะอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เห็นได้ว่า พุทธศาสนาเป็นปัจจัยเอื้ออย่างสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

จากการสอบถามของการวิจัยในส่วนที่เกี่ยวกับศาสนา ปรากฏว่าประชาชนสนใจศาสนา ถึง 92.2% ซึ่งแสดงว่าสถาบันศาสนายังมีความสำคัญอยู่มาก หากพิจารณาในด้านความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนที่มีต่อพระสงฆ์ก็อาจกล่าวได้ว่า พระสงฆ์ยังคงเป็นที่เชื่อถือและเป็นผู้นำ ความคิดเห็นจากการวิจัย ประชาชนถึง 47.7% จะขอคำแนะนำจากพระสงฆ์เมื่อมีปัญหา สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องยืนยันว่าสถาบันศาสนามีบทบาทและอิทธิพลต่อพฤติกรรมของชาวพุทธมาก เช่นจากการวิจัยว่า ประชาชน 53.6% กล่าวว่าจะไม่กระทำผิด เช่นการลักขโมยเพราะกลัวจะเป็นบาปซึ่งเป็นโทษทางศาสนา

ปัญหาสำคัญที่ควรพิจารณาคือ ทศนคติ และพฤติกรรมของสงฆ์ซึ่งจะต้องประพฤติปฏิบัติธรรมตามคำสอนของพระพุทธเจ้าให้ถูกต้องเป็นที่เคารพบูชาของประชาชนทั่วไปมิให้หลงผิด นำเอาไสยศาสตร์ และลัทธิพราหมณ์นำมาปนเป่าทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นส่วนหนึ่งของพุทธศาสนา

ตามความรู้สึกของพระสงฆ์เอง ประมาณ 76.2% คือ จากคำตอบตามความเห็นของพระสงฆ์ 735 รูป 560 รูปเห็นว่า หลักคำสอนตามความเห็นของพุทธศาสนามีส่วนสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้²¹

1. หลักศาสนาพุทธสอนให้มนุษย์มีความเสมอภาค และเสรีภาพดังจะเห็นได้จากการนับถือศาสนาหรือยึดหลักธรรมของศาสนาให้เป็นไปตามความเชื่อศรัทธา ใครจะเชื่อหรือไม่ก็ได้ ไม่มีการบังคับต้องให้เชื่อและปฏิบัติตาม

2. หลักพุทธศาสนาสอนให้ใช้เหตุผล คือพิจารณาหลักธรรมคำสอนของศาสนาด้วยวิจาร์ณญาณของตนเองโดยใช้เหตุผล เมื่อเห็นด้วยแล้วจึงปฏิบัติตามถ้าไม่เห็นด้วยจะไม่เชื่อหรือไม่ปฏิบัติตามก็ได้

3. หลักพุทธศาสนา ช่วยให้เกิดความสามัคคีกันและรวมกลุ่มกันได้จะเห็นได้จากการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันและฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เมื่อตกลงไม่ได้ก็อาจฟังเสียงส่วนใหญ่ เป็นต้น (ดูหลักสุขา สงฺฆสุส สามคฺคี)

4. หลักพุทธศาสนาส่วนใหญ่สอนให้คนประพฤติดีมีศีลธรรม อันเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายบ้านเมือง สอนคนไม่ให้เห็นแก่ตัวรู้จักทำบุญ อันเป็นบ่อเกิดแห่งพฤติกรรมทางศาสนา เช่นการทำบุญ ฯลฯ

5. สรุปได้ว่า องค์ประกอบของพุทธศาสนาที่สำคัญมีสามประการคือ หลักธรรม พระสงฆ์ และพิธีกรรมทางศาสนา (การปฏิบัติศาสนา) ซึ่งจะต้องสังเกตให้ดีว่าประชาชนชาวไทยโดยทั่วไปได้เข้าใจ หลักธรรม และประเพณีปฏิบัติ โดยมีพระสงฆ์เป็นสื่อกลาง ได้ถูกต้องเพียงใดหรือไม่ สิ่งเหล่านี้ในรายงานการวิจัยเพียงตั้งข้อสังเกตว่าชาวชนบทบางส่วนเข้าใจหลักพุทธศาสนาผิดอยู่ เช่นการทำบุญ เพราะอยากขึ้นสวรรค์ หรือบางคนยังคิดว่าเรื่องเครื่องรางของขลังเป็นส่วนหนึ่งของพุทธศาสนา อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีความเห็นว่าพุทธศาสนา มิได้เป็นอุปสรรคขัดขวางการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย จะมีก็แต่เข้าไปช่วยเหลือค้ำจุนและสนับสนุนให้ระบอบการปกครองของไทยเป็นไปโดยราบรื่น

1.4 ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา การนำระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกมาใช้ในสังคมไทย ซึ่งมีลักษณะพัฒนาการและโครงสร้างทางเศรษฐกิจต่างกับของตะวันตกอยู่มากนั้น ขึ้นอยู่กับการปฏิรูปสถาบันสังคมไทยครั้งใหญ่ และให้ได้ผลในระยะเวลาอันสั้นซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก (อังกฤษมีวิวัฒนาการมากกว่า 200 ปี) การแก้ไขปัญหานี้ควรทำด้วยการกระจายความรู้ความเข้าใจทางการเมืองไปสู่ประชากรด้วยวิธีการที่เรียกว่า “สังคมประชาการเมือง” กล่าวคืออาจส่งเสริมในโรงเรียน นอกโรงเรียน โดยให้การศึกษาแก่ประชาชน หรือโดยทำผ่านพรรคการเมือง ที่มีองค์การบริหารและสาขาทั่วประเทศ ในขณะเดียวกันรัฐบาลจะต้องแก้ไขความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจนอย่าให้มีมากนัก ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้ดำเนินการอยู่แล้ว ดังปรากฏในคำบรรยายข้างต้น ที่สำคัญคือ หลักการพัฒนาชุมชน และในการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการฝึกหัดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองของประชาชนอันเป็นลักษณะของสังคมประชาการเมืองที่คาดหมายกันว่าเราจะได้ประชาธิปไตยอย่างไทย ๆ เรามีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ ในหลักการปกครองตนเองและอำนาจการปกครองเป็นของประชาชนมากกว่าในปัจจุบัน พร้อมกันนี้ก็ควรจะได้ดำเนินการความเจริญก้าวหน้าของสังคมชนบทไทย ซึ่งจะขยายตัวเป็นเมืองที่เจริญมีเศรษฐกิจดี มีการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นตามอุดมคติประชาธิปไตยตะวันตกที่สังคมไทยรับเข้ามาเป็นระบอบปกครองประเทศแม้โดยชื่อว่าประชาธิปไตย

1.5 สรุป การพัฒนาชนบทในด้านการเมืองเศรษฐกิจและสังคมบกพร่องและไม่แน่นอนขาดแผนพัฒนาท้องถิ่นและข้อมูลประกอบในการวางแผน ความบกพร่องของการพัฒนาชนบท

อย่างหนึ่งก็คือขาดการวางแผน ขาดข้อมูลและหลักฐานที่แท้จริงในท้องถิ่นมาประกอบ หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการสำรวจเบื้องต้นของกรมการพัฒนาชุมชนมีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ 17 จังหวัด เป็นเครื่องยืนยันได้ดี คือ หนังสือด่วนมากที่ มท. 0405/5137 ลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2509 เรื่องความล่าช้าในการสำรวจจนเกินควรและการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการสำรวจเบื้องต้นในเขตพัฒนาชุมชนเปิดใหม่ อ้างถึงหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0405/9836 ลงวันที่ 22 ก.ค. 2507 หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0405/14220 ลงวันที่ 21 ต.ค. 2507 หนังสือกรมการพัฒนาชุมชนที่ มท. 0405/5286 ลงวันที่ 30 ส.ค. 2508 และที่ มท. 0405/6707 ลงวันที่ 4 พ.ย. 2508 ที่ มท. 0405/5259 ลงวันที่ 28 ต.ค. 2507 ที่ มท. 0405/4309 ลงวันที่ 26 ก.ค. 2509 เร่งรัด การสำรวจสภาพท้องถิ่นและคาดโทษเจ้าหน้าที่พัฒนาในระดับภูมิภาคเกี่ยวกับการสำรวจเบื้องต้นของพัฒนากรในเขตพัฒนาเปิดใหม่ จากหนังสือสั่งการจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานในเขตพัฒนาเปิดใหม่ขาดการวางแผนเท่าที่ควร และเจ้าหน้าที่ส่วนราชการระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ไม่เอาใจใส่และไม่เล็งเห็นความสำคัญของการสำรวจเบื้องต้น อันอาจสามารถนำมาวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของท้องถิ่น ในการวางแผนพัฒนาให้ได้ผลดี ปัญหาที่ขึ้นอยู่กับกำบังการฝักใฝ่และเผยแพร่ทางวิชาการแก่ข้าราชการระดับภูมิภาคและส่วนกลางเพื่อการประสานงานในการวางแผนพัฒนาชนบทให้ได้ผลดีต่อไป โดยเฉพาะนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ควรสนใจการวางแผนพัฒนา ระดับอำเภอและจังหวัดเพื่อประสานกับแผนรวมของส่วนกลาง เช่น ประสานในการพัฒนาชุมชน รพช. พัฒนาพลเมืองระบบประชาธิปไตยเข้าด้วยกัน เป็นต้น อนึ่งกรมการพัฒนาชุมชนเองก็ได้ดำเนินการจัดแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปีขึ้นแล้ว ในปี พ.ศ. 2516-2519 เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติระยะที่ 3 และประสานงานพัฒนาดังเช่น กระทรวงมหาดไทยได้เปิดสำนักนโยบายและวางแผนขึ้นคล้ายเป็นกรมเสนาธิการ (ยืมศัพท์ทางทหารมาใช้) ควบคุมแผนรวม

*ปัจจุบันมีการวางแผนแล้วตามระเบียบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. 2520.

เชิงอรรถ บทสรุป

1. คณะอาจารย์ผู้ทำการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มธ., รายงานการวิจัยเรื่องลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2515).
2. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, อ้างแล้ว.
3. ดร.ชูวงศ์ ฉายบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 40-57.
4. เรื่องเดียวกัน.
5. คณะอาจารย์ผู้ทำการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มธ., เรื่องเดิม, หน้า 155-174.
6. อิศระ สุวรรณบดิน, การบริหารนครหลวง : ปัญหาและข้อคิด ในรายงานสัมมนาเรื่องปัญหา นครหลวง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2505 (พระนคร : โรงพิมพ์สพมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 211-220.
7. คณะอาจารย์ผู้ทำการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มธ. เรื่องเดิม, บทนำ.
8. เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.
9. เรื่องเดียวกัน, บทที่ 5 หน้า 155-171.
10. ดร.ชูวงศ์ ฉายบุตร, เรื่องเดิม, หน้า 30-35.
11. คณะอาจารย์ผู้ทำการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มธ., เรื่องเดิม, หน้า 155-174.
12. Guy Hunter, *South-East Asia Race, Culture and Nation* (London: Oxford University Press, 1966) pp. 166-169.
13. *Ibid*, pp. 109-111. Table 14, 15, 16. Guy Hunter สรุปมาจาก UNESCO-IAU Manpower Report (South East Asia), 1964.
14. ดร.ภิญโญ สาร, ระบบการศึกษานครหลวง ในรายงานการสัมมนาเรื่องปัญหา นครหลวง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 145-161.
15. คณะอาจารย์ผู้ทำการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มธ., เรื่องเดิม, หน้า 165.
16. เรื่องเดียวกัน.
17. ร้อยตำรวจโทเสถียร วิชัยลักษณ์ และพันตำรวจโทสีบวงศ์ วิชัยลักษณ์, *รวมรัฐธรรมนูญ* (พระนคร : โรงพิมพ์นิติเวช, 2515).
18. พระยาตรีวิศาลวาจา, บันทึกความเห็นเกี่ยวกับการใช้ตำราเรียนของนาย Sutton ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มธ. พ.ศ. 2510 (หนังสือพิมพ์เป็นบรรณาการ เนื่องในงานพระ-

- ราชทานเพลิงศพ พันเอกพระศรีวิศาลวาจา พ.ศ. 2511; พระนคร : โรงพิมพ์สำนัก
ทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2511), หน้า 13-23.
19. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 18.
 20. สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, *นวโกวาท* (พระนคร : โรงพิมพ์
มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2503).
 21. คณะอาจารย์ผู้ทำการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มธ., *เรื่องเดิม*, หน้า 148-149.
 22. สุรศักดิ์ อัครวงศ์ *ชีวประวัติและผลงานของพระมงคลเทพมุนี* (หลวงพ่อดัดปากน้ำ
ภาษีเจริญ ธนบุรี) อนุสรณ์สถาปนกิจศพ คุณปทุม ศรีสุพรรณดิฐ มิถุนายน 2515
(พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2515, หน้า 121).

2. การปรับปรุงกิจการเทศบาล*

คณะกรรมการเตรียมการและพิจารณาจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2517 ก่อนที่จะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กรรมการคณะนี้ได้มีการประชุมกันประมาณ 40 ครั้ง และได้เสนอความเห็นพร้อมกันเสนอร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ผ่านกระทรวงมหาดไทย ถึง คณะรัฐมนตรี จนถึงสภาผู้แทน เมื่อต้นเดือนธันวาคม 2517 และได้เสนอร่าง พ.ร.บ. เทศบาลฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2518 กับกำลังจะเสนอร่าง พ.ร.บ. สุขาภิบาลฉบับใหม่ภายในเดือนมกราคม นี้ (ผ่านสภา พ.ศ. 2528) ในขั้นนี้ขอสรุปความเห็นและการปรับปรุงเฉพาะกิจการเทศบาลไว้ ดังนี้.-

1. การปรับปรุงโครงสร้าง

1.1 ให้ยกเลิกกฎหมายเทศบาลทุกฉบับ และใช้กฎหมายฉบับใหม่นี้แทน

1.2 ให้ยกเลิก คำว่า “เทศบาลตำบล” “เทศบาลเมือง” และ “เทศบาลนคร” โดยให้ใช้เพียงชื่อเทศบาลเท่านั้น ไม่ต้องระบุว่า นคร เมือง หรือ ตำบล

1.3 ให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณ ของแต่ละเทศบาลที่มีอยู่ในขณะนี้ ไปเป็นของเทศบาลตามกฎหมายใหม่นี้

1.4 ในกรณีที่เทศบาลมีความจำเป็นต้องอาศัยข้าราชการส่วนภูมิภาค ช่วยปฏิบัติงานบางหน้าที่ ก็อาจเสนอขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแต่งตั้งข้าราชการไปช่วยปฏิบัติงานเทศบาลเป็นการชั่วคราวได้

1.5 นโยบายในการพิจารณาจัดตั้งเทศบาลนั้น มีดังต่อไปนี้ คือ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ก็ให้จัดท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลได้ และให้เทศบาลนั้นๆ เป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนี้ และกฎหมายอื่น

1.6 การจัดตั้งเทศบาล ให้มีหลักพิจารณา 3 ประการ คือ

- ท้องถิ่นนั้นมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันพึงกระทำตามพระราชบัญญัตินี้

- ท้องถิ่นนั้นมีราษฎรอยู่หนาแน่นพอสมควร

- ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนมากในท้องถิ่น

*สอาด ปายะนันท์ “คำบรรยายการปกครองท้องถิ่น”. ที่คณะรัฐศาสตร์ ม.ร. พ.ศ. 2518. (เอกสารโรเนียว)

เมื่อครบตามหลักทั้ง 3 ข้อนี้แล้ว ให้ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลได้ การเปลี่ยนแปลงชื่อและเขตรวมทั้งการยุบเลิกก็ให้ทำโดยพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน

1.7 แต่เดิมมาระบบการเทศบาลในประเทศไทย มีระบบเดียว คือ ระบบนายกเทศมนตรีและสภา หรืออาจเรียกได้ว่า ระบบคณะเทศมนตรีและสภา แต่ตามกฎหมายใหม่ ให้มีได้ 2 ระบบ หรือ 2 แบบ คือ

- (1) แบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี (ดังเช่นปัจจุบัน) หรือ
- (2) แบบสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และผู้อำนวยการเทศบาล

ระบบแรกซึ่งได้แก่สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีนั้น คล้ายคลึงกับระบบการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา ที่เรียกว่า Mayor and Council ส่วนระบบหลังนั้นใกล้เคียงกับระบบ Mayor Council and City Manager

1.8. เทศบาลที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันให้คงใช้ระบบเดิมไปได้ จนกว่าสภาจะเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ก่อนที่สภาเทศบาลชุดปัจจุบันจะสิ้นสุดลง 90 วัน ให้สภาเทศบาลพิจารณาและมีมติว่า ประสงค์จะบริหารเทศบาลของตนตามแบบ 1 หรือ 2 แล้วรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

ในกรณีที่สภาไม่มีมติ หรือมีการยุบสภาก่อนครบวาระ ให้อยู่ในดุลยพินิจของกระทรวงมหาดไทยที่จะกำหนดให้มีการบริหารเทศบาลนั้น ๆ ในแบบใด ส่วนในกรณีที่มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ก็ให้แล้วแต่กระทรวงมหาดไทยจะเห็นสมควรจัดตั้งขึ้นตามแบบ 1 หรือแบบ 2

2. การดำเนินการตามแบบ 1 (สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี)

2.1 กฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่เลือกตั้งขึ้นโดยราษฎร ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และให้มีจำนวนสมาชิก ดังนี้

- เทศบาลที่มีราษฎรน้อยกว่า 10,000 คน มีสมาชิก 12 คน
- เทศบาลที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คน แต่ไม่ถึง 50,000 คน มีสมาชิก 18 คน
- เทศบาลที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปมีสมาชิก 24 คน

ทั้งนี้โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรในแต่ละเขตเทศบาล ตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้าย ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง

2.2 สมาชิกอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

2.3 สมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงเมื่อถึงคราวออกตามวาระ หรือยุบสภาเทศบาล ตาย ลาออก โดยยื่นใบลาต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเลือกตั้ง กระทรวงมหาดไทยสอบสวนสั่งให้ออก โดยเห็นว่าไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาล 3 ครั้ง ติด ๆ กันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออกโดยเห็นว่า มีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาลโดยมติ 2 ใน 3

ในกรณีที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทยอาจดำเนินการสอบสวน และพิจารณาสั่งให้ออกได้โดยเห็นว่า มีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

2.4 ให้มีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาอีกคนหนึ่ง

2.5 ห้ามมิให้สภาเทศบาลประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเรื่อง ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเรื่องการเมืองแห่งรัฐ

2.6 สมาชิกมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ในข้อความใด ๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ได้ แต่ทั้งนี้ คณะเทศมนตรีอาจไม่ตอบเมื่อเห็นว่ายังไม่ควร เปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

2.7 สภาเลือกกรรมการสามัญ และกรรมการวิสามัญได้

2.8 สมาชิกไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง มีสิทธิที่จะรวมกันทำ คำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนความสงบ เรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรก็เรียกประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้มีการอภิปรายว่า สมควรจะส่ง คำร้องนั้นไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ มติที่ประชุมเป็นเด็ดขาด

กระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้ยกคำร้องเสีย หรือสั่งให้นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรี หรือ คณะเทศมนตรี ออกจากตำแหน่งก็ได้ หรือจะสั่งให้มีการสอบสวนก่อนก็ได้

2.9 สภาเลือกตั้งคณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี อื่นอีก 2 คน แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อประกาศแต่งตั้ง

2.10 คณะเทศมนตรี มีอำนาจควบคุม และมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการ ของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรี เป็นหัวหน้า

ถ้ากระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร ก็ประกาศให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล หรือรองปลัดเทศบาล มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้

2.11 ให้เทศบาลมีพนักงานเทศบาล และจัดแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตาม ปริมาณและคุณภาพของงาน โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในงานประจำ ทั่วไปของเทศบาล กับรับผิดชอบตรงต่อคณะเทศมนตรี เมื่อจำเป็นอาจแบ่งส่วนบริหารออกเป็น แขนงก็ได้

2.12 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และพนักงานเทศบาล มีฐานะ เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา

2.13 กระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้เทศมนตรีออกจากตำแหน่งก็ได้ ถ้าเห็นว่ามีส่วนได้เสียในสัญญากับเทศบาล หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

2.14 ในกรณีที่คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่า ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย ฯลฯ ถ้าคงอยู่ในตำแหน่งอาจจะเสียหาย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักได้ไม่เกิน 30 วัน แล้วรายงานกระทรวงมหาดไทยสั่งการ ผู้ถูกสั่งพักอาจอุทธรณ์ได้

ในกรณีที่มีการสั่งพัก ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแต่งตั้งผู้ที่เห็นสมควรจากสมาชิกสภาเทศบาล ให้เป็นนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรี เพื่อดำเนินกิจการเป็นการชั่วคราวก่อนก็ได้

3. การดำเนินการตามแบบ 2 (สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และผู้อำนวยการเทศบาล)

3.1 สภาเลือกตั้งสมาชิกขึ้นเป็นนายกเทศมนตรี ประธานสภาชั่วคราวจะรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อประกาศผลการเลือกตั้ง

3.2 นายกเทศมนตรี จะทำหน้าที่ เป็นประธานที่ประชุมสภาเทศบาล

3.3 นายกเทศมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการเทศบาล ตามสัญญาจ้างและตามมติของสภาเทศบาล

3.4 ผู้อำนวยการเทศบาลต้องมีคุณสมบัติและพื้นความรู้ ดังนี้คือ.-

- ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกผู้แทนราษฎร หรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ
- มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานในองค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า หัวหน้าแผนก หรือเทียบเท่า ไม่น้อยกว่า 3 ปี
- มีคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย ระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่น

3.5 ผู้อำนวยการเทศบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี การดำรงตำแหน่งการออก การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงื่อนไขการจ้าง ให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง และตามแบบ และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

3.6 ผู้อำนวยการเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล อาจมีรองผู้อำนวยการเทศบาลคนหนึ่ง หรือหลายคนก็ได้ อาจมอบอำนาจบางอย่างให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้

3.7 รองผู้อำนวยการเทศบาล เป็นพนักงานเทศบาล

3.8 ผู้อำนวยการเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ปฏิบัติงานตามนโยบายและมติของสภาเทศบาล

- ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- จัดทำงบประมาณเทศบาลเสนอต่อสภาเทศบาล
- รายงานกิจการและการคลังของเทศบาลต่อสภาเทศบาลเมื่อสิ้นปีงบประมาณ
- ปฏิบัติการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

3.9 กระทรวงมหาดไทยอาจประกาศให้ผู้ว่าราชการเทศบาล และรองผู้ว่าราชการเทศบาล มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติก็ได้

3.10 ในการดำเนินกิจการให้ถือว่า ผู้ว่าราชการเทศบาล รองผู้ว่าราชการเทศบาล และพนักงานเทศบาล เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา

3.11 ให้เทศบาลมีพนักงานเทศบาล และจัดแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ โดยมี **ผู้ว่าราชการเทศบาล เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล**

3.12 ผู้ว่าราชการเทศบาล ต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลง หรือลาออกก่อนสัญญาจะสิ้นสุด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งสัญญาจ้าง สภาเทศบาลมีมติให้เลิกจ้างได้ในกรณีที่ผู้ว่าราชการเทศบาลไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาจ้าง

4. หน้าที่ของเทศบาล

ตามกฎหมายใหม่ได้จำแนกหน้าที่ ออกเป็น 3 ประการ คือ หน้าที่ที่เทศบาลพึงกระทำหน้าที่ที่อาจกระทำได้ โดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และหน้าที่ที่อาจกระทำได้ โดยได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

4.1 ให้เทศบาลมีหน้าที่พึงกระทำ รวม 17 ประการ คือ

- รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี
- การศึกษาอบรม
- ป้องกันและบำบัดโรค
- ทางบกทางน้ำ ทางระบายน้ำ
- ส่งเสริมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- น้ำสะอาดหรือประปา
- ไฟฟ้าหรือแสงสว่าง
- รักษาความสะอาดถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- สถานที่สำหรับการกีฬา
- ส่งเสริมวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี

- การสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- ส่งเสริมการทำมาหากิน
- ส้วมสาธารณะ
- สวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ให้มีสถานสินเชื่อชนานุบาล (โรงรับจำนำ)

4.2 หน้าที่ที่เทศบาลอาจกระทำได้โดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด รวม

5 ประการ คือ

- สุสานและฌาปนสถาน
- มีและบำรุงสถานพยาบาล
- โรงฆ่าสัตว์
- ตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- คุ้มครองดูแลและหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของเทศบาล

4.3 หน้าที่ที่เทศบาลอาจกระทำได้โดยได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย รวม

5 ประการ คือ

- การสวัสดิการสังคม
- สหการและการพาณิชย์
- กิจการผังเมือง
- การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาด
- กิจการอื่นใด

เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขตได้ตามเงื่อนไขบางประการ และอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยตั้งบริษัทหรือถือหุ้นได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ

4.4 อาจจัดตั้งสหการได้ และสหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลได้

5. เทศบัญญัติ

5.1 เทศบาลอาจตราเทศบัญญัติได้ เหมือนดังที่เคยมีอำนาจอยู่แต่เดิม

5.2 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ ก็ให้ส่งร่างนั้นคืนไปให้สภาพิจารณาใหม่ ถ้าสภายังยืนยันก็ให้ส่งร่างไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อส่งไปให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเซ็นอนุมัติ หรือสั่งให้ร่างนั้นตกไปก็ได้

5.3 ในกรณีเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ถ้าสภาเทศบาลไม่เห็นชอบ ก็ให้ส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบ ก็ให้ร่างนั้นตกไป ถ้าเห็นชอบ ก็ให้ส่งคืนให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ถ้าสภายังยืนยันไม่เห็นชอบอีก ก็ให้ร่างเทศบัญญัติ

งบประมาณนั้นตกไป และให้คณะเทศมนตรีร่างเสนอสภาใหม่ ภายใน 15 วัน

5.4 ในกรณีฉุกเฉินอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้

6. การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล

6.1 งบประมาณประจำปี ให้ตราเป็นเทศบัญญัติเหมือนกับกฎหมายเดิม

6.2 รายได้ตามกฎหมายฉบับใหม่นี้ เพิ่มจากเดิม 9 รายการ เป็น 11 รายการ คือ

- ภาษีอากร
- ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตค่าปรับ
- รายได้จากทรัพย์สิน
- รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหาผลกำไรในเขตเทศบาล ตามแต่จะได้มีกฎหมายกำหนดไว้ (เพิ่มใหม่)
- รายได้จากการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมพิเศษ ตามแต่จะได้มี ก.ม. กำหนดไว้ (เพิ่มใหม่)
- พันธบัตรหรือเงินกู้
- เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์การหรือนิติบุคคล
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เพิ่มใหม่เฉพาะจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด)
- เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- รายได้จากการจัดการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (เพิ่มใหม่ แทน รายได้อื่นใด ของเดิม)

ข้อสังเกต

(ก) จะเห็นได้ว่า ร่าง ก.ม. ใหม่ นี้ ได้เพิ่มรายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ นั้น ก็เพราะเหตุว่า ตามหลักการภาษีในนานาประเทศ กำหนดให้ องค์การต่างๆ ที่มุ่งค้ากำไรต้องให้เงินทดแทนภาษี (in lieu tax) แก่ท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง แม้จะไม่มากเท่ากับภาษีก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อทดแทนบริการต่างๆ ที่ท้องถิ่นต้องเสียค่าใช้จ่าย เช่น ค่าทำถนน ค่าบริการ สาธารณูปโภค ฯลฯ แต่ทั้งนี้ ก็จะต้องตรา ก.ม. เพื่อการนี้อีกชั้นหนึ่ง

(ข) การเก็บภาษีประเมินพิเศษ (Special Assessment Tax หรือ Betterment Tax) เป็นหลักการที่นานาประเทศปฏิบัติ เฉพาะเรื่องนี้ได้มีการเจรจากับกระทรวงการคลังมาแล้วครั้งหนึ่ง ผู้แทนกระทรวงการคลังเห็นชอบด้วย ตัวอย่างเช่น ท้องถิ่นใดไม่มีถนน เทศบาลตัดถนนผ่าน ย่อมทำให้เกิดความสะดวกสบาย และที่ดินมีราคาเพิ่มขึ้นหลายเท่า ย่อมสมควรจะต้องช่วยกันเฉลี่ยออกค่าใช้จ่าย

ในการพัฒนาถนน ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยผ่อนส่งเป็นงวดๆ แต่ทั้งนี้ ก็จะต้องมี ก.ม. กำหนดไว้อีกชั้นหนึ่ง

6.3 ระบาย เขื่อน ก.ม. เดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

6.4 การควบคุมเทศบาล เหมือนเดิม แต่จะกำหนดนโยบายผ่อนคลายให้มากขึ้น เช่น โอนอำนาจอนุมัติบางอย่างจากกระทรวงมหาดไทย ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และโอนอำนาจบางอย่างที่เคยต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด ไปให้เป็นอำนาจของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งแม้แต่ในขณะนี้ กระทรวงมหาดไทยก็กำลังดำเนินการอยู่บ้างแล้ว ทั้ง ๆ ที่ ก.ม. นี้ยังไม่ได้ประกาศใช้ก็ตาม

7. คณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล

ตามร่างใหม่ได้ตัดคณะกรรมการที่ปรึกษานี้ออก เพราะไม่มีความจำเป็นต้องตั้งไว้ แม้ในขณะนี้ ซึ่งยังคงมีอยู่ แต่ตามทางปฏิบัติ ก็ไม่มีการประชุมเคลื่อนไหวแต่อย่างใด

8. การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น

คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ในการปรับปรุงท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ย่อมจำเป็นจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

1. กำหนดโครงสร้างให้เหมาะสม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และเพื่อมอบอำนาจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นยิ่งขึ้น

2. กำหนดระเบียบว่าด้วยพนักงานส่วนท้องถิ่น เสียใหม่ เพื่อให้เป็นหลักประกันความมั่นคงของอาชีพนี้ และฝึกอบรมให้มีสมรรถภาพในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

3. ปรับปรุงการคลัง ให้มีหลักฐานการเงินมั่นคง และเพียงพอที่จะดำเนินการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ได้ผลสมบูรณ์ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และกำหนดมอบบรรดาภาษีที่มีลักษณะเป็นของท้องถิ่น (Local Tax) ให้แก่ท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ เงินอุดหนุน และเงินกู้ ให้พอเพียงแก่ความจำเป็นในการปฏิบัติงาน

8.1 ในการดำเนินการตามข้อ 1 คณะกรรมการฯ ได้ปรับปรุงโครงสร้าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับท้องถิ่น รวม 3 ฉบับ ซึ่งได้จัดทำเสร็จไปแล้ว และกำลังอยู่ในระหว่างเสนอกระทรวงมหาดไทย และเสนอสภาผู้แทนราษฎร

8.2 ในการดำเนินงานตามข้อ 2 คณะกรรมการฯ ได้มอบให้คณะเจ้าหน้าที่กรมการปกครองร่างพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานท้องถิ่นฉบับใหม่ เมื่อเสร็จแล้ว จะได้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาโดยรอบคอบอีกชั้นหนึ่ง

8.3 ในการดำเนินงานตามข้อ 3 คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาหลักการคลังเกี่ยวกับรายได้ทั่วๆ ไป และได้มอบให้ฝ่ายนโยบายและแผนของกรมการปกครอง ศึกษาและร่างประมวลรายได้ท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ต่อจากนั้นจะได้ดำเนินการตาม

ขั้นตอนเป็นลำดับไป กล่าวคือ จะต้องพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลังอีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงนำเสนอคณะรัฐมนตรี

8.4 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงโครงสร้าง ตัวเจ้าหน้าที่ และรายได้ของกรุงเทพมหานคร (ก.ท.ม.) กระทรวงมหาดไทยได้มอบให้กรุงเทพมหานครร่างกฎหมายต่างๆ อยู่แล้ว คงจะได้มีการปรับปรุงให้สำเร็จลุล่วงเป็นลำดับไป

9. การปรับปรุงการคลังท้องถิ่น

ในที่นี้ ควรจะได้ศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่น ตามแนวความคิดของคณะกรรมการเตรียมการฯ พอเป็นสังเขป

9.1 จะเห็นได้ว่า กฎหมายรายได้เทศบาลฉบับที่ใช้เป็นหลักอยู่ในปัจจุบัน ได้ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 เป็นเวลา 20 ปีเศษแล้ว สมควรจะได้รับแก้ไขใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนี้ ก.ม. รายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ตราไว้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2499 เป็นเวลาเกือบ 20 ปี และ ก.ม. รายได้สุขาภิบาลก็ได้ตราไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ครบ 20 ปีพอดี จึงย่อมเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนี้ยิ่งขึ้น

9.2 กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการจัดตั้งกรรมการพิจารณาปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นไว้หลายคณะ ดังเช่น-

9.2.1 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2511 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นขึ้น เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นในเรื่องนี้ พอจะสรุปความเห็นของกรรมการชุดนี้ได้ดังนี้.-

- ระยะแรก เสนอให้รัฐบาลแบ่งภาษีอากร ค่าธรรมเนียมบางประเภท ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพิ่มให้แก่ท้องถิ่นตามควร

- ระยะที่ 2 ขอให้รัฐบาลแบ่งภาษีอากรและรายได้บางประเภทเพิ่มให้แก่ท้องถิ่นขึ้นอีก และควรปรับปรุงภาษีอากร และค่าธรรมเนียมบางประเภทเกี่ยวกับสิ่งฟุ่มเฟือยเสียใหม่ เช่น ควรเก็บอากรเพื่อการศึกษา และเก็บภาษีเงินได้เพื่อการศึกษา เป็นต้น

ภายในระยะแรก ให้พิจารณาเพิ่มภาษีอีก 100 ละ 10 เข้ากับภาษี ดังต่อไปนี้.-

- ภาษีการค้า
- ภาษีสุรา
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- ภาษีเครื่องดื่ม
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน
- อากรมหรสพ

นอกจากนั้นควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นประกอบการพาณิชย์ เพื่อเป็นรายได้มากขึ้น
ภายในระยะที่ 2

(ก) ขอให้แบ่งรายได้ภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้น ได้แก่

- ภาษีเงินได้จากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตคนต่างด้าว
- ค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน
- ค่าธรรมเนียมข่าว
- รายได้จากสลากกินแบ่ง
- ค่าภาคหลวงแร่และไม่กระยาเลย

(ข) ขอให้ปรับปรุงค่าธรรมเนียมใหม่ ได้แก่

- ค่าธรรมเนียมการตรวจแบบก่อสร้าง
- ค่าธรรมเนียมตาม ก.ม. สาธารณสุข
- ค่าธรรมเนียมตาม ก.ม. ว่าด้วยสุรา
- ค่าธรรมเนียมตาม ก.ม. ว่าด้วยเครื่องดื่ม
- ค่าธรรมเนียมตาม ก.ม. การพนัน

(ค) ให้กำหนดภาษีอากรและค่าธรรมเนียมขึ้นใหม่และมอบให้ท้องถิ่น คือ

- ภาษีการขายปลีก
- ภาษีการจำหน่ายอาหาร
- ภาษีการเช่าโรงแรม
- ภาษีเก็บจากห้างร้านหรือบริษัทเพื่อสาธารณูปโภค
- ภาษีบุหรี
- ภาษียางรถยนต์
- ภาษีการประกันภัย
- ภาษีน้ำมันเบนซิน
- ภาษีเรือติดเครื่องยนต์รับจ้าง
- ภาษีการใช้โทรศัพท์
- ภาษีเงินได้เพื่อการศึกษา

9.2.2 ในระหว่างการปฏิวัติ พ.ศ. 2514 ได้มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาฝ่ายนโยบาย
และแผนมหาดไทยขึ้น คณะกรรมการนี้ได้มอบให้อนุกรรมการกอง 1 คือ ฝ่ายปกครองภูมิภาค
ท้องถิ่น และพัฒนาการเมือง พิจารณารายงานในเรื่องนี้

คณะกรรมการคณะนี้ได้เสนอรายงานต่อคณะที่ปรึกษา เมื่อเดือนมกราคม 2515 มีความโดยสรุป ดังนี้

- คณะกรรมการเห็นว่า รายได้ของท้องถิ่นในปัจจุบัน ยังไม่มีส่วนสัมพันธ์กับความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย

- จึงเสนอนโยบายว่า

(ก) ให้ท้องถิ่นมีส่วนหารรายได้ให้แก่ตนเองให้มากที่สุด เพื่อสนับสนุนการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

(ข) หลักความยุติธรรม

(ค) หลักประหยัดและสะดวกในการบริหาร

(ง) โดยเฉพาะนครหลวง ควรมีฐานะการคลังเป็นพิเศษ

จึงได้เสนอนโยบายเพื่อปรับปรุง ดังนี้.-

นอกเขตนครหลวงที่ควรทำทันที คือ

(ก) เร่งรัดการจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจอยู่แล้วให้ได้ผลยิ่งขึ้น

(ข) พิจารณาเพิ่มส่วนแบ่งภาษีอากรให้สูงขึ้น เช่น

- ภาษีการค้า

- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา

- ภาษีเครื่องดื่ม

- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน

- อากรมทรสพ

ทั้งนี้ ให้เพิ่มจากเดิม 100 ละ 10 เป็น 100 ละ 20 คำนวณว่าท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 320 ล้านบาท

ที่ควรทำในระยะต่อไป

(ก) เพิ่มประเภทภาษีที่ท้องถิ่นสามารถเก็บเพิ่มจากอัตราที่รัฐบาลจัดเก็บ ได้แก่

- ภาษีเงินได้เก็บจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล (จะได้เพิ่มประมาณ 81 ล้านบาท)

- ค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน (จะได้เพิ่มประมาณ 8 ล้านบาท)

- รายได้จากสลากกินแบ่ง ขอเพิ่ม 10 - 20 % ของรายได้สุทธิ (จะได้เพิ่มประมาณ 30 ล้านบาท)

- ภาษีเครื่องดื่ม ขอเพิ่มอีกเท่าตัว (จะได้เพิ่มประมาณ 190 ล้านบาท)

(ข) ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ควรปรับปรุงอัตราใหม่ คือ

- ค่าธรรมเนียมการตรวจแบบก่อสร้าง เพิ่มจากตารางเมตรละ 10 สตางค์ เป็น 25 สตางค์

- ค่าธรรมเนียมตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข เพิ่มบางประเภท
- ค่าธรรมเนียมตาม ก.ม. ว่าด้วยสุรา ขอเพิ่มอีกเท่าตัว (จะได้เพิ่มประมาณ 3 ล้านบาท)
- ค่าธรรมเนียมตาม ก.ม. การพนัน ขอเพิ่มอีกเท่าตัว (จะได้เพิ่มประมาณ 100 ล้านบาท)

(ค) ควรกำหนดประเภทภาษีอากรเพิ่มขึ้นใหม่ คือ

- ภาษีการเช่าโรงแรม เก็บจากห้องพักขนาดคิงละ 100 บาท เก็บ 5 %
- ภาษีบุหรี่ ขอเพิ่มอีกซองละ 5 สตางค์ (จะได้เพิ่มประมาณ 54 ล้านบาท)
- รั้อพื้นการปิดแสดมภ์เพื่อการศึกษา (จะได้เพิ่มประมาณ 200 ล้านบาท)

การเพิ่มรายได้ดังกล่าวแล้วข้างต้น จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกประมาณปีละ 666 ล้านบาท

นอกจากนั้นควรพิจารณาเลิกภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับภาษีบำรุงท้องที่ และจัดเก็บเป็นภาษีทรัพย์สินแทน เพื่อเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นต่อไป

ในเขตนครหลวง

- ในชั้นนี้ขอให้ปรับปรุงภาษีโรงเรือน และที่ดิน กับภาษีบำรุงท้องที่ ให้เก็บจากบ้านเรือนที่อยู่อาศัยด้วย ในอัตราสูงกว่าที่ใช้เพื่อการค้า หรืออุตสาหกรรม

- ภาษีการขายปลีก เก็บร้อยละ 10 ของราคาสินค้า
- ภาษีการผ่านประตู เก็บไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าผ่านประตู
- ภาษีเก็บจากรางวัลที่ได้รับจากการแข่งขัน เก็บไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินรางวัล
- ภาษีจากกิจการใช้เหรียญหยอด เก็บเป็นปี
- ภาษีการเช่าโรงแรม เก็บจากห้องที่ให้เช่าเกินกว่าคิงละ 50 บาท ในอัตราร้อยละ 10
- ภาษีสัมปทาน เก็บจากการเดินรถ การเดินเรือ ร้อยละ 10 ของรายได้สุทธิ
- ภาษีเงินได้ เก็บไม่เกินร้อยละ 5 ของภาษีที่เสียให้รัฐบาล
- ภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ เก็บไม่เกินร้อยละ 2 ของราคาจำหน่าย
- ภาษีบุหรี่ ซิการ์ และยาสูบ เก็บไม่เกินร้อยละ 2 ของราคาจำหน่าย
- ภาษีการประกันภัย เก็บไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บ
- ภาษีพิเศษต่าง ๆ เก็บเฉพาะคราวจนกว่าจะคุ้มรายจ่าย เช่น ในการสร้างห้องสมุด

สวนสัตว์ ฯลฯ

- ภาษีน้ำมันเบนซิน เก็บไม่เกินลิตรละ 2 สตางค์
- ภาษีประเมินพิเศษ เก็บจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับการบำรุง จนกว่าจะคุ้มค่าใช้จ่าย
- ภาษีการโอนกรรมสิทธิทรัพย์สิน เก็บไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าธรรมเนียมการโอน
- ภาษีการผลิตบุหรี่ ซิการ์ หรือยาสูบ เก็บไม่เกินร้อยละ 10 ของราคาจำหน่าย
- ภาษีการค้า เก็บไม่เกินร้อยละ 20

- ภาษีการใช้สนามบิน เก็บเพิ่มจากอัตราเดิมไม่เกินร้อยละ 10
- ภาษีจัดเก็บจากผลกำไรอันเกิดจากการขายทรัพย์สิน (Capital Gains Tax)

(ง) เสนอให้ปรับปรุงรายได้บางประเภท เช่น เงินอุดหนุนต่าง ๆ เป็นต้น รายงานของคณะกรรมการชุดนี้ ยังดำเนินการไปไม่ถึงที่สุดก็มีการยุบคณะปฏิบัติ จึงได้นำรายงานนี้เสนอคณะกรรมการชุดใหม่ คือ คณะกรรมการเตรียมการฯ เพื่อดำเนินการให้ต่อเนื่องกันไป

9.3 นอกจากความเห็นของคณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังมีความเห็นของผู้ชำนาญชาวต่างประเทศ และความเห็นของสันนิบาตเทศบาล อีกรวมหลายรายงาน ล้วนแต่เสนอให้ปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นในประการต่าง ๆ ทั้งสิ้น

9.4 อย่างไรก็ตาม หลังจากคณะกรรมการได้พิจารณารายงานของฝ่ายนโยบายและแผนกรมการปกครองแล้ว คงจะเสนอหลักการในเรื่องรายได้ให้รัฐบาลได้พิจารณาอนุมัติ ประมาณไม่เกินเดือนเมษายน 2518

นอกจากพิจารณาถึงรายได้ต่าง ๆ แล้ว ก็น่าจะต้องพิจารณาปรับปรุงหลักการเสียใหม่ในเรื่องเงินกู้ การออกพันธบัตร และอื่น ๆ ตามลำดับ

10. ฐานะการคลังของเทศบาลต่าง ๆ

10.1 เทศบาลต่าง ๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร มีรายได้รวมกันปีละ 1,055.4 ล้านบาท จำแนกระดับเทศบาลตามรายได้ที่ค่อนข้างสูง ได้ดังนี้.-

เทศบาลที่มีรายได้เกินกว่า 10 ล้านบาท (สถิติปี พ.ศ. 2516) (เรียงตามตัวอักษร)

1. เทศบาลเมืองชลบุรี	10.6 ล้านบาท
2. เทศบาลนครเชียงใหม่	17.4 ล้านบาท
3. เทศบาลเมืองตรัง	12.2 ล้านบาท
4. เทศบาลเมืองนครปฐม	10.4 ล้านบาท
5. เทศบาลเมืองนครราชสีมา	14.9 ล้านบาท
6. เทศบาลเมืองนครสวรรค์	13.1 ล้านบาท
7. เทศบาลเมืองภูเก็ต	12.2 ล้านบาท
8. เทศบาลเมืองยะลา	12.1 ล้านบาท
9. เทศบาลเมืองหาดใหญ่	17.7 ล้านบาท
10. เทศบาลเมืองอุดรธานี	13.4 ล้านบาท

เทศบาลที่มีรายได้ 5-10 ล้านบาท มี 15 แห่ง นอกจากนั้น เป็นเทศบาลที่มีรายได้ต่ำกว่า 5 ล้านบาททั้งสิ้น

10.2 เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.)

ตามหลักการเรื่องนี้ เทศบาลต่าง ๆ ต้องส่งเงินเหลือจ่ายปลายปี 50 % สมทบทุนนี้ เพื่อรวมไว้เป็นกองทุนสำหรับเทศบาลที่จำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากจะไปพัฒนาท้องถิ่น เท่ากับส่งเสริมให้กู้เงินไปดำเนินการให้ได้ผลโดยสมบูรณ์ตามอำนาจหน้าที่ เงินจำนวนนี้เมื่อนำมาฝากเทศบาลจะได้รับดอกเบี้ยเล็กน้อย ส่วนเมื่อจะไปดำเนินงาน ก็จะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงบ้าง ตำบลบางตามลักษณะของงานตามโครงการที่กู้ไป

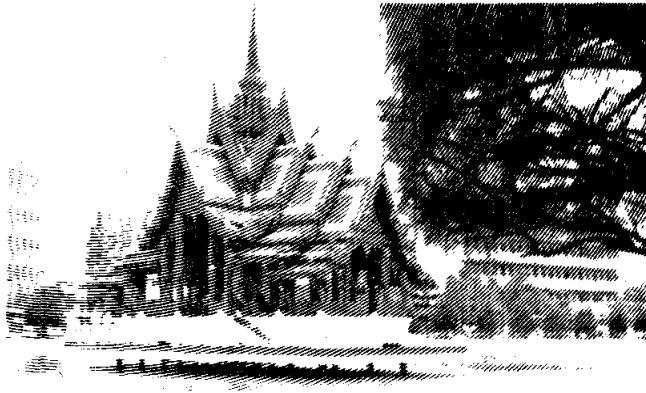
เดิมเมื่อแรกตั้ง ก.ส.ท. ในปี พ.ศ. 2498 กระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายที่จะยกฐานะเป็น **ธนาคารท้องถิ่น** ในเมื่อจัดตั้งกองทุนนี้แล้วเป็นเวลา 10 ปี หรือเมื่อมีเงินทุนถึง 100 ล้านบาท และต่อไปจะไม่เรียกเก็บเงินสะสมสมทบทุนกองทุนนี้อีก แต่จนถึงขณะนี้ ล่วงเข้าปีที่ 20 แล้ว ก็ยังมีได้จัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นตามแนวนโยบายเดิม แต่ขณะนี้ก็ได้พยายามเรียกเงินสะสมสมทบทุนนี้ ในอัตราที่ต่ำกว่า 50 % อยู่แล้ว รวมทั้งยังได้ดำริที่จะเลิกเก็บเงินสะสมสมทบทุนประจำปี ในโอกาสต่อไปอีกด้วย

ส่วนนโยบายที่จะจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินขึ้นในลักษณะใดนั้น ฝ่ายนโยบายและแผนกรรมการปกครอง กับคณะกรรมการเตรียมการฯ ก็จะได้พิจารณาอย่างรอบคอบเป็นลำดับไป

- ยอดเงินทุน ก.ส.ท. ขณะนี้มีอยู่	297 ล้านบาท
- กำไรเกิดจากกองทุน	<u>52</u> ล้านบาท
รวมเป็นเงินทุนทั้งสิ้น	349 ล้านบาท

ย่อมเห็นได้ว่า กิจการเทศบาลในประเทศไทย นับวันจะเจริญก้าวหน้าไปอย่างมีหลักฐานมั่นคงยิ่ง ๆ ขึ้น ถ้าหากการพิจารณาปรับปรุงรายได้ดังกล่าวแล้วเสร็จเรียบร้อยเมื่อใด เทศบาลต่าง ๆ ก็คงจะมีรายได้เพียงพอที่จะบำรุงท้องถิ่นให้ก้าวหน้าได้โดยสมบูรณ์ ตามระบอบประชาธิปไตย

3. การปรับปรุงกิจการสุขาภิบาล



3.1 การปรับปรุงระบอบสุขาภิบาลในสมัยปฏิวัติ*

ในทำนองเดียวกันกับเทศบาล กระทรวงมหาดไทยในสมัยก่อนปฏิวัติตลอดมาจนถึงระหว่างปฏิวัติได้พิจารณาถึงปัญหาต่างๆ ในเรื่องนี้ และมีความมุ่งหมายที่จะปรับปรุงการปกครองสุขาภิบาลให้ได้ผลยิ่งขึ้น จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายการเมือง เพื่อพิจารณาเรื่องนี้อย่างรอบคอบเช่นเดียวกับปัญหาการเทศบาล

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ระหว่างสมัยปฏิวัติได้มีการตั้งคณะที่ปรึกษาฝ่ายนโยบายและแผนมหาดไทยขึ้นและมอบหมายให้คณะอนุกรรมการกอง 1 คือ ฝ่ายการปกครองส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น และพัฒนาการเมือง รับเรื่องนี้ไปพิจารณาดำเนินการ

กรรมการคณะนี้ประกอบด้วยนักวิชาการของกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับสถาบันการศึกษาอื่น ๆ หลายแห่ง เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในที่สุดคณะกรรมการชุดนี้ได้บันทึก เสนอให้แก้ไขการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะของสุขาภิบาล ไว้ดังต่อไปนี้.-

รายงานของคณะที่ปรึกษาของ 1

คณะกรรมการเห็นว่า เนื่องจากมีผู้ข้องใจว่า

- การสุขาภิบาลควรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งกว่าในขณะนี้
 - ข้าราชการประจำได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งมากเกินไป จึงมีการคำนึงถึงแต่ประโยชน์ในทางราชการยิ่งกว่าประโยชน์ของประชาชน
 - ราษฎรยังไม่ได้เข้ามามีส่วนในการปกครองสุขาภิบาลเท่าที่ควร
- จึงได้เสนอแนะดังนี้.-

1. ท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาลควรมีรายได้อย่างน้อย 100,000 บาท หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งว่าการอำเภอ แต่ไม่รวมทั้งที่ตั้งกิ่งอำเภอทุกแห่ง
2. สุขาภิบาลใดมีรายได้ 1,000,000 บาท ขึ้นไป ให้พิจารณาฐานะขึ้นเป็นเทศบาล
3. สุขาภิบาลใดที่มีอยู่แล้ว ไม่เข้าหลักเกณฑ์นี้ ให้ยุบเสีย แล้วดำเนินการตามรูปคณะกรรมการสภาตำบลตามที่ได้แก้ไขใหม่
4. ควรให้กรรมการที่เป็นข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่ง ให้เหลือแต่ นายอำเภอทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการเหมือนเช่นเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาการเมืองและค่อย ๆ ฝึกหัดประชาชนให้ได้มีโอกาสเข้ามาบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเองมากขึ้น โดยไม่ทำให้งานต้องเสียหาย เพราะไม่ต่อช่วงกัน
5. สุขาภิบาลรูปพิเศษ เพื่อฝึกประชาชนให้เข้ามามีส่วนบริหารงาน ควรมีโครงการจัดสุขาภิบาลรูปพิเศษต่างหากจากที่กำหนดไว้ในข้อต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทดลองประมาณ 3-5 แห่ง ท้องถิ่นสุขาภิบาลที่ควรจัดทดลองควรมีลักษณะดังนี้.-
 - เป็นท้องถิ่นที่ตั้งว่าการอำเภอ
 - มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 500,000 บาท
 - ประชาชนเอาใจใส่ในการปกครองท้องถิ่นเป็นพิเศษ และให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหารเป็นอย่างดี
 - เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว จนเชื่อได้ว่าจะเข้าหลักเกณฑ์เจริญพอที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลขึ้นได้ในไม่ช้า

*สอาด ปายะนันท์ คำบรรยาย (เอกสารโรเนียว)

- กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบที่จะให้จัดตั้งรูปแบบนี้ แทนรูปผสม ซึ่งยังคงมีนายอำเภอเป็นประธาน กรรมการสุขาภิบาลดังกล่าวแล้วข้างต้น

- การปกครองรูปแบบนี้กำหนดให้มีการเลือกกรรมการคนหนึ่งขึ้นดำรงตำแหน่งประธาน กรรมการแทนนายอำเภอ เพื่อทำหน้าที่บริหารงานของท้องถิ่นโดยตรง

ตามระบบนี้ให้นายอำเภอคงมีหน้าที่เพียงควบคุม, ส่งเสริม, และประสานงานให้กิจการของสุขาภิบาลก้าวหน้าไปด้วยดีเท่านั้น

- ตำแหน่งปลัดสุขาภิบาล ของสุขาภิบาลรูปนี้ ให้เป็นตำแหน่งประจำ รวมทั้งให้มีเจ้าหน้าที่อื่นตามความจำเป็น

- ถ้าหากปรากฏว่าการจัดสุขาภิบาลรูปนี้ได้ผลดี ควรจะเปลี่ยนระบบคณะกรรมการผสม (โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน) เป็นระบบใหม่นี้ให้เสร็จสิ้นทั่วประเทศ ภายใน 5-10 ปี

6. คณะอนุกรรมการกอง 1 เห็นว่า ควรลดค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลลงอย่างสูงไม่ควรให้เกินเงินค่าตอบแทนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจ่ายให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ ไม่เกินเดือนละ 600 บาท

เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มาช่วยปฏิบัติงานประจำของสุขาภิบาลก็ให้ได้รับค่าตอบแทนตามสมควร และไม่ควรเกินครึ่งหนึ่งของค่าตอบแทน ที่ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลได้รับ

7. ไม่ควรยกฐานะท้องถิ่นให้เป็นสุขาภิบาลทั่วทั้งเขตอำเภอ แต่ควรกำหนดเขตเฉพาะของท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นที่ตั้งชุมชน (Urban) เท่านั้น มิฉะนั้นแล้วก็นำเอาเงินรายได้ของท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค มาใช้ในเขตท้องถิ่นชุมชน

8. กรรมการสุขาภิบาลโดยทั่วไป ควรมีประเภทที่ราษฎรเลือกตั้ง 4 คน โดยกำหนดวุฒิไว้ไม่น้อยกว่า ป.4 หรือ ป.7 กับควรกำหนดให้ผู้มีคุณสมบัติที่จะมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้ เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามข้อนี้ ทั้งนี้ เพื่อสตรีได้มีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการตามข้อนี้ด้วย

9. ควรกวดขันการจ่ายเงินของสุขาภิบาลให้ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับและความมุ่งหมายโดยเคร่งครัด เพื่อมุ่งใช้ประโยชน์ในการพัฒนาถึงประชาชนโดยแท้จริง

10. อำนาจหน้าที่

ควรให้สุขาภิบาลมีหน้าที่ 2 ประเภท คือหน้าที่ซึ่งจำต้องทำรวม 7 ประการ และหน้าที่ซึ่งอาจเลือกกระทำได้ รวม 16 ประการ

11. การคลัง

ควรให้มีรายได้เช่นเดียวกับเทศบาล คือ-

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน รวมทั้งโรงเรือนอยู่เอง
- อากรมทรสพ - ภาษีป้าย - ภาษีบำรุงท้องที่

- ภาษีรถยนต์และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน (ร้อยละ 25)
- ภาษีบำรุงสุขาภิบาล (เพิ่มเป็นร้อยละ 20 บาท)
ภาษีและค่าธรรมเนียมที่ควรเพิ่มก็เป็นรายได้ของสุขาภิบาล ควรมีดังนี้-
- ภาษีเงินได้ (เพิ่มไม่เกินร้อยละ 5)
- ค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน (เพิ่มไม่เกินร้อยละ 5)
- ภาษีเครื่องดัด (เพิ่มในอัตราร้อยละ 20)
- ค่าธรรมเนียมการตรวจแบบก่อสร้าง (เพิ่มเป็นตารางเมตรละ 25 สตางค์)
- ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยสุรา (เพิ่มในอัตราร้อยละ 20)
- ภาษีการเช่าโรงแรม
- ภาษีบุหรี่ (เพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 5)
- แสตมป์เพื่อการศึกษา (ใช้หลักการเช่นเดียวกับเทศบาล)
- ค่าบริการการโฆษณาหรือการแสดงในที่สาธารณะ

การพิจารณาของคณะที่ปรึกษาฝ่ายบริหารมหาดไทย

เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2515 ในระหว่างสมัยปฏิวัติได้มีการประชุมคณะที่ปรึกษาฝ่ายบริหารมหาดไทย และที่ประชุมได้มีมติ ดังนี้

1. เห็นด้วยที่ให้สตรีมีสิทธิรับเลือกเป็นกรรมการสุขาภิบาล ในจำนวนที่ราษฎรเลือกตั้ง 4 คนเหมือนชาย
2. ให้ตัดกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งออก ให้เหลือเพียงนายอำเภอคนเดียวดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล อำเภอใดมีสุขาภิบาลหลายแห่งให้จัดปลัดอำเภอเข้าดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาล แต่ละแห่งแทนนายอำเภอ โดยไม่ให้ซ้ำกัน
3. เห็นชอบให้มีการทดลองกระจายอำนาจตามแบบสุขาภิบาลรูปแบบใหม่ตามข้อเสนอของอนุกรรมการ กอง 1 ทั้งนี้ ให้เปิดทดลองจังหวัดละ 1 แห่ง เพื่อเป็นขั้นแรกที่ทำให้โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารสุขาภิบาลโดยตรง

ถ้าปรากฏว่า การดำเนินงานตามนโยบายนี้ได้ผลดี ก็ให้พิจารณาถอนนายอำเภอออกจากประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นลำดับไปทั่วประเทศ ให้เสร็จภายใน 5-10 ปี

4. เห็นชอบด้วยที่จะให้มีการกำหนดหน้าที่สุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ หน้าที่บังคับให้จำต้องทำ และหน้าที่ซึ่งอาจเลือกกระทำได้ แต่ให้มีหน้าที่บังคับให้น้อยที่สุด
5. ให้สุขาภิบาลมีสำนักงานเอกเทศ ภายในเขตสุขาภิบาลของตน ไม่ให้รวมสำนักงานสุขาภิบาลหลาย ๆ แห่งเข้าไว้ในที่แห่งเดียวกัน

6. เห็นชอบในอัตราค่าป่วยการประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่เสนอ
อย่างไรก็ตาม หลังจากยุบคณะปฏิวัติแล้ว นโยบายในเรื่องนี้ ก็ได้หยุดชะงักไปอีกชั่วระยะเวลาหนึ่ง

การพิจารณาของคณะกรรมการเตรียมการ และพิจารณาจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการ - คณะกรรมการชุดนี้ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2517 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่ได้พิจารณาให้เป็นไปตามนโยบายใหม่ตามร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการชุดใหม่นี้จึงได้พิจารณาเตรียมการแก้ไขกฎหมายท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายใหม่ที่จะได้ตราไว้ในรัฐธรรมนูญ ในที่นี้คงพอจะสรุปแนวนโยบายที่ได้เสนอปรับปรุงและร่าง ก.ม. ใหม่เฉพาะรายการสำคัญ ๆ ได้ดังนี้.-

- (1) ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 ตลอดจน ก.ม. ที่ขัดหรือแย้ง
- (2) ให้สุขาภิบาลที่ตั้งอยู่แล้วในขณะนี้ คงเป็นสุขาภิบาลต่อไป ภายใต้เงื่อนไขดังนี้.-
 - 2.1 สุขาภิบาลใดมีรายได้ประจำปีเมื่อสิ้นปีงบประมาณปีที่ผ่านมาแล้ว โดยไม่รวมเงินอุดหนุนทุกประเภท ต่ำกว่า 200,000 บาท ให้ยุบและโอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณ ที่มีอยู่แล้วไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - 2.2 ในกรณีที่ยุบสุขาภิบาลดังกล่าวแล้ว ให้คงใช้ข้อบังคับ และระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับสุขาภิบาลเดิม ไปจนกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะตราข้อบัญญัติขึ้นใหม่ หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง
- (3) ให้โอนพนักงานสุขาภิบาล และลูกจ้างเดิมมาเป็นของสุขาภิบาลที่ปรับปรุงใหม่ตาม ก.ม. นี้
- (4) ในกรณีที่ยุบสุขาภิบาล ให้โอนพนักงานสุขาภิบาลและลูกจ้างไปเป็นพนักงานส่วนจังหวัด และลูกจ้างส่วนจังหวัด
- (5) บรรดาข้าราชการที่ช่วยงานอยู่ ให้คงปฏิบัติต่อไป จนกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง ถ้าสุขาภิบาลใดเห็นเป็นความจำเป็นต้องขอให้ข้าราชการคนใดในส่วนภูมิภาคช่วยงาน ก็ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้งไปช่วยปฏิบัติงานสุขาภิบาลได้
- (6) ข้อบังคับต่าง ๆ คงให้ใช้ต่อไป จนกว่าจะมีกฎหมาย หรือคำสั่งเปลี่ยนแปลง

การจัดตั้งสุขาภิบาล ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ต่อไปนี้.-

- (1) เป็นชุมชนชนหนาแน่นตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยจะได้ออกกำหนดไว้
- (2) มีรายได้โดยประมาณไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
- (3) ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนมากในท้องถิ่น

ให้สุขาภิบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมือง การจัดตั้งให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงเขต ตลอดจนการยุบให้ทำโดยประกาศเช่นเดียวกัน

สุขาภิบาลใดเข้าเกณฑ์ที่จะเป็นเทศบาล ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การบริหารงาน

- (1) ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนตามเกณฑ์ ดังนี้
 - 1.1 สุขาภิบาลใดมีรายได้เมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 500,000 บาท มีกรรมการได้ 3 คน
 - 1.2 ถ้ามีรายได้มากกว่า 500,000 บาท ให้มีกรรมการได้ 5 คน
- (2) ให้กรรมการเลือกกันเองเป็นประธาน 1 คน กรรมการอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี และสิ้นสุดสภาพ เมื่อถึงคราวออกตามวาระ หรือยุบคณะกรรมการ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกโดยไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขต หรือสั่งให้ออกโดยมีความประพฤตินำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ฯลฯ

(3) กรรมการประชุมกันเดือนละครั้ง สรุปได้ว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ

(4) คณะกรรมการรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารกิจการของสุขาภิบาล โดยมีประธานเป็นหัวหน้า

(5) ให้มีพนักงาน ประกอบด้วยปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชีสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น

ปลัดสุขาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบงานประจำทั่วไป

ระเบียบพนักงาน ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานเหล่านี้ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตาม ก.ม. อาญา

(6) กระทรวงมหาดไทยอาจมอบให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลและปลัดสุขาภิบาลมีอำนาจเปรียบเทียบคดีก็ได้

หน้าที่ของสุขาภิบาล

แบ่งออกเป็นหน้าที่พึงกระทำ หน้าที่อาจทำได้โดยอนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด และหน้าที่อาจทำได้โดยอนุมัติกระทรวงมหาดไทย

- (1) หน้าที่พึงกระทำ มี 10 ประการ คือ
- ทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ
 - รักษาความสะอาดถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
 - การสุขาภิบาล เช่น กำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และจัดให้มีสวนสาธารณะ
 - ส่งเสริมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
 - การบำบัดและป้องกันโรค
 - น้ำสะอาดหรือประปา
 - ไฟฟ้า หรือแสงสว่าง
 - บรรเทาสาธารณภัย
 - โรงฆ่าสัตว์
 - การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

- (2) หน้าที่อาจทำได้โดยอนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด มี 6 ประการ คือ
- ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม
 - สถานพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ และสงเคราะห์แม่และเด็ก
 - ศึกษาอบรม
 - การทำมาหากินของราษฎร
 - สถานที่การกีฬาและที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - ส่งเสริมวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี

- (3) หน้าที่อาจทำได้โดยอนุมัติกระทรวงมหาดไทย มี 2 ประการ คือ
- สหการและการพาณิชย์
 - กิจการอื่นเพื่อประโยชน์แก่ราษฎรและท้องถิ่น

(4) อาจทำการนอกเขตภายใต้เงื่อนไขบางประการ อาจร่วมกับบุคคลอื่นในการก่อตั้งบริษัท และถือหุ้นในบริษัทจำกัด ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่นเดียวกัน

- (5) อาจจัดตั้งสหการได้ และสหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ข้อบังคับสุขาภิบาล อาจตราข้อบังคับได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ ก.ม. นี้ หรือเพื่อปฏิบัติการให้เป็นตามอำนาจหน้าที่ หรือตาม ก.ม. ข้อบังคับนี้ให้ใช้ได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติ

การคลังและทรัพย์สินของสุขาภิบาล

- (1) งบประมาณประจำปี ให้ตราเป็นข้อบังคับ อาจตั้งงบประมาณเพิ่มเติมตามความจำเป็น
- (2) รายได้สุขาภิบาล มี 11 ประการ คือ
- ภาษีอากร

- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ
 - รายได้จากทรัพย์สิน
 - รายได้จากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์
 - รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินและรัฐวิสาหกิจที่มุ่งผลกำไรในเขตสุขาภิบาล (เพิ่มเติม)
 - รายได้จากการจัดเก็บภาษี หรือค่าธรรมเนียมพิเศษ (เพิ่มเติม)
 - พันธบัตร หรือเงินกู้
 - เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม หรือนิติบุคคล
 - เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - รายได้อื่นใด
- (3) รายจ่าย มี 9 ประเภท กรรมการสุขาภิบาลได้รับค่าป่วยการ
- (4) กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบการงบประมาณ และการคลัง ฯลฯ

การควบคุมสุขาภิบาล

(1) กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี และการเงิน อย่างน้อยปีละครั้ง

(2) นายอำเภอมีหน้าที่ควบคุม ดูแลสุขาภิบาล รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้เพิกถอน หรือให้ระงับการที่สุขาภิบาลปฏิบัติมิชอบด้วย ก.ม. หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย ฯลฯ รวมทั้งแนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบ ฯลฯ

(3) ในกรณีที่กรรมการสุขาภิบาลถูกกล่าวหา นายอำเภออาจเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้สั่งพักได้ ไม่เกิน 30 วัน และอาจยึดออกไปอีกไม่เกิน 60 วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สั่งการเป็นอย่างอื่น ก็ให้คณะกรรมการกลับเข้ารับหน้าที่ตามเดิม

(4) ในกรณีที่นายอำเภอเห็นว่า กรรมการสุขาภิบาลผู้ใดปฏิบัติการณ์ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย ฯลฯ ให้เสนอความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้

(5) กระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้ยุบคณะกรรมการได้ แต่ต้องให้เลือกตั้งใหม่ ภายใน 90 วัน ในขณะที่ยุบ ให้ตั้งปลัดสุขาภิบาลดำเนินการแทน ถ้าไม่มีปลัดสุขาภิบาลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งผู้ที่เหมาะสมควรรักษาการแทนได้ชั่วคราว

บทเฉพาะกาล ให้คณะกรรมการปัจจุบันพ้นจากตำแหน่ง และดำเนินการเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน

ฐานะการคลังของสุขาภิบาล

สุขาภิบาลทั่วประเทศมีจำนวน 682 แห่ง มีงบประมาณรายได้รวมกันปีละ 168.2 ล้านบาท มีเงินทุนสะสมส่งเสริมการสุขาภิบาล (ก.ส.ส.) 83.5 ล้านบาท นับว่าอยู่ในฐานะที่มั่นคงพอสมควร

ขณะนี้ กำลังอยู่ในระหว่างคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายรายได้สุขาภิบาลฉบับใหม่ เพื่อประกาศใช้พร้อมกันกับ ก.ม. รายได้ของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในรูปของประมวล รายได้ท้องถิ่น ถ้าเสร็จเรียบร้อยแล้ว สุขาภิบาลคงจะมีรายได้มากขึ้นกว่าปัจจุบันอีกหลายเท่า

อย่างไรก็ตาม ในการตั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขาภิบาลต้องมีรายได้ 200,000 บาท เป็นอย่างต่ำ อาจมีสุขาภิบาลประมาณ 200 กว่าแห่ง หรือเท่ากับประมาณ 1 ใน 3 ของจำนวนในขณะนี้ ต้องถูกยุบ โดยอำนาจแห่งกฎหมาย แต่ก็ยังมีส่วนให้ท้องถิ่นได้ออนไปรับการพัฒนาภายใต้ระบบการปกครอง ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป ทั้งนี้ มีเหตุผลว่า สุขาภิบาลที่มีรายได้ต่ำกว่า 200,000 บาท ย่อมจะมีรายจ่ายประจำอยู่จำนวนหนึ่ง และจะเหลือเงินการจรที่จะพัฒนากิจการให้ก้าวหน้าไม่เกิน 30 % ของรายได้ทั้งสิ้น โดยเห็นว่า เป็นสุขาภิบาลที่มีความมั่นคงไม่เพียงพอที่จะบริหารงานด้วย ตนเองต่อไปได้

ส่วนสุขาภิบาลใดที่มีรายได้เกินกว่า 1,000,000 บาท ย่อมจะได้รับการพิจารณาฐานะเป็น เทศบาลต่อไปตามลำดับ

ระดับรายได้ของสุขาภิบาล

สุขาภิบาลทั่วประเทศ 682 แห่ง แยกตามระดับรายได้ มีจำนวนแต่ละระดับ ดังต่อไปนี้.-
สุขาภิบาลที่มีรายได้เกินกว่า 1,000,000 บาท มีอยู่ 11 แห่ง คือ (เรียงตามตัวอักษร)

(สถิติ 2516)

1. สุขาภิบาลบ้านไผ่ จว.ขอนแก่น	1.0	ล้านบาท
2. สุขาภิบาลท่าพระ จว.ขอนแก่น	1.0	..
3. สุขาภิบาลนาเกลือ จว.ชลบุรี	2.0	..
4. สุขาภิบาลบ้านสวน จว.ชลบุรี	1.1	..
5. สุขาภิบาลอ่าวอุดม จว.ชลบุรี	6.0	..
6. สุขาภิบาลสามพราน จว.นครปฐม	2.1	..
7. สุขาภิบาลนครชัยศรี จว.นครปฐม	3.5	..
8. สุขาภิบาลปากช่อง จว.นครราชสีมา	1.1	..
9. สุขาภิบาลลำโรงเหนือ จว.สมุทรปราการ	1.6	..
10. สุขาภิบาลพระประแดง จว.สมุทรปราการ	7.2	..
11. สุขาภิบาลบางปู จว.สมุทรปราการ	2.6	..

สุขาภิบาลที่มีรายได้ 900,000-1,000,000 บาท มีอยู่ 2 แห่ง คือ

1. สุขาภิบาลแสนสุข จว.สมุทรปราการ	978,274	บาท
2. สุขาภิบาลทางเกวียน จว.ระยอง	945,280	บาท

สาขาวิชาที่มีรายได้ 800,000-900,000 บาท มีอยู่ 1 แห่ง คือ

1. สาขาวิชาหนองฉาง จว.อุทัยธานี 817.193 บาท

สถิติต่อไปนี้ เป็นจำนวนสาขาวิชาที่มีระดับรายได้ต่าง ๆ กัน คือ

1. สาขาวิชาที่มีรายได้เกินกว่า 1,000,000 บาท มี 11 แห่ง
2. สาขาวิชาที่มีรายได้ 900,000-1,000,000 บาท มี 2 แห่ง
3. สาขาวิชาที่มีรายได้ 800,000- 900,000 บาท มี 1 แห่ง
4. สาขาวิชาที่มีรายได้ 700,000- 800,000 บาท มี 2 แห่ง
5. สาขาวิชาที่มีรายได้ 600,000- 700,000 บาท มี 10 แห่ง
6. สาขาวิชาที่มีรายได้ 500,000- 600,000 บาท มี 5 แห่ง
7. สาขาวิชาที่มีรายได้ 400,000- 500,000 บาท มี 13 แห่ง
8. สาขาวิชาที่มีรายได้ 300,000- 400,000 บาท มี 25 แห่ง
9. สาขาวิชาที่มีรายได้ 200,000- 300,000 บาท มี 85 แห่ง
10. สาขาวิชาที่มีรายได้ 100,000- 200,000 บาท มี 285 แห่ง
11. สาขาวิชาที่มีรายได้ต่ำกว่า 100,000 บาท มี 197 แห่ง

การพิจารณาขบสาขาวิชาที่เลี้ยงตัวไม่ได้ตามกฎหมายใหม่

ตามนัยแห่งสถิติข้างต้นดังกล่าวแล้ว

- (1) ถ้าจะขบสาขาวิชาที่มีรายได้ต่ำกว่า 100,000 บาท จะต้องขบเป็นจำนวน 197 แห่ง
- (2) ถ้าขบสาขาวิชาที่มีรายได้ไม่เกิน 200,000 บาท ต้องขบ 482 แห่ง
- (3) ถ้าขบสาขาวิชาที่มีรายได้ไม่เกิน 300,000 บาท ต้องขบ 567 แห่ง
- (4) ถ้าขบสาขาวิชาที่มีรายได้ไม่เกิน 400,000 บาท ต้องขบ 592 แห่ง
- (5) ถ้าขบสาขาวิชาที่มีรายได้ไม่เกิน 500,000 บาท ต้องขบ 605 แห่ง

การที่จะพิจารณาขบสาขาวิชาขนาดใดให้เหลือน้อยลงไปในั้น ย่อมมีหลักที่ควรพิจารณา

2 ประการ คือ.-

1. สาขาวิชาควรจะมีรายได้เท่าใด จึงจะพอเลี้ยงตัวได้ ?
2. สาขาวิชาควรจะมีรายได้เท่าใด จึงจะมีเงินเหลือเพื่อพัฒนาท้องถิ่นได้มากหรือคิดเป็นร้อยละค่อนข้างสูง ?
3. การขบสาขาวิชาเป็นจำนวนมากนั้นจะกระทบกระเทือนจิตใจประชาชนเพียงใด ? และผลที่ได้รับจากการนำไปรวมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะเป็นผลดีกว่าที่จะให้คงมีสภาพเป็นสาขาวิชาหรือไม่ ?

1. สหภาพบาลควรจะมีรายได้เท่าใดจึงจะพอเลี้ยงตัวได้ ?

แต่เดิมคณะอนุกรรมการ กอง 1 ในคณะกรรมการนโยบายและแผนมหาดไทย ได้เสนอความเห็น ว่า สหภาพบาลควรมีรายได้อย่างน้อย 100,000 บาท จึงจะพอเลี้ยงตัวได้ แต่ในขณะนี้ คณะกรรมการเตรียมการฯ ชุดที่กำลังพิจารณาอยู่ได้ให้ความเห็นว่า เนื่องจากระยะเวลาได้ผ่านมามากหลายปี ค่าของเงินอาจจะลดต่ำลงไปบ้าง รวมทั้งการจัดให้มีคณะกรรมการสหภาพบาล 3 คน อาจต้องจ่ายค่าตอบแทนให้ประธานคณะกรรมการอย่างเต็มวัน และกรรมการอื่น ๆ จ่ายแบบไม่เต็มวัน รวมทั้งอาจจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่น ๆ เท่าที่จำเป็นเพิ่มขึ้น เช่น ปลัดสหภาพบาล และสมุหบัญชีสหภาพบาล เป็นต้น จึงเห็นว่าควรกำหนดรายได้ไว้อย่างต่ำ 200,000 บาท และได้เสนอหลักเกณฑ์ในร่างใหม่ ว่าด้วยการจัดตั้งสหภาพบาลใหม่ ๆ ไว้ด้วยว่า ต้องมีรายได้อย่างน้อย 200,000 บาท จึงจะเข้าหลักเกณฑ์

ฉะนั้น เราจึงควรจะได้วิเคราะห์ตัวเลขค่าใช้จ่ายอันจำเป็นบางประการ เพื่อประกอบการพิจารณาระดับรายได้ขั้นต่ำไว้ ดังต่อไปนี้

2. สหภาพบาลควรมีรายได้เท่าใดจึงจะมีเงินเหลือพัฒนาท้องถิ่นได้มาก หรือคิดเป็นร้อยละค่อนข้างสูง ?

ถ้าได้พิจารณาจากสถิติดังต่อไปนี้คงจะพอเป็นแนวพิจารณาได้บ้าง คือ.-

ลำดับที่	รายได้ (บาท)	เงินที่เหลือเพื่อพัฒนา คิดเป็นร้อยละของรายได้	หมายเหตุ
1. สหภาพบาลที่มีรายได้	102,310	39.3 %	
2. สหภาพบาลที่มีรายได้	209,000	31.2 %	
3. สหภาพบาลที่มีรายได้	445,000	66.5 %	
4. สหภาพบาลที่มีรายได้	500,000	35.3 %	มีรายจ่ายประจำ ฟุ่มเฟือย
5. สหภาพบาลที่มีรายได้	520,000	58.3 %	
6. สหภาพบาลที่มีรายได้	560,000	56.7 %	
7. สหภาพบาลที่มีรายได้	630,000	60.0 %	
8. สหภาพบาลที่มีรายได้	690,000	69.0 %	
9. สหภาพบาลที่มีรายได้	740,000	51.0 %	
10. สหภาพบาลที่มีรายได้	780,000	73.2 %	
11. สหภาพบาลที่มีรายได้	800,000	75.5 %	
12. สหภาพบาลที่มีรายได้	900,000	72.7 %	

ลำดับที่	รายได้ (บาท)	เงินที่เหลือเพื่อพัฒนา คิดเป็นร้อยละของรายได้	หมายเหตุ
13. สุขาภิบาลที่มีรายได้	930,000	58.4 %	
14. สุขาภิบาลที่มีรายได้	1,000,000	67.7 %	
15. สุขาภิบาลที่มีรายได้	1,200,000	66.7 %	
16. สุขาภิบาลที่มีรายได้	1,600,000	71.2 %	
17. สุขาภิบาลที่มีรายได้	1,900,000	38.5 %	มีรายจ่ายประจำ ฟุ่มเฟือย
18. สุขาภิบาลที่มีรายได้	8,100,000	73.23 %	

ตามสถิติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้สุขาภิบาลจะมีรายได้อย่างน้อย 100,000 บาทเศษ ก็ยังมีเปอร์เซ็นต์เหลือจ่ายเป็นงานพัฒนาถึง 39.3 % ซึ่งนับว่ามีเงินเหลือพัฒนาไม่น้อย แต่ถ้าคิดเป็นจำนวนเงินอาจไม่มากนัก

ตามลำดับ 2 สุขาภิบาลที่มีรายได้ 200,000 บาท มียอดเงินเหลือพัฒนา 31.2 % ในกรณีนี้ ถ้าหากพิจารณาตัดค่าใช้จ่ายลงไปบ้าง เปอร์เซ็นต์ที่เหลือพัฒนา ก็อาจสูงกว่าปัจจุบัน ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถทำได้โดยไมยาก

อนึ่ง เมื่อคิดเฉลี่ยค่าอำนาจการ คือ ค่าป่วยการหรือค่าตอบแทนของกรรมการสุขาภิบาล จะปรากฏว่ามีรายจ่ายในเรื่องนี้อยู่ในระดับปีละ 30,000-40,000 บาท ในกรณีนี้ การตัดทอนลงอีก ก็อาจทำได้โดยง่าย โดยจัดวงเงินที่จะต้องจ่ายเป็นค่าป่วยการให้อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง

ในทำนองเดียวกัน สุขาภิบาลที่มีรายได้สูง ๆ แต่เหลือเงินค่าพัฒนาเป็นเปอร์เซ็นต์น้อยเกินไปดังปรากฏในหมายเลข 4 และ 17 ก็อาจพิจารณาตัดค่าป่วยการ (ค่าตอบแทน) และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ลงไปได้อีกมาก ดังนั้น จำนวนเปอร์เซ็นต์ และจำนวนเงินที่ควรจะใช้ในการพัฒนา คงจะเหลือมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ดังเช่น สุขาภิบาลที่มีรายได้เกินกว่า 500,000 บาท แต่เหลือเงินพัฒนาเพียง 35.3 % หรือสุขาภิบาลที่มีรายได้ 1,900,000 บาท แต่เหลือเงินพัฒนาเพียง 38.5 % เหล่านี้ ก็อาจตัดทอนรายจ่ายประจำลงไปได้อีกมาก

ยิ่งกว่านั้น สุขาภิบาลในลำดับอื่น ๆ ก็มีทางที่จะตัดค่าป่วยการหรือค่าตอบแทน ตลอดจนค่าใช้จ่ายลงไปได้อีก

ฉะนั้น การกำหนดรายได้สุขาภิบาลขั้นต่ำไว้ในระดับ 200,000 บาท จึงเป็นการเหมาะสม

3. การยุบสุขาภิบาลจำนวนมากแห่งนั้น จะกระทบกระเทือนจิตใจประชาชนในทางการเมืองเพียงใด ? และผลของการที่จะยุบไปรวมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะได้ผล

ดีกว่าที่จะให้คงมีสภาพเป็นสุขาภิบาลหรือไม่ ?

3.1 ในเรื่องแรก อาจพิจารณาได้โดยไม่ยากนัก เพียงแต่กำหนดให้สุขาภิบาลต้องมีรายได้ขั้นต่ำ 200,000 บาท ก็จะต้องยุบสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนี้ถึง 482 แห่ง เช่นนี้ย่อมต้องกระทบกระเทือนในทางการเมืองอยู่เป็นอันมาก

แต่มีข้อที่น่าสังเกตอยู่ประการหนึ่ง ก็คือ ยอดสถิติที่แสดงไว้นี้เป็นสถิติปี พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นสถิติรายได้ของสุขาภิบาลซึ่งยังมิได้คิดรวมเงินปันภาษีล้อเลื่อน ซึ่งสุขาภิบาลแต่ละแห่งอาจจะได้รับเพิ่มขึ้นอีกราว 50 % เป็นอย่างน้อย ฉะนั้นจำนวนสุขาภิบาลที่จะต้องยุบจริง ๆ ก็คงจะมีเพียง 240 แห่ง ซึ่งนับว่าไม่มากนัก

ฉะนั้น ความคิดที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสุขาภิบาลว่า ต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 300,000-500,000 บาท จึงไม่น่าจะเป็นผลดีในทางจิตใจและในทางการเมือง เพราะถ้าหากกำหนดในระดับสูงถึง 500,000 บาท จำนวนสุขาภิบาลที่จะต้องถูกยุบจะมีถึง 605 แห่ง คงเหลืออยู่เพียงไม่ถึง 80 แห่ง

3.2 การยุบสุขาภิบาลไปรวมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีผลดีกว่าปล่อยให้สุขาภิบาลไปตามเดิมหรือไม่ ?

ความเห็นในเรื่องนี้ อาจพิจารณาแตกแยกความคิดเห็นออกได้เป็น 2 นัย

นัยแรก อาจเห็นว่า การยุบรวมเป็นโอกาสของสุขาภิบาลที่จะได้รับเงินช่วยเหลือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มากกว่าที่ตนจะดำเนินการเอง เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจนำเงินของอำเภออื่น หรือตำบลอื่นมาทุ่มเทให้ชุมชน สุขาภิบาลที่ถูกยุบนั้น ๆ ได้มาก

นัยหลัง เป็นที่แน่นอนว่า ความเห็นตามนัยแรกอาจไม่ถูกเสมอไป องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจไม่คำนึงถึงความสำคัญของสุขาภิบาลที่ถูกยุบนั้น ๆ เท่าที่ควรก็ได้ และตรงกันข้ามอาจตัดรายได้บางประการของสุขาภิบาลเดิม เอาไปตั้งจ่ายให้แก่ตำบลที่ยังไม่เจริญและมีสภาพเป็นชนบทอยู่แทนก็ได้

ยิ่งกว่านั้นข้อที่โต้แย้งไม่ได้ ก็คือ การที่สุขาภิบาลจะดำรงตนเองตลอดไป ย่อมจะช่วยให้ฝ่ายบริหารและประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีความกระตือรือร้นที่จะหาทางให้สุขาภิบาลของตนมีรายได้มากขึ้นไปอีก เพื่อเป็นปัจจัยที่จะสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นยิ่ง ๆ ขึ้น นอกจากนั้น ย่อมไม่มีใครอาจโต้แย้งได้ว่า กรรมการสุขาภิบาล 3-5 คน ย่อมจะเอาใจใส่ดำเนินงานในเขตสุขาภิบาลของตนได้ดียิ่งกว่า นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสภาจังหวัดอย่างแน่นอน เพราะสภาจังหวัดย่อมจะต้องดูแลท้องถิ่นอื่นมีเนื้อที่กว้างขวางแทนที่จะพิจารณาเฉพาะชุมชนสุขาภิบาลที่ถูกยุบ สิ่งนี้แหละจะเป็นบันไดขั้นต้นที่จะก่อให้เกิดพลังช่วยกันทะนุบำรุงท้องถิ่นของตนจนก้าวหน้าไปสู่ความเจริญถึงเกณฑ์ที่จะเป็นเทศบาลได้

เหตุผลประการสำคัญ ก็คือ จะต้องมีความเสี่ยงได้ว่า ในขณะที่สภาภิบาลอยู่ในการบริหารของนายอำเภอโดยตรงทางราชการกลับจัดตั้งสภาภิบาลกันขึ้นมากมาย แต่เมื่อกลับมาเป็นนโยบายมอบอำนาจบริหารให้กับผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา ทางราชการกลับก็ดักกัน ตัดสิทธิที่ควรจะมีควรได้ของประชาชนเสียโดยยุบสภาภิบาลเป็นจำนวนมากมาย โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ จึงยอมกระทบกระเทือนในทางการเมืองอย่างไม่มีทางจะหลีกเลี่ยงได้

ปัญหาการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น และการขยายสภาภิบาลเต็มรูป

- ปัญหาของอำเภอ
- ปัญหาของตำบล
- ปัญหาของหมู่บ้าน
- ปัญหาการปูพื้นฐานประชาธิปไตยจากระบบการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เทศบาลและสภาภิบาล

1.6 ปัญหาของการปกครองท้องถิ่น และแนวทางแก้ไข โดยการปกครองท้องถิ่น รูปสหภาพบาล

ปัญหาของอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน จังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาล เพื่ออำนวยความสะดวกและควบคุมงานของรัฐบาลในจังหวัดเท่าที่รัฐบาลจะมอบหมายให้ ส่วนอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติงานของรัฐบาลในเขตอำเภอ นอกจากงานของรัฐบาลแล้วอำเภอยังปฏิบัติงานร่วมกับผู้แทนของประชาชน (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) เพื่อบำบัดทุกข์และบำรุงสุขของประชาชนตามคำเรียกร้อง และคำร้องทุกข์ของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย อำเภอจึงมีความสำคัญยิ่งในระดับการบริหารงานหัวเมือง เพราะเมื่ออำเภอทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขโดยตรงต่อประชาชนเช่นนี้ ประชาชนก็มีความเชื่อถือ และเมื่อประชาชนมีความเชื่อถือแล้วการที่นำนโยบายของรัฐบาลมาให้ประชาชนเข้าใจและปฏิบัติยอมทำได้ง่ายขึ้น ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน นอกจากจะเป็นผู้นำของตำบลและหมู่บ้านตามธรรมชาติ (Natural Local Leaders) แล้ว ยังช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขโดยความร่วมมือของประชาชนในหมู่บ้าน ทำให้ประหยัดงบประมาณของรัฐบาลได้มาก

การปกครองท้องถิ่นเดิมนั้นมีผู้ใหญ่บ้านและกำนันแขวง แต่งตั้งโดยเจ้าเมือง ในเวลานั้นไม่มีอำเภอ เมื่อได้มีการปรับปรุงการปกครองหัวเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ปรับปรุงให้กำนัน และผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่เลือกจากราษฎร และจัดตั้งหน่วยอำเภอขึ้น และถือว่า อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นการปกครองพื้นฐานของประเทศดังได้กล่าวแล้วในตอนต้น

อำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน นอกจากจะมีความสำคัญมากดังกล่าวแล้ว งานของทั้ง 3 หน่วยงานนี้เป็นส่วนประกอบซึ่งกันและกัน ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ ด้วยเหตุนี้กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางระเบียบให้กรมการอำเภอต้องหมั่นไปตรวจท้องที่โดยสม่ำเสมอ และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องนำเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนที่ไม่สามารถแก้ไขได้ มาปรึกษากับอำเภอทั้งกำหนดให้กำนันต้องมาประชุมที่อำเภออย่างน้อยเดือนละครั้ง เวลากำนันมาประชุมที่อำเภอให้จัดที่นั่งในระดับเดียวกับปลัดขวา เวลาจะเรียกกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้เรียก "ท่านกำนัน" "ท่านผู้ใหญ่บ้าน" ทั้งนี้ให้ถือว่าเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ

ระบบผู้ใหญ่บ้านเป็นระบบที่ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้ปกครองของตนโดยตรงและเปิดเผย เป็นระบบการเลือกที่เป็นประชาธิปไตยใกล้เคียงมากที่สุด เพราะมีระบบให้ลูกบ้านส่วนมากร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ แม้จะไม่มีข้อบกพร่อง และทางการไม่มีสิทธิจะยับยั้งต้องเปลี่ยนให้ทันที เป็นระบบที่ใช้ในทางปฏิบัติได้จริง ๆ เพราะจำนวนลูกบ้านไม่มาก ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา สวิสเซอร์แลนด์ และบางประเทศในยุโรป เรียกว่า Recall นอกจากนี้ระบบ

* ดร.ชานัญ ยุวบูรณ์ กระทรวงมหาดไทยกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ทวี แรงขำ พ.ศ. 2529, กทม. : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2529.

การเลือกผู้ใหญ่วัยยังกำหนดวิธีการป้องกันการใช้อิทธิพลต่าง ๆ ในการเลือก กล่าวคือให้อำนาจพนักงานผู้อำนวยความสะดวกพิจารณาว่า ถ้าการเลือกนั้นประชาชนไม่เต็มใจจะเลือกโดยเปิดเผย เช่นอาจจะเกรงอิทธิพลต่าง ๆ พนักงานผู้อำนวยความสะดวกจะเลือกโดยทางลับก็ได้ การเลือกผู้ใหญ่วัยจะเป็นโดยเปิดเผยหรือลับก็ตาม เมื่อราษฎรเลือกผู้ใดแล้วถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่วัยที่สมบูรณ์นับแต่วันเลือกเป็นต้นไป ซึ่งผิดกับการเลือกกำนันที่ให้ผู้ใหญ่วัยในตำบลนั้นเลือกกันเองเป็นกำนัน เพราะเมื่อผู้ใหญ่วัยในตำบลนั้นเลือกผู้ใดคนหนึ่งเป็นกำนัน ยังเป็นกำนันไม่ได้จนกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกหมายตั้งให้⁽¹⁾ หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กระทรวงมหาดไทยได้นำระบบเทศบาลมาใช้แทนการปกครองท้องถิ่นที่เดิมที่ตำบลในเขตชุมชน ได้จัดตั้งเทศบาลตำบลขึ้น 3 แห่ง เมื่อปี พ.ศ. 2478 คือ

1. เทศบาลตำบลสะพานหิน จังหวัดพิจิตร
2. เทศบาลตำบลท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
3. เทศบาลตำบลสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี

เมื่อตั้งเทศบาลตำบลขึ้นแล้ว เทศบาลตำบลก็ทำหน้าที่แทนกำนัน ผู้ใหญ่วัยเดิม ปัจจุบันนี้มีเทศบาลตำบลอยู่ 40 แห่ง ถ้าพิจารณาว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 จนถึงปัจจุบันนี้ เป็นเวลา 50 ปี เพิ่งตั้งเทศบาลตำบลได้เพียง 40 แห่งเท่านั้น ถ้าจะให้เทศบาลตำบลทั่วราชอาณาจักร ซึ่งประเทศไทยมีตำบลอยู่กว่า 6,000 ตำบล ก็น่าจะต้องใช้เวลาถึง 7,000 ปี จึงเป็นที่เชื่อได้แน่นอนว่าเทศบาลตำบลเป็นรูปการปกครองที่ไม่เหมาะกับการพัฒนาตำบล ทั้งนี้ก็เพราะเหตุ 3 ประการคือ ประการที่ 1 รูปเทศบาลนั้นเป็นแบบราชการซึ่งต้องสิ้นเปลืองมาก ประการที่ 2 ตำบลต่าง ๆ ยังยากจนอยู่ ไม่มีกำลังทางเศรษฐกิจเพียงพอที่จะช่วยตัวเองได้บ้าง ประการที่ 3 ทางราชการส่วนกลางขาดกำลังเงินที่จะสนับสนุนให้มีเทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยจึงได้ตกลงนำการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งมาใช้กับตำบลคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ทดลองอยู่บางจังหวัดได้เพียงไม่กี่ปี ก็จำต้องเลิก เพราะเหตุว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 จัดตั้ง **สภาตำบล** ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ ในทางปฏิบัติคงไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะได้ทราบว่ามีข้อเสนอแนะและมีการพิจารณาจะปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งการพิจารณาปรับปรุงสภาตำบลเป็นความคิดที่ถูกต้อง แต่มีปัญหาที่ควรพิจารณาคือตำบล พร้อมแล้วหรือยังที่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ถ้าจะตั้งตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยที่สภาของตำบลส่วนใหญ่ยังไม่พร้อม ก็เกรงว่าจะไม่ได้ผลเช่นเดียวกับความพยายามจัดตั้งเทศบาลตำบล และองค์การบริหาร

(1) พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 มาตรา 14, 18 (5) และมาตรา 30

ส่วนตำบลตั้งที่กล่าวข้างต้น ความล้มเหลวในอดีตทั้งสองเรื่องนี้เป็นข้อที่ควรนำมาประกอบการพิจารณาให้รอบคอบ

ส่วนในด้านอำเภอ นั้น ย่อมเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า เป็นหน่วยงานที่สำคัญมาก แต่เดิมนั้นนายอำเภอต้องทำงานมากแต่ก็มีอำนาจมาก ปัจจุบันนี้นายอำเภอมิงานมากขึ้นกว่าเดิม แต่อำนาจกลับลดน้อยลง กล่าวคือ เดิมนายอำเภอต้องรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในปัจจุบันนี้ นอกจากต้องรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ยังต้องรับผิดชอบต่อกรมกระทรวงต่างๆ ด้วย และแต่เดิมงานของอำเภอ มีกรรมการอำเภอร่วมรับผิดชอบกับนายอำเภอ แต่ในขณะนี้ หัวหน้าส่วนราชการของอำเภอ (กรรมการอำเภอ) รับผิดชอบงานของตนแยกออกไป มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาในแผนกของตนเอง นายอำเภอจึงมีหน้าที่แต่เพียงเกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับงานของกรมกระทรวงอื่น⁽²⁾

นอกจากนี้ภายในเขตท้องที่ของอำเภอยังมีการปฏิบัติงานซ้อนกัน กล่าวคือ มีเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบลทำงานที่มีลักษณะอย่างเดียวกันอยู่ในอำเภอนั้น

ในด้านเทศบาล ปัจจุบันมีเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลรวม 125 แห่ง แต่ละแห่งอยู่ภายในเขตท้องที่ของอำเภอ เทศบาลเมืองและนครเริ่มตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2478 มีเทศบาลนคร 3 แห่ง และมีเทศบาลเมือง 43 แห่ง ปี พ.ศ. 2479 ตั้งเทศบาลเมืองเพิ่มอีก 39 แห่ง รวมเป็นเทศบาลเมือง 82 แห่ง นับแต่บัดนั้นมาจนถึงปัจจุบันนี้เป็นเวลา 50 ปี ขณะนี้มีเทศบาลนครเพียง 1 แห่ง เทศบาลเมือง 84 แห่ง และเทศบาลตำบล 40 แห่ง ในระยะ 50 ปีตั้งเทศบาลเพิ่มเพียง 42 แห่ง คือ เทศบาลเมือง 2 แห่ง กับเทศบาลตำบล 40 แห่ง เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลที่ตั้งขึ้นแล้วนี้ มีหลายเทศบาลพบปัญหาทางบริหารเพราะมีรายได้ไม่เพียงพอ จึงเห็นว่าระบบเทศบาลจะนำมาใช้สำหรับทุกท้องที่คงไม่ได้ผลสมความมุ่งหมาย ฉะนั้น สำหรับท้องที่ที่ยังไม่สามารถตั้งเป็นเทศบาลได้ ควรพิจารณารูปการปกครองอื่นที่เหมาะสมต่อไป

ปัญหาของอำเภอสรุปได้ดังนี้

1. มีหน่วยการปกครองหลายหน่วยบริการซ้อนกันอยู่ในเขตท้องที่ของอำเภอ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบล
2. อำนาจและความรับผิดชอบไม่สมดุลกัน
3. แผนกการของกรม กระทรวงต่างๆ แยกงานจากนายอำเภอและมีหัวหน้าของตนเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับตำบลนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับฐานะและความต้องการของประชาชนในตำบลนั้นเป็นสำคัญ

(2) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ข้อ 58 และ 61

ดังที่กล่าวในตอนต้นแล้วว่า อำเภอ ตำบล หมู่บ้านเป็นส่วนประกอบซึ่งกันและกัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ หน่วยการปกครองทั้ง 3 ระดับนี้รวมกันถือว่าเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศ การแก้ปัญหาการปกครอง จึงควรพิจารณาแก้ไขพร้อมกันทั้ง 3 ระดับ และควรยึดหลักการตามสมัยรัชกาลที่ 5 คือให้ข้าราชการและประชาชนปฏิบัติงานร่วมกันในระดับนี้

วิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าว เห็นว่า สมควรขยายสุขาภิบาลออกไปเต็มเขตของอำเภอ ซึ่งเท่ากับยกอำเภอให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น อำเภอก็เป็นนิติบุคคลมีงบประมาณของตนเอง ไม่ต้องรอนงบประมาณจากราชการส่วนกลาง

สุขาภิบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทย เพราะผู้บริหารงานของสุขาภิบาลประกอบด้วย ข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ข้าราชการที่ร่วมเป็นกรรมการสุขาภิบาลมีนายอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ อนามัยอำเภอ สมุหบัญชี และปลัดอำเภอที่ได้รับแต่งตั้งสุขาภิบาลที่ขยายเต็มเขตของอำเภอ ควรให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอทุกหน่วยงานร่วมเป็นกรรมการบริหารสุขาภิบาล สุขาภิบาลเต็มเขตอำเภอนี้ จึงเป็นการปกครองท้องถิ่นที่รักษาเจตนาเดิมของทางราชการที่ถือว่า อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นการปกครองพื้นฐานของประเทศ โดยมีข้าราชการและผู้แทนประชาชนทำงานร่วมกัน

สุขาภิบาลหากขยายเต็มเขตอำเภอจะสามารถรวมข้าราชการและงานของราชการทุกหน่วยในอำเภอนั้น ให้รับผิดชอบร่วมกันและประสานงานกันในขณะที่เดียวกันก็สามารถประสานกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้อย่างใกล้ชิด โดยมีนายอำเภอเป็นคนกลางประสานงานให้ นอกจากนี้สุขาภิบาลที่ขยายเต็มเขตอำเภอจะช่วยขยายความเจริญไปยังท้องที่ที่ห่างไกลของอำเภอนั้นเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการบริหารสุขาภิบาลจะระวังและดูแลผลประโยชน์ของท้องที่ตน

กฎหมายสุขาภิบาลที่ใช้อยู่ในขณะนี้ นอกจากมีวัตถุประสงค์เพื่อการสุขาภิบาลแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นด้วย เท่าที่ใช้มา 33 ปี ได้ผลดีและเสียค่าใช้จ่ายน้อย อย่างไรก็ตาม หากจะขยายสุขาภิบาลเต็มเขตอำเภอแล้ว ควรจะต้องแก้ไขกฎหมายให้สุขาภิบาลมีหน้าที่สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นที่ครอบคลุมงานของกรมกระทรวง อาจต้องปรับปรุงองค์การบริหารให้เหมาะสมกับหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น และจะเปลี่ยนชื่อจากสุขาภิบาลเป็นชื่ออื่นที่สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบก็ได้

รูปสุขาภิบาลขยายเต็มเขตอำเภอนี้ ควรจะถือว่าเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่เป็นพื้นฐานของประเทศ เพราะจะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปที่ขยายออกไปปกคลุมทั่วประเทศเป็นการปกครองท้องถิ่น ที่ราชการและประชาชนร่วมกันบริหารงาน บรรดากิจการของรัฐบาลก็จะมอบให้การปกครองท้องถิ่นรูปนี้ทำ สำหรับเทศบาลที่มีอยู่เดิมก็คงดำเนินงานต่อไป และเมื่อท้องที่ตำบลใดในเขตสุขาภิบาลนี้มีความเจริญมากขึ้นพอที่จะตั้งเป็นเทศบาลได้ ก็ให้ตั้งเป็นเทศบาลต่อไป

การขยายสาขาภิบาลเต็มเขตอำเภอนี้ ย่อมกระทบกระเทือนองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งทางราชการควรจะได้พิจารณาอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด และของสำนักงานจังหวัดให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

หากสาขาภิบาลขยายเต็มเขตอำเภอนี้ได้ผล กรม กระทรวงต่าง ๆ ก็สามารถที่จะบริหารงานของตนกับหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนของกรม กระทรวง ได้โดยตรงและอิสระตามที่ได้เขียนเรื่องกระทรวงมหาดไทยกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคตั้งแต่ต้นจนจบบทความนี้สรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทยตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่จัดการปกครองหัวเมือง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงการปกครองหัวเมืองมาตามลำดับจนถึงปัจจุบันมีหน่วยงานปกครองภูมิภาคที่สำคัญคือ จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

เมื่อจังหวัดและอำเภอเป็นส่วนภูมิภาคของประเทศ ข้าราชการที่ปกครองจังหวัด และอำเภอก็เป็นข้าราชการของรัฐบาลไม่ใช่เจ้าหน้าที่พื้นเมืองเดิม ย่อมถือได้ว่าเป็นผลสำเร็จตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่จัดการปกครองหัวเมืองให้เรียบร้อยเพื่อรักษาพระราชอาณาเขต แต่ในปัจจุบันนี้มีบางท่านมีความเห็นว่สมควรจะให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้การปกครองจังหวัดเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา เรื่องนี้มีข้อที่ควรพิจารณาว่า สหรัฐอเมริกามีใช้รัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ผู้ว่าการมลรัฐ (State Governor) ต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา มีฐานะเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว เพราะแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกามีสภาผู้แทนราษฎรของมลรัฐ ออกกฎหมายใช้เองในแต่ละมลรัฐได้ สำหรับประเทศต่าง ๆ ที่เป็นรัฐเดียวนั้น ถือว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงหัวหน้าบริหารแทนรัฐบาลในจังหวัดเท่านั้น ประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวก็ดำเนินการเช่นเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรป และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้อีก คือ

ประการแรก ประเทศไทยเพิ่งจะรวมหัวเมืองต่าง ๆ กับเมืองหลวงเข้าเป็นประเทศตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศยังไม่ถึง 80 ปี หากจะเปลี่ยนกลับไปทำนองเดิมน่าจะมีผลเสียมากกว่าผลดี เพราะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unity) ของประเทศ

ประการที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากรัฐบาล และรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของประเทศโดยสภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจ การที่จะให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็เท่ากับให้จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองตนเอง (Autonomy) ซึ่งเป็นการบั่นทอน (Undermine) อำนาจและความรับผิดชอบของรัฐบาลและของสภาผู้แทนราษฎร

ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นรัฐเดี่ยวจึงไม่นิยมมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะการให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารนั้นจะทำให้การบริหารงานของรัฐอ่อนแอและเมื่อการบริหารอ่อนแอ

ความเชื่อถือของราษฎรที่มีต่อรัฐบาลก็จะลดลงด้วย เพราะการเลือกตั้งนั้นอาจจะไม่ได้ผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานมา และผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมานั้นมักจะเห็นประโยชน์ในทางการเมืองของฝ่ายตนมากกว่าอื่น

หลักการเลือกตั้ง (elective principle) ทั่วไปนั้น นิยมใช้การเลือกตั้งในระดับของชาติและในท้องที่ระดับต่ำที่สุด⁽³⁾ ในระดับชาติ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เป็นองค์กรที่กำหนดนโยบายของชาติ และในท้องที่ระดับต่ำที่สุด เช่น การเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล สภาตำบล และผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้องค์กรระดับต่ำสุดเหล่านี้มีอำนาจและหน้าที่ปกครองตนเองในเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนบางเรื่องภายในท้องถิ่น เช่น การป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสงบสุขของราษฎร ป้องกันและรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในท้องที่นั้น ไกลเกลียดชังพิพาทในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เหล่านี้ เป็นต้น ประเทศไทยได้เดินตามหลักการนี้มาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2440 (รศ. 116) มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับต่ำสุด และภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ได้จัดให้มีการเลือกตั้งระดับชาติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ตลอดมาจนบัดนี้

ในสมัยปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในรัชกาลที่ 5 นั้น ประชาชนมีจำนวนน้อยกว่าปัจจุบันหลายเท่าตัว หน่วยงานราชการก็มีเพียง 12 กระทรวง กระทรวงมหาดไทยจึงทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงกับหัวเมืองได้ นอกจากนั้นยังได้ทำงานที่ยังไม่มีกระทรวงรับผิดชอบในภูมิภาค เช่น งานสาธารณสุข ป่าไม้ โลหะกิจ เป็นต้น แต่ปัจจุบันนี้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น หน่วยงานราชการมีทั้งกระทรวง ทบวง กรม รวมกว่าร้อยหน่วยงาน จะกลับไปให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยประสานงานเหมือนเดิมคงทำได้ยาก แต่จะให้ทุกหน่วยงานต่างบริหารงานของตนไปถึงประชาชนโดยตรง ก็ประสบปัญหาความซ้ำซ้อน ความขัดแย้งและความสิ้นเปลืองดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสมกับสภาพของบ้านเมืองปัจจุบัน

ตราบใดที่ประเทศไทยยังเป็นรัฐเดี่ยวตราบนั้นส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องมี หัวใจสำคัญของส่วนภูมิภาคก็คือ อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน หากหน่วยงานทั้ง 3 หน่วยนี้แข็งแรงและคล่องตัว (dynamic) แล้ว รัฐบาลจะสามารถระดมกำลังประชาชนได้ตามที่ต้องการ ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้รับสั่งไว้ว่า “ถ้าเราสามารถมีระบบ กำหนด ผู้ใหญ่บ้านได้ ก็เป็นที่เชื่อได้ว่าเราสามารถจะระดมกำลังประชาชนเพื่อช่วยเหลือในการสืบสวน สอบสวนคดีต่าง ๆ และจะสามารถทำให้ประชาชนให้การช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ได้ง่ายกว่าก่อนที่มีระบบนี้”⁽⁴⁾

(3) Defeating Communist Insurgency by Sir Robert Thompson Published in 1966

(4) The Provincial Administration of Siam 1892-1915 by Tej Bunnag Page 109

1.7 นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน (พ.ศ.2535-39)

1. นโยบายปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่น (พ.ศ.2536)¹

รัฐบาลซึ่งมี ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 161/2536 ตั้งคณะกรรมการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11(6) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทั้งนี้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับนโยบายด้านการเงินการคลังว่าจะดำเนินนโยบายจัดสรรงบประมาณสนับสนุนภูมิภาคและท้องถิ่น และกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างจริงจัง ผลการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งมีนายไตรรงค์ สุวรรณคีรี เป็นประธาน ได้สรุปเสนอ ครม. และ ครม. ได้มีมติเห็นชอบมาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น รวม 9 ประการ เมื่อ 19 ก.ค. 2537 ดังนี้ :-²

- (1) ลดค่าใช้จ่ายการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจ เฉพาะภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตจาก 5% เหลือ 3% ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่ม 548 ล้านบาท
- (2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มใหม่
- (3) ให้ท้องถิ่นเก็บภาษียาสูบเพิ่มขึ้น 10% ท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้น 1,900 ล้านบาท
- (4) ให้ท้องถิ่นมีรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (อากรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวงป่าไม้ อากรประมง) ท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 44 ล้านบาท
- (5) ให้ท้องถิ่นมีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเคมีท้องถิ่น จะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 1,077 ล้านบาท
- (6) ให้ท้องถิ่นมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายที่ดิน ร้อยละ 90 ของเงินที่เก็บได้ ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ประมาณ 6,517 ล้านบาท
- (7) รวมภาษีบำรุงท้องที่กับภาษีโรงเรือนและที่ดินเข้าด้วยกัน และเปลี่ยนเป็นภาษีบำรุงท้องที่ (ภาษีทรัพย์สิน) ท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้น 7,069 ล้านบาท
- (8) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถ ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 1,454 ล้านบาท
- (9) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน

¹ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 15 ต.ค. 2536

ดำเนินการตามมติ ครม. เมื่อ 7 ก.ย. 2536 เรื่อง "ให้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่น"

² นสพ.มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 16 พ.ค. 37 หน้า 2

เมื่อรวมทั้ง 9 มาตรการดังกล่าวแล้วจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 18,609 ล้านบาท หรือเพิ่มจากเดิมประมาณ 80.50%

ตารางเปรียบเทียบรายได้ท้องถิ่น (ปัจจุบัน พ.ศ. 2535)

ปี	เทศบาล	สุขาภิบาล	อบจ.	กทม.	เมืองพัทยา	รวม	หมายเหตุ
2497	83.0						หน่วยล้านบาท
2500	227.7	59.4					
2515	544.7	169.5	310.3				
2525	1,709.6	N.A	N.A	N.A	35.4		N.A ไม่มีข้อมูล
2535	6,652.2	2,781.6	6,212.9	12,008.3	119.7	27,774.7	
	(23.9%)	(10.0%)	(22.4%)			(100.0%)	

2. นโยบายในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1 กฎหมายหลักโดยเฉพาะ พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินประกาศคณะปฏิวัติ และ พรบ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น ได้รับการแก้ไขโดยผ่านรัฐสภา โดยเฉพาะ พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 (ผ่านสมัยรัฐบาล ฯพณฯชาติชาย ชุณหะวัณ) และ พรบ. สุขาภิบาล

2.2 ในการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นตามมาตรการ 9 ประการนั้น รัฐบาลจะต้องพิจารณายกร่างกฎหมายต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งจะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นพระราชบัญญัติ ถึง 22 ฉบับ พระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับ กฎกระทรวง 15 ฉบับ และประกาศกระทรวง 1 ฉบับ โดยรัฐบาลมอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นหน่วยงานหลักดำเนินการโดยร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (ตามมติ ครม. เมื่อ 19 ก.ค. 37)

3. นโยบายในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองได้แก่

- 3.1 พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
- 3.2 พรบ. สุขาภิบาล
- 3.3 พรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3.4 พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

บรรณานุกรม ส่วนที่ 3 บทที่ 5

1. ศ.ดร.บรรจบ อิศดุลย์ และคณะ รายงานการวิจัยเรื่องลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2515.
2. จักรกฤษณ์ นรินดีผดุงการ โครงสร้างและลักษณะผู้นำชุมชน พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2515.
3. อิสระ สุวรรณบล การบริหารนครหลวง : ปัญหาและข้อคิด พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516.
4. ดร.ภิญโญ สาธร ระบบการศึกษานครหลวง พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516.
5. ร.ต.ท.เสถียร วิชัยลักษณ์ และ พ.ต.ท.สีบวงค์ วิชัยลักษณ์ รวมรัฐธรรมนูญ พระนคร : โรงพิมพ์นิติเวช, 2515.
6. พระยาศรีวิศาลวาจา บันทึกความเห็นเกี่ยวกับการใช้ตำราเรียนในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มธ. พ.ศ. 2510 พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2511.
7. สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, นวโกวาท พระนคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2503.
8. สุรศักดิ์ อัครวงศ์ ชีวิตประวัติและผลงานของพระมงคลทิพมุนี พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2515.
9. สอาด ปายะนันท์ คำบรรยายการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ ม.รามคำแหง พ.ศ. 2518 (เอกสารโรเนียว)
10. ชำนาญ ยุวบูรณ์ กระทรวงมหาดไทยกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค : ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ทวีแรงขำ พ.ศ. 2529. กทม. : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น มท. 2529.

ส่วนที่ 3

คำถามท้ายบท บทที่ 5

1. สาเหตุความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตย ตามรายงานการวิจัยของคณาจารย์ มธ. พ.ศ. 2515 มีอย่างไรบ้าง ?
2. การที่นาย Sutton เขียนหนังสือวิจารณ์หลักการศาสนาพุทธไปในทางที่ผิด และกล่าวว่าประเทศไทยไม่ได้พัฒนา เพราะอะไร ? ท่านเห็นด้วยหรือไม่ตามคำชี้แจงของพระยาตรีวิศาลวาจา
3. การปรับปรุงกิจการของเทศบาลและสุขาภิบาล โดยมีการตั้งคณะกรรมการดำเนินงานมาช้านาน ท่านเห็นว่าได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง และเหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ?
4. ท่านเห็นด้วยกับการแก้ไขปัญหาการปกครองส่วนภูมิภาค โดยการขยายสุขาภิบาลเต็มรูปหรือไม่อย่างไร อธิบาย ?