

การปกครองท้องถิ่นไทย

วิชชกร นาคชน

ร.ม. (การเมืองการปกครอง)

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ISBN 974-429-441-8

2550

คำนำ

หนังสือนี้ รวบรวมและเรียบเรียงขึ้นเพื่อเป็นความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน และจะยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในอนาคต เนื่องจากคาดหมายได้ว่าการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะลดบทบาทและความสำคัญลงจากฐานะผู้ปฏิบัติการ หรือหน่วยหลักในการให้บริการสาธารณะมาเป็นผู้กำกับดูแลหรือผู้ช่วยเหลือสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ อันเป็นผลจากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี หรือแนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชนที่ดี ได้ถูกรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ทำให้การปกครองท้องถิ่นซึ่งอยู่บนพื้นฐานดังกล่าวจะก้าวเข้ามาแทนที่ในฐานะที่พึงของประชาชนมากยิ่งขึ้น

หนังสือนี้มุ่งเน้นการสร้างความรู้พื้นฐานสำหรับผู้เริ่มต้นศึกษาในการทำความเข้าใจระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย โดยรวบรวมจากแนวความคิดในระบบสากลเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจหลักการของการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ได้อธิบายถึงรูปแบบและกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยรวบรวมจากข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสบการณ์ในการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่น

หวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับนักศึกษาผู้สนใจ หากมีข้อเสนอแนะประการใดเกี่ยวกับหนังสือเล่มนี้ กรุณาแจ้งให้ผู้เขียนทราบด้วยจะเป็นพระคุณอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าของหนังสือ ตำรา ตลอดจนเอกสารต่างๆ ที่ได้ใช้ในการศึกษาค้นคว้าและอ้างอิงและขอขอบคุณคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยาเป็นอย่างสูง ที่ได้สนับสนุนการทำผลงานวิชาการ และให้โอกาสผู้เขียนได้ใช้เวลากับการศึกษาค้นคว้าอย่างเต็มที่

วิชชกร นาคชน

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
สารบัญ	(3)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญแผนภูมิ	(11)
บทที่ 1 หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	1
ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	1
ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	3
หลักการของการปกครองท้องถิ่น	8
รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	14
ความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาปกครองท้องถิ่น กับการปกครองประเทศ	17
บทบาทและความสำคัญของรัฐ	18
อำนาจภายในรัฐ	20
รูปแบบการใช้อำนาจในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน	23
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	27
แนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ	28
สรุป	42
คำถามท้ายบท	44
บทที่ 2 วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย	45
วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย	
ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	45
วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล	50
วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล	53

	หน้า
บทที่ 2	
วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย (ต่อ)	
วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ	
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	56
วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหาร	
ส่วนตำบล	63
วิวัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	68
สรุป	76
คำถามท้ายบท	78
บทที่ 3	
การปกครองท้องถิ่นไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พ.ศ. 2550	79
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย	79
แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน	79
แนวความคิดเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครอง	
ส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการและการกระจายอำนาจ	
ทางการบริหาร	85
แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรม	
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	94
สรุป	99
คำถามท้ายบท	101
บทที่ 4	
การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่	
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	103
สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน	
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
พ.ศ. 2542	103

	หน้า
บทที่ 4 การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)	
อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	107
การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	108
การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร	110
แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	112
แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	115
การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	119
การแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นและ เหมาะสมกับการดำเนินการตามแผนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	120
การจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	121
ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	124
สรุป	127
คำถามท้ายบท	129

	หน้า
บทที่ 5 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	131
การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด	131
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	132
โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	136
การคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	151
การกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	154
สรุป	156
คำถามท้ายบท	157
บทที่ 6 เทศบาล	159
การจัดตั้งเทศบาล	159
ประเภทของเทศบาล	160
อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	162
ปัญหาในการปฏิบัติการกิจของเทศบาล	165
โครงสร้างทางการบริหารของเทศบาล	167
การคลังและงบประมาณของเทศบาล	176
การควบคุมเทศบาล	179
สรุป	180
คำถามท้ายบท	181
บทที่ 7 สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	183
สภาตำบล	183
องค์การบริหารส่วนตำบล	188
สรุป	205
คำถามท้ายบท	206

	หน้า
บทที่ 8 กรุงเทพมหานคร	207
โครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานคร	207
อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร	212
ความขัดแย้งกันระหว่างสภากับฝ่ายบริหาร	215
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	217
อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร	221
การบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร	222
ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร	228
การคลังและงบประมาณของกรุงเทพมหานคร	237
ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับรัฐบาล	238
การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร	239
สรุป	239
คำถามท้ายบท	241
บทที่ 9 เมืองพัทยา	243
โครงสร้างการบริหารงานของเมืองพัทยา	243
อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา	248
การบริหารงานของเมืองพัทยา	250
ข้อบัญญัติเมืองพัทยา	252
การคลังและงบประมาณของเมืองพัทยา	259
การกำกับดูแลเมืองพัทยา	260
สรุป	262
คำถามท้ายบท	263
บรรณานุกรม	265
ภาคผนวก	269

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 แสดงจำนวนประชากรของจังหวัดต่อจำนวน สมาชิกรัฐสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	137
2 อานาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	195
3 แสดงจำนวนเขตเลือกตั้งของแต่ละเขต ในกรุงเทพมหานคร	209

สารบัญแนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498	58
2 แนวคิดเรื่องการตัดสินใจที่ “มีคุณค่า” ของ James L.Creighton	98
3 โครงสร้างคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	106
4 การกำกับดูแลสภาพัฒน	187
5 การแบ่งส่วนราชการในกรุงเทพมหานคร	225
6 กระบวนการเสนอร่างข้อบัญญัติ (ทั่วไป) กรุงเทพมหานคร กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ	232
7 กระบวนการเสนอร่างข้อบัญญัติ (ทั่วไป) กรุงเทพมหานคร กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบ	233
8 กระบวนการตราข้อบัญญัติเมืองพัทยา	257
9 กระบวนการตราข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	258

บทที่ 1

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นอย่างละเอียดลึกซึ้งนั้นควรเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจนว่า ความหมาย วัตถุประสงค์ หลักการแนวคิดพื้นฐาน ตลอดจนรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจระบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นสากลซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบตลอดจนรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นรวมถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการปกครองท้องถิ่นได้ภายใต้หลักเกณฑ์หรือแนวคิดที่เป็นระบบสากลซึ่งยอมรับกันได้โดยทั่วไป

นอกจากนี้ควรศึกษาทำความเข้าใจรูปแบบของการใช้อำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดินตลอดจนความสัมพันธ์กันระหว่างระบบการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบการปกครองของประเทศว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร อะไรคือสิ่งที่รัฐบาลกลางควรทำ อะไรคือสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำเองได้รวมถึงการควบคุมหรือกำกับดูแลระบบการปกครองท้องถิ่นในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองของประเทศมิใช่รัฐอิสระซึ่งสามารถดำเนินการใดๆ ได้ โดยปราศจากขอบเขต

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (local administration) หมายถึงการที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจซึ่งกำหนดให้โดยกฎหมายดำเนินการบริหารจัดการกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยภายในเขตท้องถิ่นของตนเองภายใต้หน่วยงาน ผู้บริหารงบประมาณและบุคลากรของตนเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐบาลระดับชาติมิได้แยกตัวออกเป็นอิสระจากความเป็นรัฐชาติ (nation state) แต่อย่างใด

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความหมายของการปกครองท้องถิ่นนี้มีนักวิชาการได้ให้คำอธิบายเอาไว้มากมายซึ่งอาจยกตัวอย่างได้ดังนี้เช่น หมายถึงการปกครองของหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีการเลือกตั้งผู้บริหาร ตลอดจนสามารถจัดทำภารกิจของตนเองได้อย่างอิสระโดยไม่ถูกรควบคุมจากรัฐบาลหรือภูมิภาคแต่ก็อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือระบบการปกครองของรัฐบาลกลางมิใช่เป็นรัฐอิสระ (Montagu, 1984, p. 574) หรือหมายถึง รูปแบบการปกครองซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองกับความต้องการและผลประโยชน์ของท้องถิ่น ภายใต้องค์กร ภารกิจและการตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นเอง (Wit, 1967, pp. 101-105)

นอกจากนั้นยังอาจหมายถึง การปกครองของพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจประชาธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal right) และมีองค์กรซึ่งมีโครงสร้างตามความจำเป็นในการปฏิบัติงานของตนเอง (necessary organization) เพื่อประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง (Robson, 1966, อ้างถึงใน ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526, หน้า 10)

โดยสรุปแล้วการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองประเทศ โดยรัฐบาลกระจายอำนาจการบริหารจัดการเกี่ยวกับภารกิจการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายให้อำนาจให้สามารถดำเนินกิจกรรมและบริการสาธารณะบางอย่างที่จำเป็น และเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้หลักของความยืดหยุ่น คล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยมีองค์กรทางการบริหารของท้องถิ่นนั่นเองเป็นผู้ดำเนินการมิใช่การบริหารจัดการโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือตัวแทนรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ภายใต้ระบบการปกครองของแต่ละประเทศส่วนใหญ่จะประกอบด้วย ความแตกต่างหลากหลายของสภาพภูมิประเทศ ดินฟ้าอากาศ ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม เชื้อชาติ ภาษาและสภาพปัญหาของพื้นที่ ความแตกต่างหลากหลายนี้ย่อมนำไปสู่ความจำเป็นและความต้องการบริหารจัดการวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันออกไป การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐบาลซึ่งตั้งอยู่ที่ส่วนกลางจึงมีอาจตอบสนองความต้องการซึ่งแตกต่างหลากหลายกันนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่กับสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น

นอกจากนี้ ในแง่ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งเป็นผลของประวัติศาสตร์และการสะสมภูมิปัญญาอันยาวนานย่อมก่อให้เกิดเอกลักษณ์และความภาคภูมิใจของแต่ละท้องถิ่นในการที่จะดำเนินรอยตามหรืออนุรักษ์วิถีชีวิตเช่นนั้นเอาไว้ ซึ่งการดำเนินการจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง ในแง่นี้เป็นที่ยอมรับกันว่าประชาชนซึ่งเกิดและอาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ น่าจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นได้ดีกว่าคนจากที่อื่น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงนำไปสู่แนวคิดเรื่องการปกครองตนเองโดยคนท้องถิ่นซึ่งพัฒนามาเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐชาติในภายหลัง

นักวิชาการจำนวนหนึ่งมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนการเรียนรู้ในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งประชาชนเลือกไปทำหน้าที่บริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น

ดังนั้น เราจึงอาจจำแนกความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นกับความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ

1. ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น

เนื่องจากความแตกต่างหลากหลายของท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ดังนั้นการบริหารจัดการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นย่อมนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้หมดไปตลอดจนอนุรักษ์และบำรุงรักษาสิ่งที่ดีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้นซึ่งอาจพิจารณาในด้านที่สำคัญดังนี้

1.1 ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรของท้องถิ่น

แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อว่าคนท้องถิ่นยอมเป็นผู้ที่ได้อำนาจประโยชน์โดยตรงจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรของท้องถิ่น ดังนั้นจึงย่อมมีความหวงแหนและมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรของท้องถิ่นให้สามารถใช้ได้อย่างยั่งยืนชั่วลูกชั่วหลาน จิตสำนึกเช่นนี้น่าจะมีสูงกว่าคนจากท้องถิ่นอื่น หรือคนส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่น ดังนั้นจึงควรให้ชุมชนหรือท้องถิ่นได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการกับทรัพยากรของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรในดิน น้ำ ป่าไม้ หรือทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวอื่น ๆ

1.2 ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

เช่นเดียวกันกับการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีความผูกพันกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น เนื่องจากสิ่งเหล่านี้คือวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นซึ่งสืบทอดกันมาเป็นเวลานาน ดังนั้นจึงน่าจะมีความรัก ความหวงแหนในขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ดั้งเดิมได้ยิ่งกว่าคนจากท้องถิ่นอื่นจึงควรให้ท้องถิ่นได้มีบทบาทตลอดจนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

1.3 ด้านการบริหารจัดการสาธารณูปโภค ความจำเป็นขั้นพื้นฐานและ การพัฒนาคุณภาพชีวิต

ความแตกต่างหลากหลายของสภาพท้องถิ่นนำไปสู่ความจำเป็น และความต้องการด้านสาธารณูปโภค ความจำเป็นพื้นฐานตลอดจนพัฒนาคุณภาพ ชีวิตที่แตกต่างกัน เช่น ในท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ความต้องการด้าน สาธารณูปโภค หรือโครงสร้างพื้นฐานอาจเน้นหนักไปที่แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค การเกษตร ในขณะที่ภาคกลางไม่มีปัญหาด้านแหล่งน้ำ แต่มีปัญหาด้านการ คมนาคมและการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อรองรับกับการจ้างงาน ตลอดจนระบบการ จัดการกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นเป็นต้น

เมื่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างหลากหลายกัน เช่นนี้การบริหารจัดการเพื่อตอบสนองกับความต้องการจึงต้องแตกต่างกันออกไป ดังนั้นการให้ท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการตลอดจน มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตนเองจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

2. ความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ

2.1 ความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นต่อความรู้และความเข้าใจ พื้นฐานและการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นเป็นที่เข้าใจและยอมรับกันมาช้านานแล้ว ตัวอย่าง ดังปรากฏในบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเอกสาร Democracy in Siam ดังมีข้อความตอนหนึ่งว่า

“ถ้ามีการยอมรับกันว่าวันใดวันหนึ่งเราอาจจะต้องถูก บังคับให้มี ประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เรา จะต้องเตรียมตัวของเรอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และ ทดลองเพื่อจะได้รู้ว่าระบบการปกครองแบบรัฐสภาจะดำเนินการไป ได้อย่างไรในประเทศสยาม เราจะต้องพยายามให้การศึกษาแก่ ประชาชนเพื่อที่จะให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองที่จะ

ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงเหล่านี้ (ของพวกเขา) เพื่อที่ประชาชนจะได้ไม่ถูกชักนำไปโดยพวกนักปลุกกระดม หรือพวกที่ฝันหวานถึงพระศรีอาริย์ ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราจะต้องสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร และจะเลือกผู้แทนที่มีจิตใจฝักใฝ่กับผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างไร มันจะเป็นการดีกว่าแน่นอนสำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่าถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจะนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้ต้องค่อยเป็นค่อยไปและมีการกระทำอย่างระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวลงในทุกขั้นตอนเมื่อนั้นจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงประชาชนให้เชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นไปได้สำหรับประเทศสยามอันตราอยู่ด้วยความไม่อดทน” (อ้างถึงใน ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526, หน้า 42)

นอกจากนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ New York Times ฉบับวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2474 ว่า

“ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มขึ้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาดถ้าเรามีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนมีโอกาสดูแลและมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น” (อ้างถึงใน ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526, หน้า 42)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งพื้นฐานในการสร้างความรู้และความเข้าใจระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการขั้นพื้นฐานแบบ

เดียวกัน เพียงแต่ประชาธิปไตยระดับชาตินั้นมีความสลับซับซ้อนมากกว่า นอกจากนั้นการปกครองท้องถิ่นยังเป็นแหล่งฝึกฝนและพัฒนาบุคลากร เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองระดับชาติ ในประเทศที่ระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งมีความเข้มแข็ง ผู้นำประเทศหรือนักการเมืองระดับชาติมักเป็นผู้ที่เริ่มต้นบทบาททางการเมืองของคนจากการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาระดับท้องถิ่นหรือผู้บริหารระดับท้องถิ่นมาก่อนทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา จำนวนมากพัฒนาตนเองเข้าสู่อำนาจทางการเมืองระดับชาติด้วยการก้าวมาจากการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการมลรัฐมาก่อน แม้กระทั่งในประเทศไทยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนมากพัฒนาตนเองมาจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.จ.) หรือสมาชิกสภาเทศบาล

2.2 ความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น นอกเหนือจากนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล ท้องถิ่นต่างๆ ถือได้ว่าเป็นกำลังสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจาก จากเป็นแหล่งทรัพยากร เป็นแหล่งวัตถุดิบ เป็นแหล่งผลิตตลอดจนเป็นตลาดที่สำคัญของประเทศ ดังนั้นการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญเติบโตและมีระบบบริหารจัดการที่ดีจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ กรณีของประเทศไทยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งส่วนหนึ่งรัฐได้ดำเนินนโยบายผ่านทางระบบบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) และระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) แล้วพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดิน นับว่าเป็นเม็ดเงินจำนวนมาก และเมื่อรวมกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองหรือจากทรัพย์สิน หรือเงินสะสมที่มีอยู่ก็เป็นปริมาณที่เกือบเท่ากับรายจ่ายของรัฐบาลทีเดียว

ดังนั้น ต้องถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศทางด้าน เศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญในแง่ที่ว่าแหล่งจ้างงานและเป็นที่มาของกิจกรรมด้านเศรษฐกิจที่สำคัญแหล่งหนึ่งของประเทศ นอกจากนั้นองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมสูงและมีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างความเจริญและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวม

โดยสรุปแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้งในเขตเมืองและชนบท การพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจะเจริญก้าวหน้าไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้น ๆ เป็นประการสำคัญ

หลักการของการปกครองท้องถิ่น

หลักการของการปกครองท้องถิ่น หมายถึงลักษณะและองค์ประกอบสำคัญ ที่ขาดไม่ได้ของการปกครองท้องถิ่นทุกระบบ หากขาดไปหรือมีองค์ประกอบต่าง ๆ ไม่ครบถ้วนหรือมีองค์ประกอบครบถ้วนแต่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ก็ถือว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่สมบูรณ์ ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการทำหน้าที่ตามหลักการของการปกครองท้องถิ่นตามแบบสากล

ลักษณะและองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นมีอย่างน้อย 3 ประการคือ

1. ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) ภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เป็นหลักการซึ่งถือเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นทั่วไป นอกจากนั้นความเป็นอิสระในการปกครองตนเองยังเชื่อมโยงอยู่กับแนวคิดทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาในเรื่อง สิทธิชุมชน (community right)

ซึ่งมีทัศนะว่าชุมชนเป็นรากฐานดั้งเดิมของสังคมการเมืองของมนุษย์และดำรงอยู่ก่อนความเป็นรัฐชาติ (nation state) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังชุมชนเป็นเวลานานมาก

แม้ว่ารัฐชาติจะมีความจำเป็นในสังคมยุคหลังในแง่ของการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของโลกยุคหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้ดีกว่าระบบชุมชนหรือท้องถิ่นแบบดั้งเดิม แต่ในแง่การปกครองหรือการจัดระเบียบสังคมภายใน รัฐชาติก็ไม่ควรละเมิดสิทธิความเป็นชุมชนซึ่งเป็นสิทธิดั้งเดิมและมีเหตุผลทางวัฒนธรรมรองรับอยู่ ดังนั้น การผสมผสานแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน กับแนวคิดเรื่องความเป็นรัฐชาติซึ่งเป็นแนวคิดสมัยใหม่เข้าด้วยกันจึงเกิดขึ้นในลักษณะของการผสมผสานและประนีประนอม คือ รัฐชาติยอมรับแนวคิดและการดำรงอยู่ของสิทธิชุมชน ส่วนชุมชนก็ยอมรับความสำคัญและความจำเป็นในการอยู่ใต้โครงสร้างของรัฐชาติในแง่ของความมั่นคงและนโยบายหลักซึ่งกำหนดในนามของรัฐชาติ ยอมรับในความเป็นส่วนหนึ่งของการเป็นรัฐชาติเดียวกัน ยอมรับบทบาทของรัฐชาติในเวทีโลก รวมถึงสัญลักษณ์ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแสดงถึงความ เป็นรัฐชาติเดียวกัน เช่น ธงชาติ ศาสนา หรือพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของ รัฐชาติซึ่งถือเป็นศูนย์รวมทางจิตใจ แต่ในขณะเดียวกันในส่วนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นซึ่งไม่กระทบกระเทือนต่อความ เป็นเอกภาพและความมั่นคงของ รัฐชาติก็ยังคงต้องมอบสิทธิในการดำเนินการนั้น ให้กับชุมชนหรือท้องถิ่น ดำเนินวิถีชีวิตของตนได้อย่างเป็นอิสระ ส่วนจะกำหนด ความหมายและขอบเขตของความเป็นอิสระไว้เพียงใดและอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับ ข้อตกลงของแต่ละประเทศว่าจะนิยามบทบาทและภารกิจของความเป็น รัฐชาติไว้ อย่างไร โดยข้อตกลงนั้นจะถูกกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศใน หลักทั่วไปหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าจะอะไรคือบทบาทที่รัฐ (รัฐบาลกลาง) เป็นผู้ดำเนินการ และในส่วนใดที่จะมอบอำนาจให้ชุมชนหรือท้องถิ่นมีบทบาทใน การปกครองตนเอง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนด ความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและใน หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ภายใต้หลักการแห่งความเป็นอิสระในการปกครองตนเองนี้ ท้องถิ่นอาจดำเนินการใด ๆ อันนำมาซึ่งความผาสุก ผลประโยชน์อันชอบธรรมของส่วนรวม คุณภาพชีวิต และความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นของตน แต่ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายบ้านเมืองหรือนโยบายของชาติ

เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าภายใต้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมีขอบเขตเพียงใดจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่นกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศในส่วนที่เป็นรายละเอียด

การปกครองตนเองและการจัดทำบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานหรือองค์กรทางการบริหารที่เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมาย การจัดทำบริการสาธารณะตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบต่างๆเช่นเดียวกันกับองค์กรของรัฐบาลกลางแต่มีความแตกต่างกันตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะเฉพาะภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเท่านั้น ไม่มีอำนาจครอบคลุมไปทั่วประเทศดังเช่นองค์กรของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขึ้นตรงต่อองค์กรของรัฐบาลกลางในเชิงของสายการบังคับบัญชาเหมือนหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่อาจมีภารกิจหรืออาจมีหน่วยดำเนินการอยู่ในภูมิภาคหรือท้องถิ่น (แต่อาจให้ความร่วมมือในเชิงนโยบาย) หากแต่เป็นองค์กรทางการบริหารที่มีความเป็นอิสระทางการบริหารในตัวเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสถานะเสมอกัน เท่าเทียมกัน ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจเหนือกว่ากันเนื่องจากถือว่าท้องถิ่นทุกท้องถิ่นไม่ว่าจะมีขนาดหรือความเจริญทางเศรษฐกิจมากน้อยต่างกันเพียงใด ย่อมมีความเสมอกันในหลักการแห่งสิทธิชุมชน เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาหรือปัจเจกบุคคล ไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากดมีเงินอย่างไรก็มีสถานะแห่งความเป็นพลเมืองของรัฐเท่าเทียมกัน

2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (authority) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากในการจัดทำบริการสาธารณะใด ๆ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น กิจกรรมทางการบริหารส่วนใหญ่จำเป็นต้องใช้อำนาจปกครองในการดำเนินการเช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะอื่น ๆ ของรัฐบาลกลางเช่นกัน

ภายใต้หลักการแห่งนิติรัฐ การดำเนินการของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจจัดทำบริการสาธารณะใด ๆ จะต้องมิกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายรองรับเสมอ มิฉะนั้นจะไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของรัฐ (ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) ก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการนี้เช่นกัน ดังนั้นการดำเนินการจัดทำภารกิจในการให้บริการสาธารณะซึ่งดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของตนเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

2.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแห่งรัฐซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของประชาชนหรือท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไป

การกำหนดอำนาจให้กับท้องถิ่นในลักษณะนี้กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไป ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมิได้กำหนดเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง เช่นอำนาจว่าด้วยสิทธิชุมชน อำนาจว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น (เช่นพระราชบัญญัติต่างๆ ตลอดจนกฎเกณฑ์แห่ง

กฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองต่างๆที่ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหาร เช่นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น)

2.2 อำนาจอหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจอหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบโดยเฉพาะ

กฎหมายลักษณะนี้ได้กำหนดเอาไว้เพื่อให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของตนเองซึ่งมีความแตกต่างกันตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น กฎหมายลักษณะเช่นนี้อาจเรียกว่าเป็น **กฎหมายท้องถิ่น** เนื่องจากมีผลบังคับใช้เฉพาะภายในท้องถิ่นที่ออกกฎหมายนั้นเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันต่อท้องถิ่นอื่นๆ ดังเช่นกฎหมายแห่งรัฐ นอกจากนั้นกฎหมายประเภทนี้ถือเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งมีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายแห่งรัฐ การตรากฎหมายท้องถิ่นจะต้องมีฐานอำนาจของกฎหมายในชั้นที่สูงกว่ารองรับหรืออีกนัยหนึ่งต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายแห่งรัฐ

ในกรณีของประเทศไทย กฎหมายท้องถิ่นอาจเรียกโดยรวมว่า **ข้อบัญญัติ** เช่น กฎหมายท้องถิ่นที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ.2540 หรือพระราชบัญญัติอื่น กฎหมายที่ตราโดยเทศบาลเรียกว่าเทศบาลบัญญัติ ซึ่งอาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น

ผลของการมีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจนี้ จึงทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้โดยชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องตามหลักนิติรัฐ

3. การมีส่วนร่วมและการควบคุมตรวจสอบของประชาชนในท้องถิ่น (participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น หมายถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ การคิด การตัดสินใจ การลงมือกระทำกิจการบางอย่าง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ และการได้รับผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะ

ผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นหรือประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งประเทศเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากจุดมุ่งหมายของการปกครองทุกระบบและทุกระดับย่อมต้องยึดถือเอาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ การปกครองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกันย่อมต้องยึดถือหลักการนี้โดยเคร่งครัด

นักวิชาการส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นเรื่องเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากทั้งระบอบประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นต่างยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางและมีหลักการสำคัญอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง

ส่วนประเด็นเรื่องการควบคุม ตรวจสอบนับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกระบวนการหนึ่ง que แสดงถึงความเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยและเป็นเครื่องป้องกันมิให้ตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามา ดำเนินการใดๆโดยไม่ฟังเสียงของประชาชน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็นับว่าเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยและเจตนารมณ์ของระบบการปกครองท้องถิ่น การตรวจสอบของประชาชนต่อผู้ปกครองนั้นจำเป็นต้องมีวิธีการทั้งทางการเมืองและวิธีการตามกฎหมาย วิธีการทางการเมืองเช่น การเรียกร้อง การชุมนุม การกดดันหรือการใช้ความรุนแรง ส่วนวิธีการตามกฎหมายหมายถึงการมีระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจเป็นการกำหนดโครงสร้างให้มีการควบคุม ตรวจสอบหรือคานอำนาจระหว่างส่วนต่างๆซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

ดังนั้นในหลักการสากลจึงมักกำหนดให้ประชาชนมีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้บริหารและตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นด้วยการให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารและตัวแทนได้โดยตรง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของท้องถิ่นและถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและตัวแทนได้ในกรณีที่ไม่วะทำหน้าที่ตามที่ประชาชนต้องการ

โดยสรุป เป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นคือ การกำหนดองค์ประกอบหรือวิธีการที่จะทำให้ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างผาสุก มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างดีที่สุด และหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามหลักการเหล่านี้เป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ ไม่ได้เจาะจงลงไปในรายละเอียดในวิธีการปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศหรือแต่ละท้องถิ่นจะไปปรับประยุกต์หรือกำหนดรายละเอียดกันเองเช่น การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรมีรูปแบบและโครงสร้างอย่างไร มีฝ่ายอะไรบ้าง ทำหน้าที่อย่างไร ที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ระบบการจัดเก็บรายได้และการบริหารรายได้ รายจ่ายจะดำเนินการอย่างไร เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วแต่ละประเทศก็มีวิธีการในรายละเอียดแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและประวัติศาสตร์ของตน แม้ในประเทศเดียวกันรูปแบบทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีรายละเอียดแตกต่างกัน ทั้งนี้เป็นไปตามความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารของแต่ละท้องถิ่นในแต่ละประเทศ

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ลักษณะการจัดโครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลายในประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของขนาดและความสำคัญของท้องถิ่นนั้น ตัวอย่างเช่น การบริหารท้องถิ่นในเขตนครหลวงของประเทศต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นเมืองหรือท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดของประเทศมักจะใช้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบพิเศษหรือแบบเฉพาะ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากขนาดจำนวนประชากร กิจกรรมของเมือง รวมทั้งสภาพปัญหาของเมืองที่มีความ

สลับซับซ้อนมากกว่าเมืองทั่วไป ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีผลโดยตรงต่อการกำหนดรูปแบบโครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้จุดมุ่งหมายสูงสุดก็คือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหารที่มุ่งตอบสนองกับความต้องการของประชาชนนั่นเอง

แม้ว่ารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างหลากหลายตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองและวัฒนธรรมดังได้กล่าวข้างต้น แต่โดยหลักพื้นฐานแล้วมีความคล้ายคลึงกันหรือใกล้เคียงกันเพียงอาจเรียกชื่อหรือมีรายละเอียดแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย หรืออาจมีลักษณะผสมผสานกัน

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปมี 3 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบคณะกรรมการ (commission form)

รูปแบบคณะกรรมการ ประกอบด้วยองค์การบริหารในรูปของคณะกรรมการจำนวนหนึ่ง ซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้ง การแต่งตั้งหรือการสรรหาก็ตาม ทำหน้าที่ทั้งทางด้านการออกกฎระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการ ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงาน และทำหน้าที่ทางการบริหารไปด้วยในเวลาเดียวกัน เช่นอาจแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบภายในองค์การบริหารออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ แต่ละฝ่ายมีกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบภายใต้การควบคุมหรือประสานงานของประธานคณะกรรมการหรือประธานกรรมการบริหาร

รูปแบบคณะกรรมการมีข้อดี ตรงที่สามารถตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ แต่มีข้อเสียคือ มีโอกาสที่จะเป็นเผด็จการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า คณาธิปไตย (oligarchy) สูงและประชาชนขาดการมีส่วนร่วมใน ทางตรงกันข้าม หากคณะกรรมการมีปัญหาความขัดแย้งกันในแง่ตัวบุคคลหรือผลประโยชน์อาจนำมาซึ่งความคิดขัดแย้งในการบริหารงานของส่วนรวมทำให้เกิดความเสียหายขึ้นมาได้

2. รูปแบบคณะกรรมการและผู้บริหาร (commission and administrative form)

รูปแบบคณะกรรมการและผู้บริหาร เป็นรูปแบบที่พัฒนามาจากรูปแบบคณะกรรมการ ประกอบด้วยคณะกรรมการและฝ่ายบริหาร คณะกรรมการจะทำหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติ ทำหน้าที่นำเอานโยบายซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และรายงานผลให้คณะกรรมการทราบ การบริหารในรูปแบบนี้ คณะกรรมการอาจมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือบางส่วนมาจากการเลือกตั้ง บางส่วนมาจากการแต่งตั้ง หรือเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ ส่วนผู้บริหารอาจมาจากการทำสัญญาจ้างจากนักบริหารมืออาชีพที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารท้องถิ่นมาแล้วก็ได้ ในประเทศไทย เคยนำรูปแบบของผู้บริหารที่เรียกว่าผู้จัดการเมือง (city manager) มาใช้ในการบริหารเมืองพัทยา (ก่อน พ.ศ.2542) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงทั่วโลกและเป็นแหล่งที่ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมากมหาศาลจึงจำเป็นต้องใช้ผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพเพื่อก่อให้เกิดการบริหารที่มีประสิทธิภาพสูงสุดแก่ท้องถิ่น

3. รูปแบบสภาและฝ่ายบริหาร (council and executive form)

รูปแบบคณะกรรมการและผู้บริหารเป็นรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในปัจจุบันเนื่องจากเป็นรูปแบบที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยและประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด การบริหารงานรูปแบบสภาและฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยโครงสร้าง 2 ส่วน คือ สภาและฝ่ายบริหาร

3.1 สภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือการแต่งตั้ง หรือการเป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่งก็ได้ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยผู้บริหารคนหนึ่งหรือคณะผู้บริหาร ซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (direct election) หรือการเลือกตั้งโดยอ้อม (indirect election) ฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงหมายถึง

ผู้บริหารที่มาจาก การลงคะแนนเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากผู้บริหารที่เข้าสู่อำนาจดำรงตำแหน่งในลักษณะนี้เกิดจากการที่ประชาชนเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร โดยเฉพาะจึงถือว่าเป็นการแสดงเจตนาของประชาชนโดยตรง ดังนั้นสภาจึงไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจหรือถอดถอนได้ เนื่องจากถือเป็น “คนของประชาชน” ไม่ใช่ “คนของสภา” เหมือนกับฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยอ้อม ดังนั้นการถอดถอนจึงต้องกระทำโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจโดยตรง ฝ่ายบริหารซึ่งมาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจึงถือว่าเป็นผู้บริหารที่มีเสถียรภาพ หรือมีความเข้มแข็งกว่าฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยอ้อม จึงเรียกฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงนี้ว่า ผู้บริหารแบบมีความเข้มแข็งหรือมีเสถียรภาพ (strong executive)

ส่วนฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยอ้อม หมายถึงฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกของสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้นจึงอาจถูกถอดถอนโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน ฝ่ายบริหารลักษณะนี้จึงต้องบริหารงานภายใต้การประนีประนอมกับสมาชิกกลุ่มต่างๆของสภาท้องถิ่นค่อนข้างมาก ในหลายกรณีการบริหารงานขาดเสถียรภาพ จึงถือว่าเป็นฝ่ายบริหารที่ไม่เข้มแข็งเหมือนแบบแรก

ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองประเทศ

ในการศึกษาการปกครองท้องถิ่นนั้น คำถามสำคัญซึ่งมักเกิดขึ้นเสมอก็คือ ในเมื่อท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกับชีวิตและความเป็นอยู่ตามหลักของการปกครองตนเองแล้ว ถ้าเช่นนั้นบทบาทของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลระดับชาติคืออะไร ใครมีความสำคัญกว่ากัน หากมีความเห็นขัดแย้งกันในเชิงนโยบายเช่น รัฐบาลต้องการพลังงานไฟฟ้าสำรองของประเทศเพื่อรองรับกับการขยายตัวของเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นนโยบายหลักทางเศรษฐกิจของรัฐบาลแห่งชาติ แต่การทำโครงการขนาดใหญ่นี้มีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของโครงการและประชาชนในท้องถิ่น ที่ไม่ต้องการให้มีโครงการเช่นนั้นเกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเนื่องจากเห็นว่า จะกระทบกระเทือนต่อ

วิถีชีวิต ความเป็นอยู่และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น จึงรวมตัวกันคัดค้านโดย
 อ้าง สิทธิชุมชน ซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองในขณะที่รัฐบาลแห่งชาติอ้าง
ผลประโยชน์ของชาติ

หากกรณีเป็นความขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นเช่นนี้เกิดขึ้น
 บ่อย ๆ ในโครงการที่เป็นเรื่องสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศไม่ว่าจะเป็นกรณีการ
 สร้างเขื่อนขนาดใหญ่ การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติหรือโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์
 ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์วิกฤตของการใช้พลังงานน้ำมัน อาจนำไปสู่
 ความชะงักงันในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนสร้างปัญหาความขัดแย้งหรือไม่ และ
 การอ้างผลประโยชน์ของชาติจะมีความสำคัญอยู่เหนือท้องถิ่นซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิ
 ชุมชนหรือไม่ คำว่าผลประโยชน์ของชาติมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใดและในทาง
 ตรงกันข้ามสิทธิชุมชนซึ่งเป็นหลักสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นมี
 ขอบเขตแค่ไหน เพียงใด

จากคำถามสำคัญเหล่านี้จึงนำไปสู่การพิจารณาหาหลักการที่จะกำหนด
 ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างระบบการบริหารท้องถิ่นกับระบบการบริหาร
 ประเทศเพื่อให้เกิดความชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างถูกต้องและเหมาะสม
 ต่อไป

เพื่อที่จะพิจารณาความสัมพันธ์ดังกล่าวให้ชัดเจนควรเริ่มต้นจากการ
 พิจารณาแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและความสำคัญของรัฐ อำนาจอ
 ภายในรัฐและรูปแบบการใช้อำนาจในระบบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็น
 รากฐานของระบบความสัมพันธ์ทางการปกครองของรัฐ

บทบาทและความสำคัญของรัฐ

การศึกษาเกี่ยวกับการกำเนิด บทบาทและพัฒนาการของรัฐในสังคมต่าง ๆ
 นับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในทางรัฐศาสตร์ ทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ
 เกี่ยวกับรัฐ เป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ
 ทางรัฐศาสตร์ การปกครอง กฎหมาย และรัฐประศาสนศาสตร์อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็น
 การศึกษาเรื่องเกี่ยวกับสถาบันการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์หรือ

ประชาสังคม (civil society) นโยบายสาธารณะ กฎหมายมหาชน และการปกครองท้องถิ่น ล้วนต้องอาศัยหลักการและแนวคิดต่าง ๆ จากการศึกษาเรื่องรัฐเป็นพื้นฐานทั้งสิ้น

บทบาทและความสำคัญของรัฐมีวิวัฒนาการที่ยาวนานตั้งแต่ยุคกรีกและโรมัน แต่รัฐสมัยใหม่ได้เริ่มต้นขึ้นในยุโรปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 ภายใต้การขับเคลื่อนของระบบทุนนิยม (Giddens, 1990, p. 62, อ้างถึงใน อนุสรณ์ ถิมมณี, 2542, หน้า 1)

บทบาทของรัฐมีความแตกต่างกันไปตามแต่เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ บางประเทศรัฐมีบทบาทในการควบคุมสังคมสูงมาก บดบังบทบาทของสถาบันทางการเมืองและสังคมอื่น ๆ อย่างสิ้นเชิง แต่ในสังคมที่กระแสแนวคิดของทุนนิยมเสรีได้รับการยอมรับสูง บทบาทของรัฐในสังคมนั้นก็ลดน้อยลง นอกจากนี้วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศก็มีส่วนในการกำหนดบทบาทของรัฐด้วยเช่นกัน เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีประวัติศาสตร์ของการกำเนิดรัฐชาติสมัยใหม่จากประชาสังคมซึ่งมีความหลากหลายทั้งเชื้อชาติภาษา และวัฒนธรรม จึงเป็นรากฐานที่มาของการปกครองตนเองและไม่ยอมรับการครอบงำของรัฐบาลกลาง

แม้ว่าทฤษฎีและแนวความคิดในการศึกษาบทบาทและความสำคัญของรัฐ จะมีความแตกต่างหลากหลายอย่างมากในทางทฤษฎีแต่อาจสรุปแนวคิดสำคัญได้เป็น 2 กลุ่มคือ

1. กลุ่มที่เน้นบทบาทและความสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยมหรือเสรีนิยมประชาธิปไตย (liberal democracy)

กลุ่มนี้ให้ความสำคัญอยู่กับระบบเศรษฐกิจที่เป็นการแข่งขันกันอย่างเสรีภายใต้ระบบกลไกตลาด (price mechanism) ตามแนวคิดของอาดัม สมิท (Adam Smith) ซึ่งเชื่อว่าจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรทางสังคมที่มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ระบบเศรษฐกิจเช่นนี้รัฐควรเข้ามาแทรกแซงสังคมหรือระบบการเมืองให้น้อยที่สุด ควรทำเฉพาะเรื่องที่เป็นจำเป็น เช่น การป้องกันประเทศ การควบคุมและบังคับใช้

กฎหมายและการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการนำไปสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

2. กลุ่มที่เน้นบทบาทและความสำคัญของรัฐหรือรัฐนิยม (statist model)

กลุ่มนี้เห็นว่าบทบาทของรัฐต่อสังคมนั้นยังคงมีความจำเป็น เนื่องจากระบบเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้น โดยเนื้อแท้เป็นการครอบงำของกลุ่มนายทุนโดยอาศัยเงื่อนไขในการแสวงหาอำนาจและการควบคุมทางสังคมเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองซึ่งผ่านการรับรองโดยกติกาทางการเมืองให้เกิดความชอบธรรมเชิงอำนาจเท่านั้น ดังนั้นรัฐจึงเป็นเสมือนกรรมการหรือผู้ควบคุมมิให้มีการใช้อำนาจไปโดยมิชอบและยังเป็นหลักประกันความยุติธรรมทางสังคมให้กับประชาชนส่วนใหญ่อีกด้วย นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการส่วนหนึ่งยอมรับว่าสถานะและบทบาทของรัฐสมัยใหม่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในดินแดนของตนและเป็นผู้มีสิทธิอำนาจเหนือสุดในการบังคับใช้กฎหมายทั้งปวง (Dunlevy, & O'Leary, 1987, pp. 1-4, อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลีम्मณี, 2542, หน้า 30)

หลักการและแนวคิดในเรื่องการยอมรับบทบาทของรัฐในลักษณะนี้เอง ทำให้สถานะของรัฐหรือรัฐบาลในฐานะตัวแทนอันชอบธรรมและสูงสุดของ “ชาติ” จึงมีสถานะเหนือกว่าอำนาจอื่น ๆ

อำนาจภายในรัฐ

อำนาจภายในรัฐหรืออำนาจอธิปไตย แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจฝ่ายบริหาร และอำนาจฝ่ายตุลาการ

1. อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

คือ อำนาจในการตรากฎหมาย และตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ นอกจากนี้ยังครอบคลุมไปถึงสภาท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการตรากฎหมายท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

2. อำนาจฝ่ายบริหาร

คืออำนาจที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ใช้อำนาจนี้ คือ รัฐบาลซึ่งจะกระทำโดยผ่านกลไกหรือเครื่องมืออัน ได้แก่ ระบบราชการ (bureaucracy) นั้นเอง นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงอำนาจทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

ระบบราชการในแต่ละประเทศมีการจัดรูปแบบและโครงสร้างที่แตกต่างกันออกไป ตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แต่โดยทั่วไปแล้วอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ระบบบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง โครงสร้างในส่วนที่เป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดิน มีหน้าที่กำหนดนโยบายและรวมถึงการรับนโยบายจากรัฐบาลและสั่งการไปยังหน่วยปฏิบัติการต่างๆ ตามสายการบังคับบัญชา รวมถึงการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่อยู่ในความควบคุมด้วย โดยทั่วไประบบบริหารราชการส่วนกลางได้แก่ กระทรวง ทบวง และ กรม ตลอดจนหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง โครงสร้างส่วนที่เป็นผู้ปฏิบัติตามแนวทาง นโยบายหรือตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้นำเอาบริการสาธารณะต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้ถึงประชาชน โดยทั่วไปหน่วยงานส่วนภูมิภาคจะอยู่ภายใต้สังกัดหรือการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลาง

ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง โครงสร้างในส่วนที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อจัดทำภารกิจในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการของการปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีพนักงาน เจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากรเป็นของตนเอง

การจัดแบ่งระบบบริหารราชการออกเป็น 3 ลักษณะดังกล่าว แต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไป เช่น บางประเทศมีการจัดระบบราชการครบทั้ง 3 ลักษณะ คือ มีระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ส่วนในบางประเทศมีเพียง 2 ลักษณะ คือ ระบบบริหารราชการส่วนกลางและระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ความแตกต่างของการจัดระบบบริหารราชการของแต่ละประเทศอยู่ที่การมีหรือไม่มีระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค บางประเทศมีความเห็นว่าการมีตัวแทนของรัฐบาลกลางในการทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดทำภารกิจบางประเภท ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น ภารกิจด้านความมั่นคง และภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือภารกิจที่ต้องใช้งบประมาณและเทคโนโลยีระดับสูง แต่บางประเทศกลับคิดว่าระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีความจำเป็น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถดำเนินการจัดทำภารกิจทั้งหลายได้ด้วยตนเองไม่จำเป็นต้องมีระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เกิดความซ้ำซ้อนอีก

ส่วนเรื่องการกำกับดูแล รัฐบาลกลางก็เพียงกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ทั่วไปไม่ลงไปควบคุมในรายละเอียด กรณีที่มีปัญหาในทางปฏิบัติก็จะใช้องค์กรฝ่ายตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดแทนหน่วยงานส่วนกลางหรือภูมิภาค รัฐบาลในระบบเช่นนี้ ได้มอบหมายงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการที่เป็นบริการสาธารณะเกือบทั้งหมด ส่วนรัฐบาลกลางคงไว้เฉพาะภารกิจที่สำคัญ เช่น ด้านความมั่นคงของประเทศและการทหาร ด้านเศรษฐกิจ ด้านการทูต และด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศที่สำคัญเท่านั้น

3. อำนาจฝ่ายตุลาการ คือ อำนาจในการพิจารณาและตัดสินคดีต่าง ๆ ผู้ใช้อำนาจนี้คือ ศาลซึ่งมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของฝ่ายตุลาการ

เพื่อให้เกิดระบบการคานอำนาจ (check and balance) และเกิดความยุติธรรมกับประชาชน

รูปแบบการใช้อำนาจในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ในกระบวนการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศต่างๆ มักปรากฏการใช้อำนาจอยู่ 3 ลักษณะ คือ การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจทางการบริหารทั้ง 3 ลักษณะมีหลักการที่แตกต่างกัน รวมถึงเงื่อนไขความเหมาะสมในการใช้อำนาจที่แตกต่างกันออกไปด้วย

การใช้อำนาจทั้ง 3 ลักษณะ มีข้อดีและข้อเสียในการใช้แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะของภารกิจและความพร้อมของทั้งผู้ที่จะใช้อำนาจ ตลอดจนความต้องการของประชาชนเป็นประการสำคัญ

1. การรวมอำนาจ (centralization)

หมายถึงการกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทางการบริหารในเรื่องสำคัญทั้งหมด หรือเกือบทั้งหมด รวมศูนย์อยู่กับผู้มีอำนาจสูงสุดเพียงคนเดียว หรือหน่วยงานเดียว ตัวอย่างของระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ ได้แก่ ระบบการบริหารงานของกระทรวง หรือกรม ซึ่งเป็นระบบบริหารราชการส่วนกลาง หน่วยงานในระดับปฏิบัติจะต้องขออนุญาต อนุมัติ หรือรายงานตรงต่อผู้มีอำนาจ ตามสายการบังคับบัญชาจนถึงผู้บริหารระดับสูงสุดเพื่อทราบหรือวินิจฉัยสั่งการ

ข้อดีของการใช้อำนาจในลักษณะนี้ก็คือ มีความเป็นเอกภาพทางการบริหาร รวมถึงรวดเร็วในการตัดสินใจในบางกรณี แต่ข้อเสียก็คือค่อนข้างมีลักษณะเผด็จการรวมถึงอาจไม่มีความรอบคอบเพียงพออาจนำไปสู่การวินิจฉัยสั่งการที่ผิดพลาดและไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา นอกจากนี้ยังอาจก่อให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายได้โดยง่าย อย่างไรก็ตามการรวมอำนาจมีความจำเป็นในบางภารกิจหรือบางสถานการณ์ เช่น ในภารกิจด้านความมั่นคงของประเทศหรือการแก้ปัญหา

บางอย่างในสถานการณ์ฉุกเฉิน การรวมอำนาจอาจทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วทันเหตุการณ์ในระดับชาติ การรวมอำนาจบางอย่างเอาไว้มีผลต่อความรู้สึกถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น อำนาจอธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจทางทหาร ซึ่งควรจะต้องรวมศูนย์เพื่อให้เกิดความมีเอกภาพและบูรณภาพเหนือดินแดน

โดยสรุปการรวมอำนาจเหมาะสมกับการใช้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง หรือการรวมศูนย์จิตใจของคนในชาติ แต่ไม่ควรใช้กับเรื่องที่เป็นรายละเอียดหรือเรื่องที่อยู่ในทางปฏิบัติต้องใช้ความยืดหยุ่นหรือมีลักษณะเฉพาะค่อนข้างสูง เช่นการแก้ปัญหาของชุมชนแต่ละแห่ง การรวมอำนาจจะก่อให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในการตัดสินใจ

2. การแบ่งอำนาจ (deconcentration)

หมายถึง การแบ่งอำนาจหน้าที่ทางการบริหารบางส่วนให้กับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตนเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้สะดวก รวดเร็ว เพื่อให้การบริการประชาชนมีความคล่องตัวขึ้นแต่ยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัด

3. การกระจายอำนาจ (decentralization)

หมายถึง การมอบหมายให้หน่วยงานในระดับรองลงไปมีอำนาจในการตัดสินใจหรือดำเนินการใด ๆ ได้ด้วยตนเองตามความจำเป็นและความเหมาะสม โดยไม่ต้องรอการอนุมัติหรือตัดสินใจจากหน่วยเหนือตลอดจนมีอิสระในการดำเนินการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีความรับผิดชอบในผลขั้นสุดท้ายของการตัดสินใจหรือดำเนินการนั้น

การกระจายอำนาจมีความสำคัญและความจำเป็นในการบริหารงานทุกระดับ เนื่องจากก่อให้เกิดความคล่องตัวในการตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ในขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้ได้ใช้ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่

การกระจายอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ตลอดจนริเริ่มแผนงาน โครงการต่าง ๆ ได้ตรงกับความต้องการจำเป็นและความต้องการของผู้รับบริการ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการทางการบริหารและประการสำคัญคือแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย

ในบริบทของการปกครองท้องถิ่นนั้นการกระจายอำนาจการปกครองมีความหมายถึงความเป็นอิสระของราชการบังคับบัญชาไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคโดยผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในการศึกษาการปกครองท้องถิ่นนั้น แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป การกระจายอำนาจทางการบริหารมีความเกี่ยวข้องและมีความหมายใกล้เคียงกันกับการปกครองตนเองอย่างมาก

การกระจายอำนาจ แม้ว่าจะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างมากก็ตาม แต่การดำเนินการก็ต้องเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ที่ดีและเหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละท้องถิ่นจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน หากการกระจายอำนาจไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เหมาะสมแล้วการบริหารจัดการอาจประสบความล้มเหลวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน

3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้

3.1.1 ความต้องการของผู้ที่จะรับมอบอำนาจตลอดจนความจำเป็นในการรับมอบอำนาจ

3.1.2 ความพร้อมของผู้รับมอบอำนาจและขีดความสามารถในการบริหารจัดการ

3.1.3 ความคุ้มค่าของการดำเนินการ

3.1.4 ผลกระทบอื่น ๆ เช่น ความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์

จากหลักเกณฑ์ของการกระจายอำนาจดังที่ได้นำเสนอไปข้างต้น จะเห็นว่า การกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้องไม่จำเป็นต้องเป็นไปในลักษณะเดียวกัน หากแต่ควรต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมกับแต่

ละท้องถิ่นในการรับการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เนื่องจากว่าภารกิจบางอย่างท้องถิ่นหนึ่งอาจมีปัญหา ความจำเป็นหรือมีความต้องการอย่างหนึ่งในขณะที่บางท้องถิ่นไม่มีปัญหาเช่นนั้น จึงไม่มีความจำเป็นและไม่มีความต้องการ

ส่วนประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันมากในเรื่องของการกระจายอำนาจ คือ เรื่องความพร้อมของผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสำคัญ การกระจายอำนาจไปโดยที่ผู้รับมอบอำนาจไม่มีความพร้อมในการที่จะประสบความสำเร็จมีอยู่สูงมากซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม ความพร้อมในการรับมอบอำนาจ ประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ เช่น ความรู้ ความเข้าใจของประชาชน งบประมาณ บุคลากรและผู้บริหาร เป็นต้น

นอกจากนี้เรื่องความคุ้มค่าของการจัดทำภารกิจก็เป็นเรื่องสำคัญอย่างมากเนื่องจากในหลักการบริการสาธารณะโดยทั่วไปแล้ว การคิดต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะนับเป็นเรื่องจำเป็นในการพิจารณาตัดสินใจเชิงนโยบาย ส่วนผลกระทบอื่น ๆ ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป เมื่อพิจารณาในแง่การปกครองท้องถิ่นในเรื่องการกระจายอำนาจแล้ว ควรกล่าวถึงลักษณะของภารกิจหรือบริการสาธารณะที่ควรกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายใต้หลักของความเป็นอิสระและการปกครองตนเอง

3.2 ประเภทของภารกิจที่ควรกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น

แนวทางในการวิเคราะห์ปัญหานี้ควรพิจารณาควบคู่กับการพิจารณาเรื่องการรวมอำนาจ ภารกิจที่จำเป็นต้องรวมอำนาจเท่านั้นที่ควรสงวนไว้ให้เป็นภารกิจของรัฐบาลกลาง นอกเหนือจากสิ่งเหล่านี้แล้วควรกระจายไปให้กับท้องถิ่นที่มีความพร้อมเป็นผู้ดำเนินการทั้งสิ้น เราอาจพิจารณาประเภทของภารกิจที่ควรกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นที่มีความพร้อมดำเนินการได้ใน 7 ลักษณะด้วยกัน คือ (รศสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2546, หน้า 53 – 54)

3.2.1 การบริการสาธารณะที่เป็นการสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น ประปา ตลาด ท่าเรือ สถานีขนส่ง ฯลฯ

3.2.2 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในท้องถิ่น

3.2.3 การจัดสวัสดิการสังคมและการประชาสงเคราะห์

3.2.4 การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2.5 การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.2.6 การอำนวยความสะดวกและบริการประชาชน

3.2.7 การพัฒนาท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในการจัดทำภารกิจทั้ง 7 ลักษณะ ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของการกระจายอำนาจที่เหมาะสมดังที่ได้กล่าวมาแล้วจึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นไป ในลักษณะของการกระจายอำนาจเป็นด้านหลักก็ตาม แต่เนื่องจากระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้ระบบของความเป็นรัฐชาติซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องของความเป็นเอกภาพและบูรณภาพแห่งดินแดน ดังนั้นการควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นระบบย่อยของรัฐชาติจึงยังคงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง

ในปัจจุบันนี้วงวิชาการนิยมใช้คำว่า “กำกับดูแล” แทนคำว่า “ควบคุมดูแล” ซึ่งความหมายที่แท้จริงก็คือ รัฐจะต้องปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างเป็นอิสระ หน้าที่ของรัฐก็คือดูแลอย่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเมิดกฎหมายหรือสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน หรือประเทศชาติ โดยส่วนรวมเท่านั้น อุปมาดั่งกรรมการตัดสินการแข่งขันฟุตบอลกรรมการไม่มีสิทธิ์เข้าไปก้าวก่ายการวางแผน หรือการเล่นของนักฟุตบอลและต้องปล่อยให้ เป็นไปอย่างอิสระตราบเท่าที่ยังไม่มีการละเมิดกติกาการแข่งขัน แต่เมื่อใดนักฟุตบอลละเมิดกติกากรรมการจะต้องปฏิบัติตามกฎกล่าวคือให้เตะลูกโทษ ให้ใบเหลือง หรือใบแดง ตามแต่ความร้ายแรงของการละเมิดกติกานั้น

หน้าที่หลักของรัฐต่อระบบการการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีกประการหนึ่งก็คือ การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือให้สามารถปฏิบัติภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ไม่ว่าจะในรูปแบบของงบประมาณ เงินอุดหนุน หรือความรู้ทางวิชาการที่จำเป็นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ

จากหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้เห็นแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ควรได้ศึกษาแนวคิดในการจัดระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ที่สำคัญเพื่อให้เห็นว่าจากหลักการและแนวความคิดที่ได้รับการยอมรับร่วมกันนั้น ในขั้นของการปฏิบัติประเทศต่างๆ ได้นำหลักการและแนวคิดไปใช้กับการจัดระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศอย่างไร ทั้งนี้จะพิจารณาเป็นกรณีศึกษาเพียง 4 ประเทศคือ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้เท่านั้น

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่เป็นผู้นำของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประเทศหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีหลักการปกครองที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในทุกระดับ ในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการจัดรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายตามสภาพแวดล้อมและที่สำคัญคือเป็นไปตามความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นรัฐบาลระดับต่างๆ เพียงตรากฎหมายรับรองสิทธิขององค์กรที่จัดตั้งตามความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นเท่านั้น แสดงให้เห็นถึงหลักการของความเป็นอิสระและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

1.การจัดระบบการปกครอง

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (federal state) ประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ จำนวน 50 มลรัฐ และจัดการปกครองออกเป็น 3 ระดับคือ

1.1 การปกครองส่วนกลางหรือรัฐบาลกลาง (federal government)

ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด มีอำนาจหน้าที่บริหารประเทศตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เช่นในเรื่องเกี่ยวกับการทหารหรือความมั่นคงของประเทศ เรื่องเศรษฐกิจหรือเรื่องเกี่ยวกับการต่างประเทศ เป็นต้น

ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภา (House of Senate) จำนวน 100 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมลรัฐละ 2 คน และสภาผู้แทนราษฎร (House of Common) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจากแต่ละมลรัฐจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของมลรัฐนั้นๆ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ออกกฎหมายและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายตุลาการได้แก่ศาลสูง (Supreme Court) หัวหน้าศาลสูงมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีทำหน้าที่ตัดสินคดีที่มาจากศาลอุทธรณ์หรือตัดสินกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจระหว่างรัฐต่างๆ หรือรัฐต่างๆ กับรัฐบาลกลาง

1.2 การปกครองระดับมลรัฐ (state government)

การปกครองระดับมลรัฐเป็นการปกครองระดับท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเองค่อนข้างมาก แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญของตนเองซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไปขึ้นอยู่กับว่าแต่ละมลรัฐต้องการจะกำหนดรูปแบบและความสัมพันธ์ทางการปกครองในมลรัฐของตนอย่างไร

การปกครองระดับมลรัฐแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ส่วนคืออำนาจฝ่ายบริหาร อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง หัวหน้าฝ่ายบริหารคือผู้ว่าการมลรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตมลรัฐนั้น เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน

1.3. การปกครองระดับท้องถิ่น (local government)

การปกครองระดับท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เป็นส่วนย่อยของมลรัฐซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายกันออกไปในแต่ละมลรัฐ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ รัฐบาลระดับมลรัฐจะทำหน้าที่ออกกฎหมายรับรองสถานภาพของรูปแบบการปกครองนั้นๆ เพื่อให้มีผลทางกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตามความต้องการของประชาชน

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นส่วนย่อยของมลรัฐได้แก่

1.3.1 ซิตีหรือมิวนิซิพอล (city or municipal)

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยย่อยของมลรัฐซึ่งมีแหล่งที่มาในฐานะชุมชนดั้งเดิม มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับประชาชนในเขตพื้นที่นั้นในรูปแบบคล้ายกับเทศบาล โครงสร้างและอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายซึ่งออกโดยมลรัฐทั้งนี้ เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มลรัฐเพียงตรากฎหมายที่เรียกว่า "กฎบัตร" (charter) เพื่อรับรองสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ซิตีหรือมิวนิซิพอลแต่ละแห่งจะมี "กฎบัตร" เฉพาะที่จะกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของตนเอง

การบริหารงานของซิตีหรือมิวนิซิพอลนิยมใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี-สภามากที่สุด (ร้อยละ 53) รองลงมาคือรูปแบบสภา - ผู้จัดการ (ร้อยละ 38) นอกนั้นเป็นแบบอื่นๆ เช่น คณะกรรมการหรือที่ประชุมเมือง เป็นต้น

1.3.2 เคาน์ตี (county)

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยย่อยของมลรัฐซึ่งมีแหล่งที่มาจากความต้องการของมลรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในกิจการต่างๆ ของมลรัฐหรือหนึ่งเป็นสาขาย่อยของมลรัฐนั่นเอง ดังนั้นจึงมีวัตถุประสงค์หรือการก่อตั้งแตกต่างจากซิตีหรือมิวนิซิพอลตรงที่อาจไม่ได้เกิดขึ้นจากการริเริ่มของประชาชน แต่ก็มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกันจัดตั้งได้ทั้งในเขตเมืองและชนบท

เคาน์ตี มีขนาดและประชากรไม่แน่นอนอาจมีขนาดเล็กมีประชากรน้อยหรืออาจเป็นชุมชนขนาดใหญ่ก็ได้ เช่น เคาน์ตีเลิฟวิง (Loving county) ในรัฐเท็กซัส มีประชากรเพียง 67 คนในขณะที่เคาน์ตี ลอส แองเจลีส (Los Angeles county) ในรัฐแคลิฟอร์เนียมีประชากรอยู่อาศัยกว่า 9,519,338 คน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546 หน้า 321)

การบริหารเคาน์ตี โดยทั่วไปประกอบด้วยคณะกรรมการ 3-5 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีวาระคราวละ 4 ปี นอกจากนั้นประชาชนในเคาน์ตียังเลือกตั้งตำแหน่งอื่นๆเช่นผู้ตรวจสอบบัญชี ทนายความ เจ้าหน้าที่การคลัง เป็นต้น ในการบริหารงาน คณะกรรมการเคาน์ตีอาจแต่งตั้งหรือว่าจ้างผู้บริหารหรือผู้จัดการแลเจ้าหน้าที่แผนกต่างๆมาดำเนินการเกี่ยวกับงานประจำหรือภารกิจต่างๆของเคาน์ตีก็ได้

1.3.3 ทาวน์และทาวน์ชิพ (town and township)

เป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตีซึ่งถือเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเล็กๆเดิมการปกครองแบบนี้เป็นประชาธิปไตยทางตรงคือสมาชิกของเมืองจะมาประชุมปรึกษาหารือกันและดำเนินการในกิจการต่างๆของเมืองที่เรียกว่าการประชุมเมือง (town meeting) ต่อมาเมืองได้ขยายตัวขึ้นจึงปรับปรุงรูปแบบเป็นการให้ประชาชนเลือกตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานจำนวน 3-7 คนแล้วให้ทำหน้าที่ในการว่าจ้างและควบคุมผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากการแต่งตั้งหรือว่าจ้าง

1.3.4 เขตพิเศษ (special district)

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งหน่วยงานอื่นๆไม่มีความชำนาญหรือทำไม่ได้หรือไม่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเช่นเขตเฝ้าระวังภัยพิบัติจากพายุประจำถิ่น เขตอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม เขตควบคุมไฟฟ้า เป็นต้น

การบริหารเขตพิเศษเริ่มจากประชาชนลงประชามติจัดตั้งแล้วให้มลรัฐดำเนินการประกาศรับรองและออกกฎบัตร การบริหารอาจมีการจ้างคณะกรรมการและบุคลากรขึ้นมาบริหารจัดการโดยประชาชนในเขตนั้นต้องเสียภาษีสำหรับบริการของเขตพิเศษดังกล่าวด้วย

1.3.5 เขตโรงเรียน (school district)

ถือเป็นเขตพิเศษประเภทหนึ่งซึ่งมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับเรื่องการจัดการศึกษาเช่นเรื่องหลักสูตร การเรียนการสอน การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน จำนวนครูเป็นต้น เขตโรงเรียนบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งประชาชนเลือกจำนวน 5-7 คนทำหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบายและควบคุมหัวหน้าสำนักงานการศึกษาหรือโรงเรียนในเขตให้ปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการ

2. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ตลอดจนความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น กรณีเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง มีลักษณะความเป็นเมืองซึ่งมีปัญหาซับซ้อนก็ใช้รูปแบบขององค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับความจำเป็น เช่นอาจใช้รูปแบบเคาน์ตี ซึ่งอาจแบ่งเป็นเคาน์ตีในเขตเมืองและเคาน์ตีในเขตชนบทซึ่งอาจมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามความจำเป็นของท้องถิ่น หรืออาจใช้รูปแบบของซิตีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่หลายอย่าง (general purpose) และมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่าเคาน์ตี ในทางตรงกันข้ามประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทำหน้าที่เฉพาะเพียงอย่างเดียวที่ประชาชนเห็นว่ามีความสำคัญสูงสุดต่อชีวิตและความเป็นอยู่เช่นด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกามีความหลากหลายตามความต้องการของประชาชน ตลอดจนอาจเปลี่ยนแปลงรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความจำเป็นเมื่อสภาพความจำเป็นของท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป

3. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความเป็นอิสระกับประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก รัฐบาลกลางให้ความเป็นอิสระกับมลรัฐต่างๆปกครองตนเองอย่างเต็มที่เช่นให้อำนาจแต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ซึ่งทำให้สามารถกำหนดหลักการและโครงสร้างทางการปกครองของตนเองได้ไม่ถูกจำกัดและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป

เพียงแต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ ในขณะที่เดียวกันระบบการปกครองภายในมลรัฐก็ให้อิสระกับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถกำหนดหลักการและรูปแบบการปกครองตนเองได้อย่างอิสระโดยไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐภายใต้กฎหมายแห่งรัฐที่เรียกว่า **The Home Rule Charter** ซึ่งมีสาระสำคัญคือให้สิทธิแก่ประชาชนในมลรัฐต่างๆเลือกรูปแบบและวิธีการบริหารท้องถิ่นของตนเองได้

ในระดับมลรัฐมีกฎหมายกลางที่เรียกว่า **General Charters** ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักการและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองตนเองของท้องถิ่นต่างๆภายในมลรัฐซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานกลาง ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่จะตกลงกันเอง โดยมลรัฐจะเป็นผู้ออกกฎบัตร(Charter) รับรองสถานะตามกฎหมาย ตลอดจนให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

2. ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งซึ่งนับว่ามีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและระบบกฎหมายที่มีความก้าวหน้าและถือเป็นประเทศต้นแบบได้ประเทศหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับหลักการให้ความเป็นอิสระกับท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก

1. การจัดระบบการปกครอง

ประเทศฝรั่งเศสแบ่งระบบการปกครองออกเป็น 3 ส่วนคือ การปกครองส่วนกลางซึ่งประกอบด้วยกระทรวงและหน่วยงานต่างๆที่เป็นหน่วยงานส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาคได้แก่ภาคและจังหวัด และการปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่เทศบาล (commune) และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งได้แก่นครปารีส ลียงส์ (Lyon) และมาร์เซย์ (Marseille)

1.1 การปกครองส่วนกลาง

ประกอบด้วยประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่เป็นประมุขของรัฐและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีใน

ฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆตามคำแนะนำของ นายกรัฐมนตรี

1.2 การปกครองส่วนภูมิภาค

ประกอบด้วย ภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการภาคและจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางและเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการประสานงานและบังคับบัญชาส่วนราชการต่างๆที่รัฐบาลกลางส่งไปปฏิบัติราชการในจังหวัดต่างๆทั่วประเทศตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กรณีเห็นว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไม่ถูกต้องให้ดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัย ส่วนผู้ว่าราชการภาคก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของภาคทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานด้านการพัฒนา การประสานแผน การศึกษาและวิจัยที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

1.3 การปกครองส่วนท้องถิ่น

แบ่งออกเป็น 4 ลักษณะคือ

1.3.1 เทศบาล (commune)

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีจำนวนมากที่สุดถึง 36,580 แห่ง และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล (ปี พ.ศ. 2546) ในจำนวนนี้กว่าร้อยละ 90 เป็นเทศบาลขนาดเล็กในเขตพื้นที่ชนบท ซึ่งมีประชากรต่ำกว่า 1,500 คน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546. หน้า 107) แม้ว่าเทศบาลส่วนใหญ่จะประสบปัญหาประสิทธิภาพทางการบริหารและไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในเชิงงบประมาณซึ่งส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะก็ตาม แต่เทศบาลถือได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นและมีผลด้านความรู้สึกและวัฒนธรรมของประชาชนอย่างมาก

1.3.2 จังหวัด (Departement)

ในยุคหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีวัตถุประสงค์จะให้หน่วยควบคุมท้องถิ่นเพื่อเป็นการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง ต่อมาหลังปี ค.ศ.1980 พื้นที่จังหวัดได้ถูก

กำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซ้อนไปกับจังหวัดที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเดิมและได้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการถ่ายโอนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กับสภาจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตจังหวัดจึงอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือสภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งตามเขตที่เรียกว่ากิ่งต๊อง (canton) เขตละ 1 คน สภาจังหวัดกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารจังหวัดหรือหน้าที่อื่นที่เห็นว่ามีความจำเป็นต่อผลประโยชน์ของจังหวัดโดยมีประธานสภาจังหวัดซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เพียงการกำกับดูแลสภาจังหวัดให้บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

1.3.3 ภาค (Region)

ภาคเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ต้องการจัดตั้งเขตการปกครองขนาดใหญ่เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและประสานงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใต้แผนพัฒนาระดับภาคของรัฐบาล

ภาคประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วนด้วยกันคือ

1.3.3.1 สภาภาค

ประกอบด้วยสมาชิกสภาภาคซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากจังหวัดต่างๆที่อยู่ในเขตการปกครองของภาคนั้นๆมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี มีหน้าที่ด้านการกำหนดยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับภาคให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติโดยกระบวนการที่เน้นการมีส่วนร่วมและการประสานแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆในภาคนั้น นอกจากนั้นยังมีหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาในส่วนของภาคด้วย ในขณะที่เดียวกันภาคเป็นหน่วยทางการบริหารโดยมีประธานสภาภาคเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

1.3.3.2 คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม

ประกอบด้วยสมาชิก 40-110 คนประกอบด้วยสมาชิก 4 กลุ่มคือตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตัวแทนสหภาพแรงงาน ตัวแทนองค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาคและผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคในด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

1.3.3.3 องค์กรฝ่ายบริหารภาค

เป็นหน่วยทางการบริหารขนาดใหญ่ซึ่งมีประธานสภาภาคที่มาจาก การเลือกของสมาชิกสภาภาคเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ลักษณะงานส่วนใหญ่จะเน้นหนักด้านด้านการบริหารจัดการ ด้านการวางแผนและการประสานแผนกับหน่วยงานตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในเขตความรับผิดชอบของภาค

2. ความเป็นอิสระและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศฝรั่งเศสให้อิสระกับประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก โดยจะเห็นได้ว่าประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองทุกระดับตั้งแต่ระดับฐานรากคือเทศบาล ระดับจังหวัด ระดับภาคและระดับประเทศ แม้ว่ารัฐบาลจะมีระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคคือผู้ว่าราชการภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแล แต่ก็เพียงการกำกับดูแลภายหลัง (posteriori) ซึ่งเป็นเรื่องของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและประโยชน์ของท้องถิ่น โดยกลไกศาลปกครอง มิใช่เป็นการควบคุมหรือแทรกแซงกระบวนการคิดหรือการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

3. ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งของเอเชียที่ได้มีการพัฒนาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสากล แม้ว่าจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการ โดยสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ชนะสงครามและกำหนดให้ญี่ปุ่นต้องปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยคณะยึดครองในปี ค.ศ.1947 ก็ตาม

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1947 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของผู้ปุ่นที่มีการกำหนดหลักการที่ว่าด้วย ความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในมาตรา 92 ถึงมาตรา 95 นอกจากนั้นยังมีกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งคือ **กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law)** ซึ่งได้วางแนวทางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในแง่ภารกิจ งบประมาณและการบริหารงานบุคคลตลอดจนกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางให้มีความเหมาะสมตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

1. การจัดระบบการปกครอง

ญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วนคือ

1.1 การปกครองส่วนกลาง

ประกอบด้วยส่วนราชการอันได้แก่กระทรวงและหน่วยงานต่างๆซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น

แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1.2.1 รูปแบบทั่วไป ได้แก่จังหวัดและเทศบาล

1.2.2 รูปแบบพิเศษ แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบคือ

1.2.2.1 เขตพิเศษ (special ward/Ku)

1.2.2.2 สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(cooperative of local authorities/Jimu –Kumiai)

1.2.2.3 เขตทรัพย์สิน (property wards)

1.2.2.4 บรรษัทพัฒนาท้องถิ่น (local development cooperation)

2. โครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย สภา กับฝ่ายบริหาร สภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

โดยตรงของประชาชน ซึ่งมีจำนวนแตกต่างกันตามประเภทของสภาและขนาดของท้องถิ่นดังนี้

- 1) สภาจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกระหว่าง 40 -120 คน
- 2) สภาเทศบาลนครจะมีจำนวนสมาชิกระหว่าง 30 -100 คน
- 3) สภาเทศบาลเมืองและสภาเทศบาลหมู่บ้านจะมีจำนวนสมาชิกระหว่าง 12 – 30 คน

ส่วนฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ในระดับเทศบาลเรียกว่านายกเทศมนตรี ทั้งสองระดับมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารแต่ละระดับอาจแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรีมาช่วยปฏิบัติงานได้

3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมต่างๆที่เป็นความจำเป็นของท้องถิ่น ตลอดจนดำเนินการจัดทำภารกิจเชิงนโยบายซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลอีกด้วย

4. ความเป็นอิสระและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการสากล กล่าวคือให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติของการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว ความสัมพันธ์ด้านหลักคือการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณหรือคำแนะนำทางด้านวิชาการหรือเทคนิคหรือการมอบหมายนโยบายที่เป็นภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อีกประการหนึ่งการควบคุมการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเช่นศาล เป็นหลักการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับมากกว่าในยุคปัจจุบัน

3. สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศในเอเชียที่มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นมาไม่นานนักใกล้เคียงกับประเทศไทย แม้ว่ารัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีจะมีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับการปกครองเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ปี ค.ศ.1949 แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศไม่ราบรื่นอันเนื่องจากการทำสงครามแบ่งแยกเป็นสาธารณรัฐเกาหลีเหนือ – ใต้ ตลอดจนการปกครองประเทศแบบเผด็จการสมัยประธานาธิบดี ปาค จุง ฮี ซึ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองด้วยการรวมอำนาจและการพัฒนาเศรษฐกิจ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองตนเองของท้องถิ่นจึงไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก จนกระทั่งถึงปีค.ศ.1995 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ครั้งสำคัญให้มีเนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตยและสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากล โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและความป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

1. การจัดระบบการปกครอง

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐเดี่ยวไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ระดับคือ

1.1 การปกครองส่วนกลาง

มีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร กระทรวง ทบวง หน่วยงานและองค์กรอิสระต่างๆ ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในส่วนที่เป็นนโยบายของชาติ ตลอดจนควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดทำนองเดียวกับประเทศอื่นๆ โดยทั่วไป

1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลีแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบคือ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ

1.2.1 รูปแบบทั่วไปอาจแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ

1.2.1.1 ระดับบน

ได้แก่จังหวัด (province/Do) และมหานคร (metropolitan) ระดับจังหวัดมี 9 จังหวัด ได้แก่ จังหวัด Kyonggi, Kangwon, Chungchogbuk, Chungchongnam, Chollabuk, Chollanam, Kyongsangbuk, Kyongsangnamc และจังหวัด Cheju ส่วนมหานครมี 6 แห่ง ได้แก่ Pusan, Taegu, Inchon, Kwangju, Taejon และ Ulsan

1.2.1.2 ระดับล่าง

ได้แก่เมือง (city) และKun (county)

เมืองและKun มีสาขาย่อยคือ Dong (หมู่บ้านในเขตเมือง) และ Eup (หมู่บ้านในเขตชนบท)

1.2.2 รูปแบบพิเศษ

เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีเพียงแห่งเดียวคือกรุงโซล (Seoul Special Metropolitan) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นในเขตนครหลวงทำนองเดียวกันกับกรุงเทพมหานครในประเทศไทย ภายในเขตกรุงโซลแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับ คือ กรุงโซลและเขตการปกครองต่างๆ (Ku) จำนวน 25 เขต (คล้ายกับเขตซึ่งเป็นหน่วยย่อยของกรุงเทพมหานคร)

2. โครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้รูปแบบสภาและฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หัวหน้าฝ่ายบริหารมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น หัวหน้าฝ่ายบริหารระดับจังหวัดและมหานครเรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) หัวหน้าฝ่ายบริหารระดับเมืองเรียกว่านายกเทศมนตรี (Mayer)

อำนาจหน้าที่ของสภาคือการทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และเป็นตัวแทนของประชาชนในการเสนอแนะต่างๆที่เป็นปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชน ส่วนอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหารกิจการการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

รับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติและเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการปฏิบัติ นโยบายที่รัฐบาลมอบหมายและมีผลกระทบต่อท้องถิ่น

3. การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายที่กำหนดภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้แก่กฎหมาย Local Autonomy ค.ศ.1949 แก้ไขเพิ่มเติมถึงค.ศ.1995 ซึ่งสรุปสาระสำคัญคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับอาจทำภารกิจได้ตาม ความจำเป็นและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ภายใต้ ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจซึ่งแต่ละระดับทำหน้าที่ได้แตกต่างกัน

4. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานภายใต้ ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของตนแต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลกลางก็ยังคงมีอำนาจใน การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ดำเนินการใดๆที่มีขอบด้วย กฎหมายและเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงมี การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

4.1 การให้คำปรึกษาแนะนำและให้การสนับสนุนด้านงบประมาณตามความจำเป็นตลอดจนการสนับสนุนแนะนำด้านเทคนิค

4.2 การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะคือ

4.2.1 การตรวจสอบโดยรัฐสภา เช่นการตั้งกระทู้ถาม การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อ ประธานาธิบดี หรือรัฐมนตรีที่ เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการตั้ง กรรมการเพื่อสืบสวน สอบสวนการกระทำซึ่งมีขอบด้วยกฎหมายหรือสร้างความ เดือดร้อนให้กับประชาชนในท้องถิ่น การตัดงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4.2.2 การตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล

กระทรวงที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะได้แก่ กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน (คล้ายกับกระทรวงมหาดไทย) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจยับยั้ง สั่งให้แก้ไข หรือสั่งเพิกถอนการดำเนินการใดๆที่เห็นว่ามิชอบด้วยกฎหมายหรืออาจสร้างปัญหาแก่ประชาชนและท้องถิ่นทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

4.2.3 การตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ

หมายถึงการตรวจสอบโดยศาล ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยตัดสินคดีความที่มีผู้ฟ้องต่อศาล เพื่อสั่งดำเนินการระงับ ยกเลิกหรือเพิกถอนหรือจ่ายค่าชดเชยความเสียหายหรือเดือดร้อนจากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุป

ในการศึกษาการปกครองท้องถิ่นนั้น การทำความเข้าใจวัตถุประสงค์และหลักการของการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจนนับว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะทำให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้ง และสามารถวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง สาระสำคัญที่พึงจะต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนก็คือ ความหมาย วัตถุประสงค์ รูปแบบขององค์กรการบริหาร ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองประเทศซึ่งมีทั้งลักษณะของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ในส่วนของการกระจายอำนาจนับว่าเป็นสาระสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจที่ถูกต้องจะต้องยึดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละที่ซึ่งมักมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป และเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของรัฐชาติ การกำกับดูแลจากรัฐจึงยังคงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น แต่การกำกับดูแลต้องกระทำภายใต้หลักการแห่งการไม่แทรกแซงและช่วยเหลือให้สามารถทำหน้าที่เพื่อประชาชนและท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ ทำให้เห็นตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมถึง การนำเอาหลักการของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากลมาใช้ในการกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การให้อิสระและการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งแต่ละ ประเทศจะมีรูปแบบและ โครงสร้างที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมกับบริบท ในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมตลอดจนประวัติศาสตร์ของประเทศนั้นๆ

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. การปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากล มีความหมายอย่างไร
2. จงอธิบายถึงบทบาทและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบบอบ
ประชาธิปไตย
3. การปกครองท้องถิ่น มีหลักการอย่างไร
4. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความหมายอย่างไร
5. จงอธิบายถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นกับการ
บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. โครงสร้างโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็นกี่ส่วน
อะไรบ้าง

บทที่ 2

วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย

วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในยุคเริ่มต้นได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศตะวันตกและชนชั้นสูงที่เป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศมิได้เกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่น การศึกษาบริบททางประวัติศาสตร์และสังคมของการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเวลาต่อมา ทำให้ทราบว่าสถาบันระบอบราชการหรือผู้บริหารประเทศในแต่ละยุคสมัยได้มีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการในการปกครองท้องถิ่น โดยผ่านการควบคุมของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยมาโดยตลอด มิได้เกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มหรือการผลักดันจากประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใด จนกระทั่งปี พ.ศ. 2530 กระแสแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นเริ่มเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้นซึ่งต่อมานำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้กำหนดหลักการและวิธีการในการปกครองท้องถิ่นเอาไว้อย่างละเอียดและชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญที่เคยมีมาในอดีตอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้างและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.

2475

การปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มกำเนิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งได้ทรงให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นในปี พ.ศ. 2440 ภายใต้กฎหมายซึ่งอาจถือว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับแรกคือพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ร.ศ. 116 เพื่อทำหน้าที่ในการรักษาความสะอาด

และป้องกันโรคในเขตพระนคร ตลอดจนดำเนินการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งโสโครกต่าง ๆ สุขาภิบาลกรุงเทพ บริหารงานในรูปของคณะกรรมการ ประกอบด้วยเสนาบดี กระทรวงนครบาลเป็นประธานคณะกรรมการ เจ้าพนักงาน แพทย์สุขาภิบาลและเจ้าพนักงานช่างใหญ่สุขาภิบาลเป็นคณะกรรมการ มีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ของสุขาภิบาล โดยมีเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลเป็นผู้ปฏิบัติงาน

แม้ว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพไม่เป็นไปตามหลักการของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ในสภาพสังคมซึ่งประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นมากนักก็ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการแก่ท้องถิ่นในระดับหนึ่ง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้กล่าวดำหนิในที่ประชุมเสนาบดีว่าตลาดทำจิ้น ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครไม่มีความเป็นระเบียบและสกปรกมาก สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงได้กล่าวดำหนิ ไปยังข้าราชการเมืองสมุทรสาครทำให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาดีขึ้น ข้าราชการพ่อค้าและประชาชนในตำบลท่าฉลอมได้ร่วมมือกันจัดระเบียบและปรับปรุงความสะอาด ในเขตพื้นที่ของตนโดยเรียกรักันจัดสร้างถนน ซ่อมแซมบำรุงสิ่งก่อสร้างและมีการจุดโคมไฟให้สว่างในเวลากลางคืน รวมทั้งมีระบบการจัดเก็บขยะและรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ซึ่งถือเป็นการร่วมมือกันของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อจัดการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองโดยจัดทำในรูปของคณะกรรมการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพอพระราชหฤทัยและเห็นว่าการบริหารจัดการลักษณะนี้ สอดคล้องกับระบบการบริหารที่ใช้กันอยู่ในแหลมมลายู ซึ่งได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงประกาศแก้ไขกฎหมายภาษี โรงเรือนและจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2449 และเริ่มดำเนินกิจการเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2449

คณะกรรมการสุขาภิบาลคณะแรกประกอบด้วย

- 1) หลวงพัฒนการภักดี (จีนหรั่ง) กำนันตำบลท่าลอม
- 2) ขุนพิจิตรนรการ (จีนเบียน) กรรมการเมืองสมุทรสาคร
- 3) ขุนพิจารณ์รกิจ (จีนเอง) กรรมการ
- 4) ขุนพิจิตรนรการ (จีนแดง) ผู้ใหญ่บ้านในตำบลตลาดท่าลอม

คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ในการประชุมและตัดสินใจดำเนินกิจการของสุขาภิบาลร่วมกับข้าราชการเมืองซึ่งส่วนกลางแต่งตั้ง

การดำเนินการของสุขาภิบาลท่าลอมได้ผลดี เป็นที่พอพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงดำริที่จะให้มีการนำการบริหารจัดการชุมชนเช่นเดียวกับสุขาภิบาลท่าลอมไปใช้กับท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วย แต่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ท้วงติงว่า ควรจะปล่อยให้เป็นการประสงค์ของราษฎรในท้องถิ่นไม่ควรเกิดขึ้นจากการกำหนดหรือการบังคับจากรัฐบาล หากจะดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมืองต่าง ๆ ก็อาจจะตราเป็นกฎหมายซึ่งกำหนดรูปแบบ วิธีการดำเนินการ รวมถึงหลักเกณฑ์ของชุมชนที่เหมาะสมจะจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมืองต่าง ๆ ในลักษณะของหลักเกณฑ์ทั่วไป ท้องถิ่นใดเข้าตามหลักเกณฑ์และประสงค์จะจัดตั้งสุขาภิบาลก็ให้เสนอกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วยกับความคิดนี้

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองอื่น ๆ ได้กำหนดขึ้นโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 โดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลเห็นสมควรจัดการให้มีสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ใดก็ได้ให้ปรึกษาหารือกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หากเห็นชอบด้วยกันจึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่นั้นทั้งนี้ภายใต้หลักเกณฑ์ความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งท้องที่นั้น

สุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ สุขาภิบาลสำหรับเมือง ซึ่งจัดตั้งในท้องที่ที่มีความเจริญมากและมีราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่หนาแน่น มีสภาพทางเศรษฐกิจดีและสุขาภิบาลสำหรับตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นสำหรับท้องที่ในตำบลซึ่งมีความเจริญพอสมควร

หน้าที่หลักของสุขาภิบาลคือการรักษาความสะอาด การป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาด การบำรุงรักษาเส้นทางสาธารณูปโภคและการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้งบประมาณในการบริหารจัดการภาษีบางลักษณะที่เก็บได้ในท้องที่นั้น

โครงสร้างทางการบริหารสุขาภิบาลสำหรับเมืองประกอบด้วยคณะกรรมการ 9 คน ได้แก่

- 1) ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน
- 2) นายอำเภอแห่งท้องที่เป็นกรรมการ
- 3) นายแพทย์สุขาภิบาลเป็นกรรมการ
- 4) นายช่างสุขาภิบาลเป็นกรรมการ
- 5) หัวหน้าพนักงานการศึกษาเป็นกรรมการ
- 6) กำนันในท้องที่จำนวน 4 คน เป็นกรรมการ

หากมีไม่ครบให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้คัดเลือกจากบุคคลในท้องที่ที่เสียภาษีให้กับรัฐ

สุขาภิบาลสำหรับตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการดังนี้

- 1) กำนันนายตำบลเป็นประธาน
- 2) ผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลเป็นกรรมการ
(จำนวนผู้ใหญ่บ้านขึ้นอยู่กับจำนวนหมู่บ้านในเขตสุขาภิบาล)

การปกครองรูปแบบสุขาภิบาลใช้มาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานของสุขาภิบาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้นโดยเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ ยกเลิกสุขาภิบาลตำบลและจัดตั้งสุขาภิบาลท้องที่ซึ่งอาจเกิดจากหลายตำบลรวมกัน โดยมีนายอำเภอท้องที่เป็นประธานสุขาภิบาลและมีปลัดอำเภอท้องที่เป็นกรรมการ

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีดำริที่จะปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยและมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น โดยพระองค์ทรงเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล น่าจะมีความเหมาะสมนอกจากนั้นยังเป็นการให้ความรู้ทางการปกครองในระบบประชาธิปไตยกับประชาชนด้วยดังนั้น เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 ได้ทรงจัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นเพื่อศึกษาความเหมาะสม ในการจัดการปกครองรูปแบบ municipality (ซึ่งสมัยนั้นเรียกว่าประชาภิบาล) ประกอบด้วยนายอาร์.ดี. เครก (R.D.Craig) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรราชการเป็นประธาน อำมาตย์เอกพระกฤษณามรพันธ์ ผู้ชำนาญการบัญชีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม และนายเชย ปิตรชาติ เป็นคณะกรรมการ ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่งซึ่งมีหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ เป็นประธานทำหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการศึกษาความเหมาะสม เมื่อ พ.ศ. 2473 แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้ประกาศใช้จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

แม้ว่าในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จะไม่มีระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างชัดเจนมากนัก แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมและการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 หรือความพยายามให้มีพระราชบัญญัติเทศบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แสดงให้เห็นได้ชัดเจนถึงการพยายามปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นตลอดจนมีแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมาเป็นเวลานานแล้ว

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นไปอย่างรวดเร็วและชัดเจนตามหลักสากลมากขึ้นซึ่งจะได้กล่าวถึงพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบโดยสังเขปต่อไป

วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล

หลังจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ สุขาภิบาลท่าฉลอมตลอดมาจนถึงการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองและสุขาภิบาลท้องที่ตามลำดับ ต่อมาหลังจากที่พยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นมาเป็นรูปแบบเทศบาล การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลก็ลดบทบาทและความสำคัญลงไป

ใน พ.ศ. 2495 รัฐบาลเห็นว่าการพยายามจัดตั้งเทศบาลให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักของประเทศและให้มีเทศบาลทุกตำบลไม่ประสบผลสำเร็จ จึงรื้อฟื้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลนั้นทำได้ง่าย และใช้งบประมาณไม่มากนัก อีกทั้งมีความคล่องตัวทางการบริหารตามสมควร อีกประการหนึ่งไม่ค่อยมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างการบริหารงานของสุขาภิบาลกับราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เนื่องจากมีข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้บริหารและคณะกรรมการในสุขาภิบาลอยู่แล้ว ดังนั้นใน พ.ศ. 2495 จึงได้มีการประกาศใช้ **พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495** ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารงานแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายอำเภอ แห่งท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของสุขาภิบาล เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าสถานีตำรวจภูธร สาธารณสุขอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

2) กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในเขตสุขาภิบาล

3) กรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตสุขาภิบาล จำนวน 4 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

พระราชบัญญัติสุขาภิบาลฉบับ พ.ศ. 2495 มีผลใช้บังคับเป็นเวลานานถึง 33 ปี จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2528 ซึ่งขณะนั้นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปพอสมควร จึงได้มีการพิจารณาทบทวนหลักการและความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของ

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 ใหม่เนื่องจากเห็นว่าข้าราชการมีบทบาทในการชี้นำการบริหารมากเกินไป ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นมากนัก ในที่สุดได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 และประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 แทน ในส่วนที่แก้ไขปรับปรุงมีประเด็นสำคัญดังนี้

1. สุขาภิบาลที่มีรายได้ไม่เกิน 5 ล้านบาท

กรรมการโดยตำแหน่งของสุขาภิบาลได้แก่นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลตั้งอยู่เป็นประธาน กำหนดตำบลที่อยู่ในเขตสุขาภิบาล และปลัดอำเภอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคนหนึ่ง เป็นกรรมการโดยการแต่งตั้ง และมีคณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จำนวน 9 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งในจำนวน 9 คนนี้ให้ที่ประชุมคณะกรรมการเลือกสมาชิกคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นรองประธานมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี

2. สุขาภิบาลที่มีรายได้เกิน 5 ล้านบาท

พระราชบัญญัติสุขาภิบาลฉบับนี้ยังได้ระบุว่าเมื่อสุขาภิบาลใดมีฐานะทางการเงินคลั่งเพียงพอที่จะบริหารงานของตนได้ โดยมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาท ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศรายชื่อสุขาภิบาลนั้น ในราชกิจจานุเบกษา ให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลไปทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและให้เลือกกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานสุขาภิบาล กรณีดังกล่าวนับว่าเป็นกฎหมายที่ทำให้กระทรวงมหาดไทยสูญเสียอำนาจในการควบคุมท้องถิ่นไปมาก

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยในมาตรา 285 กำหนดว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

จากข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลเป็นการบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการ มิใช่สถาปนาฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ และเปลี่ยนแปลงไปใช้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันที่มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ตำบล พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 โดยให้เหตุผลว่า

“โดยที่ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพสมควรเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมเป็นเทศบาลตำบลและยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ด้วยผลของพระราชบัญญัติฯ ให้มีการ โอนบรรดาทรัพย์สินและหนี้สินตลอดจน พนักงานและลูกจ้างของสุขาภิบาลไปเป็นของเทศบาล ส่วนกรรมการสุขาภิบาลซึ่งดำรงตำแหน่งก่อนวันที่พระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้ เปลี่ยนสถานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจนครบวาระแห่งการดำรงตำแหน่ง และให้สมาชิกสภาเทศบาลเลือกสมาชิกคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีและเลือกสมาชิกสภาเทศบาลอีก 2 คน ทำหน้าที่เป็นรองนายกเทศมนตรี ส่วนกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติหน้าที่ อยู่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนครบวาระแต่ไม่เกิน 5 ปี

วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความคิดว่าประเทศไทยควรมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองเช่นเดียวกับในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีระบบการปกครองท้องถิ่นแบบ municipality ซึ่งหมายถึงการให้ประชาชนเลือกตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลขึ้นมาบริหารกิจการของประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นขั้นพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่าง ๆ

เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 จึงได้ตั้งคณะทำงานขึ้นศึกษาความเหมาะสมของการใช้ระบบการปกครองรูปแบบ municipality หรือประชาธิปไตย คณะทำงานชุดนี้ได้เดินทางไปศึกษาดูงาน ในประเทศที่มีการจัดการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบนี้ ในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ ฮ่องกง และฟิลิปปินส์ ซึ่งผลการศึกษาได้ข้อเสนอว่า

- (1) จัดตั้งเทศบาลนั้นทำได้ง่าย เพราะราษฎรต้องการความก้าวหน้าอยู่แล้วแต่การจะแก้ไขให้เทศบาล พ้นจากการควบคุมเสียเลยนั้นไม่สมควร
- (2) ควรแก้ไขการควบคุมการเงินให้สมบูรณ์อยู่ในความควบคุมและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเช่นเดียวกับในประเทศฟิลิปปินส์ ของไทยก็ควรอยู่ในความควบคุมดูแลและตรวจตราของคลังมณฑล
- (3) ควรจะจัดตั้งกรมควบคุมเทศบาล ให้อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ไม่ควรให้อยู่ในการควบคุมของกรมสาธารณสุข
- (4) ควรให้กรมที่ควบคุมเทศบาล ติดต่อกับเทศบาลอย่างใกล้ชิด ตรวจสอบความเป็นไปของเทศบาลเสมอ ๆ และเมื่อได้รับมอบหน้าที่ตามบัญชีให้กับรัฐบาลแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องอยู่ในกรมนี้
- (5) ให้รัฐบาลเข้าควบคุม โดยให้เทศบัญญัติและงบประมาณต้องได้รับการอนุมัติ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนกรมต้องแนะนำการสาธารณูปโภคและผังเมืองโดยด่วน

(6) ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนของราษฎรให้มีบทบัญญัติยกฐานะหรือลดฐานะของเทศบาลได้ในเมื่อรายได้และราษฎรของเทศบาลนั้นมากขึ้นหรือลดลง

(7) ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการกำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ที่มิใช่หรือออกเสียง โดยจะต้องอยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนดไว้

(8) ประเภทของเทศบาล แบ่งเป็น 3 ชั้นคือ

เทศบาลชั้นที่ 1 ต้องมีรายได้ 30,000 บาทขึ้นไป และมีราษฎร 8,000 คน

เทศบาลชั้นที่ 2 ต้องมีรายได้ 15,000 บาทขึ้นไป และมีราษฎร 4,000 คน

เทศบาลชั้นที่ 3 ต้องมีรายได้ 5,000 บาทขึ้นไป และมีราษฎร 2,000 คน ส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยกว่า 5,000 บาท เห็นสมควรให้การบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การบริหารของราชการเช่นเดิม

(9) ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอและสมาชิกอีก 4 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการ เทศบาลชั้น 2 และ 3 ให้มีสมาชิกเลือกตั้งร่วมด้วยเพียง 1-2 คน

จากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ ได้นำไปสู่การร่างพระราชบัญญัติเทศบาลซึ่งมีหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ เป็นประธานซึ่งที่ประชุมเสนาบดีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2473 หลังจากนั้นได้ส่งไปให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแต่ยังไม่ได้ประกาศใช้ก็เกิดการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรเสียก่อน

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรมีนโยบายกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชน และเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมีความเหมาะสมและเป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นิยมกันโดยแพร่หลายในยุโรป และประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในตะวันตก

จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลพุทธศักราช 2476 ซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียวที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลพุทธศักราช 2476 ได้กำหนดให้มีเทศบาล 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยเรียงลำดับจากท้องถิ่นที่มีความเจริญน้อย ไปสู่ท้องถิ่นที่มีความเจริญมากขึ้นตามลำดับ โดยกำหนดให้เทศบาลทุกประเภทมีฐานะเป็นนิติบุคคล และรัฐบาลมีนโยบายเบื้องต้นที่จะจัดตั้งเทศบาลให้ครบทุกตำบลในราชอาณาจักรซึ่งมีอยู่ 4,800 ตำบล แต่ในที่สุดก็ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย คงมีท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลไม่มากนัก กล่าวคือช่วงปี พ.ศ. 2478-2480 จัดตั้งได้เพียง 95 แห่งเท่านั้น สาเหตุเนื่องมาจากเทศบาลแต่ละแห่งมีสภาพสังคม เศรษฐกิจแตกต่างกันอย่างมากบางเทศบาลมีรายได้เล็กน้อยไม่พอกับการบริหารกิจการของเทศบาล ได้อย่างมีประสิทธิภาพนอกจากนั้นประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ จึงทำให้การบริหารงานปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ออกหมายไว้ต่อมาใน พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2486 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ตามลำดับ

เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติเทศบาลที่ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบันแต่ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงจำนวน 16 ครั้ง ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476
- 2) พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2)
พุทธศักราช 2479
- 3) พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481
- 4) พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486
- 5) พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

- 6) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2498
- 7) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2499
- 8) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2505
- 9) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2510
- 10) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2511
- 11) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2512
- 12) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พุทธศักราช 2519
- 13) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2523
- 14) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พุทธศักราช 2542
- 15) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พุทธศักราช 2543
- 16) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พุทธศักราช 2546

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของเทศบาลคือในพ.ศ. 2542 ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลที่มีอยู่เดิม 149 แห่งเพิ่มขึ้นเป็น 1,162 แห่งในขณะนี้ (พ.ศ. 2550) (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนับว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากครอบคลุมพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ (เขตเมือง) เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลจึงควรได้รับการพัฒนาประสิทธิภาพทางการบริหารเพื่อให้สามารถตอบสนองกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและระบบการบริหารจัดการเมืองต่าง ๆ ให้น่าอยู่เช่นเดียวกับนานาชาติอารยประเทศ

วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

จุดกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เริ่มต้นจากส่วนที่เรียกว่า **สภาจังหวัด** ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดซึ่งมาจากการ

เลือกตั้งของราษฎรในเขตจังหวัดมีอำนาจในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล แบ่งสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลในเขตจังหวัด รวมถึงตรวจสอบการทำงานของเทศบาลในเขตจังหวัดตลอดจนเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในกิจการเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรบริหารหรือนิติบุคคลแต่อย่างใด ต่อมาใน พ.ศ. 2481 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นเพื่อแยกสภาจังหวัดออกจากเทศบาลสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตจังหวัดทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2495 ได้โอนอำนาจของคณะกรรมการจังหวัดเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด สภาจังหวัดจึงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็มีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ใน พ.ศ. 2498 เมื่อจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้เดินทางกลับจากการเยือนต่างประเทศในยุโรปและสหรัฐอเมริกา มีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศดำเนินการได้ผลดีและควรต้องมีการขยายขอบเขตของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยออกไปให้กว้างขวางมากขึ้น เนื่องจากในเวลาดังกล่าวการปกครองท้องถิ่นจำกัดอยู่เฉพาะเขตในเมืองและท้องถิ่นที่มีความเจริญเท่านั้น ควรขยายขอบเขตของการปกครองท้องถิ่นออกไปให้กว้างขวาง ดังนั้นจึงได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งมีสาระสำคัญคือได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ บุคลากร และสามารถตรากฎหมายของท้องถิ่นขึ้นบังคับใช้ภายในท้องถิ่นของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ตลอดจนรับผิดชอบดูแลพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลภายในจังหวัดหนึ่งๆ โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย 2 ส่วนคือสภาจังหวัดและฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

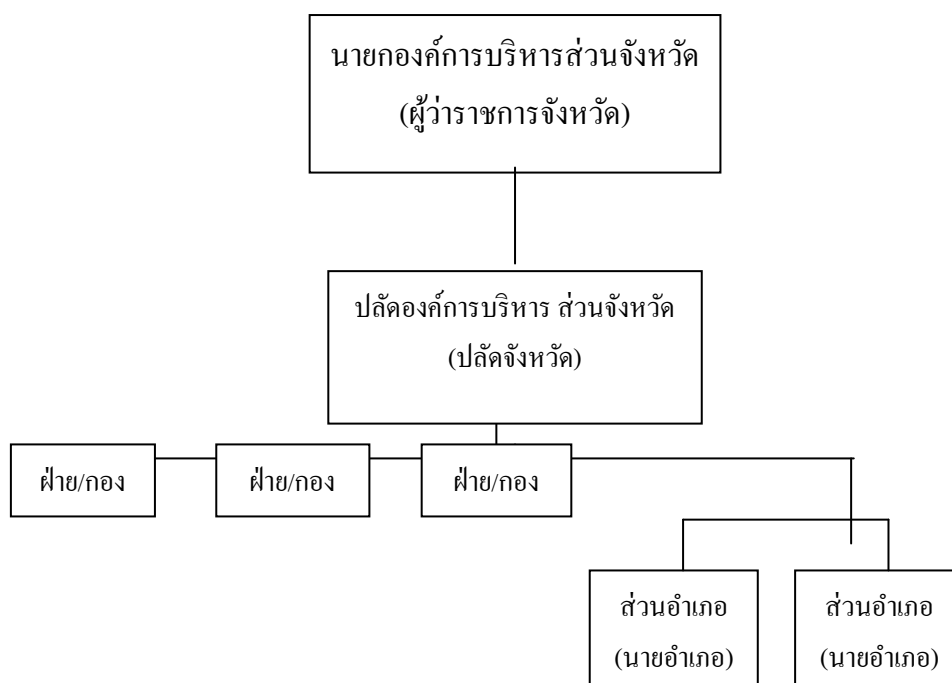
1. สภาจังหวัด

ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีจำนวน 18 - 36 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในจังหวัดนั้น มี

วาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม การเป็นกรรมการสภาจังหวัดชุดต่าง ๆ เป็นต้น

2. ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เสมือนเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดทำหน้าที่เสมือนเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง นายอำเภอทุกอำเภอทำหน้าที่เสมือนเป็นที่ป็นหัวหน้าส่วนอำเภอ และมีผู้ปฏิบัติงานประจำเรียกว่า“ข้าราชการส่วนจังหวัด”



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าจะมีแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการปกครอง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแบบประเทศตะวันตก แต่ตำแหน่งสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามหลักการปกครองท้องถิ่นแบบสากล แต่มาจากการแต่งตั้งหรือเป็น โดยตำแหน่ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เสมือนเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดทำหน้าที่เสมือนเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอทุกอำเภอทำหน้าที่เสมือนเป็นหัวหน้าส่วนอำเภอ ซึ่งเท่ากับข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลทำหน้าที่ “สวมหมวก 2 ใบ” คือ เป็นทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาค (ตัวแทนรัฐบาล) และพนักงานส่วนท้องถิ่น (ตัวแทนของท้องถิ่น) ในเวลาเดียวกันดังนั้นจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เป็นไปตามหลักการของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงและในทางปฏิบัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็แสดงบทบาทเช่นเดียวกับส่วนราชการภูมิภาคทั่ว ๆ ไป เนื่องจากผู้บริหารทุกระดับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง

ใน พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการจัดทำภารกิจในเขตพื้นที่ของตน ผลของกฎหมายนี้ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่เป็นของตนเองอีกต่อไปเนื่องจากพื้นที่การบริหารอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลทั้งหมด แต่ก็ยังมีงบประมาณและบุคลากรปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ แม้ว่าจะมีภารกิจในการจัดให้บริการน้อยลง

ในปีพ.ศ. 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งสำคัญ ส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ดำเนินการเนื่องจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและอีกส่วนหนึ่งมาจากกระแสประชาธิปไตยที่เรียกร้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

และให้รัฐบาลเร่งให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้นซึ่งพรรคการเมืองเกือบทุกพรรคใช้เป็นจุดหลักในการแถลงนโยบายเรื่องการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรณรงค์การเลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2540 จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดและประกาศใช้ **พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540** โดยให้เหตุผลว่า

“โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเขตเทศบาลเมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ออกใช้บังคับเพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการนี้สมควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกันและปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”

สรุปสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีดังนี้

1. จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตจังหวัดนั้นซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้
 - (1) รายภูรไม่เกิน 500,000 คน มีจำนวนสมาชิกได้ 24 คน
 - (2) รายภูรเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 มีสมาชิกได้ 30 คน
 - (3) รายภูรเกิน 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 มีสมาชิกได้ 36 คน
 - (4) รายภูรเกิน 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 มีสมาชิกได้ 42 คน
 - (5) รายภูรเกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกได้ 48 คน

2. สภากองคการบริหารส่วนจังหวัดมีวาระ 4 ปี นับจากวันเลือกตั้ง

3. ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) คนหนึ่งซึ่งสภาเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดพ้นจากตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอพ้นจากตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ รวมตลอดถึงข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทุกตำแหน่งให้พ้นจากหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ครั้งคือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ซึ่งให้เหตุผลว่า

“โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักการในการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นจึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้.”

สาระสำคัญของการแก้ไขปรับปรุงมี 6 ประเด็นดังนี้

1) เพิ่มเติมเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) กรณีราษฎรลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง

2) เพิ่มเติมเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีราษฎรลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง

3) เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

4) เพิ่มเติมให้ราษฎรมีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

5) กรณีมีเหตุผลเพื่อความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่นและประเทศชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

6) อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มีเนื้อความซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขโดยผลของรัฐธรรมนูญหลายประการ เช่น การเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนการให้ราษฎรเข้าชื่อกันเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นต้นซึ่งเป็นตามหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นครั้งที่ 3 (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ. 2540) แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีประเด็นสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1) ให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง โดยตรง โดยให้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

2) ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองการบริหารส่วนจังหวัด ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าวันแต่เคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้ว ดังนั้นจึงถือได้ว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับ นับได้ว่าเป็นการนำเอาหลักการของการปกครองท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจมาใช้มากขึ้น อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั่นเอง

วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

แนวความคิดในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นฐานรากของการปกครองประเทศอย่างแท้จริง แม้จะได้มีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล หมู่บ้าน ขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้ปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งทำให้การจัดระบบการปกครองในชนบทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตลอดมา ก็ตาม แต่การปกครองท้องที่ในลักษณะการปรึกษาหารือในรูปของสภาท้องถิ่น ไม่ใช่ตัดสินใจโดยคนเดียว ในขณะที่เดียวกันมีองค์การบริหารซึ่งมีความเป็นอิสระ (autonomy) ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นมิใช่รับคำสั่งในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาคดังเช่นระบบกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นการพยายามจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับชนบทจึงดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการจัดตั้งเทศบาลตำบลให้ครบทุกตำบลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ดี แต่เมื่อศึกษาในภาพรวมแล้วทั้งรูปแบบเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ยังมีใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับชนบทระดับตำบลและหมู่บ้านอย่างแท้จริง

ในปี พ.ศ. 2499 หลังจากกลับจากการศึกษาดูงานในยุโรปของ จอมพล ป.พิบูลสงครามนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงมีแนวความคิดว่าควรจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลและหมู่บ้านให้เหมาะสมดังเช่นในต่างประเทศ

การพัฒนากระบวนปกครองท้องถิ่นระดับตำบลและหมู่บ้านมีการเปลี่ยนแปลงตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

1. การจัดระบบการบริหารตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ให้ทุกตำบลจัดตั้งสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น

1.1 สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน หรือจากการคัดเลือกของนายอำเภอโดยการปรึกษากรรมาการหมู่บ้านหรือกรรมการตำบล โดยมีนายอำเภอท้องที่หรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมาย

ทำหน้าที่เป็นประธานสภาตำบลและให้คัดเลือกครูประจำตำบลหรือราษฎรคนหนึ่ง
ทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภาตำบล

1.2 คณะกรรมการตำบลประกอบด้วย กำนันท้องที่ แพทย์ประจำ
ตำบล ครูประจำตำบลในตำบล 1 คน ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลไม่น้อยกว่า 2 คน
ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกครูใหญ่ทุกโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในอำเภอ หัวหน้าหน่วยงานที่
ตั้งอยู่ในตำบลและผู้ใหญ่บ้านทุกคน

ต่อมารัฐบาลพิจารณาเห็นว่าตำบลบางตำบลที่มีความเจริญทาง
เศรษฐกิจ สังคมค่อนข้างสูงแต่ไม่ถึงระดับที่จะตั้งเป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาลตำบล
ได้ ควรจะได้มีรูปแบบซึ่งสามารถดำเนินการบริหารท้องถิ่นได้คล่องตัวกว่า
รูปแบบของสภาตำบล จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

2. การจัดระบบการบริหารตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคือให้มีการจัดตั้งองค์การบริหาร
ส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายตลอดจนบุคลากรเป็นของ
ตนเองมีความคล่องตัวทางการบริหารตามสมควร อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลให้มี
การปฏิบัติตามกฎหมายของนายอำเภอ

องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาตำบลและ
คณะกรรมการตำบลเช่นเดียวกับสภาตำบลแต่มีความแตกต่างกันในรูปแบบของ
บุคคลที่เป็นกรรมการ ดังนี้

2.1 สภาตำบล ประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคน ในตำบล
เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎร
เลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

2.2 คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันท้องที่เป็นประธาน
แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล และกรรมการซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง
จากครูใหญ่ของโรงเรียน หรือผู้ทรงคุณวุฒิ อีกไม่เกิน 5 คน

เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ แม้ว่าจะมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาและฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการตำบล) เมื่อพิจารณาจากตัวบุคคลแล้วกลับพบว่า เป็นคนกลุ่มเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ซึ่งโดยหลักการอาจถือเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ในเวลาเดียวกันกำนันก็เป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง โดยหลักถือว่าเป็นฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านก็เป็นสมาชิกสภาตำบล และเป็นคณะกรรมการตำบลด้วย เช่นเดียวกันดังนั้นในทางปฏิบัติจึงไม่อาจตรวจสอบการใช้อำนาจทางการบริหารซึ่งกันและกันได้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้เล็กน้อยเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานยิ่งขึ้น และในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 สั่งให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลแบบ สภาตำบล ซึ่งมีการปรับโครงสร้างใหม่ โดยมีเพียงส่วนการบริหารเรียกว่า คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วย

- 1) กำนัน เป็น ประธานคณะกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง
 - 2) ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
 - 3) แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
 - 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเลือกจากราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง
 - 5) ปลัดอำเภอหรือพัฒนากร เป็นที่ปรึกษา
 - 6) ครูประชาบาลที่ได้รับการคัดเลือก เป็น เลขานุการ
- สภาตำบล ตามโครงสร้างนี้ได้ประกาศใช้ทุกตำบลทั่วประเทศและใช้ต่อมาจนถึงปี พ.ศ. 2537 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

3. การจัดระบบการบริหารตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

หลังปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา กระแสแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจเป็นประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางทั้งในวงวิชาการ สื่อมวลชนและพรรคการเมืองในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2535 เกือบทุกพรรคการเมืองที่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในขณะนั้นต่างนำเสนอประเด็นในเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตลอดจนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนโยบายสำคัญของพรรคท่ามกลางเสียงคัดค้านจากข้าราชการระดับสูงบางส่วนในกระทรวงมหาดไทย ต่อประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีนายชวน หลีกภัยเป็นหัวหน้าพรรค ได้เป็นรัฐบาล ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ได้กล่าวถึงประเด็นที่จะมีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการโดยเร็ว และมีการจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาและปรับปรุง การปกครองท้องถิ่นในวันที่ 28 ตุลาคม 2535 เพื่อนำไปสู่การยกร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2536 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารราชการส่วนตำบลเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 8 ฉบับ (ตระกูล มีชัย, 2537, หน้า 131) ซึ่งมีหลักการที่คล้ายคลึงกันในสาระสำคัญคือต้องการกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแบบที่เป็นสากล

วันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

3.1 สภาตำบล หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นสำหรับทุกตำบลที่มีรายได้ทุกประเภทโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

โดยเฉลี่ยในรอบ 3 ปีที่ผ่านมาไม่ถึง 150,000 บาท บริหารงานในรูปแบบของ คณะกรรมการสภาตำบล ประกอบด้วย

3.1.1 สมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ได้แก่

- 1) กำนันเป็นประธานสภาตำบล
- 2) ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลเป็นกรรมการ
- 3) แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการ

3.1.2 สมาชิกสภาตำบลจากการเลือกตั้งของราษฎรใน หมู่บ้านหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการ

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อตำบลที่มีรายได้ทุกประเภทโดยไม่รวมเงินอุดหนุน โดยเฉลี่ยในรอบ 3 ปีที่ผ่านมาเกิน 150,000 บาท ขึ้นไป บริหารงานในรูปแบบของสภาและฝ่ายบริหาร

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในตำบลหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบลนั้น

ตั้งแต่เริ่มต้นประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบันพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จำนวน 5 ครั้งดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- 2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538
- 3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546

5) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

วิวัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นกรณีพิเศษตามกฎหมายเฉพาะของตนเองซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอยู่ 2 รูปแบบด้วยกันคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

1. กรุงเทพมหานคร

1.1 วิวัฒนาการของกรุงเทพมหานคร

การปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง คือ การปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น (พ.ศ. 2476-2514) การยุบรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี (พ.ศ. 2514-2518) และการปกครองแบบท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (พ.ศ. 2518-ปัจจุบัน)

1.1.1 การปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 และรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ในกฎหมายดังกล่าวได้แบ่งระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง และกรมต่าง ๆ ส่วนภูมิภาคได้แก่ จังหวัดและอำเภอทั่วประเทศ ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลและสุขาภิบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ

ตามกฎหมายนี้กรุงเทพซึ่งในขณะนั้นเรียกว่าจังหวัดพระนครก็ถือเป็นจังหวัดหนึ่งในฐานะที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจัดโครงสร้างทางการบริหารอยู่ในรูปแบบของจังหวัดและอำเภอเช่นเดียวกับจังหวัด

ธนบุรีแต่พิเศษกว่าจังหวัดอื่นตรงที่มีการจัดแบ่งอำเภอเป็นอำเภอชั้นนอกและอำเภอชั้นใน

อำเภอชั้นในของจังหวัดพระนครได้แก่ อำเภอพระนครป้อมปราบศัตรูพ่าย สัมพันธวงศ์ บางรัก ปทุมวัน และคูสิต นอกจากนั้นเป็นอำเภอชั้นนอก (ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา, 2546, หน้า 237)

ในเขตพื้นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะการปกครองส่วนภูมิภาคแล้ว ยังมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลพุทธศักราช 2476 อยู่ในพื้นที่ของภูมิภาคด้วย เช่นเดียวกับจังหวัดอื่นทั่วไป จังหวัดธนบุรีก็เช่นเดียวกันเขตอำเภอชั้นใน ได้แก่ ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อยและบางกอกใหญ่ (ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา, 2546, หน้า 237)

ต่อมาเมื่อปีพ.ศ. 2498 หลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดให้จังหวัดต่าง ๆ มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบเขตพื้นที่นอกจากเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ในส่วนของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีก็ได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีขึ้นตามกฎหมายนี้ ดังนั้นการปกครองจังหวัดพระนครและธนบุรีจึงประกอบด้วยระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค(จังหวัด อำเภอ) ซึ่งเป็นระบบหลักและระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด)ในฐานะการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.2 การยุบรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี

ในปีพ.ศ. 2514 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ และมีความเห็นว่าจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีควรได้มีการยุบรวมเป็นจังหวัดเดียวกันเพื่อให้เป็นรูปแบบเฉพาะสำหรับการบริหารเมืองหลวงอีกทั้งก่อให้เกิดความประหยัดและสะดวกต่อประชาชนในการรับบริการมากยิ่งขึ้นจึงมีประกาศคณะปฏิวัติที่ 24 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2514 ให้

รวมจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรีและเรียกว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี และรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกันเรียกว่า องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ในวันต่อมาก็ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกันเรียกว่า เทศบาลนครหลวง

ในส่วนการบริหารให้มีผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ดังนี้

- 1) ให้มีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย
- 2) ให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นนายกองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี
- 3) ให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวง
- 4) อำเภอต่างๆ ที่อยู่นอกเขตเทศบาลนครหลวง ในส่วนที่เป็นราชการภูมิภาค ให้นายอำเภอเป็นผู้ดูแล รวมถึงเป็นประธานสุขาภิบาล มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของการปกครองท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ส่วนในเขตเทศบาลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีอีกครั้งโดยการรวมเอาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ นครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวงตลอดจนสุขาภิบาลทุกแห่งเข้าด้วยกัน และจัดรูปแบบการบริหารราชการใหม่ เรียกว่า กรุงเทพมหานคร ขึ้นเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และมีฐานะเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีโครงสร้างทางการบริหารแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและสภากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการการเมืองมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี และขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรเขตละ 1 คนกับสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีจำนวนเท่ากับสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกทั้ง 2 ประเภทมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (แต่ในช่วง 4 ปีแรกให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้ง)

การจัดการปกครอง ยกเลิกรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบภูมิภาคคือจังหวัดและอำเภอ ตลอดจนการปกครองท้องถิ่น คือ ตำบลและหมู่บ้าน และแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตจำนวน 24 เขต แต่ละเขตมีสำนักงานเขตเป็นหน่วยการบริหารภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการเขต โดยแต่ละเขตแบ่งพื้นที่ออกเป็นแขวง โดยมีหัวหน้าแขวงเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ

กรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและมีอำนาจยุบสภากรุงเทพมหานครได้

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานครและใกล้เคียงกับระบบการปกครองท้องถิ่นสากลมากแต่ก็ยังไม่สมบูรณ์ทีเดียว เนื่องจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังคงมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลรวมทั้งยังมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครประเภทแต่งตั้งอยู่ กรุงเทพมหานครใช้การปกครองแบบนี้จนถึงปี พ.ศ. 2518

1.1.3 การปกครองแบบท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานคร

เหตุการณ์การลุกฮือของประชาชนในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปกครองครั้งสำคัญของประเทศไทย กระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ ตลอดจนการลดบทบาทการควบคุมของส่วนกลางโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยซึ่งมี

บทบาทสำคัญกับการควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะเวลายาวนาน

ในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด นับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน มาตรการที่สำคัญคือมาตรา 216 ซึ่งบัญญัติว่าการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ รวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (ทองต่อ กล้ายไม้ ณ อรุณยา, 2546 , หน้า 241)

ข้อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตรา 216 นี้ ส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 และดำเนินการยกร่างกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานครขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ให้กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตนครหลวง และมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง การบริหารงานใช้รูปแบบสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงให้ประชาชนมีอำนาจเข้าชื่อถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สมบูรณ์เนื่องจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน มิใช่การแต่งตั้งเหมือนที่ผ่านมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้มาจนถึง พ.ศ. 2528 (ยกเว้นช่วง พ.ศ. 2519-2521 ได้มีการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้มีการ

ออกคำสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งและแต่งตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเข้าไปแทน)

ใน พ.ศ. 2528 จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และประกาศใช้พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันโดยหลักการทั่วไปก็ยังคงคล้ายคลึงกับฉบับ พ.ศ. 2518 แต่มีการปรับปรุงส่วนที่เป็นรายละเอียดต่างๆ ให้มีความสมบูรณ์และสะดวกคล่องตัวขึ้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จนถึงปัจจุบันนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) เมื่อปีพ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 3) เมื่อปี พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 4) เมื่อปีพ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการแก้ไขครั้งล่าสุดเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2. เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดขึ้นครั้งสุดท้ายในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในประเทศไทยโดยมีจุดกำเนิดมาจากหมู่บ้านชาวประมงเล็ก ๆ แห่งหนึ่งในตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและเมืองหลวงในช่วงปี พ.ศ. 2510- 2520 ได้มีส่วนทำให้พัทยามีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วเนื่องจากความสวยงามของภูมิประเทศเมืองชายทะเลและระยะทางที่ไม่ไกลจากกรุงเทพ ทำให้ชนชั้นกลางซึ่งมีรายได้สูงพากันหลั่งไหลไปพักผ่อนท่องเที่ยวที่พัทยาเป็นจำนวนมากส่งผลให้เศรษฐกิจของพัทยาเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วจากธุรกิจการท่องเที่ยว ในระยะหลังจึงมีนักธุรกิจเข้าไปลงทุนมากขึ้นยังเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เศรษฐกิจของพัทยาย้ายตัวอย่างรวดเร็ว ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดสงครามเวียดนามซึ่งมีการส่งทหารอเมริกันเข้ามาประจำการอยู่ในเวียดนามและฐานทัพต่าง ๆ ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เช่น ฐานทัพอากาศ ฐานทัพอุดรธานี ฐานทัพอุบลราชธานี ฐานทัพนครราชสีมา เป็นต้น ในยามว่างจากการสู้รบ

กองทัพสหรัฐอเมริกาจึงมีความประสงค์จะให้กำลังพลได้ผ่อนคลายความเครียดจากการสู้รบจึงใช้พัชยาเป็นแหล่งพักผ่อนสำหรับทหารอเมริกัน สิ่งที่ตามมาคือการใช้จ่ายเป็นจำนวนมหาศาลไปกับการท่องเที่ยวพักผ่อนของทหารอเมริกันเหล่านั้น ธุรกิจด้านบันเทิงจำนวนมากขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว มีนักลงทุนทั้งชาวไทยและต่างชาวประเทศหลังไหลเข้ามายังพัชยา ทำให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมของพัชยาเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก รวมถึงเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาเช่น ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภค ปัญหาขยะปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรมและอื่น ๆ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดิม คือ สุขาภิบาลนาเกลือไม่สามารถรองรับกับความเปลี่ยนแปลงและปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาศึกษาสภาพของเมืองพัชยาเพื่อหารูปแบบการบริหารจัดการการเมืองที่เหมาะสมกับสภาพของเมืองพัชยา ในท่ามกลางแนวคิดต่าง ๆ อันหลากหลาย ในที่สุดกระทรวงมหาดไทยได้เลือกรูปแบบการบริหารจัดการแบบ**ผู้จัดการเมือง** (city manager) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ครั้งแรกที่เมืองสตอนตัน (Staunton) มลรัฐเวอร์จิเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งนำเอาแนวคิดของผู้จัดการจากภาคธุรกิจซึ่งบริหารงานแบบนักบริหารมืออาชีพมาบริหารงานในรูปแบบเทศบาล ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักการบริหารและแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสภาคณบดีนายกเทศมนตรี โดยการว่าจ้างนักบริหารมืออาชีพที่มีความเป็นกลางมาทำหน้าที่บริหารภายใต้สัญญาว่าจ้าง

เมื่อ พ.ศ. 2521 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัชยาและรัฐสภาได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในปีเดียวกัน สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัชยา พ.ศ. 2521 สรุปได้ดังนี้

1) ให้เมืองพัชยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ภายใต้แนวคิดแบบผู้จัดการเมือง และมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีทรัพย์สินและบุคลากรเป็นของตนเอง

2) โครงสร้างทางการบริหารประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาเมือง
พัทธา และฝ่ายบริหาร

2.1) สภาเมืองพัทธา ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทคือ ประเภทมาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทธาจำนวน 9 คน และสมาชิกประเภทแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกจำนวน 8 คน สมาชิกสภาเมืองพัทธาทั้ง 2 กลุ่มมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2.2) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ปลัดเมืองพัทธาซึ่งเข้ามาบริหารกิจการของเมืองพัทธาโดยการทำสัญญาว่าจ้างของนายกเมืองพัทธาภายใต้ความยินยอมของสภาเมืองพัทธา มีอายุสัญญาจ้างคราวละ 4 ปี โดยบริหารงานภายใต้การควบคุมดูแลของสภาเมืองพัทธา

ตลอดระยะเวลากว่า 20 ปี ของการบริหารงานภายใต้รูปแบบผู้จัดการเมือง เมืองพัทธาประสบปัญหาความยุ่งยากทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารค่อนข้างมาก อันเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมือง (สมาชิกสภาเมืองพัทธาและนายกเมืองพัทธา) กับปลัดเมืองพัทธา ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงตั้งแต่จัดตั้งเมืองพัทธาเมื่อปี พ.ศ. 2521 จนถึงปี พ.ศ. 2542 มีการเปลี่ยนแปลงปลัดเมืองพัทธามากกว่า 10 คน อายุการปฏิบัติงานเฉลี่ยเพียงคนละปีเศษเท่านั้น นอกจากนี้ก็มีปัญหาอื่น ๆ เช่นปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอ ปัญหาการควบคุมจากส่วนกลาง ปัญหาระเบียบกฎหมายในการบริหารที่ยังขาดความคล่องตัว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงานของเมืองพัทธามาโดยตลอด เช่น เรื่องการกระจายอำนาจให้เมืองพัทธามากขึ้น การปรับปรุงระบบภาษีอากรและรายได้ของเมืองพัทธา การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทธา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2521-2542 ก็ไม่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทธา พ.ศ. 2521 จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้กฎหมายเดิมมีหลายประเด็นซึ่งขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ จึงได้ยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมและประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทธา พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้ คือ

- 1) ปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหารจากเดิมซึ่งประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา เป็นสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา
- 2) สมาชิกสภาเมืองพัทยามีจำนวน 24 คน (เท่ากับเทศบาลนคร) มาจากการเลือกตั้งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี
- 3) นายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพัทยา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี
- 4) ปลัดเมืองพัทยาเป็นข้าราชการประจำทำหน้าที่บริหารจัดการภารกิจประจำหรืองานนโยบายของเมืองพัทยา
- 5) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อกันเสนอข้อบัญญัติเมืองพัทยา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 6) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาเมืองพัทยาหรือนายกเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สรุป

วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทยมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนวิธีการในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แต่ละยุคแต่ละสมัย มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทหรือสภาวะแวดล้อมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางสังคมด้วย

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย มีวิวัฒนาการสู่การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นและประชาชนได้บริหารจัดการชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการ

ปกครองท้องถิ่นเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมมากที่สุด จากรัฐธรรมนูญที่มีมาทั้งหมดสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญต่อการปกครองในท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสากล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นำไปสู่การยกเลิกหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัง พ.ศ. 2542 ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง จะพบว่ารูปแบบและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ดังนั้นนักวิชาการหลายท่านจึงถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 คือต้นกำเนิดของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยยุคปัจจุบันอย่างแท้จริง

แม้ว่าในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จะถูกยกเลิกไปแล้วโดยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2550 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 แต่หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แต่อย่างใด

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. จงอธิบายถึง จุดกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล
2. พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 กำหนดโครงสร้างทางการบริหารของสุขาภิบาลสำหรับเมือง และตำบลไว้อย่างไร
3. จงอธิบายถึง เหตุผลและวิธีการเตรียมการให้มีการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ municipality ในรัชสมัยพระราชสมเด็จพะปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
4. เหตุใดจึงมีความจำเป็นต้องยกเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล
5. การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลคืออะไร และมีสาเหตุจากอะไร
6. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอะไรบ้าง จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายอะไร

บทที่ 3

การปกครองท้องถิ่นไทยตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงหลักการ แนวคิดของการปกครองท้องถิ่นไทยตลอดจนรูปแบบ โครงสร้างและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากโดยได้กำหนดหลักการเรื่องสิทธิชุมชน (community right) การมีส่วนร่วม (participation) ของประชาชนในท้องถิ่นและการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (autonomy) ซึ่งถือว่าเป็นหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากล

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 จะถูกยกเลิกไปแล้วด้วยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2550 แต่หลักการและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 ยังคงต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

เพื่อเป็นพื้นฐานความเข้าใจสาระสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ควรทำความเข้าใจรากฐานของความคิดอันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญในประการสำคัญดังนี้

1. แนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชน

การพิจารณาประเด็นในเรื่องสิทธิชุมชนมาจากแนวทางการศึกษาของนักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาซึ่งให้ความสำคัญกับการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับชุมชนในด้านต่างๆและได้มีการเสนอทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ

ชุมชนซึ่งใช้เป็นฐานทางความคิดสำคัญประการหนึ่งในการศึกษาการปกครองท้องถิ่น

สิทธิ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน เป็นคำนาม แปลว่า **อำนาจอันชอบธรรม** คำว่าสิทธินับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งในทางปรัชญาการเมือง การปกครองและกฎหมายเนื่องจากสิทธิเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจของบุคคลและสถาบันต่าง ๆ ในทางสังคมและการเมือง

แนวคิดเรื่องสิทธิในยุคแรก ๆ นั้นเริ่มต้นขึ้นจากแนวคิดของนักปรัชญาการเมืองคนสำคัญ 2 คน คือ จอห์น ล็อก (John Locke) และ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ได้กล่าวว่า **สิทธิตามธรรมชาติ** (natural rights) อันเป็นสิทธิที่มีอยู่คู่กับมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดตั้งแต่ครั้งที่ยังคงดำรงอยู่ในสภาวะธรรมชาติในความหมายของล็อก และฮอบส์ คือสิทธิในการรักษาชีวิตของตนให้อยู่รอดปลอดภัยในสภาวะธรรมชาติด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตามโดยไม่มีข้อจำกัด

ภายหลังเมื่อสังคมมนุษย์ วัฒนาการขึ้นได้มีการจัดระเบียบการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ขึ้นด้วยการยอมจำกัด **สิทธิตามธรรมชาติ** บางประการออกไปและหันมาทำสัญญาต่อกันในอันที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ เพื่อให้เกิดกติกาแห่งการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

กติกาหรือข้อตกลงเช่นนั้นเรียกว่า “สัญญาประชาคม” (social contract) ซึ่งทุกคนมีพันธะสัญญาต่อกันที่จะต้องปฏิบัติตามกติกานั้น ในแง่นี้สัญญาประชาคมก็คือรูปแบบของการจัดระเบียบทางสังคมเพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกนั่นเอง สัญญาประชาคมในทรรศนะของล็อกได้ขยายแนวคิดเพิ่มเติมไปจาก ฮอบส์ โดยเห็นว่า สัญญาประชาคมซึ่งทำไว้นั้นจะต้องมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกต่อประชาชน และบนพื้นฐานแห่งความชอบธรรมจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชนหากสัญญาดังกล่าวถูกละเมิดจากผู้ปกครองประชาชนก็สามารถจะบอกเลิกสัญญานั้นได้ ในแง่นี้

สัญญาประชาคมในทรนสนะของลัทธิจึงเป็นระบบที่ค้ำประกันสิทธิของความเป็นพลเมือง (civil right) ด้วย

พื้นฐานแนวความคิดของลัทธิ ได้รับการยกย่องและใช้เป็นพื้นฐานความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา รวมถึงเป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย ด้วยแนวความคิดเรื่องสิทธิของความเป็นพลเมืองนี้ได้รับการขยายขอบเขตออกไปมากมายไม่ว่าจะเป็นสิทธิในทรัพย์สิน (property right) สิทธิทางการเมือง (political right) เป็นต้น

แนวความคิดในเรื่องสิทธิชุมชน (community right) นั้นเกิดจากการศึกษาของนักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาเพื่อศึกษาการจัดการองค์กรทางสังคมและวิถีชีวิตของชุมชนตลอดจนสิทธิในการใช้ที่ดินในแง่มุมต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเด็นที่เรียกว่า **สิทธิตามจารีตประเพณี** (customary right) และ **สิทธิทางศีลธรรม** (moral right) ซึ่งหมายถึงแนวปฏิบัติที่ถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานในสังคมหรือชุมชนแต่ละแห่งจนถือเป็นจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นนั้น ก่อนที่ชุมชนหรือท้องถิ่นจะถูกผนวกรวมกันเข้าเป็นรัฐชาติในระยะต่อมา (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544)

ระบบรัฐชาติก่อให้เกิดสิทธิอีกประการหนึ่งซึ่งมุ่งก่อให้เกิดสภาพบังคับแก่ทุกคนภายในรัฐนั้น โดยอ้างฐานอำนาจความจำเป็นและความมั่นคงของรัฐชาตินั้นสิทธินั้นคือสิทธิตามกฎหมาย อันเกิดจากกระบวนการจัดระเบียบทางการเมืองปกครองในระบบรัฐชาตินั้นเอง ในหลายกรณีการอ้างสิทธิบนพื้นฐานของที่มาและแนวคิดที่แตกต่างกันนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนขึ้น เช่นในประเทศไทย กรณีของชาวบ้านที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวน ฝ่ายชาวบ้านอ้างสิทธิชุมชนตามระบบจารีตประเพณีซึ่งโดยอาศัยและทำกินในพื้นที่มาตั้งแต่บรรพบุรุษ (ancestral right) ส่วนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เพิ่งออกมาในภายหลังส่วนรัฐอ้างความจำเป็นในการอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำและการดูแลทรัพย์สิน “ของชาติ” ซึ่งเป็นเรื่องของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ

ประเด็นที่น่าสนใจในงานวิจัยของ อานันท์ กาญจนพันธ์ ประเด็นหนึ่งคือ ประเด็นที่กล่าวถึง สิทธิในความเป็นเจ้าของ (right of ownership) และสิทธิการใช้ (usufruct right) ซึ่งเป็นประเด็นที่เปิดโอกาสให้มีการประนีประนอมกันระหว่างรัฐกับชุมชนมากขึ้น รัฐอาจอ้างหลักของบูรณภาพแห่งดินแดนและอำนาจอธิปไตยการเป็นเจ้าของเหนือดินแดนทั้งหมดภายในรัฐแต่สิทธิการใช้ประโยชน์ตลอดจนการบริหารจัดการดูแลทรัพยากรอย่างยั่งยืนอาจมอบให้กับชุมชน ดังเช่นกรณีของ กฎหมายป่าชุมชน ก็ได้ (ฉลาดชาย รมิตานนท์, อานันท์ กาญจนพันธ์, และสัจจिता กาญจนพันธ์, 2536)

ประเด็นต่อมา คือ การกล่าวถึง สิทธิเชิงเดี่ยวและสิทธิเชิงซ้อน แนวคิดเรื่องสิทธิเชิงเดี่ยวหรือสิทธิผูกขาด (exclusive right) และสิทธิเชิงซ้อน (complexity of right) ซึ่งเป็นการศึกษาของนักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา นับเป็นการแสวงหาทางออกหรือการประนีประนอมกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่นในเรื่องของสิทธิเหนือพื้นที่ทำกิน

สิทธิเชิงเดี่ยวหมายถึง สิทธิซึ่งถูกอ้างเพื่อเข้าครอบครองดำเนินการเป็นเจ้าของโดยเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว/กลุ่มเดียวผู้อื่นไม่มีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์ใน “แดนแห่งกรรมสิทธิ์” นั้นได้ ในขณะที่สิทธิเชิงซ้อนหมายถึงสิทธิในการเข้าถึงหรือสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นพื้นที่ของส่วนรวมไม่มีความเป็นเจ้าของและสูญเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์นั้นไปเมื่อเลิกใช้พื้นที่นั้นแล้ว (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2544 , หน้า 122-123)

แนวคิดในเรื่องสิทธิเชิงเดี่ยว-เชิงซ้อนนี้ ทำให้เกิดการประนีประนอมในการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ทำกินรัฐอาจอ้างการเป็นเจ้าของตามกฎหมาย แต่ก็ให้สิทธิเชิงซ้อนกับประชาชนในการทำกินหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินโดยไม่มีกรรมสิทธิ์และจะหมดสิทธิในการใช้ที่ดินนั้นเมื่อเลิกใช้หรือหมดความจำเป็น ตัวอย่างในประเทศไทยก็คือ การพัฒนาจากการบังคับใช้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ.2507 ซึ่งบังคับให้ประชาชนต้องอพยพออกจากพื้นที่ป่าสงวนไปอยู่ที่อื่นซึ่งได้สร้างความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างรัฐและประชาชนเป็น

จำนวนมากในอดีต มาสู่แนวคิดที่ประนีประนอมบนพื้นฐานของแนวคิด สิทธิเชิงซ้อนหรือการจัดการเชิงซ้อน ในกรณีของกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งเน้น หลักการในเรื่อง “คนกับป่าอยู่ด้วยกัน” คนมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์และ จัดการกับป่านั้นได้โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ครอบครองและหมดสิทธิการใช้ เมื่อ หมดความจำเป็นหรือสละสิทธิการใช้นั้น ตามแนวความคิดเรื่อง สิทธิ ธรรมชาติ และความเชื่อในคริสต์ศาสนาที่ว่า เมื่อพระเจ้าทรงสร้างโลกนั้น พระองค์ได้มอบสิ่งต่างๆในธรรมชาติให้เป็นสมบัติร่วมกันสำหรับให้มนุษย์ ทุกคนได้กินได้ใช้เสมอหน้ากัน (สมภาร พรหมทา, 2539, หน้า 45)

แนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติอาจมีส่วนพ้องกันกับคำอธิบาย เรื่องสิทธิการใช้และสิทธิเชิงซ้อนอยู่บ้าง แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาใน ประเด็นเรื่องสิทธินี้จะต้องไม่ลืมหลักการพื้นฐานประการหนึ่งว่าสิทธิใด ๆ ย่อมเกิดขึ้นจากข้อตกลงและยอมรับข้อตกลงร่วมกันในสังคมหนึ่ง ๆ และ สิทธิย่อมเกิดขึ้นได้เฉพาะในสังคมการเมืองหรือภายในชุมชนหรือรัฐเท่านั้น ในแง่นี้สิทธิย่อมสะท้อนให้เห็นลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจใน สังคมหนึ่ง ๆ ซึ่งความสัมพันธ์เชิงอำนาจนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะทาง สังคม เศรษฐกิจและการเมืองของสังคมนั้น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนด กรอบแนวคิดในเรื่องสิทธิชุมชนเอาไว้ค่อนข้างชัดเจนและกว้างขวางใน หลาย ๆ ด้านด้วยกันซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายทางสังคมวิทยาและ มานุษยวิทยาในเรื่องสิทธิและการจัดการเชิงซ้อนมากกว่าที่จะเป็นสิทธิและ การจัดการเชิงเดี่ยวดังเช่นเคยเป็นมาในอดีตที่ไ้บัพทเรียนของความขัดแย้ง ระหว่างรัฐกับประชาชนรวมทั้งความล้มเหลวในด้านการบริหารจัดการ ทรัพยากรของรัฐได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังได้ให้การยอมรับใน สิทธิตาม จารีตประเพณี ว่าเป็นสิทธิของชุมชนด้วยดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 ดังนี้

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่น
ดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญา

ท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมี
 ส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์
 จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลาย
 ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 66 มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาอยู่หลายประการ คือ
ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมหมายถึงชุมชนที่สืบทอดการตั้งถิ่นฐาน วิถีชีวิต
 ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีของท้องถิ่น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
 คือ ต้องการให้เป็นการประกันสิทธิของชุมชนรวมถึงการอนุรักษ์
 ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นจิตวิญญาณแห่ง
 การดำรงอยู่ของชุมชน ท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชน ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง
 สามารถต้านทานจากกระแสภายนอกซึ่งพยายามกวาดเอาชุมชน ท้องถิ่นให้
 เข้าสู่กระแสของทุนนิยมและโลกาภิวัตน์อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นการ
 กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการ
 ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

ข้อบัญญัตินี้ค่อนข้างจะเห็นได้ชัดเจนว่ายืนอยู่บนหลักการ
 แนวคิดที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการ การดูแล การ
 บำรุงรักษา ตลอดจนสิทธิการใช้และสิทธิการจัดการเชิงซ้อนนั่นเอง

การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้อาจเนื่องจากประสบการณ์ในการ
 บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยในรอบหลายทศวรรษที่
 ผ่านมาพบว่า การให้รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้บริหารจัดการในลักษณะสิทธิ
 เชิงเดี่ยวนั้นนอกจากไม่สามารถปกป้องและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
 เอาไว้ได้แล้วยังก่อให้เกิดผลเสียหายและปัญหาความขัดแย้งตามมาซึ่งไม่เป็น
 ผลดีกับรัฐในเชิงนโยบาย ครั้นนี้ให้เอกชนดำเนินการ ผลที่ออกมาก็เป็น
 ลักษณะเดียวกัน ดังนั้นดูเหมือนว่าการให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมใน
 กระบวนการอนุรักษ์และบริหารจัดการรวมถึงใช้ประโยชน์ร่วมกับรัฐน่าจะ
 เป็นทางออกที่ดีสำหรับทุกฝ่าย

นอกจากนั้นในมาตรา 67 วรรค 2 ยังได้กำหนดว่า

“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ
รุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและ
สุขภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ
คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มี
กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้
เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การ
เอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่
จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้าน
สุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว
สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ
ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้
ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับการคุ้มครอง”

2. แนวความคิดเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการบริหารจัดการและการกระจายอำนาจทางการบริหาร

ภายใต้หลักการที่ต่อเนื่องกับเรื่องสิทธิชุมชน ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่
การยอมรับในความสำคัญและการดำรงอยู่ของชุมชนต่อการที่จะดำรงชีวิต
และจารีตประเพณีของตน ผนวกกับ เรื่อง การปกครองท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการมี
องค์กรของชุมชนหรือท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการหรือ
ดำเนินการใด ๆ ด้วยตนเอง ภายใต้การขับเคลื่อนจากความต้องการของ
ประโยชน์ส่วนรวมของชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นให้เกิดความผาสุกหรือ
ประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ขัดแย้งกับ
กฎหมายแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดแนวทาง
เกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 281 ซึ่ง
กำหนดว่า

“ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้หลักการข้างต้นต้องอาศัยเงื่อนไขสำคัญคือ **ความเป็นอิสระ** ในการดำเนินการใด ๆ คำว่า **อิสระ** ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า **ความเป็นใหญ่ ความเป็นไทแก่ตัว ปกครองตนเอง**

แต่ความเป็นอิสระในที่นี้มีได้หมายถึงความเป็นเอกราชหรือรัฐอิสระที่จะดำเนินการใด ๆ ตามความพอใจ แต่หมายถึงความเป็นอิสระภายใต้กฎหมายแห่งรัฐซึ่งได้กำหนดหลักการและสาระสำคัญเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐนั้นและเมื่อได้กำหนดหลักการและกรอบแนวทางในการปฏิบัติแล้ว วิธีการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการตามหลักการและแนวทางปฏิบัติที่รัฐได้ให้ความเป็นอิสระในวิธีการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายนั้น

โดยสรุปก็คือ ความเป็นอิสระตามหลักการปกครองท้องถิ่นหมายถึง ความเป็นอิสระในการคิดและการปฏิบัติภายใต้สิ่งที่กฎหมายกำหนดนั่นเองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

2.1 มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างชัดเจน หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายระบุหน้าที่เอาไว้ให้ชัดเจนว่าสามารถจะทำกิจกรรมหรือภารกิจอะไรได้บ้าง หน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายจะต้องครอบคลุมภารกิจต่างๆที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่

อย่างมีความสุขของประชาชนในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รวมทั้งมีอำนาจตามกฎหมายอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้สามารถดำเนินการใด ๆ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตามอำนาจและหน้าที่นี้จะต้องมีอยู่เท่าที่จำเป็นไม่น้อยเกินไปจนไม่สามารถบังคับการใด ๆ ให้เป็นไปตามหน้าที่ของตน ขณะเดียวกันก็ต้องไม่มากจนเกินขอบเขตและกระทบหรือซ้ำซ้อนกับอำนาจของรัฐบาลกลางจนกระทั่งเกิดความสับสนในการใช้อำนาจหน้าที่ต่อประชาชนและอาจกระทบกระเทือนต่อหลักการแห่งบูรณภาพแห่งดินแดน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญต่อการดำรงอยู่และบทบาทของรัฐ

2.2 มีผู้นำและบุคลากรของตนเอง หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระอย่างแท้จริงนั้น ผู้นำซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญของการบริหารขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมาจากประชาชนในท้องถิ่นเองหรือคนซึ่งประชาชนในท้องถิ่นให้ความไว้วางใจให้ทำหน้าที่เป็นผู้นำท้องถิ่นนั้นและต้องมีบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล ซึ่งอาจไม่ใช่คนที่ท้องถิ่นต้องการ รวมถึงไม่มีความรู้ความเข้าใจวิถีชีวิตความเป็นอยู่ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและความต้องการของท้องถิ่นมากพอ อีกทั้งอาจไม่ฟังเสียงหรือความต้องการของประชาชนท้องถิ่นเนื่องจากจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งอาจสังกัดอยู่กับภูมิภาคหรือส่วนกลาง นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องใช้เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรจากท้องถิ่น หรืออย่างน้อยที่สุดผู้บริหารท้องถิ่นต้องสามารถสั่งการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามความต้องการของท้องถิ่นได้ มิใช่เจ้าหน้าที่สังกัดส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ซึ่งโดยสายการบังคับบัญชาแล้วจะต้องรับฟังคำสั่งจากต้นสังกัดของตนเป็นประการสำคัญ

2.3 มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเองการมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเองนับเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนับเป็นหัวใจของหลักการแห่งความเป็นอิสระเนื่องจากงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่น คือจุดเริ่มต้นของกิจกรรมทางการบริหารทุกชนิด หากท้องถิ่นใดมีงบประมาณและรายได้น้อยอาจไม่เพียงพอหรืออาจไม่สามารถดำเนินกิจกรรมให้ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ถือได้ว่าไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามหลักของการปกครองตนเองซึ่งเป็นเจตนารมณ์แห่งการปกครองท้องถิ่นได้

แม้รัฐบาลจะมีงบประมาณสนับสนุนในรูปของเงินอุดหนุนต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ส่วนใหญ่จะเป็นในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย ตลอดจนวิธีการดำเนินการรวมถึงการควบคุมตรวจสอบทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็นความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นได้ ทำให้ขาดลักษณะ “ความเป็นตัวของตัวเอง” ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระโดยการมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง

2.4 มีสถานะเป็นนิติบุคคล การมีสถานะเป็นนิติบุคคล หมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสถานะหรือมีอำนาจเป็นบุคคลตามกฎหมาย ในการที่จะทำนิติกรรมใด ๆ ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องอาศัยหน่วยงานอื่น หรือบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการให้ ทั้งนี้เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีกิจกรรมต่าง ๆ ในลักษณะที่ต้องทำนิติกรรมกับบุคคล ซึ่งเป็นหน่วยงานภายนอกเช่น การซื้อ การขาย การเป็นคู่สัญญา การจ้าง การฟ้องร้องดำเนินคดี หรือถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในทางแพ่ง เป็นต้น

การมีสถานะเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบการบรรลุนิติภาวะเข้าสู่ความเป็นผู้ใหญ่ที่สมบูรณ์ สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งผู้ใหญ่หรือบุคคลอื่นทำนิติกรรมให้ ดังนั้นการมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงเป็นสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง

นอกจากนั้น แนวคิดเรื่องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในการศึกษาการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่เดียวกันเป็นประเด็นที่มีข้อถกเถียงและขัดแย้งกันในเรื่องของการให้ความหมาย การตีความตลอดจนถึงวิธีการในการปฏิบัติ ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจจึงเป็นประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยประเด็นหนึ่ง

การกระจายอำนาจเป็นสาระสำคัญอันเป็นที่มาของการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ การกำหนดอำนาจหน้าที่ตลอดจนการกำหนดวิธีการทางการบริหารเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น คำถามสำคัญก็คืออำนาจอะไรบ้างที่เป็นสาระสำคัญของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐพึงต้องกระจายให้ เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ สามารถนำไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550 กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 283 วรรค3 ดังนี้

“ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดและแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมี คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย”

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสาระสำคัญหรือขอบเขตของการกระจายอำนาจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและการคลัง และอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือที่เรียกว่า “คน เงิน งาน” ซึ่งอาจอธิบายในรายละเอียดดังนี้

คน หมายถึง การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่น ดังนั้นควรต้องมีทรัพยากรทางการบริหารที่จำเป็นของตนเอง คนเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่สำคัญ จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงานของตนเอง หรือที่เรียกว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสถานภาพคล้ายกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป

กระบวนการบริหารงานบุคคลที่สำคัญได้แก่ การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาศักยภาพ การพิจารณาความดีความชอบ การดำเนินการทางวินัย การแต่งตั้ง การโอน สิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าในอาชีพ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ได้บุคลากรที่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เพื่อให้หลักการแนวคิดนี้ปรากฏผลในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้วางหลักการเกี่ยวกับ “คน” หรือการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายให้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลในเรื่องที่สำคัญ ๆ เช่น การบรรจุ

แต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การโอน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษ ให้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นกฎหมาย โดยมีจุดเน้นที่ ความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักการที่แตกต่างไปจากเดิม ที่กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดและควบคุมโดยราชการส่วนกลาง คือกระทรวงมหาดไทย แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการใดๆ ได้โดยพลการเพราะอาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมหรือไม่เป็นไปตามหลัก คุณธรรม (merit system) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการบริหารงานบุคคลของบุคลากรภาครัฐทั้งระบบ จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ขึ้นเพื่อให้กำหนดหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ รวมถึงวิธีปฏิบัติตลอดจนการวินิจฉัยตีความปัญหาต่างๆ ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจเกิดขึ้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เงิน หมายถึง การกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการคลัง ที่มาของรายได้ การกำหนดสัดส่วนของภาษีและอากรประเภทต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินกู้ เงินบริจาคที่มีผู้อุทิศให้ ตลอดจนรายจ่ายประเภทต่างๆ เป็นต้น

เรื่องการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากจะเป็นตัวที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ บทบาทตลอดจนภารกิจขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งโดยหลักการทางการบริหารแล้วเงินเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่มีความสำคัญมากที่สุดอย่างหนึ่ง

ประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นคือประเด็นที่ว่า ควรจะกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างไร จึงจะสามารถดำเนินการตามภารกิจได้อย่างเพียงพอและเหมาะสม รวมถึงจะกำหนดสัดส่วนของภาษีและอากรอย่างไรระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาล หรือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง จะบริหารงานด้านการเงินและการคลังอย่างไรจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด รวมถึงจะควบคุมการบริหารหรือการใช้จ่ายงบประมาณ/การคลังอย่างไร จึงจะโปร่งใส ชัดเจน มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นสูงสุด เป็นต้น

การศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นเรื่องที่ยุ่ยากสลับซับซ้อนเรื่องหนึ่ง เนื่องจากจะต้องเกี่ยวข้องกับองค์ความรู้หลายด้านเช่น กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ และบัญชี ตลอดจนรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงอาจต้องใช้ประสบการณ์การทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องมาพอสมควรจึงจะสามารถเข้าใจได้กระจ่าง

กฎหมายสำคัญที่ได้กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดเรื่องการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรไว้ในหมวด 3 นอกจากนั้นยังกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกเป็นจำนวนมาก เช่น กฎหมายประมวลรัษฎากร กฎหมายสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น

งาน หมายถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการ สาธารณะหรือภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายส่วนที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยทั่วไปแล้ว งานหรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายมักจะกำหนดไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้ครอบคลุมทุกภารกิจที่จำเป็นต่อการให้บริการประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่เอาไว้ไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กเช่น องค์กรปกครองส่วนตำบล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตท้องถิ่นชนบท ซึ่งมีประชากร ความหนาแน่นและความเจริญทางเศรษฐกิจไม่สูง ปัญหาไม่สลับซับซ้อนก็ให้มีอำนาจหน้าที่น้อยกว่า เทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมือง ซึ่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่กว่า ในขณะที่เดียวกันเทศบาลนคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดใหญ่มาก ความต้องการและปัญหาของประชาชนก็ย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วย ก็กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกว้างขวางมากกว่าเทศบาลเมือง เทศบาลตำบลหรือองค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นต้น อีกประการหนึ่งงานหรืออำนาจหน้าที่ย่อมสัมพันธ์กับจำนวนรายได้ที่มีอยู่ หากเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีรายได้น้อยการที่กฎหมายจะกำหนดให้ทำภารกิจมากและยุ่งยากซับซ้อนย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

ข้อพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งคือ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรมีความซ้ำซ้อนกันกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเนื่องจากอาจเกิดความสับสนในการปฏิบัติภารกิจทั้งในฐานะผู้กำหนดแผนงาน ผู้ปฏิบัติ หรือประชาชนว่า หน่วยงานใดคือผู้รับผิดชอบที่แท้จริง รวมทั้งอาจทำให้เสียงบประมาณของชาติโดยไม่จำเป็น ดังนั้นกฎหมายควรกำหนดขอบเขตของงาน หรืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

รับผิดชอบในการจัดทำภารกิจให้ชัดเจนว่า หน่วยงานใดมีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจใด อย่างไร ในขอบเขตเพียงใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้วางแนวทางในเรื่องการแบ่งงาน หรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ตลอดจนหน่วยงานส่วนภูมิภาคเพื่อให้เกิดความชัดเจน ซึ่งกำหนดว่า ให้มีการ กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองไว้ในมาตรา 283 วรรค 3

นอกจากนั้นยังกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้วางหลักการที่สำคัญ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากภารกิจใดที่ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันอยู่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติได้ ก็ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจนั้นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นหัวใจสำคัญ หรือเป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น และอาจเป็นเหตุผลสำคัญที่อธิบายว่า เหตุใดจึงต้องมีระบบการปกครองท้องถิ่นคู่ขนานไปกับระบบการปกครองส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่รัฐจะต้องมีการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 287 ดังนี้

“ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนการกระทำเป็นเวลาพอสมควรและในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสามให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรค 6 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม อาจแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ **การมีส่วนร่วมโดยตรง** และ **การมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทน** การมีส่วนร่วมโดยตรงก็คือการที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมคิด ตัดสินใจหรือกระทำการใด ๆ ในทางการเมืองหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนรวมตามสิทธิที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนการมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนหรืออาจเรียกกันโดยทั่วไปว่า การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมคือการใช้สิทธิใด ๆ โดยผ่านผู้แทนซึ่งได้รับมอบหมายในลักษณะฉันทานุมัติ ด้วยวิธีการต่าง ๆ กันเช่นลงมติ หรือเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นตัวแทน

ไปกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในนามของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากไม่สะดวกที่จะให้ประชาชนจำนวนมากมาประชุมหรือตัดสินใจร่วมกันและอาจเป็นไปได้ในโลกของความจริง อย่างไรก็ตามข้อเสียของการมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนในทางการเมืองซึ่งกระบวนการตัดสินใจเกือบทุกเรื่องมักมีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์อยู่เสมอ ดังนั้นทุกฝ่ายจึงพยายามใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อให้ผลของการตัดสินใจเชิงนโยบายนั้นเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ฝ่ายตนโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องตามหลักวิชาการ

ไคลน์ (Klein, 2544 อ้างใน วันชัย วัฒนศัพท์, 2544 , หน้าคำนำ) สนับสนุนแนวคิดนี้โดยแสดงความเห็นว่าประชาธิปไตย (การมีส่วนร่วม) แบบตัวแทน ซึ่งกระทำผ่านระบบการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ นั้น บ่อยครั้งที่เดียวมักจะมีการโกง เพราะฉะนั้นประชาชนจึงไม่สามารถตัดสินใจเขา สอบตกจากการเลือกตั้ง ในบรรดาคนที่เขาไม่ต้องการเลือกเข้ามาใหม่

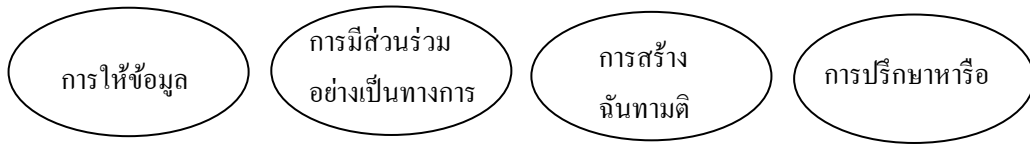
ในประเด็นที่ ไคลน์ ยกขึ้นมา นี้ชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งซึ่งเป็นการกระทำให้ได้มาซึ่งความเป็นตัวแทนนั้น ในบางกรณีไม่สามารถกระทำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ได้ เนื่องจากกระบวนการเลือกตั้งมีการโกงกันได้หลายรูปแบบ ดังนั้นตัวแทนที่ได้จากการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม จึงไม่ใช่ตัวแทนที่แท้จริง นอกจากนั้นได้ตั้งข้อสังเกตต่อไปอีกว่า หลังจากที่ได้รับการเลือกตั้งไปแล้วผู้แทนมีโอกาสถูกโน้มน้าวโดยภาคธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งพยายามที่จะให้มีการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของเขา หลายครั้งที่เดียวผลประโยชน์ดังกล่าวขัดแย้งกับความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นหรือประชาชนส่วนใหญ่

การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองนั้นอยู่ในความสนใจของนักรัฐศาสตร์ นักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มาเป็นเวลานานแล้ว ในยุคแรกๆ นักรัฐศาสตร์เช่น ลูเซียน ดับเบิลยู. พาย และซิดนีย์ เวอร์บา (Pye, & Verba , 1965) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยศึกษาจากวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) และอธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละสังคมแต่ละประเทศเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีผลต่อรูปแบบ พฤติกรรมของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

เมืองของประชาชนในสังคมหรือประเทศนั้นรวมถึงพยายามสร้างตัวแบบ (model) เพื่ออธิบายว่าระบบวัฒนธรรมทางการเมืองและการหล่อหลอมทางการเมือง (political socialization) อย่างไรจึงจะเป็นรูปแบบอันพึงประสงค์ ในการที่จะพัฒนาระบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย ในระยะต่อมา แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมได้ถูกพัฒนาและขยายขอบเขตให้กว้างขวางขึ้นได้ มีการศึกษา เรื่อง **ประชาสังคม** (civil society) และ **ขบวนการประชาสังคม** (civil society movement) ซึ่งมีจุดสนใจอยู่ที่ การสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของภาคประชาชน หรือ **ส่วนรวมที่มีใช้รัฐ** จากการสำรวจพรมแดนความรู้เกี่ยวกับ **ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่และปัจจัยเชิงทฤษฎี** ของไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2542) ซึ่งเป็นการสำรวจงานทางวิชาการในเชิงทฤษฎีด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนของต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ มีประเด็นที่น่าพิจารณาในทางวิชาการ เช่น **สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐ** (civil disobedience) และการสร้างวาทกรรม (discourse) รูปแบบต่าง ๆ

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อเรื่องนโยบายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรืออีกนัยหนึ่งประเด็นเรื่องนโยบายสาธารณะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่กับเรื่องข้อมูลข่าวสาร (information) ทุกชนิดที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น การตัดสินใจที่ดีหรือการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพของประชาชนคงเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีระบบข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่ดีและครอบคลุมในประเด็นที่ต้องการตัดสินใจ

เจมส์ แอล. เครตัน (James L. Creighton, อ้างถึงในวันชัย วัฒนศัพท์, 2544, หน้า 3) ได้เสนอแนวคิดเรื่องการตัดสินใจที่ “มีคุณค่า” โดยเสนอแนวคิดซึ่งสรุปเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



ได้รับคำบอกเล่า
เกี่ยวกับการตัดสินใจ

ได้รับรู้ก่อนการ
ตัดสินใจ

มีบทบาทต่อ
การตัดสินใจ

เห็นชอบด้วย
ในการตัดสินใจ

แผนภูมิที่ 2 แนวคิดเรื่องการตัดสินใจที่ “มีคุณค่า” ของ James L. Creighton

เครตัน อธิบายเพิ่มเติมว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีประโยชน์ต่อกระบวนการดำเนินนโยบายสาธารณะในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- 1) เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ
- 2) ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา
- 3) เป็นการสร้างทัศนคติ
- 4) เพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ
- 5) หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีร้ายแรงที่สุด” (เช่น การใช้ความรุนแรง)
- 6) การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม
- 7) การคาดคะเนความหวังกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน (การรับรู้ถึงความเข้าใจและความรู้สึกของประชาชนต่อเรื่องที่เป็นประเด็นสาธารณะ)
- 8) การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

แนวคิดที่น่าสนใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนลักษณะหนึ่ง คือแนวคิดซึ่งเสนอโดยบวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, หน้า 61)

ซึ่งพูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้หลักการแห่งรัฐธรรมนูญว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ใน 5 ลักษณะ

- 1) มีส่วนร่วมในการรับรู้ (ความเป็นไปของการบริหารราชการแผ่นดินทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการมากขึ้น)
- 2) มีส่วนร่วมในการคิด (ร่วมกับองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น)
- 3) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 4) มีส่วนร่วมในการกระทำการบางอย่าง (ร่วมกับรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
- 5) มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ (องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นฝ่ายทางการเมืองหรือข้าราชการประจำ)

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้กำหนดหลักการและแนวทางของการปกครองท้องถิ่นไทยในประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ สิทธิชุมชน ความเป็นอิสระของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการและแนวทางดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย นอกจากนั้นยังมีกฎหมายอื่นเช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้น

แม้ว่าจะได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในขณะนี้ก็ตามแต่หลักการและสาระสำคัญในส่วนของกรอบส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. แนวคิดเรื่อง สิทธิชุมชนในทางสังคมวิทยามีสาระสำคัญ อย่างไร
2. “สิทธิเชิงเดี่ยว” และ “สิทธิเชิงซ้อน” มีความหมายอย่างไร
3. จงอธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเอง”
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างไร อธิบายพร้อมยกตัวอย่างมาตราประกอบ
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไร จงอธิบายพร้อมยกตัวอย่างมาตราหรือสาระสำคัญประกอบ
6. จงอธิบายถึงความหมายและความสำคัญของ “การมีส่วนร่วม (participation) ในทางรัฐศาสตร์”

บทที่ 4

การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในฐานะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดขั้นตอนสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวผลักดันให้มีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน และกำหนดให้ดำเนินการจัดการทำกฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลา 2 ปี ผลของกฎหมายรัฐธรรมนูญนำมาซึ่งการออกกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยละเอียด กฎหมายฉบับนี้นับว่ามีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง

ในเวลาต่อมาแม้ว่าจะได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ไม่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เหตุผลในการออกกฎหมายปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

“โดยที่มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้คือเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 284 ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดนโยบายในรายละเอียดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องการให้พัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยให้เข้มแข็ง เช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ รวมถึงต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นที่พึ่งและสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองของตนได้อย่างแท้จริง กฎหมายฉบับนี้แบ่งออกเป็น 4 หมวดและบทเฉพาะกาลคือ

หมวดที่ 1 ว่าด้วยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

หมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

หมวด 4 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ จำนวน 12 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 12 คนและผู้แทนจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน ซึ่งมีลักษณะที่เรียกว่าไตรภาคี ดังนี้

1.1 ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

จำนวน 12 คน ประกอบด้วย

- 1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
- 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- 3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
- 4) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- 5) ปลัดกระทรวงการคลัง
- 6) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- 7) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- 8) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 9) เลขาธิการ ก.พ.
- 10) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 11) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
- 12) อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จำนวน 12 คน ประกอบด้วย

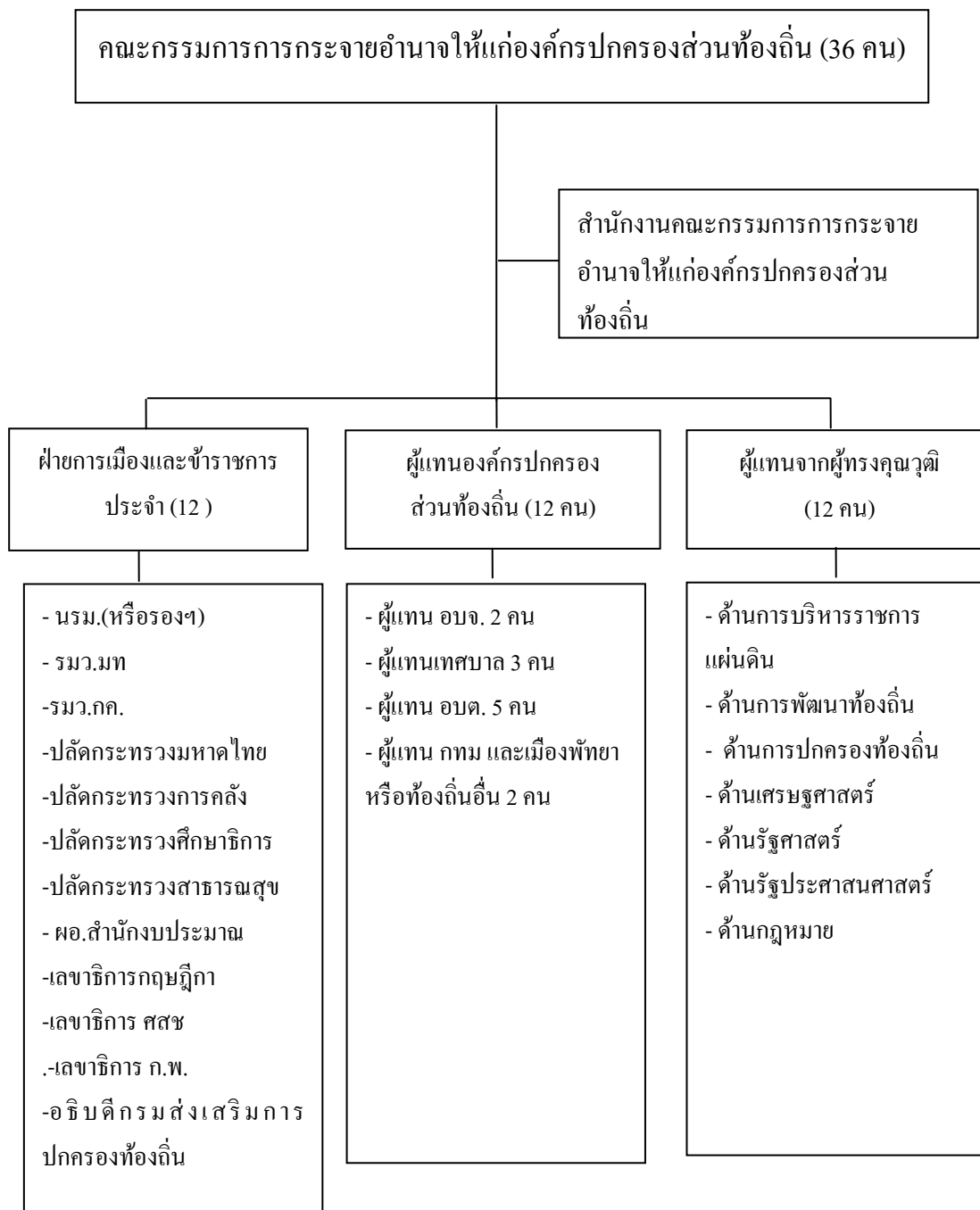
- 1) ผู้แทนผู้บริหาร องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 2 คน
- 2) ผู้แทนผู้บริหาร เทศบาล 3 คน
- 3) ผู้แทนผู้บริหาร องค์กรบริหารส่วนตำบล 5 คน
- 4) ผู้แทนผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้แทนผู้บริหารเมืองพัทยา

และผู้แทนผู้บริหารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 2 คน

ผู้แทนจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมาจากการคัดเลือกกันเอง ตามวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

1.3 ผู้แทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คนสรรหาจากผู้มีความเชี่ยวชาญ
 ในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่นด้านเศรษฐศาสตร์

ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าวจำเป็นต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบในฐานะผู้ปฏิบัติให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานระดับกองสังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านธุรการงานรวบรวมข้อมูลด้านต่างๆ ตามที่คณะกรรมการต้องการ ติดตามประสานงานระหว่างคณะกรรมการกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จัดการประชุม แจกผลการประชุม หรืองานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการชุดนี้อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยปฏิบัติการกิจด้านต่าง ๆ หรือเป็นหน่วยงาน ในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ ซึ่งขณะนี้ (พ.ศ.2550) ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจำนวน 3 ชุดคือ คณะอนุกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณและคณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้อาจมีการแต่งตั้งคณะทำงานด้านต่างๆ ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูประบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนี้อย่างยิ่ง วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นมาเพื่อต้องการให้มีองค์กรหลักหรือ “เจ้าภาพ” ที่ทำหน้าที่ผลักดันภารกิจเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังต่อเนื่องซึ่งสามารถทำให้ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นในระยะเวลาดังกล่าว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ด้านการกำหนด และจัดระเบียบ ได้แก่การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการคลังตลอดจนกำหนดสัดส่วนและการจัดสรรส่วนแบ่งภาษีและอากรประเภทต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ
3. ด้านระเบียบกฎหมายได้แก่การเสนอแนะให้มีการตราพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงคำสั่งที่จำเป็นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ด้านการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรได้แก่การทำหน้าที่ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตลอดจนพนักงานส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจและงบประมาณ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีวัตถุประสงค์เพื่อการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้มีความชัดเจนและลดปัญหาความซ้ำซ้อนของการทำภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองรวมไปถึงให้เกิดความชัดเจนว่าภารกิจอะไรที่ท้องถิ่นดำเนินการได้ ภารกิจอะไรที่ยังคงเป็นของรัฐบาล การจัดแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1 เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

มีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจการให้บริการสาธารณะ 31 อย่าง ตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 รายละเอียดจะได้กล่าวถึงในส่วนของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลในบทต่อไป

กลุ่มที่ 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจการให้บริการสาธารณะ 29 อย่างตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 รายละเอียดจะกล่าวถึงในเรื่องการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กลุ่มที่ 3 กรุงเทพมหานคร

มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 รายละเอียดจะได้กล่าวถึงในเรื่องการปกครองกรุงเทพมหานคร

กลุ่มที่ 4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด

มีอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)

กลุ่มที่ 5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัดให้มีอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามข้อ 2.4 และข้อ 2.5 นั้น ขณะนี้ยังไม่มี การจัดตั้งเพิ่มขึ้นคงมีเพียง 2 รูปแบบคือกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาแต่กฎหมายได้กำหนดไว้ หากในอนาคตมีพื้นที่ท้องถิ่นใดมีความพร้อมก็อาจดำเนินการ

จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบไม่เต็มหรือเต็มพื้นที่จังหวัดก็ได้ และหากมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดังกล่าวขึ้นก็ให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 หรือมาตรา 16 และ 17 แล้วแต่กรณี กรณีที่กฎหมายให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่อย่างเดียวกัน เช่นการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 16(24) และมาตรา 17(12) การส่งเสริมการท่องเที่ยวตามมาตรา 16(8) และมาตรา 17(14) ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่ในส่วนใดของเรื่องนั้น ๆ นอกจากนั้น กฎหมายยังให้อำนาจรัฐบาลที่จะมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบงานที่เป็นงานของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคบางอย่างได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสม รวมถึงการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงก็ได้

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

ในการดำเนินการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะเป็นตัวกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้มากหรือน้อยก็คือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละแห่ง

ในอดีตมักมีการกล่าวว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยอมรับจากประชาชนน้อยกว่าหน่วยงานกลางและส่วนภูมิภาคก็เนื่องจากปัญหาด้านรายได้หรืองบประมาณที่มีจำนวนน้อยไม่ได้สัดส่วนกับภารกิจที่ต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นจึงเกิดช่องว่างในทางปฏิบัติระหว่างหน้าที่ตามกฎหมายกับหน้าที่ที่ปฏิบัติได้จริงซึ่งทำได้อย่างจำกัด เมื่อเป็นเช่นนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงไม่ยอมรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่กลับยอมรับบทบาทของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมากกว่า ตัวอย่างเช่น เมื่อมีปัญหาด้านการขาดแคลนสาธารณสุขไปโรคใด ๆ ในเขตเทศบาล ประชาชนก็จะไปเรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแก้ไขปัญหาแทนที่จะไปเรียกร้องกับนายกเทศมนตรี เป็นต้น

ดังนั้นเพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทในการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สมบูรณ์ขึ้นตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นจึงได้มีการกำหนดการจัดสรรสัดส่วนของภาษีและอากรให้เหมาะสมยิ่งขึ้นคือ

1. เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ 20 ประเภทตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวถึงในส่วนรายได้ของเทศบาล รายได้ของเมืองพัทยาและรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 รายละเอียดจะอธิบายในส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. กรุงเทพมหานคร มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 และ 24 รายละเอียดจะอธิบายในส่วนรายได้ของกรุงเทพมหานคร

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร และเงินรายได้ ตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัดมีรายได้จากภาษีอากรและเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 และ 24 แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้อย่างไรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดเรื่องแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนที่มีความสำคัญที่สุดของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นส่วนที่ว่าด้วยการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจทั้งในส่วนของการกิจ (งาน) บุคลากร (คน) และงบประมาณ (เงิน) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ผลของการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้มีอำนาจหน้าที่ บุคลากรและงบประมาณเพิ่มขึ้นมากในขณะเดียวกันหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเริ่มลดบทบาทและความสำคัญ ในการบริหารงานภาครัฐลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภูมิภาค ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญ ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นจำนวนมากรวมทั้งงบประมาณก็ถูกตัดทอนลงเพื่อโอนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับทำภารกิจนั้นตามที่กฎหมายกำหนด

แผนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกำหนดกรอบแนวทางในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจเท่านั้นไม่ได้ลงรายละเอียดในการดำเนินการโดยกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ในการจัดทำแบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540 โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ตามมาตรา 32 (2)

3. การแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมกับการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลา 4 ปี ได้แก่

1. ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ

กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในระยะแรกให้พิจารณาจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแต่ละแห่งในเชิงงบประมาณ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพของบริการที่ประชาชนจะได้รับแต่ต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 10 ปี กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพตลอดจนกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ในระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

2. ในระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นและแนวความต้องการของท้องถิ่น

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้หรือเป็นการซ้ำซ้อนกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้เสนอรัฐมนตรีดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไปและให้ดำเนินการเชิงรูปธรรมดังนี้

1. ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ดังนี้

1.1 กำหนดรายละเอียดของหน้าที่ที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องทำ

1.2 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นเพื่อการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 จัดระบบการบริหารงานบุคคลของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและสร้างความก้าวหน้าตามสาขาอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการนี้จะต้องกำหนดรายละเอียด วิธีการปฏิบัติและกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบรวมทั้งระยะเวลาดำเนินการให้ชัดเจน

2. เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามข้อ 1) แล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

3. ให้แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจมีผลผูกพันหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยราชการ

4. ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติ และรายงานสภาพปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการให้รัฐมนตรีทราบทุกปีพร้อมแนวทางในการแก้ไขปัญหา

5. ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจพิจารณาทบทวนและปรับปรุงแผนปฏิบัติการภายในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ในด้านของหลักเกณฑ์การกำหนดอำนาจหน้าที่

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่คณะกรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ โดยจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมภารกิจทั้ง 4 ด้าน ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แก่ภารกิจที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจพิจารณารายละเอียดของแต่ละส่วนโดยสังเขปดังนี้

1. ภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 32(1) แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1.1 ภารกิจที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการผลิตบริการสาธารณะเอง

1.2 ภารกิจที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

1.3 การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐหมายถึง การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

การกิจที่รัฐจะถ่ายโอนข้างต้นนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจ **เลือก** **ทำ** หรือ **ต้องทำ** การกิจที่อาจเลือกทำนั้นหมายถึง การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความพร้อมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทหรือแต่ละแห่งซึ่งคณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าไม่ควรบังคับแต่ควรให้ อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะพิจารณาความเหมาะสมเอง ส่วนการกิจที่ต้องทำนั้น เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจตามที่ กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ กำหนดไว้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นโดยเฉพาะซึ่งเป็นเรื่องที่ได้โดยกฎหมายถือว่ามิอาจปฏิเสธความรับผิดชอบ ตามที่กฎหมายกำหนดให้กับงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันหรือเป็นงานที่ เกี่ยวข้องกับความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนในเขตท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

2. การกิจที่ถ่ายโอน

การกิจต่าง ๆ ที่ถ่ายโอนแบ่งออกเป็น 6 ด้านรวม 245 เรื่อง เป็นงานที่ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ 11 กระทรวง (50 กรม) ดังนี้

2.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

มีการกิจที่จะถ่ายโอนจำนวน 87 เรื่องมีส่วนราชการที่ถ่ายโอน การกิจ 17 กรม ใน 7 กระทรวงแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม การกิจย่อย คือ

2.1.1 การคมนาคมและการขนส่ง

คือการขนส่งทางบก และทางน้ำ

2.1.2 สาธารณูปโภค

2.1.2.1 แหล่งน้ำ

2.1.2.2 ประปาชนบท

2.1.3 สาธารณูปการและการจัดให้มีและควบคุมตลาด

2.1.4 การผังเมือง

2.1.5 การควบคุมอาคาร

2.2 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 103 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ 6 กลุ่มภารกิจ คือ

2.2.1 การส่งเสริมอาชีพ

2.2.2 งานสวัสดิการสังคมได้แก่ การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

2.2.3 นันทนาการ

2.2.3.1 การส่งเสริมกีฬา

2.2.3.2 การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

2.2.4 การศึกษา

2.2.4.1 การจัดการศึกษาในระบบ

2.2.4.2 การจัดการศึกษานอกระบบ

2.2.5 การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ

2.2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

2.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย

มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 17 เรื่องมีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรมใน 6 กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ ดังนี้

2.3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

2.3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

2.4 ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 6 กรม ใน 5 กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

2.4.1 การวางแผน

2.4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี

2.4.3 การส่งเสริมการลงทุน

2.4.4 การพาณิชยกรรม

2.4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม

2.4.6 การท่องเที่ยว

2.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

มีภารกิจถ่ายโอน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

2.5.1 การอนุรักษ์ธรรมชาติ การคุ้มครองและการบำรุงรักษาป่า

2.5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

2.5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

2.6 ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

มีภารกิจถ่ายโอน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง ในกลุ่มภารกิจการปกครอง คุ้มครอง ควบคุมดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

ภารกิจต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นของรัฐ (หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) จะลดหรือยุติบทบาทในฐานะผู้ดำเนินการเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยรัฐจะถ่ายโอนงาน งบประมาณและบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นและความเหมาะสมและให้หน่วยงาน

ของรัฐที่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจ ประชาสัมพันธ์ให้ทราบว่าภารกิจใดที่มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นดำเนินการแล้ว

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมรับการถ่าย โอนภารกิจหรือไม่สามารถดำเนินการตามแนวปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจได้ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องร้องขอหรือขอสนับสนุนความช่วยเหลือจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและให้ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ได้รับการร้องขอและส่วนราชการที่จะดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจะต้องสนับสนุน ให้การช่วยเหลืออย่างเต็มกำลังความสามารถ

กรณีเรื่องการอนุมัติหรืออนุญาตต่าง ๆ ในบางกรณีได้มีการกำหนด เรื่องการอุทธรณ์ไว้ก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายนั้น ส่วนกรณีที่ยังไม่มีกฎหมาย กำหนดไว้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดให้มีการอุทธรณ์ให้ชัดเจน

เงื่อนไขเวลาและการกำหนดภารกิจในแผนปฏิบัติการ อาจยืดหยุ่นได้ ตามสมควร กรณีหน่วยงานที่ดำเนินการถ่ายโอนและหน่วยงานที่รับโอนไม่สามารถ ปฏิบัติได้หรือในระยะเวลาที่กำหนด อาจนำเสนอคณะกรรมการจัดทำและกำกับ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาทบทวนและขยาย เวลาให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติปรับแผนได้

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องจัดสรรรายได้ งบประมาณรวมถึงการจัดแบ่งสัดส่วนภาษีอากรตลอดจนระบบเงินอุดหนุนให้ เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจ ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ ต้องพัฒนาศักยภาพด้านการคลังและงบประมาณของตนให้มีประสิทธิภาพมาก ยิ่งขึ้น เช่น การจัดการรายได้ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ จนสามารถ พึ่งตนเองได้อย่างสมบูรณ์ในอนาคตรวมถึงรัฐต้องควบคุมมาตรฐานของการ จัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ มีคุณภาพด้วยเช่นกัน

วิธีการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรตลอดจนมาตรการกระจายอำนาจและเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสรุปได้ดังนี้

1. ศึกษา วิเคราะห์ ฐานะทางการคลังและภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนต่อไป
2. ปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาเองโดยการเสริมสร้างรายได้ และปรับโครงสร้างภาษีเช่นการขยายฐานภาษีอากร การเพิ่มประเภทภาษี หรือรายได้ใหม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโดยที่ไม่เป็นการผลักภาระให้กับประชาชนในท้องถิ่นเกินสมควร
3. ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ให้ชัดเจนและเป็นธรรมยิ่งขึ้น
4. ปรับปรุงแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยให้ความสำคัญกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐ ลดช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังแตกต่างกัน
5. ทบทวนการจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดขั้นตอนและเวลาที่ชัดเจน
6. กำหนดมาตรฐานการเพื่อเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตลอดจนลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นลง

การแก้ไข หรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมกับการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องของอำนาจหน้าที่ วิธีการปฏิบัติ การอนุมัติ อนุญาต การอุทธรณ์ ฐานะของการเป็นเจ้าพนักงาน ตลอดจนกฎหมายบางฉบับที่ไม่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น กรณีการสร้างขั้นตอนที่มากมายเกินความจำเป็นหรือเกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ ดังนั้นการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้เหมาะสมกับการถ่ายโอน

อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่ง จากการสำรวจในเบื้องต้นคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า จะต้องแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 13 ฉบับ
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จำนวน 7 ฉบับ
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย จำนวน 32 ฉบับ
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว จำนวน 6 ฉบับ
5. ด้านการบริหารจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 5 ฉบับ
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น จำนวน 1 ฉบับ

แนวทางปฏิบัติคือให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจตลอดจนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจ พิจารณากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและนำเสนอคณะกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา กฎหมายและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา กรณีต้องมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับและมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็ให้ประสานการปฏิบัติงานตลอดจนจัดประชุมหารือเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขร่วมกัน หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วินิจฉัย

การจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทำให้ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันภารกิจของรัฐในระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนภูมิภาคที่ได้ถ่ายโอนไปมีน้อยลงหรือบางหน่วยงานที่กระจายภารกิจไปทั้งหมดก็อาจไม่มีภารกิจเหลืออยู่ ดังนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

และประสิทธิผลต่อการบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรต้องมีการถ่ายโอนบุคลากรตามไปกับภารกิจตามความจำเป็นและความเหมาะสม โดยมีการปรับลดหรือเพิ่มบุคลากรในระบบราชการที่เรียกว่า “เกลี้ย” อัตรากำลังข้าราชการนั่นเอง

อย่างไรก็ตามการถ่ายโอนหรือจัดระบบการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนและละเอียดอ่อนกว่าการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณเนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลเกี่ยวข้องกับ “คน” ซึ่งมีอารมณ์ความรู้สึก ความพอใจและความไม่พอใจ หากมีการจัดระบบที่ไม่ดีพออาจก่อให้เกิดปัญหาด้านขวัญและกำลังใจต่อข้าราชการ ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรอาจนำไปสู่ความล้มเหลวของการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นในระยะยาวดังนั้นจึงต้องพิจารณาหลักการและเหตุผลตลอดจนวิธีดำเนินการอย่างรอบคอบโดยกำหนดหลักการ คือ

1. ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าที่เคยเป็นอยู่เดิม

2. ข้าราชการที่ต้องการออกจากราชการในกรณีที่มีการยุบเลิกตำแหน่งให้รัฐบาลให้สิทธิประโยชน์ชดเชยตามความเหมาะสม โดยให้องค์กรต่างๆจัดทำหน้าที่วางระบบและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังนี้

2.1 คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และบุคลากร

ทำหน้าที่กำกับดูแลการถ่ายโอนบุคลากร ตลอดจนวิเคราะห์สัดส่วนอัตรากำลังและภารกิจให้เหมาะสมโดยมีผู้แทนของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ผู้แทนของส่วนราชการที่จะต้องถ่ายโอนและผู้ทรงคุณวุฒิร่วมพิจารณา

2.2 ศูนย์พัฒนาและถ่ายโอนบุคลากรภาครัฐ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนต่าง ๆ รวมถึงบริหารจัดการตำแหน่งงานในส่วนราชการอื่น ๆ กรณีมีการยุบเลิกตำแหน่งและไม่สมัครใจไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาทักษะข้าราชการก่อนการไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งรวมถึงการวางระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกันกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรของรัฐอื่น ๆ

2.4 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาบุคลากรรวมถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

2.5 สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและประสานความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการถ่ายโอนภารกิจและรับโอนภารกิจ

2.6 ส่วนราชการที่จะมีการถ่ายโอนภารกิจ

มีหน้าที่จัดทำแผนการถ่ายโอนบุคลากร โดยกำหนดภารกิจที่ข้าราชการต้องถ่ายโอนไปพร้อมกับภารกิจนั้น ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วบุคลากรไม่ต้องติดตามไปและภารกิจที่ต้องทำร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดตั้งศูนย์บริหารการถ่ายโอนบุคลากร

2.7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีหน้าที่ วิเคราะห์ความต้องการอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนอัตรากำลังและจัดทำโครงสร้างเพื่อรองรับการถ่ายโอนบุคลากร รวมถึงการสร้างหลักประกันความก้าวหน้าให้กับบุคลากรที่ถ่ายโอนมา

2.8 รัฐบาล

มีหน้าที่สนับสนุนงบประมาณตามความจำเป็นเพื่อให้ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม ในช่วงระยะเวลา 5 ปีแรก ที่มีการปฏิบัติงาน

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนับเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญของประเทศ และจัดว่าเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนอื่น อันได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจาก การกระจายอำนาจในด้านภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมทำให้ระบบการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคลดบทบาทและหน้าที่ลง รวมถึงงบประมาณและบุคลากรลงอย่างมากด้วย การเปลี่ยนแปลงนี้จึงกระทบต่อผลประโยชน์และวัฒนธรรมองค์การของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจมองว่าเป็นการสูญเสียอำนาจไป จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เห็นด้วยหรือกลายเป็นความขัดแย้งได้นอกจากนั้นการไม่ให้ความร่วมมือของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในด้านต่าง ๆ อาจนำมาซึ่งความล่าช้าและความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะที่เดียวกันความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองไม่ว่าจะในแง่ของผู้บริหารท้องถิ่น บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวัฒนธรรมชุมชนที่เป็นสภาพแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็อาจเป็นปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการรับโอนและการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจบางประการ

ปัญหาต่าง ๆ ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านกฎหมาย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ในเรื่องอำนาจหน้าที่และเรื่องภาษีอากรที่จะต้องเก็บและจัดแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในทางปฏิบัติก็มีกฎหมายอื่นกำหนดเอาไว้แล้วเช่นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประมวลรัษฎากรหรือพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติก็เกิดปัญหาแก่ผู้ดำเนินการ

ว่าจะต้องใช้กฎหมายฉบับใดเป็นหลักเพราะกฎหมายอื่นก็มีศักดิ์ของกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกย่อมต้องกระทำโดยรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ยังคงมีเนื้อหาและวิธีการปฏิบัติที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับและการแก้ไขอาจใช้เวลานาน ทำให้กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในแผนค่อนข้างมาก

2. ปัญหาหน่วยงานที่ต้องถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาคซึ่งเดิมเคยมีอำนาจหน้าที่ บุคลากรและงบประมาณอยู่เป็นจำนวนมาก เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจงบประมาณและบุคลากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้หน่วยงานมีภารกิจลดน้อยลง บางหน่วยงานต้องยกเลิกภารกิจ รวมทั้งงบประมาณและบุคลากรก็ลดลงเช่นเดียวกัน เกิดความรู้สึกสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์หรือสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับ หลายหน่วยงานเกิดความไม่เต็มใจที่จะให้มีการดำเนินการถ่ายโอน โดยอาจยกปัญหาด้านกฎหมาย ตลอดจนความไม่พร้อมในเรื่องต่าง ๆ เพื่อจะเป็นเหตุผลในการไม่ถ่ายโอนหรือชะลอการถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ปัญหาด้านบุคลากรที่จะต้องถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อมีการยุบภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาคและดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้าราชการบางกลุ่มที่คุ้นเคยกับการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอาจไม่ต้องการไปปฏิบัติงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ความไม่มั่นใจในความก้าวหน้าของวิชาชีพ สิทธิประโยชน์และผลตอบแทนที่จะได้รับ ไม่ต้องการโยกย้ายถิ่นที่อยู่ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของครอบครัว ค่านิยมที่เห็นว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่าการเป็นข้าราชการในสังกัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนความไม่มั่นใจในวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ในหลายพื้นที่มีปัญหาเรื่องผู้มีอิทธิพลและผลประโยชน์ทับซ้อนรวมอยู่ด้วย

ปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรเป็นเรื่องสำคัญและละเอียดอ่อนที่สุดในบรรดาปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องวางหลักเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและแรงจูงใจที่ดีให้กับข้าราชการที่จะต้องถ่ายโอน

4. ปัญหาเกี่ยวกับผู้รับผิดชอบในการดำเนินการด้านการกระจายอำนาจ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนจาก 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีจำนวน 36 คน นับว่าเป็นคณะกรรมการที่มีขนาดใหญ่ ในทางปฏิบัติมีปัญหาในเรื่องการติดต่อประสานงาน ตลอดจนการประชุมมีข้อถกเถียงและใช้เวลาในการหาข้อยุติค่อนข้างมาก กรรมการบางท่านทำงานในรูปแบบของอาสาสมัครไม่เต็มเวลาซึ่งการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดในการปฏิบัติงานสูงมาก จำเป็นต้องใช้การทุ่มเทเวลาอย่างมาก นอกจากนั้นมุมมองหรือจุดยืนของข้าราชการกับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแตกต่างกันค่อนข้างมากทำให้ในหลายกรณียากที่จะหาข้อยุติที่ดีและสอดคล้องกับหลักการแห่งการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมได้

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยธุรการหรือเป็นผู้ปฏิบัติ มีข้อจำกัดในการปฏิบัติงานอยู่หลายประการ เช่น เป็นเพียงหน่วยงานระดับกองในสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งจัดว่าเล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติในฐานะเป็นนโยบายสำคัญของประเทศอีกทั้งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่งบประมาณและบุคลากรน้อย บุคลากรส่วนใหญ่ยังขาดประสบการณ์ และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น การทำงานจึงเป็นลักษณะการทำตามคำสั่ง การริเริ่มงานทำได้ไม่มากนัก ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานสนับสนุน การทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่

5. ปัญหาด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในฐานะเป็นผู้รับโอนภารกิจ งบประมาณและบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมีความไม่พร้อม โดยพิจารณาใน 4 ลักษณะ คือ

5.1 ผู้บริหารท้องถิ่น ในหลายพื้นที่ผู้บริหารยังมีระดับการศึกษาและประสบการณ์ทางการบริหารหน่วยงานของรัฐน้อย ซึ่งจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจระบบการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนตำบลจำนวนมากที่ยังมีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี แต่อย่างไรก็ตามขณะนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำโครงการความร่วมมือทางการศึกษากับสถาบันอุดมศึกษาในท้องถิ่นเปิดสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์สาขาการปกครองท้องถิ่นโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณให้บุคลากรของท้องถิ่นเรียนในหลักสูตรนี้ซึ่งได้รับความสนใจมากพอสมควร

5.2 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีไม่เพียงพอและรวมถึงยังขาดประสบการณ์ ความรู้ความเข้าใจในภารกิจที่จะรับโอน อาจต้องมีการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการจัดทำภารกิจที่รับโอนมาอีกระยะหนึ่ง

5.3 ปัจจัยทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงาน วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ยังไม่มีความพร้อมเท่าที่ควร

5.4 การบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากยังเป็นระบบอุปถัมภ์ไม่ยึดหลักระบบคุณธรรม

สรุป

การกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้นั้นนับเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้มีการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีความสำคัญต่อการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้วางกรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจ และ

ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ตลอดจนการกำหนดหลักการท่าทีภารกิจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันให้เกิดความชัดเจน เป็นธรรม และสามารถจัดทำภารกิจได้อย่างสมบูรณ์ และสุดท้าย คือ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติภารกิจ งบประมาณและบุคลากร ดังที่เรียกกันสั้น ว่า “คน เงิน งาน”

แผนการกระจายอำนาจ เป็นที่มาของแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะเป็นตัวกำหนดว่าจะโอนภารกิจด้านใดบ้างให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจดังกล่าวขึ้นอยู่กับกระทรวง หรือกรมหรือหน่วยงานใดบ้าง ระยะเวลาในการถ่ายโอนจะต้องดำเนินการอย่างไร เมื่อใดตลอดจนการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร อย่างเป็นรูปธรรม การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจเป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การจัดระบบการถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการอย่างไร และประการสุดท้าย คือ ปัญหาเกี่ยวกับ การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจพิจารณาได้ 5 ประเด็น คือ ปัญหาด้านกฎหมาย ปัญหาหน่วยงานที่ต้องถ่ายโอนภารกิจ ปัญหาด้านบุคลากรที่จะต้องถ่ายโอนไปอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาเกี่ยวกับผู้รับผิดชอบในการดำเนินการด้านการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจและปัญหาด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะถูกยกเลิกไปแล้วแต่ไม่ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้นแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังคงดำเนินการต่อไป

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. เหตุผลและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอย่างไรบ้าง
2. โครงสร้างหรือส่วนประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยใครบ้าง
3. จงอธิบายถึง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพอสังเขป
4. สาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอะไรบ้าง
5. ปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอย่างไรบ้าง
6. จงกล่าวถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพอสังเขป

บทที่ 5

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งได้รับการจัดตั้งและพัฒนาเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่าครึ่งศตวรรษ จัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด มีงบประมาณและบุคลากร จำนวนมาก

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้ทุกจังหวัดมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดละ 1 แห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ.2528 กำหนดให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเรียกว่ากรุงเทพมหานครครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ดังนั้นประเทศไทยจึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 75 แห่ง

โดยหลักการแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะภายในจังหวัดเฉพาะ โครงการขนาดใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากใช้งบประมาณหรือเทคโนโลยีขั้นสูง หรือกรณีที่โครงการมีความเกี่ยวข้องกับหลายพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกัน หรือดำเนินการประสานงานจัดทำแผนงาน โครงการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันภายในจังหวัดหนึ่ง ๆ

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 7 กำหนดว่า

“ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น”

มาตรา 8

“ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น
เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ เขตจังหวัด”

ข้อพึงสังเกตก็คือ ข้อกำหนดในมาตรา 8 ที่ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นราชการส่วนท้องถิ่น และเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งหมายความว่า เขตพื้นที่ที่ความรับผิดชอบทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งจังหวัด

ปัญหาก็คือ เขตพื้นที่ที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะไปทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นคือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ หากทับซ้อนกับพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาที่ตามมาคือ จะแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานกันอย่างไร เนื่องจากทุกตารางเมตรของจังหวัดจะต้องเป็นพื้นที่ของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมืองพัทยา (เฉพาะจังหวัดชลบุรี) อย่างไม่อย่างหนึ่งทั้งสิ้นหรืออีกนัยหนึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ของตนเองแต่เป็นเขตอำนาจที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและกฎหมายกำหนดให้การดำเนินกิจการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ที่จะมีการดำเนินโครงการเสียก่อน กรณีเช่นนี้จะถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ขณะนี้ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน แต่โดยหลักการแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรดำเนินการเฉพาะ โครงการใหญ่ ๆ หรือเป็นผู้ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเท่านั้น

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม ถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ดังนี้

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
 - (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
 - (3) สนับสนุนสภาตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
 - (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
 - (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
 - (7) กลุ่มครอง คูแแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - (7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
 - (9) จัดทำกิจการอื่นใด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง
- นอกจากนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 17 ซึ่งแยกแยะอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้ชัดเจนและไม่ให้ซ้ำซ้อนกันดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (เดิม อำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเป็นของสำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย)

(2) การจัดการศึกษา

(3) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(5) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(6) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(7) การจำกัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(8) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(9) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ

(10) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(11) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(12) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(13) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(14) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(15) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันควบคุมโรคติดต่อ

(16) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(17) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(18) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(19) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(20) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(21) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(22) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายจะเห็นว่าได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอาไว้กว้างขวางมาก ครอบคลุมภารกิจทุกประเภทที่เป็นบริการสาธารณะ แต่ปัญหาก็คือ อำนาจหน้าที่หลายประการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประเด็นนี้เป็นที่ถกเถียงกันมาก และมีข้อเสนอว่าควรแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทให้มีความชัดเจนกว่านี้ เพื่อมิให้เกิดความสับสน อันเนื่องมาจากความซ้ำซ้อนของภารกิจ ซึ่งปัญหาที่ตามมา คือ ประสิทธิภาพในการจัดสรรและการบริหารงบประมาณแผ่นดิน

ภารกิจบางประเภทกฎหมายกำหนดไว้กว้างเกินไปซึ่งมีอยู่หลายประเภทด้วยกัน เช่นในข้อ (2) ซึ่งจะมีคำถามว่าเป็นการซ้ำซ้อนกับกระทรวงศึกษาธิการ และเทศบาลหรือไม่ ข้อ (3) และ (4) มีลักษณะกว้างเกินไป ข้อ (5) ในทางปฏิบัติจะดำเนินการอย่างไรซ้ำซ้อนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ข้อ (11) (13 และ 14) ซ้ำซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำภารกิจเช่นนั้นได้เช่นเดียวกัน ข้อ (15) ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของโรงพยาบาลจังหวัด ซึ่งสังกัดกระทรวงสาธารณสุขหรือไม่ ข้อ (16) ควรอยู่ในความดูแลของกรมศิลปากรหรือสถาบันอุดมศึกษาของท้องถิ่นหรือไม่ ข้อ (18) ควรเป็นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งก็ได้ดำเนินการอยู่แล้ว ข้อ (19) เป็นอำนาจของคณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยประจำจังหวัด ข้อ (20) ควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน

สำหรับภารกิจที่ชัดเจน ได้แก่ ภารกิจในเรื่องของการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาจังหวัดตลอดจนแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามข้อ (1) ข้อ (6) (7) และ (12) เนื่องจากเป็นบริการสาธารณะที่มีการบริหารจัดการที่ซับซ้อนยุ่งยากและความเกี่ยวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายหน่วยด้วยกัน เช่น กรณี ข้อ (6) หากให้เทศบาลใดเทศบาลหนึ่งทำอาจไม่สำเร็จเพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากเทศบาลใกล้เคียง หรืออาจมีปัญหาความขัดแย้งในสาระสำคัญ กรณีมีผลประโยชน์จำนวนมาก หากให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการอาจมีภาพที่ดูเป็นกลางมากกว่า ซึ่งอาจตกลงกันได้ง่ายขึ้น

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.1 โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คล้ายกับสภานิติบัญญัติในระดับชาติ ทำหน้าที่ในกระบวนการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตลอดจนควบคุมและตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ส.จ.) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในจังหวัดนั้นเป็นเกณฑ์ โดยถือเอาสถิติจำนวนประชากรจากหลักฐานการทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนมีที่มีการเลือกตั้ง (ประกาศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี) และกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังนี้

- 1) ประชากรไม่เกินห้าแสนคน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสี่สิบสี่คน
- 2) ประชากรเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สามสิบคน
- 3) ประชากรเกินหนึ่งล้านคน แต่ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สามสิบหกคน
- 4) ประชากรเกินหนึ่งล้านห้าแสนคนแต่ไม่เกินสองล้านคน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สี่สิบสองคน
- 5) ประชากรเกินสองล้านคนขึ้นไปให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สี่สิบแปดคน

จำนวนประชากร	จำนวนสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) ที่จะมีได้ตามกฎหมาย
ไม่เกิน 500,000	24
500,001 – 1,000,000	30
1,000,001 – 1,500,000	36
1,500,001 – 2,000,000	42
2,000,001 ขึ้นไป	48

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนประชากรของจังหวัดต่อจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะแบ่งเป็นรายอำเภออย่างน้อยอำเภอละหนึ่งคน แต่ละอำเภอจะมีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของอำเภอนั้น ๆ อำเภอใดมีประชากรมากก็จะมีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาก อำเภอใดมีจำนวนประชากรน้อยก็จะมีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดน้อยลงเป็นสัดส่วนกัน

ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 2)พ.ศ. 2546 ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีนับจากวันเลือกตั้ง

ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกสองคน ประธานสภาจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และดำเนินการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือในกรณีที่ประธานไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติงานได้

1.2 การประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปีหนึ่ง ๆ ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีการประชุมสามัญสามัญสองสมัยแต่ละสมัยมีกำหนดสี่สิบห้าวัน แต่ในกรณีจำเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจสั่งให้มีการขยายสมัยประชุมสามัญออกไปอีกครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน นอกจากนั้นกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือกรณีฉุกเฉิน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเรียกประชุมเป็นสมัยการประชุมวิสามัญก็ได้ หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทำคำร้องขอให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกประชุมสามัญวิสามัญก็ได้ หรืออาจเป็นกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำคำร้องถึงประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เปิดการประชุมสามัญวิสามัญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องก็ได้

การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดและต้องมีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ เรื่องที่จะนำเข้าสู่วาระการประชุมจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น หาก

ในการประชุมที่มีการลงมติจะใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ กรณีลงมติด้วยคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

การประชุมโดยปกติเป็นการประชุมโดยเปิดเผย เว้นแต่กรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้องขอให้เป็นการประชุมลับ หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ร้องขอต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็สามารถจัดให้มีการประชุมลับโดยไม่ต้องขอมติก็ได้

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเรื่องใด ๆ ต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจขอไม่ตอบในกรณีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจขอให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดชี้แจงเกี่ยวกับงานในหน้าที่หรือข้อเท็จจริงใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ซึ่งอาจเป็นการชี้แจงด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือชี้แจงต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายในเวลาอันสมควรก็ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอาจใช้สิทธิไม่ตอบในกรณีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติหรือเกี่ยวกับนโยบายการบริหารส่วนกลางซึ่งยังไม่ควรเปิดเผย

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่สามารถเข้าชื่อกันเสนอต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้จัดให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (คล้ายกับการเปิด

อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล) ก็ได้ แต่ไม่มีการลงมติ

การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวเมื่อประธานได้รับคำร้องจะต้องแจ้งให้นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดทราบเพื่อเตรียมตัวชี้แจง การจัดวาระให้มีการอภิปรายทั่วไปจะต้องไม่เร็วกว่าห้าวันนับจากวันที่ได้รับคำร้องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และไม่เกินสิบห้าวัน การขอเปิดอภิปรายในลักษณะนี้ในสมัยประชุมหนึ่งสามารถกระทำได้เพียงครั้งเดียว

1.3 ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การทำหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือ การทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการตรากฎหมาย ขึ้นบังคับใช้ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่า **ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง มีกฎหมายรองรับการดำเนินการหรือการบริหารงานใด ๆ ที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่ามีควมจำเป็น ก็ตราขึ้นเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งส่วนมากจะเป็นความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ หรือเป็นกรณีเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ต่างไปจากกรณีทั่วไปที่มีกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งออกโดยรัฐสภาหรือหน่วยงานในส่วนกลาง เช่นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ หรือคำสั่งอื่น ๆ รองรับอยู่แล้ว

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สำคัญมี 2 ลักษณะ คือ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วไปและข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

1.3.1 การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

กระบวนการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดไว้ในมาตรา 52 ถึง มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม ถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้ (มาตรา 53)

ผู้มีอำนาจหน้าที่เสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีเป็นร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องมีคำรับรองของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ภายใน 7 วัน แต่หากสภาไม่เห็นชอบให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันหากไม่เสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัตินั้น

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดมี 2 กรณี คือ กรณีเห็นชอบ และกรณีไม่เห็นชอบ

1) **กรณีเห็นชอบ** เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นชอบกับร่างใด ก็ให้ส่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามเพื่อประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

2) **กรณีไม่เห็นชอบ** กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมเหตุผลไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ก็ให้ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนาม และประกาศใช้พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ แต่หากหลังจากได้รับคืนร่างข้อบัญญัติพร้อมเหตุผลจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ยื่นขั้ยมติภายในสามสิบวันหรือยื่นขั้ยมติด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสาม ก็ให้ร่างข้อบัญญัตินั้น ตกไป

กรณีตามมาตรา 53 ที่กล่าวไปแล้วนั้น เป็นกรณีปกติทั่วไปซึ่งในทางปฏิบัติจะไม่ค่อยมีปัญหาจนกระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบเนื่องจากได้ผ่านการกลั่นกรองจากสภามาถึง 3 วาระ และปัจจุบันนี้คุณภาพตลอดจนความรู้ ความสามารถของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดีขึ้นส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดหากไม่เป็นกรณีของร่างข้อบัญญัติ ที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น หรืออาจส่งผลเสียหายต่อท้องถิ่นอย่างรุนแรง ก็มีแนวโน้มจะให้ความเห็นชอบเป็นส่วนใหญ่ กรณีไม่ให้ความเห็นชอบ เช่นขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอื่นในชั้นที่สูงกว่าหรือขัดต่อนโยบายรัฐบาล ก็ไม่มีประโยชน์ที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะยื่นขั้ยมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามเพื่อจะให้ข้อบัญญัติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นประกาศใช้เพราะอาจสร้างปัญหาเกิดขึ้นกรณีเป็นข้อบัญญัติที่มีชอบด้วยกฎหมายอาจทำให้ถูกฟ้องร้องคดีต่าง ๆ ตามมาได้

กรณีร่างข้อบัญญัติที่มีปัญหายุ่งยากยิ่งขึ้น คือกรณีของร่างข้อบัญญัติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม มาตรา 54 ซึ่งเป็นร่างข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นชอบ มีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

1) เมื่อร่างข้อบัญญัติใดที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้วให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนาม เพื่อส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างดังกล่าว (ไม่ลงนาม) ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายในเจ็ดวันเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับร่างข้อบัญญัติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวให้ดำเนินการวินิจฉัย ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

2) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นไปยังนายกองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นภายในเจ็ดวันนับจากวันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัดและประกาศใช้ข้อบัญญัติฉบับนั้นต่อไป หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามในร่างข้อบัญญัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งให้ภายในเจ็ดวันให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เห็นด้วยกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สภาพิจารณาใหม่ ภายในสามสิบวันนับจากได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถ้าสภายืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ให้ดำเนินการประกาศใช้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป แต่หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่พิจารณาภายในสามสิบวันหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป กรณีเช่นนี้นับว่าเป็นความยุ่งยากทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะแสดงให้เห็นว่าเกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคงจะดำเนินต่อไปอย่างไม่ราบรื่นเนื่องจากมีแนวโน้มที่ร่างข้อบัญญัติใด ๆ ที่เสนอโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือฝ่ายบริหารอาจไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป กรณีเช่นนี้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือฝ่ายบริหารย่อมไม่สามารถดำเนินการบริหารต่อไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาหรือต่อประชาชนได้ ในทำนองเดียวกันร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เสนอโดยฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีแนวโน้มประสบปัญหาความยุ่งยากจากการไม่ลงนามของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้เกิดความล่าช้าและความตึงเครียดขึ้นได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการวินิจฉัย ในฐานะผู้แทนรัฐบาลกลาง ซึ่งถือว่าอยู่ฝ่ายเป็นกลางเมื่อเกิดกรณีความขัดแย้งขึ้นก็ย่อมลำบากใจในการที่จะใช้ดุลยพินิจ เนื่องจากหากวินิจฉัยในแนวทาง

ที่เห็นด้วยกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจขัดแย้งกับฝ่ายสภา ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นตัวแทนจากอำเภอต่าง ๆ แต่หากวินิจฉัยในแนวทางเห็นด้วยกับสภาที่อาจเกิดปัญหาความขัดแย้งกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นกำลังสำคัญในการให้ความร่วมมือกับจังหวัดในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน ตามนโยบายของรัฐบาลได้ ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีประสบการณ์สูงมักจะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมกันระหว่างสองฝ่ายเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งและสามารถทำงานร่วมกันต่อไป

กรณีความขัดแย้งทางการบริหารระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งน่าจะถือได้ว่าจะมีความยุ่งยากอย่างที่สุดคือ กรณีตามมาตรา 55 ซึ่งได้แก่ กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการหรือไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งจะมีผลทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประสบกับปัญหาอย่างยิ่งเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในแผนงาน โครงการตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างในปีต่อไป หรือทำให้กระบวนการบริหารประสบปัญหาความล่าช้าชะงักงัน

4) กรณีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนดังนี้

4.1) เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

4.2) ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วย กรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยการแก้ไข ปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม และ ผลประโยชน์แห่งประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน

จังหวัด ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคน และบุคคลซึ่งเป็น หรือมีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายกองค์การบริหารส่วน จังหวัด เสนอจำนวนเจ็ดคน โดยให้ดำเนินการแต่งตั้งให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับ จากที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย

4.3) ให้คณะกรรมการทั้ง 2 ส่วนปรึกษาหารือกันเพื่อ เสนอชื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งมีได้เป็นฝ่ายบริหารและมีได้เป็นสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคนทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายใน เจ็ดวัน นับแต่วันที่มิกรรมการพิจารณาครบสิบสี่คน กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ หรือไม่สามารถหาเสนอบุคคลที่จะเป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายใน กำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการจาก บุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วน จังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองเลขานุการนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ครบทั้งสิบห้าคน

4.4) ให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาร่างข้อบัญญัติให้ แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้ตั้งประธานกรรมการ เมื่อพิจารณาเสร็จ แล้วให้รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณา ให้แล้วเสร็จได้ภายในสิบห้าวัน ให้ประธานคณะกรรมการรวบรวมผลและชี้ขาด โดยเร็วแล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4.5) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเรื่องจากผลของการ วินิจฉัยชี้ขาดร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมแล้วให้ส่งร่างนั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเร็ว

4.6) เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เสนอร่างนั้นต่อสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเจ็ดวัน หากไม่เสนอภายในเจ็ดวันให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

4.7) เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้บรรจุเข้าวาระและแจ้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา ร่างดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับจากได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จหรือมีมติไม่เห็นชอบกับร่างดังกล่าวให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วไปพลางก่อน

4.8) ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นและให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในหกสิบวันและอยู่ในตำแหน่งเพียงวาระเท่าที่เหลืออยู่

กรณีของความขัดแย้งในเรื่องการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนี้คือเป็นความขัดแย้งที่รุนแรงที่สุดหากเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้นในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งใดเป็นสัญญาณว่า การทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นไม่ราบรื่น

กรณีดังกล่าวเช่นนี้อาจมีทางแก้ไขอยู่ 2 แนวทางด้วยกัน คือแนวทางแรก จะต้องมีคนกลางซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความขัดแย้งให้แต่ละฝ่ายทำงานร่วมกัน โดยเห็นแก่ประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ประนีประนอมกันมากขึ้น **แนวทางที่สอง** หากได้พยายามอย่างถึงที่สุดแล้วสถานการณ์ยังไม่ดีขึ้นหากปล่อยไว้เหตุการณ์ความขัดแย้งยังคงคุกรุ่นอยู่เช่นนี้ผลเสียหายก็จะเกิดกับประชาชน และท้องถิ่นผู้ว่าราชการจังหวัดอาจ เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ สั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความขัดแย้งรุนแรงนั้น แล้วดำเนินการให้เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ภายใน 60 วัน

2. นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อท้องถิ่นอย่างยิ่งเนื่องจากกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง และมีพื้นที่การดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด มีงบประมาณจำนวนมากนับร้อยล้านบาท รวมทั้งมีบุคลากรและเครื่องจักรกลอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอีกเป็นจำนวนมาก จึงนับเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทและมีผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าหรือความถ้หลังของจังหวัดค่อนข้างสูง ดังนั้นจึงควรให้ความสนใจและความสำคัญกับผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดให้มากโดยพิจารณาเลือกผู้มีความรู้ความสามารถมีวิสัยทัศน์ มีความประพฤติและภูมิหลังที่เป็นที่ยอมรับในคุณความดีเป็นที่ประจักษ์ต่อคนทั่วไปรวมถึงเป็นผู้เสียสละและโปร่งใส

2.1 คุณสมบัติของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ดังนี้

2.1.1 อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง

2.1.2 สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา

2.1.3 ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการ หรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน (การดำรงตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดนับจากวันเลือกตั้ง)

ก่อนที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แถลงนโยบายต่อสภาโดยไม่มีการลงมติ แต่การแถลงนโยบายนี้อาจแจ้งเป็นเอกสารแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนก็ได้ และถือว่าเป็นการแถลงนโยบายแล้ว

การแถลงนโยบายนี้ให้กระทำทุกปี และให้ปิดประกาศนโยบายพร้อมผลการปฏิบัติงานไว้ในที่เปิดเผยให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้

2.2 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

2.2.1 กำหนดนโยบายการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.2 สั่งราชการ อนุมัติ อนุญาต เกี่ยวกับราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.4 วางระเบียบต่าง ๆ ในการทำงาน เพื่อให้การบริหารเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.2.5 รักษาการตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.6 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.7 เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและลูกจ้างในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.7 แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอยู่เป็นจำนวนมาก นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งบุคคลต่าง ๆ ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม มีคุณสมบัติไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและมี

บุคคลที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจในการแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยถือเอาจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเกณฑ์ ดังนี้

2.2.7.1 จังหวัดที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด **ยี่สิบสี่คน** หรือสามสิบคน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ **ไม่เกินสองคน**

2.2.7.2 จังหวัดที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด **สามสิบหกหรือสี่สิบสองคน** ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ **ไม่เกินสามคน**

2.2.7.3 จังหวัดที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด **สี่สิบแปดคน** แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ **ไม่เกินสี่คน**

รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย โดยปกตินายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีคำสั่งแบ่งงานให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละคนอย่างชัดเจน เช่น รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่ 1 ทำหน้าที่ดูแลงานด้านการบริหารงานทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องเสนองานที่เป็นงานด้านการบริหาร เช่น งานธุรการ งานบริการ งานบุคคล จัดซื้อ ฯลฯ ผ่านรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อสั่งการ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่ 2 ทำหน้าที่ดูแลงานด้านการจัดทำแผนงานและประสานแผนงานการพัฒนาท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ หน่วยงานในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่ด้านนี้จะต้องเสนองาน (แฟ้ม) ผ่านรองฯ ท่านนี้เพื่อสั่งการหรือกลั่นกรองก่อนนำเสนอนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่ 3 อาจมอบหมายงานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ มีหน้าที่คอยกลั่นกรองงานหรือวินิจฉัยสั่งการงานใด ๆ ที่อยู่ในขอบเขตดังกล่าว เป็นต้น

นอกจากนั้นยังอาจแต่งตั้งให้รักษาราชการแทน ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่ หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เรียงตามลำดับ เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

คนที่ 1 รักษาราชการแทน หากรองนายกองค์การบริหารส่วนราชการคนที่ 1 ไม่อยู่ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่ 2 รักษาราชการแทน หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่ 2 ไม่อยู่ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่ 3 รักษาราชการแทน เป็นต้น ซึ่งผู้รักษาราชการแทนย่อมมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ที่ตนรักษาราชการแทนทุกประการ

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายงานให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นครั้งคราว หรือเป็นเฉพาะเรื่อง เช่น มอบให้ไปเป็นประธานในการเปิดงาน หรือมอบให้ไปแจกสิ่งของแก่ประชาชน หรือมอบให้เดินทางไปประชุมแทน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนนั้นรับผิดชอบอยู่ เป็นต้น

ความหมายของคำว่าสั่งราชการ อนุมัติ อนุญาต เกี่ยวกับราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายความว่า การสั่งการ การอนุมัติ หรือการอนุญาต ในเรื่องเกี่ยวกับราชการ ซึ่งมีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ให้อำนาจในการปฏิบัติราชการเช่นนั้นได้ หรือหากกฎหมายมีการอนุญาตให้มีการใช้ดุลพินิจก็อาจใช้ดุลพินิจได้ในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ความหมายของคำว่า รักษาการตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายความว่า เป็นผู้บังคับการให้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจน เป็นผู้วินิจฉัย กรณีเกิดปัญหาที่ต้องชี้ขาดการปฏิบัติงาน หรือการดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินั้น

การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น หมายความว่า นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการสาธารณสุข เป็นต้น กรณีที่มีการให้อำนาจในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ในกฎหมายอื่น เช่นนี้ก็ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการวินิจฉัย สั่งการ อนุมัติ อนุญาตให้เป็นไปตาม กฎหมายนั้น ๆ ด้วย

2.3 การพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตาม มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม ถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ดังนี้

2.3.1 ถึงคราวออกตามวาระ (4 ปี นับจากวันเลือกตั้ง)

2.3.2 ตาย

2.3.3 ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

2.3.4 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 35/1

2.3.5 กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 44/3 (1) หรือ (2)

2.3.6 รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 44/3 (3)

มาตรา 55 วรรคห้า หรือมาตรา 79

2.3.7 ถูกจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

2.3.8 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการ ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือพ้นจากตำแหน่งในกรณีใดๆตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนั้นอาจมีกรณีอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 เช่น กรณีนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีส่วนได้เสียในสัญญาใด ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นคู่สัญญา หรือถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เป็นต้น

การคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนับเป็นเรื่อง สำคัญอย่างยิ่ง ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การงบประมาณ และการคลังอาจสรุปได้สั้น ๆ ว่าเป็นเรื่องของ รายได้ รายจ่าย การจัดทำงบประมาณ

รายจ่ายประจำปี และการตรวจสอบและกิจกรรมทางบัญชี ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ดังนี้

- 1.1 ภาษีอากรตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- 1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- 1.3 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.4 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.5 รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.6 พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- 1.7 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี
- 1.8 เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 1.9 เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 1.10 รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายได้ที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ รายได้ตาม 1.1

และ 1.2

2. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2440 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ดังนี้

- 2.1 เงินเดือน
- 2.2 ค่าจ้าง
- 2.3 เงินตอบแทนอื่น ๆ

2.4 ค่าใช้สอย

2.5 ค่าวัสดุ

2.6 ค่าครุภัณฑ์

2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ

2.8 เงินอุดหนุน

2.9 รายจ่ายอื่นใดตามที่มีข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบ
กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

3. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วน จังหวัด

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ต้องทำเป็นกฎหมาย เช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีระดับประเทศ
เนื่องจากถือว่าเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือเงินของประชาชน การจะ
จ่ายเงินนี้ต้องได้รับความเห็นชอบและความยินยอมจากประชาชน ดังนั้น จึง
กำหนดให้การใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบ
และยินยอมจากประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งมีตัวแทนของ
ตนอยู่ในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี
จึงต้องผ่านความเห็นชอบและความยินยอมของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
โดยให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีจึงจะสามารถ
ดำเนินกิจกรรมทางการบริหารใด ๆ ที่ผูกพันกับการใช้จ่ายงบประมาณได้ ซึ่งใน
เรื่องนี้ได้กล่าวไปแล้วในส่วนของการเสนอร่างข้อบัญญัติการบริหารส่วน
จังหวัด

ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี จัดทำโดยฝ่ายบริหาร
จะต้องจัดทำแผนงาน โครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณที่จะถึงอย่างละเอียด
พร้อมทั้งระบุค่าใช้จ่ายแยกไว้เป็นหมวดหมู่ ให้ชัดเจน การใช้งบประมาณจะต้อง
เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับความเห็นชอบอย่างเคร่งครัดไม่
สามารถโยกย้ายถ่ายโอนงบประมาณข้ามหมวดงบประมาณได้

4. การตรวจสอบและกิจกรรมทางบัญชีขององค์การบริหารส่วน

จังหวัด

การตรวจสอบและกิจกรรมทางบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเรื่องสำคัญของเรื่องการงบประมาณและการคลัง เนื่องจากกระบวนการใช้จ่ายเงินของราชการทุกประเภทจะต้องมีหลักฐานการใช้จ่ายและการใช้จ่ายนั้นจะต้องมีกฎหมายรองรับ หรืออนุญาตให้จ่ายได้ตามประเภทและจำนวนซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนั้นการใช้จ่ายต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามวิธีการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น ในเรื่องของแบบฟอร์มการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การส่งเงิน ตลอดจนการพัสดุต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและรักษาผลประโยชน์จากเงินภาษีอากรของประชาชนให้มากที่สุด

การกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ถือเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งโดยหลักการมิได้เป็นอิสระจากรัฐบาลกลางอย่างสมบูรณ์ แต่จัดตั้งขึ้นภายใต้หลักการของการกระจายอำนาจทางการบริหารและการตัดสินใจบางส่วนให้กับท้องถิ่น เพื่อความสะดวก คล่องตัว และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นในการที่จะปกครองตนเอง แต่มิได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ๆ จะสามารถดำเนินการอะไรก็ได้ หรืออย่างไรก็ได้ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ภายใต้กรอบข้อบังคับแห่งกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร เช่น กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศปฏิบัติราชการอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกันและยึดถือประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและผลประโยชน์ของชาติเป็นเป้าหมายสูงสุด

อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลโดยหลักการแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเฉพาะในส่วนที่กฎหมายกำหนดให้กระทำเท่านั้น ผู้มีอำนาจใน

การกำกับดูแลต่อองค์กรระมัดระวังมิให้ก้าวล่วงเข้าไปในเรื่องของความต้องการของท้องถิ่นหรือดุลยพินิจอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกลายเป็นการควบคุม สั่งการ จนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระทางการบริหาร ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับหลักการแบ่งการปกครองท้องถิ่นและเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ในเรื่องของการกำกับดูแลองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดนี้ กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ทำหน้าที่แทนรัฐบาล ทั้งนี้โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดไว้ตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 77, 78, 79 และ 80 ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. กำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

2. มีอำนาจสั่งให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงหรือสอบสวนข้อเท็จจริงใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

3. ยับยั้งการปฏิบัติงานใด ๆ ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดไว้เป็นการชั่วคราวเมื่อเห็นว่าการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการและอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและประชาชนในท้องถิ่น และรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้สั่งการเพิกถอนการกระทำนั้น

4. ดำเนินการสอบสวน กรณีนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือรองประธานสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือประพฤติดนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญา หากผลของการสอบสวนปรากฏว่ามีพฤติการณ์เช่นนั้นจริง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งและคำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

5. เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือประโยชน์ของประเทศชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจรายงานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้

สรุป

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญมากในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีงบประมาณและบุคลากรเป็นจำนวนมาก หากดำเนินการจัดทำภารกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างสมบูรณ์ ก็จะสามารถส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลระดับต่าง ๆ หรือองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตามให้สามารถปฏิบัติภารกิจตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีสมดังเจตนารมณ์ แต่หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีการกำหนดแผนงาน โครงการในการพัฒนาจังหวัดให้ชัดเจน ไม่มีเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดนั้น ๆ ก็ไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม กรณีมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอแนะการให้ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่ต้องกระทำอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่เพื่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

คำถามท้ายบท**จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป**

1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีขั้นตอนอย่างไร
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง
3. จงอธิบายถึง โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. จงอธิบายถึงความหมายของ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
5. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่อย่างไร
6. ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างไรบ้าง

บทที่ 6

เทศบาล

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมีวัตถุประสงค์ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจพอสมควรและมีความเป็นชุมชนเมืองคือ มีความหนาแน่นของประชากร มีรายได้เพียงพอแก่การบริหารจัดการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เทศบาลคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของชุมชนที่เป็นเมืองนั่นเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนั้นนับว่ามีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากกระบวนการพัฒนาทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลกระทบต่อให้ชุมชนที่เป็นเมืองอยู่แล้วขยายตัวมากขึ้น มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ซับซ้อนขึ้น มีการลงทุนมากขึ้นมีปริมาณการหมุนเวียนของเงิน การจ้างงานและสถาบันการศึกษาเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันมีปัญหาในด้านการจัดให้บริการสาธารณะมากขึ้นเช่น การจัดการกับปัญหาการเติบโตของเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย การจราจร การพักผ่อนหย่อนใจของคนในเมือง เป็นต้น ในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองเพิ่มมากขึ้นในสังคมไทย บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคกลับลดน้อยลงด้วยข้อจำกัดของงบประมาณและบุคลากร การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นตัวกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ **เทศบาล** มีความจำเป็นและสำคัญต่อประชาชนอย่างมาก

การจัดตั้งเทศบาล

ท้องถิ่นใดจะจัดตั้งเป็นเทศบาลนั้นให้อาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในส่วนที่ว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาล ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป คือ ต้องเป็นที่ที่มีความเจริญพอสมควร โดยให้พิจารณาจากความเหมาะสมในเรื่องที่ตั้ง จำนวน ความหนาแน่นของประชากร และความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีรายได้จากภาษีเพียงพอในการเลี้ยงตนเอง และสามารถจัดทำภารกิจตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้โดยสมบูรณ์

ประเภทของเทศบาล

เทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

1. เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลและมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลว่า

- 1.1 มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาน้อยกว่า 12 ล้านบาท
- 1.2 มีประชากรในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 7,000 คน ขึ้นไป
- 1.3 ได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลนั้น

2. เทศบาลเมือง

ได้แก่ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชน ที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเพิ่มเติม ดังนี้

- 2.1 กรณีเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลเมืองโดยไม่ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์อื่น
- 2.2 กรณีมิได้เป็นที่ตั้งศาลากลาง ให้พิจารณาหลักเกณฑ์ ดังนี้
 - 2.2.1 มีประชากรในเขตที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองไม่น้อยกว่า 10,000 คน และมีความหนาแน่นไม่น้อยกว่า 3,000 คน / ตารางกิโลเมตร
 - 2.2.2 มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
 - 2.2.3 มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร

ได้แก่ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาลและมีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร โดยระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเพิ่มเติม ดังนี้

- 3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน / ตารางกิโลเมตร
- 3.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่า การกำหนดระดับของเทศบาลเป็น 3 ระดับ คือเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร นั้น ก็เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น ท้องถิ่นที่ยังมีความเจริญและมีประชากรไม่มากนักก็ให้มีรูปแบบการปกครองขนาดเล็ก คือ เทศบาลตำบลเนื่องจากเทศบาลระดับนี้ทำภารกิจไม่มากนัก งบประมาณและค่าใช้จ่ายไม่สูงมากเหมาะสมกับรายได้ที่มีอยู่ของท้องถิ่นขนาดเล็ก

ในขณะที่ท้องถิ่นซึ่งมีระดับความเจริญมากขึ้น สภาพเศรษฐกิจและสังคมมีความเจริญ มีประชากรมากขึ้น ภารกิจของเทศบาลในสังคมเมืองเช่นนั้นย่อมมีมากขึ้นจำเป็นต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้น บุคลากรและเครื่องมือทางการบริหารมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นด้วย ท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลเมืองจึงต้องมีรายได้เพียงพอที่จะทำภารกิจในการให้บริการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์

ท้องถิ่นซึ่งมีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจสังคมอย่างมาก เช่นในเขตที่ตั้งของศาลหรือศาลากลางจังหวัด มีประชากรจำนวนมากและหนาแน่นเช่นจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา หรือแม้จะไม่ได้เป็นที่ตั้งของศาลากลางแต่เป็นท้องที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงมากเช่น อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา สามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร ซึ่งถือว่าเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่มีโครงสร้างทางการบริหารที่สลับซับซ้อน มีงบประมาณตลอดจนบุคลากรจำนวนมาก ทั้งนี้

เพื่อให้สามารถทำภารกิจในการให้บริการแก่ประชาชนจำนวนมากและแก้ไขปัญหาของเมืองขนาดใหญ่ได้ ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้จะสามารถพิจารณาได้จากมาตรา 50 – 59 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล คือ ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้บริหารจัดการกับปัญหาของท้องถิ่นตามความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งแต่ละท้องถิ่นจะมีสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนแตกต่างกันไป ไม่เหมาะสมที่รัฐบาลซึ่งอยู่ในส่วนกลางห่างไกลจากสภาพปัญหาของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะเข้าไปคิดตัดสินใจรวมถึงแก้ปัญหาแทนคนในท้องถิ่นซึ่งคุ้นเคยกับสภาพของท้องถิ่น และเข้าใจปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นดีที่สุด

อย่างไรก็ตามเนื่องจากเทศบาลเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับชุมชนเมืองซึ่งมีประชากรมาก และมีกลุ่มอาชีพที่หลากหลายกว่าชนบทรวมถึงมีสภาพปัญหาของเมืองหรือชุมชนที่สลับซับซ้อนและมีความต้องการใช้บริการจากหน่วยงานของรัฐค่อนข้างมาก ดังนั้นหน้าที่ของเทศบาลจึงค่อนข้างจะมีมากมายและสลับซับซ้อนตามระดับความเจริญของชุมชนในเขตเทศบาลนั้นไป ด้วย ความสลับซับซ้อนในหน้าที่ของเทศบาลจะเพิ่มมากขึ้นตามขนาดและระดับของเทศบาล เริ่มจากเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ซึ่งถือเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและมีหน้าที่ในการให้บริการแก่ท้องถิ่นที่ซับซ้อนที่สุด ซึ่งจะกล่าวถึงหน้าที่ของเทศบาลแต่ละระดับโดยละเอียดต่อไป

1. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดหน้าที่ของเทศบาลตำบลไว้ดังนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

(5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

(6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

(8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล (เช่นกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายสาธารณสุข กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น)

นอกจากหน้าที่ของเทศบาลตำบลซึ่งกำหนดไว้ตามแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 ซึ่งเทศบาลตำบลทุกเทศบาล ต้องทำแล้วยังกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมซึ่งเทศบาลตำบลอาจทำตามความจำเป็นหรือความเหมาะสม โดยกำหนดไว้ในมาตรา 51 ดังนี้

(1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

(3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(4) ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน

(5) บำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(6) ให้มีและบำรุง สถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

(7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างด้วยวิธีอื่น

(8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(9) เทศพาณิชย์ ซึ่งได้แก่กิจการที่เทศบาลสามารถดำเนินการ ในฐานะผู้ประกอบการ ผู้ให้บริการหรือธุรกิจในลักษณะแสวงหากำไรตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เทศบาลในการทำหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ในเกือบทุกด้าน เว้นแต่กิจการบางอย่างซึ่งเป็นเรื่องความมั่นคงของประเทศหรือระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ หรือเรื่องเกี่ยวกับการต่างประเทศซึ่งไม่สามารถมอบหมายให้เทศบาลดำเนินการได้

2. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง

หน้าที่ของเทศบาลเมือง กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 มาตรา 53 ซึ่งโดยสรุปแล้วเหมือนกับเทศบาลตำบลทุกประการ แต่มีส่วนที่เพิ่มเติมคือในส่วนที่ **ต้องทำ** โดยกำหนดให้เทศบาลเมือง**ต้องมีการดำเนินการโรงรับจำนำ หรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น** ตามมาตรา 53 (8)

สำหรับส่วนที่ **อาจทำ** กำหนดไว้ใน **มาตรา 54** ก็คล้ายคลึงกับเทศบาลตำบลเช่นเดียวกัน แต่ส่วนที่เพิ่มเติม คือ

- (1) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (2) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (3) ให้มีสาธารณสุขการ
- (4) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (5) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- (7) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (8) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

จะเห็นได้ชัดว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองในเรื่องพื้นฐานทั่วไป ซึ่งกำหนดไว้ในหน้าที่ที่ **ต้องทำ** นั้นเหมือนกับเทศบาลตำบลเกือบทุกประการแต่จะแตกต่างออกไปในหน้าที่ที่**อาจทำ** ซึ่งกำหนดให้มีความแตกต่างและสลับซับซ้อนขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากว่า เทศบาลเมืองนั้น โดยทั่วไปจะเป็นชุมชนเมืองที่มีขนาดใหญ่ มี

ความเจริญมาก มีรายได้มาก มีประชากรมาก และในขณะเดียวกันก็มีปัญหาอันเกิดจากความเจริญและความคับข้องของเมืองมาก ดังนั้นเทศบาลจึงต้องมีภารกิจที่จะต้องทำเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความสะดวกสบายมากขึ้นตามไปด้วย

3.อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 และ 57 ซึ่งโดยสรุปแล้วเหมือนกับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองทุกประการ แต่ที่เพิ่มเติมขึ้น ก็คือ หน้าที่ตามมาตรา 56 (4)-(8) ดังนี้

มาตรา 56 (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้าน

จำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

มาตรา 56 (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่ง
เสื่อมโทรม

มาตรา 56 (6) จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม
และที่จอดรถ

มาตรา 56 (7) การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง

มาตรา 56 (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของเทศบาลนครนั้นมีความหลากหลาย สลับซับซ้อนจนอาจกล่าวได้ว่า ครอบคลุมภารกิจทำให้บริการสาธารณะเกือบทุกประเภทที่มีความจำเป็นในชีวิตของคนเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้น ผู้บริหารเทศบาลนครจึงต้องมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพจึงจะสามารถปฏิบัติภารกิจให้ครอบคลุมตามที่กฎหมายกำหนดได้

ปัญหาในการปฏิบัติภารกิจของเทศบาล

แม้ว่ากฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลแต่ละระดับไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุม แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว เทศบาลแต่ละระดับหรือแต่ละแห่ง ไม่ได้ทำภารกิจดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน มีเพียงเทศบาลไม่กี่แห่งเท่านั้นที่สามารถ

ทำภารกิจต่าง ๆ ครบถ้วนสมบูรณ์ตามกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ความจำเป็นของเทศบาลในการทำภารกิจ

บางครั้งเทศบาลก็ไม่มี ความจำเป็นต้องทำภารกิจนั้น เช่น การจัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม หากไม่ใช่เทศบาลที่มีพื้นที่ติดแม่น้ำลำคลองที่ราษฎรส่วนใหญ่ใช้เป็นทางสัญจรหรือขนส่งสินค้าก็ไม่จำเป็นต้องทำหรือกรณีของสุสาน ฌาปนสถาน ปัจจุบันวัดหรือมูลนิธิของเอกชนดำเนินการอยู่แล้ว เทศบาลก็ไม่มี ความจำเป็นต้องทำอีก หรือกรณีตลาดสด หากมีตลาดสดของเอกชนซึ่งสามารถรองรับความต้องการของประชาชน ได้อย่างเพียงพออยู่แล้ว เทศบาลก็ไม่จำเป็นต้องจัดทำอีก เป็นต้น

2. ชัดความสามารถของฝ่ายบริหารเทศบาล

ชัดเจนความสามารถของฝ่ายบริหารเทศบาล ได้แก่ ความรู้ความสามารถของนายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี ตลอดจนสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล ซึ่งนับเป็นตัวแปรสำคัญในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับเทศบาลนั้นเป็นอย่างมากหากปราศจากผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลที่มีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ และความซื่อสัตย์สุจริต ยึดถือผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นที่ตั้งแล้วการทำภารกิจของเทศบาลก็คงไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3. ข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการบริหาร

ข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการบริหาร นับเป็นตัวแปรที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากหากมีไม่เพียงพอก็จะเป็นอุปสรรคกับการทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นอย่างยิ่ง ซึ่งได้แก่

3.1 เงิน ซึ่งหมายถึงรายได้และเงินอุดหนุนของเทศบาลในการจัดทำโครงการต่าง ๆ หากมีน้อยเกินไปก็ไม่สามารถผลักดันโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนได้

3.2 วัสดุ อุปกรณ์ ต้องมีเพียงพอในการปฏิบัติการกิจที่จำเป็นตามกฎหมายกำหนด เช่น อาคารสถานที่ เครื่องมือต่าง ๆ รถดับเพลิง เป็นต้น

3.3 บุคลากร ต้องมีเพียงพอกับภารกิจและต้องเป็นบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เกียสละและซื่อสัตย์สุจริต

3.4 ความรู้ด้านการบริหารจัดการ นับเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ ซึ่งสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ทวีความสลับซับซ้อนมากขึ้น หากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ด้านการบริหารหรือทักษะที่จำเป็นทางการบริหารก็ยากที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้ประชาชนได้

โครงสร้างทางการบริหารของเทศบาล

เทศบาลประกอบด้วยโครงสร้าง 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

1. สภาเทศบาล

สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ ในการเสนอแนะความเห็น ความต้องการของประชาชนต่อฝ่ายบริหาร รวมถึงทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยการตราเทศบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายของเทศบาล เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตลอดจนตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายและความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลตามจำนวนซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายดังนี้

1.1 จำนวนสมาชิก

1.1 สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 12 คน แบ่งเขตการเลือกตั้งเป็นสองเขต ๆ ละ 6 คน

1.2 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 18 คนแบ่งเขตการเลือกตั้งเป็นสามเขต ๆ ละ 6 คน

1.3 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน แบ่งเขตการเลือกตั้งเป็นสี่เขต ๆ ละ 6 คน

1.2 ที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกประการ สมาชิกสภาเทศบาลถือเป็นตัวแทนของประชาชนทุกคนในเขตเทศบาล และมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

1.3 การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาลอาจพ้นตำแหน่งหรือสิ้นสุดสมาชิกภาพลงได้ในหลายกรณี ดังนี้

1.3.1 ออกตามวาระ (4 ปี) หรือมีการยุบสภาเทศบาล

1.3.2 ตาย

1.3.3 ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3.4 ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15

วรรคสอง

1.3.5 ขาดประชุมสภาเทศบาลรวมสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มี

เหตุผลอันสมควร

1.3.6 กระทำการต้องห้ามตาม มาตรา 18 ทวิ (เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ)

1.3.7 สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีวาระประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ

1.3.8 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

การพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล กรณีตาม (1.3.8) เป็นกรณีที่น่าสนใจเป็นพิเศษ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายมีเจตนาที่จะให้ประชาชนผู้ ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงสามารถควบคุมตัวแทนของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องรอให้หมดวาระ และเป็นการยืนยันถึงความเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งจะทำให้ตัวแทนของประชาชนต้องตระหนักในบทบาทหน้าที่และพันธะสัญญาของตนที่มีต่อประชาชน

1.4 ประธานสภาเทศบาล

สภาเทศบาลหนึ่ง ๆ ให้มีประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลอย่างละหนึ่งคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการของสภาเทศบาลตามระเบียบว่าด้วยการประชุมสภาเทศบาลหรือกิจการอื่น ๆ อันเป็นหน้าที่ของสภาเทศบาล ซึ่งได้แก่

1.4.1 การปรึกษาหารือในกิจการซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

1.4.2 การเสนอร่างเทศบัญญัติ

1.4.3 การตั้งกระตุ้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

1.4.4 การตั้งคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ หรือสอบสวน หรือศึกษา เรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล แล้วรายงานต่อสภาเทศบาล

1.4.5 เสนอให้มีการออกเสียงประชามติ ในกิจการต่าง ๆ ที่อาจกระทบถึงผลประโยชน์ของเทศบาล หรือประชาชนในท้องถิ่น

1.4.6 เปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้ นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีชี้แจง

ในปีหนึ่ง ๆ สภาเทศบาลมีสมัยประชุมสี่สมัย โดยสมัยประชุมสมัยหนึ่งมีกำหนดไม่เกิน 30 วัน แต่อาจขยายเวลาต่อไปอีกได้ โดยการอนุญาตของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ในกรณีมีความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ของเทศบาล ประธานสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ อาจขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้ โดยมีสมัยประชุมวิสามัญไม่เกินสิบห้าวัน เว้นแต่กรณีจำเป็นก็อาจขออนุญาตขยายเวลาต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ การประชุมสภาเทศบาล ต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม การลงคะแนนเสียงในการประชุม ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ กรณีมีเสียงเท่ากันให้ประชาชนในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มได้อีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาดมติที่ประชุม การประชุมสภาเทศบาลให้เป็นการเปิดเผย เว้นแต่กรณีนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมร้องขอให้ประชุมลับ ประธานสภาเทศบาลก็อาจจัดให้ประชุมลับได้โดยไม่ต้องขอมติของสภาเทศบาล

2. นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี เป็นผู้บริหารสูงสุดของเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีหน้าที่ดำเนินการบริหารกิจการซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้สำเร็จเรียบร้อยตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาล และถูกต้องตามกฎหมายทั้งปวงที่เทศบาลต้องถือปฏิบัติ นายกเทศมนตรี ถือเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของเทศบาลอย่างยิ่ง หากเทศบาลใดได้นายกเทศมนตรีซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง ก็ย่อมนำพาเทศบาลนั้นให้เจริญรุ่งเรือง เป็นที่พึงของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีในทางตรงกันข้ามหากได้นายกเทศมนตรีซึ่งขาดความรู้ความสามารถและไม่ซื่อสัตย์สุจริตเห็นแก่ประโยชน์ของตนและพวกพ้องเป็นหลัก ก็จะทำให้เทศบาลนั้น ๆ ไม่พัฒนา ไม่สามารถแก้ปัญหาของประชาชนให้ลุล่วงตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นได้

2.1 คุณสมบัติของนายกเทศมนตรี

เทศบาลแต่ละแห่ง มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งมีคุณสมบัติที่สำคัญ ดังนี้

2.1.1 อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง

2.1.2 สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

2.1.3 ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษา หรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่นเพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

2.1.4 เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำการทุจริต ประพฤติมิชอบ

นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งมีวาระ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน หากจะสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีใหม่ ต้องรอให้พ้นระยะเวลา 4 ปีจากการพ้นตำแหน่งสมัยที่สอง

ก่อนที่นายกเทศมนตรีจะเข้ารับหน้าที่จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี การแถลงนโยบายนี้จะต้องกระทำโดยเปิดเผยโดยมีเอกสารประกอบการแถลงนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้กับสมาชิกสภาเทศบาลที่เข้าประชุมทุกคนด้วย การแถลงนโยบายนี้จะไม่มีการลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการโดยสภาเทศบาลแต่อย่างใด หากนายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจทำหนังสือให้นายกจัดทำนโยบายเป็นหนังสือแจกให้กับสมาชิกสภาก็ได้ กรณีเช่นนี้ถือว่านายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาแล้ว การแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรี จะต้องกระทำปีละหนึ่งครั้ง และต้องปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลด้วย

2.2 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

2.2.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบายของรัฐบาล

2.2.2 สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของเทศบาล

2.2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด (หากจะแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลคนใด สมาชิกผู้นั้นต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเสียก่อน) เป็นรองนายกเทศมนตรีเพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารกิจการของเทศบาลได้ตามขนาดของเทศบาล ดังนี้

เทศบาลตำบล แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นอกจากนั้นอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล ดังนี้

เทศบาลตำบล แต่งตั้งได้รวมกันไม่เกินสองคน

เทศบาลเมือง แต่งตั้งได้รวมกันไม่เกินสามคน

เทศบาลนคร แต่งตั้งรวมกันไม่เกินห้าคน

2.2.4 วางระเบียบ เพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.2.5 รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ

2.2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของนายกเทศมนตรี (เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม เป็นต้น)

นอกจากนี้ นายกเทศมนตรี ยังเป็นผู้ควบคุมดูแลรับผิดชอบในการบริหารกิจการเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาลด้วย ส่วนรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษา นายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายงาน โดยทำเป็นหนังสือมอบอำนาจนอกจากนั้นเทศบาลหนึ่ง ๆ ให้มีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรีรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น ๆ หรืองานที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

2.2.7 เสนอร่างเทศบัญญัติและร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาล

จะเห็นได้ว่านายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารต่อเทศบาลค่อนข้างมาก คล้ายกับเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศเล็ก ๆ มีอำนาจหน้าที่ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และเกี่ยวข้องกับงานประจำตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจหน้าที่ในเรื่องการกำหนดนโยบายที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

นายกเทศมนตรีควรต้องเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ นอกจากจะต้องเข้าใจสภาพปัญหาของท้องถิ่นของตนเองเป็นอย่างดี ยังจะต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมทางการบริหารอื่น ๆ เช่นทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ หรือ นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัดหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือแม้กระทั่งแผนพัฒนาอำเภอหรือแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง นายกเทศมนตรีที่ดีจะต้องสามารถบูรณาการยุทธศาสตร์ทุกระดับเข้าด้วยกันและสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลของตนให้เหมาะสมสอดคล้องกันหรือไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งต้องเป็นผู้มองการณ์ไกลว่าในอนาคตอีก 5 ปี 10 ปี หรือ 20 ปี ข้างหน้า ทิศทางของประเทศหรือของจังหวัดจะไปในทิศทางใด และเทศบาลจะเตรียมการหรือความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนั้นภายใต้จุดแข็งและข้อจำกัดที่มีอยู่อย่างไร จึงจะทำให้การ

จัดทำนโยบายหรือแผนงาน โครงการต่าง ๆ ของเทศบาลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและจะส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลนั้นได้รับประโยชน์สูงสุด ซึ่งถือเป็นเป้าหมายสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนั้น นายกเทศมนตรีควรจะต้องมีความเป็นนักประชาธิปไตย กล่าวคือ ต้องพยายามสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด เนื่องจากเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการของตนเองซึ่งสำคัญอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง

นายกเทศมนตรีที่ดีควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาลให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยใช้หลัก 6 ร่วม ดังนี้

ร่วมรับรู้ ข้อมูลข่าวสารทั้งหมดของเทศบาลต้องโปร่งใส และตรวจสอบได้เป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้นเช่น ข้อมูลโครงการสำคัญ ๆ งบประมาณต่าง ๆ

ร่วมคิด เปิดโอกาสหรือมีเวที ให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการคิด เช่น ก่อนจะทำแผนพัฒนาเทศบาล ควรมีการร่วมปรึกษาหารือกับประชาชนในลักษณะเวทีสาธารณะ หรือจัดประชาพิจารณ์โครงการสำคัญ ๆ ของเทศบาล ซึ่งกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนค่อนข้างมาก

ร่วมตัดสินใจ เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ ว่าควรจะทำหรือไม่ควรทำ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ หรือโครงการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย เป็นต้น

ร่วมทำ การดำเนินการของเทศบาล ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำ เช่น การรณรงค์เรื่องยาเสพติด กีฬา การท่องเที่ยว จราจร อาชญากรรม เป็นต้น

ร่วมตรวจสอบ ความโปร่งใสเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี ทุกโครงการควรมีตัวแทนประชาชนเข้าร่วมตรวจสอบการทำงานได้ทุกชั้นตอน

ร่วมรับประโยชน์ โครงการใด ๆ ของเทศบาล ประชาชนในท้องถิ่นควรเป็นผู้ร่วมรับผลประโยชน์โดยทั่วถึงกันมิใช่ให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และเป็นลักษณะผูกขาดอยู่เฉพาะกลุ่มนั้น

นายกเทศมนตรี ควรเป็นนักบริหาร เนื่องจากกิจกรรมทางการบริหารของเทศบาลค่อนข้างมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกขณะ ตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ตั้งแต่ปี 2549 งบประมาณแผ่นดินไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 จะต้องถูกถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะทำให้มีเม็ดเงินจำนวนมากถูกจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเทศบาลน่าจะเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นลำดับแรก ๆ ที่จะได้ส่วนแบ่งของงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจาก สภาพความซับซ้อนและปัญหาของเมืองซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมากในการแก้ปัญหานั้นเอง ในส่วนนี้หากนายกเทศมนตรีขาดความรู้ความสามารถทางการบริหาร ไม่ว่าจะ เป็นความรู้เรื่องนโยบาย แผนงาน งบประมาณ การประเมินผล โครงการรวมทั้งการบริหารงานบุคคลแล้วเทศบาลนั้นจะขาดประสิทธิภาพ ยากที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนที่วางไว้

นายกเทศมนตรี ควรเป็นผู้มีความรู้ในด้าน กฎหมาย เนื่องจากเทศบาลถือเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งระบบการปฏิบัติงานยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เช่นเดียวกับหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาค กฎหมายหลายฉบับกำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นเจ้าพนักงาน เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองต่าง ๆ ซึ่งกำหนดอำนาจทางปกครองให้กับนายกเทศมนตรีในการ อนุมัติ อนุญาต ระงับ เปลี่ยนแปลง เพิกถอน อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนตลอดเวลา หากนายกเทศมนตรีไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายปกครองแล้ว โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดนำไปสู่การร้องเรียนหรือฟ้องคดีทางปกครอง ย่อมมีโอกาสเป็นไปได้สูงมาก ในที่สุดอาจเกิดผลเสียหายต่อเทศบาลหรือตัวนายกเทศมนตรีอย่างมาก

การคลังและงบประมาณของเทศบาล

การคลังของเทศบาล หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้ การใช้จ่ายเงินและการบริหารสินทรัพย์ของเทศบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุด การคลังของเทศบาลนับเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานของเทศบาลให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายและแผนงานของเทศบาล นอกจากนี้ยังเป็นตัวกำหนดบทบาทของเทศบาลด้วย

1. รายได้ของเทศบาล

มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดว่า เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- 1.1 ภาษีอากร ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 1.3 รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 1.4 รายได้จากการสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์
- 1.5 พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 1.6 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- 1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.8 เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 1.9 รายได้อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ เทศบาลจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว ส่วนรายได้ที่เป็นรายได้หลักของเทศบาล ได้แก่ รายได้จากภาษีอากร ตามที่กฎหมายกำหนดและรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด รายได้จากภาษีอากร ตามที่กฎหมายกำหนดให้ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

- 1) รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย เป็นต้น

2) รายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บและแบ่งให้เทศบาล เช่น ภาษีการค้า (VAT) ภาษีสรรพสามิต ภาษีล้อเลื่อน เป็นต้น

รายได้ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นอกจากภาษีอากรแล้ว ได้แก่รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะจัดสรรให้กับเทศบาลโดยคิดจากจำนวนรายหัวของประชากรในเขตเทศบาลนั้น

รายได้อื่น ๆ ของเทศบาลนอกเหนือจากนี้เป็นรายได้เล็กน้อยและไม่แน่นอน เว้นแต่เทศบาลบางแห่งซึ่งมีระบบการบริหารจัดการที่ดี อาจมีรายได้ประจำจากทรัพย์สินของเทศบาล และรายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เช่น รายได้จากตลาดสด หรือการเก็บค่าเช่าอาคารพาณิชย์ โรงแรม หอประชุม หรือการให้เช่าที่ดินเพื่อการพาณิชย์ เป็นต้น

2. รายจ่ายของเทศบาล

มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดว่า เทศบาลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

- 2.1 เงินเดือน
- 2.2 ค่าจ้าง
- 2.3 เงินตอบแทนอื่น ๆ
- 2.4 ค่าใช้สอย
- 2.5 ค่าวัสดุ
- 2.6 ค่าครุภัณฑ์
- 2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- 2.8 เงินอุดหนุน
- 2.9 รายจ่ายอื่นใด ตามข้อผูกพัน หรือตามที่มิกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

การใช้จ่ายเงินของเทศบาลจะต้องจัดทำเป็นกฎหมายเรียกว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกรณีมีความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มเติมอาจจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี ซึ่งนายกเทศมนตรีต้องนำเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างเทศบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีให้สภาเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ ก็ส่งให้นายกเทศมนตรีลงนามประกาศใช้ต่อไป

ขั้นตอนการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีค่อนข้างมาก เนื่องจากจะต้องมีการชี้แจงรายละเอียดการจัดทำแผนงานและงบประมาณของปีที่จะมีการนำเสนอของปีนั้น ต่อสภาเทศบาลอย่างละเอียด หากสภาเทศบาลไม่เห็นชอบในหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น ความยุ่งยากทางการบริหารก็จะเกิดขึ้นกับเทศบาลและนายกเทศมนตรีได้เช่นเดียวกับกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากจะต้องมีขั้นตอนที่ยุ่งยากหลายประการตามมาและอาจส่งผลถึงความล่าช้าของการดำเนินการตามแผนงาน โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ก็เป็นได้

แม้ว่านายกเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งถือเป็นรูปแบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก แต่สภาเทศบาลก็มีบทบาทในการคานอำนาจกับฝ่ายบริหารอยู่พอสมควรซึ่งกระบวนการในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นไปตามมาตรา 62 ตรี และมาตรา 62 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2545

ในประเด็นของการบริหารและจัดการทรัพย์สินของเทศบาล เพื่อให้เกิดรายได้แก่เทศบาล ก็อาจดำเนินการได้ โดยการตราเป็นเทศบัญญัติเรียกว่า **เทศพาณิชย์** ซึ่งอาจดำเนินการในเชิงพาณิชย์ภายในเขตเทศบาลหรือนอกเทศบาลก็ได้ ทั้งนี้โดยได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีมหาดไทย

นอกจากนั้นเทศบาลอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นได้ โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยเทศบาลต้องถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การควบคุมเทศบาล

แม้ว่าเทศบาลจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตามหลักการกระจายอำนาจแล้วรัฐธรรมนูญจะให้อิสระในการบริหารก็ตามเหตุผลที่จำเป็นต้องมีการควบคุมเทศบาล เนื่องจากประเทศไทยปกครองในระบบรัฐเดี่ยว การปกครองทุกรูปแบบยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงการกระจายอำนาจทางการบริหารบางส่วน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเข้าถึงปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้นเท่านั้น กฎหมายอนุญาตให้ทำภารกิจได้ภายใต้กรอบของกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐเท่านั้น ดังนั้น คำว่าการควบคุมจึงมีความหมายเพียงการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้อยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น มิได้หมายความว่าถึงการควบคุม บังคับบัญชาซึ่งเป็นลักษณะของการรวมอำนาจ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้มีหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบริหารงานโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ไม่สามารถกระทำการในลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งก็คือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั่นเองซึ่งหลักการสำคัญของการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือควบคุมให้การดำเนินการเป็นไปตามกฎหมาย ควบคุมเท่าที่จำเป็นและเน้นประโยชน์ของประชาชนเป็นประการสำคัญ

ในส่วนของการควบคุมเทศบาลนั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้ในมาตรา 71 - 75 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2545 ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปได้ ดังนี้

1. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เทศบาลตั้งอยู่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายรวมถึงให้แนะนำ ตักเตือนและตรวจสอบการดำเนินกิจการใดๆของเทศบาลอันจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่เทศบาลและประชาชนในเขตเทศบาลนั้น

2. ให้นายอำเภอที่เทศบาลตั้งอยู่ เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ในการควบคุมดูแลเทศบาลในเขตอำเภอ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย พร้อมทั้งแนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบการดำเนินกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย

3. นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้มีการเพิกถอนหรือระงับการดำเนินการใด ๆ ของเทศบาล ซึ่งเห็นว่าไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือสร้างความสะดวกรื้อนแก่ประชาชน หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน นอกจากนั้นกรณีสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล มีความประพฤติในการจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีตำแหน่งแก่เทศบาลหรือแก่ราชการหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้สมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งได้หรือเสนอให้มีการยุบสภาเทศบาล แล้วให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในสี่สิบห้าวันก็ได้ กรณีนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของเทศบาล

สรุป

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการพัฒนาการมายาวนานในประเทศไทย เนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองค่อนข้างมาก เทศบาลมีหน้าที่และการจัดโครงสร้างที่ค่อนข้างชัดเจน หากมีผู้บริหารที่มีคุณภาพก็น่าจะเป็นหน่วยงานที่สามารถตอบสนองความต้องการในการจัดการท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับชุมชนที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ มีความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ที่จะเลี้ยงตนเองได้กล่าวอีกนัยหนึ่งเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเมืองนั่นเอง

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมไปเป็นเมืองมากขึ้น อันเป็นผลจากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา ดังนั้นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปพร้อมกันคือ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ซึ่งนับวันจะมีความสำคัญยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่ง

คำถามท้ายบท**จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป**

1. เทศบาลมีความสำคัญอย่างไร
2. การจัดตั้งเทศบาลมีขั้นตอนอย่างไร
3. จงอธิบายถึง โครงสร้างของเทศบาล
4. จงอธิบายถึง ที่มาและอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี
5. จงอธิบายถึง ความหมายและรูปแบบของเทศบัญญัติ
6. รายได้และรายจ่ายของเทศบาลมีที่มาอย่างไร
7. จงกล่าวถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
ในรูปแบบเทศบาล

บทที่ 7

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้กับท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นชนบท มีรายได้ ความหนาแน่นของประชากร และความเจริญทางเศรษฐกิจไม่มากนัก

การจัดองค์กรและระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะคล้ายคลึงกับเทศบาลตำบลค่อนข้างมาก ทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบนี้มีความใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญในระบบการปกครองท้องถิ่นไทยอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากและครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางรวมถึงอยู่ใกล้ชิดประชาชนในชนบทมากที่สุดถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นรากฐานของสังคมไทยอย่างแท้จริง

สภาตำบล

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ชนบทซึ่งมีรายได้และประชากรไม่มากนักระบบการบริหารงานไม่ซับซ้อน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2537 ซึ่งโครงสร้างของสภาตำบลประกอบด้วย

1. กำนันของตำบลนั้น
2. ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น
3. แพทย์ประจำตำบลของตำบลนั้น
4. สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ทุกหมู่บ้านในตำบล

นั้นสมาชิกสภาตำบลมีวาระ 4 ปี นับจากวันเลือกตั้งและให้นายอำเภอแต่งตั้งเลขาธิการสภาตำบลคนหนึ่งจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในอำเภอนั้น หรือจากบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

1. อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงาน โครงการ และงบประมาณของสภาตำบล รวมทั้งเสนอแนะและร่วมมือกับส่วนราชการต่าง ๆ ในการพัฒนาตำบล ทำหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะ การปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งในกระบวนการของ การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังมีกฎหมายอีกเป็นจำนวนมากที่อาจ ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของ ประเทศตามรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับทั้งนั้นด้วย อำนาจหน้าที่ของสภา ตำบล มีดังนี้

- 1.1 จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
 - 1.2 จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 - 1.3 จัดให้มีการรักษาทางระบายน้ำ รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - 1.4 คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
 - 1.5 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
 - 1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลก็เช่นเดียวกับขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่น ๆ เกือบทุกประเภทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ครอบคลุมภารกิจต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง จนแยกแทบไม่ออกระหว่างอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แต่ในความเป็นจริงแล้วเหตุที่ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ อย่างกว้าง ๆ ก็เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบแต่ละพื้นที่ได้ สามารถปรับประยุกต์ทำภารกิจต่างๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาอัน แตกต่างหลากหลายของแต่ละพื้นที่โดยไม่ขัดต่อกฎหมายนั่นเอง แต่การจะทำ โครงการอะไร อย่างไรก็ต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น ปัญหาความจำเป็น ของพื้นที่ งบประมาณตลอดจนลำดับความสำคัญหรือความจำเป็นเร่งด่วนของ ปัญหา เป็นต้น

2. รายได้และรายจ่ายของสภาตำบล

2.1 รายได้

2.1.1 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากการฆ่าสัตว์ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น

2.1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น

2.1.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

2.1.4 ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรร

2.1.5 ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรร

2.1.6 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรร

2.1.7 รายได้จากทรัพย์สินของสภาตำบล

2.1.8 รายได้จากสาธารณูปโภคของสภาตำบล

2.1.9 รายได้จากทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

2.1.10 เงินอุดหนุนและรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

2.1.11 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของสภาตำบล

2.2 รายจ่าย

2.2.1 เงินเดือน

2.2.2 ค่าจ้าง

2.2.3 เงินค่าตอบแทนอื่นๆ

2.2.4 ค่าใช้สอย

2.2.5 ค่าวัสดุ

2.2.6 ค่าครุภัณฑ์

2.2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ

2.2.8 ค่าสาธารณูปโภค

2.2.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

2.2.10 เงินรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของสภาตำบลให้จัดทำเป็นข้อบังคับสภาตำบล

3. การกำกับดูแลสภาตำบล

การกำกับดูแลสภาตำบล เป็นไปเพื่อให้สภาตำบลแต่ละแห่งปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบและแบบแผนที่ถูกต้องเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การกำกับดูแลสภาตำบล มี 2 ระดับ คือระดับอำเภอและระดับจังหวัด

3.1 ระดับอำเภอ

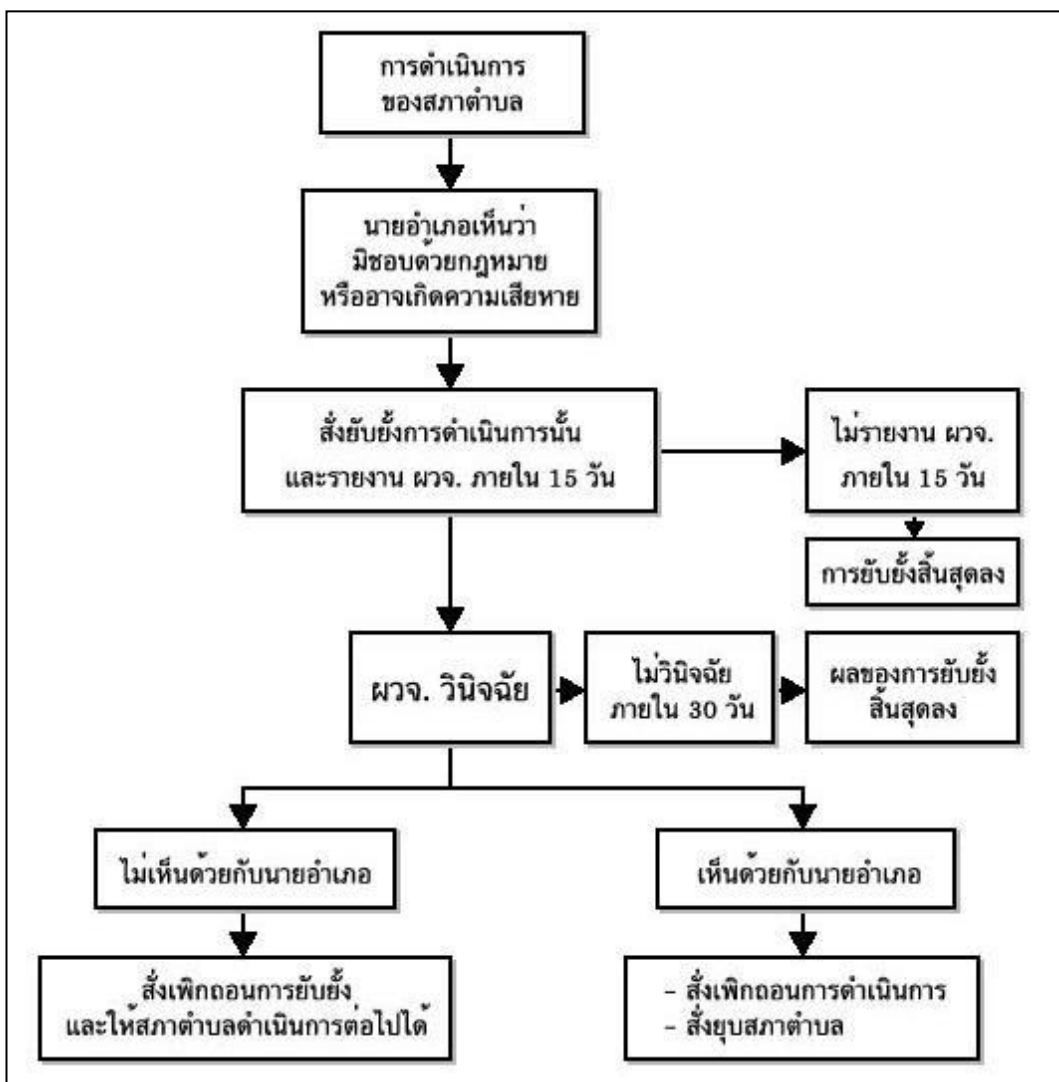
นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ กรณีซึ่งการดำเนินการของสภาตำบลเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน นายอำเภอมีอำนาจในการยับยั้งการดำเนินการดังกล่าวไว้ชั่วคราวแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย

3.2 ระดับจังหวัด

หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการของสภาตำบลไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย อาจมีคำสั่งให้สภาตำบลระงับการดำเนินการดังกล่าวตามมาตรา 38 และอาจสั่งยุบสภาตำบลตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2537 แต่หากเห็นว่าการดำเนินการของสภาตำบลเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอ

กรณีนายอำเภอยับยั้งการดำเนินการของสภาตำบลแต่ไม่รายงานผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ยับยั้งให้ถือว่าการยับยั้งนั้นสิ้นสุดลง

กรณีที่นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และวินิจฉัยแล้ว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ดำเนินการให้เสร็จสิ้นลงภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับเรื่อง ให้การยับยั้งของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอันสิ้นสุดลง นับแต่วันที่ครบกำหนด 30 วันนั้น



แผนภูมิที่ 4 การกำกับดูแลสภาตำบล

การกำกับดูแลสภาตำบล ต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น เป็นประการสำคัญ กล่าวคือ การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและยึดผลประโยชน์ของประชาชน ท้องถิ่นอาจดำเนินการใด ๆ ได้ตราบเท่าที่ไม่ผิดกฎหมายหรือไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ประเทศชาติ หรือประชาชน

ปัจจุบันสภาตำบลได้ลดจำนวนลงไปมาก เนื่องจากแม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่การแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รัฐบาลจึงมีนโยบายให้สภาตำบลรวมตัวกัน แล้วยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลตำบล เนื่องจากปัญหาเรื่องงบประมาณ และบุคลากร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะสำหรับท้องถิ่นชนบทซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมไม่มากนัก จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในปัจจุบัน (พ.ศ.2550) คือ 6,616 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

1.การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดว่า

“สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุ ชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จากมาตรา 40 ข้างต้น อาจพิจารณาหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1.1 เป็นสภาตำบล (หรือตำบล) ที่มีรายได้ของตนเอง เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตต่าง ๆ หรือ จากทรัพย์สินในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา (ก่อนที่จะจัดตั้ง) เฉลี่ยไม่น้อยกว่าปีละ 150,000 บาท (หรือตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา) ทั้งนี้ต้องไม่รวมเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรมาจากแหล่งอื่น ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวง กรม หรือจากรัฐบาล

เหตุผลในการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องรายได้ ก็เพื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นมีความเข้มแข็งและสามารถจัดทำภารกิจในการให้บริการแก่ประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรายได้เป็นตัวกำหนดงบประมาณ และงบประมาณก็จะเป็นตัวกำหนดแผนงานโครงการที่จะลงถึงมือประชาชน หากงบประมาณมีน้อยเกินไป ก็ไม่อาจทำแผนงานโครงการที่จะให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แม้ว่าหน่วยงานอื่นจะให้เงินอุดหนุนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ แต่เงินอุดหนุนเหล่านั้นส่วนมากจะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งผู้รับจะต้องดำเนินการในแผนงาน/โครงการตามที่แหล่งเงินระบุ บางครั้งอาจไม่ตรงกับวัตถุประสงค์และความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ลักษณะเช่นนั้นทำให้ขาดความเป็นอิสระทางการบริหาร อุปมาดังคนมีครอบครัวแม้จะแยกบ้านจากบิดามารดาไปแล้ว แต่ยังต้องขอเงินบิดามารดาใช้อยู่ทุกเดือน จะเรียกว่าเป็นผู้ใหญ่ที่บรรลุนิติภาวะอย่างแท้จริงคงไม่ได้ ดังนั้นกฎหมายจึงให้ความสำคัญกับรายได้ที่เพียงพอจะสามารถเลี้ยงตนเองได้ เพียงพอที่จะทำภารกิจตามกฎหมายได้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่ง อย่างไรก็ตามมีการวิเคราะห์กันว่ารายได้ขั้นต่ำตามกฎหมาย คือ 150,000 บาทนั้นน้อยเกินไปทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กไม่สามารถทำภารกิจให้บริการสาธารณะได้ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนี้ต่อไป

1.2 จัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยระบุชื่อและเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43 กำหนดว่า เมื่อสภาตำบลแห่งใดเข้าหลักเกณฑ์ที่จะจัดตั้งหรือยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ กระทรวงมหาดไทยก็จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานประมง สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หากได้รับความเห็นชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็จะลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศในราชกิจจานุเบกษา การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ ก็มีผลโดยสมบูรณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลรวมถึงให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตลอดจนควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน และให้สมาชิกทั้งหมดเลือกสมาชิกคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อีก 1 คน แล้วส่งให้นายอำเภอเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามสมัยประชุมรวมถึงเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม ตลอดจนทำคำร้องถึงนายอำเภอ ขอเปิดการประชุมวิสามัญ เมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนเลขาธิการองค์การบริหารส่วนตำบล เลือจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนใดคนหนึ่ง มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้าน ธุรการ การจัดการประชุม หรืองานอื่นตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มอบหมาย

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.1 คุณสมบัติของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

คุณสมบัติของผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกับผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่ว ๆ ไป แต่มีคุณสมบัติเฉพาะที่ควรพิจารณาคือ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้งและสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

ประเด็นเรื่องอายุ นั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ผู้สมัครเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะตามสมควรเนื่องจากเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญและต้องประสานงานกับประชาชน ตลอดจนส่วนราชการต่าง ๆ หากกำหนดอายุไว้น้อยเกินไปอาจเกิดปัญหาได้ โดยเฉพาะในวัฒนธรรมแบบไทยยังยอมรับระบบอาวุโสค่อนข้างมาก ส่วนเรื่องวุฒิการศึกษาได้แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีความรู้

ความสามารถและคุณวุฒิสูงพอสมควร (ในขณะนี้ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นอื่น ๆ กำหนดคุณวุฒิปริญญาตรี)

2.2.2 อำนาจหน้าที่

2.2.2.1 กำหนดนโยบาย การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2.2.2.2 สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.2.4 วางระเบียบเพื่อใ้ทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.2.2.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนด จะเห็นว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้มีความสำคัญในการพัฒนาตำบลให้เจริญก้าวหน้าอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจไว้อย่างกว้างขวาง เช่น ตามมาตรา 59 (1) หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ที่ดี มีความซื่อสัตย์สุจริตเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญก็ย่อมทำให้ทิศทางการพัฒนาของตำบลนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายและประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้ง ในทางตรงกันข้าม หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ไม่มีความรู้ ความสามารถ ไม่มีวิสัยทัศน์ ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว การพัฒนาตำบลย่อมล่าช้า และไม่เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชน อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดบรรทัดฐานในการกำหนดนโยบายหรือการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิ และเสรีภาพ

ตลอดจนผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งผู้ใดก็ตามที่ขึ้นมารับตำแหน่งหน้าที่นั้น จะต้องยึดถือปฏิบัติตามในกรอบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของนโยบายรัฐบาล กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด หากฝ่าฝืนบรรทัดฐานที่ได้วางไว้ อาจทำให้การกระทำนั้น ๆ ถูกยกเลิก เพิกถอนและได้รับโทษตามกฎหมายได้

นอกเหนือจากอำนาจตามมาตรา 59 (1) แล้ว อำนาจการสั่งการ อนุญาต และการอนุมัติ ซึ่งให้อำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม การอนุญาตให้ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือการอนุมัติให้ดำเนินการให้เรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นอำนาจทางปกครอง

อำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการให้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งนอกเหนือจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้วยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากที่ให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานไว้ เช่นกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการแต่งตั้ง รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้จำนวนไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 1 คนซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสำคัญทางการบริหารอีกประการหนึ่งที่จะทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.3 การได้มาซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หมายความว่าให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้หย่อนบัตรลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งต้อง

จัดให้มีการดำเนินการตามกระบวนการของการเลือกตั้ง ตามกฎหมาย

ก่อนปี พ.ศ.2545 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเรียกว่า ประธานกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งเรียกกันว่า “การเลือกตั้งโดยอ้อม” กล่าวคือให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเมื่อได้สมาชิกครบถ้วนแล้วก็ให้สมาชิกเลือกกันเองเพื่อไปดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ต่อมาเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2545 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และได้แก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับ

คำว่าสภาท้องถิ่นหมายถึงสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาเทศบาล สภากรุงเทพมหานครและสภาเมืองพัทยา ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นหมายถึงผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา

ดังนั้น การได้มาซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ส่วนคุณสมบัติของผู้สมัคร คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง วิธีการจัดให้มีการเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 2 คนเพื่อช่วยทำหน้าที่บริหาร

2.2.4 อำนาจหน้าที่และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้ง
 ในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่ที่ต้องทำตาม
 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67และ
 หน้าที่อาจทำ ตามมาตรา 68 ดังนี้

ตารางที่ 2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่	ต้องทำ (มาตรา 67)	อาจทำ (มาตรา 68)
1. ด้านเศรษฐกิจ	1. จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก 2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำและที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร 2. ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น 3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 4. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์ 5. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว 6. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ ของราษฎร 7. จัดการผลประ โยชน์จากทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนตำบล 8. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 9. กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์ 10. การท่องเที่ยว
2. ด้านสังคม	1. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 2. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 3. ส่งเสริมพัฒนาทางสตรี เด็กและ เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	1. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม กีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ 2. การผังเมือง
3. ด้านวัฒนธรรม	1. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 2. บำรุง รักษา จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	

นอกจากนี้มาตรา 69/1 ได้วางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยยึดถือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นๆ รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามมาตรา 67 และ 68 ซึ่งค่อนข้างครอบคลุมภารกิจในการให้บริการประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่แล้วก็ตามแต่กฎหมายก็ยังให้อำนาจกับกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

3. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างและการจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดให้นายกองการการบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีรองนายกองการการบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการตามที่นายกองการการบริหารส่วนตำบลมอบหมาย โดยทำเป็นหนังสือมอบให้ปฏิบัติราชการแทนหรือรักษาราชการแทนและทำเป็นคำสั่ง ประกาศให้ประชาชนทราบก็ได้นอกจากนั้นมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานส่วนตำบล (ข้าราชการประจำ) เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองการการบริหารส่วนตำบลและมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้

เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการหรือปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

4. การคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

การคลังและงบประมาณหมายถึงรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการบริหารงานและการจัดทำภารกิจในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง โดยหลักการแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีรายได้และรายจ่ายที่สมดุลกัน หรือรายได้มากกว่ารายจ่าย

ในส่วนของรายได้นั้นจะต้องมีเพียงพอต่อการจัดการบริหารงานที่เป็นรายจ่ายประจำและในส่วนที่ต้องทำภารกิจให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งจะได้พิจารณาในส่วนที่มาของรายได้และส่วนที่เป็นรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายสำคัญที่กำหนดไว้ในส่วนของรายได้และรายจ่ายได้แก่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ส่วนที่ 4) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (หมวด 3) ซึ่งสรุปได้ดังนี้

4.1 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประเภทของรายได้แบ่งออกเป็น 6 ประเภท คือ

4.1.1 ภาษี แบ่งออกเป็น

4.1.1.1 ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง

4.1.1.2 ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้

4.1.2 อากรประเภทต่างๆ

4.1.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

4.1.4 ค่าธรรมเนียมอื่นๆ

4.1.5 ค่าภาคหลวง

4.1.6 อื่น ๆ

การเก็บภาษีและอากรรวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าภาคหลวงต่าง ๆ นั้น อาจดำเนินการได้ใน 3 ลักษณะคือองค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง มอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนและหัก

ค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และจัดเก็บโดยหน่วยงานอื่นของรัฐแล้ว
จัดสรรแบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็เป็นเช่นเดียวกับรายจ่าย
ของหน่วยราชการทั่วไป รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ แต่
เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลจึงต้อง
มีกฎหมายเฉพาะของตนเองแยกจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 74
กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

4.2.1 เงินเดือน

4.2.2 ค่าจ้าง

4.2.3 ค่าตอบแทนอื่น ๆ

4.2.4 ค่าใช้สอย

4.2.5 ค่าวัสดุ

4.2.6 ค่าครุภัณฑ์

4.2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ

4.2.8 ค่าสาธารณูปโภค

4.2.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

4.2.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

5. ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกฎหมายขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบัญญัติ
ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและข้อบัญญัติเมืองพัทยา ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปว่าการ
บริหารงานของหน่วยงานของรัฐจะต้องมีกฎหมายรองรับตามหลักนิติรัฐเพื่อเป็น
การจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารมิให้สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินความ

จำเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยงานของรัฐ ย่อมอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ เช่นเดียวกับรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานในส่วนภูมิภาคอื่น ๆ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

5.1 ข้อบัญญัติทั่วไป

หมายถึงข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประกาศบังคับใช้กับราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องทั่ว ๆ ไป ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ๆ ในลำดับชั้นทางกฎหมายที่สูงกว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ พันธกิจหรือภารกิจของตน ในการออกข้อบัญญัตินี้จะกำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับด้วยก็ได้ เช่นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยการรักษาความสะอาดและกำจัดสิ่งปฏิกูลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีเช่นนี้องค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดให้ราษฎรชำระค่าธรรมเนียมการรักษาความสะอาดตามที่กำหนดไว้ และอาจกำหนดให้มีโทษปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่เกิน 1,000 บาทก็ได้

5.2 ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ได้แก่ข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละปี เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และหน่วยงานของรัฐทั่วไป งบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อกระบวนการบริหารงานเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นในบรรดาข้อบัญญัติทั้งหลายข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุด

5.3 การเสนอข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

5.3.1 ข้อบัญญัติทั่วไป

กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติทั่วไปสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 กำหนดไว้ดังนี้

5.3.1.1 เมื่อผู้มีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้เสนอร่างข้อบัญญัติให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบหากสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างนั้นก็ตกไปแต่หากสภาให้ความเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาให้ส่งร่างนั้นให้นายอำเภอพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อนายอำเภอให้ความเห็นชอบแล้วจึงส่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามและประกาศใช้ต่อไป

5.3.1.2 กรณีร่างข้อบัญญัติผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว แต่นายอำเภอไม่เห็นชอบ ให้ส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนภายใน 15 วัน หากไม่ส่งให้สภาทบทวนภายใน 15 วันให้ถือว่าให้ความเห็นชอบ

5.3.1.3 เมื่อสภาได้ทบทวนร่างข้อบัญญัติที่นายอำเภอส่งคืนแล้วมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่ถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือสภาไม่มีการทบทวนภายใน 30 วันให้ถือว่าร่างข้อบัญญัตินั้นตกไปแต่หากสภายืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามและประกาศใช้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ

5.3.2 ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 87/1 กำหนดไว้ดังนี้

5.3.2.1 เมื่อได้รับแจ้งวงเงินรายได้ต่างๆหรือประมาณการรายได้ในปีงบประมาณที่ผ่านมาพร้อมทั้งรายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการจัดเตรียมแผนงาน โครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณต่อไป พร้อมจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่าง

ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้นำเสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ และให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ

5.3.2.2 กรณีนายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ส่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามและประกาศใช้ต่อไป

5.3.2.3 กรณีที่นายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ภายใน 15 วัน หากพ้นกำหนดนี้ถือว่าอนุมัติ

5.3.2.4 เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับร่างข้อบัญญัติคืนจากนายอำเภอแล้วหากสภายืนยันมติเดิมให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาภายใน 15 วันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติดี้นั้น

5.3.2.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่ออนุมัติ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างนั้นให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตกไป กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 15 วันถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบกับร่างนั้น

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว หากพิจารณาไม่เสร็จตามกำหนดให้ถือว่าสภาให้ความเห็นชอบตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอให้ส่งให้นายอำเภอพิจารณาอนุมัติต่อไป

กรณีปีใดจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณของปีเก่าไปพลางก่อน หมายความว่า

จะสามารถใช้ได้เฉพาะส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำเท่านั้น ส่วนการดำเนินการใช้จ่ายก่อนนี้ผูกพันตามแผนงานโครงการอื่น ๆ ยังกระทำมิได้

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมห้ามมิให้แปรรูปคดีเพิ่มรายการหรือจำนวนในรายการหรือวงเงิน แต่อาจแปรรูปคดีปรับลดหรือตัดทอนรายจ่ายลงได้ตามความเหมาะสม เว้นแต่รายจ่ายในส่วนของการส่งใช้คืนเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินอื่น ๆ ซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย และห้ามมิให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมกับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

กรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นับเป็นปัญหาสำคัญซึ่งนับว่าเป็นความยุ่งยาก ทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างยิ่งและอาจกลายเป็นความขัดแย้งภายในอย่างรุนแรงประการหนึ่ง อาจเกิดจากกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการ หรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งเป็นสาเหตุของการนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งของฝ่ายบริหาร หรือการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้

ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 87/1 ดังนี้

1) นายอำเภอตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คนเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไขปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัตินั้น ทั้งนี้โดยยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่น และประชาชนเป็นสำคัญ

ให้แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอจำนวน 3 คนและบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอจำนวน 3 คนและให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งสองประเภท ภายใน 7 วันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการ

2) ให้กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งร่วมปรึกษากันและเสนอบุคคล ซึ่งมีได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าวภายใน 7 วัน นับจากวันที่มีกรรมการตามข้อ 1) ครบ

ในกรณีไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลเป็นประธานคณะกรรมการหรือกรรมการ ตามกำหนดเวลา หรือกรรมการในส่วนใด ๆ ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้นายอำเภอแต่งตั้งบุคคลอื่นซึ่งมิใช่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แทนให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

3) ให้คณะกรรมการพิจารณาร่างข้อบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับจากวันแต่งตั้งประธานคณะกรรมการคราวแรกแล้วรายงานต่อนายอำเภอ กรณีพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็วและเสนอผลการวินิจฉัยชี้ขาดนั้นต่อนายอำเภอ

4) ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการแล้วแต่กรณีให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเร็ว

5) ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 7 วันนับจากวันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เสนอร่างนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

6) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับจากวันรับร่างข้อบัญญัติจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จตามกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบกับข้อบัญญัตินั้นให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไปและให้ใช้ข้อบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่นนี้ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

6. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ภายใต้หลักการแห่งความเป็นรัฐเดี่ยวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และหลักการแห่งนิติรัฐซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมีหน้าที่กำกับดูแลเชิงนโยบายและกฎหมายเพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นถือปฏิบัติเป็นบรรทัดฐานเดียวกันทั่วประเทศและเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชน ได้แก่ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ มีอำนาจในการเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

นายอำเภออาจชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน การปฏิบัติหน้าที่ กรณีเห็นว่าไม่ปฏิบัติตาม หรือในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามไม่ได้ นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรแล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วันเพื่อให้วินิจฉัยสั่งการ

กรณีนายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว ในกรณีพบว่ามีความจริง ให้นายอำเภอรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง กรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ และคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม นายอำเภออาจเสนอความคิดเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด

สรุป

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสังคมชนบทซึ่งถือว่าเป็นรากฐานของประเทศไทย ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ก็คือ การมีจำนวนและครอบคลุมพื้นที่การปกครองมากที่สุด รวมถึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้นจึงนับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญเชิงนโยบายต่อรัฐบาลเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศ

แม้ว่าในทางปฏิบัติ องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีปัญหาอยู่มากมาย ไม่ว่าจะเป็นทางด้านปัญหาด้านงบประมาณ บุคลากร ความรู้ ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนความรู้ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ตาม แต่ปัญหาต่าง ๆ อาจแก้ไขให้ดีขึ้นได้ ด้วยการศึกษาคำแนะนำเกี่ยวกับสภาพปัญหาในทางปฏิบัติ การให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชน ตลอดจนการศึกษาวิจัยสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข อันจะนำไปสู่การกำหนดมาตรการเชิงกฎหมายและนโยบาย เพื่อการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นที่พึงของคนชนบทอย่างแท้จริงต่อไป

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. องค์กรบริหารส่วนตำบลมีบทบาทและความสำคัญอย่างไร
2. จงอธิบายถึง โครงสร้างและหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล
3. การจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบลมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร
4. จงอธิบายถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล
5. กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล มีขั้นตอนอย่างไร
6. จงอธิบายถึง หลักการและวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนตำบล

บทที่ 8

กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีความสำคัญในฐานะเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมสูง และมีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากอีกทั้งเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปในประเทศพัฒนาแล้วว่า การปกครองในเขตพื้นที่เมืองหลวงของประเทศนั้นจำเป็นต้องมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างจากเมืองอื่น ๆ ทั่วไป (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545) ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษใช้รูปแบบนครลอนดอน (City of London) สหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบนครวอชิงตัน (City of Washington) ฝรั่งเศสใช้รูปแบบนครปารีส (City of Paris) ญี่ปุ่นใช้รูปแบบนครโตเกียว (City of Tokyo) เป็นต้น ดังนั้นประเทศไทยจึงจัดรูปแบบการปกครองเมืองหลวงของประเทศให้มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเรียกว่ากรุงเทพมหานคร โดยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ขึ้นกำหนดฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวงมีเขตการปกครองเต็มพื้นที่กรุงเทพมหานครและมีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

โครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นเขต และแขวง การจัดตั้งหรือการยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่ของเขตและแขวง ให้ทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานคร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

1. สภากรุงเทพมหานคร

ประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ.2528 ดังนี้

“การกำหนดเขตเลือกตั้ง ให้ถือเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนคนเป็นประมาณ โดยพยายามจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนราษฎรใกล้เคียงกันเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ต้องไม่เป็นการนำเอาพื้นที่ของเขตหนึ่งไปรวมกับเขตอื่น หรือนำเอาพื้นที่เพียงบางส่วนของแขวงหนึ่งไปรวมกับแขวงอื่น”

นอกจากนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครยังกำหนดไว้ใน มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ดังนี้

“การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ถือ เขต เป็นเขตเลือกตั้งถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้าย ก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคน ให้แบ่งเขตนั้นออกเป็นเขตเลือกตั้งโดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าเกินห้าหมื่นให้เพิ่มเขตเลือกตั้งในเขตนั้นได้อีกหนึ่งเขตเลือกตั้ง ”

จากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ได้ดังนี้

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ใช้พื้นที่ เขต ซึ่งขณะนี้ (พ.ศ.2550) มีอยู่ทั้งสิ้นจำนวน 50 เขต เป็น เขตเลือกตั้ง การแบ่งพื้นที่เขตเลือกตั้งให้พยายามแบ่งให้แต่ละเขตมีจำนวนราษฎรใกล้เคียงกันและห้ามมิให้นำเอาราษฎรจากเขตหนึ่งหรือแขวงหนึ่งไปรวมกับอีกเขตหนึ่งหรือแขวงหนึ่ง

2. ในแต่ละเขต (50 เขต) อาจแบ่งเป็นหลายเขตเลือกตั้งได้ตามจำนวนราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งใช้หลักเกณฑ์ 100,000 คนต่อ 1 เขตเลือกตั้งและแต่ละเขตเลือกตั้งก็จะมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ 1 คน เขตขนาดเล็กอาจมีเพียง 1

เขตเลือกตั้งในขณะที่บางเขตมีขนาดใหญ่อาจมี 2 เขตเลือกตั้ง ซึ่งโดยรวมแล้ว กรุงเทพมหานครมี 50 เขต 61 เขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 61 คน

3. จำนวนราษฎรที่ใช้เป็นฐานในการคิดคำนวณจำนวนเขตเลือกตั้ง และจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้ใช้ตัวเลขของสำนักงานทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 31 ธันวาคมของปีก่อนจะมีการเลือกตั้งเป็นเกณฑ์

4. คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นไปตามมาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 16 ซึ่งกำหนดไว้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น อื่น ๆ

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนเขตเลือกตั้งของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานคร

เขตที่มี 1 เขตเลือกตั้ง	เขตที่มี 2 เขตเลือกตั้ง
1. เขตคลองเตย	1. เขตจตุจักร
2. เขตคลองสาน	2. เขตจอมทอง
3. เขตคลองสามวา	3. เขตดอนเมือง
4. เขตคันนายาว	4. เขตดินแดง
5. เขตคลองจั่น	5. เขตคูสิต
6. เขตทวีวัฒนา	6. เขตธนบุรี
7. เขตทุ่งครุ	7. เขตบางกอกน้อย
8. เขตบางกอกใหญ่	8. เขตบางเขน
9. เขตบางกะปิ	9. เขตบางแค
10. เขตบางขุนเทียน	10. เขตบางซื่อ
11. เขตบางคอแหลม	11. เขตสายไหม
12. เขตบางนา	
13. เขตบางบอน	
14. เขตบางพลัด	

เขตที่มี 1 เขตเลือกตั้ง	เขตที่มี 2 เขตเลือกตั้ง
15. เขตบางรัก	
16. เขตบึงกุ่ม	
17. เขตปทุมวัน	
18. เขตประเวศ	
19. เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย	
20. เขตพญาไท	
21. เขตพระโขนง	
22. เขตพระนคร	
23. เขตภาษีเจริญ	
24. เขตมีนบุรี	
25. เขตเขตยานนาวา	
26. เขตราชเทวี	
27. เขตราชบุรีบูรณะ	
28. เขตลาดกระบัง	
29. เขตลาดพร้าว	
30. เขตวังทองหลาง	
31. เขตวัฒนา	
32. เขตสวนหลวง	
33. เขตสะพานสูง	
34. เขตสัมพันธวงศ์	
35. เขตสาทร	
36. เขตหนองแขม	
37. เขตหนองจอก	
38. เขตหลักสี่	
39. เขตห้วยขวาง	

สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยประธานสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครคนหนึ่งและดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับการเลือก แล้วให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษา

ให้มีรองประธานสภาจำนวนไม่เกิน 2 คนทั้งประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานครมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นอกจากนั้นให้มีเลขานุการประธานสภา และเลขานุการรองประธานสภาอีกตำแหน่งละ 1 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานสภากรุงเทพมหานคร

สภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญคณะต่าง ๆ คณะละ 5-9 คนทำหน้าที่ในการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งเลือกจากบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการของสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น ได้โดยอาจกระทำนอกสมัยประชุมของสภากรุงเทพมหานครก็ได้ รวมถึงอาจตั้งคณะอนุกรรมการในเรื่องที่เป็นรายละเอียดต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการก็ได้ คณะกรรมการสามัญมีวาระคราวละ 2 ปี ในปัจจุบัน(พ.ศ.2550) คณะกรรมการสามัญของกรุงเทพมหานครมี 11 คณะ ได้แก่

1. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

2. คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม

3. คณะกรรมการการโยธาและผังเมือง

4. คณะกรรมการการสาธารณสุข

5. คณะกรรมการการรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อม

6. คณะกรรมการเศรษฐกิจ การเงิน การคลังและติดตามงบประมาณ

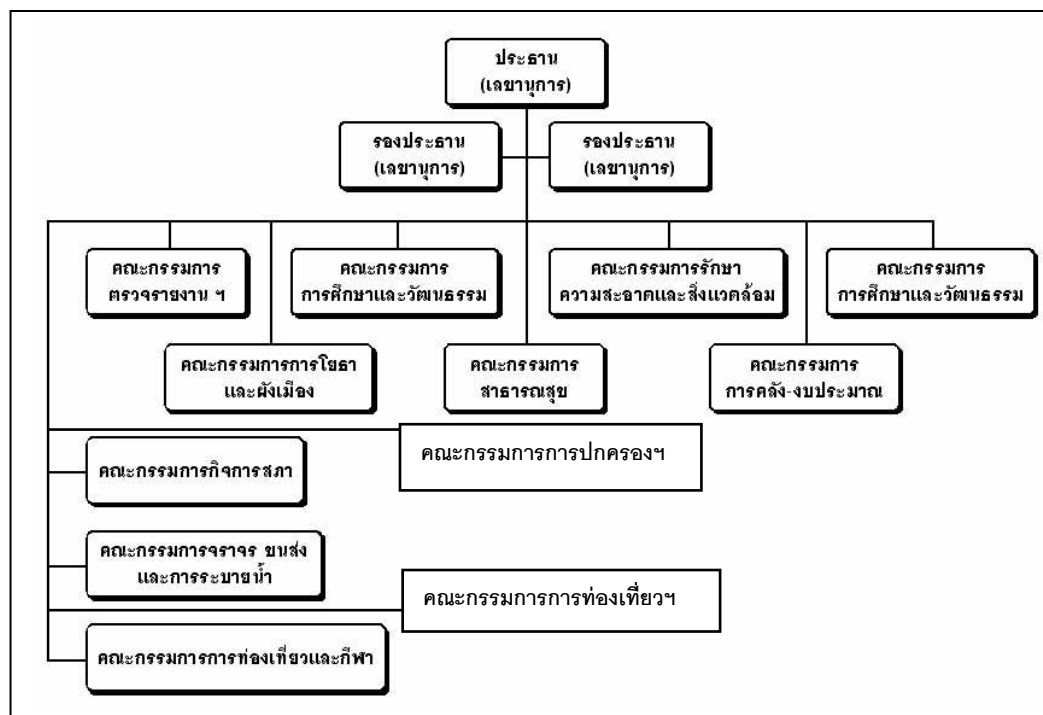
7. คณะกรรมการการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

8. คณะกรรมการการพัฒนาชุมชน และสวัสดิการสังคม

9.คณะกรรมการกิจการสภากรุงเทพมหานคร

10.คณะกรรมการการจราจร ขนส่ง และการระบายน้ำ

11.คณะกรรมการการท่องเที่ยว และการกีฬา



แผนภูมิที่ 5 โครงสร้างของสภากรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 29 ดังนี้

- 1.ตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- 2.ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภา และคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญ
- 3.ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการประชุม
- 4.การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ
- 5.การเสนอญัตติ

6. การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การปิดอภิปราย
ทั่วไป

7. การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยของการประชุม

8. กิจการอื่น ๆ

ประธานสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานคร โดยมีรองประธานสภาเป็นผู้ช่วยเหลือหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานสภามอบหมาย

การประชุมสภากรุงเทพมหานครครั้งแรกให้มีขึ้นภายใน 15 วันนับจากวันเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เรียกประชุม ในปีหนึ่งกำหนดให้มีสมัยประชุมไม่น้อยกว่า 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยประชุมหนึ่งให้มีกำหนดเวลา 30 วัน แต่กรณีมีความจำเป็นประธานสภาอาจขยายระยะเวลาออกไปได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินครั้งละ 15 วัน ประธานสภาเป็นผู้เปิดและปิดสมัยประชุม การปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดระยะเวลากระทำได้เฉพาะโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร

นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด อาจทำคำร้องยื่นต่อประธานสภากรุงเทพมหานครเพื่อเปิดประชุมสมัยวิสามัญ

ภายใน 15 วันนับตั้งแต่รับคำร้องการประชุมสมัยวิสามัญมีกำหนด 30 วัน แต่กรณีมีความจำเป็นประธานสภากรุงเทพมหานครอาจสั่งขยายเวลาออกไปได้อีกครั้งละไม่เกิน 15 วัน

การประชุมสภากรุงเทพมหานครทุกคราว ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดซึ่งจะเป็นองค์ประชุม คำว่าเป็นองค์ประชุม หมายความว่า เป็นการประชุมซึ่งสามารถลงมติใดๆ และมีผลผูกพันตามกฎหมาย ข้อตกลง หรือนโยบาย ส่วนกรณีที่มีสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่งถือว่าไม่เป็นองค์ประชุม การพิจารณาหรือมติใด ๆ ย่อมไม่มีผลผูกพันต่อการดำเนินการใด ๆ เสมือนหนึ่งไม่ได้มีการประชุม แต่อาจมีลักษณะเป็นการพูดคุยหรือปรึกษาหารือกัน

เท่านั้น การลงมติในเรื่องที่ประชุมให้ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน กรณีมีเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

การประชุมของสภากรุงเทพมหานคร ต้องเป็นไปเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาเท่านั้นมิให้นำเอาเรื่องอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การประชุมของสภากรุงเทพมหานครโดยทั่วไปถือเป็นเรื่องราชการที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไปตามลักษณะที่กำหนดในข้อบังคับการประชุม แต่บางเรื่องอาจมีความจำเป็นต้องประชุม โดยลับเช่น หากเปิดเผยไปอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของกลุ่มกรณี หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อกรุงเทพมหานครหรือทางราชการ นอกจากนั้นหากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดขอให้มีการประชุมลับก็ให้ประชุมลับ

สภากรุงเทพมหานคร ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. ตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครก็ได้แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภากรุงเทพมหานครและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

2. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยยื่นญัตติดังกล่าวผ่านประธานสภากรุงเทพมหานครให้แจ้งไปยังผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อกำหนดวัน เวลา สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 15 วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้รับแจ้ง การเปิดอภิปรายนี้ไม่

มีการลงมติในปัญหาที่อภิปราย แตกต่างกับกรณีสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างใจโดยยึดหลักเสียงข้างมากซึ่งอาจมีผลทำให้ นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ส่วนสภากรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิในการลงมติ

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยสภาไม่มีความเข้มแข็งเท่าที่ควร สาเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ ก็เนื่องจากหลักการแนวคิดที่มุ่งเน้นให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง เนื่องจากประชาชนเลือกตั้งมาโดยตรง ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่มีอำนาจในการถอดถอนหรือเพิกถอนอำนาจนั้นของประชาชนเจตนาของระบบนี้ก็เพื่อต้องการให้เกิดความต่อเนื่องเชิงนโยบายและลดปัญหาการเมืองหรือการกดดันฝ่ายบริหาร โดยสภานั้นเอง

ความขัดแย้งกันระหว่างสภากับฝ่ายบริหาร

ในระบบการเมืองและการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ระดับกรุงเทพมหานครซึ่งมีอำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณจำนวนมากย่อมเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่จะต้องมีความขัดแย้งกันระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครบางกลุ่มในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการจัดสรรงบประมาณในโครงการแผนงาน ต่าง ๆ อย่างไม่ทั่วถึงหรือไม่เป็นที่พอใจ

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และเป็น การปกครองเมืองหลวงซึ่งถือว่ามีความสำคัญที่สุดของประเทศและเป็นฐานสำคัญ ในการดำเนินนโยบายทางการเมือง ดังนั้นพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงพยายามต่อสู้ช่วงชิงพื้นที่กรุงเทพมหานครด้วยการส่งผู้สมัครลงชิงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรวมถึงสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (สภ.) และลงถึงระดับสภาเขต (สข.) เพื่อให้สามารถผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของพรรคการเมือง ซึ่งจะสามารถส่งผลต่อความได้เปรียบหรือเสียเปรียบในการเลือกตั้งระดับชาติอยู่พอสมควร

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและสภาก็จะมีน้อย แต่ในทางกลับกันหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสมาชิกสภา

กรุงเทพมหานครส่วนใหญ่มาจากต่างพรรคการเมืองกัน โอกาสที่จะเกิดปัญหาความขัดแย้งกันก็ย่อมมีสูงขึ้นเนื่องจากอาจมีความแตกต่างในเชิงนโยบาย แนวความคิด หรือการช่วงชิงผลประโยชน์ในทางการเมืองซึ่งกันและกัน กรณีดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาไว้ดังนี้

1. ในกรณีที่การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกันจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจยื่นข้อเสนอพร้อมเหตุผลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครใหม่ได้

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีสิทธิในการใช้ดุลพินิจที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าความขัดแย้งดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อกรุงเทพมหานครหรือราชการโดยส่วนรวมและการแก้ไขสภาพปัญหาความขัดแย้งนั้น ไม่อาจกระทำได้โดยเหมาะสมด้วยวิธีการอื่นนอกจากการยุบสภากรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมีคำสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานครเพื่อให้มีการเลือกตั้งให้ทั่วไปได้

3. กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอให้ยุบสภาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย พร้อมกับแสดงเหตุผลและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มีข้อสังเกตว่าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครกับรัฐบาล มีความจำเป็นจะต้องประสานงานและร่วมมือกันสูงมาก หากมีความขัดแย้งหรือความไม่ร่วมมือกันจะทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยไม่ราบรื่นเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากหลายกรณีการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลทั้งในแง่ นโยบายและงบประมาณ รวมทั้งในเชิงการบริหาร ตัวอย่างเช่น ในเรื่องความขัดแย้งระหว่างสภา กับฝ่ายบริหาร หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นด้วยกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและ

เจตนาจะปล่อยให้มีความขัดแย้งดำรงอยู่ต่อไปเพื่อเป็นการลดความน่าเชื่อถือของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือพรรคการเมืองที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสังกัดอยู่และเป็นพรรคการเมืองคู่แข่งกับพรรคที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสังกัดอยู่ หรืออีกนัยหนึ่งพรรครัฐบาลก็จะเป็นการสร้างปัญหาทางการบริหารให้กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอย่างมาก

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไป หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี นับจากวันเลือกตั้งและเมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระให้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 วันนับแต่วันสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งแต่ถ้าเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครว่างลงเพราะเหตุอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การครบวาระการดำรงตำแหน่งตามปกติให้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นภายใน 90 วัน และให้ผู้เข้าดำรงตำแหน่งใหม่มีวาระการดำรงตำแหน่งอีก 4 ปี ตามวาระปกติ

1. คุณสมบัติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

คุณสมบัติทั่วไปของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเช่นเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ (ยกเว้นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546 ส่วนคุณสมบัติเฉพาะของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีดังนี้

1.1 ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัท

ซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น หรือดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเว้นแต่ตำแหน่งซึ่งต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

1.2 ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้นนอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ หรือบริษัทปฏิบัติกับบุคคลอื่นในธุรกิจการงานตามปกติ

1.3 ต้องไม่เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับกรุงเทพมหานคร หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น เว้นแต่กรณีที่ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาอยู่ก่อนได้รับการเลือกตั้ง บทบัญญัติตามมาตรานี้ไม่ตัดสิทธิการได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในกรณีเบียดบัง บำเหน็จบำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกันตลอดจนเงินตอบแทนเงินค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใดจากการดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร หรือสภากรุงเทพมหานคร หรือสภาท้องถิ่นอื่นหรือกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ หรือกรรมการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นโดยตำแหน่ง

2. การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

โดยทั่วไปผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องพ้นจากตำแหน่งเช่นเดียวกันกับผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เช่น ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย หรือถูกจำคุก เหล่านี้เป็นต้น แต่ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในลักษณะที่เป็นการเฉพาะดังนี้

2.1 มีการยุบสภากรุงเทพมหานคร

2.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อมีกรณีแสดงให้เห็นว่าได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือปฏิบัติการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติ ในลักษณะที่

เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

หากปรากฏกรณีเช่นนี้ สภากรุงเทพมหานครจะมีมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก็ได้ แต่มติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร เมื่อได้รับเรื่องจากสภากรุงเทพมหานครแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีภายใน 15 วัน

ข้อสังเกตของมาตรานี้ก็คือ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความสำคัญ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภากรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีกกรณีหนึ่ง แม้ว่าจะใช้หลักผู้บริหารเข้มแข็งแต่หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีเสียงสนับสนุนจากสภากรุงเทพมหานครมากเพียงพอก็อาจนำไปสู่ความยุ่งยากทางการบริหารและการผลักดันนโยบายได้มาก โดยเฉพาะหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือพรรครัฐบาล

แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการเช่นนั้นก็ไม่ได้เกิดขึ้นง่ายนักเนื่องจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหากไม่ใช่กรณีความผิดชัดแจ้งอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปอาจก่อให้เกิดกระแสความไม่พอใจจากประชาชนและอาจทำให้กระแสความนิยมในตัวผู้นำรัฐบาลหรือพรรครัฐบาลตกต่ำลงได้ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

อีกกรณีหนึ่ง กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องมีการสอบสวนให้ความเป็นธรรมก่อนมีคำสั่งให้พ้นตำแหน่ง กรณีเช่นนี้ผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลอื่นขอให้เพิกถอนคำสั่งภายใน 15 วันนับจากวันได้รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

3. อำนาจหน้าที่และการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 49 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

3.1 กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้
เป็นไปตามกฎหมาย

3.2 สั่ง อนุญาตหรืออนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานครให้
เป็นไปตามกฎหมาย

3.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครตลอดจนแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิ ประธานที่ปรึกษา ที่
ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือคณะกรรมการ
เพื่อปฏิบัติราชการใดๆ

3.4 บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

3.5 วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

3.6 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

3.7 อำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมาย
อื่น ๆ

อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามที่กล่าวถึง ผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครอาจแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ไม่เกิน 4 คนและ
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมถึงอาจแต่งตั้งเลขานุการผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานคร 1 คน และผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน
จำนวนของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นอกจากนั้นอาจแต่งตั้งประธานที่
ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนด
เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง
ทั้งหมดพ้นจากตำแหน่งด้วย

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ
กรุงเทพมหานครและลูกจ้างทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร รวมถึงรับผิดชอบในการ
ปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครและให้มีอำนาจตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้
เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีคณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณีว่า
ด้วยเกี่ยวข้องกับภารกิจอย่างไร

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ.2528 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 89 ดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งตามข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร

2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

4. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5. การผังเมือง

6. การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และการระบายน้ำ

7. การวิศวกรรมจราจร

8. การขนส่ง

9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

11. การควบคุมอาคาร

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

15. การสาธารณสุขปโภค

16. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

17. การจัดให้มีการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

19. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ

21. การจัดการศึกษา
 22. การสาธารณสุข
 23. การสังคมสงเคราะห์
 24. การส่งเสริมการกีฬา
 25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
 26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
 27. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนครหรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- นอกจากนั้นหน่วยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคอาจมอบหมายอำนาจหน้าที่ใดให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบหรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี ตามความจำเป็นโดยข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร

การจัดระเบียบการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร หมายถึงการกำหนดโครงสร้างเกี่ยวกับการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเพื่อให้สามารถดำเนินการหรือจัดทำภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เพื่อที่จะรองรับกับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนั้น กรุงเทพมหานครจึงมีการกำหนดโครงสร้างและมีหน่วยงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับภารกิจดังกล่าว การจัดระเบียบการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร กับเขตและสภาเขต

1. ส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร

ส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร หมายถึงโครงสร้างส่วนที่เป็นส่วนราชการรับผิดชอบการปฏิบัติงานตามนโยบายของกรุงเทพมหานครและตามที่กฎหมายกำหนดประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ ดังนี้

1.1 สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำของสภากรุงเทพมหานคร มีเลขานุการสภากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร ขึ้นตรงต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร

1.2 สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการและงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครซึ่งปฏิบัติงานในสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

1.3 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

1.4 สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

มีอำนาจเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกรุงเทพมหานคร และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชา นอกจากนั้นให้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย และคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครควบคุมดูแลราชการประจำของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามนโยบาย กำกับ ดูแล เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครทั้งหมด รองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

1.5 สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนักเป็นหน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานด้านต่างๆที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักนั้น ๆ ปัจจุบันประกอบด้วยสำนักต่าง ๆ จำนวน 16 สำนัก ดังนี้

- 1.5.1 สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
 - 1.5.2 สำนักนโยบายและแผน
 - 1.5.3 สำนักการแพทย์
 - 1.5.4 สำนักอนามัย
 - 1.5.5 สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 1.5.6 สำนักการศึกษา
 - 1.5.7 สำนักการโยธา
 - 1.5.8 สำนักการระบายน้ำ
 - 1.5.9 สำนักรักษาความสะอาด
 - 1.5.10 สำนักสวัสดิการสังคม
 - 1.5.11 สำนักเทศกิจ
 - 1.5.12 สำนักการคลัง
 - 1.5.13 สำนักพัฒนาชุมชน
 - 1.5.14 สำนักการจราจรและขนส่ง
 - 1.5.15 สำนักผังเมือง
 - 1.5.16 สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร
- 1.6 สำนักงานเขตต่างๆ (50เขต)

แผนภูมิ ส่วนราชการกรุงเทพมหานคร

*****file บทที่8 ตาราง

2. เขตและสภาเขต

2.1 เขต

เป็นหน่วยการบริหารซึ่งเป็นส่วนย่อยของกรุงเทพมหานครเป็นระบบการบริหารรูปแบบพิเศษซึ่งมีลักษณะของการผสมผสานระหว่างรูปแบบของอำเภอ กับเทศบาลเข้าด้วยกัน โดยมีสำนักงานเขตเป็นหน่วยราชการในสังกัด กรุงเทพมหานคร มีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการและลูกจ้างของ กรุงเทพมหานคร ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตนั้น ๆ พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 71 กำหนดให้เขตมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

2.1.1 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของนายอำเภอ

2.1.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใด ๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจ หน้าที่ของผู้อำเภอเขตซึ่งมีอยู่ในพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำเภอเขต

2.1.3 อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือปลัด กรุงเทพมหานครมอบหมาย

โดยปกติที่ว่าการเขตจะเป็นที่รวมของส่วนราชการแผนกต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการประชาชน เช่น งานด้านการทะเบียน งานด้านการขออนุญาต ดำเนินกิจการต่าง ๆ งานป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนงานด้านการรักษา ความสงบเรียบร้อย และงานด้านสาธารณสุขปโภค เป็นต้น

2.2 สภาเขต

ในแต่ละเขตนอกจากมีที่ว่าการเขตแล้วพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 71 กำหนดให้มีสภาเขตซึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต (สข.) อย่างน้อยเขตละ 7 คนแต่ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 1 แสนคน ให้มีจำนวนสมาชิกสภาเขตเพิ่มขึ้นได้อีก 1 คนต่อจำนวนราษฎรทุก ๆ 1 แสน คน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึง 5 หมื่นคนให้นับเป็น 1 แสนคน การคำนวณจำนวน ประชากรให้ยึดจากจำนวนตัวเลขของสำนักงานทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นเกณฑ์เช่นเดียวกับการเลือกตั้งอื่น ๆ คุณสมบัติของสมาชิก

สภาเขตและวิธีการเลือกตั้งเป็นเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

2.2.1 สมาชิกสภาเขต มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีนับจากวันเลือกตั้งและผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งให้ทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานคร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้สมาชิกสภาเขตเลือกตั้งประธานสภาเขตและรองประธานสภาเขตอย่างละหนึ่งคนและดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก ประธานสภาเขตและรองประธานสภาเขตมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี

สภาเขตเริ่มประชุมครั้งแรกภายใน 15 วันนับจากวันเลือกตั้ง โดยผู้อำนวยการเขตจะเป็นผู้นัดประชุมครั้งแรกและให้มีการประชุมทุกเดือนอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง

ในการประชุมแต่ละครั้ง ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตหรือผู้ที่ผู้อำนวยการเขตมอบหมาย มีหน้าที่เข้าประชุมสภาเขตและมีสิทธิแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ต่อที่ประชุมสภาเขตแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน รวมถึงมีหน้าที่อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการประชุมและกิจการอื่น ๆ ตามหน้าที่ของสภาเขต

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของสภาเขต

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 79 กำหนดให้สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

2.2.2.1 ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร

2.2.2.2 จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย

2.2.2.3 สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร

2.2.2.4 ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป

2.2.2.5 ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

2.2.2.6 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น

2.2.2.7 หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมาย หรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

ให้กรุงเทพมหานครจัดให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตตามความเหมาะสม ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาจัดสรรจากสภาเขต จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสภาเขตมีลักษณะคล้ายกับสภากรุงเทพมหานครในบางส่วนและในบางกรณีอาจมองเป็นส่วนหนึ่งของสภากรุงเทพมหานครก็ได้ เช่น สภากรุงเทพมหานครมอบหมายหน้าที่บางอย่างแต่มีอำนาจหน้าที่น้อยกว่า เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจทางการบริหารกับผู้อำนวยการเขตได้มากเหมือนสภากรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ของสภาเขตมีลักษณะเป็นการแนะนำให้คำปรึกษาแก่การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำมากกว่า แต่อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกสภาเขตเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีความซื่อสัตย์สุจริต ก็อาจช่วยให้การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำและการให้บริการประชาชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญสภาเขตทำหน้าที่เป็นเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนตามหลักของการมีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจในการตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวทางการบริหารเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองของกรุงเทพมหานคร

หลักการในการกำหนดและกระบวนการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครก็เป็นเช่นเดียวกันกับข้อบัญญัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยทั่วไป

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครอาจแยกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ข้อบัญญัติทั่วไป และ ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

1. ข้อบัญญัติทั่วไป

ข้อบัญญัติทั่วไป หมายถึงข้อบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องการเงิน

1.1 การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและเหตุผลในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้เป็นไปเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

1.1.1 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

1.1.2 เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้โดยกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาทก็ได้

ผู้มีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในกรณีที่เป็นการเสนอโดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครต้องมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมดและหากเป็นร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

เมื่อมีการเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยเรื่องใด ๆ และประธานสภากรุงเทพมหานครได้บรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาแล้ว ให้สภากรุงเทพมหานครดำเนินการพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้น หากสภากรุงเทพมหานครมีมติไม่เห็นชอบ คือลงมติด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมดก็ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป ในกรณีที่สภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติ คือลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมดให้ประธานสภากรุงเทพมหานครส่งร่างข้อบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนาม

ในร่างข้อบัญญัตินั้นแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้เป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากสภากรุงเทพมหานคร

1.2 การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติทั่วไปโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้นอาจพิจารณาได้เป็น 2 กรณีคือ กรณีให้ความเห็นชอบและกรณีไม่ให้ความเห็นชอบ

1.2.1 กรณีให้ความเห็นชอบ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัติและส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน 30 วัน ดังได้กล่าวแล้ว นับเป็นกรณีไม่มีปัญหา แต่กรณีที่เกิดปัญหาได้ คือ กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะมีขั้นตอนในการปฏิบัติดังนี้

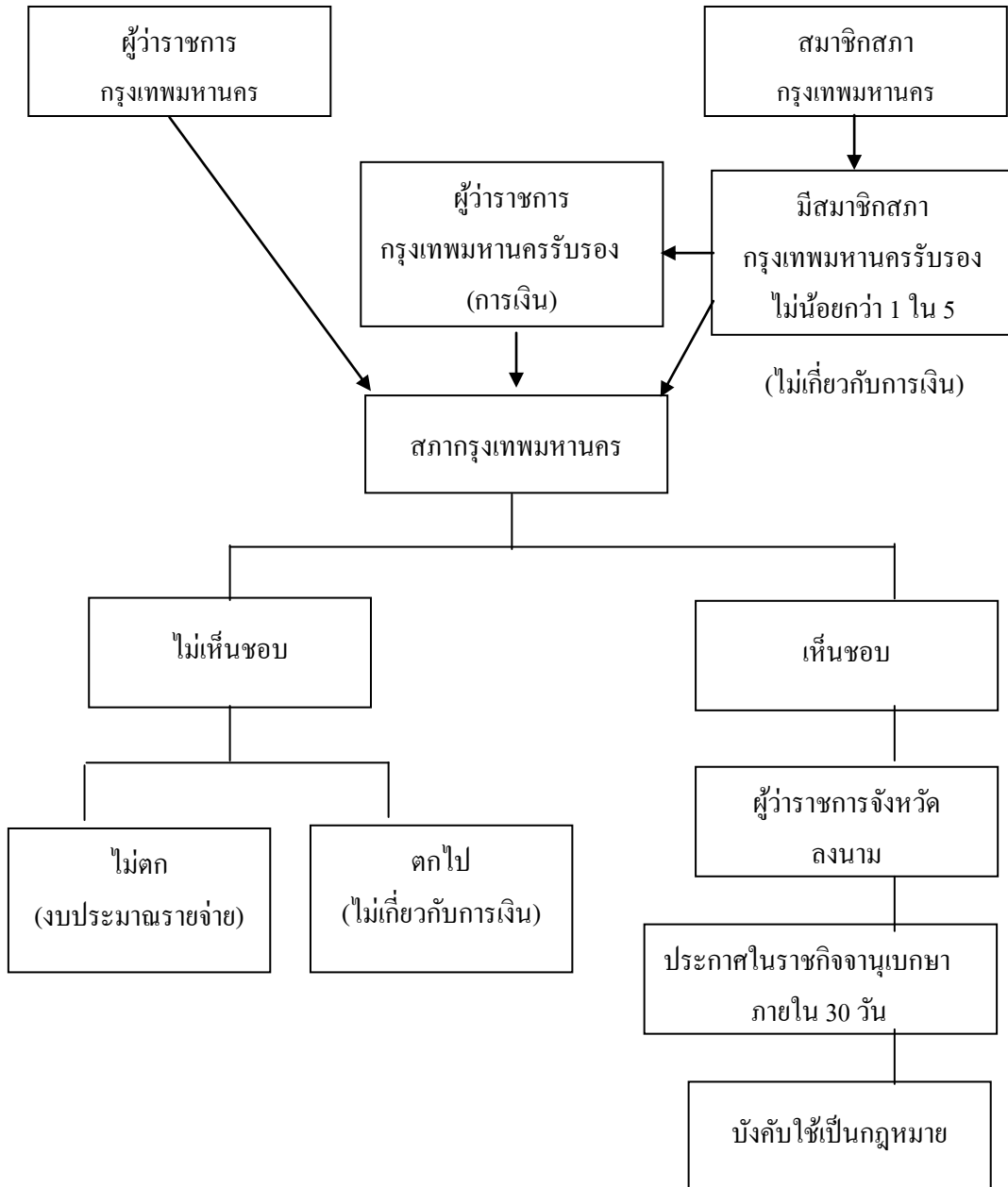
1.2.1.1 กรณีไม่ให้ความเห็นชอบ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมเหตุผลในการไม่ให้ความเห็นชอบให้สภากรุงเทพมหานครภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครแล้ว หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ส่งร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ดังกล่าวคืนไปยังสภากรุงเทพมหานครภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้น ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัติดังกล่าวและส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1.2.1.2 กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครส่งร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกลับคืนมาใน 30 วันให้สภากรุงเทพมหานครยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เมื่อเวลาได้ล่วงพ้น 30 วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครส่งร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกลับคืนให้แก่สภากรุงเทพมหานครเว้นแต่เป็นร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาใหม่ได้ทันที

1.2.1.3 กรณีที่สภากรุงเทพมหานครมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

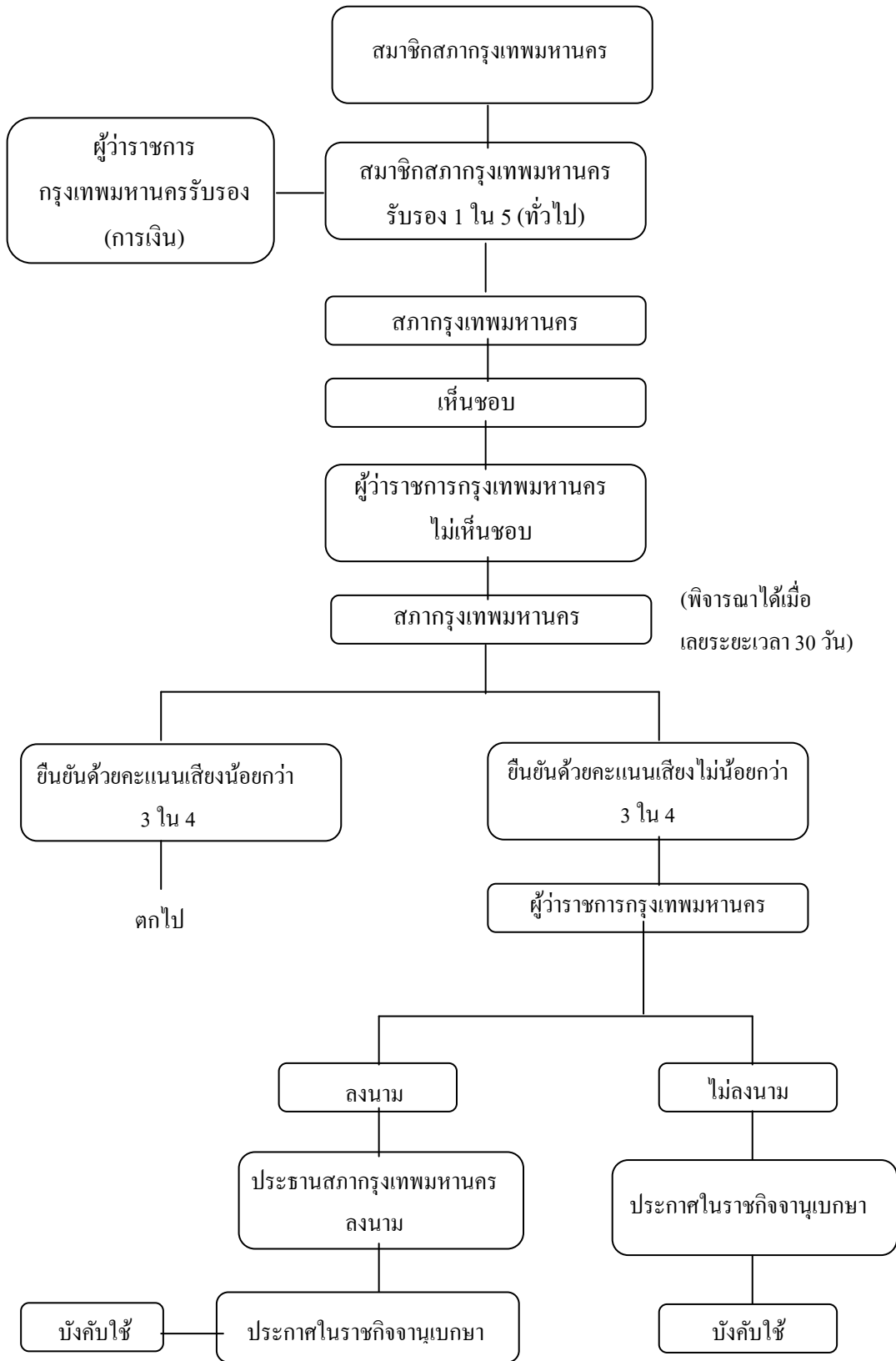
ทั้งหมดให้ประธานสภากรุงเทพมหานครส่งร่างดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ลงนามให้ประธานสภากรุงเทพมหานครลงนามแล้วส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1.2.2 กรณีไม่ให้ความเห็นชอบ หากเป็นกรณีที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีมติยืนยันร่างเดิมไม่ถึงจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมดให้ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้นตกไปและห้ามมิให้เสนอร่างข้อบัญญัติฉบับใหม่อีกภายใน 180 วัน



แผนภูมิที่ 6 กระบวนการเสนอร่างข้อบัญญัติ (ทั่วไป) กรุงเทพมหานคร

กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ



แผนภูมิที่ 7 กระบวนการเสนอร่างข้อบัญญัติ (ทั่วไป) กรุงเทพมหานคร

กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบ

2. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการเงิน

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวกับการเงินหมายถึงข้อบัญญัติในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. การดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับภาษีไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีการลด การเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเรื่องอื่น ๆ
2. เรื่องเกี่ยวกับการเงินต่าง ๆ เช่นการจัดสรร การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร
3. การกู้เงิน การใช้เงินกู้หรือการค้ำประกัน
4. การคลัง การจัดการเรื่องทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ การพาณิชย์ การออกพันธบัตรของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

หากมีกรณีใดเป็นที่สงสัยว่าจะเป็นร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้วินิจฉัย

2.1 การตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ผู้มีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวกับการเงิน ก็เป็นเช่นเดียวกันกับการนำเสนอร่างข้อบัญญัติอื่น ๆ แต่หากเสนอโดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จะต้องให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับรองเสียก่อน ทั้งนี้เหตุผลเนื่องจาก การดำเนินการตามกฎหมายเหล่านี้มีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินและการบริหารของฝ่ายบริหารด้วยและหลายกรณีฝ่ายบริหารต้องมีส่วนในการรับผิดชอบเรื่องบางเรื่องของกรุงเทพมหานครอาจไม่มีความพร้อมเพียงพอในขณะนั้น

2.2 การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติโดยสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็เป็นเช่นเดียวกับร่างข้อบัญญัติทั่วไปยกเว้นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมถือเป็น

ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่มีความสำคัญมากที่สุด ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีกระบวนการในการดำเนินการจัดทำเป็นพิเศษ แตกต่างออกไปจากร่างข้อบัญญัติทั่วไปและร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินอื่น ๆ

3. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

3.1 ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิเสนอ

3.2 สภากรุงเทพมหานครจะต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้เสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้มีการเริ่มพิจารณาร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นครั้งแรก ถ้าไม่เสร็จทันตามกำหนดถือว่าสภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้น และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

3.3 กรณีที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติโดยสภากรุงเทพมหานครตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 8 คน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครอีก 7 คนเพื่อพิจารณาในสาระสำคัญและเสนอข้อยุติปัญหาความขัดแย้งแล้วรายงานผลต่อสภากรุงเทพมหานครภายใน 10 วันนับจากวันที่สภาแต่งตั้ง

3.4 หากสภายังไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมด้วยคะแนนเสียงเกิน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมดให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้นตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่แล้วไปพลางก่อน

ในกรณีเช่นนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภากรุงเทพมหานคร (ถ้ามีข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) และกรณีมีการยุบสภากรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งด้วย

ในกรณีที่มีการยุบสภากรุงเทพมหานคร บรรดาร่างข้อบัญญัติทั้งหลายที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีได้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นอันตกไป และให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน ในระหว่างนั้นให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ในระหว่างที่ไม่มีสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจขออนุมัติต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอให้มีการออกข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร ให้ใช้บังคับดังเช่นเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ใช้บังคับได้จนกว่าจะถึงการประชุมสภากรุงเทพมหานครครั้งต่อไป ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนำข้อกำหนดกรุงเทพมหานครนำเสนอให้สภากรุงเทพมหานครอนุมัติ หากสภากรุงเทพมหานครอนุมัติก็ให้ใช้เป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต่อไป หากสภากรุงเทพมหานครไม่อนุมัติก็ให้ข้อกำหนดกรุงเทพมหานครนั้นตกไปแต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการซึ่งได้ดำเนินการไประหว่างที่ใช้ข้อกำหนดนั้น

ส่วนร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในกรณีที่มีการยุบสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของปีที่แล้วไปพลางก่อน จนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใหม่จะเข้ารับตำแหน่งและมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครครบถ้วนสมบูรณ์

การคลังและงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

การคลังและงบประมาณของกรุงเทพมหานคร หมายถึงรายได้และรายจ่ายของกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนด

1. รายได้ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด ทำนองเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีที่มาจาก

- 1.1 รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร
 - 1.2 รายได้จากสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร
 - 1.3 รายได้จากพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
 - 1.4 รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
 - 1.5 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร
 - 1.6 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นและเงินสมทบจากรัฐบาล
 - 1.7 เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
 - 1.8 เงินช่วยเหลือหรือค่าตอบแทน
 - 1.9 เงินจากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
 - 1.10 รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไร ในกรุงเทพมหานคร ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
 - 1.11 เงินกู้ต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ
 - 1.12 รายได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร
- ### 2. รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร
- 2.1 เงินเดือน
 - 2.2 ค่าจ้างประจำ
 - 2.3 ค่าจ้างชั่วคราว

2.4 ค่าตอบแทน

2.5 ค่าใช้สอย

2.6 ค่าสาธารณูปโภค

2.7 ค่าวัสดุ

2.8 ค่าครุภัณฑ์

2.9 ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

2.10 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

2.11 รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกรุงเทพมหานครกำหนดไว้

2.12 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

การจ่ายเงินของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การจ่ายเงินกรณีอื่นนอกเหนือไปจากนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเฉพาะการนั้น ๆ การจ่ายเงิน การรับเงิน บัญชีและทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร อยู่ภายใต้การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อได้ตรวจสอบแล้วให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อเสนอต่อสภากรุงเทพมหานครและเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประกาศรายงานการรับ-จ่าย เงินประจำปีงบประมาณนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยเร็ว

ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับรัฐบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับรัฐบาล สามารถพิจารณาได้ใน 2 ประเด็น คือ ความสัมพันธ์ในเรื่องการปฏิบัติงานและความสัมพันธ์ในเรื่องเงินอุดหนุน

1. ความสัมพันธ์ในเรื่องการปฏิบัติงาน

กระทรวง ทบวง กรมต่างๆอาจสั่งให้ข้าราชการมาประจำกรุงเทพมหานคร เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ โดยทำความตกลงกับกรุงเทพมหานคร

2. ความสัมพันธ์ในเรื่องเงินอุดหนุน

ให้รัฐบาลตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนกรุงเทพมหานครโดยตรง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้

การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล การปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายและประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาชี้แจง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร หรืออาจจะยับยั้งการดำเนินการใดๆของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงอำนาจในการยุบสภากรุงเทพมหานครกรณีที่เห็นว่ามี ความขัดแย้งหรือดำเนินการอันอาจส่งผลเสียหายต่อประชาชนจนไม่อาจแก้ไขได้ด้วยวิธีอื่น ๆ ตามมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

สรุป

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการบริหารเมืองหลวงของประเทศ นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ทั้งนี้เนื่องจากเป็นมหานครขนาดใหญ่ มีจำนวนประชากรมากและมีปัญหาในการจัดให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีโครงสร้างทางการบริหารที่มีความใหญ่โตและสลับซับซ้อน ตลอดจนมีงบประมาณและบุคลากรเป็นจำนวนมาก รวมทั้งเป็นสนามการเมืองที่สำคัญในเชิงนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ดังนั้นรัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับกรุงเทพมหานครเป็นพิเศษ แต่มีข้อสังเกตว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับรัฐบาลมีผลอย่างมากต่อการบริหาร กรุงเทพมหานคร หากมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันก็จะทำให้การประสานงานและการ

บริหารของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามหากผู้ว่า
ราชการกรุงเทพมหานครกับรัฐบาลมีปัญหาความขัดแย้งกัน ก็จะส่งผลกระทบต่อ
การปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชน
ในที่สุด

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. จงอธิบายถึงบทบาทและความสำคัญของกรุงเทพมหานคร
2. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีความหมายว่าอย่างไร
3. จงอธิบายถึงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร
4. สภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง
5. จงอธิบายถึง ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
6. จงอธิบายถึง โครงสร้างของเขตและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขต
7. จงอธิบายถึง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเขต รวมถึงวิธีการได้มาสมาชิกสภาเขต (สข.)
8. จงอธิบายถึงการกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร มาพอสังเขป

บทที่ 9

เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2521 โดยนำเอารูปแบบการบริหารแบบ ผู้จัดการเมือง (city manager) ของสหรัฐอเมริกามาใช้ เนื่องจากเห็นว่าพัทยา ซึ่งในขณะนั้นมีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง และเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ มีสภาพปัญหาและแนวทางการบริหารที่แตกต่างกันไปจากสุขาภิบาลหรือเทศบาลโดยทั่วไป การบริหารในรูปแบบสุขาภิบาลแบบเดิมไม่เหมาะสม การบริหารจัดการควรใช้บุคคลซึ่งมีความเป็นมืออาชีพทางการบริหาร ดังนั้นจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ทำให้เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและใช้รูปแบบนี้จนถึงปี 2542 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

โครงสร้างทางการบริหารของเมืองพัทยา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและกฎหมายการบริหารท้องถิ่นเมืองพัทยา มีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหารให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยเฉพาะการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยมีเหตุผลสำคัญดังนี้

“โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น แต่เนื่องจากการปกครอง

ท้องถิ่นในรูปแบบเมืองพัทยาปัจจุบัน มีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทยาโดยสัญญาจ้างยังไม่สอดคล้องและเป็นและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวประกอบกับสมควรจัดระเบียบการปกครองเมืองพัทยาใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และเพื่อให้เมืองพัทยามีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 กำหนดให้การบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วยโครงสร้าง 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา

1. สภาเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยา เป็น โครงสร้างส่วนที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยามีวาระคราวละ 4 ปี นับจากวันเลือกตั้งและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเมืองพัทยารับเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง

ในการประชุมสภาเมืองพัทยารั้งแรกให้สภาเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานสภาเมืองพัทยาและรองประธานสภาเมืองพัทย่อีก 2 คน แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาเมืองพัทยามีวาระการดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเมืองพัทยาหรือมีการยุบสภาเมืองพัทยา

ประธานสภาเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยาและผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยาได้ไม่เกินจำนวนรองประธานสภาเมืองพัทยา

1.1 อำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยาดังนี้

1.1.1 ตราข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของสมาชิกข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาเมืองพัทยา รองประธานสภาเมืองพัทยา คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของสภาเมืองพัทยา วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งและตอบกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา

1.1.2 เลือกสมาชิกเพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเมืองพัทยา โดยเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเมืองพัทยาเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา แล้วรายงานต่อสภาเมืองพัทยา กรณีเช่นนี้ นายกเมืองพัทยามีสิทธิเสนอบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกเพื่อให้สภาเมืองพัทยาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด คณะกรรมการที่สภาเมืองพัทยาดังขึ้นจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่กรรมการมอบหมายก็ได้

1.1.3 ตราข้อบัญญัติเมืองพัทยาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาหรือเพื่อให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

1.1.4 ควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามหรือเข้าชื่อเสนอญัตติ ให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้นายกเมืองพัทยาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเมืองพัทยา โดยไม่มีการลงมติ

1.1.5 ดำเนินการใด ๆ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา

1.2 การดำเนินงานของสภาเมืองพัทยา

ภายใน 15 วัน นับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเรียกประชุมสภาเมืองพัทยากครั้งแรกและให้สภาเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานสภาเมืองพัทยาและรองประธานสภาเมืองพัทยาคอีก 2 คนแล้วเสนอให้ผู้ว่า

ราชการจังหวัดชลบุรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาเมืองพัทยา มีวาระการดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเมืองพัทยาหรือมีการยุบสภาเมืองพัทยา

ประธานสภาเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยาและผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยาได้ไม่เกินจำนวนรองประธานสภาเมืองพัทยา

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของสภาเมืองพัทยาไม่น้อยกว่า 2 สมัยแต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยการประชุมสามัญให้มีกำหนด 30 วัน แต่กรณีจำเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกไม่เกิน 30 วันก็ได้ นอกจากนั้นสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกที่มีอยู่ อาจยื่นคำร้องต่อประธานสภาเมืองพัทยา ขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญภายใน 7 วัน นับจากวันยื่นคำร้องก็ได้ โดยการประชุมวิสามัญมีกำหนด 15 วัน ในการประชุมต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม การลงมติให้ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์และการประชุมต้องกระทำโดยเปิดเผยตามลักษณะที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมเมืองพัทยา เว้นแต่กรณีนายกเมืองพัทยา หรือสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ร้องขอให้ประชุมลับก็ให้ประชุมลับ

2. นายกเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาหลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546

2.1 คุณสมบัติของนายกเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยาต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาคิดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

นายกเมืองพัทยาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับจากวันเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน

นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาเพื่อช่วยในการบริหารราชการเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน 4 คน ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยา นอกจากนั้นอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกเมืองพัทยาและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกินรองนายกเมืองพัทยา นอกจากนั้นอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาจำนวนไม่เกิน 5 คนจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาก็ได้

2.2 อำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 48 กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา ดังนี้

- 2.2.1 กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 2.2.2 สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา
- 2.2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
- 2.2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 2.2.5 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกสภาเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี

2.3 การพ้นจากตำแหน่งของนายกเมืองพัทยา

การพ้นจากตำแหน่งของนายกเมืองพัทยาอาจพิจารณาเป็น 2 กรณีคือ กรณีปกติและกรณีพิเศษอื่น ๆ ดังนี้

2.3.1 กรณีปกติ

ได้แก่ ออกตามวาระ ตาย ลาออก โดยยื่นหนังสือ

ลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

2.3.2 กรณีพิเศษอื่น ๆ

ได้แก่ เมื่อมีการยุบสภาตามมาตรา 76 ขาดคุณสมบัติ ตามมาตรา 43 หรือมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 44 กระทำการฝ่าฝืนในลักษณะที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยาลือหุ้ม (เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งตามมติที่กฎหมายกำหนด) หรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเมืองพัทยา หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยาลือหุ้ม หรือกรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกจากตำแหน่ง หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเมืองพัทยาให้ปลัดเมืองพัทยา ปฏิบัติหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนกว่านายกเมือง พัทยาที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 ดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
3. การคุ้มครองและดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
4. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
5. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

6. การจัดการจราจร
7. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
8. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
11. การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร
โรงมหรสพและสถานบริการอื่น ๆ
12. การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
13. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ
วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
14. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลหรือของ
เมืองพัทยา

นอกจากนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาเอาไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 ซึ่งมีลักษณะภารกิจคล้ายคลึงกันกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ด้วย ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ข้างต้นนั้นเมืองพัทยาอาจดำเนินการในลักษณะการจัดให้บริการแก่บุคคลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ โดยคิดค่าตอบแทนได้หากเป็นการประกอบการในเชิงพาณิชย์ให้ตราเป็นข้อบัญญัติเมืองพัทยา นอกจากนี้กรณีที่มีความจำเป็นและเพื่อประโยชน์แห่งการบริหารราชการของเมืองพัทยา อาจให้มีการดำเนินกิจการใด ๆ นอกเขตเมืองพัทยาได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ

กรณีการดำเนินการซึ่งเป็นความประสงค์ของเมืองพัทยาแต่ไม่ได้รับความยินยอมจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการนั้นน่าจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมก็ให้ดำเนินการจัดให้นายกเมืองพัทยาและผู้แทนหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมาประชุมเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน

กรณีเป็นการปฏิบัติงานซึ่งทำให้การดำเนินงานของเมืองพัทยาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และลดภาระทางการเงินของเมืองพัทยา อาจมีการมอบให้บุคคลอื่นหรือเข้าร่วมกับบุคคลอื่นกระทำกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาโดยมีสิทธิในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการหรือค่าตอบแทนในอัตราที่ได้ทำความตกลงกับเมืองพัทยา ก็ได้ เช่น จัดทำตลาดสด ท่าเทียบเรือหรือที่จอดรถสาธารณะ เป็นต้น แต่การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และต้องไม่เป็นเหตุให้ประชาชนผู้ใช้บริการต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการที่สูงขึ้น

นอกจากนั้นเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการที่จะร่วมกับหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า สหการ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทำกิจการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะต้องระบุชื่อ อำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินการ วิธีการให้บริการและหากจะยุบเลิกสหการก็ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกายุบเลิก โดยระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินเอาไว้ด้วย การบริหารงานของเมืองพัทยา

การบริหารงานของเมืองพัทยา

ในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา อาจพิจารณาได้เป็น 2 กรณีคือ การจัดองค์กรกับอำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชา

1. การจัดองค์กร

การจัดองค์กร หมายถึงการกำหนดหรือการจัดแบ่งส่วนราชการภายในของเมืองพัทยานั้นเองซึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดโดยแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

1.1 สำนักปลัดเมืองพัทยา

1.2 ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเมืองพัทยาประกาศกำหนดโดย

ความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้รวมถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นนั้นด้วย

2. อำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชา

ในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้นายกเมืองพัทยาคือผู้ควบคุมรับผิดชอบและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเมืองพัทยา นอกจากนี้ให้มีปลัดเมืองพัทยาคือเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยารองจากนายกเมืองพัทยาและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายที่รัฐบาลหรือผู้บริหรกกำหนด นายกเมืองพัทยาอาจมอบหมายการปฏิบัติราชการให้แก่รองนายกเมืองพัทยาในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยทำเป็นหนังสือมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนหรือรักษาราชการแทน นอกจากนี้อาจมอบให้ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่สั่งการ อนุญาต อนุมัติ หรือปฏิบัติราชการอื่น ๆ ตามกฎหมาย โดยทำเป็นคำสั่ง และประกาศให้ประชาชนทราบทั่วกันซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบนโยบายและการกำกับดูแลของนายกเมืองพัทยา

กรณีเป็นงานซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยาอาจมอบหมายให้รองปลัดเมืองพัทยาโดยทำเป็นหนังสือหรืออาจมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าปฏิบัติราชการแทน โดยทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วไปก็ได้ และในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ ให้นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยาและพนักงานเมืองพัทยาเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

คำว่าพนักงานเมืองพัทยา หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดของเมืองพัทยา ตั้งแต่ปลัดเมืองพัทยาลงไปจนถึงลูกจ้างทุกคน เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีมีคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายจากผู้มีอำนาจให้ดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาและให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหรือตามข้อบัญญัติเมืองพัทยาโดยให้มีอำนาจในการดำเนินการ ดังนี้

2.1 เข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือข้อบัญญัติ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น ๆ

2.2 มีหนังสือมอบอำนาจ หรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือสั่งให้แสดงเอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติ

2.3 ยึด หรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะหรือสิ่งใดๆเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดี

2.4 จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย หรือข้อบัญญัติ เพื่อดำเนินคดี ทั้งนี้วิธีการปฏิบัติให้นายกเมืองพัทยากำหนดเป็นระเบียบ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้นยังมีอำนาจเปรียบเทียบและเมื่อผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับภายใน 30 วันให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากผู้กระทำความผิดไม่ยอมเปรียบเทียบหรือยอมแต่ไม่ชำระค่าปรับ ให้พนักงานเมืองพัทยาที่นายกเมืองพัทยาแต่งตั้งมีอำนาจสอบสวนและมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อสอบสวนเสร็จให้ส่งรายงานการสอบสวนให้พนักงานอัยการส่งฟ้องศาลต่อไป

ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 70 กำหนดให้ตราข้อบัญญัติเมืองพัทยารขึ้นเพื่อใช้ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1.1 การปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา
- 1.2 เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติได้
- 1.3 การให้บริการโดยมีค่าตอบแทน ในกรณีให้บริการแก่หน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นในลักษณะที่การให้บริการนั้นอาจคิดค่าตอบแทนได้
- 1.4 การพาณิชย์ของเมืองพัทยา
- 1.5 การคลัง การงบประมาณ การเงินทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ในการตราข้อบัญญัติเมืองพัทยานั้น จะกำหนดโทษจำคุก หรือโทษปรับหรือทั้งจำและปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้แต่จะกำหนดโทษปรับเกิน 1 หมื่นบาทหรือโทษจำคุกเกิน 6 เดือนมิได้สำหรับข้อบัญญัติเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ จะตราข้อบัญญัติให้ต่ำกว่ามาตรฐานกลางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดมิได้

ข้อบัญญัติเมืองพัทยาเป็นกฎหมายท้องถิ่นซึ่งตราขึ้นเพื่อให้มีอำนาจดำเนินการหรือจัดทำภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมายและให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราษฎรในการปกครองของเมืองพัทยา ข้อบัญญัติเมืองพัทยา อาจแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ข้อบัญญัติทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน และข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน โดยอาจแยกพิจารณา ดังนี้

1. ข้อบัญญัติทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน เป็นข้อบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายโดยไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องเงินเช่นเดียวกับข้อบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ

2. ข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ ข้อบัญญัติที่มีลักษณะว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องดังนี้

2.1 การจัดเก็บ ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง ภาษี ผ่อนผัน หรือวางระเบียบ การบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร

2.2 การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน หรือการโอนงบประมาณของเมืองพัทยา

2.3 การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

2.4 การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ

3. ผู้มีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 71 กำหนดว่าผู้มีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยาได้แก่

3.1 นายกเมืองพัทยา

3.2 สมาชิกสภาเมืองพัทยา (ต้องมีสมาชิกสภาเมืองพัทยาลงนามรับรองอย่างน้อย 2 คน) กรณีเป็นร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องมีคำรับรองของนายกเมืองพัทยา

3.3 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาเมืองพัทยา ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หากร่างข้อบัญญัติที่สมาชิกสภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และมีให้นำเสนอเพื่อพิจารณาใหม่จนกว่าจะพ้นระยะเวลา 180 วัน

4. ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในบรรดาข้อบัญญัติทั้งหลาย ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นับว่าเป็นข้อบัญญัติที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อการดำเนินงานรวมถึงการบริหารและสถานะของฝ่ายบริหารสูงสุด ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดขั้นตอนกระบวนการไว้ค่อนข้างละเอียดและซับซ้อนกว่ากระบวนการตราข้อบัญญัติอื่น ๆ การตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณเพิ่มเติมมีกระบวนการขั้นตอนดังนี้

4.1 นายกเมืองพัทยาเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

4.2 สภาเมืองพัทยาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับจากได้รับร่างข้อบัญญัติหากพิจารณาไม่แล้วเสร็จถือว่าให้ความเห็นชอบ

4.3 กรณีที่สภาเมืองพัทยาเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ให้ประธานสภาเมืองพัทยาส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีลงนามเพื่อประกาศใช้ต่อไป

4.4 กรณีที่สภาเมืองพัทยาไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้มีการตั้งกรรมการคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งกันในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัตินั้น คณะกรรมการดังกล่าวมีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย

4.4.1 สมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาเมืองพัทยาจำนวน 7 คน

4.4.2 บุคคลอื่นซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกเมืองพัทยา จำนวน 7 คน

4.4.3 ประธานคณะกรรมการจำนวน 1 คนซึ่งคณะกรรมการทั้ง 14 คน ได้ปรึกษาหารือร่วมกัน โดยประธานจะต้องมิได้เป็นกรรมการหรือสมาชิกสภาเมืองพัทยา กรณีไม่สามารถหาประธานได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นกรรมการหรือสมาชิกสภาเมืองพัทยาขึ้นทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ

4.5 คณะกรรมการต้องพิจารณาและเสนอผลการพิจารณาต่อสภาเมืองพัทยาภายใน 15 วันนับแต่วันที่แต่งตั้งประธานกรรมการ กรณีที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ประธานรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดและรายงานต่อสภาเมืองพัทยาโดยเร็ว

4.6 กรณีสภาเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการแล้วแต่กรณี ให้ประธานสภาเมืองพัทยาส่งร่างข้อบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีลงนามเพื่อประกาศใช้ต่อไป

4.7 กรณีที่สภาไม่เห็นชอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการแล้วแต่กรณี ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตกไปและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาเมืองพัทยาและให้นายกเมืองพัทยาค้นหาตำแหน่งด้วย ในระหว่างนั้นให้นายกเมืองพัทยารักษาการไปจนกว่านายกเมืองพัทยาคนใหม่จะเข้ารับตำแหน่ง ส่วนการใช้จ่ายงบประมาณให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณที่แล้วไปพลางก่อน ข้อบัญญัติเมืองพัทยาใด ๆ ที่สภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานสภาเมืองพัทยาส่งร่างข้อบัญญัติ

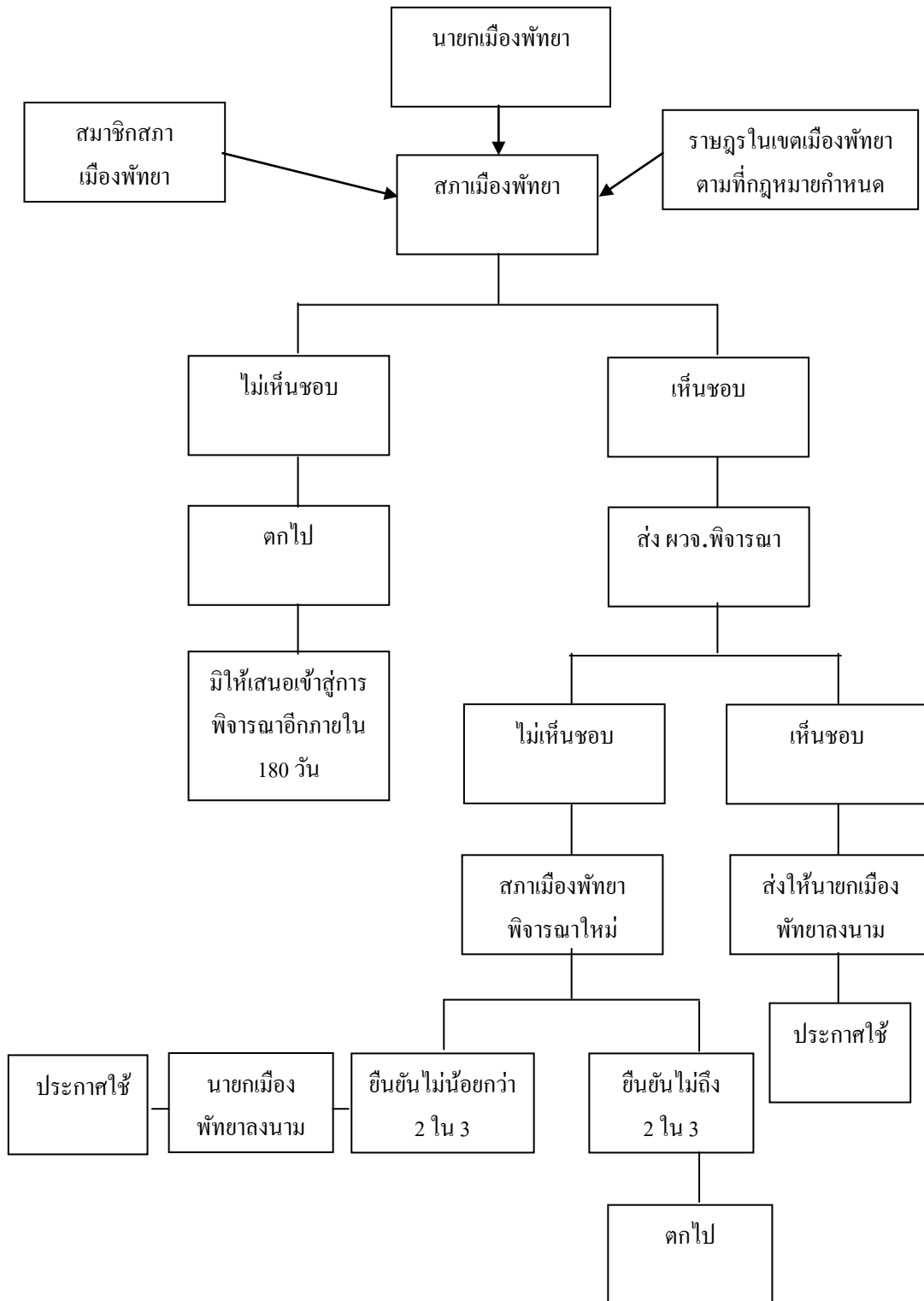
นั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีพิจารณาภายใน 7 วัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบให้ประธานสภาเมืองพัทยาส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้นายกเมืองพัทยาลงนามประกาศใช้ต่อไป

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 15 วันและให้ความเห็นชอบให้ส่งร่างนั้นให้นายกเมืองพัทยาลงนามประกาศใช้ แต่หากไม่ให้ความเห็นชอบให้ส่งร่างนั้นคืนไปยังสภาเมืองพัทยาพร้อมเหตุผลเพื่อให้สภาเมืองพัทยาพิจารณาใหม่ หากสภาเมืองพัทยาไม่มีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเมืองพัทยาเท่าที่มีอยู่ ก็ให้ส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้นายกเมืองพัทยาลงนามเพื่อประกาศใช้ แต่ถ้าสมาชิกสภาเมืองพัทยาพิจารณาและยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่ถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาเมืองพัทยาเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป เมื่อข้อบัญญัติใดที่นายกเมืองพัทยาแล้วให้ติดประกาศใช้โดยเปิดเผย ณ ศาลว่าการเมืองพัทยา และหากประชาชนจะขอสำเนาให้ดำเนินการให้โดยคิดค่าใช้จ่ายไม่เกินเท่าที่จ่ายจริงในการดำเนินการนั้น

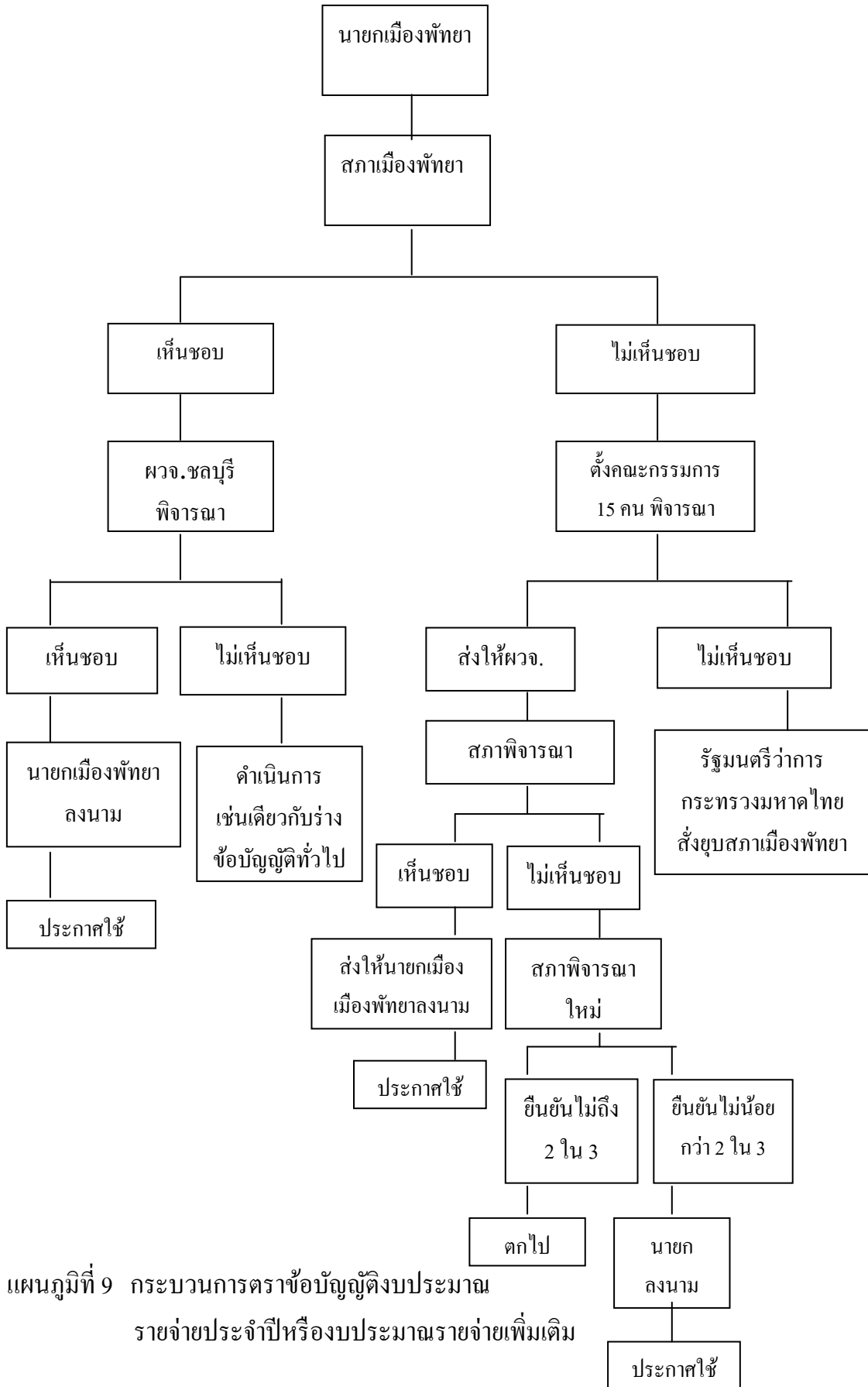
4.8 ข้อบังคับที่ได้ติดประกาศแล้วจะมีผลใช้บังคับได้ต้องมีระยะเวลาดังนี้

4.8.1 ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัตินั้น

4.8.2 ข้อบัญญัติอื่นให้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นระยะเวลา 7 วันนับแต่วันประกาศ เว้นแต่ข้อบัญญัตินั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแต่ต้องไม่เร็วกว่าวันถัดจากวันประกาศ



แผนภูมิที่ 8 กระบวนการตราข้อบัญญัติเมืองพัทยา



แผนภูมิที่ 9 กระบวนการตราข้อบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

การคลังและงบประมาณของเมืองพัทยา

เช่นเดียวกันกับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ การบริหารงานคลังและงบประมาณ เป็นเรื่องสำคัญต่อกระบวนการบริหารจัดการเมืองพัทยาเนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การให้บริการสาธารณะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ การคลังและงบประมาณ ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของเมืองพัทยา

1. รายได้ของเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีรายได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23

- 1.1 ภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 1.3 รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพัทยา
- 1.4 รายได้จากการสาธารณูปโภค และการพาณิชย์
- 1.5 พันธบัตรหรือเงินกู้ตามกฎหมาย
- 1.6 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- 1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น
- 1.8 เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้และรายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

2. รายจ่ายของเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีรายจ่ายดังนี้

- 2.1 เงินเดือน
- 2.2 ค่าจ้าง
- 2.3 ค่าตอบแทน
- 2.4 ค่าใช้สอย
- 2.5 ค่าวัสดุ

2.6 ค่าครุภัณฑ์

2.7 ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

2.8 เงินอุดหนุน

2.9 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

2.10 รายจ่ายอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือตามที่กำหนดไว้ใน
ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

การจ่ายเงินของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเมืองพัทยาหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเท่านั้น มิให้จ่ายเงินในกรณีที่ไม่ได้อยู่ในข้อบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เว้นแต่เป็นกรณีฉุกเฉินและจำเป็น หรือการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อรักษาประโยชน์ของเมืองพัทยา กรณีเช่นนี้นายกเมืองพัทยาอาจสั่งจ่ายเงินจากเงินสะสมไปก่อนก็ได้ แต่ต้องรายงานให้สภาทราบในการประชุมครั้งแรกหลังจากที่ได้สั่งจ่ายเงินจากเงินสะสมนั้นและให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินสะสมตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการใดจะโอนไปเพื่อใช้จ่ายเพื่อการอื่นมิได้เว้นแต่มีข้อบัญญัติให้โอนได้ เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้นายกเมืองพัทยาระงับรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดลงพร้อมทั้งรายจ่ายผูกพัน ปิดประกาศไว้ให้ประชาชนทราบภายใน 30 วันนับจากวันสิ้นสุดปีงบประมาณรวมทั้งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการรับเงินจ่ายเงินการบัญชีและทรัพย์สินอื่นของเมืองพัทยาและนำรายงานเสนอนายกเมืองพัทยาเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยาต่อไป

การกำกับดูแลเมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 94-97 กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของเมืองพัทยาคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเมืองพัทยาเนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจ ดังนี้

1.1 มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา

1.2 มีอำนาจในการเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ที่นายกเมืองพัทยาเสนอไปยังกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

1.3 มีอำนาจในการสั่งระงับการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการใด ๆ ของนายกเมืองพัทยาที่เห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสียหาย เสื่อมเสียหรือฝ่าฝืนกฎหมาย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง แนะนำหรือตักเตือนแล้วแต่ถ้านายกเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตามให้รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามความเห็นสมควร การกระทำของนายกเมืองพัทยาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อเมืองพัทยา

1.4 มีอำนาจระงับการดำเนินกิจการของเมืองพัทยาที่ได้กระทำนอกเขตเมืองพัทยาและกิจการนั้นสร้างความเดือดร้อน รำคาญหรืออาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานของรัฐ

1.5 มีอำนาจรายงานหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภาเมืองพัทยาเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือประเทศเป็นการส่วนรวม

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจกำกับดูแลเมืองพัทยาตามกฎหมาย ดังนี้

2.1 สั่งการ ระงับ ยับยั้งหรือเพิกถอนการดำเนินการใดๆ ของเมืองพัทยา อันอาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด

2.2 ตั้งยุบสภาเมืองพัทยากรณีฝ่าฝืนกฎหมายหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประเทศชาติโดยส่วนรวมตามคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด

สรุป

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยาซึ่งเป็นการปกครองรูปแบบพิเศษได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นเมืองพัทยาซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญนำรายได้เข้าสู่ท้องถิ่นและประเทศชาติปีละจำนวนมาก การบริหารจัดการเมืองที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพตลอดจนมีความเป็นอิสระและคล่องตัวจึงจะสามารถจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่และเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบเมืองพัทลุงกำลังได้รับความสนใจที่จะนำไปใช้กับแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศแหล่งอื่นๆ เช่น ภูเก็ต เกาะสมุย และเกาะพะงัน เป็นต้น ปัจจุบันแนวความคิดนี้กำลังอยู่ระหว่างการศึกษาวិจัยความเหมาะสม ในอนาคตประเทศไทยอาจมีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับเมืองพัทลุงขึ้นอีกหลายแห่ง

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. การจัดตั้งเมืองพัทยา มีหลักการและแนวคิดอย่างไร
2. จงอธิบายโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา
3. จงกล่าวถึงรายได้และรายจ่ายของเมืองพัทยามาพอสังเขป
4. จงอธิบายถึงวิธีการกำกับดูแลการบริหารของเมืองพัทยามาโดยสังเขป
5. วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของเมืองพัทยา มีอย่างไรบ้าง
6. จงกล่าวถึง สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาของเมืองพัทยามาพอสังเขป

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2550). ข้อมูลพื้นฐานการปกครองส่วนท้องถิ่น. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.thailocaladmin.go.th>
- กรุงเทพมหานคร. (2550, ตุลาคม 5). กรุงเทพมหานคร. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.bma.go.th>
- โกวิทย์ พวงงาม. (2542). การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- เครตัน, เจมส์ แอล. (2543). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน (แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์). นนทบุรี: ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า.
- โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.(2545). วิชาการการปกครองท้องถิ่นไทย.กรุงเทพฯ: นํ้ากิงการพิมพ์.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2541). ปฏิรูประบบการคลังไทย การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.
- _____. (ม.ป.ป.). สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล : ศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉลาดชาย รมิตานนท์, อานันท์ กาญจนพันธ์,และสันธิจิตา กาญจนพันธ์. (2536). ป่าชุมชนภาคเหนือ: ศักยภาพขององค์กรชาวบ้านในการจัดการป่าชุมชน. ใน เสน่ห์ จามริก, และยศ สันตสมบัติ (บ.ก.). (2536). ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม2. กรุงเทพฯ: สถาบันท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา.
- ชวงส์ นายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: พิมพ์ศรีรุ่งเรืองเซ็นเตอร์.
- ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร.(2542). รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี: หนึ่งทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์. กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ตระกูล มีชัย. (2538). การกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

- ทองต่อ ก้าวไ้ ฌ อยุธา. (2546). เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น.
 นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ธเนศวร เจริญเมือง. (2540). 100 ปี ของการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540.
 กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและ
 ต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). รัฐธรรมนูญนาฎี. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: พีระพัชณา.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2526). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนา
 พานิช.
- _____. (2539). การพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น.
 กรุงเทพฯ: พาพาส.
- พรชัย รัชมิแพทย์. (2535). หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี:
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
 ท้องถิ่นพ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2545.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง
 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3)
 พ.ศ. 2546.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2546). เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหาร
 ท้องถิ่น. นนทบุรี: ผู้แต่ง.

- รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์.(2546). เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น.
 นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.
- วันชัย วัฒนศัพท์.(2544). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2541). **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น**.
 กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2541). **ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542**.
 กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมภาร พรหมทา.(2538). **ปรัชญาสังคมและการเมือง**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อนุชาติ พวงสำลี, และกฤตยา อาชวนิจกุล,(บก.). (2545). **ขบวนการประชาสังคมไทย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2542). **รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- อนุก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). **การเมืองของพลเมือง : คู่สหัสวรรษใหม่**. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- อนันท์ กาญจนพันธ์. (2544 ก.). **มติชุมชน วิธีคิดท้องถิ่น ว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- _____. (2544 ข.). **วิธีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน : พลวัตและศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- Berman, David R. (1994). **State and local politics** (7th ed.). Iowa: WM. C. Brown Communication.
- Humes, Samuel.(1991). **Local governance and national power**. Hemel Hempstead: Harvester Whealsheaf.
- Montagu, Harris G.(1984).**Comparative Local Government**.
Great Britain: William Brendon and son Lt.d.
- Norton, Alan. (1994). **International handbook of local and regional government : A comparative analysis of advance democracies**.
Hants: Edward Elgar.
- Pye, Lucian W. & Verba, Sydney A. (1963). Political culture and political development. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Saffell, David C. (1993). **State and local government : Politics and public policies**. MA: Town Hall Idle Borough.
- Wit, Daniel.(1967). **A Comparative Survey of Local Government and Administration**. Bangkok: Kurusapha Press.

คำถามท้ายบทที่ 1

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. การปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากล มีความหมายอย่างไร

แนวตอบ

การปกครองท้องถิ่น (local administration) หมายถึงการที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจซึ่งกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการบริหารจัดการ กับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยภายในเขตท้องถิ่นของตนเองภายใต้หน่วยงาน ผู้บริหารงบประมาณและบุคลากรของตนเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐบาลระดับชาติมิได้แยกตัวออกเป็นอิสระจากความเป็นรัฐชาติ (nation state) แต่อย่างใด

2. จงอธิบายถึง บทบาทและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตย

แนวตอบ

การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งเรียนรู้และฝึกฝนประชาชนให้มีความเข้าใจหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในระดับฐานราก ฝึกฝนการมีส่วนร่วมและสร้างผู้นำทางการเมือง

3. การปกครองท้องถิ่นมีหลักการอย่างไร

แนวตอบ

หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือ

- 1.ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ภายใต้กรอบของกฎหมายแห่งรัฐ
- 2.มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม

4. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหมายอย่างไร

แนวตอบ

ท้องถิ่นอาจดำเนินการใด ๆ อันนำมาซึ่งความผาสุก ผลประโยชน์อันชอบธรรมของส่วนรวม คุณภาพชีวิต และความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นของตน แต่ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายบ้านเมืองหรือนโยบายของชาติ ในทางการบริหารความเป็นอิสระหมายถึงการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณและบุคลากร ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นของตนเอง

5. จงอธิบายถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวตอบ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น หมายถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ การคิด การตัดสินใจ การลงมือกระทำกิจการบางอย่าง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ และการได้รับผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นหรือประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น นักวิชาการส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นเรื่องเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากทั้งระบอบประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นต่างยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางและมีหลักการสำคัญอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง

6. โครงสร้างโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็นกี่ส่วนอะไรบ้าง

แนวตอบ

โครงสร้างโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำถามท้ายบทที่ 2

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. จงอธิบายถึง จุดกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล

แนวตอบ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นในปี พ.ศ. 2440 ภายใต้กฎหมายซึ่งอาจถือว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับแรกคือพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ พ.ศ. 116 เพื่อทำหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและป้องกันโรคในเขตพระนคร ตลอดจนดำเนินการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งโสโครกต่าง ๆ

2. พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 กำหนดโครงสร้างทางการบริหารของสุขาภิบาลสำหรับเมือง และตำบลไว้อย่างไร

แนวตอบ

โครงสร้างทางการบริหารสุขาภิบาลสำหรับเมืองประกอบด้วยคณะกรรมการ 9 คน ได้แก่

- 1) ผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธาน
- 2) นายอำเภอแห่งท้องที่ เป็นกรรมการ
- 3) นายแพทย์สุขาภิบาล เป็นกรรมการ
- 4) นายช่างสุขาภิบาล เป็นกรรมการ
- 5) หัวหน้าพนักงานการศึกษา เป็นกรรมการ
- 6) กำนันในท้องที่จำนวน 4 คน เป็นกรรมการ

หากมีไม่ครบให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้คัดเลือกจากบุคคลในท้องที่ที่เสียภาษีให้กับรัฐ

สุขาภิบาลสำหรับตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการ ดังนี้

- 1) กำนันนายตำบลเป็นประธาน
- 2) ผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาล เป็นกรรมการ

3. จงอธิบายถึง เหตุผลและวิธีการเตรียมการให้มีการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ municipality ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

แนวตอบ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความคิดว่าประเทศไทยควรได้มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองเช่นเดียวกับในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ municipality ซึ่งหมายถึงการให้ประชาชนเลือกตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลขึ้นมาบริหารกิจการของประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นขั้นพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่าง ๆ จึงได้ตั้งคณะทำงานขึ้นศึกษาความเหมาะสมของการใช้ระบบการปกครองรูปแบบ municipality หรือประชาธิปไตย คณะทำงานชุดนี้ได้เดินทางไปศึกษาดูงานในประเทศที่มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้ ในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ ชวา ฮอลแลนด์และฟิลิปปินส์

4. เหตุใดจึงมีความจำเป็นต้องยกเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล

แนวตอบ

สุขาภิบาลเป็นการบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการ มิใช่สภาที่ฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 จำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ และเปลี่ยนแปลงไปใช้รูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ในที่สุดได้เปลี่ยนแปลงโดยการเปลี่ยนฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล

5. การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลคืออะไร และมีสาเหตุจากอะไร

แนวตอบ

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของเทศบาลคือในพ.ศ. 2542 ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลที่มีอยู่เดิม 149 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 1,129 แห่ง

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอะไรบ้าง จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอะไร

แนวตอบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในปัจจุบันมี 2 รูปแบบคือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยาซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

คำถามท้ายบทที่ 3

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. ในทางสังคมวิทยามีแนวคิดเรื่อง สิทธิชุมชน อย่างไร

แนวตอบ

แนวความคิดในเรื่องสิทธิชุมชน (community right) นั้นเกิดจากการศึกษาการจัดการองค์กรทางสังคมเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ที่ดินในแง่มุมต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเด็นที่เรียกว่า สิทธิตามจารีตประเพณี (customary right) และ สิทธิทางศีลธรรม (moral right) ซึ่งหมายถึงแนวปฏิบัติที่ถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานในสังคมหรือชุมชนแต่ละแห่งจนถือเป็นจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นนั้น ก่อนที่ชุมชนหรือท้องถิ่นจะถูกผนวกรวมกันเข้าเป็นรัฐชาติในระยะต่อมา ดังนั้นรัฐชาติไม่ควรละเมิดสิทธินั้น

2. “สิทธิเชิงเดี่ยว” และ “สิทธิเชิงซ้อน” มีความหมายอย่างไร

แนวตอบ

สิทธิเชิงเดี่ยวหมายถึง สิทธิซึ่งถูกอ้างเพื่อเข้าครอบครอง ดำเนินการเป็นเจ้าของ โดยเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว/กลุ่มเดียวผู้อื่นไม่มีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์ใน “แดนแห่งกรรมสิทธิ์” นั้นได้ ในขณะที่สิทธิเชิงซ้อนหมายถึงสิทธิในการเข้าถึงหรือสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นพื้นที่ของส่วนรวมไม่มีความเป็นเจ้าของและสูญเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์นั้นไปเมื่อเลิกใช้พื้นที่นั้นแล้ว

3. จงอธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเอง”

แนวตอบ

ภายใต้หลักการที่ต่อเนื่องกับเรื่องสิทธิชุมชน ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การยอมรับในความสำคัญและการดำรงอยู่ของชุมชนต่อการที่จะดำรงชีวิตและจารีต

ประเพณีของตน ผนวกกับ เรื่อง การปกครองท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการเมืองการของชุมชนหรือท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการหรือดำเนินการใด ๆ ด้วยตนเอง ภายใต้การขับเคลื่อนจากความต้องการของประชาชนส่วนรวมของชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นให้เกิดความผาสุกหรือประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ขัดแย้งกับกฎหมายแห่งรัฐ

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างไร อธิบายพร้อมยกตัวอย่างมาตราประกอบ

แนวตอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550 กำหนดแนวทางเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 281 ซึ่งกำหนดว่า

1.รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

2.ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

3.ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

4. ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเป็นอิสระในที่นี้มีได้หมายถึงความเป็นเอกราชหรือรัฐอิสระที่จะดำเนินการใด ๆ ตามชอบใจ แต่หมายถึงความเป็นอิสระภายใต้กฎหมายแห่งรัฐซึ่งได้กำหนดหลักการและสาระสำคัญเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐนั้น

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรจงอธิบายพร้อมยกตัวอย่างมาตราหรือสาระสำคัญประกอบ

แนวตอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 283 วรรค3 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้คือ ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและการคลังและการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือที่เรียกว่า “คน เงิน งาน” รายละเอียดในการดำเนินการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

6. จงอธิบายถึงความหมายและความสำคัญของ “การมีส่วนร่วม (participation) ในทางรัฐศาสตร์”

แนวตอบ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึงมีส่วนร่วมในการรับรู้ มีส่วนร่วมในการคิด มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการกระทำการบางอย่างและมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบ

นักรัฐศาสตร์เช่น ลูเซียน คับเบ็ลยู พาย และซิดนีย์ เวอร์บา (Lucian W.Pye, & Sydney Verba , 1965) ได้ศึกษาเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยศึกษาจากวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) และอธิบายว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละสังคมแต่ละประเทศเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีผลต่อรูปแบบ พฤติกรรมของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในสังคมหรือประเทศนั้นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองและความเข้มแข็งของระบบการเมือง

คำถามท้ายบทที่ 4

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. อะไรคือเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

แนวตอบ

เหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือ ต้องการให้หลักการของรัฐธรรมนูญได้มีการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและมีการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจทั้งในส่วนของการกิจ (งาน) บุคลากร (คน) และงบประมาณ (เงิน) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

2. โครงสร้างหรือส่วนประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยใครบ้าง

แนวตอบ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ จำนวน 12 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 12 คนและผู้แทนจากผู้ที่ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน

3. จงอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพอสังเขป

แนวตอบ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ด้านการกำหนด และจัดระเบียบ ได้แก่การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

3. ด้านระเบียบกฎหมายได้แก่การเสนอแนะให้มีการตราพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงคำสั่งที่จำเป็นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ด้านการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรได้แก่การทำหน้าที่ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมกับภารกิจและงบประมาณ

4. สาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอะไรบ้าง

แนวตอบ

แผนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกำหนดกรอบแนวทางในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจเท่านั้นไม่ได้ลงรายละเอียดในการดำเนินการ โดยกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ในการจัดทำแบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

3. การแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมกับการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอย่างไรบ้าง

แนวตอบ

- 1.ปัญหาด้านกฎหมาย
- 2.ปัญหาหน่วยงานที่ต้องถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3.ปัญหาด้านบุคลากรที่จะต้องถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.ปัญหาเกี่ยวกับผู้รับผิดชอบในการดำเนินการด้านการกระจายอำนาจ
- 5.ปัญหาด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 5.1 ผู้บริหารท้องถิ่น
 - 5.2 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 5.3 ปัจจัยทางการบริหาร
 - 5.4 ระบบอุปถัมภ์ไม่ยึดหลักระบบคุณธรรม

6. จงกล่าวถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพอสังเขป

แนวตอบ

1. ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าที่เคยเป็นอยู่เดิม
2. ข้าราชการที่ต้องการออกจากราชการในกรณีที่มีการยุบเลิกตำแหน่งให้รัฐบาลให้สิทธิประโยชน์ชดเชยตามความเหมาะสมโดยให้องค์กรต่างๆจัดทำหน้าที่วางระบบและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
3. รัฐบาล มีหน้าที่สนับสนุนงบประมาณตามความจำเป็นเพื่อให้ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม ตลอดจนกำหนดแนวทางที่จะให้บุคลากรสามารถมีความก้าวหน้าในสายงานต่างๆ
4. มีระบบพิทักษ์คุณธรรมที่ชัดเจนป้องกันระบบอุปถัมภ์และการแทรกแซงจากนักการเมืองท้องถิ่น

คำถามท้ายบทที่ 5

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหลักเกณฑ์อย่างไร

แนวตอบ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้ทุกจังหวัดมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดละ 1 แห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กำหนดให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเรียกว่ากรุงเทพมหานคร ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ดังนั้นประเทศไทยจึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 75 แห่ง

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง

แนวตอบ

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดไว้ใน มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 17 สรุปได้ คือ

จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

3. จงอธิบายโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

แนวตอบ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. จงอธิบายความหมายของ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

แนวตอบ

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดคือกฎหมายซึ่งตรา ขึ้นบังคับใช้ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วไปหมายถึงข้อบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงินหรืองบประมาณ ส่วนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายหรือรายจ่ายเพิ่มเติมในปีหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง

5. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่อย่างไร

แนวตอบ

นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) สั่งราชการ อนุมัติ อนุญาต เกี่ยวกับราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) วางระเบียบต่าง ๆ ในการทำงาน เพื่อให้การบริหารเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

7) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและลูกจ้างในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

8) แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างไรบ้าง

แนวตอบ

1. กำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับของทางราชการ
2. สั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงหรือสอบสวนข้อเท็จจริงใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. ยับยั้งการปฏิบัติงานใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เป็นการชั่วคราวเมื่อเห็นว่าการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการและอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประชาชนในท้องถิ่น และรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้สั่งการเพิกถอนการกระทำนั้น
4. ดำเนินการสอบสวน กรณีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือประพฤติดนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย

คำถามท้ายบทที่ 6

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. เทศบาลมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันอย่างไร

แนวตอบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนั้นนับว่ามีความสำคัญมากในปัจจุบัน เนื่องจากกระบวนการพัฒนาทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลกระทบต่อให้ชนบทเปลี่ยนแปลงเป็นเมืองมากขึ้นในขณะที่ชุมชนที่เป็นเมืองอยู่แล้ว ขยายตัวมากขึ้น มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ซับซ้อนขึ้น มีการลงทุนมากขึ้น มีปริมาณการหมุนเวียนของเงิน การจ้างงานและสถาบันการศึกษาเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันมีปัญหาในด้านการจัดให้บริการสาธารณะมากขึ้นเช่น การจัดการกับปัญหาการเติบโตของเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย การจราจร การพักผ่อนหย่อนใจของคนในเมือง เป็นต้น ทำให้เทศบาลต้องเพิ่มบทบาทและภารกิจตามไปด้วย

2. การจัดตั้งเทศบาลมีหลักเกณฑ์อย่างไร

แนวตอบ

ท้องถิ่นใดจะจัดตั้งเป็นเทศบาลนั้นให้อาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในส่วนที่ว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาล ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป คือ ต้องเป็นที่ที่มีความเจริญพอสมควร โดยให้พิจารณาจากความเหมาะสมในเรื่องที่ตั้ง จำนวน ความหนาแน่นของประชากร และความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีรายได้จากภาษีเพียงพอในการเลี้ยงตนเอง และสามารถจัดทำภารกิจตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้โดยสมบูรณ์

3. จงอธิบายถึงโครงสร้างของเทศบาล

แนวตอบ

เทศบาลประกอบด้วยโครงสร้าง 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

4. จงอธิบายถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

แนวตอบ

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล
นั้นมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สรุปได้
ดังนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบใน
การบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศ
บัญญัติ และนโยบายของรัฐบาล

2) ตั้ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของเทศบาล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา
นายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

4) วางระเบียบ เพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความ
เรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจและ
หน้าที่ของนายกเทศมนตรี (เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติ
สิ่งแวดล้อม เป็นต้น)

5. จงอธิบายถึง ความหมายและรูปแบบของเทศบัญญัติ

แนวตอบ

เทศบัญญัติหมายถึงกฎหมายท้องถิ่นที่เทศบาลตราขึ้นเพื่อใช้ในการ
ปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เทศบัญญัติมี 2 รูปแบบคือเทศบัญญัติที่
ไม่เกี่ยวกับการเงิน เช่นเทศบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและเทศบัญญัติที่
เกี่ยวกับการเงิน เช่นการใช้จ่ายเงินของเทศบาลซึ่งจะต้องจัดทำเป็น เทศบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี และกรณีมีความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณ
เพิ่มเติมอาจจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี ซึ่งนายกเทศมนตรี

ต้องนำเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีให้สภาเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ ก็สั่งให้นายกเทศมนตรีลงนามประกาศใช้ต่อไป

6. รายได้และรายจ่ายของเทศบาลมีที่มาอย่างไร

แนวตอบ

1. รายได้ของเทศบาล

มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดว่า เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- 1.1 ภาษีอากร ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 1.3 รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 1.4 รายได้จากการสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์
- 1.5 พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 1.6 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- 1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.8 เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 1.9 รายได้อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2. รายจ่ายของเทศบาล

มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดว่า เทศบาลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

- 2.1 เงินเดือน
- 2.2 ค่าจ้าง
- 2.3 เงินตอบแทนอื่น ๆ
- 2.4 ค่าใช้สอย

2.5 ค่าวัสดุ

2.6 ค่าครุภัณฑ์

2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

2.8 เงินอุดหนุน

2.9 รายจ่ายอื่นใด ตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

7. จงกล่าวถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

แนวตอบ

ปัญหาในการปฏิบัติภารกิจของเทศบาล

1. ข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการบริหาร

1.1 วัสดุอุปกรณ์ ต้องมีเพียงพอในการปฏิบัติภารกิจที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น อาคารสถานที่ เครื่องมือต่าง ๆ ระดับเพลิง เป็นต้น

1.2 บุคลากร ต้องมีเพียงพอกับภารกิจและต้องเป็นบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เสียสละและซื่อสัตย์สุจริต

1.3 ความรู้ด้านการบริหารจัดการ นับเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ ซึ่งสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ทวีความสลับซับซ้อนมากขึ้น หากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ด้านการบริหารหรือทักษะที่จำเป็นทางการบริหารก็ยากที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้ประชาชนได้

2. จิตความสามารถของฝ่ายบริหารเทศบาล

จิตความสามารถของฝ่ายบริหารเทศบาล ได้แก่ ความรู้ความสามารถของนายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี ตลอดจนสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล ซึ่งนับเป็นตัวแปรสำคัญในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับเทศบาลนั้นเป็นอย่างมากหากปราศจากผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลที่มีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ และความซื่อสัตย์สุจริต ยึดถือผลประโยชน์ของท้องถิ่น

เป็นที่ตั้งแล้วการทำภารกิจของเทศบาลก็คงไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์
ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3.การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

คำถามท้ายบทที่ 7

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทและความสำคัญอย่างไร

แนวตอบ

องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญในระบบการปกครองท้องถิ่นไทยอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากและครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางรวมถึงอยู่ใกล้ชิดประชาชนในชนบทมากที่สุดถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรากฐานของสังคมไทยอย่างแท้จริง

2. จงอธิบายโครงสร้างและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

แนวตอบ

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคือการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่ **ต้องทำ** ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67และหน้าที่ **อาจทำ** ตามมาตรา 68

3. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร

แนวตอบ

1) เป็นสภาตำบล (หรือตำบล) ที่มีรายได้ของตนเอง เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตต่าง ๆ หรือ จากทรัพย์สินในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา (ก่อนที่จะจัดตั้ง) เฉลี่ยไม่น้อยกว่าปีละ 150,000 บาท (หรือตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา) ทั้งนี้ต้องไม่รวมเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรมาจากแหล่งอื่น ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวง กรม หรือจากรัฐบาล

2) จัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยระบุชื่อและเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

4. จงอธิบายถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

แนวตอบ

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) กำหนดนโยบาย การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2) สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

5. กระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล มีขั้นตอนอย่างไร

แนวตอบ

กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดไว้ดังนี้

1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้นำเสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ และให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ

2) กรณีนายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ส่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลลงนามและประกาศใช้ต่อไป

3) กรณีที่นายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ภายใน 15 วัน หากพ้นกำหนดนี้ถือว่าอนุมัติ

3.1) เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับร่างข้อบัญญัติคืนจากนายอำเภอแล้วหากสภายืนยันมติเดิมให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาภายใน 15 วันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมตียืนยัน

3.2) ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติ ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่ออนุมัติ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างนั้นให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตกไป กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 15 วันถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบกับร่างนั้น

6. จงอธิบายถึง หลักการและวิธีการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

แนวตอบ

หลักการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นควรให้ความเป็นอิสระในการดำเนินการแต่ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายและยึดหลักผลประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

วิธีการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นายอำเภออาจชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน การปฏิบัติหน้าที่ กรณีเห็นว่าไม่ปฏิบัติตาม หรือในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามมิได้ นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรแล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วันเพื่อให้วินิจฉัยสั่งการ

กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว ในกรณีพบว่ามีความผิดจริง ให้นายอำเภอรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง กรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ และคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม นายอำเภออาจเสนอความคิดเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด

คำถามท้ายบทที่ 8

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. จงอธิบายถึงบทบาทและความสำคัญของกรุงเทพมหานคร

แนวตอบ

กรุงเทพมหานครมีความสำคัญในฐานะเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ มีความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมสูง และมีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากอีกทั้งเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปในประเทศพัฒนาแล้วว่า การปกครองในเขตพื้นที่เมืองหลวงของประเทศนั้นจำเป็นต้องมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างจากเมืองอื่น ๆ ทั่วไป ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษใช้รูปแบบนครลอนดอน (City of London) สหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบนครวอชิงตัน (City of Washington) ฝรั่งเศสใช้รูปแบบนครปารีส (City of Paris) ญี่ปุ่นใช้รูปแบบนครโตเกียว (City of Tokyo) เป็นต้น ดังนั้นประเทศไทยจึงจัดรูปแบบการปกครองเมืองหลวงของประเทศให้มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเรียกว่ากรุงเทพมหานคร โดยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ขึ้น กำหนดฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวงมีเขตการปกครองเต็มพื้นที่กรุงเทพมหานครและมีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีความหมายว่าอย่างไร

แนวตอบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีความหมายว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นกรณีเฉพาะไม่ได้บังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นกรณีทั่วไป

3. จงอธิบายถึงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร

แนวตอบ

โครงสร้างของกรุงเทพมหานครประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครและ
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

4. สภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง

แนวตอบ

สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 29 ดังนี้

1. ตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
2. ตราข้อบังคับการประชุม การเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของ
ประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภาและคณะกรรมการสามัญหรือ
วิสามัญ
3. ตราข้อบังคับว่าด้วยวิธีการประชุม
4. เสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
5. ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อภิปราย ตั้งกระทู้ถาม
และการปิดอภิปรายทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
6. กิจการอื่น ๆ

5. จงอธิบายถึง ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

แนวตอบ

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้
มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานครพ.ศ.2528 มาตรา 49 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มี
อำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไป
ตามกฎหมาย

2) สั่ง อนุญาตหรืออนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานครให้
เป็นไปตามกฎหมาย

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครตลอดจนแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิ ประธานที่ปรึกษาที่
ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือคณะกรรมการ
เพื่อปฏิบัติราชการใดๆ

4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

5) วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

7) อำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

6. จงอธิบายถึงโครงสร้างของเขตและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขต

แนวตอบ

เป็นหน่วยการบริหารซึ่งเป็นส่วนย่อยของกรุงเทพมหานครเป็นระบบ
การบริหารรูปแบบพิเศษซึ่งมีลักษณะของการผสมผสานระหว่างรูปแบบของอำเภอ
กับเทศบาลเข้าด้วยกัน โดยมีสำนักงานเขตเป็นหน่วยราชการในสังกัด
กรุงเทพมหานคร มีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการและลูกจ้างของ
กรุงเทพมหานครที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตนั้น ๆ พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 71 กำหนดให้เขตมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
นายอำเภอ

2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใด ๆที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
ผู้อำนวยการเขตซึ่งมีอยู่ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นจำนวนรวมรวมถึง อำนาจตาม
กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ
ผู้อำนวยการเขต

3) อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย

7. จงอธิบายถึง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเขต รวมถึงวิธีการได้มาสมาชิกสภาเขต (สข.)

แนวตอบ

สภาเขตซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต (สข.) อย่างน้อยเขตละ 7 คนแต่ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 1 แสนคนให้มีจำนวนสมาชิกสภาเขตเพิ่มขึ้นได้อีก 1 คนต่อจำนวนราษฎรทุกๆหนึ่งแสนคน วิธีการเลือกตั้งเป็นเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขต มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ให้สมาชิกสภาเขตเลือกตั้งประธานสภาเขตและรองประธานสภาเขตอย่างละหนึ่งคนมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรตลอดจนให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต เกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป

8. จงอธิบายถึงการกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร มาพอสังเขป

แนวตอบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ที่มีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายและประโยชน์ของประชาชน มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาชี้แจง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร หรืออาจะระงับ

ยับยั้งการดำเนินการใดๆของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงอำนาจในการยุบสภากรุงเทพมหานครกรณีที่เห็นว่ามีความขัดแย้งหรือดำเนินการอันอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนจนไม่อาจแก้ไขได้ด้วยวิธีอื่น ๆ ตามมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

คำถามท้ายบทที่ 9

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. การจัดตั้งเมืองพัทยา มีหลักการและแนวคิดอย่างไร

แนวตอบ

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งนำเอา รูปแบบการบริหารแบบ ผู้จัดการเมือง (city manager) ของสหรัฐอเมริกามาใช้ เนื่องจากเห็นว่าพัทยา ซึ่งในขณะนั้นมีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงและเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ มีสภาพปัญหาและแนวทางการบริหารที่แตกต่างกันไปจากสุขาภิบาลหรือเทศบาลโดยทั่วไป การบริหารในรูปแบบสุขาภิบาลแบบเดิม ไม่เหมาะสม การบริหารจัดการควรใช้บุคคลซึ่งมีความเป็นมืออาชีพทางการบริหาร ดังนั้นจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 และใช้รูปแบบนี้จนถึงปี 2542 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

2. จงอธิบายโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

แนวตอบ

โครงสร้างของเมืองพัทยาประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา ส่วนอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 ดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
3. การคุ้มครองและดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
4. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

5. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. การจัดการจราจร
7. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
8. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
11. ควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรง
มหรสพและสถานบริการอื่น ๆ
12. ควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
13. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม
อันดีของท้องถิ่น
14. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลหรือของ
เมืองพัทยา

นอกจากนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาเอาไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจพ.ศ.2542 มาตรา 16 ซึ่งมีลักษณะภารกิจคล้ายคลึงกันกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

3. จงกล่าวถึงรายได้และรายจ่ายของเมืองพัทยามาพอสังเขป

แนวตอบ

1. รายได้ของเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีรายได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23

1.1 ภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนดไว้

1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

1.3 รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพัทยา

1.4 รายได้จากการสาธารณูปโภค และการพาณิชย์

1.5 พันธบัตรหรือเงินกู้ตามกฎหมาย

1.6 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.8 เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้และรายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

2. รายจ่ายของเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีรายจ่ายดังนี้

2.1 เงินเดือน

2.2 ค่าจ้าง

2.3 ค่าตอบแทน

2.4 ค่าใช้สอย

2.5 ค่าวัสดุ

2.6 ค่าครุภัณฑ์

2.7 ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

2.8 เงินอุดหนุน

2.9 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

2.10 รายจ่ายอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือตามที่กำหนดไว้ใน

ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

4. จงอธิบายถึงวิธีการกำกับดูแลการบริหารงานของเมืองพัทยามาพอสังเขป

แนวตอบ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 94 ถึงมาตรา 97 กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของเมืองพัทยาคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเมืองพัทยาโดย มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยาชี้แจง

แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาและมีอำนาจในการสั่ง ระเบียบการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการใด ๆ ของนายกเมืองพัทยาที่เห็นว่าอาจ นำมาซึ่งความเสียหาย เสื่อมเสียหรือฝ่าฝืนกฎหมาย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง ตลอดจนมีอำนาจรายงานหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ยุบสภาเมืองพัทยาเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยา หรือประเทศเป็นการส่วนรวม

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจกำกับดูแลเมืองพัทยา ตามกฎหมาย โดยสั่งการ ระเบียบ ยับยั้งหรือเพิกถอนการดำเนินการใดๆของเมือง พัทยา อันอาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามคำแนะนำ ของผู้ว่าราชการจังหวัดและสั่งยุบสภาเมืองพัทยากรณีฝ่าฝืนกฎหมายหรืออาจ กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประเทศชาติโดยส่วนรวมตาม คำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด

5. วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของเมืองพัทยา มี อย่างไรบ้าง

แนวตอบ

วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของ เมืองพัทยาใช้หลัก 5 ร่วมคือ ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำและร่วมควบคุม ตรวจสอบการทำงาน

6. จงกล่าวถึง สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาของเมืองพัทยามาพอสังเขป

แนวตอบ

ปัญหาของเมืองพัทยาในปัจจุบันได้แก่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหา อาชญากรรมและแรงงานต่างด้าว ปัญหาการจราจร ปัญหาขยะ และปัญหาการขาด แคลนสาธารณูปโภค

แนวทางการแก้ปัญหาจะต้องเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมี
มาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมและไม่เลือกปฏิบัติ