

ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

พงษ์ศักดิ์ กวีนันทชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2549

ISBN 974 - 671 - 430 - 9

**THE PROBLEMS OF THE OVERLAP OF JURISDICTION AND DUTIES
BETWEEN PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS
AND OTHER LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION'S**

PONGSAK KAWREENUNTHACHAI

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2006

ISBN 974 - 671 - 430 - 9

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน อาจารย์ ดร.พัลลภ สิงหเสนี อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม และคณาจารย์ทุกท่านที่กรุณารับเชิญเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งครอบครัวของผู้เขียน เจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ เจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชา ตลอดจนผู้ร่วมงานทุกท่าน ที่ให้กำลังใจและให้การสนับสนุน จนผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จ

พงษ์ศักดิ์ กวีนันท์ชัย

สารบัญ

| | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ฅ |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | จ |
| กิตติกรรมประกาศ..... | ช |
| สารบัญตาราง..... | ฉ |
| สารบัญภาพ..... | ฎ |
| บทที่ | |
| 1. บทนำ..... | 1 |
| 1.1 ความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา..... | 4 |
| 1.3 สมมติฐานของการศึกษา..... | 4 |
| 1.4 ขอบเขตการศึกษา..... | 5 |
| 1.5 วิธีการศึกษา..... | 5 |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... | 5 |
| 2. หลักการและทฤษฎีว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครอง..... | 6 |
| 2.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง..... | 6 |
| 2.1.1 ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง..... | 6 |
| 2.1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง..... | 6 |
| 2.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง..... | 7 |
| 2.2.1 ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง..... | 7 |
| 2.2.2 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง..... | 7 |
| 2.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง..... | 8 |
| 2.3.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง..... | 8 |
| 2.3.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง..... | 8 |
| 2.3.3 ประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง..... | 9 |
| 2.3.4 ความแตกต่างระหว่างการบังคับบัญชากับการกำกับดูแล..... | 10 |
| 2.3.5 การกระจายอำนาจปกครองในประเทศไทย..... | 11 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|--|------|
| 2.4 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น..... | 16 |
| 2.4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น..... | 16 |
| 2.4.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น..... | 17 |
| 2.4.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น..... | 18 |
| 2.4.4 หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น..... | 19 |
| 3. อำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ..... | 41 |
| 3.1 การบริการสาธารณะ..... | 41 |
| 3.1.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ..... | 42 |
| 3.1.2 ประเภทของการบริการสาธารณะ..... | 42 |
| 3.1.3 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ..... | 46 |
| 3.1.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ..... | 46 |
| 3.2 อำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไทย..... | 49 |
| 3.2.1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด..... | 49 |
| 3.2.2 เทศบาล..... | 56 |
| 3.2.3 องค์กรบริหารส่วนตำบล..... | 62 |
| 3.2.4 เมืองพัทยา..... | 66 |
| 3.3 อำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ..... | 69 |
| 3.3.1 ประเทศฝรั่งเศส..... | 69 |
| 3.3.2 ประเทศญี่ปุ่น..... | 89 |
| 4. วิเคราะห์ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์กรบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยา..... | 101 |
| 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่และอำนาจหน้าที่ของ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด..... | 101 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|---|------|
| 4.1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนในเรื่องพื้นที่ขององค์กร บริหารส่วนจังหวัด..... | 101 |
| 4.1.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา..... | 107 |
| 4.1.3 ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถ..... | 123 |
| 4.2 ปัญหาทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... | 124 |
| 4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจ หน้าที่ระหว่างองค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา..... | 125 |
| 4.3.1 อำนาจหน้าที่ที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ต้องทำร่วมกับเทศบาล องค์กรบริหาร ส่วนตำบลและเมืองพัทยา..... | 138 |
| 4.3.2 อำนาจหน้าที่ที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ต้องแยกกันทำกับเทศบาล องค์กรบริหาร ส่วนตำบลและเมืองพัทยา..... | 139 |
| 4.4 สรุปผลการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... | 140 |
| 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 142 |
| บรรณานุกรม..... | 159 |
| ภาคผนวก..... | 163 |
| ประวัติผู้เขียน..... | 202 |

สารบัญตาราง

| ตารางที่ | หน้า |
|---|------|
| 2.1 สัดส่วนรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาล..... | 29 |
| 2.2 การจัดสรรภาษีตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ..... | 31 |
| 3.1 การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส..... | 86 |
| 3.2 การแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น..... | 99 |
| 4.1 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาลตำบล..... | 108 |
| 4.2 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาลเมือง..... | 110 |
| 4.3 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาลนคร..... | 113 |
| 4.4 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับองค์กรบริหารส่วนตำบล..... | 116 |
| 4.5 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับเมืองพัทยา..... | 118 |
| 4.6 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา..... | 121 |
| 4.7 วิเคราะห์การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรบริหารส่วนตำบลเทศบาลและเมืองพัทยา..... | 127 |

สารบัญภาพ

| ภาพที่ | หน้า |
|--|------|
| 3.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด..... | 51 |
| 3.2 โครงสร้างเทศบาล..... | 58 |
| 3.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล..... | 64 |
| 3.4 โครงสร้างเมืองพัทยา..... | 67 |

D
P
U

| | |
|----------------------|--|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น |
| ชื่อผู้เขียน | พงษ์ศักดิ์ กวีนิพนธ์ชัย |
| อาจารย์ที่ปรึกษา | อาจารย์ ดร.พัลลภ สิงหเสนี |
| อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี |
| สาขาวิชา | นิติศาสตร์ |
| ปีการศึกษา | 2548 |

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 8 บัญญัติไว้ว่า “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด” จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อกฎหมายกำหนดให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ เขตจังหวัด จึงทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปทับซ้อนกับเขตพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งมีพื้นที่อยู่ในเขตจังหวัด ประกอบกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะซ้ำซ้อนกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ทั้งนี้ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน พื้นที่การให้บริการเป็นพื้นที่เดียวกันและประชาชนผู้รับบริการเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน

วัตถุประสงค์ในการศึกษานี้ก็เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศกับประเทศไทยเพื่อนำมากำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเสนอปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

ผลการศึกษาพบว่าการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีปัญหาหลายประการ ดังนี้

ประการแรก อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีความซ้ำซ้อนกันทั้งในเรื่องพื้นที่ในการ

ปฏิบัติงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ ส่งผลให้ไม่สามารถระบุอำนาจหน้าที่ลงไปให้ชัดเจนได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในส่วนใด

ประการที่สอง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติไว้ในกฎหมายคนละฉบับ ส่งผลให้การกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สัมพันธ์กัน

ประการที่สาม การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่คำนึงถึงขีดความสามารถการบริหารการจัดการ ในด้านงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนและชุมชน ส่งผลให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมาย และทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการสุดท้าย อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีบัญญัติไว้ทั้งในกฎหมายจัดตั้งและกฎหมาย กลาง คือกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสนว่าจะถือปฏิบัติตามกฎหมายใด

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาข้างต้น ดังนี้

1. แบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ให้ชัดเจน โดยใช้หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หลักความ รับผิดชอบ (Accountability) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และหลัก ความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เป็นหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

2. กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายฉบับเดียว (กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) โดยยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการสับสนในการปฏิบัติภารกิจตามกฎหมาย

Thesis Title The Problems of the Overlap of Jurisdiction and Duties between Provincial Administrative Organizations and Other Local Administrative Organization's

Author Pongsak Kaweenunthachai

Thesis Advisor Dr. Punlop Singhasanee

Co- Thesis Advisor Assistant professor Dr. Pornchai Lueanchavee

Department Law

Academic Year 2005

ABSTRACT

Article 8 of the Provincial Administrative Organization Act B.E. 2540 provides that “Provincial Administrative Organizations (PAOs) are legal person and subject to local administration system. The jurisdiction of a provincial administrative organization extends over all provinces.” As such, the jurisdiction of PAO overlaps the jurisdiction of Sub-district Administrative Organizations (SAOs) and Municipalities situated in the province. Furthermore, all local government laws and Decentralization Act B.E. 2542 granted the powers to PAO in a manner that overlap the powers and duties of Sub-district Administrative Organizations, Municipalities and Pattaya City. This generates conflicts in administration between these organizations as they share similar competences, same jurisdiction and same target groups of service delivery.

The purpose of this research is to study legal theories on local government and make comparative studies between Thai and foreign cases in order to make suggestion on appropriate levels and domains of competences for PAOs, Municipalities, SAOs and Pattaya city. It is also to make suggestions on amendment of local government laws relating to the competences of PAO, Municipalities, SAO and Pattaya city.

The results of this thesis points out that there exist some problems concerning PAO competence as follows:

First, the competences of PAOs, Municipalities, SAOs and Pattaya city overlap with one another in terms of jurisdiction and scope of duties, and thus there exists no clear-cut line of

responsibilities.

Second, there exist separate laws stipulating competencies of each type of local government units. This generates fragmentation of role and responsibilities for local governments.

Third, in terms of granting responsibilities the government does not paying attention to capacity of local government, e.g. budget, personnel, facilities and equipment as well as the degree of public participation. As a result, local governments fail to live up to the responsibilities stipulated by law and thus they lose public credibility.

Last, both particular type of local government laws and decentralization law stipulates the types of local responsibilities. This confuse local government units as to which one should they follow.

As a result of the above analysis, this study shows the approach to solve the problems as follows.

First, competences of each type of local government (PAO, Municipalities, SAO and Pattaya city) should be clearly identified based on the following principles: public interests, accountability, management efficiency, local capabilities.

Second, Stipulate powers and duties of all local administrative organizations in the same statute (Local Government Establishment Act) and repeal the provisions, which stipulate powers and duties of local government in the Decentralization Act 1999. This is to prevent confusion in carrying out their duties in accordance with the law.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ แต่ไม่ได้กระจายอำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการไปด้วย โดยรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองและเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการของท้องถิ่นนั้น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 5 วรรค 1 มาตรา คือ มาตรา 78 และในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญในเรื่องของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเป็นเอกภาพของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักความเป็นเอกภาพของรัฐ¹ ไว้ในมาตรา 1 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” และในมาตรา 282 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แต่การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 1 กล่าวคือต้องไม่กระทบถึงความเป็นเอกภาพของรัฐและไม่ทำให้ประเทศไทยแยกออกไปเป็นหลายดินแดน ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยอาจให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนส่วนกลางได้

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2544, กรกฎาคม). หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2547, จาก <http://www.pub-law.net/>

เพราะถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระโดยไม่มีกำกับดูแลแล้วจะทำให้หลักความเป็นเอกภาพของรัฐเสียไป

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่มาตามลำดับ โดยในปี พ.ศ.2476 เกิดสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 สภาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้มีฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่กรมการจังหวัด ยังไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้น โดยแยกกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ แต่สภาจังหวัดยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดเช่นเดิม จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ผลของกฎหมายฉบับนี้ทำให้สภาจังหวัด มีฐานะเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ต่อมาได้เกิดแนวความคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิด “ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ” ขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย ฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าและฝ่ายสภาจังหวัด ร่วมกันทำกิจการส่วนจังหวัดตามมติของสภาจังหวัดและตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการบริการสาธารณะภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นหลายประการ²

แรงผลักดันที่ก่อให้เกิดการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ออกมาใช้แทนนั้น เกิดจากการที่รัฐบาลประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลและยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนติดต่อกันสามปีเฉลี่ยปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อีกจำนวนหนึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

² ชวงส์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 74-75.

จึงส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ เพราะอำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเคยมีมาแต่เดิมในด้านการดำเนินกิจการในพื้นที่สภาตำบล และการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เคยมีแต่เดิม กลับตกไปเป็นอำนาจหน้าที่และรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบลไป อันถือเป็นจุดที่เกิดของปัญหาและความยุ่งยากระหว่างองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในความซ้ำซ้อนทั้งแง่พื้นที่ดำเนินการและแง่ของรายได้ ซึ่งในเวลาต่อมาทำให้เกิดการรวมตัวของสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) เพื่อผลักดันให้รัฐบาลออก พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ดังกล่าว เพื่อให้มีการจัดความสัมพันธ์ ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ชัดเจน รวมทั้งเรียกร้องให้กระจาย อำนาจในการบริหารงานแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น³

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด” จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อกฎหมายกำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วน จังหวัดคือเขตจังหวัด จึงทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปทับซ้อนกับเขตพื้นที่ของ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งมีพื้นที่อยู่ในเขตจังหวัด ประกอบกับ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการ บริการสาธารณะซ้ำซ้อนกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา รวมทั้งผู้มีสิทธิ เลือกลงตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา เป็นผู้ที่มีสิทธิ เลือกลงตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ทำให้สมาชิกสภาและผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความจำเป็นต้องรักษาฐานคะแนนเสียงของตนเอาไว้ โดยจัดสรร งบประมาณเพื่อการบริการสาธารณะในพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและ เมืองพัทยา จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ทั้งนี้ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน พื้นที่ การให้บริการเป็นพื้นที่เดียวกันและประชาชนผู้รับบริการเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 3 ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 24 กันยายน 2546 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ. โดยมีข้อสังเกตในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ. ว่า

³ โกวิท พงงาม. (2548). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 393.

ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหลายประการที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลและมีพื้นที่ทับซ้อนกันภายในจังหวัด อำเภอหรือตำบลเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดบทบาท ขอบเขต อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น มิให้ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรทำการศึกษาปัญหาการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกัน ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา และศึกษาปัญหาข้อบกพร่องทางกฎหมาย รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสานสอดคล้องกัน

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศกับประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

1.2.4 เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่รับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซ้ำซ้อนกัน ทำให้เป็นปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะรับผิดชอบภารกิจในส่วนใด จึงควรกำหนดอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะให้แต่ละท้องถิ่นรับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยใช้หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หลักความรับผิดชอบต่อ (Accountability) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เป็นหลัก ในการกำหนดอำนาจหน้าที่

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1.4.1 ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

1.4.2 ศึกษาแนวคิดการแบ่งอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบของไทยและต่างประเทศ

1.4.3 วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา) และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

1.5 วิธีการศึกษา

ศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ ซึ่งรวบรวมข้อมูลเอกสาร ตำรา กฎหมาย บทความและเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบด้วยวิธีพรรณนา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะซ้ำซ้อนกันในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งแนวทางในการแบ่งอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

บทที่ 2

หลักการและทฤษฎีว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครอง

2.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง⁴

2.1.1 ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักที่วางระเบียบบริหารราชการ โดยมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ กล่าวคือ มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ในส่วนกลางและการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น

2.1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

2.1.2.1 มีการรวมกำลังในการบังคับต่างๆ คือกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง ประเทศที่จัดระเบียบราชการบริหารโดยถือหลักการรวมอำนาจปกครอง ย่อมไม่ปล่อยให้กำลังทหารส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง แม้แต่กำลังตำรวจซึ่งเป็นกำลังฝ่ายพลเรือนก็ขึ้นอยู่กับอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อจะใช้กำลังเหล่านั้นบังคับได้อย่างเด็ดขาดและทันทั่วถึง ในกรณีที่ต้องใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

2.1.2.2 มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของหลักการรวมอำนาจก็คือ การมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายให้ราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวคือให้องค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีอำนาจสั่งการได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ อำนาจวินิจฉัยสั่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ทั้งที่ประจำอยู่ในส่วนกลาง และที่ส่งไปประจำในส่วนภูมิภาค ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง

⁴ ประยูร กาญจนกุล. (2538). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 174.

2.1.2.3 มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ (Hierarchy)

ลักษณะที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ ก็คือ การติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ลำดับชั้นการบังคับบัญชา หมายความว่า ชีตชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชา สั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาและต้องรับผิดชอบ ในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

2.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง⁵

2.2.1 ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง เป็นหลักการที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งขึ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง มิใช่เป็นการกระจายอำนาจ

2.2.2 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

2.2.2.1 ต้องมีรัฐบาลซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วทั้งประเทศ ถือว่าการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจปกครอง

2.2.2.2 มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งให้ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง เช่น จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ เป็นต้น ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งถอดถอน และบังคับบัญชา

2.2.2.3 ส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหารงานบางส่วนบางเรื่องโดยแบ่งอำนาจไปให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ต่าง ๆ มิได้ตัดอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด แต่ส่วนกลางต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคด้วย

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 179.

2.3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.3.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครอง เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับดุลแลเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและ เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

2.3.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง⁶

การกระจายอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญสามประการ ดังนี้

2.3.2.1 มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรบริหารส่วนตำบล ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนวยการ

2.3.2.2 มีการเลือกตั้งองค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ผู้ดำเนินการปกครองได้รับแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 183.

การเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหาร ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

2.3.2.3 องค์การตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอิสระ (Autonomy) กล่าวคือ มีอำนาจที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนิน กิจการได้ด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

2.3.3 ประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง⁷

การกระจายอำนาจปกครอง สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.3.3.1 การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางเขตแดน มีจุดเริ่มต้นมาจากแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นถึงความสำคัญของการเลือกตั้งและมีความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองหากเจ้าหน้าที่ของ ท้องถิ่น ยังคงได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางอยู่แล้ว ก็จะเป็นการรวมอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้น การกระจายอำนาจในความหมายนี้จึงต้องมีองค์กรปกครองทางเขตแดน (collectivites territoriales) เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาแต่อยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของส่วนกลาง ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนาไปสู่ระบบการแข่งขัน การให้บริการ และความต้องการที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น ความเข้าใจและยึดมั่นในแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นถึงความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะภารกิจของสังคมออกเป็นภารกิจหรือกิจการของชาติ และภารกิจหรือกิจการของ ท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถจัดระบบบริหารที่เหมาะสมในการตอบสนองต่อภารกิจสองลักษณะดังกล่าว ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้น ความหมายของการกระจายอำนาจในแง่ นี้ก็คือ การยอมรับของรัฐว่าสามารถมีกิจการของท้องถิ่นที่มีระบบบริหารของตนเองได้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ รัฐจึงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการ โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล

⁷ ชาลูนชัย แสงศักดิ์. (2542). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 99-101.

2.3.3.2 การกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการ

ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีกิจการของรัฐที่จะต้องจัดทำเพิ่มมากขึ้นและสลับซับซ้อนขึ้นกว่าแต่ก่อน ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์กรกระจายอำนาจทางบริการ ไม่ว่าจะในทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ โดยให้กิจการนั้นๆ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหาก ออกจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารตนเอง ซึ่งจะมีที่มาอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจการนั้นๆ การเลือกตั้งผู้บริหารไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์กร ซึ่งต่างจากองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดน ที่ผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลกระจายอำนาจทางบริการก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

2.3.4 ความแตกต่างระหว่างการบังคับบัญชากับการกำกับดูแล⁸

2.3.4.1 อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการทั้งหมดในกระทรวงของตน อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข อย่างไรก็ตามอำนาจนี้จะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น ผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่ามีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่เขาเห็นควร และมีอำนาจเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิกคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีความหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ บัญญัติไว้เป็นประการอื่น

2.3.4.2 อำนาจกำกับดูแล คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจกล่าวได้ว่า อำนาจในการควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการภายในขอบเขตและตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้กำกับดูแลไม่อาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจการตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำอยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดได้

อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่รัฐต้องมีอำนาจกำกับดูแลก็เพื่อความ เป็นเอกภาพแห่งรัฐ แต่ก็เป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขจำกัด ทั้งนี้ เพื่อมิให้กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลเป็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างจากความสัมพันธ์แบบการบังคับบัญชา เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียว แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง สององค์กร ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีภารกิจของตนเองที่จะต้องจัดทำ แต่เนื่องจากภารกิจของรัฐเป็น

⁸ สมเกียรติ พงศ์เป็นสุข. (2545). ปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์กรบริหารส่วนตำบล. หน้า 19-25.

ผลประโยชน์ที่สูงกว่าผลประโยชน์ของท้องถิ่น รัฐจึงต้องเข้าไปกำกับดูแลเพื่อให้นโยบายที่สำคัญของรัฐเป็นไปอย่างมีเอกภาพทั่วถึงทั้งประเทศ นอกจากนี้การกำกับดูแลยังมี วัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดโครงสร้างในการบริหารงานของรัฐจึงมีความจำเป็นต้องผสมผสานหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจเข้าด้วยกัน เพื่อปฏิบัติการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะจะให้รัฐแต่เพียงลำพังจัดทำบริการสาธารณะย่อมเป็นไปไม่ได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในรัฐสมัยใหม่ ที่ภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมีความหลากหลายและซับซ้อน ในขณะเดียวกันระบบการแบ่งการปกครองของรัฐต่างๆ ในสังคมโลกก็มีแนวโน้มไปในทางที่เป็นประชาธิปไตย บนพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมากขึ้น การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีการที่สำคัญในการตอบสนองทั้งต่อการบริหารภารกิจต่างๆ ของรัฐสมัยใหม่ให้มีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อความต้องการและความผาสุกของประชาชน

2.3.5 การกระจายอำนาจปกครองในประเทศไทย

การกระจายอำนาจที่แท้จริง คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบายของชุมชนตามท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศตามความตั้งใจหรือเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุข โภคและสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78) นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 282-290 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้¹⁰

2.3.5.1 หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ในมาตรา 282 ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบต่อการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศไทย

⁹ สถาบันนโยบายศึกษา. (2539). เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย. หน้า 12.

¹⁰ มานิตย์ จุมปา. (2546). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540). หน้า 537-549.

หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หมายถึง¹¹

- (1) ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง
- (2) ท้องถิ่นมีองค์การที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น
- (3) ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน
- (4) ท้องถิ่นมีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง
- (5) ท้องถิ่นมีอิสระในทางการเงินและการบริหารเงินแห่งท้องถิ่น

2.3.5.2 การกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรบริหารส่วนตำบล กฎหมายต่างกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีความเป็นอิสระพอควร แต่ความเป็นอิสระนั้นจะต้องไม่มากจนกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของการปกครองส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตย ฉะนั้น โดยหลักแล้วการปกครองส่วนกลาง คือ รัฐบาลจึงยังคงมีอำนาจที่จะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและเพื่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญใหม่กำหนดเป็นหลักการไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (มาตรา 283)

โดยหลักการกำกับขององค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลกลางจะกำกับดูแลไม่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำการใดที่เป็นการขัดต่อกฎหมาย แต่จะไม่เข้าไปดูถึงความเหมาะสมของการดำเนินงาน มาตรการใดทั่วไปที่รัฐบาลกลางมีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

- (1) การกำกับด้านการปกครองและตัวบุคคล การกำกับในด้านการปกครอง หมายถึง การที่รัฐบาลกลางมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น หรือการสั่งให้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อพิจารณาเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ดี ฝ่ายบริหารก็ดี มีความประพฤติเสื่อมเสีย

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น. หน้า 19.

หรือปฏิบัติหน้าที่ที่บ่งชี้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือแก่ทางราชการ ส่วน การควบคุม ด้านตัวบุคคล หมายถึง การควบคุมเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือที่ เรียกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญใหม่กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้พนักงานและ ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความ เหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ก่อน โดยคณะกรรมการนี้ประกอบไปด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

(2) การกำกับด้านการเงิน โดยรัฐบาลกลางได้วางหลักเกณฑ์ในการกำกับไว้ อย่างเข้มงวดกวดขัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับรายได้และทรัพย์สิน เรื่องงบประมาณ เรื่องการเก็บ รักษาเงิน เรื่องเบิกจ่าย เรื่องการตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

(3) การกำกับด้านกิจการ คือ การกำกับดูแลตรวจสอบการบริหารกิจการของ ฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงการอนุมัติการตราข้อบัญญัติ ท้องถิ่นต่างๆ ด้วย

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางก็เพื่อให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่รัฐบาลกลางจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปสั่ง การในเรื่องที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิฉะนั้น จะขัดกับหลักความเป็นอิสระ ของท้องถิ่น

2.3.5.3 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการ ปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

อนึ่ง เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 284 วรรคสาม กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมี สาระสำคัญในเรื่องต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่าง รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

2.3.5.4 การจัดองค์กรในการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง สำหรับคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ใช้วิธีการออกเสียงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระ การดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (มาตรา 285)

อนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน โดยคณะกรรมการนี้ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน (มาตรา 288)

2.3.5.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

นอกจากประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่ต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย (มาตรา 287) ซึ่งเป็นสิทธิทำนองเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อกันเสนอกฎหมาย (มาตรา 170)

2.3.5.6 การตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนที่จะถอดถอนเมื่อเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 286)

2.3.5.7 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ (มาตรา 289)

อนึ่ง เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจตามกฎหมายในการ (มาตรา 290)

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

นอกเหนือจากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้อีกหลายประการ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องไม่เกินระยะเวลา 10 ปี อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะมีการปรับปรุงภารกิจต่างๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อน หรือเพื่อแบ่งภารกิจใหม่ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีมากขึ้นกว่าเดิมและภารกิจบางประเภทก็มีลักษณะทำทางที่ไม่เหมาะสมกับขนาด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เช่น การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน การผังเมือง การขนส่ง และวิศวกรรมจราจร ซึ่งภารกิจเหล่านี้แม้จะเป็นสิ่งที่

จำเป็นและควรที่จะอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการ แต่ปัญหาเรื่องบุคลากรที่มีความสามารถก็ยังเป็นสิ่งสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลน ดังนั้น การกำหนดภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติการกิจดังกล่าวได้ จึงไม่เหมาะสม¹²

2.3.5.8 พนักงานส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินกิจกรรมตามภาระหน้าที่ได้นั้น ต้องมีบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต่างๆ อันถือว่าเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญของทุกหน่วยงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วยตัวบุคคล 2 ประเภทที่สำคัญ คือ

ประเภทแรก ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ประเภทนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายการเมืองได้ตำแหน่งมาโดยการเลือกตั้ง

ประเภทสอง พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2.4. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้¹³

2.4.1.1 การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

2.4.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจ

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2545). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. หน้า 246 – 247

¹³ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 12.

มากขึ้นไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

2.4.1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

(1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

(2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

2.4.1.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2.4.1.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

2.4.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถสรุปได้ดังนี้¹⁴

2.4.2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.4.2.2 เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การ

¹⁴ ประหัต หงษ์ทองคำ. (2526). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 13.

รรับบริการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.4.2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นต้องให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.4.2.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.4.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการคือ¹⁵

2.4.3.1 มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.4.3.2 มีพื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า

¹⁵ อุทัย หิรัญโต. (2523). การปกครองท้องถิ่น. หน้า 22.

หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณห้าหมื่นคน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพ ในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

2.4.3.3 มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2.4.3.4 มีองค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือ รัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

2.4.3.5 มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.4.3.6 มีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานของทางราชการ

2.4.3.7 มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.4.3.8 มีการกำกับดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่ทีเดียวคงหมายถึง เฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการกำกับดูแลอยู่

2.4.4 หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

2.4.4.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลัก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกิจกรรมเดียวกันนี้ก็ยังเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐด้วย เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้จึงต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและเหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่

(1) แนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁶

แนวคิดในเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ

กลุ่มแรก มองว่าอำนาจหน้าที่ทั้งหลายซึ่งรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว อำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่นั้นไม่ได้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แต่เดิม หากแต่มีขึ้นเนื่องจากรัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนรัฐ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีเท่าที่รัฐได้มอบหมายไปเท่านั้น และเมื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ รัฐจึงสามารถเข้าแทรกแซงและกำกับดูแลการดำเนินงาน รวมทั้งเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้มอบหมายไปนั้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

กลุ่มที่สอง มองว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพียงแต่ว่าในขณะนั้นท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดการได้ รัฐซึ่งมีความพร้อมมากกว่าจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือและดำเนินการจัดทำไปก่อน ดังนั้นเมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะดำเนินการจัดทำได้เองแล้ว รัฐจึงควรวางมือจากอำนาจหน้าที่นั้นและลดบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มักกำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ใดควรเป็นของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด การศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ จึงต้องอาศัยพิจารณาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ซึ่งพอสรุปได้ว่า มีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยก 9 ประการ ดังนี้¹⁷

(2.1) หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะได้แก่

¹⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. หน้า 34 – 39.

¹⁷ วุฒิสาร ตันไชย. (2544). การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่. ใน นรนินดี เศรษฐบุตร : 60 ปี กิตติยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น. หน้า 161- 166.

(2.1.1) ผลประโยชน์มหาชนของรัฐ คือการพิจารณาประโยชน์ที่ได้จากการบริการสาธารณะนั้นเป็นส่วนได้เสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นเรื่องที่มีลักษณะที่เป็นประโยชน์ของคนทั่วประเทศ มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ จึงจำเป็น ต้องมีองค์กรส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐจะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยนโยบายนั้นต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

(2.1.2) ประโยชน์มหาชนท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วน ได้เสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยเฉพาะ

(2.2) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องคุณภาพของการให้บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่เหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

(2.3) หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวมก็ควรมอบให้เป็นที่หน้าของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

(2.4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

(2.5) หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดการบริการระดับใดๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

(2.5.1) เป็นหน่วยจัดการบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดการบริการได้อย่างสมบูรณ์

(2.5.2) เป็นหน่วยจัดการบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากรหรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดการบริการสาธารณะทั้งหมด สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดการบริการ นั้นๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

(2.6) หลักการกำหนดขนาดของการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) ขนาดของการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึงขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใดๆ ก็ตาม que อ่อนไหวให้สามารถจัดการบริการประเภทนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดหรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่อ่อนไหวให้มีต้นทุนการจัดการบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยการจัดการบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดการบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The Principle of Management Efficiency) ในการจัดการบริการสาธารณะ ที่ว่าการจัดการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

(2.7) หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดการบริการออกจากกัน (Separation of Policy Units) เป็นการนำหลักเกณฑ์การกำหนดระดับของหน่วยจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักเกณฑ์การกำหนดขนาดของการจัดการบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไป ในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดการบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดไม่สามารถจัดการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดหรือมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยจัดการบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดการบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลายๆ ตำบล หรือหลายๆ อำเภอประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะ

เหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้งสองอาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงานก็ได้

(2.8) หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

(2.8.1) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึง กิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้น ผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าว จึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิงและทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

(2.8.2) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการไม่สลบซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในภาพรวม เป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

(2.9) หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

(2.9.1) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(2.9.1.1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

(2.9.1.2) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งพอที่จะสรุปเป็นภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐออกเป็น 4 ประเภท คือ

- หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ
- หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
- หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพ

ในทางเศรษฐกิจ

- หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้าน

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(2.9.2) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

(2.9.2.1) เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้

(2.9.2.2) เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ดังที่กล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่นได้เป็น

- เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของท้องถิ่นโดยตรง
- เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและการ

อำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

(2.9.2.3) การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของ ท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมนั้นสามารถ ตัดทอนภาระหน้าที่โอนให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

(2.9.2.4) บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภท เป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้ อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับขั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชนและหลักประสิทธิภาพ ซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานทางการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะเดียวกันการศึกษาในชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ สำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการ จัดการศึกษาเพื่อส่งเสริม

ทักษะและฝึกฝนฝีมือ เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่นซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์มหาชนท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นต้องให้การดูแลร่วมกัน

(2.9.3) ความหลากหลายในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติ

แม้จะได้มีการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายประการด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติเราไม่สามารถนำหลักเกณฑ์เพียงข้อใดข้อหนึ่งมาใช้ได้ ดังจะเห็นได้จากที่ประเทศต่างๆ มักนำหลักเกณฑ์หลายข้อมาผสมผสานกันและปรับใช้ให้เข้ากับสภาพการปกครองภายในประเทศของตน ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เหมือนกันทุกประเทศ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปจะพบว่าส่วนมากมักมีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน ความแตกต่างจะมีในส่วนที่เป็นรายละเอียดเท่านั้น กล่าวคือ รัฐจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การทูต การเศรษฐกิจ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หรือเป็นกิจการที่ไม่มีความซับซ้อนหรืองบประมาณมากนัก เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีการคำนึงถึงจำนวนของผู้ได้รับผลประโยชน์จากการบริการและศักยภาพขององค์กรที่จะจัดทำประกอบอยู่ด้วยเสมอ

2.4.4.2 หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อรัฐได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนและท้องถิ่น ทั้งนี้หลักการที่จะกำหนดว่าหน้าที่ใดควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้¹⁸

(1) การพิจารณาถึงกำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่นหลายแห่งยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางเกินกำลังของตนได้

¹⁸ ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2535). การปกครองท้องถิ่น. หน้า 64.

งบประมาณหรือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีที่มาหลายประเภทด้วยกัน แต่เราสามารถจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 2 ประเภท คือ รายได้จากภาษี และรายได้อื่นๆ นอกเหนือจากภาษี¹⁹

(1.1) รายได้จากภาษี

แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง และภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้

(1.1.1) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) เป็นภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองจากผู้เสียภาษีในพื้นที่ โดยหลักการทั่วไปภาษีประเภทนี้ท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดประเภทและอัตราของภาษีที่จะจัดเก็บเอง แต่ในกรณีของไทยรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดประเภทและอัตราภาษี และจะบังคับใช้กับท้องถิ่นทุกประเภทและทุกขนาดพื้นที่ ซึ่งภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บได้เองมี ดังนี้

(1.1.1.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของโรงเรือนและที่ดินที่เป็นส่วนหนึ่งของโรงเรือน โดยคำนวณจากค่าเช่ารายปีที่เจ้าของโรงเรือนจะได้รับ สำหรับโรงเรือนที่เจ้าของอยู่เองจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีประเภทนี้

(1.1.1.2) ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองที่ดินส่วนที่ไม่ได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยคำนวณจากราคาที่ดินในอัตราต่างๆ สุดแล้วแต่มูลค่าของที่ดิน

(1.1.1.3) ภาษีป้าย เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากป้ายที่เป็นรายชื่อของธุรกิจ เครื่องหมายการค้าหรือรูปสินค้าต่างๆ ทั้งที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการแจ้งความหรือในการโฆษณา โดยผู้เป็นเจ้าของป้ายเป็นผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีอัตราภาษีที่แตกต่างกันไปสุดแล้วแต่ขนาดของป้ายและภาษีที่ใช้

(1.1.1.4) ภาษีสัตว์ อากรฆ่าสัตว์ เป็นภาษีเรียกเก็บในอัตราต่างๆ จากผู้นำโค กระบือ แพะ หมู และสัตว์อื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในประกาศกระทรวงไปฆ่าในเขตการปกครองของท้องถิ่น

(1.1.2) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

¹⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. หน้า

(1.1.2.1) ภาษีเสริม (Surcharge Taxes) เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้ โดยท้องถิ่นเรียกเก็บรวมในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บได้ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ประกอบไปด้วยภาษีดังต่อไปนี้

- ภาษีการค้า เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากยอดขายรายเดือนของหน่วยธุรกิจที่ประกอบกิจกรรมซื้อขายหรือประกอบการผลิตสินค้าเกือบทุกประเภทที่เกิดขึ้นในประเทศในอัตราต่างๆ กันสุดแล้วแต่ประเภท โดยท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรภาษีตามสัดส่วนของจำนวนภาษีการค้าที่เก็บได้

- ภาษีเครื่องดื่มน้ำ เป็นภาษีรูปแบบหนึ่งที่เรียกเก็บจากกิจกรรมบันเทิงที่ไม่มีแอลกอฮอล์เจือปน โดยผู้ผลิตเครื่องดื่มเหล่านี้เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นโดยใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์

- อากรมหรสพ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากกิจกรรมบันเทิงที่มีการเรียกเก็บค่าเข้าชม เช่น การแสดงการละเล่นต่างๆ (ละคร หรือร้องเพลง ฯลฯ) ภาพยนตร์ การแข่งขันกีฬา เป็นต้น การเสียภาษีมาในรูปแบบของการติดอากรแสตมป์ในมูลค่าที่กฎหมายกำหนด ท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรตามจำนวนภาษีที่เก็บได้ในท้องถิ่นนั้นๆ

- ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันเตา น้ำมันเบนซิน น้ำมันหล่อลื่น ก๊าซ และผลิตภัณฑ์อื่นๆ จากน้ำมันปิโตรเลียม โดยผู้ผลิตเป็นผู้เสียภาษี การจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์

(1.1.2.2) ภาษีแบ่งส่วนรายได้ (Shared Taxes) เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้ทั้งจำนวนแล้วจัดแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ประกอบด้วยภาษีต่อไปนี้

- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษียึดตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

- ภาษีการพนัน

(1.2) รายได้อื่นๆ ที่นอกเหนือจากภาษีอากร

ประกอบด้วยรายได้ที่มาจากแหล่งต่างๆ ต่อไปนี้

(1.2.1) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ เป็นรายได้ที่จัดเก็บจากบริการและการอนุญาต ที่ท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยอาศัยฐานอำนาจในการจัดเก็บจากกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เป็นต้น รายได้ที่มาจากแหล่งนี้ดังเช่น ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับ

ใบอนุญาตเล่นการพนัน ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร เป็นต้น

(1.2.2) รายได้จากทรัพย์สินและการประกอบกิจการของท้องถิ่น เป็นรายได้ที่เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สินและดอกเบี้ยจากเงินสะสมในธนาคาร หรือในกรณีที่ท้องถิ่นประกอบกิจการ เทศพาณิชย์ ท้องถิ่นก็จะมีรายได้จากกิจการเหล่านี้

(1.2.3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เป็นเงินโอนอีกส่วนหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายผ่านกระทรวงมหาดไทย โดยรัฐบาลจะจัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้น เงินอุดหนุนมี 2 ประเภทด้วยกัน คือ

(1.2.3.1) เงินอุดหนุนทั่วไป ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางตั้งจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อช่วยพยุงฐานะรายได้ของท้องถิ่นให้พอเพียงต่อการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน

(1.2.3.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายเงินไว้แน่นอนตายตัวและชัดเจน ท้องถิ่นจึงไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ได้มากนัก การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักเป็น โครงการลงทุน ซึ่งมักเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวมิใช่กิจกรรมประเภทที่ดำเนินการต่อเนื่อง

(1.2.4) เงินกู้ยืมและการใช้เงินสะสม ในกรณีที่ท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ก็สามารถขอกู้ยืมเงินจากกองทุนที่กระทรวงมหาดไทย คือ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีรายรับจากการฝากเงินสะสมจำนวนหนึ่งจาก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแหล่งรายได้ของท้องถิ่นข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลกลางเป็นฝ่ายควบคุมอำนาจในการจัดเก็บและกำหนดประเภทและอัตราภาษีเกือบทั้งหมดของท้องถิ่นเอาไว้ โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นขาดความคล่องตัวในการหารายได้เพื่อมาพัฒนาท้องถิ่นของตน

สำหรับการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ภายในไม่เกินปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และภายในปี พ.ศ. 2549 ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ซึ่งในปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นเป็นร้อยละ 23.50 แล้ว แต่อย่างไรก็ดีจะเห็นได้ว่าการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนดังกล่าวนี้ รัฐบาลดำเนินการด้วยการเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นเกือบร้อยละ 50 ซึ่งลักษณะเช่นนี้ทำให้การคลัง

ท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลอยู่มาก แม้ว่าจะมีความพยายามในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแล้วก็ตาม

ในปัจจุบันรายได้ของท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลกลางแล้วมีสัดส่วนที่แตกต่างกันมาก คือ รัฐบาลกลางมีรายได้รวมมากกว่าร้อยละ 75 ในขณะที่ท้องถิ่นมีรายได้รวมไม่ถึงร้อยละ 25 (ในปี พ.ศ. 2548) รายละเอียด ตามตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 สัดส่วนรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาล

| รายได้ ปีงบประมาณ | รายได้ท้องถิ่น (ล้านบาท) | รายได้รัฐบาล (ล้านบาท) | สัดส่วนรายได้ (ร้อยละ) |
|----------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 2544 | 156,531 | 772,574 | 20.57 |
| 2545 | 176,155 | 803,651 | 21.99 |
| 2546 | 184,066 | 829,496 | 22.19 |
| 2547 | 241,947 | 1,063,600 | 22.75 |
| 2548 | 282,000 | 1,200,000 | 23.50 |

ที่มา : ส่วนส่งเสริมการกระจายอำนาจ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดการจัดสรรภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับ ดังนี้ (โปรดดูตารางที่ 2.1)

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้รับจัดสรรภาษี ประเภทภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบ ภาษี โรงแรม ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีเพื่อการศึกษา อากรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวง ปิโตรเลียม

(2) เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้รับการจัดสรรภาษีประเภทภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ค่าแสตมป์ยาสูบ ภาษีการพนัน อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ

และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีเพื่อการศึกษา อกรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

ในปัจจุบันการจัดสรรเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้จัดสรรเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นก้อนตามรูปแบบขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีรายได้มากกว่าเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลมีรายได้มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมากที่สุด ทำให้มีตัวหารมากตามไปด้วย (โปรดดูภาคผนวก 1)

ตารางที่ 2.2 การจัดสรรภาษีตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ

| ประเภทภาษี | องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | เทศบาลเมืองพัทยา อบต. (ท้องถิ่นขนาดเล็ก) | อบจ. (ท้องถิ่นขนาดใหญ่) |
|--|--------------------------|---|----------------------------|
| 1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน | | / | X |
| 2. ภาษีบำรุงท้องที่ | | / | X |
| 3. ภาษีป้าย | | / | X |
| 4. ภาษีสรรพสามิต | | / | X |
| 5. ภาษีสุรา | | / | X |
| 6. ค่าแสตมป์ยาสูบ | | / | X |
| 7. ภาษีการพนัน | | / | X |
| 8. อากรฆ่าสัตว์ | | / | X |
| 9. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ | | / | X |
| 10. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา | | / | X |
| 12. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่น การพนัน | | / | |
| 1. ภาษีน้ำมัน | | X | / |
| 2. ภาษียาสูบ | | X | / |
| 3. ภาษีโรงแรม | | X | / |
| 1. ภาษีมูลค่าเพิ่ม | | / | / |
| 2. ภาษีธุรกิจเฉพาะ | | / | / |
| 3. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ | | / | / |
| 4. ภาษีเพื่อการศึกษา | | / | / |
| 5. อากรังนกอีแอ่น | | / | / |
| 6. ค่าภาคหลวงแร่ | | / | / |
| 7. ค่าภาคหลวงปิโตเลียม | | / | / |

ที่มา : สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. หน้า 21 – 22.

(2) การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ทั่วถึง การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้น ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งตราขึ้นให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 288 ดังนี้

(2.1) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ ดังนี้

(2.1.1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือเรียกโดยย่อว่า “ ก.ถ. ” มีจำนวน 18 คน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้ และการพัฒนาท้องถิ่นและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ ก.ถ. เป็นไตรภาคีประกอบด้วย

(2.1.1.1) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนหกคน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(2.1.1.2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการด้านบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการ หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(2.1.1.3) ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจำนวนหนึ่งคน และในกรณีที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

สำหรับ ประธาน ก.ถ. ได้รับการคัดเลือกโดยกรรมการตามข้อ 1 – 3 จากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ และไม่เป็นการในคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นคณะใด ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

(2.1.2) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น มี 3 คณะ คือ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ในแต่ละคณะจะมีกรรมการ จำนวน 18 คน

องค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสามคณะเป็นไตรภาคี จากผู้แทนส่วนราชการ 6 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน ดังนี้

(2.1.2.1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

(2.1.2.2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(2.1.2.3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- กรณี ก.จ. มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 คน

- กรณี ก.ท. มีผู้แทนเทศบาล 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรี 3 คน และปลัดเทศบาล 3 คน

- กรณี ก.อบต. มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน

- ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 คณะ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น อัตราตำแหน่ง

และมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับและการเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

(2.1.3) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่กำหนด หลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ในจังหวัดนั้น ๆ หรือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น การกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

(2.1.3.1) โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แต่ละแห่ง มี คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะหนึ่งจำนวน 12 คน ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 3 คน (3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด 4 คน ประกอบด้วย นายกษัตริย์ศึกหรือรองนายก อบจ. 1 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน

(2.1.3.2) โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่ง จำนวน 18 คน ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 5 คน (3) ผู้แทนเทศบาล 6 คน (แยกเป็น ประธานสภาเทศบาล 2 คน นายกเทศมนตรี 2 คน และปลัดเทศบาล 2 คน) และ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน

(2.1.3.3) โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกัน คณะหนึ่ง จำนวน 27 คน ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน (2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 8 คน (3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล 9 คน (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน) (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน

(2.1.3.4) โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา

เมืองพัทยา มีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาคณะหนึ่งจำนวน 12 คน ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมือง พัทยา ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน (2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรี 3 คน (3) ผู้แทนเมืองพัทยา 4 คน (ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา 1 คน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยา 1 คน) และ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน

(2.1.3.5) โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ข้าราชการกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 27 กำหนดว่า “ การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานคร ” และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2526 มาตรา 15 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีองค์ประกอบ คือ (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยฯ ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ ก.พ. และอธิบดีกรมบัญชีกลาง (3) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกรุงเทพมหานคร 4 คน (ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ 2 คน และผู้แทนข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร 1 คน) และ (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน

(2.1.4) ความสัมพันธ์ระหว่าง ก.ถ. คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความสัมพันธ์ ดังนี้

(2.1.4.1) ให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรฐานทั่วไปให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหาร และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ ก.ถ. กำหนด

(2.1.4.2) เมื่อคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปแล้ว มาตรฐานทั่วไปนั้นจะใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนำไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด

(2.1.4.3) ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับความต้องการ และความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น

(2.1.4.4) การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อน ชั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้พนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

(2.1.4.5) ในกรณีที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแห่งใดกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลหรือมีมติใดๆ ขัดแย้งกับมาตรฐานทั่วไป ให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นแจ้งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องหรือกรณีการดำเนินการของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลหรือเพิกถอนมตินั้นได้

(2.1.4.6) ในกรณีที่ ก.ถ. เห็นว่า การกำหนดมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นขัดแย้งกับมาตรฐานกลางที่ ก.ถ. กำหนด หรือมีปัญหาข้อโต้แย้งในการกำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างระหว่างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ ก.ถ. แจ้งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการให้ถูกต้องตามมาตรฐานกลาง แต่ถ้ามิได้ดำเนินการภายในเวลาอันสมควร หรือการดำเนินการของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

หรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการบริหารเป็นส่วนรวมหรือไม่เป็นธรรมแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้ ก.ถ. มีอำนาจสั่งระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลนั้น

(2.2) อัตรากำลังของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 บัญญัติไว้ว่า “ ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้ ” ดังนั้น จำนวนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความสัมพันธ์กับรายได้ กล่าวคือ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้มาก ก็สามารถกำหนดจำนวนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้มาก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้น้อย ก็กำหนดจำนวนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้น้อย ส่วนการกำหนดกรอบอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถกำหนดกรอบอัตรากำลังได้เองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปในการกำหนดตำแหน่งและกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการเอาไว้เป็นแนวทาง

(โปรดดูผนวก 2)

(3) หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่น

หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากกิจการนั้นเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรืองานทะเบียนที่ดิน ที่สาธารณะ เป็นต้น

การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยกรปกครองท้องถิ่นดำเนินการที่เป็นอยู่ในบางประเทศ มีข้อพิจารณา ดังนี้

(3.1) เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน (Environmental Service and Convenience of Communical Service) เช่น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ นอกจากนั้นในด้านการอำนวยความสะดวกในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน คนเดินข้าม สวนสาธารณะ สวนหย่อม การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น งานเหล่านี้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนิน

ชีวิตประจำวันของคนท้องถิ่นที่จะมารับบริการ จึงควรที่จะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
ดำเนินการ

(3.2) งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย (Protective Service) ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง เป็นต้น

(3.3) งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (Social Welfare Service) งานด้านนี้เป็นงานที่มีความสำคัญสำหรับคนในท้องถิ่นเป็นอันมาก ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นต้องจัดให้มีขึ้น หรือต้องรับผิดชอบร่วมกับรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุขในท้องถิ่นเพื่อให้บริการประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดสาธารณะ สำหรับประชาชนหรือการจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

(3.4) งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (The Trading or Commercial Service) งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่บริการให้ประชาชน ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการ อาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง กิจการเหล่านี้ ได้แก่ การจัดตั้งสถานขนานูบาล หรือ โรงรับจำนำ การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น และงานต่าง ๆ นี้เป็นงานที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชนได้

ลักษณะการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้น กระทำได้ใน 2 ลักษณะคือ

ลักษณะที่หนึ่ง บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ ก็เพื่อต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือความคล้ายคลึงกัน เช่น การบัญญัติหน้าที่ของเทศบาลในพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดให้เทศบาลทุกเทศบาลมีหน้าที่ซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่บังคับให้กระทำและหน้าที่ให้เลือกกระทำได้

ลักษณะที่สอง บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะนี้รัฐบาลจะตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รับผิดชอบขึ้นมาพร้อม ๆ กับกฎหมายนั้น

2.4.4.3 หลักการสำคัญที่ใช้ในการกำหนดอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายรูปแบบและหลายลำดับชั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและเพียงพอ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามลำดับชั้น

ได้แก่เทศบาล จังหวัด และภาค ประเทศญี่ปุ่น เมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองลำดับชั้น ได้แก่ เทศบาล และจังหวัด การเมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบและหลายลำดับชั้นจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้ให้ชัดเจน แต่เนื่องจากในต่างประเทศไม่ปรากฏหลักในการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจน จึงต้องพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับในประเทศต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปได้ว่า มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองอยู่ 4 ประการคือ หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)²⁰

(1) หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) คือ กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะไม่มีผลกระทบต่อคนในท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ให้ถือว่าเป็นกิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวมหรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ (หลายท้องถิ่น) ก็ให้ถือเป็นกิจกรรมของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อย ๆ เพราะรัฐบาลระดับชุมชนย่อย ๆ ไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้ หรือถึงแม้จะทำได้ก็อาจจะก่อปัญหาการขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างชุมชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ การประสานประโยชน์และรักษาความเป็นธรรมในสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติโดยตรง

(2) หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการต่อสาธารณชน (Accountability) หลักการนี้สนับสนุนหลักการเรื่อง “ ผลประโยชน์สาธารณะ ” ข้างต้น กล่าวคือ กิจกรรมใดที่ต้องสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับใดควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด เช่น การจัดบริการด้านการศึกษาพื้นฐานในชุมชน การ สาธารณสุขและสุขภาพพื้นฐานของชุมชน การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณี และเอกลักษณ์ของชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น ควรมอบให้หน่วยการ ปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนเป็นเจ้าของกิจกรรม เป็นผู้จัดการและอยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ แต่ถ้าเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของชุมชนที่สูงขึ้นไป เช่น โครงการพัฒนาภูมิภาค (หลาย ๆ จังหวัดรวมกัน) หรือเป็นกิจกรรม ที่มุ่งสนองตอบปัญหาและความ

²⁰ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสภาผู้แทนราษฎร. (2546). รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 195-197.

ต้องการของผู้คนทั้งประเทศ หรือปัญหาของชาติโดย ส่วนรวม ก็สมควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม ดังนี้เป็นต้น

(3) หลักประสิทธิภาพ (Management Efficiency) หมายความว่า การจัดทำกิจกรรมใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนได้จำนวนมากที่สุดก็นับว่าเป็นการดี ลักษณะพิเศษของบริการสาธารณะหรือที่เรียกกันว่า “Public goods” นั้น มักจะมีลักษณะโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่มีต้นทุนคงที่ และมีหลายกรณีที่มีต้นทุนเพิ่มขึ้นเป็นช่วงขั้นบันได เป็นต้น ฉะนั้น การจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมากๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอควรจึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็ก ๆ ก็อาจจะต้องจัดทำบริการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประหยัดและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ กิจกรรมสาธารณูปโภคบางประเภท เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องจัดบริการให้คนทั้งประเทศใช้ บริการจึงจะประหยัดและคุ้มค่ากับการลงทุน ในกรณีเช่นนี้ควรให้มีหน่วยงานในระดับชาติทำการผลิตและให้บริการแก่ทุกชุมชน

(4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) หลักการนี้มีความสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและในหลักการจัดโครงสร้างการบริหารองค์การโดยทั่วไป กล่าวคือ ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งที่นิยมปฏิบัติกันมานานในประเทศนั้น ถือว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยปกครอง ท้องถิ่นระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ก็อาจจะเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรืออาจเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม เท่านั้น สำหรับทฤษฎีการบริหารนั้น ถือว่าการกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ (ในที่นี้หมายถึงการส่งเสริมให้เกิดความคิดริเริ่มการให้หน่วยงานระดับล่างมีความคล่องตัวและสามารถสนองตอบต่อสถานการณ์ภายนอกและลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว) ก็ต่อเมื่อหน่วยงานระดับล่างมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงลงมาเท่านั้น การกระจายอำนาจที่ปราศจากความพร้อมของหน่วยงานรับการกระจายอำนาจย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลว

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และต่างประเทศ

การที่รัฐจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ก็เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงและมีความรวดเร็ว แต่เนื่องจากการบริการสาธารณะมีหลายประเภทและหลายระดับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีศักยภาพไม่เท่าเทียมกัน รัฐจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ให้เหมาะสมกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

3.1. การบริการสาธารณะ²¹

การเกิดขึ้นของการบริการสาธารณะนั้น มีวิวัฒนาการมาจากคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองที่ได้สร้างหลักเกณฑ์ ให้เหตุผลอธิบาย ขยายความและสร้างทฤษฎีขึ้นมาจากการวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นที่มาที่สำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ (Theorie de service public) รวมทั้งได้มีนักวิชาการนำหลักที่ศาลปกครองหรือศาลคดีซัดกัน ได้วางไปวิเคราะห์ขยายความเขียนตำราหรือบทความต่างๆ ทำให้ทฤษฎีบริการสาธารณะเป็นที่สนใจและต่อมาก็ได้เป็นทฤษฎีที่สำคัญทฤษฎีหนึ่ง

ศาสตราจารย์ Duguit มีความเห็นว่า บริการสาธารณะเป็นเสมือนหนึ่งรากฐานของทฤษฎีว่าด้วยรัฐบริการสาธารณะถือเป็นการรับรองความมีอยู่ของรัฐและเป็นระบบการผลิตงานในรัฐ โดยท่านได้ให้ความเห็นถึงสิ่งที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” ว่าบริการสาธารณะ คือ กิจกรรมทุกกิจกรรมซึ่งหากจะดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จจะต้องได้รับการจัดทำ การจัดการหรือการควบคุมโดยฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพราะการจัดทำกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาสังคม

²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2543). หลักการปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. หน้า 17-25.

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง Louis Rolland นักกฎหมายคนหนึ่งของสำนักความคิดทางกฎหมาย Ecole de Bordeaux ได้สร้างหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ ของบริการสาธารณะ (Service public) ไว้ว่า

(1) บริการสาธารณะเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองระดับสูงจะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ในการจัดตั้ง เลือกวิธีการจัดตั้ง เลือกวิธีดำเนินการและควบคุมการดำเนินการ ส่วนฝ่ายปกครองระดับปฏิบัติงาน จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองระดับสูงได้วางไว้

(2) บริการสาธารณะจะต้องตอบสนองความต้องการของส่วนรวม

(3) บริการสาธารณะจะต้องเป็นส่วนเสริมข้อบกพร่องหรือความไม่เพียงพอของเอกชน

3.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ ได้แก่ กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำและเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง โดยทั่วไปแล้วกิจกรรม (Activate) หรืองานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แยกออกได้สองประเภท คือ ตำรวจทางปกครอง (police administrative) และบริการสาธารณะ (service public) ซึ่งกิจกรรมทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันกล่าวคือ ตำรวจทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม การป้องกันดังกล่าวสามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎ คำสั่ง มาใช้บังคับล่วงหน้า ผู้ใช้อำนาจดังกล่าวอาจเป็นตำรวจทางปกครองหรือไม่ก็ได้ ส่วนบริการสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

(1) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

(2) กิจกรรมในข้อ (1) จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน

3.1.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

ในทางทฤษฎีนั้น บริการสาธารณะแบ่งได้สองประเภทใหญ่ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (services publics administratifs) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (services publics industriels et commerciaux)

3.1.2.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน โดยฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง ส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และเนื่องจากการบริการสาธารณะ ทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำรวมทั้งอำนาจพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ บริการสาธารณะทางปกครองประเภทนี้ ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในการป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

3.1.2.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ได้แก่กิจกรรมที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมซึ่งจัดทำโดยนิติบุคคลมหาชนจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการนั้นจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน ซึ่งหมายความว่าบริการสาธารณะประเภทนี้อยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ในส่วนของการจัดตั้งองค์กรและการดำเนินการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน

การที่จะพิจารณาว่าบริการสาธารณะใดเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม นั้นพิจารณาจากบริการสาธารณะนั้นคล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน หรือไม่หากบริการสาธารณะนั้นแตกต่างไปจากวิสาหกิจเอกชนไม่ว่าในด้านหนึ่งด้านใดแต่เพียงด้านเดียว ถือว่าบริการสาธารณะนั้นเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีอยู่ 3 ประการ คือ

(1) วัตถุประสงค์แห่งบริการ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งบริการคือ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนเพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น มีวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชนคือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับเช่นเดียวกับกิจการของเอกชน

(2) วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

(3) แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐเพียงอย่างเดียว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

นอกจากลักษณะสำคัญทั้งสามประการที่ใช้เป็นตัวแยกประเภทของบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองออกจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแล้ว ผู้ใช้บริการของบริการสาธารณะทั้งสองประเภทยังมีสถานภาพที่แตกต่าง กันกล่าวคือ ผู้ใช้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองนั้น สถานภาพของผู้ใช้บริการจะถูกกำหนดโดยกฎ ข้อบังคับ ตั้งแต่การจัดองค์กรและการปฏิบัติงาน การใช้บริการสาธารณะประเภทนี้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข (acte condition) ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการของบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน

นอกเหนือจากบริการสาธารณะทางปกครองและบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมดังกล่าวแล้ว ยังมีประเภทของบริการสาธารณะอีกหลายประการซึ่งแบ่งตามวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะ กล่าวคือ

(1) บริการสาธารณะทางสังคม (services publics sociaux)

กิจกรรมของรัฐที่จัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะทางสังคม ได้แก่ กิจกรรมทุกประเภทที่จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือสังคม ซึ่งบริการสาธารณะประเภทนี้จะเป็นบริการสาธารณะที่ทำกันจนกลายเป็นประเพณีนิยม (traditional) และจะพบบริการสาธารณะประเภทนี้มากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1.1) เทศบาล (commune) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1983 เป็นต้นมา สำนักงานให้ความช่วยเหลือสังคม (bureau d aide social) ซึ่งมีอยู่ในทุกเทศบาลได้เปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางสังคมประจำเทศบาล (centre communaux d action sociale หรือ CCAS) มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่อง โรงเรียน โรงอาหาร สถานเลี้ยงเด็กแรกเกิด รวมทั้งสถานชานาบาล (Monts du Piete) ในเขตเทศบาลนั้นๆ

(1.2) จังหวัด (department) มีการจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมมากโดยครั้งหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละจังหวัดจะเข้าไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 แล้ว และในปัจจุบันภายหลังจากกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองใช้บังคับในปี ค.ศ.1983 บริการสาธารณะทางสังคมส่วนใหญ่ก็ยังคงดำเนินการจัดการและควบคุมโดยจังหวัดอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำระบบใหม่ที่เรียกว่า “บริการสาธารณะซึ่งดำเนินการโดยเอกชน” มาใช้ในกิจกรรมทางสังคมของรัฐหลายๆ อย่าง

(2) บริการสาธารณะทางสุขภาพ (services publics de sante)

ได้แก่กิจกรรมที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ รณรงค์การรักษาสุขภาพ หรือรณรงค์ในการต่อต้านโรคภัยไข้เจ็บบางประเภท รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันพิเศษขึ้นมาเพื่อรักษาโรคบางประเภท ต่อมา ได้มีการสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะทางการแพทย์ (service public hospitalier) ขึ้นโดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ได้ ทั้งๆ ที่แต่เดิมเป็นหน้าที่ของรัฐ

ต่อมาได้มีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะทางการแพทย์ โดยสถานพยาบาลเอกชนที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรสามารถเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะทางการแพทย์ได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ คือ งบประมาณและการจะตัดสินใจที่มีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของสถานพยาบาลเอกชนที่ร่วมจัดทำบริการสาธารณะทางการแพทย์กับรัฐจะต้องเสนอต่อตัวแทนของรัฐ (representant de Etat) เพื่อขอความเห็นชอบก่อน

(3) บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม (services publics culturels)

บริการสาธารณะทางวัฒนธรรมอาจมีลักษณะแตกต่างกันไป ซึ่งอาจหมายถึง โรงละคร ศูนย์ส่งเสริมเยาวชน พิพิธภัณฑ์ และสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ต่างๆ ก็ได้ นอกจากนี้ บริการสาธารณะทางวัฒนธรรมนี้รัฐอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

(4) บริการสาธารณะทางด้านการกีฬา (services public du sport)

บริการสาธารณะทางด้านการกีฬาเป็นบริการสาธารณะทางปกครองที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ เช่น การจัดทำสระว่ายน้ำโดยเทศบาล การสร้างกระเช้าเพื่อขึ้นไปยังสถานีเล่นสกีบนภูเขา เป็นต้น

ต่อมาในระยะหลัง เมื่อมีการมอบให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสมาคมกีฬา และจัดให้มีสถานที่เล่นกีฬา รวมทั้งฝึกนักกีฬาให้เป็นนักกีฬาระดับชาติ สภาพของบริการสาธารณะทางกีฬาที่เป็นบริการสาธารณะทางปกครอง จึงเปลี่ยนเป็นบริการสาธารณะประเภทใหม่ที่สามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมได้

3.1.3 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

จากการที่บริการสาธารณะมีความแตกต่างจากกิจกรรมที่เอกชนเป็นผู้จัดทำจึงต้องมีหลักกฎหมายเฉพาะที่สร้างขึ้นมามีใช้กับบริการสาธารณะ หลักกฎหมายที่สำคัญได้แก่ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ และหลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ

3.1.3.1 หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หมายความว่า บริการสาธารณะต้องกระทำต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา เพราะความต้องการของประชาชนนั้นมีอยู่ตลอดเวลา หากมีการหยุดชงักของบริการสาธารณะย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน เช่นการให้บริการรถโดยสารประจำทาง หากมีการหยุดประชาชนย่อมมีปัญหาติดขัดในการสัญจรไปมา หรือการให้บริการไฟฟ้า หากมีการหยุดจ่ายกระแสไฟฟ้าย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก

3.1.3.2 หลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ

หลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ หมายความว่า บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองรับผิดชอบนั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในสังคมที่เปลี่ยนไป เพราะความต้องการของประชาชนในสังคมที่เปลี่ยนไปตามสภาพความเจริญของสังคม

3.1.3.3 หลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ

หลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ หมายความว่า บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะต้องได้รับปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน จะเลือกปฏิบัติไม่ได้ ความเสมอภาคนี้ครอบคลุมทั้งความเสมอภาคของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะ ความเสมอภาคของประชาชนในการสมัครเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ และความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าเป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง

3.1.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ²²

บริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองอาจดำเนินการเองหรือมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครองก็ได้ ดังนั้น องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ จึงอาจแบ่งได้เป็น 2 องค์กรใหญ่ คือ ฝ่ายปกครอง และเอกชน

²² มานิตย์ จุมปา. (2546). คู่มือศึกษาวិชากฎหมายปกครอง. หน้า 88-90.

บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ อาจกระทำผ่านองค์กรต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นราชการและไม่ใชราชการ โดยอาจจำแนกองค์กรของฝ่ายปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะได้ 4 องค์กร คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และองค์การมหาชน ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะบริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการเท่านั้น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการนี้ ฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง การดำเนินการนี้อาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบหมายให้ ซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจพิเศษสามารถสั่งการได้ฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องได้รับการยินยอมจากเอกชนผู้รับคำสั่ง การดำเนินการนี้ฝ่ายปกครองมีงบประมาณและทรัพย์สินต่างๆ ของตนในการใช้จัดทำบริการสาธารณะ โดยทรัพย์สินเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษต่างไปจากทรัพย์สินของเอกชน ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองมีการแบ่งส่วนราชการในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ออกเป็น 3 ส่วน โดยกำหนดให้แต่ละส่วนมีเขตอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนเอง

3.1.4.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมของประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันภัยพิบัติ การชลประทาน เป็นต้น

3.1.4.2 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามเขตปกครองต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ ตามที่ราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่มาให้ เช่น สำนักงานที่ดินจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาดูแลที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตจังหวัดที่สำนักงานที่ดินจังหวัดตั้งอยู่ เป็นต้น

3.1.4.3 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และพัทยา มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่น เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและบำรุงรักษาตลาด

ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ การสาธารณูปการ การส่งเสริมการฝึกอาชีพ และประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา เป็นต้น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการนี้มีลักษณะพิเศษอยู่ 4 ประการ คือ

ประการแรก เจ้าหน้าที่ของราชการนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการตามกฎหมาย ไม่ใช่สัญญาเหมือนลูกจ้างของเอกชน ข้าราชการต้องผูกพันกับกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับตำแหน่งหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะระเบียบนั้นจะออกมาก่อนหรือหลังเข้ารับราชการ และระเบียบนี้ยังใช้กับข้าราชการอย่างเท่าเทียมกันด้วย

ประการที่สอง ทรัพย์สินที่ใช้ในราชการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเอกชนเหมือนทรัพย์สินของเอกชน หากแต่มีกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินไว้เป็นพิเศษ คือ จะยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้ หรือจะยกอายุความได้สิทธิ ขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ หรือการโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะทำโดยวิธีการเดียวกันกับการโอนทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้ การโอนต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ประการที่สาม การกระทำและการปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการนั้น ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการฝ่ายเดียว (อำนาจเหนือ) โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับคำสั่งก่อน

ประการที่สี่ โดยทั่วไปราชการจะจัดทำบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน และเป็นบริการที่ให้เปล่า มิได้เรียกเก็บค่าบริการเหมือนกับการบริการของเอกชน เช่น บริการรักษาความปลอดภัยโดยตำรวจ ประชาชนไม่ต้องจ่ายค่าบริการ ไม่เหมือนกับกรณีที่มีการจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัยของเอกชน ที่ต้องมีการจ่ายค่าจ้าง และหากบริการสาธารณะที่รัฐ จัดทำนี้จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบ้าง ก็เฉพาะกรณีที่รัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าบริการนั้น ผู้รับบริการได้รับบริการเป็นพิเศษ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมทั้งหมด เช่น กรณีที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนที่ดิน เป็นการเรียกเก็บเพียงเล็กน้อย เพราะประชาชนได้จ่ายค่าบริการเหล่านั้นผ่านการจัดเก็บภาษีอากรให้รัฐอยู่แล้ว

3.2. อำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

(1) หน้าที่และสิทธิในการจัดการท้องถิ่น (มาตรา 289)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการบำรุงรักษา ศิลปะจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกจากนี้ยัง กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความ เหมาะสม กับความต้องการภายในท้องถิ่น รวมทั้งยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อบรม ของรัฐได้อีกด้วย

(2) อำนาจหน้าที่เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290)

เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจะได้แก่ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิต ของประชาชนในพื้นที่และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของ ประชาชนในพื้นที่

บรรดากฎหมายการปกครองท้องถิ่นทุกระดับที่ระบุอำนาจหน้าที่ไว้ขัดกับ รัฐธรรมนูญเป็นต้องทำการแก้ไขปรับปรุงแก้ไข หรือต้องยกเลิกไป

ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด 75 แห่ง เทศบาล 1,156 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 6,622 แห่ง กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง และเมืองพัทยา 1 แห่ง รวมจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,855 แห่ง แต่ละ รูปแบบกฎหมายกำหนด โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะเอาไว้แยกจากกัน รูปแบบละ 1 ฉบับ และยังมีกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และรายได้ อีก 1 ฉบับ ตาม รายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

3.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546)

3.2.1.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 7 และมาตรา 8 กำหนดแต่เพียงว่าในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้เป็นนิติบุคคลและมีเขต พื้นที่เดียวกับจังหวัดตามราชการบริหารส่วนภูมิภาค

องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยคำนวณจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามเกณฑ์จำนวนราษฎร ในเขตจังหวัด ดังนี้

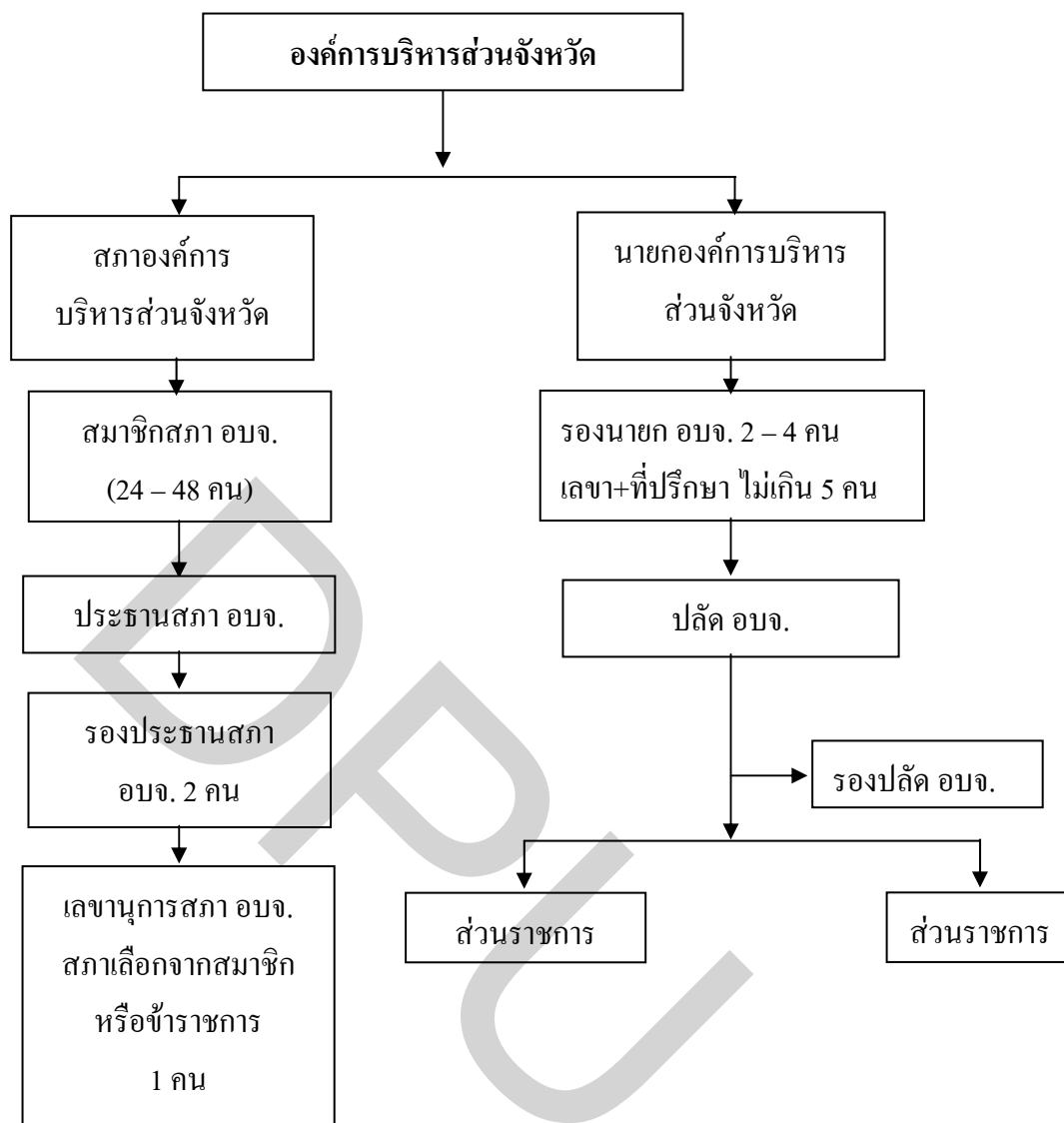
- (1) จำนวนราษฎรไม่เกิน 500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน
- (2) จำนวนราษฎรเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 30 คน
- (3) จำนวนราษฎรเกิน 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน
- (4) จำนวนราษฎรเกิน 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน
- (5) จำนวนราษฎรเกิน 2,000,000 คน ขึ้นไป ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกกันเอง โดยเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินจำนวน ดังนี้

- (1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24, 30 คน แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 2 คน
- (2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36, 42 คน แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 3 คน
- (3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 4 คน

นอกจากแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการและที่ปรึกษาได้ รวมกันไม่เกิน 5 คน



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 [แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546]

3.2.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การดำเนินกิจการภายในเขตพื้นที่ตนเอง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 มาตรา 45 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (7 ทวิ) บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามกฎหมาย (พ.ศ. 2541) ลงวันที่ 15 กันยายน 2541 คือ

- (1) จัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

- (2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) บำบัดน้ำเสีย
- (4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (5) วางผังเมือง
- (6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงตาม

กฎหมายว่าด้วยทางหลวง

- (7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ
- (8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด
- (9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี

ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- (12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ
- (13) สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับ

ราษฎร

- (14) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณูปการ
- (15) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค
- (16) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
- (17) ส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (18) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ
- (19) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ยังได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังต่อไปนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงาน ของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการหรือให้องค์กรปกครองส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(2) การดำเนินกิจการนอกเขตพื้นที่ตนเอง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 มาตรา 46 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) การดำเนินกิจการแทนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

อำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) การให้บริการแก่หน่วยงานอื่น ๆ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

(5) การให้ส่วนราชการหรือเอกชนกระทำการแทน

(5.1) กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายและค่าภาระต่าง ๆ ตามความเป็นจริงได้ตามอัตราและระยะเวลาที่เหมาะสม

(5.2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน โดยให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

3.2.2 เทศบาล (ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546)

3.2.2.1 โครงสร้าง

การจัดตั้งเปลี่ยนแปลงเขตหรือยุบเลิกเทศบาล ต้องกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย การจัดตั้งเทศบาลกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

(1) เทศบาลตำบล กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่าเทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล ดังนี้

(1.1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป

(1.2) ประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

(2) เทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองกฎหมายกำหนดไว้ 2 ลักษณะคือ

(2.1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด

(2.2) ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

(3) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่

(4) สหการ เทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปอาจร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า “สหการ” มีสภาพเป็นทบวงการเมือง เพื่อดำเนินกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ เทศบาลให้เกิดประโยชน์ยิ่ง มีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง การจัดตั้งหรือยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตามเกณฑ์ ดังนี้

(1) เทศบาลตำบล มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน

(2) เทศบาลเมือง มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน

(3) เทศบาลนคร มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน

ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลมาจากสมาชิกสภาเทศบาลเลือกกันเอง โดยเลือกประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน รองประธานสภาเทศบาล 1 คน

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินจำนวน ดังนี้

(1) เทศบาลตำบลแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

(2) เทศบาลเมืองแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

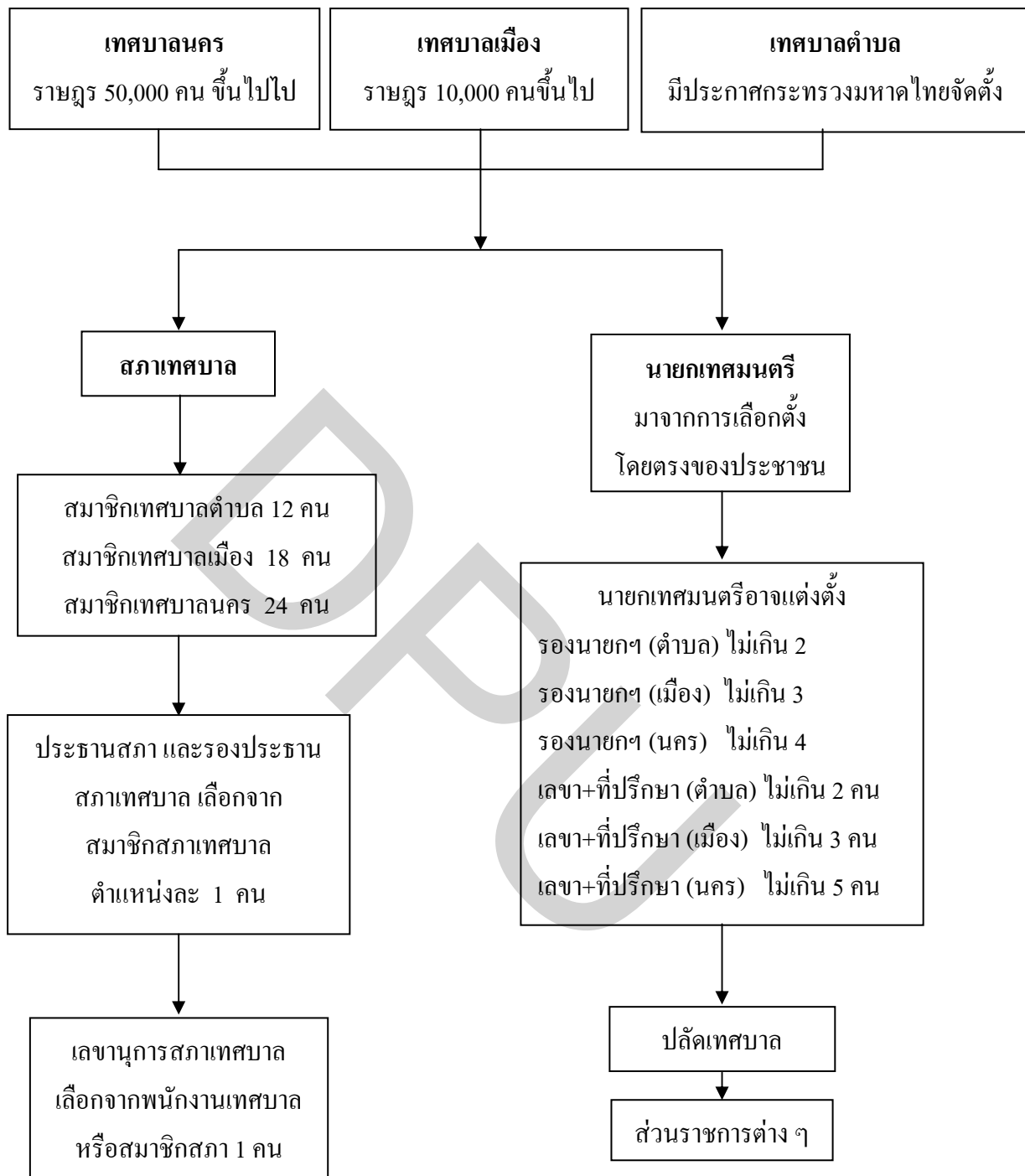
(3) เทศบาลนครแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นอกจากแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีแล้ว นายกเทศมนตรียังมีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการและที่ปรึกษาได้ รวมกันไม่เกินจำนวน ดังนี้

(1) เทศบาลตำบลแต่งตั้งได้รวมกันไม่เกิน 2 คน

(2) เทศบาลเมืองแต่งตั้งได้รวมกันไม่เกิน 3 คน

(3) เทศบาลนครแต่งตั้งได้รวมกันไม่เกิน 5 คน



ภาพที่ 3.2 โครงสร้างเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
[แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546]

3.2.2.2 หน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีหน้าที่ 2 ประเภท คือ หน้าที่ต้องทำและหน้าที่อาจจัดทำในเขตเทศบาล ซึ่งแตกต่างกันไปตามประเภทของเทศบาล

(1) หน้าที่ต้องทำ

ก. เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง

การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ข. เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำเช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1 – 9 และมีหน้าที่เพิ่มเติมอีกดังนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ และรักษาคนเจ็บไข้
- (4) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (5) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (6) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (7) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

ค. เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำเช่นเดียวกันกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1-9 และเทศบาลเมือง ตามข้อ 1 - 7 และมีหน้าที่เพิ่มเติมอีก ดังนี้

- (1) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (2) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

และสถานบริการอื่น

- (3) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ
- (4) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (5) จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (6) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (7) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

(2) หน้าที่อาจจัดทำ

ดังต่อไปนี้

ก. เทศบาลตำบล เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

ดังต่อไปนี้

ข. เทศบาลเมือง เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

(10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อน
หย่อนใจ

(11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อย
ของท้องถิ่น

(12) เทศพาณิชย์
ก. เทศบาลนคร เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ได้เช่นเดียวกับ
เทศบาลเมือง

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังได้กำหนดให้
เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของ
ตนเอง ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ
ท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

3.2.3.1 โครงสร้าง

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

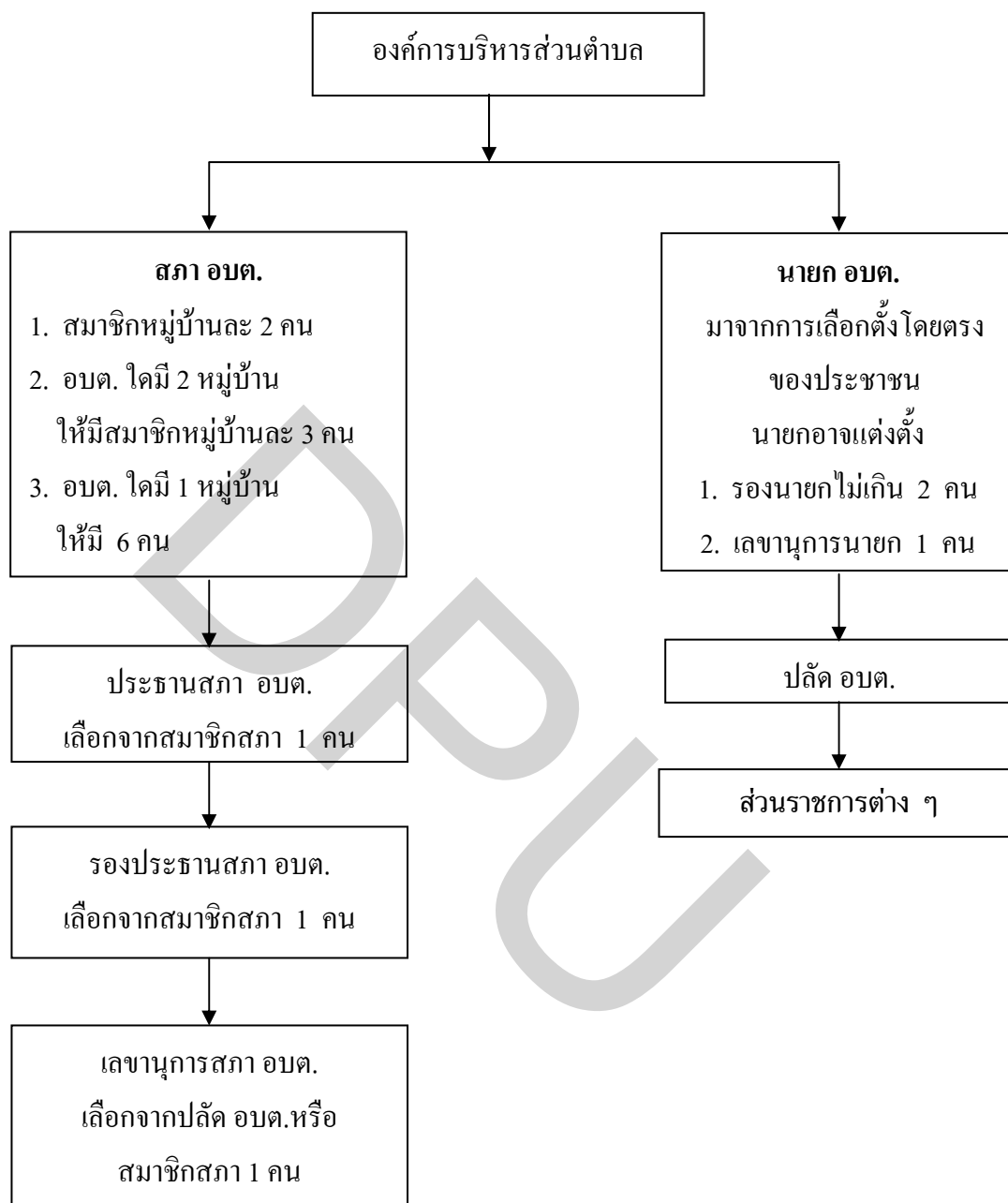
องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งมาจากรายการผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขต

องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีสองหมู่บ้าน ให้เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละสามคน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้หนึ่งคน



ภาพที่ 3.3 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 [แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546]

3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่ทั่วไป

พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ข. หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด

มูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (7) ค้ำจุนดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ

หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

ค. กิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำ

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

(12) การท่องเที่ยว

(13) การผังเมือง

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่นเดียวกับเทศบาล

3.2.4 เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

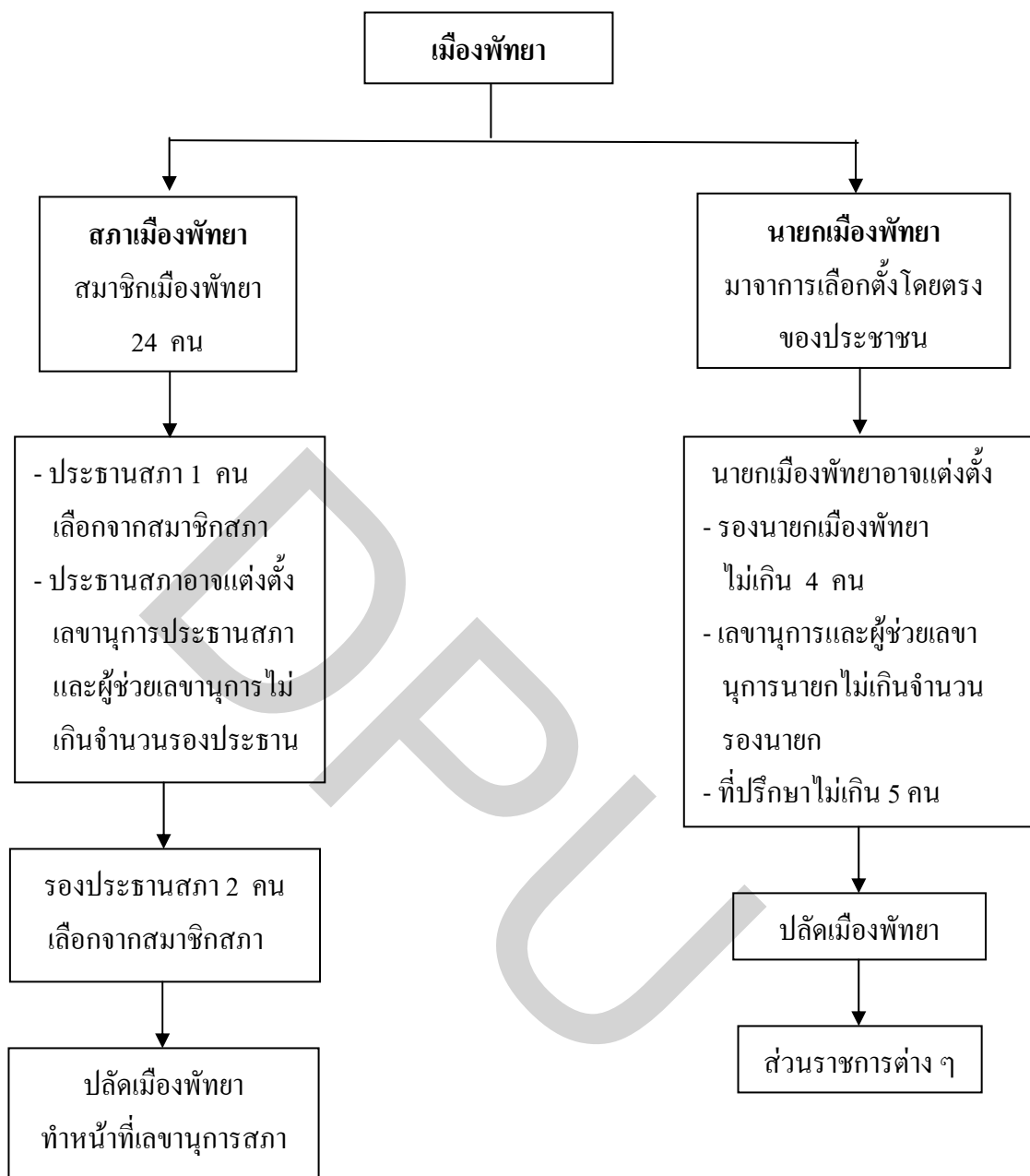
3.2.4.1 โครงสร้าง

เมืองพัทยาประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในเมืองที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวนยี่สิบสี่คนซึ่งเลือกตั้งมาจากรายการผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา อายุของสภาเมืองพัทยามีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

นายกเมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้นายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเมืองพัทยา เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการได้ไม่เกินสี่คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกเมืองพัทยาและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยาได้ไม่เกินจำนวนรองนายกเมืองพัทยา รวมทั้งอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาได้ไม่เกินห้าคน บุคคลซึ่งนายกเมืองพัทยาแต่งตั้งเป็นเลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษานายกเมืองพัทยาต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเมืองพัทยา



ภาพที่ 3.4 โครงสร้างเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

3.2.4.2 อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

ก. การดำเนินการกิจการภายในเขตพื้นที่ตนเอง

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร

โรงแรมสรรพและสถานบริการอื่น

- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอัน

ดีของท้องถิ่น

- (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือ

ของเมืองพัทยา

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังได้กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่นเดียวกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ข. การดำเนินการกิจการนอกเขตพื้นที่ตนเอง

เมืองพัทยาอาจดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยา เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตเมืองพัทยาหรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา

ค. การให้บริการแก่หน่วยงานอื่น ๆ

เมืองพัทยาอาจให้บริการแก่บุคคล หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีค่าตอบแทนได้เมื่อบริการนั้นโดยปกติเป็นบริการที่มีค่าตอบแทน

ง. การให้ส่วนราชการหรือเอกชนกระทำการแทน

กรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และลดภาระทางการเงินของเมืองพัทยา เมืองพัทยาโดยความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและรัฐมนตรีอาจมอบให้บุคคลอื่นหรือเข้าเข้าร่วมกับบุคคลอื่นกระทำการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ โดยให้ผู้กระทำการมีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนได้ตามอัตราที่ได้ทำความตกลงกับเมืองพัทยา

จ. สหการ

เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดตั้ง สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทำการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้

3.3. อำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

3.3.1. ประเทศฝรั่งเศส

3.3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น²³

ประเทศฝรั่งเศส มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นหลายฉบับ แต่ก็มี ความชัดเจนอยู่ในตัวของกฎหมายเองไม่ซ้ำซ้อนกัน ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 จะบัญญัติหลักทั่วไปและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้

(2) กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ฉบับลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 จะบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิและความเป็นอิสระของเทศบาล จังหวัด และภาค เอาไว้

(3) กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เช่น

- กฎหมายลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 1982 เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภา

เทศบาล

²³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. หน้า 31-33.

- กฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม และ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 เกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างเทศบาล จังหวัด ภาคและรัฐ

- กฎหมายลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และ 26 มกราคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับสถานะของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดทำประมวลกฎหมาย โดยวิธีการรวบรวมด้วยบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันและไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา ซึ่งเรียกกันในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสว่า “ la codification à droit constant ” ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2000 – 2003 ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 2000 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ ...การนำบัญญัติของกฎหมายทั้งหมดที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่จัดทำประมวลกฎหมายมารวบรวม และเรียบเรียงไว้ในประมวลกฎหมายตามเนื้อหาของเรื่อง การจัดทำประมวลกฎหมายดังกล่าว เป็นการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว เว้นแต่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงให้บทบัญญัติที่นำมารวบรวมมีความสอดคล้องกัน เพื่อจัดลำดับศักดิ์ของบทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้ถูกต้องและเพื่อให้ระบบกฎหมายมีเอกภาพ ” การจัดทำประมวลกฎหมายดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายในเรื่องหนึ่งในภาพรวม รวมทั้งทำให้ประชาชนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ขณะนี้ประเทศฝรั่งเศสได้มีประมวลกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว จำนวน 56 เรื่อง ซึ่งรวมถึงประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ²⁴

3.3.1.2 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ²⁵

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่สองรูปแบบคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล (Commune) จังหวัด (département) และภาค (région) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ใช้อยู่ในบางพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

²⁴ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย. การจัดทำประมวลกฎหมาย โดยวิธีการรวบรวมด้วยบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันและไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา (la codification a' droit constant) ของฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2548, จาก www.lawreform.go.th.

²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. หน้า 45-62.

ก. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีอยู่ 3 ประเภท คือ เทศบาล จังหวัด และภาค ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ

(1) **เทศบาล (commune)** เทศบาลนับได้ว่าเป็นองค์การกระจายอำนาจที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศฝรั่งเศส โดยในสมัยศตวรรษที่ 12 มีการรวมกลุ่มของประชาชน เรียกว่า commune ขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและชุมชน ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติครั้งใหญ่ ในปี ค.ศ. 1789 ก็เกิดกระแสการกระจายอำนาจขึ้น มีการออกกฎหมายลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1789 เกี่ยวกับการให้เทศบาล (commune) เป็นองค์การกระจายอำนาจ จากนั้นก็ได้มีการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่เทศบาลเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสจะมีเทศบาลจำนวนกว่า 36,000 แห่ง²⁶ โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาล (conseil municipal) และฝ่ายบริหารคือ นายกเทศมนตรี (maire)

(2) **จังหวัด (département)** จังหวัดเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการภายหลังการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 โดยกฎหมายลงวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1790 ต่อมาได้มีกฎหมายลงวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1838 จัดระบบจังหวัดใหม่โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล อำนาจหน้าที่ของจังหวัดถูกกำหนดในกฎหมายลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1871 ซึ่งกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) ซึ่งเป็นข้าราชการจากส่วนกลางทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด ต่อมาได้มีกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 โอนอำนาจดังกล่าวไปเป็นของประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีจังหวัดอยู่ 100 จังหวัด²⁷ โครงสร้างของจังหวัดประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด (conseil général) ประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และสำนักงานจังหวัด (bureau)

(3) **ภาค (région)** นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ฝ่ายบริหารของประเทศฝรั่งเศสพยายามที่จะจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าจังหวัด (département) ขึ้นมาเพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยใน ปี ค.ศ. 1969 นายพลเดอโกลล์ (le Général Charles de Gaulle) ได้ขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นมาเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่

²⁶ Paul Bernard Paris. (2001). **Introduction In Local Government in France.** p. 7.

²⁷ Ibid.

ออกเสียงไม่เห็นด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 รัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ได้จัดตั้ง “ภาค” ขึ้นมา โดยไม่ให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ให้มีสถานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (établissement public) มีหน้าที่พัฒนาการด้านเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในเขตภาค ดังนั้น จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 รัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม จึงได้จัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติไว้ในมาตรา 72 ว่า “... องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย” ดังนั้น ภาคจึงต้องมีสภาภาคที่มาจากการเลือกตั้ง

ปัจจุบันฝรั่งเศสประกอบด้วย 22 ภาค²⁸ แต่ละภาคประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร คือ สภาภาค (conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายสภา ประธานสภาภาค (président du conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

ข. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 แล้วในประเทศฝรั่งเศสยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งเกิดขึ้นมาด้วยเหตุผลหลายประการไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางประวัติศาสตร์ การเมือง หรือภูมิศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เมืองขนาดใหญ่ (les grandes villes) คือ เมือง Paris เมือง Lyon เมือง Marseille เกาะ Corse จังหวัดโพ้นทะเล (départements d' outre-mer หรือ DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (territoires d' outre-mer หรือ TOM)

3.3.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁹

ภายหลังจากที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ออกใช้บังคับ ได้มีการจัดทำกฎหมายอื่น ๆ ตามออกมาอีกหลายฉบับเพื่อให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นเต็มตามรูปแบบที่กฎหมายกลางกำหนด รัฐบัญญัติที่ 83-8 ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 และรัฐบัญญัติที่ 83-623 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นเพื่อถ่ายโอน (transferts) อำนาจหน้าที่จากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁸ Ibid.

²⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. หน้า 71-91.

การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากพิจารณาถึงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาก่อนปี ค.ศ. 1982 ก่อนที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจะใช้บังคับ จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดถึง “ภารกิจ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว เช่น กฎหมายจัดตั้งเทศบาลในปี ค.ศ. 1884 ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลไว้ว่า สามารถวางกฎเกณฑ์ในการบริหารกิจการทั่วไปของเทศบาล (les affaires de la commune) ได้ ซึ่งคำว่ากิจการของเทศบาลนั้นเป็นคำที่กว้างมากและรวมถึง ภารกิจหลาย ๆ ด้านที่พัฒนาขึ้นตามระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูปการปกครอง ท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 วรรคสอง ว่า ให้มีรัฐบัญญัติเพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม แบ่งออกเป็น 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษาและด้านอื่น ๆ นอกจากนี้ยังจะกล่าวถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินกิจการบางประการ

(1) อำนาจหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจ

โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจในเขตพื้นที่ของตน โดยสามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

(1.1) การให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจที่ประสบปัญหา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจ (enterprise) ที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจได้ใน รูปแบบต่าง ๆ เช่น ให้ยืมเงินโดยมีดอกเบี่ยต่ำหรือไม่มีดอกเบี่ย เชื้ออาคารหรือที่ดินจากเจ้าของกิจการแล้วนำกลับมาให้เช่าต่อ หรือให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่วิสาหกิจที่ประสบปัญหา รวมถึงการเป็นผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินของวิสาหกิจต่าง ๆ ด้วย

มาตรา 5 แห่งกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจไว้ว่า ในกรณีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในเขตเทศบาล เทศบาลสามารถให้ความช่วยเหลือโดยตรงหรือทางอ้อมต่อวิสาหกิจที่ประสบปัญหาเพื่อให้วิสาหกิจนั้น เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นได้ โดยการทำเป็นข้อตกลงร่วมกัน หลักดังกล่าวนี้นำมาใช้กับจังหวัดและภาคด้วย ต่อมาได้มีกฎหมาย ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1988 ห้ามเทศบาลเข้าไปดำเนินการดังกล่าว เว้นแต่เพื่อให้บริการสาธารณะดำรงอยู่ต่อไปได้ หากวิสาหกิจที่ตั้งอยู่ในเทศบาลประสบปัญหาเศรษฐกิจ

จังหวัดหรือภาคสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือได้โดยจะต้องปรึกษาหารือกับสภาเทศบาลที่วิสาหกิจนั้นตั้งอยู่ก่อน

สำหรับรูปแบบในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือนั้น กฎหมายมิได้กำหนดเอาไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ในบางกรณีอาจทำเป็นข้อตกลง (Convention) หรือทำเป็นสัญญาทางปกครอง (contrat administratif) ก็ได้ แต่การเข้าไปให้ความช่วยเหลือดังกล่าวต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 รวม 2 ประการ คือ ในประการแรก เพื่อปกป้องประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในจังหวัดและภาค และประการที่สอง คือ เพื่อให้วิสาหกิจที่ประสบปัญหานั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

(1.2) การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้วางหลักเกณฑ์ของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนทางด้านเศรษฐกิจไว้ โดยในส่วนของเทศบาลบัญญัติไว้ในมาตรา 5 และในส่วนของจังหวัดและภาคนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งกฎหมายลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1972 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982

หลักการให้ความช่วยเหลือเอกชนทางด้านเศรษฐกิจนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 คือ “...ในกรณีที่การแทรกแซง (intervention) จะทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ เทศบาลสามารถทำข้อตกลงกับภาคเอกชนเพื่อให้ความช่วยเหลือทางตรงและทางอ้อมได้ ” สำหรับในส่วนของจังหวัดและภาคก็อาศัยหลักเกี่ยวกับเทศบาล โดยจะต้องปรึกษาหารือกับสภาเทศบาลหรือสภาจังหวัดที่เกี่ยวข้องก่อน

การให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนทางด้านเศรษฐกิจมีสองวิธีการด้วยกัน คือการให้ความช่วยเหลือทางตรงและการให้ความช่วยเหลือทางอ้อม

(1.2.1) การให้ความช่วยเหลือทางตรง (les aides directes) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนได้หลายกรณี เช่น สภาภาค (conseil régional) สามารถยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมในการก่อตั้งกิจการ (les primes à la création d'entreprise) บางประเภทภายใต้เงื่อนไขบางประการ โดยกิจการดังกล่าวต้องมีการจ้างงานจำนวนมากพอควร เป็นต้น หรืออาจเป็นการให้ความช่วยเหลือทางตรงในรูปแบบอื่น เช่น การให้ยืมเงิน (prête) การออกเงินล่วงหน้า (avance) เช่น การปรับปรุงอัตราดอกเบี้ย (benefications d'intérêts) เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นการให้ความช่วยเหลือทางตรงแก่ภาคเอกชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทางที่ดีขึ้น

(1.2.2) การให้ความช่วยเหลือทางอ้อม (les aides indirectes) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือทางอ้อมแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจได้หลายกรณี โดยอาจเป็นการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ เช่น ให้เช่าสังหาริมทรัพย์เพื่อทำอุตสาหกรรม (les bâtiments industriels) ในราคาถูก การยกเว้นภาษีประกอบวิชาชีพ (taxe professionnelle) เป็นระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 1465 แห่งประมวลกฎหมายภาษีอากร (code général des impôts) หรือการเข้าไปเป็นผู้รับประกันการกู้ยืมเงินของภาคเอกชน เป็นต้น

(2) อำนาจหน้าที่ในด้านการศึกษา

กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1985 เป็นกฎหมายหลักที่กล่าวถึงระบบการจัดการศึกษาทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับนี้แล้วก็ยังมีบางส่วนของกฎหมายลงวันที่ 9 มกราคม และ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1986 รัฐกฤษฎีกาต่าง ๆ กฎกระทรวง หนังสือเวียน รวมทั้งคำพิพากษาศาลปกครองในบางกรณีก็นับได้ว่าเป็นส่วนสำคัญในการจัดระบบการศึกษาของฝรั่งเศส

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและการจัดการศึกษาสาขาวิชาชีพต่าง ๆ

(2.1) การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา (la répartition des compétences en matière d'enseignement) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษามีอยู่ด้วยกัน 4 ระดับ คือ รัฐ เทศบาล จังหวัด และภาค

(2.1.1) บทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา สามารถแยกพิจารณาได้ 3 ประการด้วยกัน คือ

(2.1.1.1) ภารกิจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในอารัมภบท (préambule) ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้การยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาไว้ว่า "...ชาติขอให้หลักประกันแก่เด็กและผู้ใหญ่อ่างเสมอภาคกันในการเข้ารับการศึกษาอบรม วิชาชีพและวัฒนธรรม การจัดการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่เกี่ยวกับการศึกษาทางศาสนาและเป็นการศึกษาแบบให้เปล่าทุกระดับเป็นหน้าที่ของรัฐ..."

แม้อารัมภบทของรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การจัดการศึกษาทุกระดับเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่ต่อมาได้มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ โดยรัฐยังรับผิดชอบในหลาย ๆ เรื่องอยู่ เช่น การจัดโครงสร้างสถานศึกษา การฝึกหัดผู้สอน การจ่ายค่าตอบแทนผู้สอนทั้งในส่วนตัวเงินเดือนและ

บำเหน็จบำนาญ ค่าใช้จ่ายบางประการที่เกิดจากเทคนิคใหม่ ๆ ดังที่ปรากฏในรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 เช่น การแนะนำเทคนิคใหม่ ๆ การซื้ออุปกรณ์ในการสอนแบบใหม่ เป็นต้น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเรียนการสอน การกีฬา การสันตนาการต่าง ๆ ซึ่งจัดโดยสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

(2.1.1.2) การศึกษาขั้นสูง รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับสูง (l'enseignement supérieur) และการค้นคว้าวิจัย (la recherche) ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งต่อมามีการแก้ไขโดยเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของสถาบันการศึกษาระดับสูงกว่า รัฐจะต้องปรึกษาหารือทางด้านผังเมืองและสิ่งแวดล้อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจะใช้เป็นที่ตั้งของสถานศึกษาระดับสูงก่อน นอกจากนี้รัฐยังรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับสูงของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ ภาค (région) เข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการจัดการศึกษาระดับสูง โครงการ U3M ซึ่งเป็นโครงการร่วมกันระหว่างรัฐกับภาคเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับสูงในช่วงปี ค.ศ. 2000-2006 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภาระทางการเงินร่วมกับรัฐในการจัดการศึกษาระดับสูงด้วย

(2.1.1.3) การวิจัย (la recherche) เดิมในส่วนตัวเกี่ยวกับการค้นคว้า วิจัยนั้น รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการโดยมีองค์กรรับผิดชอบ คือ สภาวิจัยแห่งชาติ (CNRS) แต่ต่อมาเมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 มาตรา 59-2 ได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างไปยังภาค ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม พัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ ต่อมากฎหมายลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1985 เกี่ยวกับการวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยีก็ได้กำหนดให้ภาครับผิดชอบในการจัดให้มีการพัฒนาและเพิ่มพูนเทคโนโลยีต่าง ๆ ด้วยการวิจัย

(2.1.2) บทบาทของเทศบาลในการจัดการศึกษา เทศบาล (commune) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับต้น (primaire) อันได้แก่ การศึกษาระดับอนุบาล (écoles maternelles) และระดับชั้นประถมศึกษา (écoles élémentaires) โดยเทศบาลสามารถจัดตั้งโรงเรียนได้โดยได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนรัฐ (représentant de l'Etat) ที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด นอกจากนี้เทศบาลยังมีบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อีกด้วยตามที่ได้ตกลงกันเป็นกรณี ๆ ไป

(2.1.3) บทบาทของจังหวัดในการจัดการศึกษา จังหวัด (département) รับผิดชอบในการก่อสร้าง ซ่อมแซม จัดหาวัสดุอุปกรณ์และบริหาร โรงเรียนมัธยมต้น (collège) ภายใต้แผนงานที่จัดทำโดยสภาภาค นอกจากนี้แล้วจังหวัดยังรับผิดชอบการจัดให้มีรถรับส่งนักเรียน (transport scolaire) รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในด้านการลงทุนแก่สถานศึกษาเอกชน ระดับปลาย (secondaires) ซึ่งแตกต่างจากกรณีเทศบาลที่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือในด้านการลงทุนแก่สถานศึกษาเอกชนได้

(2.1.4) บทบาทของภาคในการจัดการศึกษา ภาค (région) รับผิดชอบในการก่อสร้าง ซ่อมแซม จัดหาวัสดุอุปกรณ์และบริหาร โรงเรียนมัธยมปลาย (lycée) และสถานศึกษาพิเศษ (établissements d' éducation spéciale) ต่าง ๆ เช่น โรงเรียนเกษตร (lycée agricole) ยกเว้นค่าใช้จ่ายบุคลากรและค่าใช้จ่ายของผู้สอนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ

ในส่วนของโรงเรียนมัธยมปลายเอกชนนั้น ภาคสามารถให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมปลายเอกชนได้ภายใต้ข้อตกลงที่ทำไว้ร่วมกัน

(2.2) บทบาทของภาคในสถานศึกษาสายวิชาชีพ เดิมรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการฝึกฝนวิชาชีพให้แก่บุคคลประเภทต่างๆ เช่น นักโทษ ผู้อพยพ คนพิการ โดยใช้งบประมาณของรัฐและดำเนินการภายใต้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่รับผิดชอบ ต่อมากฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ได้มอบหมายหน้าที่ในการจัดให้มีสถานศึกษาพิเศษเพื่อฝึกอาชีพ (formation professionnelle et d' apprentissage) ให้แก่ภาค (région) ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 82 - 1 และมาตรา 83 แห่งกฎหมายดังกล่าว โดยรัฐจะรับภาระค่าใช้จ่ายบางส่วนโดยใช้งบประมาณของประเทศ

(3) อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่หลักทั้งสองประการ คือ อำนาจหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจ และการศึกษา แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการ ดังต่อไปนี้

(3.1) อำนาจหน้าที่ในด้านสิ่งแวดล้อม เดิมสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบในการดูแลรักษา โดยกฎหมายลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ได้บัญญัติไว้ในมาตราแรกว่า การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นหน้าที่ของรัฐและประชาชนทุกคน ต่อมากฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ได้รับรองไว้อีกว่า การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของเทศบาล จังหวัด และภาคที่จะต้องร่วมมือกับรัฐในการดำเนินการ ในขณะที่มาตรา 110 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง (code de l' urbanisme) ได้บัญญัติไว้ว่า แผ่นดินฝรั่งเศสเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของคนในชาติ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีหน้าที่รับผิดชอบบำรุงรักษา นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่องออกมาเพื่อวางหลักเกณฑ์ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบางประเภท เช่น กฎหมายลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1992 เกี่ยวกับน้ำ กฎหมายลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1995 เกี่ยวกับภูเขา กฎหมายเกี่ยวกับชายฝั่งทะเล อากาศ การสร้างอ่างเก็บน้ำ สวนสาธารณะ หรือกฎหมายควบคุมการล่าสัตว์ เป็นต้น

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนับว่ามีบทบาทสำคัญในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(3.1.1) **เทศบาล** เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีน้ำประปาและการรักษาความสะอาด (assainissement) การเก็บขยะมูลฝอย และดูแลรักษาที่สาธารณะในเขตเทศบาล นอกจากนี้เทศบาลยังได้รับมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นอีกหลายประการ จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เช่น กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหรือการปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินทางท่องเที่ยวภายในเขตจังหวัด (des plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée) เป็นต้น

(3.1.2) **จังหวัด** กฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 ให้จังหวัดรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำแผนให้ความช่วยเหลือทางด้านวัสดุอุปกรณ์ แก่พื้นที่ชนบท (espace rural) ซึ่งจังหวัดจะต้องร่วมมือกับเทศบาลในการดำเนินการปรับปรุงพื้นที่เหล่านั้นให้สามารถนำมาทำประโยชน์ได้ นอกจากนี้หน้าที่ดังกล่าวแล้ว จังหวัดยังรับผิดชอบในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกหลายกรณี เช่น ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ของตน ป้องกันและดูแลรักษาสถานที่ธรรมชาติต่าง ๆ ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยว จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินทางท่องเที่ยวภายในเขตจังหวัด ดับเพลิงและให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ เช่น วาดภัย อุทกภัย เป็นต้น

(3.1.3) **ภาค** ภาคนับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบเรื่องการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใกล้ชิดกับรัฐมากที่สุด เนื่องจากทุกภาคจะต้องทำแผนพัฒนาภาคร่วมกับรัฐอยู่แล้ว และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาภาค

ภาคสามารถจัดตั้งอุทยาน (Parcs naturels) ได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 - 4 แห่งกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 นอกจากนี้ก็ยังมีหน้าที่รักษาและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น รวมทั้งการต่อต้านมลพิษทางอากาศและทางเสียงด้วย

(3.2) อำนาจหน้าที่ในด้านการผังเมือง ที่พักอาศัย และทางสัญจร สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(3.2.1) เทศบาล มาตรา 122 - 1 - 1 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง (code de l'urbanisme) ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดทำแผนแม่บทด้านการผังเมือง (les schemas directeurs) สำหรับแต่ละเทศบาล แผนแม่บทดังกล่าวเมื่อได้ผ่านการปรึกษาหารือกับสภาจังหวัด สภาภาค และดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว สามารถประกาศใช้ได้ โดยผู้ว่าการจังหวัด (préfet) เป็นผู้ลงนามประกาศใช้ และนอกจากนี้ เทศบาลยังมีอำนาจในการจัดทำแผนการถือครองที่ดิน (plan d'occupation des sols หรือ POS) อีกด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 123-3 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง

ส่วนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทางสัญจร (voirie) นั้น เป็นหน้าที่ของบุคคลหลายคน กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดูแลรักษาทางหลวงแผ่นดิน (les routes nationales) ประธานสภาจังหวัดมีหน้าที่ดูแลรักษาทางหลวงจังหวัด (les routes départementales) นายกเทศมนตรี มีหน้าที่ดูแลรักษาทางหลวงในเขตเทศบาล (les voies communales) และในทางเขตชนบท (les chemins ruraux) โดยกฎหมายลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และรัฐกฤษฎีกาวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความร่วมมือของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลทางสัญจรต่างๆ ที่กล่าวมานี้ไว้ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการจัดการจราจร (circulation) นั้น นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้รับผิดชอบการจราจรในเขตชุมชน (à l'intérieur des agglomérations) ของเทศบาล ยกเว้นในเขตจราจรหนาแน่น (à grande circulation) ที่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) ส่วนประธานสภาภาคจะรับผิดชอบดูแลการจราจรในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตชุมชน (hors agglomérations)

ในเรื่องที่พักอาศัย (logement) นั้น มาตรา 76 แห่งกฎหมาย ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้เทศบาล จังหวัด และภาค จัดทำแผนพัฒนาที่พักอาศัย (programme local de l'habitat) ร่วมกับวิสาหกิจอื่น (établissements) เพื่อเป็นธุระดูแลและจัดให้คนในเขตพื้นที่ของตน ได้มีที่พักอาศัย โดยเทศบาลสามารถให้วิสาหกิจนั้นกู้ยืมเงินเพื่อจัดสร้างที่พักอาศัยได้

(3.2.2) จังหวัด นับแต่ปี ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา การก่อสร้างและการดูแลรักษาถนน (voirie) ในเขตจังหวัดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่จะดำเนินการ เช่นเดียวกับที่สภาจังหวัดมีอำนาจดำเนินการในเรื่องการจัดให้มีที่พักอาศัย (habitat) โดยจะต้องปรึกษาหารือกับเทศบาลและภาคที่เขตจังหวัดนั้นตั้งอยู่ด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับการผังเมืองนั้น จังหวัดสามารถเข้าไปร่วมในการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน (POS) และแผนแม่บทด้านการผังเมืองของเทศบาลได้ นอกจากนี้ มาตรา 142-1

แห่งประมวลกฎหมายผังเมืองยังได้มอบอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่สีเขียว (espaces verts) ได้แก่ จังหวัดด้วย

(3.2.3) ภาค ภาครับผิดชอบในเรื่องใหญ่ร่วมกับรัฐ เช่น การพัฒนาชุมชน วัสดุก่อสร้างอาคาร หรือการพลังงาน เป็นต้น สามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน (POS) และแผนแม่บทด้านการผังเมืองของเทศบาล รวมทั้งดูแลสิ่งแวดล้อมและสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตพื้นที่ของตนด้วย

(3.3) อำนาจหน้าที่ในด้านการขนส่ง มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง (transports) เช่น กฎหมายลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 กำหนดให้รัฐทำความตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายด้านการขนส่งร่วมกันหรือกฎหมายกลาง เกี่ยวกับการกระจายอำนาจกำหนดให้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการขนส่งนักเรียนในเขตจังหวัด เป็นต้น ซึ่งจะกล่าวถึงการขนส่งแต่ละประเภท ดังนี้

(3.3.1) การขนส่งทางบก ได้แก่ การขนส่งทางบกในเขตเมืองนอกเขตเมือง และการขนส่งนักเรียน

การขนส่งทางบกในเขตเมือง (transports urbains de voyageurs) นั้น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการขนส่งภายใน (la loi d'orientation des transports intérieurs) ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 และกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้เป็นอำนาจเทศบาลในการที่จะดำเนินการจัดให้มีด้วยวิธีสหการ โดยการจัดตั้งองค์การขึ้นมาดำเนินการ (régie) หรือโดยการให้สัมปทานบริการสาธารณะ (concession) ส่วนการขนส่งทางบกนอกเขตเมือง (transports routiers non urbains de voyageurs) นั้น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการขนส่งภายใน ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 29 ให้จังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดให้มีและการดำเนินการขนส่งทางบกนอกเขตเมือง โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเทศบาลที่เกี่ยวข้องด้วย และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งนักเรียนนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ให้จังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดให้มีและดำเนินการกิจการรถรับส่งนักเรียน

(3.3.2) การขนส่งทางรถไฟ มาตรา 22-1 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการขนส่งภายใน บัญญัติไว้ว่า เป็นหน้าที่ของสภากาที่จะดำเนินการจัดให้มีการกำหนดโครงสร้างและเครือข่ายของการขนส่งทางรถไฟที่เป็นประโยชน์ต่อภาคไว้ในแผนพัฒนาภาคด้วยการขนส่ง (plan régional des transports) โดยจะต้องปรึกษาหารือกับสภาจังหวัดและเจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการขนส่งในเขตภาค รวมทั้งจะต้องทำสัญญากับรถไฟ

แห่งประเทศไทย (SNCF) ในการจัดให้มีการขนส่งทางรถไฟในเขตภาคโดยภาคจะสนับสนุนการเงินในการก่อสร้างต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรางหรือสถานี

(3.3.3) การขนส่งทางน้ำ มาตรา 5 - 1 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้ภาคมีหน้าที่จัดให้มีคลอง (canaux) และท่าเรือขนาดเล็ก (port fluviaux) รวมทั้งจัดให้มีระบบการเดินเรือ (voies navigables) ภายในเขตคลองและท่าเรือดังกล่าวด้วย ส่วนท่าเรือทางทะเล (ports maritimes) นั้น กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้ถ่ายโอนความรับผิดชอบของรัฐในเรื่องท่าเรือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้เทศบาลรับผิดชอบในท่าเรือขนาดเล็ก (ports de plaisance) ที่ไม่เกี่ยวกับธุรกิจ ส่วนจังหวัดจะรับผิดชอบท่าเรือพาณิชย์ (ports de commerce) และท่าเรือหาปลา (ports de pêche) ส่วนท่าเรือขนาดใหญ่รวมทั้งท่าเรือทางทะเลยังอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1983

(3.4) อำนาจหน้าที่ในด้านสุขอนามัยและสังคม อำนาจหน้าที่ด้านสุขอนามัย (sanitaire) และการช่วยเหลือทางสังคม (aide social) นั้น เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะรับผิดชอบดำเนินการ ตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือผู้พิการหรือการต่อต้านการดื่มสุรา เสพยาเสพติด หรือกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะ (hygiène) ต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามเทศบาลและจังหวัดก็เข้ามา มีบทบาทในเรื่องดังกล่าวด้วย ส่วนภาคนั้นไม่มีบทบาทในเรื่องสุขอนามัยและการช่วยเหลือสังคมเลย

จังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องงบประมาณด้านสุขอนามัยและสังคม ซึ่งโดยปกติแล้วงบประมาณในเรื่องดังกล่าวจะมีจำนวน 2 ใน 3 ของงบประมาณจังหวัด โดยสภาจังหวัดจะเป็นผู้วางระเบียบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคม (le règlement départemental d' aid sociale) รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบเรื่องสวัสดิการสังคม (services sociaux) และการแพทย์ (médico-sociaux) ด้วย สวัสดิการต่างๆ ที่จังหวัดรับผิดชอบ ได้แก่ สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล ณ ภูมิลำเนา (aide médicale à domicile) สถานพยาบาล การให้ความช่วยเหลือเด็ก ครอบครัว คนสูงอายุ คนพิการ ส่วนสุขอนามัยต่างๆ ที่จังหวัดรับผิดชอบจะ ได้แก่ การป้องกันโรคต่างๆ ทั้งที่เป็นโรคติดต่อและโรคร้ายแรง เช่น มะเร็ง เป็นต้น รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือคนจนหรือคนตกงานในเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ส่วนเทศบาลนั้น มาตรา 93 แห่งกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1982 ได้ถ่ายโอนอำนาจบางประการจากรัฐไปยังเทศบาล โดยกำหนดให้เทศบาลรับผิดชอบด้านงบประมาณในด้านสุขอนามัยและสังคมในเขตพื้นที่ของตนในส่วนที่เกี่ยวกับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคติดต่อ กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะ (des règles d'hygiène) จัดให้มีสถานดูแลเด็กเล็ก โรงเรียนนักเรียน รวมทั้งช่วยเหลือค่าเล่าเรียนของโรงเรียนเทศบาลต่างๆ สร้างและดูแลสถานพักผ่อนหย่อนใจต่างๆ เป็นต้น

(3.5) อำนาจหน้าที่ในด้านวัฒนธรรม กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้ถ่ายโอนภารกิจทางด้านวัฒนธรรมบางอย่างที่รับผิดชอบโดยรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

(3.5.1) หอจดหมายเหตุ มาตรา 66-1 และมาตรา 67 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ ภาค จังหวัด และเทศบาล เข้ารับผิดชอบดูแลข้อมูล (archives) ในเขตพื้นที่ของตน ทั้งที่เป็นข้อมูลของรัฐที่มาจากส่วนกลาง เช่น งานทะเบียนต่าง ๆ และข้อมูลเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน

(3.5.2) ห้องสมุด มาตรา 61 แห่งกฎหมาย ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และมาตรา 61 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1986 กำหนดให้เทศบาลจัดให้มีห้องสมุดเทศบาล (les bibliothèques municipales) และให้ความสนับสนุนทางการเงิน

(3.5.3) การสอนศิลปะ มาตรา 63 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 บัญญัติให้สถานศึกษาสาธารณะด้านดนตรีและนาฏศิลป์อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ ภาค จังหวัด และเทศบาล โดยรัฐจะเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในเรื่องการรับรองสถานศึกษา รับผิดชอบผู้สอน และกำกับ ดูแลการดำเนินงานของสถานศึกษานั้น

(3.5.4) พิพิธภัณฑสถาน มาตรา 62-1 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบสามารถจัดให้มีพิพิธภัณฑสถานในพื้นที่ของตนได้ โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมการจัดระบบ ส่วนผู้ดูแลพิพิธภัณฑสถานจะเป็นคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

(4) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลาย ๆ กรณี เช่น การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ การให้การสนับสนุนทางการเงิน ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ เป็นต้น

ในระดับเทศบาลมีการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีรูปแบบของความร่วมมืออยู่ 4 รูปแบบ คือ สหการ (syndicats) แคว้น (district) ประชาคมเมือง (communauté urbaine) และประชาคมของเทศบาล (communauté de commune)

(4.1) สหการ (syndicat) สหการเป็นการรวมกลุ่มกันของเทศบาล (commune) ตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประการในเขต

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมกลุ่มกัน

สหการมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับ เทศบาล ค.ศ. 1890 ได้กำหนดให้เทศบาลสามารถร่วมมือกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น การเก็บขยะ การจ่ายน้ำ การจัดตั้งและดำเนินงานสถานีบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น สหการ มีสองรูปแบบ คือ สหการที่ตั้งขึ้นมาทำบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว (syndicats intercommunaux à vocation unique หรือ SIVU) และสหการที่ตั้งขึ้นมาทำบริการสาธารณะหลายอย่าง (syndicats intercommunaux à vocation multiple หรือ SIVM) นอกจากสหการจะประกอบด้วยหลายเทศบาลได้แล้ว สหการยังอาจประกอบด้วยสหการหลาย ๆ แห่งรวมกัน หรือสหการไปรวมกลุ่มกับจังหวัดหรือภาคก็ได้ ซึ่งเรียกว่า สหการผสม (syndicat mixte) ลักษณะสำคัญของโครงสร้างการดำเนินงานของสหการ คือ ทุกเทศบาลที่เข้าร่วมในสหการจะต้องมีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการบริหารสหการ (comité du syndicat de communes) ในจำนวนเท่า ๆ กัน คือ เทศบาลละ 2 คน สหการจะประชุมกันอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน ประธานสหการได้รับเลือกจากบรรดากฎหมายการบริหารสหการ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสหการมาจากเทศบาลทุกแห่งที่ เข้าร่วมเป็นสหการ

(4.2) แคว้น (district) จัดตั้งขึ้นโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1989 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เทศบาลในเขตชุมชนเมือง (agglomération urbaine) ที่เจริญแล้วรวมตัวกับเทศบาลในเขตชนบท (zone rurale)

แคว้นจัดตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet du département) มีลักษณะสำคัญ ที่แตกต่างจากสหการหลายประการ กล่าวคือ แม้แคว้นจะมีสภา (conseil du district) ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของเทศบาลที่รวมตัวกันเป็นแคว้น แต่จำนวนสมาชิกก็จะไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของแคว้นส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยแคว้นจะได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการในหลาย ๆ กิจกรรม เช่น รับผิดชอบเกี่ยวกับที่พักอาศัย (logement) หรือระบบดับเพลิง เป็นต้น ข้อแตกต่างที่สำคัญ อีกประการหนึ่ง คือ แคว้นสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง รวมทั้งสามารถเก็บค่าบริการจากบริการสาธารณะที่แคว้นเป็นผู้จัดทำด้วย

(4.3) ประชาคมเมือง (communauté urbaine) กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1996 ได้จัดตั้งประชาคมเมืองขึ้นเพื่อจัดการกิจการของชุมชนขนาดใหญ่ (grandes agglomérations) ซึ่งชุมชนเหล่านั้นไม่สามารถรวมกลุ่มกันเป็นสหการหรือแคว้นได้ โดยกฎหมายได้กำหนดให้เมืองใหญ่ ๆ 4 เมือง คือ Bordeaux, Lille, Lyon และ Strasbourg ต้องรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่น ๆ เป็นประชาคมเมือง และนอกจากนี้ กฎหมายก็ยังเปิดโอกาสให้เทศบาลอื่น ๆ

สามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมเมืองได้ ซึ่งก็ทำให้เกิดประชาคมเมืองอีก 5 แห่ง คือ Cherbourg, Dunkerque, Le Mans, Montceau-Les-Mines และ Le Creusot et Brest ประชาคมเมืองมีอำนาจหน้าที่ได้รับมอบหมายโดยผลของกฎหมาย คือ การขนส่งมวลชน น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย กำจัดขยะมูลฝอย การจัดระบบการศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษา อำนาจหน้าที่ในด้านผังเมืองเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ประชาคมเมืองยังอาจดำเนินกิจการอื่นตามที่เทศบาลสมาชิกมอบหมายให้ทำก็ได้ สำหรับการบริหารงานประชาคมเมืองนั้น ประชาคมเมืองบริหารงานโดยสภาและฝ่ายบริหาร โดยสภา (conseil de communauté) ประกอบด้วย ตัวแทนของเทศบาล มีจำนวนระหว่าง 50 ถึง 155 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล ส่วนประธานสภาได้รับเลือกโดยสภาจากบรรดาสมาชิกสภา

ประชาคมเมืองมีรายได้จากการเก็บภาษีจากประชาชนที่อยู่ในเขตประชาคมเมืองดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ที่ให้ประชาคมเมืองสามารถเรียกเก็บภาษีประกอบวิชาชีพ (le taxe professionnelle) แทนที่เทศบาลที่เป็นสมาชิกของประชาคมเมืองได้ และนอกจากนี้แล้ว ประชาคมเมืองยังมีรายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดินอีกด้วย

(4.4) ประชาคมของเทศบาล (communauté de commune) ประชาคมเทศบาลได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 โดยกฎหมายกำหนดให้เทศบาลในเขตชนบท (rural) สามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมของเทศบาลได้ ประชาคมของเทศบาลบริหารงานโดยสภา (conseil de communauté) และประธานสภา (président) โดยสมาชิกสภามาจากสมาชิกสภาของเทศบาลที่เข้าร่วมเป็นประชาคมโดยมีจำนวนที่ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเทศบาล ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าอย่างน้อยต้องมีตัวแทนจากเทศบาลแห่งละ 1 คน ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของประชาคมและห้ามเทศบาลแต่ละแห่งมีตัวแทนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภา ประชาคม ส่วนประธานสภาจะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของประชาคม ประชาคมของเทศบาลมีหน้าที่ ที่จะจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่เป็นสมาชิกทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่อื่นๆ อีก เช่น ดูแลรักษาสีงแวดล้อมรับผิดชอบนโยบายด้านที่พักอาศัยดูแลรักษาและก่อสร้างทาง รวมทั้งก่อสร้างและดูแลรักษาสนามกีฬา สถานศึกษา ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจอย่างกว้างแก่ประชาคมเทศบาลที่จะมีอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้หลายประเภท ส่วนรายได้ของประชาคมของเทศบาลนั้นมาจากภาษีประกอบวิชาชีพของประชากรในเขตเทศบาลทุกแห่งที่รวมกันเป็นประชาคมของเทศบาล

3.3.1.4 การแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส รูปแบบทั่วไปมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาล จังหวัดและภาคหรือมณฑล เทศบาลเป็นท้องถิ่นที่เล็กที่สุดทำหน้าที่ให้บริการขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ของตนเอง จังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลและดำเนินการในภารกิจภาพรวมของจังหวัด และภารกิจซึ่งเชื่อมต่อระหว่างหลายพื้นที่ ส่วนภาคหรือมณฑลเป็นหน่วยงานบริหารท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดของฝรั่งเศส มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการพัฒนา ซึ่งเป็นกิจการหรือโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้ (โปรดดูตารางที่ 3)

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส มีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดที่เรียกว่า “หลักความสามารถทั่วไป” (General Competence) หรือ “การบริหารปกครองโดยอิสระ” (Free Administration) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการบริหารจัดการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตของตนเอง³⁰ โดยได้ให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง และความเป็นอิสระในความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งมีนัยสำคัญสองประการ คือ ประการแรกในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ใด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะเข้าไปแทรกแซงในอำนาจหน้าที่นั้นไม่ได้เลย ประการที่สอง ไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่แตกต่างกันก็ห้ามมิให้มีการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง³¹

³⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. หน้า 121.

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. หน้า 168.

ตารางที่ 3.1 การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

| เทศบาล | จังหวัด | ภาค |
|---|---|---|
| สวัสดิการสังคม | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - จัดทำแฟ้มประวัติด้านสวัสดิการสังคมภายในชุมชน เพื่อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ - ทำความตกลงกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำภารกิจบางด้านแทน | <ul style="list-style-type: none"> - เป็นหน่วยงานหลักด้านการส่งเสริมสวัสดิการสังคม เช่น ให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล, งานบริการสังคมแก่เยาวชน, ครอบครัว, คนพิการ และผู้สูงอายุ | (ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้) |
| การสาธารณสุข | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งและสนับสนุนทางการเงินแก่หน่วยงานด้านสุขอนามัยและป้องกันโรคติดต่อ | <ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมสุขภาพของเยาวชนและครอบครัว - สนับสนุนงานป้องกันและรักษาโรคร้ายแรง | (ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้) |
| การเคหะ | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - ปกป้องผู้ยากไร้ในด้านที่อยู่อาศัย - วางแผนและดำเนินการด้านการเคหะภายในชุมชน | <ul style="list-style-type: none"> - ให้คำปรึกษาและสนับสนุนทางการเงิน - จัดตั้งคณะกรรมการด้านการเคหะเพื่อดูแลงานด้านนี้ โดยร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ | <ul style="list-style-type: none"> - วางแผนและจัดลำดับความสำคัญในการส่งเสริมงานด้านนี้ร่วมกับจังหวัด - ร่วมมือกับหน่วยงานส่วนกลางเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยและส่งเสริมคุณภาพชีวิต |
| การศึกษา | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาระดับอนุบาลและประถม ศึกษา (สถานที่, สนับสนุน การเงิน,ก่อสร้างอาคาร , อุปกรณ์การเรียน และการบำรุงรักษา) - การปรับชั่วโมงเรียน และเพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร | <ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น - เพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร - จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ,ดนตรี,การละคร | <ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย - จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| เทศบาล | จังหวัด | ภาค |
|---|---|--|
| - จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้การสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ,ดนตรี,การละคร | | |
| การศึกษาสายวิชาชีพ | | |
| (ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้) | - ให้คำปรึกษาผ่านคณะกรรมการการศึกษาวิชาชีพของจังหวัด | - เป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาสายวิชาชีพพิเศษต่างๆ และการฝึกฝนอาชีพ |
| การวัฒนธรรม | | |
| - จัดตั้งและสนับสนุนห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ชุมชน - จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ | - จัดตั้งและสนับสนุนพิพิธภัณฑ์ของจังหวัด - จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ | - จัดตั้งและสนับสนุนพิพิธภัณฑ์ของภาค - จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ |
| การวางแผน | | |
| - ร่วมจัดทำ และพิจารณากฎบัตรขององค์กรความร่วมมือ | - ให้คำแนะนำแก่ภาคด้านการวางแผนระดับภาค | - มีส่วนร่วมในการกำหนดและนำเอานโยบายระดับชาติไปปฏิบัติ |
| | | |
| ระหว่างเทศบาล (intercommunal charters) | - ช่วยเหลือและสนับสนุน การพัฒนาพื้นที่ชนบท | - วางแผนในระดับภาค - รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว |
| การพัฒนาและการวางผังในเขตชุมชน | | |
| - มีอำนาจจัดทำแผนการถือครองที่ดิน (POS) - ควบคุมและออกใบอนุญาตด้านการก่อสร้างอาคาร - จัดทำแผนพัฒนาขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล | - เข้าร่วมและให้คำปรึกษาด้านการผังเมืองและแผนการถือครองที่ดินของ เทศบาล | - พิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนการถือครองที่ดิน, แผนแม่บทด้านการ ผังเมืองของเทศบาล, และแผนพัฒนาขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล |
| การขนส่ง | | |
| - ให้คำปรึกษาการจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของ | - ให้คำปรึกษาการจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่ง | - จัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของภาค |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| เทศบาล | จังหวัด | ภาค |
|---|---|---|
| ภาค และของจังหวัด - จัดสร้างและบำรุงรักษาถนน ของเทศบาลและในเขตชนบท - ดำเนินการด้านรถโรงเรียน | ของภาค - จัดทำแผนการขนส่งระดับ จังหวัด - รับผิดชอบการขนส่งทางบก นอกเขตเมือง และบำรุงรักษา ถนนของจังหวัด - จัดตั้งและสนับสนุน โครงข่าย ระบบรถโรงเรียน - กำหนดโครงข่ายร่วมกับการ รถไฟแห่งประเทศไทย | - จัดสร้างสนามบิน - กำหนดโครงสร้างและ เครือข่ายการขนส่งทางรถไฟ ร่วมกับรถไฟแห่งประเทศไทย (SNCF) |
| การทำเรือและการขนส่งทางน้ำ | | |
| - ดูแลทำเรือขนาดเล็กและตำรวจ น้ำ | - ดูแลทำเรือขนส่งทางทะเล, ทำเรือเพื่อการพาณิชย์ และ ทำเรือเพื่อการประมง - ช่วยเหลือด้านการอนุรักษ์ วัฒนธรรมแถบชายฝั่งทะเล | - จัดให้มีคูคลองและทำเทียบ เรือในแม่น้ำ - ช่วยเหลืออุตสาหกรรม การ ประมงและวัฒนธรรมชายฝั่ง |
| สิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ | | |
| - เสนอและร่วมทำข้อตกลงเพื่อ กำหนดเขต (zones) อนุรักษ์ สถาปัตยกรรมและโบราณสถาน - ให้คำปรึกษาด้านแผนการ ท่องเที่ยวทางเท้าของจังหวัด | - กำหนดแผนและเส้นทางการ ท่องเที่ยวทางเท้า (walking tours) | - ร่วมสนับสนุนการดูแลและ อนุรักษ์โบราณสถาน - กำหนดเขตเพื่อการอนุรักษ์ สภาวะทางนิเวศน์ (preservation sites) |
| การพัฒนาเศรษฐกิจ | | |
| - สนับสนุนงานของภาคในการ จัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่ วิสาหกิจ - จัดสรรเงินอุดหนุนและให้การ ช่วยเหลือทางอ้อมแก่วิสาหกิจ ต่างๆ | - สนับสนุนงานของภาคในการ จัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่ วิสาหกิจ - จัดสรรเงินอุดหนุนและให้ การช่วยเหลือทางอ้อมแก่ วิสาหกิจต่างๆ | - ส่งเสริมธุรกิจในระดับ ท้องถิ่น และการสร้างงาน - ช่วยเหลือและจัดสรรเงิน อุดหนุนทางตรงแก่วิสาหกิจ ต่างๆ - จัดสรรเงินอุดหนุนทางอ้อม |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| เทศบาล | จังหวัด | ภาค |
|--|--|-----|
| - ให้ความช่วยเหลือธุรกิจภายใน ท้องถิ่นที่ประสบปัญหา | - ให้ความช่วยเหลือธุรกิจภายใน ท้องถิ่นที่ประสบปัญหา | |

ที่มา : นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.
หน้า 123-125.

3.3.2 ประเทศญี่ปุ่น

3.3.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

ในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ จะบัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นเรื่อง ๆ ไป เพื่อให้เกิดความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน ดังนี้³²

(1) รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1946 จะพูดถึงหลักการทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ เช่น การออกระเบียบ กฎหมาย เกี่ยวกับองค์กรและการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการทรัพย์สิน การดำเนินกิจการและการบริหาร ตลอดจนออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้

(2) กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ค.ศ. 1947 จะพูดถึงการแบ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เช่น

- กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (Local public personnel Law)

- กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งตำแหน่งสาธารณะ (Public Office Election

Law)

³² ปรัชญา เวสารัชช. (2542). การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น. หน้า 6-7.

- กฎหมายว่าด้วยการคลังสาธารณะของท้องถิ่น (Local Public Finance Law)
- กฎหมายว่าด้วยภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law)
- กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรภาษีให้ท้องถิ่น (Local Allocation Tax Law)
- กฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจของท้องถิ่น (Local Public Enterprise Law)

3.3.2.2 รูปแบบการปกครองท้องถิ่น³³

ประเทศญี่ปุ่นไม่มีภูมิภาค การบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วยส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น 2 ชั้น คือ ท้องถิ่นที่เป็นจังหวัด (Prefecture) ซึ่งอาจมีชื่อเรียกต่างๆ เช่น To (1 แห่ง) Do (1 แห่ง) Fu (2 แห่ง) และ Ken (43 แห่ง) มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 47 จังหวัด³⁴ เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางแต่หลังจากการปฏิรูปครั้งที่สอง หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ไม่มีเงื่อนไขกำหนดว่าจะดำรงตำแหน่งได้กี่วาระ จังหวัดมีหน้าที่ในเรื่องที่ครอบคลุมกิจการในภาพรวมของจังหวัดหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่หลายเทศบาล ขนาดของจังหวัดแตกต่างกันไปทั้งในแง่จำนวนประชากรและพื้นที่ ในแง่ประชากร โตเกียวมีพื้นที่เล็กแต่ประชากรมากถึง 12 ล้านคน จังหวัดที่มีประชากรรองลงไป ได้แก่ โอซากา (8 ล้านคน) การคมนาคมจะมีรถไฟด่วนจะวิ่งตามเส้นทางที่มีประชากรหนาแน่น สำหรับจังหวัดเล็กๆ ทางภาคเหนืออาจมีพื้นที่กว้างแต่ประชากรน้อย คือ มีประชากรประมาณ 6-7 แสนคน ในแง่พื้นที่ ฮอกไกโดมีพื้นที่มากกว่า 80,000 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่จังหวัดโอซากามีพื้นที่น้อยกว่า 2,000 ตารางกิโลเมตร เป็นต้น จำนวนจังหวัดไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่สมัยของเมจิ (ค.ศ. 1868 - 1912) แต่ละจังหวัดมีเทศบาลครอบคลุมเต็มพื้นที่ เช่น จังหวัดไซตามา มีประชากร 6 ล้านคน มีเทศบาล 92 แห่ง บริเวณที่มีประชากรหนาแน่นเรียกว่าเมืองใหญ่ รองลงไปเป็นเมืองและหมู่บ้าน

ท้องถิ่นชั้นที่สองเรียกว่า เทศบาล (Municipalities) มีจำนวนทั้งสิ้น 3,232 แห่ง แบ่งเป็นสามประเภท เรียกว่า เมืองใหญ่ (Cities หรือ Shi) มีทั้งสิ้น 669 แห่ง ที่เหลือเป็นเมือง (Towns หรือ Cho) 1,993 แห่ง และหมู่บ้าน (Village หรือ Son) 570 แห่ง³⁵ ทั้งนี้ เฉพาะในเขตจังหวัดโตเกียวมีหน่วยท้องถิ่นพิเศษเรียกว่า Ku จำนวน 23 แห่ง Ku เป็นบริเวณที่มีประชากรหนาแน่นในโตเกียว (ประชากรใน Ku ทั้งสิ้น มีถึง 8 ล้านคน)

³³ แหล่งเดิม, หน้า 11-13.

³⁴ Shuichi Kitazaki and Yasunori Ogawa. (1997). **Local Government. In The local administration in Japan.** p. 8

³⁵ Ibid.

เทศบาลเองก็มีความหลากหลายต่างกันไป เมืองโยโกฮามามีประชากรกว่า 3 ล้านคน แต่หมู่บ้านอาโองาซึมาซึ่งอยู่ในโตเกียวมีประชากรน้อยกว่า 200 คน เมืองอาโซโร มีพื้นที่ 1,400 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่เมืองทากาซึมา มีพื้นที่น้อยกว่า 1.5 ตารางกิโลเมตร สำหรับจำนวนเทศบาลที่ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปลายสงครามโลกครั้งที่สอง ที่เป็นเช่นนี้เกิดจากความจำเป็นในการปรับปรุงความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น ผลคือจำนวนเทศบาลลดลงกว่า ร้อยละ 50 จากที่เคยมีกว่า 10,000 เทศบาล ซึ่งเป็นผลดีต่อการปรับปรุงความสามารถในการบริหารและประสิทธิภาพด้านการคลัง จึงทำให้มีการรวมเทศบาลอีกอย่างต่อเนื่องจนในเดือนมีนาคม 1997 มีเทศบาลเหลือ 3,232 แห่ง

นายกเทศมนตรีหรือหัวหน้าหมู่บ้านมาจากการเลือกตั้ง ดำรงตำแหน่ง 4 ปี และมีสภาเทศบาลซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี การบริหารงานของแต่ละท้องถิ่นแบ่งออกเป็นหน่วยงานระดับต่าง ๆ เช่น ฝ่ายหรือแผนก อาจมีหน่วยงานพิเศษดูแลบางเรื่อง หรืออาจมีหน่วยงานอิสระที่มีใ้ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกเทศมนตรี เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการศึกษา คณะกรรมการดูแลความประพฤติของพนักงาน เป็นต้น

ลักษณะการบริหารท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นอาจสรุปได้ว่าเป็นการบริหาร ที่มีความอิสระพอควร สามารถพึ่งตนเองได้ แต่การดำเนินการต่าง ๆ ยังเป็นไปในกรอบที่ส่วนกลางกำหนด ท้องถิ่นมีระดับหน้าที่ความรับผิดชอบสูง และมีรูปแบบการบริหารจัดการเดียวกัน

ท้องถิ่นแต่ละระดับมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจนตามที่กฎหมายกำหนด จังหวัดจะดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องครอบคลุมหลายเทศบาลหรือเรื่องที่มีมูลค่ามากกว่าการดำเนินการเองของแต่ละเทศบาล เทศบาลแต่ละแห่งดูแลเรื่องที่อยู่ในขอบเขตพื้นที่ของตน ทั้งนี้ ส่วนกลาง จะเข้าสนับสนุนในด้านการเงินด้วย เช่น การสร้างตึก การบำรุงรักษาเป็นเรื่องของเทศบาล แต่ส่วนกลางให้การสนับสนุนทางการเงินและอาจเข้าแทรกแซงได้ หรือในเรื่องการศึกษา ส่วนกลางดูแลมาตรฐานหลักสูตร และกำหนดนโยบาย ครูได้รับเงินเดือนจากจังหวัด โดยจังหวัดมีอำนาจตัดสินใจเรื่องการเปิดเทอมหรือปิดเทอม ส่วนเทศบาลสนับสนุนด้านการบำรุงรักษาและค่าใช้จ่ายต่างๆ

การกำกับดูแลของส่วนกลางกระทำในสองลักษณะคือ การสนับสนุนด้านการเงินและการกำกับดูแลโดยหน่วยงานกลาง ต่างจากช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งส่วนกลางกำกับดูแลโดยตรงอย่างมาก ปัจจุบันส่วนกลางยังแทรกแซงระดับจังหวัดและยังกำกับดูแลเทศบาลอยู่บ้าง ทั้งนี้อำนาจในการวางแผนเรื่องส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ส่วนกลาง

นอกจากท้องถิ่นปกติดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีท้องถิ่นพิเศษอีก ได้แก่ เขตพิเศษ (Ku ในกรุงโตเกียวมีจำนวน 23 แห่ง) สหกรณ์องค์กรปกครองท้องถิ่น (Cooperatives of Local

Public Entities จำนวน 2,822 แห่ง) เขตทรัพย์สิน (Property Ward ประมาณ 4,244 แห่ง) และ บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations 10 แห่ง)³⁶

3.3.2.3 หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁷

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการที่ครอบคลุมในพื้นที่ซึ่งตนรับผิดชอบ โดยดูแลบริการพื้นฐานปกติประจำที่รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชน เป็นต้นว่าการจดทะเบียนครอบครัวและผู้อยู่อาศัย การก่อสร้างและการจัดการศูนย์ดูแล (day-care center) โรงเรียนอนุบาล โรงเรียนประถมและมัธยม อาคารสาธารณะและสิ่งปลูกสร้างสาธารณะอื่นๆ การก่อสร้าง การบำรุงรักษา การจัดการขยะและน้ำเสีย การประปาและระบายน้ำ การพัฒนาและปรับปรุงถนน และสวนสาธารณะ การตำรวจและการป้องกันและระงับอัคคีภัย ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทต่อความเจริญของสังคมโดยรวม ทั้งยังมีบทบาทสำคัญต่อเสถียรภาพและการปรับปรุงชีวิตประจำวันของประชาชนด้วย ทั้งนี้ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงได้รับภาระในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้นทุกขณะ

หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลายประการ ซึ่งอาจแยกเป็นรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) การทะเบียน

เป็นบริการที่จัดทำโดยหน่วยงานของท้องถิ่น แต่เดิมประชาชนวิจารณ์ความไร้ประสิทธิภาพและบริการที่ไม่น่าพอใจ แต่ปัจจุบัน ญี่ปุ่นได้ปรับปรุงบริการในลักษณะต่างๆ เช่น ขยายเวลาทำงาน ให้บริการวันหยุดและให้บริการที่ครอบคลุมมีการสร้างเครือข่ายข้อมูลในท้องถิ่น (local area networks) ระบบต่อเชื่อม (on line systems) โดยเฉพาะในเรื่องการ ลงทะเบียนและภาษีอากร มีการขยายระบบโทรคมนาคมในการจัดบริการ เช่น ระบบโทรศัพท์ซึ่งให้ข้อมูลทั้งตัวอักษรและภาพระบบโทรทัศน์ผ่านเคเบิล เป็นต้น

งานทะเบียนสำคัญที่ท้องถิ่นดูแลได้แก่

(1.1) งานทะเบียนผู้อยู่อาศัย (Residents Registration) ซึ่งเก็บข้อมูลแต่ละบุคคลอันเป็นประโยชน์ในการประกันสุขภาพ ภาษีอากร การศึกษาภาคบังคับ การศึกษาประชาชนแต่ละคนจะมีบัตรประชาชน (resident card) ซึ่งเทศบาลเป็นผู้จัดทำ

³⁶ Ibid.

³⁷ ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย. หน้า 26-32.

(1.2) งานทะเบียนครอบครัวหรืองานทะเบียนราษฎร เป็นการเก็บข้อมูล การเกิด การตาย ผู้ปกครองและเด็ก สามีภรรยา งานส่วนนี้รัฐกระจายมาให้เทศบาลเป็นผู้ดูแล โดยมี หลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐกำหนดเพื่อให้เป็นมาตรฐานทั่วทั้งประเทศ

(1.3) งานทะเบียนคนต่างด้าว ซึ่งจัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการปฏิบัติต่อ คนต่างด้าวอย่างเป็นธรรม และให้เกิดความชัดเจนในเรื่องของถิ่นที่อยู่และสถานภาพ

(1.4) งานรับรองตราประทับ ในประเทศญี่ปุ่น ประชาชนสามารถใช้ตรา ประทับประจำตัวแทนลายเซ็นได้ในสัญญาหรือเอกสารทางราชการ เทศบาลจึงมีหน้าที่ให้คำรับรอง ว่าตราประทับเป็นของจริง

(2) บริการสังคม

วัตถุประสงค์ของการบริการสังคมคือ การช่วยเหลือประชาชนที่ด้อยโอกาส สามารถมีคุณภาพชีวิตได้เท่าเทียมกับประชาชนอื่นๆ ในสังคม จึงจำเป็นต้องจัดบริการสำหรับผู้ พิการทั้งทางกายและจิตใจ ครอบครัวที่มีผู้ปกครองเพียงคนเดียว เด็กและผู้สูงอายุ บริการสังคมอาจ แบ่งเป็นการสนับสนุนสาธารณะ (public support) เช่น การช่วยเหลือทางการเงินและสวัสดิการ (welfare) เช่น สวัสดิการสำหรับเด็ก การทำคลอด การดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการ โดยทั่วไปเป้าหมาย หลักคือ จัดสิ่งอำนวยความสะดวก จัดบริการดูแลและการสนับสนุนทางการเงิน บริการสังคมสำคัญ ได้แก่

(2.1) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับผู้ด้อยโอกาส ในเรื่อง การ ดำรงชีวิตประจำวัน การศึกษา ที่พักอาศัย การดูแลสุขภาพ การคลอดเด็ก อาชีพ ฌาปนกิจ ทั้งนี้ เมืองใหญ่ (city) ให้ความช่วยเหลือในเมืองใหญ่ ส่วนจังหวัดเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในพื้นที่เมืองและ หมู่บ้าน

(2.2) สวัสดิการเด็ก การจัดศูนย์ฟื้นฟูสภาพสำหรับเด็กพิการหรือเด็กที่มี ปัญหาด้านการฟังและการพูด การจัดศูนย์ดูแลช่วงกลางวัน บ้านเด็ก นอกจากนี้รัฐบาลกลาง ยังจัดสรร เงินให้แก่ครอบครัวที่มีฐานะยากจนสำหรับเด็กอายุต่ำกว่าสามปีด้วย

(2.3) บริการสำหรับผู้สูงอายุ อายุขัยเฉลี่ยของคนญี่ปุ่นอยู่ประมาณ 80 ปี และในทศวรรษที่ 21 ประชากรหนึ่งในสี่จะมีอายุกว่า 65 ปี ดังนั้น การดูแลผู้สูงอายุจึงเป็นเรื่อง สำคัญโดยการให้ประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่อยู่บ้านตนเอง การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการ เฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ และการให้คำแนะนำปรึกษา

(2.4) บริการผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถดำรงชีวิต ได้ด้วยตนเองและมีส่วนร่วมในสังคม

(3) การประกันสังคม

การประกันสังคมมีสี่ประเภท ได้แก่

(3.1) การประกันสุขภาพ (medical insurance) ระบบประกันสุขภาพของญี่ปุ่นมีสามประเภท คือ การประกันสุขภาพสำหรับพนักงานภาคเอกชน การประกันสุขภาพ โดยสมาคมร่วมช่วยเหลือ (mutual aid associations) ซึ่งส่วนใหญ่จัดให้สำหรับพนักงานภาครัฐ และการประกันสุขภาพระดับชาติ (National Health Insurance) สำหรับผู้ที่ทำงานอิสระและผู้ทำการเกษตร การประกันสุขภาพระดับชาตินี้ดำเนินการโดยเทศบาล ซึ่งมีสมาชิกตามโครงการนี้ประมาณหนึ่งในสามของโครงการประกันสุขภาพทั้งหมดของญี่ปุ่น

(3.2) การประกันบำนาญ (pension insurance) เป็นระบบประกันที่มีวัตถุประสงค์ในการให้รายได้ขั้นต่ำแก่ผู้ที่เกษียณจากงาน นอกจากระบบประกันระดับชาติแล้ว ยังมีระบบประกันอื่นๆ อีก ได้แก่ บำนาญ สวัสดิการสำหรับพนักงานภาคเอกชน บำนาญร่วมช่วยเหลือสำหรับพนักงานภาครัฐ รัฐบาลกลางดูแลระบบประกันระดับชาติ โดยเทศบาลรับผิดชอบการลงทะเบียนผู้เอาประกัน

(3.3) การประกันว่างงาน (unemployment insurance) ดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง

(3.4) การประกันอุบัติเหตุของพนักงาน (employees accident insurance) ดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง

(4) บริการสาธารณสุขและอนามัย

เป็นบริการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการดูแลและปรับปรุงสุขภาพของผู้อยู่อาศัย โดยครอบคลุมด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม รักษาพยาบาล และเภสัชกรรม ในขณะที่รัฐบาลกลางดูแลการกักกัน และการออกใบอนุญาตต่างๆ รัฐบาลท้องถิ่นโดยเฉพาะระดับจังหวัดมีหน้าที่ให้บริการประจำวัน บริการส่วนใหญ่ทำที่ศูนย์สาธารณสุขจังหวัดและเทศบาล บางแห่งจัดดำเนินการโรงพยาบาลและคลินิกของตนเอง โดยทั่วไปจังหวัดรับผิดชอบในการจัดบริการอนามัยและสาธารณสุข ส่วนเทศบาลดูแลบริการให้แก่ผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ของตนโดยตรง เช่น การฉีดวัคซีน การออกใบอนุญาตพาณิชย์ การจัดการศูนย์อนามัยแม่และเด็กและการให้บริการพยาบาล

(5) การเก็บและทำลายขยะ

ดำเนินการโดยจังหวัดและเทศบาลซึ่งอาจจ้างเอกชนรับช่วงต่อก็ได้ นอกจากนี้ จังหวัดและเทศบาลได้มีความร่วมมือกันมากขึ้นเพื่อกำจัดขยะและนำขยะมาใช้ประโยชน์อีก

(6) บริการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ตามกฎหมายป้องกันมลภาวะสิ่งแวดล้อม (Environmental Pollution Prevention Law) รัฐบาลกลางและรัฐท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการส่งเสริมมาตรการควบคุมมลภาวะ ทั้งนี้ ท้องถิ่นมีหน้าที่สอดคล้องดูแลและควบคุมมลภาวะ รวมทั้งกำจัดมลภาวะดังกล่าว ซึ่งครอบคลุมมลภาวะด้านอากาศ น้ำ ดิน เสียง การสิ้นสะท้อน กากของเสีย

(7) บริการด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการส่งเสริมการเกษตร ป่าไม้และประมง เพื่อให้มีการผลิตอาหารได้เพียงพอ การดำเนินการจะเน้นผลักดันให้มีการปลูกพืชที่เหมาะสมในพื้นที่ที่เหมาะสม

(8) บริการด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม

ท้องถิ่นอาจให้ทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำแก่ธุรกิจขนาดย่อม หรือส่งเสริมอุตสาหกรรมท้องถิ่นที่ใช้ทรัพยากรท้องถิ่นและเพิ่มการจ้างงาน นอกจากนี้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการจัดการด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม สร้างศูนย์อุตสาหกรรมเพื่อดึงดูดการลงทุน ทำการวิจัยด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม ส่งเสริมการท่องเที่ยวและกำหนดนโยบายปรับปรุงการบริโภคและการแจกจ่ายผลผลิต เทศบาลจะมีหอการค้าและอุตสาหกรรมท้องถิ่น สมาคมการพาณิชย์และอุตสาหกรรม เพื่อส่งเสริมความช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสมาชิก

(9) การพัฒนาชุมชนเมือง

โครงการพัฒนาชุมชนเมืองเน้นพื้นที่เป็นหลัก โดยมีการแบ่งเขตใหม่และพัฒนาใหม่ เน้นการวางผังเมืองตามกฎหมายผังเมือง ทั้งนี้ จังหวัดรับผิดชอบการกำหนดพื้นที่เมืองที่ต้องการปรับปรุง พัฒนาและบำรุงรักษาและกำหนดพื้นที่เมืองที่ต้องการพัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตดำเนินการ ส่วนนายกเทศมนตรีรับผิดชอบการวางผังเมือง โดยมีการปรึกษาหารือและตรวจสอบ และมีคณะกรรมการผังเมืองช่วยกลั่นกรองในระดับจังหวัด

(10) โครงสร้างพื้นฐานและการเคหะ

ท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำผังเมืองและโครงการพัฒนาเพื่อส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวก การพัฒนาพื้นที่และการก่อสร้าง โดยดูแลถนน ลำน้ำ ท่อระบายน้ำและที่พักอาศัย

(11) บริการตำรวจ

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง บริการตำรวจแทบทั้งหมดถูกยกให้จังหวัดเป็น

ผู้ดำเนินการ แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ และมีสำนักงานตำรวจของตน ในเดือนเมษายน 1996 มีผู้ทำงานด้านบริการตำรวจทั่วประเทศ (รวมทั้งพลเรือนด้วย) จำนวน 255,000 คน

(12) บริการด้านอค์คิภัย

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง งานด้านอค์คิภัย แผ่นดินไหว วาตภัย และ น้ำท่วม เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจ แต่หลังสงครามรัฐได้มอบให้เทศบาลดูแลเรื่อง เหล่านี้แทนเป็นส่วนใหญ่ (ยกเว้นมหานครโตเกียวซึ่งยังให้บริการนี้อยู่) งานส่วนใหญ่เป็นเรื่องการ ป้องกันและระงับอค์คิภัย การป้องกันน้ำท่วม การให้ความช่วยเหลือประชาชนระหว่างเกิดพายุ และการช่วยเหลือกู้ภัยในกรณีอุบัติเหตุและเหตุฉุกเฉิน การดำเนินการเหล่านี้เทศบาลอาจดำเนินการเอง โดยลำพังหรือร่วมมือกับเทศบาลอื่นก็ได้

(13) การศึกษา

ตามกฎหมายการศึกษาพื้นฐานซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูปการศึกษาระบบ โรงเรียนของญี่ปุ่นประกอบด้วยการศึกษาชั้นประถม 6 ปี ชั้นมัธยมต้น 3 ปี และชั้นมัธยมปลาย 3 ปี ส่วนการศึกษาระดับปริญญาตรีใช้เวลาศึกษา 4 ปี โดยเป็นการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี การศึกษาภาค บังคับนี้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ส่วนจังหวัดดูแลโรงเรียนมัธยมปลาย และ โรงเรียนพิเศษ เช่น โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ

(14) วิสาหกิจและบริษัทของท้องถิ่น

ท้องถิ่นมักเกี่ยวข้องกับวิสาหกิจหลากหลาย เช่น วิสาหกิจที่ดูแลเรื่องการจัดหาน้ำประปา การระบายน้ำ การขนส่ง การดูแลสุขภาพ การไฟฟ้า ก๊าซ ตลาดขายส่ง โรงฆ่าสัตว์ การ พัฒนาท่าเรือ การดูแลแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น กิจการเหล่านี้ดำเนินการโดยวิสาหกิจของท้องถิ่น (local public enterprises) เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ วิสาหกิจเหล่านี้มีผู้บริหารซึ่ง เทียบเท่าประธานบริษัทเอกชน มีระบบการเงินของตนเอง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมาจากภาษีที่ จัดเก็บได้ และวิสาหกิจจะเก็บค่าใช้จ่ายบริการจากผู้ใช้ ทั้งนี้ มีบรรษัทการเงินสำหรับวิสาหกิจเทศบาล ญี่ปุ่น (Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises) เป็นหน่วยงานให้กู้เงินแก่วิสาหกิจ ท้องถิ่น นอกจากนี้ ท้องถิ่นอาจตั้งบริษัทมาดำเนินการก็ได้

3.3.2.1 การแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับของญี่ปุ่นคือ จังหวัดและเทศบาล มี บทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของชาติและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ให้ได้รับบริการขั้นพื้นฐานจากหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด โดยให้บริการสาธารณะ (public services) หลายประการ เช่น ด้านการศึกษา ด้านงานสาธารณะ ด้านสุขภาพและอนามัยการ

รักษาสภาพสิ่งแวดล้อม สวัสดิการสังคม การประกันสังคม การเกษตร ป่าไม้ และการอุตสาหกรรม เป็นต้น โดยจังหวัดจะดูแลพื้นที่ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าเทศบาล และดูแลเรื่องที่ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด เช่น ด้านความมั่นคงของชาติ โครงสร้างพื้นฐานที่มีมาตรฐานเท่าเทียมกัน เป็นต้น ส่วนระดับเทศบาลที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดของญี่ปุ่น จะให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองเท่านั้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางในกิจกรรมภายในพื้นที่ทั้งหมด ยกเว้น การทูต ความมั่นคงของชาติ อำนาจศาล การลงโทษทางอาญา กิจกรรมนาคมน และการขนส่งของชาติ กิจกรรมไปรษณีย์ โรงพยาบาลและสถาบันสุขภาพของชาติ ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลาง

หน้าที่เกือบทั้งหมดของจังหวัดและเทศบาลมีการซ้ำซ้อนกันอยู่ (Overlap) เช่น การก่อสร้างและปรับปรุงถนน การวางผังเมือง สวนสาธารณะ และระบบกำจัดของเสีย เป็นต้น โครงการเหล่านี้จะเป็นหน้าที่ของทั้งระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ดังนั้น ความแตกต่างในพื้นที่และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดว่าท้องถิ่นระดับใดควรจะเป็นผู้ดำเนินการให้บริการสาธารณะ (Public works) ในด้านใด อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปจังหวัดจะรับผิดชอบดำเนินการในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่าหนึ่งเทศบาล ซึ่งเกินความสามารถของเทศบาลจะจัดการได้ เช่น การเตรียมแผนพัฒนาภูมิภาคทั้งหมด การพัฒนาภูเขา และการพัฒนาแม่น้ำ เป็นต้น ซึ่งในแต่ละเทศบาลจะรับผิดชอบโครงการภายในเขตพื้นที่ของตนเองเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปหน้าที่ความรับผิดชอบของจังหวัดจึงครอบคลุมภารกิจ ดังต่อไปนี้³⁸

- (1) งานที่ต้องดำเนินการครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น การวางแผนแม่บทเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (comprehensive local development plan) การอนุรักษ์ป่าไม้ และการปรับปรุงแม่น้ำ เป็นต้น
- (2) งานที่จำเป็นต้องดำเนินการในรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งจังหวัด หรือทั่วพื้นที่ประเทศ เช่น การรักษามาตรฐานการศึกษาภาคบังคับ และการบริหารงานกิจการตำรวจ เป็นต้น
- (3) งานติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล หรือการให้คำแนะนำ และแนวทางแก่เทศบาล เช่น ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานและการจัดองค์การ เป็นต้น

³⁸ โกวิทช์ พวงงาม. (2548). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 50-51.

(4) งานที่ขอบเขตดำเนินการที่ไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล เช่น การจัดตั้งและการบริหารงาน โรงพยาบาลและโรงเรียนมัธยมปลาย

ส่วนหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลทั้ง 3 ระดับ คือ การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับความต้องการพื้นฐานของประชาชน (Citizen's basic needs) เพื่อให้บริการที่ดีที่สุดแก่ประชาชน ดังที่กล่าวว่า “municipalities first” principle” ในกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

(1) ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประจำวัน เช่น การจดทะเบียนครอบครัวและทำทะเบียนผู้อยู่อาศัย

(2) จัดบริการด้านสาธารณสุขและความปลอดภัย การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น การดับเพลิง สวัสดิการแก่เด็กและผู้สูงอายุ การจัดเก็บขยะมูลฝอยและกำจัดสิ่งโสโครก การจัดให้มีน้ำประปา และสวนสาธารณะ

(3) การดำเนินงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง เช่น การวางผังเมือง การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนในท้องถิ่น และถนนทางหลวง รวมทั้งงานที่เกี่ยวกับแม่น้ำ

(4) การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและการจัดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ เช่น ศาลาประชาชน สถานรับเลี้ยงเด็ก โรงเรียนประถมศึกษา และห้องสมุด เป็นต้น

ตารางที่ 3.2 การแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

| ผู้รับผิดชอบ ลักษณะงาน | จังหวัด | เทศบาล |
|--|---|---|
| ความมั่นคง | <ul style="list-style-type: none"> ● กิจการตำรวจ | <ul style="list-style-type: none"> ● การป้องกันอัคคีภัย ● การทะเบียนราษฎร ● การลงทะเบียนผู้อยู่อาศัย |
| โครงสร้างพื้นฐาน | <ul style="list-style-type: none"> ● ถนนระดับประเทศ (ในเขตที่กำหนด) ● แม่น้ำชั้นหนึ่ง(เขตที่กำหนด) ● แม่น้ำชั้นสอง ● ท่าเรือ ● การเคหะ ● การวางผังเมือง | <ul style="list-style-type: none"> ● โครงการผังเมือง ● ถนนเทศบาล ● ลำน้ำ แม่น้ำ (ที่กฎหมายกำหนด) ● ท่าเรือ ● การเคหะ ● การระบายน้ำและ ● น้ำเสีย |
| การศึกษา | <ul style="list-style-type: none"> ● วิทยาลัย โรงเรียนการศึกษาพิเศษ การจัดสรรเงินเดือนและการบุคคลสำหรับครูและพนักงานโรงเรียนประถมและมัธยมต้น ● การให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนเอกชน(ตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงวิทยาลัย) | <ul style="list-style-type: none"> ● โรงเรียนประถม ● โรงเรียนระดับมัธยมต้น ● โรงเรียนอนุบาล |
| สวัสดิการ การอนามัย การประกันสังคม | <ul style="list-style-type: none"> ● การให้ความช่วยเหลือสาธารณะ (ระดับเมืองและหมู่บ้าน) ● สวัสดิการเด็ก ● สุขภาพและการสังคมสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ ● ศูนย์อนามัย | <ul style="list-style-type: none"> ● การให้ความช่วยเหลือสาธารณะ (ระดับเมืองใหญ่) ● สวัสดิการเด็ก ● สุขภาพและการสังคมสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ ● การประกันสุขภาพระดับชาติ ● น้ำ ● การกำจัดขยะและน้ำเสีย ● ศูนย์อนามัย |

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

| ผู้รับผิดชอบ ลักษณะงาน | จังหวัด | เทศบาล |
|---------------------------|---|--|
| อุตสาหกรรมและ เศรษฐกิจ | <ul style="list-style-type: none"> ● การส่งเสริมเศรษฐกิจภาค ● การจ้างงานและการอบรมอาชีพ ● การให้คำปรึกษาด้านการจัดการและการให้ข้อเสนอแนะแก่อุตสาหกรรมระดับกลางและระดับเล็ก | <ul style="list-style-type: none"> ● การส่งเสริมเศรษฐกิจภาคการใช้และปรับปรุงที่ดินเพื่อการเกษตร |

ที่มา : ประชญา เวสารัชช์. (2542). การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย. หน้า 23-25.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีสาเหตุมาจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา และกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว จึงต้องวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เปรียบเทียบกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยารวมทั้งปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไป

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนในเรื่องพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration) เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Decentralization territorial) กล่าวคือ เป็นกรณีที่รัฐแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ย่อย ๆ และมอบอำนาจหน้าที่หลายประการให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบในเขตพื้นที่ย่อย ๆ นั้น หรืออีกนัยหนึ่ง ท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเท่านั้น เมื่อใดที่ท้องถิ่นดำเนินการนอกเขตพื้นที่ของตน โดยหลักแล้วการดำเนินการนั้นเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.1.1.1 ระบบพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ³⁹

พื้นที่เป็นสิ่งที่มารองรับการใช้อำนาจของท้องถิ่น ทุกท้องถิ่นจึงต้องมีพื้นที่เป็นของตนเอง และพื้นที่นั้นเองจะเป็นขอบจำกัดอำนาจของท้องถิ่น แต่ก็ไม่จำเป็นว่าพื้นที่นั้น ๆ จะต้องเป็นพื้นที่ของท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว กล่าวคือ ในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดท้องถิ่นที่มีอำนาจเหนือพื้นที่นั้นอาจมีหลายท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้เพราะการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่มักจัดเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ซ้อนทับกันอยู่ เขตพื้นที่ของท้องถิ่นขนาดเล็กจึงเป็น

³⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. หน้า 26 – 28.

ส่วนหนึ่งของท้องถิ่นขนาดใหญ่นั่นเอง แต่ก็อาจมีบางประเทศหรือในบางพื้นที่ที่มีการจัดโครงสร้างของท้องถิ่นเป็นแบบระดับเดียว ซึ่งทำให้เขตพื้นที่ของท้องถิ่นไม่ซ้อนกัน ระบบพื้นที่ของท้องถิ่นจึงแบ่งออกได้เป็นพื้นที่ซ้อนกันและพื้นที่ไม่ซ้อนกัน

(1) ระบบพื้นที่ซ้อนกัน

ท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ซ้อนกันคือ กรณีที่ในเขตพื้นที่หนึ่งจะมีท้องถิ่นที่ดูแลรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้นมากกว่าหนึ่งท้องถิ่น การมีพื้นที่ซ้อนกันนี้อาจเป็นการซ้อนกันสองชั้นหรือสามชั้นก็ได้ โดยท้องถิ่นที่มีพื้นที่ซ้อนทับกันนี้จะเป็นท้องถิ่นที่ต่างระดับกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) ซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับจังหวัด มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น To Do Fu และ Ken และเทศบาล (Municipality) ที่มีอยู่ 3 ประเภท คือ เมืองนคร (City หรือ Shi) เมือง (Town หรือ Mashi) และหมู่บ้าน (Village หรือ Mura) โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะมีเทศบาลต่าง ๆ ครอบคลุมเต็มพื้นที่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ แต่ละเทศบาลต่างก็มีเขตพื้นที่เป็นของตนเองและพื้นที่ของหลายเทศบาลรวมกันจะเป็นเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ท้องถิ่นของญี่ปุ่นจึงมีพื้นที่ซ้อนกันสองชั้น

ส่วนประเทศฝรั่งเศส เขตพื้นที่ของท้องถิ่นจะซ้อนกันสามชั้น กล่าวคือ ฝรั่งเศสมีการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ ภาค (région) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (département) และเทศบาล (commune) ท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบจะมีพื้นที่เป็นของตนเอง โดยเทศบาลมีพื้นที่ขนาดเล็กที่สุด พื้นที่ของหลายเทศบาลจะเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งรวมกันจะเป็นพื้นที่ของภาค

ในต่างประเทศ ส่วนใหญ่มักใช้ระบบพื้นที่ซ้อนกัน เพราะต้องการให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับการดูแลอย่างน้อยสองท้องถิ่น การทำงานของหลายท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง และสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าการให้ท้องถิ่นเดียวรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กับท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะไม่เท่ากัน ท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาล อาจจัดทำบริการสาธารณะได้เพียงบริการขั้นพื้นฐาน อีกทั้งอาจเกิดความยุ่งยาก หากการดำเนินการนั้นจำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องไปในหลายพื้นที่ การมีท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้ามาดำเนินการในเรื่องที่เป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ หรือเรื่องที่มีมูลค่ากว่า การให้แต่ละเทศบาลดำเนินการเอง หรือครอบคลุมหลายพื้นที่ย่อมเกิดความสะดวกและคล่องตัวกว่า

อย่างไรก็ดี ระบบที่ซ้อนกันอาจก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญสองประการ คือ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ และปัญหาเรื่องรายได้ ทั้งนี้ เพราะท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีอำนาจหน้าที่ มีระบบการคลังเป็นของตนเอง

ในเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น เมื่อท้องถิ่นต่างมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและสามารถดำเนินการภายในพื้นที่เดียวกันได้ ก็อาจเกิดกรณีจัดทำบริการสาธารณะซ้ำซ้อนกัน หรืออาจเพิกเฉยต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องใช้งบประมาณสูง โดยหวังให้อีกท้องถิ่นหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่นั้นไม่ได้รับการดูแลอย่างเพียงพอและทั่วถึง ในส่วนของรายได้ก็จะเกิดปัญหาเช่นกัน กล่าวคือ แต่ละท้องถิ่นต่างมีแหล่งรายได้ของตนเอง ซึ่งรายได้ส่วนหนึ่ง คือ การจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ จากประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่นนั่นเอง เมื่อเขตพื้นที่ซ้อนกันจึงเก็บภาษีประเภทเดียวกันได้ ซึ่งจะสร้างภาระให้กับประชาชนมาก ดังนั้น ระบบพื้นที่ซ้อนกันย่อมเกิดผลดี หากมีการจัดการกับปัญหาดังกล่าวให้หมดไป กล่าวคือ จะต้องมีการแยกอำนาจหน้าที่และการหารายได้ของท้องถิ่นต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่นั้นไม่ให้ซ้อนทับกัน เช่น อาจกำหนดให้ท้องถิ่นขนาดใหญ่จัดทำและดูแลในเรื่องบริการสาธารณะที่เป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ หรือกิจกรรมที่ท้องถิ่นขนาดเล็ก ไม่มีศักยภาพที่จะจัดทำได้และมีอำนาจจัดเก็บภาษีคนละประเภทกับท้องถิ่นขนาดเล็ก เป็นต้น

(2) ระบบพื้นที่ไม่ซ้อนกัน

ท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ไม่ซ้อนกัน คือ กรณีในเขตพื้นที่หนึ่งจะมีท้องถิ่นเพียงท้องถิ่นเดียวที่ดูแลรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้น หรือเรียกว่า พื้นที่ชั้นเดียว กล่าวคือ อาจมีการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ แต่ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้นจะมีพื้นที่ของตนเองเป็นเอกเทศแยกออกจากท้องถิ่นอื่น ประเทศที่ใช้ระบบพื้นที่ชั้นเดียวนี้พบไม่มากนัก เช่น ประเทศออสเตรเลีย ที่มีท้องถิ่นรูปแบบเดียวคือเทศบาล หรือประเทศไทยเคยใช้ระบบนี้ในช่วงปี พ.ศ.2476 – 2537

การปกครองท้องถิ่นที่มีระบบพื้นที่ไม่ซ้อนกัน หรือระบบพื้นที่ชั้นเดียว ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน ไม่เกิดปัญหาการซ้อนทับกันในเรื่องอำนาจหน้าที่และรายได้ แต่ประชาชนในพื้นที่อาจได้รับการดูแลไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง ทั้งนี้เพราะการจัดทำบริการสาธารณะถูกผูกขาดอยู่กับท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่นั้นเพียงท้องถิ่นเดียว

4.1.1.2 ระบบพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย⁴⁰

ระบบพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ โดยอาจแบ่งช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

(1) ยุคที่ท้องถิ่นมีพื้นที่ไม่ทับซ้อนกัน (พ.ศ. 2476 – 2537)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรได้ยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยก็ได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบบริหารเช่นนี้เป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดขึ้นตามลำดับ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 บัญญัติว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลทั้งสามประเภทไว้ โดยกำหนดว่า ให้มีการจัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย ดังนั้นเขตพื้นที่ของเทศบาลแต่ละแห่งจึงเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนั้น ๆ แต่เดิมมาเทศบาลแต่ละแห่งมีหน้าที่ที่จัดทำได้ภายในเขตเทศบาลของตนเท่านั้น ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาลเสียใหม่ โดยเปิดโอกาสให้เทศบาลมีอำนาจจะทำกิจการนอกเขตเทศบาลโดยกิจการที่จะจัดทำนั้น จะต้องเข้าข่ายตามหลักเกณฑ์ 3 ประการ ดังนี้

1. เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตของตน
2. เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ
3. เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. หน้า 401-403.

ในปี พ.ศ. 2495 มีการตรากฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือในปี พ.ศ. 2511 และ ในปี พ.ศ. 2528 และใช้เรื่อยมาจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ขึ้นในช่วงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาล พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 4 กำหนดว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ยังได้กำหนดว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย โดยในประกาศนี้ให้ระบุชื่อและเขตของสุขาภิบาลไว้ด้วย ซึ่งประกาศดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สุขาภิบาลตามกฎหมายปี พ.ศ. 2495 นี้ นอกจากจะมีอำนาจดำเนินการกิจการภายในเขตสุขาภิบาลแล้ว มาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 ยังกำหนดให้สุขาภิบาลสามารถทำกิจการนอกเขตได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่า การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตสุขาภิบาล และได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล หรือสภาจังหวัดแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ดังนั้น ในยุคนี้พื้นที่ของ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่ทับซ้อนกัน และไม่เกิดปัญหาทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่และรายได้

(2) ยุคที่ท้องถิ่นมีพื้นที่ทับซ้อนกันบางส่วน (พ.ศ. 2537 – 2540)

ในช่วงเวลาก่อนปี พ.ศ. 2537 เป็นช่วงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีพื้นที่รับผิดชอบเป็นของตนเอง ไม่ทับซ้อนกัน แต่เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลใช้บังคับ ได้ส่งผลให้เกิดการทับซ้อนกัน ทางพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดนอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล ดังนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2537 พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลและ

สุขภาพ จึงเกิดการทับซ้อนกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทำให้เกิดปัญหาทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่และรายได้ตามมา

(3) ยุคที่ท้องถิ่นมีพื้นที่ทับซ้อนกันทั้งหมด (พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน)

เมื่อพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลใช้บังคับ ในบทบัญญัติ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สภาพัฒนที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ทำให้มีสภาพัฒนเป็นจำนวนมากที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดสามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบทได้ โดยในปี พ.ศ. 2538 กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาพัฒนเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นครั้งแรก จำนวน 617 แห่ง ปี 2539 จัดตั้งขึ้นอีก จำนวน 2,254 แห่ง ส่งผลให้พื้นที่การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลงน้อยลงอย่างมาก กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ เฉพาะในเขตสภาพัฒนภายในจังหวัดเท่านั้น ซึ่งเหลืออยู่ไม่กี่แห่งเนื่องจากกฎหมายยังไม่ได้กำหนดให้สภาพัฒนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในอนาคตสภาพัฒนก็จะถูกจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ดังนั้น ก่อนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่มีพื้นที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จึงมีการผลักดันให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดได้ต่อไป

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 8 บัญญัติไว้ว่า “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด ” ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดคือเขตจังหวัด จึงทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปทับซ้อนกับเขตพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งมีพื้นที่อยู่ในเขตจังหวัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเท่ากับว่าประเทศไทยยอมรับที่จะให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน ส่วนเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ภายในเขตจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ให้เกิดความชัดเจนไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันเพื่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความคุ้มค่าและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

4.1.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

จากการตรวจสอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้ง และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏว่ามีความซ้ำซ้อนกันหลายประการ ดังนี้

4.1.2.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง

ก. เทศบาลตำบล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ตามมาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มี 18 ประการ ที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 14 ประการ ดังนี้

หน้าที่ต้องทำ (มาตรา 50)

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 - (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 - (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 - (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 - (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- กิจการที่อาจกระทำ (มาตรา 51)
- (9) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
 - (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
 - (11) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
 - (12) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
 - (13) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - (14) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลตำบล

| <p>กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ. ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ. จัดทำตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2541)</p> | <p>หน้าที่ของเทศบาลตำบล</p> |
|---|---|
| <p>(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร</p> <p>(2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</p> <p>(3) บำบัดน้ำเสีย</p> <p>(4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>(5) วางผังเมือง</p> <p>(6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง</p> <p>(7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ</p> <p>(8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด</p> <p>(9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>(10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน</p> <p>(11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา บำรุงรักษาศิลปประเพณี ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>(12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร</p> <p>(13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุขการ</p> <p>(14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค</p> <p>(15) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล</p> <p>(16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว</p> <p>(17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ</p> <p>(18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> | <p>หน้าที่ต้องทำ (มาตรา 50)</p> <p>(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน*</p> <p>(2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ*</p> <p>(3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล*</p> <p>(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ*</p> <p>(5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง*</p> <p>(6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม*</p> <p>(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ*</p> <p>(8) บำรุงศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น*</p> <p>(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล</p> <p>กิจการที่อาจกระทำ (มาตรา 51)</p> <p>(1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา*</p> <p>(2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์</p> <p>(3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม*</p> <p>(4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน</p> <p>(5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร*</p> <p>(6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้*</p> <p>(7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น*</p> <p>(8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ*</p> <p>(9) เทศพาณิชย์</p> |

หมายเหตุ * หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

ข. เทศบาลเมือง

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง ตามมาตรา 53 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มี 28 ประการ ที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 21 ประการ ดังนี้

หน้าที่ต้องทำ (มาตรา 53)

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง

การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- (9) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
 - (10) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
 - (11) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
 - (12) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- หน้าที่อาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล (มาตรา 54)
- (13) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
 - (14) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
 - (15) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 - (16) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
 - (17) ให้มีการสาธารณสุข
 - (18) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 - (19) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
 - (20) ให้มีและบำรุงสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - (21) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยท้องถิ่น

ตารางที่ 4.2 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาลเมือง

| <p>กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ.ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ.จัดทำตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2541)</p> | <p>หน้าที่ของเทศบาลเมือง</p> |
|---|--|
| <p>(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร</p> <p>(2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</p> <p>(3) บำบัดน้ำเสีย</p> <p>(4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (5) วางผังเมือง</p> <p>(6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง</p> <p>(7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ</p> <p>(8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด</p> <p>(9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>(10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน</p> <p>(11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>(12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร</p> <p>(13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ และการสาธารณสุขการ</p> <p>(14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค</p> <p>(15) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล</p> <p>(16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว</p> <p>(17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ</p> <p>(18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> | <p>หน้าที่ต้องทำ (มาตรา 53)</p> <p>(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน *</p> <p>(2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ *</p> <p>(3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล *</p> <p>(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ *</p> <p>(5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง *</p> <p>(6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม *</p> <p>(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ *</p> <p>(8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น *</p> <p>(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล</p> <p>(10) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา *</p> <p>(11) ให้มีโรงฆ่าสัตว์</p> <p>(12) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ *</p> <p>(13) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ *</p> <p>(14) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ</p> <p>(15) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น *</p> <p>(16) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น</p> <p>กิจการที่อาจทำ (มาตรา 54)</p> <p>(1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม *</p> <p>(2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน</p> <p>(3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร *</p> |

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

| กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ.ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ.จัดทำตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2541) | หน้าที่ของเทศบาลเมือง |
|---|---|
| | (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก* (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล* (6) ให้มีการสาธารณสุข* (7) จัดทำกิจการที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข* (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา* (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ* (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น* (12) เทศพาณิชย์ |

หมายเหตุ * หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

ค. เทศบาลนคร

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร ตามมาตรา 56 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มี 31 ประการ ที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 24 ประการ ดังนี้

หน้าที่ต้องทำ (มาตรา 56)

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง

การ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

ของท้องถิ่น

(8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

(9) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(10) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

(11) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(12) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(13) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(14) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(15) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร

โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

(16) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

(17) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(18) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

(19) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

หน้าที่อาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลนคร (มาตรา 57)

(20) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(21) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

(22) ให้มีการสาธารณสุขการ

(23) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา

(24) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อน

หย่อนใจ

ตารางที่ 4.3 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาลนคร

| <p>กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้อบจ.ร่วมดำเนินการหรือให้อบจ.จัดทำตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2541)</p> | <p>หน้าที่ของเทศบาลนคร</p> |
|--|--|
| <p>(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร</p> <p>(2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</p> <p>(3) บำบัดน้ำเสีย</p> <p>(4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>(5) วางผังเมือง</p> <p>(6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง</p> <p>(7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ</p> <p>(8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด</p> <p>(9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>(10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน</p> <p>(11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>(12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร</p> <p>(13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ และการสาธารณสุขการ</p> <p>(14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค</p> <p>(15) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล</p> <p>(16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว</p> <p>(17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ</p> <p>(18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> | <p>หน้าที่ต้องทำ (มาตรา 56)</p> <p>(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน*</p> <p>(2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ*</p> <p>(3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล*</p> <p>(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ*</p> <p>(5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง*</p> <p>(6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม*</p> <p>(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ*</p> <p>(8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น*</p> <p>(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล</p> <p>(10) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา*</p> <p>(11) ให้มีโรงฆ่าสัตว์</p> <p>(12) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้*</p> <p>(13) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ*</p> <p>(14) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ</p> <p>(15) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น*</p> <p>(16) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น</p> <p>(17) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก*</p> <p>(18) กิจการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข*</p> |

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

| กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้อบจ.ร่วมดำเนินการหรือให้อบจ.จัดทำตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2541) | หน้าที่ของเทศบาลนคร |
|---|--|
| | (19) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ หรือสถานบริการอื่น* (20) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม* (21) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ* (22) การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง* (23) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว* กิจการที่อาจทำ (มาตรา 57) (1) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (2) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร* (3) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล* (4) ให้มีการสาธารณสุข* (5) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา (6) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา* (7) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ* (8) เทศพาณิชย์ |

หมายเหตุ * หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

ง. องค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มี 22 ประการ ที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 18 ประการ ดังนี้

หน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 67)

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ

รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

หน้าที่อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 68)

- (9) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (10) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (11) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (12) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

และสวนสาธารณะ

- (13) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (14) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (15) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (16) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (17) การท่องเที่ยว
- (18) การผังเมือง

ตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ องค์การบริหารส่วนตำบล

| <p>กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ. ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ. จัดทำ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2541)</p> | <p>หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล</p> |
|---|--|
| <p>(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร</p> <p>(2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</p> <p>(3) บำบัดน้ำเสีย</p> <p>(4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>(5) วางผังเมือง</p> <p>(6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง</p> <p>(7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ</p> <p>(8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด</p> <p>(9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>(10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน</p> <p>(11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>(12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร</p> <p>(13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ และการสาธารณสุขการ</p> <p>(14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค</p> <p>(15) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล</p> <p>(16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว</p> <p>(17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ</p> <p>(18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> | <p>อำนาจหน้าที่ทั่วไป (มาตรา 66)</p> <p>องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม</p> <p>หน้าที่ที่ต้องทำ มาตรา 67</p> <p>(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก*</p> <p>(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล*</p> <p>(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ*</p> <p>(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย*</p> <p>(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม*</p> <p>(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ*</p> <p>(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*</p> <p>(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น*</p> <p>(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร</p> <p>กิจการที่อาจทำ มาตรา 68</p> <p>(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร*</p> <p>(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น*</p> <p>(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ*</p> <p>(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ*</p> <p>(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์*</p> |

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

| กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ. ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ. จัดทำตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2541) | หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล |
|---|--|
| | (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว* (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร* (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (9) หาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม* (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (12) การท่องเที่ยว* (13) การผังเมือง* |

หมายเหตุ * หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

จ. เมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มี 14 ประการ ที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 10 ประการ ดังนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ธรรมชาติ
- (3) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (4) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (5) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (6) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (7) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (8) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (9) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (10) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ตารางที่ 4.5 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เมืองพัทยา

| <p>กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ. ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ. จัดทำ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2541)</p> | <p>อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา (มาตรา 62)</p> |
|--|---|
| <p>(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร</p> <p>(2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</p> <p>(3) บำบัดน้ำเสีย</p> <p>(4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>(5) วางผังเมือง</p> <p>(6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็น ทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง</p> <p>(7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ</p> <p>(8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด</p> <p>(9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>(10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน</p> <p>(11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>(12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร</p> <p>(13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณูปการ</p> <p>(14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค</p> <p>(15) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล</p> <p>(16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว</p> <p>(17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ</p> <p>(18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> | <p>(1) การรักษาความสงบเรียบร้อย*</p> <p>(2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ*</p> <p>(3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน</p> <p>(4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง*</p> <p>(5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุง แหล่งเสื่อมโทรม*</p> <p>(6) การจัดการจราจร</p> <p>(7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง*</p> <p>(8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัด น้ำเสีย*</p> <p>(9) การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา*</p> <p>(10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือและที่จอดรถ*</p> <p>(11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น</p> <p>(12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว*</p> <p>(13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น*</p> <p>(14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือเมืองพัทยา</p> |

หมายเหตุ * หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

4.1.2.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะมาตรา 16 และ 17 ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะจัดแบ่งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ขนาด อย่างชัดเจน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีพื้นที่ซ้อนทับกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นเรื่องการจัดทำแผนการประสานงานให้ความร่วมมือ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก นอกจากนี้ยังทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่อาจกระทำได้ ทั้งนี้เนื่องจาก กิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือจากหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความเป็นเอกภาพและ เป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มีทั้งหมด 31 เรื่อง ที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 13 เรื่อง ดังนี้

1. การจัดทำให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
2. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
3. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
4. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
5. การจัดการศึกษา
6. การสังเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

7. การบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

8. การส่งเสริมกีฬา
9. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
10. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

11. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
12. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
13. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

DRPU

ตารางที่ 4.6 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล
องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจ

| องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ | เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 3. การประสานและให้ความรู้มือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 5. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 6. การจัดการศึกษา* 7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน* 8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น* 9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม 10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม 11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม 12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ 13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทางบกและทางน้ำ* 14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว* | <ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2. การจัดทำให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ* 3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ* 4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ 5. การสาธารณสุขการ 6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ 7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน* 8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว* 9. การจัดการศึกษา* 10. การสังเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส* 11. การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น* 12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14. การส่งเสริมกีฬา* 15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน* |

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

| <p>องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่</p> | <p>เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก</p> |
|--|---|
| <p>15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจกรรมไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ *</p> <p>16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น</p> <p>17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง</p> <p>18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น *</p> <p>19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ</p> <p>20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ</p> <p>21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร *</p> <p>22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย *</p> <p>23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด</p> <p>24. การจัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการอื่นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p> <p>25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น</p> <p>26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น</p> <p>27. การสังเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส *</p> | <p>16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น *</p> <p>17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง</p> <p>18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย</p> <p>19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล</p> <p>20. การจัดให้มีการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน</p> <p>21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์</p> <p>22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์</p> <p>23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ</p> <p>24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม *</p> <p>25. การผังเมือง</p> <p>26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร *</p> <p>27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ</p> <p>28. การควบคุมอาคาร</p> <p>29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย *</p> <p>30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน</p> |

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

| | |
|---|---|
| <p>องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่</p> | <p>เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก</p> |
| <p>28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> <p>29. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p> | <p>31. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p> |

หมายเหตุ * หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

4.1.3 ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถ

นอกจากปัญหาความซ้ำซ้อนในพื้นที่และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาอีกประการหนึ่งคือการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถ อันมีสาเหตุมาจากการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยรัฐจะดำเนินการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่วนมากจะมีขนาดเล็ก ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากมี รายได้น้อย (องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อยที่สุด ประมาณ 3.5 ล้านบาท/ปี : โปรดดูภาคผนวก 1) ไม่สามารถที่จะเลี้ยงตัวเองได้ รัฐต้องให้เงินอุดหนุนเป็นประจำทุกปี จนในที่สุดรัฐจึงได้ออกกฎหมายเพื่อยุบองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรไม่ถึงสองพันคนเพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ส่วนเทศบาลตำบลก็เช่นเดียวกัน รัฐออกกฎหมายเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลทุกแห่งเป็นเทศบาลตำบล โดยไม่คำนึงถึงผลที่จะตามมา กล่าวคือเทศบาลตำบลส่วนมากจะมีขนาดเล็ก มีรายได้น้อย (เทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุด ประมาณ 10 ล้านบาท/ปี : โปรดดูภาคผนวก 1) ทำให้ไม่คุ้มค่าต่อการบริหารงานและในอนาคตรัฐก็จะต้องออกกฎหมายเพื่อยุบรวมเทศบาลตำบลที่มีขนาดเล็กเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาโดยที่ยังไม่มีความพร้อมแล้ว รักรัฐก็ยังคงกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่วนมากจะมีขนาดเล็ก มีรายได้น้อยไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานที่ต้องใช้เทคนิคสูงและความชำนาญเป็นพิเศษ เช่น การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน การผังเมือง เป็นต้น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ไม่สามารถที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ เนื่องจากขาดงบประมาณ และบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

4.2 ปัญหาทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศฝรั่งเศส กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นมีหลายฉบับด้วยกัน แต่ก็มี ความชัดเจนอยู่ในตัวของกฎหมายเองไม่ซ้ำซ้อนกัน และปัจจุบันได้มีการจัดทำประมวลกฎหมาย โดยวิธีการรวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันและไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา ซึ่งเรียกกันในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสว่า “ la codification à droit constant ” การจัดทำประมวลกฎหมายดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางกฎหมายได้ โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายในเรื่องหนึ่งในภาพรวม และทำให้ประชาชนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ขณะนี้ประเทศฝรั่งเศสได้มีประมวลกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว จำนวน 56 เรื่อง ซึ่งรวมถึงประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย⁴¹ ส่วนในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ จะบัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นเรื่องๆ ไป เพื่อให้เกิดความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน⁴² ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3

สำหรับในประเทศไทยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติไว้ในกฎหมายคนละฉบับ ซึ่งบัญญัติขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันและคณะกรรมการที่พิจารณากฎหมายดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ส่วนมากจะเป็นคนละชุดกัน ส่งผลให้การกำหนด

⁴¹ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย. การจัดทำประมวลกฎหมาย โดยวิธีการรวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันและไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา (la codification a' droit constant) ของฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2548, จาก www.lawreform.go.th.

⁴² ประจัญญา เวสารัชช์. (2542). การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย. หน้า 8.

บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สัมพันธ์กัน ประกอบกับอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีบัญญัติไว้ทั้งในกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกลาง คือกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสนว่าจะถือปฏิบัติตามกฎหมายใด และประชาชนเกิดความสับสน ไม่สามารถทำความเข้าใจในกฎหมายแต่ละเรื่องในภาพรวมได้

4.3. แนวทางการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดในการกำหนดขอบเขตของภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองส่วนซึ่งยังมีผลบังคับด้วยกันทั้งคู่ นั้นมีลักษณะแตกต่างกันในบางลักษณะ โดยในส่วนของกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ซึ่งออกตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด การกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความซ้ำซ้อนกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา เนื่องจากการทับซ้อนกันของพื้นที่ ในขณะที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ นั้น จะกำหนดกรอบของภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวางและซ้ำซ้อนกัน ซึ่งก็ทำให้บทบาทในการให้บริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความชัดเจน และอาจเกิดความขัดแย้งกันทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามการกำหนดภารกิจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ในส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะความต้องการที่จะให้ท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้น โดยการพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจหน้าที่ที่ระบุในกฎหมายจัดตั้งแล้ว ภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจฯ จึงมีปริมาณและขอบข่ายที่กว้างขวางกว่ามาก ดังนั้น การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา จึงควรที่จะเอาอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่รัฐจะถ่ายโอนมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาเป็นฐานในการแบ่ง ส่วนหลักในการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ในแต่ละประเทศใช้หลักที่ใกล้เคียงกัน เช่น ประเทศฝรั่งเศสจะใช้หลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่

ละแห่งเป็นหลักสำคัญในการแบ่ง ส่วนประเทศญี่ปุ่นไม่ปรากฏหลักการในการแบ่งไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อวิเคราะห์จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของประเทศญี่ปุ่นแล้วจะเห็นว่าใช้หลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเป็นหลักเช่นเดียวกันแต่เพื่อให้มีความละเอียดมากขึ้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรใช้หลักผลประโยชน์สาธารณะ หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และหลักประสิทธิภาพ เพิ่มเติมนอกเหนือจากหลักความสามารถของท้องถิ่น มาเป็นตัวกำหนด ดังที่จะแสดงต่อไปในตารางที่ 4.7

DPU

ตารางที่ 4.7 ตารางวิเคราะห์การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา

| อำนาจหน้าที่ | หลักผลประโยชน์ | | | | หลักความรับผิดชอบ | | | | หลักประสิทธิภาพ | | | | หลักความสามารถทั่วไป | | | |
|--|----------------|------|--------|-------|-------------------|------|--------|-------|-----------------|------|--------|-------|----------------------|------|--------|-------|
| | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พัทยา | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พัทยา | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พัทยา | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พัทยา |
| (1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำและการก่อสร้างอื่นๆ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (2) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำและการก่อสร้างอื่นๆ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (4) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (5) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (6) การสาธารณสุขโรค | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | | -- | -- | -- |
| (7) การสาธารณสุขการ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | | -- | -- | -- |
| (8) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | | -- | -- | -- |
| (9) กิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | | -- | -- | -- |
| (10) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

| อำนาจหน้าที่ | หลักผลประโยชน์ | | | | หลักความรับผิดชอบ | | | | หลักประสิทธิภาพ | | | | หลักความสามารถทั่วไป | | | |
|---|----------------|------|--------|-------|-------------------|------|--------|-------|-----------------|------|--------|-------|----------------------|------|--------|-------|
| | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พัทยา | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พัทยา | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พัทยา | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พัทยา |
| (11) การส่งเสริมการท่องเที่ยว | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (12) การจัดการศึกษา | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (13) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (14) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (15) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (16) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (17) การส่งเสริมกีฬา | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (18) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (19) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (20) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (21) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

| อำนาจหน้าที่ | หลักผลประโยชน์ | | | | หลักความรับผิดชอบ | | | | หลักประสิทธิภาพ | | | | หลักความสามารถทั่วไป | | | |
|---|----------------|------|--------|-------|-------------------|------|--------|-------|-----------------|------|--------|-------|----------------------|------|--------|-------|
| | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พืทยา | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พืทยา | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พืทยา | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พืทยา |
| (22) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (23) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (24) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (25) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (26) การจัดให้มีโรงพยาบาลอำเภอและจังหวัด | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (27) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (28) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (29) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (30) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่นๆ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (31) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (32) การดูแลรักษาที่สาธารณะ | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

| อำนาจหน้าที่ | หลักผลประโยชน์ | | | | หลักความรับผิดชอบ | | | | หลักประสิทธิภาพ | | | | หลักความสามารถทั่วไป | | | |
|--|----------------|------|--------|-------|-------------------|------|--------|-------|-----------------|------|--------|-------|----------------------|------|--------|-------|
| | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พัทยา | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พัทยา | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พัทยา | อบจ. | อบต. | เทศบาล | พัทยา |
| (33) การผังเมือง | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (34) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (35) การควบคุมอาคาร | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (36) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (37) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน | -- | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (38) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| (39) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (40) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |
| (41) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดเพื่อพัฒนาท้องถิ่น | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- | ✓ | -- | -- | -- |

จากตารางวิเคราะห์การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา ผู้เขียนได้นำเอาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา ที่มีอยู่ในกฎหมายจัดตั้งและ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาทำการ วิเคราะห์โดยใช้หลักผลประโยชน์ หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพและหลักความสามารถ ทั่วไป เป็นหลักในการแบ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งจะได้วิเคราะห์อำนาจหน้าที่จากตารางดังกล่าว ตามลำดับ ดังนี้

(1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการก่อสร้างอื่น เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ แห่ง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา จึงต้องเป็นหน่วยงานที่จะต้อง รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวต่อประชาชนเฉพาะในเขตของตัวเอง

(2) การสร้างและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และการก่อสร้างอื่น ที่เชื่อมต่อระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปกติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ซึ่งได้แก่ องค์การ บริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา จะดำเนินการ ได้เฉพาะในเขตของตัวเองเท่านั้นแต่การ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในข้อนี้เป็นการดำเนินการโครงการที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งประชาชนในหลายท้องถิ่นใช้ประโยชน์ร่วมกันและต้องใช้เทคนิคสูงรวมทั้งใช้ งบประมาณเป็นจำนวนมาก เมื่อพิจารณาตามหลักประสิทธิภาพและหลักความสามารถทั่วไปแล้ว ควร ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดทำ เนื่องจากองค์การ บริหารส่วนจังหวัดมีบุคลากรที่มีความสามารถและงบประมาณเพียงพอในการดำเนินการ

(3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ เป็นอำนาจหน้าที่ ที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา จึงต้องเป็นหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบในเรื่อง ดังกล่าวต่อประชาชนเฉพาะในเขตของตัวเอง

(4) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง เป็นการจัดตั้งตลาดกลางในระดับอำเภอหรือจังหวัด เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตอำเภอหรือเขตจังหวัด นำผลผลิต ทางการเกษตร หรือผลิตภัณฑ์ในด้านต่างๆ มาจำหน่าย ซึ่งต้องก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ไว้รองรับ ใช้งบประมาณในการก่อสร้างค่อนข้างสูง ลักษณะการดำเนินงานมิใช่ทำในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง เมื่อพิจารณาตามหลักประสิทธิภาพและหลักความสามารถทั่วไปแล้วควร ที่จะมอบให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(5) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ เป็นการดำเนินการในลักษณะที่เป็นสถานีขนส่งขนาดใหญ่ สำหรับให้ประชาชนในเขตอำเภอ และจังหวัด ใช้บริการมิใช่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนเฉพาะของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างทำจะไม่คุ้มกับการลงทุน ประกอบกับท้องถิ่นชั้นล่างมีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการ เมื่อพิจารณาตามหลักประสิทธิภาพและหลักความสามารถทั่วไปแล้วควร ที่จะมอบให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(6) การสาธารณูปโภค หมายถึงบริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง ดังนั้น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(7) การสาธารณูปการ หมายถึง กิจการเกี่ยวกับการสงเคราะห์บุคคลที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เช่น เด็ก คนชรา เป็นต้น ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง ดังนั้น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(8) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีอาชีพเสริมอื่นนอกจากอาชีพหลัก ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง ดังนั้น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(9) กิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น เป็นการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง ดังนั้น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(10) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ตัวเอง งบประมาณที่มีอยู่จึงไม่เพียงพอ ที่จะไปดำเนินการในด้านนี้ จึงควรให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มีงบประมาณเป็นจำนวนมากเป็นผู้จัดทำตามหลักประสิทธิภาพและความสามารถทั่วไป

(11) การส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยปกติแล้วแหล่งท่องเที่ยวจะอยู่ในเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง การทำหน้าที่ในด้านนี้จะส่งผลดีต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง กล่าวคือ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์ มีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการให้บริการนักท่องเที่ยว จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้จัดทำ แต่ถ้าเป็นแหล่งท่องเที่ยว ที่คาบเกี่ยวกันหลายท้องถิ่น การให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งทำหน้าที่นี้ในเขตของตัวเอง จะทำให้ไม่มีความ

เป็นเอกภาพ และไม่คุ้มค่ากับการลงทุน จึงควรที่จะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมทั้งทางด้านงบประมาณและบุคลากรเพียงองค์กรเดียวเป็นผู้จัดทำ

(12) การจัดการศึกษา การจัดการศึกษาที่สมควรให้ท้องถิ่นจัดทำจะมีอยู่สองระดับ คือระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ในระดับประถมศึกษานั้น โดยปกติจะให้บริการแก่ลูกหลานของประชาชนในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นหลัก เป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ ส่วนในระดับมัธยมศึกษา เป็นการให้บริการแก่นักเรียนในหลายท้องถิ่น เข้ามาศึกษารวมกัน การจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ จึงควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีงบประมาณจำนวนมากเป็นผู้จัดทำ

(13) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส หน้าที่ในด้านนี้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง โดยตรงและใช้งบประมาณไม่มากนัก จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(14) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หน้าที่ด้านนี้ในแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามประวัติความเป็นมาของท้องถิ่น ซึ่งไม่เหมือนกัน เป็นการแสดงถึงความเป็นเอกลักษณ์ชุมชน จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ เพราะเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งสำหรับเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชนในท้องถิ่น แต่ถ้าเป็นงานระดับอำเภอหรือจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างไม่สามารถที่จะดำเนินการตามลำพังได้ เพราะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก จึงควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมทั้งทางด้านงบประมาณและบุคลากรทางด้านนี้โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ

(15) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย หน้าที่ทางด้านนี้โดยปกติแล้วจะเกิดขึ้นเฉพาะในบริเวณที่มีชุมชนหนาแน่นที่มีความเจริญอย่างมาก โดยเฉพาะในตัวจังหวัดหรืออำเภอที่มีความเจริญ ซึ่งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง แต่การปรับปรุงและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก จึงควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมทั้งทางด้านงบประมาณและบุคลากรเป็นผู้จัดทำ

(16) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ตามหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างทุกแห่ง จะต้องรับผิดชอบจัดให้มีบริการในด้านนี้ให้กับประชาชนในเขตของตัวเองเพื่อประโยชน์ทางด้านสุขภาพของประชาชน แต่ถ้าเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ที่เป็น

ศูนย์รวมของคนทั้งอำเภอ หรือทั้งจังหวัด ซึ่งต้องใช้กำลังคนและงบประมาณเป็นจำนวนมากในการดำเนินการ ควรเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดทำ

(17) การส่งเสริมกีฬา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างทุกแห่ง จะต้องรับ ผิดชอบในการส่งเสริมกีฬา ในเขตของตัวเองเพื่อให้ประชาชนมีร่างกายแข็งแรง และมีความสามัคคีในหมู่คณะ แต่ถ้าเป็นงานในลักษณะที่ต้องจัดให้มีสนามกีฬากลางสำหรับใช้ในการแข่งขันในระดับจังหวัด ควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมทางด้านงบประมาณและบุคลากรเป็นผู้จัดทำ

(18) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน หน้าที่ในด้านนี้เป็นงานในลักษณะการให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ไม่ได้ใช้เทคนิคพิเศษและใช้งบประมาณไม่มากนัก ควรให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้จัดทำ

(19) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นงานที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งถ้าให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเท่าใด ก็จะทำให้การบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส และพัฒนาได้อย่างตรงจุด เพราะประชาชนสามารถนำปัญหาความเดือดร้อนของตัวเอง เสนอให้องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ใช้งบประมาณที่มีอยู่แก้ไขปัญหาได้โดยตรง จึงควรให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างรับผิดชอบจัดทำ

(20) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หน้าที่ในด้านนี้เป็นงานที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีชุมชนอยู่หนาแน่น เป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ทุกแห่ง จึงต้องรับผิดชอบจัดทำหน้าที่ในด้านนี้

(21) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย หน้าที่ในด้านนี้เป็นงานที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง หากปล่อยทิ้งไว้นานจะทำให้เกิดเป็นแหล่งเพาะพันธุ์เชื้อโรค โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีชุมชนอยู่หนาแน่น ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยตรง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ทุกแห่ง จึงต้องรับผิดชอบจัดทำหน้าที่ในด้านนี้

(22) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม หน้าที่ในด้านนี้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เทคนิคสูง ใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและใช้งบประมาณในการก่อสร้างเป็นจำนวนมาก รวมทั้งทำแล้วประชาชนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้รับประโยชน์ จึงจะคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะงานแล้ว ควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(23) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม หน้าที่ในด้านนี้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เทคนิคสูง ใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและใช้งบประมาณในการก่อสร้างเป็นจำนวนมาก รวมทั้งทำแล้วประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้รับประโยชน์ จึงจะคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะงานแล้ว ควรให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(24) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ งานในด้านนี้เป็นงานที่เป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยตรง หากสิ่งแวดล้อมดีไม่มีมลพิษ จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีสุขภาพดีทั้งสุขภาพจิตและสุขภาพกาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างจึงควรเป็นผู้รับผิดชอบทำหน้าที่นี้

(25) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ ในแต่ละท้องถิ่นควรจะจัดให้มีบริการในด้านนี้แก่ประชาชนในเขตของตัวเอง เป็นการดำเนินการในเบื้องต้น ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนที่ควรจะได้รับ และการจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้ใช้งบประมาณไม่มากนัก จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(26) การจัดให้มีโรงพยาบาลอำเภอและจังหวัด หน้าที่ในด้านนี้มีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และใช้งบประมาณในการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้เป็นจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันรัฐเป็นผู้ดำเนินการอยู่ แต่ถ้าจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรที่จะมอบให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(27) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน หน้าที่ในด้านนี้เป็นการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนในเขตของตัวเองมีสถานที่สำหรับจัดการศพตามประเพณีของแต่ละชุมชน จึงเป็นหน้าที่เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างที่จะต้องจัดทำ

(28) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ หน้าที่ในด้านนี้เป็นการควบคุมไม่ให้ประชาชน ที่มีอาชีพเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ กระทำการในลักษณะที่เป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดความรำคาญแก่ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จึงเป็นหน้าที่เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างที่จะต้องจัดทำ

(29) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ หน้าที่ในด้านนี้เป็นการจัดให้มีสถานที่สำหรับฆ่าสัตว์เพื่อการค้าในพื้นที่ และควบคุมการฆ่าสัตว์ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่สะอาดและถูกหลักอนามัย จึงเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างที่จะต้อง จัดทำ

(30) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย ในโรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่นๆ โดยปกติแล้วโรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ จะตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ในการเข้าไปใช้สถานที่ดังกล่าวอย่างปลอดภัย จึงควรรีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า เป็นผู้จัดทำ

(31) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน้าที่ในด้านนี้เป็นการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะ ควรรีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(32) การดูแลรักษาที่สาธารณะ หน้าที่ในด้านนี้เป็นการดำเนินการเพื่อสงวน ที่สาธารณะไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันในอนาคต เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะ จึงควรรีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(33) การผังเมือง หน้าที่ในด้านนี้เป็นการวางผังเมืองในภาพรวม ว่าในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างไรบ้าง จึงมีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และใช้งบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันรัฐ โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการอยู่ แต่ถ้าจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรที่จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(34) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร หน้าที่ในด้านนี้เป็งานที่ต้องใช้เทคนิคสูง มีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งปัจจุบันรัฐเป็นผู้ดำเนินการอยู่ แต่ถ้าจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรที่จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(35) การควบคุมอาคาร หน้าที่ในด้านนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลง หรือรื้อถอน อาคารประเภทต่าง ๆ ถูกต้องตามหลักวิศวกรรม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่และผู้เข้าไปใช้อาคารนั้น ๆ ซึ่งในปัจจุบันการอนุมัติ อนุญาตเกี่ยวกับเรื่องอาคาร กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นชั้นล่าง ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน จึงควรรีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(36) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สาธารณภัยเป็นภัยที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ หรือเกิดอาจเกิดจากน้ำมือของมนุษย์ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม เช่น น้ำท่วม พายุ

ไฟไหม้ ตึกถล่ม เป็นต้น ถ้าเกิดขึ้นเฉพาะในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งและไม่ร้ายแรงมากนักและใช้งบประมาณในการให้ความช่วยเหลือหรือฟื้นฟู ไม่มากนักก็ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้จัดทำ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในการให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ แต่ถ้าเป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างหลายแห่ง ซึ่งต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงในการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม ควรที่จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(37) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น ถึงแม้จะเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชน แต่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้นุเคราะห์ที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ ประกอบกับในปัจจุบันรัฐยังไม่ได้ให้อำนาจบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่ทางด้านนี้ จึงยังไม่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ส่วนการส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่จำเป็นต้องใช้นุเคราะห์ที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นงานที่มีลักษณะป้องกันเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ที่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ทุกแห่ง ควรรับผิดชอบจัดทำ

(38) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด หน้าที่ในด้านนี้ ถึงแม้จะเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชน แต่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้นุเคราะห์ที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ ประกอบกับในปัจจุบันรัฐยังไม่ได้ให้อำนาจบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่ทางด้านนี้ จึงยังไม่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ

(39) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม หน้าที่ในด้านนี้มีความจำเป็นต้องใช้นุเคราะห์ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และใช้งบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมากในการดำเนินการ ซึ่งปัจจุบันรัฐเป็นผู้ดำเนินการอยู่ แต่ถ้าจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรที่จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(40) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ หน้าที่ในด้านนี้เป็นการ รวบรวมเอาสิ่งของ เครื่องมือเครื่องใช้ หนังสือ หรือเอกสารเก่าๆ มาจัดไว้ให้ประชาชนได้ศึกษา ถึงประวัติความเป็นมา ซึ่งถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างจัดทำ จะไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน เพราะในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างแต่ละแห่ง มีสิ่งของเหล่านี้ไม่มากนัก แต่ถ้านำมา

รวมกันทั้งจังหวัด จะทำให้เห็นภาพรวมประวัติความเป็นมาของแต่ละจังหวัดชัดเจนยิ่งขึ้น จึงควรที่จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากรเป็นผู้จัดทำ

(41) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดเพื่อพัฒนาท้องถิ่น หน้าที่ในด้านนี้เป็นการให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นทั้งในด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านวิชาการ และด้านอื่น ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตจังหวัด ซึ่งโดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากเป็นการทำนอกเขต และไม่มีศักยภาพเพียงพอ จึงควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากรเป็นผู้จัดทำ

จากผลการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น สามารถแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นสองประเภท คือ อำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องทำร่วมกันกับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา และอำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องแยกกันทำกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ดังนี้

4.3.1 อำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องทำร่วมกันกับเทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มี 6 ประการ ดังนี้

- (1) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (2) การจัดการศึกษา
- (3) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (4) การส่งเสริมกีฬา
- (5) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- (6) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ในการร่วมกันทำองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน มีความพร้อมทางด้านงบประมาณและบุคลากร ดังนั้น งานที่ทำได้จึงต้องมีลักษณะที่เกินศักยภาพ หรือเกี่ยวเนื่องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างหลายแห่ง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างจะทำเฉพาะงานที่อยู่ในเขตของตัวเองเท่านั้น

4.3.2 อำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องแยกกันทำกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

4.3.2.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา มี 21 ประการ ดังนี้

อื่นๆ

ผู้ด้อยโอกาส

และควบคุมโรคติดต่อ

มหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำและการก่อสร้าง
- (2) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (3) การสาธารณสุขปศุสัตว์
- (4) การสาธารณสุขการ
- (5) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (6) กิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (7) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ
- (8) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (9) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (10) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (11) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การป้องกัน
- (14) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (15) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (16) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (17) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย ใน โรง
- (18) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
- (19) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (20) การควบคุมอาคาร

(21) การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย ในชีวิต และทรัพย์สิน

4.3.2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มี 12 ประการ ดังนี้

- (1) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำและการก่อสร้างอื่นๆ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (2) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (3) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (4) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (5) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (6) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (7) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (8) การจัดให้มีโรงพยาบาลอำเภอและจังหวัด
- (9) การผังเมือง
- (10) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (11) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (12) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (13) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

4.4 สรุปผลการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากพิจารณาข้อเท็จจริงจากกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแล้วพบว่า

4.4.1 อำนาจหน้าที่ในการบริหารสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีความซ้ำซ้อนกัน ทั้งในเรื่องพื้นที่ในการปฏิบัติงาน และขอบเขตอำนาจหน้าที่ส่งผลให้ไม่สามารถระบุอำนาจหน้าที่ลงไปให้ชัดเจนได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในส่วนใด

4.4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542, อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน

ตำบล พ.ศ. 2537 ที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถการบริหารการจัดการ ในด้านงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมาย และทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4.3 อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีบัญญัติไว้ทั้งในกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกลาง คือกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสนว่าจะถือปฏิบัติตามกฎหมายใด

4.4.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา บัญญัติไว้ในกฎหมายคนละฉบับ ซึ่งบัญญัติขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันและคณะกรรมการที่พิจารณากฎหมายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ส่วนมากจะเป็นคนละชุดกัน ส่งผลให้การกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล เมืองพัทยาและองค์กรบริหารส่วนตำบลไม่สัมพันธ์กัน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่รัฐกระจายอำนาจทางเขตแดนให้กับท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งในประเทศไทย มีการกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายรูปแบบ และหลายชั้น ดังนี้

| | | |
|-----------------------------|-------|------------|
| (1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด | จำนวน | 75 แห่ง |
| (2) เทศบาล | จำนวน | 1,157 แห่ง |
| (2.1) เทศบาลนคร | จำนวน | 22 แห่ง |
| (2.2) เทศบาลเมือง | จำนวน | 117 แห่ง |
| (2.3) เทศบาลตำบล | จำนวน | 1,018 แห่ง |
| (3) องค์กรบริหารส่วนตำบล | จำนวน | 6,621 แห่ง |
| (4) เมืองพัทยา | จำนวน | 1 แห่ง |
| (5) กรุงเทพมหานคร | จำนวน | 1 แห่ง |
| รวมทั้งสิ้น | จำนวน | 7,855 แห่ง |

(ข้อมูล ณ วันที่ 1 มีนาคม 2549 สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบและหลายชั้น ดังกล่าว ก็เพื่อให้ประชาชนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและเพียงพอ แต่การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบและหลายลำดับชั้นมีความจำเป็นต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี การแบ่งอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ไปซ้ำซ้อนกันกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ซึ่งมีพื้นที่อยู่ในเขตขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

5.1 แบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ให้ชัดเจน โดยใช้หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หลักความรับผิดชอบต่อ (Accountability) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เป็นหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว โดยให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

5.1.1 อำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องทำร่วมกันกับ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา มี 6 ประการ ดังนี้

- (1) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (2) การจัดการศึกษา
- (3) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (4) การส่งเสริมกีฬา
- (5) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (6) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ในการทำร่วมกันทำองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน มีความพร้อมทางด้านงบประมาณและบุคลากร ดังนั้น งานที่ทำได้ต้องมีลักษณะที่เกินศักยภาพ หรือเกี่ยวเนื่องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างหลายแห่ง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างจะทำเฉพาะงานที่อยู่ในเขตของตัวเองเท่านั้น

5.1.2 อำนาจหน้าที่ที่แยกกันทำ

5.1.2.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มี 21 ประการ ดังนี้

- (1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำและการก่อสร้าง
อื่นๆ
- (2) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (3) การสาธารณสุขโรค

- (4) การสาธารณสุขการ
- (5) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (6) กิจการ โรงเรียนหรือสถานศึกษาท้องถิ่น
- (7) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (8) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (9) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (10) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (11) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (14) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (15) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (16) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (17) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย ในโรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่นๆ
- (18) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (19) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (20) การควบคุมอาคาร
- (21) การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5.1.2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มี 13 ประการ ดังนี้

- (1) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำและการก่อสร้างอื่นๆที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (2) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (3) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (4) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

- (5) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (6) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (7) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (8) การจัดให้มีโรงพยาบาลอำเภอและจังหวัด
- (9) การผังเมือง
- (10) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (11) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (12) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (13) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

5.2. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีบัญญัติไว้ทั้งในกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกลาง คือกฎหมาย ว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสนว่าจะถือปฏิบัติตามกฎหมายใด จึงเห็นควรกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายจัดตั้งเพียงฉบับเดียว เพื่อป้องกันการสับสนในการปฏิบัติ ซึ่งจะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย รวม 5 ฉบับ ดังนี้

5.2.1 พระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่อยู่ 3 มาตรา คือ

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้งบับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

ในบทบัญญัติทั้ง 3 มาตรา ดังกล่าว ควรยกเลิก มาตรา 66 มาตรา 68 และปรับปรุงแก้ไข มาตรา 67 ดังนี้

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (2) การจัดการศึกษา
- (3) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (4) การส่งเสริมกีฬา
- (5) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- (6) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (7) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำและการก่อสร้างอื่นๆ
- (8) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (9) การสาธารณสุขปโภค
- (10) การสาธารณสุขการ
- (11) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (12) กิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (13) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (14) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (15) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (16) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (17) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (18) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยใน โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (26) การควบคุมอาคาร
- (27) การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5.2.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่อยู่ 6 มาตรา คือ

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ซึ่งต้องทำในเขต เทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมหรสพ และสถานบริการอื่น
- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

(8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

มาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54 ได้

ในบทบัญญัติทั้ง 6 มาตรา ดังกล่าว ควรยกเลิก มาตรา 51 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 56 มาตรา 57 และปรับปรุงแก้ไข มาตรา 50 ดังนี้

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (2) การจัดการศึกษา
- (3) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (4) การส่งเสริมกีฬา
- (5) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (6) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (7) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำและการก่อสร้างอื่นๆ
- (8) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (9) การสาธารณสุขปศุสัตว์
- (10) การสาธารณสุขการ
- (11) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (12) กิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (13) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (14) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (15) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (16) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (17) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (18) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่นๆ

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(25) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(26) การควบคุมอาคาร

(27) การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยกรณีนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

5.2.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่อยู่ 1 มาตรา คือ

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

(2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติมาตรา 45 ดังกล่าว เห็นควรปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (2) การจัดการศึกษา
- (3) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (4) การส่งเสริมกีฬา
- (5) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (6) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (7) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำและการก่อสร้างอื่นๆที่เชื่อมต่อระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (8) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (9) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (10) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (11) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (12) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (13) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (14) การจัดให้มีโรงพยาบาลอำเภอและจังหวัด
- (15) การผังเมือง
- (16) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (17) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

- (18) การจัดทำมีพิพธิภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (19) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดเพื่อพัฒนาท้องถิ่น
อำนาจหน้าที่ตาม (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) จะต้องมีลักษณะที่เกินศักยภาพขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด หรือเกี่ยวเนื่องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด
หลายแห่ง

5.2.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ
อำนาจหน้าที่อยู่ 1 มาตรา คือ

มาตรา 62 ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่
ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดทำมีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดทำมีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและ
สถานบริการอื่น
- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ
ท้องถิ่น
- (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมือง
พัทยา

จากบทบัญญัติมาตรา 62 ดังกล่าว เห็นควรปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

มาตรา 62 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เมืองพัทยามีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในเขต
เมืองพัทยา ดังต่อไปนี้

- (1) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

- (2) การจัดการศึกษา
- (3) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (4) การส่งเสริมกีฬา
- (5) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (6) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (7) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำและการก่อสร้างอื่นๆ
- (8) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (9) การสาธารณสุขปโภค
- (10) การสาธารณสุขการ
- (11) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (12) กิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (13) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

- (14) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (15) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (16) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (17) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (18) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การป้องกันและ

ควบคุมโรคติดต่อ

- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและ฼าปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยใน โรงมหรสพ

และสาธารณสุขสถานอื่นๆ

- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (25) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (26) การควบคุมอาคาร

(27) การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5.2.5 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 มาตรา คือ

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณสุข
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น

- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(25) การผังเมือง

(26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(28) การควบคุมอาคาร

(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

(13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 16 และมาตรา 17 ดังกล่าว และให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งเพียงฉบับเดียว

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

กฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติไว้ในกฎหมายคนละฉบับ ซึ่งบัญญัติขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันและคณะกรรมการที่พิจารณากฎหมายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ส่วนมากจะเป็นคนละชุดกัน ส่งผลให้การกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สัมพันธ์กัน ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสโดยนำเอากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมารวมไว้ด้วยกัน เพื่อความสะดวกในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนกันอย่างชัดเจน ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายฉบับ แต่ละฉบับจะไม่มีการบัญญัติในลักษณะที่ซ้ำซ้อนกันเหมือนของประเทศไทย จึงเห็นควรทำการศึกษาการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นเพื่อนำมาปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีความชัดเจนต่อไป

DRPU
บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- โกวิทย์ พวงงาม. (2548). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ชวงส์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรรมการปกครอง.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2543). หลักการปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : สุขุมและบุตร.
- (2545). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2535). การปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2526). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.,
- พรชัย รัศมีแพทยย์. (2541). หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,
- มานิตย์ จุมปา (2546). คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- (2546). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

สถาบันนโยบายศึกษา. (2539). **เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย**. กรุงเทพฯ :

สุขุมและบุตร.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

-----, (2539). **รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม

-----, (2547). **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. นครปฐม : มิสเตอร์ก๊อปปี้.

อุทัย หิรัญโต. (2523). **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : บารมีการพิมพ์.

อนุก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). **วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจ**. กรุงเทพฯ : มิติใหม่.

บทความ

วุฒิสาร ต้นไชย. (2544). “การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่.” ใน **นรนิติ เศรษฐบุตร 60 ปี กิตติยาจารย์ ฉ. 1**, หน้า 161- 166.

วิทยานิพนธ์

สมเกียรติ พงศ์เป็นสุข. (2545). **ปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์กรบริหารส่วนตำบล**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เอกสารอื่นๆ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสภาผู้แทนราษฎร.

(2546). **การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** (รายงานผลการพิจารณาศึกษา).

กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542.

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

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2546). การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (เอกสารประกอบการสัมมนา).

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2544, กรกฎาคม). หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2547, จาก <http://www.pub-law.net>.

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2547) การจัดทำประมวลกฎหมายโดยวิธีการรวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันและไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา (la codification a' droit constant) ของฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2548, จาก <http://www.lawreform.go.th>.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Institut International d' Administration Publique. (2001). **Local Government in France**, La Documentation Francaise, Paris.

Shuichi Kitazaki and Yasunori Ogawa Local Government. (1997). The local government system. In **The local administration in Japan**. Local Autonomy College, Japan.

DRU

DU
ภาคผนวก
U

**ตารางภาคผนวกที่ 1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปีงบประมาณ 2546**

| ที่ | อบจ. | รายได้ไม่รวมเงิน อุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|-----------------|-----------------------------|----------------|------------------|
| 1 | ชลบุรี | 808,237,056.62 | 353,134,056.78 | 1,161,371,113.40 |
| 2 | สมุทรปราการ | 904,922,336.29 | 43,002,314.00 | 947,924,650.29 |
| 3 | นนทบุรี | 655,347,622.57 | 38,351,060.00 | 693,698,682.57 |
| 4 | เชียงใหม่ | 410,082,842.13 | 172,455,718.75 | 582,538,560.88 |
| 5 | พระนครศรีอยุธยา | 473,616,365.39 | 54,050,774.88 | 527,667,140.27 |
| 6 | ปทุมธานี | 470,017,418.74 | 34,556,183.00 | 504,573,601.74 |
| 7 | นครราชสีมา | 374,542,540.24 | 94,232,487.00 | 468,775,027.24 |
| 8 | ระยอง | 442,888,571.55 | 21,655,061.00 | 464,543,632.55 |
| 9 | สระบุรี | 430,047,863.47 | 32,150,191.19 | 462,198,054.66 |
| 10 | สงขลา | 315,728,792.13 | 82,640,038.00 | 398,368,830.13 |
| 11 | ขอนแก่น | 334,630,504.73 | 44,686,209.18 | 379,316,713.91 |
| 12 | ภูเก็ต | 334,814,997.22 | 38,494,198.88 | 373,309,196.10 |
| 13 | สมุทรสาคร | 257,265,812.54 | 65,792,271.99 | 323,058,084.53 |
| 14 | สุราษฎร์ธานี | 283,443,950.78 | 36,602,927.83 | 320,046,878.61 |
| 15 | นครปฐม | 280,750,693.06 | 30,023,037.00 | 310,773,730.06 |
| 16 | ราชบุรี | 262,441,406.16 | 38,045,768.00 | 300,487,174.16 |
| 17 | ฉะเชิงเทรา | 251,687,259.48 | 22,679,720.00 | 274,366,979.48 |
| 18 | พิษณุโลก | 240,026,442.45 | 23,777,737.00 | 263,804,179.45 |
| 19 | สุพรรณบุรี | 229,408,389.77 | 33,892,044.00 | 263,300,433.77 |
| 20 | ลำปาง | 236,843,609.42 | 24,953,199.62 | 261,796,809.04 |
| 21 | สุโขทัย | 202,659,178.80 | 59,124,233.00 | 261,783,411.80 |
| 22 | อุบลราชธานี | 190,231,519.19 | 69,783,867.20 | 260,015,386.39 |
| 23 | นครสวรรค์ | 221,551,846.05 | 32,379,096.91 | 253,930,942.96 |
| 24 | กำแพงเพชร | 216,249,098.74 | 35,151,834.00 | 251,400,932.74 |

ตารางภาคผนวกที่ 1 (ต่อ)

| ที่ | อบจ. | รายได้ไม่รวม เงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|-----------------|-----------------------------|----------------|----------------|
| 25 | นครศรีธรรมราช | 214,122,564.52 | 36,649,529.00 | 250,772,093.52 |
| 26 | อุดรธานี | 210,881,650.53 | 34,907,998.00 | 245,789,648.53 |
| 27 | เขียงราย | 188,560,348.50 | 52,353,244.30 | 240,913,592.80 |
| 28 | ประจวบคีรีขันธ์ | 186,812,191.25 | 51,570,287.00 | 238,382,478.25 |
| 29 | ปราจีนบุรี | 193,712,657.30 | 37,158,776.50 | 230,871,433.80 |
| 30 | น่าน | 91,412,864.80 | 137,636,738.84 | 229,049,603.64 |
| 31 | สุรินทร์ | 149,317,328.88 | 70,019,150.05 | 219,336,478.93 |
| 32 | กาญจนบุรี | 188,544,215.60 | 24,228,580.00 | 212,772,795.60 |
| 33 | เพชรบูรณ์ | 137,141,968.78 | 45,395,441.95 | 182,537,410.73 |
| 34 | ร้อยเอ็ด | 144,654,869.74 | 31,604,547.25 | 176,259,416.99 |
| 35 | ชัยภูมิ | 124,253,206.89 | 49,043,520.35 | 173,296,727.24 |
| 36 | ลพบุรี | 140,033,457.73 | 32,403,830.00 | 172,437,287.73 |
| 37 | ตรัง | 146,698,591.21 | 25,463,105.11 | 172,161,696.32 |
| 38 | จันทบุรี | 143,332,184.65 | 25,262,113.46 | 168,594,298.11 |
| 39 | บุรีรัมย์ | 148,107,736.73 | 16,952,714.00 | 165,060,450.73 |
| 40 | เพชรบุรี | 140,957,490.06 | 22,973,123.00 | 163,930,613.06 |
| 41 | พังงา | 135,846,571.20 | 27,731,267.74 | 163,577,838.94 |
| 42 | นครพนม | 86,809,529.46 | 74,950,707.00 | 161,760,236.46 |
| 43 | ปัตตานี | 127,342,019.17 | 33,781,061.00 | 161,123,080.17 |
| 44 | ชุมพร | 132,492,706.61 | 28,102,756.00 | 160,595,462.61 |
| 45 | ลำพูน | 135,272,106.07 | 22,915,352.00 | 158,187,458.07 |
| 46 | กระบี่ | 134,648,693.64 | 21,308,454.92 | 155,957,148.56 |
| 47 | สกลนคร | 118,600,328.78 | 34,981,065.00 | 153,581,393.78 |
| 48 | ศรีสะเกษ | 114,461,752.46 | 34,487,985.40 | 148,949,737.86 |
| 49 | พิจิตร | 128,956,316.31 | 18,248,931.00 | 147,205,247.31 |

ตารางภาคผนวกที่ 1 (ต่อ)

| ที่ | อบจ. | รายได้ไม่รวม เงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|-------------|-----------------------------|---------------|----------------|
| 50 | สตูล | 92,595,842.43 | 53,752,717.00 | 146,348,559.43 |
| 51 | ยะลา | 124,599,952.08 | 21,238,998.00 | 145,838,950.08 |
| 52 | พัทลุง | 110,239,068.05 | 32,803,861.14 | 143,042,929.19 |
| 53 | นราธิวาส | 115,271,189.76 | 27,000,890.09 | 142,272,079.85 |
| 54 | หนองคาย | 113,689,620.98 | 23,606,133.00 | 137,295,753.98 |
| 55 | สระแก้ว | 109,783,127.45 | 25,607,662.93 | 135,390,790.38 |
| 56 | กาฬสินธุ์ | 114,331,121.66 | 20,953,824.00 | 135,284,945.66 |
| 57 | ตาก | 102,895,173.69 | 31,514,244.54 | 134,409,418.23 |
| 58 | ยโสธร | 94,948,329.46 | 36,453,307.00 | 131,401,636.46 |
| 59 | แพร่ | 109,579,502.42 | 17,661,507.81 | 127,241,010.23 |
| 60 | มหาสารคาม | 87,434,923.57 | 38,271,452.84 | 125,706,376.41 |
| 61 | เลย | 97,882,882.70 | 26,915,338.80 | 124,798,221.50 |
| 62 | อุตรดิตถ์ | 107,663,651.73 | 17,080,881.00 | 124,744,532.73 |
| 63 | สิงห์บุรี | 101,481,458.77 | 20,892,147.15 | 122,373,605.92 |
| 64 | ชัยนาท | 100,829,280.60 | 21,403,115.00 | 122,232,395.60 |
| 65 | นครนายก | 93,212,299.41 | 24,081,236.00 | 117,293,535.41 |
| 66 | ระนอง | 98,859,773.28 | 17,677,545.59 | 116,537,318.87 |
| 67 | อุทัยธานี | 93,239,529.54 | 23,120,895.08 | 116,360,424.62 |
| 68 | อำนาจเจริญ | 85,495,657.94 | 28,603,176.00 | 114,098,833.94 |
| 69 | สมุทรสงคราม | 97,554,185.31 | 13,167,053.00 | 110,721,238.31 |
| 70 | อ่างทอง | 90,709,302.65 | 17,289,175.00 | 107,998,477.65 |
| 71 | ตราด | 91,294,118.03 | 16,520,587.74 | 107,814,705.77 |
| 72 | พะเยา | 92,493,761.68 | 15,308,290.00 | 107,802,051.68 |
| 73 | มุกดาหาร | 91,356,010.38 | 15,885,928.66 | 107,241,939.04 |
| 74 | แม่ฮ่องสอน | 92,731,557.07 | 12,937,685.00 | 105,669,242.07 |

ตารางภาคผนวกที่ 1 (ต่อ)

| ที่ | อบจ. | รายได้ไม่รวม เงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|-------------|-----------------------------|------------------|-------------------|
| 75 | หนองบัวลำภู | 80,946,166.38 | 11,239,691.00 | 92,185,857.38 |
| | รวม | 15,081,526,955.41 | 3,082,731,651.45 | 18,164,258,606.86 |

ที่มา : สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางภาคผนวกที่ 2 รายได้เมืองพัทยาและเทศบาล ประจำปีงบประมาณ 2546 (ลำดับอันดับจากมากไปหาน้อย)

| ที่ | ชื่อท้องถิ่น | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|---------------------|-----------------|------------|-------------------------|------------------|------------------|
| 1 | เมืองพัทยา | บางละมุง | ชลบุรี | 859,541,905.42 | 1,009,783,062.75 | 1,869,324,968.17 |
| 2 | เทศบาลนครหาดใหญ่ | หาดใหญ่ | สงขลา | 790,275,644.99 | 328,301,431.46 | 1,118,577,076.45 |
| 3 | เทศบาลนครเชียงใหม่ | เมืองเชียงใหม่ | เชียงใหม่ | 633,421,154.80 | 427,810,955.53 | 1,061,232,110.33 |
| 4 | เทศบาลนครนนทบุรี | เมืองนนทบุรี | นนทบุรี | 607,057,799.81 | 205,544,110.09 | 812,601,909.90 |
| 5 | เทศบาลนครอุดรธานี | เมืองอุดรธานี | อุดรธานี | 347,941,513.07 | 456,556,524.95 | 804,498,038.02 |
| 6 | เทศบาลนครนครราชสีมา | เมืองนครราชสีมา | นครราชสีมา | 446,914,316.38 | 241,720,480.12 | 688,634,796.50 |
| 7 | เทศบาลนครภูเก็ต | เมืองภูเก็ต | ภูเก็ต | 362,611,374.82 | 320,281,859.84 | 682,893,234.66 |
| 8 | เทศบาลนครยะลา | เมืองยะลา | ยะลา | 417,275,881.55 | 233,970,046.81 | 651,245,928.36 |
| 9 | เทศบาลนครขอนแก่น | เมืองขอนแก่น | ขอนแก่น | 327,178,170.15 | 262,507,688.42 | 589,685,858.57 |
| 10 | เทศบาลนครตรัง | เมืองตรัง | ตรัง | 338,950,976.12 | 237,604,945.71 | 576,555,921.83 |
| 11 | เทศบาลนครสงขลา | เมืองสงขลา | สงขลา | 211,816,275.05 | 355,411,970.31 | 567,228,245.36 |
| 12 | เทศบาลนครลำปาง | เมืองลำปาง | ลำปาง | 266,728,321.90 | 291,577,863.39 | 558,306,185.29 |
| 13 | เทศบาลนครนครสวรรค์ | เมืองนครสวรรค์ | นครสวรรค์ | 328,320,280.57 | 216,363,676.62 | 544,683,957.19 |
| 14 | เทศบาลนครเชียงราย | เมืองเชียงราย | เชียงราย | 208,143,861.87 | 332,309,364.47 | 540,453,226.34 |
| 15 | เทศบาลนครพิษณุโลก | เมืองพิษณุโลก | พิษณุโลก | 246,589,628.26 | 291,094,177.14 | 537,683,805.40 |
| 16 | เทศบาลเมืองมาบตาพุด | เมืองระยอง | ระยอง | 287,408,858.49 | 222,667,203.34 | 510,076,061.83 |

ตารางภาคผนวกที่ 2 (ต่อ)

| ที่ | ชื่อท้องถิ่น | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|-------------------------|--------------------|-----------------|-------------------------|----------------|----------------|
| 17 | เทศบาลนครปากเกร็ด | ปากเกร็ด | นนทบุรี | 367,827,674.23 | 130,905,178.74 | 498,732,852.97 |
| 18 | เทศบาลตำบลแหลมฉบัง | ศรีราชา | ชลบุรี | 317,897,044.40 | 152,131,424.57 | 470,028,468.97 |
| 19 | เทศบาลนครนครศรีธรรมราช | เมืองนครศรีธรรมราช | นครศรีธรรมราช | 277,710,532.07 | 181,695,075.73 | 459,405,607.80 |
| 20 | เทศบาลเมืองนครพนม | เมืองนครพนม | นครพนม | 103,661,777.11 | 353,542,552.38 | 457,204,329.49 |
| 21 | เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี | เมืองสุราษฎร์ธานี | สุราษฎร์ธานี | 308,646,980.12 | 130,298,056.95 | 438,945,037.07 |
| 22 | เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา | เมืองฉะเชิงเทรา | ฉะเชิงเทรา | 130,225,446.73 | 277,594,121.09 | 407,819,567.82 |
| 23 | เทศบาลนครนครปฐม | เมืองนครปฐม | นครปฐม | 258,565,281.09 | 137,130,366.11 | 395,695,647.20 |
| 24 | เทศบาลเมืองลำพูน | เมืองลำพูน | ลำพูน | 75,986,826.70 | 288,365,650.25 | 364,352,476.95 |
| 25 | เทศบาลเมืองแม่สอด | แม่สอด | ตาก | 72,101,206.42 | 275,987,887.83 | 348,089,094.25 |
| 26 | เทศบาลตำบลเกาะสมุย | เกาะสมุย | สุราษฎร์ธานี | 231,017,003.70 | 112,160,380.16 | 343,177,383.86 |
| 27 | เทศบาลตำบลมาบตาพาด | บ้านค่าย | ระยอง | 330,711,044.84 | 11,307,907.37 | 342,018,952.21 |
| 28 | เทศบาลนครนครศรีอยุธยา | พระนครศรีอยุธยา | พระนครศรีอยุธยา | 140,133,726.46 | 197,691,379.83 | 337,825,106.29 |
| 29 | เทศบาลเมืองศรีราชา | ศรีราชา | ชลบุรี | 104,341,937.90 | 232,350,842.17 | 336,692,780.07 |
| 30 | เทศบาลเมืองทุ่งสง | ทุ่งสง | นครศรีธรรมราช | 152,967,903.84 | 180,192,694.52 | 333,160,598.36 |
| 31 | เทศบาลเมืองชลบุรี | เมืองชลบุรี | ชลบุรี | 163,111,358.96 | 158,815,178.43 | 321,926,537.39 |
| 32 | เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ | เมืองอำนาจเจริญ | อำนาจเจริญ | 53,790,485.74 | 258,742,951.92 | 312,533,437.66 |

ตารางภาคผนวกที่ 2 (ต่อ)

| ที่ | ชื่อท้องถิ่น | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|------------------------------|------------------|-----------------|-------------------------|----------------|----------------|
| 33 | เทศบาลนครอุบลราชธานี | เมืองอุบลราชธานี | อุบลราชธานี | 245,555,336.40 | 66,866,072.80 | 312,421,409.20 |
| 34 | เทศบาลตำบลเจ้าพระยาสุรศักดิ์ | ศรีราชา | ชลบุรี | 217,157,084.18 | 90,463,979.36 | 307,621,063.54 |
| 35 | เทศบาลเมืองหัวหิน | หัวหิน | ประจวบคีรีขันธ์ | 199,280,922.31 | 105,149,411.72 | 304,430,334.03 |
| 36 | เทศบาลเมืองน่าน | เมืองน่าน | น่าน | 73,235,993.58 | 227,267,786.66 | 300,503,780.24 |
| 37 | เทศบาลนครระยอง | เมืองระยอง | ระยอง | 178,205,166.60 | 120,853,218.66 | 299,058,385.26 |
| 38 | เทศบาลตำบลบางปู | เมืองสมุทรปราการ | สมุทรปราการ | 264,536,571.83 | 31,140,472.02 | 295,677,043.85 |
| 39 | เทศบาลเมืองยโสธร | เมืองยโสธร | ยโสธร | 55,924,563.93 | 234,108,871.65 | 290,033,435.58 |
| 40 | เทศบาลเมืองปัตตานี | เมืองปัตตานี | ปัตตานี | 175,873,155.92 | 111,360,855.60 | 287,234,011.52 |
| 41 | เทศบาลเมืองอรัญประเทศ | อรัญประเทศ | สระแก้ว | 66,265,010.02 | 216,626,344.76 | 282,891,354.78 |
| 42 | เทศบาลนครสมุทรสาคร | เมืองสมุทรสาคร | สมุทรสาคร | 143,556,205.96 | 139,211,813.62 | 282,768,019.58 |
| 43 | เทศบาลเมืองเบตง | เบตง | ยะลา | 182,640,108.96 | 96,194,804.72 | 278,834,913.68 |
| 44 | เทศบาลเมืองสกลนคร | เมืองสกลนคร | สกลนคร | 128,743,883.29 | 149,173,491.86 | 277,917,375.15 |
| 45 | เทศบาลเมืองสุโขทัย | สุโขทัย | สุโขทัย | 123,528,787.68 | 143,659,608.68 | 267,188,396.36 |
| 46 | เทศบาลเมืองบ้านบึง | บ้านบึง | ชลบุรี | 72,008,693.29 | 192,391,930.60 | 264,400,623.89 |
| 47 | เทศบาลเมืองปราจีนบุรี | เมืองปราจีนบุรี | ปราจีนบุรี | 65,371,682.83 | 189,379,811.67 | 254,751,494.50 |
| 48 | เทศบาลเมืองพะเยา | เมืองพะเยา | พะเยา | 106,916,561.34 | 147,648,882.45 | 254,565,443.79 |

ตารางภาคผนวกที่ 2 (ต่อ)

| ที่ | ชื่อท้องถิ่น | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|------------------------|--------------|---------|-------------------------|----------------|----------------|
| 49 | เทศบาลเมืองราชบุรี | เมืองราชบุรี | ราชบุรี | 122,747,238.03 | 131,289,050.96 | 254,036,288.99 |
| 50 | เทศบาลเมืองสุโขทัยธานี | เมืองสุโขทัย | สุโขทัย | 74,420,002.65 | 176,809,446.13 | 251,229,448.78 |

ที่มา : สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางภาคผนวกที่ 3 รายได้เมืองพัทยาและเทศบาล ประจำปีงบประมาณ 2546 (ห้าสิบอันดับจากน้อยไปหามาก)

| ที่ | ชื่อท้องถิ่น | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|--------------------------|----------------------|-----------------|-------------------------|--------------|---------------|
| 1 | เทศบาลตำบลอาจสามารถ | อาจสามารถ | ร้อยเอ็ด | 10,784,647.59 | 20,000.00 | 10,804,647.59 |
| 2 | เทศบาลตำบลมายอ | มายอ | ปัตตานี | 10,115,604.82 | 1,339,920.00 | 11,455,524.82 |
| 3 | เทศบาลตำบลเมืองที | เมืองสุรินทร์ | สุรินทร์ | 9,293,456.19 | 2,668,465.00 | 11,961,921.19 |
| 4 | เทศบาลตำบลเมืองกง | กง | นครราชสีมา | 9,858,275.30 | 2,180,783.00 | 12,039,058.30 |
| 5 | เทศบาลตำบลบางนกแขวก | บางคนที | สมุทรสงคราม | 9,669,636.77 | 2,383,333.32 | 12,052,970.09 |
| 6 | เทศบาลตำบลหนองขาหย่าง | หนองขาหย่าง | อุทัยธานี | 6,794,319.80 | 6,154,619.11 | 12,948,938.91 |
| 7 | เทศบาลตำบลหนองฝ้าย | เลาขวัญ | กาญจนบุรี | 8,816,290.66 | 4,393,205.00 | 13,209,495.66 |
| 8 | เทศบาลตำบลน่าน้อย | น่าน้อย | น่าน | 9,801,827.15 | 3,423,303.00 | 13,225,130.15 |
| 9 | เทศบาลตำบลกำเนิดคนพคุณ | บางสะพาน | ประจวบคีรีขันธ์ | 11,348,350.55 | 2,036,939.32 | 13,385,289.87 |
| 10 | เทศบาลตำบลคลองวาฬ | เมืองประจวบคีรีขันธ์ | ประจวบคีรีขันธ์ | 13,093,488.12 | 375,657.36 | 13,469,145.48 |
| 11 | เทศบาลตำบลปรังค์กู | ปรังค์กู | ศรีสะเกษ | 9,728,636.62 | 3,806,528.51 | 13,535,165.13 |
| 12 | เทศบาลตำบลจุมพล | โพนพิสัย | หนองคาย | 11,448,989.28 | 2,133,764.99 | 13,582,754.27 |
| 13 | เทศบาลตำบลด่านมะขามเตี้ย | ด่านมะขาม | กาญจนบุรี | 8,656,547.82 | 5,075,293.00 | 13,731,840.82 |
| 14 | เทศบาลตำบลพบพระ | พบพระ | ตาก | 11,189,394.48 | 2,555,452.00 | 13,744,846.48 |
| 15 | เทศบาลตำบลศาลาลัย | กุศจับ | อุดรธานี | 9,222,899.11 | 4,794,653.59 | 14,017,552.70 |
| 16 | เทศบาลตำบลสุคีริน | สุคีริน | นราธิวาส | 9,480,239.43 | 4,856,085.36 | 14,336,324.79 |

ตารางภาคผนวกที่ 3 (ต่อ)

| ที่ | ชื่อท้องถิ่น | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|----------------------|---------------|-----------------|-------------------------|--------------|---------------|
| 17 | เทศบาลตำบลคอนเจดีย์ | คอนเจดีย์ | สุพรรณบุรี | 13,595,760.57 | 835,514.00 | 14,431,274.57 |
| 18 | เทศบาลตำบลบ้านด้า | ขุนตาล | เขียงราย | 12,444,510.50 | 2,057,095.36 | 14,501,605.86 |
| 19 | เทศบาลตำบลมะค่า | โนนสูง | นครราชสีมา | 11,284,390.54 | 3,294,966.01 | 14,579,356.55 |
| 20 | เทศบาลตำบลระแงง | ศรีขรภูมิ | สุรินทร์ | 13,172,089.90 | 1,415,700.00 | 14,587,789.90 |
| 21 | เทศบาลตำบลปากพะยูน | ปากพะยูน | พัทลุง | 11,852,647.23 | 2,819,302.00 | 14,671,949.23 |
| 22 | เทศบาลตำบลหัวสะพาน | เมืองเพชรบุรี | เพชรบุรี | 12,431,135.89 | 2,325,204.00 | 14,756,339.89 |
| 23 | เทศบาลตำบลบางซ้าย | บางซ้าย | พระนครศรีอยุธยา | 12,303,444.97 | 2,664,399.40 | 14,967,844.37 |
| 24 | เทศบาลตำบลบ้านด่าน | โจงเจียม | อุบลราชธานี | 9,623,293.11 | 5,382,769.24 | 15,006,062.35 |
| 25 | เทศบาลตำบลท่าตูม | ท่าตูม | สุรินทร์ | 12,127,506.85 | 2,879,355.00 | 15,006,861.85 |
| 26 | เทศบาลตำบลบ้านแท่น | บ้านแท่น | ชัยภูมิ | 10,525,352.14 | 4,655,130.84 | 15,180,482.98 |
| 27 | เทศบาลตำบลนาโยงเหนือ | นาโยง | ตรัง | 11,693,928.86 | 3,488,662.00 | 15,182,590.86 |
| 28 | เทศบาลตำบลหนองหมู | วิหารแดง | สระบุรี | 8,905,771.80 | 6,276,932.00 | 15,182,703.80 |
| 29 | เทศบาลตำบลปากตะโก | ตะโก | ชุมพร | 8,695,763.48 | 6,633,579.36 | 15,329,342.84 |
| 30 | เทศบาลตำบลศาลาแดง | บางน้ำเปรี้ยว | ฉะเชิงเทรา | 9,641,417.45 | 5,777,413.13 | 15,418,830.58 |
| 31 | เทศบาลตำบลป่าแดง | ชาติตระการ | พิษณุโลก | 13,878,689.81 | 1,595,837.00 | 15,474,526.81 |
| 32 | เทศบาลตำบลสูงเม่น | สูงเม่น | แพร่ | 12,912,645.42 | 2,586,267.00 | 15,498,912.42 |

ตารางภาคผนวกที่ 3 (ต่อ)

| ที่ | ชื่อท้องถิ่น | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|-------------------------|---------------|-----------------|-------------------------|--------------|---------------|
| 33 | เทศบาลตำบลคอกช้าง | ชารโต | ยะลา | 9,298,517.96 | 6,294,079.36 | 15,592,597.32 |
| 34 | เทศบาลตำบลบางไผ่ | บางมูลนาก | พิจิตร | 8,955,032.57 | 6,706,432.00 | 15,661,464.57 |
| 35 | เทศบาลตำบลแคนคง | กิ่ง อ.แคนคง | บุรีรัมย์ | 14,212,869.60 | 1,465,000.00 | 15,677,869.60 |
| 36 | เทศบาลตำบลนิคมสงเคราะห์ | เมืองอุดรธานี | อุดรธานี | 9,127,793.60 | 6,703,908.36 | 15,831,701.96 |
| 37 | เทศบาลตำบลสำนักขุนเณร | บางมูลนาก | พิจิตร | 9,608,359.60 | 6,238,316.00 | 15,846,675.60 |
| 38 | เทศบาลตำบลมหาราช | มหาราช | พระนครศรีอยุธยา | 9,054,013.45 | 6,832,432.00 | 15,886,445.45 |
| 39 | เทศบาลตำบลโนนสุวรรณ | โนนสุวรรณ | บุรีรัมย์ | 8,798,160.35 | 7,147,932.00 | 15,946,092.35 |
| 40 | เทศบาลตำบลละอุ่น | ละอุ่น | ระนอง | 10,200,653.45 | 5,750,079.36 | 15,950,732.81 |
| 41 | เทศบาลตำบลอำนาจ | ลืออำนาจ | อำนาจเจริญ | 9,139,682.07 | 6,817,218.96 | 15,956,901.03 |
| 42 | เทศบาลตำบลแม่ลาว | แม่ลาว | เชียงราย | 9,112,821.57 | 6,850,157.79 | 15,962,979.36 |
| 43 | เทศบาลตำบลเมืองคง | รายไศล | ศรีสะเกษ | 14,168,886.21 | 1,819,286.75 | 15,988,172.96 |
| 44 | เทศบาลตำบลแม่ดำน | ท่าสองยาง | ตาก | 8,984,322.20 | 7,077,376.51 | 16,061,698.71 |
| 45 | เทศบาลตำบลควนกู | สิเกา | ตรัง | 9,414,791.94 | 6,651,859.06 | 16,066,651.00 |
| 46 | เทศบาลตำบลโพสังโฆ | ค่ายบางระจัน | สิงห์บุรี | 9,343,586.72 | 6,747,674.25 | 16,091,260.97 |
| 47 | เทศบาลตำบลบ้านยาง | เสาไห้ | สระบุรี | 10,037,613.72 | 6,054,932.00 | 16,092,545.72 |
| 48 | เทศบาลตำบลกะเปอร์ | กะเปอร์ | ระนอง | 9,937,731.28 | 6,176,932.00 | 16,114,663.28 |

ตารางภาคผนวกที่ 3 (ต่อ)

| ที่ | ชื่อท้องถิ่น | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|---------------------|---------|------------|-------------------------|--------------|---------------|
| 49 | เทศบาลตำบลท่าแซะ | ท่าแซะ | ชุมพร | 10,193,298.99 | 5,932,249.11 | 16,125,548.10 |
| 50 | เทศบาลตำบลทุ่งสะเดา | แปลงยาว | ฉะเชิงเทรา | 9,682,818.11 | 6,446,432.00 | 16,129,250.11 |

ที่มา : สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางภาคผนวกที่ 4 รายได้อำเภอการบริหารส่วนตำบล ประจำปีงบประมาณ 2546 (ห้าสิบล้านต้นจากมากไปหาน้อย)

| ที่ | ชื่อ อบต. | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|------------|------------------|-------------|-------------------------|---------------|---------------|
| 1 | บางเสาธง | กิ่ง อ. บางเสาธง | สมุทรปราการ | 97,273,983.07 | 357,647.00 | 97,631,630.07 |
| 2 | บางพลีใหญ่ | บางพลี | สมุทรปราการ | 91,547,772.65 | 2,632,985.78 | 94,180,758.43 |
| 3 | วิจิต | เมืองภูเก็ต | ภูเก็ต | 52,955,681.98 | 40,434,030.00 | 93,389,711.98 |
| 4 | บางโคลง | บางพลี | สมุทรปราการ | 87,959,579.77 | 3,516,003.09 | 91,475,582.86 |
| 5 | เชิงทะเล | ถลาง | ภูเก็ต | 64,942,132.16 | 17,428,165.17 | 82,370,297.33 |
| 6 | อ่าวนาง | เมืองกระบี่ | กระบี่ | 30,731,893.55 | 44,074,975.99 | 74,806,869.54 |
| 7 | บางแก้ว | บางพลี | สมุทรปราการ | 71,914,718.60 | 357,647.00 | 72,272,365.60 |
| 8 | รัชฎา | เมืองภูเก็ต | ภูเก็ต | 50,458,810.36 | 19,527,728.03 | 69,986,538.39 |
| 9 | บัวใหญ่ | บัวใหญ่ | นครราชสีมา | 23,555,458.64 | 43,762,960.47 | 67,318,419.11 |
| 10 | เกาะหมาก | ปากพะยูน | พัทลุง | 63,312,717.81 | 1,801,743.86 | 65,114,461.67 |
| 11 | บางเมือง | เมืองสมุทรปราการ | สมุทรปราการ | 64,454,049.37 | 372,228.00 | 64,826,277.37 |
| 12 | หนองปรือ | บางละมุง | ชลบุรี | 61,673,938.94 | 1,852,917.00 | 63,526,855.94 |
| 13 | ราชาเทวะ | บางพลี | สมุทรปราการ | 53,311,383.93 | 6,084,957.02 | 59,396,340.95 |
| 14 | ไม้ขาว | ถลาง | ภูเก็ต | 29,704,478.44 | 28,882,996.00 | 58,587,474.44 |
| 15 | แพรกษา | เมืองสมุทรปราการ | สมุทรปราการ | 51,673,764.02 | 5,886,368.12 | 57,560,132.14 |
| 16 | แม่เมาะ | แม่เมาะ | ลำปาง | 56,439,362.96 | 357,647.00 | 56,797,009.96 |

ตารางภาคผนวกที่ 4 (ต่อ)

| ที่ | ชื่อ อบต. | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|----------------|----------------|-------------|-------------------------|---------------|---------------|
| 17 | พะวง | เมืองสงขลา | สงขลา | 22,658,670.88 | 33,485,294.36 | 56,143,965.24 |
| 18 | นาดี | เมืองสมุทรสาคร | สมุทรสาคร | 49,579,562.30 | 3,931,315.22 | 53,510,877.52 |
| 19 | ในคลองบางปลากด | พระสมุทรเจดีย์ | สมุทรปราการ | 52,297,884.40 | 357,647.00 | 52,655,531.40 |
| 20 | ท่าทราย | เมืองสมุทรสาคร | สมุทรสาคร | 49,479,925.93 | 2,482,632.69 | 51,962,558.62 |
| 21 | ราไวย์ | เมืองภูเก็ต | ภูเก็ต | 30,603,631.99 | 20,338,622.00 | 50,942,253.99 |
| 22 | ไร่จิง | สามพราน | นครปฐม | 44,624,876.04 | 4,695,608.59 | 49,320,484.63 |
| 23 | บ้านกลาง | เมืองลำพูน | ลำพูน | 42,072,522.56 | 6,583,094.84 | 48,655,617.40 |
| 24 | สำนักขาม | สะเดา | สงขลา | 16,052,684.69 | 32,002,484.20 | 48,055,168.89 |
| 25 | โคกขาม | เมืองสมุทรสาคร | สมุทรสาคร | 46,349,461.76 | 742,823.44 | 47,092,285.20 |
| 26 | เชิงเนิน | เมืองระยอง | ระยอง | 39,852,366.87 | 3,322,703.77 | 43,175,070.64 |
| 27 | ปลวกแดง | ปลวกแดง | ระยอง | 39,330,383.39 | 3,568,568.10 | 42,898,951.49 |
| 28 | บางบัวทอง | บางบัวทอง | นนทบุรี | 40,080,322.60 | 2,560,281.92 | 42,640,604.52 |
| 29 | เขารูปช้าง | เมืองสงขลา | สงขลา | 41,660,051.97 | 650,801.28 | 42,310,853.25 |
| 30 | บางน้ำจืด | เมืองสมุทรสาคร | สมุทรสาคร | 38,322,548.25 | 3,751,416.64 | 42,073,964.89 |
| 31 | บางปลา | บางพลี | สมุทรปราการ | 39,591,723.36 | 2,344,755.29 | 41,936,478.65 |
| 32 | บึงยี่โถ | ธัญบุรี | ปทุมธานี | 37,223,834.51 | 4,698,563.83 | 41,922,398.34 |

ตารางภาคผนวกที่ 4 (ต่อ)

| ที่ | ชื่อ อบต. | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|-------------|-----------------|------------|-------------------------|---------------|---------------|
| 33 | เนินพระ | เมืองระยอง | ระยอง | 28,167,656.19 | 13,744,614.16 | 41,912,270.35 |
| 34 | ดอนหัวฬ่อ | เมืองชลบุรี | ชลบุรี | 37,681,003.67 | 2,548,917.47 | 40,229,921.14 |
| 35 | บางพระ | ศรีราชา | ชลบุรี | 24,895,271.00 | 14,875,928.86 | 39,771,199.86 |
| 36 | ศิลา | เมืองขอนแก่น | ขอนแก่น | 35,208,236.92 | 3,280,038.36 | 38,488,275.28 |
| 37 | ท่าไม้ | กระทุ่มแบน | สมุทรสาคร | 26,086,775.25 | 11,931,255.95 | 38,018,031.20 |
| 38 | คอกกระบือ | เมืองสมุทรสาคร | สมุทรสาคร | 32,761,711.57 | 5,002,316.92 | 37,764,028.49 |
| 39 | คลองมะเดื่อ | กระทุ่มแบน | สมุทรสาคร | 30,255,516.01 | 6,954,048.77 | 37,209,564.78 |
| 40 | ลาดสวาย | ลำลูกกา | ปทุมธานี | 36,666,403.34 | 475,897.18 | 37,142,300.52 |
| 41 | สุเทพ | เมืองเชียงใหม่ | เชียงใหม่ | 31,642,844.03 | 5,379,604.99 | 37,022,449.02 |
| 42 | ปลายบาง | บางกรวย | นนทบุรี | 16,150,811.36 | 20,380,891.45 | 36,531,702.81 |
| 43 | จอหอ | เมืองนครราชสีมา | นครราชสีมา | 23,358,286.50 | 13,165,448.61 | 36,523,735.11 |
| 44 | สัตหีบ | สัตหีบ | ชลบุรี | 31,841,641.20 | 3,797,547.36 | 35,639,188.56 |
| 45 | ท่าปลา | ท่าปลา | อุตรดิตถ์ | 4,480,017.89 | 29,970,802.88 | 34,450,820.77 |
| 46 | หนองกุลา | บางระกำ | พิษณุโลก | 30,157,205.24 | 4,247,033.00 | 34,404,238.24 |
| 47 | บ้านดง | แม่เมะ | ลำปาง | 31,794,574.18 | 1,521,800.00 | 33,316,374.18 |
| 48 | บางรักพัฒนา | บางบัวทอง | นนทบุรี | 30,416,126.50 | 2,847,847.02 | 33,263,973.52 |

ตารางภาคผนวกที่ 4 (ต่อ)

| ที่ | ชื่อ อบต. | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|-----------|--------|-------------|-------------------------|--------------|---------------|
| 49 | กุดน้ำใส | น้ำพอง | ขอนแก่น | 29,580,787.68 | 3,633,951.99 | 33,214,739.67 |
| 50 | บางเพรียง | บางบ่อ | สมุทรปราการ | 30,690,529.41 | 2,145,416.93 | 32,835,946.34 |

ที่มา : สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางภาคผนวกที่ 5 รายได้อีกการบริหารส่วนตำบล ประจำปีงบประมาณ 2546 (ห้าสิบอันดับจากน้อยไปหามาก)

| ที่ | ชื่อ อบต. | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|-------------|---------------|-----------------|-------------------------|--------------|--------------|
| 1 | ท่าศาลา | กุเรือ | เลย | 2,553,086.00 | 980,760.00 | 3,533,846.00 |
| 2 | บางยี่โท | บางไทร | พระนครศรีอยุธยา | 2,184,423.21 | 1,381,608.00 | 3,566,031.21 |
| 3 | บางกระเบา | นครชัยศรี | นครปฐม | 2,263,265.75 | 1,408,818.31 | 3,672,084.06 |
| 4 | พนมทวน | พนมทวน | กาญจนบุรี | 3,111,526.39 | 628,223.56 | 3,739,749.95 |
| 5 | บ้านกลาง | เข็รใหญ่ | นครศรีธรรมราช | 2,664,015.41 | 1,171,129.36 | 3,835,144.77 |
| 6 | ท่าทวงษ์ | เกาะสีชัง | ชลบุรี | 3,167,408.66 | 695,009.82 | 3,862,418.48 |
| 7 | กาลอ | รามัน | ยะลา | 2,504,586.10 | 1,365,730.77 | 3,870,316.87 |
| 8 | ป่าสะแก | เดิมบางนางบวช | สุพรรณบุรี | 3,015,859.09 | 863,205.73 | 3,879,064.82 |
| 9 | หนองแวม | หนองแคว | สระบุรี | 3,115,077.33 | 782,617.36 | 3,897,694.69 |
| 10 | เจ็ดเสมียน | โพธาราม | ราชบุรี | 2,387,768.26 | 1,516,330.06 | 3,904,098.32 |
| 11 | สี่ร้อย | วิเศษชัยชาญ | อ่างทอง | 2,801,154.74 | 1,104,278.34 | 3,905,433.08 |
| 12 | ปอน | ทุ่งช้าง | น่าน | 2,610,494.85 | 1,298,887.79 | 3,909,382.64 |
| 13 | บางกรูด | บ้านโพธิ์ | ฉะเชิงเทรา | 2,437,285.85 | 1,475,703.53 | 3,912,989.38 |
| 14 | บ้านเป็ง | บางปะอิน | พระนครศรีอยุธยา | 2,496,974.85 | 1,416,033.00 | 3,913,007.85 |
| 15 | ดำเนินสะดวก | ดำเนินสะดวก | ราชบุรี | 2,882,915.63 | 1,057,612.44 | 3,940,528.07 |
| 16 | บางเตย | สามโคก | ปทุมธานี | 2,398,577.04 | 1,553,272.00 | 3,951,849.04 |

ตารางภาคผนวกที่ 5 (ต่อ)

| ที่ | ชื่อ อบต. | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|------------|-----------------|------------|-------------------------|--------------|--------------|
| 17 | ท่าพริก | เมืองตราด | ตราด | 2,719,832.86 | 1,235,351.00 | 3,955,183.86 |
| 18 | โคกสมบูรณ์ | กมลาไสย | กาฬสินธุ์ | 3,543,601.78 | 426,300.00 | 3,969,901.78 |
| 19 | บางซ່อน | บ้านโพธิ์ | ฉะเชิงเทรา | 2,521,768.45 | 1,459,809.93 | 3,981,578.38 |
| 20 | วังโพธิ์ | บ้านเหลื่อม | นครราชสีมา | 2,504,999.53 | 1,490,237.00 | 3,995,236.53 |
| 21 | วันดาว | ปากท่อ | ราชบุรี | 2,748,474.97 | 1,248,257.00 | 3,996,731.97 |
| 22 | บางหัก | พานทอง | ชลบุรี | 2,610,863.60 | 1,396,427.36 | 4,007,290.96 |
| 23 | ขันเงิน | หลังสวน | ชุมพร | 2,494,334.11 | 1,514,603.48 | 4,008,937.59 |
| 24 | โคกใหญ่ | ท่าลี่ | เลย | 2,818,587.59 | 1,200,000.00 | 4,018,587.59 |
| 25 | คลองทราย | กิ่ง อ.สากเหล็ก | พิจิตร | 2,907,088.30 | 1,134,970.00 | 4,042,058.30 |
| 26 | ภูวง | หนองสูง | มุกดาหาร | 2,500,529.74 | 1,544,958.00 | 4,045,487.74 |
| 27 | ท่าไม้ | ท่ามะกา | กาญจนบุรี | 2,692,658.37 | 1,365,550.00 | 4,058,208.37 |
| 28 | ลำปาว | เมืองกาฬสินธุ์ | กาฬสินธุ์ | 2,559,781.41 | 1,500,427.00 | 4,060,208.41 |
| 29 | หาดสูง | โกรกพระ | นครสวรรค์ | 2,573,972.38 | 1,509,114.36 | 4,083,086.74 |
| 30 | ยะลา | เมืองยะลา | ยะลา | 2,593,835.81 | 1,501,331.00 | 4,095,166.81 |
| 31 | ท่าสะอาด | เซกา | หนองคาย | 2,630,629.90 | 1,478,060.00 | 4,108,689.90 |
| 32 | นาคำ | คำชะอี | ยโสธร | 2,587,282.26 | 1,525,788.00 | 4,113,070.26 |

ตารางภาคผนวกที่ 5 (ต่อ)

| ที่ | ชื่อ อบต. | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|-------------|--------------------|-----------------|-------------------------|--------------|--------------|
| 33 | นางพญา | ท่าปลา | อุตรดิตถ์ | 2,728,214.60 | 1,388,233.00 | 4,116,447.60 |
| 34 | ลำหนองแสน | หนองกงศรี | กาฬสินธุ์ | 3,062,500.06 | 1,055,649.00 | 4,118,149.06 |
| 35 | น้ำเขียว | แหลมงอบ | ตราด | 2,645,695.62 | 1,479,075.55 | 4,124,771.17 |
| 36 | บางปลาไร่ | บ้านสร้าง | ปราจีนบุรี | 2,585,970.76 | 1,540,833.00 | 4,126,803.76 |
| 37 | ศรีสุราษฎร์ | ดำเนินสะดวก | ราชบุรี | 2,421,281.09 | 1,709,344.68 | 4,130,625.77 |
| 38 | ศรีวิชัย | พุนพิน | สุราษฎร์ธานี | 2,724,295.23 | 1,408,000.00 | 4,132,295.23 |
| 39 | นาเกาะ | หล่มเก่า | เพชรบูรณ์ | 2,751,577.56 | 1,400,109.00 | 4,151,686.56 |
| 40 | บางเล่า | กิ่ง อ. คลองเขื่อน | ฉะเชิงเทรา | 2,569,996.96 | 1,584,865.44 | 4,154,862.40 |
| 41 | ตะโละแมะนา | ทุ่งยางแดง | ปัตตานี | 2,685,675.63 | 1,469,985.00 | 4,155,660.63 |
| 42 | ดอนทอง | เสนา | พระนครศรีอยุธยา | 2,578,888.30 | 1,582,607.20 | 4,161,495.50 |
| 43 | พลอยแหวน | ท่าใหม่ | จันทบุรี | 2,632,493.86 | 1,537,074.75 | 4,169,568.61 |
| 44 | วิหารขาว | ท่าช้าง | สิงห์บุรี | 2,771,463.44 | 1,398,443.00 | 4,169,906.44 |
| 45 | แก้วฟ้า | บางซ้าย | พระนครศรีอยุธยา | 3,090,592.34 | 1,079,733.00 | 4,170,325.34 |
| 46 | บัวแดง | ปทุมรัตน์ | ร้อยเอ็ด | 2,682,286.96 | 1,489,642.00 | 4,171,928.96 |
| 47 | กระนวน | กิ่ง อ. ชำสูง | ขอนแก่น | 3,242,504.30 | 933,164.19 | 4,175,668.49 |
| 48 | พีชอุดม | ลำลูกกา | ปทุมธานี | 2,979,030.43 | 1,200,644.00 | 4,179,674.43 |

ตารางภาคผนวกที่ 5 (ต่อ)

| ที่ | ชื่อ อบต. | อำเภอ | จังหวัด | รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน | เงินอุดหนุน | รวม |
|-----|-----------|-----------|------------|-------------------------|--------------|--------------|
| 49 | ท่าพลับ | บ้านโพธิ์ | ฉะเชิงเทรา | 2,707,133.22 | 1,474,833.33 | 4,181,966.55 |
| 50 | ลำพะยา | เมืองยะลา | ยะลา | 3,676,881.11 | 508,875.29 | 4,185,756.40 |

ที่มา : สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

DRU

ผนวก 2

มาตรฐานกำหนดตำแหน่งและโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

มาตรฐานทั่วไปในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 1,2

กลุ่มที่ 1 กลุ่มงานปฏิบัติช่วยบริหารจัดการ

1. เจ้าหน้าที่ธุรการ
2. เจ้าพนักงานธุรการ
3. เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล
4. เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กลุ่มที่ 2 กลุ่มงานการเงินและการคลัง

1. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
2. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี
3. เจ้าหน้าที่พัสดุ
4. เจ้าพนักงานพัสดุ
5. เจ้าหน้าที่การคลัง
6. เจ้าพนักงานการคลัง
7. เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี

กลุ่มที่ 3 กลุ่มงานสาธารณสุข

1. เจ้าหน้าที่สุขาภิบาล
2. ทันตสาธารณสุข
3. เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสุขภาพ
4. ทันตอนามัย
5. ผดุงครรภ์สาธารณสุข
6. เจ้าหน้าที่พยาบาล

7. เจ้าพนักงานสุขาภิบาล
8. เจ้าพนักงานส่งเสริมสุขภาพ
9. รังสีเทคนิค
10. การพยาบาลเทคนิค
11. เจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์การแพทย์
12. เจ้าพนักงานวิทยาศาสตร์การแพทย์
13. โภชนาการ
14. เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน
15. เจ้าพนักงานโภชนาการ

กลุ่มที่ 4 กลุ่มช่าง

1. ช่างโยธา
2. นายช่างโยธา
3. ช่างไฟฟ้า
4. นายช่างไฟฟ้า
5. ช่างเขียนแบบ
6. นายช่างเขียนแบบ
7. ช่างสำรวจ
8. นายช่างสำรวจ
9. ช่างผังเมือง
10. นายช่างผังเมือง
11. ช่างเครื่องกล
12. นายช่างเครื่องกล

กลุ่มที่ 5 กลุ่มงานเยาวชนและงานห้องสมุด

1. เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน
2. เจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน
3. เจ้าหน้าที่ห้องสมุด
4. เจ้าพนักงานห้องสมุด

กลุ่มที่ 6 กลุ่มงานช่วยเหลือสังคม

1. ผู้ช่วยสังคม

กลุ่มที่ 7 กลุ่มงานสัตวแพทย์

1. สัตวแพทย์

กลุ่มที่ 8 กลุ่มงานประชาสัมพันธ์

1. เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว
2. เจ้าหน้าที่งานส่งเสริมการท่องเที่ยว
3. เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์
4. เจ้าหน้าที่งานประชาสัมพันธ์

สายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 3**กลุ่มที่ 1**

1. เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป
2. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
3. บุคลากร

กลุ่มที่ 2

1. วิชาการพัสดุ
2. วิชาการคลัง
3. วิชาการเงินและบัญชี
4. ตรวจสอบภายใน
5. เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี

กลุ่มที่ 3

1. วิชาการพัฒนาการท่องเที่ยว
2. วิชาการประชาสัมพันธ์
3. วิชาการสิ่งแวดล้อม

กลุ่มที่ 4

1. สังกมสงเคราะห์
2. นักพัฒนาชุมชน

กลุ่มที่ 5

1. นิติกร

กลุ่มที่ 6

1. บรรณารักษ์
2. เจ้าหน้าที่สันตนาการ
3. สารวัตรนักเรียน

DPU

มาตรฐานทั่วไปในการกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาล

ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 1 และ ระดับ 2

กลุ่มที่ 1 กลุ่มงานปฏิบัติช่วยบริหารจัดการ

1. เจ้าหน้าที่ธุรการ
2. เจ้าพนักงานธุรการ
3. เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล
4. เจ้าหน้าที่ทะเบียน
5. เจ้าพนักงานทะเบียน
6. เจ้าหน้าที่เทศกิจ
7. เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
8. เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กลุ่มที่ 2 กลุ่มงานการเงินและการคลัง

1. เจ้าหน้าที่พัสดุ
2. เจ้าพนักงานพัสดุ
3. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
4. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี
5. เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้
6. เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้
7. เจ้าหน้าที่การคลัง
8. เจ้าพนักงานการคลัง

กลุ่มที่ 3 กลุ่มงานสาธารณสุข

1. เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน
2. เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสุขภาพ
3. เจ้าพนักงานส่งเสริมสุขภาพ
4. เจ้าหน้าที่สุขาภิบาล
5. เจ้าพนักงานสุขาภิบาล
6. พยาบาลเทคนิค
7. ทันตสาธารณสุข

8. ทัศนนามัย
9. เจ้าหน้าที่พยาบาล
10. ผดุงครรภ์สาธารณสุข
11. เจ้าหน้าที่โภชนาการ
12. เจ้าพนักงานโภชนาการ
13. เจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์การแพทย์
14. เจ้าพนักงานวิทยาศาสตร์การแพทย์
15. เจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์
16. เจ้าพนักงานวิทยาศาสตร์
17. เจ้าหน้าที่รังสีการแพทย์

กลุ่มที่ 4 กลุ่มงานช่าง

1. ช่างโยธา
2. นายช่างโยธา
3. ช่างสำรวจ
4. นายช่างสำรวจ
5. ช่างเขียนแบบ
6. นายช่างเขียนแบบ
7. ช่างผังเมือง
8. นายช่างผังเมือง
9. ช่างเครื่องยนต์
10. นายช่างเครื่องยนต์
11. ช่างไฟฟ้า
12. นายช่างไฟฟ้า

กลุ่มที่ 5 กลุ่มงานเยาวชนและงานห้องสมุด

1. เจ้าหน้าที่ห้องสมุด
2. เจ้าพนักงานห้องสมุด
3. เจ้าหน้าที่ศูนย์เยาวชน
4. เจ้าพนักงานศูนย์เยาวชน
5. เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน
6. เจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน

กลุ่มที่ 6 กลุ่มงานเภสัชกร

1. ผู้ช่วยเภสัชกร

กลุ่มที่ 7 กลุ่มงานสัตวแพทย์

1. สัตวแพทย์

กลุ่มที่ 8 กลุ่มงานประชาสัมพันธ์

1. เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว
2. เจ้าหน้าที่งานส่งเสริมการท่องเที่ยว
3. เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์
4. เจ้าหน้าที่งานประชาสัมพันธ์
5. ช่างภาพ
6. นายช่างภาพ
7. ช่างศิลป์
8. นายช่างศิลป์

กลุ่มที่ 9 กลุ่มสวนสาธารณะ

1. เจ้าหน้าที่สวนสาธารณะ
2. เจ้าหน้าที่งานสวนสาธารณะ

กลุ่มที่ 10 กลุ่มงานประปา

1. เจ้าหน้าที่การประปา
2. เจ้าหน้าที่งานการประปา

ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 3**กลุ่มที่ 1**

1. บุคลากร
2. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
3. เจ้าหน้าที่บริหารงานทะเบียนและบัตร
4. เจ้าหน้าที่งานเทศกิจ
5. นักวิจัยการจราจร

กลุ่มที่ 2

1. นักวิชาการคลัง
2. นักวิชาการเงินและบัญชี

3. นักวิชาการจัดเก็บรายได้
4. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน
5. นักวิชาการพัสดุ

กลุ่มที่ 3

1. นักพัฒนาชุมชน
2. นักสังคมสงเคราะห์

กลุ่มที่ 4

1. เจ้าหน้าที่พัฒนาการท่องเที่ยว
2. นักวิชาการประชาสัมพันธ์

กลุ่มที่ 5

1. นิติกร

กลุ่มที่ 6

1. บรรณารักษ์
2. เจ้าหน้าที่สันตนาการ
3. สารวัตรนักเรียน
4. นักวิชาการศึกษา

กลุ่มที่ 7

1. นักวิชาการสวนสาธารณะ

มาตรฐานทั่วไปในการกำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล

ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 1 และระดับ 2

กลุ่มที่ 1 กลุ่มงานปฏิบัติช่วยบริหารจัดการ

1. เจ้าหน้าที่ธุรการ
2. เจ้าพนักงานธุรการ
3. เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล
4. เจ้าหน้าที่ทะเบียน
5. เจ้าพนักงานทะเบียน
6. เจ้าหน้าที่เทศกิจ
7. เจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
8. เจ้าพนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

กลุ่มที่ 2 กลุ่มงานเงินและการคลัง

1. เจ้าหน้าที่พัสดุ
2. เจ้าพนักงานพัสดุ
3. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
4. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี
5. เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้
6. เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้
7. เจ้าหน้าที่การคลัง
8. เจ้าพนักงานการคลัง

กลุ่มที่ 3 กลุ่มงานสาธารณสุข

1. เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน
2. เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสุขภาพ
3. เจ้าพนักงานส่งเสริมสุขภาพ
4. เจ้าหน้าที่สุขาภิบาล
5. พยาบาลเทคนิค
6. ทันตอนามัย
7. เจ้าหน้าที่พยาบาล

8. ผดุงครรภ์สาธารณสุข
9. เจ้าหน้าที่โภชนาการ
10. เจ้าพนักงานโภชนาการ
11. เจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์การแพทย์
12. เจ้าพนักงานวิทยาศาสตร์การแพทย์
13. เจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์
14. เจ้าพนักงานวิทยาศาสตร์
15. เจ้าหน้าที่รังสีการแพทย์
16. รังสีเทคนิค

กลุ่มที่ 4 กลุ่มงานช่าง

1. ช่างโยธา
2. นายช่างโยธา
3. ช่างสำรวจ
4. นายช่างสำรวจ
5. ช่างเขียนแบบ
6. นายช่างเขียนแบบ
7. ช่างผังเมือง
8. นายช่างผังเมือง
9. ช่างเครื่องยนต์
10. นายช่างเครื่องยนต์
11. ช่างไฟฟ้า
12. ช่างเครื่องกล
13. นายช่างเครื่องกล

กลุ่มที่ 5 กลุ่มงานเยาวชนและงานห้องสมุด

1. เจ้าหน้าที่ห้องสมุด
2. เจ้าพนักงานห้องสมุด
3. เจ้าหน้าที่ศูนย์เยาวชน
4. เจ้าพนักงานศูนย์เยาวชน
5. เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน
6. เจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน

กลุ่มที่ 6 กลุ่มงานช่วยเหลือสังคม

1. ผู้ช่วยเภสัชกร

กลุ่มที่ 7 กลุ่มงานสัตวแพทย์

1. สัตวแพทย์

กลุ่มที่ 8 กลุ่มงานประชาสัมพันธ์

1. เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว
2. เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว
3. เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์
4. เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์
5. ช่างภาพ
6. นายช่างภาพ
7. ช่างศิลป์
8. นายช่างศิลป์

กลุ่มที่ 9 กลุ่มสวนสาธารณะ

1. เจ้าหน้าที่สวนสาธารณะ
2. เจ้าหน้าที่สวนสาธารณะ

กลุ่มที่ 10 กลุ่มงานประปา

1. เจ้าหน้าที่การประปา
2. เจ้าหน้าที่การประปา

ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 3**กลุ่มที่ 1**

1. บุคลากร
2. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
3. เจ้าหน้าที่บริหารงานทะเบียนและบัตร
4. เจ้าหน้าที่งานเทศกิจ
5. นักวิจัยงานจราจร

กลุ่มที่ 2

1. นักวิชาการคลัง
2. นักวิชาการเงินและบัญชี

3. นักวิชาการจัดเก็บรายได้
4. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน
5. นักวิชาการพัสดุ

กลุ่มที่ 3

1. นักพัฒนาชุมชน
2. นักสังคมสงเคราะห์

กลุ่มที่ 4

1. เจ้าหน้าที่พัฒนาการท่องเที่ยว
2. นักวิชาการประชาสัมพันธ์
3. นักวิชาการสิ่งแวดล้อม

กลุ่มที่ 5

1. นิติกร

กลุ่มที่ 6

1. บรรณารักษ์
2. เจ้าหน้าที่สันทนการ
3. สารวัตรนักเรียน
4. นักวิชาการศึกษา

กลุ่มที่ 7

1. นักวิชาการสวนสาธารณะ
2. นักวิชาการเกษตร

กลุ่มที่ 8

1. วิศวกรโยธา

กลุ่มที่ 9

1. สถาปนิก

กลุ่มที่ 10

1. นักผังเมือง

มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการประชุมครั้งที่ 9/2544 เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2544 ได้มีมติประกาศกำหนดกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) กองแผนและงบประมาณ
- (4) กองคลัง
- (5) กองช่าง
- (6) หน่วยตรวจสอบภายใน

การจัดตั้งกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นขึ้นใหม่ เพื่อรองรับภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการปรับปรุงการกำหนดส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีการจัดตั้งกอง หรือส่วนราชการขึ้นใหม่ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนอเหตุผลความจำเป็น และร่างประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดกองหรือส่วนราชการขึ้นใหม่ เพื่อให้ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบ

คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการประชุม ครั้งที่ 11/2545 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2545 มีมติเห็นชอบแนวทางการกำหนดกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

1. กองสาธารณสุข
2. กองกิจการพาณิชย์
3. กองกิจการขนส่ง
4. กองส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม
5. กองพัฒนาชนบท
6. กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต
7. กองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
8. กองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. กองพัสดุและทรัพย์สิน

กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะตั้งชื่อกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากตัวอย่างชื่อ หรือส่วนราชการที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาแล้วเสนอให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ

D
P
U

มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการเทศบาล

คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2544 มีมติให้ประกาศมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ของเทศบาลไว้ โดยกำหนดให้เทศบาลกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่เทศบาล ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความต้องการและความเหมาะสมของเทศบาล โดยให้มีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (1) สำนักปลัดเทศบาล
- (2) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นดังต่อไปนี้
 - ก. ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง
 - (1) การคลัง
 - (2) การช่าง
 - (3) การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
 - (4) การศึกษา
 - (5) วิชาการและแผนงาน
 - (6) การประปา
 - (7) การแพทย์
 - (8) การช่างสุขาภิบาล
 - (9) สวัสดิการสังคม

ข. หน่วยงานตรวจสอบภายใน และแขวง

นอกจากนี้ เทศบาลอาจประกาศกำหนดกองหรือส่วนราชการอื่นได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของเทศบาล โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด ซึ่งคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ในการประชุม ครั้งที่ 10/2545 เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2545 มีมติเห็นชอบแนวทางการกำหนดกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นของเทศบาล ดังนี้

1. กองส่งเสริมวัฒนธรรม การท่องเที่ยวและที่พัก
2. กองเทคโนโลยีสารสนเทศ
3. กองนิติการ

4. กองวิเทศสัมพันธ์
5. กองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. กองส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ
7. กองส่งเสริมกิจการขนส่ง
8. กองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. กองส่งเสริมกิจการพาณิชย์
10. กองเทศกิจ
11. กองส่งเสริมการเกษตร
12. กองผังเมือง
13. กองทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน

กรณี เทศบาลจะตั้งชื่อกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นแตกต่างจาก ตัวอย่างชื่อหรือส่วนราชการ ที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลพิจารณาแล้วเสนอให้คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2545 ได้มีมติให้กำหนดกองหรือส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดกองหรือส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้จัดแบ่งตามความเหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ โดยอย่างน้อยต้องมีส่วนราชการ ดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) กองหรือส่วนการคลัง
- (3) กองช่างหรือส่วนโยธา

ดังนี้

2. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกำหนดกองหรือส่วนราชการได้ตามความเหมาะสม

- (1) กองหรือส่วนส่งเสริมการเกษตร
- (2) กองหรือส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (3) กองหรือส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

3. นอกจากกองหรือส่วนราชการตามข้อ 2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกำหนดกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นได้ตามความต้องการและความเหมาะสม โดยให้สอดคล้องกับภารกิจ ความรับผิดชอบในการจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ในการประชุม ครั้งที่ 10/2545 เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2545 มีมติเห็นชอบแนวทางการกำหนดกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. กองสวัสดิการสังคม
2. กองส่งเสริมการเกษตร
3. กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
4. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
5. กองนิติการ
6. กองส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ
7. กองเทศกิจ
8. กองผังเมือง
9. กองกิจการพาณิชย์
10. กองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กรณีที่ต้องจัดการบริหารส่วนตำบลจะตั้งชื่อกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น แตกต่างจากตัวอย่างชื่อ หรือส่วนราชการที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนดให้ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล พิจารณาแล้วเสนอให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

สำหรับเมืองพัทยากฎหมายกำหนดให้ใช้มาตรฐานทั่วไปในการกำหนดตำแหน่งและ กำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ เช่นเดียวกับเทศบาล ที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ได้ กำหนดเอาไว้

ประวัติผู้เขียน

| | |
|--------------------------------|--|
| ชื่อ – นามสกุล | นายพงษ์ศักดิ์ กวีนั้นทชัย |
| ประวัติการศึกษา | สำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตรบัณฑิต จาก มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. 2530 |
| ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน | ปัจจุบันทำงานในตำแหน่ง นิติกร 7 ว สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย |
| ประสบการณ์ | - ปี 2533 บรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 3) อำเภอปรางค์กู๋ จังหวัด ศรีสะเกษ สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย - ปี 2539 ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 5) อำเภอเมืองจันทร์ จังหวัดศรีสะเกษ - ปี 2540 ดำรงตำแหน่ง ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 6 ว) อำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี - ปี 2544 หัวหน้างานกฎหมาย กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย |