การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

นายวิทยา ธนถาวรลาภ

[redacted]
วท
352.
1409593
ว582ก
35A0137460
Title : การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนู
ญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ
หอสมุดและศูนย์สนเทศ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2543

ISBN 974-281-416-3

DPU

The Local Administration under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540

Mr.Witthaya Thanathavornlap

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Laws

Graduates School Dhurakijpundit University

2000

ISBN 974-281-416-3

เลขทะเบียน 0137460
วันลงทะเบียน -9 ส.ค 2543
เลขเรียกหนังสือ วิท
352.140955
ส5ธ
ค.3

DPU

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ทั้งนี้ด้วยความกรุณาและความเมตตาของท่านอาจารย์ รศ.ดร.วิษณุ วรัญญู ที่คอยให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดียิ่งและได้อนุเคราะห์ผู้เขียนโดยรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำ คำปรึกษา และแสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ ตลอดจนตรวจทานและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

นอกจากนี้ ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ รศ.ดร.วีระ โลจายะ ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ซึ่งท่านได้สละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำและวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนช่วยตรวจทานและแก้ไขข้อบกพร่องอย่างใกล้ชิด จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์อนุชา โมกขะเวส รองอธิบดีกรมการปกครอง ที่ได้สละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ความรู้ คำแนะนำ ตรวจทานและแก้ไข พร้อมทั้งข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่มีค่ายิ่ง ในการเขียนวิทยานิพนธ์เสมือนหนึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา กราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ที่ให้แนวคิดและคำแนะนำตลอดจนได้สละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาติดตามและเป็นห่วงเป็นใยในการเขียนวิทยานิพนธ์ตลอดมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิประสาทความรู้ให้แก่ผู้เขียน และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์สุวัฒน์ ตันประวัติ ผู้อำนวยการสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ให้ความรู้ คำแนะนำ ที่เป็นประโยชน์ยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์นี้ ขอขอบคุณคุณสมโภช อ่องจันทร์ ผู้ช่วยผู้พิพากษา ที่ได้สละเวลาในการให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์นี้ รวมทั้งขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อชัยพร – คุณแม่ลำเจียก ธนถาวรลาภ บิดาและมารดาอันเป็นที่รักยิ่งของผู้เขียน ที่คอยเป็นกำลังใจและแรงบันดาลใจอันยิ่งใหญ่และคอยให้การช่วยเหลือและสนับสนุนผู้เขียนในทุก ๆ เรื่อง และขอขอบคุณคุณมรกต ธนถาวรลาภ และเด็กหญิงมสฤณา ธนถาวรลาภ ภรรยาและบุตรสาวของผู้เขียนที่คอยให้กำลังใจตลอดเวลาจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บุพการี ผู้มีพระคุณทุกท่าน และมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ส่วนข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องใด ๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

ผู้เขียนขอกราบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

วิทยา ธนถาวรลาภ

สารบัญ

บทคัดย่อ ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ จ

กิตติกรรมประกาศ ช

บทนำ 1

บทที่ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น 5

1.1 หลักทั่วไปของการปกครองท้องถิ่น 5

แนวคิดในการจัดการระเบียบบริหารราชการ 6

1. หลักรวมอำนาจ 6

2. หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ 7

1.2 การจัดหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ 15

1.2.1 ประเทศอังกฤษ 15

(1) การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น 15

(2) การบริหารงานบุคคล 19

(3) การบริหารการเงินการคลัง 20

(4) การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น 20

1.2.2 ประเทศฝรั่งเศส 23

(1) การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 23

(2) การบริหารงานบุคคล 30

(3) การบริหารการเงินการคลัง 30

(4) การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น 33

บทที่ 2 สภาพปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 34

2.1 สภาพปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่น 34

2.1.1 ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบาย 35

2.1.2 ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล 36

2.1.3 ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงินการคลัง 40

2.2 ปัญหาโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย (ก่อนปี 2540) 43

2.3 ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น 60

บทที่ 3 การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 65
3.1 การประกันความเป็นอิสระ 67
3.1.1 การประกันความเป็นอิสระในด้านนโยบาย 67
3.1.2 การประกันความเป็นอิสระในด้านบุคคล 68
3.1.3 การประกันความเป็นอิสระในด้านการเงินการคลัง 70
3.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น 71
3.2.1 สถานะ 71
3.2.2 อำนาจหน้าที่ 74
3.3 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย 75
3.3.1 สภาท้องถิ่น 75
3.3.2 ผู้บริหารท้องถิ่น 76
3.4 การกำกับดูแล 78
3.4.1 กำกับดูแลโดยรัฐ 78
3.4.2 กำกับดูแลโดยประชาชน 80
3.5 แนวทางในการปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย 82

บทที่ 4 การจัดทำกฎหมายเพื่ออนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540
4.1 การตรากฎหมายประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น 87
4.1.1 การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ 87
4.1.2 การบริหารการเงินการคลังที่เป็นอิสระ 94
4.2 แนวทางในการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น 96
4.2.1 สถานะทางกฎหมาย 96
4.2.2 รูปแบบคณะกรรมการ 99
4.2.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ 100
(1) จำนวนและคุณสมบัติของคณะกรรมการ 101
(2) วาระในการดำรงตำแหน่ง 102
4.2.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ 103
4.2.3 หน่วยธุรการของคณะกรรมการ 104

4.3 การกำกับดูแล 104
4.3.1 การกำกับดูแลโดยรัฐ 104
4.3.2 การกำกับดูแลโดยประชาชน 105

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 108
5.1 บทสรุป 108
5.2 ข้อเสนอแนะ 109

บรรณานุกรม 118
ภาคผนวก 122
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 123
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 144
ประวัติผู้เขียน 162

DPU

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากระบบการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครองในอดีตของประเทศไทยนั้น มีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ สืบเนื่องจากความจำเป็นในการสร้างรัฐชาติ (Nation State) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อสู้ให้รอดพ้นจากลัทธิล่าอาณานิคม (Colonization) อันเป็นผลให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคขึ้น และให้มีการจัดตั้งจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน หลังจากเข้าสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น และขยายต่อไปเป็นสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นสิ่งที่ควบคู่กับการปกครองประเทศ เป็นสิ่งที่รัฐสร้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อส่งเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้เจริญงอกงาม และเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการปกครอง ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมามีการจัดตั้งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา 6 รูปแบบ บางรูปแบบยังมีการแบ่งประเภทย่อยออกไปอีก ทั้งที่ตามหลักสากลแล้ว มักนิยมใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว อีกทั้งรูปแบบการกระจายอำนาจของไทยที่ผ่านมายังมิได้ยึดหลักการการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นเท่าที่ควร กล่าวคือ ตามหลักแห่งการปกครองท้องถิ่นนั้นท้องถิ่นต้องดำเนินการเป็นไปด้วยความอิสระตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมย์ของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารท้องถิ่น การเงินและการคลัง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริงรูปแบบดังกล่าวจะนำมาซึ่งการมีผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง รวมทั้งสภาท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นต่าง ๆ ก็ต้องมาจากการเลือกตั้งออกประชาชนด้วยเช่นกัน ในทางปฏิบัติรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เช่น รูปแบบของเทศบาล เดิมทีกฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค การจัดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนดเพียงเท่านั้น ไม่มีความเป็นอิสระในการจะกำหนด นโยบายการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเป็นของตนเองเท่าที่ควร เช่น ปัญหาในเรื่องของการบริหารงานบุคลากร การที่กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดหาและย้ายบุคลากรในระดับปลัดและหัวหน้างานทุกหน่วย เป็นผลทำให้การทำงานของบุคลากรเหล่านั้นขาดความต่อเนื่อง กล่าวคือ บุคลากรเหล่านั้นบางท่านกำลังรับผิดชอบโครงการบางโครงการอยู่ แต่เมื่อถูกย้าย

จึงจำต้องทิ้งงาน และเมื่อคนใหม่ที่มาแทน จึงจำต้องเริ่มศึกษางานโครงการนั้นใหม่ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้งานของเทศบาลขาดประสิทธิภาพและขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งปัญหาในการจัดการเกี่ยวกับการคลัง ซึ่งขาดความเป็นอิสระและจำเป็นต้องได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจากส่วนกลาง ที่ไม่มีการแบ่งสรรสัดส่วนที่แน่นอนและชัดเจน

ปัญหาของการกระจายอำนาจการปกครองบางรูปแบบที่ไม่ตรงตามหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองตนเองเท่าที่ควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้มีการออกมาตรการในการสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองอย่างแท้จริงตามหลักสากล ซึ่งพอจะสรุปสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ 3 ประการ

ประการที่ 1 ได้สร้างหลักประกันทางกฎหมาย ว่าด้วยหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นหลักที่ว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองจากรัฐ ซึ่งหมายถึงท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ อันเป็นงานเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ การดำเนินการเพื่อประโยชน์ร่วมกันของท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งความมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282 , 283 และ 284

ประการที่ 2 จัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ รวมทั้งจัดสรรสัดส่วนภาษี เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในรูปของคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 วรรค 3 (3)

ประการที่ 3 จัดให้มีระบบการตรวจสอบ การควบคุมการทำงานของท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้มีอำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เห็นว่าไม่สมควรจะดำรงตำแหน่งต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540มาตรา 286

การดำเนินการตามหลักการตามรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมีการจัดทำกฎหมายเพื่ออนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญเพราะถ้ากฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาการปกครองท้องถิ่นไม่บรรลุผล การศึกษาถึงแนวทางในการจัดทำกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมที่สุด

2. วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมา
2. เพื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์และหลักการของการปกครองท้องถิ่นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการตรากฎหมายเพื่ออนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3. สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์

การตรากฎหมายเพื่ออนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะต้องมีการประกันความเป็นอิสระในเรื่องการบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ตลอดจนการจัดองค์กรกระจายอำนาจให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพิ่มการกำกับดูแลจากประชาชน เพื่อจะได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งจะส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาการปกครองท้องถิ่น

4. ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน และกฎหมายที่อนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

5. วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร โดยศึกษาเอกสารทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงปัญหาการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา
2. ได้ทราบถึงเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. ได้ทราบถึงกระบวนการที่เหมาะสมและกฎหมายที่อนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

4. สามารถนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการจัดทำกฎมาย ปรับปรุงกฎหมายที่อนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

5. สามารถนำผลการศึกษาไปปรับใช้กับการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

7. การเสนอเรื่อง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ลำดับการเสนอเรื่องไว้เป็น 5 บทด้วยกัน คือ

บทที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

บทที่ 2 สภาพปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

บทที่ 3 การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

บทที่ 4 การจัดทำกฎหมายเพื่ออนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
ชื่อนักศึกษา วิทยา ธนถาวรลาภ
อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.วิษณุ วรัญญู
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รศ.ดร.วีระ โลจายะ
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2542

บทคัดย่อ

การปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการปกครองที่ยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นด้วยความอิสระตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารท้องถิ่น การเงินและการคลัง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงปัญหาการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติหลักการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตลอดจนศึกษาถึงกฎหมายที่อนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จากการศึกษาพบว่า ในอดีตที่ผานมาการปกครองท้องถิ่นประสบปัญหาในเรื่องความมีอิสระในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง การกำกับดูแลที่เหมาะสมและรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นที่หลากหลายรูปแบบจนเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนและขาดการประสานงาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติความเป็นอิสระในเรื่องนโยบาย การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง การกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่กระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นที่เป็นอิสระ และกำหนดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจัดให้มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตลอดจนเน้นการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากประชาชนโดยตรง และจะต้องมีการจัดทำกฎหมายเพื่ออนุวัตรการให้เป็นไปตามกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายดังกล่าวแล้ว แต่พบว่ายังมีปัญหาในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการที่มาจากผู้เชี่ยวชาญให้ชัดเจน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการได้มาซึ่งผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสมและเป็นอิสระอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังได้เสนอแนะว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่อนุวัตรการตามรัฐธรรมนูญในเรื่องคุณสมบัติของกรรมการที่มาจากผู้เชี่ยวชาญตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนากฎหมายที่อนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความพร้อมและสอดคล้องต่อการพัฒนาของท้องถิ่นให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการปรับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นและบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

DPU

Thesis Title	:	The Local Administration under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2540
Student's Name	:	Witthaya Thanathavomlap
Thesis Advisor	:	Assc.Prof.Dr.Visanu Varunyu
Thesis Co-Advisor	:	Assc.Prof.Dr.Vira Lochaya
Department	:	Law
Academic Year	:	1999

Abstract

Local administration is a method of administration that is based on delegation of administrative power from the central government to localities so that people in communities are free, under the self-governing principles, to decide for themselves the administrative policies, the local administration, finance and monetary policies as well as participation of local people in administrative functions.

This thesis focuses on studying problems of local administration from the past until the enactment of the constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2540 which contains provisions that are supposed to be remedies to the problems. A study is also made into the enactments of organic laws which serve as supplementaries to the Thai Constitution B.E. 2540.

The study reveals that local administration in the past was faced with problems of lacking of freedoms to set up own administrative policies, to manage own personnel administration, to set up own financial and monetary policies, and lacking proper supervision. Several categories of local administrations also added up to complexity of the problems which, in turn, caused overlapping of authorities and lacking of coordination. The Thai Constitution of B.E. 2540 stipulates the freedom of local administrations in setting up own administrative policies, financial and monetary policies, and personnel administrations. The Constitution specifies a government agency to perform duties of delegating the authorities to local administrations and also specifies the organization of local administration structure that requires administrators who come from direct election by local people and the supervision of local administration work by representatives of the people. The Constitution also stipulates

that organic laws be enacted to supplement the provisions of the Thai Constitution B.E. 2540. Although such laws have been enacted, there are still problems of personnel administration of the local administrations and problems about qualifications of committee members that delegate authorities to local administrations, especially the ones called "expert". These experts were appointed to the committee in accordance with the Act on Plan and Process in Delegating Administrative Power to Local Authorities B.E. 2542. The organic law on the committee that delegate authorities to local administrations should be amended so that it specifies clearly qualifications of the experts. There is also a suggestion that the committee responsible for delegation of authorities be the agency that draft the organic law with regard to the diversion of authorities and relationship between central government authorities and the local administrations so that it supplements the intention of the Constitution and supports the development of local administration organization into a larger and stronger organization. The law should also be drawn up to reorganize the large local administrations so that they become self-governing as desired by the local people and synchronize with the provisions in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2540.

บทที่ 1

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1.1 หลักทั่วไปของการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากดินแดนของรัฐมีขอบเขตกว้างใหญ่ไพศาล และมีจำนวนพลเมืองมากอาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายทุกแห่งหน จึงเป็นการยากที่รัฐบาลจะปกครองประเทศ โดยการดูแลจัดทำบริการให้กับประชาชนโดยทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจเกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานและอาจดูแลได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งเป็นเหตุให้ไม่อาจสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณตลอดจนตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ประเทศต่าง ๆ จึงได้นำรูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่งมาใช้ ที่เรียกว่า "การปกครองท้องถิ่น"[1]

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปแบบที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองตามสมควร เพื่อสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นด้วยตนเอง มีอำนาจอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แต่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ[2]

โดยหลักแล้วการกระจายอำนาจปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบหมายอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในการควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น[3]

---

[1]ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2526, หน้า 2.

[2]ประหยัด หงษ์ทองคำ. **การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพาพาส, ม.ป.ป., หน้า 36.

[3]ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533, หน้า 196.

องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) กล่าวคือ จะต้องมีสิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อีกทั้งมีสิทธิในการกำหนดงบประมาณของตนเองในการจะดำเนินงานของท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้ขอบเขตที่เหมาะสม และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเอง กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

แนวความคิดในการจัดการระเบียบบริหารราชการ

การปกครองภายในรัฐเดี่ยวเช่น ประเทศไทย มักจะจัดรูปแบบการปกครองภายในรัฐบนพื้นฐานของหลักสำคัญ 2 ประการ คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)[4]

1. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) เป็นหลักที่มีการวางระเบียบบริหารราชการโดยมอบอำนาจการปกครองทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจปกครอง ซึ่งสามารถจำแนกหลักการรวมอำนาจได้เป็น 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration) และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Deconcentration)

1.1 การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration)

การปกครองแบบนี้ อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้นไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับแก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำอยู่ในภูมิภาค รูปแบบเช่นนี้ย่อมเป็นไปไม่ได้ในรัฐสมัยใหม่ที่มีกิจกรรมต้องทำมากมายและหลากหลาย ซึ่งตามลำพังแต่ส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้

1.2 การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Deconcentration)

รูปแบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองคือการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค เป็นการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองคือ การที่ส่วนกลางมอบอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำในภูมิภาค ตัวแทนหรือเจ้าหน้าดังกล่าว จะอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง หลักการกระจายการรวมศูนย์

---

[4]ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายปกครอง เล่ม1**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2528, หน้า 85.

อำนาจปกครองมิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง ประเทศไทยได้ใช้หลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครองไปสู่ภูมิภาค ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ

(1) เป็นการกระจายอำนาจโดยการให้ข้าราชการประจำอันเป็นตัวแทนของส่วนกลางไปประจำทำงานในเขตภูมิภาคต่าง ๆ

(2) ข้าราชการเหล่านั้นมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ที่จะตัดสินใจในการดำเนินงานบางเรื่องบางประการแทนรัฐบาลได้

(3) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ ซึ่งจัดสรรโดยส่วนกลาง

(4) เป็นการบริหารรายได้ นโยบาย ระเบียบ ตามคำสั่งของรัฐบาลหรือส่วนกลาง

การปกครองในส่วนภูมิภาคของไทย คือการปกครองในรูปของจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยมีข้อสังเกตว่า สำหรับระดับตำบล และหมู่บ้านนั้น ตัวแทนทางการปกครองของรัฐ มิใช่เจ้าหน้าที่ที่ส่วนกลางส่งไป แต่เป็นเจ้าหน้าที่ที่มาจากคนในพื้นที่นั่นเอง ทั้งนี้เพราะรูปแบบตำบล หมู่บ้านเป็นรูปแบบการปกครองดั้งเดิมของไทย ก่อนจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการที่ยึดหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจดังกล่าวแล้ว[5]

2. <u>หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ</u> (Decentralization)

การที่รัฐจะดำเนินกิจการของรัฐด้วยตนเองในทุกเรื่องด้วยวิธีจัดการปกครองประเทศแบบรวมอำนาจ (centralization) ที่เคยมีมาแต่เดิมเพียงอย่างเดียวไม่อาจดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดให้มีการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครองควบคู่ไปกับการรวมอำนาจการปกครองจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในการกำกับดูแลเท่านั้น ท่านศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล และศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย แบ่งการกระจายอำนาจบริหารเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การกระจายอำนาจในทางบริการ (Decentralization by Service) และการกระจายอำนาจทางเขตแดน (Territorial Decentralization)[6]

2.1 การกระจายอำนาจทางบริการ (Decentralization by Service)

---

[5]ดูมาตรา 29, 29 ทวิ , 30 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

[6]พรชัย รัศมีแพทย์. **หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2541 , หน้า 42.

ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งกิจการของรัฐที่จะต้องจัดทำเพิ่มมากขึ้นและสลับซับซ้อนขึ้นกว่าแต่ก่อนทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์กรกระจายอำนาจทางบริการไม่ว่าจะในทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา ฯลฯ โดยให้กิจการนั้น ๆ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารของตนเองซึ่งจะมีที่มาอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กรนั้น ๆ การเลือกตั้งผู้บริหารไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์กร ซึ่งต่างจากองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดนที่ผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น[7] องค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการจัดการที่ต้องอาศัยเทคนิค ความรู้ ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น กิจการสื่อสารโทรคมนาคม กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กิจการผลิตกระแสไฟฟ้า ฯลฯ ที่ต้องอาศัยความคล่องตัวในการดำเนินงานและไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการ จึงจะมีประสิทธิภาพ ซึ่งต่างจากองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดนที่ผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางบริการนี้เป็นการจัดองค์การบริหารโดยใช้ประเภทของกิจการบริการสาธารณะเป็นหลัก เช่น รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลกระจายอำนาจทางบริการนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางเช่นกัน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคลอันเป็นองค์กรมหาชน[8]

2.2 การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Territorial Decentralization)[9]

หลักการกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือพื้นที่ เป็นวิธีการที่รัฐกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้อาณาเขตของท้องถิ่นและจำนวนประชากรภายในเขตพื้นที่นั้นเป็นหลัก ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐ การกระจายอำนาจเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครอง ในการจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น และภายในหน่วยการปกครองนั้น ๆ มีอำนาจตราข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นยังคงได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางอยู่แล้วก็จะเป็นการรวมอำนาจ มิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้นการกระจายอำนาจในความหมายนี้จึงต้องมีองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้า

---

[7]ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายปกครอง เล่ม1**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2528, หน้า 87.

[8]โภคิน พลกุล. นิติบุคคลมหาชนฝรั่งเศส. **วารสารกฎหมายปกครอง**. 2530, ฉบับที่ 6. หน้า 303-304

[9]ชาญชัย แสวงศักดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 86

ที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา แต่อยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของตนเองที่ไม่ขัดกับกฎหมาย หรือนโยบายของรัฐในการจัดทำกิจการอันเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น และจัดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่หรืออาณาเขตที่ชัดเจน เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ มีอำนาจในการจัดหาบุคลากรเข้ามาดำเนินการในการปกครองท้องถิ่นและมีอำนาจในการบังคับบัญชาบุคลากรเหล่านั้น จัดให้มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้พอที่จะดำเนินกิจการสาธารณะในท้องถิ่นนั้น ๆ ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนาไปสู่ระบบการแข่งขัน การให้บริการและความต้องการที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น ความเข้าใจและยึดมั่นในแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้งก็เริ่มเปลี่ยนไปสู่แนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นถึงความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะภาระกิจของสังคมออกเป็นภารกิจหรือกิจการของชาติและภารกิจหรือกิจการของท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถจัดระบบบริหารที่เหมาะสมในการตอบสนองต่อภารกิจสองลักษณะดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้น ความหมายของการกระจายอำนาจในแง่นี้ก็คือการยอมรับของรัฐว่าท้องถิ่นสามารถมีกิจการของท้องถิ่นที่มีระบบบริหารของตนเองได้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ รัฐจึงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการโดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล

การกระจายอำนาจทางการปกครองจึงหมายถึง การที่รัฐโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่โอนไปให้นี้เป็นเพียงอำนาจในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระ รวมทั้งการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเองด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐยังต้องให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการต่าง ๆ ตลอดจนเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐบาล เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จึงต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมในวิธีการต่าง ๆ ของรัฐบาลตามสมควร

การปกครองท้องถิ่น มักจะกล่าวถึงหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะต้องยึดถือความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะเป็นไปตามหลักเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายการปกครองท้องถิ่น กำหนดให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นเองมีส่วนร่วมในการจัดการด้วยการเข้าไปทำหน้าที่คณะผู้บริหาร ผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น แล้วแต่กรณี หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

จึงมุ่งประสงค์จะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเอง มีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง[10]

รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน ตามมาตรา 72 วรรค 2 ได้บัญญัติเรื่อง "หลักอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น" (le principe de la libre administration) ไว้เช่นเดียวกันโดยบัญญัติว่า "...องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการปกครองตนเองด้วยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมาย..."[11]

หลักอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ในประเทศฝรั่งเศสมีนัยที่สำคัญ 2 ประการด้วยกันคือ[12]

ประการแรก ความมีอิสระในการปกครองตนเองจากรัฐ ซึ่งหมายถึงท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของท้องถิ่นนั้น ๆ การมีบุคลากร เครื่องไม้เครื่องมือ และการคลังเป็นของตนเอง นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่ท้องถิ่นสามารถออกนิติกรรมทางปกครอง และทำสัญญาได้ด้วยตัวเอง

ประการที่สอง ความมีอิสระเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นหรือองค์การมหาชนอิสระ (les etablissements publics) ทั้งหลาย ซึ่งหมายถึงเมื่อกฎหมายได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การมหาชนอิสระจะเข้าไปจัดทำกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายนั้นบัญญัติไว้ไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนอิสระร่วมกันจัดทำกิจการนั้น นอกจากนี้ความเป็นอิสระยังหมายถึง การห้ามมิให้มีการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองด้วย

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

จะเห็นได้ว่าการที่เราจะรู้ได้ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองหรือไม่จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการกระจายอำนาจ ซึ่งมีอยู่ 3 ประการ[13]

---

[10] พรชัย รัศมีแพทย์. **หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541, หน้า 45.

[11] สมคิด เลิศไพฑูรย์. **รวมกฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539, หน้า19.

[12] Jacpues BOURDON. Jean-Marie PONTIER et Jean-Claude RICCI. Ibid, pp. 130-140 อ้างในสมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

[13] ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533, หน้า 197.

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ยิ่งมีนิติบุคคลแยกไปมากเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น โดยนิติบุคคลเหล่านี้มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง และมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ราชการส่วนกลางมิได้เข้าไปบังคับบัญชาเพียงแต่คอยควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจปกครองจึงมีหลักการที่ตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ ฉะนั้นการเลือกตั้งจึงถือเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหารก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

3. องค์การตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีความเป็นอิสระ (Autonomy) กล่าวคือ มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง การมีอิสระของท้องถิ่นก็คือการที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ถ้าองค์การใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นนี้หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาแก่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

กล่าวได้ว่าองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดมาตรการกระจายอำนาจบริหารประกอบด้วยมาตรการสำคัญ 3 ประการ คือ[14]

1. การกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องยากของการให้บริการที่จำเป็นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของราษฎร กิจการของท้องถิ่นจึงมักจะไม่มีเทคนิคหรือความสลับซับซ้อนมากนัก แต่เป็นกิจการที่ต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด จึงจะสามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากมีพื้นที่กว้างขวางเกินไปหรือมีราษฎรอยู่กระจัดกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมาก การให้บริการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้น ท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีพื้นที่และจำนวนราษฎรอยู่กันหนาแน่นพอสมควร เช่น

---

[14] พรชัย รัศมีแพทย์. **หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541, หน้า 43.

2400

กำหนดให้เทศบาลเมืองมีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และอยู่กันหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตรเป็นต้น

2. การกำหนดกิจการให้ดำเนินการ กิจการที่มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยทั่วไปเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของราษฎร ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของราษฎรในท้องถิ่นนั้นเอง และเป็นกิจการที่ต้องควบคุมอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถควบคุมโดยใกล้ชิด ถือเป็นการมอบกิจการในลักษณะให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดขอบเขต กิจกรรม และจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในการดำเนินงานเอง จึงเป็นหลักประกันประการหนึ่งว่าท้องถิ่นสามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้น ส่วนกลางจะไม่ใช้อำนาจดำเนินการอย่างเดียวกันนั้นเพื่อให้เกิดความซ้ำซ้อน

3. การให้ความเป็นอิสระ (Autonomy) ราชการส่วนท้องถิ่นเกิดจากกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจบริหาร ท้องถิ่นจึงไม่อาจตัดสินใจกระทำการใด ๆ ได้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงหมายถึงความเป็นอิสระภายใต้มาตรการ 5 ประการ ซึ่งสัมพันธ์กันดังนี้[15]

1. มีบุคลากรของตนเอง
2. มีรายได้ของตนเอง
3. มีฐานะเป็นนิติบุคคล
4. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง
5. มีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล

1. <u>การมีบุคลากรของตนเอง</u> หมายถึงการมีคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และหมายความรวมถึงมีเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งอาจเป็นพนักงานหรือข้าราชการ มาจากการบรรจุและแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งบุคลากรเหล่านี้จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรท้องถิ่นลักษณะต่าง ๆ แล้วแต่กรณี โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่น และไม่ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง อันส่งผลให้การดำเนินงานมีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก อิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการจึงมาจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักมิใช่มาจากส่วนกลาง ทำให้องค์การปกครองส่วน

---

[15] พรชัย รัศมีแพทย์ , เรื่องเดียวกัน, หน้า 45

ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระจากส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2. การมีรายได้ของตนเอง หมายถึง การมีแหล่งรายได้ในท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดหาและจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ และจากแหล่งอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น รายได้เช่นว่านี้จึงมีหลายลักษณะด้วยกัน คืออาจเป็นรายได้ทางตรง รายได้ทางอ้อมและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินช่วยเหลือในกรณีต่าง ๆ

<u>รายได้ทางตรง</u> เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นใช้อำนาจบังคับเก็บจากราษฎรโดยตรงตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ ภาษีและอากร ค่าปรับ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ หรือรายได้ที่ส่วนราชการอื่นบังคับเก็บจากราษฎรโดยตรงและจัดสรรให้ตามกฎหมาย เช่น ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน

<u>รายได้ทางอ้อม</u> เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นกู้ยืมในลักษณะต่าง ๆ และจากแหล่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งโดยทั่วไปท้องถิ่นจะใช้อำนาจในเรื่องนี้ได้ก็ต่อเมื่อรายได้ทางตรงไม่เพียงพอ หรือไม่สามารถเร่งรัดให้ได้มาโดยรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม การหารายได้ทางอ้อมมาใช้จ่ายนั้น ท้องถิ่นจะต้องคำนึงความสามารถในการหารายได้ทางตรงไปใช้คืนในระยะสั้นหรือในระยะยาวได้ แล้วแต่กรณี

<u>เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินช่วยเหลือในกรณีต่าง ๆ</u> เป็นรายได้ประเภทหนึ่งที่เป็นดุลพินิจของส่วนกลางที่จะให้การช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นที่ขาดแคลน เงินอุดหนุนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถกระทำกิจการในอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อจะได้มีโอกาสรับเงินอุดหนุนต่อไปหรือได้รับเพิ่มขึ้นอีก ท้องถิ่นจึงต้องสนองตอบต่อความต้องการของส่วนกลาง ท้องถิ่นที่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากส่วนกลางย่อมจะทำให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นลดลงเพื่อแลกกับประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ

3. การมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นมาตรการหนึ่งในการสนับสนุนความเป็นอิสระ และเพื่อให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการจัดทำกิจการในความรับผิดชอบ เพราะท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดการทรัพย์สินของตนเองได้

4. การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการหรือกระทำการภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเป็นหลัก การกำกับดูแลจึงเป็นมาตรการควบคุมลักษณะหนึ่ง ซึ่งจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดเจน อันเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหาร

การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล หมายถึง การกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งใช้กับตัวองค์กรหรือตัวบุคคล เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นและกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายของคุณสมบัติและความ

ประพฤติของตัวบุคคล โดยกฎหมายการปกครองท้องถิ่นกำหนดมาตรการกำกับดูแลแตกต่างออกไปจากเจ้าหน้าที่ประจำหลายประการ เพราะบุคคลดังกล่าวมีลักษณะการเข้าไปดำรงตำแหน่งในส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ลักษณะการออกจากตำแหน่ง เงินเดือน ค่าตอบแทนต่าง ๆ ตลอดจนอำนาจความรับผิดชอบ แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ประจำ

การกำกับดูแลองค์กรและบุคคลมี 2 ลักษณะ คือ

1. การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงการกำกับดูแลโดยองค์กรส่วนกลาง โดยมีมาตรการกำกับดูแลดังต่อไปนี้

(ก) การยุบสภาท้องถิ่น เป็นหลักทั่วไปที่ให้อำนาจส่วนกลางมีอำนาจยุบสภาท้องถิ่นได้ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นเองหรือแก่ราชการทั่วไป

(ข) การสั่งพักการปฏิบัติราชการ หมายถึง การให้องค์กรหรือบุคคลหยุดปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน เพราะหากปฏิบัติราชการต่อไปจะทำให้ไม่สะดวกในการสอบสวนหรือจะเสียหายแก่ท้องถิ่น

(ค) การให้ออกหรือพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากตรวจพบว่าขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย

(ง) การให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน ใช้ในกรณีจำเป็นและชั่วคราวเท่านั้น โดยต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นกรณีที่คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นถูกพักงานชั่วคราว หรือต้องออกจากตำแหน่ง จำเป็นต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน เพื่อให้งานมีความต่อเนื่อง

2. การกำกับดูแลภายในท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในท้องถิ่น ระหว่างองค์กรและบุคคลในท้องถิ่น และระหว่างราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับบุคคลดังกล่าว การกำกับดูแลภายในท้องถิ่นมี 3 ลักษณะ คือ

(ก) การกำกับดูแลระหว่างองค์กรภายในท้องถิ่น หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีจุดมุ่งหมายให้คณะกรรมการหรือผู้บริหารกระทำการใด ๆ ด้วยเหตุผล และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับซึ่งออกภายใต้อำนาจของกฎหมายโดยกฎหมายกำหนดให้สภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายกำกับดูแล มาตรการที่นำมาใช้ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย การให้ความเห็นชอบ แล้วแต่กรณี

(ข) การกำกับภายในองค์กร เป็นเรื่องของการกำกับดูแลความประพฤติของสมาชิกภายในองค์กร โดยที่กฎหมายกำหนดให้สมาชิกภายในองค์กรจำนวนหนึ่งทำหน้าที่แทนหรือในนามขององค์กรนั้นกำกับดูแลสมาชิกภายในองค์กรนั้นเอง

(ค) การกำกับดูแลโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น หมายถึง กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น มีสิทธิลงคะแนนเสียงให้ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่าไม่สมควรจะดำรงตำแหน่งต่อไป โดยคะแนนเสียงทั้งหมดจะต้องมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลภายในท้องถิ่นทั้ง 3 ลักษณะนี้ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางด้วย

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล เป็นมาตรการหนึ่งที่เป็นเครื่องชี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่น กล่าวคือ หากผู้มีอำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจอันมิชอบด้วยกฎหมายในการกำกับดูแลท้องถิ่น ท้องถิ่นย่อมจะมีสิทธิฟ้องต่อศาลได้

2. การจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

1. ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศหนึ่งที่ถือว่าเป็นเมืองแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษก็เป็นแม่แบบของประเทศต่าง ๆ ในโลก ได้นำไปเป็นตัวอย่าง

<u>การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

ในปี ค.ศ. 1888 อังกฤษได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (the local government act) เพื่อจัดระบอบการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษให้เป็นไปอย่างมีระบบให้เข้าที่เข้าทาง โดยการจัดโครงสร้างของท้องถิ่นต่าง ๆ ให้มีความเป็นเอกภาพและมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางทั่วทั้งเขตที่องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบ ทั้งยังแยกการปกครองในพื้นที่ที่มีความเจริญเขตเมืองออกจากพื้นที่ที่ยังไม่เจริญในเขตชนบท โดยพื้นที่เขตเมืองจัดการปกครองท้องถิ่นแบบ County borough และเขตชนบทจัดการปกครองท้องถิ่นแบบ County [16]

County Borough เป็นหน่วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญอีกแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1888 ท้องถิ่นเหล่านี้เป็นชุมชนที่สำคัญในอังกฤษ อันประกอบไปด้วยเมืองและนครต่าง ๆ County Borough มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างขวางภายในเขตการปกครองของตน ซึ่งแตกต่างไปจาก Municipal

---

[16] สมคิด เลิศไพฑูรย์. **รวมกฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539, หน้า225.

Borough ที่ต้องขึ้นกับการบริหารงานของ Administrative County ในเรื่องทางหลวง การศึกษา การสงเคราะห์คนยากจน การตำรวจ จากความเป็นอิสระนี้ทำให้ Administrative County พยายามขัดขวางการจัดตั้ง County Borough ขึ้นใหม่ เพราะทำให้ต้องสูญเสียแหล่งภาษีรายได้ที่สำคัญของตนไป ดังนั้นจึงไม่มีการจัดตั้ง County Borough ขึ้นใหม่เลยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920

สำหรับ County ซึ่งเป็นเขตชนบทที่ประชาชนไม่หนาแน่นพอที่จะยกฐานะเป็น County borough ได้ จะจัดการปกครองเป็น 2 ชั้น คือ

ชั้นแรกระดับ County ก็จะมีสภา County (County Council) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทำหน้าที่บริหาร

ชั้นที่ 2 จะแยกตามลักษณะความเจริญของพื้นที่ พื้นที่ที่เจริญมากหน่อยจะจัดการปกครองเป็นแบบ Non-County borough , Urban district และ rural district สำหรับ rural district ยังแบ่งหน่วยการปกครองย่อยลงไปอีก คือ ชุมชน (Parish) ใดที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป จะได้จัดให้มีการเลือกตั้งสภา Parish (Parish Council) ขึ้นมีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ส่วนชุมชนใดที่มีผู้ออกเสียงเลือกตั้ง 200 คนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 300 คน จะได้จัดให้มีการประชุมผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเหล่านั้นเรียกว่า Parish meeting ซึ่งไม่ถือว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด

ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1888 ได้จัดตั้ง Administrative County ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดของอังกฤษและมีเกือบทั่วประเทศ (ยกเว้น 6 แห่ง) และมีขนาดของประชากรแตกต่างกันมาก นับตั้งแต่ 18,000 คน ถึงมากกว่า 2,000,000 คน โดยทั่ว ๆ ไป และมากกว่า 3,500,000 คน ในเขตมหานครลอนดอน โดยเฉลี่ยจะมีประชากรระหว่าง 100,000 – 300,000 คน

ภายใน Administrative County จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีก 3 แบบ คือ[17]

1. Borough หรือ Non-County Borough

1.1 Non-County Borough จะมีประชากรประมาณ 20,000 – 70,000 คน แต่มีบางแห่งมีประชากรน้อยกว่า 5,000 คน โดยทั่วไป Non-County Borough เป็นเขตการปกครองที่มีความเจริญพอสมควรสำหรับเงื่อนไขที่จะมีฐานะเป็น Non-County Borough ได้นั้นมีหลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่งคือ ต้องมีประชากรอย่างน้อย 20,000 คนขึ้นไป

1.2 Metropolitan Borough หรือการปกครองมหานครซึ่งอยู่ในมหานครลอนดอนมีทั้งหมด 28 แห่งด้วยกัน

---

[17] สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 226.

2. Urban District เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อยชนิดที่ 2 มีความเจริญลดหลั่นลงมาอีกระดับหนึ่ง คือ เจริญน้อยกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Non-County แต่มีความเจริญมากกว่าชุมชนชนบท มีประชากรต่ำกว่า 20,000 คน Urban District เหล่านี้มีขนาดเล็กหรือขนาดกลาง ส่วนมากมีลักษณะคล้ายกับ Non-County Borough แต่มีศักดิ์ศรีด้อยกว่า

3. Rural District เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อยชนิดที่ 3 ของ Administrative County ซึ่งมีอยู่ 475 แห่ง หน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปแบบ Rural District นี้ ได้แก่ ชุมชนที่เป็นชนบท มีความเจริญลดหลั่นลงมาอีกระดับหนึ่ง ในเรื่องประชากรไม่ได้มีการกำหนดจำนวน ซึ่ง Rural District นี้ จำนวนประชากรมากที่สุดไม่เกิน 90,000 คน และน้อยที่สุดประมาณ 12,000 คน เท่านั้น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบ Rural District ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ Paris Council และ Parish Meeting

Parish Council และ Parish Meeting เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในชนบทเล็กที่สุด อาจจะเทียบกับสภาตำบลของเราก็คงจะพออนุโลมได้[18]

หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบ Parish Council มีประมาณ 7,000 แห่ง และ Parish Meeting มีประมาณ 4,100 แห่ง หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 แบบนี้มีต้นกำเนิดมาตั้งแต่สมัย Anglo-Saxon

การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่เกิดขึ้นปี ค.ศ. 1974 โดยกฎหมายลงวันที่ 1 เมษายน 1974 ได้มีการรวม County borough หลาย County borough เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง County borough ที่มีปัญหาในเรื่องการเงิน เพราะมีพื้นที่เล็กและประชากรน้อย แต่ต้องรับผิดชอบพื้นที่ทั้งหมดแต่เพียงลำพัง จึงจัดให้มีท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้นเรียกว่า Metropolitan county ซึ่งมีทั้งหมด 6 แห่ง และใน Metropolitan County เหล่านี้จะมีท้องถิ่นอีกแบบหนึ่งเรียกว่า Metropolitan district (Metropolitan borough) คอยช่วยด้วย นอกจากนี้ในระบบ County ก็ยังจัดรวม Non-County borough , Urban district และ Rural district เข้าด้วยกัน เหลือเพียงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียวเรียกว่า District หรือ Borough นอกจากนี้ ภายใน Metropolitan district และใน district บางแห่งยังแบ่งเป็น Parish อีกด้วย

ส่วนใน London จัดการปกครองเป็นแบบ 2 ชั้น ชั้นแรกเรียกว่า Greater London ชั้นที่สองเป็น borough มีทั้งหมด 32 แห่ง และ City of London Corporatior ซึ่งเป็นใจกลางเมือง London อีก 1 แห่ง[19]

---

[18] ประหยัด หงษ์ทองคำ. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526, หน้า 20.

[19] สมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 227.

การปกครองท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์ ยกเว้นส่วนที่เป็นมหานครลอนดอน แบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น หน่วยการปกครองประเภทเคาท์ตี้ (County authorities) 47 เคาท์ตี้ หรือการปกครองนคร ใน 47 เคาน์ตี้นี้ยังแบ่งหน่วยการปกครองระบบย่อยลงไปอีกเรียกว่า ดิสทริคท์ (District Authorities) หรือเรียกว่าเป็นการปกครองระดับเมืองอีก 333 ดิสทริคท์ หน่วยการปกครองตนเองที่เล็กลงมากว่าระดับดิสทริคท์ได้แก่ระดับ พาริช (Parish) และคอมมิวนิตี้ (Community) ซึ่งเทียบได้กับระดับอำเภอและตำบล [20]

สำหรับในสก๊อตแลนด์นั้น แบ่งการปกครองออกเป็น 53 ดิสทริคท์ ส่วนในไอร์แลนด์เหนือแบ่งออกเป็น 26 ดิสทริคท์

หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทและระดับต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีคณะกรรมการหรือสภา (council) ประกอบด้วยสมาชิกเรียกว่า เคาซิลเลอร์ (Councillors) ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตปกครองของตนเอง สำหรับทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการบริหารกิจการภายในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นแต่ละระดับต่างก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่แยกจากกันค่อนข้างจะเป็นสัดส่วน โดยมีกฎหมายแม่บทเป็นตัวกำหนดหลักการในการบริหารกิจกรรมของท้องถิ่น เช่น The Local Government Act 1985 และฉบับปี 1990[21]

การปกครองท้องถิ่นอังกฤษในทุกรูปแบบและทุกระดับจะมีองค์กรที่สำคัญที่คล้ายคลึงกัน คือ สภาท้องถิ่น (Council) ทำหน้าที่เป็นองค์บริหารที่สำคัญ สมาชิกสภาท้องถิ่น (Councillors) ซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่นนั้น โดยในระดับ County การเลือกตั้งจะใช้ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน และมีการเลือกตั้งทุก ๆ 4 ปี ระดับ Metropolitan district ใช้ระบบการเลือกตั้งเขตละ 3 คน แต่ให้มีการหมุนเวียนโดยจะต้องให้มีการเลือกตั้งสมาชิกจำนวน 1/3 ใหม่ทุก ๆ ปี ระดับ district ให้เลือกใช้ระบบใดระบบหนึ่ง คือ อาจจะเป็นการเลือกตั้งใหม่ทุก 4 ปี ก็ได้ หรือจะเป็นการหมุนเวียน 1/3 เหมือนระบบของ Metropolitan district ก็ได้ ส่วนระดับ Parish ให้มีการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมดทุก 4 ปี ผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นได้จะต้องมีสัญชาติอังกฤษ อายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้น หรือประกอบอาชีพอยู่ในท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี สมาชิกสภาท้องถิ่นจะเลือกประธานสภา (Chairman) และรองประธานสภา (Vice-Chairman) เป็นผู้ช่วย มาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของตน ในบางแห่ง chairman และ Vice-chairman มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในระดับดิสทริคท์ สถานภาพของเขตการปกครองนั้นอาจจะแตกต่างกันตามที่ได้รับพระราชทานตามกฎหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 สถานภาพใหญ่ ๆ คือ Borough และ City ซึ่งผู้เป็นประธานสภา (Chairman) มักจะมีตำแหน่ง

---

[20] โกคิน พลกุล. **รายงานผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้น โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เล่มที่** 1, 15 เมษายน 2537, หน้า 206.

[21] เพิ่งอ้างเรื่องเดียวกัน ,หน้า 207.

เรียกว่า นายกเทศมนตรี (Mayor) และรองประธานสภา (Vice-Chairman) มักเรียกว่า Deputy mayor ตามลำดับ ส่วนในเขตการปกครองในนครลอนดอน และนครใหญ่อื่น ๆ มักจะเรียกว่า Lord Mayor สำหรับในนครใหญ่ของสก๊อตแลนด์เรียกตำแหน่งนี้ว่า Lord Provost ส่วนในเขตการปกครองท้องถิ่นที่เล็กกว่านี้มักจะเรียกตำแหน่งประธานสภาบริหารว่า คอนวินเนอร์ (Convener)

การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ อำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถกระทำได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม มีเฉพาะบางกรณีเท่านั้นที่อำนาจของรัฐในส่วนกลางจะเข้ามาเกี่ยวข้องและเป็นการเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างจำกัด เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขบางอย่างที่เห็นว่าจำเป็น เป็นต้นว่ากฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1972 (The Local Government Act 1972) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องแต่งตั้งพนักงาน 10 ประเภท ได้แก่[22]

1. พนักงานตำรวจ (Police Officers)
2. พนักงานดับเพลิง (Members of Fire Brigades)
3. ศึกษาธิการ (Chief Education Offeicers)
4. ผู้อำนวยการสังคมบริการ (Directors of Social Services)
5. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์สาธารณะ (Public analysis)
6. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์การเกษตร (Agricultural analysis)
7. เจ้าหน้าที่ชั่ง ตวง วัด (Weights and Measures Inspectors)
8. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบการคลัง (Accountants to Inspect the books of Pools Promoters)
9. เจ้าหน้าที่ช่างเทคนิค (Accountants and Experienced Mechanicians)
10. พนักงานสำรวจ (District Surveyors)

ในกรณีการแต่งตั้งและถอดถอนพนักงานท้องถิ่นบางตำแหน่งต้องปรึกษาหรือได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง เช่น การแต่งตั้งหรือถอดถอนหัวหน้าตำรวจท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจาก Secretary of Home Office หรือการแต่งตั้งผู้อำนวยการบริการสังคม (Director of Social Services) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องปรึกษากับ The Secretary of

---

[22] จรูญ ศรีสุข. **แนวทางการสร้างความมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 24.

State for Social Services ก่อนเป็นต้น การที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการทำงานแห่งชาติ (National Condition Service) อาจจะเป็นการจำกัดอิสระในการบริงานบุคคลลงไปบ้าง แต่ก็เกิดจากการเจรจาของผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและผู้แทนพนักงานท้องถิ่นเป็นความเห็นร่วมกัน เพื่อผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย

การควบคุมการบริหารเงินการคลัง

การควบคุมการบริหารการคลัง เป็นการตรวจสอบเพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นดำเนินการด้านการคลังเกินขอบเขตอำนาจ และเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานการคลัง คือ ให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างคุ้มค่าหรือมีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่มีการทุจริต โดยการตรวจสอบนั้นเป็นความรับผิดชอบขององค์กรกำกับดูแลการรับจ่ายเงินและรัฐบาล[23]

ในการบริหารการเงินการคลังรัฐบาลกลางมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการเงินการคลัง นอกจากจะควบคุมผ่านกระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณแล้ว กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องกันแต่ละเรื่องนั้นจะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการกำกับดูแลท้องถิ่น

รัฐบาลกลางมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการคลังท้องถิ่นหลายวิธีด้วยกัน ในการตรวจสอบของสำนักงานสอบบัญชีของรัฐบาลกลางมีผลทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความระมัดระวังในการใช้จ่ายเงิน ไม่เพียงแต่มิให้เกิดการรั่วไหลและทุจริต แต่ยังรวมไปถึงการเข้าไปให้คำแนะนำในการใช้จ่ายเงิน รัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทางด้านการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ รัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซง เช่นการจัดเก็บภาษีโรงเรือน หรืออัตราที่จะจัดเก็บ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ท้องถิ่นจะกระทำได้ภายในกรอบที่รัฐบาลกลางกำหนดให้ แต่ท้องถิ่นสามารถกระทำได้อย่างเต็มที่แต่จะต่ำกว่าหรือเกินกว่าอัตราขั้นต่ำและขั้นสูงไม่ได้

การกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษมีอิสระในการจัดการบริหารและการดำเนินการค่อนข้างสูง แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหลายรูปแบบหลายระดับและมีความหลากหลายในหน้าที่ แต่ในการดำเนินกิจกรรมในความรับผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหลักการที่คล้ายคลึงกัน สภาบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะประชุมเพื่อพิจารณาในการ

---

[23] พรชัย รัศมีแพทย์. **หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541, หน้า 284.

กำหนดนโยบายและติดตามการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและพนักงานประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

การกำกับดูแลท้องถิ่นของอังกฤษเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรส่วนกลางหลายองค์กรเป็นผู้กำกับดูแล[24] และมีบทบาทสูงมากเพราะบางเรื่องแม้จะมีองค์กรอิสระในท้องถิ่นนั้นกำกับดูแล แต่องค์กรส่วนกลางก็เข้าไปกำกับดูแลด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถให้บริการราษฎรได้อย่างมีคุณภาพ และประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้ รัฐเป็นผู้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นและจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ โดยทั่วไปองค์การปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ชั้นแรกซึ่งได้แก่ county จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาความเจริญของพื้นที่ การขนส่ง ถนนขนาดใหญ่ การดับเพลิงและตำรวจ องค์การปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กลงมาในชั้นที่สองซึ่งได้แก่ district จะรับผิดชอบในเรื่องที่เป็นของท้องถิ่นจริง ๆ ซึ่งได้แก่ การพัฒนาท้องถิ่น สวนสาธารณะ ที่พักอาศัย ถนนขนาดเล็ก นอกจากนี้อำนาจหน้าที่บางอย่างจะเป็นการร่วมกันระหว่างท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับ เช่น ในการควบคุมการปกครอง County ก็ทำหน้าที่ควบคุมงานก่อสร้างถนนขนาดใหญ่ ในขณะที่ district ก็อาจจะมีพิพิธภัณฑ์ แต่พิพิธภัณฑ์เป็นงานภายใต้อำนาจหน้าที่เฉพาะ district นั้นเท่านั้น อย่างไรก็ตามกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจของ County County อาจมอบให้ district ทำแทนก็ได้ เช่น เรื่องการศึกษา และบริการสังคมนั้น District บางแห่งอาจจัดทำได้ดีกว่า County เพราะประหยัดกว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษนั้น เป็นสถาบันทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองและการปกครองอันมีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ดังนั้นในการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบางประการ โดยลักษณะการควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้[25]

ก) การควบคุมโดยรัฐสภา

หมายถึง การที่รัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับการปกครองส่วนกลาง

ข) การควบคุมโดยตุลาการ

หมายถึง การที่อำนาจตุลาการสามารถจะเป็นองค์กรตัดสินชี้ขาด ในกรณีเกิดข้อพิพาทในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

---

[24] พรชัย รัศมีแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 283.

[25] โกคิน พลกุล. **รายงานผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้น โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เล่มที่** 1. 15 เมษายน 2537, หน้า 216.

เรื่องกฎระเบียบต่าง ๆ ทั้งเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่น ๆ ซึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เหล่านี้มีฐานะเสมือนนิติบุคคล

ค) การควบคุมโดยรัฐบาล

เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อป้องกันการละเมิดประโยชน์ และสิทธิเสรีภาพของส่วนรวม และเพื่อเป็นความเป็นเอกภาพของรัฐ มีลักษณะเป็นการควบคุมเฉพาะเรื่อง ในบางท้องถิ่นรัฐบาลกลางอาจจะให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินกิจการบางอย่างอย่างเต็มที่ เช่น การจัดการเรื่องการเคหะสงเคราะห์

ในการควบคุมนี้ รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับกิจการนั้น ๆ เป็นผู้ควบคุมดูแล เช่น ในเรื่องการเคหะ ก่อสร้าง และสาธารณูปโภค กระทรวงสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้คอยควบคุม ส่วนงานด้านอนามัย และสาธารณสุข สถานพยาบาล กระทรวงสาธารณสุขจะเป็นผู้ควบคุมดูแลเป็นต้น

ง) การควบคุมการคลัง

รัฐบาลกลางมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการคลังท้องถิ่นหลายวิธีการ ในการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจสอบบัญชีของรัฐบาลกลางมีผลทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องระมัดระวังการใช้จ่ายเงิน ไม่เพียงแต่มิให้เกิดการทุจริตและรั่วไหล แต่ต้องใช้จ่ายงบประมาณให้ตรงตามวัตถุประสงค์ การควบคุมที่เข้มงวดมากได้แก่กระบวนการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายจะต้องมีรายละเอียดชัดเจน และรัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐบาลมีความโน้มเอียงที่จะไม่สนับสนุนการให้เงินอุดหนุนเป็นก้อนใหญ่โดยไม่มีรายละเอียดของโครงการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการทางด้านการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในรูปต่าง ๆ รัฐบาลกลางคงมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซง เช่น การจัดเก็บภาษีโรงเรือนการประเมินมูลค่าของทรัพย์สินหรืออัตราที่จะจัดเก็บได้ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ท้องถิ่นจะกระทำได้ภายในกรอบที่รัฐบาลกลางกำหนดให้ จะต่ำกว่าหรือเกินกว่าอัตราขั้นต่ำและขั้นสูงไม่ได้ แต่การเปลี่ยนแปลงอัตราและวิธีการภายในกรอบที่รัฐบาลกลางวางไว้ ท้องถิ่นสามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน แม้ท้องถิ่นจะมีอำนาจกระทำนิติกรรมได้ แต่การกู้ยืมมักจะมีเงื่อนไขมาด้วย เช่น การกู้เงินจากรัฐบาลกลางหรือการกู้ยืมที่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐบาลกลาง เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะมีข้อกำหนดในเรื่องมาตรฐาน รูปแบบและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

การควบคุมทางด้านการคลัง นอกจากจะควบคุมผ่านกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณแล้ว กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกันแต่ละเรื่องนั้นจะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการกำกับดูแล

2. **ประเทศฝรั่งเศส**

การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว มีหลักการจัดการปกครองภายในรัฐ โดยจะแบ่งหน่วยการปกครองย่อยเป็นระดับต่าง ๆ หน่วยการย่อยของฝรั่งเศสจะมี 2 ฐานะ ฐานะที่หนึ่งเป็นส่วนหนึ่งแห่งรัฐ และอีกฐานะหนึ่งเป็นหน่วยการปกครองตนเอง พื้นที่ตั้งของจังหวัด (Department) ของฝรั่งเศสนั้นเป็นพื้นที่ทั้งของการปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการที่หน่วยปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสมี 2 ฐานะซ้ำซ้อนอยู่นั้น หมายความว่า ในฐานะที่ 1 เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ เป็นฐานะที่ส่วนกลางให้อำนาจในลักษณะของการกระจายศูนย์รวมอำนาจจากส่วนกลางให้ภูมิภาคและจะต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางตามลำดับลดหลั่นลงมา ดังนั้นส่วนกลางจึงมีอำนาจในการแต่งตั้งตัวแทนเข้ามาจัดทำหรือรับผิดชอบในงานส่วนของรัฐในหน่วยปกครองนั้น[26]

สำหรับในฐานะที่ 2 ของหน่วยปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง กล่าวคือ หน่วยปกครองท้องถิ่นย่อมสามารถที่จะจัดให้มีตัวแทนของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและมีอำนาจในการกำหนดนโยบายท้องถิ่นภายในขอบเขตของกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะ 2 ฐานะ ได้แก่ หน่วยการปกครองระดับ Departement และ Commune ส่วนการปกครองระดับ Arrondissement และ Canton มีฐานะเพียงประการเดียวคือการแบ่งของการปกครองต่อจากระดับ Departement ลงมาและมีภาระหน้าที่ที่สำคัญ คือเป็นหน่วยการปกครองของรัฐ ซึ่งจะต้องขึ้นกับ Departement ในฐานะของการบริหารแห่งรัฐเท่านั้น

การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส

การปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส แบ่งเป็น 3 ระดับซ้อนกันจากเล็กไปหาใหญ่ คือ [27]

---

[26] อุษา ใบหยก และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, **การปกครองท้องถิ่นส่วนภูมิภาค** ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัดชวนพิมพ์, 2531, หน้า 87.

[27] โกคิน พลกุล. รายงานผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้น โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง **แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เล่มที่** 1. 2537, หน้า 178.

1. Commune
2. Departement
3. Region

1. Commune[28]

เป็นเวลาเกือบหนึ่งศตวรรษแล้วที่ commune ของฝรั่งเศสประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาเทศบาล (Conseil Municipal) และฝ่ายบริหารคือ นายกเทศมนตรี (Maire) และผู้ช่วย

(1) สภาเทศบาล (Conseil Municipal) ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในเขตเทศบาลนั้น สมาชิกสภาเทศบาลจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนั้น ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติเพื่อบริหารงานทั่วไปของเทศบาลซึ่งมีความหมายว่า เมื่อใดก็ตามที่มีกิจการเกี่ยวกับเทศบาล จะเป็นหน้าที่ของสภาเทศบาลที่จะรับผิดชอบกิจการดังกล่าว

(2) นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี มาจากการได้รับเลือกตั้งจากสภาเทศบาลในระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน กล่าวคือ หลังจากที่สภาเทศบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาลภายใน 8 วัน สภาเทศบาลต้องจัดให้มีการประชุมครั้งแรกเพื่อดำเนินการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี (Maire) และเทศมนตรี (Les adjoints) ตามจำนวนที่สภาเทศบาลจะกำหนดโดยพิจารณาจากขนาดของ เทศบาล

อำนาจหน้าที่ นายกเทศมนตรี มีสองสถานะคือ

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐ อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น หน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร์ หน้าที่ในการประกาศกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐ

---

[28] นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามคำว่า Commune ไว้ต่างกันเช่น
ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า เทศบาล
(โปรดดูรวมบทความกฎหมายปกครอง,นิติธรรม , 2539 หน้า153)
อาจารย์พรชัย รัศมีแพทย์ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า เทศบาลตำบล
(โปรดดูหลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2541 ,หน้า 296)
ดร.โกคิน พลกุล ได้ให้คำนิยามไว้ว่า เทศบาล
(โปรดดูรายงานผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้น โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เล่มที่ 1, 2537, หน้า 178)
สำหรับผู้เขียน ขอใช้คำว่า เทศบาล ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งระดับรัฐหรือการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ เป็นต้น

2. ฝ่ายบริหารของเทศบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีมีหน้าที่เตรียมและดำเนินการประชุมสภาเทศบาล ปฏิบัติตามมติของสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของบุคลากรของเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะ ให้การอนุมัติอนุญาตต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตก่อสร้าง เป็นต้น

2. Departement [29]

การจัดตั้ง Departement เริ่มในปี ค.ศ. 1838 ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาจังหวัด Conseil General และฝ่ายบริหาร President du Conseil General

1. สภาจังหวัด (Conseil General) ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชากรในเขต Departement โดยในเขต Departement จะแบ่งเป็น Canton เทียบได้กับเขตอำเภอ แต่ละ Canton มีสิทธิเลือกสมาชิกสภา Conseil General ได้ 1 คน ดังนั้นจำนวนของสมาชิกสภาจึงขึ้นอยู่กับจำนวนของ Canton ในเขต Departement นั้น ๆ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่ทุก 3 ปี จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกภาพทั้งหมดของสภา เพื่อเข้ามาแทนที่สมาชิกจำนวนเดียวกันนั้นที่ต้องออกจากสมาชิกภาพเมื่อดำรงตำแหน่งมาครบ 3 ปี

อำนาจหน้าที่ของสภา (Conseil General) ตามมาตรา 23 ของรัฐบัญญัติฉบับที่ 82-213 ลงวันที่ 2มีนาคม 1982 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาไว้เหมือนกับอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเทศบาลว่า สภาจังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติเพื่อบริหารงานทั่วไปของจังหวัด ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม 1983 และ 22 กรกฎาคม 1983 บัญญัติภารกิจของ Departement ว่าจะต้องจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบทางด้านสังคม

---

[29] นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามคำว่า Departement ไว้ต่างกันเช่น

ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(โปรดดูรวมบทความกฎหมายปกครอง,นิติธรรม , 2539 หน้า154)

อาจารย์พรชัย รัศมีแพทย์ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า เทศบาลจังหวัด

(โปรดดูหลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2541 ,หน้า 296)

ดร.โภคิน พลกุล ได้ให้คำนิยามไว้ว่า จังหวัด

(โปรดดูรายงานผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้น โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เล่มที่ 1, 2537, หน้า 183)

สำหรับผู้เขียน ขอใช้คำว่า จังหวัด ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

และสุขภาพ การขนส่งนักเรียน การก่อสร้างและดูแลสถานศึกษา ท่าเทียบเรือ ห้องสมุด การดูแลทางสาธารณะ เป็นต้น[30]

2. ประธานสภาจังหวัดและคณะทำงาน (President du Conseil General) เป็นผู้มีอำนาจบริหารสูงสุดของเทศบาลจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาจังหวัดจากบรรดาสมาชิกสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของ Departement แทนที่ผู้ว่าราชการ (Prefet) ที่มีมาแต่เดิม ประธานสภามีผู้ช่วยอีก 4-10 คนทำหน้าที่เป็นคณะทำงาน ซึ่งได้รับเลือกจากสมาชิกสภาจากบรรดาสมาชิกสภาในคราวเดียวกับการเลือกตั้งประธานสภา

ประธานสภาจังหวัดจะกระทำการตามมติของสภาจังหวัด ซึ่งรวมถึงการบริหารงบประมาณของเทศบาลจังหวัดตามมติของสภาเทศบาลจังหวัดด้วย อีกทั้งยังเป็นผู้แทนของจังหวัดในการฟ้องคดี เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตจังหวัดของตน เป็นผู้มีอำนาจตำรวจโดยรับผิดชอบในการดูแลทรัพย์สินของราษฎร ดูแลการจราจรและถนนในเขตเทศบาลจังหวัด โดยดำเนินการประสานกับนายกเทศมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ไม่มีการใช้อำนาจก้าวก่ายกัน[31]

3. Region [32]

การแบ่งพื้นที่การปกครองประเทศเป็น Region นี้นับว่าเป็นของใหม่เพราะเพิ่งเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1972 นี้เอง ภาค (Region) ประกอบด้วยหน่วยงาน 3 หน่วยงานคือ สภาภาค (Conseil Regional) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานสภาภาค (President du Conseil) ทำหน้าที่

---

[30] โภคิน พลกุล. รายงานผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้น โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง **แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เล่มที่ 1**. 15 เมษายน 2537, หน้า 183.

[31] พรชัย รัศมีแพทย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 300.

[32] นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามคำว่า Region ไว้ต่างกันเช่น

ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า ภาคหรือมลฑล

(โปรดดูรวมบทความกฎหมายปกครอง,นิติธรรม , 2539 หน้า156)

อาจารย์พรชัย รัศมีแพทย์ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า เทศบาลภาค

(โปรดดูหลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2541 ,หน้า 300)

ดร.โภคิน พลกุล ได้ให้คำนิยามไว้ว่า ภาค

(โปรดดูรายงานผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้น โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เล่มที่ 1, 2537, หน้า 186)

สำหรับผู้เขียน ขอใช้คำว่า ภาค ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

เป็นฝ่ายบริหาร และคณะที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมประจำภาค (Comite Economique et social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของภาค[33]

(1) สภาภาค (Conseil Regional) สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชากรในภาค (Region) นั้น ๆ สำหรับจำนวนสมาชิกสภาภาคจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในภาคว่าจะมีจำนวนเท่าไหร่ ปัจจุบันใน 26 ภาคของประเทศฝรั่งเศสมีสมาชิกสภาภาคตั้งแต่ 31 ถึง 197 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี

อำนาจหน้าที่ของสภา มีอำนาจเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลและของสภาจังหวัด กล่าวคือ สภาภาคมีอำนาจตราข้อบัญญัติเพื่อบริหารงานทั่วไปของภาค ซึ่งในมาตรา 59 ของรัฐบัญญัติที่ 82-213 ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ก็ได้บัญญัติแนวทางในการดำเนินงานของภาคไว้ว่า ภาคมีหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การสาธารณสุข วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์

สภาลภาคแต่ละแห่งจะมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมเป็นผู้ช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำ เป็นผู้แทนขององค์กรต่าง ๆ ในเขตภาค เช่น องค์กรธุรกิจ องค์กรวิชาชีพ องค์กรแรงงาน สมาคมต่าง ๆ เป็นต้น ให้คำปรึกษาแนะนำในการจัดทำแผนและดำเนินการตามแผนแห่งชาติระยะ 5 ปี จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และจัดทำงบประมาณของภาค นอกจากนั้น ยังมีอิสระในการเข้าไปแทรกแซงในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในเขตภาค โดยอาจเป็นความริเริ่มของประธานสภาภาคด้วย

(2) ประธานสภาภาค เป็นผู้มีอำนาจบริหารสูงสุดของภาค และมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปลักษณะเดียวกับประธานสภาจังหวัด เช่น นัดเตรียมและดำเนินการประชุมสภาภาค เป็นประธานในการประชุม ประกาศมติของสภาภาคที่มีผลเป็นข้อบัญญัติภาคให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ แต่งตั้งข้าราชการของสภาภาค ลงนามในสัญญาในฐานะตัวแทนภาค กำหนดแนวทางในการดำเนินการของบริการสาธารณะในเขตภาค เป็นต้น

คณะที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจสังคมประจำภาค

ประกอบด้วยตัวแทนจาก 4 องค์กรใหญ่ ๆ คือ ตัวแทนจากภาคเอกชน ตัวแทนจากสหภาพแรงงาน ตัวแทนจากองค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาค (Region) และบุคคลที่มีคุณวุฒิภายในภาค ทำหน้าที่ให้คำแนะนำต่อสภาภาค และต่อประธานสภาภาคในกิจการที่กฎหมายกำหนด เช่นให้คำแนะนำในการจัดทำงบประมาณประจำปีของภาค (Region) หรือให้คำแนะนำต่อแผนพัฒนาภาค เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของสภาภาค มีดังต่อไปนี้

---

[33] โภคิน พลกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 186.

1. การวางแผน โดยทำแผนระดับภาค ซึ่งใช้เป็นส่วนหนึ่งของแผนเศรษฐกิจ 5 ปี ของชาติ สำหรับกรอบของการจัดทำแผนระหว่างภาคกับส่วนกลาง เป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาการวางแผน ซึ่งสภาภาคลงนามกับส่วนกลาง

2. การพัฒนาภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งทางรถยนต์ และการขนส่งทางรถไฟ

3. การพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ การวางข้อกำหนดในส่วนที่มีผลต่อการช่วยเหลือการประกอบธุรกิจทั้งโดยตรง เช่น อัตราดอกเบี้ย การกู้เงิน เป็นต้นและโดยทางอ้อม

4. การศึกษาและการฝึกอาชีพ เช่น การจัดโครงการฝึกอาชีพและการฝึกหัดงาน การก่อสร้าง จัดวัสดุอุปกรณ์และดำเนินการสถานศึกษามัธยมและเตรียมอุดมศึกษา

5. การติดต่อกับนานาชาติ เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งภาคมีเพิ่มขึ้นมา ตามกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ฉบับวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1993

นอกจากนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นฉบับมีนาคม ค.ศ. 1982 ยังมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ หลายประการ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนอำนาจหน้าที่ไปให้ท้องถิ่นดำเนินการนั้น ได้มีการกำหนดให้ส่วนกลางโอนทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการบริหารไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ การโอนงบประมาณ อย่างไรก็ดี การกระจายอำนาจบริหารซึ่งได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1982 ยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสที่สำคัญคือ ทำให้ท้องถิ่นมีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของราษฎร

ตามกฎหมายฉบับหลังปี ค.ศ. 1982 อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละประเภทและของรัฐถูกบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้[34]

1. ด้านการฝึกฝนวิชาชีพ

เป็นหน้าที่ระหว่างรัฐกับภาค โดยภาคจะเป็นผู้มีอำนาจทั่วไป สามารถจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ หรือจัดโปรแกรมการฝึกอบรมภาคประจำปี และจัดตั้งกองทุนเพื่อการนี้ได้โดยมติของสภาภาค ส่วนรัฐมีหน้าที่ในเรื่องของการเงิน การศึกษาและประสบการณ์ กิจการฝึกฝนอาชีพที่เกี่ยวข้องกัน 2 ภาคขึ้นไป หรือการฝึกฝนของบุคคลพิเศษ เช่น พวกพิการ พวกที่ไม่มีสัญญาฝรั่งเศสหรือพวกอพยพเข้า รวมตลอดถึงเป็นผู้ประสานงานโดยภาพรวม

2. เรื่องที่อยู่อาศัย

---

[34] สมคิด เลิศไพฑูรย์. **รวมกฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539, หน้า 160

อำนาจหน้าที่นี้เป็นอำนาจที่ซับซ้อนที่สุด เพราะหน่วยงานทั้ง 4 หน่วยต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ รัฐทำหน้าที่ให้เงินอุดหนุน การก่อสร้างซึ่งมีจำนวนเงินสูงมากในแต่ละปี นโยบายการสร้างที่อยู่อาศัยมักจะเป็นเรื่องของท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นจังหวัดหรือภาคก็ตาม องค์การปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ อาจจะสมทบเงินเพิ่มเติมเข้าไปนอกเหนือจากที่รัฐให้ความช่วยเหลือแล้วก็ได้

3. การวางแผน การพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดการพื้นที่

เทศบาลแต่ละเทศบาลอาจกำหนดจัดทำข้อตกลงระหว่างกันเพื่อพัฒนาและจัดการพื้นที่ตามข้อตกลงในลักษณะยืดหยุ่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนให้ความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง การกำหนดแนวโน้มการพัฒนาในระยะกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการก่อสร้างและการบริการสาธารณะ

จังหวัดมีอำนาจหน้าที่เฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการก่อสร้างในชนบท คือการกำหนดโครงสร้างให้ความช่วยเหลือ การให้เงินสนับสนุน

ภาครับหน้าที่มาจากสำนักนายกรัฐมนตรี ในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว และมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการประสานงานกับจังหวัดทั้งหลาย มีหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการวางแผน

4. การพัฒนาเมือง

อำนาจหน้าที่ของรัฐและเทศบาลมีลักษณะคาบเกี่ยวกัน หลักเกณฑ์ในการพัฒนาเมืองมีลักษณะไม่บังคับและมีข้อจำกัด ในการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองในเรื่องของใบอนุญาตก่อสร้างและเอกสารเกี่ยวกับการใช้พื้นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

5. ท่าเรือและทางน้ำ

การก่อสร้าง การปรับปรุง และการใช้ทางน้ำและท่าเรือในแม่น้ำเป็นของภาค ในขณะเดียวกันท่าเรือทางทะเลเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนเทศบาลมีอำนาจในเรื่องของท่าเรือท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นอยู่ภายใต้การแทรกแซงของรัฐในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ระดับประเทศ

6. การศึกษา

โดยหลักแนวคิดถือว่า รัฐเป็นผู้รับผิดชอบในทางวิชาการและการจัดการในเรื่องบุคลากร โรงเรียนในระดับอนุบาลและประถมเป็นเรื่องของเทศบาล โรงเรียนระดับมัธยมเป็นเรื่องของจังหวัด โรงเรียนระดับมัธยม 4-5 และการศึกษาพิเศษต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของภาค

7. การขนส่งนักเรียน

จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในการจัดตั้งและการดำเนินงาน

8. กิจกรรมทางสังคมและสุขภาพอนามัย

โดยหลัก จังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบ ยกเว้นที่ตกอยู่ในภาระหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นเอกภาพระดับชาติ และเทศบาลาอาจมีอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับสำนักงานอนามัยและหน่วยป้องกันโรค

9. สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม

เป็นอำนาจของภาคโดยหลัก แต่มีบางอย่างเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เช่น เรื่องห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ โรงเรียนศิลปะ

จากแนวความคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมา จึงเป็นข้อพิจารณาได้ถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการที่จะให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบที่ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองหรือทางราชการเข้าดำเนินการ

การบริหารงานบุคคล

ก่อนปี ค.ศ. 1982 การบริหารงานบุคคลของแต่ละองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีการบริหารงานบุคคลที่มีอำนาจอิสระ แต่มิได้มีอิสระมากเช่นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ การเปลี่ยนแปลงระบบข้าราชการท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีขึ้นหลังปี ค.ศ. 1982 ได้มีการยกเลิกระบบที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเองมาสู่ระบบที่มีการบริหารงานบุคคลที่เป็นเอกภาพ นับแต่ปี ค.ศ. 1984 ฝรั่งเศสมีข้าราชการท้องถิ่นทั้งสิ้น 1,134,405 คน ได้มารวมอยู่ภายใต้ระบบบริหารงานบุคคลเดียวกันที่เรียกว่าข้าราชการท้องถิ่นภายใต้สถานะที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งหมายความว่าสถานะของข้าราชการของรัฐและข้าราชการท้องถิ่นคล้ายคลึงกันมาก

การควบคุมการคลัง

การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยองค์กร 3 ประเภท ได้แก่ Commune Departement และ Region ซึ่งต่างก็มีลักษณะร่วมกันที่ประกอบขึ้นเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น นั่นก็คือ การมีพื้นที่ที่แน่นอน การมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ ที่สำคัญคือการมีการคลังที่เป็นอิสระของตนเอง เพราะการมีการคลังที่เป็นอิสระจากรัฐเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความมีอิสระอย่างแท้จริง เพื่อดำเนินงานของตนให้บรรลุวัตถุประสงค์สมกับความมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ

ในการควบคุมการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นจะถูกควบคุมโดยท้องถิ่นเอง แต่การควบคุมชนิดนี้มักจะไม่เพียงพอ เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นไม่มีบุคลากรและประสบ

การณ์ในการควบคุมที่เพียงพอ อีกทั้งการละเมิดกฎเกณฑ์ของรัฐที่มีอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลจากส่วนกลาง[35]

โดยทั่วไปแล้วองค์การปกครองท้องถิ่น จะให้สภาขององค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง เป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมนี้โดยใช้วิธีการรับรองบัญชี (arreter les comptes) จะมอบหมายให้สำนักงานของสภาฯ หรือองค์กรอื่นทำหน้าที่รับรองแทนไม่ได้ คือ หลังจากที่สมุหบัญชีมอบบัญชีบริหาร (Compte de gestion) ของปีงบประมาณที่ผ่านมาให้แก่สภาขององค์การปกครองท้องถิ่นแล้ว ฝ่ายบริหารจะต้องมอบบัญชีปกครอง (Compte administratif) ที่ตนเองถืออยู่ให้แก่สภาขององค์การปกครองท้องถิ่นตรวจสอบเช่นกัน สภาขององค์การปกครองท้องถิ่นจะตรวจสอบบัญชีปกครองของฝ่ายบริหารว่าสอดคล้องกันกับบัญชีบริหารของ สมุหบัญชีหรือไม่ ถ้าสอดคล้องกัน สภาองค์การปกครองท้องถิ่นก็จะรับรองบัญชีของฝ่ายบริหาร

การควบคุมกำกับดูแลการคลังท้องถิ่นของรัฐนั้นจะมีการบัญญัติให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องอนุมัติงบประมาณก่อนวันที่ 31 มีนาคมของปีงบประมาณนั้น ๆ ในกรณีที่องค์การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถอนุมัติงบประมาณได้ก่อนวันที่ 31 มีนาคม สิทธิในการอนุมัติงบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่นจะหมดไป ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือภาคซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐจะมีอำนาจเข้ามาแทรกแซงโดยกฎหมาย ระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือภาคมีอำนาจฟ้องต่อศาลบัญชีระดับภาค เมื่อศาลบัญชีระดับภาครับเรื่องแล้วจะมีข้อเสนอแนะไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือภาค เมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากศาลบัญชีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือภาคจะจัดทำงบประมาณและอนุมัติงบประมาณได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือภาคไม่จำเป็นที่จะต้องจัดทำงบประมาณตามข้อเสนอแนะที่ได้รับมาโดยต้องให้เหตุผลประกอบด้วย

งบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความสมดุลอย่างแท้จริง หมายถึงว่ารายรับและรายจ่ายเพื่อการดำเนินการจะต้องเท่ากัน รายรับรายจ่ายเพื่อการลงทุนจะต้องสมดุลกัน การประเมินรายรับและรายจ่ายต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมและเงินกู้จะต้องใช้คืนโดยรายได้ที่แท้จริงขององค์การปกครองท้องถิ่นเอง ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือภาคเห็นว่าองค์การปกครองท้องถิ่นมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ หรือพบเห็นความไม่สมดุลเกิดขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขความไม่สมดุลนั้นในขั้นตอนสุดท้าย

การกำกับดูแลของรัฐประการสุดท้ายคือการบังคับองค์การปกครองท้องถิ่นต้องบรรจุรายจ่ายที่จำเป็นทั้งหมดลงในงบประมาณ ในกรณีที่องค์การปกครองท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้ ผู้มีส่วนได้เสีย สมุห์บัญชี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือภาค บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีสิทธิฟ้องต่อศาลบัญชีระดับภาย ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณของตนเสีย

---

[35] สมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า212.

ใหม่ ตามที่ศาลบัญชีระดับภาคมีคำสั่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยบรรจุรายจ่ายที่จำเป็นลงในงบประมาณและนำงบประมาณออกใช้ได้

องค์การปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสนั้นมีรายได้หลายประเภทด้วยกัน แต่สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ

1. รายได้จากภาษีและอากร

รายได้หลักจากภาษี 4 ประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศส คือ ภาษีโรงเรือน , ภาษีบำรุงท้องที่ , ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย และภาษีเพื่อการประกอบอาชีพ ซึ่งทั้ง 4 ประเภทนี้นับว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อองค์การปกครองท้องถิ่น เพราะถือเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นหามาได้เอง นอกจากภาษีหลักทั้ง 4 ประเภทแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นยังมีอำนาจในการเพิ่มรายได้ประเภทภาษีของตัวเองอีกหลายด้วยกัน เช่น การเก็บภาษีรถยนต์ อากรมหรสพ ภาษีสุราและเครื่องดื่ม เป็นต้น

ทั้งนี้เนื่องจากภาษีอากรทุกชนิดที่องค์การปกครองท้องถิ่นเก็บได้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ ฐานภาษีของภาษีและอากรเหล่านี้ก็ถูกกำหนดโดยรัฐเช่นกัน แม้ว่ารัฐจะเปิดโอกาสให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอัตราของภาษีและอากรเอง แต่ก็ได้กำหนดเพดานขั้นสูงไว้โดยห้ามมิให้องค์การปกครองท้องถิ่นเพิ่มอัตราภาษี

2. รายได้อื่น ๆ นอกจากภาษีและอากร

รายได้อื่น ๆ ที่สำคัญประกอบด้วยรายได้จากทรัพย์สินจากสาธารณูปโภคและจากการประกอบพาณิชย์ เป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีอยู่ไปหารายได้ เช่นการขาย เช่าหรือวิธีการอื่นใดรวมทั้งการดำเนินการในลักษณะให้บริการ เช่น การเก็บเงินค่าผ่านทาง การให้เช่าตึกหรือที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าน้ำประปา ฯลฯ ซึ่งรายได้ประเภทนี้นับเป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่ นับเป็นรายได้ที่เป็นอิสระมากที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลนับเป็นรายได้นอกเหนือจากภาษีและอากรอีกประเภทหนึ่ง ที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจน้อยมาก เพราะการกำหนดชนิด อัตราการจัดสรรการกระจายไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต่างขึ้นอยู่กับรัฐทั้งหมดได้แก่[36]

เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน (Dotation globate de fonctionnement) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างพนักงาน

---

[36] สมคิด เลิศไพฑูรย์ , เรื่องเดียวกัน, หน้า 218.

0137460

การดูแลรักษาอาคาร ถนนหนทาง ฯลฯ เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐกำหนดโดยกำหนดเป็นเปอร์เซ็นต์ของภาษีมูลค่าเพิ่ม

เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน (Dotation globate d'equipement) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายให้เพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุน เช่น การก่อสร้างอาคารที่ต้องซื้อที่ดิน หรือเพื่อการสร้างถนน เป็นต้น

เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ (Dotation generate de decentralisation) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายให้ทุก ๆ ปีเช่นกัน เพื่อทดแทนกับอำนาจหน้าที่ใหม่ที่รัฐได้โอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระเพิ่มขึ้น ซึ่งจะถูกกำหนดรวมอยู่ในงบประมาณของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะนำไปใช้จ่ายด้านใด ๆ ก็ได้

การกำกับดูแลท้องถิ่น

การกำกับดูแลท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสถือหลักความเสมอภาคระหว่างผลประโยชน์ของราษฎรกับผลประโยชน์ของเป็นหลักในการกำหนดระดับความเข้มงวดในการกำกับดูแล[37]

เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แทนของส่วนกลางในการกำกับดูแลท้องถิ่นและมีบทบาทมาก โดยกฎหมายให้อำนาจกำกับดูแลทั้งก่อนลงมือกระทำการ ระหว่างลงมือกระทำการ และผลที่ที่เกิดจากการกระทำ ต่อมาตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา ศาลปกครองเข้ามามีบทบาทสำคัญด้วยการกำกับดูแลผลที่เกิดจากการกระทำของท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราษฎรจะเป็นผู้เสนอคดีให้ศาลปกครองวินิจฉัยเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ดี ยังคงมีการกำกับดูแลเบื้องต้นด้วย ดังจะเห็นว่า การวินิจฉัยหรือสั่งการใด ๆ การกระทำการใด ๆ รวมทั้งการกำหนดแบบแผนการปฏิบัติใด ๆ ซึ่งท้องถิ่นได้ลงนามแล้ว ท้องถิ่นจะต้องส่งสำเนาไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย จึงจะผลใช้บังคับ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีช่วงเวลาที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นเฉพาะเรื่องใดอีกบ้างต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

---

[37] พรชัย รัศมีแพทย์. **หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541 , หน้า 301.

ศูนย์สนเทศและหอสมุด
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

บทที่ 2

สภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย เกิดจากการจัดตั้งโดยรัฐด้วยการออกกฎหมายสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น[1] ซึ่งแตกต่างจากวิวัฒนาการของต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ที่ท้องถิ่นถือกำเนิดจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจจนทำให้เกิดชุมชนที่ประกอบด้วยชนชั้นใหม่ ได้แก่ พ่อค้า ช่างฝีมือ นายธนาคาร ฯลฯ ในยุคศักดินา ทำให้ชุมชนมีภารกิจและบุคลากรของตนเอง ต่อมารัฐจึงได้ออกกฎหมายรับรองความมีอยู่ของท้องถิ่นนั้น และมีการปรับปรุงพัฒนาไปตามสภาพการณ์ของสังคม และด้วยเหตุนี้เองระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศจึงได้เป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดการปกครองในระดับชาติขึ้น ซึ่งตรงข้ามกับประเทศไทยที่การปกครองระดับชาติกลับเป็นกรอบกำหนดระบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความแตกต่างดังกล่าวจึงมีผลต่อการดำเนินการของท้องถิ่นทั้งในแง่ของความสัมพันธ์กับรัฐ การคลังท้องถิ่น และการให้ความสนใจต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยได้รับการจัดตั้งโดยรัฐ การจัดตั้งจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐและกระแสทางการเมืองที่เกิดขึ้น ทำให้ขาดการวางแผน การมองภาพรวมของการกระจายอำนาจทั้งระบบที่สัมพันธ์กับการพัฒนาของสังคมภายในและภายนอกประเทศเป็นเหตุให้ระบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยโดยรวมสับสนและไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เมื่อรัฐเป็นผู้สร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะให้เกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นโดยพิจารณาจากปัจจัยรายได้ จำนวนประชากร และความหนาแน่นประชากร ตลอดจนความสำคัญของพื้นที่

2.1 สภาพปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่เรียกกันว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งรัฐจะมอบภาระและกิจการบางประการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ผลและก่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่น ในรูปของการกระจายอำนาจทาง

---

[1] ชาญชัย แสวงศักดิ์. **วิสัยทัศน์ การเมือง การปกครอง และกฎหมาย การปฏิรูประบบการเมืองกับการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษหน้า**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2539. หน้า 79.

การปกครองและเป็นไปในหลักของการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) คือ รัฐบาลยังคงต้องมีความรับผิดชอบอยู่เสมอ มีการจัดสรรเงินอุดหนุนบางประการให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นตามภาระหน้าที่ที่รัฐได้มอบหมาย ด้วยภาระหน้าที่ดังกล่าว ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐบาลก็จะต้องมีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ ต่างก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

จากภาระหน้าที่ของท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง นำมาซึ่งปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.1.1 **ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบาย**

นโยบายเป็นหลักการที่ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นแล้วหรือยังไม่เกิด ภารกิจของผู้กำหนดนโยบายคือ ต้องทำความเข้าใจปัญหาหรือแนวโน้มที่อาจก่อให้เกิดปัญหา เพื่อให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จได้ และนโยบายที่จะได้รับการยอมรับอย่างน้อยที่สุดก็ควรมีความชัดเจน สะท้อนให้เห็นการครอบคลุมปัญหาสำคัญ ๆ และมีลักษณะสมจริงในแง่ที่ว่าคนจำนวนมากต้องเชื่อได้ว่าจะต้องเป็นนโยบายที่นำไปปฏิบัติได้ผล สำหรับการกำหนดบทบาทของรัฐในเรื่องต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของรัฐในการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคง การยุติธรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรมและคุณภาพชีวิต การพัฒนาชุมชน การเมือง การเกษตรกรรม วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐานและพลังงานไปจนถึงกิจกรรมที่รัฐวิสาหกิจทำอยู่ในปัจจุบัน

ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดแนวทางให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งดำเนินการไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่ทั้งนี้ปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีอยู่ย่อมมีสภาพของปัญหาที่แตกต่างกันไป ด้วยเงื่อนไขของภูมิประเทศ ภูมิอากาศ จำนวนความหนาแน่นของประชากร พื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ความต้องการของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่แตกต่างกัน ทำให้สภาพปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งมักจะไม่สอดคล้องกับแนวทางนโยบายที่ทางส่วนกลางกำหนดเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ บางครั้งนโยบายต่าง ๆ ที่ทางส่วนกลางวางไว้กลับเป็นภาระให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องจัดทำ เช่น นโยบายที่ต้องการให้ท้องถิ่นจัดทำระบบประปา ในขณะที่ท้องถิ่นบางท้องถิ่นมีพร้อมในการจัดทำ แต่อีกท้องถิ่นไม่มีความพร้อมหรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำระบบประปาเนื่องจากไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน หรืออาจสืบเนื่องมาจากความไม่พร้อมในด้านบุคลากร งบประมาณ ผู้เชี่ยวชาญ เมื่อท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำเนินการจัดทำตามแผนนโยบายที่ส่วนกลางวางไว้ งานตามนโยบายที่ให้ไว้จึงต้องตกเป็นภาระแก่ท้องถิ่น อีกทั้งภารกิจที่เป็นของท้องถิ่นและควรให้ท้องถิ่น

ดำเนินการเอง ได้แก่ การศึกษาภาคบังคับ การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน งานก่อสร้างและการดูแลถนนหาทางต่าง ๆ ในท้องถิ่น การรักษาความสะอาดของท้องถิ่น แต่ส่วนกลางกลับมิได้มอบหมายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองเท่าที่ควร และควรอย่างยิ่งที่จะให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายในการดำเนินงานหรือการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเอง เช่น เรื่องของการ สาธารณสุข หรือการศึกษา ที่ควรกำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายเองเนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเจริญ ความพร้อมและความต้องการที่แตกต่างกัน เมื่อมีนโยบายจากส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยกำหนดมาตรฐานเดียวกันย่อมต้องมีการใช้บุคลากรที่มีความรู้มาดำเนินการ ปัญหาจึงเกิดขึ้นเนื่องจากการขาดบุคลากรที่ใช้ในการดำเนินการจัดการศึกษา เหตุเพราะไม่มีผู้ใดอยากที่จะไปทำงานในท้องถิ่นที่ยังไม่มีความเจริญ มีแต่บุคลากรที่ต้องการทำงานในท้องถิ่นที่มีความเจริญมากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้หากปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดนโยบายเอง จัดทำนโยบายในการแก้ไขปัญหา ความต้องการของแต่ละท้องถิ่นเอง ย่อมจะทำให้ท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยการอาศัยงบประมาณที่มีอยู่ เช่น การกำหนดเงินเดือนที่สูง การจัดสวัสดิการที่ดีพอที่จะเป็นแรงจูงใจเพื่อดึงคนที่มีความรู้มาทำงานให้ตรงต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ เป็นต้น

ส่วนกลางควรเปลี่ยนบทบาทจากเดิม โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานสำหรับภารกิจของท้องถิ่นที่ได้มอบหมาย และให้ท้องถิ่นได้มีอิสระภายใต้เกณฑ์ที่กำหนดในการกำหนดนโยบายการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ด้วยตนเอง เพื่อกำหนดทางการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาความสำคัญก่อนหลังของปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีอิสระในการกำหนดนโยบายในการดำเนินการและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเอง ดังนั้นจึงได้มีการบัญญัติให้อำนาจความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งรายละเอียดจะนำเสนอในบทต่อไป

2.1.2 ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

อำนาจบริหารงานของบุคคลของท้องถิ่น หมายถึง อำนาจซึ่งท้องถิ่นใช้ในการบริหารงานบุคคล โดยเริ่มตั้งแต่กระทำการเพื่อให้ได้เจ้าหน้าที่ประจำที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน การบรรจุและแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย การจัดสวัสดิการจนถึงการให้ออกจากราชการเพื่อเข้าสู่ระบบบำเหน็จบำนาญต่อไป โดยมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นองค์กรกำกับดูแลการกระทำดังกล่าว

ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นจำต้องอาศัยพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการ ซึ่งหมายถึงองค์การปกครองท้องถิ่นจำต้องมีอำนาจบริหารงานบุคคลเหนือ

พนักงานของตนเองได้อย่างอิสระ กล่าวคือ มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ให้คุณให้โทษพนักงานของตนเองได้ และสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการปกครองได้

บุคลากรหลักของท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. ประเภทที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อม จัดเป็นบุคลากรของท้องถิ่นโดยแท้ เพราะต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่น บุคลากรประเภทนี้ได้แก่ คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

2. ประเภทที่สอง มาจากบรรจุและแต่งตั้งโดยใช้อำนาจบริหารของท้องถิ่น โดยผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่ต้องมาปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นได้ตามปรกติ จึงถือว่าเป็นบุคลากรของท้องถิ่น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ประจำของท้องถิ่น ยังรวมถึงลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวซึ่งท้องถิ่นทำสัญญาจ้างให้มาปฏิบัติการงานด้วย

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานมากน้อยแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละประเทศ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นระบบใหญ่ ๆ ได้ 2 ระบบ คือ

1. ระบบที่รวมอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่นไว้กับการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือนของประเทศ
2. ระบบที่แยกการบริหารงานบุคคลออกจากระบบราชการพลเรือนของประเทศ

สำหรับระบบแรก มีข้อเสียตรงที่ขัดกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง การให้บริการสาธารณะไม่อาจสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น ในการบรรจุ แต่งตั้งพนักงานมักไม่ตรงต่อความต้องการของท้องถิ่น แต่มีข้อดีตรงที่พนักงานท้องถิ่นมีฐานะเทียบเท่ากับข้าราชการพลเรือนของประเทศ สามารถลดปัญหาอิทธิพลทางการเมืองท้องถิ่นได้

สำหรับระบบที่สอง สามารถแบ่งได้อีก 2 ระบบย่อย คือ ระบบที่รวมอำนาจบริหารไว้ในองค์กรระดับชาติ ซึ่งระบบที่รวมอำนาจบริหารไว้ในองค์กรบริหารระดับชาตินี้ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่มีอำนาจสิทธิขาดในการบริหาร เพราะอำนาจบริหารอยู่ที่องค์กรระดับชาติ และระบบที่สอง เป็นระบบแยกให้องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจบริหารงานบุคคลของตนได้เอง จัดเป็นระบบที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองมากที่สุด

ก่อนปี พ.ศ. 2542 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทั้ง 6 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีพนักงานและข้าราชการส่วนท้องถิ่นประมาณ 70,000 คน แยกเป็น[2]

ประเภทและจำนวนข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

ประเภทข้าราชการและพนักงาน	จำนวนข้าราชการและพนักงาน (คน)
ข้าราชการกรุงเทพมหานคร	29,949
ข้าราชการส่วนจังหวัด	5,628
พนักงานเทศบาลและพนักงานเมืองพัทยา	24,617
พนักงานสุขาภิบาล	3,418
พนักงานส่วนตำบล	6,397
รวม	70,009

โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยนั้น จัดอยู่ในระบบที่แยกการบริหารออกจากราชการพลเรือน โดยรวมการบริหารงานบุคคลไว้ที่องค์กรบริหารงานบุคคลในระดับชาติซึ่งมีอยู่ 4 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลตามประเภทขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

ชื่อองค์กรบริหารบุคคล	**ข้าราชการหรือพนักงานที่อยู่ภายใต้การดูแล**
คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ท.)	ข้าราชการกรุงเทพมหานคร
คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)	ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.)	พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล
คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.)	พนักงานสุขาภิบาล

---

[2]สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะกรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญ. **รวมสาระรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, พ.ศ.2541 , หน้า 370.

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ยังไม่มีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลเท่าที่ควรตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง ทั้งนี้สืบเนื่องจาก โครงสร้างขององค์การบริหารงานบุคคลทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานได้อย่างมีอิสระ เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่จากราชการส่วนกลางประจำอยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่น และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางให้เป็นสมาชิกขององค์กรปกครองท้องถิ่นอาจถูกครอบงำได้โดยง่าย เพราะไม่มีการกำหนดคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง อีกทั้งองค์กรบริหารไม่มีหน่วยธุรการของตนเองต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง และระบบที่ใช้อยู่ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการไหลเวียนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เมื่อเป็นเช่นจึงก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมา คือ ปัญหาข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความชำนาญ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่มาประจำอยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองในส่วนงานหลัก ๆ ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีโอกาสได้เรียนรู้งาน ได้นำสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมาวิเคราะห์เพื่อวางแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงควรอย่างยิ่งที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลให้ตรงต่อความต้องการ ตามขนาดและความจำเป็นของท้องถิ่นเอง

ในขณะเดียวกันก่อนปี พ.ศ. 2542 อำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนมากเป็นของเจ้าหน้าที่จากราชการส่วนกลางและคณะกรรมการระดับชาติ กล่าวคือ ตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีของคณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.) ที่มีทั้งหมด 9 คน แต่ประกอบด้วยคนของส่วนกลางล้วน ๆ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการคุรุสภา เลขาธิการ ก.พ. ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้ที่ ก.ท. แต่งตั้งอีก 1 คน ซึ่งปัจจุบันได้แก่ รองอธิบดีกรมการปกครองฝ่ายราชการส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการและเลขานุการ หรือกรณีของ ก.สภ. ที่มีทั้งหมด 10 คน แต่มีผู้แทนของสุขาภิบาลเพียง 2 คนเท่านั้น องค์ประกอบของ ก.สภ. ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมการปกครอง เลขาธิการ ก.พ. อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้ทรงคุณวุฒิจากสุขาภิบาล 2 คน เป็นกรรมการ และผู้ที่ ก.สภ. แต่งตั้ง 1 คน เป็นกรรมการเลขานุการ ซึ่งปัจจุบันก็คือรองอธิบดีกรมการปกครองฝ่ายราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในปัจจุบันจึงแทบตกอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลางทั้งหมด

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีอิสระในการบริหารงานบุคคล จึงได้มีการบัญญัติให้อำนาจความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งรายละเอียดจะนำเสนอในบทต่อไป

2.1.3 **ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงินการคลัง**

อำนาจการคลังของท้องถิ่น หมายถึง อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น ท้องถิ่นจะกำหนดรายได้รายจ่ายเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้มิได้

รายได้ของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดมีที่มาดังต่อไปนี้

1. รายได้จากภาษีอากร แบ่งตามวิธีการจัดเก็บได้ 2 ประเภท

(ก) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตาม พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- ภาษีบำรุงท้องที่ ตาม พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- ภาษีป้าย ตาม พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ตาม พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

(ข) ภาษีอากรที่ส่วนกลางจัดเก็บให้ ได้แก่

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม กระทรวงมหาดไทย จัดสรรให้เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ. จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 กรมสรรพากรจัดเก็บให้เมืองพัทยา ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และกรมสรรพากรจัดเก็บให้กรุงเทพมหานครตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2)พ.ศ. 2534
- ภาษีสุรา
- ภาษีสรรพสามิต
- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

2. รายได้จากค่าธรรมเนียม และค่าปรับตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.จัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 ข้อบัญญัติหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าปรับในกรณี ต่าง ๆ เป็นต้น

3. รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือจัดสรรให้ เช่น อากรรังนกนางแอ่น อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่า

ธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ตามกำหมายว่าด้วยแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม เงินที่เก็บได้ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

4. รายได้จากทรัพย์สินของท้องถิ่น ท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลจึงมีความสามารถให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของท้องถิ่นได้ โดยท้องถิ่นได้รับค่าตอบแทน เช่น ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าอาคารพาณิชย์ ค่าเช่าตลาดสดและแผงลอย ค่าเช่าร้านอาหารในสวนสาธารณะ ดอกเบี้ยเงินฝาก เป็นต้น

5. รายได้จากพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น รายได้จากสถานธนานุบาล รายได้จากกิจการโรงแรม เป็นต้น

6. รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มี 2 ประเภท

(ก) เงินอุดหนุนทั่วไป เช่น เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น เงินอุดหนุนเป็นค่าใช้สอย ค่าวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับการศึกษา เป็นต้น

(ข) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น เงินอุดหนุนเป็นค่าเงินเดือน และค่าจ้าง เงินอุดหนุนค่าเช่าบ้าน เงินอุดหนุนค่ารักษาพยาบาล เงินอุดหนุนในการซ่อมและสร้างถนนหนทาง เป็นต้น

สำหรับปัญหาของท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงินการคลัง คำว่า "การคลัง" นั้นครอบคลุมทั้งรายจ่าย รายได้ และเงินกู้ แต่ปัญหาจริง ๆ ของท้องถิ่นคือ รายได้ โดยเฉพาะรายได้จากภาษี โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับรายได้โดยเฉพาะรายได้จากภาษีว่า กรุงเทพมหานคร สุขาภิบาล เทศบาล และเมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 รูปแบบที่มีรายได้จากภาษีประเภทเดียวกัน คือ[3]

<u>รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง</u> ได้แก่

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตาม พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- ภาษีบำรุงท้องที่ ตาม พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- ภาษีป้าย ตาม พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ตาม พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

---

[3]สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. เรื่องเดียวกัน. หน้า 374.

<u>รายได้จากภาษีที่เป็นของรัฐบาล</u> และรัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น ได้แก่

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- ภาษีสุรา
- ภาษีสรรพสามิต

<u>รายได้จากภาษีที่เป็นของท้องถิ่น</u> รัฐบาลจัดเก็บและให้แก่ท้องถิ่นได้แก่

- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

แต่องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีรายได้จากภาษีที่แตกต่างจากท้องถิ่นรูปแบบอื่นหลายประการ เช่น

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับภาษีอย่างเดียวกับท้องถิ่นอื่น แต่ยังได้ภาษีเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้แก่

1. เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น (มาตรา 77)
2. เงินค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (มาตรา 77)
3. เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (มาตรา 77)
4. ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (มาตรา 77)
5. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียบสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา 77)
6. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตร 78)
7. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม (มาตรา 78)
8. เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (มาตรา 79)

ในทางปฏิบัติ องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บได้แต่เพียงอากรรังนกนางแอ่น และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิเท่านั้น เพราะภาษีตัวอื่น ๆ นั้น หากจะเก็บได้จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นโดยตรงด้วย เช่น อากรประมง จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นต้น แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีการแก้ไขแต่ประการใด

ส่วนกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ตัดอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะจัดเก็บภาษีเดิม ๆ ที่เคยเก็บไปอย่างมาก ปัจจุบันจึงสามารจัดเก็บภาษีเดิมที่เคยเก็บได้เฉพาะในเขตสภาตำบล นอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่เพิ่มก็คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร จัดเก็บได้ในจังหวัดใดก็ให้รัฐบาลส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนจังหวัดร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้ (มาตรา

62) นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมอีกด้วย (มาตรา 65)

อย่างไรก็ตามเนื่องจากรายได้ของท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้เป็นเครื่องมือวัดความเจริญของท้องถิ่น และมีความสัมพันธ์กับการจัดโครงสร้างองค์กรท้องถิ่นให้เหมาะสมกับการบริหารท้องถิ่น โดยเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดท้องถิ่นหลายรูปแบบแตกต่างกัน และแต่ละรูปแบบมีความเป็นอิสระการควบคุมของส่วนกลางแตกต่างกันด้วย เช่น กรุงเทพมหานครเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่สุด และมีรายได้มากพอที่จะบริหารงานได้อย่างมีอิสระ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงมีบทบัญญัติให้อำนาจส่วนกลางกำกับดูแลกรุงเทพมหานครน้อยกว่าท้องถิ่นรูปอื่น และการที่กรุงเทพมหานครสามารถมีข้าราชการประจำของตนเองโดยเฉพาะ ก็เนื่องจากมีรายได้เพียงพอนั่นเอง ส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอ ส่วนกลางจึงจำต้องให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุน จึงทำให้ส่วนกลางต้องเข้าไปกับดูแลท้องถิ่นเข้มงวดขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่าท้องถิ่นได้นำเงินนั้นไปใช้จ่ายตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และการที่ท้องถิ่นจะได้เงินอุดหนุนเท่าใดนั้น ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงลดลงไป

ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง จึงได้มีการบัญญัติให้อำนาจความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งรายละเอียดจะนำเสนอในบทต่อไป

2.2 ปัญหาโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย (ก่อนปี 2540)

ประเทศไทยเป็นประเทศที่เน้นหนักการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) มากกว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นทั้งหลาย (Decentralization) การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางแสดงออกในหลายลักษณะด้วยกัน แต่หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ "ให้คนท้องถิ่นปกครองกันเอง" หลักการนี้แม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติก็หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะคนที่มิได้มาจากการเลือกตั้งของท้องถิ่นแต่มาจากการแต่งตั้งยังนั่งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีภารกิจกว้างขวางครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ มีการใช้ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณจำนวนมากและเชื่อมโยงไว้ด้วยกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนที่ค่อนข้างเข้มงวดเคร่งครัดโดยการตัดสินใจและการสั่งการต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นสำคัญ แม้จะพยายามมอบอำนาจไปสู่ภูมิภาค แต่ก็ไม่อาจแก้ปัญหาให้เป็นที่พอใจของประชาชนได้ จึงก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายต่อระบบราชการที่เป็นอยู่ อีกทั้งก่อนการแก้ไข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จากสภาพปัญหาของความหลากหลายของโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะหลากหลายและแตกต่างกัน ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวค่อนข้างจะสับสนเพราะแต่ละองค์กรจะมีที่มาและเหตุผลในการจัดตั้งโดยเฉพาะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในแต่ละช่วงแต่ละยุค ทำให้แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นมีทิศทางการดำเนินงานและการพัฒนาไปในรูปแบบตัวใครตัวมัน อันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาของการทำงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การทำงานที่ซ้ำซ้อนและขาดการประสานงานกัน เช่น อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีที่อยู่นอกเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั่นก็คือ มีอำนาจเก็บภาษีเฉพาะในเขตสภาตำบลทำหน้านั้น เมื่อเป็นดังนี้จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดรายได้ที่จะดำเนินการต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอยู่มากมายหลายประการ เมื่อรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานจึงจำต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง ส่วนกลางจึงเข้ามามีบทบาทในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามหลักของความเป็นอิสระ อีกทั้งปัญหาของอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาพัฒนาท้องถิ่น ว่าควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นใด เช่น ถนนที่อยู่ระหว่างเขตเทศบาล ในการบำรุงรักษาควรจะเป็นของเทศบาลใดหรือควรจะเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น หรือแม้กระทั่งปัญหาของการประสานงานระหว่างท้องถิ่น เช่น ในการสร้างถนนในกรณีที่ท้องถิ่นบางแห่งอาจมีความพร้อมในการสร้าง โดยสามารถตัดถนนให้กว้างถึง 4 เลน ในขณะที่ท้องถิ่นที่อยู่ติดกันอาจมีความพร้อมที่ไม่เพียงพอสามารถจัดทำได้เพียง 2 เลน เมื่อถนนที่มาบรรจบกันระหว่างท้องถิ่นจึงก่อให้เกิดปัญหาของถนนในลักษณะคอขวด และหากขาดการวางแผนหรือวางผังท้องถิ่นที่ดี อาจก่อให้เกิดปัญหาได้ในอนาคตที่จะขยายถนนเพื่อรองรับกับปัญหาการจราจรที่อาจจะเกิดขึ้นได้ แม้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะบัญญัติให้ท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่พอสมควร เช่น เทศบาลและสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ประมาณ 30 อย่าง กรุงเทพมหานคร 27 อย่าง ฯลฯ ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยกลับมีอำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองน้อยมาก ที่เป็นเช่นนี้เพราะ บทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นทั้งหลายมักจะบัญญัติให้ตกอยู่ "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น" จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่แม้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ การจัดการศึกษา การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีอำนาจดังกล่าวเพียงบางส่วนเท่านั้น เช่น กรณีการดูแลทางน้ำ ที่ท้องถิ่นมีอำนาจน้อยมากทั้งที่อยู่ภายในพื้นที่ความดูแลของท้องถิ่นนั้น แต่การดำเนินการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการดูแลลำ

คลอง ขุดห้วยนอง ทำสะพาน ต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่า ซึ่งเป็นหน่วยงานของส่วนกลาง ทั้ง ๆ ที่อำนาจหน้าที่เหล่านั้นควรจะเป็นของท้องถิ่น ส่วนรัฐบาลก็ควรไปดูแลเรื่องใหญ่ ๆ เช่น การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ เงินตรา ปัญหาเศรษฐกิจระดับมหภาค เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ท้องถิ่นมีอำนาจน้อยมาก ในขณะที่รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป ความสมดุลจึงไม่เกิด อีกทั้งรูปแบบของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่มีลักษณะหลากหลายและแตกต่างกัน การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีลักษณะค่อนข้างจะสับสน ทำให้แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นมีทิศทางการดำเนินงานและการพัฒนาไปในรูปแบบที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบต่าง ๆ เช่น

ปัญหาและอุปสรรคของสุขาภิบาล

สืบเนื่องจากความจำเป็นในการสร้างรัฐชาติ (Nation State) เพื่อต่อสู้ให้รอดพ้นจากลัทธิล่าอาณานิคม (Colonization) ของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส และสถานการณ์ทางการเมืองในบางช่วงที่ล่อแหลมต่อการสูญเสียเอกราชทั่วด้านของประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 และยังเป็นปัจจัยสำคัญทำให้รัชกาลที่ 5 เสด็จเยือนต่างประเทศหลายครั้งเพื่อผลทางการทูตและการศึกษาดูงาน

จากการที่ได้ทรงทอดพระเนตรบทบาทการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ มลายู และอินเดีย และจากการที่ได้ทรงพบว่าท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศเหล่านั้นมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดี ไม่เกิดช่องว่างอย่างมากระหว่างเมืองหลวงกับต่างจังหวัด ทำให้พระองค์ทรงริเริ่มดำเนินการปกครองท้องถิ่นในสังคมสยาม

ในปี พ.ศ. 2440 มีการตรากฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116" เพื่อให้กรุงเทพฯ มีการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ต่อมาในเดือนมีนาคม 2448 ก็ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม สมุทรสาครขึ้น นับว่าเป็นสุขาภิบาลเขตหัวเมืองแห่งแรก หน้าที่ของสุขาภิบาลเหล่านี้ก็คือการบูรณะหรือจัดสร้างถนนหนทาง การรักษาความสะอาด การดูแลด้านสาธารณสุข และการจัดการศึกษาขั้นต้นให้แก่ประชาชน แต่แม้จะเป็นการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นแบบตะวันตกก็ตาม ผู้บริหารของสุขาภิบาลในขั้นแรก ๆ กลับเป็นข้าราชการทั้งหมด[4]

ในสมัยรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทยได้ขานรับด้วยการจัดตั้งสุขาภิบาลทั้งหมดรวม 35 แห่ง ต่อมาในสมัยรัชการที่ 6 จำนวนสุขาภิบาลยังคงเดิม แต่การบริหารงานของสุขาภิบาลกลับ

---

[4] ประหยัด หงษ์ทองคำ. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. 2523, หน้า 38.

ร่วงโรยไปเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับความสนใจ เพราะรัฐหันไปสนใจการฝึกทดลองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ มีการจัดให้ข้าราชการ ประจำส่วนหนึ่งฝึกเป็น ส.ส. และวุฒิสมาชิก และจัดตั้งสภานิติบัญญัติขึ้นแทน ดังเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า "ดุสิตธานี"

ในช่วง พ.ศ.2476 ถึงปี 2495 ผู้นำของไทยได้หันไปจัดตั้งเทศบาล และต้องการใช้การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลเป็นฐานสำคัญในการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ และมุ่งหมายที่จะยกฐานะตำบลทั่วประทศที่มีอยู่ราว 4,800 ตำบลในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด แต่พอถึงปี พ.ศ. 2489 ทั่วประทศมีเทศบาลเพียง 117 แห่ง เนื่องจากอุปสรรคหลายประการ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้ออกกฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้ง เพื่อหวังจะใช้สุขาภิบาลเป็นฐานที่จะเติบโตและเข้มแข็ง ก้าวสู่ฐานะความเป็นเทศบาลในโอกาสต่อไป[5]

นับแต่ปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา มักมีการแถลงนโยบายโดยรัฐบาลแทบทุกสมัยว่าการก่อตั้งสุขาภิบาลเป็นไปเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้พัฒนาเติบโตเป็นเทศบาลในอนาคต แต่ในทางความเป็นจริง การดำเนินงานของรัฐบาลอาศัยกฎหมายฉบับต่าง ๆ นั่นเองที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการครอบงำและขัดขวางความก้าวหน้าของสุขาภิบาลเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาสำคัญของสุขาภิบาล คือ โครงสร้างและที่มาของกรรมการสุขาภิบาลขาดลักษณะประชาธิปไตย อำนาจมิได้อยู่ในมือของตัวแทนที่มาจากประชาชน ข้าราชการประจำมีอำนาจมากในสุขาภิบาล จึงเป็นฝ่ายครอบงำและขัดขวางการเติบโตของสุขาภิบาล แม้สุขาภิบาลจะก่อตั้งมาเป็นระยะเวลานาน แต่ก็ยังไม่พัฒนาได้เท่าเทียมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แต่เดิมกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งและคณะกรรมการโดยการแต่งตั้งรวมกันประมาณ 16 คน เป็นข้าราชการประจำ 5 คน กำนันไม่น้อยกว่า 1 คน และผู้ใหญ่บ้านอีกประมาณ 10 คน ส่วนกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งมีเพียง 4 คน ซึ่งแทบจะไม่มีความหมายอะไรในการบริหารกิจการสุขาภิบาลซึ่งใช้หลักการปฏิบัติตามเสียงข้างมากของคณะกรรมการ ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่นั้นแม้ว่าจะไม่ใช่ข้าราชการประจำ แต่ก็มักจะเชื่อฟังและปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว คณะกรรมการที่มีองค์ประกอบเช่นนี้เวลาประชุมปรึกษาหารือ ตัดสินปัญหาหรือวางนโยบายอะไร คงไม่มีบรรยากาศของประชาธิปไตย คือ รับฟังความคิดเห็นของกันและกัน เพราะมัวเกรงใจกันอยู่ โดยเฉพาะนายอำเภอเป็นประธาน กรรมการอื่น ๆ เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็มักเคารพและคล้อยตามนายอำเภออยู่แล้ว ดังนั้นกรรมการที่ประชาชนเลือกเข้าไปจึงไม่มีบทบาทอะไร นอกจากจะเป็นฝ่ายรับรู้การตัด

---

[5]ประหยัด หงษ์ทองคำ. เรื่องเดียวกัน. หน้า 44.

สินใจการวาง นโยบายของนายอำเภอและบรรดาข้าราชการที่เป็นกรรมการ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการจัดองค์การเช่นนี้ ประชาชนในท้องถิ่นไม่ส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง

สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แม้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ท้องถิ่น แต่มีกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค พนักงานก็เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาร่วมบริหารสุขาภิบาลด้วยมีเพียงส่วนน้อย สุขาภิบาลจึงลักษณะเป็นเพียงหน่วยงานราชการอีกแห่งหนึ่งที่นายอำเภอและข้าราชการส่วนภูมิภาครับผิดชอบอยู่โดยมีประชาชนให้ความร่วมมือบ้างเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด ประชาชนในท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลยังคงเป็นฝ่ายคอยรับการบริการจากข้าราชการส่วนภูมิภาคตามที่เคยชินอยู่นั่นเอง

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มีบทบัญญัติกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดมีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 216) แต่รัฐบาลก็มิได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2517 ถูกล้มล้างไป รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2521 ก็มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2517 ในเรื่องการจัดองค์กรของการปกครอง และกำหนดว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีจำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 182) แต่รัฐบาลก็มิได้แก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2528 รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ฉบับที่ 3 แก้ไขเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยลดจำนวนข้าราชการประจำลงเพิ่มกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็น 9 คน และในกรณีที่สุขาภิบาลใดมีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ (รายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 3,000,000 บาทขึ้นไป แต่ภายหลังมีการแก้ไขเป็น 5,000,000 บาทขึ้นไป) ให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการและประธานกรรมการสุขาภิบาล โดยให้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน และให้มีการเลือกประธานกรรมการสุขาภิบาลจากกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง[6]

การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเองมากขึ้น แต่ก็ยังไม่มีการแก้ไขเรื่องรูปแบบการจัดองค์กรให้สอดคล้องกับ

---

[6]พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

รัฐธรรมนูญ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ถูกล้มล้างไปมีการการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แต่แทนที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญจะแก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและหลักการของการปกครองท้องถิ่น แต่คณะกรรมาธิการชุดนี้กลับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสุขาภิบาลด้วยการบัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นจะมีรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ได้ ทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ในเรื่องจากจัดองค์กรในรูปองค์กรเดียวที่เป็นทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติซึ่งเคยขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2517 , 2521 กลับเป็นบทบัญญัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

อย่างไรก็ตาม สุขาภิบาลที่มีลักษณะโครงสร้างและที่มาที่ขาดลักษณะประชาธิปไตยและอำนาจมิได้อยู่ในมือของตัวแทนที่มาจากประชาชน ข้าราชการประจำปีอำนาจมาในสุขาภิบาลได้ก่อให้เกิดปัญหาของการครอบงำด้วยอำนาจตามกฎหมาย เช่น พ.ร.บ.สุขาภิบาล ฉบับปี พ.ศ. 2495 คณะกรรมการสุขาภิบาลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแต่งตั้งและประเภทที่มาจากการเลือกตั้ง แม้กรรมการที่มาจากการแต่งตั้งจะมีจำนวนน้อยกว่า แต่กฎหมายระบุให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นประธานซึ่งมีอำนาจสูงสุด ส่วนรองประธานแม้จะมาจากการเลือกตั้งกลับดำรงตำแหน่งได้เพียงคราวละ 1 ปี สะท้อนให้เห็นการยึดครองอำนาจสำคัญในสุขาภิบาลของข้าราชการประจำแบบถาวร ส่วนคนที่มาจากการเลือกตั้งนั้นนอกจากจะได้เป็นรองประธานซึ่งมีอำนาจและบทบาทจำกัด ยังดำรงตำแหน่งเพียงคราวละ 1 ปีซึ่งเป็นเวลาช่วงสั้น ๆ

<u>การครอบงำด้วยวิธีการบริหาร</u> เป็นการให้อำนาจข้าราชการประจำมากกว่าผู้มาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ ผู้ที่ทำหน้าที่เสมือนพนักงานสุขาภิบาล เป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ได้แก่ ปลัดอำเภอทำหน้าที่ปลัดสุขาภิบาล เสมียนตราอำเภอหรือผู้ช่วยเสมียนตราอำเภอหรือเจ้าหน้าที่การเงินของอำเภอหรือปลัดอำเภอ ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายการคลัง แล้วแต่กรณี สาธารณสุขอำเภอทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุข สารวัตรใหญ่ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายรักษาความปลอดสงบ สำหรับหัวหน้าฝ่ายโยธานั้นเริ่มมีการบรรจุและแต่งตั้งจากพนักงานสุขาภิบาลซึ่งเป็นวิศวกรหรือช่าง ด้วยเหตุที่มีรายได้ไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องใช้ข้าราชการส่วนกลางทำหน้าที่เสมือนพนักงานสุขาภิบาลไปพลาง ส่วนเจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายต่าง ๆ นั้นเป็นพนักงานสุขาภิบาลจริง ด้วยเหตุที่ผู้ทำหน้าที่พนักงานสุขาภิบาลในตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ จนถึงปลัดสุขาภิบาลเป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลาง ดังนั้นอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งจึงเป็นของส่วนกลางตามสายการบังคับบัญชาปกติ นายอำเภอซึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง และประธานกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม สำหรับสุขาภิบาลที่มีรายได้เกิน 5 ล้านบาท จึงไม่มีโอกาสใช้อำนาจที่มีอยู่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล ในกรณีบรรจุและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

และแม้ว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านจะเป็นกรรมการสุขาภิบาลด้วย แต่ก็ต้องนับบุคคลเหล่านั้นเข้ากับกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค เพราะทางราชการถือบุคคลดังกล่าวเป็นคนของรัฐ ทำงานตามนโยบายของรัฐ ส่วนคนที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวนน้อยกว่า ย่อมไม่อาจลงมติเอาชนะคนหมู่มากได้[7]

การครอบงำด้วยวิธีทางการคลัง ในการจัดเก็บภาษีอากร เงินรายได้ที่เป็นของสุขาภิบาล แต่เจ้าหน้าที่อำเภอเป็นผู้จัดเก็บ กรรมการสุขาภิบาลไม่ทราบว่าวิธีการจัดเก็บเป็นอย่างไร เก็บได้เท่าใด มีประสิทธิภาพเพียงใดในการจัดเก็บ กรรมการสุขาภิบาลไม่อาจขอดูรายละเอียดได้ ได้แต่รับทราบว่าจำนวนภาษีอากรที่ทางอำเภอเป็นผู้แถลงเท่านั้น ส่วนเงินสะสมของสุขาภิบาลมีจำนวนหลายล้านบาทเป็นเงินที่อยู่ในการดูแลของประธานกรรมการสุขาภิบาล ส่วนกรรมการสุขาภิบาลคนอื่น ๆ ไม่เคยรู้เลยว่าประธานฯทำอะไรกับเงินเหล่านั้นบ้าง[8]

ข้อสังเกต อาจกล่าวได้ว่า ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีน้อย ไม่ทราบว่าจะควบคุมการบริหารอย่างไร หรือมีความเกรงใจประธานกรรมซึ่งมีตำแหน่งเป็นนายอำเภอ จึงไม่กล้าตรวจสอบควบคุมจริง ทำให้นายอำเภอใช้อำนาจการบริหารครอบงำเจ้าหน้าที่สุขาภิบาลที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้

ปัญหาและอุปสรรคของเทศบาล

แม้เทศบาล จะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ถือได้ว่าเป็นต้นแบบที่เหมาะสมที่สุดในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล มีโครงสร้างการบริหารที่เหมือนกัน คือ แยกออกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ทำให้รูปแบบและโครงสร้างของเทศบาลเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ทันท่วงทีและฉับพลัน ปัญหาและอุปสรรคที่ควรได้รับการพิจารณา คือ

รายได้ของเทศบาลไม่เพียงพอในการบริหารงาน จำเป็นต้องขอรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณส่วนกลางเสมอมา ดังเช่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 ได้รับเงินอุดหนุน 3,860 ล้านบาทเป็นต้น เมื่อเทศบาลต้องขอรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางอยู่เป็นประจำทำให้เทศบาลไม่เจริญเติบโต และไม่กล้าลงทุนเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น อีกได้ยังก่อให้เกิดปัญหาการบริหารงานบุคคลตามมา กล่าวคือ เทศบาลไม่สามารถบรรจุเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานเทศบาลได้ทั้งหมด แต่ยังคงมีลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวซึ่งสัดส่วนส่วนของลูกจ้างมีจำนวนมากกว่าพนักงาน

---

[7]พรชัย รัศมีแพทย์. **หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ. 2541, หน้า 212.

[8]ธเนศวร์ เจริญเมือง. เรื่องเดียวกัน. หน้า 139-140.

เทศบาล พนักงานเทศบาลมีจำนวน 14,565 คน ในขณะที่ลูกจ้างประจำมีจำนวน 11,644 คน และลูกจ้างชั่วคราวมีจำนวน 16,989 คน ทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวต่ำกว่าข้าราชการเพราะขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานมีน้อยกว่า[9]

อีกทั้งปัญหาที่เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป โดยเฉพาะทางด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด แต่มีหน้าที่มาก มีงบประมาณไม่เพียงพอ

มาตรการที่รัฐบาลกลางใช้แทรกแซงและควบคุมเทศบาลมี 3 ด้าน คือ ด้านการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหาร

ด้านการปกครอง ส่วนกลางสามารถยุบสภาเทศบาล ปลดฝ่ายบริหาร ปลดสมาชิกสภาเทศบาล แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ควบคุมพนักงานของเทศบาล และเป็นผู้อนุมัติเทศบัญญัติหรือข้อบังคับต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่ เทศบัญญัติเป็นการกำหนดข้อบังคับภายใต้กรอบของกฎหมาย เช่น

ตามกฎหมายเทศบาล ปลัดเทศบาลเป็นพนักงานของเทศบาล มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานของเทศบาลหลายระดับ ส่วนผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจในการบังคับบัญชาปลัดเทศบาลและพนักงานของเทศบาล แต่ในความเป็นจริงคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นฟังรัฐบาลแทนที่จะรับฟังและปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บริหารในท้องถิ่น[10] ผลก็คือ อำนาจของผู้ที่มาจากการเลือกตั้งโดยคนในท้องถิ่นถูกจำกัดอำนาจการบริหารเทศบาลส่วนหนึ่งอยู่ในมือของรัฐบาล

ด้านการคลัง รัฐบาลกลางกำหนดประเภทของภาษีอากร อัตราของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมหลายชนิดยังผลให้เทศบาลมีรายได้จำกัด ไม่สามารถหารายได้ทางอื่นที่กฎหมายมิได้กำหนด ผลก็คือ เทศบาลมีรายได้น้อย และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเต็มไปด้วยเงื่อนไขผูกมัดที่รัฐบาลกำหนดไว้ การมีรายได้น้อยย่อมทำให้เทศบาลไม่อาจทำงานให้ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเท่ากับไม่อาจสร้างความเจริญให้แก่เทศบาลได้มากนัก การรับเงินอุดหนุนยังทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการกำหนดโครงงานด้วนตนเอง

ด้านการบริหาร รัฐบาลกลางควบคุมการทำงานของสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารด้วยการยับยั้งร่างกฎหมายของเทศบาล (โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีมหาดไทย) ผู้ว่า

---

[9]โกคิน พลกุล และคณะ. **รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น**. พ.ศ. 2538, หน้า 345.

[10]ธเนศวร์ เจริญเมือง. **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.** 2440-2540. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, พ.ศ. 2540, หน้า 122.

ราชการจังหวัดยังมีอำนาจแนะนำและตรวจสอบการทำงานของเทศบาลและสามารถเพิกถอนหรือสั่งระงับการทำงานของฝ่ายบริหารเทศบาลได้ทุกเมื่อ

ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2498 โดยมีวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัดที่ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้มีสภาจังหวัดขึ้นพร้อมเทศบาลโดยกำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีอำนาจเด็ดขาดและเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด ดังนั้นในปี พ.ศ. 2498 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายใหม่ โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารและสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป้าหมายสำคัญในการจัดตั้งก็คือการผสมผสานพลังของราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้ากับส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เป็นการปฏิบัติงานประสานกันระหว่างข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับตัวแทนของประชาชนเป็นแนวความคิดที่ให้ได้ทั้งประสิทธิภาพและประชาธิปไตย

ลักษณะโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์กรในการดำเนินการส่วนจังหวัดที่สำคัญ 2 องค์กร คือสภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด[11] ทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากจะมีฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัดและมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมเนื้อที่ส่วนใหญ่ของประเทศและมีประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ซึ่งจัดการปกครองในรูปแบบขององค์การบริหารจังหวัด เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองคือ มีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขต

---

[11]พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. 2498

พื้นที่ของจังหวัดนั้น ๆ สภาจังหวัดทำหน้าที่นิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นและควบคุมฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการแต่งตั้งโดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกส่งออกมาปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค เป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากโครงสร้างของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่มาจากการแต่งตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้เกิดปัญหาด้วยกันหลายประการ เช่น การควบคุมตรวจสอบป้องกันการทุจริตในการบริหารเงินงบประมาณซึ่งไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงเกิดการทุจริตคอรัปชั่นได้ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ เป็นการผิดหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการแต่งตั้งจึงผิดหลักการดังกล่าว และผลจากการที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งส่วนกลางแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่ง จึงทำให้ต้องอยู่ใต้ อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง ความเป็นอสระตามหลักการปกครองตนเองขององค์การบริหารจึงเกิดขึ้นได้ยาก

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลแต่ละชุดไม่เคยมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงอบจ. แต่กลับปล่อยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงอยู่อย่างไร้ทิศทาง ทำให้ข้อสังเกตข้างต้นที่เกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ว่าฯ เป็นหัวหน้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งละเมิดสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดูมีเหตุมีผลมากขึ้น ข้อสังเกตดังกล่าวก็คือ นโยบายการปกครองท้องถิ่นถูกกำหนดโดยข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ไม่ใช่รัฐบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือแหล่งสนองรายได้และวัสดุอุปกรณ์สำหรับข้าราชการระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด และด้วยเหตุผลนี้เองจึงทำให้กระทรวงมหาดไทยไม่เคยคิดที่จะเปลี่ยนแปลงอบจ. ในเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดสนองผลประโยชน์ให้แก่ข้าราชการประจำได้เป็นอย่างดีเรื่อยมา การที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคจำนวนมากเข้าไปมีบทบาทสำคัญในองค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ เป็นผู้บริหาร แม้จะพยายามพูดว่าเป็นการประหยัดงบประมาณและแก้ไขปัญหาขาดแคลนบุคลากร และก็ได้ใช้ข้ออ้างนี้มานาน โดยที่สังคมไทยมีการพัฒนาไปอย่างมาก มีประชาชนที่มีความรู้ความสามารถมากขึ้น แต่ข้าราชการส่วนภูมิภาคก็ยังควบคุมต่อไปอย่างเหนียวแน่น และไม่เคยมีโครงการที่แจ่มชัดว่าจะถอนตัวออกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อใด

จนกระทั่งในปี 2540 รัฐสภาได้ผ่าน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรสำหรับการประชุมและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร โดยให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยการเลือกจากสมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร จากการเปลี่ยนแปลง รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่นี้ ทำให้มีลักษณะใกล้เคียงตรงตามเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบล

การเปลี่ยนแปลงการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลที่สำคัญ เกิดขึ้นจากการที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเดินทางไปเยือนสหรัฐและยุโรปในปี 2498 และเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยยังมีจำกัดมาก โดยเฉพาะในเขตชนบทยังไม่มีการปกครองเลย ควรมีการปรับปรุงอย่างมาก จึงได้มีการออกคำสั่ง 222/2499 โดยกระทรวงมหาดไทย เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2499 กำหนดให้จัดตั้งสภาตำบลภายใน 3 เดือน โดยแบ่งสภาตำบลออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง สภาตำบลทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ส่วนที่สอง คณะกรรมการตำบลทำหน้าที่ด้านบริหาร สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน หรือนายอำเภอเป็นผู้เลือก การที่ข้าราชการประจำเป็นผู้คัดเลือกคนเพื่อให้เข้าไปเสริมงานของสภาตำบลก็ย่อมแสดงให้เห็นอำนาจที่จำกัดของคนในท้องถิ่น

หลังจากออกคำสั่งที่ 222/2499 รัฐบาลก็ได้ออก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 หลักการคือ กำหนดให้ตำบลที่ได้รับการจัดตั้ง ให้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างมีอิสระ

ภายหลังจากเกิดการปฏิวัติในเดือนพฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 พ.ศ. 2515 ให้จัดตั้งสภาตำบลภายในเวลา 3 ปี สภาตำบลนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล พร้อมกันนี้ ประกาศฉบับดังกล่าวก็ได้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด

สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 พ.ศ. 2515 ก็สิ้นสุดลง เมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ ให้แต่ละตำบลมีสภาตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล สมาชิกสภาตำบลมี 2 ประเภท คือสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล อีกประเภทหนึ่งคือมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรจำนวนหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี มีกำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง หน้าที่ของสภาตำบลคือพัฒนาตำบลตามแผนงานโครงงานเสนอแนะหน่วยราชการในการพัฒนาตำบล และปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และกฎหมายอื่น ๆ

สภาตำบลใดมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกรรมการ 2 ประเภทคือ โดยตำแหน่ง(คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล) มีประธานและรองประธานที่เลือกจากสมาชิก และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 4 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระ 4 ปีเช่นกัน

ข้อสังเกต ตาม พ.ร.บ.ฉบับปี พ.ศ. 2537 มิได้เกิดขึ้นจากองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นอิสระ ที่มีกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด หากแต่ประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีตำแหน่งอยู่แล้ว ก็เท่ากับว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นใหม่ที่เกิดขึ้นคือสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีลักษณะบางอย่างเหมือนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในประเทศไทย นั่นคือ บทบาทของกระทรวงมหาดไทยที่แทรกเข้าไปในองค์กรเหล่านั้น

การแต่งตั้งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลในตำบลต่าง ๆ แม้จะดำเนินการในนามของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ซึ่งถือเป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น แต่ผู้ที่มีอำนาจแท้จริงใน ก.ท. ก็คือกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระบบพิเศษ

ในปัจจุบันมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระบบพิเศษ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ปัญหาและอุปสรรคของกรุงเทพมหานคร

การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครไว้ดังนี้คือ ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวงตามพื้นที่เขตและแขวงที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และมีสภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามเกณฑ์ของจำนวนประชากรหนึ่งแสนคนต่อสมาชิกสภา 1 คน มีวาระคราวละ 4 ปี มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภาอีก 2 คน นอกจากนี้ ในระดับเขตจะมีสภาเขตซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีหน้าที่ให้คำแนะ

นำและปรึกษาในการบริหารกิจการของเขตต่อผู้อำนวยการเขตซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งโดยการแต่งตั้งตามระบบบริหารงานของข้าราชการกรุงเทพมหานครอันเป็นข้าราชการประจำในส่วนท้องถิ่น

ในส่วนการจัดองค์กรในการบริหารงานกรุงเทพมหานครนั้น ได้แบ่งส่วนราชการอกเป็นสำนักต่าง ๆ เพื่อรับผิดชอบหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร เช่น สำนักการโยธา สำนักอนามัย สำนักการระบายน้ำ เป็นต้น ส่วนในพื้นที่ก็ได้จัดแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเขตซึ่งปัจจุบันมีทั้งหมด 50 เขตทำหน้าที่รับผิดชอบกิจการด้านต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่ หน้าที่ส่วนใหญ่ของกรุงเทพมหานครจะเป็นไปในลักษณะเดียวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เช่น หน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อย หน้าที่บำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ การระบายน้ำ หน้าที่รักษาความสะอาด ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เป็นต้น สำหรับส่วนที่พิเศษแตกต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นก็เช่น การจัดวิศวกรรมจราจร และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

จากสภาพโครงสร้างและการบริหารงานที่ผ่านมาของกรุงเทพมหานคร แม้ว่าจะเป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารและสภา มาช่วยกันดำเนินกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แต่จากการบริหารงานที่ผ่านมาภายใต้โครงสร้างของกรุงเทพมหานครซึ่งต้องรับผิดชอบเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครที่มีสภาพปัญหาและลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น เขตบางรักเป็นเขตที่ตั้งของอาคารสำนักงานธุรกิจขนาดใหญ่ก็จะมีปัญหาด้านการควบคุมอาคารเป็นส่วนใหญ่ เขตราษฎร์บูรณะมีโรงงานตั้งอยู่มากมายก็จะมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมลพิษต่าง ๆ เป็นสำคัญ เป็นต้น ทำให้การแก้ปัญหาของกรุงเทพมหานครไม่สามารถแก้ได้เหมาะสมกับสภาพปัญหาเพราะมีโครงสร้างที่ใหญ่เกินไป ส่วนสมาชิกสภาเขตซึ่งเป็นตัวแทนในระดับเขตในปัจจุบันมีเพียงอำนาจในการให้คำแนะนำปรึกษาผู้อำนวยการเขตซึ่งเป็นข้าราชการประจำมาจากการแต่งตั้ง อีกทั้งในด้านการบริหารงานของกรุงเทพมหานครก็ยังขาดความคล่องตัวในการแก้ปัญหาหลักต่าง ๆ เช่น ปัญหาจราจรและการใช้ที่ดิน ยังขาดการประสานงานวางแผนจัดการด้านผังเมืองที่ดี ในการบริหารงานก็มีข้อติดขัดในการบริหารงาน เช่น กรณีสถานที่จอดรถของโครงการรถไฟฟ้า ซึ่งการบริหารงานในด้านนี้จำต้องมีการตัดสินใจที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูง เพราะต้องประสานงานร่วมกับหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เข้ามาจัดทำสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา การขนส่งมวลชนในลักษณะต่าง ๆ เป็นต้น หรือปัญหาคุณภาพชีวิตและบริการสังคม เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีแหล่งชุมชนแออัดเกือบหนึ่งพันแห่ง มีประชากรอาศัยอยู่ถึงร้อยละ 15 ของประชากรกรุงเทพมหานครทั้งหมด ซึ่งในส่วนนี้ต้องอยู่ในความรับผิดชอบดูแลของกรุงเทพมหานคร อีกทั้งปัญหาการบริหารการจัดเก็บภาษี ที่กรุงเทพมหานครยังจัดเก็บภาษีได้ต่ำกว่าเป้าหมาย เนื่องจากมีการหลีกเลี่ยงภาษีให้แก่

ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เช่น ด้านการจัดเก็บภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย เป็นต้น ซึ่งสาเหตุมาจากการขาดประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร[12]

การบริหารงานของกรุงเทพมหานครนั้น กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไว้ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การบริหารของกรุงเทพมหานครยังจะต้องประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งบางครั้งเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับข้อกฎหมายต่าง ๆ และเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดอำนาจการควบคุมกำกับดูแลกรุงเทพมหานครไว้ค่อนข้างเคร่งครัดในเรื่องการบริหารงาน 2 ประเด็น คือ

1. การควบคุมด้านการบริหารงานบุคคล
2. การควบคุมด้านการบริหารทั่วไป

1. การควบคุมด้านการบริหารงานบุคคล

พระราชบัญญัติข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดไว้ในกฎหมายให้มีคณะกรรมการข้าราการกรุงเทพมหานคร เรียกว่า ก.ก. ซึ่งให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ของส่วนกลาง โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดังนี้ [13]

ให้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยเรียกย่อว่า ก.ก. ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายจำนวนหนึ่งคน ปลัดกรุงเทพมหานคร เลขาธิการ ก.พ. หรือผู้แทน เลขาธิการ ก.ค. หรือผู้แทนและผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนราชการ หรือการบริหารงาน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า และมิได้เป็นข้าราชการเมือง สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวนสี่คนเป็นกรรมการและให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเพทมหานครเป็นกรรมการและเลขานุการ

---

[12]โภคิน พลกุล และคณะ. **รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น**. พ.ศ. 2538, หน้า 361.

[13]มาตรา 15 พระราชบัญญัติข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

จากรูปแบบโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร จะเห็นว่า กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานคณะกรรมการและมีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการโดยตำแหน่งส่วนนอกนั้นเป็นบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอีกจำนวน 4 คน และยังมีเลขาธิการ ก.พ. และเลขาธิการ ก.ค. เป็นคณะกรรมการข้าราชกรุงเทพมหานคร กฎหมายดกำหนดให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดทไทยแต่งตั้งอยู่ในวาระคราวละ 2 ปี นอกจากนั้นจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง จากรูปแบบโครงสร้างของคณะกรรมการ จะเห็นว่า คณะกรรมการที่มาจากกรุงเทพมหานครมีเพียง 3 คน ส่วนคณะกรรมการซึ่งเป็นคนของส่วนกลาง และผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งรวมทั้งตัวรัฐมนตรีเองมีจำนวนถึง 6 คน จากสัดส่วนดังกล่าวนี้จะเห็นว่ากรอบการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามนโยบายและความต้องการของส่วนกลาง กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้อำนาจดังนี้[14]

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลแบะจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร
2. ออกกฎ ก.ก. ข้อบังคับหรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่พระราชบัญญัตินี้ให้นำมาใช้บังคับ กฎ ก.ก. เมื่อประการในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
3. ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.ก. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้มีผลใช้บังคับได้
4. ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้ส่วนราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากส่วนราชการ การพาณิชย์หรือสหการ ในสังกัดกรุงเทพมหานครและให้ผู้แทนส่วนราชการพาณิชย์หรือสหการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงได้
5. จัดการสอบแข่งขันเพื่อรับทุนของกรุงเทพมหานครในการศึกษา ฝึกอบรมหรือดูงานตามความต้องการของกรุงเทพมหานคร
6. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

---

[14]มาตรา 21 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

7. รักษาทะเบียนประวัติของข้าราชการกรุงเทพมหานคร

8. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ส่วนในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการในระดับ 10 และ 11 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้ส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติการบรรจุและแต่งตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แม้จะเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครได้ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามกฎของ ก.ก. ซึ่งจะเห็นว่าส่วนใหญ่แล้วการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามเจตจำนงของส่วนกลาง

การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดแนวทางบริหารงานของกรุงเทพมหานครให้อยู่ในความดูแลและควบคุมกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง โดยให้เป็นประธานกรรมการ ก.ก. และเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลภายนอกมากกว่าข้าราชการของกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการ ทำให้รูปแบบการบริหารงานของกรุงเทพมหานครต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. การควบคุมด้านการบริหารทั่วไป

กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครเพื่อการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่ากรปฏิบัติการใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งตามที่เห็นสมควรก็ได้

การที่กรุงเทพมหานครเป็นที่รวมของความหลากหลาย เพราะนอกจากจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแล้ว กรุงเทพมหานครยังเป็นศูนย์รวมการเมืองการปกครองของประเทศ หากกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่การควบคุมกำกับไว้ไม่ชัดเจนหรือรัฐมนตรีมหาดไทยไม่เข้าใจรูปแบบการปกครองท้องถิ่น และคิดว่ากรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย และต้องฟังคำสั่งของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเสมอ เช่นนี้ก็จะเป็นปัญหาในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครได้ จึงควรกำหนดอำนาจการควบคุมกำกับที่รัฐมนตรีหรือส่วนกลางมีต่อกรุงเทพมหานครไว้ให้ชัดเจน และควรเน้นการควบคุมด้านนโยบายและเป้าหมายหรือ

วัตถุประสงค์เป็นหลัก ไม่ควรควบคุมในด้านการปฏิบัติมากจะเป็นผลเสียต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการท้องถิ่น

ปัญหาและอุปสรรคของเมืองพัทยา

พัทยา เมืองชายทะเลที่งดงามและอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานคร จึงเป็นแหล่งท่องเที่ยวและพักผ่อนชั้นเยี่ยม เมื่อเมืองเติบโตมาก ปัญหาการจัดการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ความจำเป็นในด้านรูปแบบการบริหารจัดการเมืองก็เกิดขึ้น ข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยจำนวนหนึ่งจึงคิดนำเอารูปแบบผู้จัดการเมืองมาใช้ เนื่องจากการจะนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วมาใช้กับเมืองพัทยาอาจไม่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของเมืองพัทยา จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหญ่โดยนำระบบที่เรียกว่า "ระบบผู้จัดการเทศบาล" มาใช้

การบริหารเมืองพัทยานั้น กฎหมายได้กำหนดให้เมืองพัทยาประกอบด้วย สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยามีลักษณะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาเป็นสมาชิกในสภา และยังมีสมาชิกอีกประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สมาชิกสภาเมืองพัทยามีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี และให้สมาชิกสภาเลือกนายกเมืองพัทยาขึ้น 1 คน จากบรรดาสมาชิก ทำหน้าที่เป็นประธานสภาเป็นผู้นำของเมืองพัทยาในด้านพิธีการและเป็นผู้เสนอรายชื่อปลัดเมืองพัทยา

สำหรับฝ่ายบริหารคือ ปลัดเมืองพัทยา เข้ามาบริหารด้วยการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา อายุการจ้างคราวละ 4 ปี ต้องเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มาก่อนหรือ นักบริหารเทียบเท่าระดับ 6 ในรัฐวิสาหกิจหรือในบริษัทที่มีทุนชำระไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท เป็นต้น[15]

จากลักษณะโครงสร้างรูปแบบการปกครองเมืองพัทยานั้น จะเห็นได้ว่าค่อนข้างแตกต่างไปจากรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะเทศบาล เพราะเมืองพัทยาได้ริเริ่มนำเอารูปแบบเทศบาลของสหรัฐอเมริกามาทดลองใช้ โดยการนำเอาแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการนคร (Council and Manager) มาใช้ นับแต่ใช้การปกครองในรูปแบบเมืองพัทยา ปรากฏว่าเกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานในส่วนประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร คือปลัดเมืองพัทยา และรองปลัดเมืองพัทยา ทั้งนี้เพราะปัญหาในส่วนที่ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงเพียงพอที่จะเข้ามาบริหารงานของเมืองพัทยาแล้ว ปัญหาจากสถานภาพของฝ่ายบริหารดังกล่าวแม้ว่าจะมีกฎหมายรองรับก็ตาม แต่ที่มาซึ่งมาจากการว่าจ้างนั้นเป็นสิ่งที่สภาพ

---

[15]พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 8-52

สังคมไทยไม่คุ้นเคยจึงทำให้ผู้บริหารไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นหรือมีศักดิ์ศรีพอที่จะทำให้ประชาชนหรือหน่วยงานอื่นเกิดความเชื่อมั่นให้ความร่วมมือแก้ปัญหาของเมืองพัทยา อีกระบบการบริหารเมืองพัทยา ถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นขาดอิสระในการทำงาน เริ่มตั้งแต่ระบบแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิถึง 8 คน ให้เป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเพียง 1 คน ปลัดเมืองพัทยาไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งเปลี่ยนแปลง ยุบหรือกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ปลัดเมืองมีอำนาจแต่งตั้ง บังคับบัญชา และให้คุณให้โทษแก่พนักงานเมืองพัทยาได้ตั้งแต่ระดับ 4 ลงไปเท่านั้น ส่วนการโอนย้ายพนักงานทุกระดับและการลงโทษ การเลื่อนขั้นเงินเดือนอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ยิ่งทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจำกัดมาก เพราะพนักงานระดับสูงกว่าไม่จำเป็นต้องให้ความร่วมมือในการทำงาน ในเมื่อคนเหล่านั้นมี ก.ท. เป็นผู้ดูแล ผู้ที่ชี้ขาดการทำงานในระดับสำคัญของเมือง พัทยาก็คือรัฐบาลกลางนั่นเอง ประกอบกับการที่ปลัดเมืองพัทยาได้รับเงินเดือนเพียงเดือนละ 15,000 บาท ย่อมทำให้ปลัดเมืองพัทยาหมดกำลังใจในการทำงาน ส่งผลให้ปลัดเมืองลาออกก่อนครบวาระ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ในช่วงเวลา 12 ปี ที่ควรจะมีปลัดเมืองพัทยา 3 คน ในการบริหารตามวาระคือทุก ๆ 4 ปี แต่เมืองพัทยากลับมีปลัดเมืองมาแล้วถึง 7 คน โดยเฉลี่ยปลัดเมืองแต่ละคนบริหารงานได้เพียงคนละปีเศษ

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าระบบการบริหารที่ถูกควบคุมด้วยรัฐบาลกลางและการที่ประชาชนไม่เข้าใจระบบการบริหารท้องถิ่นของตนเองและการที่ประชาชนมีบทบาททางการเมืองไม่มากนักก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ในเมืองพัทยากลายเป็นปัญหาใหญ่

2.3 ปัญหาการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น

การดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มีหน้าที่ดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดผลดีมีประสิทธิภาพสูงสุด และในการดำเนินงานก็จำต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากองค์กรภายนอก ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการอย่างเป็นอิสระภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายโดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นใดที่มีสิทธิปกครองตนเองโดยสมบูรณ์ โดยปราศจากการควบคุมจากองค์กรภายนอก หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระตามที่กฎหมายกำหนดหรือมอบให้ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองท้องถิ่นจะถูกควบคุมกำกับจากรัฐ โดยกฎหมายมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและเพื่อปกป้องประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นจากการกระทำต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่อาจจะละเมิดกฎหมายได้

การควบคุมกำกับของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณีใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ การควบคุมกำกับโดยตรงกับการควบคุมกำกับโดยอ้อม

1. การควบคุมกำกับโดยตรง ซึ่งแยกเป็นสองกรณีด้วยกัน คือ

(ก) การควบคุมตัวบุคคลหรือองค์กร ได้แก่กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือแก่ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกรทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาท้องถิ่น เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกท้องถิ่นใหม่ได้

(ข) การควบคุมการกระทำ การกระทำที่สำคัญ ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของส่วนกลาง การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้แก่ งบประมาณต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด การทำกิจการนอกเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การจัดตั้งหรือยุบเลิกสหการท้องถิ่นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การจ่ายเงินอุดหนุนและการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ตัวอย่างที่ได้กล่าวถึงนั้นเกี่ยวข้องเฉพาะกับเทศบาล สำหรับกรุงเทพมหานครแล้วยังมีอีกหลายกรณีที่เดียวที่การกระทำของกรุงเทพมหานครจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจควบคุมกำกับ เช่น กรณีที่กรุงเทพมหานครมีความจำเป็นจะต้องมอบให้เอกชนกระทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานคร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครแล้วต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย[16] การออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้นต้องได้รับความเห็น

---

[16]มาตรา 96 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย[17] การหาได้ด้วยการจำหน่ายพันธบัตรต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี[18]

การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่กรณีที่ผู้ควบคุมกำกับเห็นว่า คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติการไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือเสียหายแก่ราชการ และผู้ควบคุมกำกับแนะนำตักเตือนแล้ว แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกรณีเช่นว่า ผู้ควบคุมกำกับมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้

2. <u>การควบคุมกำกับโดยอ้อม</u> แยกเป็นสองกรณี ได้แก่

(ก) <u>การให้เงินอุดหนุน</u> การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับโดยอ้อมประการหนึ่ง ทุกปีส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ เงินอุดหนุนทั่วไป กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใด ๆ ก็ได้โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนจนกว่าส่วนกลางตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนดดังนี้ คือ

การขอรับเงินจะต้องเสนอโครงการผ่านกรมการปกครองให้สำนักงบประมาณพิจารณาลักษณะความเหมาะสมของโครงการตลอดจนราคาค่าใช้จ่าย การใช้จ่ายเงิน จะต้องเป็นไปตามโครงการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติทุกประการ การเปลี่ยนแปลงรายการจะต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณก่อนทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่สำนักงบประมาณมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา การเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้เมื่อถึงงวดการจ่ายเงินตามสัญญา โดยต้องเบิกจากคลังจังหวัด การกันเงิน จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

แม้ในทางทฤษฎี องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ ในทางปฏิบัติเราพบว่าไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นใดที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ ดังเราจะเห็นได้จากตัวเลขเงินอุดหนุนทั่วไปและเฉพาะกิจมีอัตราส่วนเกือบ 50% ของงบประมาณท้องถิ่นทั้งหมด และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจก็มักมีอัตราส่วนที่สูงกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป ดังเช่นในปี พ.ศ. 2528 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจของเทศบาลเท่ากับร้อยละ 80

---

[17]มาตรา 144 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

[18]มาตรา 117 อนุ 1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ของเงินอุดหนุนทั้งหมดเป็นต้น เงินอุดหนุนจึงเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

(ข) การใช้สัญญามาตรฐาน (L'acte type) เป็นมาตรการในการควบคุมกำกับ[19]

สัญญามาตรฐานคือ "สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชนหรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม" การที่แบบของสัญญานี้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สามแล้ว จึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้น ๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั่นเอง

การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับทางอ้อมนั้น มีการใช้อย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายของเรา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นเราก็พบตัวอย่างนี้มากมายเช่น การจัดทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดว่าจะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบนี้ การเปลี่ยนแปลงแบบของสัญญานั้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดหรือกรมอัยการเท่านั้น

สรุป แม้หลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย เมื่อใดก็แล้วแต่ที่ท้องถิ่นตัดสินใจถูกต้องตามกฎหมาย แม้การตัดสินใจนั้นจะไม่ตรงตามความต้องการของรัฐก็ตาม รัฐและผู้แทนของรัฐทั้งหลายไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว ไม่ควรเข้าไปแทรกแซง ในทางตรงกันข้าม หากท้องถิ่นใดดำเนินการใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย รัฐก็ควรเข้าไปแทรกแซงกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนการตัดสินใจว่าจะอนุมัติหรืออนุญาตหรือไม่ ตรวจสอบภายหลังที่ท้องถิ่นตัดสินใจแล้ว ว่าจะยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำของท้องถิ่นที่ผิดกฎหมายหรือไม่ และหากเป็นเรื่องร้ายแรงและท้องถิ่นไม่ดำเนินการก็อาจเข้าไปดำเนินการแทน หลักการดังกล่าวแม้จะเป็นหลักการที่ถูกต้อง แต่ในทางปฏิบัติระบบการรวมศูนย์อำนาจเข้าส่วนกลาง และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐแบบดั้งเดิม ก็ทำให้ไม่มีการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว ข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนภูมิภาคต่างก็มองท้องถิ่นในทรรศนะที่คนเหล่านั้นอยู่ใต้บังคับบัญชาของตน นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเปิดโอกาสให้มีการออกระเบียบปลีกย่อยอีกหลายฉบับมาจำกัดอำนาจของท้องถิ่นและขยายอำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการควบคุมท้องถิ่นออกไปอย่างกว้างขวาง การตัดสินใจ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความหลากหลายเป็นเอกลักษณ์ของตนเองจึงไม่มี ท้องถิ่นในเมืองไทยจึงไม่มีอิสระอย่างแท้จริง ซึ่งจากประเด็นปัญหาดังที่ได้

---

[19]โกศิน พลกุล และคณะ, **รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น**. พ.ศ. 2538, หน้า 54.

กล่าวมานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้วางมาตราการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งยังให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวในบทต่อไป

DPU

บทที่ 3

การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการให้บริการที่จำเป็นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของราษฎร เป็นกิจการที่ต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด จึงจะสามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากมีพื้นที่กว้างขวางเกินไปหรือมีราษฎรอยู่กระจัดกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมาก การให้บริการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้น ท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีพื้นที่และจำนวนราษฎรอยู่กันหนาแน่นพอสมควร เช่น กำหนดให้เทศบาลเมืองมีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และอยู่กันหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร[1] เป็นต้น หากส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรเพราะไม่สามารถควบคุมได้โดยใกล้ชิด มีข้อสังเกตว่า กิจการที่กำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการนั้น นอกจากเป็นผลประโยชน์โดยตรงของราษฎรในท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นกิจการที่สามารถแยกออกไปดำเนินการเฉพาะแต่ละท้องถิ่นได้เป็นเอกเทศ และบางกิจการยังมีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การรักษาพยาบาล การก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งเป็นการมอบกิจการในลักษณะให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดขอบเขต กิจกรรม และจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในการดำเนินงานเอง จึงเป็นหลักประกันประการหนึ่งว่า ท้องถิ่นจะสามารถให้บริการได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของส่วนกลาง เพราะกิจการที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการนั้น โดยหลักการกระจายอำนาจบริหาร หมายถึงการมอบหมายให้อย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะไม่ใช้อำนาจดำเนินการอย่างเดียวกันนั้นซ้ำซ้อน และเพื่อเป็นหลักประกันในการสร้างความเป็นอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการบริหารงานด้านบุคคล การเงินการคลัง ให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม อีกทั้งยังจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนเสียใหม่ให้เกิดความสมดุลมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ให้ความสำคัญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพที่แท้จริง

อีกทั้งยังจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนเสียใหม่ให้เกิดความสมดุลมากยิ่งขึ้น และได้วางมาตรการในการเพิ่มความเป็นอิสระในการดำเนินงานเกี่ยวกับการดำเนินการของท้อง

---

[1] มาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496

ถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการเพิ่มหลักประกันสำหรับองค์กรส่วนท้องถิ่นให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องทำการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายประการ อันมีผลทำให้บทบัญญัติในกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันใช้บังคับไม่ได้เนื่องจากขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่สำคัญรวม 6 ประการคือ

ประการแรก การปฏิรูปโครงสร้างของท้องถิ่น (มาตรา 285)

ประการที่สอง การปฏิรูปอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น (มาตรา 284, 289, 290)

ประการที่สาม การปฏิรูปรายได้ของท้องถิ่น (มาตรา 284วรรคสาม (2))

ประการที่สี่ การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น (มาตรา 288)

ประการที่ห้า การปฏิรูปการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น (มาตรา 286,287)

ประการที่หก การปฏิรูปการกำกับดูแลท้องถิ่น (มาตรา 283 วรรคสอง)

จากลักษณะที่สำคัญของการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 ประการ สามารถแยกออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ดังต่อไปนี้

กลุ่มแรก

ความเป็นอิสระในด้านนโยบาย (มาตรา 284)

ความเป็นอิสระในด้านบุคคล (มาตรา 284,288)

ความเป็นอิสระในด้านการเงินการคลัง (มาตรา 284)

กลุ่มที่สอง

การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น (มาตรา 284,285)

- องค์กรที่ทำหน้าที่กระจายอำนาจการปกครอง
- องค์ประกอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

กลุ่มที่สาม

การกำกับดูแลและการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 283วรรคสอง,286,287)

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้สร้างหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 การประกันความเป็นอิสระ

ในการดำเนินกิจการตามหลักการปกครองที่มีความเป็นอิสระ ย่อมหมายถึงการที่ท้องถิ่นสามารถมีอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเอง สามารถดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งหากองค์กรใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นนี้หรือมีเพียงหน้าเสนอข้อเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาแก่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ในชั้นยกร่างของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ[2] อันเป็นที่มาแห่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3.1.1 การประกันความเป็นอิสระด้านนโยบาย

นโยบาย คือ หลักการที่ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นแล้วหรือยังไม่เกิด ภารกิจของผู้กำหนดนโยบาย คือ การทำความเข้าใจปัญหาหรือแนวโน้มเพื่อให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จได้ นโยบายที่จะได้รับการยอมรับอย่างน้อยที่สุดก็ควรมีความชัดเจน และสะท้อนให้เห็นการครอบคลุมปัญหาสำคัญ ๆ และมีลักษณะสมจริงในแง่ที่ว่าคนจำนวนมากเชื่อว่าจะต้องเป็นนโยบายที่นำไปปฏิบัติได้ผล

เดิมทีในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดแนวทางให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งดำเนินการไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่ทั้งนี้ปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีอยู่ย่อมมีสภาพของปัญหาที่แตกต่างกันไป ด้วยเงื่อนไขของภูมิประเทศ ภูมิอากาศ จำนวนความหนาแน่นของประชากร พื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันนั้น ซึ่งส่วนใหญ่สภาพปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งมักจะไม่สอดคล้องกับแนวทางนโยบายที่ทางส่วนกลางกำหนดเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ บางครั้งนโยบายต่าง ๆ ที่ทางส่วนกลางวางไว้กลับเป็นภาระให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องจัดทำ หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและเพิ่มความเป็นอิสระรัฐธรรมนูญ

---

[2] มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 441.

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองของตนเองได้โดยเฉพาะ ตามมาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

"ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น"

มาตรา 284 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ"

เนื่องจากสภาพปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งมักจะไม่สอดคล้องกับแนวทางนโยบายที่ทางส่วนกลางกำหนดเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ บางครั้งนโยบายต่าง ๆ ที่ทางส่วนกลางวางไว้กลับเป็นภาระให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องจัดทำ อีกทั้งภารกิจที่เป็นของท้องถิ่นและควรให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง ได้แก่ การศึกษาภาคบังคับ การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน งานก่อสร้างและการดูแลถนนหาทางต่าง ๆ ในท้องถิ่น การรักษาความสะอาดของท้องถิ่น แต่ส่วนกลางกลับมิได้มอบหมายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองเท่าที่ควร และควรอย่างยิ่งที่จะให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายในการดำเนินงานหรือการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้มีอิสระภายใต้เกณฑ์ที่กำหนดในการกำหนดนโยบายการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ด้วยตนเอง เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาความสำคัญก่อนหลังของปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอิสระในการกำหนดนโยบายในการดำเนินการและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองตามหลักความเป็นอิสระ กล่าวคือการให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย เมื่อใดก็แล้วแต่ที่ท้องถิ่นตัดสินใจถูกต้องตามกฎหมาย แม้การตัดสินใจนั้นจะไม่ตรงตามความต้องการของรัฐก็ตาม รัฐและผู้แทนของรัฐทั้งหลายไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว ไม่ควรเข้าไปแทรกแซง

3.1.2 การประกันความเป็นอิสระในด้านบุคคล

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย พบว่ามีการบริหารงานบุคคลที่รวมอำนาจการบริหารไว้ที่องค์กรบริหารในระดับชาติ โดยมีองค์กรในส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดและองค์กรภายในท้องถิ่นทำหน้าที่คอยช่วยเหลือองค์กรบริหารในระดับชาติ ซึ่งเป็นศูนย์รวมอำนาจบริหารงานบุคคล มีเจ้าหน้าที่ของราชการในส่วนกลางเป็นองค์ประกอบสำคัญ มีบุคคลภายนอกหรือผู้แทนขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนพนักงานท้องถิ่นเข้าร่วมในองค์การแต่เพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย องค์กรดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนองค์กรของของส่วนกลางเอง นอกจาก

นี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยซึ่งมีอยู่ 6 ประเภท ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล (ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว) ซึ่งในแต่ละประเภทต่างก็มีองค์การบริหารงานของตนแยกเป็นอิสระต่อกัน โดยที่แต่ละองค์กรก็มีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกัน ปฏิบัติหน้าที่ลักษณะเดียวกัน ในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารบุคคลพบว่า อำนาจบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมิได้มีอยู่เฉพาะองค์กรบริหารงานบุคคลเท่านั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลางซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ยังมีอำนาจบริหารงานบุคคลในหลายกรณีเหนือพนักงานท้องถิ่น เช่นเดียวกับที่มีอำนาจเหนือข้าราชการในส่วนกลางด้วย

ในปัจจุบันประเทศไทยได้จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ทั่วประเทศถึง 6 ประเภทด้วยกันตามที่กล่าวแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วทุกตำบลของประเทศจำนวน 7,000 กว่าแห่งตามจำนวนตำบลที่มีอยู่ภายในปี พ.ศ. 2542 นี้ เมื่อรวมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีอยู่ในขณะนี้ 1,207 แห่ง ประเทศไทยจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรวมกว่าสองแสนคน ซึ่งนับว่าเป็นระบบราชการที่มีบุคลากรจำนวนมากรองจากราชการส่วนกลาง การปล่อยให้พนักงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจำนวนมากเช่นนี้ตกอยู่ภายใต้สภาพการบริหารงานบุคคลดังกล่าวย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่น

การพัฒนาประชาธิปไตยโดยการกระจายอำนาจการปกครองไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและเพิ่มความเป็นอิสระรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลของตนเองได้โดยเฉพาะ ตามมาตรา 284 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ"

นอกจากมาตรา 284 วรรคหนึ่งที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลแล้ว มาตรา 288 ยังบัญญัติว่า

"การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ซึ่งหมายความว่า ในอนาคตไม่เกิน 2 ปี ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรา 335 (8) จะต้องมีการยกเลิกองค์กรบริหารงานบุคคลทั้งหมดที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็น ก.ก. ก.ท. ก.จ. หรือ ก.สภ. แล้วจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลท้องถิ่นกลาง เรียกว่า "คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น" หรือ "ก.ถ." ระบบนี้จะก่อให้เกิดการลื่นไหลของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่มีการแบ่งแยกอีกต่อไปว่าเป็นข้าราชการหรือพนักงานของกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะทุกคนเป็นข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ขึ้นกับ "ก.ถ." เดียวกัน นอกจากนี้ มาตรา 288 ยังกำหนดโครงสร้างของ ก.ถ. ว่าจะต้องเป็นกรรมการไตรภาคีแบบเดียวกับกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 284 ด้วย คือ ประกอบด้วยผู้แทนรัฐบาล ผู้แทนท้องถิ่น และทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางฝ่ายละเท่า ๆ กัน คณะกรรมการ ก.ถ. นี้จะต้องเป็นคนละชุดกับคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.3 การประกันความเป็นอิสระในด้านการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลังคือ การมอบอำนาจทางการเงินให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มากกว่าเดิม ข้อดีคือท้องถิ่นมีเงินมากขึ้น แต่อุปสรรคคือ ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่อาจถูกครอบงำโดยข้าราชการประจำหรือจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจการปกครองเป็นมาตรการสำคัญอันดับแรกในการพัฒนาท้องถิ่น การกระจายอำนาจการปกครองจำเป็นจะต้องมาตรการกระจายอำนาจทางการคลังด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีความจำเป็น แต่ไม่ใช่กระจายอำนาจทางการคลังแล้วไม่กระจายอำนาจการปกครอง ส่วนการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและการกระจายโอกาสแม้จะมีประโยชน์อย่างมากแก่การพัฒนาท้องถิ่น แต่หากไม่มีการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังก็จะเกิดปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นเพราะความเจริญที่คนของรัฐบาลกลางนำเข้ามานั้น ทำให้คนในท้องถิ่นกลายเป็นผู้รับ ไม่ใช่ผู้ลงมือดำเนินการเอง ทั้งอาจไม่สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนของท้องถิ่นหรืออาจมีผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเจือปนจนเกิดปัญหาอื่นตามมา

ปัญหาที่แท้จริงของการคลังท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นเรื่องของรายได้ โดยเฉพาะรายได้จากภาษี เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องภาษีและอากร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ใช้กลไกเดียวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ โดยให้คณะกรรมการไตรภาคี ตามมาตรา 284 เป็นผู้ทำหน้าที่ "จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ" โดยจะต้องมีการทบทวนใหม่ทุก 5 ปี และการดำเนินการดังกล่าวเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานรัฐสภาแล้ว ก็ให้มีผลใช้บังคับได้เลยทันที

ความเป็นอิสระทางการคลังกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบการคลังของประเทศต้องมีลักษณะกระจายอำนาจเป็นปัจจัยที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลกลางมีนโยบายและปัญหาระดับชาติมากมายที่จะต้องดูแลรับผิดชอบ และมีท้องถิ่นมากมายที่ยังมีปัญหาที่อาจมีจำนวนมาก และปัญหามีลักษณะที่แตกต่างกัน นอกจากนี้รัฐบาลกลางก็ไม่อาจทราบข้อมูลของปัญหาของท้องถิ่นในทุก ๆ ด้านอย่างทันท่วงที เพราะข้อมูลย่อมมีมากทั้งปริมาณและมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งตามสถานการณ์ในแต่ละแห่ง ท้องถิ่นไม่เพียงแต่อยู่ใกล้ชิดข้อมูล เข้าใจเรื่องราวและปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้ดี หากยังเป็นเจ้าของสถานที่ ปฏิบัติการใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นก็จะส่งผลต่อพื้นที่ดังกล่าว การตัดสินใจจึงควรเป็นเรื่องของท้องถิ่น อิสระภาพของท้องถิ่นจะช่วยให้คนในท้องถิ่นเอง มีความตื่นตัวทางการเมืองและระดับของสำนึกท้องถิ่นสูงเพิ่มขึ้น มีจิตสำนึกในการเสียภาษีเพื่อท้องถิ่นมากขึ้น และเป็นการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนและประเทศชาติในระยะยาว การวางมาตรการให้ความเป็นอิสระในด้านการเงินการคลังแก่ท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอิสระในการใช้เงินที่ได้จากการจัดเก็บ ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นก่อนหลังตามความสำคัญของปัญหาของแต่ละท้องถิ่นและยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนเพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพต่อไป

3.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3.2.1 สถานะ

ระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้น กล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางการปกครองจะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรส่วนกลางย่อมมีภารกิจหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุขความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การดูแลไม่ทั่วถึงไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้ง

ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับงบประมาณและตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ การลดภาระของรัฐบาลและการที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนจึงมีความจำเป็นเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและตรงต่อความมุ่งประสงค์ของชุมชนนั้น ๆ

ลักษณะโครงสร้างของภารกิจหลักของการบริหารประเทศที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เราสามารถแยกภารกิจหลัก ๆ ได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ

(1) ภารกิจของรัฐ แยกออกได้เป็น 3 เรื่องใหญ่ คือ

ก. ภารกิจในทางปกครอง เช่น ในเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ

ข. ภารกิจในทางเศรษฐกิจ ครอบคลุมถึงการทำธุรกิจบางอย่างของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่จะจัดทำในรูปขององค์กรนั้น ๆ เอง ซึ่งเรารู้จักกันดีในรูปของ รัฐวิสาหกิจ ขณะเดียวกันก็มีในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยที่เป็นองค์กรที่แยกระบบบริหารราชการจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

ค. ภารกิจในการสังคม ในระยะหลังจะเห็นเด่นชัดมากขึ้น เช่นการส่งเสริมกีฬา ซึ่งได้จัดองค์กรในรูปของรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกัน

(2) ภารกิจของท้องถิ่น เช่น การรักษาความสะอาด อันเป็นจุดเริ่มต้นของภารกิจของท้องถิ่น ซึ่งในระยะหลังรัฐได้มอบภารกิจอีกหลายประการที่รัฐจัดทำไปให้ท้องถิ่นจัดทำ เช่นการทะเบียนราษฎร์ การจัดการเลือกตั้ง การศึกษาภาคบังคับ

เมื่อพิจารณาถึงภารกิจต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าวิธีการบริหารภารกิจจะต้องดูลักษณะของภารกิจตามยุคสมัยว่ามีความหลากหลายเพียงใด การบริหารภารกิจประการแรกคือการบริหารภายใต้โครงสร้างของรัฐ ซึ่งในความหมายอย่างแคบหมายถึงการบริหารราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมักเรียกกันว่า ระบบรวมอำนาจ (Centralization) โดยการตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับองค์กรสูงสุดไล่ตามลำดับ ตั้งแต่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตั้งอยู่ศูนย์กลางการปกครองคือเมืองหลวง เช่นเดียวกับยุคที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้บริหารในอดีต เมื่อสังคมมีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น จึงเป็นไปไม่ได้ที่การสั่งการทุกอย่างจะไปจากศูนย์กลางหรือเมืองหลวง จึงต้องมีการกระจายการตัดสินใจในบางเรื่องไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ ขณะเดียวกันสภาพสังคมไทยในระดับการปกครองแบบตำบล หมู่บ้าน ซึ่งมีมาแต่ดั้งเดิมแล้วนั้น สังคมไทยได้ยอมรับตัวแทนของรัฐในระดับตำบล หมู่บ้านซึ่งไม่ใช่คนที่ส่งไปจากรัฐส่วนกลาง หากแต่เป็นคนที่ประชาชนเป็นคนเลือกตั้งขึ้นมาในพื้นที่นั่นเอง แต่ภารกิจที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการนั้นเป็นภารกิจของรัฐ ไม่ใช่ภารกิจของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในลักษณะโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศ

ไทยนั้น ชุมชนหรือท้องถิ่นมักจะซ้อนอยู่กับเขตพื้นที่การปกครองของรัฐ ซึ่งดูแลโดยกระทรวง ทบวง กรม เพียงแต่ภารกิจจะเป็นคนละอย่าง จึงเป็นเรื่องปกติที่ในจังหวัดหนึ่งจะมีตัวแทนทั้งของรัฐส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม ขณะเดียวกันก็มีผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นเองโดยมีหลักการแบ่งแยกภารกิจระหว่างรัฐหรือท้องถิ่นและในบางครั้งก็อาจมีการกระทำภารกิจบางอย่างร่วมกัน

สำหรับภารกิจของท้องถิ่นนั้นแสดงออกโดยผ่านทางองค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นชนบทคือสภาตำบล ท้องถิ่นแบบเมืองหรือชุมชนคือสุขาภิบาลและเทศบาล จนถึงท้องถิ่นหน่วยใหญ่ที่สุดที่คุมทางด้านนโยบายและแผนก็คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะเจาะจง แต่ในการกระจายอำนาจจะผ่านทางกระทรวง ทบวง กรม และตัวแทนของรัฐ ซึ่งทั้งสองฐานะนี้จะต้องประสานกัน เพื่อให้ภาระกิจทั้งระดับท้องถิ่นและระดับรัฐสำเร็จลุล่วงไป

ดังนั้น กลไกของรัฐจะเปรียบเสมือนมี 2 ฐานะ ฐานะที่หนึ่งคือ การยอมรับในบทบาทของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งระดับของการปกครองท้องถิ่นจะมากหรือน้อยก็อยู่ที่สภาพความพร้อมในเรื่องรายได้และความหนาแน่นของชุมชน ฐานะที่สองคือ ผ่านกลไกหรือตัวแทนของรัฐสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และฐานะทั้งสองนี้เองจะต้องประสานกัน ภายใต้การกำกับดูแล การมอบอำนาจเพื่อให้ภารกิจทั้งระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ ในสังคมที่ซับซ้อนสำเร็จลุล่วงไป ภารกิจบางประการแม้จะอยู่ในอำนาจของท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นไม่มีความสามารถจัดทำ เพราะขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถระดับสูง เครื่องมือทางเทคนิค เช่น การอนุมัติให้ก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ในเขตสุขาภิบาลหรือการศึกษาสภาพแวดล้อมในการก่อสร้างขนาดใหญ่ในเขตสุขาภิบาลหรือเขตสภาตำบลก็ต้องพึ่งพาบุคลากร เครื่องมือ และอุปกรณ์เทคนิคต่าง ๆ ของส่วนภูมิภาคหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความพร้อมกว่า ระบบบริหารราชการหรือโครงสร้างการบริหารการปกครองที่แท้จริงจึงมิได้เป็นเรื่องของการแบ่งอำนาจระหว่างส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่นหรือท้องถิ่นด้วยกัน แต่เป็นเรื่องของการประสาน ร่วมมือ และปฏิบัติภารกิจทั้ง 2 ประเภทคือ ภารกิจของรัฐและภารกิจของท้องถิ่นให้ลุล่วงไปอย่างดีที่สุด

ดังนั้นเพื่อเป็นแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเพิ่มประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในชั้นพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีคณะ*กรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งทำหน้าที่ในกำหนด*อำนาจและหน้าที่ในการัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง มีอำนาจจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับท้องถิ่นและ

ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ[3] อันเป็นที่มาแห่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ในสภาวการณ์ดังกล่าว เมื่อสภาพสังคมของประเทศไทยมีความหลากหลายมากขึ้น มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นขึ้นมาโดยเฉพาะ ตามมาตรา 284 วรรคสอง และสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

"การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนทอ้งถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน"

ดังนั้นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงอยู่ในรูปของคณะกรรมการตามมาตรา 284 วรรคสาม (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อทำหน้าที่พัฒนาการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3.2.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามมาตรา 284 วรรคสอง และสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

---

[3] มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 442.

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

3.3 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ปัญหาประการหนึ่งของเรื่องโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นบางองค์กรไม่ได้มีการแยกฝ่ายบริหารท้องถิ่นออกจากสภาท้องถิ่น แต่ใช้องค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งสองอย่างพร้อมกัน โดยไม่มีการคานอำนาจกัน ดังนั้นคณะกรรมธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยในขั้นพิจารณาของคณะกรรมธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ยกร่างโดยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง[4] อันเป็นที่มาแห่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงต้องการแยกสภาท้องถิ่น และองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารออกจากกัน

3.3.1 สภาท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นประกอบด้วยองค์กรบริหารและองค์กรกำกับดูแลการบริหาร โดยองค์กรบริหารซึ่งได้แก่ คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในท้องถิ่นหรือมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งสภาท้องถิ่นได้ให้ความเห็นชอบ ส่วนองค์กรกำกับดูแลการบริหารเรียกว่า องค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ สภาท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเท่านั้น ยังผลให้รัฐบาลต้องดำเนินการยกเลิก พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ. 2498 และแก้ไขที่มาของผู้บริหารเมืองพัทยาและสมาชิกสภาเมืองพัทยาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 บัญญัติไว้ว่า "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

---

[4] มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 446.

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงโดยตรงและลับ"

ฯลฯ ฯลฯ

ดังนั้น องค์กรท้องถิ่นตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงจะเหลือเพียง องค์กรเทศบาล ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 องค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 องค์กรกรุงเทพมหานคร ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 องค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และองค์กรเมืองพัทยา ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และจะต้องแก้ไขบทบัญญัติบางส่วนที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญต่อไป โดยยังผลให้รัฐบาลต้องดำเนินการยกเลิก พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ. 2498

3.3.2 **ผู้บริหารท้องถิ่น**

ปัญหาประการหนึ่งของผู้บริหารท้องถิ่นจากเดิมที่มาจากการแต่งตั้งที่ขัดกับหลักการปกครองตนเองในท้องถิ่น และก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของท้องถิ่น เช่น ปัญหาการครอบงำในด้านการบริหารงาน เพื่อเป็นแก้ไขปัญหาดังกล่าวในชั้นยกร่างของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น[5] อีกทั้งยังได้แก้ไขปัญหาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันกัน โดยพันตรีปรีดา นิสสัยเจริญ ได้ขอแปรญัตติในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยได้เสนอให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและมีอายุคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง[6] อันเป็นที่มาแห่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ปัจจุบันประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นมีคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาสภาท้องถิ่น

---

[5] มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 447.

[6] มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 450

ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น หรือมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น แล้วสมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกสมาชิกด้วยกันเองให้เป็นคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ตามหลักการดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงหรือทางอ้อม และต้องมีการเปลี่ยนแปลงโดย

1. ผู้บริหารเมืองพัทยาโดยตรงหรือโดยทางอ้อมแทนการแต่งตั้งและว่าจ้าง
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้
3. นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอจะทำหน้าที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลไม่ได้
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งปลัดอำเภอหรือปลัดกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลตั้งอยู่จำนวน 1 คน เป็นกรรมการสุขาภิบาลไม่ได้
5. กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสุขาภิบาล เป็นกรรมการสุขาภิบาลไม่ได้ ซึ่งมีผลให้ต้องยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล

ในส่วนของรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล จำต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ด้วย ในส่วนของแพทย์ประจำตำบลนั้นคงต้องพ้นไปจากองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างแน่นอน แต่กรณีของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มาจากการเลือกตั้งตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นั้น จะเป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องตัดสินใจ เพราะกำนันและผู้ใหญ่บ้านเรียกร้องที่จะอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย เรื่องนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 285 ก็มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน เพราะบัญญัติแต่เพียงว่า "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น" ส่วนมาตรา 285 วรรคหก บัญญัติไว้ว่า "คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของส่วนราชการท้องถิ่นมิได้" จึงขึ้นกับกฎหมายที่จะออกในภายหลังว่าจะกำหนดหลักการอย่างไร แม้จะมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา 335 (7) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ยกเว้นให้สมาชิกหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เฉพาะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้" เท่านั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งหลังวันที่ 11 ตุลาคม 2540 จึงไม่ได้อานิสงค์ของบทเฉพาะกาลแต่อย่างใด

กรณีของเทศบาล มาตรา 255 วรรคห้า บัญญัติไว้ว่าให้ "สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี" จึงจำต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวาระในการดำรงตำแหน่งให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนของเทศบาลที่ครบ 4 ปีแล้วหลังวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามในกรณีที่มิได้มีการจัดการเลือกตั้งให้ทันภายในกำหนดเวลา ก็จะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อขยายเวลาการเลือกตั้งออกไป เพื่อให้การดำรงอยู่ของเทศบาลเหล่านั้นชอบด้วยกฎหมาย

3.4 การกำกับดูแล

การควบคุมกำกับเป็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างจากความสัมพันธ์ในทางการบังคับบัญชา เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียว แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กรซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลและต่างก็มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องดูแล แต่เนื่องจากผลประโยชน์ของประเทศเป็นผลประโยชน์ที่สูงกว่าผลประโยชน์ของท้องถิ่น รัฐจึงต้องเข้าไปควบคุมกำกับเพื่อให้นโยบายที่สำคัญบางอย่างเป็นไปอย่างเอกภาพทั่วทั้งประเทศ นอกจากนี้การควบคุมกำกับยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการปกป้องประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นจากการกระทำต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจจะละเมิดกฎหมายได้

แม้หลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่า "ให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย เมื่อใดก็แล้วแต่ที่ท้องถิ่นตัดสินใจถูกต้องตามกฎหมาย แม้การตัดสินใจนั้นจะไม่ตรงตามความต้องการของรัฐก็ตาม รัฐและผู้แทนของรัฐทั้งหลายไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว ไม่ควรเข้าไปแทรกแซง ในทางตรงกันข้าม หากท้องถิ่นใดดำเนินการใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย รัฐก็ควรเข้าไปแทรกแซงกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนการตัดสินใจว่าจะอนุมัติหรืออนุญาตหรือไม่ ตรวจสอบภายหลังที่ท้องถิ่นตัดสินใจแล้ว ว่าจะยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำของท้องถิ่นที่ผิดกฎหมายหรือไม่ และหากเป็นเรื่องร้ายแรงและท้องถิ่นไม่ดำเนินการก็อาจเข้าไปดำเนินการแทน" หลักการดังกล่าวแม้จะเป็นหลักการที่ถูกต้อง แต่ในทางปฏิบัติระบบการรวมศูนย์อำนาจเข้าส่วนกลาง และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐแบบดั้งเดิม ก็ทำให้ไม่มีการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว ข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนภูมิภาคต่างก็มองท้องถิ่นในทรรศนะที่คนเหล่านั้นอยู่ใต้บังคับบัญชาของตน นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเปิดโอกาสให้มีการออกระเบียบปลีกย่อยอีกหลายฉบับมาจำกัดอำนาจของท้องถิ่นและขยายอำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการควบคุมท้องถิ่นออกไปอย่างกว้างขวาง การตัดสินใจ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความหลากหลายเป็นเอกลักษณ์ของตนเองจึงไม่มี ท้องถิ่นในเมืองไทยจึงไม่มีอิสระอย่างแท้จริง

ซึ่งจากประเด็นปัญหาดังที่ได้กล่าวมานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้วางมาตราการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งยังให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และการควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 283 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติว่า "การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้"

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง และนำไปสู่ปัญหาเรื่องการดำเนินการที่ผิดกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ของท้องถิ่น อันมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติหรือประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลท้องถิ่นให้มากขึ้น และจำเป็นที่หน่วยงานของรัฐในระดับราชการส่วนกลางและในระดับราชการส่วนภูมิภาคจะต้องจัดโครงสร้างภายในให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นคือศาลปกครอง เนื่องจากศาลปกครองจะเข้ามามีบทบาทในการชี้ขาดความขัดแย้ง และยกเลิกคำสั่งหรือนิติกรรมการปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของท้องถิ่น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 276 ว่า "ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

เพราะฉะนั้นจึงเป็นบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งและน่าจะบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลปกครองด้วยกล่าวคือ ศาลปกครองจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลผลที่เกิดจากการกระทำของท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราษฎรจะเป็นผู้เสนอคดีให้ศาลปกครอง

วินิจฉัยเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี ยังคงมีการกำกับดูแลเบื้องต้นโดยมติของสภาท้องถิ่นหรือการกระทำที่เป็นนิติกรรมของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อประชาชน ก่อนที่จะมีผลบังคับใช้จะต้องส่งให้ผู้กำกับดูแล เช่นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายก่อน ถ้าผู้กำกับดูแลคือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่ากากระทรวงมหาดไทยเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็อาจจะขอให้สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทบทวนให้เป็นไปตามกฎหมาย ถ้าสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเห็นว่า สิ่งที่ทำชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ควรจะให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแล คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะส่งเรื่องนั้นให้ศาลปกครองพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายก่อนได้ ซึ่งศาลปกครองก็จะเข้ามามีส่วนสำคัญในการตัดสินการใช้อำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่จำเป็นต้องให้ศาลปกครองมีอำนาจตรงนี้ เพื่อจะให้เกิดการตรวจสอบที่ครอบคลุมกว้างขวางทั่วประเทศ เพราะมิฉะนั้นแล้ว การปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีปัญหาเรื่องอิทธิพล อาจจะมีปัญหาเรื่องพรรคพวกหรือปัญหาเรื่องต่าง ๆ อีกมากมาย และที่สำคัญสุด คือ หากท้องถิ่นที่อยู่ไกลและไม่มีใครสนใจไม่มีสื่อมวลชนจับตา ไม่มีผู้คอยรายงาน โอกาสที่จะเกิดความไม่ถูกต้องจึงมีสูง และนี้จึงเป็นวิธีการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นได้ประการหนึ่ง

การกำกับดูแลโดยประชาชน

เนื่องจากที่ผ่านมา การควบคุมกำกับกรปกครองปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองไม่เคยมีมาก่อน อาจสืบเนื่องมาจากรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรูปแบบที่หลากหลาย ประชาชนโดยทั่วไปไม่เข้าใจถึงโครงสร้างหน้าที่และการทำงานของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จึงทำให้ประชาชนมองเรื่องการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเป็นเรื่องที่ไกลตัว ไม่มีความตื่นตัวในทางการเมืองท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเรื่องใกล้ตัวและเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตในแต่ละวัน

นับเป็นนิมิตหมายที่ดีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยมาตรา 286 บัญญัติว่า

"ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด"

รวมทั้งการให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่นได้ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างมาตราดังกล่าวที่ให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ตามข้อเสนอของนางสุนี ไชยรส และพันตรีปรีดา นิสสัยเจริญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ขอแปรญัตติเพิ่มเติมในมาตรา 286[7] อันเป็นที่มาแห่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สำหรับในเรื่องนี้ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 287 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่า "ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

หรือการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพื่อให้ทราบถึงข้อมูล และง่ายต่อการตรวจสอบความถูกต้องของการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง โดยมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า

"บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

อีกทั้งการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประชาพิจารณ์ตาม มาตรา 59 ที่บัญญัติว่า

"บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใด

---

[7] มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 452.

ที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ"

ทั้งหมดเป็นการควบคุมกำกับโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งนับเป็นก้าวใหม่ของประวัติศาสตร์การเมืองท้องถิ่นของไทย ที่แก้ไขให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้อง ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้สึก หวงแหนท้องถิ่นของตนเอง หวงแหนสิทธิ ประโยชน์ที่ตนพึงจะได้รับ และรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นนั้น ๆ และที่สำคัญเป็นการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นด้วยประการหนึ่ง ซึ่งจากจุดเริ่มต้นที่ดีย่อมจะสามารถพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ให้มีความเจริญ ก้าวไปสู่การปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ต่อไปในอนาคต

3.5 แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ในการดำเนินการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นบางส่วนบางรูปแบบที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยกระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองได้ดำเนินการเสนอร่างกฎหมายปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนทอ้งถิ่นที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปเป็นการเร่งด่วน จึงได้ร่างกฎหมายดังกล่าวส่วนใหญ่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ได้แก่

รูปแบบของสุขาภิบาลที่มีโครงสร้างขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยมีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

(ก) ยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมด จำนวน 981 แห่ง[8] เป็นเทศบาลตำบลภายใน 90 วัน

(ข) ให้กรรมการสุขาภิบาล ซึ่งได้รับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ เป็นสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลนั้นจนกว่าจะครบวาระที่เหลืออยู่เดิมของกรรมการสุขาภิบาลนั้น และให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลให้ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ภายใน 45 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ

---

[8] ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน**: กรุงเทพฯ : . สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542, หน้า117.

(ค) ให้สมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่เลือกสมาชิกด้วยกันเองเป็นนายกเทศมนตรีคนหนึ่งและเทศมนตรีสองคนประกอบเป็นคณะเทศมนตรี แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาลเป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราวจนกว่าคณะเทสมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

(ง) ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ เงินงบประมาณ พนักงานและลูกจ้างของสุขาภิบาลที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับไปเป็นของเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

รูปแบบของสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขโดยมีสาระสำคัญดังนี้

1 แก้ไขโครงสร้างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มาจากการเลือกตั้งและคณะกรรมการบริหารให้มาจากความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2 เพิ่มอำนาจหน้าที่ด้านบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3 เพิ่มสิทธิของราษฎรในการถอดถอนกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้ราษฎรมีสิทธิร้องขอต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้พิจารณาออกข้อบังคับ

4 แก้ไของค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจจัดเก็บภาษีได้เอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ซึ่งแต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บให้

5 เพิ่มบทบัญญัติให้สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอารวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น หรืออาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในเขตพระราชกฤษฎีกาด้วย

6 เพิ่มบทบัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจประกาศยุบ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน ทั้งเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยให้รวมพื้นเข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันหรือให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการ

ส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น ทั้งนี้ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่มีเหตุดังกล่าว

7 บทเฉพาะกาลยกเว้นให้สมาชิกสภาหรือคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับจัดตั้งอยู่ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

รูปแบบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขโดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) เพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้านบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษา ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(2) เพิ่มประสิทธิภาพของราษฎรในการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3) ให้ราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

รูปแบบของเทศบาล ที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขโดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) แก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลจาก 5 ปี เป็น 4 ปี

(2) เพิ่มอำนาจเทศบาลด้านบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษา ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(3) เพิ่มอำนาจหน้าที่เทศบาลนครด้านสังคม ผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง การสาธารณสุข และการท่องเที่ยว

(4) เพิ่มประสิทธิภาพในการถอดถอนนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาล และให้ราษฎรมีสิทธิร้องขอต่อประธานสภาเทศบาลให้พิจารณาออกข้อบังคับ

(5) เพิ่มเติมกรณีเทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว

(6) เพิ่มเติมกรณีคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีถูกสั่งพักระหว่างถูกสอบสวน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภาเป็นคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีชั่วคราว

รูปแบบของเมืองพัทยา ที่พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขโดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) แก้ไขรูปแบบสภาเมืองพัทยาจากเดิมที่มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งให้มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 24 คน ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยมีประธานาภาเมืองพัทยาคนหนึ่งและรองประธานสภาเมืองพัทยาสองคนทำหน้าที่บริหารกิจการสภา

(2) ให้นายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและดำรงตำแหน่งติดต่อกันไม่เกินสองวาระ โดยอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาไม่เกิน 4 คน เป็นผู้ช่วยเหลือการบริหารกิจการ ทำนองเดียวกับกรุงเทพมหานคร

(3) ให้มีปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยารองจากนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำเมืองพัทยา

(4) ให้สมาชิกสภาเมืองพัทยามีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเมืองพัทยา และเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้

(5) ให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลนคร นอกจากนี้ยังได้กำหนดหน้าที่เพิ่มเติมว่า กิจการใดที่อยู่นอกเขตเมืองพัทยา ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดและมีผลกระทบต่อเมืองพัทยา ให้นายกเมืองพัทยาเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วย ผู้แทนเมืองพัทยา ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้หากไม่ได้ข้อยุติให้รัฐมนตรีชี้ขาด

(6) เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยา รองปลัดเมืองพัทยาและหัวหน้าส่วนราชการเมืองพัทยามีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจจับกุมผู้กระทำผิดตามข้อบัญญัติของเมืองพัทยา และมีอำนาจเปรียบเทียบปรับทำนองเดียวกับกรุงเทพมหานคร

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฉบับนี้มีเนื้อหาสาระครบสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานกิจการเมืองพัทยารูปแบบนี้จะมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อเมืองพัทยาเช่นไร จึงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามต่อไป

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการ

ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวในบทต่อไป

DPU

บทที่ 4

การจัดทำกฎหมายเพื่ออนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้วางมาตรการต่าง ๆ เพื่อสร้างความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

4.1 การตรากฎหมายประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น

4.1.1 การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ

4.1.2 การบริหารการเงินการคลังที่เป็นอิสระ

4.1.1 การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ

สำหรับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทยที่ผ่านมา จัดอยู่ในระบบที่รวมอำนาจบริหารงานบุคคลไว้ที่องค์กรระดับชาติ โดยมีคณะกรรมการในระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพ หรือเรียกโดยย่อว่า ก.ก. ทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาลทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีอำนาจบริหารงานบุคคลเหนือพนักงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ ทุกแห่งทั่วทั้งประเทศ สำหรับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยนั้น คือ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ในการบริหารงานบุคคลนั้นคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับชาติและเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางอาจมอบอำนาจบางอย่างให้คณะอนุกรรมการวิสามัญ คณะอนุกรรมการระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการประจำองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติแทนได้ โดยที่อำนาจบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทยถูกรวมไว้ที่คณะกรรมการในระดับชาติและเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงไม่มีอำนาจบริหารงานบุคคลพนักงานของตนเองอย่างแท้จริง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีอำนาจอยู่บ้างก็เฉพาะอำนาจที่ได้รับมอบจากคณะ

กรรมการบริหารในระดับชาติ หรือเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดโดยเฉพาะให้เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น การลงโทษทางวินัยพนักงานท้องถิ่นบางกรณี ดังนั้นอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทยจึงขึ้นอยู่กับอำนาจของราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญ ทั้งนี้พิจารณาได้จากการให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ โดยมีอำนาจบริหารงานบุคคลย่อมแสดงให้เห็นการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดไม่อาจแยกจากอำนาจหรืออิทธิพลของราชการส่วนกลางได้

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีลักษณะแตกต่างจากการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนกลาง คือ การบริหารงานบุคคลของราชการส่วนกลางมุ่งรักษาผลประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม คำนึงถึงความมั่งคงของรัฐเป็นหลัก ในขณะที่การบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับมากกว่า ดังนั้นเราควรจึงจำต้องแยกองค์กรบริหารงานบุคคลทั้งสองระบบออก ให้เป็นอิสระแยกจากกัน ซึ่งหากปล่อยให้อำนาจบริหารงานบุคคลเป็นของราชการส่วนกลางนั้นย่อมจะส่งผลให้เกิดการครอบงำการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นที่เป็นอยู่ และย่อมจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่นและยังเป็นการขัดขวางการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นอีกด้วย ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้วางมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินงานบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสูงสุดแก่ท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล แนวทางในการสร้างความมีอิสระในการบริหารงานบุคคลให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น สามารถกระทำได้โดยการสร้างองค์การบริหารงานบุคคลที่เอื้ออำนวยให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีอิสระและการกำหนดหน้าที่ขององค์กรบริหารงานให้มีความเหมาะสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ[1]

และเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นไปโดยอิสระ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงจำต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นจากเดิม เช่น

---

[1] มาตรา 284 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

อำนาจบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ซึ่งแต่เดิมคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือที่เรียกโดยย่อว่า ก.จ. จะเป็นผู้ดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง และผู้แทนสำนักงาน ก.พ. เป็นกรรมการ และกรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจาก

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการและการจัดการส่วนราชการ ด้านการพัฒนาองค์การ ด้านการบริหารและการจัดการ ด้านการเงินและการคลัง และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้วและเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด จำนวนสี่คน

(2) ผู้แทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเลือกกันเองในระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด จำนวนสองคน

(3) ผู้แทนปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเลือกกันเองในระหว่างปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด จำนวนสองคน

ให้รองอธิบดีกรมการปกครองที่อธิบดีกรมการปกครองมอบหมายเป็นเลขานุการ[2]

สำหรับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยจัดให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งขึ้น โดยให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะหนึ่ง ประกอบด้วย[3]

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

(2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนสามคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสี่คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

---

[2] มาตรา 5 พระราชกฤษฎีกา ระเบียบข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2541

[3] มาตรา 5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และให้บุคคลทั้งสิบสองคนประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจบริหารงานบุคคลของเทศบาล

คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือที่เรียกโดยย่อว่า ก.ท. เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ตาม พ.ร.ฎ.ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 โดยคณะกรรมการพนักงานเทศาลดังกล่าวประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขานุการคุรุสภา เลขาธิการ ก.พ. และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ รองอธิบดีกรมการปกครองฝ่ายบริหารราชการท้องถิ่นเป็นเลขานุการ

สำหรับองค์กรส่วนกลางระดับรองลงไปซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ได้แก่ คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด หรือเรียกโดยย่อว่า อ.ก.ท. จังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นอนุกรรมการ

องค์กรกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลภายในเทศบาล ได้แก่ คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำเทศบาล หรือเรียกโดยย่อว่า อ.ก.ท.เทศบาล ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเป็นประธาน เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมุหบัญชีเทศบาล และหัวหน้าส่วนบริหารตามที่ ก.ท. กำหนดในเทศบาลนั้นเป็นอนุกรรมการ และมีอนุกรรมการคนหนึ่งหรือพนักงานเทศบาลอื่นเป็นเลขานุการ

สำหรับการบริหารงานบุคคลในเทศบาลที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

โดยให้เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย[4]

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

(2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนห้าคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(3) ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ดังนี้

(ก) ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(ข) นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(ค) ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ในการคัดเลือกประธานสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และผู้แทนพนักงานเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และให้บุคคลทั้งสิบแปดคนดังกล่าว ประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลคนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาล"

---

[4] มาตรา 23 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อำนาจการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา ได้แก่ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือที่เรียกโดยย่อว่า ก.ท. เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของเทศบาลและเมืองพัทยา ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยคณะกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขานุการคุรุสภา เลขาธิการ ก.พ. และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ รองอธิบดีกรมการปกครองฝ่ายบริหารราชการท้องถิ่นเป็นเลขานุการ

สำหรับองค์กรกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลภายในเมืองพัทยา ได้แก่ คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำเมืองพัทยา หรือเรียกโดยย่อว่า อ.ก.ท.เมืองพัทยา ประกอบด้วย ปลัดเมืองพัทยาเป็นประธาน รองปลัดเมืองพัทยา รองหัวหน้าสำนักงานปลัดเมืองพัทยา ผู้อำนวยการกองทุกกอง หัวหน้าสำนักงานปลัดเมืองพัทยาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ส่วนการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยาที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้เมืองพัทยามีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาคณะหนึ่งทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา ประกอบด้วย[5]

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน

(2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรีจำนวนสามคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะประกาศเปลี่ยนแปลงกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(3) ผู้แทนเมืองพัทยาจำนวนสี่คน ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่ง สภาพัทยาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชาร ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา

ให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา

---

[5] มาตรา 30 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของเทศบาลและเมืองพัทยาแล้ว พ.ร.ก.ระเบียบพนักงานส่วนตำบล 2519 ยังกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือเรียกโดยย่อว่า ก.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย นอกจากนั้น ยังกำหนดให้ คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด หรือเรียกโดยย่อว่า อ.ก.ท.จังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับหนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีองค์การภายในสำหรับกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลเหมือนเช่นเทศบาลและเมืองพัทยา คงมีเพียงแต่คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาล (อ.ก.ท.) เท่านั้นที่เป็นองค์การภายนอกในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย[6]

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

(2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวนแปดคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคน ดังนี้

(ก) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ข) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ค) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

---

[6] มาตรา 25 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบรหารส่วนตำบล .

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่จัดให้มีการคัดเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี เป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบลคนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

4.1.2 การบริหารการเงินการคลังที่เป็นอิสระ

อำนาจการคลังของท้องถิ่นที่เป็นอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถหารายได้โดยรัฐเป็นผู้กำหนดและจัดแบ่งสัดส่วนที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่น และท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายรายได้นั้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น แต่ท้องถิ่นจะกำหนดรายได้รายจ่ายเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้มิได้ กฎหมายดังกล่าวรวมถึงกฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ และข้อบัญญัติที่ออกภายใต้บังคับของกฎหมายนั้นได้กำหนดโดยให้อำนาจท้องถิ่นไว้ 2 ลักษณะ คือ[7]

1. ให้ท้องถิ่นหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้นภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง โดยกฎหมายให้อำนาจส่วนกลางในการอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบหรืออนุญาตให้ท้องถิ่นดำเนินการหารายได้หรือกำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นดำเนินการ

2. ให้ท้องถิ่นหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้นโดยส่วนกลางไม่ได้กำกับดูแล ซึ่งท้องถิ่นสามารถหารายได้และใช้จ่ายรายได้โดยไม่ต้องขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบ จากส่วนกลาง และกฎหมายมิได้ให้อำนาจส่วนกลางในการออกระเบียบข้อบังคับเช่นกรณีข้างต้น คงปล่อยให้เป็นการดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลภายในท้องถิ่นเอง เช่น การกำกับดูแลโดยสภาท้องถิ่นเป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าท้องถิ่นมีอำนาจพอสมควรในการหารายได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางเป็นฝ่ายกำกับดูแล แต่อย่างไรก็ตาม อาจแบ่งการใช้อำนาจในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเป็น 2 ลักษณะ คือ ท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดเก็บได้โดยเด็ดขาด และท้องถิ่นที่มีอำนาจในการจัดเก็บต่อเมื่อได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจากส่วนกลาง หมายความว่า ท้องถิ่นจะดำเนินการจัดเก็บรายได้มากน้อยเพียงใดขึ้นกับขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เป็นการตัดสินใจหรือ

---

[7] พรชัย รัศมีแพทย์. **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541, หน้า214.

วินิจฉัยสั่งการเป็นของท้องถิ่นเอง ส่วนกลางเพียงเป็นฝ่ายกำกับดูแลโดยตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเท่านั้น

1. **อำนาจของท้องถิ่นในการจัดเก็บโดยเด็ดขาด โดยไม่ต้องขออนุมัติหรือความเห็นชอบจากส่วนกลาง** ได้แก่

(1) อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย จะกำหนดให้อำนาจท้องถิ่นประเมินค่าภาษีอากร

(2) อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) ท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความสามารถหาประโยชน์จากทรัพย์สินของท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง โดยท้องถิ่นอาจให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของท้องถิ่นและได้รับค่าตอบแทน เช่น ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าอาคารพาณิชย์ ค่าเช่าตลาดสดและแผงลอย ค่าเช่าร้านอาหารในสวนสาธารณะ ดอกเบี้ยเงินฝาก เป็นต้น

(4) อำนาจตามกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ซึ่งให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดทำกิจการพาณิชย์และกิจการสาธารณูปโภคได้ ท้องถิ่นจึงมีรายได้จากกิจการที่ทำ ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของท้องถิ่นในการตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการในการบริหารงานของท้องถิ่นเอง

2. **อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ที่ต้องได้รับอนุมัติ หรือได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลาง** ได้แก่

(1) เทศบาลกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรับฒนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(3) กรุงเทพมหานครออกพันธบัตรได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(4) เมืองพัทยากู้เงินได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและกระทรวงมหาดไทย ถ้าเป็นเงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และมีอำนาจออกพันธบัตรโดยความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และได้รับความเห็นชอบร่วมกันจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง

รายได้ของท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการวัดความเจริญของท้องถิ่นและมีความสัมพันธ์กับการจัดโครงสร้างองค์กรท้องถิ่นให้เหมาะสมกับการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบที่แตกต่างกัน ซึ่งแต่

ละรูปแบบมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของส่วนกลางแตกต่างกันด้วย เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีรายได้มากพอที่จะบริหารงานได้อย่างอิสระ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงบัญญัติให้อำนาจส่วนกลางกำกับดูแลกรุงเทพมหานครน้อยกว่าท้องถิ่นรูปแบบอื่น และการที่กรุงเทพมหานครมีข้าราชการประจำเป็นของตนเองโดยเฉพาะ ก็เนื่องจากมีรายได้เพียงพอนั่นเอง ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญน้อย เพื่อให้ราษฎรได้ทำความคุ้นเคยกับการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพของตน เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเจริญมากขึ้นจะได้ยกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอ ส่วนกลางต้องให้เงินอุดหนุน ส่วนกลางจึงต้องเข้าไปกำกับดูแลท้องถิ่นเข้มงวดขึ้น เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าท้องถิ่นได้นำเงินไปใช้จ่ายตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และการที่ท้องถิ่นจะได้เงินอุดหนุนเท่าใดนั้น ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงลดลงไป

หากมองในแง่อำนาจการจัดเก็บรายได้ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าท้องถิ่นมีอำนาจค่อนข้างมาก เพราะล้วนเป็นรายการสำคัญที่เป็นรายได้ส่วนใหญ่ของท้องถิ่นทั้งสิ้น ท้องถิ่นทุกรูปย่อมมีผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง หากผู้บริหารท้องถิ่นมีความตั้งใจจริงที่จะให้ท้องถิ่นมีความเจริญขึ้น ควรจะมีการเพิ่มบทบาทของตนเองในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี และการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้อย่างเต็มที่ เพราะเมื่อท้องถิ่นมีรายได้สูงขึ้น การปรับปรุงท้องถิ่นต่าง ๆ ย่อมมีความราบรื่นในการปรับเปลี่ยนเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ต่อไป

4.2 แนวทางในการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

โดยความมุ่งหมายให้รัฐกระจายอำนาจและหน้าที่และจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการดังกล่าวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงกำหนดให้รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง และจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

4.2.1 สถานะทางกฎหมาย

ในการจัดตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ จึงควรจำต้องประกัน

ความเป็นอิสระให้แก่คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยกำหนดสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระ ตามหลักความเป็นอิสระ ได้แก่

4.2.1.1 การแต่งตั้ง

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ประกอบด้วย[8]

(1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง

(3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยา หรือผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

---

[8] มาตรา 6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

แต่เนื่องจากคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแผนนโยบายในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า ในการแต่งตั้งกรรมการที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ควรขึ้นอยู่กับอำนาจการพิจารณาแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี เนื่องจากในการปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีหน่วยงานหลายหน่วยงานกระทรวงหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ ฯ ทำหน้าที่ในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งอำนาจพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการที่เป็นของคณะรัฐมนตรีนั้นย่อมทำให้เกิดการกลั่นกรองคุณสมบัติของกรรมการแต่ละท่านจากรัฐมนตรีทั้งคณะ และยังเป็นการป้องกันการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งของกรรมการที่ทำหน้าที่ในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อีกทั้งอำนาจการแทรกแซงทางการเมืองได้ด้วยประการหนึ่ง

4.2.1.2 การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ

ในการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้[9]

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(3) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(4) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(5) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(6) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

ความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า ในการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการเลือกคณะกรรมการ ควรจะมีการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างชัดเจน เช่น เป็นผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาต่าง ๆ ต้องมีประสบการณ์ในการทำงานสำหรับสาขานั้น ๆ ไม่น้อยกว่า 10 ปี เป็นต้น

---

[9] มาตรา 7 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เพราะหากไม่มีการกำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจน จะทำให้เกิดช่องว่างในการใช้ดุลยพินิจของผู้แต่งตั้ง และอาจเกิดปัญหาการวิ่งเต้นตำแหน่ง การเล่นพรรคเล่นพวก รวมทั้งอาจทำให้มีการแทรกแซงในทางการเมืองได้

4.2.1.3 **วาระในการดำรงตำแหน่ง**

ในการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ดังนี้

กรรมการตามมาตรา 6 (4) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ถ้ากรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลง ให้สรรหากรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหาอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้สรรหากรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสองและยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

แต่ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพื่อป้องกันมิให้มีการวิ่งเต้นตำแหน่ง และการแทรกแซงอำนาจทางการเมือง ควรจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งเพียงหนึ่งวาระ โดยแต่ละวาระให้มีกำหนดระยะเวลาที่นาน เช่น 8 – 10 ปี เพื่อป้องกันปัญหาการสรรหาบุคคลากรที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบาย ไม่ได้เกี่ยวกับการเงิน จึงน่าจะสามารถใช้วาระการดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว หรืออาจกำหนดให้สามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 วาระ วาระละ 4-6 ปี เป็นต้น

4.2.2 **รูปแบบคณะกรรมการ**

คณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมายความว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกประเภทที่มาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ 3 ประเภท ได้แก่

1. คณะกรรมการที่มาจากข้าราชการประจำ
2. คณะกรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. คณะกรรมการที่มาจากผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

สำหรับรูปแบบและองค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นสามารถแบ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการที่มาจากข้าราชประจำ

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ประกอบด้วย[10]

(1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(4) ปลัดกระทรวงมหาดไทย

(5) ปลัดกระทรวงการคลัง

(6) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

(7) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

(8) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(9) เลขาธิการ ก.พ.

(10) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(11) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง

(12) ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

2. คณะกรรมการที่มาจากผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการ

---

[10] มาตรา 6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ได้แก่[11]

(1) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 2 คน

(2) ผู้บริหารเทศบาล จำนวน 3 คน

(3) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5 คน

(4) ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

(5) ผู้บริหารเมืองพัทยา หรือผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน

ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

3. คณะกรรมการที่มาจากผู้เชี่ยวชาญ

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ได้แก่[12]

(1) ผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(2) ผู้เชี่ยวชาญในด้านการพัฒนาท้องถิ่น

(3) ผู้เชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์

(4) ผู้เชี่ยวชาญในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์

(5) ผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย

(1) จำนวนและคุณสมบัติของคณะกรรมการ

(1) คณะกรรมการที่มาจากข้าราชการประจำ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะ

---

[11] มาตรา 6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

[12] อ้างแล้ว

กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากข้าราชการประจำ มีจำนวนทั้งสิ้น 12 คน

เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพื่อเป็นการรู้ถึงปัญหาสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น จำต้องมีข้าราชการประจำที่ทำหน้าที่เป็นคณกรรมการในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นร่วมด้วย

(2) คณะกรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนทั้งสิ้น 12 คน

(3) คณะกรรมการที่มาจากผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากผู้เชี่ยวชาญ มีจำนวนทั้งสิ้น 12 คน

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินงานคณะกรรมการ จำต้องมีจำนวนคณะกรรมการที่มาจากผู้เชี่ยวชาญมากกว่าคณะกรรมการที่มาจากข้าราชการประจำ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการแทรกแซงในทางการเมือง

(2) วาระในการดำรงตำแหน่ง

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ดังนี้

กรรมการตามมาตรา 6 (4) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ถ้ากรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลง ให้สรรหากรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหาอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้สรรหากรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสองและยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพื่อป้องกันมิให้มีการวิ่งเต้นตำแหน่ง และการแทรกแซงอำนาจทางการเมือง ในทางทฤษฎีแล้วควรจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งเพียงหนึ่งวาระแต่ในหนึ่งวาระมีระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร เพื่อป้องกันปัญหาการสรรหาบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าว

4.2.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการถ่ายโอนภารกิจตาม (2) (3) (4)

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(9) เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(15) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(16) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

4.2.3 หน่วยธุรการของคณะกรรมการ

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ

(3) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

4.3 การกำกับดูแล

4.3.1 การกำกับดูแลโดยรัฐ

มาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า "ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้"

ในขณะที่ มาตรา 282 บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น"

ความหมายของรัฐในกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากแค่ไหนก็ตาม ยังต้องเป็นการกระจายอำนาจภายใต้รูปแบบของรัฐเดี่ยว จะกระจายอำนาจจนกลายเป็นสหพันธรัฐ ไม่ได้ ซึ่งแน่นอนว่า หากไม่ต้องการให้ท้องถิ่นกลายเป็นมลรัฐ จะต้องมีการกำกับดูแลจากรัฐ มาตรา 283 จึงบัญญัติอย่างชัดเจนว่า

"ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้"

ฉะนั้นการกำกับดูแลจึงไม่ใช่ เป็นการบังคับบัญชา และโดยการกำกับดูแลมีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
2. เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม
3. การกำกับดูแลจะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้
4. การกำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

4.3.2 การกำกับดูแลโดยประชาชน

ในเมื่อราชการส่วนท้องถิ่นต้องดูแลรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น จึงจำเป็นที่จะต้องให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการควบคุมท้องถิ่นนั้น เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความสนใจในการบริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการของการปกครองตนเอง เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองของท้องถิ่นมากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในหลายกรณี

ประการแรก คือให้ประชาชนได้มีสิทธิที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ โดยมาตรา 286 บัญญัติว่า

"ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้

ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด"

แต่ประเด็นปัญหาของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้น แม้จะมีการทำให้ถอดถอนได้ง่าย แต่การถอดถอนตามมาตรา 286 ยังเป็นการยากอยู่ เนื่องจากในท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ก็อาจเป็นไปได้ แต่ท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพียงแค่ให้มีการมาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดก็ยากแล้ว โอกาสที่จะได้คะแนนเสียง 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงก็ยากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง คือการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมาตรา 58 บัญญัติว่า

"บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ประการที่สาม คือ การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประชาพิจารณ์ตาม มาตรา 59 ที่บัญญัติว่า

"บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ"

ประเด็นที่สี่ ประเด็นสุดท้ายที่ถือเป็นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางอ้อม นั้นก็คือการให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่นได้ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 287 ว่า

"ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ซึ่งจากประเด็นของการแก้ไขปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ดังกล่าวที่กล่าวมาข้างต้น ถือว่าเป็นการควบคุมกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นนิมิตหมายที่ดีในการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้มีระบบการตรวจสอบที่ดีต่อไปในอนาคต

DPU

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เนื่องจากรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมา (ก่อนปี พ.ศ. 2542) มีการจัดตั้งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา 6 รูปแบบ อีกทั้งรูปแบบการกระจายอำนาจของไทยที่ผ่านมายังมิได้ยึดหลักการการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นเท่าที่ควร กล่าวคือ ตามหลักแห่งการปกครองท้องถิ่นนั้นท้องถิ่นต้องดำเนินการเป็นไปด้วยความอิสระตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมย์ของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารท้องถิ่น การเงินและการคลัง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สำหรับการปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมาประสบปัญหาต่าง ๆ มากมายในการบริหารราชการ เช่น

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น ที่ผ่านมาส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่บางครั้งนโยบายที่ส่วนกลางวางไว้กลับไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น ทำให้นโยบายที่วางไว้กลับตกเป็นภาระแก่ท้องถิ่นที่ต้องจัดทำ

ประการที่ 2 ปัญหาในการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมา รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทยมีหลากหลายรูปแบบ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล (ก่อนปี พ.ศ.2542) องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมือง พัทยา ก่อให้เกิดปัญหาของการทำงานที่ซ้ำซ้อนและขาดการประสานงาน

อีกทั้งปัญหาของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นบางรูปแบบที่ไม่สอดคล้องตรงตามหลักการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ท้องถิ่นบางรูปแบบผู้บริหารมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของคนในท้องถิ่น รวมทั้งบางท้องถิ่นมิได้มีองค์กรฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติที่แยกจากกัน

ประการที่ 3 ปัญหาการเงินการคลังของท้องถิ่น เนื่องจากรายได้ของท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้เป็นเครื่องมือวัดความเจริญของท้องถิ่น ท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอ ส่วนกลางจำต้องให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุน ทำให้ส่วนกลางต้องเข้าไปกับดูแลท้องถิ่นเข้มงวดขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่าท้องถิ่นได้นำเงินนั้นไปใช้จ่ายตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ท้องถิ่นจึง

ต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงลดลงไป

ปัญหาที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่า "ให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย แม้การตัดสินใจนั้นจะไม่ตรงตามความต้องการของรัฐก็ตาม หลักการดังกล่าวแม้จะเป็นหลักการที่ถูกต้อง แต่ในทางปฏิบัติทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐแบบดั้งเดิม ข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนภูมิภาคต่างก็มองท้องถิ่นในทรรศนะที่คนเหล่านั้นอยู่ใต้บังคับบัญชาของตน นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเปิดโอกาสให้มีการออกระเบียบปลีกย่อยอีกหลายฉบับมาจำกัดอำนาจของท้องถิ่น การตัดสินใจ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของท้องถิ่นจึงไม่มี ท้องถิ่นในเมืองไทยจึงไม่มีอิสระอย่างแท้จริง

เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้วางมาตรการที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่และได้เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น รวมทั้งได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เกี่ยวกับการส่งเสริมองค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น โดยได้สร้างหลักประกันทางกฎหมายว่าด้วยหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นความมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282 , 283 และ 284

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. <u>ควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่อนุวัตรการตามรัฐธรรมนูญในเรื่องคุณสมบัติของผู้คณะกรรมการที่มาจากผู้เชี่ยวชาญ</u>

เพื่อเป็นการรองรับและสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกันที่จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้ ซึ่งถ้าหากไม่ตราหรือปรับปรุงกฎหมายให้มีผลบังคับใช้พร้อมกันหรือใกล้เคียงกันก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาขาดประสิทธิผลและจะส่งผลถึงความเชื่อมั่นในรัฐธรรมนูญว่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่ จึงต้องมีการออกกฎหมายเพื่ออนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น เช่น

ก. การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ

ข. การบริหารการเงินการคลังที่เป็นอิสระ

ก. การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ

ดังนั้นจึงได้มีการจัดทำกฎหมายเพื่ออนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้มีคณะกรรมการของตนเองในแต่ละท้องถิ่นคณะหนึ่งทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นของตนได้โดยตรง และเพื่อให้มีการกำหนดมาตรฐานการบริหรงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม จึงให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้มีคณะกรรมการของตนเองในแต่ละท้องถิ่นคณะหนึ่งทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นของตนได้โดยตรง และเพื่อให้มีการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม จึงได้จัดให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ในรูปของคณะกรรมการมาตราฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า "ก.ถ." มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตราฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลรวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น[1]

ผู้เขียนเห็นว่าในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิของแต่คณะกรรมการไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการมาตราฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า "ก.ถ." หรือคณะกรรมการของแต่ละท้องถิ่นน่าจะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิให้ชัดแจ้ง เช่น เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย ไม่น้อยกว่า 10 ปี เป็นต้น และไม่เป็นข้าราชการประจำ หนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากผู้ทรงคุณวุฒิที่กฎหมายกำหนดให้มีขึ้นเพื่อทำหน้าที่คานอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการจึงจำต้องมีความโปร่งใส ควรจะเป็นกลางและไม่อิงอยู่กับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นและประเทศชาติเป็นที่ตั้ง

---

[1] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ข. การบริหารการเงินการคลังที่เป็นอิสระ

การแก้ปัญหาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยความมุ่งหมายให้รัฐกระจายอำนาจและหน้าที่และจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการดังกล่าวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงกำหนดให้รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง และจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแผนนโยบายในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า ในการแต่งตั้งกรรมการที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ควรขึ้นอยู่กับอำนาจการพิจารณาแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี เนื่องจากในการปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีหน่วยงานหลายหน่วยงานกระทรวงหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ ฯ ทำหน้าที่ในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งอำนาจพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการที่เป็นของคณะรัฐมนตรีนั้นย่อมทำให้เกิดการกลั่นกรองคุณสมบัติของกรรมการแต่ละท่านจากรัฐมนตรีทั้งคณะ และยังเป็นการป้องกันการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งของกรรมการที่ทำหน้าที่ในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อีกทั้งอำนาจการแทรกแซงทางการเมืองได้ด้วยประการหนึ่ง

ในการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการเลือกคณะกรรมการ ควรจะมีการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างชัดเจน เช่น เป็นผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาต่าง ๆ ต้องมีประสบการณ์ในการทำงานสำหรับสาขานั้น ๆ ไม่น้อยกว่า 10 ปี เป็นต้น เพราะหากไม่มีการกำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจน จะทำให้เกิดช่องว่างในการใช้ดุลยพินิจของผู้แต่งตั้ง และอาจเกิดปัญหาการวิ่งเต้นตำแหน่ง การเล่นพรรคเล่นพวก รวมทั้งอาจทำให้มีการแทรกแซงในทางการเมืองได้

ส่วนการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นควรจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งในแต่ละวาระให้มีกำหนดระยะเวลาที่นาน เช่น 8 – 10

ปี เพื่อป้องกันปัญหาการสรรหาบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบาย ไม่ได้เกี่ยวกับการเงิน จึงน่าจะสามารถใช้วาระการดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว หรืออาจกำหนดให้สามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 วาระ วาระละ 4-6 ปี เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นด้วยที่จำต้องมีคณะกรรมการมาจากข้าราชการประจำ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากข้าราชการประจำ มีจำนวนทั้งสิ้น 12 คน เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพื่อเป็นการรู้ถึงปัญหาสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น จำต้องมีข้าราชการประจำที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นร่วมด้วย และเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินงานคณะกรรมการ ควรต้องมีจำนวนคณะกรรมการที่มาจากผู้เชี่ยวชาญมากกว่าคณะกรรมการที่มาจากข้าราชการประจำ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการแทรกแซงในทางการเมือง

2. <u>ควรให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนากฎหมายที่อนุวัตรการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ</u>

เนื่องจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว และการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตย่อมจะต้องมีปัญหาใหม่ ๆ เกิดขึ้นแน่นอน ซึ่งหากปล่อยให้หน่วยงานราชการแต่ละหน่วยเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายเหมือนเช่นที่ผ่านมาอาจจะทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าหรือไม่สอดคล้องทางกฎหมายได้ เช่นปัญหาในเรื่องของการคลังท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ส่วนในการจัดเก็บรายได้จะอยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงการคลัง ซึ่งหากมีการแก้ไขปรับเปลี่ยนกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้น โดยให้แต่ละหน่วยงานปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกันเอง ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าหรือความไม่สอดคล้องทางกฎหมายได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการเสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น[2] แต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายใหม่หรือร่างกฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขเพื่อเป็นการพัฒนากฎหมาย เช่น เป็นผู้ยกร่างกฎหมายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายเพื่อเปลี่ยนรูปแบบท้องถิ่นให้เป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ รวมทั้งหลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการถ่ายโอนกิจการจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออำนาจต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือเมื่อทำหน้าที่ที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงจำต้องมีการแก้กฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้อง หากคณะกรรมการการกระจายอำนาจไม่มีอำนาจให้ส่วนนี้ มีเพียงแต่เสนอแผนต่าง ๆ แล้วกระทรวงหรือหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ไม่รับไปดำเนินการก็ไม่เกิดประโยชน์อะไร ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งที่ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพัฒนากฎหมายและวางแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป เพราะคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และเป็นผู้รู้ปัญหาข้อเท็จจริงดีอยู่แล้ว และเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับกฎหมายต่าง ๆ ที่จะออกมาภายหลัง ให้เกิดความสอดคล้องกับท้องถิ่นจึงจำต้องให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจจัดทำ

3. <u>ควรปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความพร้อมและสอดคล้องต่อการพัฒนาของท้องถิ่นให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540</u>

การกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น มิได้หมายถึงการลดอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง แต่เป็นการให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น โดยส่วนกลางต้องมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเพิ่มขึ้นเช่นกันด้วย อีกทั้งยังต้องเพิ่มบทบาทในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง การระงับข้อพิพาทระหว่างท้องถิ่น และการดำรงเอกภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน ในการปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นจึงควรต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. การปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ราชการส่วนกลาง อำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยทางทฤษฎีแล้ว อำนาจหน้าที่บางอย่างควรจะมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นรับไปดำเนินการเองแต่บางอำนาจหน้าที่ก็ยังควรจะต้องเป็นของส่วนกลาง ได้แก่ราชการที่มี

---

[2] มาตรา 12 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ลักษณะกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศโดยตรง ซึ่งไม่อาจมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่างเด็ดขาด เช่น การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ เป็นต้น และราชการที่อาจมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ แต่ท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะรับไปดำเนินการ เนื่องจากสภาพของสังคมการเมืองในท้องถิ่นเป็นเหตุให้ไม่อาจได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมารับผิดชอบดำเนินการในฐานะองค์กรท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะได้รับการสนับสนุนบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์รวมทั้งการฝึกอบรมด้วยก็ตาม ทำให้ส่วนกลางจำเป็นต้องรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นต่อไป แต่ถ้าท้องถิ่นใดมีความพร้อม ส่วนกลางควรมอบให้ท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบ เช่น อาจมอบกิจการโรงพยาบาลขนาดใหญ่ให้เทศบาลนครรับไปดำเนินการ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของส่วนราชการดังกล่าวจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการในลักษณะไม่ซ้ำซ้อนกัน และควรรับผิดชอบเฉพาะหน้าที่หลัก แต่อาจแบ่งส่วนให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการได้เองก็ควรแบ่งส่วนนั้นไปพร้อมกับงบประมาณและบุคลากร เช่น กรมทางหลวงรับผิดชอบดำเนินการสร้างทางหลวง แต่การซ่อมแซมทางในช่วงที่ผ่านท้องถิ่นควรให้ท้องถิ่นนั้นดำเนินการหรือให้ท้องถิ่นสร้างถนนแยกเข้าไปในท้องถิ่นเอง เป็นต้น ซึ่งส่วนกลางจะต้องเพิ่มบทบาทในการกำกับดูแลและบทบาทอื่นดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรมตามสายงาน รวมทั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเป็นหลักประกันว่า ท้องถิ่นได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพนั่นเอง

2. การปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่จังหวัดและอำเภอควรมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือกระทรวง ทบวง กรม ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ประสานงานระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางและระหว่างท้องถิ่น ระงับข้อพิพาทระหว่างท้องถิ่นหรือท้องถิ่นกับราษฎร โดยการกำกับดูแลอย่างเหมาะสมและเอาใจใส่อย่างต่อเนื่อง ย่อมมีส่วนทำให้ท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้รู้ถึงปัญหาของท้องถิ่น และสามารถช่วยท้องถิ่นแก้ไขปัญหานั้นด้วยการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น หรือระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตความรับผิดชอบ อีกทั้งสามารถระงับข้อพิพาทเบื้องต้นระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งหากการดำเนินการประสานงานเป็นไปอย่างมีระบบ มีแผนที่ชัดเจน การปฏิบัติราชการที่ซ้ำซ้อนก็จะยิ่งลดลงไปเรื่อย ๆ ความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดินก็ย่อมเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประหยัดทั้งบุคลากรและงบประมาณ สามารถใช้งบประมาณและบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

3. การปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ควรมีอำนาจหน้าที่ราชการที่เป็นหน้าที่หลักของแต่ละท้องถิ่นโดยใช้รายได้ของตนเอง เช่น การเก็บขยะมูลฝอย การทำความสะอาดถนน การส่งเสริมอาชีพพื้นบ้าน เป็นต้น การจัดส่วนราชการส่วน

ท้องถิ่นและการกำหนดอำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวอาจเปลี่ยนแปลงไปหรือมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพภูมิศาสตร์ จำนวนประชากรและความหนาแน่น พื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม จึงจำต้องศึกษาความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นตามความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และต้องปรับปรุงหน้าที่ราชการของส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในลักษณะดังกล่าวพร้อมกันไปด้วย ท้องถิ่นและส่วนกลางควรทำความตกลงกันเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือลดหน้าที่ลงให้เหมาะสม เพื่อไม่ให้ท้องถิ่นมีความผูกพันตามกฎหมายเฉพาะหน้าที่ส่วนนั้น ในขณะเดียวกันย่อมทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน และพร้อมสำหรับการตรวจสอบ

4. <u>ควรปรับเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540</u>

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่ผ่านการเกี่ยวกับเรื่องรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหลากหลายรูปแบบ และก่อให้เกิดปัญหารูปแบบที่ซ้ำซ้อนและขาดการประสานงาน และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตที่จะพัฒนาให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในอนาคตรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยน่าจะพัฒนาให้เหลือเพียงสองระดับ คือระดับบนในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และระดับล่างคือเทศบาลเต็มพื้นที่ แม้ว่ารูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากรูปแบบการปกครองแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาแล้ว จะเหลือรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลระดับต่าง ๆ และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากจะพัฒนาไปเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ เพื่อง่ายต่อการบริหารงาน การเข้าใจในรูปแบบของท้องถิ่นและการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบ หรือการเข้าร่วมเสนอร่างข้อบัญญัติหรือการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ควรจะคงเหลือรูปแบบองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงสองรูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล โดยจัดรูปแบบการบริหารงานของจังหวัดออกเป็นหน่วยการปกครองมหานครและหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อย ได้แก่ หน่วยการปกครองมหานคร คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองหลักและจัดให้มีหน่วยการปกครองระดับเทศบาลตามเขตต่าง ๆ โดยการจัดการบริหารแบบเทศบาลในแต่ละเทศบาลจะมีสมาชิกสภาเทศบาลตามสัดส่วนที่เหมาะสมอาจจะมีจำนวน 12-20 คนขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของแต่ละเทศบาล ทำหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเทศบาลภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ควบคุมงบประมาณรายจ่ายของเขตเทศบาล ควบคุมการบริหารหรือตรวจสอบการบริหารงานในเขตนั้น ๆ หรือดำเนินกิจการตาม

อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และให้มีฝ่ายบริหารเรียกว่าคณะเทศมนตรีจำนวน 4-5 คน โดยได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นหรือในเขตการปกครองนั้น ๆ ทำหน้าที่บริหารงานในเขตเทศบาลนั้น ๆ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและเป็นการกระตุ้นการตื่นตัวในทางการเมืองของประชาชน

ส่วนในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรทั่วทั้งจังหวัด ทำหน้าที่ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควบคุมกิจการทั้งปวงในเขตจังหวัด รวมทั้งมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมาการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้นตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกฎหมายในเขตปกครองนั้น ๆ ทำหน้าที่เป็นผู้คอยกำกับดูแลการทำงานของนายกเทศมนตรี ให้บริหารงานภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่เป็นผู้คอยกำกับดูดลการบริหารงานของนายกเทศมนตรีในเขตเทศบาลต่าง ๆ ให้บริหารงานภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และหากการบริหารงานของนายกเทศมนตรีในเขตต่าง ๆ บริหารงานในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายก็อาจร้องขอสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพร้อมแสดงเหตุผลเพื่อปลดนายกเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหารในเขตนั้น ๆ ให้ออกจากตำแหน่งได้ และให้ทำการเลือกตั้งใหม่ ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ในการปกครองท้องถิ่นภายใต้แนวคิดการจัดรูปแบบการปกครองเป็นสองระดับนี้ ย่อมขึ้นกับสภาพแวดล้อมและภูมิศาสตร์ ตลอดจนระบบการเมืองการปกครองและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยสำหรับในจังหวัดที่มีความพร้อมทั้งในเรื่องของสภาพแวดล้อม ภูมิศาสตร์ รายได้ จำนวนประชากร เช่น จังหวัดสมุทรปราการ ภูเก็ต ปทุมธานี ฯลฯ เป็นต้น ควรจัดให้มีการปกครองเป็นสองระดับ ซึ่งเจตนารมณ์ของการจัดการปกครองสองระดับนี้ เพื่อให้ราษฎรได้เข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมในการบริหารในระดับเขต เพื่อสนองตอบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างทั่วถึง มิใช่ปล่อยให้ข้าราชการประจำเป็นผู้มีอำนาจเหนือราษฎรตลอดเวลา เพราะงานท้องถิ่นเป็นงานที่สนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ข้าราชการประจำเป็นเจ้าหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นนั้น

ส่วนการบริหารงานในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งบริหารในระดับสูง ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมให้เขตเทศบาลต่าง ๆ ซึ่งมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของราษฎรให้บริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและไม่ขัดกับนโยบายหลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการบริหารงานโดยกระจายอำนาจการบริหารตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จะเป็นการแบ่งเบาภาระของนายกองค์การบริหารส่วน

จังหวัดเป็นอย่างมาก และจะทำให้มีเวลาในการคิดพัฒนาและสร้างสรรงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เจริญก้าวหน้า สำหรับนายอำเภอควรจะเปลี่ยนบทบาทจากนักปกครองและนักสั่งการมาเป็นนักบริหารและนักจัดการ เน้นบทบาทในการเป็นผู้เอื้ออำนวยและผู้ประสานงานมากกว่าเป็นผู้ควบคุมและกำกับ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ควรจะต้องปรับปรุงบทบาทให้สอดคล้องกับนายอำเภอโดยให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วย โดยเปลี่ยนบทบาทจากนักปกครองมาเป็นนักบริหารและนักจัดการ เป็นผู้ประสาน ผู้เอื้ออำนวย และเป็นผู้ให้ความรู้ ข้อมูล ตลอดทั้งให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ปฏิบัติงานภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ โดยเป็นผู้ตรวจการท้องถิ่นให้ท้องถิ่นดำเนินการอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐบาลหรือส่วนกลางไม่ใช่เป็นอิสระโดยปราศจากการควบคุม

ซึ่งหากปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นและพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามรูปแบบที่ผู้เขียนได้เสนอข้างต้น รวมทั้งมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกัน ผู้เขียนเชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย และส่งผลต่อการพัฒนาที่ดีสำหรับการปกครองในระดับชาติภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

คณะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. **รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

จุฑารัตน์ บางยี่ขัน. **การเมืองสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายปกครอง เล่ม 1**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **วิสัยทัศน์ การเมือง การปกครองและกฎหมาย (การปฏิรูประบบการเมืองกับการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศ ไทยในทศวรรษหน้า)**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

ตระกูล มีชัย. **การกระจายอำนาจ**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา, 2538.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2539.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **รัฐธรรมนูญน่ารู้ รวมสาระคำบรรยายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ จากสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2526.

ประยัด หงษ์ทองคำ. **การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนพาพาส (ม.ป.ป.)

ประยัด หงษ์ทองคำ. **การปกรองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526.

ประยูร กาญจนดุล, **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

พรชัย รัศมีแพทย์. **หลักการปกครองท้องถิ่นไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 4, นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541.

วิชัย วิรัชนิภาวรรณ. **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2541.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

อุทัย หิรัญโต. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523.

อุษา ใบหยก และวิศิษฐ์ ทีเศรษฐ. **การปกครองท้องถิ่นส่วนภูมิภาค** ภาควิชาการปกครองคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดชวนพิมพ์, 2531.

วารสาร

โกคิน พลกุล. **นิติบุคคลมหาชน-ฝรั่งเศส**. วารสารกฎหมายปกครอง, ฉบับที่ 6, 2530.

โกคิน พลกุล. **แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, รายงานการศึกษาวิจัยเบื้องต้น, 2537.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง**. รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, 2531.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **การควบคุมกำกับเหนือองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 10 ตอน 1, 10 เมษายน 2534

สุรพล ลิ้นิติไกรพจน์. **ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล**. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 4, ธันวาคม 2532.

วิทยานิพนธ์

จิรศักดิ์ จิรวดี, องค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาในแง่บทบาทและอำนาจหน้าที่, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2533.

จรูญ ศรีสุขใส, แนวทางการสร้างความมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

ชัยพร ธนถาวรลาภ, ปัญหาทางกฎหมายบางประการในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2535.

เพ็ญศรี เพ็ญสาดแสง, อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

กฎหมาย

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. 11 ตุลาคม 2540.

"พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 70 ตอนที่ 14. 17 กุมภาพันธ์ 2496.

"พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 69 ตอนที่ 63. 14 ตุลาคม 2495.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 102 ตอนที่ 115. 31 สิงหาคม 2528.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 95 ตอนที่ 120. 30 ตุลาคม 2521.

"พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 111 ตอนที่ 53ก. 2 ธันวาคม 2537.

"พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 144 ตอนที่ 62 ก. 31 ตุลาคม 2540.

"พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 15 ก. 10 มีนาคม 2542

"พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก. 24 กุมภาพันธ์ 2542

"พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 40 ก. 20 พฤษภาคม 2542.

"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 15 ก. 10 มีนาคม 2542

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก. 29 พฤศจิกายน 2542

"พระราชบัญญัติระเบียบงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก. 29 พฤศจิกายน 2542

"พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542." ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก. 17 พฤศจิกายน 2542.

ภาษาอังกฤษ

Books

Alder, John. Constitution and Administrative Law., 2nd ed, London : the Macmillan Press Ltd., 1994

Arthur W.Macmahon. Delegation and Autonomy., New Delhi : Asia Publishing House, 1961

Daniel Wit. A Comparative Survey of Local Government and Administration., Bangkok : Kurasapha Press, 1967

G.Montaga Harris. Comparative Local Government, Great Britain: William Brenda and Son Ltd., 1984

John Fenwick. Managing Local Government, Great Britain : The Alden Press, 1995

DPU

ภาคผนวก

DPU

พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑
การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๕ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง ให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

(๒) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนสามคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(๓) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสี่คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้กรรมการตาม (๑) และ (๒) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และกรรมการตาม (๓) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคนและให้บุคคลทั้งสิบสองคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๔) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๖) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๗) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

บุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในเขตจังหวัดนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

มาตรา ๗ กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้

ถ้ากรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง ให้ดำเนินการคัดเลือกกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างโดยเร็ว ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในมาตรา ๕ และให้กรรมการซึ่งได้รับการคัดเลือกมีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้คัดเลือกกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสองและยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา ๘ กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระเมื่อลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ หรือพ้นจากการเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา ๑๐ การประชุมของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับกรรมการผู้ใดโดยเฉพาะ กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๑ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายได้

มาตรา ๑๒ ค่าตอบแทนของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะอนุกรรมการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงปริมาณงาน รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง และสามารถปรับลดหรือเพิ่มขึ้นได้ตามความเหมาะสมของปริมาณงานและสภาพทางการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(๒) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

(๔) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๕) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การดำเนินการตาม (๑) ถึง (๕) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๑๔ การกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดตามมาตรา ๑๗

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดตามมาตรา ๑๓ ให้ประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และจัดส่งสำเนาให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

มาตรา ๑๖ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

(๒) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง

(๓) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสามคน และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสามคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้กรรมการตาม (๑) และ (๒) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และกรรมการตาม (๓) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคนและให้บุคคลทั้งสิบแปดคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด

ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรรมการผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งคัดเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ และมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้นำความในมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ วรรคสาม

(๒) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๓) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง

(๔) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น

(๕) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

(๖) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย

(๗) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

(๘) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(๙) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๑๐) ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๑๑) กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๑๒) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นส่วนรวม การกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการโอนหรือการรับโอนตามวรรคหนึ่ง (๕) คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีโอกาสโอนไปปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยกันได้

มาตรา ๑๘ การกำหนดมาตรฐานทั่วไปตามมาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดตามมาตรา ๓๓ (๑)

มาตรา ๑๙ เมื่อคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปแล้ว ให้ใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๑๓

ในกรณีที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งใดกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลหรือมีมติใดๆ ขัดแย้งกับมาตรฐานทั่วไป ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ถ้าคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ดำเนินการแก้ไขภายในเวลาอันสมควร หรือการดำเนินการของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจสั่งระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลหรือเพิกถอนมตินั้นได้

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละระดับให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

มาตรา ๒๑ ค่าตอบแทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะอนุกรรมการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๒๒ ให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้มาใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลสำหรับลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้กำหนดมาตรฐานทั่วไป หลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานของลูกจ้างในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

หมวด ๒
การบริหารงานบุคคลในเทศบาล

มาตรา ๒๓ เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

(๒) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนห้าคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(๓) ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ดังนี้

(ก) ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(ข) นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(ค) ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ในการคัดเลือกประธานสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และผู้แทนพนักงานเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้กรรมการตาม (๑) และ (๒) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และกรรมการตาม (๓) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคนและให้บุคคลทั้งสิบแปดคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลคนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพนักงานเทศบาลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของกณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๔ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

(๒) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง

(๓) ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรีจำนวนสามคน และปลัดเทศบาลจำนวนสามคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้กรรมการตาม (๑) และ (๒) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และกรรมการตาม (๓) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคนและให้บุคคลทั้งสิบแปดคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนเทศบาลและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด

ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกนายกเทศมนตรีหรือปลัดเทศบาล แล้วแต่กรณี เป็นผู้แทนเทศบาล

ให้อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

กรรมการผู้แทนเทศบาลซึ่งคัดเลือกจากปลัดเทศบาลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ และมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาล แล้วแต่กรณี

หมวด ๓
การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๒๕ องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

(๒) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวนแปดคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(๓) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคน ดังนี้

(ก) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ข) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ค) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้กรรมการตาม (๑) และ (๒) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนสิบห้าคน และกรรมการตาม (๓) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนสิบห้าคน และให้บุคคลทั้งสามสิบคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือเก้าคน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่จัดให้มีการคัดเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณีเป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบลคนหนึ่งในจังหวัด เป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพนักงานส่วนตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล หรือประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๖ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

(๒) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง

(๓) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้กรรมการตาม (๑) และ (๒) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และกรรมการตาม (๓) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และให้บุคคลทั้งสิบแปดคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด

ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี เป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

กรรมการผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งคัดเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ และมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

หมวด ๔

การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร

มาตรา ๒๗ การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

หมวด ๕

การบริหารงานบุคคลในเมืองพัทยา

มาตรา ๒๘ เมืองพัทยาให้มีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน

(๒) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรีจำนวนสามคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(๓) ผู้แทนเมืองพัทยาจำนวนสี่คน ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งสภาเมืองพัทยาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้กรรมการตาม (๑) และ (๒) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และกรรมการตาม (๓) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และให้บุคคลทั้งสิบสองคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้นำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกพนักงานเมืองพัทยา เป็นผู้แทนพนักงานเมืองพัทยา

ให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา

กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา หรือนายกเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ให้มีอำนาจกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมของเมืองพัทยา แต่จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

หมวด ๖
การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

มาตรา ๒๙ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

หมวด ๗
คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓๐ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ ให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” ประกอบด้วย

(๑) บุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกตามมาตรา ๓๑ เป็นประธาน

(๒) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนหกคน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ

(๔) ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจำนวนหนึ่งคน และในกรณีที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

การคัดเลือกกรรมการตาม (๔) ให้คัดเลือกจากกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการนั้น

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ และมาตรา ๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๑ ในการคัดเลือกประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้กรรมการตามมาตรา ๓๐ (๒) (๓) และ (๔) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนฝ่ายละสามคน และให้บุคคลทั้งเก้าคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเอง โดยให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก

บุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ และไม่ได้เป็นกรรมการของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับด้วย

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ในกรณีที่ได้รายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓๒ ให้ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่อง หรือไม่สุจริตต่อหน้าที่

(๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง

(๕) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๖) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

(๗) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(๒) กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกตามมาตรา ๑๖ วรรคสาม มาตรา ๒๔ วรรคสาม และมาตรา ๒๖ วรรคสาม

(๔) ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(๕) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

(๗) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

การกำหนดมาตรฐานกลางตามวรรคหนึ่ง (๑) ให้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๕ ด้วย

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเห็นว่าการกำหนดมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขัดแย้งกับมาตรฐานกลางหรือแนวทางตามมาตรา ๓๓ หรือมีปัญหาข้อโต้แย้งในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลระหว่างคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแจ้งให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามมาตรฐานกลางและถ้ามิได้มีการดำเนินการในเวลาอันสมควร หรือการดำเนินการของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการบริหารเป็นส่วนรวมหรือไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลนั้นได้

มาตรา ๓๕ ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้

มาตรา ๓๖ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้น ในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบงานในราชการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(๒) ศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(๓) ประสานงาน ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(๕) จัดประชุม สัมมนา ฝึกอบรม รวมทั้งการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(๖) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ผลงาน และอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และในการดำเนินงานของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(๗) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมอบหมาย

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๗ ผู้ใดเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล หรือพนักงานเมืองพัทยา อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป โดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง และสิทธิและประโยชน์เช่นเดิม

มาตรา ๓๘ ผู้ใดเป็นลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมืองพัทยา อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป โดยได้รับค่าจ้าง และสิทธิและประโยชน์เช่นเดิม

มาตรา ๓๙ ให้ดำเนินการจัดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ให้การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจนกว่าจะมีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้

ในระหว่างที่ยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานกลาง มาตรฐานทั่วไป หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยาที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๐ ในวาระเริ่มแรกก่อนที่จะมีกรรมการตามมาตรา ๓๐ (๔) ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยกรรมการตามมาตรา ๓๐ (๒) และ (๓) เพื่อทำหน้าที่เท่าที่จำเป็น

ให้กรรมการตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกกรรมการตามมาตรา ๓๓ (๓) ภายในกำหนดเวลาไม่เกินเก้าสิบวัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการตามมาตรา ๓๐ (๓)

ให้กรรมการตามวรรคหนึ่ง เลือกกรรมการผู้หนึ่งเป็นประธานกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีกรรมการตามมาตรา ๓๐ (๔)

มาตรา ๔๑ บรรดากิจการที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าได้มีการดำเนินการไปแล้วหรือกำลังดำเนินการอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าการนั้นได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าการนั้นได้ดำเนินการไปแล้วหรือกำลังดำเนินการอยู่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ไม่เป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๓๕ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ ภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔๓ ในระหว่างที่ยังมิได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้กรมการปกครองรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จำเป็นไปพลางก่อน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
ชวน หลีกภัย
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น สมควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรง และเพื่อให้มีการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม สมควรให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

DPU

พระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๔๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒
เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

"กรรมการ" หมายความว่า กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตนและมีอำนาจออกกฎกระทรวง และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง

(๓) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๕) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๖) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

มาตรา ๘ กรรมการตามมาตรา ๖ (๓) พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการหรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๙ กรรมการตามมาตรา ๖ (๔) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ถ้ากรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลง ให้สรรหากรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหาอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้สรรหากรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสอง และยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา ๑๑ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(๒) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๓) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (๒) (๓) และ (๔)

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(๗) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๐) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(๑๑) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(๑๒) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(๑๓) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๔) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๕) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ประกาศของคณะกรรมการตาม (๑๕) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใดๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

มาตรา ๑๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(๒) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ

(๓) ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด ๒

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

(๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

(๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(๔) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ

(๕) การสาธารณูปการ

(๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

(๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

(๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(๙) การจัดการศึกษา

(๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(๑๔) การส่งเสริมกีฬา

(๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

(๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

(๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๒๕) การผังเมือง

(๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(๒๘) การควบคุมอาคาร

(๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(๓๑) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประ... กำหนด

มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๒) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๔) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๕) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๖) การจัดการศึกษา

(๗) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๘) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(๙) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(๑๐) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(๑๑) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(๑๒) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

(๑๓) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(๑๔) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(๑๖) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๑๗) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(๑๘) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(๑๙) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(๒๐) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(๒๑) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(๒๒) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๒๓) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(๒๔) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๒๕) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๒๖) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๒๗) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(๒๘) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒๙) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๘ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

มาตรา ๑๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

มาตรา ๒๑ บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้

มาตรา ๒๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๓
การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

มาตรา ๒๓ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(๒) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(๔) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา ๒๔ (๓) และมาตรา ๒๕ (๖) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๕) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๔ (๔) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๖) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(๗) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๘) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๙) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๑๐) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(๑๑) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(๑๒) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(๑๓) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(๑๔) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(๑๕) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตรา และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๖) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๑๗) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๘) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๙) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(๒๐) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๒๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๒) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

(๓) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๓ (๔) และมาตรา ๒๕ (๖) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๔) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๕) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๖) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๗) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(๘) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(๙) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(๑๐) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(๑๑) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๑๒) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(๑๓) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๒๕ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(๒) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(๔) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๕) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

(๖) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๓ (๔) และมาตรา ๒๔ (๓) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๗) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๘) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(๙) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๑๐) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๑๑) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๑๒) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(๑๓) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(๑๔) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(๑๕) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(๑๖) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๗) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(๑๘) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๑๙) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

(๒๐) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น

(๒๑) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

มาตรา ๒๖ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา ๒๓

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔

มาตรา ๒๗ ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรตามวรรคหนึ่งในแต่ละปี ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

มาตรา ๒๘ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

(๑) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) รายได้จากสาธารณูปโภค

(๓) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(๔) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) ค่าบริการ

(๖) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๗) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๘) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร

(๙) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ

(๑๐) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๑๑) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(๑๒) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน

(๑๓) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๔) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ

การออกพันธบัตรตาม (๘) การกู้เงินจากองค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ตาม (๙) การกู้เงินตาม (๑๐) และรายได้ตาม (๑๓) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๙ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้และเป็นการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติไว้แล้วในบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวดนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นว่านั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นว่านั้น ให้การกำหนดรายได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๔

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

(๓) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(๔) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(๕) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๓๑ ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

มาตรา ๓๓ เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๕ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา ๓๐ และแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๖ ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้มีการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๖ ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓๗ ในวาระเริ่มแรก เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ นายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
ชวน หลีกภัย
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

DPU

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล	นายวิทยา ธนถาวรลาภ
เกิดเมื่อวันที่	16 พฤษภาคม 2516
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ที่อยู่ปัจจุบัน	420/40 ถนนสาธุประดิษฐ์ แขวงบางโพงพาง เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิตย์ (2538) มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
ประวัติการทำงาน	กรรมการผู้จัดการ บริษัท ข้าวอิ่มทิพย์ จำกัด

DPU