

รายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทย
Thai Local Government

อาจารย์ ดร.ดวงพร แสงทอง

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต
วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

คำนำ

เอกสารประกอบการสอนรายวิชาปกครองท้องถิ่นไทย รหัสวิชา PPA1103 ชุดนี้ได้จากการรวบรวมองค์ความรู้จากตำราวิชาการต่างๆ สำหรับนักศึกษาในระดับปริญญาตรี และผู้สนใจทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักศึกษามีความรู้ ความเข้าใจ รูปแบบในการปกครองท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กระบวนการในการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้นักศึกษามีทักษะ และประยุกต์ใช้ความรู้ในการออกแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับ สถานการณ์ปัจจุบัน โดยแบ่งเนื้อหาการเรียนการสอนออกเป็น 9 บท ได้แก่ ความรู้พื้นฐานการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย การปกครองส่วนท้องถิ่น ความหมาย ความสำคัญ และหน้าที่ความรับผิดชอบ แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และทิศทางและแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทย

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารคำสอนฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอนในรายวิชาการปกครองท้องถิ่น และสามารถใช้เป็นคู่มือในการศึกษารายบุคคล สาขารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต และสาขาที่เกี่ยวข้อง ผู้เรียบเรียงขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนช่วยทำให้เอกสารประกอบการสอนเล่มนี้ปรากฏออกมาเป็นรูปเล่ม หวังว่าเอกสารประกอบคำสอนเล่มนี้คงอำนวยประโยชน์ต่อการเรียนการสอนตามสมควร หากท่านที่นำไปใช้มีข้อเสนอแนะ ผู้เขียนยินดีรับฟังข้อคิดเห็นต่าง ๆ และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ดวงพร แสงทอง
อาจารย์ประจำสาขาการบริหารงานตำรวจ
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต
วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
มิถุนายน 2564

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ช
แผนบริหารการสอนประจำวิชา	ซ
แผนบริหารการสอนบทที่ 1	1
บทที่ 1 ความรู้พื้นฐานการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย	3
ความเป็นมาการปกครองท้องถิ่น	3
พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	14
ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น	16
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18
ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	21
สรุปท้ายบทเรียน	27
เอกสารอ้างอิง	28
แบบฝึกหัดท้ายบท	28
แผนบริหารการสอนบทที่ 2	29
บทที่ 2 การปกครองส่วนท้องถิ่น ความหมาย ความสำคัญ และหน้าที่ความรับผิดชอบ	31
ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น	31
ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น	33
วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น	35
องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น	36
หน้าที่ความรับผิดชอบการปกครองส่วนท้องถิ่น	40
สรุปท้ายบทเรียน	43
เอกสารอ้างอิง	44
แบบฝึกหัดท้ายบทเรียน	45

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
แผนบริหารการสอบบทที่ 3	46
บทที่ 3 แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ	48
การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน	48
แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น	54
แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น	56
การกระจายอำนาจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	58
แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	61
สรุปท้ายบทเรียน	64
เอกสารอ้างอิง	65
แบบฝึกหัดท้ายบทเรียน	66
แผนบริหารการสอบบทที่ 4	67
บทที่ 4 เทศบาล	69
กำเนิดเทศบาลในประเทศไทย	69
หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล	71
โครงสร้างเทศบาล	73
อำนาจหน้าที่การบริหารงานเทศบาล	78
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล	84
สรุปท้ายบทเรียน	86
เอกสารอ้างอิง	87
แบบฝึกหัดท้ายบทเรียน	87
แผนบริหารการสอบบทที่ 5	88
บทที่ 5 องค์การบริหารส่วนตำบล	90
กำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารงานส่วนตำบล	90
โครงสร้างขององค์การบริหารงานส่วนตำบล	93
อำนาจหน้าที่องค์การบริหารงานส่วนตำบล	99
การบริหารงบประมาณรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล	100
การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล	104
สรุปท้ายบทเรียน	107
เอกสารอ้างอิง	108

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 (ต่อ)	
แบบฝึกหัดท้ายบทเรียน	108
แผนบริหารการสอนบทที่ 6	109
บทที่ 6	
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	111
ประวัติความเป็นมาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	111
โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	113
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	116
การบริหารงบประมาณและการคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัด	126
การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด	127
สรุปท้ายบทเรียน	129
เอกสารอ้างอิง	130
แบบฝึกหัดท้ายบทเรียน	130
แผนบริหารการสอนบทที่ 7	131
บทที่ 7	
กรุงเทพมหานคร	133
ประวัติความเป็นมากรุงเทพมหานคร	133
โครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร	137
อำนาจหน้าที่กรุงเทพมหานคร	139
การบริหารงบประมาณและการคลังกรุงเทพมหานคร	151
การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร	154
สรุปท้ายบทเรียน	158
เอกสารอ้างอิง	159
แบบฝึกหัดท้ายบทเรียน	160
แผนบริหารการสอนบทที่ 8	161
บทที่ 8	
เมืองพัทยา	163
ประวัติความเป็นมาเมืองพัทยา	163
โครงสร้างการบริหารงานเมืองพัทยา	166
อำนาจหน้าที่เมืองพัทยา	170
การบริหารงบประมาณและการคลังเมืองพัทยา	170
การกำกับดูแลเมืองพัทยา	172

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 8 (ต่อ)	
สรุปท้ายบทเรียน	174
เอกสารอ้างอิง	175
แบบฝึกหัดท้ายบทเรียน	175
แผนบริหารการสอนบทที่ 9	176
บทที่ 9	
ทิศทางและแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทย	178
การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น	178
สภาพปัญหาและข้อจำกัดของการปกครองส่วนท้องถิ่น	182
ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการ	185
แนวโน้มการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นไทย	188
สรุปท้ายบทเรียน	194
เอกสารอ้างอิง	195
แบบฝึกหัดท้ายบทเรียน	197

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	21
2	ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกรายจังหวัด	22
3	ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543)	81
4	แสดงจำนวนประชาชน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน	114

สารบัญภาพ

ภาพ		หน้า
1	โครงสร้างการจัดระเบียบราชการแผ่นดิน	53
2	เงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลและประเภทของเทศบาล	73
3	โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล	76
4	เทศบาลตำบล ตาม พ.ร.บ.เทศบาล	77
5	เทศบาลเมือง ตาม พ.ร.บ.เทศบาล	77
6	เทศบาลนคร ตาม พ.ร.บ.เทศบาล	78
7	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ อบต. ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต.	94
8	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด	116
9	โครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร	138
10	การบริหารงานกรุงเทพมหานคร	139
11	โครงสร้างการบริหารงานภายในเมืองพัทยา	166

แผนบริหารการสอนประจำวิชา

รหัสวิชา	PPA1103		
ชื่อวิชา	การปกครองท้องถิ่นไทย	หลักสูตร	รัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต
สาขาวิชา	การบริหารงานตำรวจ	ผู้สอน	อาจารย์ ดร.ดวงพร แสงทอง
เวลา	15 สัปดาห์/ภาคเรียน	รวม	45 ชั่วโมง / ภาคการเรียน

คำอธิบายรายวิชา

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเน้นการปกครองท้องถิ่น ของประเทศไทย การศึกษาจะครอบคลุมถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประวัติและพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทย ตลอดจนแนวโน้มการปกครองท้องถิ่น ไทยในอนาคต

วัตถุประสงค์ทั่วไป

1. เพื่อให้นักศึกษาทราบถึงรูปแบบในการปกครองท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
2. เพื่อให้นักศึกษาทราบกระบวนการในการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อให้ศึกษามีทักษะและประยุกต์ใช้ความรู้ในการออกแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับ สถานการณ์ปัจจุบัน

เนื้อหาและเวลาที่ใช้สอน

บทที่ 1 ความรู้พื้นฐานการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (สัปดาห์ที่ 1-2) 6 ชม.

- ความเป็นมาการปกครองท้องถิ่นไทย
- พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2 การปกครองส่วนท้องถิ่น ความหมาย ความสำคัญ และหน้าที่ความรับผิดชอบ (สัปดาห์ที่ 3-4) 6 ชม.

- ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น
- วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น
- องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น
- หน้าที่ความรับผิดชอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

- บทที่ 3 แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ
การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน
แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น
แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น
การกระจายอำนาจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สัปดาห์ที่ 5) 3 ชม.
- บทที่ 4 เทศบาล
กำเนิดเทศบาลในประเทศไทย
หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล
โครงสร้างเทศบาล
อำนาจหน้าที่การบริหารงานเทศบาล
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (สัปดาห์ที่ 7-8) 6 ชม.
- บทที่ 5 องค์การบริหารส่วนตำบล
กำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารงานส่วนตำบล
โครงสร้างขององค์การบริหารงานส่วนตำบล
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารงานส่วนตำบล
การบริหารงบประมาณรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล
การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล (สัปดาห์ที่ 9) 3 ชม.
- บทที่ 6 องค์การบริหารส่วนจังหวัด
ประวัติความเป็นมาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
การบริหารงบประมาณและการคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัด
การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สัปดาห์ที่ 10-11) 6 ชม.
- บทที่ 7 กรุงเทพมหานคร
ประวัติความเป็นมากรุงเทพมหานคร
โครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร
อำนาจหน้าที่กรุงเทพมหานคร
การบริหารงบประมาณและการคลังกรุงเทพมหานคร
การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร (สัปดาห์ที่ 12) 3 ชม.

บทที่ 8 เมืองพัทยา

(สัปดาห์ที่ 13) 3 ชม.

ประวัติความเป็นมาเมืองพัทยา
 โครงสร้างการบริหารงานเมืองพัทยา
 อำนาจหน้าที่เมืองพัทยา
 การบริหารงบประมาณและการคลังเมืองพัทยา
 การกำกับดูแลเมืองพัทยา

บทที่ 9 ทิศทางและแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทย

(สัปดาห์ที่ 14-15) 6 ชม.

การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น
 สภาพปัญหาและข้อจำกัดของการปกครองท้องถิ่น
 ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการ
 แนวโน้มการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นไทย

หมายเหตุ : สอบกลางภาคและสอบปลายภาคตามประกาศของมหาวิทยาลัย

วิธีการสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

- แผนบริหารการสอน มีวิธีการสอน และกิจกรรมการเรียนการสอนประจำบท ดังนี้
1. การบรรยายให้ความรู้ ประกอบสื่อโปรแกรมการนำเสนอ (Power point : PPT)
 2. การอธิบายและแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน พร้อมทั้งกรณีศึกษาประกอบความเข้าใจ
 3. วิธีการเรียนการสอน ได้แก่ การตั้งคำถาม ถกเถียง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นอภิปราย และ นำเสนอ
 4. กิจกรรมหลังเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด สืบค้นข้อมูล และเขียนรายงาน

สื่อการเรียนการสอน

สื่อที่ใช้สำหรับการเรียนการสอน รายวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย มีดังนี้

1. แผนบริหารการสอนประจำบท
2. เอกสารประกอบการเรียนสื่อโปรแกรมการนำเสนอ (Power point : PPT)
3. หนังสือ ตำรา เอกสาร ที่เกี่ยวข้อง
4. กรณีศึกษา

การวัดผลและประเมินผล

การวัดผลและการประเมินผลสำหรับการเรียนการสอนรายวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยมีดังนี้

ผลการเรียนรู้	วิธีการประเมินผลการเรียนรู้	สัดส่วนที่ประเมิน	สัดส่วนของการประเมินผล
1.	- ทดสอบย่อย ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 - สอบกลางภาค - สอบปลายภาค		10% 30% 30%
2.	- การมีส่วนร่วมอภิปรายและแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน - การเข้าชั้นเรียน	ตลอดภาคเรียน	10%
3.	-การวิเคราะห์กรณีศึกษา ค้นคว้า นำเสนอ - การทำรายงาน และการส่งรายงาน	ตลอดภาคเรียน	20%

การประเมินผลผลการเรียนการสอน

	ช่วงคะแนน	ค่าระดับคะแนน
A	86.00 - 100.00	4.00
A-	82.00 - 85.00	3.75
B+	78.00 - 81.00	3.50
B	74.00 - 77.00	3.00
B-	70.00 - 73.00	2.75
C+	66.00 - 69.00	2.50
C	62.00 - 65.00	2.00
C-	58.00 - 61.00	1.75
D+	54.00 - 57.00	1.50
D	50.00 - 53.00	1.00
D-	46.00 - 49.00	0.75
F	0.0 45.00	0

ทรัพยากรประกอบการเรียนการสอน

1. เอกสารและข้อมูลสำคัญ

เอกสารประกอบการสอนของอาจารย์ผู้สอน

2. เอกสารและข้อมูลแนะนำ

เว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ

แผนบริหารการสอน บทที่ 1 ความรู้พื้นฐานการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

เนื้อหาประจำบท

บทที่ 1 ความรู้พื้นฐานการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

1. ความเป็นมาการปกครองท้องถิ่นไทย
2. พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

แผนบริหารการสอน บทที่ 1 มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจความเป็นมาการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเพื่อเป็นพื้นฐานและเป็นการเตรียมความพร้อมเนื้อหาในการเรียนในบทต่างๆ ต่อไป และเกิดพฤติกรรม ดังนี้

1. เข้าใจความเป็นมาการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยในแต่ละยุคสมัยได้
2. สามารถอธิบายและเปรียบเทียบพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
3. วิเคราะห์และอธิบายลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้
4. สามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
5. ทราบข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

วิธีการสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

แผนบริหารการสอน บทที่ 1 มีวิธีการสอน และกิจกรรมการเรียนการสอนประจำบท ดังนี้

1. บรรยายความรู้เกี่ยวกับความรู้พื้นฐานการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ประกอบสื่อการสอน Power Point (PPT)
2. อธิบายพัฒนาการปกครอง ลักษณะสำคัญ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งยกตัวอย่าง เพื่อประกอบความเข้าใจ
3. วิธีการเรียนการสอน ได้แก่ การบรรยาย ให้นักศึกษาตั้งคำถามและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน
4. กิจกรรมหลังเรียน ได้แก่ การแบ่งกลุ่มย่อยอภิปรายการปกครองในสมัยอดีตที่ผ่านมา

สื่อการเรียนการสอน

สื่อที่ใช้สำหรับการเรียนการสอน รายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทย มีดังนี้

1. แผนบริหารการสอนประจำบท
2. เอกสารประกอบการเรียนและสื่อการนำเสนอ Power Point (PPT)
3. เอกสาร ตำรา และหนังสืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง
4. กรณีศึกษา

การวัดผลประเมินผล

การวัดผลและการประเมินผลสำหรับการเรียนการสอนรายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทยมีดังนี้

1. สังเกตแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การรับฟังการบรรยาย ตั้งคำถาม การตอบข้อสงสัยในขณะที่มีการอภิปราย และซักถาม

2. การทำกิจกรรมหลังการเรียน

3. วัดเจตคติ ได้แก่ การเข้าร่วมกิจกรรมการเรียนการสอน การเข้าห้องเรียน การตอบข้อ

ซักถาม

4. วัดความเข้าใจ ได้แก่ การโต้ตอบโดยการตั้งคำถาม

บทที่ 1

ความรู้พื้นฐานการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมือง การปกครองของชุมชนต่างๆ และยังถือได้ว่าเป็นหน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รูปแบบหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย สำหรับการปกครองท้องถิ่นไทย เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชการที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความทันสมัยและเป็นที่ยอมรับกับอารยประเทศ สารสำคัญของบทที่ 1 เป็นการปูพื้นฐานความรู้การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้แก่ ความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาการขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนต่าง ๆ ต่อไป

1.1 ความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเป็นมาในการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีลำดับในแต่ละช่วงสมัยการปกครอง คือ

สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นรัชสมัยที่มีการริเริ่มการปฏิรูปการเมือง การบริหารประเทศ ให้ไปสู่ระบบที่มีความเจริญสอดคล้องกับการริเริ่มให้สิทธิทางการเมืองการปกครองแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก แม้แต่กิจการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ ก็นับได้ว่าเกิดขึ้นโดยองค์พระมหากษัตริย์ ทรงริเริ่มโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริว่า การที่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านทำการปกครองตำบลและหมู่บ้านของไทยนั้น ทางราชการได้แต่งตั้งบุคคลทำการปกครองมานานแล้ว หากให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกสรรหรือให้สิทธิในการค้นหาตัวผู้ปกครองของเขาเอง ในวันนี้พระองค์ท่านจึงได้มีพระราชดำริให้หลวงเทศาภิกรกิจ ไปทดลองระบบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นที่บางปะอิน จังหวัดอยุธยา จึงนับว่าระบบการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ประชาชน ได้ริเริ่มขึ้นเป็นก้าวแรกนับแต่บัดนั้น

ต่อมาในปีพุทธศักราช 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใดควรจัดทำเพื่อรักษาความสะอาดแห่งชุมชนของตน การใดควรจัดทำเพื่อ

เป็นการบูรณะหรือจัดสร้างขึ้นเพื่อความสะดวกแก่ชุมชน เช่น ถนนหนทาง การติดตามประทีปโคมไฟก็ดี ควรเป็นหน้าที่ของชุมชนนั้น และโดยพระราชประสงค์ดังกล่าวนี้ ก็ได้มีการทดลองจัดตั้งระบบสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพ

ต่อมาในปีพุทธศักราช 2448 ได้มีการขยายกิจการต่อไป โดยประชาชนชาวท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสงคราม ได้จัดสร้างถนนขึ้นโดยน้ำพักน้ำแรง ความร่วมมือของพลเมืองเอง และในการนี้ได้ทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไปทำพิธีเปิด เมื่อทำพิธีเปิดแล้ว พระองค์ท่านได้ทรงมอบถนนนี้ให้ชาวเมืองช่วยกันดูแลรักษา และหากมีการที่จะต้องจับจ่ายใช้สอยเงินทองอย่างไร ก็ขอให้เป็นที่ร่วมมือกันบริจาคเข้าหลักการที่ว่า ผลประโยชน์ของชุมชน ชุมชนช่วยกันบำรุงรักษา สำหรับเจ้าหน้าที่ทำการปกครองสุขาภิบาลในขณะนั้น ได้แก่ บุคคลซึ่งทางราชการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรักษาการไปพลางก่อน ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กรรมการอำเภอ และกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้บริหารงานรับผิดชอบ เรียกว่า กรรมการสุขาภิบาล จากนั้นกิจการสุขาภิบาลได้รับความนิยมและเป็นผลสำเร็จ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงขยายกิจการสุขาภิบาลไปยังหัวเมืองต่าง ๆ และในการนี้ก็ได้ตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลท้องถิ่นขึ้น กิจการสุขาภิบาลนี้ว่าทำท่าจะแพร่หลาย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคตเสียก่อน กิจการสุขาภิบาลจึงเป็นอันระงับไป

สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จอวตารสมมติสืบต่อเนื่อง มีพระราชประสงค์จะฝึกฝนประชาธิปไตยให้กับประชาชน และได้ทรงริเริ่มการจัดตั้งดุสิตธานี ขึ้น โครงการจัดตั้งดุสิตธานีนี้ เป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ต้องการให้ประชาชนชาวไทยได้รู้จักการปกครองตนเองตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยแท้ ดังนั้น ในขั้นแรกการดำเนินงานได้สมมติเมืองทดลองขึ้นภายในพระราชวังดุสิต จัดเป็นเขตเมืองทดลองขึ้นเรียกว่า ดุสิตธานี ในเขตการปกครองนี้ สถาปนาเมืองเลือกคณะบุคคลขึ้นเป็นรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี และให้มีพรรคการเมือง (political party) ขึ้น มีพรรคสนับสนุนรัฐบาล มีพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งพรรคการเมืองขณะนั้นปรากฏว่าได้แก่ พรรคโบว์แดง และพรรคโบว์น้ำเงิน ไม่เพียงแต่เท่านั้นยังมีหนังสือพิมพ์เกิดขึ้นเพื่อเป็นปากเป็นเสียงของประชาชน คอยตำหนิรัฐบาลหรือทำการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้ หนังสือดังกล่าวมีชื่อว่า เดอะเรคคอร์ด

หากจะพิจารณาตุลไกในการปกครองของดุสิตธานีแล้ว จะเห็นว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้สร้างกลไกหรือสถาบันทางการเมือง (political Institution) ต่างๆ ตามรูปแบบการปกครองประชาธิปไตย (democracy) ทุกประการ เพื่อให้ประชาชนได้รู้จักได้ฝึกหัดให้เกิดมีความเคยชินหรือประสบการณ์ทางการเมือง นับเป็นความริเริ่ม เป็นการพระราชประสงค์ที่ดีของพระองค์ที่มีต่อพสกนิกรชาวไทย

อย่างไรก็ดี เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคต โครงการดุสิตธานีที่มีที่ท่าว่าจะขยายไปยังเมืองต่าง ๆ ก็เป็นอันหยุดระงับไปอีก

สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ต่อมา ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ด้วยพระราชประสงค์ และรัฐประศาสนนโยบายของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงริเริ่มและดำเนินนโยบายตาม รัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 นั้น จะเห็นได้ว่า พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองกันอย่างจริงจังขึ้น ตามรูปแบบการปกครองตนเองในนานาประเทศ ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรึกษากับเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ว่าอยากจะให้มี คณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาการจัดตั้งเทศบาล (municipality) ขึ้นในประเทศไทย และในที่สุด ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย

- | | |
|-------------------------------|-------------------|
| 1) นายอาร์ ดี เกรก | เป็นประธานกรรมการ |
| 2) อำมาตย์เอก พระกฤษณาพรพันธ์ | เป็นกรรมการ |
| 3) พระยาจินดารักษ์ | เป็นกรรมการ |
| 4) นายบุญเชย ปิตรชาติ | เป็นกรรมการ |

คณะกรรมการชุดนี้ได้เดินทางไปศึกษาระบบสุขาภิบาลในประเทศ ในท้องถิ่นต่าง ๆ และต่อมาประธานคณะกรรมการคือนายอาร์ ดี เกรก ได้เดินทางไปยุโรปเพื่อดูงานเกี่ยวกับกิจการเทศบาล และในที่สุดได้มีบันทึกข้อความเห็นเสนอรัฐบาลว่าการตั้งเทศบาล (municipality) ควรตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นในที่สุด เสนอบทิมหาดไทยได้ทูลเกล้าถวายร่าง พระราชบัญญัติเทศบาลต่อพระบาท สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระองค์ท่านได้พระราชทานร่าง พระราชบัญญัติให้สภาเสนาบดีประชุมพิจารณาในรายละเอียดเมื่อ 19 มกราคม 2473 และสภาเสนาบดี เห็นชอบด้วย ซึ่งขณะที่ยกร่างเพื่อทูลเกล้าถวายทรงลงพระปรมาภิไธย ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 เกิดขึ้น โครงการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชประสงค์ของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็จำต้องระงับไป

ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทยสามารถจัดลำดับขั้นตอนของการพัฒนาการได้ เป็นลำดับดังนี้ (เอกสารเผยแพร่ ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น, 2541 : 7-8)

พ.ศ. 2440

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองจัดตั้ง หน่วยการ ปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่น เรียกว่า “สุขาภิบาลกรุงเทพ” การจัดตั้งครั้งนั้นเกิดจากรัชกาลที่ 5 ได้ เสด็จประพาสยุโรปและประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นเมืองขึ้นของอังกฤษหลายครั้ง และได้ทรงทอดพระเนตร บทบาทของหน่วยงานท้องถิ่นในการดูแลท้องถิ่นของตนเอง ในการจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นครั้งแรกที่กรุงเทพฯ หน้าที่สำคัญของหน่วยปกครองดังกล่าว คือ การรักษาความสะอาดในชุมชนของตน การบูรณะและการ จัดสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน เช่น ถนน ไฟ ตามเส้นทางสวนสาธารณะ สนามกีฬา ฯลฯ สุขาภิบาลกรุงเทพ มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (Local Government by Government Official)

พ.ศ. 2448

เกิดสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร

พ.ศ. 2451

มีการจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ สุขาภิบาลเหล่านี้ล้วนมีกรรมการเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น และได้เกิดพระราชบัญญัติสุขาภิบาลขึ้น โดยแบ่งสุขาภิบาลเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมืองมีกรรมการ 11 คน และสุขาภิบาลตำบล มีกรรมการ 5 คน ทั้งสองประเภทนี้มีองค์กรทำงานชุดเดียว คือ คณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร โดยกรรมการทั้งหมดล้วนเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค

พ.ศ. 2453-2468

รัชกาลที่ 6 ทรงทดลองจัดตั้งสภาประชาธิปไตยในระดับชาติ เรียกว่า “ดุสิตธานี” และสร้างขบวนการลูกเสือ แม้ว่าสุขาภิบาลจะไม่ถูกยกเลิกแต่เมื่อไม่ได้รับการส่งเสริมจากระดับบนจึงส่งผลให้สุขาภิบาลอยู่ในสภาพอยู่กับที่ทำให้จำนวนสุขาภิบาล คือ 55 แห่งทั่วประเทศไม่เพิ่มขึ้นและไม่มีการดำเนินการใดๆ เพื่อปรับปรุงหรือจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแบบอื่นๆ ขึ้นอีก

พ.ศ. 2448

รัชกาลที่ 7 ทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ทำการศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศ เรียกว่า คณะกรรมการจัดการประชาภิบาลนำโดยที่ปรึกษาชาวต่างประเทศชื่อ Richard D. Craig ผลการศึกษาพบว่า ควรจัดตั้งเทศบาลขึ้นมา

พ.ศ. 2473

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลได้รับการพิจารณาในสภาเสนาบดี เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2473 สภาเสนาบดีเห็นชอบในหลักการ และให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาหลักการในร่างกฎหมายฉบับนี้ตั้งแต่วันที่ 1 เดือนกุมภาพันธ์ ปีเดียวกัน แต่ก็ยังไม่มีการนำออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายจนเกิดเหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 สาเหตุที่รัชกาลที่ 7 ทรงเตรียมจัดตั้งเทศบาล เพราะทรงเห็นว่าประชาชนชาวไทยควรจะได้ฝึกฝนควบคุมกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองก่อนที่จะพวกเขาจะควบคุมกิจการของรัฐในระหว่างสภาก็จะเกิดขึ้นในอนาคต

พ.ศ. 2448

รัชกาลที่ 7 ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ต่างประเทศว่า “ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น...ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่จะประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดี เกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

พ.ศ. 2448

รัฐบาลของคณะราษฎรมีนโยบายชัดเจนที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการสถาปนาหน่วยการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น เช่น ในประเทศตะวันตก รัฐบาลได้ผ่านพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล 3 แบบ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เริ่มต้นที่ยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่ง ที่มีอยู่ขึ้นเป็นเทศบาลแล้วจัดตั้งเพิ่มเติม รัฐบาลของคณะราษฎรมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพียง

รูปแบบเดียว คือ เทศบาล ขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศ รวม 4,800 ตำบล รัฐบาลหวังที่จะยกฐานะทุกตำบลให้เป็นเทศบาลเทศบาลตามกฎหมายในปี 2476 แบ่งออกเป็น 2 องค์กร คือ สภาเทศบาล และคณะรัฐมนตรี ฝ่ายแรกหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น เทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิก 18 คน และเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน ส่วนคณะเทศมนตรีทำหน้าที่ด้านบริหาร คณะเทศมนตรีประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งมาจากสมาชิกเทศบาล เทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรี 4 คน ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน ทั้งสภาเทศบาลและคณะรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งสมัยละ 5 ปี

พ.ศ. 2488

เทศบาลทั่วประเทศมีเพียง 117 แห่ง เทศบาลอันดับที่ 117 ก่อตั้งในปี 2488 หลังจากนั้นก็ไม่มีการก่อตั้งเทศบาลขึ้นอีก ทั้งนี้เพราะมีงบประมาณจำกัด อำนาจจำกัดและกรปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาลไม่เหมาะสมกับสังคมที่ประชาชนขาดความรู้และความสนใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่น

พ.ศ. 2495

จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เดินทางไปดูงานในต่างประเทศ และมองเห็นบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในประเทศ ขณะที่มีเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยมีน้อยเกินไป และจำกัดอยู่แต่เพียงเขตชุมชนเมืองสมควรที่จะสถาปนาการปกครองท้องถิ่นในเขตนอกเมือง จึงตัดสินใจนำการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมาใช้อีกครั้ง โดยหวังว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลจะเป็นตัวเร่งในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อยกฐานะท้องถิ่นที่เจริญให้เป็นที่เทศบาลให้มากขึ้น จึงมีการจัดตั้งสุขาภิบาลอีกครั้งในปี พ.ศ. 2495 โดย พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของท้องถิ่นที่จะเป็นสุขาภิบาลมีดังนี้ คือเป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอให้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลได้เลย และหากเป็นชุมชนที่มีตลาดการค้าอย่างน้อย 100 ห้อง มีราษฎรอย่างน้อย 1,500 คน และพื้นที่ของเขตสุขาภิบาลควรมีขนาด 1 ถึง 4 ตารางกิโลเมตร ส่วนกรรมการบริหารสุขาภิบาลประกอบด้วยบุคคลถึง 3 ประเภท คือกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการโดยการแต่งตั้ง และกรรมการที่ประชาชนเลือกตั้ง ให้นายอำเภอในท้องถิ่นนั้นเป็นประธาน คณะกรรมการสุขาภิบาล และให้ปลัดอำเภอคนหนึ่งเป็นปลัดสุขาภิบาล

พ.ศ. 2498

รัฐบาลจอมพล ป. ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ดำเนินการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยรัฐบาลยังคงแต่งตั้งข้าราชการประจำไปควบคุมการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด อบจ. ประกอบด้วยสภาจังหวัด ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติกำหนดนโยบายการบริหารและควบคุมฝ่ายบริหาร สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละจังหวัดเรียกว่า สมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) สภาจังหวัดมีสมาชิกระหว่าง 18-36 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้นและอยู่ในวาระ 5 ปี ส่วนฝ่ายบริหารของ อบจ. จะมีหัวหน้าคือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและยังมีปลัด อบจ. ซึ่งก็คือ ปลัดจังหวัด และข้าราชการประจำคนอื่นๆ ที่เข้ามาทำงานใน อบจ.

พ.ศ. 2499

รัฐบาลจอมพล ป. ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล กำหนดให้ตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ รายจ่ายของตนเอง และสามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระ แต่แล้ว อบต. ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับ อบจ. นั่นคือ แต่งตั้งคนของรัฐได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านเข้าไปควบคุมดูแล อบต. และ อบต. แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาตำบล ประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง มีสมาชิกที่ราษฎรแต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ส่วนคณะกรรมการตำบลให้กำนันในตำบลนั้นเป็นประธานโดยตำแหน่งและยังมีแพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ครูและผู้ทรงคุณวุฒิที่นายอำเภอแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน ทั้งหมดอยู่ในวาระ 5 ปี

พ.ศ. 2509

รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ปรับปรุงองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดยยกเลิกองค์การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลด้วยการยุบ อบต. และตั้งคณะกรรมการสภาตำบลขึ้นแทน โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย

- กรรมการโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล
- กรรมการโดยการแต่งตั้ง คือ ครู ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง
- กรรมการโดยการเลือกตั้ง คือ ราษฎรจากหมู่บ้านละ 1 คน

จุดต่างสำคัญระหว่างคณะกรรมการสภาตำบล กับ อบต. เดิม สภาตำบลไม่มีฐานะนิติบุคคลอีกต่อไป แต่เป็นองค์กรที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายและเห็นชอบโครงการพัฒนาตำบล คณะกรรมการสภาตำบลจึงกลายเป็นรูปลักษณะหนึ่งของการบริหารงานส่วนภูมิภาค

พ.ศ. 2515

มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 รวมเทศบาลกรุงเทพกับเทศบาลธนบุรี และองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เข้าด้วยกันกลายเป็น “กรุงเทพมหานคร” (กทม.) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งในระยะเริ่มต้น ลักษณะองค์การของ กทม. คือ มีสภา กทม. ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน และมีฝ่ายบริหารคือผู้ว่า กทม. ทั้งหมดอยู่ในวาระ 4 ปี

พ.ศ. 2521

มีการตราพระราชบัญญัติเมืองพัทยา กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่คล้ายกับระบบผู้จัดการเมืองในสหรัฐอเมริกา การบริหารเมืองพัทยาแบ่งเป็น 2 องค์การ คือ สภาเมืองพัทยา และฝ่ายบริหารสภาเมืองพัทยา มีสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งราษฎร 9 คน และประเภทแต่งตั้ง 8 คน ประธานสภาเมืองพัทยาเรียกว่า “นายกเมืองพัทยา” มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาฯ ส่วนฝ่ายบริหารคือ ปลัดเมืองพัทยา มาจากการแต่งตั้งโดยสภาเมืองพัทยา

พ.ศ. 2528

มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก พ.ศ. 2535 - 2539 พรรคการเมือง 5 พรรค เสนอนโยบายหาเสียงว่าจะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และมีพรรคการเมือง 4 พรรค ที่เสนอนโยบายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดไทยได้เกิดการตื่นตัวในนโยบายการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นอย่างไม่เคยมีมาก่อน และเพื่อเป็นการลดกระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการสำคัญ 5 ประการ คือ

1) พิจารณาปรับปรุง อบจ. ด้วยการให้นายก อบจ. มาจาก สจ. ไม่ให้ผู้ว่าฯ เป็น นายก อบจ. อีกต่อไป

2) กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสตรีเป็นปลัดอำเภอได้ตั้งแต่ปลายปี 2536 หลังที่ข้าราชการสูงของกระทรวงนี้ได้คัดค้านมาตลอด

3) กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสตรีเป็นผู้ว่าฯ คนแรกในเดือนมกราคม 2537

4) รัฐบาลเสนอร่าง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบลผ่านสภาในเดือนพฤศจิกายน 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2538 เป็นต้นไป

5) กระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งสตรีเป็นนายอำเภอคนแรกในเดือนมกราคม 2539 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 มีสาระสำคัญ คือ มีการแบ่งตำบลเป็น 2 ประเภท คือ

ก. สภาตำบลที่มีอยู่ในทุกตำบล ประกอบด้วยสมาชิก คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนเลขานุการ ได้แก่ ข้าราชการที่ทำงานในตำบลนั้นแต่งตั้งโดยนายอำเภอ

ข. สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาท ก็ให้ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ประเภทนี้มีการแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภาองค์การฯ) กรรมการได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน และฝ่ายบริหารเรียกว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การฯ ไม่เกิน 4 คน ซึ่ง 6 คนนี้มาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การ

ผลของการออก พ.ร.บ. ดังกล่าวทำให้ตำบลต่างๆ ทั่วประเทศ มีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2538 รวม 617 แห่งและเพิ่มอีก ในปัจจุบันทั้งหมด 6,396 แห่ง

พ.ศ. 2540

มีการออก พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดที่มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจมากที่สุดรูปหนึ่ง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

พ.ศ. 2541 - 2542

- 1) มีการออก พ.ร.บ. ยกเลิก พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยมีสาระให้ยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดจำนวน 981 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล
- 2) มีการออก พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ 25 พฤษภาคม 2542
- 3) มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะโครงสร้างสมาชิกสภา อบต. ให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และคณะกรรมการมาจากความเห็นชอบของสภา อบต.
- 4) มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 โดยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ อบจ.
- 5) มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ.2496 และมีการออก พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อ 11 มีนาคม 2542 และ พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 ให้เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหลังจากครบวาระของสมาชิกสภาเทศบาล
- 6) มีการออก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา 2542 โดยให้สมาชิกสภาเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนกับให้มีนายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้ง

พ.ศ. 2543

มีกฎหมายที่กำหนดทิศทางขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่

- 1) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542
- 2) พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้วันที่ 30 พฤศจิกายน 2542
- 3) พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ 27 ตุลาคม 2543
- 4) พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้วันที่ 27 ตุลาคม 2542

พ.ศ. 2545

มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน 2546 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 23 ธันวาคม 2546 สาระสำคัญของ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวนี้ เป็นการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น (นายก อบจ. นายก อบต. และนายกเทศมนตรี) มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

พ.ศ. 2546

มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชนและกำหนดให้อยู่ในวาระติดต่อกันไม่เกิน 2 สมัย ซึ่งเป็นผลมาจากการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2546

การบริหารราชการแผ่นดินก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน มีวิวัฒนาการมาจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ (function) ในรูปกระทรวงแทนการจัดตามพื้นที่ดังที่เป็นมาแต่โบราณ ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการบริหารราชการภูมิภาคใหม่ ให้สามารถกระชับอำนาจปกครองสู่ศูนย์กลาง และแผ่ขยายพระราชอำนาจของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจัง โดยนำเอาระบบ “เทศาภิบาล” มาใช้ อันเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทุกวันนี้ มีการแต่งตั้งคนจากส่วนกลางไปดำรงตำแหน่งยังหัวเมืองต่างๆ และจัดโครงสร้างการบริหารในรูป “มณฑล” นอกจากนี้ ยังได้ทรงริเริ่มให้คนในท้องถิ่นได้ร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น ในรูป “สุขาภิบาล” ขึ้นในเขตราชธานี (กรุงเทพฯ) ก่อนที่จะขยายไปยังหัวเมือง ทั้งได้ทรงจัดการ “การปกครองท้องที่” ใหม่ ในระดับตำบล หมู่บ้าน

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเป็นไปอย่างทั่วด้าน ทั้งในแง่โครงสร้างระบบการบริหารงานในกิจการต่างๆ ของรัฐ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ทางอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกและครั้งเดียว นับตั้งแต่รัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้การปฏิรูปที่เกิดขึ้นก็เพื่อการรักษาเอกราชและความมั่นคง (ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ, 2537 : 21-22)

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 นับเป็นการวางรากฐานสำคัญของการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่เน้นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง

การบริหารราชการแผ่นดินหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475**การบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476**

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 การวางกรอบกติกาทางการเมืองการปกครอง ในปีถัดมาจึงได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 วางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหลังจากที่มีการเปลี่ยนระบบการปกครองใหม่ โดยเหตุผลสำคัญของการตรากฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อต้องการจัดรูปแบบงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การบริหารราชการ

แผ่นดินรวบรวมและเรื้อยั้งขึ้น สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539 : 66-67)

1) มีการจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลโดยหลวงประดิษฐ์มนูธรรมได้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ว่า ส่วนกลาง คือ คณะรัฐมนตรี เช่น กระทรวง ทบวง กรม ส่วนภูมิภาค หมายถึง การส่งข้าราชการไปประจำ และส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล

2) มีการกำหนดฐานะของกระทรวงให้เป็นทบวงการเมือง ซึ่งในบรรพหนึ่งแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่มาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ระบุว่า ทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคล อันมีนัยว่าหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนี้มีฐานะทางกฎหมายที่จะเป็นคู่สัญญาในทางกฎหมายได้ และมาตรา 112 แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารฉบับนี้ยังระบุว่า กรมซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยเช่นกัน (สำหรับจังหวัดเพิ่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2495)

3) มีการปรับโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้อยู่กับคณะกรรมการจังหวัด และคณะกรรมการอำเภอ แทนที่จะอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้าหลวงประจำจังหวัด) และนายอำเภอตั้งเช่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

4) ยกเลิกมณฑลคงเหลือแต่จังหวัด อำเภอที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค

5) กำหนดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมา ได้แก่ รูปเทศบาล (ประธาน สุวรรณมงคล และคณะ, 2537 : 22-23)

การบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495

หลังจากที่มีการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 มาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี จึงได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 แทน เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ก็คือ

1) ให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวงมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงได้

2) การกระจายอำนาจสั่งการจากส่วนกลางไปส่วนภูมิภาคให้เกิดความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

3) ปรับปรุงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียใหม่

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอีก 4 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ 5) และต่อมาในปี พ.ศ. 2505 ได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งก็เป็นราชการบริหารส่วนกลางอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่นเดียวกับกระทรวงต่างๆ ได้แยกออกมาจัดระเบียบพิเศษ กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

อีก 8 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2506 พ.ศ. 2507 พ.ศ. 2508 พ.ศ. 2509 พ.ศ. 2510 พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2514

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในช่วงนี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตาม เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ (โปรดดู ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ, 2537 : 25-26) มีการระบุชัดเจนในมาตรา 16 ว่า กระทรวงหนึ่งๆ นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือรัฐมนตรีสั่งราชการให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำของ กระทรวงรองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวง

การบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218

ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติตนเองโดย จอมพลถนอม กิตติขจร และคณะในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการ ยกเลิกกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ก็เพราะบทบัญญัติของกฎหมายเดิมบางมาตราไม่ เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่ง และได้มีการจัดระเบียบ กระทรวง ทบวง กรมใหม่ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องด้วย

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการตามกฎหมายดังกล่าวก็มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ (ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ, 2537 : 26-27)

ประการแรก การซ้ำซ้อนอันเนื่องจากการขยายงาน เนื่องจาก ส่วนราชการระดับกรม สามารถบริหารงาน ริเริ่ม วินิจฉัยสั่งการได้ค่อนข้างเป็นเอกเทศ ทำให้ต่างขยายการทำงานออกไป กว้างขวางและก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน

ประการที่สอง ขาดบทบัญญัติที่ทำให้อำนาจรัฐมนตรีอย่างชัดเจนที่จะกำหนดนโยบายในการกำกับควบคุมการปฏิบัติราชการของกระทรวง ประกอบกับส่วนราชการระดับกรมมักมีกฎหมายพิเศษ ให้อำนาจส่วนราชการหรือหัวหน้าส่วนราชการเป็นการเฉพาะ ทำให้สามารถกำหนดนโยบาย แผนและของ งบประมาณไปตามนโยบายของกรมได้อย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศ นโยบายระดับชาติของรัฐบาลจึงไม่ สามารถได้รับการตอบสนองอย่างพร้อมเพรียงและประสานกันอย่างแท้จริง

ประการที่สาม ขาดการกำหนดแผนงานในระดับกระทรวงอย่างแท้จริง เนื่องจาก ส่วน ราชการระดับกรมสามารถกำหนดแผนงานไปตามหน้าที่เฉพาะ และความคิดของตนแล้วไปรวมเล่มเข้าเป็น แผนกระทรวงเท่านั้น ทำให้การดำเนินงานของกระทรวงไม่สามารถบรรลุนโยบายที่รับมอบจากรัฐบาลได้

ประการที่สี่ การมีกฎหมายพิเศษที่ระบุอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะแก่ส่วนราชการระดับ กรม

ประการที่ห้า อำนาจยังไปกระจุกตัวอยู่ที่หัวหน้าส่วนราชการมากเกินไป เพราะ บทบัญญัติในกฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อการให้มีการมอบอำนาจลดหลั่นลงไป ระดับต่างๆ และบทบัญญัติก็ มีความไม่ชัดเจนในเรื่องนี้ ทำให้เจ้าของอำนาจยังไม่กล้าที่จะมอบอำนาจไป

ประการที่หก การขาดเอกภาพในการบริหารงาน เนื่องจาก มีหน่วยงานของรัฐเข้าไป ปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นจำนวนมาก โดยไม่ถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดไม่สามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐได้

การบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้เป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาเกือบ 20 ปี แม้จะมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งหลายชุดก็ตาม จวบจนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 โดยมีประเด็นสำคัญของการปรับปรุง ได้แก่

ประการแรก มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการ

ประการที่สอง ได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่ให้การบริหารงานระดับกระทรวงมีเอกภาพ โดยระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำ กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับเร่งรัด ติดตามและประเมินการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

ประการที่สาม กำหนดให้มีการมอบอำนาจลดหลั่นลงไปในระดับต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ

1.2 พัฒนาการขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการ ในสมัยรัชกาลที่ 5 กล่าวคือ ได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดกิจการท้องถิ่นฉบับแรก คือ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 โดยกำหนดให้ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีหน้าที่ดำเนินการรักษาความสะอาด และป้องกันโรค ทำลายขยะมูลฝอย จัดสถานที่ถ่ายอุจจาระปัสสาวะ สำหรับราษฎรทั่วไป ห้ามการปลูกสร้าง หรือซ่อมแซมโรงเรือน ที่จะเป็เหตุให้เกิดโรค รวมทั้งการขนย้ายสิ่งโสโครก ที่ทำความรำคาญให้กับราษฎรไปทิ้ง เป็นต้น ต่อมาได้จัดตั้ง สุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้น ในต่างจังหวัด เป็นแห่งแรก

ในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ได้ตราธรรมนูญการปกครองคณะนครบาลดุสิตธานี พ.ศ.2461 เพื่อทดลองรูปแบบเมืองจำลอง "ดุสิตธานี" นับเป็นการปกครองในรูปแบบเทศบาลครั้งแรก อันเป็นรูปแบบการปกครองอย่างประเทศอังกฤษ โดยกำหนดให้เป็นนิติบุคคล แยกจากส่วนกลาง มีรายได้ของตนเอง ดูแลการคมนาคม การดับเพลิง สวนสาธารณะ โรงพยาบาล สุสาน โรงฆ่าสัตว์ ดูแลโรงเรียนราษฎร การรักษาความสะอาด และการป้องกันโรค ทำบริการสาธารณะที่มีกำไร เช่น ตั้งโรงรับจำนำ ตลาด รถราง เป็นต้น ออกใบอนุญาต และเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับยานพาหนะ ร้านจำหน่ายสุรา โรงละคร โรงหนัง สถานเริงรมย์ และอื่นๆ

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข

ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารราชการ เป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการ บริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 โดยในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดตั้ง เทศบาล ขึ้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 (ปัจจุบันใช้ พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496) แต่ต่อมาปรากฏว่า การดำเนินงานของเทศบาล ไม่ได้ผลเต็มที่ ตามที่มุ่งหมายไว้ จึงไม่อาจขยายการตั้งเทศบาลออกไปทุกท้องที่ ที่ราชอาณาจักรได้คงตั้งขึ้นได้เพียง 120 แห่ง ก็ระงับการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ เป็นเวลานานหลายสิบปี และได้มีการตั้ง สุขาภิบาล ขึ้น เทศบาลในท้องที่ที่ยังไม่มีฐานะ เป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จนกระทั่งถึงปี 2500 จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลบางแห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล คือ เทศบาลตำบลกระบินทร์ เทศบาลสำโรง เทศบาลตำบลบัวใหญ่ เป็นต้น และกรณีที่มีการจัดตั้งจังหวัดใหม่ ก็ให้จัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้น ในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ตามบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเทศบาล และสุขาภิบาลก็ยังไม่เป็นไปโดยทั่วถึง ส่วนใหญ่จึงคงอยู่ ภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้น เพื่อแก้ความเหลื่อมล้ำในการปกครองท้องถิ่น ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาล กับท้องที่อยู่นอกเขตดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ภายในเขตพื้นที่จังหวัดนอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล

นับแต่นั้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงครอบคลุมทั่วทั้งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ทุกพื้นที่ของประเทศไทย จะอยู่ในความรับผิดชอบของ องค์การปกครองท้องถิ่น ไม่รูปใดก็รูปหนึ่งซึ่งต่อมา ได้มีการประกาศใช้กฎหมายการปกครองท้องถิ่น รูปพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ทั้งนี้ เนื่องจาก กรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรมากที่สุด ส่วนเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว ที่มีลักษณะพิเศษ และใช้รูปแบบการบริหาร โดยการจ้างผู้บริหาร ซึ่งปรากฏว่า ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลง ให้เป็นเทศบาลนคร

ในปี พ.ศ. 2537 ก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนพื้นที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการบริหารส่วนตำบลขึ้น เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งแล้วทั่วประเทศ 6,397 แห่ง ซึ่งนับว่า เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เล็ก และใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ได้มีการปรับปรุง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. ด้วย แต่ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในกิจการ ที่ อบต. ดำเนินการไม่ได้ หรือต้องประสานงานร่วมกัน ระหว่าง อบต. หลายแห่ง เป็นต้นดังนั้น ปัจจุบันประเทศไทยจึงมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ

- 1) กรุงเทพมหานคร
- 2) เมืองพัทยา
- 3) เทศบาล (แยกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล)

- 4) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

1.3 ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ หน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง (เรียกว่าการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมตามลำดับ) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น (สุรชัย เจนประโคน, อาจารย์พิเศษรัฐศาสตร การปกครอง วิทยาลัยชุมชนจังหวัดสมุทรสาคร)

1) เป็นการปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับพื้นฐานล่างสุดของสถาบันการปกครองประเทศ และเป็นระดับรองลงมาจากการปกครองระดับภูมิภาค และระดับประเทศหรือรัฐบาลกลาง ดังนั้น รัฐบาลกลางจะต้องคำนึงถึงประชาชนและความมั่นคงของรัฐหรือของประเทศโดยส่วนรวม

2) เมืองค์การหรือหน่วยการปกครองที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากรัฐบาลกลาง เพื่อดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยมีรายได้ ทรัพย์สิน และฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออาจจัดทำเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ตามสภาพและความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้นๆ การที่กำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีการจัดองค์การปกครองท้องถิ่นแยกออก ต่างหากจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคหรือรัฐบาลกลาง ทำให้มีอำนาจอิสระและสิทธิต่างๆ ที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายด้วย มีอำนาจในการเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อมาจัดทำงบประมาณกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ สร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่น ส่วนในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติประจำก็เป็นการจ้างโดยใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่น และมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น

3) มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน การเลือกตั้งนับได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยต้องเป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตยและตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายด้วย

4) ต้องมีอิสระในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจและสั่งการในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนดำเนินกิจการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของตนเอง ส่วนกลางเพียงแค่ควบคุมเท่านั้น อีกทั้งต้องอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ส่วนรวม

ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันมี 7 ประเภท ได้แก่ (Wilson and Game, 1994: 19-27)

1) เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่การบริหารท้องถิ่น (Local government, not local administration) ในความหมายที่เป็นสาขาของรัฐบาลกลาง เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการกระจายอำนาจ ไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล ทุกประเทศจำเป็นต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไม่มากนัก อาจจะกระจายอำนาจทางการบริหารหรือมอบหมายงาน กระจายอำนาจตามหน้าที่หรือกระจายอำนาจทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างผสมผสานกันการปกครองท้องถิ่นไม่ใช่เป็นด้านหน้าหรือตัวแทนของรัฐบาลกลาง แต่อาจบริการตามวิธีการและมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ตัดสินใจ และสามารถกำหนดและริเริ่มนโยบายได้ด้วยตนเอง ดังนั้น ถ้าใช้คำว่า “การบริหารท้องถิ่น” อาจชวนให้คนเข้าใจผิดว่าเป็นการบริหารของรัฐบาล เป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นสาขาของรัฐบาล

2) เป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self-government) การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเป็นหรือควรเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น บางคนใช้คำว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” สลับกับคำว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” เพราะเลือกตัวแทนมาตามระบบประชาธิปไตยเพื่อตัดสินใจตอบสนองต่อความต้องการของส่วนร่วมของคนที่อยู่ในพื้นที่และควรเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ทั้งหมดของชุมชนตามที่กฎหมายให้อำนาจ เว้นแต่เป็นกิจกรรมที่ห้ามท้องถิ่นทำหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นทำ

3) เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย (creatures of statute) หลักรัฐสภามีอำนาจสูงสุดถือว่าเป็นแหล่งที่มาของอำนาจจัดตั้งรัฐบาลและออกกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล รวมทั้งการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พรหมแดน หน้าที่ อำนาจ สมาชิกและวิธีการปฏิบัติงานถูกกำหนดโดยกฎหมายของรัฐสภา ดังนั้น โดยหลักแล้วองค์การปกครองท้องถิ่นจึงอาจถูกยกเลิกโดยรัฐสภาได้

4) มีอิสระบางส่วน (partial autonomy) การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองลำดับรองตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ไม่ได้กำหนดเขตไว้ให้อำนาจมาก แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ใช่เครือข่ายของรัฐบาลกลาง อาจเรียกได้ว่ามีฐานะกึ่งอิสระ (semi-autonomous) เพราะรัฐบาลและรัฐสภาสละอำนาจและความรับผิดชอบให้ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกลำดับรองตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้บริการทุกประเภทตามที่รัฐบาลให้ท้องถิ่นมี 2 ประเภท ประเภทหนึ่ง คือ อำนาจที่กำหนดไว้อย่างละเอียดและบังคับทำให้ (detailed and compulsory) ซึ่งรัฐบาลกำหนดไว้ชัดหรือมีมาตรฐานบังคับไว้ให้ทำ ส่วนอีกประเภทหนึ่ง คือ อำนาจที่ได้รับอนุญาตหรืออำนาจดุลพินิจ (permissive or discretionary) ซึ่งให้สภาท้องถิ่นตัดสินใจเองว่าควรให้บริการหรือใช้มาตรฐานอะไร แต่ทางปฏิบัติที่ทำกันมาในอดีต รัฐสภาก็จะกำหนดขอบเขตอำนาจการใช้ดุลพินิจไว้ดีกว่าใช้ดุลพินิจได้ในกรณีใดบ้าง ด้วยเหตุนี้ จึงถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระบางส่วน ไม่ใช่สามารถใช้ดุลพินิจได้ทั้งหมดทุกเรื่อง

5) มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (directly elected) ความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกอย่างนอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจ คือ การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนไม่ได้มาจากราชการหรือการแต่งตั้ง เป็นคนท้องถิ่นที่เลือกตั้งมาเป็นวาระตามกฎระเบียบที่วางไว้ เพื่อเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชุมชนที่เขาอาศัย ตัวแทนแต่ละคนประกอบกันเป็นสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใช้

อำนาจท้องถิ่นตามกฎหมาย สามารถสรรหาและจ้างเจ้าหน้าที่มาช่วยทำงาน เพื่อนำนโยบายและให้บริการตามที่สภาที่มาจากการเลือกตั้งท้องถิ่นกำหนด สภาท้องถิ่นแตกต่างจากสภาระดับชาติตรงที่ใกล้ชิดประชาชนมากกว่า และการเลือกตั้งท้องถิ่นอาจถูกเลื่อนหรือยกเลิกโดยรัฐบาลได้ ถึงแม้ว่าสภาท้องถิ่นจะมีความชอบธรรมมากกว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มาจากการแต่งตั้งก็ตาม ผู้สมัครสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องเสนอตนเองและเสนอนโยบายให้ประชาชนเลือก การเลือกตั้งแสดงให้เห็นถึงอำนาจต่อรองของประชาชน แม้มีเสียงวิจารณ์ว่าประชาชนอาจไม่เข้าใจนโยบายและออกมาใช้สิทธิค่อนข้างน้อย แต่การเลือกตั้งก็เป็นพลังขับเคลื่อนประชาธิปไตยไม่ว่าอยู่ ณ ที่ใด ๆ

6) เป็นองค์การที่ให้บริการหลายด้าน (multi-services organizations) ความรับผิดชอบต่อการเลือกตั้งเป็นลักษณะเด่นประการแรกของการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนลักษณะเด่นประการต่อมา คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบหลายอย่าง ต้องดูแลประชาชนในท้องถิ่น ตั้งแต่เกิดจนตาย ท้องถิ่นบางแห่งให้บริการมากจนกระทั่งต้องเขียนเป็นรายการให้ประชาชนเข้าใจว่ามีบริการอะไรบ้างและจะไปติดต่อที่ใด

7) เป็นองค์การที่ทำหน้าที่หลายอย่าง (multi-functional organizations) การบริการที่ท้องถิ่นให้เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นไม่ได้ให้บริการด้วยตนเองทั้งหมด ในอดีตท้องถิ่นอาจเป็นผู้ให้บริการโดยตรง เช่น ซื้อที่ดินมาสร้างอาคารและอุปกรณ์สำนักงาน และจ้างเจ้าหน้าที่คอยให้บริการ แต่ปัจจุบันท้องถิ่นยังมีบทบาทอื่นซึ่งจะมีความสำคัญในอนาคต ได้แก่ บทบาทการเป็นผู้กำกับหรือติดตามการให้บริการของหน่วยงานอื่น รวมทั้งเป็นนายทะเบียนและออกประกาศนียบัตรรับรอง หรือมีบทบาทอำนวยความสะดวก เช่น ให้คำแนะนำแก่บุคคลหรือองค์การที่มีกิจกรรมตามนโยบายของท้องถิ่น เช่น การออมทรัพย์ ใหุกุยืมเงิน กิจการสหกรณ์งานทางศิลปะ การพักผ่อน กลุ่มสังคมและชุมชน หรืออาจเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้นำให้บริการโดยตรงมาเป็นผู้ทำสัญญาให้บริการ (service contractor) โดยมีผู้ให้บริการเป็นองค์การเอกชนหรือองค์การไม่ใช่ภาครัฐที่แยกต่างหากจากท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้นคือ การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) และการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) สามารถสรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้ 1. เป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็ก ซึ่งมีกฎหมายรับรองฐานะ 2. มีอิสระในการบริหารจัดการจากรัฐในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด 3. มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นด้วยตัวเอง 4. มีฐานะเป็นนิติบุคคล 5. มีอาณาเขตที่แน่นอนชัดเจน 6. มีสภาท้องถิ่น และ/หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่

1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้จะขอกล่าวถึง 2 ประการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดภารกิจระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล

1) ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการกิจกรรมระหว่างภารกิจของรัฐ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2539 : 1-2) ได้จำแนกภารกิจออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) ภารกิจทางปกครอง

ภารกิจทางปกครองนั้น ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การอำนวยความสะดวก ฯ

ภารกิจประเภทนี้เป็นภารกิจโดยแท้ของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

(2) ภารกิจทางเศรษฐกิจ

ภารกิจทางเศรษฐกิจนั้น ได้แก่ การให้บริการสาธารณะสุขทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เช่น การขนส่ง การเดินรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้า การประปา ฯ หรือมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐได้

(3) ภารกิจทางสังคม

ภารกิจทางสังคม ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคม เช่น การให้บริการ การศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การกีฬา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯ

ภารกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเองโดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็ได้

2) ภารกิจท้องถิ่น

ภารกิจท้องถิ่นเกิดขึ้นจากลักษณะของสภาพชุมชนเอง โดยภารกิจดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของรัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลได้โดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งโดยลักษณะของภารกิจก็เป็นเรื่องของความต้องการเฉพาะแต่ละชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การให้มีน้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฌาปนสถาน ฯ

3) ความสัมพันธ์ในเชิงควบคุม กำกับ ดูแล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่การควบคุมกำกับซึ่งเป็นเรื่องประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการควบคุมกำกับย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้

การควบคุมกำกับนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ การควบคุมกำกับโดยตรงและการควบคุมกำกับโดยอ้อม

(1) การควบคุมกำกับโดยตรง

การควบคุมกำกับโดยตรงยังแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

(ก) การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร

การควบคุมตัวบุคคลหรือองค์กรเป็นการควบคุมสถานภาพทางกฎหมายของคณะบุคคลหรือบุคคลคนเดียวที่อยู่ในรูปของคณะบุคคล (เช่น คณะเทศมนตรี สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี) อย่างเช่นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

(ข) การควบคุมกำกับกับการกระทำ

การกระทำที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

(2) การควบคุมกำกับโดยอ้อม

การควบคุมกำกับโดยอ้อม แยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

(ก) การให้เงินอุดหนุน

การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับโดยทางอ้อมประการหนึ่ง ทุกปีรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ข) การใช้สัญญามาตรฐาน

การจัดทำสัญญาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดว่าจะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบ และการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัด

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2534 : 32-33) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า การควบคุมกำกับเป็นเรื่องของนิติบุคคล 2 นิติบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่ได้มีอำนาจเหนือองค์กรที่ถูกควบคุมกำกับ ดังเช่นที่ผู้บังคับบัญชาเหนือใต้ผู้บังคับบัญชา โดยหลักแล้วผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่มีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งของผู้ที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ เว้นแต่จะมีกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

เหตุผลที่มีการบัญญัติให้การควบคุมกำกับต่างกับการบังคับบัญชา ก็เพราะว่าการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นนั้นต่างกับการปกครองส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางมาก หลักเกณฑ์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจก็คือ การฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ตัดสินใจด้วยตนเอง มีการปกครองด้วยตนเอง การใช้ระบบการบังคับบัญชาเหนือองค์กรกระจายอำนาจจึงเท่ากับทำลายระบบการกระจายอำนาจไปในตัวนั่นเอง ดังนั้น จึงต้องจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น กิจการใดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นงานของท้องถิ่น ท้องถิ่นก็ย่อมจะสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง การควบคุมกำกับควรจะอยู่ในของเขตโดยพิจารณาแต่เพียงว่าท้องถิ่นทำกิจการในขอบอำนาจของตนหรือไม่ ละเมิดกฎหมายหรือไม่ กรณีเช่นนี้ได้หมายความว่า ส่วนกลางจะไม่สามารถควบคุมดุลพินิจของส่วนท้องถิ่นได้ การควบคุมกำกับนอกจากจะสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของท้องถิ่นแล้วยังสามารถควบคุมดุลพินิจของท้องถิ่นได้ด้วย แต่การควบคุมดุลพินิจจะได้มีก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น

1.5 ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 1 ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76 แห่ง
2. เทศบาล	2,472 แห่ง
เทศบาลนคร	30 แห่ง
เทศบาลเมือง	195 แห่ง
เทศบาลตำบล	2,247 แห่ง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล	5,300 แห่ง
4. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	2 แห่ง
รวมทั้งสิ้น	7,850 แห่ง

ข้อมูล ณ วันที่ 9 กันยายน 2563

รวบรวมโดย : กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

(กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น 2) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกรายจังหวัด ณ วันที่ 20 เมษายน 2563

ตารางที่ 2 ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกรายจังหวัด

ลำดับ	จังหวัด	จำนวน อบจ.	จำนวน เทศบาล นคร	จำนวน เทศบาล เมือง	จำนวน เทศบาล ตำบล	จำนวน อบต.	รวม (แห่ง)
1	กระบี่	1	-	1	13	47	62
2	กาญจนบุรี	1	-	3	46	72	122
3	กาฬสินธุ์	1	-	2	77	71	151
4	กำแพงเพชร	1	-	3	22	64	90
5	ขอนแก่น	1	1	6	77	140	225
6	จันทบุรี	1	-	5	42	34	82
7	ฉะเชิงเทรา	1	-	1	33	74	109
8	ชลบุรี	1	2	10	36	49	98
9	ชัยนาท	1	-	1	38	20	60
10	ชัยภูมิ	1	-	1	35	106	143
11	ชุมพร	1	-	2	25	51	79
12	เชียงราย	1	1	-	72	70	144
13	เชียงใหม่	1	1	4	116	89	211
14	ตรัง	1	1	1	20	77	100
15	ตราด	1	-	1	13	29	44
16	ตาก	1	1	1	17	49	69

ลำดับ	จังหวัด	จำนวน อบจ.	จำนวน เทศบาล นคร	จำนวน เทศบาล เมือง	จำนวน เทศบาล ตำบล	จำนวน อบต.	รวม (แห่ง)
17	นครนายก	1	-	1	5	39	46
18	นครปฐม	1	1	5	19	91	117
19	นครพนม	1	-	1	21	81	104
20	นครราชสีมา	1	1	4	85	243	334
21	นครศรีธรรมราช	1	1	3	50	130	185
22	นครสวรรค์	1	1	2	18	121	143
23	นนทบุรี	1	2	7	11	25	46
24	นราธิวาส	1	-	3	13	72	89
25	น่าน	1	-	1	18	80	100
26	บุรีรัมย์	1	-	3	59	146	209
27	บึงกาฬ	1	-	-	18	41	60
28	ปทุมธานี	1	1	9	17	37	65
29	ประจวบคีรีขันธ์	1	-	2	14	44	61
30	ปราจีนบุรี	1	-	1	12	56	70
31	ปัตตานี	1	-	2	15	96	114
32	พระนครศรีอยุธยา	1	1	5	30	121	158
33	พังงา	1	-	2	13	36	52
34	พัทลุง	1	-	1	48	24	74

ลำดับ	จังหวัด	จำนวน อบจ.	จำนวน เทศบาล นคร	จำนวน เทศบาล เมือง	จำนวน เทศบาล ตำบล	จำนวน อบต.	รวม (แห่ง)
35	พิจิตร	1	-	3	25	73	102
36	พิษณุโลก	1	1	1	24	76	103
37	เพชรบุรี	1	-	2	13	69	85
38	เพชรบูรณ์	1	-	3	22	102	128
39	แพร่	1	-	1	25	57	84
40	พะเยา	1	-	2	33	36	72
41	ภูเก็ต	1	1	2	9	6	19
42	มหาสารคาม	1	-	1	18	123	143
43	แม่ฮ่องสอน	1	-	1	6	42	50
44	มุกดาหาร	1	-	1	24	29	55
45	ยะลา	1	1	2	13	47	64
46	ยโสธร	1	-	1	23	63	88
47	ร้อยเอ็ด	1	-	1	72	129	203
48	ระนอง	1	-	2	10	18	31
49	ระยอง	1	1	2	27	37	68
50	ราชบุรี	1	-	4	30	77	112
51	ลพบุรี	1	-	3	20	102	126
52	ลำปาง	1	1	3	38	60	103

ลำดับ	จังหวัด	จำนวน อบจ.	จำนวน เทศบาล นคร	จำนวน เทศบาล เมือง	จำนวน เทศบาล ตำบล	จำนวน อบต.	รวม (แห่ง)
53	ลำพูน	1	-	1	39	17	58
54	เลย	1	-	2	27	71	101
55	ศรีสะเกษ	1	-	2	35	179	217
56	สกลนคร	1	1	-	65	74	141
57	สงขลา	1	2	11	35	92	141
58	สตูล	1	-	1	6	34	42
59	สมุทรปราการ	1	1	6	14	27	49
60	สมุทรสงคราม	1	-	1	8	26	36
61	สมุทรสาคร	1	2	2	10	23	38
62	สระบุรี	1	-	4	34	70	109
63	สระแก้ว	1	-	3	13	49	66
64	สุพรรณบุรี	1	-	2	43	81	127
65	สิงห์บุรี	1	-	2	6	33	42
66	สุโขทัย	1	-	3	18	69	91
67	สุราษฎร์ธานี	1	2	3	35	97	138
68	สุรินทร์	1	-	1	27	144	173
69	หนองคาย	1	-	2	17	48	68
70	หนองบัวลำภู	1	-	1	23	43	68

ลำดับ	จังหวัด	จำนวน อบจ.	จำนวน เทศบาล นคร	จำนวน เทศบาล เมือง	จำนวน เทศบาล ตำบล	จำนวน อบต.	รวม (แห่ง)
71	อ่างทอง	1	-	1	20	43	65
72	อุดรธานี	1	1	3	67	109	181
73	อุดรดิตถ์	1	-	1	25	53	80
74	อุทัยธานี	1	-	1	13	49	64
75	อุบลราชธานี	1	1	4	54	179	239
76	อำนาจเจริญ	1	-	1	23	39	64
รวม		76	30	187	2,237	5,320	7,850

ข้อมูล ณ วันที่ 20 เมษายน 2563
 กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น 2
 กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

สรุป

การปกครองท้องถิ่นได้เริ่มจัดให้มีขึ้นในประเทศไทยเมื่อประมาณ 100 กว่าปี นับตั้งแต่คนไทยได้รวมตัวก่อตั้งเป็นประเทศเป็นรัฐเอกราชในสมัยสุโขทัยนั้น ก็ได้เป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก จนกระทั่งมาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ปกครองไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน รูปแบบนี้ได้ใช้มาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้การปฏิรูปการปกครอง : การบริหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2435 นี้ นับว่าเป็นการปฏิรูปการปกครองการบริหารครั้งสำคัญของประเทศที่นำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศไทย สาเหตุที่ก่อให้เกิดการปฏิรูป คือ 1. การเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์บ้านเมือง เหตุการณ์บ้านเมืองได้ผันแปรแตกต่างกว่าเดิมเป็นอันมาก ทั้งความเจริญ ของบ้านเมืองก็เป็นเหตุให้ข้าราชการเพิ่มจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ สมควรที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่ 2. การคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมในรัชกาลของพระองค์นั้นเป็นระยะเวลาที่ลัทธิจักรวรรดินิยมกำลังแผ่ขยายมาทางตะวันออกไกลด้วย นโยบายการแผ่ขยายอาณานิคม ประเทศมหาอำนาจตะวันตก 3. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยกเลิกขนบธรรมเนียม ประเพณีที่ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม ได้แก่ การมีทาส การใช้จารีตนครบาลในการพิจารณาความ และ 4. สิทธิสภาพนอกอาณาเขต เนื่องจากในรัชสมัยจากในรัชการที่ 4 มีฝรั่งชาติตะวันตกหลายชาติเข้ามาทำสัญญาพระราชไมตรีกับประเทศไทย หนังสือฉบับนั้นได้ยอมให้ฝรั่งมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต คือยอมให้ฝรั่งตั้งศาลกงสุลขึ้นพิจารณาความของคนในบังคับของตนได้ อันเป็นการไม่ยอมอยู่ใต้อำนาจของกฎหมายไทย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทางปรับปรุงศาลยุติธรรมและกฎหมายของประเทศไทยที่มีความยุ่งยากทางปกครองเกินขึ้นเสมอ โดยได้ปรับปรุงศาลยุติธรรมและกฎหมายของประเทศไทยให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและเป็นที่น่าเชื่อถือแก่ต่างประเทศ

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2541). เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มหาวิทยาลัยขอนแก่น, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และกรมการปกครอง จัดพิมพ์.
- โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2539). วิสัยทัศน์ การเมือง การปกครอง และกฎหมาย. สำนักพิมพ์นิติธรรม. _____ . (2542). กฎหมายปกครอง. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ที่บริษัท พิฆเนศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด. ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). “การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย”. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ. (2537). การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย. 2537.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2535). “การปกครองท้องถิ่น”. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2534). การควบคุมกำกับเหนือองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 10 ตอน 1.
- สุรัชย์ เจนประโคน. ลักษณะหรือหลักการปกครองท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2564 , จาก http://surachaichenprakhon.blogspot.com/2011/04/blog-post_6049.html
- Wilson, David, and Game, Chris. (1994). Local government in the United kingdom. London: Macmillan Press.

สื่อการเรียนการสอน

1. สื่อการเรียนการสอน

เอกสารประกอบคำบรรยาย / Power point

2. รายชื่อหนังสือค้นคว้าเพิ่มเติม

ชวลิต สละ. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย. 2556.

3. คำถามสำหรับการอภิปราย

ให้นักศึกษาแบ่งกลุ่ม 5 กลุ่ม สรุปพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยและประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา แล้วนำมาอภิปรายข้อดีและข้อเสียของการปกครองในสมัยอดีตที่ผ่านมา

แผนบริหารการสอน บทที่ 2

การปกครองส่วนท้องถิ่น ความหมาย ความสำคัญ และหน้าที่ความรับผิดชอบ

เนื้อหาประจำบท

บทที่ 2 การปกครองส่วนท้องถิ่น ความหมาย ความสำคัญ และหน้าที่ความรับผิดชอบ

1. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่น
5. หน้าที่ความรับผิดชอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

แผนบริหารการสอน บทที่ 2 มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจความหมาย ความสำคัญ และหน้าที่ความรับผิดชอบการปกครองท้องถิ่นไทย และเกิดพฤติกรรม ดังนี้

1. สามารถอธิบายถึงความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นได้
2. สามารถอธิบายถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้
3. สามารถอธิบายวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นได้
4. สามารถอธิบายองค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่นได้
5. สามารถอธิบายหน้าที่ความรับผิดชอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

วิธีการสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

แผนบริหารการสอน บทที่ 2 มีวิธีการสอน และกิจกรรมการเรียนการสอนประจำบท ดังนี้

1. บรรยายความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ความหมาย ความสำคัญ และหน้าที่ความรับผิดชอบ ประกอบสื่อการสอน Power Point (PPT)
2. อธิบายความหมาย ความสำคัญ และหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งยกตัวอย่าง เพื่อประกอบความเข้าใจ
3. วิธีการเรียนการสอน ได้แก่ การตั้งคำถาม การบรรยาย และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน
4. กิจกรรมหลังเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด

สื่อการเรียนการสอน

สื่อที่ใช้สำหรับการเรียนการสอน รายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทย มีดังนี้

1. แผนบริหารการสอนประจำบท
2. เอกสารประกอบการเรียนและสื่อการนำเสนอ Power Point (PPT)
3. เอกสาร ตำรา และหนังสืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง
4. กรณีศึกษา

การวัดผลประเมินผล

การวัดผลและการประเมินผลสำหรับการเรียนการสอนรายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทยมีดังนี้

1. สังเกตแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การรับฟังการบรรยาย ตั้งคำถาม การตอบข้อสงสัยในขณะที่มีการอภิปราย และซักถาม

2. การทำกิจกรรมหลังการเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด และการสรุปร่วมอภิปราย

3. วัดเจตคติ ได้แก่ การเข้าร่วมกิจกรรมการเรียนการสอน การเข้าห้องเรียน การตอบข้อซักถาม

4. วัดความเข้าใจ ได้แก่ การโต้ตอบโดยการตั้งคำถาม และความถูกต้องของการทำแบบฝึกหัด

บทที่ 2

ความหมาย ความสำคัญ และแนวคิดเบื้องต้นการปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของบทที่ 2 เพื่อเสนอหมายหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ให้นิยามความหมายไว้มากมายทั้งนักวิชาการชาวไทยและต่างประเทศ เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจความหมาย ก่อนที่จะศึกษาข้อมูลในด้านต่างๆ โดยเนื้อหาของบทที่ 2 ประกอบด้วย ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น และบทสรุปในตอนท้าย

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ได้มีผู้ให้ความหมายและนิยามไว้มากมาย สำหรับนักวิชาการทั้งนักวิชาการชาวไทยและต่างประเทศ ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นเอาไว้หลายคน จึงขอยกตัวอย่างมา ได้แก่

กริฟฟิท (Griffith, 1960 : 1) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ต้องเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลและรัฐธรรมนูญ ต้องมีพื้นที่เฉพาะระบุว่าเป็นของท้องถิ่นและต้องมีเขตการปกครองที่ไม่ใช่ทั้งหมดประเทศ

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clark, 1957 : 87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) (1951 : 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิลสัน และเกม (Wilson and Game, 1994:28) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจทางการเมืองตามพื้นที่ภูมิศาสตร์ ซึ่งมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง สร้างขึ้นโดยรัฐสภาและอยู่ต่ำกว่ารัฐสภา มีอิสระบางส่วน เพื่อให้การบริการหลายอย่าง ทั้งทางตรงและทางอ้อม และได้เงินทุนบางส่วนจากภาษีอากรของท้องถิ่น

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 : 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็น รัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้อง มีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของ รัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

แฮร์ริส จี. มอนตาญ (Harris G. Mongtagu, 1984 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการ ควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ ภายใต้อำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อีไมล์ เจ. ซัดดี (Emile J. Sady อ้างใน อุทัย หิรัญโต, 2523 : 4) นิยามว่าการปกครอง ท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมี อำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของ หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

ดอลเลอร์ และวอลลิส (Dollery and Wallis, 2001 : 1-2) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็น การอธิบายถึงการปกครองที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยในระดับที่ต่ำกว่ารัฐบาลกลาง ซึ่ง มีเขตการปกครองในพื้นที่ที่จำกัด รวมถึงการอธิบายการปกครองที่มีลำดับชั้นทั้งในรัฐเดี่ยวและรัฐรวม อย่างอื่นที่มีลักษณะแตกต่างออกไป

ส่วนทางด้านนักวิชาการไทยนั้น มีนักวิชาการไทยให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น หลาย ได้แก่

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535:11) เห็นว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการ ปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำ หน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจใน การกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

วิชชุกร นาครธน (2549:2) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ ส่วนหนึ่งของการปกครอง ประเทศ โดยรัฐบาลกระจายอำนาจการบริหารจัดการเกี่ยวกับภารกิจที่แก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชน ท้องถิ่น โดยมีกฎหมายให้อำนาจให้สามารถดำเนินกิจกรรมและบริการสาธารณะบางอย่างที่จำเป็น และ เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้หลักของความยืดหยุ่น คล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของ ท้องถิ่น โดยมีองค์การบริหารของท้องถิ่นนั่นเองเป็นผู้ดำเนินการ มิใช่การบริหารจัดการโดยองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือตัวแทนรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค

โกวิท พวงงาม (2550:13) สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่ อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการ ปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วม

ร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550 : 27) อธิบายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการบริหาร และการจัดการกิจการสาธารณะและทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นภายในรัฐหนึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจน ภายในรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายพิเศษ

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

จากนิยามข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ องค์กรชั้นพื้นฐานของระบบการเมืองที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาในหลายมิติ มีรูปแบบการปกครองแบบการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อเป็นการพัฒนาท้องถิ่นโดยตรงโดยเน้นให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนา สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการ และมีบทบาทหน้าที่ในการสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น

2.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลไทยมีแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจและการปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองด้วย นอกจากนี้ ในความเป็นจริงแล้ว เมื่อท้องถิ่นได้เจริญก้าวหน้าไประดับหนึ่งจนมีคนเข้ามาตั้งหลักแหล่งเป็นชุมชนใหญ่ขึ้น ย่อมจะมีความต้องการบริการสาธารณะหลายประการ และคนในชุมชนก็มีรายได้พอที่จะร่วมมือกันให้มีการปกครองท้องถิ่น และมีหน่วยงานกลางของท้องถิ่นเพื่อจัดให้บริการสาธารณะมาสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้คือ

- 1) การปกครองท้องถิ่นเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้และฝึกฝน ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้และประสบการณ์ทางการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยการปฏิบัติ
- 2) การปกครองท้องถิ่นช่วยส่งเสริมให้มีความร่วมมือกันและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อกระทำกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ
- 3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการโดยรวมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน ถ้าประชาชนรอรับการตอบสนองจากรัฐบาลกลางก็อาจไม่ได้รับตรงความ

ต้องการและมีความล่าช้า ผู้บริหารงานการปกครองท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดย่อมจะสามารถตอบสนองได้เหมาะสมกว่า

4) การพัฒนาท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง จะเป็นผลมาจากความร่วมมือ การสนับสนุนและการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเชื่อถือศรัทธาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

5) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเชื่อมโยงในระบอบประชาธิปไตย

6) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

7) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยแก้ไขปัญหาลงตัวของท้องถิ่นของตน

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น มีเรื่องที่จะต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นคือ

1) การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากประเทศมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นก็แตกต่างกัน รัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยหน่วยงานนี้มีลักษณะเป็นทวิลักษณ์ คือเป็นทั้งหน่วยงานที่รับมอบหมายอำนาจมาปฏิบัติงานแทนรัฐบาลกลางบางเรื่องในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานของท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นด้วย

2) การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น และเข้าใจความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงสามารถจัดให้มีบริการต่างๆ ที่อำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนได้เป็นอย่างดี เช่น ตลาดสด สนามกีฬา ที่จอดรถประจำทางหรือท่าเรือข้ามฟาก

3) การพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นโครงการขนาดเล็กโครงการพัฒนาสังคมหรือส่งเสริมวัฒนธรรมในท้องถิ่น ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีสวนสาธารณะ สนามกีฬาหรือสนามออกกำลังกาย สถานสงเคราะห์คนชรา การส่งเสริมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น

4) การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมมากที่จะจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ และฝึกฝนให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานที่เข้าใจสภาพของท้องถิ่น และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี ย่อมจะได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเรียนรู้และฝึกฝนให้ประชาชนอีกในหลายเรื่อง เช่น การศึกษาภาคบังคับ การฝึกอาชีพการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นการประชุมเพื่อแสวงหาความรู้ความเข้าใจในบางปัญหา

5) การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับบางประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวมากกว่าการปกครองในรูปแบบอื่น แม้ว่าประชาชนในท้องถิ่นจะมีปัจจัยหลายอย่างที่จะช่วยให้มีการปกครองตนเองในรูปแบบอื่น ซึ่งเป็นช่องทางที่จะแยกตัวออกไปเป็นรัฐอิสระได้ จึงจำเป็นต้องมีการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของประเทศที่อยู่เป็นรัฐเดี่ยวด้วย

กล่าวโดยสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น หากมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้วสามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร กล่าวคือ ด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการจัดการ

2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 26) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1) ช่วยแบ่งเบาระยะของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่า ในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองส่วน ท้องถิ่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ความต้องการ ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับ การบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการ ที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความ แตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำ ไปใช้ในการบริหารกิจการ ของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้อง จ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรร เงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ครอบรอบ

4) เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จาก การที่การปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำ หน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่าย นิติบัญญัติของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติ หน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึง กระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็น

โกวิท พวงงาม (2559 : 31) วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

- 1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
- 2) เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
- 3) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

2.4 องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต ,2523: 22)

1) สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4) องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5) การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวมโดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่าอิสระที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป (อนันต์ อนันตกุล อ่างใน ชวงศ์ ฉายาบุตร, 2539 : 31) รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับคำกล่าวของ Jacques Moreau (อ่างใน ชาญชัย แสงวงศ์, 2542) ได้กล่าวว่า องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

- 1) มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
- 2) มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
- 3) มีองค์กรเป็นของตนเอง
- 4) มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
- 5) มีการกำกับดูแลจากรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และสำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อ

วันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
 2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

- 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง
- 4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
- 5) มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
- 6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
- 7) มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
- 8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
- 9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

องค์ประกอบของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ หลายประการ (Mongtagu, 1984; Wit, 1967; โกวิทย์ พวงงาม, 2550 ; ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535 ; วิชชุกร นาคธน, 2549) ได้แก่

ประการแรก การมีรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่ในด้านการบริหารจัดการภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลดังกล่าวถือเป็นตัวแทนประชาชนในการใช้อำนาจบริหารเพื่อกำหนดนโยบายสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน หรือเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งหลักการสำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยก็คือ ผู้บริหารท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งด้วยวิธีการทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจึงย่อมมีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐบาลกลาง หากแต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารได้อย่างเท่าเทียม เพราะหลักการปกครองท้องถิ่น มุ่งให้รัฐบาลท้องถิ่นมีภารกิจตามแต่ที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วล้วนแล้วแต่เป็นพันธกิจที่สามารถทำได้เองในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้น อีกทั้งโดยมากรัฐบาลท้องถิ่นยังจำเป็นต้องพึ่งพิงรัฐบาลกลางให้เข้ามาช่วยสนับสนุนในเรื่องที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก

ประการที่สอง การมีพื้นที่รับผิดชอบที่มีขอบเขตชัดเจน โดยรัฐบาลท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้โดยอิสระตามกรอบการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง พื้นที่ดังกล่าวอาจเป็นได้ทั้งพื้นที่ในเขตเมืองที่มีความเจริญทางวัตถุสูง และ/หรือพื้นที่ในเขตชนบทก็ได้ ซึ่งการจัดตั้งเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โกวิทย์ พวงงาม (2550 : 21) สรุปให้เห็นว่าการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยพิจารณาให้มีเกณฑ์ทั่วไป ดังนี้

1) เกณฑ์จำนวนประชากร โดยทั่วไปจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนประชากรที่จะจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นมา ซึ่งจะไม่มีข้อกำหนดโดยยึดหลักว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่จะจัดตั้งขึ้นมา ควรมีขีดความสามารถในการให้บริการได้ทั่วถึงและมีคุณภาพ ได้มาตรฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2) เกณฑ์ลักษณะพื้นที่ เช่นเดียวกับจำนวนประชากร ถ้าเป็นชุมชนเมืองจะเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและหนาแน่น มักจะมีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างองค์กรที่มีการจำแนกแจกแจงสูง และหรือมีการจัดโครงสร้างแบบสองชั้น เช่นในเขตนครหลวง มักมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เข้ามารับผิดชอบในภาพรวม และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไปรับผิดชอบเขตพื้นที่ย่อย ๆ สำหรับในพื้นที่ชนบทที่ประชาชนอาศัยกันอยู่กระจัดกระจาย การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีผลสลั้บซับซ้อนมาก และมักจะมีโครงสร้างแบบชั้นเดียว

3) เกณฑ์รายได้ เป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญเพราะจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบด้วย ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เองควรเป็นรายได้หลักของท้องถิ่น และมีจำนวนเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยที่พึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางน้อยที่สุด

4) เจตนารมณ์และความเห็นของประชาชน เป็นเครื่องบ่งบอกถึงความพร้อมในส่วนของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น โดยการจัดตั้ง หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว การจัดตั้งพื้นที่หนึ่งๆ ให้เป็นเขตในการปกครองตนเอง จึงย่อมที่จะสามารถกระทำได้โดยทั่วไป อย่างไรก็ตามก็ตักกลับพบข้อสังเกตประการหนึ่งว่า ในพื้นที่ที่มีความสุมเสี่ยงต่อความมั่นคง เช่น บริเวณแนวชายแดนนั้นสมควรจัดตั้งให้เป็นเขตปกครองตนเองให้เกิดความอิสระมาก/น้อยเพียงใด ตลอดจนขอบเขตอำนาจของของรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการควรจะเป็นไปในลักษณะใดจึงจะสามารถสร้างสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการปกครองตนเองกับการรักษาความมั่นคงของรัฐบาลกลาง

ประการที่สาม การมีประชาชนอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่นั้นๆ ตลอดจนการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม องค์ประกอบนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นบ้างแล้วว่า จำนวนประชากรนั้นมีผลอย่างยิ่งต่อการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกรูปแบบการปกครอง เช่น ในพื้นที่ที่มีประชาชนไม่มากนักก็อาจเลือกรูปแบบคณะกรรมการมาเป็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น เพราะมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการสูงกว่าแบบเน้นกลไกการทำงานของสภาท้องถิ่นที่มุ่งการตรวจสอบและถ่วงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมีให้น้อย

ขณะเดียวกันย่อมพบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้กลายเป็นประเด็นสำคัญมากขึ้นในการพัฒนาทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น ซึ่งโดยเนื้อแท้ของ

หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนต้องได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการให้สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้ในหลายมิติ เช่น การแสดงความคิดเห็นของประชาชน การเข้าชื่อถอดถอนนักการเมือง การชุมนุมประท้วงอย่างสันติ เป็นต้น ดังถือเป็นกิจกรรมการมีส่วนร่วมนอกเหนือจากการขีดเส้นไว้แค่เพียงการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงถือเป็นกุญแจที่สำคัญต่อการเปิดประตูการพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้นตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้การบริหารจัดการภายในท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ ความต้องการ และความจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง

ประการที่สุดท้าย การมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคล ที่มีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการบริหารจัดการ ที่มีได้มีอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด หากแต่ยังคงมีอำนาจที่อยู่ในกำกับของรัฐ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ถือเป็นอำนาจเพียงบางส่วนที่รัฐบาลกลางได้กระจายมาให้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ สามารถทำนิติกรรมสัญญาต่อบุคคลอื่นๆ ได้ อันเป็นการเพิ่มความคล่องตัวในการใช้อำนาจในการบริหารจัดการ ซึ่งอำนาจในมิตินี้ยังครอบคลุมถึงการจัดการ ควบคุม และบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่น ตลอดจนการจัดทำและดำเนินงบประมาณรายรับ-รายจ่ายขององค์กร

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงสรุปองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ มีอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ การมีรัฐบาลท้องถิ่น การมีพื้นที่อาณาบริเวณที่ชัดเจน การมีประชากรในพื้นที่ และการมีองค์กรนิติบุคคลที่มาจาก การกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยองค์ประกอบทั้ง 4 ประการจะเป็นตัวกำหนดความรับผิดชอบ และโครงสร้างในการบริหารจัดการ การควบคุม และบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นต่อไป

2.5 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงินกำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระ หรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 31-32)

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้

1) เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2) เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

3) เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

4) เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเอง อาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ และจัดตลาดและงานต่างๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจสำคัญ 4 ด้าน (Leach and Stewart, 1992 อ้างถึงใน Wilson and Game, 1998: 83; สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550; 350-354)

1) การให้บริการสาธารณะ (Service Public) ภารกิจนี้ ได้แก่ การให้บริการด้านต่างๆ เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนทั้งในทางกายภาพและจิตใจและเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม เช่น การให้บริการด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล การคมนาคมขนส่ง การพักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

2) การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ (Regulation) การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับทั้งแก่ปัจเจกบุคคลและองค์กรต่างๆ ให้ปฏิบัติตามเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสงบสุขในสังคม ภารกิจนี้เช่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การออกใบอนุญาต การตรวจสอบ การสอดส่องดูแล การให้ใบประกาศนียบัตรรับรอง

3) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในระยะยาวเพื่อเป็นกรอบสำหรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร รวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรภายนอกที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการด้านต่างๆ

4) การส่งเสริมและสนับสนุน (Promotion and Advocacy) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิญชวนให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ ของภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนมาร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การส่งเสริมและสนับสนุน เช่น การให้เงินทุนสนับสนุนแก่องค์กรเอกชนที่ดำเนินงานด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

เกมและวิลสัน (Game and Wilson, 2011 : 6-7) ได้รวบรวมเอาไว้ว่าท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับชุมชน 6 ด้าน ได้แก่

1) สร้างชุมชน (building community) ประกอบด้วย (1) การออกแบบสำรวจ ได้แก่ งานออกแบบ การสำรวจ (2) การก่อสร้าง ได้แก่ งานก่อสร้าง งานควบคุมการก่อสร้าง งานไฟฟ้า ประปา (3) การเคหะ ได้แก่ งานดูแลคนไร้บ้าน การบริหารที่พักราคาถูก (4) การบำรุงรักษา ได้แก่ การดูแลทำความสะอาด งานกล่องวงจรปิด และ (5) การเงิน ได้แก่ งานทำบัญชีการเงิน และงานเก็บภาษี

2) ดูแลรักษาชุมชน (caring for community) ประกอบด้วย (1) การดูแลเด็กและวัยรุ่น ได้แก่ งานดูแลผู้ติดยาเสพติด งานการศึกษานอกสถานที่ (2) การดูแลผู้สูงอายุ ได้แก่ สถานพยาบาล งานดูแลผู้สูงอายุ (3) สุขภาพ ได้แก่ งานดูแลผู้ป่วยทางจิต งานรักษาผู้ป่วย (4) สังคมสงเคราะห์ ได้แก่ งานสงเคราะห์ ได้แก่ งานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ งานรับบุตรบุญธรรม และ (5) งานสังคมสงเคราะห์อื่น เช่น งานดูแลคนพิการ และการจัดหางาน

3) ให้การศึกษาชุมชน (educating community) ประกอบด้วยโรงเรียนและการสอนก่อนวัยเรียน ได้แก่ (1) งานรับเลี้ยงเด็ก (2) การให้คำปรึกษาการเลี้ยงเด็ก และ (3) การสอนเด็กพิการ

4) ให้ความบันเทิงชุมชน (entertaining community) ประกอบด้วย (1) การอำนวยความสะดวก ได้แก่ งานอุปกรณ์กีฬา ที่จอดรถ ศูนย์อาหาร (2) การปฏิบัติระดับล่าง ได้แก่ งานดูแลสระน้ำ การสอนการออกกำลังกาย การดูแลพิพิธภัณฑสถาน และ (3) การพักผ่อนและกีฬา ได้แก่ งานโบราณคดี งานพัฒนาการกีฬา และการท่องเที่ยว

5) ปกป้องชุมชน (protecting community) ประกอบด้วย (1) ดูแลสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ ได้แก่ ดูแลสุขนัยจรจัด สถานธนาปนกิจ ต้นไม้ (2) ควบคุมสิ่งแวดล้อม ได้แก่ งานควบคุมแมลง งานควบคุมโรคติดต่อ (3) กำหนดมาตรฐานการค้า ได้แก่ งานตลาด มาตรฐานการค้า (4) การบำรุงรักษาทางหลวง ได้แก่ งานวิศวกรรมจราจร งานตรวจสอบความสว่างของถนน (5) การจัดการของเสีย ได้แก่ จัดเก็บขยะ การนำขยะมาใช้ใหม่ (6) การวางแผนและออกใบอนุญาต ได้แก่ งานควบคุมการพัฒนา การวางแผนการขนส่ง และ (7) การบริการการฉุกเฉิน ได้แก่ งานดับเพลิง งานออกตรวจสถานที่เกิดอาชญากรรม

6) สนับสนุนชุมชน (Supporting community) ประกอบด้วย (1) การบริหารและกฎหมาย ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร งานทะเบียน งานทนายความ (2) การพัฒนา ได้แก่ งานฟื้นฟูความเสียหาย งานลงทุนภายในท้องถิ่น (3) การเงิน ได้แก่ งานจัดเก็บรายได้ งานตรวจสอบการฉ้อโกง (4) การปฏิบัติระดับล่าง ได้แก่ งานต้อนรับ แปลเอกสาร บริการและให้คำปรึกษาแก่ผู้มาติดต่อ (5) เทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ งานออกแบบกราฟิก งานดูแลเว็บไซต์ (6) การตลาด ได้แก่ งานติดต่อทางอินเทอร์เน็ต (7) นโยบาย งานวิจัยและการประเมินผล ได้แก่ งานกำหนดนโยบาย งานพัฒนาการมีส่วนร่วม

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงสรุปหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นการดูแลสาธารณะประโยชน์ของท้องถิ่นในทุกๆด้าน ตามภารกิจและความรับผิดชอบเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย นอกจากนี้ยังต้องมีบทบาทการเป็นผู้ประสานเพื่อสร้างความร่วมมือกับสถาบันทางวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานราชการต่าง รวมทั้งการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการให้มี บริการสาธารณะร่วมกัน เช่น การกำจัดขยะ การบำรุงรักษา ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่มี และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อท้องถิ่นและสังคมอย่างแท้จริง

สรุป

การปกครองท้องถิ่น คือ สิ่งที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบริการสาธารณะความต้องการของประชาชน การบริหารของท้องถิ่น มีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากควบคุมของรัฐไม่ได้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย
2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง
4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ
5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต
6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นการดูแลสาธารณะประโยชน์ของท้องถิ่นในทุกๆด้าน ตามภารกิจและความรับผิดชอบเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย นอกจากนี้ยังต้องมีบทบาทการเป็นผู้ประสานเพื่อสร้างความร่วมมือกับสถาบันทางวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานราชการต่าง รวมทั้งการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการให้มีบริการสาธารณะร่วมกัน เช่น การกำจัดขยะ การบำรุงรักษา ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่มี และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อท้องถิ่นและสังคมอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ. กรุงเทพฯ : บริษัท ส.เอเชียเพรส (1989) จำกัด.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพัมเนศพรินท์ เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2539). อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อภิธานศัพท์ของอารยธรรมโลก ภาคแรก จากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2535). การปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วิชชุกร นาครน. (2549). ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย. พระนครศรีอยุธยา : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา. 2549.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์. 2523.
- Clark, John. (1957). *Outline of Local Government of The United Kingdom* . London : Sir Lassie Piton and son.
- Dollery, Brian E., and Wallis, Joe L. (2001). *The political economy of local government: Leadership, reform and market failure*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Game, Chris, and Wilson, David. (2011). *Local government in the United Kingdom*, 5th ed. London : Palgrave Macmillan.
- Griffith, J.A.G. (1960). *Principles of local government law*. London: University of London Press.
- Holloway, William V. (1951). *State and Local government in the United States*. Mc Graw-Hill, New York.
- Montagu, Harris G. (1984). *Comparative Local Government*. Great Britain : William Brendon and Son. 1984.
- Leach and Stewart, (1992). *Local Government: Its Role and Function*. York: Joseph Rowntree Foundation.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- Wilson, James W. *Evaluation of Learning in Secondary School Mathematics in Handbook on Formative and Summative Evaluation of Student Learning*. U.S.A., McGraw-Hill. 1994.
- Wit, Daniel. *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press. 1967.

สื่อการเรียนการสอน

1. สื่อการเรียนการสอน

เอกสารประกอบคำบรรยาย / Power point

2. รายชื่อหนังสือค้นคว้าเพิ่มเติม

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

3. คำถามทบทวน

- 3.1 การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร
- 3.2 องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่นมีอะไรบ้าง ให้อธิบายมาพอสังเขป
- 3.3 ให้ศึกษาอธิบายหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและยกตัวอย่างมาพอสังเขป

แผนบริหารการสอน บทที่ 3

แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

เนื้อหาประจำบท

บทที่ 3 แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

1. การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน
2. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น
4. การกระจายอำนาจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
5. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

แผนบริหารการสอน บทที่ 3 มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจแนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการเรียนเนื้อหาเนื้อหาในบทต่างๆ ต่อไป และเกิดพฤติกรรม ดังนี้

1. สามารถอธิบายถึงการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันได้
2. สามารถอธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นได้
3. สามารถอธิบายแนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นได้
4. สามารถอธิบายการกระจายอำนาจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้
5. สามารถอธิบายแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

วิธีการสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

แผนบริหารการสอน บทที่ 3 มีวิธีการสอน และกิจกรรมการเรียนการสอนประจำบท ดังนี้

1. บรรยายความรู้เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันประกอบสื่อการสอน Power Point (PPT)
2. อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้าง / แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น / การกระจายอำนาจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งยกตัวอย่าง เพื่อประกอบความเข้าใจ
3. วิธีการเรียนการสอน ได้แก่ การตั้งคำถาม ถกเถียง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
4. กิจกรรมหลังเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด และการสรุปการเรียนการสอนเพื่อทบทวนผลเรียน

สื่อการเรียนการสอน

สื่อที่ใช้สำหรับการเรียนการสอน รายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทย มีดังนี้

1. แผนบริหารการสอนประจำบท
2. เอกสารประกอบการเรียนและสื่อการนำเสนอ Power Point (PPT)
3. เอกสาร ตำรา และหนังสืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง
4. สื่ออิเล็กทรอนิกส์
5. กรณีศึกษา

การวัดผลประเมินผล

การวัดผลและการประเมินผลสำหรับการเรียนการสอนรายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทยมีดังนี้

1. สังเกตแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ ตั้งคำถาม การตอบข้อสงสัยในขณะที่มีการอภิปราย และซักถาม
2. การทำกิจกรรมหลังการเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด และการสรุปร่วมอภิปราย
3. วัดเจตคติ ได้แก่ การเข้าร่วมกิจกรรมการเรียนการสอน การเข้าห้องเรียน การตอบข้อซักถาม ความกระตือรือร้นในการเรียนการสอน
4. วัดความเข้าใจ ได้แก่ การสืบค้นข้อมูล การโต้ตอบโดยการการตั้งคำถาม และความถูกต้องของการทำแบบฝึกหัด

บทที่ 3

แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

สาระสำคัญของบทที่ 3 เพื่อเสนอแนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ และทำความเข้าใจการบริหารประเทศหรือการบริหารราชการแผ่นดินโดยภาพรวม และเป็นพื้นฐานในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนต่างๆ การให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเนื้อหาของบทที่ 3 ประกอบด้วย การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทสรุปในตอนท้าย

3.1 การบริหารราชการแผ่นดินไทยในปัจจุบัน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันเป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

1) การบริหารราชการส่วนกลาง

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เข้ามาบริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศจะมีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อการบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ หน่วยงานซึ่งถือว่าเป็นกลไกของรัฐบาล จะต้องนํานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ก็คือ กระทรวง ทบวง กรม และการบริหารราชการของส่วนกลาง บางตำรารวมกัน เรียกว่า เป็นการรวมอำนาจ (Centralization)

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง กำหนดให้มีส่วนราชการ ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่ สังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 5 กำหนดไว้ว่า “สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงานงบประมาณแผ่นดิน และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่

ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือราชการอื่นๆ ซึ่งมีได้อยู่ภายในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง โดยเฉพาะ.....”

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวงและยังมีบทบาทเป็นแหล่งประสานการบริหารงานระดับชาติด้วย นอกจากนี้ยังอาจกล่าวได้ว่า สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์ที่ปรึกษาของรัฐบาลที่จะช่วยสนับสนุนการตัดสินใจและวางนโยบายต่างๆ ให้ถูกต้องรอบคอบยิ่งขึ้น

การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง

ระเบียบราชการของกระทรวง มีดังนี้

(ก) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

(ข) สำนักงานปลัดกระทรวง

(ค) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

(1) จังหวัด

(2) อำเภอ

จังหวัด

(1) ให้รวมท้องที่หลายๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(2) ในจังหวัดนั้น ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย

(3) ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในจังหวัดนั้น

(4) ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการ

จังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจ ภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวง ต่างๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวง หรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60 บัญญัติไว้ว่า “ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด” ดังนี้

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(2) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็น “คณะทำงาน” ในงานด้านนโยบายและแผน ตลอดจนปฏิบัติงานด้านเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงานหรือศูนย์อำนวยการของจังหวัดนั่นเอง

ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตั้งขึ้น ตัวอย่างเช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นต้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542 : 111-113)

อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราพระราชกฤษฎีกา สำหรับการจัดระเบียบราชการของอำเภอที่สำคัญๆ มีดังนี้

(1) ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

(2) ในอำเภอหนึ่งนอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบแล้ว ให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอ

(3) ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอ ดังนี้

(ก) สำนักงานอำเภอมิหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

(ข) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้นๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ ให้มีหัวหน้าส่วนราชการกระจายอำเภอนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ตำบลและหมู่บ้าน

ตำบล การจัดตั้งตำบลตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ระบุไว้ว่าหลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาจัดตั้งตำบลและกำหนดเขตตำบล แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ความเห็นชอบก็ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบล

การจัดระเบียบปกครองตำบล

(1) กำหนด

ในตำบลหนึ่ง มีกำนันคนหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะ กำนันมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน หมวดยเงินเดือน แต่ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งกำนันอันไม่ถือว่าเป็นเงินเดือน

กำนันเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลนั้น โดยเลือกจากผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล คดีอาญา ตรวจตราดูแลและรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์

(2) แพทย์ประจำตำบล

ในตำบลหนึ่ง มีแพทย์ประจำตำบลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์ แพทย์ประจำตำบลมีอำนาจหน้าที่ร่วมประชุมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ร่วมมือในการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล และตรวจตราความเจ็บไข้ที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น

(3) สารวัตรกำนัน

ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยกำนัน 2 คน โดยกำนันเป็นผู้คัดเลือกด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

หมู่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ว่า บ้านหลายบ้านที่อยู่ในท้องที่หนึ่งซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งโดยถือเอาจำนวนราษฎรประมาณ 200 คน หรือจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ถ้าเป็นท้องที่ที่มีราษฎรตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนจะน้อย

การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

(1) ผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งได้รับเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านนั้น และมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

(2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ในหมู่บ้านใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร ให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

(3) คณะกรรมการหมู่บ้าน

ในแต่ละหมู่บ้าน ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ไม่น้อยกว่า 2 คน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

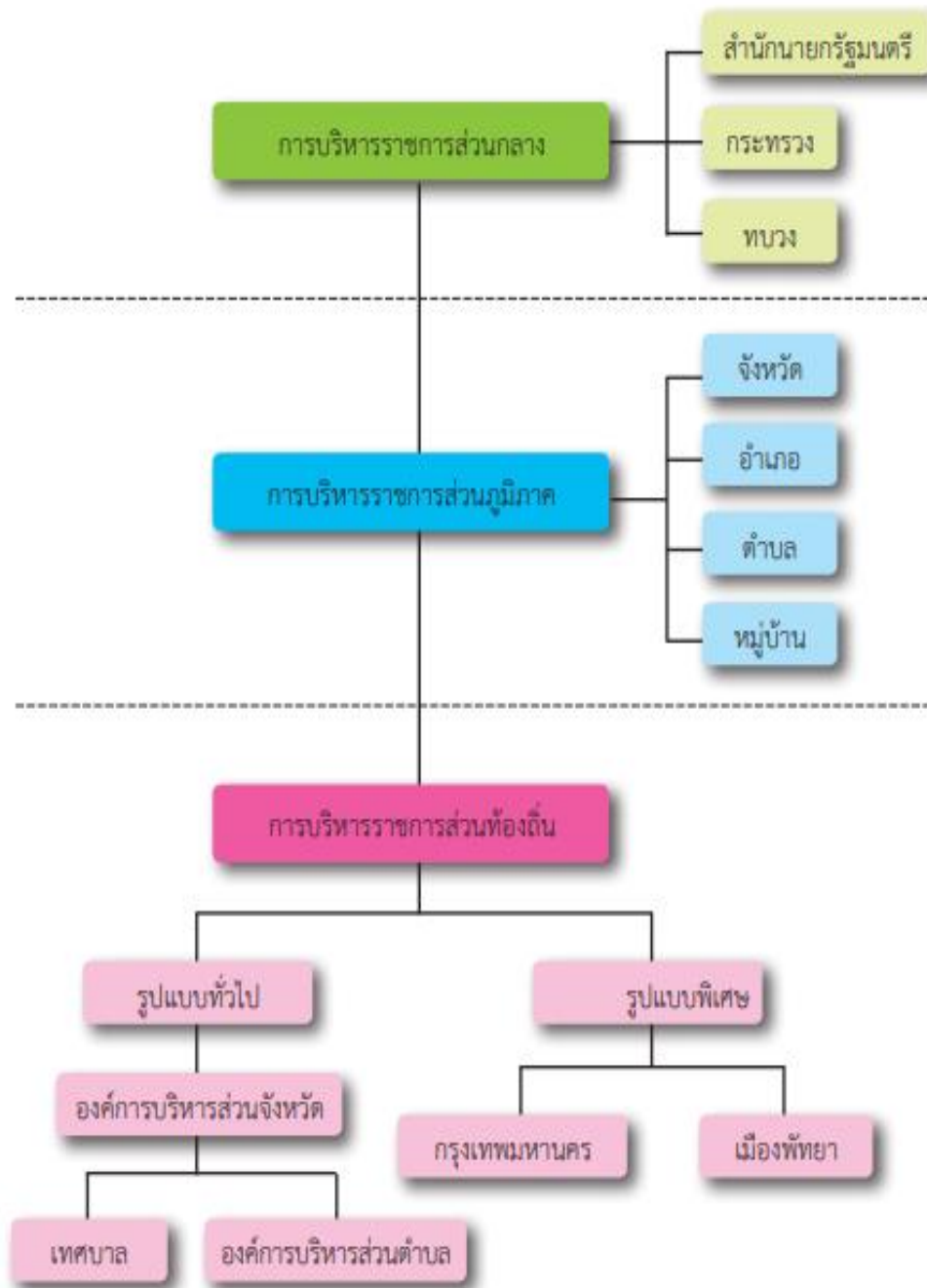
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง

การกระจายอำนาจ เป็นการให้แก่ท้องถิ่นในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีอยู่ 2 ระบบ คือ

(ก) ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(ข) ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการจัดระเบียบราชการแผ่นดิน

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

ในระบอบการปกครองของประเทศลัทธิแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกัน คือต้องการที่จะให้มีความมั่นคงในประเทศแต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มิได้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง เพื่อความสะดวกเพราะในสมัยนั้นอาณาเขตของประเทศยังไม่มากพลเมืองน้อยและกิจการที่รัฐ ต้องสนองตอบประชาชนมีน้อย ต่อมาเมื่อมีการพัฒนามากขึ้นพลเมืองมีมากขึ้นภารกิจที่รัฐ ต้องรับผิดชอบก็มากขึ้นด้วยศักยภาพของรัฐบาลกลางอย่างเดียวไม่สามารถสนองการบริการ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ทั่วถึง ดังนั้นแนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหาร การปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลสามารถ ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

อำนาจในการปกครองนั้น มีแนวคิดที่แตกต่างกัน ในเรื่องที่มาของอำนาจรัฐ ทั้งแนวคิด ที่ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ทั้งแนวคิดที่ว่าเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการปกครองมาแต่โบราณ ซึ่งหากพิจารณาจากแนวความคิดทั้งสองนี้จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีมีสองรูปแบบ คือการปกครองท้องถิ่นแบบที่เป็นทางการและแบบที่ไม่เป็นทางการ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. 2546 : 223-224)

1. การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ มีลักษณะที่สำคัญ คือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐให้การรับรองให้มีสถานะตามกฎหมายเป็นการรับรองโดยรัฐธรรมนูญของประเทศหรือโดยพระราชบัญญัติส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีการจัดองค์กร มีการบริหารงาน มีงบประมาณ มีบุคลากรและมีความ เป็นอิสระในการตัดสินใจและการบริหารท้องถิ่นของตนได้และรัฐจะคอยกำกับ ดูแลตามที่กฎหมาย กำหนดเท่านั้น ซึ่งการกระจายอำนาจแบบเป็นทางการนี้เป็นการกระจายอำนาจ 3 อำนาจด้วยกันคือ

1.1 การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

1.2 การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบัญญัติมาเพื่อตรากฎหมายและการให้มีการเลือกตั้งผู้นำ สูงสุดขึ้นมาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย

2. การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ (Informal Institution) เราอาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเอง (Self-government) หรือการเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ (Nature หรือ Community Politics) ซึ่งมีลักษณะสำคัญขึ้นกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้นๆ ว่ามีสังคมและวัฒนธรรมของการรวมกลุ่ม มีการนับถือเครือญาติมีการประกอบอาชีพการงาน มีระบบการกระจาย ความมั่นคง มีโครงสร้างทางชนชั้น มีกลุ่มสถานภาพและมีลักษณะของ

ผู้นำ ฯลฯ ในลักษณะใด เป็นการปกครองแบบระบอบชาติที่ไม่มีกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน อาจมีลักษณะเป็นเผด็จการหรือประชาธิปไตย

โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กรเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจขององค์กร เพราะโครงสร้างขององค์กรจะถูกสร้างและพัฒนาให้สอดคล้องกับเป้าหมาย วิสัยทัศน์ ภารกิจ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์กร สำหรับการจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละเทศะนั้นย่อมมีความแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้สามารถจัดแบ่งรูปแบบได้เป็น 4 รูปแบบ หลัก ๆ (สถาบันพระปกเกล้า 2551 : 5-8) ได้แก่

1. รูปแบบสภาฝ่ายบริหาร (Council – executive Form) รูปแบบสภาฝ่ายบริหารเป็นรูปแบบที่ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นรูปแบบที่มีการแยกโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร โดยมีฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ การตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารทำหน้าที่ออกกฎหมายข้อบังคับ ต่างๆ เช่น ข้อบัญญัติและมีฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารงานภายใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบย่อย ได้แก่

1.1 รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive) รูปแบบนี้ไม่มีการแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารฝ่ายและสภาท้องถิ่น โดยฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจครอบคลุมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารต้องบริหารงานภายใต้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

1.2 รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) มีการแยกอำนาจกัน ชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นฝ่ายบริหารมี อำนาจในทางการบริหารและอำนาจในการออกข้อ บัญญัติเพิ่มขึ้น มีอำนาจในการยับยั้ง “มติสภา” มีอำนาจในการ ตัดสินใจดำเนินงานในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ สามารถกำหนดและปรับปรุง งบประมาณได้ มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

2. รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form) รูปแบบคณะกรรมการนี้เป็นอีกรูปแบบที่นิยม เป็นรูปแบบที่ง่ายไม่ซับซ้อน โครงสร้าง ไม่มีการแบ่งแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารคณะกรรมการจะมีจำนวนประมาณ 5-7 คนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น คณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขณะเดียวกัน ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ออกข้อบัญญัติต่างๆโดยในการปฏิบัติงานจะมีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็น ด้าน ๆ และกรรมการแต่ละคนก็จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากองหรือฝ่ายในงานแต่ละด้าน ข้อดีของการ จัดรูปแบบโครงสร้างในรูปแบบนี้ ได้แก่ ความรวดเร็วในการทำงานและการตัดสินใจ เนื่องจากสามารถใช้อำนาจบริหารและอำนาจในการออกกฎหมายสามารถจับได้ในองค์กรเดียวแต่อย่างไรก็ตามรูปแบบ คณะกรรมการก็ยังมีข้อเสียคือไม่มีการถ่วงดุลอำนาจการตัดสินใจในอาจมีความผิดพลาดได้ หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานได้

3. รูปแบบสภาผู้จัดการเมือง (Council – manager Form) รูปแบบสภาผู้จัดการเมือง มีแนวคิดในด้านบริหารธุรกิจซึ่งมีการแยกการจัดทำนโยบาย ออกจากการบริหารและมีความเชื่อความเป็น

มีอาชีพในการปฏิบัติงาน เรียกว่า “ผู้จัดการเมือง” (City Manager) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่น ส่วนงานด้านการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ “สภาท้องถิ่น” จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ดีและมีประสิทธิภาพ

4. รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) รูปแบบที่ประชุมเมืองถือเป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดรูปแบบหนึ่งของโลกเป็นรูปแบบ ที่ประชาชนในท้องถิ่นทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการ ร่วมลงมติร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาในเวทีการประชุมประจำปี ของเมือง อย่างไรก็ตามรูปแบบที่ประชุมเมืองนี้เหมาะสมกับ พื้นที่หรือเมืองที่มีขนาดเล็กที่สามารถจัดการและจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง มีจำนวนประชากรไม่มากเท่านั้น ปัจจุบันรูปแบบดังกล่าวมีอยู่น้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่และประชากรที่มีจำนวนมากขึ้น

สำหรับประเทศไทยก็เช่นกันแบ่งเป็น 2 ระนาบ คือระนาบบนหรือระนาบสูง ได้แก่ อบจ. และ อปท. ระนาบล่าง ได้แก่ เทศบาล อบต. และในแต่ละ อปท. ก็อาจมีการแบ่งชั้นเป็นชั้น ๆ เช่น เทศบาลมีเทศบาลตำบลเทศบาลเมือง เทศบาลนครและมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กทม. และเมืองพัทยา ส่วนของระนาบล่างโดยหลักสากลของการจัดบริหาร บริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะมีรูปแบบที่สำคัญ ได้แก่ เทศบาล (Municipality) ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศได้แก่ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร จะมีให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระนาบล่างเพียงประเภทเดียวคือเทศบาลได้ โดยมีการแบ่งเป็นเทศบาลในเขตเมือง (Urban) และเทศบาลในเขตชนบท (Rural) หรือแบ่งเป็น เทศบาลนคร (City) เทศบาลเมือง (Town) และเทศบาลหมู่บ้าน (Village)

3.3 แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น และมิติของการพัฒนาระดับสังคม ก่อให้เกิดการพัฒนาเปลี่ยนแปลงและสร้างความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศชาติ ดังนั้น ความหมายของการปกครองท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจ ดังที่ปรากฏจากการให้คำนิยามของนักวิชาการ ดังนี้

Jonh J. Clarke (อ้างในสุภัทรมาศ จริยเวชวัฒนา, 2550 หน้า 6) เป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องด้านการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

Daniel Wit, 1967: 14-21 (อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 หน้า 11) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

อโณทัย ธรรมกุล (อ้างในสุภัทรมาศ จริยเวชวัฒนา, 2550 หน้า 5) ให้ความหมายของ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจหรือ การกระจาย

อำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้มีอำนาจ ในการปกครองรวมทั้ง รับผิดชอบทั้งหมดหรือแค่บางส่วน ในการบริหารขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของงานที่กำหนดไว้ ตามกฎหมาย

M.A. Muttalib and Mohd. Akbar Ali Khan, 1982 : 2-19 เสนอว่า แนวคิดที่ว่าด้วยการ ปกครองท้องถิ่น เกี่ยวกับมิติต่างๆ หลายมิติ ดังนี้

1. มิติทางสังคม (Social Dimension) คือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการรวมกลุ่มของ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งซึ่งมีความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันภายใต้สภาพสังคมและเศรษฐกิจ เฉพาะที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ

2. มิติทางเศรษฐกิจ (Economic Dimension) คือ การปกครองท้องถิ่นจะช่วยนำไปสู่การ กระจายอำนาจในทางเศรษฐกิจ ลดการแทรกแซงของส่วนกลางในการวางแผนและพัฒนา แต่ใน ขณะเดียวกัน ความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นย่อมนำมาสู่ความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชาติ โดยปริยาย

3. มิติทางภูมิศาสตร์ (Geographic Dimension) คือ การปกครองท้องถิ่นมาจาก แนวความคิดที่ว่า ประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งย่อมมีจิตสำนึกมีความคิด ความรู้สึกที่แตกต่างจาก ประชาชนในพื้นที่อื่นๆ ในประเทศเดียวกัน และย่อมมองเห็นถึงประโยชน์ที่ตนจะได้รับแตกต่างจากชุมชน หรือสังคมที่อยู่ติดกับตนและพื้นที่อื่นๆ ด้วยประโยชน์ที่แตกต่างในแต่ละพื้นที่ย่อมทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นใน แต่ละพื้นที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้น ปัญหาที่แตกต่างกันย่อมต้องแก้ไขแตกต่างกันทั้งในด้านวิธีการ แนวทาง การเมือง การบริหารและกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น

4. มิติทางกฎหมาย (Legal Dimension) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นหน่วยงาน ของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะในพื้นที่ ทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งในด้านอำนาจ อธิปไตยของรัฐมีอิสระในการดำเนินงานในระดับหนึ่ง

5. มิติทางการเมือง (Political Dimension) คือ มิตินี้เน้นว่ามีความสำคัญที่สุดสำหรับแนวคิด ของการปกครองท้องถิ่น เพราะการปกครองท้องถิ่นมีหน่วยงานต่างๆ ทำหน้าที่แบ่งเบาภาระของภาครัฐใน ส่วนกลาง จากการส่งมอบอำนาจหรือการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ และยังเป็น ส่วนประกอบที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะถือว่า สังคมใดก็ตามไม่ถือว่าเป็น ประชาธิปไตยอย่างแท้จริงหากปราศจากการปกครองท้องถิ่น

6. มิติทางการบริหาร (Administrative Dimension) การปกครองท้องถิ่นคือ การบริหาร องค์กรที่มีส่วนผสมร่วมกันของการเมือง การบริหารและเทคโนโลยี

จากคำนิยามต่างๆ ที่ได้กล่าวข้างต้นแนวคิดในการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ การปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของส่วนกลางภายใต้พื้นฐานและความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักความเสมอภาค หลักการใช้อำนาจ หลักการตรวจสอบและสุดท้ายหลักประโยชน์สาธารณะ

3.4 การกระจายอำนาจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การกระจายอำนาจการปกครองการกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และมีพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบันเกิดขึ้นในยุคหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475 ทั้งสิ้น กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทยเริ่มขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่โดยมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมและสุขาภิบาล หัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการมอบหมายคณะกรรมการชุดหนึ่งที่มี นายอาร์ดีเครก (R.D. CRAIG) ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศของรัฐบาล ทำหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายเทศบาลขึ้น กำหนดให้เทศบาลมีการปกครอง ตนเองได้มากกว่ารูปแบบสุขาภิบาล ซึ่งมักจะให้รัฐมนตรีผู้ว่าราชการ จังหวัด หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดูแล โดยร่างกฎหมายเทศบาล ได้จัดทำขึ้นแต่มิได้ประกาศใช้จนกระทั่งมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลง การปกครองขึ้นในปี.ศ. 2475 (สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ, 2551)

สำหรับการกระจายอำนาจการปกครองในยุคปฏิรูปการบริหาร ราชการแผ่นดินเกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความมุ่งหมายในการเพิ่มอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นได้จากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง และการปกครองส่วนท้องถิ่นสองหมวดด้วยกัน กล่าวคือ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยสามารถแบ่งออกได้ 6 ประการ ดังนี้ (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2554 หน้า 148 -152.)

ประการที่หนึ่ง นโยบายต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 78 (2) รัฐต้องจัดระบบการบริหารราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

ประการที่สอง เพิ่มความเป็นอิสระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติในมาตรา 281 รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ประกอบกับในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282 วรรคสอง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือก ไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในระดับการพัฒนาและ ประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ รูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงาน ตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไก การตรวจสอบการดำเนินงาน โดยประชาชน เป็นหลัก

ประการที่สาม สร้างความชัดเจนในการจัดสรรและการจัดเก็บ รายได้โดยกฎหมายกระจายอำนาจต้องกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่าง ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ พร้อมกับการกำหนดให้มีกฎหมาย รายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีการทบทวนกฎหมายรายได้ ท้องถิ่น ทุกๆ 5 ปีตามมาตรา 283

ประการที่สี่ ยกระดับการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ การบริหาร งานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้อีกทั้งกำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์คุณธรรม ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรม ในการบริหารงานบุคคล ตามมาตรา 288

ประการที่ห้า สร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของสมาชิก และผู้บริหารท้องถิ่นโดยการกำหนดให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำ ที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาบังคับใช้กับสมาชิกและผู้บริหาร ท้องถิ่น ตามมาตรา 284 วรรคสี่

ประการสุดท้าย การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชน โดยรัฐจะต้องดำเนินนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา 87 ทั้งการกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นหลักในมาตรา 282 วรรคสอง การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 287 การให้ประชาชน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยมิได้กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นจำนวนแน่นอนตามมาตรา 285 และการ ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อกัน ถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยไม่กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อไว้เช่นกันตามมาตรา 282 อีกทั้ง มาตรา 290 (4) ได้กำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คุณภาพ สิ่งแวดล้อม

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนภารกิจบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ (โกวิท พวงงาม, 2559 หน้า 35)

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2) การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้

ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ธนศวร์ เจริญเมือง, 2535 หน้า 60-61 ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้าน ของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะได้แก่ ระบบสาธารณสุขโรค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดคือการทหาร และการต่างประเทศ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ (2545: หน้า 192-193) อธิบายเกี่ยวกับ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นรวมทั้งยังกำหนดว่า รัฐจะต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคลการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลดังกล่าวมีส่วนทำให้ต้องมี การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดการระบบบริการ สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ ของรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

กรอบแนวคิดกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, 2545 หน้า 196)

1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ คือ มีอิสระ ในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารจัดการการบริหารงานบุคคลการเงินและการคลังของตนเอง

2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจ ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่น เข้าดำเนินการ แทน

3) ด้านประสิทธิภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือ ให้ประชาชนได้รับบริการ สาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม การบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและ

รับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

เป้าหมายของแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น มีทั้งสิ้น 6 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, 2545 หน้า 198-199)

- 1) พัฒนาขีดความสามารถการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยระบบ แผนและระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
- 2) พัฒนาผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีภาวะผู้นำ ที่มีวิสัยทัศน์มีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น
- 3) พัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบมุ่งเน้นผลงานและ ประสิทธิภาพ ผลการตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชน
- 4) ปรับบทบาทของราชการกรมการปกครองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการบริหารกิจการและ การกำกับดูแลและ ณะนำการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนองค์กรชุมชนและองค์กรเอกชนองค์กรพัฒนา เอกชน ในกระบวนการกำหนดนโยบายตรวจสอบการปฏิบัติงานและผลงานให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้และ ตั้งอยู่บนเหตุผล
- 6) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างกระบวนการเรียนรู้ ในการปกครองตนเองเพื่อสร้างวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยของประชาชนในท้องถิ่น

3.5 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ในส่วนของหมวดที่ 4 ว่าด้วยแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นส่วนที่มีความสำคัญยิ่งส่วนหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 รายละเอียดมีดังนี้

มาตรา 30 บัญญัติว่า แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดำเนินการดังนี้

- (1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้
 - (ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี
 - (ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี
 - (ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบและในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา 31 บัญญัติว่า ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

มาตรา 32 บัญญัติให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนร่วม

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่นโดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติและกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

มาตรา 33 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 แล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงานคณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

มาตรา 34 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทสรุป

จากปฏิรูประบบการปกครองทำให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้มากยิ่งขึ้น สนองความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นต่างๆ สอดคล้องกับการริเริ่มให้สิทธิทางการเมืองการปกครองแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก และสิ่งนี้นับว่าเป็นการปฏิรูปการปกครองในรูปแบบการปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนมากยิ่งขึ้น ได้มีการพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น สำหรับการบริหารราชการทางการปกครองได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จนถึงปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันเป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดอำนาจรัฐส่วนกลาง สร้างความโปร่งใส เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในระดับชาติ และในประการสำคัญเป็นการเพิ่มสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น การจัดการระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการปกครองท้องถิ่นไทย

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). **การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ**. กรุงเทพฯ : บริษัท ส.เอเชียเพรส (1989) จำกัด.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). **กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540**. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- สุภัทรมาศ จริยเวชชีวัฒนา. (2550). **การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง**. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2551) **โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.kpi.ac.th/public/> เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2563
- สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. (2551). **รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ ศึกษาวิจัยและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบ แนวทางของต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า,
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2534). **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ. (2545). **คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ. (2545). **คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. “รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม ของประชาชน,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๕๔ ครั้งที่ ๓๔ เรื่องได้เวลาปฏิรูป...เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นธรรม (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔), หน้า ๑๔๘-๑๕๒.
- อโนทัย ธรรมกุล. (2530). **คู่มือการสอบบรรจุปลัดอำเภอและผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ**. กรุงเทพฯ: แอลเอส.
- Clarke, John J. (1957). **Out Line of Local government of the United Kingdom**. Sir Isaac Pitman & Sons, London.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- Daniel Wit, (1967). *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press.
- Muttalib, M.A. and Khan. Mohd. Akbar Ali. (1982). *Theory of Local Government*. New Delhi: Sterling Publishers Private Limited.

สื่อการเรียนการสอน

1. สื่อการเรียนการสอน

เอกสารประกอบคำบรรยาย / Power point

2. เอกสารการค้นคว้าเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2554 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549

3. คำถามทบทวน

- 3.1 อธิบายการบริหารราชการแผ่นดินไทยมีลักษณะและมีรายละเอียดอย่างไร
- 3.2 หลักการกระจายอำนาจปกครองมีลักษณะอย่างไร ข้อดีและข้อเสียอย่างไรบ้าง
- 3.3 การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างไร

แผนบริหารการสอน บทที่ 4

เทศบาล

เนื้อหาประจำบท

บทที่ 4 เทศบาล

1. กำเนิดเทศบาลในประเทศไทย
2. หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล
3. โครงสร้างเทศบาล
4. อำนาจหน้าที่การบริหารงานเทศบาล
5. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(เทศบาล)

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

แผนบริหารการสอน บทที่ 4 มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจกำเนิดเทศบาลในประเทศไทย หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล โครงสร้างการบริหารงานเทศบาล อำนาจหน้าที่การบริหารงานเทศบาล และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(เทศบาล) เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการเรียนเนื้อหาเนื้อหาในบทต่างๆ ต่อไป และเกิดพฤติกรรม ดังนี้

1. สามารถอธิบายถึงกำเนิดเทศบาลในประเทศไทยได้
2. สามารถอธิบายถึงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลได้
3. สามารถอธิบายโครงสร้างเทศบาลได้
4. สามารถอธิบายอำนาจหน้าที่การบริหารงานเทศบาลได้
5. สามารถอธิบายการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(เทศบาล)ได้

วิธีการสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

แผนบริหารการสอน บทที่ 4 มีวิธีการสอน และกิจกรรมการเรียนการสอนประจำบท ดังนี้

1. บรรยายความรู้เกี่ยวกับกำเนิดเทศบาลในประเทศไทย ประกอบสื่อการสอน Power Point (PPT)
2. อธิบายหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล / โครงสร้างเทศบาล / อำนาจหน้าที่การบริหารงานเทศบาล และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(เทศบาล) พร้อมทั้งยกตัวอย่าง เพื่อประกอบความเข้าใจ
3. วิธีการเรียนการสอน ได้แก่ การตั้งคำถามเพื่อให้ผู้เรียนได้ถกแถลง รวมถึงการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และนำเสนอหน้าชั้นเรียน
4. กิจกรรมหลังเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด และการสรุปการเรียนการสอนเพื่อทบทวนผลเรียน

สื่อการเรียนการสอน

สื่อที่ใช้สำหรับการเรียนการสอน รายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทย มีดังนี้

1. แผนบริหารการสอนประจำบท
2. เอกสารประกอบการเรียนและสื่อการนำเสนอ Power Point (PPT)
3. เอกสาร ตำรา และหนังสืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง
4. สื่ออิเล็กทรอนิกส์
5. กรณีศึกษา

การวัดผลประเมินผล

การวัดผลและการประเมินผลสำหรับการเรียนการสอนรายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทยมีดังนี้

1. สังเกตแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ ตั้งคำถาม การตอบข้อสงสัย การฟัง อภิปรายกลุ่ม และการนำเสนอ
2. การทำกิจกรรมหลังการเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด และการสรุปรวมอภิปราย
3. วัดเจตคติ ได้แก่ การเข้าร่วมกิจกรรมการเรียนการสอน การเข้าห้องเรียน การตอบข้อซักถาม ความกระตือรือร้นในการเรียนการสอน
4. วัดความเข้าใจ ได้แก่ การสืบค้นข้อมูล การโต้ตอบโดยการการตั้งคำถาม และความถูกต้องของการทำแบบฝึกหัด

บทที่ 4

เทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศในแถบตะวันตก ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้การบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2542) เกือบ 66 ปีแล้วสาระสำคัญของบทที่ 4 ได้แก่ กำเนิดเทศบาลในประเทศไทย หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล โครงสร้างเทศบาล อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบเทศบาล และบทสรุป

4.1 กำเนิดเทศบาลในประเทศไทย

นักวิชาการส่วนใหญ่ที่ศึกษาเรื่องเทศบาลในประเทศไทยมองว่า เทศบาลมาจาก “พัฒนาการของสุขาภิบาล” กล่าวคือ มองว่าเทศบาลในปัจจุบันจะมีไม่ได้เลย หากไม่มีการเกิดขึ้นของสุขาภิบาล เพราะเทศบาลถือเป็นผลพวงประการสำคัญของสุขาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยการ ปกครองคล้ายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกก่อนเทศบาลเสียอีก นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้ยกตัวอย่างอันเป็นที่น่าสนใจเพื่อสนับสนุนแนวคิดของตนดังกล่าวว่าในระหว่างรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 ประเทศไทยมีสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 35 แห่ง ซึ่งในระยะนี้สุขาภิบาลแทบจะไม่มีขยายตัวในแง่ของจำนวนเลย จนทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชดำริเพื่อกระจายอำนาจให้มากขึ้นดังกล่าวที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ จึงได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย อันเป็นแนวคิดที่จะให้เทศบาลขึ้นมาทำหน้าที่แทนสุขาภิบาลที่มีอยู่ จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่า เทศบาลที่มีขึ้นในปัจจุบัน เป็นผลพวงประการหนึ่งของการจัดตั้งสุขาภิบาลในอดีตที่ผ่านมา

เหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยแล้ว เราอาจมีเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยได้ 3 เหตุผลใหญ่ ๆ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง จัดตั้งเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครองในระดับชาติที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อการปกครองในระดับชาติเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และทำหน้าที่ในการ

บริหารประเทศ มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ดังนั้น การปกครองในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ โดยที่องค์กรเทศบาล เป็นองค์กรทางการเมืองแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ตามหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังมีการลือโครงสร้างของการเมืองในระดับชาติมาจำลองใส่ไว้ในเทศบาลด้วย คือ มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติออกจากกัน และในทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ การจัดตั้งเทศบาลยังคงต้องให้สอดคล้องไปกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ที่ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลก็คือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ประการที่สอง จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีมากขึ้นเรื่อยๆ จนไม่อาจจะลงไปควบคุมดูแล หรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนครอบคลุมทุกพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรการเมืองอื่นๆ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ต่างๆ นี้อลง และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการบริการจากภาครัฐได้รวดเร็วและทั่วถึงยิ่งขึ้น

ประการที่สาม จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นสถาบันฝึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เนื่องจากในขณะนั้น เพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้เพียง 1 ปี ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนั้น การจัดตั้งเทศบาลที่มีโครงสร้างลือมาจากการปกครองในระดับชาติ จึงเป็นเสมือนสถาบันหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองมากขึ้น

หากพิจารณาถึงเหตุผลต่าง ๆ ของการจัดตั้งเทศบาลแล้ว เราจะพบว่าเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในระยะเริ่มต้น มีวัตถุประสงค์ในสร้างความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติ มากกว่าการมีเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน

ความเป็นมาเทศบาลในประเทศไทย

พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการ

ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล

พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่น ในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483

พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และได้มีการใช้กฎหมาย พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ) จนถึงปัจจุบัน (2541) ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2543 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542

4.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ (กุลธนะ ธนาพงศธร , อ่างใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร , 2539 : 125-126)

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

2.1 เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

2.1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

2.1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

2.1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตร.กม. ขึ้นไป

2.1.4 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล

กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2.2 เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

2.2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.2.2 ส่วนท้องที่ที่มีใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- 2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อกิโลเมตร
- 3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

2.3 เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

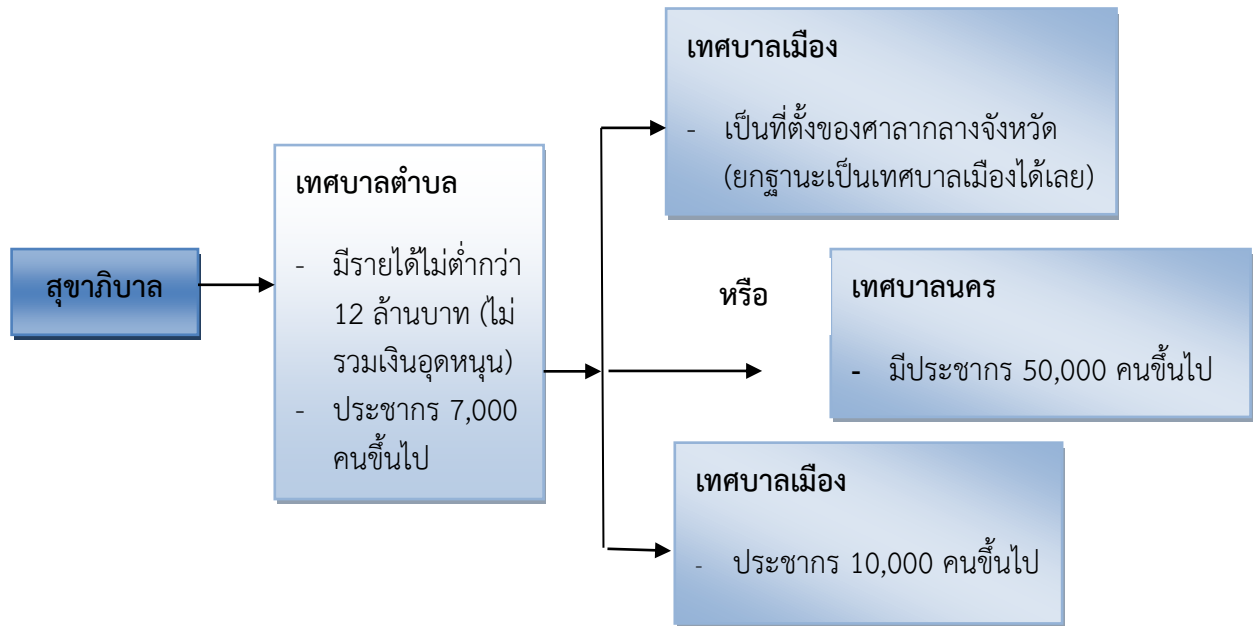
2.3.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

2.3.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

2.3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2.3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

ในปี พ.ศ. 2542 ก่อนมีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล มีจำนวนเทศบาลทั้งสิ้น จำนวน



แผนภาพที่ 2 : เงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลและประเภทของเทศบาล

หมายเหตุ ได้มี พ.ร.บ.เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้สุขาภิบาลที่เคยมีอยู่เดิมจำนวน 981 แห่ง (ก่อนวันที่ 25 พฤษภาคม 2542) ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลโดยปริยาย นอกเหนือเงื่อนไขการจัดตั้งเทศบาลดังกล่าวข้างต้น

4.3 โครงสร้างเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

3.1 สภาเทศบาล

ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมการตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี (ปัจจุบันมีการแก้ไขให้อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

- | | | |
|-------|----------------|-----------------------|
| 3.1.1 | สภาเทศบาลตำบล | มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน |
| 3.1.2 | สภาเทศบาลเมือง | มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน |
| 3.1.3 | สภาเทศบาลนคร | มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน |

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภา

เทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาไม่ได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ การประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

3.2 คณะเทศมนตรี

ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบ ซึ่งประกอบด้วย **นายกเทศมนตรี** และ **เทศมนตรี** อีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาล กล่าวคือ

ก. กรณีเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรี 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็น

คณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน

ข. กรณีเป็นเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

3.3 พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็เป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้ง การให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้

3.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

3.3.2 ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและ

ทรัพย์สินของเทศบาลตลอดจนงานอื่นๆ เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

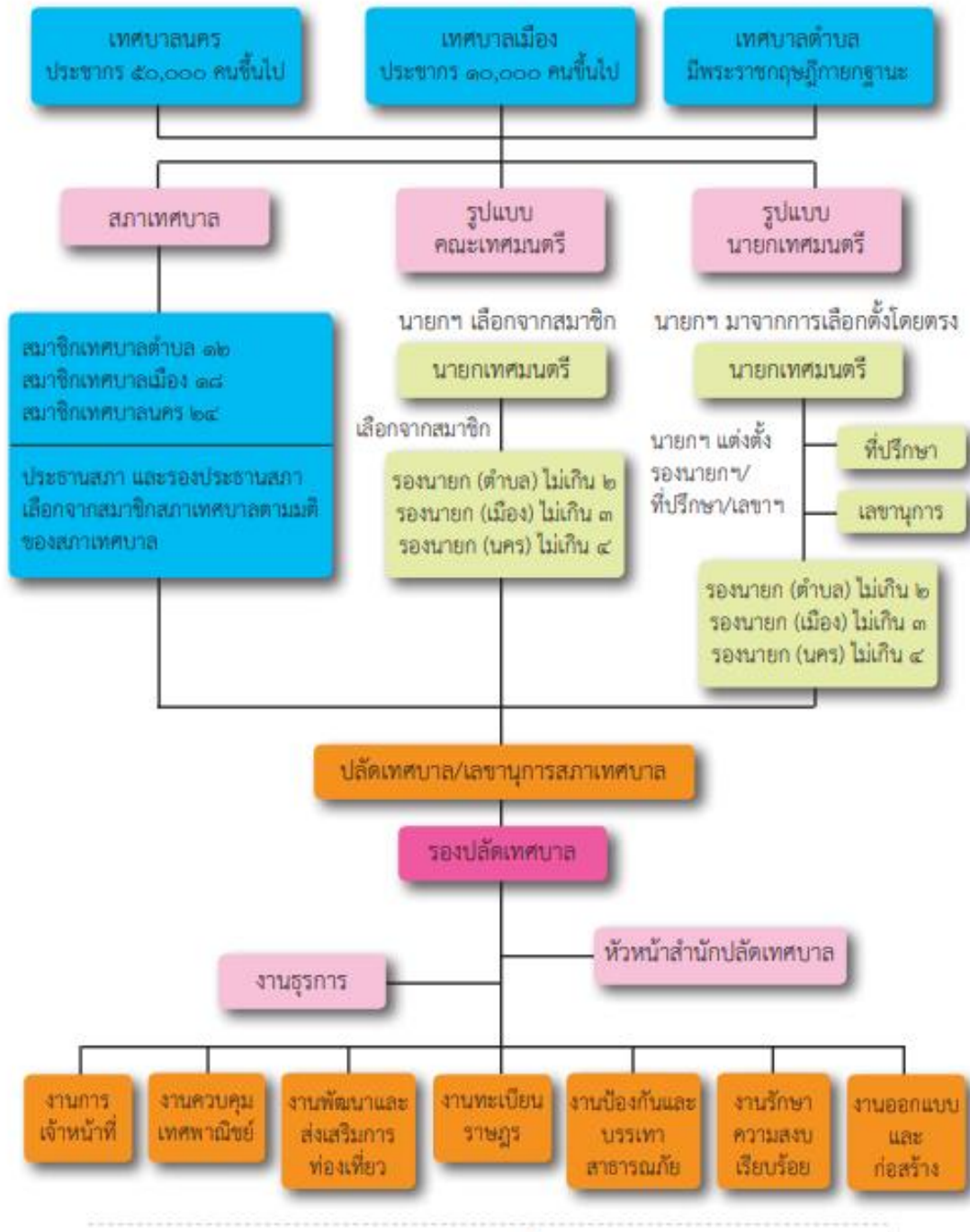
3.3.3 ส่วนธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชนการป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตว์แพทย์ ตลาดสาธารณะสุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่า การประกอบการค้าอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่นๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมายเทศบาลแห่งที่มีรายไดเพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็กๆ ก็จะจัดให้มีสถานอนามัยศูนย์บริการสาธารณสุข

3.3.4 ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม และผังเมืองและงานสาธารณูปโภค งานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

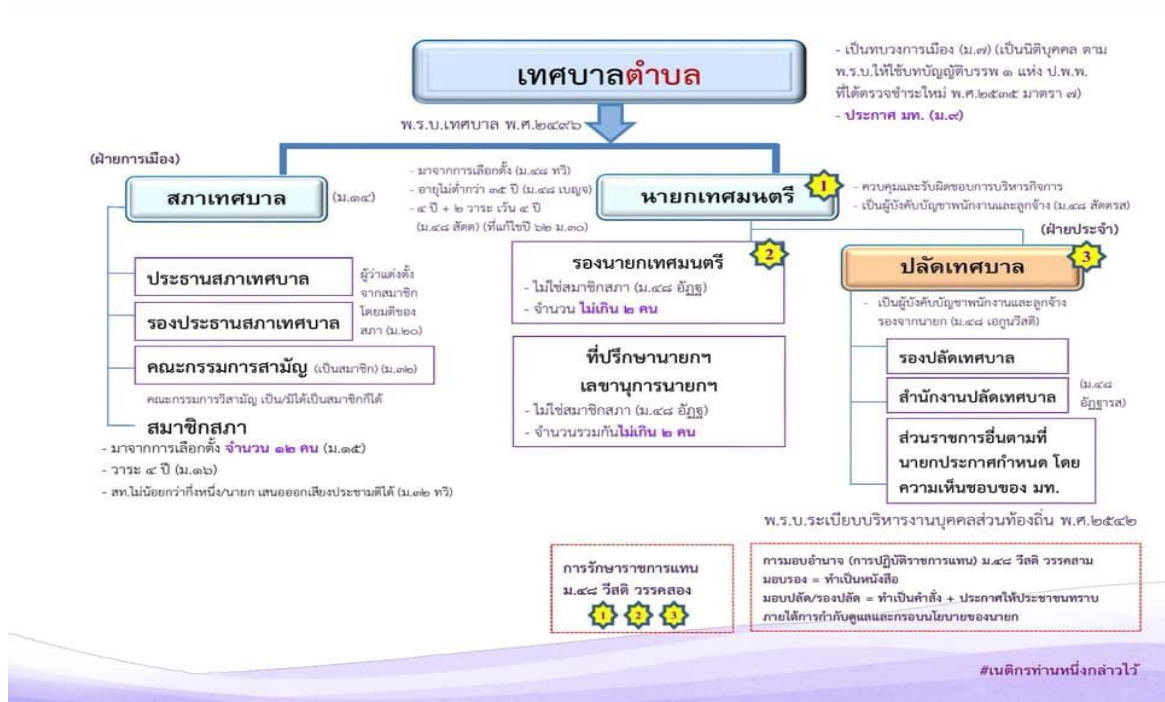
3.3.5 ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการให้บริการ และจำหน่ายน้ำสะอาดตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

3.3.6 ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษานันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

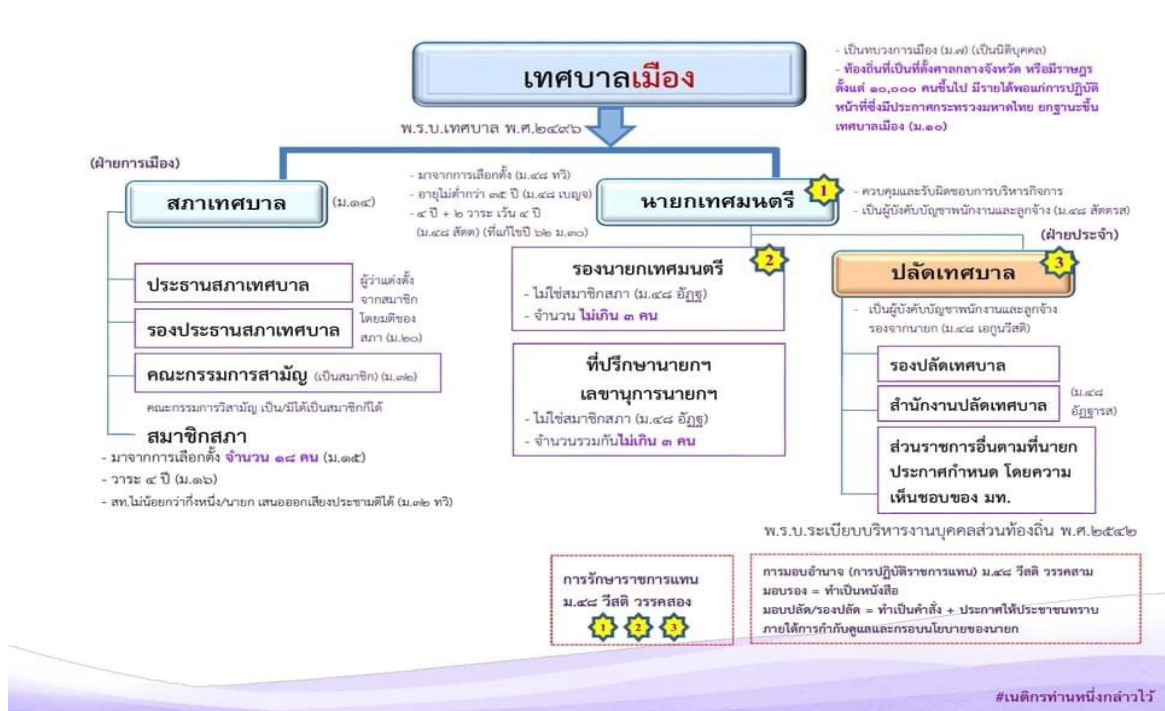
ส่วนต่างๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของจาละเทศบาลแต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารงานต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นมีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม



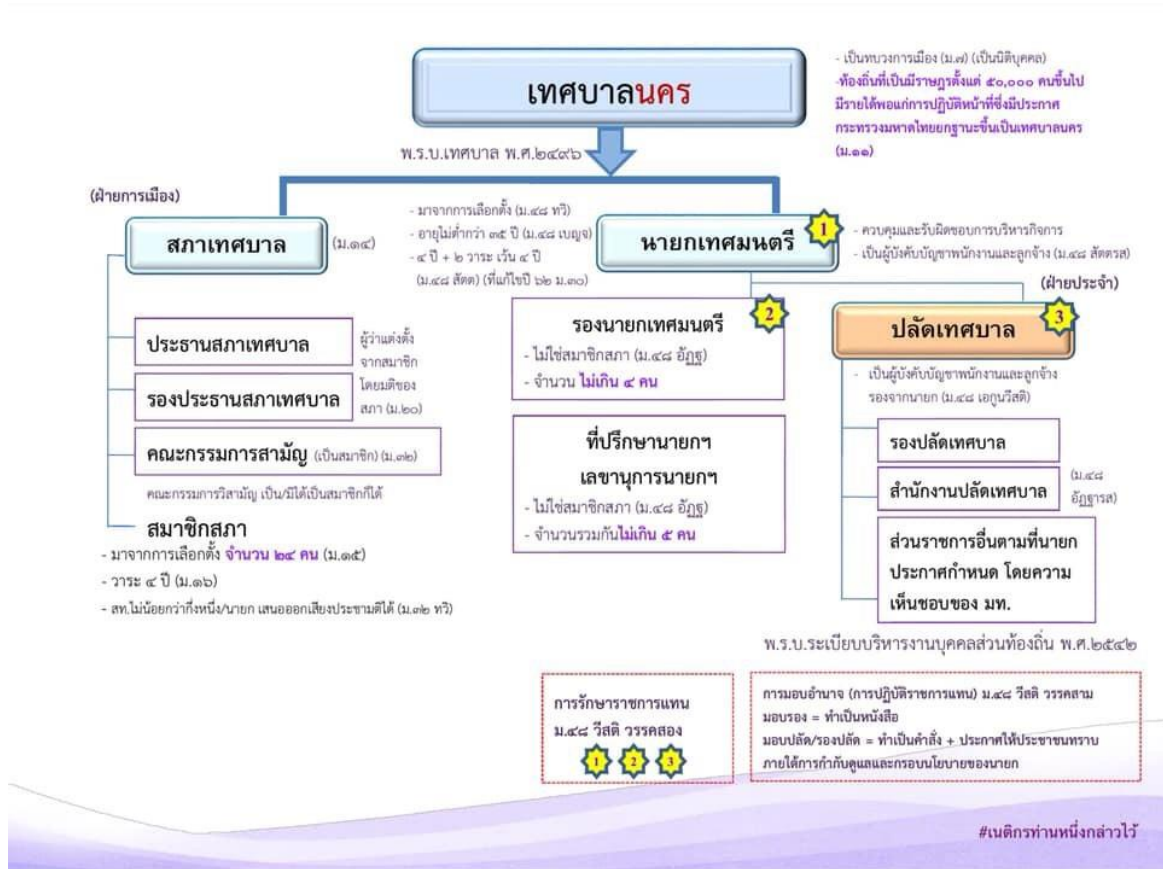
แผนภาพที่ 3 : โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล



แผนภาพที่ 4 : เทศบาลตำบล ตาม พ.ร.บ.เทศบาล



แผนภาพที่ 5 : เทศบาลเมือง ตาม พ.ร.บ.เทศบาล



แผนภาพที่ 6 : เทศบาลนคร ตาม พ.ร.บ.เทศบาล

4.4 อำนาจหน้าที่การบริหารงานเทศบาล

4.4.1 อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

ปกติสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้
เทศบัญญัติ คือ กฎบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อด่วนกฎหมายในกรณีต่อไปนี้
ก. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล
ข. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ

สำหรับการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุม ถ้าหากร่างดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว นั่นหมายถึงว่าคณะเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ (เพราะการไม่เห็นด้วยของเทศบาลมีความหมายถึงการไม่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น

ด้วย) โดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วยและในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยนั้น การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร

ส่วนในการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกัน แต่ต่างกันตรงที่ว่าร่างดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย

4.4.2 อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใดๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ถ้าหากสมาชิกสภาเกิดสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี หรือเมื่อเล็งเห็นว่าการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นๆ จะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรตอบ เพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

การเปิดอภิปราย

กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาล ขอเปิดอภิปรายต่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งได้ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้ เช่น มีข้อกล่าวหาคณะเทศมนตรีว่าปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และมีความประพฤติเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ฯลฯ

การอนุมัติงบประมาณประจำปี

ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในรอบปีต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้น เพื่อให้สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถควบคุมการจัดการรายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น และในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาแล้ว ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีที่คณะเทศมนตรีเสนอแล้ว ไม่ว่าจะต้องเหตุผลใดก็ตามจะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป

4.4.3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้กำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีไว้ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล”

กล่าวสรุป คือ อำนาจในการเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลจะเสนอการเห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันมรการจัดกลุ่มในลักษณะพรรคการเมือง

ขึ้น ดังนั้น กลุ่มที่ได้รับเลือกเป็นฝ่ายเสียงข้างมากจะมีโอกาสสูงที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี)

4.4.4 อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล

เพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ได้ไม่เกิน 3 นาย

คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล โดยอาจมีจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

4.4.5 อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญๆ อาจกล่าวโดยสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารงานโดยทั่วไปของเทศบาลตามที่เทศบาลกำหนดไว้

2) อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ โดยเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีอำนาจที่จะเรียกผู้กระทำความผิดและพยานมาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาได้ด้วย

3) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติกรต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กล่าวคือ คณะเทศมนตรีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานต่างๆ ในเขตเทศบาล ตามบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดไว้โดยกฎกระทรวง

เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีดังกล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาและการสั่งการระหว่างนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีไว้ ดังนี้ (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526 : 55)

4.4.6 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการและบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

- 1) เรื่องเกี่ยวกับสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาล
- 2) เรื่องที่ต้องรายงานอำเภอหรือจังหวัด หรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี
- 3) เรื่องเกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติหรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติที่อยู่แล้ว
- 4) เรื่องที่ดำริขึ้นใหม่ ซึ่งอาจต้องมีโครงการหรือแผนงานหรือระเบียบการขึ้นใหม่

- 5) เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นปัญหา หรือกรณีพิเศษที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากนายกเทศมนตรี
- 6) เรื่องซึ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการโดยเฉพาะ
- 7) เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ

เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการหรือบริหารงานในเรื่องในเรื่องต่อไปนี้

- 1) เรื่องที่ต้องรายงานนายกเทศมนตรี
- 2) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่

อนึ่งในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือไม่สามารถบริหารกิจการได้ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำงานแทน และจะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้น ยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะระดับต่างๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ไว้แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดกล่าวคือ

ตารางที่ 3 ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543)

ประเทศของเทศบาล	ภารกิจหน้าที่
เทศบาลตำบล (กำหนดไว้ในมาตราที่ 50)	<ol style="list-style-type: none"> (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ประเทศของเทศบาล	ภารกิจหน้าที่
เทศบาลเมือง (กำหนดไว้ในมาตราที่ 53)	(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50 (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
เทศบาลนคร (กำหนดไว้ในมาตราที่ 56)	(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว (9) กิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

นอกจากหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

แสดงภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคภัยและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุข

- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณูปโภคสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ไว้มากมาย เช่นนี้ ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งเทศบาล ต้องเตรียมตัวรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่งบประมาณ และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาล ตามทิศทางที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดแผนและขั้นตอนให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4.7 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 1) พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464
- 2) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- 3) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484
- 4) พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490
- 5) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 6) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- 7) พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- 8) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499
- 9) พระราชบัญญัติควบคุมกันฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- 10) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- 11) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 12) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 13) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- 14) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

ฯลฯ

4.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

การบริหารงาน ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี จะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญในการวางแผนดำเนินงาน ก็คือคณะเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบในด้านดราวง “นโยบาย” นั้นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งบริหารราชการด้านนโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมดย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลหรือคล้ายกับปลัดกระทรวง

สำหรับสภาเทศบาล จะทำหน้าที่การตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมายซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและตามกฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลมากใน

การวางนโยบายและควบคุมการบริหารของคณะเทศมนตรี การใช้อำนาจที่นับว่าของสภาเทศบาลในกรณีนี้คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดในการบริหาร และควบคุมคณะเทศมนตรี

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ หากการกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแลแล้วย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1 บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นต้นกำเนิดของการกำกับดูแลที่สำคัญของรัฐเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 280-290 ได้กำหนดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความเป็นกลไกหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องกำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหาร กิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปด้วยความถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลท้องถิ่น โดยผ่านการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนและกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการกำกับ ดูแลท้องถิ่น ทั้งนี้การกำกับดูแล จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

1. การกระทำเท่าที่จำเป็น
2. กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ
3. ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติ

โดยรวมจะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

สรุป

ในช่วง พ.ศ. 2440-2459 ได้มีการทดลองตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในบางชุมชนของไทย โดยใช้ชื่อว่า “สุขาภิบาล” ซึ่งเน้น

1. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน
2. การบำรุงรักษาถนนหนทางและแม่น้ำลำคลอง
3. การป้องกันโรคและบรรเทาอัคคีภัย

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศในแถบยุโรปตะวันตก ทั้งนี้เพราะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่เขตเมืองที่มีประชากรหนาแน่นและมีความเจริญพอสมควรเมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร โดยให้ ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยเทศบาลเมืองได้แก่ ท้องถิ่นที่มีศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไปเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ห้าหมื่น คนขึ้นไปการเปลี่ยนชื่อเทศบาล หรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน หมุดอำนาจหน้าที่ในเขตที่มีการเปลี่ยนแปลงเทศบาลท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงฐานะ ยุบเลิก ให้ ตราเป็น พระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาการจดทะเบียนการค้าได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานระดับต่างๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครไว้แตกต่างกัน เทศบาลตำบล (กำหนดไว้ในมาตราที่ 50) เทศบาลเมือง(กำหนดไว้ในมาตราที่ 53) และเทศบาลนคร (กำหนดไว้ในมาตราที่ 56)

เอกสารอ้างอิง

- ชวลิต สละ. (2556). **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยะ กิจถาวร. **เอกสารประกอบการเรียน ชุดที่ 2วิชา 196 - 206 การปกครองท้องถิ่นของไทย (Thai Local Government)**. คณะรัฐศาสตร์.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2542). **เทศบาลในทศวรรษหน้า เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง**. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนากร. (2546). **แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศ**. กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี.
- วุฒิสาร ตันไชย. **การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- อมร รักษาสัตว์. **เทศบาลเพื่อการพัฒนา**. พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พ.ศ. 2509.

สื่อการเรียนการสอน

1. สื่อการเรียนการสอน

เอกสารประกอบคำบรรยาย / Power point

2. รายชื่อหนังสือค้นคว้าเพิ่มเติม

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเดช จันทรศร. (2536). **วิวัฒนาการของการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

3. กิจกรรมท้ายบทเรียน

คำชี้แจง : ให้นักศึกษาทบทวนบทเรียน

ให้นักศึกษา แบ่งกลุ่มออกเป็น 3 กลุ่ม และจงเขียนอธิบายถึง “อำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์การจัดตั้งของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร”

แผนบริหารการสอน บทที่ 5 องค์การบริหารส่วนตำบล

เนื้อหาประจำบท

บทที่ 5 องค์การบริหารส่วนตำบล

1. กำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารงานส่วนตำบล
2. โครงสร้างขององค์การบริหารงานส่วนตำบล
3. อำนาจหน้าที่องค์การบริหารงานส่วนตำบล
4. การบริหารงบประมาณรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

แผนบริหารการสอน บทที่ 5 มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจกำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารงานส่วนตำบล โครงสร้างขององค์การบริหารงานส่วนตำบล อำนาจหน้าที่องค์การบริหารงานส่วนตำบล การบริหารงบประมาณรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการเรียนเนื้อหาเนื้อหาในบทต่างๆ ต่อไป และเกิดพฤติกรรม ดังนี้

1. สามารถอธิบายถึงกำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารงานส่วนตำบลได้
2. สามารถอธิบายถึงโครงสร้างขององค์การบริหารงานส่วนตำบลได้
3. สามารถอธิบายอำนาจหน้าที่องค์การบริหารงานส่วนตำบลได้
4. สามารถอธิบายการบริหารงบประมาณรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลได้
5. สามารถอธิบายการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลได้

วิธีการสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

แผนบริหารการสอน บทที่ 5 มีวิธีการสอน และกิจกรรมการเรียนการสอนประจำบท ดังนี้

1. บรรยายความรู้เกี่ยวกับกำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารงานส่วนตำบล ประกอบสื่อการสอน Power Point (PPT)
2. อธิบายโครงสร้างขององค์การบริหารงานส่วนตำบล / อำนาจหน้าที่องค์การบริหารงานส่วนตำบล / การบริหารงบประมาณรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งยกตัวอย่าง เพื่อประกอบความเข้าใจ
3. วิธีการเรียนการสอน ได้แก่ ตั้งคำถาม ถกเถียง รวมถึงการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้เรียนในกลุ่มอื่นๆ

4. กิจกรรมหลังเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด และการสรุปการเรียนรู้การสอนเพื่อทบทวนผลเรียน

สื่อการเรียนการสอน

สื่อที่ใช้สำหรับการเรียนการสอน รายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทย มีดังนี้

1. แผนบริหารการสอนประจำบท
2. เอกสารประกอบการเรียนและสื่อการนำเสนอ Power Point (PPT)
3. เอกสาร ตำรา และหนังสืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง
4. สื่ออิเล็กทรอนิกส์

การวัดผลประเมินผล

การวัดผลและการประเมินผลสำหรับการเรียนการสอนรายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทยมีดังนี้

1. สังเกตแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ ตั้งคำถาม การตอบข้อสงสัย การฟัง อภิปรายกลุ่ม และการนำเสนอ เป็นต้น
2. แบบฝึกหัดก่อนเรียน และ แบบฝึกหัดหลังเรียน
3. วัดเจตคติ ได้แก่ อาทิจำร่วมกิจกรรมการเรียนการสอน การเข้าห้องเรียน การตอบข้อซักถามในการเรียนการสอน การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
4. วัดความเข้าใจ ได้แก่ การสืบค้นข้อมูล การโต้ตอบ และความถูกต้องของการทำแบบฝึกหัด

บทที่ 5

องค์การบริหารงานส่วนตำบล

เมื่อ พ.ศ. 2537 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับ ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ คือรูปแบบ “สภาตำบล” และ รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) สารสำคัญของบทที่ 5 ประกอบด้วย กำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงบประมาณรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล และบทสรุป

5.1 กำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารส่วนตำบล

ในอดีตที่ผ่านมาการจัดระเบียบบริหารระดับตำบลมี 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง คณะกรรมการตำบลและสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 โดยคณะกรรมการตำบลประกอบด้วย กำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้นคนหนึ่ง ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้น ไม่น้อยกว่า 2 คน และให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วย ส่วนสภาตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาตำบลซึ่งมาจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน

รูปแบบที่สอง องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล ซึ่งสภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน และกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่ โรงเรียนในตำบลหรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน 5 คน

รูปแบบที่สาม สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 เป็นการบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ ยังประกอบด้วยครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลเป็นกรรมการสภาตำบล

และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการสภาตำบล โดยกำหนดเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และมีรองประธานกรรมการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งจากกรรมการด้วยกัน การบริหารงานของสภาตำบลนอกจากจะมีคณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าว สภาตำบลยังมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันขึ้นมาหรือตั้งจากบุคคลภายนอก และมีที่ปรึกษาสภาตำบล ซึ่งเป็นพัฒนาการตำบลนั้นอีกด้วย

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในสมัยนั้น ก็เพื่อให้การปกครองในระดับตำบลที่มีความเจริญและมีรายได้ระดับหนึ่งได้มีการปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่น ต่อมาในปี 2515 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยุบเลิกไป โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวยังคงให้สภาตำบลมีอยู่ต่อไป

หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 กระแสการปฏิรูปการเมืองได้ก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในหลาย ๆ ด้าน และด้านหนึ่งคือการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวคือการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงกลับมาเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลอีกครั้งหนึ่ง

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาสองประเภท ประเภทแรก เป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย กำหนด ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ประเภทที่สองเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย กำหนดเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านอีกไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งอีกไม่เกิน 4 คน รวมแล้วมีคณะกรรมการบริหารได้ไม่เกิน 7 คน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 285 ที่กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

ในกลางปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2546 โดยได้มีการยกเลิกชื่อเรียก คณะกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร ให้ใช้ชื่อ คณะผู้บริหารและชื่อเรียก ประธานกรรมการบริหาร เปลี่ยนเป็น นายองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธาน

กรรมการบริหารเปลี่ยนเป็น รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนชื่อเรียกข้อบังคับตำบลเป็น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และยกเลิกไม่ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะผู้บริหาร

การปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลครั้งสำคัญเกิดขึ้นอีกครั้งในช่วงเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2546 หลังจากมีการแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไปเมื่อกลางปี พ.ศ. 2546 แต่เป็นการแก้ไขในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ความจริง ได้มีความพยายามในการเสนอให้มีการแก้ไขที่มาของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมาแล้วครั้งหนึ่ง โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมา ได้แก้ไขให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่เมื่อร่างกฎหมายกลับมาสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยและได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ

แต่ความเคลื่อนไหวจากหลายฝ่ายที่ต้องการให้มีการแก้ไขที่มาให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นยังไม่หยุดนิ่ง สาเหตุที่สำคัญของการเคลื่อนไหวนี้เกิดจากการเปิดช่องไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 285 ซึ่งกล่าวถึงองค์ประกอบที่มาของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาได้ 2 ทาง ทางแรก มาจากมติของสภาท้องถิ่น ทางที่สองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญเปิดช่องก็ได้มีความเคลื่อนไหวให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2542-2543 โดยองค์กรที่ออกมาเคลื่อนไหวในช่วงดังกล่าวคือ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้อ้างถึงปัญหาของโครงสร้างเดิมที่เป็นอยู่ที่ฝ่ายบริหารมาจากมติของสภาท้องถิ่นนั้นเป็นโครงสร้างที่มีปัญหา เพราะ

1. โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีต้องพึ่งพาหรือต้องการเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาเทศบาล ฉะนั้นหากนายกเทศมนตรีไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลได้ เป็นการเปิดช่องฝ่ายสภาเทศบาลโค่นนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ส่งผลให้ในสมัยหนึ่ง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นบ่อยครั้ง

2. การเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีบ่อยครั้ง ก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานในเทศบาล เพราะจะทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง ยากที่จะผลักดันนโยบายต่าง ๆ เป็นรูปธรรมได้ และท้ายที่สุดผลเสียหรือความเสียหายตกแก่ประชาชนในท้องถิ่น

3. โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล เป็นโครงสร้างที่นายกเทศมนตรีต้องเอาใจสมาชิกสภาโดยให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อรักษาเสียงข้างมากเอาไว้ ทำให้นายกเทศมนตรีต้องคอยเอาใจสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าเอาใจประชาชน

ปัญหาโครงสร้างของเทศบาลที่ฝ่ายบริหารมาจากมติของสภานั้น เป็นโครงสร้างที่ฝ่ายบริหารไม่เข้มแข็ง ปัญหาเหล่านี้เป็นที่มาของการเรียกร้องให้มีการแก้กฎหมายเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารในเทศบาล และการเรียกร้องดังกล่าวมาประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2543 เมื่อรัฐสภาได้

พิจารณาผ่านกฎหมายที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ทุกเทศบาลมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีเพียงเทศบาลนครและเทศบาลเมืองเท่านั้นสามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง ส่วนเทศบาลตำบลต้องรอไปในปี พ.ศ. 2550 จึงจะสามารถทำประชามติสอบถามประชาชนในเขตเทศบาลได้ว่าต้องการใช้ที่มาของนายกเทศมนตรีรูปแบบใด

ความสำเร็จของฝ่ายเทศบาลเป็นการทำให้เกิดการเคลื่อนไหวในฝ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และในที่สุดปลายปี พ.ศ. 2546 ก็มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทย เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติม 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ คือ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น

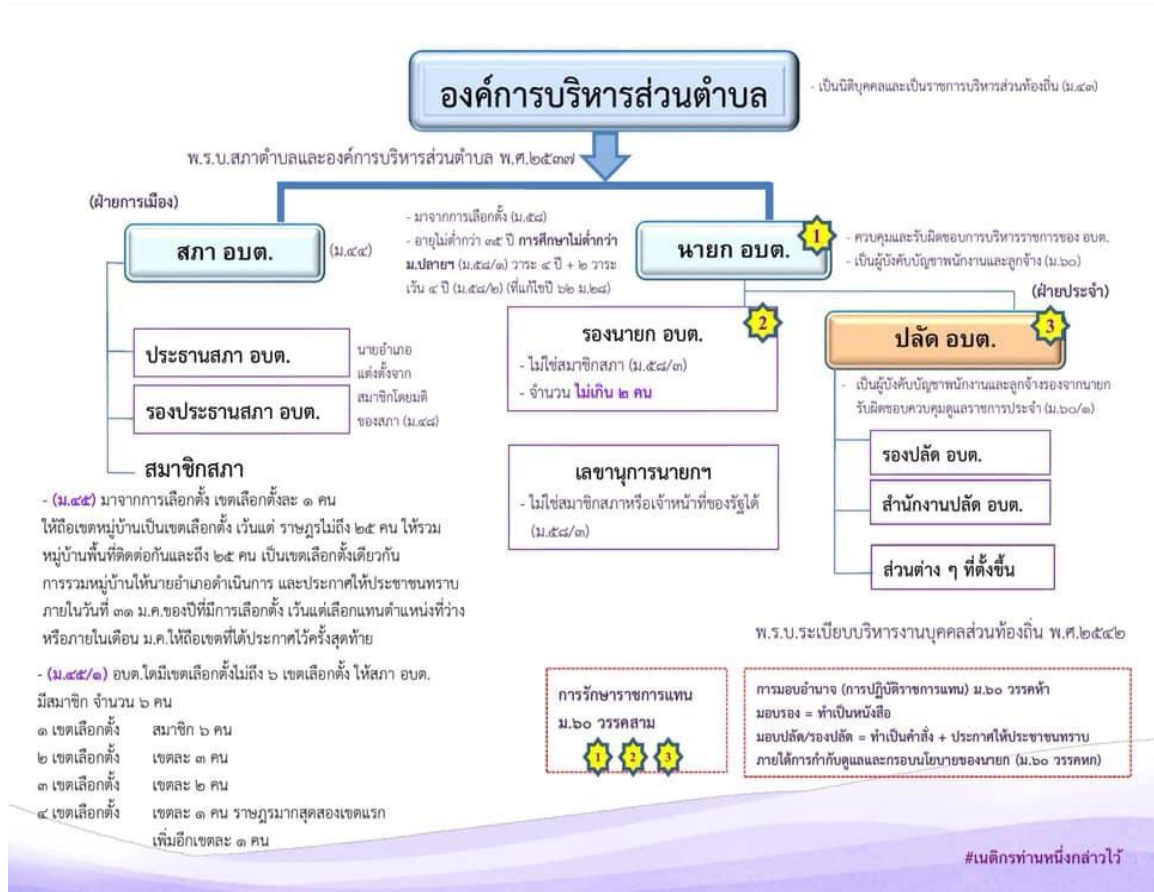
5.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้าง อบต. ที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1) **โครงสร้างสภา อบต.** ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน อบต. ไตมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน อบต. ไตมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน (เดิม อบต. ประกอบด้วย กำนันผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน)

2) **โครงสร้างฝ่ายบริหาร** ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โคนสภา อบต. เป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งและให้ปลัด อบต. เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างองค์การตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ดังนี้



แผนภาพที่ 7 : โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ อบต. ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต.

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีโครงสร้างเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้หมู่บ้านนั้นเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (2) ตาย (3) ลาออก (4) เป็นผู้ได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่ง หรือในกิจการที่กระทำให้อับต. (5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (6) ไม่ได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ตนได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน (7) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลที่สมควร (8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีพฤติกรรมที่เสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสื่อมเสีย (9) ราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีประธานสภาและรองประธานสภา 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่ประธานและรองประธานสภาดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 49)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 46) ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (4) เลือกประธานสภา รองประธานสภา และเลขาธิการสภา อบต. (5) รับทราบนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารับหน้าที่ และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี (6) ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ (7) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเสนอข้อบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติได้ (8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใดคนหนึ่งเป็นเลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดำเนินการประชุม และดำเนินการอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ขณะที่รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ช่วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติงาน ตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายให้ทำ ในกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานได้ ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติงานแทน ในการดำเนินการประชุมให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามสมัยประชุม

และเป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุม หากว่าไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เรียกประชุม ให้นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมพร้อมทั้งเป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุม

เมื่อตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากครบวาระ ให้มีการเลือกประธานหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง และให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่า วาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน (มาตรา 51) เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ โดยที่เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ การจัดการประชุม และงานที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

สมัยประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภา อบต. ดำเนินการประชุมสภา อบต. ครั้งแรกภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน ซึ่งประธานสภาและรองประธานสภานี้จะดำรงตำแหน่งจนครบวาระ

ในกรณีที่สภา อบต. ไม่สามารถจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วันดังกล่าว หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาได้ นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภา อบต.

ในปีหนึ่งให้สภา อบต. มีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย หรือมากกว่า 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 15 วัน แต่อาจขยายได้อีกโดยขออนุญาตนายอำเภอ วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภา อบต. เป็นผู้กำหนด

นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่ามีความจำเป็น ประธานสภา นายก อบต. หรือสมาชิกสภา อบต. จำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาที่มีอยู่ อาจนำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอขอเปิดประชุมวิสามัญได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยดำเนินการได้ โดยสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 2 คน และเป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 1 คน

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ จะดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แม้ดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา 4 ปีก็ให้นับเป็น 1 วาระ

ผู้ที่จะมีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 2) จบการศึกษาไม่ต่ำกว่า มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น นักบริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา 3) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่ไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 59) ดังต่อไปนี้

1) ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี (มาตรา 58/5) 2) อำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (มาตรา 59) กำหนดไว้ดังนี้ (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น 3) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล 4) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภา และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน 5) กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกยุบ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้

ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาาชการแทน นอกจากนี้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถมอบอำนาจในการสั่ง อนุญาต อนุมัติ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติราชการแทนได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

1) ถึงคราวออกตามวาระ 2) ตาย 3) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด 5) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 64/2 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 คือ

(1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (2) รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ (3) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ

บทบัญญัตินี้ไม่ให้ใช้บังคับกับกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และไม่ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใด เนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นโดยตำแหน่ง

6) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1 วรรคห้า หรือมาตรา 92

(1) การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1 วรรคห้า คือ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ยอมนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งปรับปรุงแก้ไขโดยคณะกรรมการซึ่งตั้งโดยนายอำเภอเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งจากกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่รับหลักการหรือไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่เสนอโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งแรก เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาใหม่ภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ กรณีนี้ให้นายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

(2) การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 92 คือ นายอำเภอสอบสวนแล้วปรากฏว่ากระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่จริง กรณีนี้นายอำเภอสามารถเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้

7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

5.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.3.1 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร อบต. ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อบต.

คณะกรรมการบริหาร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

- 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

5.3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่ อบต. จะต้องทำ ดังนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ อบต. ที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพออาจจัดทำกิจกรรมในเขต อบต. อีกจำนวน 13 ข้อ ดังนี้

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

อำนาจหน้าที่ของ อบต. ที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

5.4 การบริหารงบประมาณรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.4.1. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่และมีภารกิจที่ต้องดำเนินการมากมาย องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีแหล่งรายได้ เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ ดังนี้ (1) ภาษีบำรุงท้องที่ (2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (3) ภาษีป้าย (4) อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน (6) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล (7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา (8)

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน (9) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (10) เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (11) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (12) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน (13) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (14) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม (15) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (16) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

อีกทั้งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ในกรณีเช่นนี้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรมนั้นส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 81) นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ (มาตรา 82) ดังต่อไปนี้

(1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล (4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ (6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล (9) ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่การกู้เงินนี้ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

5.4.2. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การกำหนดรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกเหนือจากมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้ว รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงิน “รายได้” ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน (2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย (4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร (5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร (6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ (7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน (8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ (10) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(11) อาคารรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอาคารรังนกอีแอ่น (12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐ (13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐ (14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด (15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด (16) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น - ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา - ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้ อบต. เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขต อบต. และค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับที่กฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บ โดยให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่ อบต. ที่อยู่ภายในเขตจังหวัด (18) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด (19) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น (20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมี “รายรับ” ดังต่อไปนี้

(1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (2) รายได้จากสาธารณูปโภค (3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ (4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (5) ค่าบริการ (6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ (8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร (9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ (10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ (11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ (12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน (13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล (14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษในส่วนของการออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) และรายได้ตาม (13) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับรายได้ตามการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำ ส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะมีมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อ วัตถุประสงค์ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อพิจารณารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้กล่าวมา รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบด้วยรายได้ 4 ประเภท ได้แก่ ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่น ๆ และเงินกู้ และการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ตามที่ได้กล่าวมา องค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องมีรายจ่ายในหลายด้านเช่นกัน ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการกำหนดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย (มาตรา 85) ดังต่อไปนี้ (1) เงินเดือน (2) ค่าจ้าง (3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ (4) ค่าใช้สอย (5) ค่าวัสดุ (6) ค่าครุภัณฑ์ (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ (8) ค่าสาธารณูปโภค (9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น (10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

อีกทั้ง วัตถุประสงค์. ยังต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าตอบแทนนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

5.4.3 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

เมื่อพิจารณารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้กล่าวมา รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบด้วยรายได้ 4 ประเภท ได้แก่ ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่น ๆ และเงินกู้ และการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ตามที่ได้กล่าวมา องค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องมีรายจ่ายในหลายด้านเช่นกัน ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการกำหนดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย (มาตรา 85) ดังต่อไปนี้ (1) เงินเดือน (2) ค่าจ้าง (3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ (4) ค่าใช้สอย (5) ค่าวัสดุ (6) ค่าครุภัณฑ์ (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ (8) ค่าสาธารณูปโภค (9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น (10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อีกทั้ง วัตถุประสงค์. ยังต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าตอบแทนนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

1. การกำกับดูแลโดยนายอำเภอ

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องยึดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการเป็นหลัก เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องมีการกำกับดูแลจากทางราชการ ซึ่งการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยการกำหนดให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ (มาตรา 90) และในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอนั้น นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

อีกทั้ง นายอำเภอสามารถรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หากเห็นว่าการดำเนินการนี้เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

นอกจากนี้ นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ในการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเป็นผู้อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

5.5 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

5.5.1 การกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากผลของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 288 ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้การดูแลของ ก.ท. ก.ก. ก.จ. หรือ ก.สภ. แล้วแต่กรณี มาเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่มีจุดเชื่อมโยงกัน โดยมี คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นจุดศูนย์กลางที่จะมากำกับดูแลการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดย ก.ถ. นี้ มีการกำหนดให้คณะกรรมการเป็นไตรภาคี ที่ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนฝ่ายละเท่ากัน ส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมแต่เพียงฝ่ายเดียวสิ้นสุดลง และเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น

สำหรับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก็ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลใหม่เช่นเดียวกับ ก.ถ. โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2542 ได้กำหนดให้ในระดับจังหวัดนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองโดยตรง และในระดับประเทศยังกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในระดับจังหวัดให้มีความสอดคล้องกัน

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีดังนี้

1) คณะกรรมการกลางองค์การบริหารส่วนตำบล

มีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 18 คน ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน (2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้กรรมการ (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 9 คน และกรรมการ (3) เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 9 คน และให้ทั้ง 18 คนประชุมกันเองเพื่อคัดเลือกให้เหลือ 6 คน

2) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

ในแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลรวมกันคณะหนึ่ง มีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 27 คน ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน (2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวน 8 คน (3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน ดังนี้

- ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน

- ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน

- ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน คัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ

ให้กรรมการ (1) และ (2) เสนอรายชื่อ จำนวน 15 คน และกรรมการ (3) เสนอรายชื่อ จำนวน 15 คน และให้บุคคลทั้ง 30 คนทำการคัดเลือกกันเองให้เหลือ 9 คน

5.5.2 การกำกับดูแลโดยนายอำเภอ

สำหรับการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่นายอำเภอได้รายงานเสนอความเห็นมา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย และเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ภายใน 45 วัน

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่ง ตามคำแนะนำของนายอำเภอได้ หากสอบสวนแล้วปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรม กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่จริง

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ที่นายอำเภอไม่อนุมัติ แต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันร่างข้อบัญญัตินั้น รวมทั้งเป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว

สรุป

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองตนเองของประชาชนในระดับตำบลที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เพราะองค์การบริหารตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ มีพนักงานตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานของตนเอง มีรายได้และรายจ่ายตนเอง สามารถดำเนินกิจการของตำบลได้อย่างมีอิสระ แต่ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล 1. เป็นตำบลที่มีเนื้อที่หรือรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ 10,000 บาทขึ้นไป 2. มีพื้นที่ตั้งแต่ 50 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป 3. เฉลี่ยความหนาแน่นของพลเมือง ตั้งแต่ 100 คนต่อตารางกิโลเมตรขึ้นไป ส่วนวิธีการจัดตั้งนั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้งขึ้น และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลจำนวนไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร้องขอ การจัดตั้งก็ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีโครงสร้างเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยดำเนินการได้ โดยสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 2 คน และเป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 1 คน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ จะดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แม้ดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา 4 ปีก็ให้นับเป็น 1 วาระ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นอกจากที่กล่าวไว้แล้วว่ามีสภา อบต. และคณะผู้บริหาร อบต. แล้ว ก็ยังมีฝ่ายประจำที่เป็นกลไกช่วยบริหารและดำเนินการ นั่นก็คือ มีพนักงานส่วนตำบล (ตามพระราชกฤษฎีกา) และอาจจัดแบ่งบริหารออกเป็น 1. สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล และ 2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

สถาบันพระปกเกล้า. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 4 เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบล. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

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

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544.

สื่อการเรียนการสอน

1. สื่อการเรียนการสอน

เอกสารประกอบคำบรรยาย

Power point

2. กิจกรรมท้ายบทเรียน

คำชี้แจง : ให้นักศึกษาทบทวนบทเรียน แล้วตอบคำถามส่งอาจารย์ผู้สอน

1. จงเขียนอธิบายอำนาจหน้าที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จงอธิบายอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3. จงรวมอภิปรายลักษณะ “โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” ตาม

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาให้เข้าใจ

แผนบริหารการสอน บทที่ 6

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื้อหาประจำบท

บทที่ 6 องค์การบริหารส่วนตำบล

1. ประวัติความเป็นมาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. โครงสร้างขององค์การบริหารงานส่วนจังหวัด
3. อำนาจหน้าที่องค์การบริหารงานส่วนจังหวัด
4. การบริหารงบประมาณและการคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัด
5. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

แผนบริหารการสอน บทที่ 6 มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจประวัติความเป็นมาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงสร้าง อำนาจหน้าที่องค์การบริหารงานส่วนจังหวัด การบริหารงบประมาณรายได้ และรายจ่ายและการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการเรียนเนื้อหาเนื้อหาในบทต่างๆ ต่อไป และเกิดพฤติกรรม ดังนี้

1. สามารถอธิบายถึงประวัติความเป็นมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้
2. สามารถอธิบายถึงโครงสร้างขององค์การบริหารงานส่วนจังหวัดได้
3. สามารถอธิบายและเข้าใจอำนาจหน้าที่องค์การบริหารงานส่วนจังหวัดได้
4. สามารถอธิบายและเข้าใจการบริหารงบประมาณและการคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้
5. สามารถอธิบายการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

วิธีการสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

แผนบริหารการสอน บทที่ 6 มีวิธีการสอน และกิจกรรมการเรียนการสอนประจำบท ดังนี้

1. บรรยายความรู้เกี่ยวกับกำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารงานส่วนจังหวัด ประกอบสื่อการสอน Power Point (PPT)

2. อธิบายโครงสร้างขององค์การบริหารงานส่วนจังหวัด / อำนาจหน้าที่องค์การบริหารงานส่วนจังหวัด / การบริหารงบประมาณรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด พร้อมทั้งยกตัวอย่าง เพื่อประกอบความเข้าใจ

3. วิธีการเรียนการสอน ได้แก่ ถกเถียง รวมถึงการอภิปรายความคิดเห็นระหว่างผู้เรียน เพื่อทบทวนความเข้าใจ

4. กิจกรรมหลังเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด และการทบทวนโดยการตั้งคำถาม ถ้าม-ตอบ

สื่อการเรียนการสอน

สื่อที่ใช้สำหรับการเรียนการสอน รายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทย มีดังนี้

1. แผนบริหารการสอนประจำบท
2. เอกสารประกอบการเรียนและสื่อการนำเสนอ Power Point (PPT)
3. เอกสาร ตำรา และหนังสืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง
4. สื่ออิเล็กทรอนิกส์

การวัดผลประเมินผล

การวัดผลและการประเมินผลสำหรับการเรียนการสอนรายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทยมีดังนี้

1. สังเกตแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การตอบข้อสงสัย อภิปรายกลุ่ม และการนำเสนอ เป็นต้น
2. แบบฝึกหัดก่อนเรียน และ แบบฝึกหัดหลังเรียน
3. วัดเจตคติ ได้แก่ การเข้าร่วมกิจกรรมการเรียนการสอน การเข้าห้องเรียน การตอบคำถามในการเรียนการสอน การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกลุ่มเรียน
4. วัดความเข้าใจ ได้แก่ การสืบค้นข้อมูล และการทำแบบฝึกหัด

บทที่ 6

องค์การบริหารงานส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดและมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลา คือช่วงเวลาที่ 1 (พ.ศ. 2476 - 2497) เป็นช่วงเวลาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นเพียงตัวแทนประชาชนที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่จังหวัดเท่านั้น ช่วงเวลาที่ 2 (พ.ศ. 2498 - 2539) เป็นช่วงเวลาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล แต่อำนาจในการบริหารงานยังคงอยู่กับข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งถือว่าไม่ใช่ตัวแทนของประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้งในจังหวัด ในช่วงเวลาที่ 3 (พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา) องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง สาระสำคัญของบทที่ 6 ได้แก่ ประวัติความเป็นมาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำ รายได้และรายจ่าย การกำกับดูแล และสรุป

6.1 ประวัติความเป็นมาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย มีจังหวัดละหนึ่งแห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและ อบต. รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน

การจัดรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการตามลำดับ โดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้น มีลักษณะเป็นองค์กรแทนประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด ยังมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นโดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินั้น ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิม โดยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

แต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษา ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่สู้จะได้ผลสมตามความมุ่งหมายเท่าใดนัก จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2498 อันมีผลให้เกิด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ขึ้นตามกฎหมายโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกจากจังหวัด ในฐานะที่เป็นราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

ประวัติและพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นสามารถแบ่งช่วงของพัฒนาการได้ ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และแยกออกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด โดยสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร จะเห็นได้ว่าแม้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายฉบับดังกล่าวจะถือเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารก็ยังคงเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคอยู่ดี สำหรับพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว คือ พื้นที่ในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล

2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เนื่องจากเหตุผลหลายประการตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แรงกดดันจากการรวมตัวกันของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ตลอดจนผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายฉบับนี้ คือ พื้นที่ในเขตจังหวัดทั้งจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ในเขตจังหวัด และยังมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

(2) สนับสนุน ประสาน ให้ความร่วมมือ และให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงานของราชการส่วนท้องถิ่นภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3) จัดทำกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อกิจการนั้นสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัดนั้น ทำหน้าที่นิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม กล่าวคือ มาจากความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 คือ ที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหาร กล่าวคือ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัดนั้น ทำหน้าที่นิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัดนั้น

6.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดระเบียบการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในขณะนี้เป็นไปตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีโครงสร้างองค์การแสดงได้ดังนี้

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวน 24-48 คน ตามจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น ดังนี้

- จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน
- จังหวัดใดมีราษฎร 500,001 - 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 30 คน
- จังหวัดใดมีราษฎร 1,000,001 - 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน

- จังหวัดใดมีราษฎร 1,500,001-2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน
- จังหวัดใดมีราษฎร มากกว่า 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

ตารางที่ 4 : แสดงจำนวนประชาชน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

จำนวนประชาชนในจังหวัด	จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (คน)	จำนวนรองนายก อบจ. (คน)
จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน	24 คน	2 คน
จังหวัดใดมีราษฎร 500,001-1,000,000 คน	30 คน	2 คน
จังหวัดใดมีราษฎร 1,000,001-1,500,000 คน	36 คน	3 คน
จังหวัดใดมีราษฎร 1,500,001-2,000,000 คน	42 คน	3 คน
จังหวัดใดมีราษฎร มากกว่า 2,000,000 คน	48 คน	4 คน

โดยกำหนดให้อำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง แต่ละอำเภอจะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างน้อย 1 คน และอำเภอใดมีราษฎรที่คำนวณแล้วจะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนเท่าใดก็ให้เป็นตามเกณฑ์จำนวนราษฎรที่อำเภอนั้นมีอยู่ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามจำนวนสัดส่วนของราษฎรโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และมีรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน ซึ่งได้รับเลือกมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งตามอายุของสภา (4 ปี)

2. ฝ่ายบริหาร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภา จำนวน 2-4 คน เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 24 หรือ 30 คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 36 หรือ 42 คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน

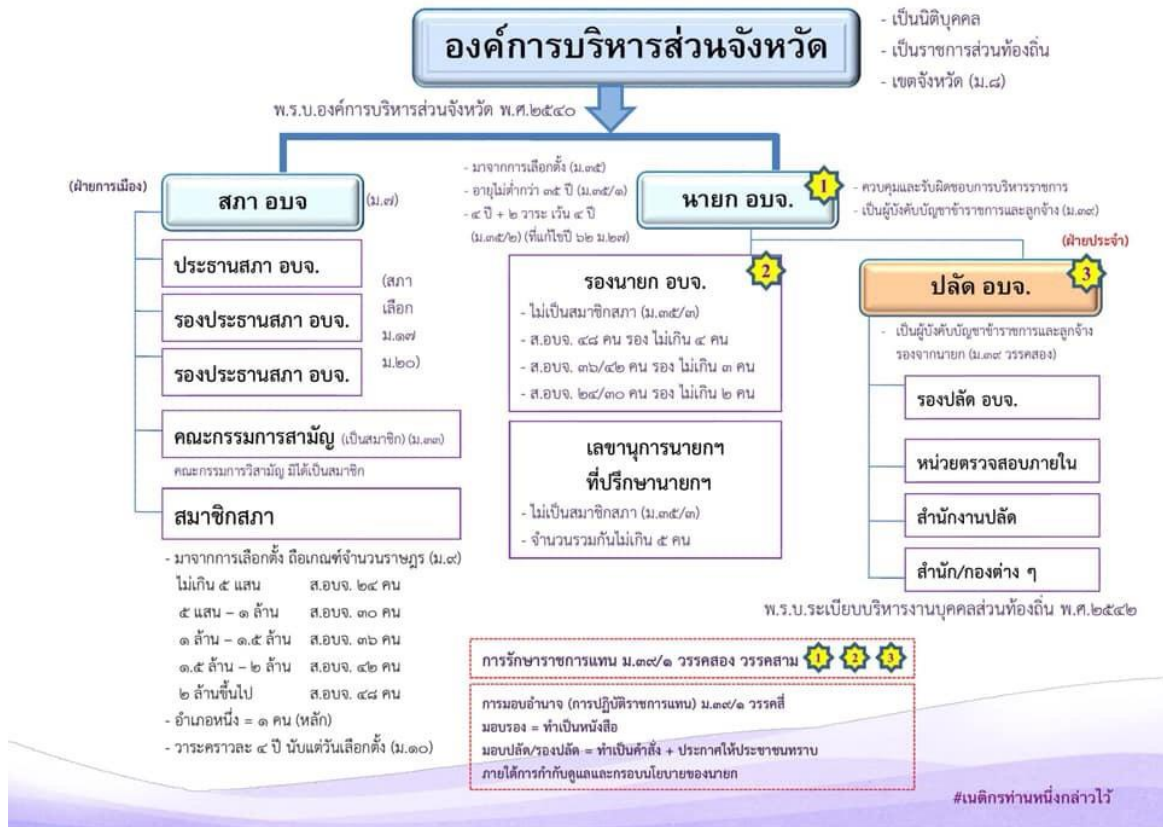
- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 48 คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่งตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีกรณีการพ้นจากตำแหน่ง ดังนี้

- (1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด เนื่องจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- (4) พ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (5) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- (6) ลาออกโดยการยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกจากตำแหน่งเนื่องจากมีพฤติการณ์ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารทำหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่า “ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด” มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองลงมาจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด



แผนภาพที่ 8 : โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.3 อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.3.1 อำนาจหน้าที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในจังหวัดและมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

1) จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละจังหวัดมีจำนวนสมาชิกสภาฯ ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนของราษฎรเป็นเกณฑ์ดังนี้

(1) จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีจำนวนสมาชิกสภาฯ 24 คน

(2) จังหวัดใดมีราษฎร 500,001 – 1,000,000 คน มีจำนวนสมาชิกสภาฯ 30 คน

(3) ราษฎรใดมีจังหวัดใดมีราษฎร 1,000,001 – 1,500,000 คน มีจำนวนสมาชิกสภาฯ 36

คน

(4) จังหวัดใดมีราษฎร 1,500,001 – 2,000,000 คน มีจำนวนสมาชิกสภาฯ 42 คน

(5) จังหวัดใดมีราษฎร 2,000,000 คนขึ้นไป มีจำนวนสมาชิกสภาฯ 48 คน

โดยกำหนดให้อำเภอหนึ่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาฯ ได้หนึ่งคนหรือให้อำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง ในกรณีที่เขตอำเภอใดมีสมาชิกสภาฯ ได้มากกว่า 1 คน ให้แบ่งเขตอำเภอให้มีเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาฯ ที่จะพึงมีในอำเภอนั้น

สมาชิกสภาฯ จะดำเนินการเลือกสมาชิกสภาฯ ด้วยกันเองเพื่อดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน

สมัยการประชุม

สมัยประชุมในปีหนึ่งในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย สมัยละ 45 วัน แต่ถ้ามีกรณีจำเป็นให้ประธานสภาสั่งขยายสมัยประชุมสามัญออกไปได้อีก แต่ไม่เกิน 15 วัน

นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาฯ อาจเรียกประชุมสมัยวิสามัญได้หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาฯ จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาฯ ที่มีอยู่อาจทำคำร้องยื่นต่อประธานสภาฯ ขอเปิดการประชุมสมัยวิสามัญได้ โดยประธานสภาฯ ต้องเรียกประชุมสมัยวิสามัญภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับคำร้อง การประชุมสมัยวิสามัญให้มีกำหนด 7 วัน แต่ถ้าจะขยายต่อไปอีกต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาฯ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาฯ ที่มีอยู่ และสามารถขยายเวลาต่อไปได้อีกไม่เกิน 7 วัน

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีดังนี้

- (1) สัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
- (4) ไม่มีลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิ์เลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังนี้

- (1) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อบัญญัติชั่วคราวที่เพื่อใช้ในการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ด้วยการตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งมีความสำคัญเพื่อควบคุมและตรวจสอบว่า ผู้บริหารได้กำหนดโครงการต่างๆ ที่จะดำเนินการสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนหรือไม่ และจะมีการนำเงินไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

(3) อำนาจในการเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาฯ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดมาชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ อันเกี่ยวกับอำนาจของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการชี้แจงด้วยวาจา หรือเป็นหนังสือต่อประธานสภาฯ ภายในเวลาอันสมควรก็ได้แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบคำถามเมื่อเห็นว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หรือเกี่ยวกับนโยบายของการบริหารราชการส่วนกลางที่ยังไม่สมควรเปิดเผย

(4) อำนาจในการเลือกสมาชิกสภาฯ เป็นกรรมการสามัญ และเลือกบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเป็นกรรมการวิสามัญ เพื่อการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อบัญญัติจังหวัด

ข้อบัญญัติจังหวัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัด เพื่อใช้บังคับในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดนั้น

ประเภทข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติจังหวัดมี 3 ประเภท คือข้อบัญญัติจังหวัดทั่วไป ข้อบัญญัติชั่วคราว และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายละเอียดมีดังนี้

ก) ข้อบังคับจังหวัดทั่วไป

ร่างข้อบัญญัติจังหวัดจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข) ข้อบัญญัติชั่วคราว

กรณีฉุกเฉินหรือจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันท่วงที่ไม่ได้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาการบริหารส่วนจังหวัด

ค) ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นับว่ามีความสำคัญมากที่สุดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามแผนงานที่ได้วางเอาไว้เพื่อให้ภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบรรลุผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

กระบวนการตราข้อบัญญัติ

ข้อบัญญัติแต่ละประเภทมีกระบวนการในการตราที่แตกต่างกันดังนี้

ก) ข้อบัญญัติจังหวัดทั่วไป

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 53 กำหนดไว้ว่า ภายใน 7 วัน นับแต่วันตั้งแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาฯ ร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ซึ่งต้องพิจารณาให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาฯ ภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่

พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

(1) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับข้อร่างข้อบัญญัติ ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามบังคับใช้เป็นข้อบัญญัติจังหวัดต่อไป

(2) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติ ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาฯ เพื่อพิจารณาใหม่ถ้าสภาฯ มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาฯ ไม่ยืนยันภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ หรือยืนยันร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป

(3) ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาฯ แล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาฯ ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามภายใน 7 วันที่ได้รับคืนมาถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ยอมลงนามภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามและประกาศบังคับใช้ต่อไป

ข) ข้อบัญญัติชั่วคราว

กรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันท่วงที่ไม่ได้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ หน้าที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วให้ใช้บังคับได้ แต่ในการประชุมสภาการบริหารส่วนจังหวัดคราวต่อไป ให้นำข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นมาเสนอต่อสภาฯ เพื่ออนุมัติ และเมื่อสภาฯ อนุมัติแล้วให้ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาฯ ไม่อนุมัติให้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นตกไป แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ที่ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น

ค) ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 15 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาฯ ซึ่งสภาฯ เสนอจำนวน 7 คน และบุคคลซึ่งเป็นหรือไม่เป็นสมาชิก ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวน 7 คน โดยให้ตั้งภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่สภาฯ มีมติไม่รับหลักการและให้กรรมการทั้ง 14 คน ร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลที่ไม่ได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกฯ เลขานุการนายกฯ ที่ปรึกษานายกฯ และสมาชิกสภาฯ 1 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่กรรมการครบจำนวน 14 คน

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่พิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไข ปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัตินั้น โดยให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจน

ประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ ให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาร่างข้อบัญญัติให้เสร็จภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้ตั้งประธานกรรมการ แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการให้แก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเร็ว แล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาฯ ภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาฯ ภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาฯ แล้วสภาฯ พิจารณาไม่เสร็จภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสภาฯ ยังคงมีมติไม่เห็นชอบก็ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีมีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 54 ได้กำหนดวิธีการคานอำนาจของฝ่ายสภาฯ ที่มีต่อฝ่ายบริหารในเรื่องของร่างข้อบัญญัติดังนี้

เมื่อสภาฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติใดให้ประธานสภาฯ ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อลงนาม แล้วส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่สภาฯ ให้ความเห็นชอบ

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาฯ แล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่สภาฯ ให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาฯ ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับคืนมาแต่ถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามและประกาศใช้ต่อไป

6.3.2 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้นำในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นผู้นำมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วจังหวัด โดยให้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาเป็นผู้ช่วย แต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแตกต่างกันไปตามเกณฑ์ของจำนวนสมาชิกสภาของแต่ละจังหวัดดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีสมาชิกสภา 48 คน แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 4 คน

2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีสมาชิกสภา 36 หรือ 42 คน แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 3 คน

3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีสมาชิกสภา 24 หรือ 30 คน แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 2 คน

นอกจากนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาได้ จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังนี้

- 1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัดสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา
- 3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายและดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ตลอด จนรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่น

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ก่อนที่จะมี พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 นั้นความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามรูปแบบสภานายกเทศมนตรี หรือรูปแบบรัฐสภาเช่นเดียวกับการเมืองการปกครองในระดับชาติ รูปแบบนี้ไม่เพียงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภา เท่านั้น แต่ในการบริหารงาน หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องอาศัยข้างมากในสภา ในการผลักดันเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากเสียงข้างมากในสภา ลงมติไม่ผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ก็จะส่งผลหานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจ้องพ้นจากตำแหน่ง มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้งจนส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ดังนั้น พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 จึงกำหนดรูปแบบการบริหารงานเสียใหม่เป็นแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งเลียนแบบระบบประธานาธิบดี โดยกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เพราะ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสถานะที่เข้มแข็งขึ้น พ้นจากตำแหน่งยากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ก่อนที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเข้ารับหน้าที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเรียกประชุมสภา เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติ ภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ การประชุมเพื่อแถลงนโยบายให้กระทำโดยเปิดเผย และต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนที่มาประชุม

2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประจำทุกปี

3) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนน

4) นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจทำคำร้องยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้

5) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้พิจารณาอนุมัติ

6) ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันท่วงที่ไม่ได้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วก็ให้ใช้บังคับได้ แต่ในการประชุมคราวต่อไปต้องนำข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติแล้ว ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นก็ถือเป็นข้อบัญญัติต่อไป หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อนุมัติ ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น

7) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เสนอ

8) ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาฯ มีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

9) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่มีการลงมติ ดังนั้น สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถลงมติใดๆ เพื่อให้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งได้

10) ในกรณีร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งในอดีตเคยเป็นปัญหาและมีผลทำให้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพ้นจากตำแหน่ง ได้รับการแก้ไขรายละเอียดปรากฏในหัวข้อว่าด้วยกระบวนการตราข้อบัญญัติจังหวัด ในลำดับถัดไป

6.3.3 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำ

กลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่เป็นงานประจำตามความจำเป็นของแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นๆ ซึ่งเรียกว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่นเดียวกับกับการแบ่งส่วนงานในองค์การ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็จะมี 5 ส่วนงาน ได้แก่ ฝ่ายอำนวยการ แผนและงบประมาณ กิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การคลัง และการช่าง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ซึ่งรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีการแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 88 ที่บัญญัติว่า

“การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากัน”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” เพื่อใช้สำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วย คณะบุคคลหรือบุคคลดังต่อไปนี้

คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะหนึ่ง คณะกรรมการชุดนี้มีทั้งหมด 12 คน ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
- 2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 3 คน จากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- 3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 4 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวน 1 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน

คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน วิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย

การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนชั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมถึงการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำ ชี้แจง ส่งเสริม และพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในระดับชาติ ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะหนึ่ง คณะกรรมการชุดนี้มีทั้งหมด 18 คน ประกอบด้วย

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย

3) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

4) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

5) อธิบดีกรมบัญชีกลาง

6) อธิบดีกรมการปกครอง

7) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากทั่วประเทศ คัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

8) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากทั่วประเทศ คัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

9) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คัดแยกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบอบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายกำหนดให้กรรมการจากผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอรายชื่อบุคคลฝ่ายละ 9 คน รวมเป็น 18 คน ประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือจำนวน 6 คน เพื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการชุดนี้ตั้งขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน

คณะกรรมการชุดนี้จึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด อัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับและการเลื่อนชั้นเงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย การให้ออกจากราชการ สิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด การให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

รวมทั้งการกำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การร้องทุกข์หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียก่อน

6.4 การบริหารงบประมาณและการคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.4.1 รายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันมีแหล่งที่มาของรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งสามารถแยกประเภทของรายได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้ (ชลธี ยังตรง, 2547 : 100)

1) รายได้จากภาษีอากร ได้แก่

ก) ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บเองโดยกฎหมายกำหนดหรือการออกข้อบัญญัติ ได้แก่ ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจัดเก็บจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

ข) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการจัดสรรในสัดส่วนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้น

2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่

ก) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บ เช่น ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจัดเก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรม

ข) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาตซึ่งรัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

ค) รายได้จากทรัพย์สิน คือ รายได้อันเกิดจากผลประโยชน์ในทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็น ดอกเบี้ย เงินปันผล และจากการให้เช่า หรือให้บริการหรือค่าตอบแทนในทรัพย์สิน หรือสถานที่หรือที่ดิน ก่อสร้าง อันเป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ง) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ คือ รายได้อันเกิดจากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ใดๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เงินช่วยเหลือท้องถิ่นจากกิจการเฉพาะการ เช่น เงินช่วยเหลือจากการจำหน่ายเนื้อสัตว์ เงินช่วยเหลือจากกิจการโรงแรม

จ) รายได้อื่นๆ คือ รายได้ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดหนึ่งหมวดใดดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ เงินที่มีผู้อุทิศให้ ค่ารับรองสำเนาและถ่ายเอกสาร รายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ

3) รายได้จากทุน คือ รายได้ที่เกิดจากการขายทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสามารถจำหน่ายได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ เงินค่าขายทอดตลาดทรัพย์สิน

4) เงินอุดหนุน คือ รายได้ที่เกิดจากการช่วยเหลือของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นในทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนกองทุนต่างๆ เพื่อบำรุงท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับ

6.4.2 รายจ่ายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายจ่ายตามงบประมาณจำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลางและรายจ่ายตามแผนงาน ดังนี้ (ชลธิ์ ยังตรง, 2547 : 101)

1) รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยงจ่าย ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย

2) รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดย โดยจำแนกเป็น 7 หมวด คือ

ก) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

ข) หมวดค่าจ้างชั่วคราว

ค) หมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ

ง) หมวดค่าสาธารณูปโภค

จ) หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ฉ) หมวดเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินที่จ่ายให้องค์กรอื่นเพื่อนำไปดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้ดำเนินการเอง เช่น เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ช) หมวดรายจ่ายอื่น คือ รายจ่ายต่างๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดหนึ่งหมวดใดดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ ค่าภาษีและค่าธรรมเนียมในการออกของ ค่าภาษีผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ ค่าจ้างที่ปรึกษา

6.5 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน

จังหวัด พ.ศ. 2540 หมวด 6 ว่าด้วยการกำกับดูแล ตั้งแต่มาตรา 77 จนถึงมาตรา 80 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

2) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิบัติในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ และให้รายงานรัฐมนตรีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่ง และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด และคำสั่งของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติได้ ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้คำสั่งเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแสดงเหตุผลของการเพิกถอนมตินั้น และต้องกระทำภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานการยืนยันมติดังกล่าวและเหตุผลของการเพิกถอนมติผู้ว่าราชการจังหวัดต่อรัฐมนตรีภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันมติเดิม

4) ในกรณีที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสอบสวนก็ได้ ถ้าหากผลการสอบสวนปรากฏว่ามีพฤติการณ์เช่นนั้นจริง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ คำสั่งของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

5) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ หากเห็นว่าเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือประโยชน์ของประเทศส่วนรวม โดยรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

สรุป

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่คัดเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรงการกระจายอำนาจ เป็นการให้แก่ท้องถิ่น ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดและมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน สามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลา

ช่วงเวลาที่ 1 (พ.ศ. 2476-2497) เป็นช่วงเวลาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นเพียงตัวแทนประชาชนที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่จังหวัดเท่านั้น

ช่วงเวลาที่ 2 (พ.ศ. 2498-2539) เป็นช่วงเวลาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล แต่อำนาจในการบริหารงานยังคงอยู่กับข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งถือว่าไม่ใช่ตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งในจังหวัด

ช่วงเวลาที่ 3 (พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา) องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” โดยมีอยู่ในทุกจังหวัดๆ ละ 1 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีพื้นที่รับผิดชอบทั่ว ทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนั้น ๆ ความเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดความสามารถในการทำนิติกรรมความเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ และขอบเขตพื้นที่ในการใช้อำนาจหน้าที่นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในปัจจุบันมี 76 แห่ง โดยมีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร ทั้ง 2 ฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีฐานะเป็นนิติบุคคล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เช่น การตราข้อบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสนับสนุนสภาตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2546). **อบต.ในกระบวนทัศน์ใหม่ : พัฒนา สร้างเครือข่าย และเสริมความเข้มแข็ง.** กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- _____. (2546). **การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.** กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- _____. (2547) **การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง.** กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- _____. (2548). **การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5.** กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ชวลิต สละ. (2556). **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชลธิ์ ยิ่งตรง. (2547). **องค์การบริหารส่วนจังหวัด. ในเอกสารสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช. 2547.**
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2548). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. พิมพ์ครั้งที่ 5.** กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

สื่อการเรียนการสอน

1. สื่อการเรียนการสอน

เอกสารประกอบคำบรรยาย / Power point

2. รายชื่อหนังสือค้นคว้าเพิ่มเติม

- พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

3. กิจกรรมท้ายบทเรียน

คำชี้แจง : ให้นักศึกษาทบทวนบทเรียน แล้วตอบคำถามส่งอาจารย์ผู้สอน

1. จงอธิบายโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน
2. จงอธิบายวิธีการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาโดยสังเขป

แผนบริหารการสอน บทที่ 7

กรุงเทพมหานคร

เนื้อหาประจำบท

บทที่ 7 กรุงเทพมหานคร

1. ประวัติความเป็นมากรุงเทพมหานคร
2. โครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร
3. อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
4. การบริหารงบประมาณและการคลังกรุงเทพมหานคร
5. การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

แผนบริหารการสอน บทที่ 7 มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจองค์ประกอบท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะพื้นที่และมีความน่าสนใจทั้งในเรื่องประวัติความเป็นมา โครงสร้าง และการบริหารจัดการซึ่งแตกต่างจากการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการเรียนเนื้อหาเนื้อหาในบทต่างๆ ต่อไป และเกิดพฤติกรรม ดังนี้

1. สามารถอธิบายถึงประวัติความเป็นมากรุงเทพมหานครได้
2. สามารถอธิบายถึงโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานครได้
3. สามารถอธิบายและเข้าใจอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้
4. สามารถอธิบายและเข้าใจการบริหารงบประมาณและการคลังกรุงเทพมหานครได้
5. สามารถอธิบายการกำกับดูแลกรุงเทพมหานครได้

วิธีการสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

แผนบริหารการสอน บทที่ 7 มีวิธีการสอน และกิจกรรมการเรียนการสอนประจำบท ดังนี้

1. บรรยายประกอบสื่อการสอน Power Point (PPT)
2. เอกสารประกอบการสอนพร้อมทั้งยกตัวอย่าง เพื่อประกอบความเข้าใจ
3. วิธีการเรียนการสอน ได้แก่ การฟังอภิปรายความคิดเห็นระหว่างผู้เรียน การตั้งคำถาม

โต้ตอบ

4. กิจกรรมหลังเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด และการถาม-ตอบ

สื่อการเรียนการสอน

สื่อที่ใช้สำหรับการเรียนการสอน รายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทย มีดังนี้

1. แผนบริหารการสอนประจำบท
2. เอกสารประกอบการเรียนและสื่อการนำเสนอ Power Point (PPT)
3. เอกสาร ตำรา และหนังสืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง
4. การบรรยายในชั้นเรียน

การวัดผลประเมินผล

การวัดผลและการประเมินผลสำหรับการเรียนการสอนรายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทยมีดังนี้

1. สังเกตแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การฟังอภิปราย การตอบข้อสงสัย และการนำเสนอ เป็นต้น
2. แบบฝึกหัดก่อนเรียนด้วยระบบ google form และ แบบฝึกหัดหลังเรียน
3. วัดเจตคติ ได้แก่ การตอบคำถามในการเรียนการสอน การทำกิจกรรมการเรียนการสอน การเข้าห้องเรียน การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกลุ่มเรียน
4. วัดความเข้าใจ ได้แก่ คะแนนการการทำแบบฝึกหัด

บทที่ 7

กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีบทบาทและความสำคัญทั้งในฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ ความเป็นรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร ดังเห็นจากการมีพระราชบัญญัติเฉพาะองค์การ นั่นคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นอกจากนี้รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครยังเป็นระบบชั้นเดียว หมายถึง กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรเดียวที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด ในขณะที่พื้นที่จังหวัดอื่น ๆ มีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นสองชั้น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับบน ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับล่าง กรุงเทพมหานครได้รับการสถาปนาเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2325 และมีการเปลี่ยนแปลงจากชุมชนขนาดเล็กริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยามาเป็นมหานครที่ครอบคลุมพื้นที่ 1,568.74 ตารางกิโลเมตร มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพในสมัยรัชกาลที่ 5 ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ทำให้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพขึ้น และได้พัฒนาเป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และสุดท้ายจัดตั้งเป็นกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สาธารณสุขของบทที่ 7 ประกอบด้วย ประวัติความเป็นมาและพัฒนาการของกรุงเทพมหานคร โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร รายได้ของกรุงเทพมหานคร การกำกับดูแล และบทสรุป

7.1 ประวัติความเป็นมาและพัฒนาการของกรุงเทพมหานคร

7.1.1 กรุงเทพมหานครช่วง พ.ศ. 2325 - 2514

กรุงเทพมหานครเดิมเรียกว่า “เมืองบางกอก” ต่อมาได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นเมืองหลวงเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2325 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ปราบดาภิเษกเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี ซึ่งพระองค์ท่านได้ทรงมีพระราชดำริว่ากรุงธนบุรีตั้งอยู่ในที่คับแคบ ไม่ค่อยด้วยหลักพิชัยสงคราม ต่างกับกรุงเทพมหานคร ที่มีลักษณะพื้นที่อันเป็นที่เหมาะสมด้วยจตุรทิศศาสตร์ จึงทรงตัดสินพระทัยโปรดเกล้าฯ สถาปนากรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย พระราชทานนามว่า “กรุงเทพมหานคร อมรรัตนโกสินทร์ มหินทรายุธยา มหาดิลก ภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ อุดมราชนิเวศน์ มหาสถาน อมรพิมาน อวตารสถิต สักกะ ทัดติยะ วิษณุกรรมประสิทธิ์” เพื่อเป็น

มงคลนามนับแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่งแต่เดิมนั้น ใช้คำว่า “บวรรัตนโกสินทร์” แต่มาเปลี่ยนนามพระนครในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็น “อมรรัตนโกสินทร์” แทน

รูปแบบการปกครองในสมัยแรกนั้น กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเมืองหลวง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมเวียง มีเสนาบดีกรมเวียงเป็นหัวหน้า ดูแลรับผิดชอบพามาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อารยธรรมตะวันตกเริ่มแพร่เข้ามาในราชอาณาจักรมากขึ้น พระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง จึงทรงให้ทดลองนำเอาระบบคณะกรรมการมาใช้กับรูปแบบการปกครองเมืองหลวงอยู่ชั่วขณะหนึ่ง แต่ขณะนั้นประชาชนของพระองค์ยังไม่พร้อมและสุดท้ายไม่ประสบความสำเร็จ จึงโปรดให้ยกเลิกและเปลี่ยนฐานะของกรมเวียงมาเป็นกระทรวงเมืองแทน ต่อมาได้เปลี่ยนจากกระทรวงเมืองมาเป็นกระทรวงนครบาล

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงนครบาลมารวมกับกระทรวงมหาดไทย และมีการแต่งตั้งตำแหน่งสมุหพระนครบาล โดยมีหน้าที่ปกครองดูแลรับผิดชอบมณฑลกรุงเทพโดยเฉพาะ และมณฑลกรุงเทพขณะนั้นประกอบด้วยจังหวัดพระนคร ธนบุรี นนทบุรี และสมุทรปราการ ซึ่งต่อมาพระองค์ได้ทรงให้มีการรวมมณฑลหลาย ๆ มณฑลเข้าเป็นภาค มีอุปราชทำหน้าที่ตรวจตราเหนือสมุหเทศาภิบาล เป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงกับกษัตริย์ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศยกเลิกตำแหน่งอุปราช เมื่อปี พ.ศ. 2468 ทำให้มีผลยกเลิกการแบ่งภาคไปโดยอัตโนมัติ และได้ทรงประกาศยุบและรวมการปกครองมณฑลต่างๆ

ระบบการปกครองของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 และการจัดรูปแบบการปกครองภายในจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี ได้จัดขึ้นตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 กล่าวคือ มีอำเภอเป็นหน่วยการปกครองย่อยของจังหวัด

หลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ต่อมาได้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพมหานครในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 และเปิดดำเนินงานในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2480 เช่นเดียวกับจังหวัดธนบุรีก็มีการจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี เทศบาลนครกรุงเทพฯ ขณะนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หลังจากมีการขยายพื้นที่ในปี พ.ศ. 2497 และในปี พ.ศ. 2514 ก่อนที่จะมีการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกัน

สิ่งที่เป็นลักษณะเด่นให้จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ คือ เป็นที่ตั้งของราชการส่วนกลาง และประชาชนทั้งสองจังหวัดมีความผูกพันต่อการใช้ชีวิตประจำวันเหมือนอยู่ในจังหวัดเดียวกันตลอดมา จึงทำให้มีผลต่อการรวมทั้งสองจังหวัดในเวลาต่อมา

7.1.2 กรุงเทพมหานครช่วงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 (พ.ศ. 2514 - 2515)

เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ในระหว่างที่คณะปฏิวัติทำหน้าที่บริหารประเทศ ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 และ 25 ให้ปรับปรุงระบบการปกครองจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี โดยสาระสำคัญของประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว คือ มีการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และเมื่อรวมกันแล้วสภาพของนครหลวงกรุงเทพธนบุรียังคงมีรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่เช่นเดิม มีผู้ว่าราชการ

จังหวัด เรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด 2 คน และรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 องค์การเข้าด้วยกันเป็น “องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” มีสภาจังหวัดเรียกว่า “สภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และรวมเทศบาลทั้งสองเข้าด้วยกัน เป็น “เทศบาลนครหลวง” ประกอบด้วย “สภาเทศบาลนครหลวง” และ “เทศมนตรี” ซึ่งรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวงไม่เกิน 36 คน และมีเทศมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 8 คน โดยมีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นนายกเทศมนตรีนครหลวงโดยตำแหน่งและเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน

อีก 1 ปีต่อมา คือปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ปรับปรุงการบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและเทศบาลนครหลวงใหม่กลายเป็นรูปแบบการบริหารและการปกครองที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศไทย จากเทศบาลเป็นองค์การบริหารใหม่เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” โดยให้เป็นชื่อเดียวกันกับนครหลวง และให้สามารถบริหารจัดการภายในพื้นที่ทั้งจังหวัดได้ด้วยตนเอง มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง อีกทั้งให้มีสภากรุงเทพมหานคร สภาเขต มาจากการแต่งตั้งเช่นเดียวกัน เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นการรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลนครหลวง องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี สุขาภิบาลในเขตนครหลวง กรุงเทพธนบุรี รวมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน

ดังนั้น ตามผลของประกาศคณะปฏิวัติที่ 335 จึงมีผลให้กรุงเทพมหานครมีความชัดเจนของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีลักษณะเป็นสากลมากยิ่งขึ้นในการบริหารเมืองหลวง และมีการกระจายอำนาจการบริหารออกไปยังระดับต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร อย่างกรณีของสำนักงานเขต รวมทั้งการมีสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบรวมทั้งทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพร้อมกันไปด้วย อย่างไรก็ตาม ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนกลาง

7.1.3 กรุงเทพมหานครช่วงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

หลังจากที่มีการรวมเป็นเขตการบริหารราชการรูปแบบเดียว คือ กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2515 แล้ว รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครยังมีการปรับเปลี่ยนอีกครั้ง

ด้วยเหตุการณ์อันไม่สงบเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ประกาศขึ้นใช้โดยมี มาตรา 16 บัญญัติว่า การปกครองท้องถิ่นทุกระดับ รวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น นั่นคือ ทำให้กรุงเทพมหานครจะต้องเปลี่ยนแปลงตามคำสั่งดังกล่าวด้วย

การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครขึ้นมาครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2518 ทำให้ได้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งคนแรก คือ นายธรรมบุญ เทียนเงิน

แต่การเลือกตั้งครั้งนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและคณะไม่ได้อยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ 4 ปี ทั้งนี้ เพราะเกิดการขัดแย้งกันอย่างรุนแรง จึงทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร ต้องพ้นจากตำแหน่ง และต่อมาได้มีการแบ่งส่วนราชการตามพื้นที่ออกเป็น 24 เขต

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ฉบับนี้ ได้กำหนด ฐานะและรูปการปกครองการบริหารของกรุงเทพมหานคร แตกต่างไปจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 หลายประการ กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง ฉะนั้น กรุงเทพมหานครจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น

7.1.4 กรุงเทพมหานครช่วงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

หลังจากกรุงเทพมหานครมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครโดยตรงจากประชาชนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และบริหารงานได้เพียงปีเศษ ได้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการกรุงเทพมหานคร นายกรัฐมนตรี นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้มีคำสั่ง ตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งและให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาดำรง ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแทนเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2528

เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2528 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ซึ่งทำให้กรุงเทพมหานครมีอิสระในการบริหารมากขึ้น และสาระสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลง ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่แตกต่างไปจากฉบับเดิมในบางประการมีดังต่อไปนี้

- ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่า ราชการ กรุงเทพมหานคร ไปพิจารณาแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ 4 คน แทนการเลือกตั้ง
- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นคณะ เพื่อ แก้ปัญหาความขัดแย้งในคณะผู้บริหารดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว
- ไม่มีการลงประชามติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง
- การยุบสภากรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภา กรุงเทพมหานครได้ เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยื่นข้อเสนอพร้อมเหตุผลให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยยุบสภา
- ถ้ามีการยุบสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย
- มีสภาเขตทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้อำนวยการเขต
- กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการคลังและการรักษาทรัพย์สินของ กรุงเทพมหานครแทนการใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย รวมถึงการมีอำนาจสั่งยึดและสั่งขาย ทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ค้างชำระภาษีไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง เป็นต้น

- ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครบางตำแหน่ง และข้าราชการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- มีกิจการในอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น เช่น การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การผังเมือง การขนส่ง การควบคุมอาคาร การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอนามัยในสาธารณสุขสถานอื่น ๆ เป็นต้น
- สามารถตั้งสหการ เพื่อดำเนินกิจการในอำนาจหน้าที่ได้

ในเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีส่วนที่คล้ายคลึงกัน แต่ได้ปรับปรุงถ้อยคำและเพิ่มแนวความคิดใหม่ ๆ ในสาระสำคัญหลายประการ เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสากลมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติที่กรุงเทพมหานครยังคงยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ณ ปัจจุบัน ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น 5 ฉบับด้วยกัน คือ 1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และ 5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550

เนื่องด้วย สภาพการณ์ในแต่ละช่วงเวลานั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงจึงทำให้ต้องปรับเปลี่ยนข้อกฎหมายบางประการให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของเหตุการณ์ ณ ช่วงเวลานั้น ๆ ด้วยสภาพการเป็นศูนย์กลางและศูนย์รวมของความเจริญในด้านต่าง ๆ และทำให้การมองภาพของประเทศไทย นั่นคือ กรุงเทพมหานคร ที่ทำให้เกิดการหลั่งไหลความเจริญต่าง ๆ ให้เข้ามาสู่กรุงเทพมหานคร รวมถึงทางด้านการเมืองที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่การเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครก็ระดับประเทศ รวมถึงการบริหารงานของรัฐบาลเป็นอย่างมาก จึงทำให้กรุงเทพมหานครมีลักษณะโดดเด่นกว่าการบริหารงานในรูปแบบอื่นของประเทศ

7.2 โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 เขต มีสำนักงานใหญ่เรียกว่า ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหารในปัจจุบันดังนี้

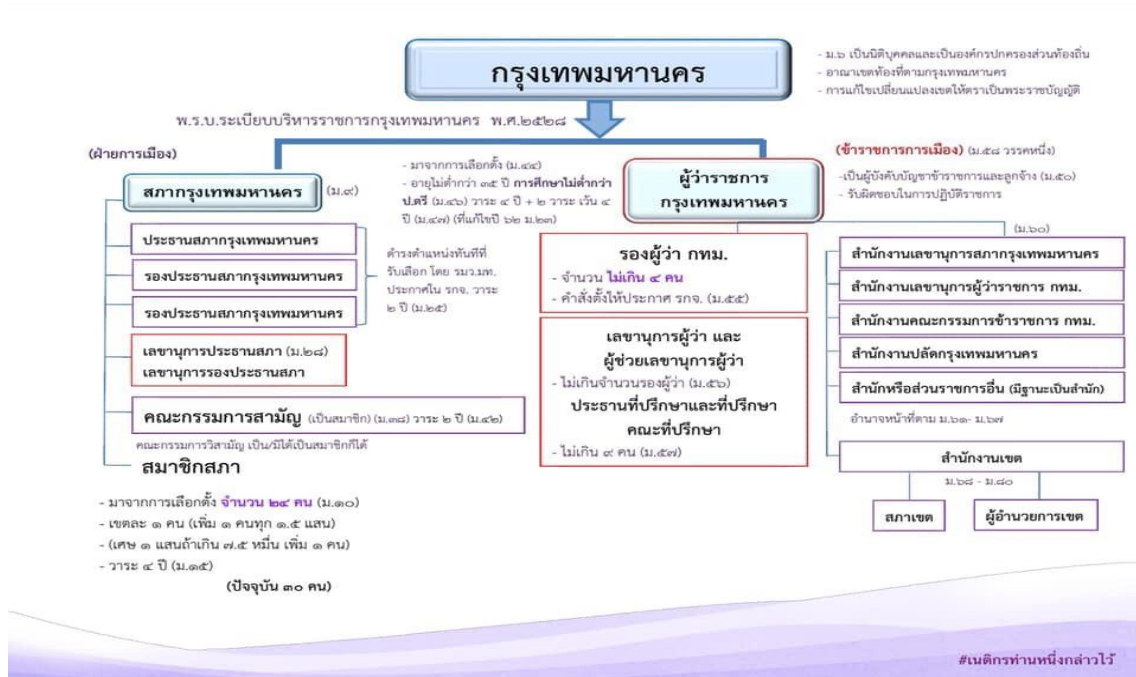
1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร : ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 4 ปี ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ซึ่งกรุงเทพมหานครมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรง

2) สภากรุงเทพมหานคร : สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

3) สำนัก และสำนักงานเขต : การบริหารของกรุงเทพมหานครมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสำนักและสำนักงานเขต สำนักงานเป็นการแบ่งการบริหารงานกรุงเทพมหานครตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ปัจจุบันประกอบด้วย 16 สำนัก ส่วนสำนักงานเขตเป็นการแบ่งการบริหารงานตามพื้นที่ และมีบทบาทความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนโดยตรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารของสำนักงานเขต คือ ผู้อำนวยการเขต ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร



แผนภาพที่ 9 : โครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร



แผนภาพที่ 10 : การบริหารงานกรุงเทพมหานคร

7.3 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

การบริหารของกรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งทั้งสองส่วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่แยกกันโดยเด็ดขาด และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน คือ ต่างมีสิทธิที่จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการยุบสภาและถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เท่ากัน นอกจากนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครยังมีความสัมพันธ์กันในเรื่องการปฏิบัติราชการอื่น ๆ อีก คือ

- มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้เหมือนกัน ยกเว้นร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องเป็นผู้เสนอ และร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอจะต้องได้คำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นๆ ยังไม่สมควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานคร
- สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงในปัญหาการบริหารราชการภายใน 15 วัน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิยับยั้งการอภิปราย

- สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร ให้เลือกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร โดยเลือกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้มิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้สภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ตามจำนวนที่สภากำหนด
- สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการดำเนินการของกรุงเทพมหานครในเรื่องต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

7.3.1 สภากรุงเทพมหานคร

1) การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร มีสภากรุงเทพมหานครที่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2) ประธานสภากรุงเทพมหานคร และรองประธานสภากรุงเทพมหานคร

ให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เลือกประธานสภากรุงเทพมหานครได้ 1 คน และเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นรองประธานสภากรุงเทพมหานครได้ไม่เกิน 2 คน ซึ่งประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก และมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

ทั้งประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานครอาจพ้นตำแหน่งก่อนคราวละ 2 ปี ได้ในกรณี ขาดจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ลาออก หรือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด เข้าชื่อเสนอญัตติให้สภากรุงเทพมหานคร เลือกตั้งประธานสภาหรือรองประธานสภากรุงเทพมหานครใหม่ และสภากรุงเทพมหานครมีมติตามนั้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด โดยให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อได้มีการเลือกตั้งประธานสภาหรือรองประธานสภากรุงเทพมหานครคนใหม่แล้วแต่กรณี และให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตายแทน

3) อำนาจหน้าที่ของประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานคร

ประธานสภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่กระทำการกิจการของสภากรุงเทพมหานคร ตามข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานคร ในขณะที่รองประธานสภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจทำการแทนประธานสภากรุงเทพมหานคร เมื่อประธานสภากรุงเทพมหานครไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือตามที่ประธานสภากรุงเทพมหานครมอบหมาย ถ้าประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สภากรุงเทพมหานครเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครคนหนึ่งทำหน้าที่แทนเฉพาะคราวประชุมครั้งนั้น

4) การประชุมสภากรุงเทพมหานคร

- การประชุมครั้งแรกของสภากรุงเทพมหานคร นับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เรียกประชุมภายใน 15 วัน และในการประชุมครั้งต่อไป ประธานสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เรียกประชุม

- ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญไม่น้อยกว่า 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย โดยสภากรุงเทพมหานครจะเป็นผู้กำหนดจำนวนสมัยและวันประชุมสภากรุงเทพมหานครในแต่ละสมัย โดยกำหนดสมัยละ 30 วัน แต่ในกรณีจำเป็นประธานสภากรุงเทพมหานครอาจมีคำสั่งให้ขยายเวลาการประชุมออกไปได้ตามความจำเป็น ครั้งละไม่เกิน 15 วัน

- การปิดสมัยประชุมก่อนกำหนด ทำได้ต่อเมื่อสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบ

- ในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด อาจทำคำร้องยื่นต่อประธานสภากรุงเทพมหานครขอให้เรียกประชุมวิสามัญได้ ในกรณีนี้ประธานสภากรุงเทพมหานครต้องกำหนดสมัยประชุม และเรียกประชุมภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับคำร้อง โดยในสมัยประชุมวิสามัญจะมีกำหนดสัปดาห์เปลี่ยนวัน และประธานสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งขยายเวลาการประชุมออกไปได้อีกครั้งละไม่เกิน 15 วันตามความจำเป็น เช่นเดียวกับการประชุมสภาสามัญและการปิดสมัยประชุมก่อน 30 วัน จะทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

5) อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับกิจการในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ได้รับความเห็นชอบจากกรุงเทพมหานคร ให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- เสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

- พิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นการพิจารณางบประมาณทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่ฝ่ายบริหารตั้งมาว่ามีเหตุผลเหมาะสมอย่างไร และจะเพิ่มหรือลดให้เป็นไปตามกระบวนการของการออกข้อบัญญัติ

ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีการควบคุมได้ 4 ประการ คือ

- โดยการตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมได้ทางหนึ่ง

- โดยการเสนอญัตติ เพื่อให้กรุงเทพมหานครดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หากที่ประชุมสภาเห็นชอบในญัตติของสมาชิกสภา จะส่งญัตติในเรื่องนั้นๆ ให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการต่อไป

- โดยการเปิดอภิปรายทั่วไป จะกระทำได้โดยสมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้

- โดยการเป็นกรรมการสภา ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบาทอันสำคัญของสมาชิกที่จะควบคุมติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ เพราะคณะกรรมการของสภาที่มีอำนาจกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร ถ้าสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ประธานสภา ก็จะส่งเรื่องให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการตามมติของสภาต่อไป

อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากสภา หรือต้องรายงานให้สภาทราบ ในกรณีดังต่อไปนี้

- การดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานคร
- การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท หรือการถือหุ้นในบริษัท รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับความอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร
- การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ด้วยการเรียกเก็บค่าบริการซึ่งกรุงเทพมหานครจะดำเนินการได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความเห็นชอบของสภาไปโดยปริยาย หากได้รับความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติดังกล่าว
- การมอบให้เอกชนดำเนินกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานคร หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นให้เป็นไปตามกฎระเบียบกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- การยืมเงินสะสมเกินกว่า 10 ล้านบาท และการขอใช้เงินสะสมจ่ายขาด
- การขอขยายเวลาเบิกจ่ายเงินเหลือมปีงบประมาณเกินปีงบประมาณถัดไป
- การก่อกำหนดผูกพันงบประมาณข้ามปี (ยกเว้นโครงการซึ่งได้ระบุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือโครงการที่ใช้เงินยืมสะสม ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครแล้ว)
- การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- การกู้เงินจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ
- รับทราบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว

อำนาจในการอนุมัติ มีดังนี้

- การอนุมัติข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร
- การอนุมัติให้ขยายเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งออกไป ในกรณีที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด

อำนาจในการวินิจฉัย มีดังนี้

- ให้สมาชิกสภาภายนอก เพราะเห็นว่าได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง มติของสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนของสมาชิกทั้งหมดของสภา
- ให้สมาชิกสภาประชุมในสมัยประชุมหนึ่งเกินกว่า 3 วัน ที่มีการประชุม
- กรณีมีปัญหาที่ต้องตีความข้อบังคับ ให้เป็นอำนาจของสภาที่จะวินิจฉัยร่วมกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนคณะกรรมการสามัญและวิสามัญประจำสภากรุงเทพมหานคร

(1) คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งจากสมาชิกสภา คณะหนึ่งมีจำนวนอย่างน้อย 5 คน อย่างมากไม่เกิน 9 คน คณะกรรมการสามัญมีอำนาจหน้าที่ในการ ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในแต่ละด้านมีทั้งหมด 11 คณะ ได้แก่

- คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ
- คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม
- คณะกรรมการการโยธาและผังเมือง
- คณะกรรมการการสาธารณสุข
- คณะกรรมการการรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อม
- คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง และติดตามงบประมาณ
- คณะกรรมการการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
- คณะกรรมการพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม
- คณะกรรมการการท่องเที่ยวและการกีฬา
- คณะกรรมการการจราจรขนส่งและ การระบายน้ำ
- คณะกรรมการกิจการสภากรุงเทพมหานคร

(2) คณะกรรมการวิสามัญ สภากรุงเทพมหานคร คือ กรรมการที่สภากรุงเทพมหานครเลือก จากผู้ที่เป็นสมาชิกสภา หรือผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อผู้เป็น สมาชิกสภาหรือผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภา เพื่อให้สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ ส่วนจำนวนกรรมการให้เป็นไปตามที่สภากรุงเทพมหานครกำหนด คณะกรรมการวิสามัญ มีอำนาจหน้าที่ กระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะมีการตั้งขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 เมื่อสภาพิจารณาลงมติ รับหลักการร่างข้อบัญญัติที่สมาชิกสภาหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้เสนอสภาต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติ แล้วจึงรายงานผลการพิจารณาต่อสภา ถ้าสภาเห็นชอบ ก็จะส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป กรณีที่ 2 ตั้งขึ้นเพื่อ พิจารณาศึกษารายละเอียดก่อนรับหลักการหรือก่อนให้ความเห็นชอบในญัตติใดๆ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่ายังไม่ ชัดเจนเพียงพอแล้วให้นำผลการพิจารณาเสนอต่อสภาว่าสมควรจะรับหลักการหรือให้ความเห็นชอบใน ญัตตินั้น ๆ หรือไม่ ประการใด

7.3.2 สำนัก สำนักงานเขตและสภาเขต

การจัดการบริหารงานภายในกรุงเทพมหานครมีองค์ประกอบสำคัญ คือ สำนัก สำนักงาน เขต และสภาเขต

สำนัก กรุงเทพมหานครแบ่งงานตามอำนาจหน้าที่ออกเป็น 17 สำนัก สำนักนี้ถือเป็น หน่วยงานดูแลระดับยุทธศาสตร์ ได้แก่ สำนักคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักปลัด กรุงเทพมหานคร สำนักงานการศึกษา สำนักงานการโยธา สำนักงานระบายน้ำ สำนักยุทธศาสตร์และการ ประเมินผล สำนักงานการแพทย์ สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว สำนักเทศกิจ สำนักอนามัย สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักการคลัง สำนักพัฒนาสังคม สำนักจราจร และ

ขนส่ง สำนักผังเมือง และสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังมีหน่วยงานการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร อันประกอบด้วย สำนักงานการตลาด สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานคร บริษัทกรุงเทพธนาคม และตลาดกรุงเทพมหานคร 2) สำนักงานเขต สำนักเขตมีบทบาทสำคัญในการบริการแก่ประชาชนในเขตต่างๆ ในปัจจุบันมี 50 เขต อยู่ภายใต้การบริหารงาน ผู้อำนวยการเขต โดยมีสภาเขตที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเป็นที่ปรึกษา สำนักงานเขตประกอบด้วย

1. สำนักงานเขตคลองสาน
2. สำนักงานเขตคลองเตย
3. สำนักงานเขตคลองสามวา
4. สำนักงานเขตคันนายาว
5. สำนักงานเขตจตุจักร
6. สำนักงานเขตจอมทอง
7. สำนักงานเขตดอนเมือง
8. สำนักเขตดินแดง
9. สำนักงานเขตดุสิต
10. สำนักงานเขตตลิ่งชัน
11. สำนักงานเขตทวีวัฒนา
12. สำนักงานเขตทุ่งครุ
13. สำนักงานเขตธนบุรี
14. สำนักงานเขตบางกะปิ
15. สำนักงานเขตบางกอกน้อย
16. สำนักงานเขตบางกอกใหญ่
17. สำนักงานเขตบางขุนเทียน
18. สำนักงานเขตบางเขน
19. สำนักงานเขตบางคอแหลม
20. สำนักงานเขตบางแค
21. สำนักงานเขตบางซื่อ
22. สำนักงานเขตบางนา
23. สำนักงานเขตบางบอน
24. สำนักงานเขตบางพลัด
25. สำนักงานเขตบางรัก
26. สำนักงานเขตบึงกุ่ม
27. สำนักงานเขตปทุมวัน
28. สำนักงานเขตประเวศ
29. สำนักงานเขตป้อมปราบฯ

30. สำนักงานเขตพญาไท
31. สำนักงานเขตพระนคร
32. สำนักงานเขตพระโขนง
33. สำนักงานเขตภาษีเจริญ
34. สำนักงานเขตมีนบุรี
35. สำนักงานเขตยานนาวา
36. สำนักงานเขตราชเทวี
37. สำนักงานเขตราชบุรีบูรณะ
38. สำนักงานเขตลาดกระบัง
39. สำนักงานเขตลาดพร้าว
40. สำนักงานเขตวังทองหลาง
41. สำนักงานเขตวัฒนา
42. สำนักงานเขตสะพานสูง
43. สำนักงานเขตสาทร
44. สำนักงานเขตสายไหม
45. สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์
46. สำนักงานเขตสวนหลวง
47. สำนักงานเขตหนองจอก
48. สำนักงานเขตหนองแขม
49. สำนักงานเขตหลักสี่
50. สำนักงานห้วยขวาง

ทั้งนี้ได้มีการจัดกลุ่มเขตของกรุงเทพมหานครออกเป็น 4 ลักษณะ ตามวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิบัติงาน ดังนี้

- (1) การแบ่งเขตตามการบริหารงาน 6 กลุ่มโซน คือ กลุ่มรัตนโกสินทร์ กลุ่มบูรพา กลุ่มศรีนครินทร์ กลุ่มเจ้าพระยา กลุ่มกรุงธนเหนือ กลุ่มกรุงธนใต้
- (2) การแบ่งเขตตามที่ตั้งของพื้นที่ 3 เขต คือ เขตชั้นใน เขตชั้นกลาง เขตชั้นนอก
- (3) การแบ่งเขตตามการตั้งถิ่นฐานชุมชน 5 โซน คือ เขตเมืองชั้นใน (Inner City) เขตชั้นกลางหรือเขตต่อเมือง (Urban Fringe) และเขตชั้นนอกหรือเขตชานเมือง (Suburb)
- (4) การแบ่งเขตตามการลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน (ผังเมือง) 13 บริเวณ

การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเขต

สำนักงานเขตเป็นองค์การบริหารของเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานการปกครองท้องถิ่นที่การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมอาชีพ การทะเบียน การโยธา การรักษาที่สาธารณะ การพัฒนาผังเมืองเขต การระบายน้ำ การสาธารณสุข การจัดเก็บรายได้ การรักษาความสะอาด การดูแลบำรุงรักษาต้นไม้ การ

ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา การควบคุมดูแลโรงเรียนประถมศึกษา การดูแลและรักษาการให้เป็นไปตาม ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยแบ่งส่วนราชการ ประกอบด้วย ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทะเบียน ฝ่ายโยธา ฝ่ายสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ ฝ่ายรายได้ ฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายการคลัง ฝ่ายเทศกิจ ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม

ผู้อำนวยการเขต

สำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการ และลูกจ้างกรุงเทพมหานครรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และจะให้มีผู้ช่วย ผู้อำนวยการเขตคนหนึ่งหรือหลายคนสำหรับช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตก็ได้

ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ - อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

- อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต
- อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย

ในกรณีที่มีการสมควร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจสั่งให้สำนักงานเขตใดปฏิบัติหน้าที่แทนสำนักงานเขตอื่นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ และจะให้ผู้อำนวยการเขตใดเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่นั้นก็ได้ แต่ต้องประกาศสั่งการดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

สภาเขต

การกำหนดให้มี “สภาเขต” เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ทำหน้าที่เสมือนที่ปรึกษาผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตที่สภาเขตนั้นได้รับการเลือกตั้ง ขึ้นมา เนื่องจากอำนาจที่แท้จริงยังอยู่ที่ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับเขต จึงทำให้สภาเขตมีบทบาทไม่มากเท่าที่ควร โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

(1) ในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขต ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อย เขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 100,000 คน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีก 1 คนต่อจำนวนราษฎรทุก 100,000 คน เศษของ 100,000 คนถ้าถึง 50,000 คน หรือกว่านั้นให้ นับเป็น 100,000 คน โดยกำหนดอายุของสภาเขตคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

(2) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเขต เช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(3) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตให้ตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของ “สภาเขต” มีดังนี้

- ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภา กรุงเทพมหานคร และเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต
- สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต

- ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป

- ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

- แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น

- ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

- สภาเขตต้องมีการประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ตามวันเวลาที่สภาเขตกำหนดสมาชิกสภาเขตมาประชุมกันเป็นครั้งแรก ในการประชุมสภาเขตต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะถือเป็นองค์ประชุม และในการประชุมสภาเขตจะพิจารณาเรื่องอื่นที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ได้

7.3.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดังนี้

- กำหนดนโยบาย และบริหารราชการเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย

- สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร

- แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

- บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

- วางระเบียบเพื่อปรับปรุงงานของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

- รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

- อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายอื่น ๆ

- เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

7.3.4 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมาจาก 2 ส่วน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542

**อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
ตามมาตรา 89 มีดังนี้**

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 - 2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
 - 3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
 - 5) การผังเมือง
 - 6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำ และทางระบายน้ำ
 - 7) การวิศวกรรมจราจร
 - 8) การขนส่ง
 - 9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
 - 10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 - 11) การควบคุมอาคาร
 - 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
 - 14) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - 15) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
 - 16) การสาธารณสุข
 - 17) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
 - 18) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 - 19) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 - 20) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 - 21) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพ
และสาธารณสถานอื่น ๆ การจัดการศึกษา
 - 22) การสาธารณสุข
 - 23) การสังคมสงเคราะห์
 - 24) การส่งเสริมการกีฬา
 - 25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
 - 26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
 - 27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อำเภอ
เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- ทั้งนี้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ

หรือประกาศแล้วแต่กรณี หากได้ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่จัดการบริการสาธารณะ ครอบคลุมทั้งเขตจังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16 และมาตรา 17 รวมกัน ซึ่งได้แก่

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 5) การสาธารณสุขการ
- 6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรีคนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25) การผังเมือง

26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28) การควบคุมอาคาร

29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งได้แก่

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุม

โรคติดต่อ

- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจกรรมได้อันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

7.4. การบริหารงบประมาณและการคลังกรุงเทพมหานคร

รายได้ของกรุงเทพมหานคร

แหล่งรายได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ในส่วนของรายได้ของกรุงเทพมหานคร มีทั้งประเภทรายได้ประจำและรายได้พิเศษซึ่งในรายได้ประจำ คือ รายได้จากภาษีอากร รายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ด ในขณะที่รายได้พิเศษ คือ รายได้จากสะสมจ่ายขาดและเงินกู้ ทั้งกรุงเทพมหานครจัดเก็บเองและส่วนราชการอื่นเก็บให้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- 1) รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร
- 3) รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 4) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาลหรือมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ
- 5) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้

- 6) ค่าบริการเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
 - 7) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
 - 8) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร
 - 9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและเงินสมทบจากรัฐบาล
 - 10) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
 - 11) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร
 - 12) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 - 13) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
 - 14) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อบ่มขวัญแสวงหากำไรในกรุงเทพมหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
 - 15) รายได้จากการเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
 - 16) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร
- แหล่งรายได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

- 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- 3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- 4) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และไม่เกินกิโลกรัมละ สิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม
- 5) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินมวนละสิบสตางค์
- 6) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย และ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมอัตราดังกล่าวแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

- 7) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- 8) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ
- 9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- 10) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียม ล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
- 11) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- 12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละ 40 ของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง
- 13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานครในอัตราร้อยละ 40 ของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง
- 14) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตาม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
- 15) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- 16) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
- 17) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
- 18) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
 - (ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
 - (ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- 19) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร
- 20) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น
- 21) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

7.5 การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร

การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร ถือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร หรือเรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในกรุงเทพมหานครและระหว่างกรุงเทพมหานครกับส่วนกลางมี 2 ลักษณะ ได้แก่ การกำกับดูแลการกระทำของกรุงเทพมหานคร และ การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

7.5.1 การกำกับดูแลการกระทำของกรุงเทพมหานคร

กระทำใน 2 ลักษณะ คือ

1) การกำกับดูแลภายในกรุงเทพมหานคร เป็นการกำกับดูแลผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

(1) การตั้งกระทู้ถาม เพื่อกำกับดูแลให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกระทำการใด ๆ ด้วยเหตุผล และอยู่ในกรอบของกฎหมาย กฎ หรือ ระเบียบข้อบังคับซึ่งออกภายใต้บังคับของกฎหมาย โดยให้สิทธิสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานคร

(2) การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อกำกับดูแลให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร การเปิดอภิปรายทั่วไปกระทำได้โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งเป็นการเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

(3) การให้ความเห็นชอบ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้สภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติ เพื่อกำกับดูแลการดำเนินการพาณิชย์ การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ โดยไม่ต้องใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังเช่นท้องถิ่นรูปแบบอื่น

2) การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกกรุงเทพมหานคร เป็นการกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร โดยองค์กรส่วนกลาง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะรัฐมนตรี และองค์กรส่วนกลางอื่น ๆ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้ใช้มาตรการกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร ดังนี้

(1) มาตรการทั่วไป

- เรื่องที่กรุงเทพมหานครต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนกระทำการ หรือมีผลใช้บังคับ

(2) การร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัท หรือเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่

ถืออยู่

(3) การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้ หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดขึ้น

(4) การมอบกิจการในอำนาจหน้าที่ให้เอกชนดำเนินการ โดยผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้อง

(5) ออกระเบียบว่าด้วยการมอบให้เอกชนกระทำการ

(6) การออกข้อบังคับเพื่อให้ส่วนราชการส่วนกลางหรือส่วนราชการส่วนภูมิภาคมอบอำนาจหน้าที่ของตนให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติ

(7) การทำประกาศเพื่อให้ส่วนราชการส่วนกลางหรือส่วนราชการส่วนภูมิภาคมอบอำนาจหน้าที่ของตนให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติ

- การอนุมัติ เป็นเรื่องที่ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ การตราข้อกำหนดกรุงเทพมหานครใช้บังคับเช่นเดียวกับข้อบัญญัติ ในกรณีที่ไม่ มีสภากรุงเทพมหานคร หรือในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัย สาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครไม่ได้ทันท่วงที

- การยับยั้งการกระทำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยับยั้งการกระทำของ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หากเห็นว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไป ในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร

- การสั่งการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการตามความเห็นสมควรต่อการ กระทำที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกระทำไปโดยขัดต่อกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่ จะทำให้เสียประโยชน์แก่กรุงเทพมหานคร

(2) มาตรการด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ และประกาศ

- มาตรการด้านกฤษฎีกา เรื่องที่กรุงเทพมหานคร ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีตราพระราช กฤษฎีกาก่อนกระทำการ ได้แก่

(1) การให้ข้าราชการการเมือง และคณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ได้รับเงินเดือน เงินเพิ่ม เงินค่าเบี้ยประชุมและเงินตอบแทนอื่น ๆ

(2) การให้ประธานสภาเขตและสมาชิกสภาเขตได้รับเงินประจำตำแหน่งเงินค่าเบี้ย ประชุม และเงินค่าตอบแทนอื่น ๆ

(3) การมอบอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของส่วนราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค ให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติในบางกรณี

(4) การตั้งและยุบเลิกสหการ

- มาตรการด้านกฎกระทรวง ได้แก่ กรณีที่ส่วนราชการส่วนกลาง หรือส่วนราชการส่วน ภูมิภาคจะมอบอำนาจหน้าที่ของตนให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติ ต้องออกเป็นกฎกระทรวง

- มาตรการด้านระเบียบ ได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่กรุงเทพมหานคร

- มาตรการด้านประกาศ

- มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชีการเงินและทรัพย์สินอื่นของกรุงเทพมหานคร สำหรับการรับเงินและการจ่ายเงินนั้น เมื่อสิ้นปีงบประมาณผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ประกาศรายการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดลงในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้วจะทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อเสนอสภากรุงเทพมหานครต่อไป

7.5.2 การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสภากรุงเทพมหานคร และกำกับดูแลความประพฤติและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร กระทำใน 2 ลักษณะ คือ

1) การกำกับดูแลภายในองค์กรกรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่สภากรุงเทพมหานครวินิจฉัยให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง เพราะเห็นว่าได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งโดยมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอเป็นญัตติ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณา และสภากรุงเทพมหานครลงมติด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ให้สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะมีผลตั้งแต่วันที่สภากรุงเทพมหานครลงมติ

2) การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกกรุงเทพมหานคร

เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรส่วนกลางมีอำนาจใช้มาตรการกำกับดูแล ได้แก่

(1) การยุบสภากรุงเทพมหานคร องค์กรส่วนกลางมีอำนาจกระทำได้ในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

- การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกันจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอ

- การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกันหรือเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้องจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการ และไม่อาจแก้ไขด้วยวิธีการอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอำนาจยุบสภา

- กรณีที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม ด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ซึ่งทำให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้นตกไป

(2) การให้สมาชิกสภาออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งดำเนินการสอบสวนแล้วพบว่า

- ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

- เป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในหน่วยงานของภาครัฐหรือภาคเอกชนที่มี

กฎหมายห้าม

- ขาดการประชุมสภากรุงเทพมหานครตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภา

(3) การให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง องค์การส่วนกลางมีอำนาจกระทำได้ในกรณีดังนี้

- กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแสดงให้เห็นว่าได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือปฏิบัติการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติ ในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของราษฎร สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาลงมติให้ออกจากตำแหน่ง ซึ่งรัฐมนตรีก็จะสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งต่อไป

- กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนที่มีกฎหมายห้าม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง

(4) การลงคะแนนเสียงถอดถอน โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเพราะเหตุดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภากรุงเทพมหานคร

สรุป

กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีลักษณะเฉพาะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 ตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดสาระสำคัญในการบริหารงานกรุงเทพมหานครขอบเขตพื้นที่และโครงสร้างการบริหารงาน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ 1. สภากรุงเทพมหานคร 2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

และ 3. พนักงานกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

- ก) กิจการที่กรุงเทพมหานครดำเนินการเอง
- ข) กิจการที่กรุงเทพมหานครดำเนินการนอกพื้นที่
- ค) กิจการที่กรุงเทพมหานครดำเนินการร่วมกับบุคคลอื่น
- ง) กิจการที่กรุงเทพมหานครมอบให้เอกชนดำเนินการ

จ) สหการ มีฐานะเป็น “นิติบุคคล” และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานครส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี

สภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร การเลือกตั้งแต่ละครั้งกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดเขตเลือกตั้งโดยใช้เกณฑ์จำนวนประชากร กล่าวคือ ถ้าพื้นที่ใดมีราษฎร 1 แสนคนจะจัดตั้งเป็น 1 เขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภา กทม. ได้ 1 คน ปัจจุบัน กทม. แบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 50 เขต สมาชิก กทม. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ผู้ราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนสามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าฯ ได้จำนวนไม่เกิน 4 คน ทำหน้าที่ช่วยบริหารราชการตามผู้ว่าฯ มอบหมาย มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่บริหารกิจการของ กทม. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ กทม. และลูกจ้าง กทม. สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าฯ มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนแล้ว เช่น ออกตามวาระ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย ถูกจำคุก ยุบสภา กทม. รมต. มหาตมไทยโดยมติของ ครม. สั่งให้ออกจากตำแหน่ง หรือราษฎรลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง

กรุงเทพมหานครมีรายได้ตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2543). การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ :
วิญญูชน.
- ชูวิทย์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2555). การบริหารราชการไทย, (เชียงใหม่ : สำนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ คณะ
รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 193
- พัชรี สีโรส และอรทัย ก๊กผล. (2543). บรรณาธิการ. การบริหารเมือง : กรุงเทพมหานคร.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการ
ปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 5 เรื่อง กรุงเทพมหานคร. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2545). “การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ”,วารสาร
ราชบัณฑิตยสถาน, ปีที่ 27 ฉบับที่ 2 เมษายน – มิถุนายน 2545, หน้า 343-344
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2541). การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น เปรียบเทียบ :อังกฤษ
สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.
- สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร ปีที่ 27, 2542.
- สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. จากเทศบาลสู่กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร, 2542.

สื่อการเรียนการสอน

1. สื่อการเรียนการสอน

เอกสารประกอบคำบรรยาย

Power point

2. รายชื่อหนังสือค้นคว้าเพิ่มเติม

มานิตย์ จุมปา.2548 คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร,
(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อำนาจ ปิ่นพิลา. 2554. การบริหารราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร : คณะมนุษยศาสตร์และ
สังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏ, หมู่บ้านจอมบึง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

กรุงเทพมหานคร www.bma.go.th

3. กิจกรรมท้ายบทเรียน

จากการศึกษาในหัวข้อ “รูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานคร” ให้นักศึกษาทำสรุปในหัวข้อ
อำนาจหน้าที่ การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร มีข้อบัญญัติ
อะไรบ้าง มีขั้นตอนและรายละเอียดอย่างไร ในการเสนอและพิจารณาข้อบัญญัติแต่ละประเภท? พร้อม
และอธิบายในชั้นเรียนและส่งในสัปดาห์ถัดไป

แผนบริหารการสอน บทที่ 8

พัทยา

เนื้อหาประจำบท

บทที่ 8 พัทยา

1. ประวัติความเป็นมาเมืองพัทยา
2. โครงสร้างการบริหารงานเมืองพัทยา
3. อำนาจหน้าที่เมืองพัทยา
4. การบริหารงบประมาณและการคลังเมืองพัทยา
5. การกำกับดูแลเมืองพัทยา

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

แผนบริหารการสอน บทที่ 8 มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจองค์ประกอบท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยา จุดเริ่มต้นของการเป็นเมืองท่องเที่ยว และเป็นพื้นที่เขตอุตสาหกรรมมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ เป็นอันมาก เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการเรียนเนื้อหาเนื้อหาในบทต่างๆ ต่อไป และเกิดพฤติกรรม ดังนี้

1. สามารถอธิบายประวัติความเป็นมาเมืองพัทยาได้
2. สามารถอธิบายถึงโครงสร้างการบริหารงานเมืองพัทยาได้
3. สามารถอธิบายและเข้าใจอำนาจหน้าที่เมืองพัทยาได้
4. สามารถอธิบายและเข้าใจการบริหารงบประมาณและการคลังเมืองพัทยาได้
5. สามารถอธิบายการกำกับดูแลเมืองพัทยาได้

วิธีการสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

แผนบริหารการสอน บทที่ 8 มีวิธีการสอน และกิจกรรมการเรียนการสอนประจำบท ดังนี้

1. บรรยายประกอบสื่อการสอน Power Point (PPT)
2. เอกสารประกอบการสอนพร้อมทั้งยกตัวอย่าง เพื่อประกอบความเข้าใจ
3. วิธีการเรียนการสอน ได้แก่ การบรรยาย ให้นักศึกษาตั้งคำถามและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน การฟังอภิปรายความคิดเห็นระหว่างผู้เรียน การตั้งคำถามโต้ตอบ
4. กิจกรรมหลังเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด และการตั้งคำถาม ถาม-ตอบ

สื่อการเรียนการสอน

สื่อที่ใช้สำหรับการเรียนการสอน รายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทย มีดังนี้

1. แผนบริหารการสอนประจำบท
2. เอกสารประกอบการเรียนและสื่อการนำเสนอ Power Point (PPT)
3. เอกสาร ตำรา และหนังสืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง
4. การบรรยายในชั้นเรียน

การวัดผลประเมินผล

การวัดผลและการประเมินผลสำหรับการเรียนการสอนรายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทยมีดังนี้

1. สังเกตแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การฟังอภิปราย การตอบข้อสงสัย และการนำเสนอ เป็นต้น
2. แบบทดสอบออนไลน์ google forms ก่อนเรียนและหลังเรียน
3. วัดเจตคติ ได้แก่ การตอบคำถามในการเรียนการสอน การทำกิจกรรมการเรียนการสอน การเข้าห้องเรียน การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกลุ่มเรียน
4. วัดความเข้าใจ ได้แก่ คะแนนการการทำแบบฝึกหัด

บทที่ 8

เมืองพัทยา

“เมืองพัทยา” คือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยการยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ ซึ่งเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของรัฐบาลสมัยนั้น ก็เพื่อทดลองนำเอาระบบการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) หรือที่เรียกกันว่า รูปแบบสภา-ผู้จัดการ ที่เทศบาลหลายแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้อยู่นำมาทดลองใช้ในประเทศไทย โดยหากเป็นไปตามระบบของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น (local council) และส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดทำว่าจ้างผู้ที่มีความเหมาะสมมาเป็นผู้จัดการเมือง กล่าวคือ สภาเป็นผู้ว่าจ้างผู้จัดการซึ่งจะอยู่ในวาระที่กำหนด เช่น 2 ปี หรือ 4 ปี รูปแบบนี้ผู้บริหารมาจากกรว่าจ้าง เพื่อให้ได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดจากการเมือง เนื้อหาของบทที่ 8 ประกอบด้วย ประวัติความเป็นมาเมืองพัทยา โครงสร้างการบริหารงานเมืองพัทยา อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา การบริหารการเงินและงบประมาณและการคลังเมืองพัทยา การกำกับดูแลและสรุป

8.1 ประวัติความเป็นมาเมืองพัทยา

จากคำบอกเล่าต่อกันมาว่า เมื่อ พ.ศ. 2310 ก่อนเสียกรุงศรีอยุธยาให้กับพม่า 3 เดือน พระยาตาก (สิน) ขณะนั้นยังเป็นพระยากำแพงเพชร ลงความเห็นเห็นว่า หากกรุงศรีอยุธยายังต่อสู้กับพม่าอย่างอ่อนแอเช่นนี้ต่อไปจะต้องสูญเสียกรุงให้พม่าอย่างแน่นอน พระยากำแพงเพชรจึงรวบรวมสมัครพรรคพวกออกไปตั้งหลักใหม่ ให้มีกำลังทัพเข้มแข็งขึ้นค่อยกลับมาสู้กรุงคืน พระยากำแพงเพชรได้เริ่มเคลื่อนทัพออกจากค่ายวัดพิชัยมุ่งหน้าไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ สู้พม่าจนถอยหนีการตามล่า ของทหารพม่าไปพลางจนกระทั่งเลยเข้าแขวงเมืองชลบุรี พระยากำแพงเพชรหยุดพักทัพที่บริเวณหน้าวัดใหญ่อินทารามในปัจจุบัน แล้วเดินทัพมุ่งตรงไปยังจันทบุรี ระหว่างทางได้พักที่บ้านหนองไผ่ ตำบลนาเกลือ แขวงเมืองบางละมุง ปัจจุบันอยู่ด้านหลังสถานีตำรวจภูธรพัทยา

ตามพระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาเล่ม 2 กล่าวเอาไว้ว่า ขณะที่ นายกลม เป็นนายชุมนุมคุมไพร่ พลอยู่ที่นั่น ตั้งทัพคอยสกัดคิดจะต่อรองพระยากำแพงเพชรในตอนนั้นขึ้นช้างพลายถือปืนนกสับวางแดงพร้อม ด้วยพลทหารที่ร่วมเดินทางมาแก้ล้อมหน้าหลัง ตรงเข้าไปในระหว่างพวกพลนายกลมมาสกัดอยู่ ด้วยเดชะบารมีบันดาลให้นายกลมเกิดเกรงกลัวพระเดชานุภาพวางอาวุธสิ้น พาพรรคพวกพลเข้าร่วมกองทัพกับพระยากำแพง เพชร จากนั้นพระยากำแพงเพชรก็นำทัพไปหยุดประทับ ณ สถานที่ที่มีหนองน้ำครั้งรุ่งขึ้น หรือวันอังคารแรม 6 ค่ำ เดือนยี่

นายกมลจึงนำไพร่พลหมื่นหนึ่งนำทัพไปถึง ณ ตำบลหนึ่ง และหยุดพักเสียหนึ่งคืน วันต่อมา จึงเดินทัพมาถึง นาจอมเทียนและทุ่งไถ่เตี้ย สัตหีบ โดยหยุดพักแรมแห่งละคืน ต่อมาชาวบ้านก็เรียกตำบลนี้ว่า ทัพพระยา และเปลี่ยนมาเรียกใหม่ ทัพทยา เนื่องจากเห็นว่าตรงบริเวณที่พระยาดากมาตั้งทัพนั้น ทำเลดี และมีลมทะเลชื่อ ลมทัพทยา ซึ่งก็คือลมที่พัดมาจากทิศตะวันตกเฉียงใต้ไปทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ในต้นฤดูฝน จึงเรียกสถานที่ แห่งนี้ว่า หมู่บ้านทัพทยา ต่อมาปัจจุบันคำว่า ทัพทยา ได้เขียนใหม่เป็น ทัพยา

อีกเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้ทัพยาเป็นที่รู้จักไปทั่ว เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2502 เมื่อมีรถบรรทุกขนาดใหญ่ของทหารอเมริกันประมาณ 4 - 5 คัน บรรทุกทหารเต็มคันรถ ประมาณคันละ 100 คน จากจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งที่นั่นมีฐานทัพของทหารอเมริกันอยู่ มุ่งมาสู่ทัพยา และมาเข้าบ้านตากอากาศของพระยาสุนทร บริเวณตอนใต้ของหาด โดยผลัดกันมาพักผ่อนเป็นงวด งวดละสัปดาห์ จากพฤติกรรมของทหารอเมริกันเช่นนี้ จึงกลายเป็นจุดเริ่มต้นการท่องเที่ยวเมืองทัพยาตอนนี้อย่างชัดเจน จากสภาพหมู่บ้านชายทะเลที่เงียบสงบ ก็พลันเปลี่ยนกลับกลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวตากอากาศ

ในเวลาต่อมา หมู่บ้านทัพยาก็ก่อพัฒนาเป็นเมืองท่องเที่ยวขึ้นชื่อ ในระดับนานาชาติ เป็นที่รู้จักไปทั่วทุกมุมโลก อย่างเช่นปัจจุบัน

ตราสัญลักษณ์เมืองทัพยา



รูปทรงกลมสองวงซ้อนกัน หมายถึง “ความเจริญรุ่งเรืองอย่างต่อเนื่องของเมืองทัพยา” ภาพทหารโบราณขี่ม้าอยู่บนหน้าผา หมายถึง “ความเป็นเอกราช (เมื่อครั้งสมัยสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช เคยแวะมาพักทัพที่ทัพยา ก่อนที่จะเข้าตีเมืองจันทบุรีและกลับไปกอบกู้เอกราชของชาติ) ภาพชายหาดทะเล และ เกาะ ที่อยู่ด้านหลังคนขี่ม้านั้น หมายถึง “สภาพทั่วไปของเมืองทัพยา”

ที่มาการจัดตั้งเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

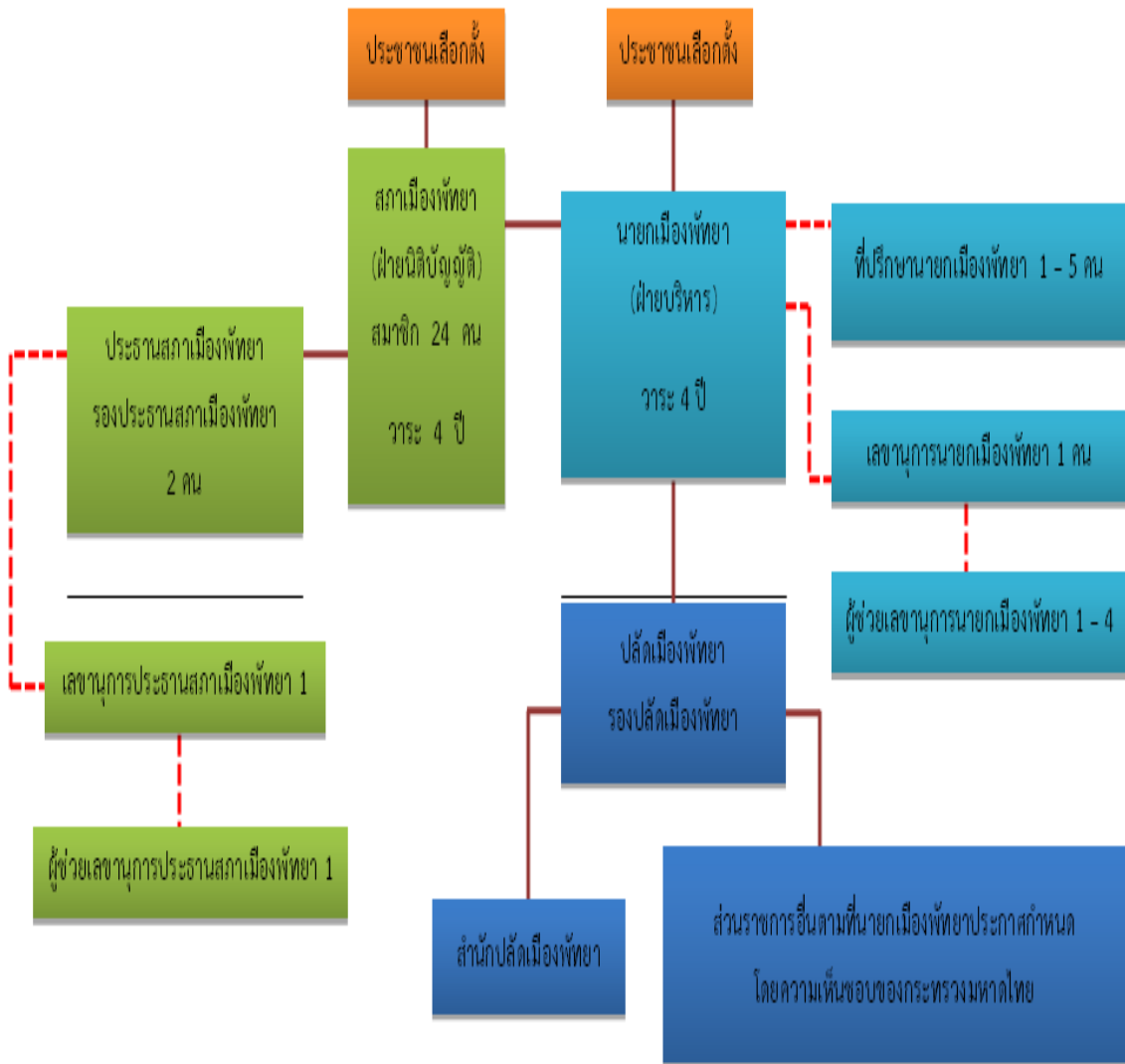
ในสมัยก่อน เมื่อมีการซื้อขายที่ดิน ผู้ซื้อจะได้รับใบครอบครอง ส.ค. 1 (ใบแจ้งการครอบครองที่ดิน เป็นหลักฐานแสดงการครอบครองที่ดิน) เพื่อการเข้ามาทำประโยชน์ และการพัฒนาที่ดิน จากนั้นจึงจะดำเนินการออกใบเอกสารสำคัญต่างๆ กันในภายหลัง จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาถนนหนทาง ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ไฟฟ้า ประปา ร่วมกันพัฒนากับหลายภาคส่วน พร้อมทั้งปรับปรุงทัศนียภาพให้เห็นทัศนียภาพที่สวยงามของชายหาดและน้ำทะเล

โดยถนนสายแรกในพัทยา คือ “ถนนสายพัทยา – นาเกลือ” เริ่มตั้งแต่ตลาดนาเกลือวิ่งตรงมาถึงชายทะเล (บริเวณโรงแรมดุสิต รีสอร์ท และโรงแรมอมารีฯ ในปัจจุบัน) แล้วเลี้ยวซ้ายเลียบชายทะเลมาถึงพัทยาใต้ ระหว่างทางด้านขวามือได้มีการตัดถนนไปลงชายทะเลด้วยเช่นกันโดยตัดเป็นซอย เช่น ซอยวงศ์อำมาตย์ ซอยชลลิตธารัง และ ซอยผิงผา (ตั้งชื่อซอยตามนามสกุล เพื่อเป็นเกียรติแก่ผู้มีส่วนในการพัฒนา บุกเบิกเมืองพัทยา) เป็นต้น ถนนซอยเหล่านี้ทำขึ้นเพื่อให้เป็นทางเข้าไปยังบ้านพักตากอากาศ ซึ่งด้านหลังมักทำเป็นเหมือนบ้านพักตากอากาศที่ชายทะเลหัวหิน

ในทางการบริหารแล้ว “เมืองพัทยา” คือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยการยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ ซึ่งเจตนาารมณ์ในการจัดตั้งเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของรัฐบาลสมัยนั้น ก็เพื่อทดลองนำเอาระบบการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) หรือที่เรียกกันว่า รูปแบบสภา - ผู้จัดการ ที่เทศบาลหลายแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้อยู่นำมาทดลองใช้ในประเทศไทย โดยหากเป็นไปตามระบบของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น (local council) และส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดหาว่าจ้างผู้ที่มีความเหมาะสมมาเป็นผู้จัดการเมือง กล่าวคือ สภาเป็นผู้ว่าจ้างผู้จัดการซึ่งจะอยู่ในวาระที่กำหนด เช่น 2 ปี หรือ 4 ปี รูปแบบนี้ผู้บริหารมาจากกรว่าจ้างเพื่อให้ได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดจากการเมือง

8.2 โครงสร้างของเมืองพัทยา

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในของเมืองพัทยาทามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา มีรายละเอียด ดังนี้



แผนภาพที่ 11 : โครงสร้างการบริหารงานภายในเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ กลุ่มแรกเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 9 คน ส่วนกลุ่มที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากกรรมการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 คน สมาชิกทั้งสองกลุ่มจะอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 4 ปีโดยสภาเมืองพัทยาทำหน้าที่วางนโยบายและอนุมัติแผน การบริหารเมืองพิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติเมืองต่างๆแต่งตั้งบุคคล เป็นกรรมการสามัญและวิสามัญเพื่อช่วยงาน รวมทั้งควบคุมการทำงาน ของปลัดเมืองพัทยา ในส่วนของปลัดเมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหาร เข้ามาบริหารงาน ด้วยการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา อายุในการจ้างคราวละ 4 ปีและต้อง เคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มาก่อน หรือเป็นนักบริหารเทียบเท่า ระดับ 6 ในรัฐวิสาหกิจหรือในบริษัทที่มีทุนชำระไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท เป็นต้น อย่างไรก็ตามในปีพ.ศ. 2545 ได้มีการตราพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยน กฎหมายเมืองพัทยาไปตามกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 242 ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างแตกต่างไปจากเดิมหลายประการโดยโครงสร้างภายใน ของเมืองพัทยาในรูปแบบใหม่จะประกอบด้วย

8.2.1 สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกรรมการเลือกตั้งโดยราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปีและให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่น ให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา นอกจากนี้ยังให้มีปลัดเมืองพัทยาให้ทำหน้าที่เลขานุการ สภาเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดประชุม และงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย

ทั้งนี้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภา ประกอบด้วย

- มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
- อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือเป็นผู้

มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาในวันสมัครรับเลือกตั้ง และได้เสียภาษีโรงเรือนที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้เมืองพัทยาในปีที่สมัครหรือในปีก่อนปีที่สมัคร 1 ปี

- สมาชิกสภา เลือกประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน แล้วเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

อำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา

- เสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติ
- การตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิก
- การตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา

เมืองพัทยา รองประธานเมืองพัทยา คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของสภาเมืองพัทยา รวมทั้งวิธีการประชุม

- การเลือกสมาชิกสภาเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเมืองพัทยา และการเลือกบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกเมืองพัทยา เพื่อกระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวน

- การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ

- การตั้งกระทู้ถามนายกเมืองพัทยาเกี่ยวกับงานในหน้าที่นายกเมืองพัทยา
- สมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเมือง

8.2.2 นายกเมืองพัทยา สำหรับผู้บริหารเมืองพัทยาได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งใช้รูปแบบผู้จัดการเมืองกลายมาเป็นรูปแบบใหม่ที่คล้ายคลึงกับ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ นายกเมืองพัทยา จะมาจากการ เลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปีและสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยา จำนวนไม่เกิน 4 คน

ทั้งนี้ คุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเมืองพัทยา ประกอบด้วย

- มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาในวันสมัครรับเลือกตั้งและได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ให้เมืองพัทยาในปีที่สมัคร หรือในปีก่อนปีที่สมัคร 1 ปี

นายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 48) ดังต่อไปนี้

- กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย
- สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา
- แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
- วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีในส่วนของฝ่ายบริหารนี้ก็ยังมีการจัดแบ่งส่วนราชการของเมืองพัทยา (มาตรา 54-56) ออกเป็น
 - 1) สำนักปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมีปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยาจากนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย
 - 2) ส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเมืองพัทยาระบุกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

ในส่วนของฝ่ายบริหารนี้ก็ยังมีการจัดแบ่งส่วนราชการ ของเมืองพัทยาดังต่อไปนี้

2.1 สำนักปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมีปลัดเมืองพัทยา เป็นหัวหน้า ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้าง เมืองพัทยาจากนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการ

ประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยานั้น ประกอบด้วย

- ร่างแผนเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
- บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา
- ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่นเพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา
- ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติ
- รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยา พร้อมด้วยข้อเสนอแนะเพื่อเสนอสภา

เมืองพัทยา

- รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของเมืองพัทยาต่อสภาเมืองพัทยา
- ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ได้บัญญัติตามกฎหมาย

2.2 ส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเมืองพัทยาประกาศ กำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

8.2.3 การบริหารงานบุคคล

ระบบการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยานั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเมืองพัทยาเรียกว่า “พนักงานเมืองพัทยา” มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อปลัดเมืองพัทยา ทั้งนี้ ระเบียบพนักงานเมืองพัทยาคงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล โดยถือว่าเมืองพัทยานี้อาศัยเทียบเท่าเทศบาลนคร และปลัดเมืองพัทยานี้อาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรี

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา เรียกว่า “คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา” ประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน
- (2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรีจำนวน 3 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (3) ผู้แทนเมืองพัทยาจำนวน 4 คน ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งสภาเมืองพัทยาคัดเลือกจำนวน 1 คน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ซึ่งคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา

8.3 อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 หมวดที่ 4 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาไว้ โดยอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญปรากฏอยู่ในมาตรา 62 กล่าวคือ ให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- 2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- 5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 6) การจัดการจราจร
- 7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- 9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- 11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น
- 12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- 13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 14) อำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

8.4 การบริหารงบประมาณและการคลังเมืองพัทยา

งบประมาณของเมืองพัทยาจัดทำเป็นของตนเองแยกต่างหากจากงบประมาณแผ่นดิน เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเมืองพัทยาต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งรายได้ของเมืองพัทยามาจากภาษีชนิดต่างๆ ที่เมืองพัทยาเป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีรถจักรยานยนต์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ ภาษีน้ำมัน และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ บางส่วนมาจากภาษีบางชนิดที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้เมืองพัทยา อาทิ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดและบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

อนึ่งในกรณีที่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีของปีงบประมาณก่อนนั้นไปพลางก่อนในกรณีที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งไว้ไม่พอสำหรับการใช้จ่ายหรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่าง

ปีงบประมาณให้ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามบทบัญญัติมาตรา 74 เมืองพัทยามีรายได้ตามกฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 หมวดที่ 6 รายได้และรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- 1) ภาษีบำรุงท้องที่
- 2) ภาษีโรงเรือนที่ดิน
- 3) ภาษีป้าย
- 4) อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ในเขต

เมืองพัทยา

- 5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร
- 6) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- 7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- 8) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 9) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถหรือรถยนต์หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดชลบุรีนอกจากนี้

เมืองพัทยาอาจมีรายได้อื่น ดังต่อไปนี้

9.1 ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต หรือค่าปรับใด ตามกฎหมายบัญญัติไว้

9.2 รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพัทยา

9.3 รายได้จากการพาณิชย์ของเมืองพัทยา

9.4 รายได้จากการสาธารณูปโภคเมืองพัทยา

9.5 รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกันและตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว

9.6 เงินกู้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว ถ้าเป็นเงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย

9.7 เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

9.8 เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศถ้าเป็นกรณีที่เงินช่วยเหลือดังกล่าวมีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังร่วมกันก่อน ถ้ากรณีไม่มีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ ให้รายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

9.9 เงินช่วยเหลือและค่าตอบแทน

9.10 เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

9.11 รายได้อื่นตามกฎหมายบัญญัติให้เป็นของเมืองพัทยา

รายจ่ายของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้การจ่ายเงินของเมืองพัทยาต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเท่านั้น โดยเมืองพัทยาอาจมีรายจ่ายตามบทบัญญัติมาตรา 91 ดังต่อไปนี้

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้างประจำ
- 3) ค่าจ้างชั่วคราว
- 4) ค่าตอบแทน
- 5) ค่าใช้สอย
- 6) ค่าวัสดุ
- 7) ค่าครุภัณฑ์
- 8) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- 9) เงินอุดหนุน
- 10) รายจ่ายตามข้อผูกพัน
- 11) รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติ

กำหนด

8.5 การกำกับดูแลเมืองพัทยา

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับเมืองพัทยา

เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นระบบการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นจึงต้องอยู่ในการกำกับดูแลโดยรัฐบาล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดกำกับดูแลแทน ตามรายละเอียดดังนี้

1. การควบคุมโดยจังหวัด หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา โดยผู้ว่าฯ มีอำนาจสั่งสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้ นอกจากนี้กรณีที่เกิดเมืองพัทยาก่อการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจงแนะนำแล้วแต่มิได้ปฏิบัติตาม ผู้ว่าฯ สามารถรายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาตามที่เห็นควร แต่ในกรณีฉุกเฉินผู้ว่าฯ มีอำนาจสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยาไว้ก่อนได้

2. การควบคุมกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยควบคุมการบริหารราชการเมืองพัทยา โดยดำเนินการผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนไปถึงรัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทย ซึ่งคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจยุบสภาเมืองพัทยาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ การควบคุมการบริหารราชการเมืองพัทยาดังกล่าว เป็นไปตามลักษณะของการควบคุมภายในการปกครองท้องถิ่นทั่วไป และเป็นไปตามสัญญาของความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางที่มีอยู่ต่อการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นที่สำคัญที่สุดคือ การควบคุมโดยประชาชน (Popular Control) ซึ่งจะทำให้เป็นการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์และเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย (Political Participation)

นอกจากกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางแล้วยังมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับเมืองพัทยาในเชิงปกครองอีกด้วย ดังนี้ ความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดกับเมืองพัทยาอยู่ในรูปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่กำกับ ดูแลให้เมืองพัทยาปฏิบัติงานเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ร่างข้อบัญญัติใดที่สภาเมืองพัทยามีมติเห็นชอบ ให้ประธานสภาเมืองพัทยาส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

2) มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ การปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้

3) เป็นผู้ทำความเห็นเสนอรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง กรม แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการพิจารณาในบรรดาเรื่องที่เมืองพัทยาต้องเสนอไปยังรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งนายกเมืองพัทยาต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

4) ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยา ในกรณีที่เห็นว่านายกเมืองพัทยาปฏิบัติการณ์ในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ และได้ ชี้แจงแนะนำหรือตักเตือนแล้ว แต่นายกเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตาม

5) มีอำนาจออกคำสั่งระงับการดำเนินกิจการของเมืองพัทยาในกรณีที่กิจการนั้นดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยาและกิจการนั้นมีลักษณะที่อาจนำมาซึ่งความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรืออาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ดูมาตรา 97)

6) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาเมืองพัทยาเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

สรุป

เมืองพัทธยา” แต่เดิมนั้นเป็นเพียงหมู่บ้านชาวประมงเล็กๆ ที่ตั้งอยู่ในเขต ตำบลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี อยู่ห่างจากตัวเมืองชลบุรีประมาณ 30 กิโลเมตร มีลักษณะทางกายภาพแนวหาดพัทธยาทอดตัวยาวขาวนวล อยู่ในวงล้อมของโค้งอ่าวครึ่งวงกลม ตลอดแนวยาว 3 กิโลเมตร รวมกับนาจอมเทียนอีก 3 กิโลเมตร “ด้วยมนต์เสน่ห์ของน้ำทะเลใสที่ส่งประกายระยิบระยับ เสียงคลื่นที่ซัดซ่าฝั่งดังเป็นจังหวะจะโคน ที่สามารถดื่มด่ำกับบรรยากาศอันน่าประทับใจ” ต่อมาในปี 2499 ทางราชการได้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลนาเกลือขึ้น ขณะนั้นหมู่บ้านชาวประมงพัทธยายังอยู่นอกเขตสุขาภิบาล กระทั่งต่อมาในปี 2507 (47 ปีที่ผ่านมา) จึงได้มีการขยายอาณาเขต สุขาภิบาล จากตำบลนาเกลือไปจนถึงเขตพัทธยาได้ มีพื้นที่ในการปกครองประมาณ 22.2 ตารางกิโลเมตร

การบริหารเมืองพัทธยา เมืองพัทธยาบริหารงานตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทธยา พ.ศ. 2542 นายกเมืองพัทธยาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทธยาและลูกจ้างเมืองพัทธยา นายกเมืองพัทธยามาจากเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร มีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ แต่จะดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง สำหรับสภาเมืองพัทธยาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวน 24 คน สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทธยาเลือก และมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

เมืองพัทธยาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง พัทธยา พ.ศ. 2521 ต่อมาได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2540) และให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ โดยมีลักษณะการปกครองเช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นรูป เทศบาล ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทธยา พ.ศ. 25425 โดยสาระสำคัญใน ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทธยา พ.ศ. 2542 ซึ่งแม้ว่าเมืองพัทธยาจะมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การ ปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง แต่รัฐบาลยังคงต้องกำกับดูแลเมืองพัทธยาโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเมืองพัทธยา

เอกสารอ้างอิง

- มานิตย์ จุมปา. (2548). **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2555). **การบริหารราชการไทย**, (เชียงใหม่ : สำนักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 193
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร. : วิญญูชน.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 5 เรื่อง กรุงเทพมหานคร**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552
- อำนาจ ปิ่นพิลา. (2554). **การบริหารราชการไทย**, (กรุงเทพมหานคร : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏ, หมู่บ้านจอมบึง.
- ราชกิจจานุเบกษา, **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542), หน้า 24-25.

สื่อการเรียนการสอน

1. สื่อการเรียนการสอน

เอกสารประกอบคำบรรยาย

Power point

2. รายชื่อหนังสือค้นคว้าเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552

3. กิจกรรมท้ายบทเรียน

- แบบทดสอบออนไลน์ google forms ก่อนเรียนและหลังเรียน
- ร่วมอภิปรายความเหมือนที่ความแตกต่างของรูปแบบการปกครองพิเศษระหว่าง กรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยา

แผนบริหารการสอน บทที่ 9 ทิศทางและแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทย

เนื้อหาประจำบท

บทที่ 9 ทิศทางและแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทย

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น
2. สภาพปัญหาและข้อจำกัดของการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการ
4. แนวโน้มการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นไทย

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

แผนบริหารการสอน บทที่ 9 มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจทิศทางและแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทย จุดเริ่มต้นของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีเป้าหมายอันแท้จริงก็คือการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการเรียนเนื้อหา และเกิดพฤติกรรม ดังนี้

1. สามารถอธิบายการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นได้
2. สามารถอธิบายและเข้าใจสภาพปัญหาและข้อจำกัดของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้
3. สามารถอธิบายถึงทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการได้
4. สามารถอธิบายและวิเคราะห์แนวโน้มการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นไทยได้

วิธีการสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

แผนบริหารการสอน บทที่ 9 มีวิธีการสอน และกิจกรรมการเรียนการสอนประจำบท ดังนี้

1. บรรยายประกอบสื่อการสอน Power Point (PPT)
2. เอกสารประกอบการสอนพร้อมทั้งยกตัวอย่าง เพื่อประกอบความเข้าใจ
3. วิธีการเรียนการสอน ได้แก่ ตั้งคำถาม การบรรยาย การถกแถลง ให้นักศึกษาตั้งคำถาม และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน การฟังอภิปรายความคิดเห็นระหว่างผู้เรียน การตั้งคำถามโต้ตอบ
4. กิจกรรมหลังเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด และการตั้งคำถาม ถาม-ตอบ

สื่อการเรียนการสอน

สื่อที่ใช้สำหรับการเรียนการสอน รายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทย มีดังนี้

1. แผนบริหารการสอนประจำบท
2. เอกสารประกอบการเรียนและสื่อการนำเสนอ Power Point (PPT)
3. เอกสาร ตำรา และหนังสืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง
4. การบรรยายในชั้นเรียน

การวัดผลประเมินผล

การวัดผลและการประเมินผลสำหรับการเรียนการสอนรายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทยมีดังนี้

1. สังเกตแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การฟังอภิปราย การตอบข้อสงสัย และการนำเสนอ เป็นต้น
2. แบบฝึกหัดหลังเรียน ได้แก่ การเขียนรายงานสรุป
3. วัดเจตคติ ได้แก่ การตอบคำถามในการเรียนการสอน การทำกิจกรรมการเรียนการสอน การเข้าห้องเรียน การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกลุ่มเรียน ความกระตือรือร้นในการเรียนการสอน
4. วัดความเข้าใจ ได้แก่ การสืบค้นข้อมูลในการเขียนรายงาน และความถูกต้อง

บทที่ 9

ทิศทางและแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองประเทศ มาจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะพิเศษเนื่องจากการปกครองระดับล่างที่ผู้บริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีความใกล้ชิดกับประชาชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม การเปลี่ยนผ่านการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 14 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้น กระแสการเปลี่ยนผ่านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในสังคมไทยได้เริ่มมี พัฒนาการ อย่างเห็นได้ชัด พร้อมกับกระแสความคิดการปฏิรูปการเมืองตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา สำหรับเนื้อหาของบทที่ 9 ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น สภาพปัญหาและข้อจำกัดของการปกครองส่วนท้องถิ่น ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการ แนวโน้มการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นไทย และบทสรุป

9.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในปัจจุบันมีความตื่นตัวค่อนข้างสูงโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการปฏิรูป การเมืองที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ของภาคประชาชนที่ต้องการเห็นการเมืองและสังคมเกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น เอื้อประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสมากขึ้น และสร้างสรรค์สังคมให้เกิดความเท่าเทียม การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ หรือผู้นำรัฐบาล รวมทั้งกดดันให้รัฐบาลกระทำตามความประสงค์ของตนหรือกลุ่มของตน โดยที่การมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นเครื่องชี้วัดพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็ควรที่จะเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ประเทศที่พัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ดีแล้ว ก็มักจะกำหนดให้ประชาชนในทุกๆระดับมีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามกฎหมายที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในทุก มิติของกระบวนการทางการเมือง (วัชรวิชัย , 2545)

การมีส่วนร่วมทางการเมือง ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการขับเคลื่อนระบอบประชาธิปไตยให้ไปสู่ แก่นแท้ของระบอบการเมืองการปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

อย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ตามระบอบประชาธิปไตย ได้หลายช่องทาง ได้แก่

1. การออกเสียงเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
2. การเสนอร่างกฎหมายและการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้และการใช้สิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้
3. การฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงกระทำได้ในกรณีมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้
4. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ได้
5. การออกเสียงประชามติโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิในการออกเสียงประชามติ ได้ใน 2 กรณีคือ กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องที่จะออกเสียงประชามติอาจกระทบถึงผลประโยชน์เสียหาย ของประเทศ หรือประชาชน และกรณีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ
6. การมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้เพิ่มอำนาจให้กับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการ ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปในระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในพื้นที่ดูแล และตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, น. 7-8)

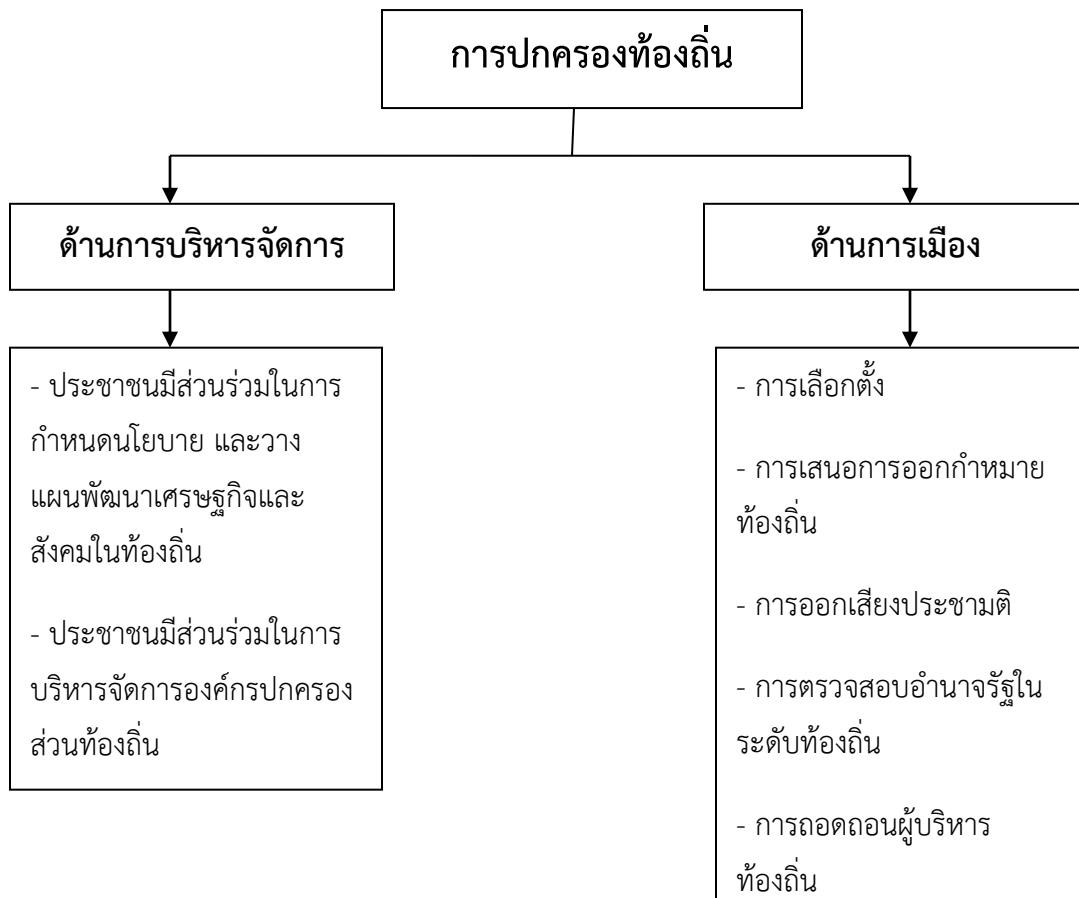
การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเอง หรือกำหนดวิถีชีวิตและ อนาคตของชุมชนโดยคนในชุมชน โดยตั้งแต่ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อาจกล่าวได้ว่า เป็นการเปิดศักราชใหม่ของการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก่อให้เกิดหน่วยปกครองในระดับพื้นที่เพิ่มมากขึ้นซึ่งนอกจากเทศบาลแล้ว ยังมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ต่อมาภายหลังยังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่เพิ่มอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเป็นลำดับ (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555, น. 2) ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นความจำเป็น ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายให้การทำงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ตรงจุด แก้ปัญหาได้รวดเร็ว สร้างความโปร่งใส รวมทั้ง เป็นวิธีการที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ความเป็น

เจ้าของชุมชนและเสริมสร้างประชาธิปไตย ท้องถิ่น ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยนั่นเอง (อรทัย ก๊กผล, 2552, น. 4) ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้รัฐได้ส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาในพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นกระทำได้ทั้งในด้านการ บริหารจัดการ และด้านการเมือง

ด้านการบริหารจัดการ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านการเมือง ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การเสนอการออกกฎหมายท้องถิ่น การออกเสียงประชามติการตรวจสอบอำนาจรัฐในระดับท้องถิ่น และการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการบริหารจัดการและด้านการเมือง (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558 น.6)



ที่มา: การปกครองส่วนท้องถิ่น www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/.../article_20130607103810.ppt

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี 5 ประเภทได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อบจ. รับผิดชอบงานจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดรับผิดชอบงานที่มีความคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนระหว่างพื้นที่รับผิดชอบงานจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ หรือมีค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าความสามารถของเทศบาลหรืออบต. และมีหน้าที่ประสานงานจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ภายในจังหวัด เทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีความเจริญหรือมีความหนาแน่นของประชากรสูง อบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในระดับตำบลที่เป็นพื้นที่ชนบทหรือมีความเจริญไม่มากนัก ส่วนกรุงเทพมหานครมีบทบาทเหมือนกับ อบจ. และเทศบาลเนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด อีกทั้งมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะโดยตรง และเมืองพัทยามีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเหมือนกับเทศบาล นอกจากนี้การมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นยังส่งผลต่อความเป็นธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย เพราะการมีส่วนร่วมนี้เป็นลักษณะหนึ่งของธรรมาภิบาลที่สามารถเกื้อหนุนหรือส่งเสริมให้ลักษณะอื่นของธรรมาภิบาลตามมาได้ เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ต่อสังคม เป็นต้น

อรรถัย กัทผล (2552 : 26-28) กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ สรุปได้ดังนี้

1. เป็นการเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของประชากร ทำให้การตัดสินใจมีความรอบคอบและได้รับการยอมรับมากขึ้น
2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา โดยปกติกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีค่าใช้จ่ายและใช้ระยะเวลาในระดับหนึ่ง แต่ต้นทุนที่เสียไปกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะมีความคุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบการต่อต้านของประชาชนในภายหลัง
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการสร้างฉันทามติซึ่งสอดคล้องกับสังคมพหุลักษณะที่มีความหลากหลายของความคิด ทำให้ลดความขัดแย้งในสังคมได้
4. นำไปสู่ความร่วมมือในการปฏิบัติ กระบวนการมีส่วนร่วมทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
5. ช่วยทำให้ผู้บริหารมีความใกล้ชิดกับประชาชน เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารกับประชาชน
6. เป็นการช่วยพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณะชน รวมทั้งเป็นการฝึกประชาชนในกระบวนการประชาธิปไตย
7. ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจในประเด็นสาธารณะมากขึ้น

สรุป การมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า คือ การกระทำใด ๆ ที่ส่งผลต่อการนำไปสู่การปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในเชิงปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในทางวัฒนธรรมทางสังคม และการมีส่วนร่วมตามหลักสิทธิโดยตรงที่ประชาชนสามารถเข้าชื้อกันเพื่อที่จะเสนอกฎหมายและนโยบายแล้ว รัฐธรรมนูญยัง

กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอีกหลายเรื่อง ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชน ผลลัพธ์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมีผลต่อการปกครองและเป็นการสะท้อนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักประชาธิปไตยที่เกิดขึ้น ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีลักษณะที่เป็นวัฏจักร ส่งผลย้อนกลับมาสู่ประชาชนที่เป็นผู้รับผลของการพัฒนานั้นๆ ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ ล้วนแล้วต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทั้งในระดับการวางแผน การดำเนินกิจกรรม การใช้ประโยชน์ และการได้รับประโยชน์ จากการมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายหรือกิจกรรมของภาครัฐ เพราะนี่คือหลักประชาธิปไตยของการปกครองและเป็นพื้นฐานให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองด้วยเช่นกัน

9.2 สภาพปัญหาและข้อจำกัดของการปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้สรุปปัญหาการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีความเป็นประชาธิปไตย และมีความเป็นอิสระมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย พบกับปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558)

ประการแรก การขาดกลไกในการประสานเชื่อมโยงองค์กรปกครองท้องถิ่นในที่ซ่งกันทั้ง 2 ระดับที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การประสานและเชื่อมโยงแผนการพัฒนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้นการเชื่อมโยงและประสานแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่ดีเท่าที่ควรด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง การกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการ เลือกตั้งทางตรงและมีความเข้มแข็งนั้น ทำให้เมื่อสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งคู่ และกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงทำได้เพียงการเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ

ประการที่สาม การกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับ ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีนัยยะต่อค่าตอบแทนของสมาชิก

ประการที่สี่ การผูกขาดการใช้อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่น กฎหมายได้จำกัดวาระของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ไม่ให้ดำรงตำแหน่งได้เกิน 2 วาระติดต่อกัน ส่งผลให้ผู้สมัครหลายคนถูกตัดสิทธิ์ และนับเป็นการปิดกั้นทางการเมืองและปิดกั้นผู้บริหารที่มีความสามารถและมีประสบการณ์

รศณรงค์ รัตนเสริมพงศ์ (2547) ได้สรุปสภาพปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทย ในปัจจุบันที่ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อม และความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังส่งผลให้เกิดปัญหาเรื้อรังกับประเทศชาติจนต้องมีการปฏิรูปครั้งใหญ่เป็น 3 ประการหลัก คือ

1) ปัญหาด้านอำนาจของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ (1) ปัญหาด้าน อำนาจในการบริหารจัดการตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการได้รับการ กระจายอำนาจน้อยเกินไป และปัญหาการได้รับการควบคุมตรวจสอบมาก (2) ปัญหาการมี อำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสม มีความทับซ้อนกันของอำนาจระหว่างราชการ ส่วนภูมิภาคและส่วน ท้องถิ่น และปัญหาความไม่ชัดเจนในการ กำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เป็นต้น

2) ปัญหาด้านโครงสร้างของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ ได้แก่ (1) ปัญหาโครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นไม่เป็นประชาธิปไตยไม่ชัดเจน ทั้งยังมีส่วนคาบเกี่ยวหรือเหลื่อมทับกับระบบการบริหารประเทศในภาพรวม (2) ปัญหาด้านการคัดสรร เลือกลง หรือแต่งตั้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เข้าสู่อำนาจ

3) ปัญหาด้านการบริหารงานของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ ได้แก่ (1) ปัญหาการกำหนดนโยบายและแผนการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และการควบคุมตรวจสอบ และการประเมินผล การปฏิบัติ (2) ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น ที่ครอบคลุมปัญหาทรัพยากรบุคคล ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติการ (3) ปัญหาทางด้านการคลังของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาด้านรายได้และงบประมาณของท้องถิ่น รวมไปถึงความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่น อีกด้วย

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) ได้อธิบายถึงความล่าช้าของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของ ไทยในช่วงปี 2540-2550 ว่ามีสาเหตุที่สำคัญซึ่งสามารถสรุปเป็นมิติของปัญหาได้ ดังต่อไปนี้

1) การขาดเอกภาพในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทย ยังคงควบคุมและหาประโยชน์จากท้องถิ่นอยู่เสมอ โดยมีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นขึ้นมาเมื่อปี 2545 การควบคุมสันนิบาตเทศบาลฯและสมาคมองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นๆ และหน่วยงานราชการ ส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะท้องถิ่นอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่างๆ ของท้องถิ่น

2) ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมักใช้ รูปแบบของการควบคุม มากกว่าการกำกับดูแล ทำให้ท้องถิ่นมักมีข้อจำกัดในด้านของกฎระเบียบข้อบังคับ เช่น ด้านกฎหมาย มีการกำหนดชัดเจนว่าท้องถิ่นมีหน้าที่ทำ อะไรบ้าง

3) ความล้าช้าในการกระจายอำนาจ ปีพ.ศ.2546 ได้เร่งรัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงในเวลาอันสั้นเกินควร ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่ได้ให้มาจากการเลือกตั้ง

4) การทับซ้อนของอำนาจ คือ การที่แต่ละท้องถิ่นมีหน่วยงานหลายประเภทดำรงอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เช่น ในจังหวัดมีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอำเภอก็มี นายอำเภอ กับนายกเทศมนตรีระดับตำบลก็มีนายกองค์การบริหารส่วน ตำบล กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งความ ทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและยังขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น อีกด้วย

5) ความล่าช้าในการกระจายอำนาจด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุขสืบเนื่องจาก หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังดำรงอยู่อย่างมั่นคงและยาวนาน ซึ่งที่ผ่านมาข้าราชการเกิด

การต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการทำงานอยู่กับส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีความมั่นคง มีงบประมาณมากมาย สามารถที่ไต่เต้าขึ้นไปสู่ ตำแหน่งที่สูงกว่า มีความสะดวกในการใช้ชีวิตในเมืองใหญ่ รวมทั้งโอกาสทางการศึกษาของบุตร หลาน

6) การรวมศูนย์อำนาจที่ยังคงอยู่และแยกส่วน โดยเฉพาะข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ขาดการแบกรับภาระความรับผิดชอบต้องย้ายไปรับตำแหน่งใหม่อยู่เรื่อย จึงทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง และบ่อยครั้งที่ทำให้แผนพัฒนาของท้องถิ่นมักถูกลบด้วยข้อคิดเห็นของฝ่ายราชการ

เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551) อธิบายว่าการกระจายอำนาจที่ผ่านมาได้ส่งผลถึง (1) ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีลักษณะของการจัดการปกครองที่มีตัวแทนมาจากการเลือกตั้งตามระบอบ ประชาธิปไตยทั่วทุกพื้นที่ทั้งประเทศทำให้การเมืองเรื่องการเลือกตั้งขยายไปสู่การเมืองระดับรากหญ้ามากยิ่งขึ้น ประชาชนทั้งในเมืองและในชนบทต่างเกี่ยวพันกับการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้นและเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนในระดับต่างๆ ได้มีโอกาสเข้าสู่การแข่งขันตามระบอบประชาธิปไตยอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน (2) อำนาจรัฐเปลี่ยนมือจากข้าราชการส่วนกลางที่ถือครองอำนาจไว้นานไปสู่นักการเมืองท้องถิ่นแม้ว่าส่วนใหญ่นักการเมืองเหล่านี้จะมาจากกลุ่มทุนรายใหญ่แต่กลุ่มทุนรายเล็กๆ หรือผู้นำชุมชนรายย่อยก็สามารถเบียดเข้ามามีส่วนแบ่งทางอำนาจได้เช่นกัน และ (3) การเพิ่มขึ้นของ งบประมาณอย่างมากโดยเฉพาะในเขตเมืองเป็นแหล่งผลประโยชน์ที่ทำให้เกิดการแข่งกันเพื่อเข้าชิงตำแหน่งในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มข้นและรุนแรงยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่าสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อบท. คือหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่มีการดำเนินงานอย่างอิสระจากรัฐบาล ผู้บริหาร อบท. จะมาจากการเลือกตั้งไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดย อบท. ในประเทศไทยมีอยู่ 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ อบจ. 76 แห่ง เทศบาล 2,472 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,300 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่งคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย การบริหารงานกลไกในการประสานงานความเชื่อมโยง ทั้งด้านการบริหารงาน ด้านงบประมาณ และในเชิงพื้นที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ซ้อนกันทำให้การประสานและเชื่อมโยงแผนการพัฒนาในองค์กรปกครองและระดับราชการส่วนภูมิภาค ขาดการเชื่อมโยงซึ่งอาจส่งผลต่อการตอบสนองของประชาชนในท้องถิ่นได้ และในขณะเดียวกันกับการทับซ้อนของอำนาจในการขับเคลื่อนงานท้องถิ่น เช่น ระดับพื้นที่ที่มีทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดการสับสนได้ทั้งในเรื่องของความรับผิดชอบและความมีเอกภาพในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น ระยะยาวอาจจะส่งผลกระทบต่อการบริหารทำให้เกิดปัญหาการตีความอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และไม่สามารถตอบสนองปัญหาหรือการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ นั่นเอง

9.3 ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการ

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2558) ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอแนวทางในการส่งเสริมเรื่องการกระจายอำนาจ ดังนี้

1) การผลักดันเรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการยังต้องการที่จะรักษาสถานภาพของตนโดยการไม่สนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ

2) การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น บุคลากรเหล่านี้ขาดความมั่นใจว่า จะได้รับการดูแลภายใต้ระบบคุณธรรม (Merit system) ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ถูกกลั่นแกล้งจากนักการเมืองท้องถิ่น ได้รับความก้าวหน้าในหน้าที่การงานตาม ความรู้ความสามารถได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการเหมาะสมกับหน้าที่

3) การพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้อง เร่งพัฒนาขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ปรับปรุงประสิทธิภาพของการใช้จ่ายและการบริหารโครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่า

รศ.ดร.โกวิทย์ พวงงาม (2550) ภาควิชาการพัฒนชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอแนวคิดไว้ว่า

1) หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นคือ หลักที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมี อำนาจภารกิจมากขึ้น ทำงานแทนภาคส่วนของรัฐ เป็นการแบ่งเบาภารกิจรัฐบาล เพื่อทำให้งานจัดบริการสาธารณะต่างๆ ท้องถิ่นได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น ให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่จะช่วยกันจัดสรรทรัพยากรของคนในท้องถิ่นเป็นหลัก

2) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นต้องมีการทำงานระบบธรรมาภิบาล หมายถึง ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับดูแล ให้มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบ การคอร์รัปชันในที่สุดมันจะลดลง

3) สังคมไทยยังเพิกเฉยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน มองเป็นเรื่องปกติธรรมดาไม่กระตือรือร้นที่จะช่วยกันคุ้มครองสังคมให้ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นอันตรายต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นกับสังคมไทย ฉะนั้นสังคมไทยต้องสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมเพื่อประชาชนจะได้เรียนรู้ได้ตระหนักถึงการงานที่ปราศจากการทุจริตและคอร์รัปชัน

4) องค์กรปกครองท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันก็ยังแยกส่วนกันอยู่ กลุ่มองค์กร ชุมชนท้องถิ่นทั้งที่ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ก็มีความเข้มแข็งในตัวของตนเอง มีสวัสดิการชุมชน มีบอร์ดการบริหารจัดการตนเองได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมุ่งเป้าหมายทำให้ชุมชนปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องดึงภาคส่วนที่เราเรียกว่า “ประชาสังคม” ที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นเข้า เป็นเนื้อเดียวกัน ที่จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีเป้าหมายงานที่ชัดเจนและก็มีกระบวนการ

ปณณร เอียร์ชัยพฤกษ์ (2561) วิทยาลัยสงฆ์ราชบุรีมหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยเสนอแนวคิดไว้ดังนี้

1) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบต่อความเป็นอิสระ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางในการกำกับดูแล เพื่อทำหน้าที่วางกรอบและนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบประเมินผลการ ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการ กำกับดูแล

3) กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและให้ดำรง ตำแหน่งนับแต่เลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีโดยให้มีการกำหนดสมัยการ ดำรงตำแหน่งไว้ไม่เกิน 2 สมัย เพื่อป้องกันการผูกขาด

4) กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดอำนาจ หน้าที่ ให้ชัดเจน ดังนี้ (1) เป็นอำนาจหน้าที่ประเภทที่ต้องจัดทำด้วยตนเอง เช่น การบริการสาธารณะ การสาธารณสุข โภค และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2) เป็นอำนาจหน้าที่ต้องร่วมจัดทำกับหน่วยงาน ภาครัฐอื่น หรือองค์กรอื่น เช่น กิจกรรมจิตอาสา กิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะ (3) เป็นอำนาจหน้าที่ ต้องให้การส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น สนับสนุน งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และบุคลากรแก่หน่วยงานภาครัฐอื่น หรือ องค์กรอื่น

5) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การบริหารกิจการและตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น โดยควรกำหนดรูปแบบ และวิธีการให้ คล้ายคลึงกับการมีส่วนร่วม หรือการตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นกับการปกครองประเทศ

6) กำหนดให้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ ครอบคลุมทั้งจังหวัดหรือที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่ก็ได้ในลักษณะเดียวกับ กรุงเทพมหานคร หรือเมือง พัทยา เพิ่มขึ้นในท้องนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐ ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นที่มีความพร้อม

ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการ ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีแนวคิดต่อการขับเคลื่อนทิศทางการกระจายอำนาจว่า ต้องจำกัดการกระจาย อำนาจลงสู่ อปท. และต้องรวมพื้นที่ อปท.ขนาดเล็ก เข้ากับเทศบาลขนาดใหญ่และขนาดกลาง ทิศทาง ต่อไปต้องเพิ่มการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.ขนาดใหญ่ เพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษา การผังเมือง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การ จัดการมลพิษและทรัพยากรธรรมชาติ ฉะนั้นต้องจัดตั้ง 'จังหวัดปกครองตนเอง' ให้เป็นหน่วยงานการ

ปกครองที่มีพื้นที่เต็มทั้งจังหวัด” ต้องปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคให้ทำหน้าที่เพียงสนับสนุนทางวิชาการ กำกับมาตรฐาน และการบังคับใช้กฎหมายแก่ อบต. และยังมีให้เห็นสาเหตุการกระจายอำนาจหลายประเทศประสบความสำเร็จ เพราะมีกระบวนการกำกับตรวจสอบ แต่ของไทยเป็นแบบสมัครใจ (Suwanmala and Krueathep, 2011)

สรุปได้ว่า ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี 5 ประเภทได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อบจ. รับผิดชอบงานจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัด รับผิดชอบงานที่มีความคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนระหว่างพื้นที่ รับผิดชอบงานจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ หรือมีค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าความสามารถของเทศบาลหรือ อบต. และมีหน้าที่ประสานงานจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ภายในจังหวัด เทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีความเจริญหรือมีความหนาแน่นของประชากรสูงอบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในระดับตำบลที่เป็นพื้นที่ชนบทหรือมีความเจริญไม่มากนัก ส่วนกรุงเทพมหานครมีบทบาทเหมือนกับ อบจ. และเทศบาล เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด อีกทั้งมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะโดยตรง และเมืองพัทยามีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเหมือนกับเทศบาล ความสัมพันธ์ในเชิงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ จัดแบ่งออกเป็น 2 ระดับได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน (Upper tier) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปฏิบัติการ (Lower tier) ในระดับบน ได้แก่ อบจ. จะทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ในระดับจังหวัด ทำหน้าที่ประสานงานการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ภายในที่ตั้งของจังหวัด และให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปฏิบัติการซึ่งก็คือ เทศบาล อบต. และเมืองพัตยานันเอง ส่วนกรุงเทพมหานครมีภารกิจในระดับบนในการบริหารกิจกรรมสาธารณะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และในขณะเดียวกันก็มีภารกิจในการให้บริการสาธารณะโดยตรงในพื้นที่เขตต่างๆ ถึงอย่างไรก็ตามสิ่งที่จะสะท้อนทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในแง่การพัฒนาชุมชนและการปกครองระบบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นเรื่องจำเป็นและอยู่ใกล้ตัวประชาชน โดยจะเห็นได้จากสภาพสังคมที่กว้างใหญ่มีอาณาเขตการปกครองหลายระดับย่อมเป็นเรื่องยากที่จะให้รัฐบาลกลางจะเข้ามาดูแลได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นได้ช่วยเหลือตนเองและเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อช่วยกันผลักดันและเป็นรากฐานที่ดีของการพัฒนาประชาธิปไตยส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะ

1. ประชาชนในท้องถิ่น การตระหนักให้มีความสำคัญ การเข้าใจสิทธิของการเป็นพลเมืองที่ดี และเน้นการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การเป็นหูเป็นตาเพื่อผลประโยชน์ของคนในชุมชนเพื่อเป็นการช่วยกำกับดูแลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น
2. ผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาขีดสมรรถนะในการร่วมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญ และการยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานท้องถิ่น ในการสนับสนุนให้เกิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance)

3. ส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รัฐควรจัดให้มีการกำกับดูแลและการตรวจสอบเพื่อป้องกันการประพฤติทุจริตมิชอบ โดยมีการผนึกกำลังร่วมกันระหว่างสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกับจังหวัด และอำเภอ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนกลางควรจัดให้มีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานกลางในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรฐานด้านสาธารณสุข มาตรฐานด้านการศึกษา เป็นต้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่จะได้รับบริการสาธารณะที่ เทาเทียมกันและเป็นเครื่องมือในการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

9.4 แนวโน้มการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นไทย

แนวโน้มการพัฒนาประเทศในอนาคตมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากการพัฒนาในระดับพื้นที่ และการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรวดเร็วและไร้ขีดจำกัด รวมทั้งต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงและท้าทายใหม่ๆ ทั้งสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติ ประชาคมอาเซียน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และสถานการณ์ทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการบริหารงานทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น สำหรับแนวโน้มการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นไทย ผู้เขียนได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากนักวิชาการที่ได้ทำการศึกษา รวมไปถึงประเด็นแนวโน้มและการพัฒนาท้องถิ่นไทย ไว้ดังนี้

ดำรง วัฒนาและคณะ โครงการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ผลการศึกษา พบว่า จากความเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และความพยายามในการสร้างระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี แม้ว่าจะยังคงมีประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขและพัฒนาต่อไป แต่สามารถบ่งชี้ให้เห็นแนวโน้มของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นไทยในอนาคตได้ ดังนี้

1. จะมีการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง
2. การพัฒนารูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะมีรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรที่ยืดหยุ่นตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งจากการขยายแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เงินอุดหนุน และงบประมาณที่จะถ่ายโอนตามภารกิจที่เพิ่มขึ้น

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ ในขณะเดียวกันก็มีมาตรฐานและหลักการในการบริหารงานบุคคล ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการซึ่ง เป็นระบบไตรภาคี คือผู้แทนภาครัฐผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ

5. หน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค จะมีการปรับบทบาทและภารกิจให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูประบบราชการและการบริหารงานภาครัฐ โดยจะมีบทบาทในการสนับสนุนและเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง

6. การเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และความพยายามในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับชุมชนและภาคประชาสังคม จะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาคมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบและติดตามประเมินผล ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้โดยตรง

7. มีเครือข่ายองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งในรูปของสมาคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมมือกันพัฒนาประสิทธิภาพของการบริหารจัดการท้องถิ่น เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ ในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศ ต่าง ๆ

8. การบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในอนาคต จะเป็นช่วงของการเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม เพื่อแสวงหารูปแบบและแนวทางที่ดีที่สุด สอดคล้องกับสังคมไทยมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ยังคงมีอยู่ในระยะแรก คือ ปัญหาความพร้อมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่งจัดตั้งใหม่ ปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอในการพัฒนาและจัดบริการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ปัญหาการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการภารกิจบางประเภท เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาการกำหนดมาตรฐานการบริการที่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ปัญหาความเข้าใจและทัศนคติที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงการปรับบทบาทของภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปัญหาความร่วมมือของภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการต่าง ๆ เพิ่มเติมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น ปัญหา รูปแบบและกลไกที่จะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะ เช่น การจัดการปัญหาขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย การจัดการศึกษา การจัดบริการสาธารณสุข สาธารณูปโภค สาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยการศึกษาบทเรียนจากประเทศต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม เพื่อกำหนดเป็นนโยบายในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยต่อไป

อุดม ทุมโฆสิต (2553 : 561-562) การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว ได้เสนอแนะเพื่อการปกครองท้องถิ่นไทย ไว้ดังนี้

แนวทางในการวิเคราะห์และเสนอเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยให้ทันสมัยยิ่งขึ้น โดยได้เลือกเสนอแนะเฉพาะส่วนที่เป็นพื้นฐานของระบบการปกครอง อันถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่ขาดไม่ได้ โดยมีสาระสำคัญของข้อเสนอ ดังนี้

1. เสนอให้ปรับปรุง “นิยาม” การปกครองท้องถิ่นใหม่ ทั้งในนิยามทางวิชาการปฏิบัติ และนิยามในกฎหมาย โดยให้ครอบคลุมเอาความเป็น “ชุมชน” เข้ามาไว้ในนิยามของท้องถิ่นด้วย

2. เสนอให้ปรับปรุง “โครงสร้าง” ของการปกครองท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงบูรณาการองค์ประกอบที่จำเป็นเข้ามาไว้ในโครงสร้างด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การปกครองท้องถิ่น สามารถผนึกรวมพลังเป็นหนึ่งเดียวกันได้ ทั้งแนวดิ่งและแนวราบ

3. เสนอแนะให้ปรับปรุง “กระบวนการ” การปกครองท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนนโยบายและภารกิจต่างๆ ในการปกครอง ให้ไปถึงมือประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. เสนอแนะ “การพัฒนากระบวนการความสัมพันธ์ระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง” ให้สามารถทำงานได้อย่างเป็นปึกแผ่นและเกื้อกูลซึ่งกันมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหา “เบียดหัวแตก” อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในการแบ่งแยกเขตการปกครองออกจากกัน

5. เสนอแนะให้ปรับปรุง “ความซ้ำซ้อนระหว่างระบบการปกครองท้องถิ่น (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) กับระบบการปกครองท้องถิ่น” เพื่อให้ระบบทั้งสองไม่ซ้ำซ้อนแต่เกื้อกูลซึ่งกันและกันมากขึ้น

6. เสนอหลักการในการจัดตั้ง “กลไกชุมชน” เพื่อให้เกิดชุมชนที่เข้มแข็งเข้ามาทำงานร่วมกับหน่วยปกครองท้องถิ่น อันจะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนอย่างแท้จริง

เมธาวิ ฐานกุล (2551 : 96-97) แนวทางการสร้างความเป็นเลิศ (Best Practice) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ได้ขอเสนอแนะเพื่อความเป็นเลิศอย่างยั่งยืน ได้แก่

1. พัฒนา “คน” เป็นหลัก โดยส่งเสริมให้ “คน” มีคุณธรรม ความรู้ ความสามารถ และทักษะที่เหมาะสมกับแต่ละตำแหน่งและสายงาน เพื่อให้พวกเขาได้ใช้ศักยภาพในการพัฒนาองค์กรได้อย่างเต็มที่

2. สนับสนุนให้องค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

3. การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้

4. เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น

5. ส่งเสริมให้องค์กรใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย เพื่อลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เช่น การติดตั้งระบบ LAN

6. กระบวนการจัดการโดยใช้หลักธรรมาธิบาล คุณธรรม จริยธรรม ความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

7. การส่งเสริม ให้บุคลากรมีจิตสำนึกรักการเรียนรู้ตลอดชีวิต ส่งเสริมให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาศักยภาพ ดึงศักยภาพที่มีอยู่ในตนเองมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร สังคม ชุมชนท้องถิ่น และประเทศชาติสืบไป

8. การสร้างจิตสำนึกรักท้องถิ่นในทุกภาคส่วน อันจะส่งผลต่อความร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาร่วมกัน

ชัยรัตน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง (2558 : 17-34) การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ได้ให้ความคิดเห็นต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นไทยในประเด็นที่สำคัญ 9 ประเด็น ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น 2) การปกครองตนเองของท้องถิ่น 3) การกำกับดูแลท้องถิ่น 4) ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น 5) การมีส่วนร่วมของประชาชน 6) โครงสร้างของท้องถิ่น 7) ภารกิจ หน้าที่ของท้องถิ่น 8) การคลังท้องถิ่น และ 9) การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่า นับจากการปฏิรูปการเมือง ประเทศไทยได้กระจายอำนาจและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมาถึงรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้สานต่อ แนวคิดเดิมและปรับปรุงแก้ไขประเด็นข้อติดขัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ให้มีผลในการบังคับใช้และมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งแม้จะประสบปัญหาและความท้าทายหลายประการ แต่นับได้ว่า มาไกลเกินกว่าจะกล่าวโทษว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมแล้ว ทั้งนี้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหลายแห่งสามารถพัฒนาศักยภาพจากการจัดบริการสาธารณะตามมาตรฐานขั้นต่ำ (Standard Practice) มาสู่การจัดบริการสาธารณะตามมาตรฐานเพื่อความเป็นเลิศ (Best Practice) มีการพัฒนานวัตกรรมสร้างสรรค์ต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการดำเนินงานอย่างเป็นเครือข่ายร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต่าง ๆ (วิระศักดิ์ เครือเทพ, 2550) ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหรือมีปัญหาการบริหารจัดการในบางด้านนั้น อาจอยู่ระหว่างการเรียนรู้และพัฒนา ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องให้ความสำคัญและมีความจริงจังจริงจังในการกระจายอำนาจและถ่ายโอน ภารกิจ บุคลากร และการคลังท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่ต้องร่วมแรงใจ ร่วมใจกันสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการพัฒนาองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยบริการสาธารณะที่มีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากฐานราก ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อไปในอนาคต

ไททัศน์ มาลา (2554) การปกครองท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่าน ได้ให้ความคิดเห็นที่มีต่อการเปลี่ยนผ่านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

ผลของการกระจายอำนาจที่ผ่านมาในภาพรวมนั้นนับว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง ตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองภายใต้หลักเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะที่ผ่านมาอำนาจที่ถูกผ่องถ่าย ไปมักกระจุกตัวอยู่ที่ตัวผู้บริหารและตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่รัดกุมในข้อจำกัดของกฎระเบียบของภาครัฐ จนทำให้กระบวนการทำงานมีความเป็นทางการสูงและเลียนแบบโครงสร้างระบบการเมืองใน ระดับชาติจนมองไม่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ประชาชน อีกทั้งกำลังถูกรบงาบอย่าง แนบเนียนจากหน่วยงานภาครัฐผ่านทางนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ การจัดสรรเงินอุดหนุนและ การให้รางวัลสนับสนุน ในขณะที่กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้นก็มีความอ่อนแอ กล่าวคือ อำนาจของฝ่ายสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจเข้มแข็งเพียงพอที่จะ ตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ ทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสังคมไทยใน ความเป็นจริงนั้นยังไม่ตกสู่มือของประชาชนหรือ

ตัวชุมชนอย่างแท้จริง ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงทำให้ เกิดช่องว่างระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังเพิ่มระยะห่างจากกันอยู่ตลอดเวลา อันเป็นตัวแสดงให้เห็นถึงการปะทะกันทางความคิดระหว่างกลุ่มแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนกับกลุ่ม แนวคิดด้านการปกครองท้องถิ่นกระแสหลักตลอดช่วงระยะเวลาของการปกครองท้องถิ่นไทยใน ระยะเปลี่ยนผ่าน

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องให้ความสำคัญกับการบริหารงาน ท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือและการปรึกษาหารือร่วมกันกับกลุ่มองค์กรชุมชน ภาค ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) สถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือแม้แต่ การทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในรูปแบบของ “สหการ” โดยการ ประสานความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อสร้างความรู้สึกร่วมของประชาชนในการเป็นเจ้าของและ มีความรู้สึกหวงแหนคุณค่าของความเป็นชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องสร้างความยืดหยุ่นในการเข้าถึง ชุมชนท้องถิ่นโดยต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินงานโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมของชุมชน ท้องถิ่นมิใช่รอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ยังต้องลดความเป็นทางการ หรือความเป็นราชการของหน่วยงานลงเพื่อเกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรด้วยความ เข้าถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องและกลุ่มองค์กรชุมชนต่างๆ ในพื้นที่อย่างรอบด้าน อันจะนำไปสู่วิถีของการปกครองท้องถิ่น ที่มีส่วนช่วยในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองเป็นสำคัญ

โกวิท พวงงาม (2552) นำเสนอสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมาย องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญที่น่าสนใจและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทั้งระดับ โครงสร้าง และระดับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

ประการที่ 1 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ ตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่ 2 กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการ ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางในการ กำกับดูแลประกอบด้วยคณะกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน เพื่อทำหน้าที่วางกรอบและนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และ เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแล รวมทั้งตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐาน การกำกับดูแล

ประการที่ 3 การยุบและรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหลักเกณฑ์ว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใดมีประชากรลดลงเหลือไม่ถึง 2,000 คน ติดต่อกันเป็นเวลา 1 ปีและต้องพึ่งพาเงินอุดหนุน ทั่วไปมากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ย้อนหลัง 3 ปีให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์กรปกครอง ส่วน

ท้องถิ่นนั้นโดยให้ไปรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ภายใน 90 วัน หากเป็นการยุบ เทศบาลไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้ยกฐานะ อบต. ที่ไปรวมเป็นเทศบาลและการรวมพื้นที่ทั้ง อบต. เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ให้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ ของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ

ประการที่ 4 กำหนดให้มีสำนักงานกิจการของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานขึ้นตรงกับประธานสภา และมีสำนักงานเลขานุการสภาท้องถิ่นซึ่งประธานสภา เป็นผู้แต่งตั้งจากสมาชิกสภา

ประการที่ 5 เกี่ยวกับผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและให้ดำรงตำแหน่งนับแต่เลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีโดยไม่มีการกำหนดสมัยการดำรงตำแหน่งแต่อย่างใด

ประการที่ 6 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่โดยแบ่ง อำนาจหน้าที่ ออกเป็น 2 ประเภทให้ชัดเจน ดังนี้ประการแรก เป็นอำนาจหน้าที่ประเภทที่ต้องจัดทำ บริการสาธารณะ และประการที่สอง เป็นอำนาจหน้าที่ประเภทอาจจัดทำบริการสาธารณะ

ประการที่ 7 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมทำภารกิจกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยจัดตั้งเป็น “สหการ” เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยให้สหการมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่นๆ มาร่วมเป็นกรรมการและให้สหการเป็นนิติบุคคลซึ่งมีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการจัดตั้งสหการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ประการที่ 8 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรวมตัวกันจัดตั้งสมาคมเพื่อเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างกันในการดำเนินงานของสมาคม ให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบตามข้อเสนอขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเพื่อให้สามารถสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานกับสมาคมได้

ประการที่ 9 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการและตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น

ประการที่ 10 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำโครงการหรือแผนงานในเขตองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้คำนึงถึงแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้นด้วย

ประการที่ 11 กำหนดให้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดหรือที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่ก็ได้ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นไทยมีพัฒนาการมาเป็นเวลามากกว่า 100 ปี ได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญหลายด้านเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละยุคสมัย การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคปัจจุบันเป็นผลมาจากการกระจาย

อำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้มี กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก และสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์และการบริหารภาครัฐใหม่ อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาจากประชาธิปไตยระดับชาติมาเป็นประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาจากประชาชนอย่างแท้จริง แนวโน้มการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นไทย ในมิติปัจจุบันที่จะเกิดขึ้น ย่อมเป็นการสะท้อนมิติการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้การที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการบริหารบุคคล การเงิน การคลังของท้องถิ่น การเสริมสร้างให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ตระหนักและตื่นตัวทางการเมือง มีส่วนร่วม ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น การควบคุม ตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่น ตลอดจน การสร้างค่านิยมเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ให้มีความโปร่งใส สิ่งสำคัญที่สุด คือ การให้ประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการปรับปรุงแก้ไขและปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของตนหากจะมีขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ทำความเข้าใจ และสร้างการยอมรับร่วมกัน ภายใต้หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

สรุป

การปกครองท้องถิ่นไทยมีประวัติความเป็นมาจากพระราชดำริของล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ 5 โดยทรงตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพเมื่อ พ.ศ. 2440 แต่จัดตั้งเป็นรูปเป็นร่าง คือ สุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร เมื่อ พ.ศ. 2448 จากนั้นท้องถิ่นไทยก็มีวิวัฒนาการเรื่อยมา จนปัจจุบันการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็น 1 ใน 3 ของระบบราชการบริหารแผ่นดินของไทย นอกเหนือจากราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวงทบวงกรม) และราชการบริหารส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนทั้งสิ้น 7,850 แห่ง แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ (1) รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,472 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,300 แห่ง (2) รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา

ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ควรกำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลประชาชน โดยให้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็น และให้ประชาชนตระหนักถึงบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากการพัฒนาในระดับพื้นที่ และการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรวดเร็วและไร้ขีดจำกัด รวมทั้งต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงและท้าทายใหม่ๆ ทั้งสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติ ประชาคมอาเซียน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และสถานการณ์ทางการเมือง เป็นต้น การพัฒนาเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ล้วนแล้วแต่เพื่อสะท้อนเจตนารมณ์ความเป็นพลเมืองและ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย โดยยึด

หลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ ประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วม ภายใต้หลักการปกครองตนเองในการพัฒนาทั้ง ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทัวถึง และรวดเร็ว และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การทำ ความเข้าใจในบริบทและทิศทางแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลัก ประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมการปกครองตนเองในการพัฒนาทั้งทาง เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในพื้นที่จึงมีความสำคัญ และสมควรอย่างยิ่ง

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ. (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.lrct.go.th/th/> (1 มิถุนายน 2564).
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2561). ราชการส่วนท้องถิ่น (ประเทศไทย). (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.dla.go.th/>.
- โกวิท พวงงาม. (2552). สายตรงท้องถิ่น : ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร?. (ระบบออนไลน์), แหล่งที่มา: <http://www.iQNewsClip>. (17 มิถุนายน 2564)
- โกวิท พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร วิญญูชน.
- ชัยรัตน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง. (2558). การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย. วารสาร สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 41(1) : 17-34.
- ดำรง วัฒนาและคณะ. โครงการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น. (ระบบออนไลน์). ประชาคมวิจัย ฉบับที่ : 38 หน้าที่ : 09. สืบค้น วันที่ 17 มิถุนายน 2564 จาก แหล่งที่มา http://rescom.trf.or.th/display/keydefault.aspx?id_colum=921.
- ไททัศน์ มาลา. (2554). การปกครองท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่าน. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2554.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง . (2551). 1 ทศวรรษการกระจายอนาสท้องถิ่น (พ.ศ.2540-2550) : จากผู้ว่าซีอีโอ ถึงนายก อบจ. เลือกตั้งโดยตรง. การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ แห่งชาติ ครั้งที่ 9.
- ปณณธร เจริญชัยพฤกษ์. (2561). ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต. วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2561). สืบค้น วันที่ 5 พฤษภาคม 2564 จาก <file:///C:/Users/nui-s/Downloads/134049-%E0%B9%84%E0%B8%9F%E0%B8%A5%E0%B9%8C%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1-377999-2-10-20180901.pdf>

- เมธาวิ ฐานกุล. (2551). แนวทางการสร้างความเป็นเลิศ (Best Practice) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี : กรณีศึกษาเทศบาลนครยะลา และเทศบาลนครนทบุรี. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหิดล.
- รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. (2547). เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น: แนวคิดและ หลักการบริหารท้องถิ่น. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น : บทวิเคราะห์ ว่าด้วยการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวระนาบเพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย (ระบบออนไลน์) : สืบค้น วันที่ 29 มีนาคม 2564 จาก <http://www.trf.or.th>.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2551). การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล . ใน ก้าว (ไม่) พบประชาชนิม: กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอดิชั่นเพรส โปรดักส์.
- วัชรา ไชยสาร. (2545). พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง : การเมืองภาคประชาชน. สืบค้น วันที่ 29 มีนาคม 2564 จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=16_001&filename=index
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน [จุลสาร]. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- เอกสารสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น วันที่ 29 มีนาคม 2564 จาก <https://library.parliament.go.th/>
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- อรรถัย ก๊กผล. (2552). คู่คิด คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์.
- อดุม ทุมโฆสิต. (2553). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : เซท โฟร์ พรินติ้ง.
- Suwanmala, C. and Krueathep, W. (2011). Challenging issues in decentralization and local government in Thailand. Bangkok :Local Innovation and Good Governance Promotion Center.

สื่อการเรียนการสอน

1. สื่อการเรียนการสอน

เอกสารประกอบคำบรรยาย / Power point

2. รายชื่อหนังสือค้นคว้าเพิ่มเติม

- อุดม ทุมโฆสิต. (2553). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : แชนท โฟร์ พรินติ้ง.

- โกวิทย์ พวงงาม (2559). การปกครองท้องถิ่น หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

3. กิจกรรมท้ายบทเรียน

คำชี้แจง : ให้นักศึกษาทบทวนบทเรียน แล้วตอบคำถามส่งอาจารย์ผู้สอน

1. จงอธิบายความหมาย และรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น มีอะไรบ้าง
2. จงอธิบายสภาพปัญหาและข้อจำกัดของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในมุมมองของนักศึกษา
3. ให้นักศึกษาแบ่งกลุ่ม ออกเป็น 6 กลุ่ม เพื่อนำเสนอและอภิปรายทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นในมิติที่นักศึกษาให้ความสนใจ