

สำนักพิมพ์เพื่อมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรสุพรรณบุรี

# การบริหารกิจการ ท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย

352.14  
น617ก  
2560

## บทที่ 1

### แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น และการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี

#### อาร์มภบท

#### ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่นจากโครงการพัฒนาแห่งประชาชาติ
2. ความหมายของการปกครองท้องถิ่นจากธนาคารโลก
3. ความหมายของการปกครองท้องถิ่นจากประเทศสวีเดน
4. ความหมายของการปกครองท้องถิ่นจากประเทศออสเตรเลีย
5. ความหมายของการปกครองท้องถิ่นจากประเทศไทย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. การปกครองตนเอง
2. การกระจายอำนาจ
3. ความเป็นอิสระท้องถิ่น
4. การมีส่วนร่วมทางการเมือง
5. ประชาธิปไตยท้องถิ่น

#### ทฤษฎีการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี

1. การปกครองท้องถิ่นในแนวคิดเก่า
2. การปกครองท้องถิ่นในแนวคิดใหม่
3. การจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี
4. หลักการพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## บทที่ 1 แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น และการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี

### อารัมภบท

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นอย่างละเอียดลึกซึ้งนั้นควรเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจในหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจนว่า ความหมาย วัตถุประสงค์ หลักการแนวคิดพื้นฐาน ตลอดจนรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจระบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นสากล ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวិเคราะห์องค์ประกอบตลอดจนรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น รวมถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการปกครองท้องถิ่นได้ ภายใต้หลักเกณฑ์หรือแนวคิดที่เป็นระบบสากลซึ่งยอมรับกันได้โดยทั่วไป โดยสามารถศึกษารายละเอียดในหัวข้อดังต่อไปนี้

### ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในความหมายสากล อาจจะกล่าวได้ว่า การปกครองเป็นส่วนหนึ่งในการบริหาร การกำกับดูแล และการควบคุม หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองของประเทศ แต่ก็มีได้เป็นอิสระจากรัฐโดยสิ้นเชิง เนื่องจากจะต้องมีรัฐหรือประเทศนั้น ๆ คอยดูแลภายใต้รูปแบบของการใช้อำนาจทางการบริหาร ราชการแผ่นดิน ตลอดจนความสัมพันธ์กันระหว่างระบบการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบการปกครองของประเทศ โดยมีขอบเขตหรือกฎหมายกำกับไว้

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่นจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program) คือ หลักการใช้สิทธิทางเศรษฐกิจ การเมือง และหน่วยงานที่จะมาบริหารจัดการกิจการท้องถิ่นของประเทศนั้น ๆ โดยจะประกอบไปด้วย กลไก กระบวนการและสถาบัน ซึ่งประชาชนและกลุ่มที่มีความสนใจที่จะใช้สิทธิตามกฎหมาย หน้าที่ และเป็นสื่อกลางของชาวบ้านในการบริหารความแตกต่างเพื่อการบังคับใช้ในการส่งเสริม การตอบสนองในรูปแบบบูรณาการของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ได้สนับสนุนในเรื่องการปกครองท้องถิ่น โดยมีโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติในการพัฒนาท้องถิ่น



โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติได้สร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับประชากรในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก หากต้องการความช่วยเหลือโดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์ทางการเมือง ยังคงเป็นระดับที่สามารถเข้าถึงได้มากที่สุดของการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐและสถาบันของรัฐ เป็นกลไกและช่องทางที่ใกล้ชิดที่สุดสำหรับประชาชนในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานและโอกาสในการปรับปรุงชีวิตการมีส่วนร่วมในกระบวนการสาธารณะที่มีการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อชีวิตของชาวบ้านและเพื่อใช้สิทธิและภาระหน้าที่ของตน

การปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาที่ครอบคลุมและยั่งยืนในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ เป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งในระดับเมืองและชนบท ทำให้ลดความเหลื่อมล้ำในทุกรูปแบบทั่วทั้งสังคมและเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับสถาบันของรัฐ

United Nations Development Program (UNDP) ช่วยให้ประเทศต่าง ๆ สามารถพัฒนากระบวนการบริหารท้องถิ่นและการพัฒนาท้องถิ่น (Local Governance and Local Development : LGLD) ที่มีประสิทธิภาพและสนับสนุนความพยายามหลากหลาย ในบริบทต่าง ๆ ชนบทเมือง สภาพแวดล้อมที่มั่นคงและได้รับผลกระทบจากวิกฤต ช่วยให้ประเทศต่าง ๆ สามารถกำหนดโครงสร้างและระบบต่าง ๆ เพื่อการกำกับดูแลหลายระดับ ผ่านนโยบายการพัฒนาสถาบันและขีดความสามารถ และการพัฒนาระบบสำหรับการให้บริการ นอกจากนี้ยังสนับสนุนแนวทางในพื้นที่และอำนวยความสะดวกในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภูมิภาค เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่น

แนวทางของ UNDP ได้มีการผลักดันกระบวนการในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทบทวนที่ครอบคลุมและกลมกลืนกับปัจจัยสำคัญ ๆ ในระบบการกำกับดูแลของท้องถิ่น อำนวยความสะดวกในการรับผิดชอบต่อประชาธิปไตย การสร้างกฎระเบียบด้านกฎหมายและการรักษาความปลอดภัย การสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการการพัฒนา การส่งมอบบริการ การเสริมสร้างทรัพยากรทางการเงิน การเสริมสร้างพลังอำนาจ การจัดการข้อมูลเชิงพื้นที่ และการเร่งสร้างทุนทางสังคม มุ่งเน้นไปที่ความท้าทายด้านการพัฒนา 5 ประการ คือ 1) ประชาธิปไตยและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 2) การลดความยากจน 3) การป้องกันวิกฤติและการกู้คืน 4) สิ่งแวดล้อมและพลังงาน และ 5) การควบคุมโรค STD รวมถึง HIV/AIDS (UNDP, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peace-building/responsive-and-accountable-institutions/local-governance-and-local-development.html>, 1 September, 2017)



2. ความหมายของการปกครองท้องถิ่นจากธนาคารโลก (World Bank) คือ การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการของประเทศ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเน้นการมีเสถียรภาพและรัฐปฏิรูปที่เน้นการตัดทอนบทบาทของข้าราชการพลเรือน ในเวลาต่อมาธนาคารโลกยังได้ตระหนักว่า วิกฤตในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่เป็นการกำกับดูแลกิจการด้วยการปกครองท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวคิดในการบริหารร่วมสมัยอย่างเช่น มีความโปร่งใส มีการตรวจสอบ และมีการปฏิรูป โดยธนาคารโลกได้แนะนำวิธีการร่วมสมัยเพื่อเพิ่มการปกครองท้องถิ่นคือ การมีรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จะเน้นที่การเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มั่นคง ไม่ล้มละลาย ไม่เสี่ยงต่อความเสียหาย พนักงานมีความมั่นใจในองค์กรว่า สามารถปฏิบัติงานในองค์กรได้ในระยะยาว การนำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารนั้น เพื่อให้้องค์การมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากสังคม ปัจจุบันการบริหารงานในภาครัฐได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก ในเรื่องของความโปร่งใสในการดำเนินงาน ดังนั้นการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารนั้น เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือศรัทธาว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐจะลดลง ซึ่งสิ่งที่จำเป็นในการบริหารงานของหน่วยงานในภาครัฐ

### 3. ความหมายของการปกครองท้องถิ่นจากประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนมีการปกครองท้องถิ่นแบบศาสนจักร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2405 ถึงปี พ.ศ. 2517 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นต้องมืองค์กรที่เป็นอิสระ ทั้งการตัดสินใจและการบริหารท้องถิ่น

ก่อนปี พ.ศ. 2514 สวีเดนถูกแบ่งออกเป็น 850 คอมมูน (Kommun) แต่ปัจจุบันได้ลดจำนวนลงเหลือเพียง 288 คอมมูน โดยแต่ละคอมมูนต่างมีสภาพที่มาจาก การเลือกตั้งอำนาจและหน้าที่ของคอมมูน เกี่ยวข้องกับการให้บริการและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ระหว่างรัฐบาลกลางและคอมมูน และมีการปกครองในระดับภูมิภาคประกอบด้วย 24 มณฑล โดยรัฐบาลกลางมีผู้ว่ามณฑลเป็นผู้แทนและมีคณะกรรมการบริหารมณฑล ผู้ว่ามณฑลได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางให้ดำรงตำแหน่งวาระ 6 ปี โดยมักจะคัดเลือกมาจากนักการเมือง แต่บุคคลเหล่านี้จะต้องลาออกจากตำแหน่งทางการเมืองในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง หน้าที่สำคัญของการบริหารมณฑลดำเนินงานโดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งมีผู้ว่ามณฑลเป็นประธาน และสมาชิกคณะกรรมการบริหารมณฑลได้รับการแต่งตั้งจากสภามณฑล ภารกิจส่วนใหญ่ของการบริหารมณฑลมีลักษณะเป็นงานส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก แต่ละมณฑลมีสภามณฑลที่มาจาก การเลือกตั้ง สภานี้มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในด้านอนามัยและสาธารณสุข ซึ่งรวมถึงการให้บริการในโรงพยาบาล การจัดการศึกษาบางประเภทและการฝึกอาชีพ สภามณฑลมีสิทธิที่จะเก็บ



ภาษีรายได้มาใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายได้ นับตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2519 คนต่างชาติดั้งเดิมที่อยู่ในสวีเดนตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไปมีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้งระดับท้องถิ่นทั้งในสภาคอมมูนและสภามณฑล

4. ความหมายของการปกครองท้องถิ่นจากประเทศออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลียใช้ระบบสหพันธรัฐ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 ซึ่งรูปแบบสหพันธรัฐ เป็นรูปแบบการปกครองที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ โดยนำมาประยุกต์ใช้ในเรื่องความเป็นอิสระของทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารปกครองรัฐของตนเอง และเรื่องการค้าอันอาจกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้การใช้กระบวนการระบบศาลยุติธรรม เป็นเครื่องมือที่ใช้ตัดสินในกรณีที่ว่าด้วยเรื่องของการขัดกันระหว่างอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

กฎหมายรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ภครัฐในออสเตรเลีย ในการให้อำนาจแต่ละมลรัฐปกครองตนเอง มีอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ และได้ให้อำนาจแก่พระมหากษัตริย์อังกฤษ ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการจากขุนนางหรือชนชั้นสูง รวมทั้งมีอำนาจในการอนุมัติหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่มาจากรัฐสภาออสเตรเลีย โดยเป็นการใช้อำนาจภายใต้คำแนะนำของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

ปัจจุบัน ประเทศออสเตรเลียปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยและเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ โดยมีสมเด็จพระราชินีเอลิซาเบธที่ 2 แห่งราชอาณาจักรอังกฤษทรงเป็นประมุขและมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำบริหารประเทศ มีระบบรัฐสภาที่มีต้นแบบจากระบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster System) ของอังกฤษ และนำรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐจากประเทศสหรัฐอเมริกาไปประยุกต์ใช้ โดยมีการจัดแบ่งรัฐบาลออกเป็น 3 ระดับคือ รัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น โดยที่ชาวออสเตรเลียทุกคนสามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ และระดับสหพันธรัฐ นอกจากนี้ยังนำรูปแบบการลงประชามติของประเทศสวิตเซอร์แลนด์มาใช้ด้วย ส่วนการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ของออสเตรเลีย

5. ความหมายของการปกครองท้องถิ่นจากประเทศไทย คือ การปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นศูนย์กลางจึงเป็นการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ และเป็นการปกครองที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทนเข้าบริหารงานแทน รวมทั้งการมีส่วนร่วมต่าง ๆ อย่างเช่น การรับรู้ข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบ เป็นต้น



การปกครองท้องถิ่นส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบแน่ชัด มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง

การกระจายอำนาจ เป็นการมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

การจัดระเบียบราชการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ คือ

**5.1 ระบบทั่วไป** โดยระบบนี้นำมาใช้กับท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

**5.2 ระบบพิเศษ** โดยระบบนี้นำมาใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

สรุปได้ว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ได้มีวิวัฒนาการมาโดยลำดับเป็นผลเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ และแนวความคิดริเริ่มต่าง ๆ ในการจัดตั้ง ปรับปรุง แก้ไขล้วนเป็นผลมาจากทางราชการทั้งสิ้น ดังนั้น ระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมีผลผูกพันกับทางราชการหรือรัฐบาลส่วนกลางที่จะเข้ามา ระดับปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่อย่างต่อเนื่อง

### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Local Government” หรือ “รัฐบาลท้องถิ่น” นั้น เป็นคำที่ได้รับความนิยมและได้ยินกันมานานในหมู่นักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ นักประวัติศาสตร์ นักนิติศาสตร์ รวมถึงอีกหลายศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่น

การบริหารท้องถิ่น (Local Administration) หมายถึงการที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจ ซึ่งกำหนดให้โดยกฎหมายดำเนินการบริหารจัดการ กับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อย ภายในเขตท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้หน่วยงาน ผู้บริหาร งบประมาณ และบุคลากรของตนเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลระดับชาติมิได้ แยกตัวออกเป็นอิสระจากความเป็นรัฐชาติ (Nation State) แต่อย่างใด

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความหมายของการปกครองท้องถิ่นนี้ มีนักวิชาการได้ให้คำอธิบายเอาไว้มากมายซึ่งอาจยกตัวอย่างได้ดังนี้เช่น หมายถึงการปกครองของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีการเลือกตั้งผู้บริหาร ตลอดจนสามารถจัดทำภารกิจของตนเองได้อย่างอิสระ โดยไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาลหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ก็อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือระบบการปกครองของรัฐบาลกลางมิใช่เป็นรัฐอิสระ (Montagu, 1984, p. 574) หรือหมายถึง รูปแบบการปกครองซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ตอบสนองกับความต้องการและผลประโยชน์ของท้องถิ่น ภายใต้องค์กร ภารกิจและการตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นเอง (Wit, 1967, pp. 101- 105)

การปกครองท้องถิ่นได้รับการพิจารณาว่า เป็นหน่วยหนึ่งของรัฐส่วนกลาง (McAuslan, 1986, p.1) แต่การปกครองท้องถิ่นก็มีความแตกต่างไปจากการปกครองในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เป็นเพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ต้องมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อันถือเป็นสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งพบว่า มีนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศได้ให้นิยามที่มีนัยคล้ายคลึงกัน ดังนี้

Clarke (1957, p.1) มีทัศนะว่าการปกครองท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่และมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้ยังคงจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

Holloway (1951, p.398) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนหนึ่งๆ โดยมีการจัดตั้งองค์การขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในเขตพื้นที่นั้น ซึ่งมีการกำหนดขอบเขตอำนาจบริหารงานคลัง การมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และการมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญขององค์การนี้

Robson (1953, p.574) มีทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการปกครอง เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

Wit (1967, pp.101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ด้วยเหตุนี้





การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง ซึ่งมีที่มาจากกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง และมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

Montagu (1984, p.574) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ลักษณะการปกครองที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกบุคคลให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจอิสระที่ปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535, หน้า 11) เห็นว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

โกวิทย์ พวงงาม (2550, หน้า 13) สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเอง มีจำนวนประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

ดังนั้น แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นประเด็นที่มีหลายมิติเข้ามาเกี่ยวข้องในเชิงของแนวคิดที่เข้ามาสัมพันธ์กันและบูรณาการกันเป็นการปกครองท้องถิ่น ในมุมมองของแนวคิดต่างๆ นี้ การปกครองท้องถิ่นจึงมีมิติเชิงแนวคิดที่สำคัญ 5 แนวคิด ดังนี้

1. แนวคิดการปกครองตนเอง
2. แนวคิดการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดความเป็นอิสระของท้องถิ่น
4. แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง
5. แนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่น



ตัวอย่างที่ 1-1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น



ที่มา: ปธาน สุวรรณมงคล. (2557). *จากการปกครองท้องถิ่นสู่ธรรมาภิบาลท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). นนทบุรี: โรงพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า. 5

1. แนวคิดการปกครองตนเอง

การปกครองตนเอง (Self-Government) ของบรรดาผู้นำ หรือของชุมชนต่าง ๆ ที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์ต่อกันอย่างเห็นได้ชัดในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะสำคัญขึ้นกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้น ๆ เองว่า เป็นชนเผ่า หรือเป็นกลุ่มภาษาวัฒนธรรมใด มีอุปนิสัยใจคอ มีวัฒนธรรมของการรวมกลุ่ม มีการนับถือเครือญาติ มีการประกอบอาชีพการงาน มีระบบการกระจายความมั่งคั่ง มีโครงสร้างทางชนชั้น มีกลุ่มสถานภาพและมีลักษณะของผู้นำ ฯลฯ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

แน่นอนว่า การเมืองในแบบธรรมชาติของชุมชนดังกล่าวนี้ อาจจะมี “เนื้อหาบางประการ” ที่มีความคล้ายคลึงกับการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ หรืออาจจะเป็นแบบเผด็จการได้ด้วยในทางใดทางหนึ่ง เนื่องด้วยเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ การก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งของผู้นำ การใช้อำนาจของผู้นำ และการพ้นจากตำแหน่งของผู้นำ จึงมักไม่มีกฎที่มีความชัดเจนแน่นอนว่าเป็นไปเมื่อใด และในลักษณะใด

อย่างไรก็ดี การแบ่งแยกการปกครองท้องถิ่นออกเป็นรูปแบบที่เป็นทางการ และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการดังกล่าวข้างต้น มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเป็นสำคัญ มิได้มีความหมายว่าในโลกความเป็นจริงมีการแบ่งออกเป็น 2 แบบอย่างเด็ดขาด ในทางตรงข้าม ทุกสังคมการเมือง รวมทั้งในประเทศไทยด้วยนั้น ปรากฏว่ามีทั้งการปกครองท้องถิ่นทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการดำรงอยู่ควบคู่กัน



เพียงแต่ว่า สังคมและตัวเราเองจะให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใดมากกว่ากันเท่านั้น

## 2. แนวคิดการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้ แม้ดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้นิยามความหมายต่อคำดังกล่าว อันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้มีได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะการกระจาย (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จรัส สุวรรณมาลา (2538, หน้า 9-10) จึงได้เสนอว่า “คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน”

พิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของ “สภาวะ” บนลงอย่างเพื่อใช้อธิบายถึงลักษณะของการกระจายตัว/จัดสรร/แบ่งปันอำนาจรัฐ ในทางที่หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการสาธารณะ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงมีลักษณะดังที่ Samuel Humes IV (1991, p. 3) เสนอว่า เรื่องนี้ควรจะเป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจ (distribution of power) กล่าวคือ เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่ที่เรียกว่าการจัดการปกครองท้องถิ่น (local governance) เรื่องนี้ควรจะเป็นเรื่องของการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ (distribution) มิใช่การ “การแบ่งแยกอำนาจ” (division) กล่าวคือ แม้คำว่า “การแบ่งแยกอำนาจ” จะมีการนำไปใช้อธิบายแนวคิดในเรื่องการกระจายตัวของอำนาจทางการบริหารปกครองไปสู่ท้องถิ่นก็ตาม แต่โดยลักษณะทางประวัติศาสตร์แล้ว คำดังกล่าวมักจะนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้ในแนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (constitutional division of power between nation and state) ขณะที่คำว่า “การจัดสรร/แบ่งปันอำนาจ” ดูจะมีความสอดคล้องและอยู่ในขอบของแนวคิดต่าง ๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า ดังเช่นแนวคิดในเรื่อง (de)centralization, (de)concentration, devolution และ delegation

\* จากกรอบเช่นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจในความหมายกว้างๆ ก็คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (public affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ



### 3. แนวคิดความเป็นอิสระของท้องถิ่น

**ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)** การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจขององค์กรในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ ทั้งนี้ โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระใน 3 ประการ ได้แก่ 1) **ความเป็นอิสระทางการบริหาร** ซึ่งหมายถึง องค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการภายในองค์กร และบริหารจัดการและกำหนดทิศทางในการพัฒนาภายในท้องถิ่น 2) **ความเป็นอิสระในการใช้ทรัพยากร** หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้และบริหารจัดการทรัพยากรของตนเอง เช่น บุคลากร งบประมาณ และ 3) **ความเป็นอิสระทางการเมือง** หมายถึง การปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นไปโดยประชาชนภายในท้องถิ่น

โดยการศึกษาจากงานเขียนหรือการศึกษาสิ่งตีพิมพ์ในสาขารัฐประศาสนศาสตร์จำนวนมากให้ความสนใจกับประเด็นของความเป็นอิสระ โดยวรรณกรรมในสาขาพูดถึงความเป็นอิสระ (Autonomy) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) การปกครองตนเอง (Self-government) การจัดการเชิงการบริหารด้วยตนเอง (Administrative Self-management) หรือเสรีภาพของการบริหารท้องถิ่นหรือภูมิภาค (Freedom of Local and Regional Administration) คำทั้งหมดเหล่านี้เป็นการสะท้อนและการมีความหมายเดียวกัน (Zaharia, 2011, p. 119)

ในบริบทนี้ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (Discretion) และความเป็นอิสระ (Autonomy) จะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด รัฐบาลท้องถิ่นมี**ความเป็นอิสระในการตัดสินใจที่จะกระทำ** ขึ้นอยู่กับการนิยามอำนาจของการริเริ่มของรัฐบาลท้องถิ่นในขั้นต้น เช่นเดียวกันความเป็นอิสระในการตัดสินใจที่ถูกจำกัดโดยการทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ (Review Functions) ของรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า ความเป็นอิสระในการตัดสินใจหรือความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะดำเนินการในวิธีการของตนเอง เป้าหมายเฉพาะของตนเองที่สอดคล้องกับมาตรฐานของตนเองในการนำไปปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับคุณสมบัติที่สำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) (Clark, 1984, p. 199)

### 4. แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง

**การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation)** เป็นการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งระดับการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ



การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชนหรือชุมชน เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชน อันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังเป็นการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนา โดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยมีการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นเป็นเอกเทศ ให้มีอำนาจทางการเมือง การบริหาร มีอำนาจต่อรองในการจัดการทรัพยากร โดยให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกันและประชาชนสามารถตรวจสอบได้

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในทางการเมืองของระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว เราจะพบว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสำคัญต่อประเทศเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนา ประเทศที่ยึดอุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นหลัก ในการปกครอง การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ก็จำเป็นต้องส่งเสริมให้ประชาชนภายในประเทศเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เองที่ผู้ปกครองสามารถอ้างในความชอบธรรมของอำนาจทางการเมือง

ความหมายของการมีส่วนร่วม มีผู้ให้นิยามไว้มากมาย อาทิ

Weiner (1971) ได้สรุปนิยามของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยได้แจกแจงเป็นองค์ประกอบย่อย 3 ประการ คือ

1. จะต้องมีกิจกรรม เช่นมีการพูด คุย และร่วมดำเนินการใด ๆ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงทัศนคติหรือความรู้สึก
2. จะต้องมีกิจกรรมในลักษณะที่เป็นอาสาสมัคร
3. จะต้องมิใช่เลือกหรือทางให้เลือกมากกว่าหนึ่งเสมอ

Verba Nie และ Kim (1987) ได้ให้นิยามของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า "เป็นกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำโดยราษฎรเป็นส่วนตัว โดยมีเป้าหมายที่มุ่งเพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการคัดเลือกบุคลากรของรัฐบาล และ/หรือกิจกรรมของรัฐบาล

Huntington กับ Nelson (1982) ได้ให้นิยามของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนโดยส่วนบุคคลมุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ทั้งนี้การเข้ามีส่วนร่วม หมายถึงกิจกรรมต่างๆ แต่ไม่รวมถึงทัศนคติหรือความรู้สึก หรือหมายถึงกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลแต่ละคนในฐานะที่เป็นราษฎรเท่านั้น ไม่รวมถึงกิจกรรมของข้าราชการ เจ้าหน้าที่พรรค ผู้สมัครเข้ารับการ



เลือกตั้ง นักลอบบี้ยาชีพ หรือนักการเมืองอาชีพ โดยปกติแล้วกิจกรรมทางการเมืองของผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมจะอยู่ในลักษณะที่ไม่ต่อเนื่อง ไม่เต็มเวลาและไม่ถือเป็นอาชีพหลัก นอกจากนี้กิจกรรมของประชาชนนี้จะต้องเป็นกิจกรรมที่มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้นการประท้วงเพื่อเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารของบริษัทเอกชนขึ้นเงินเดือนให้ จึงไม่ถือว่าเป็นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และกิจกรรมนี้ยังรวมถึงกิจกรรมทุกรูปแบบที่มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะกิจกรรมนั้นจะก่อให้เกิดผลหรือไม่ก็ตาม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมุ่งที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลในระดับต่างๆ ซึ่งรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองในแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกันไป

### 5. แนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่น

**ประชาธิปไตยท้องถิ่น** (Local Democracy) คือ ประชาธิปไตยในระดับรากฐานของสังคม เพราะประชาชนในท้องถิ่น สามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย ได้จากการเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันได้โดยตรง ดังเช่น การรวมกลุ่มชาวบ้านในท้องถิ่น เพื่อตัดสินใจทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นของตน ไม่ว่าจะเป็นการทำถนนเข้าหมู่บ้าน การสร้างบ่อกักจัดขยะ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่มีโอกาสกระทบต่อการดำรงชีวิต หรือมีความใกล้ตัวชาวบ้านในท้องถิ่นได้มาก ประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงมีความแตกต่างไปจากประชาธิปไตยระดับชาติในปัจจุบัน

จากวิวัฒนาการการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยมีจุดกำเนิดมาจากกรีกที่เป็นประเทศแรกในโลก และมีบทบาทสำคัญในการสร้างระบอบประชาธิปไตยของยุโรปตะวันตกในเวลาต่อมา ประชาธิปไตยในสมัยกรีกมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น การเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปในสภาเพื่อกำหนดนโยบายการบริหารและเลือกผู้บริหาร การแสดงความคิดเห็นที่สะท้อนความต้องการของประชาชนในการผลักดันให้เกิดนโยบายที่ตอบสนองการแก้ไขปัญหาสังคม ด้านความเสมอภาคทางกฎหมาย เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง การคัดเลือกตัวแทน และการผลักดันนโยบาย และด้านเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ความเชื่อ การรวมกลุ่มและการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นของกรีก เรียกว่า **deme** ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นและรับผิดชอบพลเมืองในเขต deme โดยพลเมืองมีสิทธิเสรีภาพและบทบาทเข้าร่วมกระบวนการทางการเมืองอย่างเข้มข้น ในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) โดยเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งการเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550, หน้า 58-83)



ประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-government democracy) แต่เดิมประชาธิปไตยเป็นการรูปแบบการปกครองของชุมชน เล็ก ๆ หรือของนครรัฐ และไม่ได้เป็นการปกครองแบบใช้ผู้แทน หากประชาชนดูแลจัดการชุมชนกันเองทั้งหมด จึงเรียกว่า ประชาชนปกครองตนเอง (Self-government) เมื่อเข้าสู่สังคมยุคสมัยใหม่ ประชาธิปไตยที่ใช้ในปัจจุบันจึงเป็นประชาธิปไตยแบบผ่านผู้แทน ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบยุคดั้งเดิมในชุมชนเล็ก ๆ ที่ประชาชนรู้สึกความเป็นเจ้าของ จงรักภักดี และผูกพันกับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม นักปราชญ์ตะวันตกจำนวนมากยังเห็นว่าประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นรากฐานของประชาธิปไตยระดับชาติ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550, หน้า 10-12)

การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทย เริ่มมีการพูดถึงในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการจัดตั้งสุขาภิบาล ต่อมาในรัชกาลที่ 7 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงคิดให้คนไทยมีการเตรียมความพร้อมสำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยการให้การศึกษาด้านการเมือง (political education) และ การทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น (local democracy) ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และใน พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ ได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นกว่าร้อยแห่งในปีเดียว ทำให้พอเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น แต่ไม่ได้ฝึกให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่มีส่วนร่วมทางการเมือง หลังจากนั้นจากพัฒนาการการเมืองไทยในระดับชาติ ทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นได้ถูกกลืน กลายเป็นไม่สำคัญ นอกจากนี้การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ได้ขยายตนเองไปทำงานทุกอย่างแทนท้องถิ่น ทำให้ประชาธิปไตยของประเทศไทยมีอย่างเดียวนั้นคือ ประชาธิปไตยผ่านผู้แทน ต่อมาเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ก็กลับทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นเลียนแบบประชาธิปไตยระดับชาติ ที่คิดว่า การเลือกตั้งคือ ตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย

ดังนั้น การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในกระบวนทัศน์เก่าและกระบวนทัศน์ใหม่เป็นการอภิปรายในประเด็นวิวัฒนาการของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ในรูปแบบกระบวนทัศน์เก่าและการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ที่สามารถนำมาปรับใช้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก กดดันให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ ภายในประเทศ ทั้งปัจจัยทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ตามแนวคิดของการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งการเปลี่ยนแปลงปัจจัยดังกล่าว มีผลกระทบต่อระบบบริหารงานภาครัฐ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมซึ่งจะช่วยพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยให้มีลักษณะของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (local governance) อย่างแท้จริง



## ทฤษฎีการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี

สถาบันของการปกครองท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญไม่เพียงแต่ในการส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตย แต่ยังช่วยเร่งรัดการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ที่ว่าด้วยเรื่องสังคมการเมืองหรือเศรษฐกิจ กลายเป็นความจริงเฉพาะเมื่อเกิดจากระดับต่ำสุดของสังคมเท่านั้น เรียกว่าระดับรากหญ้า สามารถจัดตั้งระบอบประชาธิปไตยในประเทศได้ หากการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นมีประชากรและอาณาเขตที่แน่นอนในประเทศ รัฐบาลให้วิธีที่ประชาชนจะสามารถควบคุมกิจการภายในของตนและแสดงออกได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประชาชนในท้องถิ่นมีความไม่พอใจกับนโยบายของรัฐบาลกลางได้

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเองหรือที่เรียกว่ารัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเอง ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์การที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ

การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับเรื่องคนที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ หรือท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นการแสดงถึงความสนใจในเชิงจุลภาคของท้องถิ่น ที่นำไปสู่แนวความคิดที่กว้างขึ้นในด้านสวัสดิการและความสุขของประชาชน เช่น การตัดสินใจของสภาท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ของท้องถิ่น การให้ความสำคัญกับการดำเนินการโดยการปกครองภายใต้อาณาเขตของท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างไรก็ตามการปกครองท้องถิ่นควรเป็นของหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งควบคุมโดยรัฐบาลกลาง แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเอง โดยจะกล่าวถึงอย่างสังเขป ในเนื้อหาเกี่ยวกับทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่าและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ เพื่อให้เห็นภาพรวมและรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

### 1. การปกครองท้องถิ่นในแนวคิดเก่า

ในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารประเทศโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา ที่ต้องเผชิญกับระบบอุปถัมภ์ในสังคมอเมริกา และก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐ จึงทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบอุปถัมภ์ขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2430 แนวคิดในการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน จึงถูกเสนอโดย Woodrow Wilson และได้สนับสนุนทางความคิดจากนักวิชาการร่วมสมัย เช่น Frank J. Goodnow, Willeam F.





Willoughby and Leonardo D. White เป็นต้น ประกอบกับยุโรป ก็ได้มีการเสนอทฤษฎีระบบราชการ โดย Max Weber ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างมากในเวลาต่อมา (Shah, 2006, p. 1) โดยเฉพาะแนวคิดระบบราชการได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบการปกครองหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ใช้การปกครองระบบประชาธิปไตย จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การปกครองท้องถิ่นก็ย่อมได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพราะ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองประเทศ หรือเป็นผลผลิตของการบริหารและการปกครองของรัฐบาลในแต่ละประเทศ ทั้งนี้เพราะบางประเทศการปกครองท้องถิ่นเกิดจากรัฐธรรมนูญ เช่น บราซิล เดนมาร์ก ฝรั่งเศส อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น สวีเดน และไทย ในขณะที่บางประเทศการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐ เช่น ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา บางประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากกฎหมายระดับมลรัฐ เช่น แคนาดา ปากีสถาน บางประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากคำสั่งของผู้บริหาร เช่น จีน และอีกหลาย ๆ ประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งโดยรัฐสภา (พระราชบัญญัติ) เช่น นิวซีแลนด์ อังกฤษ (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.), 2551, หน้า 1-3)

จากอิทธิพลของแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับจากการปกครองส่วนกลางดังกล่าวนี้ จึงทำให้ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในแนวคิดเก่ามีลักษณะที่ยึดโยงอยู่กับการให้ความสำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางให้ความสำคัญกับรูปแบบที่เป็นทางการที่ขาดความยืดหยุ่น ให้ความสำคัญกับการมีเขตแดน พื้นที่ และประชากรที่ชัดเจน ความเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างตายตัว หรือให้ความสำคัญกับแง่มุมทางกฎหมายที่แข็งกระด้าง ความเป็นระบบราชการ และการรวมบทบาท การพัฒนาและการให้บริการไว้ที่หน่วยงานรัฐคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Imrie & Raco, 1999, p. 47)

อุดม ทุมโฆซิต (2550, หน้า 212-224) ได้สำรวจความหมายและลักษณะของการปกครองท้องถิ่นจากนักวิชาการคนสำคัญในยุคดั้งเดิมเป็นจำนวนมาก ได้ประมวลและสรุปว่า การปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดดั้งเดิมนั้น มีลักษณะที่สำคัญ คือ (1) เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่น เลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการจัดการปกครองตนเอง (2) เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะขั้นพื้นฐาน คือ มีอาณาเขตและประชากรของท้องถิ่นอย่างชัดเจน มีลักษณะจำเพาะของตัวเองในด้านต่าง ๆ เช่น เขตแดน ประชากร วัฒนธรรม ประเพณี และทรัพยากร มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติงาน มีฐานะทางกฎหมายและมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม ดำเนินการตามอำนาจที่ได้รับสิทธิ ตามกฎหมาย เช่น สิทธิในการตราข้อบัญญัติ หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และ



สิทธิในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น ด้วยลักษณะของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นในแนวคิดเก่ามีความแข็งตัว ขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินงานของท้องถิ่น เนื่องจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะมีลักษณะเป็นแนวตั้ง อำนาจในการปกครองจึงอยู่ที่คณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของประชาชน ในขณะที่ประชาชนจะเป็นเพียงผู้ถูกปกครองหรือเป็นเพียงผู้ต้องรับผลของการจัดทำบริการ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ การคิดสร้างสรรค์ และร่วมดำเนินการอย่างแท้จริง การดำเนินกิจการโดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะ จะทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดในหลักการและข้อกฎหมายที่มุ่งดำเนินงานให้ถูกต้องตามระเบียบ สอนองเป้าหมายของทางการมากกว่าสนองความต้องการของประชาชน (อุดม ทุมโฆสิต, 2550, หน้า 212)

## 2. การปกครองท้องถิ่นในแนวคิดใหม่

จากปัญหาที่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแนวคิดเก่าไม่อาจตอบสนองหรือแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีความเป็นพลวัตสูงได้ดังกล่าวแล้ว จึงได้มีการแสวงหาแนวคิดใหม่ที่มีความเหมาะสมมากกว่า ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นปรากฏมีแนวโน้มของแนวคิดใหม่ที่น่าสนใจกับการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 2 กระแสที่สำคัญ คือ การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management-NPM) และ การจัดการปกครองที่ดี (governance) (Heveri, 2006, p. 33; Proeller, 2006, p. 9)

2.1 การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management) จากการศึกษาของธนาคารโลกที่ทำการศึกษารวบรวมใน 14 ประเทศ ซึ่งครอบคลุมประเทศในยุโรป อเมริกา และเอเชีย รวมทั้งผลการศึกษานักวิจัยที่สนใจเกี่ยวกับการบริหารงานสาธารณะ พบว่า แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ ได้ถูกนำมาใช้กับการบริหารงานภาครัฐโดยมีหลักการสำคัญ 7 ประการ (Hood, 1991, p. 3; Manning & Parison, 2004, pp. 6-10) คือ (1) หลักการของขนาด (Doctrines of Scale) ที่เปลี่ยนจากตัวแบบดั้งเดิมที่องค์การมีขนาดใหญ่และรวมศูนย์อำนาจ ไปสู่แนวทางการจัดการภาครัฐที่เน้นองค์การขนาดเล็กและการกระจายอำนาจ (2) หลักการของการให้บริการสาธารณะ (Doctrines of Service Provision) ที่เปลี่ยนจากรัฐบาลเป็นผู้ให้บริการโดยตรงสู่การจัดจ้างเหมาสัญญา (Contracting Out) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (3) หลักการของความชำนาญเฉพาะด้าน (Doctrines of Specialization) ที่เปลี่ยนจากความชำนาญตามประเภทของงาน และตามกระบวนการในการทำงาน ไปสู่ความชำนาญตามประเภทของลูกค้า และตามที่ตั้ง (4) หลักการของการควบคุม (Doctrines of Control) จากควบคุมโดยปัจจัยนำเข้า มาตรฐานเชิงวิชาชีพ กระบวนการ และการบริหาร เปลี่ยนไปสู่การควบคุมโดยการแข่งขัน ผลลัพธ์ และการควบคุมทางการเมืองโดยตรง (5)



หลักการของการให้ความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ (Doctrines of Discretion) เปลี่ยนจากการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับความเป็นวิชาชีพ ไปสู่การให้ความอิสระในการตัดสินใจโดยการลดกฎระเบียบและการพิจารณาความเสี่ยง (6) หลักการของภาวะผู้นำ (Doctrines of Leadership) จากภาวะผู้นำที่ตั้งอยู่บนฐานของความเป็นกลาง และความเป็นวิชาชีพ เปลี่ยนเป็นภาวะผู้นำที่ตั้งอยู่บนฐานของการให้การสนับสนุน (ทางการเมือง) และความเป็นผู้ประกอบการ และ (7) หลักการของการตั้งเป้าประสงค์ (Doctrines of Purpose) จากเดิมที่ตั้งเป้าประสงค์ของการบริหารเพื่อธำรงรักษา/ บังคับใช้กฎระเบียบ กฎหมาย และการสร้างความน่าเชื่อถือต่อสถาบัน เปลี่ยนไปสู่การจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มมูลค่าให้กับทรัพยากรขององค์การภาครัฐ

การจัดการสาธารณะแนวใหม่ คือ แนวทางการจัดการภาครัฐที่รัฐนำเอาวิธีการบริหารจัดการแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการในภาครัฐที่เน้นให้ความสำคัญถึงการประหยัด (economy) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวยังช่วยแก้ไขจุดอ่อนแนวคิดระบบราชการที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐมีโครงสร้างที่ใหญ่โต ใช้ทรัพยากรมาก มีสายการบังคับบัญชายาว เคลื่อนไหวเชื่องช้า และขาดประสิทธิภาพ เมื่อพบกับสภาพแวดล้อมที่เป็นพลวัตสูงก็ไม่สามารถต้านทานกระแสโลกาภิวัตน์ได้นาน เนื่องจากแนวคิดของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ ได้เน้นถึงการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง มีการนำวิทยาการที่ทันสมัยเข้ามาใช้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็เน้นถึงวินัยและการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด ดังนั้น การนำแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่มาใช้ในการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องจำเป็น เนื่องจากจะช่วยให้ท้องถิ่นมีความประหยัดและมีประสิทธิภาพ (อุดม ทมโฆษิต, 2550, หน้า 184)

**2.2 การจัดการปกครองที่ดี (Governance)** การจัดการปกครองที่ดี ถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่สำคัญต่อแนวคิดใหม่ของการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อาจมีความสับสนระหว่างการจัดการปกครอง (government) กับการจัดการปกครองที่ดี (governance) ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจแนวคิดของการจัดการปกครองที่ดีที่ชัดเจน ในเบื้องต้นนี้ จึงควรทำความเข้าใจแนวคิดดังกล่าว และในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าวนี้ วิธีที่เห็นว่าดีที่สุดก็คือ การนำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดเดิม คือ การปกครอง (government) ก็จะให้เห็นความแตกต่างและทำให้เข้าใจความหมายและแนวคิดของการจัดการปกครองที่ดีชัดเจนมากยิ่งขึ้น (Weiss, 2000, p. 3)

International Dictionary of Public Management and Governance ได้ให้ความหมายของ “การปกครอง (government)” ว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ



บริหารงานของรัฐทั้งหมด อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับเรื่องนิติบัญญัติและตุลาการ นอกจากนั้น ยังเกี่ยวข้องกับเรื่องของหน่วยงานและกระบวนการที่ดำเนินการโดยบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และเข้ามากำหนดนโยบาย ในขณะที่ให้ความหมายของ “การ จัดการปกครองที่ดี (governance)” ว่า ความหมายโดยทั่วไป การจัดการปกครองที่ดี หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ในเรื่องที่สามารถกำหนด นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย นัยที่สอง เป็นการให้ ความหมายอย่างกว้างว่า การจัดการปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย หน่วยงาน และเครือข่ายที่จะเป็นตัวกำหนดให้ประเทศหรือองค์การสามารถปฏิบัติงานได้ (Bhatta, 2005)

หลังจากที่ อุดม ทุมโฆสิต (2550, หน้า 204) ได้สำรวจความหมายของการ จัดการปกครองที่ดีอย่างกว้างขวางแล้ว ก็ได้สรุปความหมายโดยแยกเป็น 2 นัย คือ นัยแรก หมายถึง การจัดระบบการปกครองที่ดีของประเทศ เพื่อคุ้มครองดูแลให้คนใน ประเทศอยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การ บริหาร และการพัฒนาประเทศ โดยผู้ที่เข้ามาจัดระบบนี้จะประกอบด้วยกลไกของ รัฐบาล และกลไกของประชาชนที่ได้รับการจัดตั้ง เข้ามาดำเนินการผ่านกลไกอำนาจ กิจการเมืองและกฎหมาย ส่วนนัยที่สองหมายถึงแนวคิดใหม่ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ เน้นรูปแบบการบริหารประเทศแนวใหม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การให้ความสำคัญกับคุณภาพและประสิทธิภาพของการปกครอง และการใช้อำนาจ เพื่อให้เกิดการจัดการที่ดีทั้งในด้านการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และการ ปกครองประเทศ ความหมายจาก 2 นัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดการปกครอง ที่ดี มีความหมายที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึงบทบาทของภาคประชาชน โดยไม่จำกัด เฉพาะบทบาทของรัฐบาลตามความหมายเดิม นอกจากนั้น ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องการใช้หลักการจัดการมากกว่าจะใช้เพียงอำนาจและกฎหมาย ตามแนวคิดการปกครอง แบบเดิม

จากความหมายข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงจุดเน้นที่แตกต่างกัน คือ “การ ปกครอง” จะเน้นถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและกระบวนการบริหารงานของรัฐทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ทั้งที่เป็นฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายตุลาการ ส่วน “การจัดการปกครองที่ดี” จะมีจุดเน้นที่กว้างกว่าการปกครอง กล่าวคือ นอกจากจะเน้นถึงกลไกของรัฐแล้วยังเน้นถึงปัจจัยหรือสิ่งที่จะช่วยให้รัฐบาล สามารถปฏิบัติงานได้ อันประกอบด้วยลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กฎหมาย หน่วยงาน และเครือข่าย เป็นต้น



การจัดการปกครองที่ดี เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมร่วมกับสังคม (articulating a common set of priorities for society) การประสานเชื่อมโยง (coherence) การกำกับดูแล (steering) และความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบ (accountability) (Pierre & Peters; 2005, pp. 3-6) นั่นคือ การจัดการปกครองที่ดีจะเน้นถึงการใช้ศิลปะในการบริหารมากกว่าการใช้อำนาจหรือกฎหมาย กล่าวคือในการดำเนินงาน ในเบื้องต้น จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสังคมหรือชุมชนที่มีส่วนได้เสียต่อกิจกรรม นโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังถึงสิ่งที่จะดำเนินการให้แก่ชุมชนหรือสังคม ประการต่อมา คือ การประสานเชื่อมโยงสิ่งที่จะดำเนินการกับสังคมหรือชุมชน ด้วยการประสานงาน ทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องถึงเป้าหมาย พันธกิจ และกิจกรรมของหน่วยงานที่จะต้องทำให้มีความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน แนวคิดการจัดการปกครองจะเน้นการกำกับดูแล (steering) มากกว่าการควบคุม (control) การกำกับดูแลดังกล่าว อาจอยู่ในรูปของ กฎระเบียบ แนวทาง การชี้แนะ และการสนับสนุนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและดำเนินกิจการของรัฐให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้จัดสรรไว้ หลักการอันหนึ่งที่สำคัญของการจัดการปกครองที่ดี คือ ความรับผิดชอบต่อตรวจสอบ เพราะเมื่อหน่วยงานภาครัฐทำความตกลงร่วมมือหรือทำสัญญาจ้างเหมาให้กับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ เพื่อจัดหาบริการให้แก่ประชาชน หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชน จะดำเนินงานโดยมุ่งเน้นถึงผลลัพธ์เป็นหลัก แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ดังนั้น กระบวนการจัดการปกครองดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อตรวจสอบ

จากความหมายและแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความหมายของทั้ง “การปกครอง” และ “การจัดการปกครองที่ดี” มีลักษณะทับซ้อนกันอยู่ จึงต้องดูที่นัยซึ่งซ่อนอยู่ในความหมายและแนวคิด จะทำให้เห็นความแตกต่างระหว่าง “การปกครอง” และ “การจัดการปกครองที่ดี” ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ จากคำนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่า “การปกครอง” มีความหมายครอบคลุมทั้งเรื่องหน่วยงานและกระบวนการทำงานของทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ อีกทั้งยังเน้นหนักไปถึงเรื่องของการใช้อำนาจและกฎหมาย ในขณะที่การจัดการปกครองที่ดีจะมีความหมายที่นุ่มนวล ยืดหยุ่นกว่า (จุมพล หนีพานิช, 2548, หน้า 157) กล่าวคือ การจัดการปกครองที่ดีจะเน้นถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (government and people) โดยเน้นถึงศิลปะในการบริหารมากกว่าการใช้อำนาจหรือกฎหมาย

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ผ่านมายังมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบบราชการ ซึ่งอาจเป็นแบบรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจอย่างที่ประเทศไทยประสบ (Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, 2000, p. 1) ประกอบกับปัญหาข้อจำกัดของภาครัฐ ทั้ง ในด้านขีดความสามารถในการจัดบริการ ปัญหางบประมาณที่จำกัด ปัญหาการขาดสำนึกรับผิดชอบของภาครัฐในการให้บริการในทุกระดับ ทำให้พลกยประเทศให้ความสำคัญกับการส่งเสริมประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในระบบบริหารจัดการท้องถิ่นมากขึ้น (Berman, 1999, pp. 5-11) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐในด้านต่าง ๆ ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันภาครัฐต้องพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน ชุมชน เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดและข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง และนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (Samuel, 2000, pp. 13-14) ด้วยการจัดให้มีระบบการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี (Local Governance) กล่าวคือ ก่อให้เกิดเครือข่าย (network) ความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นที่รวมกันจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (Rhodes, 1995, pp. 12-24)

การจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดีมีลักษณะที่สำคัญ คือ (ดำรง วัฒนา และคณะ, 2544, หน้า 11)

1. มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) ในด้านการบริการสาธารณะ (public service) ซึ่งในที่นี้จะมีความหมายกว้างกว่าการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่แนวคิดการกระจายอำนาจเข้าใจแต่จะครอบคลุมถึงองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state actors) ที่มีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการมองบริหารจัดการท้องถิ่นในแง่มุมนี้ เป็นการมองถึงการเปลี่ยนแปลงขอบเขตการให้บริการสาธารณะ (boundary) ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคอาสาสมัครที่เคยแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนไปสู่การให้บริการสาธารณะที่ไม่มีการแบ่งขอบเขตกันชัดเจน โดยทุกภาคส่วนในสังคมสามารถให้บริการสาธารณะได้ตามขีดความสามารถโดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นงานของราชการ หรือของประชาสังคม

2. ภาคต่าง ๆ ในเครือข่ายท้องถิ่นมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) กันอย่างต่อเนื่อง เพราะแต่ละภาคในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเป้าหมายร่วมกันอยู่ตลอดเวลา

3. การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น มีลักษณะเป็นคล้ายเกมแข่งขัน (game-like) โดยมีรากฐานจากการเชื่อใจกัน (trust) และการใช้กฎเกณฑ์ของเกมที่มีอยู่



ร่วมกัน เพื่อการต่อรองและตกลงโดยมีภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมในเกมที่เกิดขึ้นแต่ละครั้ง

4. **มีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง** รัฐไม่ได้สร้างเครือข่ายขึ้น แต่เครือข่ายต่าง ๆ ก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระและสัมพันธ์กันในแนวราบ เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่ายนี้ จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้นำทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด แต่จะใช้วิธีทางอ้อม ในการกระตุ้นและส่งเสริม

ตามแนวความคิดนี้ การจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดีจึงไม่ใช่การบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างที่เคยเป็นมา ทั้งแบบการรวมศูนย์ หรือกระจายอำนาจออกไป เพื่อการผูกขาดทางด้านการบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรัฐบาลกำกับดูแล แต่หมายถึง การกระจายการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นออกไปให้กว้างมากขึ้น สู่ขอบเขตของประชาสังคมด้วยการให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปของเครือข่าย (network) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, โกวิท พวงงาม และศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2550, หน้า 79) เพื่อการร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งหากเปรียบเทียบระหว่างการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบเดิมและแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดีจะมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดแจ้ง

การจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดีเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ประกอบกันขึ้นจากแนวคิดของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) และประชาสังคม (civil society) โดยทั้งนี้ การจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดีจะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะของการบริหารงานแนวใหม่และการส่งเสริมประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม

แนวคิดของการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี เป็นแนวคิดเก่าแก่ควบคู่มากับประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ เพียงแต่ได้มีการรับรู้ในแนวทางนี้อย่างกว้างขวางในเอกสารทางวิชาการและการปฏิบัติการในปัจจุบัน โลกาภิวัตน์และการปฏิวัติข่าวสารกำลังเป็นแรงกดดันต่อบททดสอบของความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐอีกครั้งหนึ่ง บทบาทและความสัมพันธ์ของระบอบที่หลากหลายของรัฐ กำลังเป็นรูปธรรมที่พ้นจากการครอบงำของรัฐบาลและได้มีการขยายขอบเขตของการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดีออกไปทุกขณะ แนวคิดนี้ได้มีการพัฒนาให้สมบูรณ์ โดยเอกสารเกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพราะจุดยืนดั้งเดิมในการพัฒนาความช่วยเหลือชุมชน ได้เน้นทั้งการปกครองท้องถิ่นและองค์กรชุมชน ขณะเดียวกันก็เพิกเฉยต่อสภาพแวดล้อมทางสถาบันที่ทรงอำนาจหรือที่ล่าช้า ในกรณีเชื่อมโยงระหว่างกัน การร่วมมือกันหรือการแข่งขันกันระหว่างองค์กร กลุ่ม และเครือข่ายที่รักษาผลประโยชน์สาธารณะในระดับท้องถิ่น

นักเขียนหลายท่าน (Bailey, 1999; Dollery & Wallis, 2001; Rhodes, 1997; Stoker, 1999) ได้อ้างว่า การดำรงอยู่ของบรรดาเครือข่ายที่เป็นรูปธรรม และที่ ได้พ้นจากการควบคุมของรัฐ ได้ถูกจ้างให้มาทำงานด้านบริการท้องถิ่นหรือด้านพัฒนา คุณภาพชีวิต ทำให้การเข้าใจว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของรัฐเท่านั้น ไม่เป็นความ จริงอีกต่อไป (Goss, 2001) การรับรู้แนววิเคราะห์ของแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการ ปกครองท้องถิ่นที่ดีที่ขยายตัวนี้ เป็นการวิพากษ์พัฒนาการของกรอบแนวคิดการจัดการ ปกครองท้องถิ่นที่ดี ที่มีการตอบสนอง (responsive) เป็นต้นว่าการทำในสิ่งที่ถูกต้อง ภาครัฐบริการสาธารณะที่ต่อเนื่อง ที่ประชาชนพึงพอใจ หรือที่ประชาชนต้องการ หรือมี ความรับผิดชอบ (responsible) เป็นต้นว่า การทำในสิ่งที่ถูกต้อง ถูกกฎหมาย โดย ทำงานให้ดีขึ้นแต่ค่าใช้จ่ายลดลง และบรรลุเป้าหมายที่ดีที่สุด หรือการพร้อมที่จะถูก ตรวจสอบหรือถูกไล่เบี้ย (accountable) เป็นต้นว่า สามารถให้ประชาชนตรวจสอบ วิธีการทำงานที่ถูกต้องได้ การวิเคราะห์เช่นนี้ เป็นสิ่งสำคัญ เพราะบทบาทของการ ปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดการใหม่นี้ตรงกันข้ามอย่างมากกับบทบาทดั้งเดิม

### 3. การจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี

จากการทบทวนแนวคิดต่าง ๆ จากเอกสารทางวิชาการรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ กฎหมาย และระบบสหพันธรัฐ (Dollery & Wallis, 2001) เพื่อที่จะพัฒนารอบการวิเคราะห์แบบบูรณาการ สำหรับการวิเคราะห์ เปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นกับการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี

จากเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ นี้ ได้สร้างแรงบันดาลใจที่จะกำหนดกรอบการ วิเคราะห์ความพร้อมรับผิดชอบที่ต้องเผชิญกับระเบียบต่าง ๆ ของรัฐบาล ไม่ได้มีผลต่อความ สนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารประจำวันกับความพึงพอใจของพลเมือง ผลลัพธ์ที่ว่านั้น ก็เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง การจัดการขยะ และการไร้ประสิทธิภาพใน การบริหารกิจการสาธารณะที่ดี การควบคุมบังคับบัญชาจากบนสู่ล่างเป็นการบริหาร ที่ ไม่มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบเพียงเล็กน้อย เพราะพลเมืองไม่ได้ถูกแบ่งอำนาจ มาให้ตรวจสอบความพร้อมรับผิดชอบจากรัฐบาล

การเงินของสหพันธรัฐที่ใช้จ่ายอยู่ทั่วโลกได้มุ่งความสนใจไปที่โครงสร้างและ กระบวนการ ได้มีการพิจารณาเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับปัจจัยผลิตและปัจจัยผลลัพธ์ การปฏิบัติเหล่านี้สนับสนุนโครงสร้างแบบบนสู่ล่างตามบัญญัติแห่งสหพันธรัฐ กล่าวคือ สภาสหพันธรัฐจะอยู่เหนือสภาท้องถิ่นทั้งหลาย รัฐบาลกลางจะอยู่สุดยอดของสายการ ควบคุมโดยตรง และมีระบบการจัดการแบบคุณภาพด้วย สายการบังคับบัญชาจะควบคุม หน่วยงานรัฐบาลเป็นชั้น ๆ ลงมาตามกฎระเบียบพื้นฐานภายในหน่วยงานที่มุ่งความ สนใจด้วยการตระหนักเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้กระทำการแทน





ความสามารถของรัฐบาลอยู่ที่การกำหนดพื้นฐานทางเทคนิคและความสามารถทางการบริหาร โดยเกือบจะไม่พิจารณาถึงความต้องการของประชาชน ความพร้อมรับผิดจากล่างสู่บน และค่าใช้จ่ายดำเนินการที่ลดลงเพื่อพลเมือง ระเบียบต่าง ๆ ของรัฐบาลอำนวยตามเกณฑ์การใช้จ่ายให้พอดีตามงบประมาณ (zero-sum games)

ลักษณะการกระทำเช่นนี้ของรัฐบาลส่วนกลางได้นำไปสู่การแกว่งตัวของการถ่วงดุลอำนาจ กฎเกณฑ์ที่ใช้ร่วมกันกลายเป็นแหล่งของความสัมพันธ์และความขัดแย้ง โดยเฉพาะระบบสหพันธรัฐ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเหมือนคนรับใช้ของมลรัฐหรือจังหวัด และรับมอบอำนาจให้กระทำการแทนได้อย่างจำกัดมาก การปกครองท้องถิ่นได้รับเพียงกฎเกณฑ์ท้องถิ่นอย่างจำกัดเท่าที่จะมีความสามารถทำได้ สรุปก็คือ การปกครองท้องถิ่นในระบบนี้ “สหพันธรัฐเพื่อรัฐบาล โดยรัฐบาล และของรัฐบาล” ได้รับการบีบคั้นภายใต้การปกครองที่มีการควบคุมอย่างเข้มงวด โดยหน่วยงานชั้นต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง พลเมืองจึงมักมีสิทธิ มีเสียง และมีทางเลือกอย่างจำกัด (Richard, 1997, p. 1)

ความหมายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของระบบสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นประจักษ์ชัดเช่นนี้ ระเบียบต่าง ๆ ของรัฐบาลนำความทุกข์ยากมาสู่ปัญหาหน่วยงานที่สัมพันธ์กับความไม่สมบูรณ์ของสัญญา และการไม่นิยามสิทธิในทรัพย์สิน เหมือนการประเมินการเสียภาษี การใช้จ่าย และอำนาจการรักษาหน้าที่ ยังคงรอให้มีการทำให้ชัดเจน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการใช้กฎเกณฑ์ร่วมกัน การต่อรองระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นได้นำไปสู่ค่าใช้จ่ายการดำเนินการที่เพิ่มสูงขึ้นสำหรับพลเมือง ผลลัพธ์ของลักษณะการเมืองเช่นนี้ได้ทำให้เกิดเรื่องน่าเศร้ากับคนทั่วไป คล้ายกับว่าระเบียบต่าง ๆ ของรัฐบาลสามารถอ้างการมีส่วนอย่างมากในการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นที่รวบรวมเข้ามาภายใต้ระบบการบริหารจัดการกิจการที่ดีแบบนี้ ท้องถิ่นถูกกดให้เป็นเหมือนหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลมากกว่าเป็นหลักการที่สำคัญ (Hood, 1995a, p. 93; Mwita, 2000, p. 19)

เราจะทำให้แนวโน้มเช่นนี้กลับกันได้อย่างไร และทำให้รัฐบาลต้องตอบสนองและพร้อมรับผิดต่อพลเมือง แนวคิดหลักอยู่ที่การเน้นในตำราที่ว่า หลักการเชิงอุดหนุน หลักการของความเท่าเทียมกัน การสร้างมูลค่าสาธารณะ ความพร้อมรับผิดในผลลัพธ์ และค่าใช้จ่ายของการดำเนินงานให้ต่ำที่สุดเพื่อพลเมือง ตามที่ได้วิพากษ์วิจารณ์ผ่านมา หลักคิดนี้เป็นประโยชน์ก็จริง แต่ควรบูรณาการกรอบการวิเคราะห์การบริหารจัดการที่ดี โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางอย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่น่าภิรมย์ในภาครัฐ กล่าวคือ ให้สอดคล้องกับภาครัฐที่มุ่งความสนใจไปที่การบริการประจำวันและความพร้อมรับผิดจากล่างสู่บน บูรณาการเช่นนี้ได้ถูกคาดหวังให้เกี่ยวข้องกับปัญหาที่

และหน่วยงานรัฐบาลในหลายระดับ โดยการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้กับพลเมือง และ  
 ความสามารถของหน่วยงานเหล่านี้ให้อำนวยตามพฤติกรรมแห่งโอกาส (สถาบันที่  
 เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.), 2551, หน้า 1-3; Shah, 2006, pp.

#### 4. หลักการพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น

การปฏิรูปองค์การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีต้องการข้อตกลงบนหลักการ  
 3 ประการดังนี้ (Shah, 2006, pp. 3-4)

**4.1 การบริหารจัดการที่ดีแบบสนองตอบ** การบริหารจัดการที่ดีแบบ  
 สดวกตอบ (responsive governance) หลักการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นทำงานในสิ่งที่ถูกต้อง (right things) กล่าวคือ การบริการประจำวัน  
 ที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของพลเมือง ได้แก่ การบริหารจัดการตามภารกิจของท้องถิ่น  
 และการบริหารจัดการที่ดีแบบสนองตอบในด้านการจัดการระบบข้อมูลแก่ประชาชน  
 (Pierre & Peters, 2005, pp. 3-6)

หลักการบริหารจัดการที่ดีด้านการให้บริการแก่ประชาชน องค์กรไม่เพียง  
 หมดตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีแก่ประชาชน  
 ซึ่งเน้นการบริหารจัดการอย่างมีระบบจึงมีประเด็นสำคัญ คือ ต้องการคิดอย่างมีระบบ  
 ต้อง มีความเชี่ยวชาญของบุคลากร ต้องเข้าใจภาพลักษณ์ขององค์กรถูกต้องชัดเจน  
 ต้องมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน และต้องมีการเรียนรู้กันอย่างเป็นทีม จึงจะเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน  
 ในการปฏิบัติงาน ในการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความตระหนัก  
 ในอำนาจหน้าที่ ในการให้บริการประชาชน มีความเอาใจใส่ต่อปัญหาของชุมชน และมี  
 ความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผล โดยไม่  
 เลือกปฏิบัติ มีการจัดบริการสาธารณะอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

**4.1.1 การบริหารจัดการตามภารกิจของท้องถิ่น** กล่าวคือ การบริการ  
 ประจำวันที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของพลเมือง เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการ  
 บริหารงานโดยใช้ทรัพยากร/งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการ  
 รักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน สิ่งที่ควรดำเนินการ ได้แก่  
 การดำเนินแผนงาน/โครงการ จะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนว่าควรจะทำ  
 โครงการอะไรก่อน-หลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน การจัดซื้อจัดจ้าง ต้อง  
 มุ่งให้เกิดการประหยัด และทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น (Häggroth, 2000,  
 หน้า 65)



**4.1.2 การจัดการระบบข้อมูล** ประกอบด้วย การดำเนินการมีมาตรฐานเฉพาะและทั่วไป ในการเข้าถึงบริการท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่า มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน และควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนรวม (สถาบันพระปกเกล้า, 2549, หน้า 7)

**4.2 การบริหารจัดการที่ดีแบบมีความรับผิดชอบ** การบริหารจัดการที่ดีแบบมีความรับผิดชอบ (responsible governance) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดบริการให้ถูกต้อง (do services right) กล่าวคือ ต้องจัดการการใช้จ่ายเงินรายจ่ายเพื่อการบริหารอย่างรอบคอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับความไว้วางใจจากคนท้องถิ่น โดยทำงานให้ดีขึ้นและเสียค่าใช้จ่ายต่ำเกี่ยวกับการจัดการทางการเงินและความเสื่อมโทรมทางทรัพยากร เพื่อชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีการปรับปรุงคุณภาพปริมาณ และการเข้าถึงบริการสาธารณะ ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเป้าหมายที่กำหนดแน่ชัดไว้สำหรับการปฏิบัติงานอย่างดีที่สุด (จรัส สุวรรณมาลา, 2542, หน้า 157-158)

**4.2.1 การติดตามการกำหนดกระบวนการ** องค์กรที่มีลักษณะการทำงาน ในระบบหลักสำเนีรับผิดชอบ จะเน้นการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย มีวิธีดำเนินการตามกฎหมาย และการบริหารจัดการของท้องถิ่นต้องการจัดสรรงบประมาณหลักของท้องถิ่น มีการจัดโซนนิ่งตามกฎหมายและการรักษาความสงบ แล้วการที่จะทราบว่าบุคคล หรือหน่วยงานได้ดำเนินการตามที่ได้ตั้งเจตนารมณ์ไว้หรือไม่ องค์กรจะต้องมีการติดตาม การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระยะ เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าหรือ ความล้มเหลวของการปฏิบัติงาน (สถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 46)

**4.2.2 ความรอบคอบในงบประมาณ** หมายถึง การสร้างกรอบแนวทางสำหรับการบริหารจัดการการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับ การดำเนินนโยบาย การคลัง การหารายได้ การใช้จ่ายเงิน การก่องหนี้ เงินสะสม และทรัพย์สิน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ และในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในด้านความรอบคอบในงบประมาณนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการดำเนินการในด้านงบประมาณ โดยการทำงานงบประมาณให้มีความสมดุลทั้งรายรับและรายจ่ายในโครงการที่มีการลงทุนเป็นหลัก ต้องมีการทำประชาพิจารณ์ การรักษา



โครงการที่มีคุณค่า และมีการตรวจสอบฐานะการเงินแบบธุรกิจ (สำนักมาตรฐานการบริการงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2550)

**4.2.3 การได้รับการไว้วางใจ** เป็นส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า มีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ได้แก่ การป้องกันอาชญากรรม มีกระบวนการตามกระแสและมีการบริหารจัดการโดยเทคโนโลยี มีการร้องทุกข์และการตรวจสอบ การบริหารภาชีอย่างซื่อสัตย์และยุติธรรม การเข้มงวดกับมาตรฐานการบริการ การวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ และการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รายงานงบประมาณและการบริการตามความเป็นจริง ให้ความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา เพื่อสะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ (ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์, 2543)

**4.2.4 งานดีขึ้นและค่าใช้จ่ายลดลง** หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ซึ่งในการบริหารจัดการที่ดีของท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการกำหนดให้มีการแข่งขันในการดำเนินการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีการประเมินผลเปรียบเทียบการจัดหาบริการต่างๆ การทำงานที่ต้องอาศัยผู้ชำนาญงาน การมีจัดสรรงบประมาณและสัญญาทำงานเน้นผลผลิต การใช้จ่ายงบประมาณตามกิจกรรม การเก็บค่าธรรมเนียมที่ใช้ในการลงทุน และมีบังคับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนเรื่องค่าใช้จ่ายบริหารทั่วไป (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2551, หน้า 3)

**4.3 การบริหารจัดการที่ดีแบบพร้อมรับการตรวจสอบ** การบริหารจัดการที่ดีแบบพร้อมรับการตรวจสอบ (accountable governance) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพร้อมรับผิดชอบผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยควรยึดมั่นที่จะรักษาความปลอดภัยอย่างเหมาะสม และรับประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรักษาผลประโยชน์สาธารณะด้วยความซื่อตรง การปฏิรูปข้อบัญญัติและสถาบันอาจจะต้องทำให้การปกครองท้องถิ่นสามารถเกี่ยวข้องกับความพร้อมรับผิด เช่น การรับรู้ข่าวสารที่เกิดขึ้น การทำงานที่พึงเสียงประชาชน (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2551, หน้า 3; Samuel, 2000, pp. 13-14)

**4.3.1 การรับรู้ข่าวสารที่เกิดขึ้น** เป็นการสร้างกลไกเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ทำให้ข้อมูลข่าวสาร ทั้งด้านที่เป็นข้อเท็จจริงและด้านที่เป็นความคิด ความรู้สึก ความคาดหวัง ได้ถูกแสดงออกมาอย่างหลากหลาย ลุ่มลึก และสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยปัญหาและการเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่หลากหลาย และตรงกับความต้องการมากขึ้น ผลที่



ตามมา คือ ทำให้การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และการวางแผนดำเนินไปได้อย่างรอบรู้ รอบคอบ และรอบด้านยิ่งขึ้น โดยการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ และมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอในนโยบายที่ตนต้องการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นของหน่วยงานที่เป็น ผู้ริเริ่มนโยบาย บางส่วนเกิดจากการศึกษาของนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นประชาชนที่สนใจการมีส่วนร่วมกับนโยบายใดอาจไปขอความร่วมมือและข้อมูลจากบุคคลและองค์กรเหล่านั้น (Häggröth, 2000, p. 40) ซึ่งในการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดีจะต้องมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน มีการรายงานงบประมาณ และการปฏิบัติงานด้วยระบบสารสนเทศ การรายงานการอนุมัติ และการสัมปทานด้วยระบบสารสนเทศ การตรวจสอบการปฏิบัติการทางการเงินโดยองค์กรอิสระ การเปิดเผยผลการประเมินทางสาธารณะ

**4.3.2 การทำงานที่พึงเสียงประชาชน** การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารกิจการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบริหารงานโดยการฟังเสียงประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์จากการจัดบริการสาธารณะ โดยการทำตามความต้องการและทางเลือกของประชาชน ความพร้อมรับผิดในผลลัพธ์การใช้งบประมาณตามโครงการปฏิบัติงานที่มีผลเป็นศูนย์กลาง การรายงานการบริการประชาชนรายวัน การรายงานงบประมาณ สัญญาและการปฏิบัติงานเปิดเผยต่อสาธารณชนที่หอประชุมสภาท้องถิ่น การเปิดเผยเอกสารทุกชิ้นต่อประชาชน มีกระบวนการประมวลงานอย่างเปิดเผย ออกข้อบัญญัติริเริ่มจากประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้เสียหายหรือประชาชน (Hall, 1997)

การบริหารจัดการที่ดีแบบพร้อมรับการตรวจสอบ โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใส ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนทราบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2539 โดยเอกสารที่จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ได้แก่ กฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มติการประชุมของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อผลได้ผลเสียของประชาชน มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ รวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชน และมติอื่น ๆ ที่ประชาชนควรทราบ วาระการประชุมของสภาท้องถิ่น จะต้องปิดประกาศ ให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ข้อบังคับ ระเบียบคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้ และประชาชน



องปฏิบัติ ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเงื่อนไขการดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการดำเนินงานตามแผน/โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลด้านการเงิน การคลัง เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคา ควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ (Bogason, 1996)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงความเหมาะสมที่จะสามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุด ได้แก่ การปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามแหล่งชุมชน อาจจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำทุกหมู่บ้าน ชุมชน การประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราว หรือประชุมสัญจรไปตมหมู่บ้าน ชุมชนต่าง ๆ ให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละหมู่บ้าน ชุมชน การใช้ระบบหอกระจายข่าว หรือเสียงตามสาย รวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่นอาจเป็นสื่อ สิ่งพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ เป็นต้น การจัดทำเป็นวารสารหรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตามระยะเวลาที่สมควร อาจเป็นปีละ 2-3 ครั้ง หรือทุกเดือนก็ได้ การเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสารในแต่ละท้องถิ่นใช้วิธีต่าง ๆ กัน แต่ควรทำพร้อม ๆ กันไปหลายวิธี เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง (พิทยา สุนทรวิภาต, 2545)

กรอบการวิเคราะห์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีได้กำหนดหลักการเหล่านี้ขึ้นมาเรียกว่า “การบริหารจัดการที่ดีมีพลเมืองเป็นศูนย์กลาง” (citizen-centered governance) (Andrews & Shah, 2005) ซึ่งมีข้อกำหนดที่สำคัญดังนี้

1. พลเมืองได้รับมอบอำนาจโดยผ่านทางกรมสิทธิขั้นพื้นฐาน (ข้อกำหนดประชาธิปไตยโดยตรงและปฏิญญาราษฎร)
2. ความพร้อมรับการตรวจสอบของผลลัพธ์จากล่างขึ้นบน
3. การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้อำนวยความสะดวกของเครือข่ายของผู้จัดหา โดยพลเมืองในฐานะผู้ปกครอง ผู้เสียภาษี และผู้บริโภคบริการสาธารณะ

ปัญหาความผูกพันอาจจะถูกบรรเทาด้วยการบริหารท้องถิ่นที่ดีแบบมีพลเมืองเป็นศูนย์กลางก็ได้ โดยมีข้อกำหนดแบบประชาธิปไตยโดยตรง การแนะนำให้มีการบริหารแบบเน้นผลลัพธ์ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปฏิรูปโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งในการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนยิ่งขึ้น ข้อกำหนดแบบประชาธิปไตยโดยตรงต้องการให้มีการทำประชาพิจารณ์ในประเด็นปัญหาหลัก ๆ และโครงการใหญ่ ๆ ทั้งยังต้องการให้พลเมืองมีสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงทั้งในระดับสภาและฝ่ายบริหารท้องถิ่น กรอบการวิเคราะห์แบบ “การบริหารเพื่อผลลัพธ์” ต้องการองค์กร



ปกครองท้องถิ่นที่พร้อมรับผิดต่อประชาชนในการปฏิบัติงานการบริการประจำวัน ดังนั้น พลเมืองมีปฏิญาณที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิพื้นฐานเหมือนกับสิทธิที่จะเข้าถึงหรือ ได้รับการบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานเฉพาะ การถ่ายโอนระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยมีพื้นฐานอยู่ที่ผลผลิต เน้นที่การยอมรับในมาตรฐานเช่นนั้น และเน้นที่ความ พร้อมรับผิด และการมอบอำนาจให้แก่พลเมือง (Shah, 2006, pp. 3-4)

### สรุป

การบริหารกิจการท้องถิ่นที่ดีจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการ ปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และ การบริหารกิจการท้องถิ่นที่ดีมากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมตั้งแต่ ก่อนเพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การ ดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่อกี่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการ ปกครองได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโต อย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจ หรือปฏิบัติราชการต่าง ๆ โดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่อง ของสังคมประชาชน และสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้ก็ต่อไป การมีการบริหารกิจการ ท้องถิ่นที่ดีจึงเข้ามาเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกัน มากขึ้น

## บทที่ 2

### องค์ประกอบและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น Local Governance in Element and Chracteristic

#### กรณีศึกษา

#### องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

1. ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
2. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น
6. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1. เป็นนิติบุคคล
2. มีตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาบริหาร
3. อำนาจหน้าที่เฉพาะ
4. มีพื้นที่ดำเนินการ
5. รายได้ของตนเอง
6. มีบุคลากรของตนเอง
7. ประชาชนมีส่วนร่วม
8. ความสำนึกรับผิดชอบ





## บทที่ 2

## องค์ประกอบและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

## อาร์มบท

การศึกษาองค์ประกอบและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนของท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงมีสาระเนื่อหา ดังนี้

## องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการปกครองส่วนกลาง ในฐานะเป็นหน่วยงานระดับล่างสุดของรัฐบาล การปกครองท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาท้องถิ่นชนบทเพื่อการพึ่งพาตนเอง ให้ประชาชนรู้จักและเข้าใจถึง คำว่าประชาธิปไตย และมีตัวแทนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในการกำหนดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ในองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. **ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy)** ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระใน 3 ประการ ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระทางการบริหาร ซึ่งหมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการภายในองค์กร และบริหารจัดการกำหนดทิศทางการพัฒนาภายในท้องถิ่น 2) ความเป็นอิสระในการใช้ทรัพยากร หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้และบริหารจัดการทรัพยากรของตนเอง เช่น บุคลากรงบประมาณ และ 3) ความเป็นอิสระทางการเมือง หมายถึง การปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นไปโดยประชาชนภายในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระ (autonomy) ไม่ใช่หมายถึงถึงความเป็นเอกเทศ (independent) จากรัฐบาล



ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (la libre administrative) ไม่ได้ปรากฏความหมายอย่างแน่ชัดในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แม้กระทั่งในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ได้มีการให้นิยามหรือความหมายของถ้อยคำดังกล่าวเอาไว้แต่อย่างใดอยู่ดังไรก็ตาม หากพิจารณาจากเจตนารมณ์ในการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เราอาจนิยามได้ว่า “ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมายเป็นบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐส่วนกลาง มีพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่ เป็นของตนเองในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการบริหารงาน การคลัง การบริหารงานบุคคล รวมถึงมีความสามารถในอันที่จะให้ราษฎรในท้องถิ่นสามารถกำหนดเจตจำนงในองค์กรปกครองตนเองได้ ผ่านทางการเลือกตั้งตัวแทนเข้าบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งจากนิยามดังกล่าวนี้ได้ปรากฏลักษณะหรือองค์ประกอบพื้นฐานของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการอย่าง Mirko Pejanovic (1952, p.138) เห็นว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Government) เป็นหลักพื้นฐานของประชาธิปไตย โดยมองว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีมิติทั้งทางด้านกฎหมาย การเมืองและสังคมด้วย เนื่องจากมีผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตของชุมชนในขอบเขตของท้องถิ่นที่มีการระบุไว้ชัดเจน ทั้งนี้การปกครองตนเองของท้องถิ่นมีส่วนสนับสนุนบนพื้นฐานหลักของประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ

เมื่อกล่าวถึงการปกครองตนเองของท้องถิ่นก็ต้องคำนึงถึงหลักความเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ (Principle of Subsidiary) ด้วย โดยที่ท้องถิ่นยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐจะแบ่งแยกมิได้ ประเด็นนี้มีความสำคัญยิ่งทำให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สามารถดำเนินไปได้ในบริบทของการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่อนักวิชาการ Chandler (2008, p. 355) ชี้ให้เห็นว่า ถ้าเหตุผลของการปกครองท้องถิ่นมีความเหมาะสมตามกฎหมายของรัฐบาลกลางจะต้องมีการควบคุมและจัดการระดับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในทางตรงกันข้ามการให้เหตุผลทางจริยธรรมของการปกครองท้องถิ่นให้มีความสำคัญกับสถาบันแห่งนี้ เพราะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่พึงประสงค์ทางคุณธรรมในตัวเอง โดยไม่คำนึงถึงคุณค่าของตนต่อรัฐบาลกลาง หากมีเหตุมีผลทางจริยธรรมที่ถูกต้องสำหรับการปกครองท้องถิ่น จะทำให้ข้อจำกัดของรัฐบาลกลางในการแทรกแซงกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นจะกระทำมิได้ ในเนื้อหานี้ได้สร้างทฤษฎีเชิงบรรทัดฐานของการปกครองท้องถิ่น โดยการพัฒนาเหตุผลทางจริยธรรมในระดับท้องถิ่น ความคิดพื้นฐานคือคุณค่าพื้นฐานที่เหมือนกัน อันได้แก่ ความเป็นอิสระทางจริยธรรมของแต่ละบุคคลถือเป็นรากฐานเชิงบรรทัดฐานของระบอบประชาธิปไตยและสิทธิในการปกครองตนเองในท้องถิ่น



**2. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการม  
สาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้ง  
ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายได้  
บัญญัติให้การจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะใด ที่สมควรให้เป็นหน้าที่  
และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย  
บัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายดังกล่าว  
อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจหน้าที่  
ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการ  
มอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนใน  
ท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ ได้ รัฐต้อง  
ดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการ  
จัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการ  
ได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้ตามความจำเป็นและตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย

เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น  
ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การ  
ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ส่วนการบริหารการเงินและการคลัง และการกำกับ  
ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของ  
ประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้  
จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกัน  
แห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนภูมิภาค  
กับส่วนท้องถิ่นด้วย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, หมวด 14)

### **3. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามการจัดสรรสัดส่วน  
ภาษีอากร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำ ส่งเงิน  
รายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่คณะกรรมการ  
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโดยกฎหมายแล้ว



งบประมาณของตนเองนั้น มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตาม  
 เขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุง  
 (อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 22)

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีที่มาจากหลายแหล่งด้วยกันที่  
 ได้แก่ 1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง 2) รายได้จากท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บให้  
 3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ท้องถิ่น และ 4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นต้น หากกล่าวถึง  
 กฎหมายที่รับรององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ คือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งของ  
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540  
 พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ  
 บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร  
 พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และ  
 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น พ.ศ. 2542

#### 4. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น  
 ในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่ที่ได้รับการแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้น  
 การลงโทษ และการให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ  
 กฎหมาย โดยเป็นระบบที่ยึดถือหลักระบบคุณธรรมและหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง  
 ที่ดี และสามารถบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย  
 ที่ตั้งไว้

บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความรู้ความสามารถและมีความ  
 รับผิดชอบได้นั้น จะต้องมี การส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กรได้เข้ารับการอบรมและศึกษา  
 ต่อในระดับที่สูงขึ้น ทำให้บุคลากรสามารถนำความรู้ที่ได้รับมาพัฒนาการทำงานให้มี  
 ประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้บุคลากรในระดับปฏิบัติงานต้องมีความรอบรู้ มีความ  
 ละเอียดรอบคอบในการทำงาน มีความรับผิดชอบสูง และอุทิศตน พยายามทำงานเพื่อให้  
 บรรลุเป้าหมายขององค์กร รวมทั้งบุคลากรยังต้องมีความคล่องตัวในการยอมรับกับการ  
 เปลี่ยนแปลง มีการเรียนรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ร่วมกัน ในบทบาทของกรมส่งเสริม  
 การปกครองท้องถิ่นในการพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ใน  
 สังกัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย  
 การพัฒนาและ ให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำ  
 แผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการบริหารจัดการ



เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ

#### อำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

- 1) ดำเนินการพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสานงานและบูรณาการ แผนพัฒนาท้องถิ่นและวางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 3) ดำเนินการจัดทำ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำและกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) กำหนดแนวทางและจัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- 5) ส่งเสริมสนับสนุนและประสานการดำเนินงานด้านการเงินการคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้และการประกอบกิจการพาณิชย์ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวางระบบตรวจสอบระบบการเงินการบัญชีและการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6) ส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดบริการสาธารณะ และการศึกษาใน อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 7) กำหนดแนวทางการวางระบบและสร้างตัวชี้วัด เพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน
- 8) ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 9) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 10) พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือของกรม
- 11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เมื่อการพัฒนาบุคลากรดังกล่าวขึ้นอยู่กับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้วางแนวทางยุทธศาสตร์ในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ให้เป็นที่ปรึกษาการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจ



อ้อยแก่ประชาชนและชุมชนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม  
 วัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) ส่งเสริมทัศนคติของผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ยึดมั่น  
 ความซื่อสัตย์สุจริตของเศรษฐกิจพอเพียงท้องถิ่น ในการบริหารงานขององค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาศักยภาพเกี่ยวกับองค์ความรู้ ควบคู่กับการพัฒนาเรื่อง  
 จริยธรรม จริยธรรม
- 2) พัฒนาวิทยากรมืออาชีพด้านปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของสำนักงาน  
 ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด ให้มีความพร้อมในการถ่ายทอดความรู้ให้องค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนรับทราบ (แก้ปัญหาขาดแคลนวิทยากรมืออาชีพ)
- 3) กำหนดภารกิจด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนตามหลัก  
 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้ชัดเจน โดยระบุไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินการและอำนาจหน้าที่เอาไว้ด้วย
- 4) สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัด  
 กิจกรรม/หลักสูตร ขยายผลไปยังนักเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการ  
 เรียน การสอน ปลูกฝังเยาวชนตั้งแต่เริ่มต้น
- 5) คัดเลือกผู้บริหาร องค์กร และบุคลากรท้องถิ่น เพื่อฝึกอบรมให้เป็น  
 ต้นแบบ ในการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้

#### 5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเอง หรือ  
 กำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของชุมชนโดยคนในชุมชน ตั้งแต่ประเทศไทยมีการ  
 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา เป็นผลให้มี  
 การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อาจกล่าวได้ว่า เป็นการเปิดศักราชใหม่ของการ  
 กระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก่อให้เกิดหน่วยปกครองในระดับพื้นที่  
 เพิ่มขึ้น ซึ่งนอกจากเทศบาลแล้ว ยังมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การ  
 บริหารส่วนตำบล นับรวมจำนวนมากกว่าหมื่นแห่งทั่วประเทศ เพื่อให้บริการสาธารณะ  
 แก่ประชาชนดั่งนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นความจำเป็น ดังจะเห็นได้ว่ามีการ  
 กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งมา  
 จากการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการ  
 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน และตรวจสอบการทำงานของ  
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ตรงจุด แก้ปัญหาได้รวดเร็ว มีความ



โปรงใส รวมทั้งเป็นวิธีการที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ความเป็นเจ้าของชุมชนและเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการ เช่น James L. Creighton (2551, หน้า 1) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เป็นรากฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย (Burke, 1968) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน การมีส่วนร่วมในการออกบทบัญญัติท้องถิ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมตรวจสอบ ดังนั้น ถ้าหากประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรก กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ ของท้องถิ่นแล้ว จะทำให้การบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับทราบขั้นตอนการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลให้การดำเนินการต่าง ๆ ของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปรงใส มีความเป็นธรรม ลดการทุจริต และความขัดแย้งในการทำงาน (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ม.ป.ป., หน้า 1)

การมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการพัฒนา ผู้รับผลประโยชน์และกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ต้องมีส่วนร่วมกับรัฐบาล สามารถให้ข้อมูลได้ตามความต้องการและกลุ่มทางสังคมสามารถปกป้องสิทธิของตน การมีส่วนร่วมในท้องถิ่นสามารถได้รับการส่งเสริมโดยการปรับปรุงการติดต่อระหว่าง ท้องถิ่นและชุมชน ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นโดยการให้ความเป็นเจ้าของโครงการหรือใช้เอ็นจีโอเป็นพาหนะในการระดมและเข้าถึงผู้รับประโยชน์โครงการ การมีส่วนร่วมที่ดีขึ้นมีแนวโน้มที่จะสร้างความเชื่อมั่นมากยิ่งขึ้นในผลลัพธ์สุดท้าย ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางตามแนวทางที่ครอบคลุม เมื่อมีการพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการที่เน้นการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางตามการตัดสินใจที่จะปฏิบัติตามองค์ประกอบในทิศทางและการดำเนินงานของระบบการเมือง ในขณะที่รากศัพท์



เกี่ยวข้องกับความหมายประชาธิปไตยใด ๆ จะพึงพาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแบบ  
 ความเป็นประชาธิปไตยแบบดั้งเดิม มีแนวโน้มที่จะจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เพื่อ  
 รือออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเท่านั้น นั่นหมายถึงประชาธิปไตยที่มีส่วนร่วมเป็น  
 ความหมายใหม่ที่พยายามสร้างโอกาสให้สมาชิกในกลุ่มการเมืองทุกคนมีความหมาย การ  
 ร่วมส่วนร่วมในการตัดสินใจและพยายามที่จะขยายช่องทางของผู้ที่ต้องการเข้าถึงโอกาส  
 ดังกล่าว

#### 6. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการควบคุมกำกับ  
 ดูแลการดำเนินงานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญต่อ  
 องค์กรบริหารท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การกำกับดูแลหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามหลักการบริหาร  
 ราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจ ที่หน่วยงานหนึ่งมีอำนาจในการควบคุมอีก  
 หน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในการกำกับดูแล ให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือตามอำนาจ  
 หน้าที่ที่องค์กรมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่น ในการให้องค์กรนั้น ๆ ทำงานภายใต้  
 กฎหมาย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543)

การกำกับดูแลเป็นการควบคุมการดำเนินงานกิจกรรมที่นำงบประมาณไปใช้เพื่อให้  
 เกิดประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรหรือพื้นที่นั้น ๆ จึงจะต้องมีการควบคุมงบประมาณ โดย  
 สร้างกระบวนการต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพในการพัฒนาได้อย่างเต็ม  
 ความสามารถขององค์กร นอกจากนี้การกำกับดูแลและตรวจสอบโดยหน่วยงานภาครัฐจะ  
 แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การกำกับดูแลโดยตรง ได้แก่ การกำกับดูแลเหนือตัว  
 บุคคล หรือองค์กรของท้องถิ่น เช่น การสั่งพักราชการ การสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง และ  
 การยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น และการกำกับดูแลเหนือกระบวนการกระทำของท้องถิ่น เช่น การให้  
 ความเห็นชอบ อนุญาต และอนุมัติในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 รวมถึงการสั่งเพิกถอนหรือระงับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการ  
 กำกับดูแลโดยอ้อม ได้แก่ การใช้เงินอุดหนุนทั้งในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไป และเงิน  
 อุดหนุนเฉพาะกิจเป็นมาตรการในการกำกับดูแล และการใช้สัญญามาตรฐานที่หน่วยการ  
 ปกครองท้องถิ่นถูกกำหนดให้ใช้เป็นมาตรการในการกำกับดูแล

#### ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจ ซึ่ง  
 เป็นวิธีการที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการบริหาร และการจัดทำ  
 บริการสาธารณะสุข ให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณ และกำลังเจ้าหน้าที่





จำนวนหนึ่ง ตลอดจนดำเนินกิจการในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะตามที่ได้รับมอบหมาย เพราะหลักการกระจายอำนาจยึดถือเสรีภาพ ของประชาชนเป็นสำคัญโดยให้ประชาชนมีอิสระตามสมควรในการดำเนินการบริหาร และจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้เอง เป็นการปกครองตนเองตามหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงมีดังนี้

1. **เป็นนิติบุคคล** คือ การมีกฎหมายจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นเป็นการเฉพาะและมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนโครงสร้างการบริหารงาน โดยที่การกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เพื่อแสดงให้เห็นว่า มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นแยกออกจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ทำให้มีความรับผิดชอบทางกฎหมาย มีอำนาจอิสระและสิทธิต่าง ๆ ที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย อย่างเช่น มีอำนาจในการเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำมาจัดท่างบประมาณ การใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น สร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ส่วนในด้านผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานประจำในท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการบริหารตามนโยบายของท้องถิ่น โดยนักวิชาการ เช่น ปธาน สุวรรณมงคล (2557, หน้า 81) ชี้ให้เห็นว่า ในการเป็นนิติบุคคลจะมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะให้มีสถานภาพทางกฎหมาย และมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ตลอดจนโครงสร้างการบริหารงาน และที่สำคัญคือ ความรับผิดชอบทางกฎหมายที่ผู้บริหารและบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีต่อส่วนรวมและต่อประชาชนในท้องถิ่น

การที่องค์กรหรือหน่วยงานการปกครองที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากรัฐบาลกลาง เพื่อดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยมีรายได้ ทรัพย์สิน และฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออาจจัดทำเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ตามสภาพและความเหมาะสมของท้องถิ่น เป็นนิติบุคคลก็เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีการจัดองค์กรปกครองท้องถิ่นแยกออกจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคหรือรัฐบาลกลาง ทำให้มีอำนาจอิสระและสิทธิต่าง ๆ ที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายด้วย มีอำนาจในการเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามกฎหมายกำหนดเพื่อนำมาจัดท่างบประมาณกำหนดการใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ สร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่น ส่วนในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติประจำก็เป็นการจ้างโดยใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่น และมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น

2. **มีตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาบริหาร** คือ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเข้าไปบริหารงาน และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหาร



ท้องถิ่นที่มาจากคนในท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จัก ได้เข้าถึงและยังรู้ถึงปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนยังสามารถติดตาม ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและคณะทำงานของท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดและสามารถรับรู้ได้ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารท้องถิ่น ถ้าไม่ตอบสนองตามที่ได้ประกาศไว้ในตอนหาเสียงเลือกตั้ง ประชาชนก็สามารถท้วงติงและให้มีการปรับปรุงได้ ทั้งนี้การเลือกตัวแทนเข้ามาบริหารงานนั้น ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความสำนึกในการมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองรวมทั้งเกิดความเข้าใจในสิทธิการเมืองหรือเข้าไปร่วมรับผิดชอบต่อความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น

ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบาท และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และตามความคาดหวังของประชาชน การเลือกตั้งนับได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ โดยต้องเป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตยและตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย

**3. อำนาจหน้าที่เฉพาะ** หมายถึง การกำหนดหน้าที่ที่ห้ามมิให้การปกครองท้องถิ่นดำเนินการ เป็นต้นว่า การรักษาความมั่นคงในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ การเจรจาความกับต่างประเทศ การกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สามารถให้การปกครองท้องถิ่นดำเนินการได้ และการห้ามมิให้ดำเนินการใด ๆ ที่นอกเหนือจากที่บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายการปกครองท้องถิ่น โดยต้องมีอิสระในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและสั่งการในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนดำเนินกิจการด้วยงบประมาณและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน อีกทั้งยังต้องอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น

การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสองแนวทางหลัก ได้แก่ **แนวทางแรก** กำหนดหน้าที่ที่ไม่ให้ทำ กล่าวคือ มีกฎหมายกำหนดภารกิจที่ห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การรักษาความมั่นคง การต่างประเทศ เป็นต้น นอกจากภารกิจที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ **แนวทางที่สอง** กำหนดหน้าที่ที่สามารถทำได้ไว้เฉพาะเจาะจง โดยกฎหมายจะบัญญัติอำนาจหน้าที่ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ และห้ามมิให้ดำเนินการนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแนวทางแรกทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากในการดำเนินการต่างไปจากแนวทางที่สอง คือมีอิสระในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น โดยไม่



ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจและสั่งการในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนดำเนินกิจการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของตนเอง ส่วนกลางเพียงแค่ควบคุมเท่านั้น อีกทั้งต้องอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ส่วนรวม (ประธาน สุวรรณมงคล, 2557, หน้า 81)

**4. มีพื้นที่ดำเนินการ** หมายถึง การปกครองท้องถิ่นมีขอบเขตในการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม มีพื้นที่ในการดำเนินการตามกฎหมาย โดยมีกฎหมายกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบไว้ชัดเจน เพื่อเป็นการบริหารงานในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือมีการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร โดยมีการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน ในแบบพหุขัยกรรม และการท่องเที่ยวอย่างเท่าเทียม มีส่วนร่วม เปิดเผย และมีระบบการชดเชยในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยุติธรรมให้แก่ประชาชน

พื้นที่ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ในการดำเนินการตามกฎหมาย โดยมีกฎหมายกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบไว้ชัดเจน เพราะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นนั้น แม้แต่ในประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ระดับบนก็มีพื้นที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีการแบ่งกันไว้อย่างชัดเจนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (ประธาน สุวรรณมงคล, 2557, หน้า 82)

**5. มีรายได้ของตนเอง** คือ รายได้ต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินการปกครองท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ โดยรายได้ของการปกครองท้องถิ่นอาจมาจากหลายแหล่ง เป็นต้นว่า ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือน ภาษีรับจํานำ ค่าเช่าพื้นที่จากตลาด ค่าบัตรเข้าชมสถานที่ท่องเที่ยว ซึ่งรายได้จากภาษีอากรที่การปกครองท้องถิ่นเก็บเองจากภาษีต่าง ๆ นั้น ทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยสามารถลดการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและทำให้มีอิสระในการบริหารงานของท้องถิ่น

การบริหารงานการคลังท้องถิ่น เป็นกระบวนการบริหารที่เกี่ยวกับการจัดเก็บและจัดหารายได้ และการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1) **การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น** มีการจัดทำแผนพัฒนาทั้งระยะสั้นประจำปีและระยะยาว 3-5 ปี เพื่อเป็นกรอบทิศทางในการบริหารงาน ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีนี้ นำไปสู่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

2) **การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี** การบริหารงานการคลังของท้องถิ่นในแต่ละปี จะต้องมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นการวาง



แผนการจัดการและการใช้จ่ายเงินในปีนั้น ๆ โดยจะมีการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับ และประมาณการรายจ่ายที่จะดำเนินการภายในวงเงินประมาณการรายรับที่กำหนดไว้ ทั้งนี้โครงการที่กำหนดในงบประมาณรายจ่ายจะเป็นโครงการที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาประจำปี ซึ่งเป็นการสอดประสานระหว่างการวางแผนกับการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3) การจัดเก็บและจัดหารายได้ เมื่อมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแล้ว ท้องถิ่นก็จะมีการจัดเก็บและจัดหารายได้ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง และที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานอื่นเพื่อนำไปใช้จ่ายต่อไป

4) การจัดซื้อจัดจ้างหรือการพัสดุ และการเบิกจ่ายเงิน เมื่อท้องถิ่นมีรายได้แล้ว ก็จะมีการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุเพื่อดำเนินการตามโครงการต่างๆ

5) การบันทึกระบบบัญชี เป็นการประมวลการดำเนินงานทางด้าน การรับ-จ่ายเงิน ซึ่งจะแสดงให้เห็นทราบถึงสถานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่นว่าเป็นอย่างไร มีรายรับเท่าใดและมีรายจ่ายเท่าใด

6) การตรวจสอบการคลัง เมื่อมีการบริหารการคลังในแต่ละขั้นตอนไปแล้วก็จะมีการตรวจสอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดกรณีบกพร่องหรือทุจริตและนำไปสู่การปรับปรุงและแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

6. มีบุคลากรของตนเอง หมายถึง การมีบุคลากรเพื่อการบริหารงานอย่างคล่องตัว และสามารถปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องชี้วัดถึงความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่นได้ส่วนหนึ่ง

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



สำหรับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก็ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลใหม่เช่นเดียวกับ ก.ถ. โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ในระดับจังหวัดนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล มีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองโดยตรง และในระดับประเทศยังกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในระดับจังหวัดให้มีความสอดคล้องกัน

#### ตัวแบบที่ 2-1 โครงสร้างของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น



สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีดังนี้

##### 1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากบุคคล 3 ฝ่าย คือ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 30)

1.1) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง



1.2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารราชการ ด้านบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ

1.3) กรรมการจากผู้แทนคณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 รูปแบบ จำนวน 5 คน

**อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น** มีดังนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 33) (ก.จ.)

(1) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น ให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(2) กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทและผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเป็นคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

(4) ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(5) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ คณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

(7) ปฏิบัติการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น



2) คณะกรรมการกลางองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 18 คน ประกอบด้วย

2.1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน

2.2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง

2.3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน โดยคัดเลือกจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน

2.4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิให้กับคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

(2) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง

(3) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น

(4) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

(5) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย

(6) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

(7) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

(8) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(9) ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

(10) กำกับดูแล แนะนำ และชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น



~~(11)~~ (11) ปฏิบัติการตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่อำนาจ  
 ต่าง ๆ ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ต้องอยู่  
 ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ ก.ถ. กำหนด

**3) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล**

ในแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลรวมกันคณะหนึ่ง มี  
 จำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 27 คน ประกอบด้วย

3.1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบหมาย  
 เป็นประธาน

3.2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวน 8 คน

3.3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน ได้แก่

3.3.1) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การ  
 บริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน

3.3.2) องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การ  
 บริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน

3.3.3) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลใน  
 จังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน

3.4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน

**อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล** คือ การกำหนด  
 หลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ดังนี้

(1) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะ  
 สำหรับข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น

(2) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีจ่าย  
 เงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง  
 การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การ  
 ลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

(4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของ  
 ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

(5) กำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้  
 แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น





การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่สำหรับคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

**7. ประชาชนมีส่วนร่วม** คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การแสดงความคิดเห็นและปัญหา ตลอดจนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น หรืออีกแบบคือ การมีส่วนร่วมในชุมชนหรือท้องถิ่น หมายถึง การที่ประชาชนจะมีสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของตนเอง มีความรับผิดชอบในการสำรวจปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นและเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ ๆ ให้กับท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมจะต้องรวมไปถึงการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน การเลือกตั้งนับได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยต้องเป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตยและตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย

การมีส่วนร่วมในท้องถิ่นนั้น อาจกล่าวได้ว่าประชาชนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญว่าด้วย สิทธิมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น (หมวด 14) ได้แก่ สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 284) สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือให้ผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 285) สิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 286) ตลอดจน มีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีบทบัญญัติหมวด 5 ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น



2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมืองและจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

8. **ความสำนึกรับผิดชอบ** คือ การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาของท้องถิ่น และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้บริหาร บุคลากรและประชาชน หรือความสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งความสำนึกรับผิดชอบในมิติภายใน คือ การมีจิตสำนึกต่อบ้านเกิดหรือท้องถิ่นที่เข้าไปบริหาร ความละเอียดต่อการโกงกินในท้องถิ่น และการมีคุณธรรมในจิตใจต่อการบริหารงานท้องถิ่น อีกรูปแบบคือ มิติภายนอก หมายถึง การสำนึกรับผิดชอบต่อกฎหมาย วินัยต่าง ๆ จรรยาบรรณวิชาชีพทางการเมือง เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงใยต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมา ซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518, หน้า 6-7) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นที่ได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป



### สรุป

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลจากแนวความคิดของการกระจายอำนาจ ก่อให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ในทางการบริหารและการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่ประชาชนท้องถิ่นไปดำเนินการ โดยมีอำนาจอิสระในการดำเนินการภายในขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้การเมืองการปกครองในทางปฏิบัติอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมืองในระดับประเทศต่อไป



บทที่ 3

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นไทย

อาร์มภบท

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

เทศบาล

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ



## บทที่ 3

## โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นไทย

## อาร์มภท

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองเฉพาะพื้นที่ และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นล่าสุด ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นของไทย จึงมี 4 รูปแบบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

## องค์การบริหารส่วนจังหวัด

## 1. ประวัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพัฒนาการเริ่มต้นจากสภาจังหวัด ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่กรมการจังหวัด โดยฐานะของสภาจังหวัดยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยมีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดจากอดีตจนถึงปัจจุบันทั้งสิ้น 11 ฉบับ ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
- 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499
- 3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499
- 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2506
- 5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509
- 6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510
- 7) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511
- 8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2511
- 9) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 93 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515
- 10) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2521
- 11) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2523



ปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4) พ.ศ.2552) แทน และใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป \* [รก.๒๕๕๐/๖๒ ก/๑/๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐]

## 2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 2.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ)

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (มาตรา 10) สำหรับจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น ๆ โดยให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง (มาตรา 9) ดังนี้

- 1) จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- 2) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกได้ 30 คน
- 3) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คนแต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกได้ 36 คน
- 4) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกได้ 42 คน
- 5) จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิกได้ 48 คน และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา 1 คน และเป็นรองประธานสภา 2 คน

### 2.2 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งซึ่งมาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 35) ดังนี้

บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม (มาตรา 35/1) ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง



(2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

(3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 35/2)

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถแต่งตั้งรองนายกฯ จากบุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายได้ตามเกณฑ์ (มาตรา 35/3) ดังนี้

- 1) ในกรณีมีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน
- 2) ในกรณีมีสมาชิก 36-42 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน
- 3) ในกรณีมีสมาชิก 24-30 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

ตามมาตรา 35/4 ก่อนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกรณีที่ไม่มีการผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกยุบตามมาตรา 22 วรรคหก

หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ เมื่อได้มีการเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดการประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กระทำโดยเปิดเผย โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนที่มาประชุมด้วย



หากนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถแปลงนโยบายต่อสภา  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายองค์การบริหารส่วน  
จังหวัดจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคน  
ภายในเจ็ดวัน โดยให้นำวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามกฎหมายว่าด้วยวิธี  
ปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่านายองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดได้แปลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้นายก  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แปลง  
ไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประจำทุกปีค่าแปลงนโยบายของนายองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ให้ประกาศไว้โดย  
เปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 35/5) ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหาร  
ราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ  
ข้อบัญญัติ และนโยบาย
  - 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการ  
นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายองค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วย  
ความเรียบร้อย
  - 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
- นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 36) เมื่อ
- 1) ถึงคราวออกตามวาระ
  - 2) ตาย
  - 3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
  - 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 35/1
  - 5) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 44/3 (1) หรือ (2)
  - 6) รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 44/3 (3) มาตรา 55 วรรค  
ห้าหรือมาตรา 79
  - 7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
  - 8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนไม่  
น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายองค์การ





บริหารส่วนจังหวัดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงตาม (4) หรือ (5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

ในระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนถึงวันประกาศผลถาวรเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 37) เมื่อ

- 1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง
- 2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- 3) ตาย
- 4) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 35/1
- 6) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 44/3
- 7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- 8) รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 79

ให้นำความในวรรคสองของมาตรา 36 มาใช้บังคับกับกรณีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม

เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 37/1) เมื่อ

- 1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง
- 2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- 3) ตาย
- 4) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 44/3
- 6) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

ให้นำความในวรรคสองของมาตรา 36 มาใช้บังคับกับกรณีเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม

ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองจากนายกองค์การบริหาร



บริหารส่วนจังหวัด และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 39)

อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 39/1)

ในกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามวรรคสี่ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดไว้

### 2.3 ข้าราชการส่วนจังหวัด

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 5)



การบริหารงานจะแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนอำนวยการดูแลกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนโยธารับผิดชอบทางด้านงานช่างและการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค ส่วนการคลังดูแลด้านการเงิน การคลังและการเบิกจ่ายเงิน ส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นับตั้งแต่ปี 2540 ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบอำนาจหน้าที่ไปจากเดิม โดยมีหน้าที่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นการประสานงานพัฒนาทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัด ตามมาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- 1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- 2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



#### 4. การบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากภาษีชนิดต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและอากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยภาษ่นั้น และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้สภาตำบลตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 60) ตัวอย่างของภาษีเหล่านี้ที่เรารู้จักดี ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบก ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม โดยกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ยังกำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บ

1) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ที่ได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยภาษ่นั้น ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 63)

2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

1) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน หรือ ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม 2) ยาสูบ โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินมวลละสิบสตางค์ราคาจำหน่ายที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด (มาตรา 64)

3) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 65)

4) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทสำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดังต่อไปนี้ 1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร 2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา 3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในการเสียภาษีอากรตามมาตรานี้ เศษของหนึ่งบาทให้ปัดทิ้ง ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยภาษ่นั้น (มาตรา 66)



5) ค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ ที่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 69)

เมื่อองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่าย ซึ่งในระดับประเทศการบริหารงบประมาณแผ่นดินจะกระทำ โดยร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องได้รับความ เห็นชอบจากสภาก่อน รัฐบาลจึงจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศได้ การ บริหารงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็ใช้หลักการเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่าย บริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์กร บริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ฝ่ายบริหาร ก็คือนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด จึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้

6) รายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 73)

6.1) รายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย

6.1.1) รายได้จากภาษีอากรที่กฎหมายบัญญัติไว้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง และภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้ โดย (1) ภาษีอากรที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบุหรี่ ภาษีน้ำมัน และค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักในโรงแรม และ (2) ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ฯลฯ

6.1.2) รายได้อื่น ๆ ที่นอกเหนือจากภาษีอากร ได้แก่

(1) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามกฎหมาย บัญญัติไว้ เป็นรายได้ที่จัดเก็บจากบริการและการอนุญาต ที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่

(2) รายได้จากทรัพย์สิน และการประกอบกิจการของ ท้องถิ่น เป็นรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด รายได้จากการ ประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

(3) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(4) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคล ต่างๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(5) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เป็นเงินที่รัฐบาลกลาง จัดสรรให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ **ประเภทแรก** เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่



๑๘) **ประเภทที่สอง เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ** เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีเงื่อนไขในการใช้จ่ายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายไว้แน่นอนตายตัวและชัดเจน องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ได้

- (6) รายได้จากสาธารณูปโภคของ อบจ.
- (7) รายได้จากการพาณิชย์ของ อบจ.
- (8) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

6.2) รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายจ่าย (มาตรา 74) ดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

7) การควบคุมทางการคลัง

7.1) การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการพาณิชย์ การจัดหาพัสดุ การจัดจ้างของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 76)

7.2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

5. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การกำกับดูแล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาล ซึ่งมีผู้บริหารมาจากเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่หรือโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และดำเนินการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลผ่านทางจังหวัด การควบคุมกำกับดูแลจึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ตามการกำกับ



ดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (หมวดที่ 6 มาตรา 77-80) ดังนี้

### 5.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ที่มีอำนาจในการกำกับดูแลสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัด

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติการ ในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง

ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด (มาตรา 77)

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีข้อบัญญัติได้ในกรณีที่ปรากฏว่า มตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

คำสั่งเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งต้องแสดงผลของการเพิกถอนมตินั้น และต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานการยืนยันมติดังกล่าวและเหตุผลของการเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันมติเดิม

ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 78)

### 5.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีรายละเอียดดังนี้



ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณาสอบสวนก็ได้

ถ้าหากผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพฤติการณ์เช่นนั้นจริง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ้นจากตำแหน่ง คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด (มาตรา 79)

เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้และให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย (มาตรา 80)

## เทศบาล

### 1. ประวัติของเทศบาล

หลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในพ.ศ. 2478 โดยโดยฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาลเมือง 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องถิ่น 6 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล (กิตติ ประทุมแก้ว, 2529, หน้า 79) และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลถึงปัจจุบันหลายครั้ง กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พ.ศ. 2486 และจนถึงพ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นหลักมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยมีการแก้ไขและยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาลจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งสิ้น 12 ฉบับ ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498
- 2) พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2498
- 3) พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505
- 4) พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510





- 5) พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511
- 6) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 336 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2515
- 7) พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517
- 8) พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519
- 9) พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523
- 10) พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542
- 11) พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543
- 12) พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 แทน และใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

## 2. โครงสร้างของเทศบาล

องค์การเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี (มาตรา 14) สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล ได้มีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล มีรายละเอียดดังนี้

1) สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวน (มาตรา 15) ดังนี้

- 1.1) เทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 12 คน
- 1.2) เทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 18 คน
- 1.3) เทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 24 คน

สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือมีการยุบสภาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน (มาตรา 16)

2) นายกเทศมนตรี ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 48 สัตต)

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ (มาตรา 48 อัฐฐ) ดังต่อไปนี้

- 2.1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- 2.2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

2.3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

การแบ่งส่วนราชการของเทศบาล ประกอบด้วย ๒ ส่วน (มาตรา ๔๘ วรรคสอง) คือ (1) สำนักปลัดเทศบาล (2) ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

3. **อำนาจหน้าที่ของเทศบาล** กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในสถานะระดับต่าง ๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครไว้แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

**นายกเทศมนตรี** มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 48 เดรส) ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

รวมถึงให้นายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล (มาตรา 48 สัตตรส) อีกทั้งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (มาตรา 48 จตุทศ) ดังต่อไปนี้

- 1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย



2) รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

3) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้น เป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลมีอย่างน้อยแตกต่างกันตามขนาดของเทศบาล ดังนี้

#### 1) เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล (มาตรา 50) ดังต่อไปนี้

- 1.1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 1.2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 1.3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 1.4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 1.5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 1.6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 1.7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 1.8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 1.9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล (มาตรา 51) ดังต่อไปนี้

- 1.1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 1.2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 1.3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 1.4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 1.5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร



- 1.6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 1.7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 1.8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 1.9) เทศพาณิชย์

## 2) เทศบาลเมือง

เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล (มาตรา 53) ดังต่อไปนี้

- 2.1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- 2.2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2.3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 2.4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- 2.5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 2.6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- 2.7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 2.8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล (มาตรา 54) ดังต่อไปนี้

- 2.1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 2.2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 2.3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 2.4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 2.5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- 2.6) ให้มีการสาธารณสุขการ
- 2.7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 2.8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 2.9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- 2.10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 2.11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- 2.12) เทศพาณิชย์

## 3) เทศบาลนคร

เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล (มาตรา 56) ดังต่อไปนี้

- 3.1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- 3.2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก



- 3.3) กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 3.4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- 3.5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 3.6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 3.7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- 3.8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

#### 4. การบริหารการคลังเทศบาล

ในความหมายของการบริหารการคลังของเทศบาลมีกฎหมายร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างเทศพาณิชย์หรือร่างเทศบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (มาตรา 61 ตรี) ดังต่อไปนี้

- 4.1 การจัดเก็บ ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบ การบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร
- 4.2 การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน หรือการโอนงบประมาณของเทศบาล
- 4.3 การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
- 4.4 การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างเทศบัญญัติใดเป็นร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับวงเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายเทศมนตรี ให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้วินิจฉัย

ในปัจจุบันเทศบาลมีทั้งกระบวนการบริหารที่เกี่ยวกับการจัดเก็บและจัดหารายได้ และการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

##### 1) รายได้ของเทศบาล เทศบาลอาจมีรายได้ (มาตรา 66) ดังต่อไปนี้

- 1.1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 1.2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 1.3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 1.4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- 1.5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 1.6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- 1.7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้



1.9) รายได้อื่นใดก็ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ การกู้เงินตาม (6) เทศบาล จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

2) รายจ่ายของเทศบาล เทศบาลอาจมีรายจ่าย (มาตรา 67) ดังต่อไปนี้

- 2.1) เงินเดือน
- 2.2) ค่าจ้าง
- 2.3) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- 2.4) ค่าใช้สอย
- 2.5) ค่าวัสดุ
- 2.6) ค่าครุภัณฑ์
- 2.7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- 2.8) เงินอุดหนุน
- 2.9) รายจ่ายอื่นใดก็ตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

3) การบริหารการคลังเทศบาลจากกิจการอื่น ๆ ของเทศบาล เช่น การจ่ายเงินเพื่อการลงทุน เทศบาลจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว (มาตรา 67 ทวิ) ถ้าเป็นการชำระเงินกู้เมื่อถึงกำหนดชำระ เทศบาลจะต้องชำระเงินกู้คืนจากทรัพย์สินของเทศบาล ไม่ว่าจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ไว้หรือไม่ (มาตรา 67 ตร.)

การจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล และการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้ง ขึ้นให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 68) ข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้ (มาตรา 69) โดยปกติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้ง (มาตรา 70)

การกำหนดว่าภาษีประเภทใดเป็นของเทศบาลหรือเป็นของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น แหล่งรายได้ประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวถึงในข้างต้น มิได้หมายความว่าเทศบาลจะมีรายได้ภาษีเหล่านั้นทั้งหมดเต็มจำนวน แต่จะต้องแบ่งรายได้บางประเภทให้กับหน่วยงานอื่นอีก เช่น รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นต้น นอกจากนี้การจัดเก็บรายได้เหล่านี้ เทศบาลมิได้เป็นผู้จัดเก็บเองทั้งหมด ยังมีหน่วยงาน



อื่น ๆ ที่เข้ามาดำเนินการเก็บภาษีให้แก่เทศบาลอีก เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมการขนส่งทางบก เป็นต้น ซึ่งได้สรุปการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลไว้ดังนี้

### ตารางที่ 3-1 การจัดเก็บรายได้ของเทศบาล

เทศบาลจัดเก็บเอง	รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้เทศบาลตามสัดส่วน
(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	(1) ภาษีสรรพสามิต
(2) ภาษีบำรุงท้องที่	(2) ภาษีสุรา
(3) ภาษีป้าย	(3) ค่าแสตมป์ยาสูบ
(4) อากรการฆ่าสัตว์	(4) ภาษีการพนัน
(5) อากรรังนกอีแอ่น	(5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์
	(6) ค่าธรรมเนียมสนามบิน
	(7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
	(8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน
	(9) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
	(10) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
	(11) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์
	(12) ภาษีเพื่อการศึกษา
	(13) ค่าภาคหลวงแร่
	(14) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองและไม่ต้องแบ่งสรรให้กับหน่วยงานจะมีค่อนข้างน้อย รายได้ส่วนใหญ่จึงมาจากภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้แก่เทศบาล เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวถือว่ารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยมาก และปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ดังกล่าว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้ สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น จึงได้ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินแล้วนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเสร็จเรียบร้อยแล้วจะทำให้มีข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินต่างๆ ของประชาชนที่อยู่ภายในเขตปกครอง และสามารถแยกทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายเสียภาษี เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดเก็บภาษีได้อย่างครบถ้วนและถูกต้อง



### 5. การกำกับดูแลเทศบาล

การกำกับดูแลเทศบาล กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ โดยกรณีของนายอำเภอจะเป็นการกำกับดูแลเทศบาลตำบลภายในอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองและเทศบาลนครภายในจังหวัดนั้น ๆ โดยทั่วไปอำนาจในการกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะมุ่งเน้นให้เทศบาลมีการปฏิบัติอยู่กรอบของกฎหมายเป็นสำคัญ ได้แก่

5.1 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการเรียงรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียงรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ (มาตรา 71)

5.2 กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 73 ประกอบมาตรา 48 ปัญญัติ 48 ปัญญัติ และ 48 โสฬส)

5.3 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้ เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย เมื่อมีการยุบสภาเทศบาลหรือถือว่ามี การยุบสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลภายในสี่สิบห้าวัน (มาตรา 74)





เมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อน บรรดาอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอันเกี่ยวกับเทศบาลนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย (มาตรา 75)

5.4 การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ กรณีนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่า คณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน แล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ไว้ก่อนได้ แล้วรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร (มาตรา 72 ประกอบมาตรา 48 ปัญญัติ)

### องค์การบริหารส่วนตำบล

#### 1. ประวัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 6) และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในสมัยนั้น ก็เพื่อให้การปกครองในระดับตำบลที่มีความเจริญและมีรายได้ระดับหนึ่งได้มีการปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่น ต่อมาในปี 2515 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยุบเลิกไป

โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวยังคงให้สภาตำบลมีอยู่ต่อไป (มาตรา 3)

เนื่องจากการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

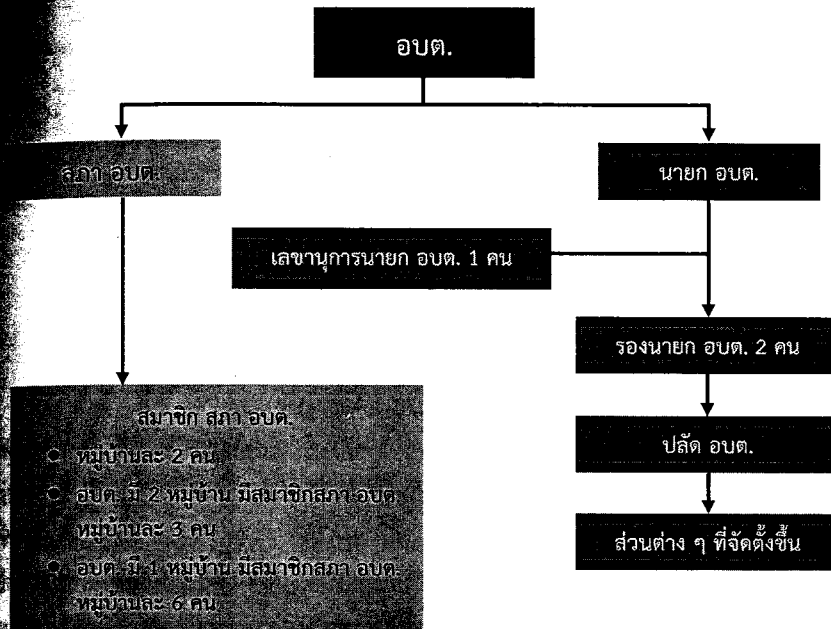
#### 2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วน



ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบล หมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ  
 ของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

รูปที่ 3-1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

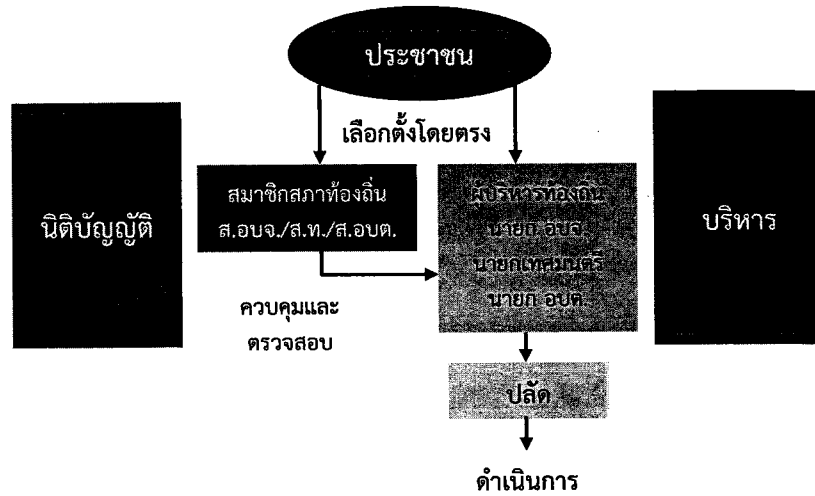


องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนตำบล: ฝ่ายนิติบัญญัติ 2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล: ฝ่ายบริหาร 3) พนักงานส่วนตำบล: ฝ่ายราชการประจำ 4) ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล: เป็นศูนย์กลางการพัฒนา และมีส่วนร่วมดำเนินการ และ 5) ฝ่ายกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล: นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

จากที่กล่าวมาทั้ง 5 ฝ่ายต้อง มีส่วนรวมในการดำเนินงานตามกรอบอำนาจหน้าที่อย่างสมดุล องค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะพัฒนาได้อย่างยั่งยืนและเข้มแข็ง โดยมีตัวแบบการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้



### ตัวแบบที่ 3-2 โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



#### 2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล: ฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีโครงสร้างเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน

หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 45) ตามตัวแบบที่ 3-1

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 7 สภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิก โดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละหนึ่งคน



โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 22, มาตรา 23) ต่อไปนี้

สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงานโครงการและประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และที่อื่น ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 22)

สภาตำบล อาจดำเนินกิจการภายในตำบล (มาตรา 23) ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 3) จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

## 2.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล: ฝ่ายบริหาร

นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 58)

นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 59) ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น



นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคห้า ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้ (มาตรา 60)

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามกฎหมาย ดังนี้

3.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)

3.2 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 67) ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก



- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วน

ตำบล (มาตรา 68) ดังต่อไปนี้

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

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 66 มาตรา 67 และ มาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือ หน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การ บริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม



หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย (มาตรา 69)

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 69/1)

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (มาตรา 70)

#### 4. การบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 74)

การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจและหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว ให้หน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการแทนก็ได้และให้หักค่าใช้จ่ายได้ตามที่กำหนดในมาตรา 81

ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 75)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท (มาตรา 76) ดังต่อไปนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลกฎหมายรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล



2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราในองค์การบริหารส่วนตำบล

3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน สถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลการเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตราพิเศษของหนึ่งบาทให้ปิดทั้งภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

### 5. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแล คือ การควบคุมการดำเนินงานกิจกรรมที่นำงบประมาณไปใช้เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการพัฒนาองค์กรหรือพื้นที่นั้น ๆ และเพื่อไม่ให้เกิดการผิดพลาดในการใช้จ่ายจึงจะต้องมีการควบคุมงบประมาณโดยสร้างกระบวนการต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพในการพัฒนาได้อย่างเต็มความสามารถขององค์กร อันได้แก่

5.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ (มาตรา 90)

การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกององค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติราชการในทางที่ผิดหรือเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้าไม่ได้ ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว

การกระทำของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ตามวรรคสาม ไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 90)

5.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย





เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน (มาตรา 91)

5.3 หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติการณ์ตามวรรคหนึ่งจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด (มาตรา 92)

### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าวข้างต้น ในกรณีของประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพียง 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. กรุงเทพมหานคร

##### 1.1 ประวัติของกรุงเทพมหานคร

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



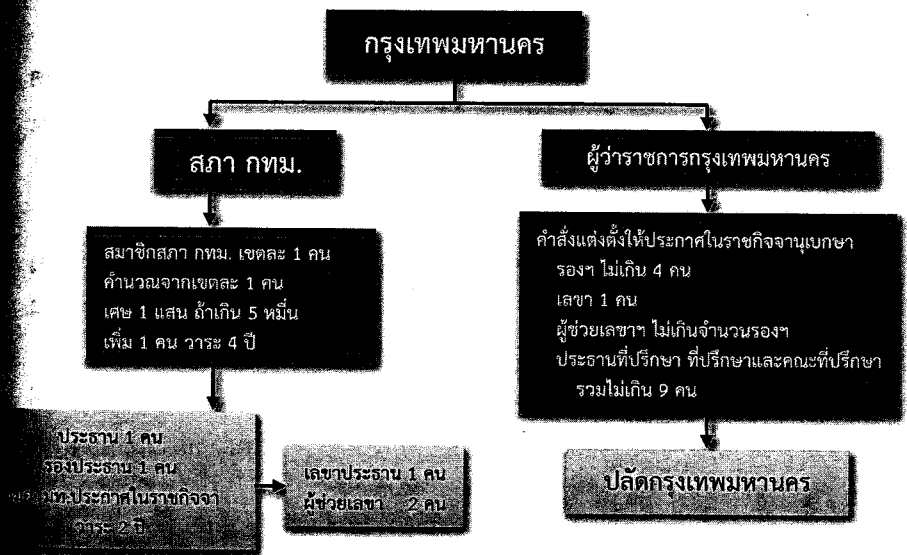
พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติที่กรุงเทพมหานครยังคงยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ณ ปัจจุบัน มาตรา 3 ให้ยกเลิกซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น 6 ฉบับด้วยกัน คือ

- 1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518
- 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518
- 3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. 2519
- 4) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520
- 5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2522
- 6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523

### 1.2 โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในการบริหารกรุงเทพมหานครนั้น ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร และ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ โดยแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 เขต มีพื้นที่และโครงสร้างการบริหารในปัจจุบันดังนี้

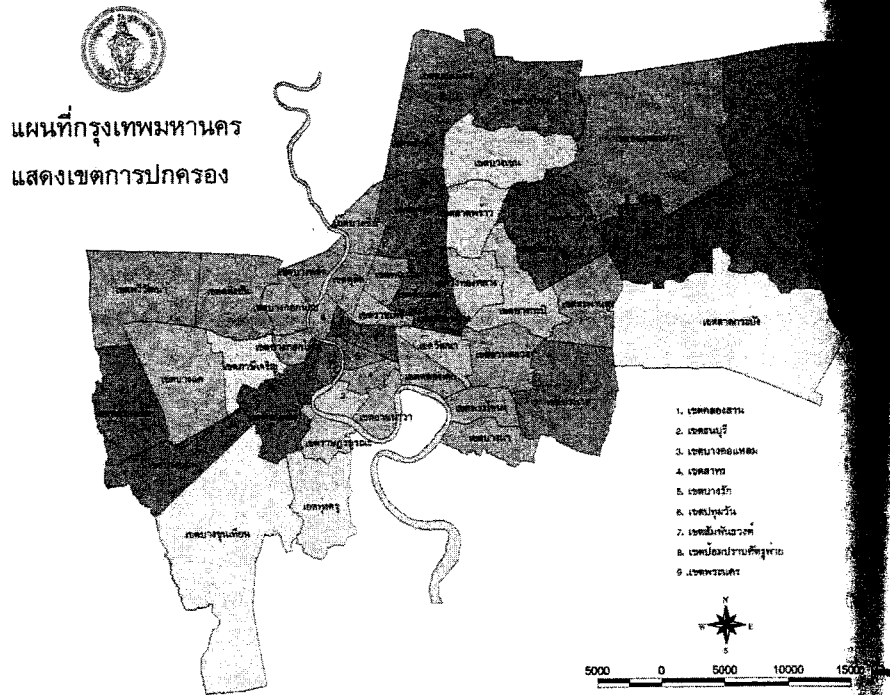
รูปแบบที่ 3-3 โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร



ที่มา: ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร. (2560). การแบ่งเขตของกรุงเทพมหานคร. สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2560, จาก <http://www.bangkok.go.th/info/>.



## ภาพที่ 3-1 พื้นที่การแบ่งเขตของกรุงเทพมหานคร



ที่มา: กองสารสนเทศภูมิศาสตร์ สยป. (2560). คลังแผนที่กรุงเทพมหานคร: การแบ่งเขตของกรุงเทพมหานคร. สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2560, จาก [http://www.bangkokgis.com/Mapstorage/01\\_rule/2557/district\\_57/](http://www.bangkokgis.com/Mapstorage/01_rule/2557/district_57/)

1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 4 ปี (มาตรา 10-11)

2) สภากรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี (มาตรา 11-43)

3) สำนักและสำนักงานเขต การบริหารของกรุงเทพมหานครมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสำนักและ สำนักงานเขต สำนักงานเป็นการแบ่งการบริหารงานกรุงเทพมหานครตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ปัจจุบันประกอบด้วย 16 สำนัก ส่วนสำนักงานเขตเป็นการแบ่งการบริหารงานตามพื้นที่ และมีบทบาทความรับผิดชอบ



การจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนโดยตรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารของ  
ท้องถิ่นเขต คือ ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (มาตรา 69-80)

**1.3 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร** ตามพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันได้  
อำนาจและหน้าที่กับกรุงเทพมหานครไว้ (มาตรา 89) ดังนี้

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- 3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 5) การผังเมือง
- 6) การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำและทางระบายน้ำ
- 7) การวิศวกรรมจราจร
- 8) การขนส่ง
- 9) การจัดให้มีและควบคุมการตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 11) การควบคุมอาคาร
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- 15) การสาธารณสุข โภค
- 16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอนามัย  
ในโรงแรมสรรพและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
- 21) การจัดการศึกษา
- 22) การสาธารณสุขการ
- 23) การสังคมสงเคราะห์
- 24) การส่งเสริมการกีฬา
- 25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- 26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร



27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือตามกฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

#### 1.4 การบริหารคลังของกรุงเทพมหานคร

แหล่งรายได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในส่วนของรายได้และรายจ่าย ของกรุงเทพมหานคร มีทั้งประเภทรายได้ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้ (มาตรา 117) ดังต่อไปนี้

- 1) รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร
- 2) รายได้จากการสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร
- 3) รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 4) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาลหรือมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ
- 5) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้
- 6) ค่าบริการตามมาตรา 92
- 7) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- 8) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร
- 9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นและเงินสมทบจากรัฐบาล
- 10) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ
- 11) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร
- 12) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้ทูลให้
- 13) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- 14) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในกรุงเทพมหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
- 15) รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน หรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมายกำหนด



16) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร (มาตรา 118) มีดังต่อไปนี้

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

ในการจ่ายเงินของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามที่ได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การจ่ายเงินที่มีได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติว่าด้วยการนั้น (มาตรา 119)

สำนักงานตรวจแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงิน และทรัพย์สินอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดลงนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยมีชกั้ขารายงานการรับจ่ายเงินประจำปีตามวรรคสอง เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อเสนอ สภากรุงเทพมหานคร (มาตรา 120)

### 1.5 การกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร

การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร ถือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

- 1) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่นนอกเหนือจากที่พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใดเห็นสมควรส่งข้าราชการมาประจำกรุงเทพมหานครเพื่อปฏิบัติราชการในหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ ก็ย่อมกระทำได้ โดยทำความตกลงกับกรุงเทพมหานคร



2) การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในกรุงเทพมหานคร ให้รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรงภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่กรุงเทพมหานครนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้ (มาตรา 122) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ การปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือ เป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้ (มาตรา 123)

## 2. เมืองพัทยา

### 2.1 ประวัติของเมืองพัทยา

เมืองพัทยา มีวิวัฒนาการมาจากเป็นหมู่บ้านแห่งหนึ่งในตำบลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พ.ศ. 2457 ในปี พ.ศ. 2499 ได้จัดตั้งสุขาภิบาลนาเกลือแต่หมู่บ้านพัทยายังอยู่นอกเขตสุขาภิบาล จนกระทั่ง พ.ศ. 2507 ทางราชการจึงได้ขยายเขตสุขาภิบาลนาเกลือครอบคลุมไปถึงหมู่บ้านพัทยาด้วย ต่อมาพัทยาได้เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว กลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมมากทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ทำให้หน่วยการปกครองที่เป็นสุขาภิบาลอยู่เดิมไม่อาจจะบริหารงานและให้บริการได้ทันกับความเจริญอย่างรวดเร็วได้ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ ผู้จัดการเมือง (City Manager) และกำหนดให้ “เมืองพัทยา” มีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ ซึ่งได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง (ธพร พร้อมเพียรพันธ์, 2552, หน้า 1) โดยมีการยกเลิกพระราชบัญญัติบริหารเมืองพัทยามาแล้ว ตามมาตรา 3 มีจำนวน 3 ฉบับ ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521
  - 2) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2523
  - 3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534
- โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ให้ไว้ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เป็นปีที่ 54 ในปัจจุบัน



ภาพที่ 3-2 เขตการบริหารเมืองพัทยา



ที่มา: เมืองพัทยา. (2560). เขตการบริหารเมืองพัทยา. สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2560, จาก [www.pattaya.go.th/?lang=th](http://www.pattaya.go.th/?lang=th).

**2.2 โครงสร้างของเมืองพัทยา** พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วย สภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา (มาตรา 8) ดังนี้

**1) สภาเมืองพัทยา**

สภาเมืองพัทยา ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกเมืองพัทยาจำนวนยี่สิบสี่คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา (มาตรา 9) องค์กรของสภาเมืองพัทยามีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง เมื่อตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะถึงคราวออกตามอายุของสภาเมืองพัทยา หรือมีการยุบสภาเมืองพัทยา หรือถือว่ามีกรณียุบสภาเมืองพัทยาตามมาตรา 19 วรรคสาม ให้มีการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ครบอายุของสภาเมืองพัทยา หรือวันที่มีการยุบสภาเมืองพัทยาหรือวันที่ถือว่ามีกรณียุบสภาเมืองพัทยา แล้วแต่กรณีเมื่อตำแหน่งสมาชิกว่างลงให้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่อายุของสภาเมืองพัทยาเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาเมืองพัทยาที่เหลืออยู่ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาว่างลงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานเสนอรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาเมืองพัทยาก็ได้





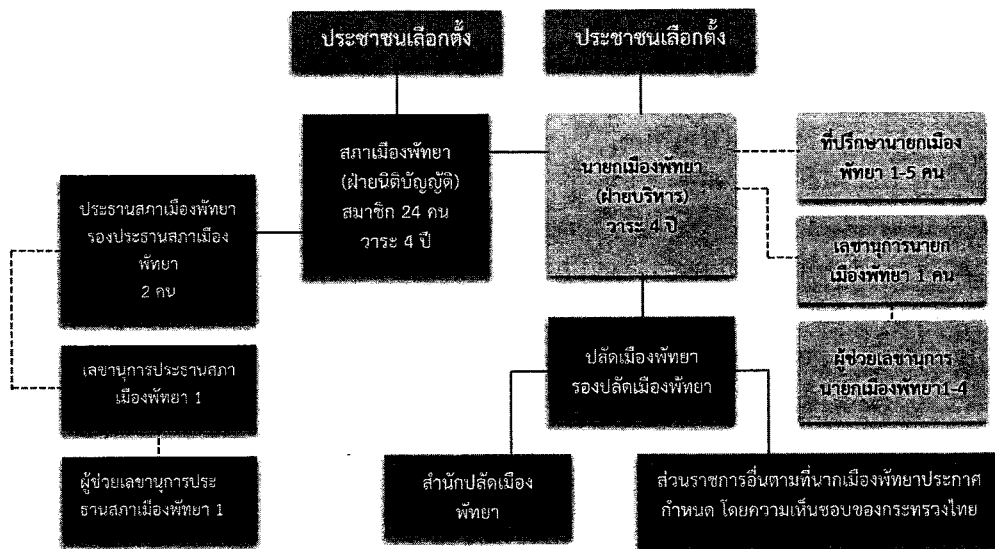
สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภาเมืองพัทยานหนึ่งและรองประธานสภาเมืองพัทยานสองคน แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งการเลือกประธานสภาเมืองพัทยาและรองประธานสภาเมืองพัทยาให้กระทำในการประชุมสภาเมืองพัทยานครั้งแรกภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป

ประธานสภาเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยาและผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยา ไม่เกินจำนวนรองประธานสภาเมืองพัทยานเพื่อช่วยเหลือกิจการตามที่ได้รับมอบหมาย

## 2) นายกเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยา ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา การเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาให้กระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา (มาตรา 41) นายกเมืองพัทยานมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งแต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ เมื่อนายกเมืองพัทยานพ้นจากตำแหน่งให้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งให้มีการมอบหมายงานในหน้าที่นายกเมืองพัทยานภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาน (มาตรา 45)

### ตัวแบบที่ 3-4 โครงสร้างหน้าที่เมืองพัทยา



ที่มา: เมืองพัทยา. (2560). โครงสร้างหน้าที่เมืองพัทยา. สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2560, จาก [www.pattaya.go.th/?lang=th](http://www.pattaya.go.th/?lang=th).





### 2.3 อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้มีการพัฒนาเมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวสากล เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 62 ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- 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 โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- 12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- 13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 48) ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี



## 2.4 การบริหารการคลังเมืองพัทยา

ในการบริหารการเงินและงบประมาณของเมืองพัทยานี้ จำเป็นต้องกำหนดในการใช้จ่าย ซึ่งในระดับประเทศ การบริหารงบประมาณแผ่นดินจะกระทำโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาก่อน รัฐบาลจึงจะนำงบประมาณไปใช้จ่าย การบริหารประเทศได้ การบริหารงบประมาณของเมืองพัทยาก็ใช้หลักการเดียวกัน แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ รายได้และรายจ่าย ดังนี้

### 1) รายได้ของเมืองพัทยา (มาตรา 89) มีดังต่อไปนี้

- 1.1) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต หรือค่าปรับใด ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
  - 1.2) รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพัทยา
  - 1.3) รายได้จากสาธารณูปโภคของเมืองพัทยา
  - 1.4) รายได้จากการพาณิชย์ของเมืองพัทยา
  - 1.5) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกัน และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว
  - 1.6) เงินกู้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว ถ้าเป็นเงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย
  - 1.7) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
  - 1.8) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ถ้าเป็นกรณีที่เงินช่วยเหลือดังกล่าวมีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังร่วมกันก่อน ถ้ากรณีไม่มีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ ให้รายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
  - 1.9) เงินช่วยเหลือและค่าตอบแทน
  - 1.10) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
  - 1.11) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเมืองพัทยา
- การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนเมืองพัทยา ให้รัฐบาลตั้งให้เมืองพัทยาโดยตรง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมของปริมาณงาน และรายได้ของรัฐที่ได้รับจากเมืองพัทยานี้ด้วย ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่เมืองพัทยานี้ รัฐมนตรีจะออกระเบียบเพื่อกำหนดการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้ (มาตรา 90)

### 2) รายจ่ายของเมืองพัทยาอาจมีรายจ่ายประจำ (มาตรา 91) ดังต่อไปนี้

#### 2.1) เงินเดือน



- 2.2) ค่าจ้าง
- 2.3) ค่าตอบแทน
- 2.4) ค่าใช้สอย
- 2.5) ค่าวัสดุ
- 2.6) ค่าครุภัณฑ์
- 2.7) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- 2.8) เงินอุดหนุน
- 2.9) รายจ่ายตามข้อผูกพัน
- 2.10) รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือข้อบัญญัติกำหนด

### 2.5 การกำกับดูแลเมืองพัทยา

การกำกับดูแล และการกำกับดูแลฝ่ายบริหาร การกำกับดูแลกิจการเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กร ซึ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา การกำกับดูแลกิจการยังช่วยให้เกิดโครงสร้างที่สำคัญ ซึ่งเป็นกลไกในการกำหนดวัตถุประสงค์ของกิจการ และการกำหนดวิธีที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านั้น รวมถึงการสอดส่องดูแลผลการปฏิบัติงานของกิจการตามรายละเอียดดังนี้

1) การควบคุมโดยจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา โดยผู้ว่าฯ มีอำนาจสั่งสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้ (มาตรา 94) นอกจากนี้กรณีที่ปลัดเมืองพัทยากะทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจงแนะนำแล้วแต่มิได้ปฏิบัติตามผู้ว่าฯ สามารถรายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาตามที่เห็นควร แต่ในกรณีฉุกเฉินผู้ว่าฯ มีอำนาจสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยาไว้ก่อนได้ (มาตรา 95)

2) การควบคุมโดย กระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกเมืองพัทยาปฏิบัติราชการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนแล้ว แต่นายกเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนที่จะรอข้ามมิได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยาไว้ตามที่เห็นสมควรได้ (มาตรา 96)

3) การกระทำของนายกเมืองพัทยาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ตามวรรคหนึ่ง ไม่มีผลผูกพันเมืองพัทยาในกรณีที่เมืองพัทยา



ดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยาตามมาตรา 65 และกิจการนั้นมีลักษณะที่อาจนำมาซึ่งความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในเขตเมืองพัทยา หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแนะนำให้ปรับปรุงแก้ไขหรือระงับการใด ๆ ได้ตามสมควร ในกรณีที่เมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตามและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกคำสั่งระงับการดำเนินการดังกล่าวก็ได้ (มาตรา 97)

4) เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาเมืองพัทยาก็ได้ เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้รัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาเมืองพัทยา และให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย (มาตรา 98)

### สรุป

ประเทศไทยมีแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชน ซึ่งได้รับการพิจารณาเป็นเรื่องสำคัญ จึงได้มีการตรากฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร และได้มีการจัดตั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เมื่อกล่าวถึงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การจัดบริการดูแลรักษาดนหนทาง แม่น้ำลำคลอง คุณภาพชีวิต และการรักษาความสะอาด ฯลฯ ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดหรือที่เรียกกันว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นั้น โดยทั่วไปมักจะนึกถึงเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในแต่ละประเภทจะมีการกำหนดลักษณะหรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ คือ มีกฎหมายกำหนดวิธีการในการจัดตั้ง รูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณ เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ ความคุ้นเคยกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าว ซึ่งในประเทศไทยเองนั้น ก็มีพื้นที่ที่จัดการปกครองในรูปแบบพิเศษเพียง 2 แห่ง คือ เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครเท่านั้น จึงทำให้โดยทั่วไปรู้จักในนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

