

บทที่ 2

ประเทศไทย

ในทศวรรษ 2540 นี้ถือได้ว่าทศวรรษสำคัญของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มต้นด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ.2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา โดยในจำนวน 336 มาตรา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นถึง 10 มาตรา คือ มาตรา 78 ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 282 – 290 ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากมายต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย ดังจะเห็นได้จากในระยะปีต่อมา ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 และ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 อีกส่วนหนึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นต้น

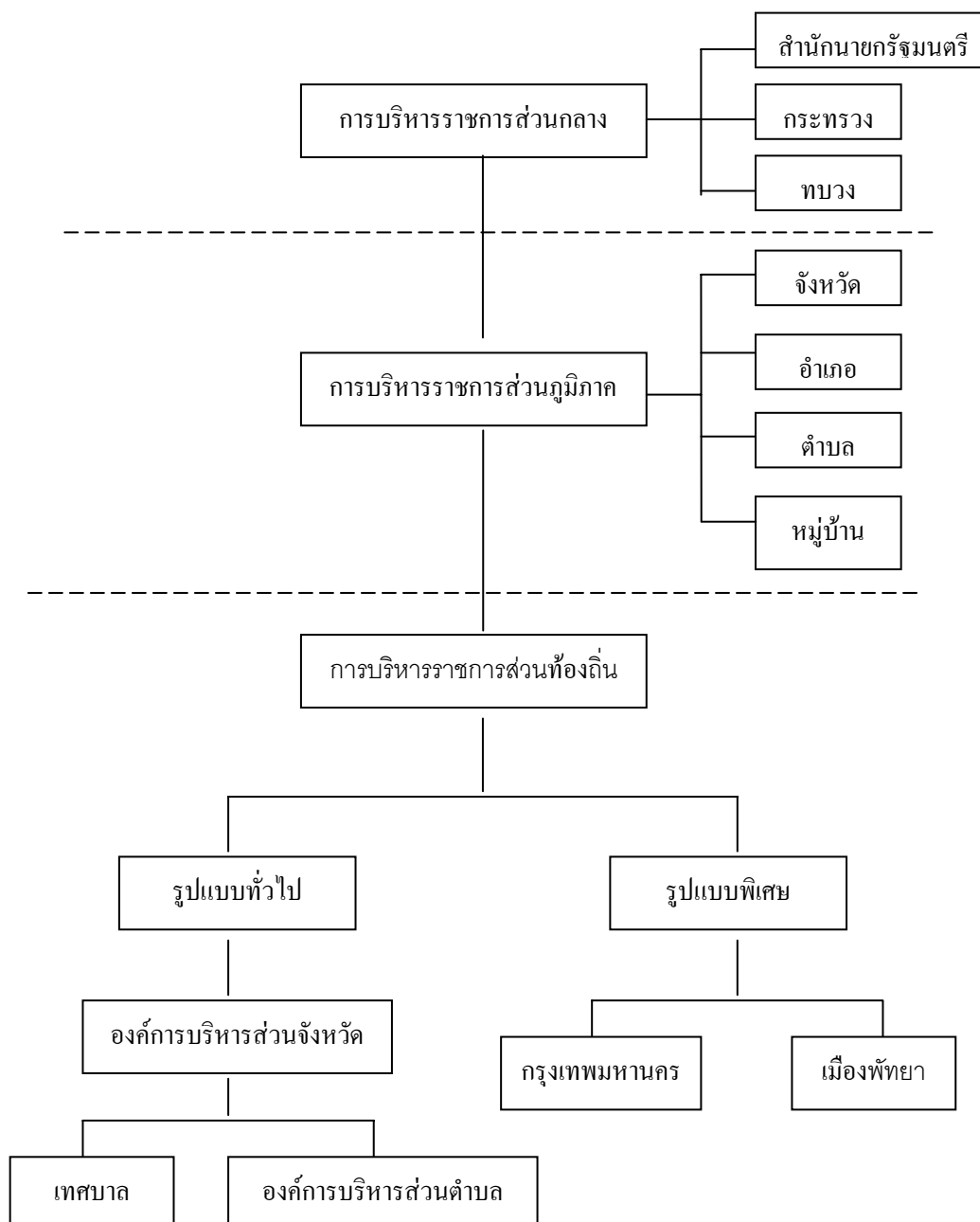
กฎหมายทั้ง 11 ฉบับดังกล่าว ต่างก็มีเนื้อหาสาระแตกต่างกันออกไป แต่ก็มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่ โดยการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปนี้จะทำให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมีขนาดเล็กลง ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะขยายใหญ่ขึ้น ซึ่งถือได้ว่าการปฏิรูปนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการปกครองท้องถิ่นของไทยนับตั้งแต่การออกพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล ในปี พ.ศ.2476

2.1 โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาถึงการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้น โดยภาพรวมจะเห็นได้ว่าตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534) สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

แผนภาพที่ 2.1 โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน



2.1.1.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

หมายถึง การบริหารราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลทางด้านนโยบาย โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่างๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนกลางนี้เป็นการบริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือ รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ หรือที่ทำการของรัฐบาลในส่วนกลาง สำหรับหน่วยงานในระดับกระทรวงของไทยตามโครงสร้างใหม่ของการปฏิรูประบบราชการ มีดังนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
6. กระทรวงศึกษาธิการ
7. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
8. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
9. กระทรวงคมนาคม
10. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
11. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
12. กระทรวงพลังงาน
13. กระทรวงพาณิชย์
14. กระทรวงมหาดไทย
15. กระทรวงยุติธรรม
16. กระทรวงแรงงาน
17. กระทรวงวัฒนธรรม
18. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
19. กระทรวงสาธารณสุข
20. กระทรวงอุตสาหกรรม
21. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

2.1.1.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

หมายถึง การที่ราชการส่วนกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่างๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง ซึ่งการบริหารงานราชการในส่วนภูมิภาคนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ (Deconcentration)

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดแบ่งการบริหารออกเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด ประกอบด้วยอำเภอหลายๆ อำเภอ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน ส่วนอำเภอเป็นหน่วยราชการที่รองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับจังหวัด มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา ข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นอกจากหน่วยการปกครองในระดับจังหวัดและอำเภอแล้ว ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ หน่วยการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านนี้จะมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของประชาชนในพื้นที่ โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านนี้จะไม่ใช่ข้าราชการของรัฐ แต่เป็นเจ้าพนักงานที่ได้รับเงินเดือนประจำเป็นค่าตอบแทน

2.1.1.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) *รูปแบบทั่วไป* ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุม เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้² ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

(2) *รูปแบบพิเศษ* ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้ กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล³

2.1.2 โครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้⁴ ส่งผลให้เกิดการแก้ไขกฎหมายปรับปรุงโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งมุ่งจะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครอง “โดย” ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ได้อีกต่อไป ในส่วนของรายละเอียดของการจัดองค์กรภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีดังนี้

2.1.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

การจัดโครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 (ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่

ในปัจจุบัน) ได้จัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาจังหวัด เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

(1) *สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)*

ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

- จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน
- จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน
- จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 42 คน
- จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 48 คน

ในการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกนั้น จะมีการเลือกตั้งสมาชิกด้วยตนเองขึ้นมาเป็นประธานสภาและรองประธานสภา ทำหน้าที่ดำเนินการของสภาจังหวัด และดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบของสภา และเรียกประชุมสภาสามัญและสมัยวิสามัญ การประชุมสามัญโดยทั่วไปแล้วจะมี 2 สมัยต่อปี ส่วนระยะเวลาในการประชุมแต่ละสมัยนั้นเป็นอำนาจของสภาที่จะกำหนดขึ้น สำหรับการเรียกประชุมสมัยวิสามัญนั้นโดยทั่วไปแล้วจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นต้องเปิดประชุมสภา และการร้องขอของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม

นอกจากนี้สภาจังหวัดยังมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัด

(2) *นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด*

ในส่วนของหัวหน้าฝ่ายบริหารนี้ เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจในการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตกมาเป็นของสภาจังหวัด โดยสภาจังหวัดเลือกสมาชิกสภา

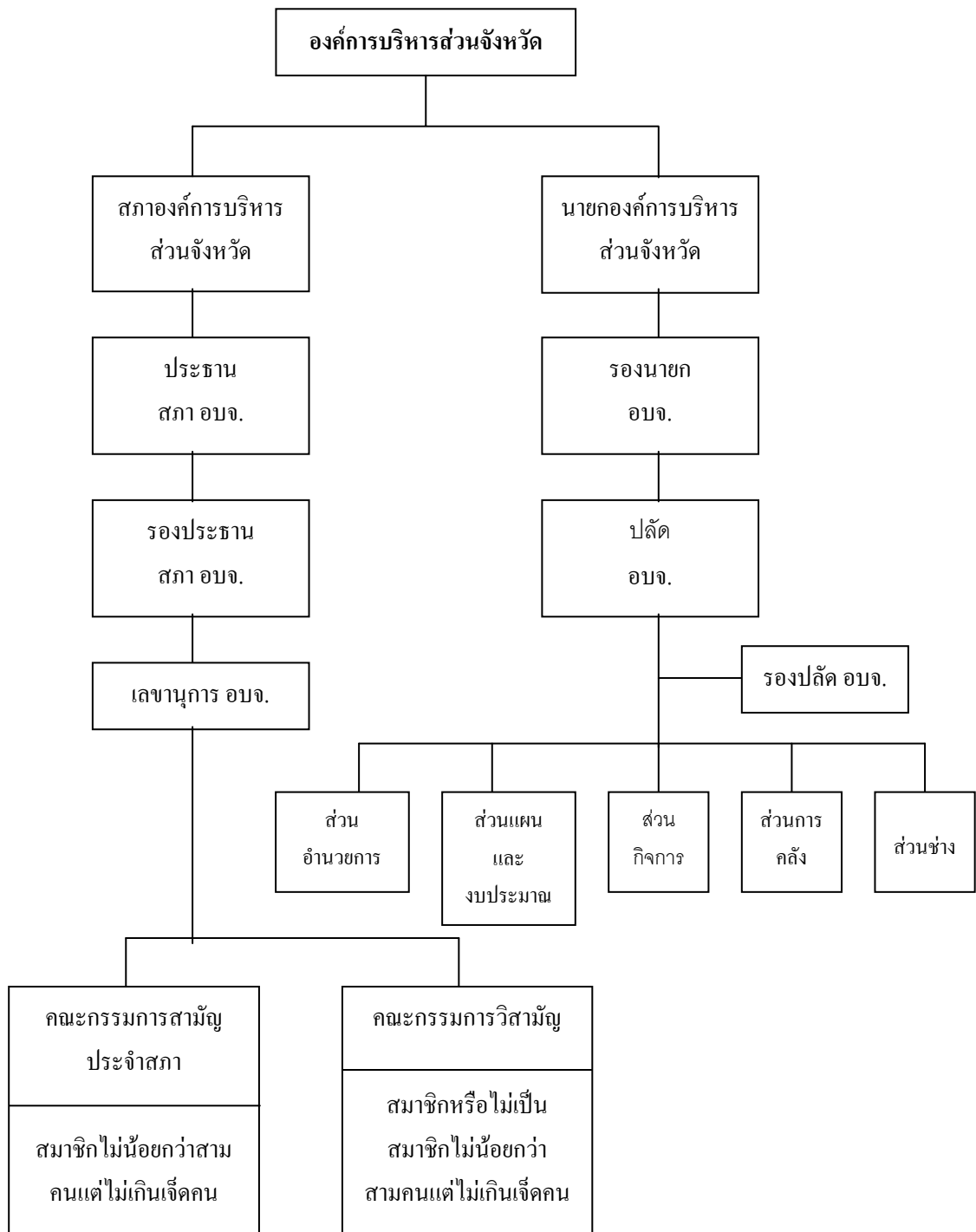
จังหวัดหนึ่งคนขึ้นมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกสภาจังหวัด ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้⁷

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

นอกจากในส่วนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ในฝ่ายบริหารก็ยังประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่อื่น อันได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัดที่รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยข้าราชการส่วนจังหวัดนี้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองลงมา

ในส่วนของการบริหารงานจะแบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ คือ ส่วนอำนวยการดูแลกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนช่างรับผิดชอบด้านงานช่างและการก่อสร้าง โครงการสาธารณูปโภค ส่วนการคลังดูแลด้านการเงิน การคลังและการเบิกจ่ายเงิน และส่วนกิจการสภาฯ รับผิดชอบงานของสภาจังหวัด⁸

แผนภาพที่ 2.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด



2.1.2.2 เทศบาล

เทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เก่าแก่ที่สุด คือ เริ่มใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2476 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก เทศบาลของไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามเกณฑ์รายได้และประชากรในพื้นที่ สำหรับการจัดโครงสร้างองค์กรของเทศบาลได้ใช้รูปแบบของระบบรัฐสภาเป็นหลัก โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร

(1) สภาเทศบาล

เป็นฝ่ายที่คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลอำนาจของระบบรัฐสภา สภาเทศบาลนี้จะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี โดยจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลนี้จะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

- สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน
- สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน
- สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลจะมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน โดยจะเลือกมาจากสมาชิกตามมติสภาเทศบาล ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล และควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการความสงบ รวมทั้งเป็นตัวแทนของสภาเทศบาลในกิจการภายนอก

(2) คณะเทศมนตรี

สำหรับคณะเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ.2542) ได้กำหนดให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน มาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามความเห็นชอบของสภาเทศบาล และเทศมนตรีอื่นๆ ตามจำนวนที่กฎหมายระบุ ดังนี้¹⁰

- เทศบาลตำบล มีเทศมนตรี จำนวน 2 คน
- เทศบาลเมือง มีเทศมนตรี จำนวน 2 คน แต่ในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไปให้มีเทศมนตรีได้อีก 1 คน
- เทศบาลนคร มีเทศมนตรี จำนวน 4 คน

เทศมนตรีเหล่านี้มาจากสมาชิกสภาตามความเห็นชอบของสภาเทศบาลเช่นกัน และคณะเทศมนตรีนี้จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

นอกจากคณะเทศมนตรีแล้ว ในฝ่ายบริหารก็ยังมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความ

เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาในเบื้องต้น

สำหรับพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับใหม่ได้มีการกำหนดโครงสร้างเทศบาลให้มืองค์ประกอบใหม่ดังนี้

1. สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้เปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี คือ ให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ นอกจากนี้นายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายให้ โดยจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้ดังนี้

- เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

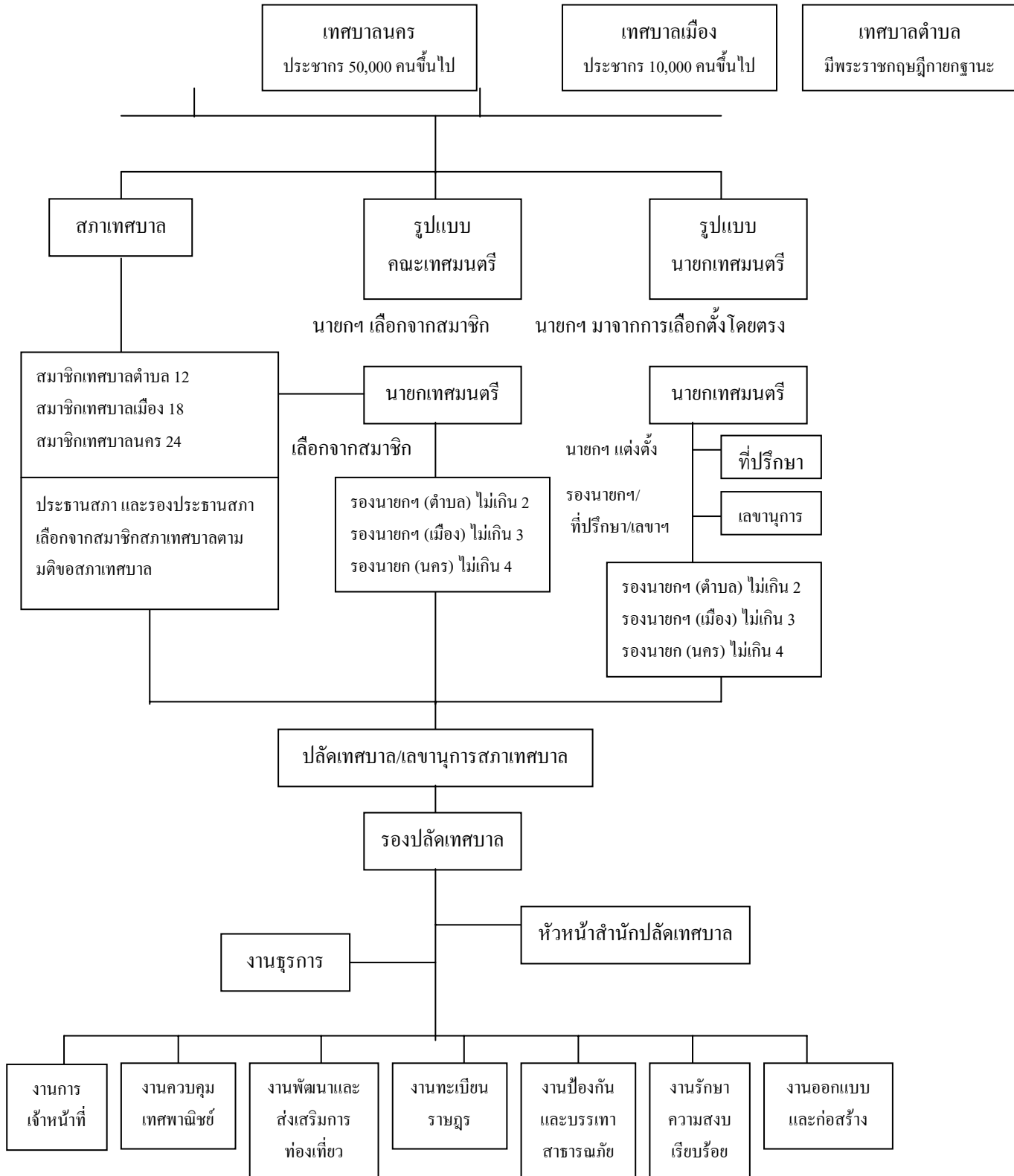
อย่างไรก็ดีการเปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น ประชาชนในเขตเทศบาลต้องออกเสียงแสดงมติให้การบริหารในเขตเทศบาลใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีด้วย

2. สำหรับเทศบาลตำบล ให้มีทางเลือกกว่า เทศบาลตำบลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเสียงแสดงมติของประชาชนในเขตเทศบาลนั้นๆ โดยในรูปแบบคณะเทศมนตรีก็ยังคงตามโครงสร้างเดิมที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรี ซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี ตามจำนวน ดังนี้

- เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ได้ระบุว่า วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป เทศบาลทุกแห่งจะต้องเปลี่ยนมาใช้โครงสร้างตามรูปแบบนายกเทศมนตรี หรือถ้าจะคงโครงสร้างตามรูปแบบคณะเทศมนตรี ก็ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการแสดงประชามติ ซึ่งในปัจจุบันมีเทศบาลที่เปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีแล้ว จำนวน 14 แห่ง จากทั้งหมด 1,129 แห่ง¹¹

แผนภาพที่ 2.3 โครงสร้างเทศบาล



2.1.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะมาจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538

สำหรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ.2543 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายใหม่นี้มีลักษณะคล้ายกับเทศบาลที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ ฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

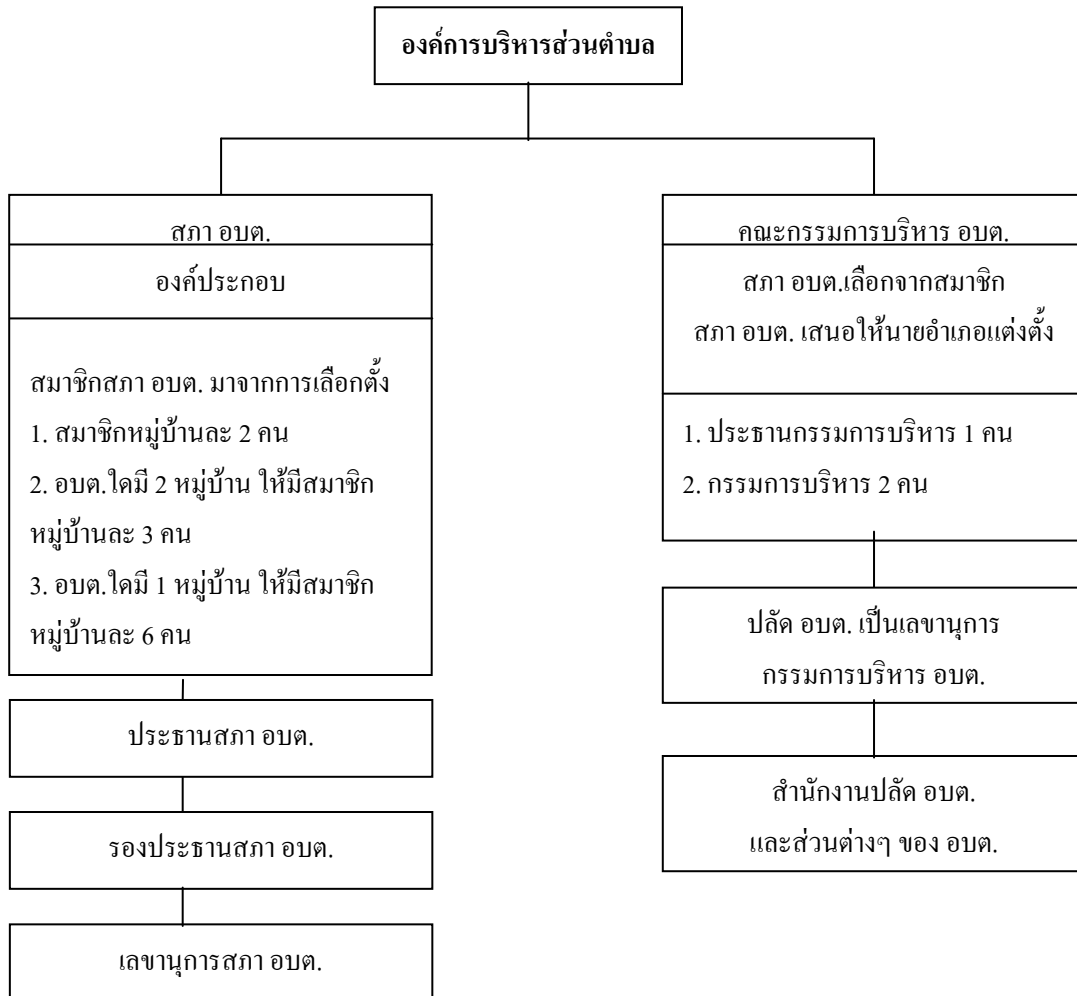
ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน แต่อย่างไรก็ดีใน 4 ปีนับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ)

นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีประธานสภาและรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งเลือกมาจากสมาชิกสภาตามมติของสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี ประธานสภานี้มีหน้าที่ในการดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับรายจ่ายเพิ่มเติม
- ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

แผนภาพที่ 2.4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล



(2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้

- บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาความเห็นชอบ

- รายงานผลปฏิบัติงานและการใช้จ่ายให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

2.1.2.4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 กำหนดฐานะกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับใหม่ พ.ศ.2528 เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้มีอิสระจากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับโครงสร้างภายในของกรุงเทพมหานครได้แบ่งการจัดองค์กรออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(1) สภากรุงเทพมหานคร

เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) สามารถเลือกประธานสภาได้ 1 คน และรองประธานสภาอีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภาจะเลือกมาจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร มีดังนี้

- ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
- ให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เป็นกิจการของกรุงเทพมหานคร เช่น การให้เอกชนเข้าทำกิจการใดๆ หรือการไปทำกิจการใดๆ ของกรุงเทพมหานครนอกพื้นที่
- ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดต่างๆ
- ตั้งคณะกรรมการสามัญชุดต่างๆ
- ตราข้อบังคับของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุม
- มีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นตำแหน่ง

(2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีรองผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานครไม่เกิน 4 คน และยังมีปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

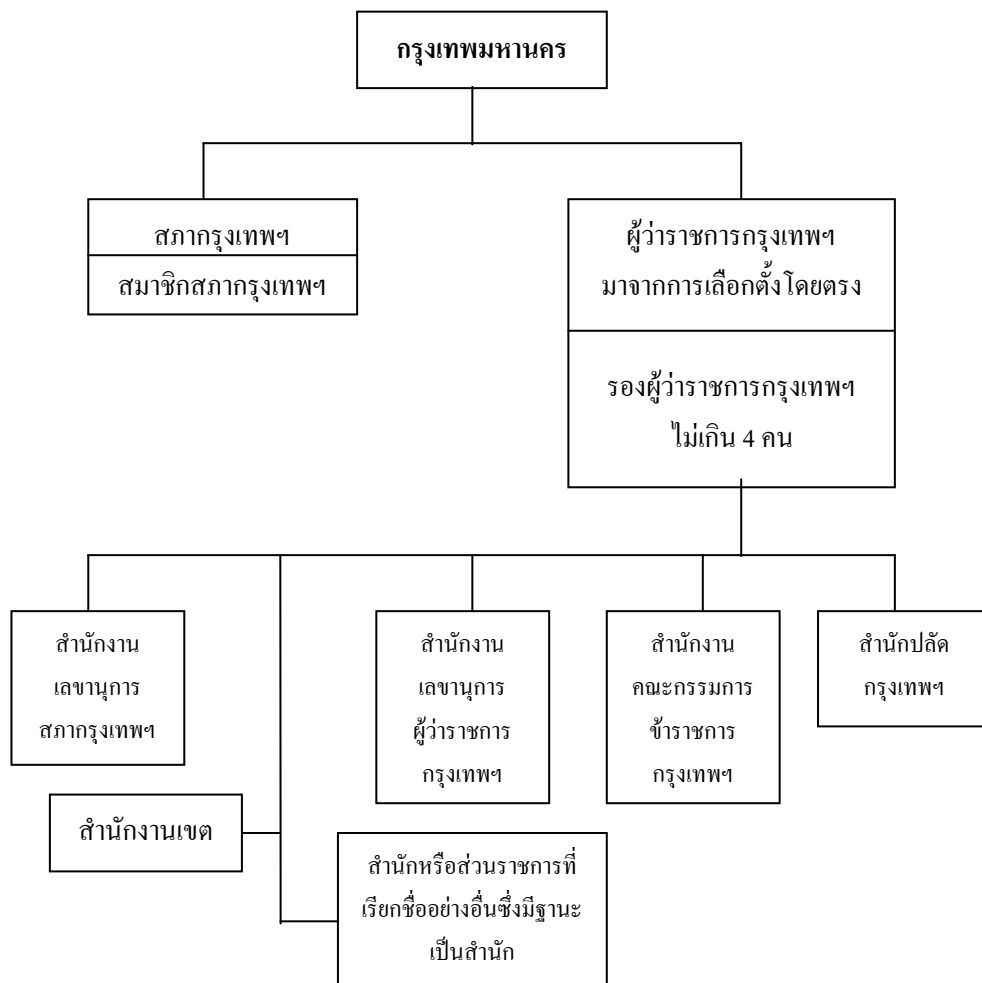
- กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
- สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
- แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่ากรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่ากรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่า หรือเป็นคณะที่ปรึกษาของผู้ว่า กรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ
- บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
- วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย
- รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่น

นอกจากการบริหารในระดับบนแล้ว กรุงเทพมหานครก็ยังแบ่งการปกครองออกเป็นเขตย่อยอีก 50 เขต ซึ่งทั้ง 50 เขตนี้จะมีฐานะคล้ายกับการปกครองระดับอำเภอ และในแต่ละเขตจะจัดแบ่งองค์กรภายในออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย สำนักงานเขต และสภาเขต

(2.1) *สภาเขต* เป็นองค์กรที่ประชุมของเขต ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต (ส.ข.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยในแต่ละเขตจะมีจำนวนสมาชิกสภาเขตอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 100,000 คน ก็มีสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกๆ 100,000 คน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นก็ให้นับเป็นหนึ่งแสน

(2.2) *สำนักงานเขต* เป็นหน่วยงานที่รับนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดผลโดยตรงต่อประชาชนของกรุงเทพมหานครในด้านงานบริการ โดยแบ่งส่วนการปกครองออกเป็น งานพัฒนาชุมชน งานส่งเสริมอาชีพ งานทะเบียน งานโยธา งานรักษาความสะอาด งานอนามัย งานการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น¹² สำนักงานเขตนี้จะมีผู้อำนวยการเขต เป็นหัวหน้าปกครอง และมีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต เป็นผู้ช่วย ซึ่งจะมีลักษณะคล้ายกับตำแหน่งปลัดอำเภอในการปกครองระดับอำเภอ ซึ่งผู้อำนวยการเขตนี้จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกรุงเทพมหานคร ภายใต้การกำกับควบคุมของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

แผนภาพที่ 2.5 โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร



2.1.2.5 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ซึ่งเมืองพัทยานี้เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวที่เคาน์เอาการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) อย่างหลายๆ เมืองในสหรัฐอเมริกาใช้ ซึ่งรูปแบบนี้ผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง เพื่อที่จะได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดภัยจากการเมือง

สำหรับการจัดโครงสร้างภายในของเมืองพัทยานี้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ กลุ่มแรกเป็นสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 9 คน ส่วนกลุ่มที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจาก การแต่งตั้งโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 คน สมาชิกทั้งสองกลุ่มจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยสภาเมืองพัทยาทำหน้าที่วางนโยบายและอนุมัติแผนการบริหารเมือง พิจารณาและอนุมัติร่าง ข้อบัญญัติเมืองต่างๆ แต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสามัญและวิสามัญเพื่อช่วยงาน รวมทั้งควบคุมการ ทำงานของปลัดเมืองพัทยา

ในส่วนของปลัดเมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหาร เข้ามาบริหารงานด้วยการว่าจ้างของสภาเมือง พัทยา อายุในการจ้างคราวละ 4 ปี และต้องเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มาก่อน หรือเป็นนัก บริหารเทียบเท่าระดับ 6 ในรัฐวิสาหกิจหรือในบริษัทที่มีทุนชำระไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท เป็นต้น¹³

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ.2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง พัทยาฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนกฎหมายเมืองพัทยาไปตามกรอบกติกาของรัฐธรรมนูลู พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ได้กำหนดรูปแบบ โครงสร้างแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ โดยโครงสร้างภายในของเมืองพัทยาแบบใหม่จะ ประกอบด้วย

(1) สภาเมืองพัทยา

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี และให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับ เมืองพัทยา¹⁴ นอกจากนี้ยังให้มีปลัดเมืองพัทยาให้ทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา มีหน้าที่ รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย

(2) นายกเมืองพัทยา

สำหรับผู้บริหารเมืองพัทยาได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งใช้รูปแบบผู้จัดการเมืองกลายมา เป็นรูปแบบใหม่ที่คล้ายคลึงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ นายกเมืองพัทยาจะมาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยา จำนวนไม่เกิน 4 คน

นายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดังนี้¹⁵

- กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตาม กฎหมายข้อบัญญัติและนโยบาย
- สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา

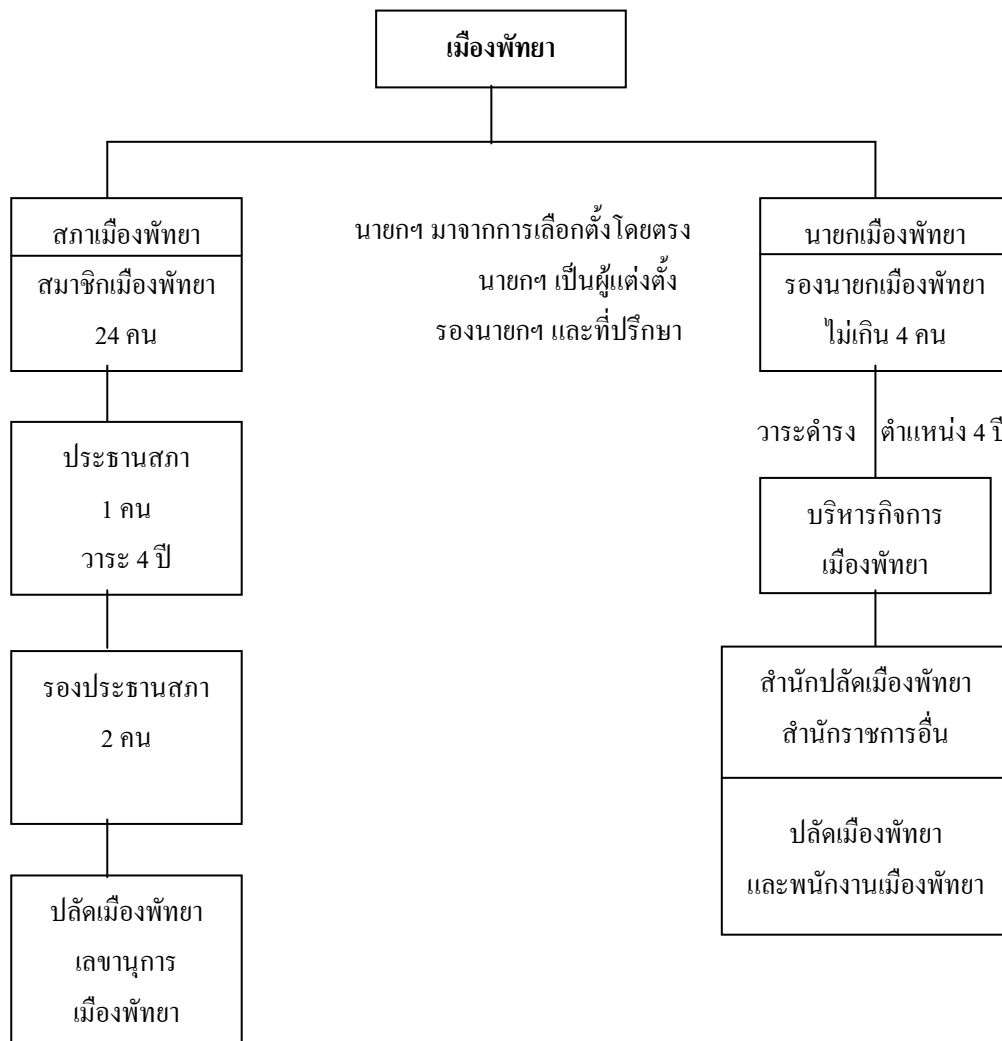
- แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
- วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี

ในส่วนของฝ่ายบริหารนี้ก็ยังมีการจัดแบ่งส่วนราชการของเมืองพัทยาดังต่อไปนี้¹⁶

(2.1) สำนักปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมีปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยาจากนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย

(2.2) ส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเมืองพัทยาระบุกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

แผนภาพที่ 2.6 โครงสร้างเมืองพัทยา



ตารางที่ 2.1 ประเภทและจำนวนของหน่วยการบริหารงานส่วนภูมิภาคและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท	จำนวน
หน่วยการบริหารงานส่วนภูมิภาค	
▪ จังหวัด	75
▪ อำเภอ	795
▪ กิ่งอำเภอ	81
▪ ตำบล	7,255
▪ หมู่บ้าน	71,864
หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น	
รูปแบบทั่วไป	
▪ องค์การบริหารส่วนจังหวัด	75
▪ เทศบาล	1,129
- เทศบาลนคร	20
- เทศบาลเมือง	84
- เทศบาลตำบล	1,025
▪ องค์การบริหารส่วนตำบล	6,744
- อบต. ชั้น 1	74
- อบต. ชั้น 2	78
- อบต. ชั้น 3	205
- อบต. ชั้น 4	843
- อบต. ชั้น 5	5,544
รูปแบบพิเศษ	
▪ กรุงเทพมหานคร	1
▪ เมืองพัทยา	1
รวม	7,950

ที่มา: ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย).

หมายเหตุ: จากจำนวนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 7,950 แห่ง ยังคงเหลือสภาตำบลที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลอีกจำนวน 214 แห่ง.

2.2 องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่น

2.2.1 เกณฑ์ในการจัดตั้งและการยกฐานะ

ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้บัญญัติถึงองค์ประกอบที่จะพิจารณาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

(1) ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 283 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้จังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภากลางการบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(3) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และ พ.ศ.2543 ได้กำหนดให้จัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลได้ 3 ประเภท คือ

- เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล
- เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติกิจการต่างๆ ตามกฎหมาย สำหรับการยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลเมืองให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา
- เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติกิจการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับการยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลนครให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา

นอกจากหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว ในปี พ.ศ.2542 ได้มีการออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ทำให้สุขาภิบาลที่เคยมีอยู่เดิมจำนวน 980 แห่ง¹⁷ (ก่อนวันที่ 25 พฤษภาคม 2542) ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลโดยปริยาย

(4) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542) ได้กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในปัจจุบันได้มีการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งสิ้น 6,744 แห่ง และยังมีเหลือสภาตำบลอีก 214 แห่ง

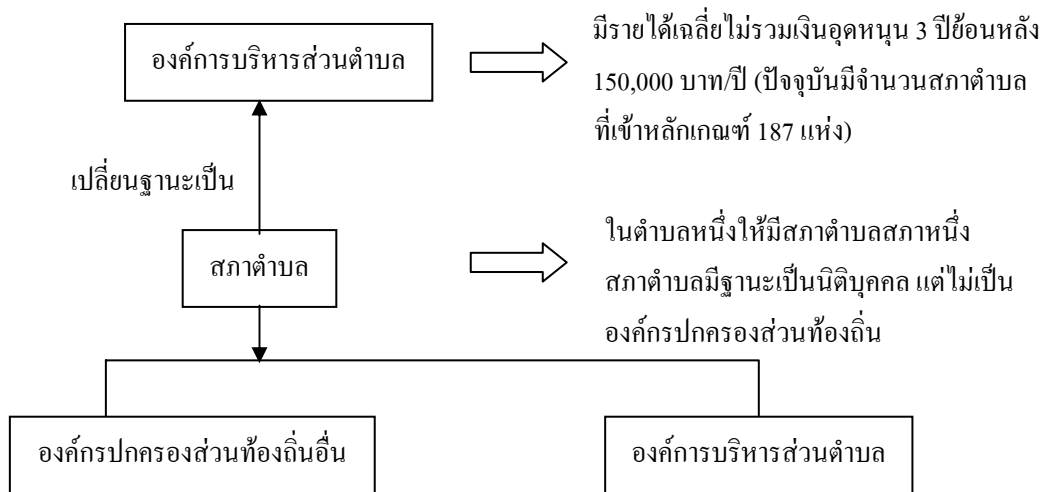
จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาลเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่กำหนดให้มีการพิจารณาองค์ประกอบในเรื่องของชุมชน รายได้ และการกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล¹⁸ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายให้จัดตั้งตามเขตพื้นที่การปกครองในส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและตำบล โดยไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมในเรื่องขนาดและปัจจัยอื่น

ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะที่ต่ำกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น มีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากถึง 6,744 แห่ง ในจำนวนมีเพียง 772 แห่ง เท่านั้นที่สามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่ารายจ่าย¹⁹ ปัญหาของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่ไม่เหมาะสม ทำให้มีต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะต่อประชากรในอัตราที่สูง ซึ่งก็เป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณลงไปให้ท้องถิ่นเหล่านี้ให้มีรายได้เพียงพอที่จะบริหารงานและจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้

สำหรับวิถีทางการแก้ปัญหาในเรื่องขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกำลังพิจารณาอยู่ในขณะนี้ก็คือ การพยายามยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่ได้กำหนดให้สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ และองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีประชากรต่ำกว่า 2,000 คน ทั้งไม่สามารถดำเนินการบริหารงานในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบรวมพื้นที่เข้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกัน แต่อย่างไรก็ดีกระบวนการยุบรวมที่กล่าวมาข้างต้นต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นๆ ด้วย

แผนภาพที่ 2.7 การยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

1) การเปลี่ยนสภาพของสภาตำบล



- ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน
ในเขตตำบล

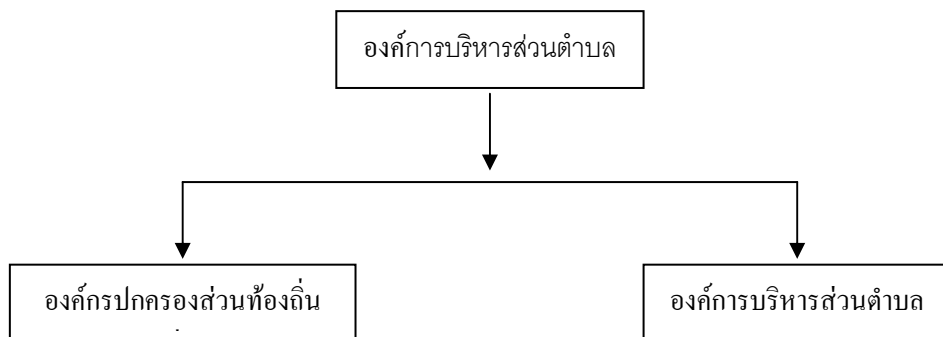
- ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน
ในเขตตำบล

- จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขต- จัดทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ดำเนินการไปแล้ว
1 แห่ง อยู่ระหว่างดำเนินการ 23 แห่ง)

(ดำเนินการไปแล้ว 5 แห่ง อยู่ระหว่างดำเนินการ
1 แห่ง)

2) การเปลี่ยนสภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล



- เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนและจัดทำเป็น
พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขต

- กรณีมีประชากรไม่ถึง 2,000 คน และมีปัญหาการบริหาร
งาน ไม่มีประสิทธิภาพให้จัดทำพระราชกฤษฎีกายุบรวม
ตามเจตนารมณ์ของประชาชน
(ดำเนินการไปแล้ว 2 แห่ง อยู่ระหว่างดำเนินการ 1 แห่ง)

- เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนและ
จัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยยุบ
รวม

- กรณีมีประชากรไม่ถึง 2,000 คน และมี
เหตุให้ทำให้ไม่สามารถบริหารงานได้อย่าง
มีประสิทธิภาพ ให้กระทรวงมหาดไทย
ประกาศยุบรวมกับองค์การบริหารส่วน
ตำบลตามเจตนารมณ์ของประชาชน
(ดำเนินการไปแล้ว 1 แห่ง อยู่ระหว่าง
ดำเนินการ 10 แห่ง)

2.2.2 การกิจและอำนาจหน้าที่

เนื่องด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันอยู่ในระยะการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ มีรูปแบบและมีขนาดที่แตกต่างกันอยู่มาก อีกทั้งไม่มีกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับเดียวที่มีเนื้อหาครอบคลุมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในทุกประเภท และกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก็มีลักษณะที่หลากหลาย ในที่นี้จึงได้ทำการแบ่งการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ การศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ และการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

2.2.2.1 การกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

กฎหมายเฉพาะที่ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันได้แก่

- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ.2543
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

สำหรับลักษณะของกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นที่น่าสังเกตว่าจะมีแนวคิดของการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ หน้าที่ที่ต้องกระทำประการหนึ่ง และหน้าที่ที่อาจกระทำอีกประการหนึ่ง (ดังตัวอย่างในตารางที่ 2.2) ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพแวดล้อมและความพร้อมแตกต่างกัน จึงควรกำหนดหน้าที่ที่ต้องกระทำบางประการไว้เป็นการประกันมาตรฐานในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในท้องถิ่นควรจะได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองก่อน ส่วนหน้าที่ที่อาจกระทำก็เป็น การกำหนดกรอบของอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีศักยภาพสามารถเลือกขอบข่ายของการดำเนินภารกิจหน้าที่ที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ก็ได้ ซึ่ง

แนวคิดดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่ใช้ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมาช้านาน ตั้งแต่เริ่มมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยแรก (พ.ศ.2476)

ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ในลักษณะที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลประกาศยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำให้อำนาจในการดำเนินกิจการด้านการบริหารและการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่เดิมซ้อนทับกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้นในปี พ.ศ.2542 จึงได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปจากเดิม โดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานและการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในระดับที่ต่ำกว่าภายในจังหวัด (คูตารางที่ 2.2 ประกอบ) เพื่อไม่ให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อนกัน

สำหรับเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร การกำหนดภารกิจหน้าที่ก็จะมีลักษณะเฉพาะตามขนาดและศักยภาพขององค์กรของตนเองอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการแบ่งขอบเขตของภารกิจหน้าที่ออกเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ และหน้าที่ที่อาจกระทำ

ตารางที่ 2.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

ภารกิจและอำนาจหน้าที่	อบจ.	เทศบาล			อบต.	กทม.	พัทยา
		ตำบล	เมือง	นคร			
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	/	/	/	/	/	/	/
2. ให้มีและบำรุงทางน้ำและบก	/	/	/	/	/	/	/
3. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	/	/	/	//	/	/	/
4. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	/	/	/	/	/	/	/
5. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	/	/	/	/	/	/	/
6. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	/	/	/	/	/	/	/
7. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	/	/	/	/	/	/	/
8. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	/	/	/	/	/	/	/
9. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	/	/	/	/	/	/	/
10. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	//	/	/	/	/	/	/
11. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	//	//	/	/	//	/	/

12. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน		//	//	//		/	/
13. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้		//	/	/		/	/
14. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก			//	/		/	/
15. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข			//	/		/	/
16. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น		//	/	/	//	/	/
17. ให้มีการสาธารณสุข			//	//		/	/
18. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และผู้พิการ		/	/	/	/	/	/
19. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น		/	/	/	/	/	/
20. คู้ม ครอบ ครอบ และ บำรุง รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม					/		/
21. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน					//		/
22. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม		/	/	/		/	/
23. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา			//	//		/	/
24. การจัดการศึกษา						/	
25. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม							
26. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา			//	//	//	/	/
27. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ			//	//	//	/	/
28. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น			//	/		/	/
29. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมที่พัก และสถานบริการอื่น				/		/	/
30. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง				/	//	/	/
31. การส่งเสริมการท่องเที่ยว				/	//	/	/
32. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร		//			//		
33. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร					//		
34. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์					//		

35. ส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว					//		
36. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร					//	/	
37. การจัดการจราจร							/
38. การวิศวกรรมจราจร						/	
39. การขนส่ง						/	
40. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด						/	
41. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น			/	/		/	
42. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	//	//	//	//	//	/	/
43. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล					//		
44. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด	/						
45. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น	/						
46. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น	/						
47. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น	/						
48. จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกระทรวง	/						

ที่มา: รวบรวมจาก พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2542, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2542, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528.

หมายเหตุ: / หมายถึง หน้าที่ที่กฎหมายระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ
// หมายถึง หน้าที่ที่กฎหมายระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำ

2.2.2.2 การกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน มาตราที่ 16 และ 17 ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะจัดแบ่งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็น 2 ขนาดอย่างชัดเจน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการสาธารณะทั้งหมด 31 เรื่อง (ตามมาตรา 16) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีพื้นที่ซ้อนทับกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นเรื่องการจัดทำแผน การประสานงาน ให้ความร่วมมือ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ จัดบริการสาธารณะ ในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่อาจกระทำได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก กิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่อง ที่ต้องการความร่วมมือจากหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกิดขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการสาธารณะ ทั้งหมด 29 เรื่องด้วยกัน (ตามมาตรา 17)

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก คือ กรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่รวมกัน

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต หากองค์กรนั้นมีพื้นที่ไม่เต็มจังหวัด (ดังเช่น เมืองพัทยา) องค์กรนั้นจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ถ้าองค์กรดังกล่าวมีพื้นที่เต็มพื้นที่จังหวัดและไม่มีองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นขนาดเล็กซ้อนอยู่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้องค์กรนั้นมีอำนาจ หน้าที่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ข้างต้นสามารถแสดงได้ด้วยตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.3 การกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนด
แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
1. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และ ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบ ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทาง ระบายน้ำ	2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นใน การพัฒนาท้องถิ่น
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
4. การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่นๆ	4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การสาธารณสุข	5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ	6. การจัดการศึกษา
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และ สิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการ พัฒนาท้องถิ่น
9. การจัดการศึกษา	9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการ เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
13. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและ ทางน้ำ
14. การส่งเสริมกีฬา	14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และ สิทธิเสรีภาพของประชาชน	15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำ กิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคล อื่นหรือจากสหการ
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนา ท้องถิ่น	16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่ เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง	
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย	

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
<p>19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล</p> <p>20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน</p> <p>21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์</p> <p>22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์</p> <p>23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ</p> <p>24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>25. การผังเมือง</p> <p>26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร</p> <p>27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ</p> <p>28. การควบคุมอาคาร</p> <p>29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน</p> <p>31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p>	<p>17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง</p> <p>18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น</p> <p>19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ</p> <p>20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ</p> <p>21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร</p> <p>22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด</p> <p>24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p> <p>25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น</p> <p>26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น</p> <p>27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส</p> <p>28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> <p>29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p>

จากตาราง จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ไม่ได้มีการแยกจากกันอย่างเด็ดขาด ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งพื้นที่ในการให้บริการซ้อนทับกัน ในลักษณะเช่นนี้กฎหมายได้แก้ปัญหาด้วยการให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรจะมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด ดังเช่น ในเรื่องของการศึกษา ซึ่งทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา (มาตรา 16) ต่างก็มีอำนาจในเรื่องดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนั้นคณะกรรมการฯ อาจกำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบการศึกษาในระดับประถมศึกษา ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา เป็นต้น²⁰

นอกจากนี้บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน และในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนให้ แล้วแต่กรณี หรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง²¹

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แนวคิดในการกำหนดขอบเขตของภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายทั้งสองส่วนซึ่งยังมีผลบังคับด้วยกันทั้งคู่ นั้น มีลักษณะแตกต่างกันในบางลักษณะ โดยในส่วนของกฎหมายเฉพาะการกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ของแต่ละหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความชัดเจนและไม่มีความซ้ำซ้อนกันมากนัก โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการทับซ้อนกันของพื้นที่ ในขณะที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจนั้น จะกำหนดกรอบของภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวางและซ้ำซ้อนกัน ซึ่งก็ทำให้บทบาทในการให้บริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความชัดเจน และอาจเกิดความขัดแย้งกันทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดีปัญหานี้กฎหมายก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการฯ เป็นผู้กำหนดแบ่งแยกความรับผิดชอบไปตามระดับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การกำหนดภารกิจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ในส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะความต้องการที่จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้น โดยการพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่

รัฐดำเนินการอยู่ไปสู่อุปกรณ์ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจหน้าที่ที่ระบุในกฎหมายเฉพาะแล้ว ภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจจึงมีปริมาณและขอบข่ายที่กว้างขวางกว่ามาก (ดูเปรียบเทียบภารกิจหน้าที่จากตารางที่ 2.2 และ ตารางที่ 2.3)

2.2.3 การคลังท้องถิ่น

ในที่นี้จะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือ รายได้ และรายจ่าย สำหรับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีหลายประเภทด้วยกัน แต่เราสามารถจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 2 ประเภท คือ รายได้จากภาษี และรายได้อื่นๆ นอกเหนือจากภาษี

2.2.3.1 รายได้

(1) รายได้จากภาษี

แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง และภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้

(1.1) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (*Local Levied Taxes*) เป็นภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองจากผู้เสียภาษีในพื้นที่ โดยหลักการทั่วไปภาษีประเภทนี้ท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดประเภทและอัตราของภาษีที่จะจัดเก็บเอง แต่ในกรณีของไทยรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดประเภทและอัตราภาษี และจะบังคับใช้กับท้องถิ่นทุกประเภทและทุกขนาดพื้นที่ ซึ่งภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บได้เองมีดังนี้

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของโรงเรือนและที่ดินที่เป็นส่วนหนึ่งของโรงเรือน โดยคำนวณจากค่าเช่ารายปีที่เจ้าของโรงเรือนจะได้รับ สำหรับโรงเรือนที่เจ้าของอยู่เองจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีประเภทนี้
- ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองที่ดินส่วนที่ไม่ได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยคำนวณจากราคาที่ดินในอัตราต่างๆ สุดแล้วแต่มูลค่าของที่ดิน
- ภาษีป้าย เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากป้ายที่เป็นรายชื่อของธุรกิจ เครื่องหมายการค้าหรือรูปสินค้าต่างๆ ทั้งที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการแจ้งความหรือในการโฆษณา โดยผู้เป็นเจ้าของป้ายเป็นผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีอัตราภาษีที่แตกต่างกันไปสุดแล้วแต่ขนาดของป้าย และภาษีที่ใช้

- **อากรฆ่าสัตว์** อากรฆ่าสัตว์เป็นภาษีเรียกเก็บในอัตราต่างๆ จากผู้นำโค กระบือ แพะ หมู และสัตว์อื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในประกาศกระทรวงไปรษณีย์ในเขตการปกครองของท้องถิ่น

(1.2) **ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้** แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1.2.1) **ภาษีเสริม (Surcharge Taxes)** เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้ โดยท้องถิ่นเรียกเก็บร่วมในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บได้ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ประกอบไปด้วยภาษีดังต่อไปนี้

- **ภาษีการค้า** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากยอดขายรายเดือนของหน่วยธุรกิจที่ประกอบกิจกรรมซื้อขายหรือประกอบการผลิตสินค้าเกือบทุกประเภทที่เกิดขึ้นในประเทศในอัตราต่างๆ กันสุดแล้วแต่ประเภท โดยท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรภาษีตามสัดส่วนของจำนวนภาษีการค้าที่เก็บได้
- **ภาษีเครื่องดื่ม** เป็นภาษีสรูปแบบหนึ่งที่เรียกเก็บจากกิจกรรมบันเทิงที่ไม่มีแอลกอฮอล์เจือปน โดยผู้ผลิตเครื่องดื่มเหล่านี้เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นโดยใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์
- **อากรมหรสพ** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากกิจกรรมบันเทิงที่มีการเรียกเก็บค่าเข้าชม เช่น การแสดงการละเล่นต่างๆ (ละคร หรือร้องเพลง ฯลฯ) ภาพยนตร์ การแข่งขันกีฬา เป็นต้น การเสียภาษีมาในรูปแบบของการติดอากรแสตมป์ในมูลค่าที่กฎหมายกำหนด ท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรตามจำนวนภาษีที่เก็บได้ในท้องถิ่นนั้นๆ
- **ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันเตา น้ำมันเบนซิน น้ำมันหล่อลื่น ก๊าซ และผลิตภัณฑ์อื่นๆ จากน้ำมันปิโตรเลียม โดยผู้ผลิตเป็นผู้เสียภาษี การจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์

(1.2.2) **ภาษีแบ่งส่วนรายได้ (Shared Taxes)** เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้ทั้งจำนวนแล้วจัดแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ประกอบด้วยภาษีต่อไปนี้

- **ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน** รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
- **ภาษีการพนัน**

(2) **รายได้อื่นๆ ที่นอกเหนือจากภาษีอากร**

ประกอบด้วยรายได้ที่มาจากแหล่งต่างๆ ต่อไปนี้

(2.1) *ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ* เป็นรายได้ที่จัดเก็บจากบริการและการอนุญาต ที่ท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยอาศัยฐานอำนาจในการจัดเก็บจากกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เป็นต้น รายได้ที่มาจากแหล่งนี้ ดังเช่น ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตเล่นการพนัน ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร เป็นต้น

(2.2) *รายได้จากทรัพย์สินและการประกอบกิจการของท้องถิ่น* เป็นรายได้ที่เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สินและดอกเบี้ยจากเงินสะสมในธนาคาร หรือในกรณีที่ท้องถิ่นประกอบกิจการ เทศพาณิชย์ ท้องถิ่นก็จะมีรายได้จากกิจการเหล่านี้

(2.3) *เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง* เป็นเงินโอนอีกส่วนหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายผ่านกระทรวงมหาดไทย โดยรัฐบาลจะจัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้น เงินอุดหนุนมี 2 ประเภทด้วยกัน คือ

- *เงินอุดหนุนทั่วไป* ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางตั้งจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อช่วยพยุงฐานะรายได้ของท้องถิ่นให้พอเพียงต่อการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน
- *เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ* เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายเงินไว้แน่นอนตายตัวและชัดเจน ท้องถิ่นจึงไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ได้มากนัก การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักเป็นโครงการลงทุน ซึ่งมักเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวมิใช่กิจกรรมประเภทที่ดำเนินการต่อเนื่อง

(2.4) *เงินกู้ยืมและการใช้เงินสะสม* ในกรณีที่ท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ก็สามารถขอกู้ยืมเงินจากกองทุนที่กระทรวงมหาดไทย คือกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีรายรับจากการฝากเงินสะสมจำนวนหนึ่ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแหล่งรายได้ของท้องถิ่นข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลกลางเป็นฝ่ายควบคุมอำนาจในการจัดเก็บและกำหนดประเภทและอัตราภาษีเกือบทั้งหมดของท้องถิ่นเอาไว้ โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นขาดความคล่องตัวในการหารายได้เพื่อมาทำนุบำรุงท้องถิ่นของตน

ในปัจจุบันรายได้ของท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลกลางแล้วมีสัดส่วนที่แตกต่างกันมาก คือ รัฐบาลกลางมีรายได้รวมมากกว่าร้อยละ 80 ในขณะที่ท้องถิ่นมีรายได้รวมไม่ถึงร้อยละ 15 (ในปี พ.ศ.2543 ดูตารางที่ 2.4) และในร้อยละ 15 นี้ก็มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงไม่กี่แห่ง

เท่านั้นที่มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายประจำ จากข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ.2544 ปรากฏว่าในจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 7,950 แห่ง มีเพียง 819 แห่ง เท่านั้น ที่มีรายได้สูงกว่ารายจ่ายประจำ โดยในจำนวนนี้แยกเป็น²²

- องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 12 แห่ง (จำนวนทั้งหมด 75 แห่ง)
- เทศบาล 35 แห่ง (จำนวนทั้งหมด 1,129 แห่ง)
- องค์กรบริหารส่วนตำบล 772 แห่ง (จำนวนทั้งหมด 6,744 แห่ง)

ตารางที่ 2.4 ประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปีงบประมาณ

พ.ศ.2542 - 2544

ประเภทรายได้	2542		2543		2544	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
1. รายได้จากภาษี						
<i>ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง</i>						
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	7,656.2	79.6	7,993.1	79.7	8,352.8	79.8
- ภาษีบำรุงท้องที่	928.0	9.6	959.3	9.6	991.5	9.5
- ภาษีป้าย	858.6	8.9	896.4	8.9	936.7	8.9
- อากรมาตัดตัว	174.7	1.8	182.4	1.8	190.6	1.8
รวม	9,617.5	100	10,031.2	100	10,471.6	100
<i>ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้</i>						
- ภาษีการค้า	-	-	-	-	-	-
- ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	19,861.0	41.9	21,100.0	41.7	25,412.0	43.0
- ภาษีสุราและเบียร์	4,540.0	9.6	3,563.0	7.0	4,040.0	6.8
- ภาษีสรรพสามิต	8,482.0	17.9	9,550.0	18.9	11,392.0	19.3
- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	9,837.0	20.7	10,410.0	20.6	11,138.0	18.9
- ค่าธรรมเนียมจอดอสังหาริมทรัพย์	2,791.0	5.9	3,644.0	7.2	4,008.0	6.8
- ภาษีการพนัน						
- ค่าภาคหลวงแร่	250.0	0.5	250.0	0.5	250.0	0.4
- ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	356.0	0.8	356.0	0.7	356.0	0.6
- อื่นๆ	385.0	0.8	365.0	0.7	365.0	0.6
รวม	931.1	2.0	1,400.0	2.8	2,093.6	3.5
	47,433.1	100	50,638.0	100	59,054.6	100
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร						
- ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	1,376.4	15.4	1,450.6	15.4	1,547.5	15.2

-รายได้จากทรัพย์สิน	5,965.7	66.7	6,303.3	66.7	6,783.8	66.8
-รายได้จากสาธารณูปโภค	250.7	2.8	263.4	2.8	278.2	2.7
-รายได้เบ็ดเตล็ด	1,348.5	15.1	1,426.8	15.1	1,542.8	15.2
รวม	8,941.3	100	9,444.1	100	10,152.3	100
3. รวมของรายได้ท้องถิ่นเบื้องต้น (1 + 2)	65,991.9	-	70,113.3	-	79,678.5	-

ประเภทรายได้	2542		2543		2544	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
4. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (รวมเงินอุดหนุน)	28,900.0	-	34,800.0	-	81,321.5	-
5. รวมรายได้ของท้องถิ่น (3 + 4)	94,891.9	-	104,913.3	-	161,000.0	-
6. รายได้ของรัฐบาล	708,826.0	-	743,030.0	-	805,000.0	-
สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อ รัฐบาลคิดเป็น	13.39 : 86.61		14.12 : 85.88		20.00 : 80.00	

ที่มา: สำนักงานพัฒนารายได้ท้องถิ่น กรมการปกครอง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง อ้างถึงใน สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, “ความท้าทายการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นของไทย” ใน **นรนิติ เศรษฐบุตร: 60 ปี กীরตยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการปกครองท้องถิ่น** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 145.

จะเห็นได้ว่ายังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมากที่มีปัญหาในเรื่องของการจัดหารายได้ให้เพียงพอต่อรายจ่าย ซึ่งก็ทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลอย่างมาก การพึ่งเงินอุดหนุนของรัฐนี้ในแง่หนึ่งแล้วก็ทำให้ความเป็นอิสระในการบริหารการคลังของท้องถิ่นลดลง จึงจำเป็นที่รัฐบาลต้องจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐและท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่สำคัญที่สุดในขณะนี้ ได้กำหนดการจัดสรรภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับ ดังนี้

ตารางที่ 2.5 การจัดสรรภาษีตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ประเภทภาษี	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. (ท้องถิ่นขนาดเล็ก)	อบจ. (ท้องถิ่นขนาดใหญ่)
1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	/	/	X
2. ภาษีบำรุงท้องที่	/	/	X
3. ภาษีป้าย	/	/	X
4. ภาษีสรรพสามิต	/	/	X
5. ภาษีสุรา	/	/	X
6. ค่าแสดมปียาสูบ	/	/	X
7. ภาษีการพนัน	/	/	X
8. อากรฆ่าสัตว์	/	/	X
9. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและ กรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	/	/	X
10. ค่าธรรมเนียมสนามบิน	/	/	X
11. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา	/	/	X
12. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน	/	/	X
1. ภาษีน้ำมัน	X	X	/
2. ภาษียาสูบ	X	X	/
3. ภาษีโรงแรม	X	X	/
1. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	/	/	/
2. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	/	/	/
3. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์	/	/	/
4. ภาษีเพื่อการศึกษา	/	/	/
5. อากรรังนกอีแอน	/	/	/
6. ค่าภาคหลวงแร่	/	/	/
7. ค่าภาคหลวงปิโตเลียม	/	/	/

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

นอกจากการจัดสรรภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่แล้ว กฎหมายยังกำหนดประเภทภาษีใหม่ที่ท้องถิ่นจะได้รับเป็นครั้งแรก²³ คือ ภาษีเพื่อการศึกษา ค่าธรรมเนียมสนามบิน

และค่าใช้น้ำบาดาล และยังสามารถเพิ่มสัดส่วนการแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น เช่น กรณีภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งแต่เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศได้รับเพียงร้อยละ 0.7 จากที่เก็บจากประชาชนร้อยละ 7 แต่กฎหมายฉบับนี้จะเพิ่มเป็นร้อยละ 2.1 เป็นต้น²⁴

สำหรับการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ภายในไม่เกินปี พ.ศ.2544 รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และภายในปี พ.ศ.2549 ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ซึ่งในปี พ.ศ.2544 (ดูตาราง 2.4) รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นเป็นร้อยละ 20 แล้ว แต่อย่างไรก็ดีจะเห็นได้ว่าการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนดังกล่าวนี้ รัฐบาลดำเนินการด้วยการเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นเกือบร้อยละ 50 ซึ่งลักษณะเช่นนี้ก็ยิ่งทำให้การคลังท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลอยู่มาก แม้ว่าจะมีความพยายามในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแล้วก็ตาม

2.2.3.2 รายจ่าย

สำหรับโครงสร้างของรายจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่นประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

(1) งบประมาณทั่วไป

คือ งบประมาณที่จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดวงเงินที่ใช้ในการบริหารงานด้านต่างๆ ของท้องถิ่น โดยแต่ละหน่วยงานที่สังกัดอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการ

(2) งบประมาณเฉพาะการ

คือ งบประมาณที่จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดวงเงินที่ใช้ในการปฏิบัติงานเฉพาะอย่างเป็นพิเศษ แยกต่างออกไปจากการบริหารงานทั่วไปของท้องถิ่น เช่น งบประมาณของเทศบาลนิชย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ในงบประมาณแต่ละส่วนข้างต้นยังแบ่งรายจ่ายออกเป็น 2 ประเภท คือ

งบประมาณรายจ่ายประจำ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่จ่ายจากรายได้ของท้องถิ่นเอง รวมทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลด้วย โดยในงบประมาณรายจ่ายประจำนี้ยังแบ่งออกเป็น

- รายจ่ายงบกลาง ซึ่งเป็นรายจ่ายที่จะนำไปใช้จ่ายในส่วนของ ค่าชำระหนี้เงินกู้ รายจ่ายตามข้อผูกพัน และเงินช่วยเหลืองบเฉพาะการในเรื่องต่างๆ เป็นต้น
 - รายจ่ายของหน่วยงาน ซึ่งจะเป็รายจ่ายในเรื่องของเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น
- งบประมาณรายจ่ายพิเศษ** เป็นงบรายจ่ายที่กำหนดขึ้นเพื่อกิจการเฉพาะอย่างเป็นกรณีพิเศษในแต่ละปี โดยตั้งจ่ายจากเงินสะสม เงินกู้ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือจากเงินประเภทอื่นที่ไม่ได้รับเป็นประจำ

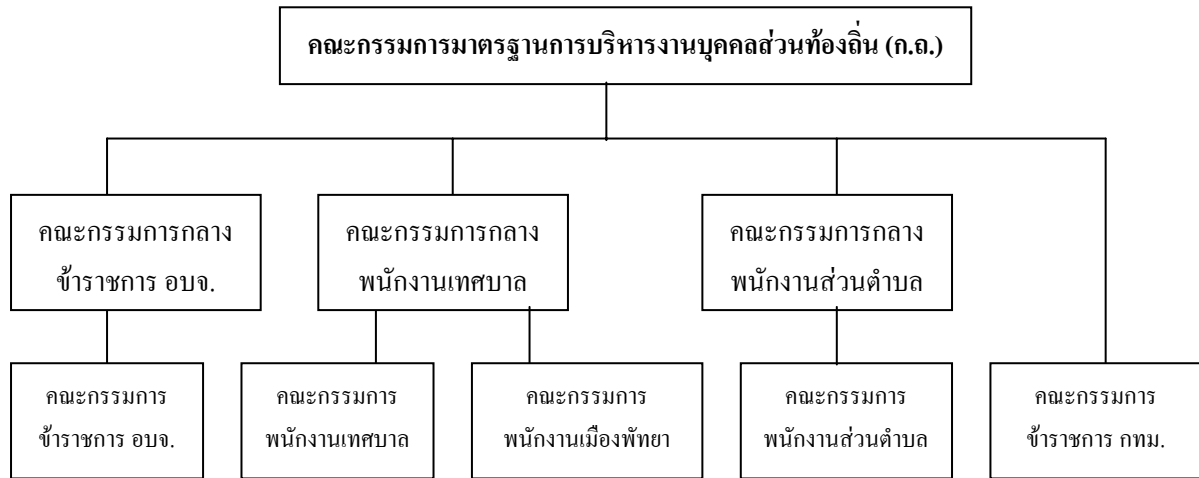
การจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกเป็น 2 ส่วน และแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ข้างต้น ทำให้การแยกประเภทของงบประมาณของท้องถิ่นแตกต่างจากการแยกประเภทของงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งไม่มีการแยกดังกล่าว นอกจากนี้การจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นยังถูกกำหนดให้จัดตั้งงบประมาณแบบเกินดุล (ซึ่งจะแตกต่างจากงบประมาณแผ่นดินที่สามารถตั้งงบประมาณแบบขาดดุลได้) โดยท้องถิ่นจะต้องตั้งงบประมาณเกินดุลให้รายได้สูงกว่ารายจ่ายประจำไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เป็นปัญหาต่อการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ

2.2.4 การบริหารงานบุคคล

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ต้องการให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมแยกจากกันเด็ดขาดอยู่ภายใต้การดูแลของ ก.ท. ก.ก. ก.จ. หรือ ก.สภ.แล้วแต่กรณี มาเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่มีจุดเชื่อมโยงกัน โดยมี ก.ถ. หรือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นจุดศูนย์กลางที่จะมากำกับดูแลการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดย ก.ถ. นี้ จะเป็นระบบกรรมการ “ไตรภาคี” ที่ประกอบด้วยคนของรัฐบาล คนของท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางจำนวนฝ่ายละเท่ากัน²⁵ ส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมแต่เพียงฝ่ายเดียวสิ้นสุดลง และเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของ ท้องถิ่น

สำหรับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ก็ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลใหม่ ให้เป็นระบบกรรมการ “ไตรภาคี” เช่นเดียวกับ ก.ถ. โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ในระดับจังหวัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ มีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองโดยตรง และในระดับประเทศยังกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในระดับจังหวัดให้มีความสอดคล้องกัน

แผนภาพที่ 2.8 โครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น



สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีดังนี้

2.2.4.1 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากบุคคล 3 ฝ่าย คือ²⁶

(1) กรรมการ โดยตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหาร และการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ

(3) กรรมการจากผู้แทนคณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ²⁷ จำนวน 5 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีดังนี้²⁸

- กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มี

ลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความ
เหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

- กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจาย
อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
- กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ
ประเภทและผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเป็นคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงาน
ส่วนท้องถิ่น
- ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ
คณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการ
ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
มีประสิทธิภาพ
- ปฏิบัติการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น

2.2.4.2 คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับประเทศ

ในแต่ละรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหาร
ส่วนตำบล จะมีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 18 คน ประกอบด้วย

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นประธาน
- (2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการ
สำนักงานประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง
- (3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน
 - (3.1) โดยในส่วนขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด คัดเลือกจากนายกองค์กรบริหาร
ส่วนจังหวัดจำนวน 3 คน และปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 3 คน
 - (3.2) ในส่วนของเทศบาล คัดเลือกจากนายกเทศมนตรี จำนวน 3 คน และ
ปลัดเทศบาล จำนวน 3 คน

(3.3) ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล คัดเลือกจากประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน

กรรมการซึ่งมาจากผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

- กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิให้กับคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด
- กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง
- กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น
- กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับ โอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน
- กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย
- กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ
- กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์
- กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- กำกับดูแล แนะนำ และชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- ปฏิบัติการตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่

อำนาจต่างๆ ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ ก.ค. กำหนด

2.2.4.3 คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

ในแต่ละประเภทจะประกอบด้วยบุคคลต่างๆ ดังนี้

(1) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 12 คน ประกอบด้วย

- ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน
- หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 3 คน
- ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 4 คน ได้แก่
 - 1) นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - 2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือก จำนวน 1 คน
 - 3) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - 4) ผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน
- ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน

(2) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ในแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลรวมกันคณะหนึ่ง มีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 18 คน ประกอบด้วย

- ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน
- หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 5 คน
- ผู้แทนเทศบาล จำนวน 6 คน ได้แก่
 - 1) ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน
 - 2) นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นเลือกกันเอง จำนวน 2 คน
 - 3) ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน
- ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน

(3) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ในแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลรวมกันคณะหนึ่ง มีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 27 คน ประกอบด้วย

- ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน
- นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวน 8 คน
- ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน ได้แก่
 - 1) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน
 - 2) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน

3) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น
คัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน

- ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน

(4) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
ข้าราชการกรุงเทพมหานคร

(5) คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา มีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 12 คน ประกอบด้วย

- ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เป็นประธาน

- นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรี จำนวน 3 คน

- ผู้แทนเมืองพัทยา จำนวน 4 คน ได้แก่

1) นายกเมืองพัทยา

2) สมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งสภาเมืองพัทยาคัดเลือก จำนวน 1 คน

3) ปลัดเมืองพัทยา

4) ผู้แทนพนักงานเมืองพัทยา ซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวน 1 คน

- ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน

กรรมการซึ่งมาจากผู้แทนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระอยู่
ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และ
ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้²⁹

- กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการ หรือ
พนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น
- กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบ
แทนอื่น สำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การ
รับ โอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออก
จากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์
- กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วน
ท้องถิ่น
- กำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการหรือ
พนักงานส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย และอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่สำหรับคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้ คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้ ก.ถ. ต้องเตรียมวาง กลไกในการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่นด้วยเช่นกัน เพื่อให้ท้องถิ่นมีกำลังคนไว้รองรับการกระจายอำนาจที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสภาพของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นในปริมาณที่น้อยมากเมื่อเทียบกับข้าราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ ท้องถิ่นมีข้าราชการและพนักงานทั้งสิ้นประมาณ 93,192 (ไม่นับรวมลูกจ้างท้องถิ่นอีกกว่า 116,392 คน) ในขณะที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีข้าราชการรวมทั้งสิ้น 1,800,000 คน³⁰

ตารางที่ 2.6 จำนวนข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

ประเภท	ข้าราชการ/ พนักงาน สามัญ (คน)	ข้าราชการ/ พนักงานครู (คน)	ลูกจ้าง (คน)			รวมทั้งหมด (คน)
			ประจำ	ชั่วคราว	รวม	
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	4,971	-	2,583	315	2,944	7,915
เทศบาล	17,475	15,542	13,208	30,031	43,239	76,256
องค์การบริหารส่วนตำบล	20,873	-	2,617	11,693	14,310	35,183
กรุงเทพมหานคร	18,509	15,632	25,235	30,045	55,280	89,421
เมืองพัทยา	190	-	215	404	619	890
รวม	62,018	31,174	43,868	72,524	116,392	209,584

ที่มา: www.local.moi.go.th/menu4.htm.

ดังนั้น ก.ถ. จึงเริ่มดำเนินการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับระบบการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการถ่ายโอนไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการใหม่ๆ ซึ่งเป็นมาตรการจูงใจให้บุคลากรสนใจไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ

- การกำหนดให้มีการจัดประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพิเศษ เพื่อเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่พนักงาน
- การกำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีโอกาสโอนไปปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้
- การปรับปรุงมาตรฐานของตำแหน่งและอัตราตำแหน่ง เพื่อเพิ่มสายทางก้าวหน้าของพนักงานส่วนท้องถิ่นให้มีระดับที่สูงขึ้น

นอกจากนี้ ก.ธ. และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำลังพิจารณาวางระบบบรรจุแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ข้าราชการส่วนกลางหรือนอกกลุ่มที่มีความรู้ความสามารถสูง มาบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานหรือข้าราชการของท้องถิ่นในระดับสูงได้ทันที และในส่วนของ การวางระบบแลกเปลี่ยนบุคคลก็เช่นเดียวกัน ก.ธ.และคณะกรรมการกลางฯ ก็กำลังพิจารณาพัฒนาการจัดวางระบบแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ให้มีความสะดวก รวดเร็ว และจงใจให้ข้าราชการพลเรือนถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นพร้อมรับกับภารกิจที่จะถ่ายโอนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อไป³¹

2.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

สำหรับการศึกษาในเรื่องระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของไทยนั้น ประเด็นหลักอันหนึ่งที่ควรคำนึงถึงอย่างมากคือ การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของไทยมีมากน้อยและกว้างขวางเพียงใด ซึ่งสำหรับประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอำนาจในการบริหารประเทศ และการจัดบริการสาธารณะที่มีความสำคัญนั้นถูกรวมศูนย์ไว้ที่ราชการส่วนกลางและกลไกการบริหารในส่วนภูมิภาคเป็นหลัก โดยภารกิจหรืองานที่ตกเป็นของท้องถิ่นนั้นก็จะเป็งานที่ง่าย ๆ และไม่มี ความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการมากนัก ดังเช่น งานในด้านสุขอนามัยขั้นมูลฐาน งานด้านการรักษาความสะอาด งานซ่อมและบำรุงทางบางประเภท เป็นต้น ทั้งนี้หากเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วจะเห็นว่า งานที่ท้องถิ่นรับผิดชอบนั้นมีขอบเขตและลักษณะที่กว้างขวางกว่านั้นมาก เช่น ท้องถิ่นอาจจะรับผิดชอบในการสร้างและบริหารสนามบินนานาชาติ ท้องถิ่นอาจจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษาตั้งแต่ขั้นพื้นฐานจนถึงขั้นมหาวิทยาลัย หรือท้องถิ่นอาจจะรับผิดชอบในการสร้างและบริหารระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ เป็นต้น

หากพิจารณาถึงตัวเลขสถิติต่างๆ แล้ว จะยังเห็นได้ชัดว่าการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีลักษณะการบริหารงานที่รวมศูนย์อำนาจเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2535 เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแล้วจะพบว่า งบประมาณของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเมื่อรวมกันแล้วคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 94.5 ของ

งบประมาณทั้งหมดของรัฐ ในขณะที่เงินงบประมาณของส่วนท้องถิ่นทั้งหมดคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.5 ของงบประมาณทั้งหมด³²

นอกจากในส่วนของเงินงบประมาณแล้ว ในส่วนของทรัพยากรบุคคลก็สะท้อนให้เห็นการรวมศูนย์ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในช่วงปี พ.ศ.2538 ข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีมากถึง 974,536 คน ในขณะที่พนักงานของท้องถิ่นซึ่งไม่นับรวมพนักงานประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังมีจำนวนไม่มากนักในช่วงเวลานั้น มีอยู่ทั้งหมดเพียง 57,115 คน และในจำนวนนี้ก็จะเป็นพนักงานของกรุงเทพมหานครถึง 30,063 คน³³

ลักษณะของการรวมศูนย์เช่นนี้ ในส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการจัดองค์กรของรัฐไทยโดยรวม ที่มุ่งให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซ้อนทับและทับซ้อนเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ กล่าวคือ ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละจังหวัด (โดยเฉพาะในเขตเมือง) จะมีองค์กรของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าไปตั้งสำนักงานอยู่ใน “พื้นที่” เดียวกัน³⁴ โดยองค์กรต่างๆ เหล่านี้ก็ไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะด้านการอำนวยความสะดวก หรือการควบคุมให้ท้องถิ่นปฏิบัติงานเท่านั้น หากแต่ลงไปปฏิบัติหน้าที่ในด้านให้ “บริการ” แก่ประชาชนในท้องที่ หรือในท้องถิ่นโดยตรง ตัวอย่างเช่น การดำเนินงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ก็เป็นไปเพื่อเสริมสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบลเป็นสำคัญ หรือกรมอื่นๆ เช่น กรมโยธาธิการ เป็นต้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งในทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินงาน “ให้บริการ” ในลักษณะเดียวกันของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความซ้ำซ้อน การแย่งงบประมาณ แย่งบุคลากร การทำให้หน่วยปกครองท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระ และกลายเป็นองค์กรที่ฟิสิกัล คือ มีหน้าที่แต่เฉพาะในคำประกาศ หรือในทางกฎหมายมากกว่าจะเป็นหน้าที่ที่ปฏิบัติได้จริง

นอกจากส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญในระดับที่รองลงไปจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดังที่ได้พยายามชี้ให้เห็นข้างต้นแล้ว หากพิจารณาในระดับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าส่วนท้องถิ่นถูกรอบงำและบริหารงานโดยข้าราชการของภูมิภาคตลอดมา ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาล ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรทั้งสองตามลำดับ (ในความเป็นจริงการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นยังคงมีข้าราชการของภูมิภาคเข้าไปร่วมบริหารงานในตำแหน่งอื่นๆ อีกด้วย เช่น ปลัดจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการของสุขาภิบาลในขณะเดียวกัน)

เท่าที่ได้กล่าวมานี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าในอดีตที่ผ่านมา ประชาชนในท้องถิ่นมิได้มีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นมากนัก บทบาทส่วนใหญ่จะเป็นของข้าราชการในส่วนภูมิภาคมากกว่า หรืออาจกล่าวได้ในอีกนัยหนึ่งว่าในความเป็นจริงแล้วข้าราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาของท้องถิ่นโดยตรงนั่นเอง ดังนั้นสภาพของราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในอดีตจึงมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐ (Local state government) มากกว่าที่จะมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local self government) เหมือนดังเช่นความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นของคนตะวันตก

แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ได้เกิดกระบวนการในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญ กล่าวคือ หลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบไป โดยในมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบต้องมีผู้บริหารของท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งผลจากบทบัญญัตินี้เองที่ทำให้ข้าราชการส่วน ภูมิภาคที่แต่เดิมเคยเป็นผู้บริหารของท้องถิ่นต้องพ้นออกจากตำแหน่ง

นอกจากนั้นบทบัญญัติในมาตรา 284 ยังบัญญัติถึงการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลจากข้อบัญญัติดังกล่าวได้ทำให้เกิดการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 รวมถึงมีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น รวมถึงการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และรายได้ต่างๆ จากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไป

เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้โดยสรุปว่าในช่วงหลังของปี พ.ศ.2540 ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน กล่าวคือ

ในอันดับแรก บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่เคยเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยบทบาทใหม่ของราชการส่วนภูมิภาคจะเน้นหนักไปในทางด้านของการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากกว่า ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2.1

ในอันดับต่อมา ในช่วงหลังจากการผ่านพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แล้ว ภารกิจต่างๆ ในการจัดบริการสาธารณะที่เคยเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิกษานั้นต้องถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งนั่นย่อมหมายถึงถึงทรัพยากร เงินทุน และบุคลากรด้วย หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่านับแต่นี้ไปราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะต้องปรับตัวให้มีขนาดเล็กลง ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องขยายให้มีขนาดใหญ่ขึ้นนั่นเอง

2.2.6 การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง

ในเรื่องของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 283 ความว่า

“ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

นอกจากนี้เพื่อมิให้ “การกำกับดูแล” กลายเป็น “การบังคับบัญชา” รัฐธรรมนูญได้เพิ่มเติมเงื่อนไขในส่วนของการกำกับดูแลจากเดิมที่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2534 บัญญัติไว้เป็น 4 ประการ ได้แก่

(1) การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น เฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายในที่นี้ไม่ได้หมายถึงกฎหมายของฝ่ายบริหาร แต่หมายถึงกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติทั้งหลายนั่นเอง

(2) วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลคือ

- เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ
- เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

(3) การกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

(4) การกำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

สำหรับกฎหมายเฉพาะที่มุ่งแก้ไขปัญหาเรื่องการกำกับดูแลให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้นยังไม่ได้มีการตราขึ้นแต่ประการใด แต่ในส่วนกฎหมายเฉพาะก็ได้มีความพยายามในการบัญญัติเรื่องของการกำกับดูแลไว้ด้วย ซึ่งอาจจะไม่แตกต่างไปจากที่เคยบัญญัติไว้แต่เดิมเท่าใดนัก

สำหรับอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายบัญญัติไว้นั้นก็เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอแล้วแต่กรณีและระดับของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนได้สรุปอำนาจ

ส่วนกลางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เฉพาะว่าด้วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ มาดังนี้

ตารางที่ 2.7 แสดงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามกฎหมายในปัจจุบัน

อำนาจกำกับดูแล / องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อบจ.	เทศบาล	อบต.
สั่งสอบสวนข้อเท็จจริง	ม.77 ว.1	ม.71 ว.1	ม.90 (อำนาจ นายอำเภอ)
แนะนำตักเตือน	-	ม.71 ว.1	-
สั่งให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ	ม.77 ว.1	ม.71 ว.1	ม.90 (อำนาจ นายอำเภอ)
ตรวจสอบกิจการ เรียงรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ มาตรวจ	-	ม.71 ว.1	ม.90 (อำนาจ นายอำเภอ)
ยับยั้งการปฏิบัติกรของผู้บริหารท้องถิ่น	ม.77 ว.2	ม.72	-
เพิกถอนมติสภาท้องถิ่นที่มีไขข้อบัญญัติ	ม.78	-	-
สั่งพักผู้บริหารท้องถิ่นและให้พ้นจากตำแหน่ง	ม.79 (อำนาจ รมต.)	ม.73 และ ม.34-35 (อำนาจ รมต.)	ม.92
ยุบสภาท้องถิ่น	ม.80 (อำนาจ รมต.)	ม.74 (อำนาจ รมต.)	ม.91
ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งกรณีขาดคุณสมบัติ	ม.11 (4)	ม.19 (4) และ ม.19 ว.2	ม.47 ตรี (อำนาจ นายอำเภอ)
ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งกรณีขาดประชุมติดต่อกัน	-	ม.19 (5) และ ม.19 ว.2	ม.47 ตรี (อำนาจ นายอำเภอ)
ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะมีส่วนได้เสีย	ม.11 (5) (อำนาจ รมต.)	ม.18 ทวิ และ ม.19 ว.2	ม.47 ตรี (อำนาจ นายอำเภอ)
ให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง กรณีขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม	-	ม.48 ปัญจทศ ว.3	-

ให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เพราะมีส่วนได้เสีย	-	ม.48 ปีญจทศ ว.3	-
อนุมัติข้อบัญญัติท้องถิ่น	ม.53	ม.62	ม.71
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจกำกับดูแล	อบจ.	เทศบาล	อบต.
อนุมัติให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราว	-	ม.64	-
อนุมัติสัมปทานท้องถิ่น	ม.49	-	-
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมโดยตรง	-	ม.75	-
อนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจการนอกเขต	-	ม.75 ทวิ (อำนาจ รมต.)	-
อนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัท	-	ม.75 ตริ (อำนาจ รมต.)	-
เรียกประชุม เปิดและปิดประชุมสภาท้องถิ่น กรณีไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุม	ม.24	ม.25 ว.2 และ ม.48 ทศ ว.4	ม.54 ว.2
ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย	ม.26	ม.23	ม.52
แต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจการชั่วคราว กรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น	ม.36	-	ม.64
การขอยืมตัวข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานอื่น ให้เสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด	ม.43	-	ม.72
ราชการส่วนภูมิภาคเข้าทำแทน	ม.47 (อำนาจ รมต. และ กรม.)	-	-
การพาณิชย์เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย	ม.50	-	-
การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ การจัดจ้างและการสวัสดิการเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย	ม.76	ม.69	ม.88
อนุมัติให้มีการขยายเวลาการประชุมสภาท้องถิ่น	-	ม.24 ว.3	ม.53 ว.3 (อำนาจ นายอำเภอ)
อนุมัติให้เปิดประชุมสภาท้องถิ่นสมัยวิสามัญ	-	ม.26	ม.55

			(อำนาจ นายอำเภอ)
การมอบอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นให้แก่หัวหน้า แผนก	-	ม.34 ว.3 (อำนาจ รมต.)	-
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อบจ.	เทศบาล	อบต.
อำนาจกำกับดูแล			
อนุมัติให้ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานมี อำนาจเปรียบเทียบปรับ	-	ม.40 และ ม.48 ทววิสติ (อำนาจ รมต.)	-
อนุมัติให้จ่ายเงินอุดหนุนหรือจ่ายเงินเพื่อการ ลงทุน	-	ม.67 ทวิ	-

หมายเหตุ: ช่องใดที่ไม่ได้วงเล็บว่าเป็นอำนาจของใครให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด

2.3 แนวโน้มการปกครองท้องถิ่นในอนาคต

ประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งหมด 16 ฉบับ โดยมีเพียง 6 ฉบับเท่านั้นที่บัญญัติถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ฉบับปัจจุบันนี้ก็เป็รัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้มากที่สุด โดยได้บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจไว้ในมาตราที่ 78 และยังได้แยกหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะไว้ อีกหมวดหนึ่งจำนวน 9 มาตรา แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญและความเท่าเทียมในเรื่องการปกครองท้องถิ่นไม่น้อยกว่าหมวดอื่นๆ และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นไทยมีการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้านหลังจากบังคับใช้มา 5 ปี และยังคงส่งผลต่อไปในอนาคตในหลายประเด็นดังนี้

2.3.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 6 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ผลของมาตรา 285 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ซึ่งกำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายสภาเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร แต่ด้วยสุขาภิบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โครงสร้าง

ภายในใช้รูปแบบคณะกรรมการซึ่งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจกันระหว่างนิติบัญญัติและบริหาร ดังนั้น รัฐสภาจึงได้ออกกฎหมายยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเมื่อ พ.ศ.2542 เพื่อให้สอดคล้องกับ ข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงส่งผลให้ประเทศไทยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 5 รูปแบบ นับแต่ปี พ.ศ. 2542

2.3.2 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่น

มาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 นอกจากจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ในสาระสำคัญยัง กำหนดให้สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากมติของสภาท้องถิ่น และให้สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระ 4 ปี ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในและที่มาของสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในหลายประการคือ

(1) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างของ องค์การบริหารส่วนตำบลก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 นั้นได้แบ่งเป็นฝ่ายสภาและ คณะผู้บริหารอยู่แล้วแต่ที่มาของฝ่ายสภาและคณะผู้บริหารบางส่วนนั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็น โดยตำแหน่ง ดังนั้นจึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญดังที่อธิบายไว้ข้างต้น นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกคณะผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงได้นั้น จึงได้มีการเคลื่อนไหวจากหลายฝ่ายเพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชน

(2) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเคลื่อนไหว เพื่อให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหาร โดยตรงจากประชาชนนอกจากจะมีการเคลื่อนไหวจากฝ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังมีการเคลื่อนไหวในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นกัน ซึ่งองค์กรสำคัญที่ผลักดันเรื่องนี้คือสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย โดยขณะนี้ ร่างกฎหมายที่กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ได้เข้าสู่รัฐสภาแล้ว หากรัฐสภาผ่านกฎหมายฉบับนี้ก็จะส่งผลให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นกัน

(3) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างเทศบาล เทศบาลนอกจากจะมีจำนวนหน่วยเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดจาก 149 แห่งเป็น 1,129 แห่งเพราะการยกฐานะของสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ยังมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่มาของฝ่ายบริหารอีกด้วย กล่าวคือได้มีการผลักดันจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และในที่สุดรัฐสภาได้ผ่านกฎหมายดังกล่าวในปี พ.ศ.2543 โดยกำหนดให้เทศบาลแต่ละแห่งหากต้องการจะเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เทศบาลนั้นต้องทำประชามติสอบถามความต้องการของประชาชน 1 ปีก่อนที่เทศบาลจะหมดวาระ โดยบทบัญญัตินี้ให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2550 แต่ในบทเฉพาะกาลของกฎหมายเทศบาลแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2543 ดังกล่าวได้กำหนดให้เทศบาลนครและเทศบาลเมืองใดที่หมดวาระหลังการประกาศใช้กฎหมายนี้สามารถทำการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนได้เลยโดยไม่ต้องทำประชามติ และขณะนี้ได้มีเทศบาลที่หมดวาระและเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนแล้ว 14 แห่ง ดังนั้นขณะนี้เทศบาลจึงมีที่มาของฝ่ายบริหาร 2 ประเภทคือ หนึ่งมาจากมติของสภาเทศบาลและสองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล

แต่การเปิดโอกาสให้เทศบาลสามารถเลือกผู้บริหารโดยตรงจากประชาชนได้นั้น ขณะนี้ได้เกิดปัญหาขึ้นแล้วอย่างน้อย 2 เทศบาล แห่งแรกคือเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง โดยฝ่ายนายกเทศมนตรีและฝ่ายสภาเทศบาล ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเป็นคนละทีมกัน และด้วยช่องว่างทางกฎหมายทำให้ฝ่ายสภาเทศบาลไม่ยอมประชุมสภาทำให้ฝ่ายนายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายก่อนเข้ารับตำแหน่งได้ ส่งผลให้นายกเทศมนตรีไม่สามารถเข้าบริหารงานได้ สภาพการณ์เช่นนี้ดำเนินอยู่เกือบหนึ่งปีและในที่สุดกระทรวงมหาดไทยจึงประกาศยุบสภาเทศบาลดังกล่าว มีผลให้นายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยกันและต้องมีการเลือกตั้งกันใหม่ ขณะเดียวกันสภาพการณ์ที่ฝ่ายสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมาจากคนละทีมและสภาเทศบาลไม่ยอมประชุมเพื่อให้ฝ่ายนายกเทศมนตรีแถลงนโยบายนี้กำลังเกิดขึ้นที่เทศบาลเมืองบ้านพรุ จังหวัดสงขลาอีกด้วย สาเหตุของปัญหาดังกล่าวเกิดจากช่องโหว่ทางกฎหมายที่ไม่มีมาตรการบังคับสมาชิกสภาให้มาประชุมครบองค์หรือไม่ได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีสามารถเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลกรณีใดก็ได้หากเห็นว่าไม่ได้รับความร่วมมือจากสภาเทศบาล ไม่จำเป็นต้องเสนอยุบสภาเทศบาลได้เฉพาะกรณีที่ร่างงบประมาณไม่ผ่านสภาเทศบาล ปัญหาดังกล่าวนี้ควรที่จะต้องมีการแก้ไขต่อไปในอนาคต

(4) การเปลี่ยนแปลงในเมืองพัทยา เมืองพัทยาก่อนมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มีโครงสร้างภายในแบบ สภา – ผู้จัดการ โดยสภาเมืองพัทยามีสมาชิก 17 คน เป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเมืองพัทยา 8 คนและมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทยอีก 7 คน และมีผู้จัดการซึ่งเรียกว่าปลัดเมืองพัทยาจากการทำสัญญาว่าจ้าง โดยสภาเมืองพัทยาเพื่อมาทำหน้าที่บริหารเมืองพัทยาตามนโยบายของสภาเมืองพัทยา จะเห็นว่า โครงสร้างของเมืองพัทยาจัดรัฐธรรมนูญอยู่หลายประเด็น ทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจเป็นสภาและ ฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาบางส่วนไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารก็ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นรัฐสภาจึงแก้กฎหมายเมืองพัทยาให้มีโครงสร้างที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ คือให้มีสมาชิกสภาเมืองพัทยาที่มาจากการเลือกตั้ง 24 คน และมีนายกเมืองพัทยาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

2.3.3. การกินหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของภารกิจหน้าที่นั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติสาระที่เกี่ยวข้องไว้ใน มาตรา 284 โดยได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่ง สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีคณะกรรมการไตรภาคีคณะหนึ่งมีหน้าที่สำคัญในการ แบ่งหรือจัดสรรอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ตราขึ้นและประกาศใช้ในปี พ.ศ.2542 ซึ่งกฎหมายนี้ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ ของท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวาง โดยกำหนดให้ เทศบาล อบต.และเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ถึง 31 อย่าง และกำหนดให้ อบจ. มีอำนาจหน้าที่ถึง 29 อย่าง นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ยังกำหนดให้จัดทำ แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดกรอบของงานและระยะเวลาที่ชัดเจนในการถ่ายโอนงานจากรัฐไปสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการนี้ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยและรายงานต่อรัฐสภาไป เมื่อปลายปี พ.ศ.2544 โดยแผนปฏิบัติการนี้ได้จัดแบ่งภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นออกเป็น 6 ด้าน จำนวน 245 เรื่อง เป็นภารกิจที่ถ่ายโอนจากราชการ 50 กรมใน 11 กระทรวง ซึ่งต้องถ่าย โอนให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี แต่สำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมที่จะรับการถ่าย โอนภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนให้เสร็จภายใน 10 ปี

นอกจากการจัดสรรภารกิจหน้าที่แล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจาย อำนาจฯ ยังกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้หรือภาษีและอากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ.2544 และเป็นร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ.2549

ข้อบัญญัติในมาตรา 284 ในรัฐธรรมนูญส่งผลให้ภารกิจและรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ มากขึ้นในการพัฒนาประเทศชาติในอนาคต

2.3.4. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติถึงการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าต้องคำนึงถึงความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผู้แทนจากหลายฝ่ายเป็นผู้กำกับดูแล และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐสภาได้ตรากฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น กฎหมายนี้ ก่อให้เกิดคณะกรรมการเพื่อดูแลการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ระดับคือ *หนึ่งระดับชาติ*ซึ่งมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *สองคณะกรรมการกลาง*ซึ่งดูแลบุคลากรแต่ละประเภทท้องถิ่น *และสามคณะกรรมการจังหวัด*เพื่อดูแลบุคลากรในจังหวัด จะเห็นว่าเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้มีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลโดยเฉพาะจากเดิมที่งานบุคลากรท้องถิ่นเป็นงานฝักอย่างหนึ่งของกรมการปกครอง และอาจกล่าวได้ว่าบุคลากรประจำทั้งหมดของท้องถิ่นเป็นคนของกรมการปกครอง การกำหนดตำแหน่ง การจัดการสอบคัดเลือก การเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมการปกครอง บุคลากรท้องถิ่นสามารถโยกย้ายไปอยู่ท้องถิ่นใดก็ได้ขึ้นอยู่กับกรมการปกครอง ซึ่งขัดกับหลักการของบุคลากรของท้องถิ่นที่ว่าเกิดที่ไหนตายที่นั่น ซึ่งเป็นหลักที่ทำให้พนักงานท้องถิ่นรักและทุ่มเทให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองสังกัดอย่างเต็มที่ ซึ่งต่างจากระบบในอดีตที่พนักงานท้องถิ่นสามารถย้ายไปที่ไหนก็ได้เพื่อให้ตนเองมีตำแหน่งสูงขึ้น ดังนั้นบางท้องถิ่นจึงอาจเป็นเพียงทางผ่านเพื่อมากินตำแหน่งที่สูงขึ้นเท่านั้น

จะเห็นว่าในอนาคตระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจะมีอิสระจากระบบการปกครองมากขึ้น ท้องถิ่นสามารถกำหนดและคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมกับท้องถิ่นเองได้มากขึ้นซึ่งสอดคล้องกับหลักการการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

2.3.5. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นถึง 2 มาตรา คือ

(1) มาตรา 286 ที่เปิดช่องให้ประชาชนสามในสี่ของจำนวนประชาชนที่มาลงคะแนนที่มาใช้สิทธิสามารถลงมติเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่ง แม้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการถอดถอนดังกล่าวจะประกาศใช้มากกว่า 3 ปีแล้วตั้งแต่ พ.ศ.2542 แต่ก็ยังไม่เคยมีท้องถิ่นใดได้ทำการถอดถอนสมาชิก

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเลย จุดนี้นักวิเคราะห์หลายคนตั้งข้อสังเกตว่าหลักเกณฑ์ในการถอดถอนนั้นปฏิบัติได้ยากเพราะกฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องมาใช้สิทธิลงมติมากกว่ากึ่งหรือมากกว่าร้อยละห้าสิบของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และสามในสี่ของร้อยละห้าสิบดังกล่าวจึงจะถอดถอนได้ หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายในประเด็นนี้แนวโน้มที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองว่าด้วยการถอดถอนคงเกิดขึ้นได้ยาก

(2) มาตรา 287 เป็นมาตราที่เปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่น ในประเด็นนี้นักวิเคราะห์หลายคนก็ตั้งข้อสังเกตเช่นเดียวกับมาตรา 286 คือการตั้งเกณฑ์ของจำนวนประชาชนเพื่อริเริ่มกิจกรรมของท้องถิ่นเช่นการเสนอร่างกฎหมายที่สูงมากเช่นนี้ ทำให้เป็นการยากที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ปัญหาดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากรัฐสภาไม่เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจริงๆ ก็คงเป็นการยากและคงอีกนานกว่าที่จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรา 287 นี้

เชิงอรรถ

- ¹ ดูเพิ่มเติมจากเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ <http://www.ocsc.go.th>
- ² สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 15.
- ³ เรื่องเดียวกัน.
- ⁴ ดูรายละเอียดใน มาตรา 285 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540.
- ⁵ มาตรา 9 ใน พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542.
- ⁶ มาตรา 22 – 25 เรื่องเดียวกัน.
- ⁷ มาตรา 35 เรื่องเดียวกัน.
- ⁸ โกวิทช์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544), หน้า 104.
- ⁹ กล่าวถึงต่อไปในหัวข้อที่ 2.2.1 เกณฑ์ในการจัดตั้งและการยกฐานะ
- ¹⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ.2542).
- ¹¹ ศูนย์ข้อมูลส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
- ¹² อรรถ แพทย์กุล, “ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกรุงเทพมหานคร” ใน การบริหารเมืองกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: โครงการปริญญาโทสำหรับผู้บริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ (EPA) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 27.
- ¹³ ชเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440 – 2540 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2540), หน้า 196 – 197.
- ¹⁴ มาตรา 26 และ 27 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542.
- ¹⁵ มาตรา 48 เรื่องเดียวกัน.
- ¹⁶ มาตรา 54 – 56 เรื่องเดียวกัน.
- ¹⁷ เดิมมีสุขาภิบาลอยู่ทั่วประเทศ 981 แห่ง แต่ต้องทำการยกเลิกไป 1 แห่ง คือ สุขาภิบาลชัยบาดาล จ.ลพบุรี เนื่องจากพื้นที่ถูกน้ำท่วม ทำให้เหลือสุขาภิบาล 980 แห่ง เท่านั้นที่ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ในโกวิทช์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, หน้า 165.
- ¹⁸ ขกเว้นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งได้พิจารณาองค์ประกอบในเรื่องของชุมชน รายได้ และการกำหนดเขตพื้นที่ที่เหมาะสมด้วยเช่นกัน แต่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องต่างๆ เหล่านี้ก็เป็นหลักเกณฑ์เฉพาะที่มีพื้นฐานมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของตนเองเท่านั้น.
- ¹⁹ ศูนย์ข้อมูลส่วนท้องถิ่น, กระทรวงมหาดไทย.
- ²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542, หน้า 19.

²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540” ใน นรนิติ เศรษฐบุตร: 60 ปี กীরตยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 95.

²² ศูนย์ข้อมูลส่วนท้องถิ่น, กระทรวงมหาดไทย.

²³ หมวด 3 การจัดสรรภาษีและอากร ใน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.

²⁴ มาตรา 23 (4) และ 24 (3) เรื่องเดียวกัน.

²⁵ มาตรา 288 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540.

²⁶ มาตรา 30 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.

²⁷ ได้แก่ ผู้แทนจากคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร และพนักงานเมืองพัทยา

²⁸ มาตรา 33 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.

²⁹ มาตรา 13, 14 และ 15 เรื่องเดียวกัน.

³⁰ ข้อมูลของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาจากสำนักงาน ก.พ. และส่วนท้องถิ่นมาจาก www.local.moi.go.th/menu4.htm.

³¹ ดูรายละเอียดได้ใน “การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ” www.local.moi.go.th.

³² เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหาการเมืองการปกครองระดับชาติที่มีสาเหตุมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่พอเพียง (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 7.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

³⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การเมืองการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลไทย: วิเคราะห์โครงสร้างภายนอกและปัญหาแวดล้อมบางประการ” ใน วารสารธรรมศาสตร์ 25: 3 (กันยายน – ธันวาคม, 2542), หน้า 51 – 82.