ปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดนกรณีศึกษา การเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

LEGAL ISSUE IN THE DEVELOPMENT OF BORDER MUNICIPALITY IN THE CASE OF ENHANCING MUNICIPALITY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

ประธาน เทพสาร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2553

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดนกรณีศึกษา การเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

LEGAL ISSUE IN THE DEVELOPMENT OF BORDER MUNICIPALITY IN THE CASE OF ENHANCING MUNICIPALITY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

ประธาน เทพสาร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
2553
©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดนกรณีศึกษาการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

LEGAL ISSUE IN THE DEVELOPMENT OF BORDER MUNICIPALITY IN THE CASE OF ENHANCING MUNICIPALITY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

ประธาน เทพสาร

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน
2553

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธาน
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนากิจกุล)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ ไวสำรวจ)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง)

.....กรรมการ
(ดร. ชูเกียรติ น้อยนิม)

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณา และความช่วยเหลือจากรองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ ประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์, รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสำรวจ กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิมซึ่งกรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ อาจารย์ดารณี แสงนิล อาจารย์ฉลองรัฐ เจริญศรี และคณาจารย์สำนักนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ที่ได้ให้ความรู้ทางการบริหารจัดการ ให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษา และตรวจแก้ไข เจ้าหน้าที่ศูนย์ประสานงานบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงทุกท่าน ที่ช่วยเหลือเป็นอย่างดี รวมทั้งกำลังใจจากเพื่อนร่วมงาน เพื่อนร่วมรุ่นทุกท่าน

ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อรัตน์ เทพสาร คุณแม่จันทร์สม เทพสาร บิดามารดาที่กรุณาเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และให้การสนับสนุนทางด้านการศึกษาด้วยดีมาตลอด คุณกัลปังหา เทพสาร เด็กชายปกรณ์ เทพสาร เด็กชายปวริศ เทพสาร ภรรยาและบุตรชายของผู้เขียนที่เติมพลังใจให้อย่างมหาศาล ซึ่งมีส่วนอย่างยิ่งที่ช่วยให้การศึกษา และการวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ร่วมทั้งทุกแรงใจ ที่ผลักดันให้วิทยานิพนธ์นี้เสร็จสมบูรณ์

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลของการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกับชายแดนต่างประเทศ จะใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานให้เหมาะสมกับแต่ละท้องที่ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่น และผู้ที่สนใจทั่วไป หากมีสิ่งผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับและขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ประธาน เทพสาร

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดน
กรณีศึกษาการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ชื่อผู้เขียน ประธาน เทพสาร

หลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ
รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสำรวจ

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์มุ่งที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดน ศึกษาเฉพาะกรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยศึกษาแนวคิดทฤษฎี และกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาล เพื่อให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาพื้นที่ชายแดน อันเนื่องมาจากพื้นที่ชายแดน เป็นพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นพื้นที่แหล่งชุมชนที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจการค้า และมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเข้มแข็ง และความพร้อมให้แก่เทศบาลพื้นที่ชายแดน ให้มีศักยภาพที่เอื้อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจการค้าชายแดน อันจะส่งผลต่อประชาชนในท้องถิ่น และเศรษฐกิจของประเทศไทยและต่อกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในเขตแนวชายแดน การเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลให้สูงขึ้นตามแนวพื้นที่ชายแดนจะเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนให้พื้นที่เทศบาลด้วย

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันกฎหมายที่ใช้บังคับกับท้องถิ่นจะเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจ หน้าที่ ของท้องถิ่นในรูปแบบเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีส่วนที่แตกต่างกันเฉพาะลำดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร และจำนวนรายได้ ซึ่งไม่เหมาะสมกับพื้นที่บางพื้นที่ ที่มีลักษณะเฉพาะและแตกต่างจากพื้นที่โดยทั่วไป เช่น พื้นที่ตามแนวเขตชายแดน อันเป็นพื้นที่ที่

ติดต่อกับกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีความสำคัญในด้านการลงทุน ระบบการขนส่ง และธุรกิจค้าขาย ฯลฯ การศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายนี้จึงศึกษาถึง แนวคิด และรูปแบบของท้องถิ่นเทศบาลเพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่ชายแดน โดยให้มีศักยภาพที่เอื้อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจการค้าชายแดน

จากการศึกษาพบปัญหาว่าเทศบาลพื้นที่ชายแดน ที่จะยกฐานะให้สูงขึ้นไม่สามารถดำเนินการได้อันเนื่องมาจากจำนวนประชากรไม่เหมาะสม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด และในเทศบาลบางแห่งครบหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ขาดสภาพบังคับทางกฎหมาย ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ อันเนื่องจากปัจจัยภายในขององค์กร โดยผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางเพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาการยกฐานะของเทศบาล เพื่อให้มีความเหมาะสมในพื้นที่ชายแดน คือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 โดยบัญญัติข้อความเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 10 และ มาตรา 11 ให้เทศบาลที่มีพื้นที่ติดกับชายแดนในระยะทางไม่เกินยี่สิบกิโลเมตรเป็นเทศบาลนครทันที โดยกำหนดให้วันที่ 1 มกราคมของปีเป็นวันที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะและเป็นวันนับจำนวนราษฎร และกำหนดรายได้ที่เป็นจำนวนเงินที่ชัดเจน และกำหนดให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายดังเช่นการประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล โดยให้มีสภาพบังคับโดยอัตโนมัตินับแต่ปีงบประมาณปีถัดไป นอกจากนี้การให้อำนาจแก่ประชาชนในเขตเทศบาลที่มีขีดความสามารถเพียงพอตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เข้าชื่อเพื่อเสนอให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการพิจารณาสั่งการให้เทศบาลนั้นดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะ

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้นำหลักการพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน นำมาใช้เป็นประโยชน์ต่อพื้นที่ชายแดนโดยเสนอแนะให้มีรูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นพิเศษ (เมืองชายแดน) ซึ่งกำหนดให้มีเขตปกครองครอบคลุมทั้งตัวอำเภอในพื้นที่ ที่ติดกับชายแดน โดยให้ยุบ หรือรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นทั้งหมดในพื้นที่นั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเสริมสร้างศักยภาพเทศบาลพื้นที่ชายแดนให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ และเหมาะสมกับเมืองชายแดน อันเป็นประตูสู่การลงทุน และการค้าในอนาคตต่อไป

คำสำคัญ: การพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดน / การเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาล

Thesis Title	Legal Issue in the Development of Border Municipality in the Case of Enhancing Municipallity for Sustainable Development
Author	Prathan Thepsan
Degree	Master of Laws (Public Law)
Supervisory Committee	Assoc. Prof. Dr. Montree Roopsuwan Assoc. Prof. Dr. Poonsak Vaisamruaj

ABSTRACT

The objective of this thesis is to study the problem in law part in developing border municipal area and to study in case of the change in state of municipality in order to be sustainable development. The thesis studies theory and law of changing state of municipality in order for finding problem solving solution in law part in developing border area. Because borderland is the connection point to neighbor countries and community where is important to commerce and economy as well as country public security. Therefore it is very necessary to build up the strength and readiness for … so they can have capabilities that support and promote border commerce and economy of local community of both Thailand and neighboring countries. Upgrading in the state of municipality along the borderline is the sustainable economic development for municipality.

From the study, we found that law mandated in local is the law which determine the authority in the same way, whether Provincial Administrative Organization, municipality or Subdistrict Administrative Organization, the difference is just only rank of Department of Local Administration that determined to depend on the quantity of population and income. These are not suitable for some area where is unique and difference from the others such as border areas where connect to neighbor countries and is important in investment, transportation system and

commercial trading etc. Therefore this analysis and studying of this law study about concept and format of local municipalities to be suitable for border areas by having potential to support border trade.

From this study, we found that border area municipalities cannot be raised the state due to inadequate quantity of population following to principles and conditions of government. In some area follows to principles and conditions but cannot be public sanction in law due to internal factor of organization.

We suggested the way to have standard of law in solving the problem in case of raising the state of municipalities to be suitable to border area. That is correcting the act of municipalities legislation 1953 corrected to 2009 (13rd edition) by adding the statement in unit 10 and 11. The statement is giving permission to municipalities which connect with border area not farther than 20 kilometers can be raised the state to be city municipalities immediately. By determination on January 1 is the day to raise the state and the day to collect the quantity of population and determine the income as the definite amount of money and determine to be public sanction in law same as notification of Ministry of Interior in case of raising sanitation district to be municipality automatically since next budget year. Besides giving the authority to people in municipalities which have potential enough following to determined principles and conditions. In order to present to Ministry of Interior for consideration to give permissions to the municipalities to raise the state.

Besides we took the principles of permanent development to use for border area by suggestion to have the format of Department of Special of Local Administration (border city) which determine the area include district which connect to border area. By cutting out or reunite all form of local administration in that area in order to strengthen potential of border municipality to be economic area and suitable to border city where is the gate of investment and trade in future.

Keywords: Developing border municipal area / The changing in state of municipality

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	**(3)**
บทคัดย่อภาษาไทย	**(4)**
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	**(6)**
สารบัญตาราง	**(10)**
สารบัญภาพ	**(11)**
บทที่	
1 บทนำ	**1**
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 สมมุติฐานการศึกษา	6
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	7
2 แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองและการปกครองส่วนท้องถิ่น	**8**
2.1 ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการปกครอง และแนวคิดการปกครองท้องถิ่นท้องถิ่น	8
2.2 หลักกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	20
2.3 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	30
2.4 การพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน	37

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
3 กฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาล	**45**
3.1 รัฐธรรมนูญ	46
3.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเทศบาล	48
3.3 หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาล	57
4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเทศบาลของประเทศไทยในปัจจุบัน	**70**
4.1 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบเทศบาล	72
4.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบเทศบาลแต่ละประเภท	125
4.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบเทศบาลเขตพื้นที่ชายแดน: ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาทางปฏิบัติ และทางกฎหมายในการพัฒนาพื้นที่ในเขตปกครอง	154
4.4 ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลพื้นที่ชายแดนด้วยการเปลี่ยนแปลงฐานะเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน	196
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	**219**
5.1 สรุปผลการศึกษา	219
5.2 ข้อเสนอแนะ	223
รายการอ้างอิง	**228**
ประวัติผู้เขียน	**242**

สารบัญตาราง

ตาราง **หน้า**

2.1 การแบ่งประเภทของเทศบาล 22
2.2 ภาพรวมจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล 23
2.3 การแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีของเทศบาล 26
3.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ 49
3.2 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ 50
3.3 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างปฏิบัติ 62
4.1 ความแตกต่างระหว่างคำสั่งทางปกครองกับกฎ 105
4.2 ความแตกต่างระหว่างอำนาจบังคับบัญชากับอำนาจกำกับดูแล 108
4.3 การกระจายตัวของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่ทำการศึกษา พ.ศ. 2545 137
4.4 จำนวนประชากร ปี 2544 – 2546 156
4.5 มูลค่าการติดต่อทางการค้าระหว่างอำเภอแม่สายและพม่า 163
4.6 ประมาณการรายรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 177
4.7 ข้อมูลด้านรายรับรายจ่าย แสดงสถิติรายรับ ปี 2546 – 2550 191
4.8 เปรียบเทียบเทศบาลตำบลแม่สายและเทศบาลนครแม่สอด 195

สารบัญภาพ

ภาพ **หน้า**

3.1 ขั้นตอนการเสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย 61

4.1 ขอบเขตการปกครองของเทศบาลตำบลแม่สาย 156

4.2 พื้นที่ทำการเกษตรของอำเภอแม่สาย 159

4.3 มูลค่าการค้าชายแดนของอำเภอแม่สาย 164

4.4 ภาษีที่จัดเก็บได้ของอำเภอแม่สาย ปี 2546 167

4.5 พื้นที่ของเทศบาลนครยะลา 181

4.6 แผนที่แสดงแนวเขตการปกครองเทศบาลนครแม่สอด อ.แม่สอด จ.ตาก จากประกาศกระทรวงมหาดไทย 186

4.7 พื้นที่ชุมชนที่ในเขตรับผิดชอบของเทศบาลแม่สอด 187

4.8 สถิติจำนวนประชากรในเขตเทศบาลเมืองแม่สอด 188

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง มีการจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ เทศบาลจัดอยู่ในลักษณะของการกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่าการกระจายอำนาจทางเขตแดน กล่าวคือ รัฐมอบอำนาจให้เทศบาลจัดทำบริการสาธารณะ โดยที่การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่ หรืออาณาเขตของเทศบาลนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวประเภทสามชั้น โดยแบ่งระดับการปกครองเป็น 3 ระดับ คือ รัฐบาลส่วนกลาง รัฐบาลส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น การแบ่งราชการเป็น 3 ชั้นเช่นนี้ นำมาจากหลักการร่วมอำนาจปกครอง ที่แยกย่อยเป็นการร่วมอำนาจอย่างแท้จริงที่ก่อให้เกิดราชการส่วนกลางและการแบ่งอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค และหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความจำเป็นและเสริมซึ่งกันและกัน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 20)

เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (2477, หน้า 82 - 84) และได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 ต่อมาได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลอีกหลายครั้ง จนกระทั่งปัจจุบันจึงได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (2496, หน้า 222 - 257) เป็นกฎหมาย และได้มีการปรับปรุงแก้ไขต่อมารวมทั้งหมด 13 ครั้ง โดยสืบทอดเจตนารมณ์แต่ดั้งเดิมของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้มีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นการฝึกสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 (2552, หน้า 7 - 9) เป็นรูปแบบที่ใช้บริหารจัดการพื้นที่ ที่ได้รับการประกาศกระทรวงมหาดไทยเป็นเทศบาลโดยทั่วไป รวมทั้งเทศบาลที่มีพื้นที่อาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย ปัจจุบันประเทศเพื่อนบ้านทั้งหมดได้เข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มอาเซียนแล้ว การสู้รบภายในประเทศเพื่อนบ้านยุติลงเกือบหมดสิ้น จะยังคงมีเหลืออยู่บ้างในบริเวณชายแดนของพม่าบางจุดเท่านั้น โดยประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อทางบก และทางน้ำประมาณ 5,650 กิโลเมตร ใน 30 จังหวัด ประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าวมีสภาพปัญหาภายในที่แตกต่างกันและส่วนใหญ่มีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างจากประเทศไทยเป็นอย่างมาก (สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ, ม.ป.ป., หน้า 1 - 2) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศพม่า มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย ครอบคลุมพื้นที่ 10 จังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง

ในขณะเดียวกันบริเวณพื้นที่ชายแดนของไทยก็มีปัญหาที่สำคัญหลายประการ โดยสภาพของพื้นที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก ทั้งพื้นที่ ที่พัฒนาแล้ว พื้นที่กำลังพัฒนา และพื้นที่ ที่ยังเป็นชนบทห่างไกล โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนส่วนใหญ่มีสภาพเป็นชนบทที่ห่างไกลทุรกันดารและล้าหลัง การพัฒนาต่าง ๆ ยังเข้าไปไม่ถึงอย่างเต็มที่ ทำให้สภาพความเป็นอยู่ของคนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนมีความล้าหลังกว่าสังคมส่วนใหญ่ของประเทศ ขณะเดียวกันพื้นที่ชายแดนบางพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ภาคเหนือ และภาคตะวันตก ยังมีชนเผ่าที่มีวัฒนธรรมแตกต่างจากสังคมไทยโดยทั่วไป และบางพื้นที่ก็มีกลุ่มคนที่ยังไม่มีสถานะทางกฎหมายและที่ดินทำกินที่ชัดเจน นอกจากนี้โดยที่บริเวณพื้นที่ชายแดนมีผลประโยชน์มาก จึงเป็นที่มาของปัญหากลุ่มอิทธิพล อำนาจมืดทำการแสวงประโยชน์ในทางที่ผิดกฎหมายหลายอย่าง

ประการสำคัญที่ผ่านมานั้น ประเทศไทยเราปล่อยให้พื้นที่ชายแดนทุกด้านมีสภาพไม่ต่างกับส้วม คือเป็นที่รวมสั่งสม และซ่องสุมของความปฏิกูล ความชั่วช้าเลวทรามทั้งหลายทั้งปวง บรรดาสรรพเถื่อนทั้งหลาย ล้วนสั่งสมซ่องสุมกันอยู่ตามชายแดนทั้งสิ้น ดังนั้น พื้นที่ชายแดนของประเทศไทยจึงเป็นต้นตอของปัญหายาเสพติด ปัญหาการค้าของเถื่อน ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาการลักลอบค้าอาวุธสงคราม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาอบายมุข ปัญหาการใช้อิทธิพลอำนาจมืด ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมความก็คือ เรื่องชั่วช้าเลวทรามทั้งหลายมีรากเหง้า และเชื่อมโยงเกี่ยวเนื่องอยู่กับพื้นที่ชายแดนทั้งสิ้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้

มันได้ทำลายความสงบสุข ความปลอดภัย สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค คุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม และความดีความงามทั้งปวงเป็นเวลายาวนานมาแล้ว

ในส่วนของการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่ชายแดนก็มีปัญหาในเรื่องความเป็นเอกภาพทางความคิดและการปฏิบัติ โดยแต่ละส่วนราชการแยกดำเนินงานตามภารกิจของตน และบางส่วนราชการก็จัดลำดับการดำเนินงานในบริเวณพื้นที่ชายแดนไว้ในลำดับหลัง และบางครั้งทิศทางการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ก็ส่วนทางกัน อันมีผลทำให้ศักยภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหา รวมทั้งการพัฒนาโอกาสในความร่วมมือด้านต่าง ๆ กับประเทศเพื่อนบ้านต้องลดน้อยถอยลง หรือบางครั้งก็กลับกลายเป็นการสร้างปัญหาและอุปสรรคในเรื่องอื่น ๆ ตามมา อันทำให้ต้องทุ่มเททรัพยากรเข้าไปแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

สภาพพื้นที่บริเวณชายแดนที่มีจุดอ่อนทั้งสภาพปัญหาของพื้นที่ และสภาพปัญหาในด้านการบริหารจัดการ ขณะเดียวกันพื้นที่บริเวณชายแดนกลับต้องเป็นพื้นที่ที่รองรับปัญหาด้านต่าง ๆ จากประเทศเพื่อนบ้านด้วย จึงส่งผลให้เกิดปัญหาอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นช่องทางให้ปัญหาต่าง ๆ จากประเทศเพื่อนบ้านกระจายลึกเข้ามาภายในประเทศทำให้ยากต่อการแก้ไข พร้อมกันนี้ยังส่งผลให้ปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงบริเวณชายแดนมีความหลากหลายและสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นจนยากที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะสามารถแก้ไขให้คลี่คลายลงได้ และบางครั้งก็ทำให้บางปัญหาต้องขยายลุกลามออกไปจนกระทบต่อความร่วมมือและความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านด้วย

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเป็นหน่วยงานที่จะส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงชายแดนอย่างยั่งยืน เพราะเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยคนในท้องถิ่นนั้นเอง การพัฒนาศักยภาพของคน และสภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคนที่อาศัยพื้นที่ชายแดน ถือเป็นสิ่งสำคัญที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการที่จะเสริมสร้างภูมิคุ้มกันในพื้นที่ชายแดน จึงจำเป็นที่จะต้องเน้นการปลูกจิตสำนึกความมั่นคง ด้วยการสนับสนุนให้คนชายแดนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคง และการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนปรับตัวให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยยังคงสามารถรักษาเอกลักษณ์วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของตนไว้ได้ รวมทั้งสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมทั้งดำเนินการให้สังคมส่วนใหญ่ของประเทศยอมรับคนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนเป็นส่วน

หนึ่งของสังคม เพื่อส่งเสริมให้คนชายแดนมีความผูกพันกับสังคมไทยส่วนใหญ่และพร้อมที่จะผนึกกำลังเข้ามาร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชาติ นอกจากนี้ เทศบาลยังเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่การพัฒนาจะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ เพียงใดนั้นย่อมจะขึ้นอยู่กับประชาชนในท้องถิ่น และศักยภาพทางการบริหารของเทศบาลที่จะต้องได้รับการปรับปรุงพัฒนาอย่างเป็นกระบวนการ และต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลให้ทันต่อสภาพการณ์ของสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามกระแสการพัฒนาของประเทศ

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับเทศบาลมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งอันเนื่องมาจากมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาล ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่มีมาตรการทางกฎหมายและเกณฑ์กำหนดที่ชัดเจนแน่นอน ทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์บางกรณีก็ขัดแย้ง หรือหน่วงรั้งกันไว้ ทำให้กระบวนการจัดการไม่เป็นไปอย่างประสานสอดคล้องไม่เป็นผลดีต่อการบริหารงานบริการสาธารณะของภาครัฐในปัจจุบันที่เน้นการบริหารงาน ที่มีประสิทธิภาพ และประหยัด โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในบริบทของนิติรัฐ โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2552) (2552, หน้า 7 - 9) กำหนดให้เทศบาลตำบลที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะ และเทศบาลเมืองที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลนครได้ โดยมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะ

นอกจากหลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2552) กำหนดไว้แล้ว การจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลให้สูงขึ้นจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2547) โดยมีการกำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการเริ่มจากเทศบาลที่มีความพร้อมครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2552) ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงฐานะให้เป็นผู้ดำเนินการ โดยส่งแบบสำรวจข้อมูลพื้นฐานซึ่งผ่านความเห็นชอบจากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด สำเนารายงานการประชุมสภาเทศบาลที่เห็นชอบให้เปลี่ยนแปลง

ฐานะ และแผนที่แนวเขตพร้อมคำบรรยาย ซึ่งหากเทศบาลไม่เริ่มดำเนินการจะไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลให้สูงขึ้นได้ และตามกฎหมายก็ไม่มีสภาพบังคับให้เทศบาลดำเนินการแต่อย่างใด

จึงทำให้เทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองจำนวนมากที่มีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง และเทศบาลนครตามลำดับ ไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลให้สูงขึ้นได้ ทั้งที่ศักยภาพ จำนวนประชากร และรายได้ พร้อมรับการบริหารในระดับของเทศบาลเมือง และเทศบาลนครได้แล้ว จึงทำให้เทศบาลเสียโอกาสที่จะพัฒนาเทศบาลอย่างเป็นกระบวนการ และต่อเนื่อง โดยเฉพาะเทศบาลพื้นที่ชายแดนที่มีลักษณะของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างสูง จากข้อมูลเกี่ยวกับการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2551 ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2553 มีการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองหนึ่งแห่ง คือ เทศบาลตำบลสำโรงใต้ อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ เป็นเทศบาลเมืองสำโรงใต้ เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2552 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2553)

เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลนคร จำนวนหนึ่งแห่ง คือเทศบาลตำบลแหลมฉบัง อำเภอแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เป็นเทศบาลนครแหลมฉบัง เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2553 และเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร จำนวนหนึ่งแห่ง คือเทศบาลเมืองแม่สอด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นเทศบาลนครแม่สอด เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2553 รวมทั้งสิ้น 3 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2553)

จากจำนวนเทศบาลทั้งหมด 2,006 แห่ง แยกเป็นเทศบาลนคร 23 แห่ง เทศบาลเมือง 142 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,841 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2553) ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก ทั้งที่รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้กระทำได้ ทั้งที่ปรากฏตามข้อเท็จจริงว่ามีเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองจำนวนมากที่มีความพร้อมและมีศักยภาพ ทั้งด้านสภาพชุมชน ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ สภาพการเงินการคลัง อัตรากำลังของพนักงานและพนักงานจ้าง แต่เทศบาลส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะยกฐานะองค์กรของตนเองขึ้นเป็นเทศบาลที่สูงขึ้น โดยเฉพาะเทศบาลพื้นที่ชายแดนที่มีความพร้อมและศักยภาพตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาปัญหาทางกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติในการพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดนกรณี การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา เทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก และเทศบาลตำบลแม่สาย จังหวัดเชียงราย ขึ้นเพื่อศึกษาถึงปัญหาที่

เกิดขึ้นและศึกษาหาแนวทางเพื่อการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดนอย่างยั่งยืนต่อไป

1.2 สมมุติฐานการศึกษา

ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาธุรกิจการค้าชายแดนเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีผลทำให้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (2496, หน้า 222 - 257) ที่ใช้บังคับอยู่ไม่เพียงพอ และไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดน ควรที่จะมีการศึกษา และพัฒนาปรับปรุงบทบัญญัติของเทศบาลว่าด้วยการยกระดับชั้นของเทศบาลเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเขตเทศบาลพื้นที่ชายแดน

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

3.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาล

3.2 เพื่อศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลให้สูงขึ้นในพื้นที่ชายแดนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยศึกษาเปรียบเทียบศักยภาพและปัจจัยพื้นฐานของ เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา เทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตากและ เทศบาลตำบลแม่สาย จังหวัดเชียงราย

3.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะให้สูงขึ้นของเทศบาลในเขตพื้นที่ชายแดน

3.4 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไข และข้อเสนอแนะในการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลให้สูงขึ้นของเทศบาลพื้นที่ชายแดนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์ตัวบทกฎหมาย และแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่ใช้บังคับในเทศบาลพื้นที่ชายแดน อันทำให้เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาล ตลอดจนงบประมาณของเทศบาล โดยศึกษา

เปรียบเทียบระหว่าง เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา เทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก และ เทศบาลตำบลแม่สาย จังหวัดเชียงราย เพื่อให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายของการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อหาแนวทางเพื่อการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดนอย่างยั่งยืนต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการดำเนินการวิจัยในเชิงเอกสาร (documentary research) ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์เอกสารโดยการศึกษาจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หลักการความเห็น และแนวความคิดของนักกฎหมายนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้รวบรวมวิจัยไว้ รวมทั้งหนังสืองานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ทั้งนี้โดยคำนึงถึงเหตุการณ์ที่เป็นจริงภายใต้สภาพของสังคมไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

3.1 ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาล

3.2 ทำให้ทราบเกี่ยวกับกฎหมายการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลให้สูงขึ้นของเทศบาลพื้นที่ชายแดนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเปรียบเทียบศักยภาพและปัจจัยพื้นฐานของ เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา เทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก และ เทศบาลตำบลแม่สาย จังหวัดเชียงราย

3.3 ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะให้สูงขึ้นของเทศบาลพื้นที่ชายแดน

3.4 ทำให้ทราบแนวทางแก้ไข และข้อเสนอแนะในการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลให้สูงขึ้นของเทศบาลพื้นที่ชายแดนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง และการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่านั้น สืบเนื่องจากสภาพความเป็นจริงของประเทศต่าง ๆ มีอาณาเขตกว้างใหญ่ ชุมชนต่าง ๆ อยู่กันอย่างกระจัดกระจาย แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันไป ตามสภาพแวดล้อม อันเป็นลักษณะเฉพาะตัวของท้องถิ่น จึงทำให้การปกครองดูแลของส่วนกลางไม่ทั่วถึง ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางการปกครองได้ เพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคในการจัดระเบียบทางปกครองให้สอดคล้องกับหลักการ โดยสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงเกิดแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ คือ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองซึ่งสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ประชาชนจะพัฒนาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง (สมพร ถาวรวิริยะนันท์, 2542, หน้า 6)

2.1 ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการปกครอง แนวคิดการปกครองท้องถิ่นท้องถิ่น และประวัติความเป็นมาขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบเทศบาล

2.1.1 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจปกครอง คือการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนเป็นอำนาจในทางบริหาร (มิใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติ และมิใช่อำนาจทางตุลาการ) หรืออำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการ

ประชาชน มีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 19,23)

ซึ่งสภาพความเป็นจริงของประเทศ ซึ่งมีอาณาเขตกว้างใหญ่ ชุมชนต่าง ๆ อยู่กันอย่างกระจัดกระจาย แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมอันเป็นลักษณะ การปกครองท้องถิ่นเฉพาะตัวของท้องถิ่น ทำให้การปกครองจากส่วนกลางไปไม่ทั่วถึง ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางปกครองได้ เพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงเกิดแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตนเองโดยตรง ซึ่งเป็นเสมือนการเสริมสร้างความศรัทธาของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคมที่มีความเจริญมากแล้ว

ความหมายของการกระจายอำนาจทางปกครอง

ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547, หน้า 10-15) ได้ให้ความหมายของหลักการรวมอำนาจในทางปกครองและหลักการกระจายอำนาจทางปกครองไว้ดังนี้

“หลักรวมอำนาจในทางปกครอง” เป็นหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารของรัฐเพื่อประโยชน์ในการทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน

“หลักการรวมอำนาจทางปกครอง” คือ การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยรัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทั่วทุกถิ่นในอาณาเขตของรัฐ

2.1.1.1 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1. มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

2. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปตามระบบการบังคับบัญชาโดยเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งสูงกว่ามีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจในการสั่งองค์กรเจ้าหน้าที่ใดๆ ดำเนินการตลอดจนแก้ไขเพิกถอนการกระทำ มีลักษณะเป็นทั้งอำนาจเหนือการกระทำและอำนาจเหนือบุคคลผู้กระทำ

“หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง” เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์การอื่น นอกจากองค์การบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร

2.1.1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

2. มีการเลือกตั้ง

3. องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง (ธีรวุฒิ โศภิษฐิกุล, 2550, หน้า 6)

ท่าน ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วน ให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระพอสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ให้อยู่ในการกำกับดูแลเท่านั้น แยกลักษณะความสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองไว้ 3 ประการ คือ (สมพร ถาวรวิริยะนันท์, 2542, หน้า 18)

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ยิ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนวยการเอง

2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรสำหรับที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาเทศบาล สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครอง จึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือ การแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ผู้ดำเนินการปกครองได้รับแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลางมิใช่เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง การเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหารก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอำนาจอิสระ กล่าวคือ มีอิสระที่จะดำเนิน กิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่ง

มิใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการส่วนกลางหรือ ราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองอย่างแท้จริง

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้กล่าวถึงการปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้แก่องค์กรอื่นโดยให้องค์กรนี้มีอิสระที่จะดำเนินการได้เอง แต่รัฐบาลอาจควบคุมเพื่อให้องค์กรนี้ปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามกฎหมาย และเป็นไปตามระเบียบในเรื่องการควบคุม ซึ่งรัฐบาลออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอำนาจที่จะดำเนินการนี้เป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ โดยรัฐออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ขึ้นเป็นนิติบุคคล แล้วกำหนดให้ดำเนินการของตนเองโดยอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย (หยุด แสงอุทัย, 2538, หน้า 176–177)

2.1.1.3 ลักษณะของการปกครองแบบกระจายอำนาจ ได้แก่

1. แบ่งแยกอำนาจปกครองจากรัฐบาลกลางมาให้แก่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง อำนาจที่แบ่งแยกหรือกระจายมาให้นี้เป็นขององค์กรนั้นโดยเด็ดขาดและรัฐย่อมไม่มีอำนาจนั้นต่อไป

2. องค์กรนี้จะต้องประกอบด้วยบุคคลที่ได้เลือกตั้งขึ้น

3. เป็นนิติบุคคลเพื่อจะได้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของตนและมีทรัพย์สินของตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติ

รองศาสตราจารย์ประหยัด หงษ์ทองคำ (สมพร ถาวรวิริยะนันท์, 2542, หน้า 19–27) นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองว่า เป็นการที่รัฐได้มอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ การกระจายอำนาจปกครองนั้น นอกจากเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้วเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ผลดี รัฐบาลจะต้องมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่นั้น ๆ ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นด้วย

2.1.1.4 ข้อดีข้อเสียของการจัดตั้งระเบียบราชการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

1. ข้อดีของการกระจายอำนาจปกครอง

1) การกระจายอำนาจทางปกครองทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง กล่าวคือได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมิได้หมายเพียงเฉพาะให้ประชาชนเลือกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือเป็นผู้กำหนดอนาคตข้างหน้าของพวกเขาเอง เช่น การสร้างเขื่อนแหล่งน้ำป่าไม้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในท้องถิ่นของเขาด้วย

2) เป็นการแบ่งเบาภาระ ของส่วนกลาง ในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ของรัฐ เนื่องจากส่วนกลางมีภารกิจมากอยู่แล้ว ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการแตกต่างกัน ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดีที่สุด เพราะการให้ส่วนกลางเป็นผู้แก้ปัญหาอาจจะแก้ไขได้ไม่ตรงจุด

3) การกระจายอำนาจทางปกครองทำให้กิจการลุล่วงไปได้โดยรวดเร็ว เพราะเป็นการช่วยแก้ปัญหาล่าช้าในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและสั่งการได้เอง โดยไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนกลาง เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นเอง จึงไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

4) การกระจายอำนาจทางปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะเป็นสถาบันฝึกฝนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้มีโอกาสสมัครรับเลือกตั้ง เลือกตั้งผู้แทนมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติ ประชาพิจารณ์ มีอำนาจถอดถอนผู้แทน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเอง ต่อท้องถิ่น

5) การกระจายอำนาจทางการปกครองจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมกันคิดร่วมกันวางแผน ร่วมกันตัดสินใจที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนจะไปในทิศทางใดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้การพัฒนาชนบทสำเร็จได้

6) การกระจายอำนาจทางปกครองเป็นการสร้างผู้นำทางการปกครองระดับชาติในอนาคตเพราะผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ต่าง ๆ จากการบริหารงานการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองในระดับชาติ

7) การกระจายอำนาจทางการปกครองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกันสามารถรวมตัวกันเพื่อสร้างความเจริญให้ประเทศได้ กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ในทุก ๆ ด้านด้วยตนเอง แต่อาจไปร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือร่วมมือกันให้ความช่วยเหลือในเรื่องเทคนิค อุปกรณ์เครื่องไม้เครื่องมือ เช่น โรงเพาะขยะ รถขยะ รถขนส่ง เครื่องมือทางการเกษตร ฯลฯ

2. ข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง

1) ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจละเมิดอธิปไตยของประเทศได้ เป็นอันตรายแก่เอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งดีระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีการประสานงานเพียงพอทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่อันไม่สมควรได้เพราะเหตุเนื่องมาจากการเลือกตั้งทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก

2) ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญ กว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งถึงกับลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และอาจทำให้มีการสิ้นเปลืองงบประมาณหรือ หมดเปลืองเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีไว้เพื่อการบริการหรือทำหน้าที่ ซึ่งหากเป็นของรัฐบาลกลางก็ย่อมหมุนเวียนเปลี่ยนใช้กันได้ตลอดทั่วราชอาณาจักรเพื่อแก้ข้อเสียต่าง ๆ ของหลักการกระจายอำนาจปกครองดังกล่าว จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลท้องถิ่นเพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ ไม่ว่าประเทศใดที่มีการกระจายอำนาจ ปกครองย่อมจะต้องมีการกำกับดูแลอยู่ด้วยเสมอ

2.1.2 ความหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นมีผู้ให้ความหมายไว้ ต่างมีหลักการสำคัญคล้ายคลึงกัน ซึ่ง สามารถพิจารณาได้ดังนี้

วิลเลียม (William, 1951, อ้างถึงใน ธีรวุฒิ โศภิษฐิกุล, 2550, หน้า 21) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญ

วิลเลียม (William, 1953, อ้างถึงใน ธีรวุฒิ โศภิษฐิกุล, 2550, หน้า 21) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และมีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิ

ตามกฎหมาย และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อการปฏิบัติหน้าที่สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

แดเนียล (Daniel, 1967, อ้างถึงใน ธีรวุฒิ โศภิษฐิกุล, 2550, หน้า 21) กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปให้กับองค์กรหนึ่ง ซึ่งองค์กรนั้นต้องไม่เป็นองค์กรในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจและการดำเนินการใดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น

รองศาสตราจารย์ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2534, หน้า 116 - 117) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523) ได้อธิบายถึงความหมายของหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญต่อไปนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่าอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นได้ตามเจตนารมณ์ในทางกลับกันถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย อันมีผลทำให้ประเทศมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้บังคับแก่ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ นอกจากนั้นในท้องถิ่นต้องมีงบประมาณเป็นของตนเองเพื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ได้สำเร็จลุล่วง

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง คือองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนท้องถิ่น เข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น ตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นเพื่อให้เจ้าหน้าที่องค์กรท้องถิ่นได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่น ยังช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดสำนึกในสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ตื่นตัวทางการเมือง และที่สำคัญยังมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิด

การปกครองท้องถิ่น (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2549, หน้า 240 - 241) คือการปกครองที่รัฐบาลให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ โดยมีองค์กรผู้รับผิดชอบ ซึ่งมีความอิสระในการปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ทั้งในการใช้ดุลยพินิจ มีเจ้าหน้าที่ และงบประมาณในการดำเนินงานแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาค แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มิได้มีอธิปไตยในตัวเองอย่างบริบูรณ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางตามความเหมาะสม สำหรับการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นทำให้พอเข้าใจได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการให้คนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการปกครองกันเอง ด้วยความมีอิสระในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. การให้ท้องถิ่นมีผู้แทนเป็นของตนเอง
2. การให้ท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเองได้
3. การให้ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ
4. การให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และภาษีเป็นของตนเอง

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอยู่สองประการ คือ เป็นการปกครองตนเองและเป็นการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน รายละเอียดดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองตนเอง เหตุผลคือ

1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เกิดความรวดเร็วในการตัดสินใจ บริการสาธารณะบางอย่างเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ผู้บริหารงานของ

ท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้ง ขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะจัดทำได้ผลตรงตามความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง ส่งผลทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ “ปัญหาของท้องถิ่น ทางแก้ย่อมอยู่ที่ท้องถิ่น”

2) ทำให้ประชาชนมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองขึ้น เพราะการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง จะทำให้ประชาชนมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง รู้จักรับผิดชอบ และคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นซึ่งทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการส่วนกลางที่จะได้มุ่งไปในการจัดทำบริการสาธารณะอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

2. การปกครองท้องถิ่น คือ การให้การศึกษาในทางการเมือง เหตุผลคือ จิตสำนึกเรื่องความเป็นพลเมืองจะเกิดได้จากการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมโดยตรงกับกิจกรรมทางการเมือง หากได้กระทำผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ จะเป็นการส่งเสริมการเมืองระดับท้องถิ่นให้ก้าวสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้หมายถึงเฉพาะการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ในกิจกรรม ต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น เข้าไปมีส่วนร่วมในทุกระดับร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบ ซึ่งถ้าประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ แล้ว จะทำให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ดำเนินการในท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยประชาชนในท้องถิ่นจึงทำให้ท้องถิ่นเสมือนเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยสำหรับประชาชนในชุมชนชนบท ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น ทำให้ชุมชนและประชาชนมีคุณภาพ อันเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลรับผิดชอบปัญหาระดับชาติต่อไป

จากคำนิยามต่าง ๆ พอจะวิเคราะห์ได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการในท้องถิ่นมากที่สุด (ประกายหร่ายลอย, 2546, หน้า 12) ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น นอกจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐแล้วยังปลูกฝังให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยความสำเร็จของการบริหารท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับความ จริงใจของรัฐบาลกลางในการกระจายอำนาจการบริหารตนเองให้แก่ท้องถิ่น โดยกระจายทั้งอำนาจทางการเมือง และการคลัง โดยเฉพาะอำนาจทางการคลัง รัฐบาลกลางจะต้องส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหารายได้ ให้เหมาะสมกับภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นของตน จนกระทั่งสามารถพึ่งพาตนเองได้เป็นส่วนใหญ่ในที่สุด ซึ่งหมายความว่ารัฐจะต้องเพิ่มส่วนแบ่งจากรายได้ต่าง ๆ ที่เกิดจากการประกอบกิจการในท้องถิ่นให้

สอดคล้องภารกิจที่ท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาตนเอง การกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น จะเป็นกุญแจสำคัญในการกระจายโอกาสในการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพและเสมอภาคซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นชนบท ปรากฏขึ้นจริง

2.1.3 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองต้องอยู่ภายใต้มาตรการ 5 ประการ ดังต่อไปนี้ (สมพร ถาวรวิริยะนันท์, 2542, หน้า 25 - 27)

2.1.3.1 มีบุคคลากรของตนเอง หมายถึง มีคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น

การกำหนดหลักเกณฑ์นี้มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยฝึกฝนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้วิชาการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจำเป็นต้องเน้นเรื่องการเป็นผู้บริหารที่มาจากประชาชน ผู้มีสิทธิประโยชน์โดยตรงในท้องถิ่นเป็นหลัก จุดอ่อนของประเทศไทยคือ ขาดการฝึกฝนอย่างต่อเนื่องในทางการเมือง จึงต้องเร่งเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่เข้ามาสืบทอดภารกิจในการบริหารตั้งแต่ระดับล่างขึ้นมา

2.1.3.2 มีรายได้เป็นของตนเอง หมายถึง มีอิสระทางการเงิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีความอิสระในทางการเงินมาก ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ท้องถิ่นนั้นก็มีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น ตรงกันข้ามกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีรายได้น้อยจะเป็นอิสระได้ยากลำบากมาก แม้กฎหมายจะให้อำนาจไว้ก็ตาม เนื่องจากไม่มีงบประมาณ ก็ไม่ดำเนินการไม่สามารถที่จะทำประโยชน์ให้เกิดแก่ท้องถิ่นได้ จำเป็นต้องขอเงินสนับสนุนจากรัฐต่อไป ลักษณะของรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้แก่

1. รายได้จากภาษีอากร

การที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงนั้น จะต้องแยกการจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บออกมาให้ชัดเจน โดยกำหนดว่าภาษีประเภทใดบ้างที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง

2. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อการดำเนินงาน

ซึ่งเป็นส่วนที่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ไม่น้อย และยังอาจกระทบต่อการดำเนินกิจการบางอย่าง ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพราะเงินประเภทนี้ใช้ดุลพินิจของส่วนกลางที่จะให้การช่วยเหลือ ซึ่งก็ควรให้การช่วยเหลือท้องถิ่นที่ขาดแคลน เพราะราษฎรทุกชุมชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิได้รับบริการจากรัฐอย่างเสมอภาคกัน เมื่อรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการใด หากรายได้ไม่พอใช้ดำเนินการ รัฐบาลจึงต้องให้ ความช่วยเหลือ

3. แหล่งเงินได้จากเงินกู้

ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งโดยทั่วไปท้องถิ่นจะใช้อำนาจ ในเรื่องนี้ต่อเมื่อรายได้ทางการไม่พอ

2.1.3.3 มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นมาตรการหนึ่งในการสนับสนุนความเป็นอิสระ และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการจัดกิจการในความรับผิดชอบ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการดำเนินการและจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ โดยมีสิทธิและหน้าที่ได้อย่างบุคคลธรรมดา เช่น การทำนิติกรรม การเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การเป็นโจทก์หรือจำเลย เป็นต้น ส่วนจะมีสิทธิและหน้าที่อะไรบ้างมากน้อยเพียงใด และมีความสามารถใช้สิทธิได้อย่างไรบ้างนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายการปกครองท้องถิ่นจะบัญญัติใช้อำนาจไว้ทั้งนี้หมายความรวมถึงสิทธิและหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง ซึ่งมีสิทธิใช้อำนาจบังคับเหนือราษฎรในเขตปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชนิดต่าง ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น ๆ ถือว่า เป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจทางฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นหนึ่งในสามขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ตามหลักของการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ตามแนวคิดของ มองเตสกิเออ ตามทฤษฎีการแยกส่วนอำนาจอธิปไตยรัฐ (นิติบุคคล) จากตัวบุคคลไปให้กับรัฐ

ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องบริหารงานโดยยึดหลักนิติรัฐ (legal state) หลักว่าด้วยการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่เป็นธรรม มีเหตุผล มีความชอบธรรมเพื่อประโยชน์และความสงบสุขของสาธารณชนทุกคน ดังนั้นการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนภายใต้ หลักนิติธรรม (rule of law) (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2548, หน้า 13-16)

หลักนิติธรรม หมายความถึง หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนทุกแง่ทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิทรราช หากมีข้อพิพาทใดเกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือ

ระหว่างเอกชนต่อเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2541, หน้า 26-27)

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกประเภทจะต้องบริหารงานและจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้ทั้ง หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม

2.1.3.4 มีอำนาจตราข้อบังคับใช้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ อำนาจตราข้อบังคับถือเป็นหัวใจขององค์กรปกครองตนเอง

เนื่องจากมีความเป็นเอกเทศในการออกข้อบังคับซึ่งมิใช่ในนามของรัฐ หากแต่เป็นของตนเองอย่างแท้จริง ตามที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ตามกฎหมายจัดตั้ง ถ้าไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ หรือบางส่วนแล้วย่อมถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเจ้าแห่งอำนาจ สามารถตราข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างกว้างขวาง แต่ถ้ามีกฎหมายอื่นได้บัญญัติเป็นการเฉพาะหรือบางส่วนแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติกฎหมายนั้น

2.1.3.5 อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง

การกำกับดูแลนั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ในทางการบังคับบัญชา เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียวอีกต่อไป แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กร ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลและต่างก็มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องดูแล หลักสำคัญของการกำกับดูแล คือผู้มีอำนาจกำกับดูแล จะกำกับดูแลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน และการใช้อำนาจดังกล่าว จะต้องใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักสำคัญอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้านกฎหมายขององค์กรท้องถิ่น ในกรณีที่การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งต่างจากการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งเพื่อควบคุมความเหมาะสมของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้

2.2 หลักกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษารูปแบบเทศบาล

2.2.1 ประวัติความเป็นมาขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบเทศบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 มีทั้งหมด 6 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 (2542, หน้า 1 - 4) ยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 (2495, หน้า 1261 - 1276) โดยยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดจำนวน 980 แห่งเป็นเทศบาลตำบล โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ปัจจุบันจึงเหลือการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยมีสาระ รูปแบบและโครงสร้างหลัก เหมือนกันคือ มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น องค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 รัฐบาลยังคงมีเป้าหมายในการสนับสนุนและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551, หน้า 11–18) ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 281 บัญญัติว่า (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550, หน้า 112)

“ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3) (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550, หน้า 22 - 23) กำหนดว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 (2542, หน้า 49 - 52) ได้

กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับโอนอำนาจหน้าที่และ ภารกิจ ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี และมีแนวโน้มที่จะมีการปรับปรุงประมวลกฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เน้นการบริหารองค์กรของรัฐให้มีความสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ ให้มีลักษณะธรรมาภิบาล เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เน้นความเป็นนิติรัฐในทุกองค์กรของรัฐ

เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เทศบาลจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ภายหลังจากที่คณะราษฎร ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แล้วได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก (สมพร ถาวรวิริยะนันท์, 2542, หน้า 51) ในปี พ.ศ.2475 โดยยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และรัฐบาลในขณะนั้นได้มุ่งหวังที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศจำนวน 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสปกครองตนเองในลักษณะกระจายอำนาจให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้จำลองรูปแบบมาจากการปกครองของรัฐบาลซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ในส่วนของเทศบาลก็มีการจัดให้มีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีซึ่งทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน แต่ปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ เพราะฐานะของตำบลแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก เมื่อถึงปี พ.ศ.2489 สามารถจัดตั้งเทศบาลได้ 117 แห่ง แต่ปรากฏว่าเทศบาลเหล่านั้นไม่พัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากราษฎรส่วนมากขาดความรู้ความเข้าใจและไม่สนใจในการปกครองรูปแบบเทศบาล พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 กำหนดให้จัดตั้ง เทศบาลมีสามระดับ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 529 - 553) คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร แบ่งโครงสร้างการบริหารงานให้เทศบาลประกอบด้วย สององค์กร คือ สภาเทศบาลและคณะมนตรี สภาเทศบาลมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภาท้องถิ่น มีอำนาจควบคุมการเทศบาล มีประธานสภาที่มาจากการแต่งตั้งของข้าหลวงประจำจังหวัด คณะมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่น มีนายกเทศมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งของข้าหลวงประจำจังหวัดทำหน้าที่บริหารเทศบาลภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล เทศบาลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสภาพเป็นทบวงทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีพนักงานเจ้าหน้าที่เทศบาลของตนเอง และมีรายได้และงบประมาณของตนเอง รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของเทศบาล

โดยได้แก้ไขกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 (2482, หน้า 155 - 186) และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 (2486, หน้า 400 - 433)

จนครั้งสุดท้าย พ.ศ.2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (2496, 222 - 257) ซึ่งได้ใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 12 ครั้ง ในขณะที่ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 (2552, หน้า 7 - 9) ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง โดยการจัดตั้งเทศบาลแบ่งออกเป็น สามระดับ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ให้องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 (2545, หน้า 12 - 16) โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และนายกเทศมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

2.2.2 ประเภท องค์การ และโครงสร้างเทศบาลของประเทศไทยในปัจจุบัน

2.2.2.1 ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (2496, หน้า 222 – 257) กำหนดให้เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามลักษณะความเจริญของท้องถิ่น ดังนี้

ตารางที่ 2.1 การแบ่งประเภทของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลตำบลนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ	มี 2 ชนิด คือ 1. ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง 2. ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้น	ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป มีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
เกี่ยวกับจำนวนราษฎร ความหนาแน่นของราษฎร และรายได้ของท้องถิ่นเหมือนกับเทศบาลประเภทอื่น	ไป มีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง	ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

2.2.2.2 องค์การเทศบาล

องค์การเทศบาลประกอบด้วย (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9)

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง มีจำนวนดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 ภาพรวมจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
มี 2 เขตเลือกตั้ง เขตละ 6 คน รวม 12 คน	มี 3 เขตเลือกตั้ง เขตละ 6 คน รวม 18 คน	มี 4 เขตเลือกตั้ง เขตละ 6 คน รวม 24 คน

สมาชิกสภาเทศบาลจะสิ้นสุดลงด้วยสาเหตุ ดังนี้ ประกอบด้วย (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9)

1. ถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาเทศบาล
2. ตาย
3. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4. ขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15 วรรค 2[1]

5. ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

6. กระทำการต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ[2]

7. สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ

8. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม 4 5 หรือ 6 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตาม 8 พร้อมกันทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นการยุบสภาเทศบาล

ในแต่ละเทศบาล จะมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล และดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาลนอกจากการพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบอายุของสภาเทศบาลแล้ว ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง กรณีดังนี้ ประกอบด้วย (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9)

1. ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

2. สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล

---

[1] มาตรา 15 วรรค 2 "ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษา หรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กร ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครรับเลือกตั้ง"

[2] มาตรา 18 ทวิ "สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ"

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 73[3]

4. สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติการหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้พ้นตำแหน่งนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ

ผู้พ้นจากตำแหน่งประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลตาม 3 หรือ 4 จะดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลอีกไม่ได้ตลอดอายุของสภาเทศบาลนั้น

ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกใหม่อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

ประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุม โดยมีรองประธานสภาเทศบาลกระทำกิจการแทนเมื่อประธานสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ ประกอบด้วย (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9)

1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎข้อบังคับของท้องถิ่นใช้บังคับเฉพาะในเขตเทศบาลนั้น ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือบังคับการปฏิบัติงาน ให้การบริหารงานเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย โดยจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ก็ได้ แต่ห้ามกำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท

2. อำนาจในการตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี ในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้

---

[3] มาตรา 73 “ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด”

3. อำนาจในการเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล เลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นคณะกรรมการวิสามัญของเทศบาลเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลแล้วรายงานต่อสภาเทศบาล

4. อำนาจในการเสนอประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลซึ่งไม่ใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย โดยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่

5. ในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากสภาเทศบาลลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น แล้วส่งให้นายกเทศมนตรีนำเสนอสภาเทศบาลพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และให้สภาเทศบาลพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หากไม่แล้วเสร็จหรือไม่เห็นชอบให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในงบประมาณที่แล้วไปพลางก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

2. นายกเทศมนตรี จำนวนหนึ่งคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ประกอบด้วย (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9)

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย และอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้ ดังนี้

ตารางที่ 2.3 การแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน	แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน	แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
แต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันไม่เกินสองคน	แต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันไม่เกินสามคน	แต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีแต่งตั้งรวมกันไม่เกินห้าคน

ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับตำแหน่ง ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ ประกอบด้วย (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9)

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

3) แต่งตั้ง และถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

อำนาจในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ นายกเทศมนตรีมีอำนาจเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นการสมควรและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อำนาจปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ อำนาจหน้าที่นี้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ภายในเขตเทศบาลตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการปฏิบัติหน้าที่ให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ ประกอบด้วย (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9)

1) ถึงคราวออกตามวาระ

2) ตาย

3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4) ขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 เบญจ[4]

5) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุทศ[5]

6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 62 ตรี วรรคห้า[6] หรือ มาตรา 73

---

[4] มาตรา 48 เบญจ "บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

1. มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

2. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา

3. ไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

4. เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ"

[5] มาตรา 48 จตุทศ "นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2. รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

3. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

บทบัญญัติตามมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งได้รับเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญหรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมิให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใดเนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมาธิการของรัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่นหรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นโดยตำแหน่ง"

[6] มาตรา 62 ตรี วรรคห้า "ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการในวรรคสี่ให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลตามมาตรา 61 ทวิ ภายใน 7 วันนับแต่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง"

7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่านายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรีให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

2.2.2.3 โครงสร้างภายในเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้กำหนดเรื่องโครงสร้างภายในองค์กรของเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล

2. ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นในข้างต้น ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาล ให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้[7]

1. สำนักปลัดเทศบาล

2. กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย

1) ส่วนราชการที่เป็นสำนัก หรือกอง

ก. การคลัง

ข. การช่าง

ค. การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

ง. การศึกษา

จ. วิชาการและแผนงาน

ฉ. การประปา

ช. การแพทย์

ซ. การช่างสุขาภิบาล

---

[7] ประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการวิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล

ฌ. สวัสดิการสังคม

2) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ในประกาศดังกล่าวยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนราชการเพิ่มเติม ดังนี้

1. เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่าง ๆ (ที่เป็นกองหรือสำนัก) ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลางเทศบาลกำหนด (ก.กลาง เทศบาล)

2. สำนักปลัดเทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนัก กอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ

3. สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

4. การแบ่งส่วนราชการภายใน สำนักปลัดเทศบาล สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้กำหนดเป็นประกาศเทศบาล โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

5. การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการ ให้เทศบาลพิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกัน แล้วเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.3 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ที่ผ่านมาระบบราชการไทยมักถูกกล่าวหาว่าเป็นระบบที่มีปัญหามากมาย ข้าราชการไทยมีการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเป็นพวก “เช้าชามเย็นชาม” หากวิเคราะห์กันดูก็จะพบว่า จุดอ่อนดังกล่าวของระบบราชการไทยมักจะเกิดจากปัญหาพื้นฐาน ดังต่อไปนี้ (ธวัชชัย กิจรัตนะกุล, 2552)

1. ขาดระบบและกระบวนการวางแผนที่มีประสิทธิภาพ

2. ขาดความรับผิดชอบทั้งต่อหน้าที่ ต่อผลสำเร็จและต่อประสิทธิภาพงานในอำนาจหน้าที่

3. ขาดการควบคุม-กำกับติดตามและดูแลอย่างใกล้ชิด ทั้งกับแผนงานและการดำเนินงานตลอดรวมถึงมาตรฐานของงาน ที่กำหนดตามเป้ าหมายหรือตามอำนาจหน้าที่

4. ขาดการบริหารจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นทั้งในการบริหารและการตัดสินใจ

5. ขาดความเข้าใจในวิธีการทำงานที่ถูกต้อง รวมถึงขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติราชการ

6. จงใจแสวงหาผลประโยชน์จากระบบราชการ

ในปี 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีการทำงานให้มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ คุ้มค่า เปิดเผย โปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเชิงรุกและมีบูรณาการ คล่องตัว รวดเร็ว มีสมรรถนะสูง สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้ โดยมีกรอบของหลักการพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) 6 ประการ คือ

2.3.1 หลักนิติธรรม (the rule of law)

2.3.2 หลักคุณธรรม (morality)

2.3.3 หลักความโปร่งใส (accountability)

2.3.4 หลักความมีส่วนร่วม (participation)

2.3.5 หลักความรับผิดชอบ (responsibility)

2.3.6 หลักความคุ้มค่า (cost-effectiveness or economy)

แต่ละหลัก สามารถจำแนกใช้ในการบริหารเป็น 3 ระดับคือ ระดับประเทศ ระดับภาครัฐและระดับองค์กร ซึ่งแต่ละระดับมีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ องค์กรที่มีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีจะช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีของระดับภาครัฐและระดับประเทศต่อไป ในทางกลับกัน การกำหนดบทบาทของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนในระดับประเทศจะมีผลต่อบทบาทภารกิจและการบริหารจัดการของระดับภาครัฐและระดับองค์กรด้วย ในที่นี้จะเสนอแนวปฏิบัติงานหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ทั้ง 6 ประการ ในระดับองค์กรดังต่อไปนี้ (การปฏิบัติงานราชการยุคใหม่และการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์, ม.ป.ป.)

2.3.1 หลักนิติธรรม ความหมายของนิติธรรม

ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกันและการบังคับใช้กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่ายในองค์กร กฎ และข้อบังคับเหล่านั้น ต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กรรวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุม และพัฒนาสังคมนั้นด้วย แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร

2.3.1.1 ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กรเรื่อง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพบทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งขอบเขตในการมีส่วนร่วมในการบริหารแบบประชาธิปไตย

2.3.1.2 พัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรมเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน และพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฎ ข้อบังคับระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลง ก็จะเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่ง

2.3.1.3 องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริต ปราศจากการคอรัปชั่น นอกจากนี้ขนาดองค์กร อัตรากำลังคน และงบประมาณลดลง

2.3.1.4 สภาพสังคมในองค์กร

1. มีข้อร้องเรียนคดีความและการฟ้องร้อง รวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง

2. คนในองค์กรตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และเข้าใจกฎ ระเบียบข้อบังคับและมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยในการแสดงความคิดเห็นในกรณีต่าง ๆ

2.3.2 หลักคุณธรรม

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ เป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามฆราวาสธรรม ได้แก่

สัจจะ การรักษาความสัตย์

ทมะ การรู้จักข่มใจตนเอง

ขันติ การอดทน อดกลั้นและการอดออม

จาคะ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต

2.3.2.1. แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม

1. สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้ และปลูกฝังเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง

2. รณรงค์ใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวาง จริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา

3. รณรงค์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ ถูกรังแกโดยผู้มี อำนาจเหนือกว่า รวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้แรงเสริม ในรูปแบบต่าง ๆ

4. องค์กรระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ

5. ทุกหน่วยงานภาครัฐควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผย

2.3.2.2. ตัวชี้วัดหลักคุณธรรม

1. การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง

2. คุณภาพชีวิตของคนในองค์กรมีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. องค์กรมีเสถียรภาพอยู่กันอย่างสงบสุข ด้วยความมีระเบียบ

2.3.3 หลักความโปร่งใส

ความหมายของ “ความโปร่งใส” คือการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอน วิธีการทำงานที่จะติดต่องานและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน บริหารเงิน บริหารคน และมี การสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวัน หรือรายสัปดาห์ให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

2.3.3.1 แนวทางในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร

1. สำรวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความโปร่งใสที่ต้องการจากบุคลากร

2. บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539

3. ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบ สะดวกต่อการใช้งานและการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน

4. จัดทำเอกสารคู่มือเกี่ยวกับการให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่าย สะดวกต่อการติดต่องานของหน่วยงานประชาชน

5. มีระบบการประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร

6. สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสารและตอบข้อสงสัยของประชาชน

2.3.3.2 ตัวชี้วัดความโปร่งใส

1. สำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ

2. จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน การถูกสอบสวนลดลง

3. เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ

4. องค์กรมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

2.3.4 หลักความมีส่วนร่วม

หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กร ได้ร่วมรับรู้ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ

2.3.4.1 แนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม

1. องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการให้ มีประสิทธิภาพเพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กร และประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

2. กระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการ

3. รณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

4. จัดทำคู่มือชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงานหรือโครงการต่าง ๆ รวมทั้งให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างพอเพียง เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

5. แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้ทราบ พร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัตินั้น ๆ

6. สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

2.3.4.2 ตัวชี้วัดหลักความมีส่วนร่วม

1. ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ

2. ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ

3. จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือเสนอข้อคิดเห็นจากบุคลากรผู้เกี่ยวข้อง/ประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการมีส่วนร่วม

2.3.5 หลักความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่น และตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎ ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที สังคม ประชาชนและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ ของผู้รับบริการ และส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้ และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

2.3.5.1 แนวทางในการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ

1. ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี รวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดี ด้วยการยกย่องและส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี

2. สร้างความรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้การมีส่วนร่วม มีระบบตรวจสอบและการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้

3. ส่งเสริมผู้ มีความสามารถ โดยการให้รางวัล และลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้งการจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

2.3.5.2 ตัวชี้วัดเรื่องความรับผิดชอบ

1. ได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง

2. ผลปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3. คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงานและจำนวนการเรียกร้องหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

2.3.6 หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

2.3.6.1 แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า

1. ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ

2. ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อให้สะดวกและรวดเร็ว

3. ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาและบรรลุ ในวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

4. กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน

5. สร้างระบบความคุ้มค่าและรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับเพื่อการตรวจสอบ

6. นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน

7. เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการต่าง ๆ ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า

8. รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอกเพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร

9. ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ

10. ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (result-based management: RBM) และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ

11. จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน

12. ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องในหลักความคุ้มค่า

13. ให้รางวัลหน่วยงาน/กลุ่ม/บุคลากรที่ดำเนินการในวิธีดังกล่าวได้อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุด

2.3.6.2 ตัวชี้วัดในหลักความคุ้มค่า

1. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

2. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งตัวชี้วัดเชิงปริมาณตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติ

1. การสรรหาบุคลากรเข้าทำงาน

2. การปฐมนิเทศ

3. การบรรจุหลักสูตรการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในหลักสูตรการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4. การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนและระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น

5. เชิดชูเกียรติผู้ปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

6. ผู้บริหารใช้เครื่องมือในการพัฒนาองค์กร

7. เน้นหลักปฏิบัติของผู้บริหารในฐานะต้นแบบ

ประโยชน์การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีลงสู่หน่วยงาน ทำให้บุคลากรและองค์กรมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. พฤติกรรมในการทำงานเพื่อประชาชนและองค์กร

2. กล้าตัดสินใจกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง
3. ไม่ถูกชี้นำในการตัดสินใจและการทำงาน
4. มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานและการตัดสินใจ
5. รักษาเกียรติ/อาชีพตนเอง
6. โปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ
7. ระบบงานของรัฐได้รับความศรัทธา เชื่อถือ

ดังนั้น จึงต้องพัฒนาข้าราชการไทยไปสู่คุณลักษณะที่พึงประสงค์ ที่เหมาะกับระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีคือ ข้าราชการต้องเป็นผู้ที่ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ขยันตั้งใจทำงาน มีศีลธรรม คุณธรรม ปรับตัวได้ทันโลก รับผิดชอบต่อผลงาน มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตยและทำงานมุ่งเน้นผลงาน เพื่อให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศ สามารถรับการพัฒนาประเทศได้ในยุคโลกาภิวัฒน์

ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี	Integrity
ขยันตั้งใจทำงาน	Activeness
มีศีลธรรม คุณธรรม	Morality
รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม	Relevancy
มุ่งเน้นประสิทธิภาพ	Efficiency
รับผิดชอบต่อผลงานต่อสังคม	Accountability
มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย	Democracy
มีส่วนร่วม โปร่งใส มีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน	Yield

2.4 การพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน

ปรีดิ์ บุรณศิริ (2547) กล่าวว่า ปัจจุบัน สภาพปัญหาความอ่อนแอของระบบนิเวศของเมืองต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งเป็นผลพวงด้านหนึ่งจากการเติบโตของเมืองที่ไร้ระเบียบ และอีกด้านหนึ่งเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีต ที่นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการจัดหาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติในกระบวนการผลิตและรูปแบบของการบริโภคที่ไม่เหมาะสม ทำให้ทรัพยากรอันจำกัดของประเทศและสิ่งแวดล้อม ถูกใช้สอยและทำลายเสื่อมสภาพทั้งปริมาณและคุณภาพจนเกือบหมดศักยภาพและยากที่จะฟื้นฟูขึ้นมาใหม่

ในศตวรรษที่ 21 ประเทศไทย (เช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศ) เริ่มให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาเมืองแนวใหม่ คือการพัฒนาเมืองใหม่ให้น่าอยู่อย่างยั่งยืน อันเป็นแนวนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาพื้นที่เมืองเพราะการพัฒนาในแนวทางนี้จะต้องมีการดำเนินงานที่ประสานและสนับสนุนสอดคล้องซึ่งกันและกันในหลาย ๆ ด้านและหลายสาขาพร้อม ๆ กันอย่างมีระบบเป็นเชิงองค์รวม (holistic approach) คือกระบวนการพัฒนาที่มีการวางกรอบวิสัยทัศน์และแนวทางพัฒนาที่สอดคล้องต้องกันทั้งในด้านประชากรทรัพยากร สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ทางกายภาพที่สร้างขึ้น (built environment) ทรัพยากรด้านศิลปวัฒนธรรม ความรู้และวิทยากรสมัยใหม่

โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ สนับสนุนกระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรที่สร้างทดแทนใหม่ได้ และมีการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม เสริมสร้างจิตวิญญาณและคุณค่าของเมืองด้วยการให้ความสำคัญต่อการดำรงรักษาฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมที่ดีงามเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาเพื่อยกระดับศักยภาพของตนเอง เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันแรงกดดันของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เป็นผลของการจัดระเบียบใหม่ของโลกการค้าและเทคโนโลยี โดยมีกรอบกลยุทธ์เพื่อไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน

สำหรับประเทศไทย กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานราชการแรกที่มีบทบาทในเรื่องเมืองน่าอยู่ เนื่องจากกระทรวงสาธารณสุข ได้นำแนวความคิดเรื่องการส่งเสริมสุขภาพประชากรรวมเข้ากับเมืองแห่งสุขภาพตามข้อเสนอแนะขององค์การอนามัยโลกภาคพื้นยุโรป ซึ่งได้จัดการประชุมขึ้นที่เมืองอิสตันบลู ประเทศตุรกี มากำหนดเป็นแผนปฏิบัติงาน โดยเชื่อมโยงสุขภาพคนเข้ากับเมืองแห่งสุขภาพ

ในระยะเวลาต่อมารัฐบาลมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้ประสานงานหน่วยงานทั้งหลายที่ทำเรื่องเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นชุมชนในเมืองหรือชุมชนในชนบท ให้สามารถอาศัยอยู่ได้อย่างเท่าเทียมกัน มีความสะดวกสบาย สะอาดถูกสุขลักษณะ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและอย่างเกื้อกูลกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมีศิลปวัฒนธรรมที่ดีงาม

2.4.1. ลักษณะสำคัญของเมืองน่าอยู่

ลักษณะสำคัญของเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่นั้น จะถูกผสมผสานอยู่ในเรื่องราวต่าง ๆ 5 ด้าน ด้วยกันกล่าวคือ

2.4.1.1 ด้านสังคม เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีสังคมที่

1. ประชาชนได้รับการศึกษา รู้เท่าทันข่าวสาร
2. มีบริการด้านสุขภาพและบริการที่จำเป็นอย่างพอเพียงและสะดวก
3. มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
4. มีคดีอาชญากรรม ยาเสพย์ติดจำนวนน้อย
5. ทุกคน ทุกฝ่ายในชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง
6. สิทธิของประชาชนได้รับการคุ้มครอง

2.4.1.2 ด้านสิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อมของเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีลักษณะ

1. สามารถควบคุมของเสียในดิน ในน้ำ และในอากาศได้ และต้องไม่มีเสียงดังเกินไป
2. เป็นเมืองที่ประชาชนมีจิตสำนึกและความภูมิใจในประวัติศาสตร์ ประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่น
3. ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและราคาไม่แพง

2.4.1.3 ด้านเศรษฐกิจ ภายในเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมี

1. บรรยากาศที่ดีสำหรับการทำมาค้าขายและการลงทุน
2. ค่าครองชีพไม่แพงและประชาชนมีงานทำ

2.4.1.4 ด้านกายภาพ เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีสภาพ

1. เป็นเมืองที่มีระเบียบ มีการจัดสรรการใช้ที่ดินที่เหมาะสม
2. มีบริการของภาครัฐเช่นน้ำไฟถนนโทรศัพท์อย่างเพียงพอต่อความต้องการ
3. มีการเดินทางขนส่งที่สะดวก ปลอดภัย และไม่สิ้นเปลือง
4. มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
5. มีระบบบำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม

2.4.1.5 ด้านการบริการจัดการ เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควร

1. มีความโปร่งใสและยุติธรรม
2. มีประสิทธิภาพและยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก
3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุก ๆ ขั้นตอน

2.4.2. การพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน

ภายหลังเมื่อรัฐบาลได้มอบหมายให้สภาพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ รวบรวมหน่วยงานที่ดำเนินการนโยบายเกี่ยวข้องกับเมืองน่าอยู่ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อที่จะกำหนดกรอบและแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการพัฒนาให้เกิดเมืองน่าอยู่ขึ้นในประเทศ โดยกรอบดังกล่าวกำหนดแนวทางไว้ 4 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 ประชาชนต้องอยู่ในเมืองนั้นด้วยความผาสุก

ประการที่ 2 เมืองจะต้องมีบริการพื้นฐานที่สะดวกสบายพอเพียงและทันต่อเวลา

ประการที่ 3 ประชาชนต้องมีสุขภาพที่ดีทั้งกายและใจ

ประการที่ 4 มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

จากแนวความคิดและองค์ประกอบในการสร้างเมืองให้น่าอยู่ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น หลายฝ่ายก็มักเกิดคำถามตามมาว่า ในเมื่อมีแนวทางแล้ว ทำอย่างไรถึงจะสามารถสร้างความน่าอยู่ให้เกิดขึ้นกับเมืองได้ ดังนั้นคณะทำงานฯ จึงนำเสนอแนวคิดของการจัดโครงสร้างเพื่อนำไปสู่เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนไว้ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 ว่าด้วยนโยบายและวิสัยทัศน์ของเมือง ตั้งแต่ชุมชนขนาดเล็กจนถึงเมืองใหญ่ของกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารของเมืองจะต้องกำหนดวิสัยทัศน์นโยบายว่า อยากที่จะให้เมืองของท่านเป็นเมืองที่น่าอยู่อย่างไร โดยในการกำหนดนโยบายเพื่อให้ได้มาซึ่งวิสัยทัศน์ที่ดีของเมืองนั้น ในขั้นต้นผู้บริหารพึงกำหนดให้มีแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาชุมชน แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม เหล่านี้เป็นต้น และเมื่อมีแผนพัฒนาต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว ท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือที่จะช่วยให้แผนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมให้ได้ ฉะนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นกฎหมายที่สอดรับกับนโยบายของท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติผังเมืองและพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ในขณะที่กฎหมายฉบับที่สนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถระดมความคิด ถือเป็นเครื่องมือที่ดีได้ เช่น พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนา เป็นต้น

องค์ประกอบที่ 2 เมื่อมีนโยบายมีวิสัยทัศน์แล้ว การที่จะให้เป็นไปตามนโยบายและวิสัยทัศน์นั้นได้ จำเป็นที่จะต้องมีองค์กรบริหารจัดการ ซึ่งก็คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลหรือเทศบาลนครนั่นเอง องค์กรเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็น อบต. หรือว่าองค์กรในระดับรัฐบาลจะมีการรายงานมาเป็นลำดับขั้น ซึ่งในที่นี้ถือว่าการดำเนินการต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามกรอบที่รัฐบาลกำหนด แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีองค์กรอีกชนิดหนึ่ง เรียกว่า "องค์กรมหาชน" หรืออาจจะเป็นในรูปของบรรษัทพัฒนาเมือง หรือบรรษัทพัฒนาพื้นที่ มาเป็นเครื่องมือ โดยที่การวิเคราะห์ใช้เครื่องมือเหล่านี้ต้องมองเรื่องผลตอบแทนในเชิงพาณิชย์ด้วยเสมือนหนึ่งเป็นบริษัทเอกชน แต่ว่าเป็นของรัฐ ตัวอย่าง

ขององค์กรพัฒนาเหล่านี้ ตัวอย่างเช่น การเคหะแห่งชาติ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้า ฯลฯ ในที่สุดแล้ว ท้องถิ่นจะสามารถมีองค์กรพัฒนาได้เหมือนกัน บทบาทในการพัฒนาพื้นที่ของตน อาจจะได้รับความร่วมมือจากคนในท้องถิ่นหรือว่าร่วมระดมทุนกับภาคเอกชนก็ได้

องค์ประกอบที่ 3 ที่สำคัญที่สุดเมื่อมีนโยบายและมีรูปแบบการเป็นเมืองที่น่าอยู่แล้ว สิ่งที่ขาดไม่ได้คือ เรื่องของเงิน เราพบว่าการระดมทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมืองนั้น จะเป็นเรื่องที่สำคัญมาก โดยเฉพาะการระดมทุนของท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดเก็บภาษี เพราะในแนวความคิดเรื่องเมืองน่าอยู่นั้น ชุมชนใดต้องการสิ่งอำนวยความสะดวก หรือสาธารณูปโภค-สาธารณูปการใด ท้องถิ่นนั้นก็จะต้องจ่ายเพื่อความสะดวกสบายเหล่านั้น เช่น ชุมชนแต่ละแห่งก็มีความต้องการถนนเพื่อเข้าสู่ชุมชนแตกต่างกัน ในพื้นที่เมืองอาจต้องการถนนขนาดใหญ่ที่แข็งแรง ในขณะที่ชุมชนชนบท ต้องการเพียงถนนทางเข้าหมู่บ้านเล็ก ๆ ฉะนั้นโครงสร้างการจัดเก็บภาษีของคนเมืองย่อมต้องสูงกว่าในชนบท เพราะผลตอบแทนที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคต่างกัน แต่จากการศึกษาพบว่า การลงทุนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละจังหวัดของภูมิภาคท้องถิ่นเองสามารถระดมทุนได้เพียงร้อยละ 7 ของงบที่จะต้องใช้พัฒนาทั้งหมด ในขณะที่องค์กรบริหารส่วนกลางจากรัฐบาล เช่น กรมชลประทานหรือว่ากรมทางหลวงนำเงินจากส่วนกลางไปลงทุนในท้องถิ่น ประมาณร้อยละ 20 นอกจากนั้น ประมาณร้อยละ 66 เป็นการลงทุนที่รัฐบาลส่วนกลาง ให้รัฐวิสาหกิจนำเงินจากภาครัฐไปลงทุนในท้องถิ่น ตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่า ทรัพยากรทางการเงินของท้องถิ่นอ่อนแอมาก ท้องถิ่นจะเข้มแข็งได้ด้วยการมีวิสัยทัศน์ มีองค์กรที่ดี แต่ว่าขาดเงินจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้

แนวความคิดและองค์ประกอบดังกล่าว จึงเป็นการสร้างภาพในอนาคตอีกวิธีการหนึ่งที่จะทำให้นโยบายเรื่องเมืองน่าอยู่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้ หากทุกคนและทุกฝ่ายมีแนวทางการปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ความสำคัญในการสร้างเมืองน่าอยู่นั้นใช่ว่าต้องการเพียงสร้างเมืองให้มีรูปแบบที่สวยงาม หรือเห็นและสัมผัสได้เพียงภายนอกเท่านั้น แต่โดยหลักการแล้วเมืองน่าอยู่จะต้องสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในเมืองและชนบท ให้สามารถใช้ชีวิตความเป็นอยู่ที่พอเหมาะแก่การดำรงชีวิต ตลอดจนยกระดับความรู้สึกที่จะร่วมแรงร่วมใจกันพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนที่อยู่ให้ดีขึ้น เพราะท้ายสุดแล้วเมืองน่าอยู่ก็คือเมืองที่ประชาชนมีชีวิตอยู่ด้วยความผาสุก" นั่นเอง

นอกจากนี้ยังมีโครงการประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่ ชุมชนหน้าอยู่ อันเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มูลนิธิพัฒนาไท (มทพ.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และหน่วยงานองค์กรพันธมิตรต่าง

ๆ ภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ได้จัดทำดัชนีความน่าอยู่ของเมืองจากเทศบาล 744 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งครอบคลุมมิติด้านต่าง ๆ รวม 5 มิติ รวมทั้งสิ้น 41 ชี้วัด โดยให้ความหมายแต่ละมิติได้ดังนี้ (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2550, หน้า 42 - 43)

เมือง หมายถึง พื้นที่ตั้งของกลุ่มชุมชนที่มีประชากรอยู่กันอย่างหนาแน่นประกอบอาชีพ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก ผู้คนในสังคมมักมีวัฒนธรรมที่หลากหลาย อันเนื่องมาจากการอยู่ร่วมกันของกลุ่มชนที่แตกต่างทางวัฒนธรรม

ชุมชน หมายถึง พื้นที่ที่มีการรวมตัวของกลุ่มคน โดยมีวัตถุประสงค์ในการรวมตัวมีวัฒนธรรมและวิถีชีวิตในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันชัดเจน องค์ประกอบของชุมชนใดมีความหลากหลาย ซึ่งในที่นี้พื้นที่ชุมชนใดชุมชนหนึ่งจะต้องเป็นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เดียวกัน หรือต่อเนื่องกันทางภูมิศาสตร์และอยู่ในหน่วยพื้นที่เขตการปกครองเดียวกัน

เมืองน่าอยู่ ชุมชนหน้าอยู่ เป็นกระบวนการพัฒนาที่เป็นองค์รวม ยึดคนเป็นศูนย์กลาง อาศัยความเข็มแข็งของชุมชน และประชาคมเป็นรากฐานการพัฒนา มุ่งให้เกิดความปลอดภัย มีความสะอาด คุณภาพชีวิตที่ดี มีการบริหารจัดการที่ดี มีประเพณีวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น และที่สำคัญการทำเมืองและชุมชนให้น่าอยู่ ต้องอาศัยพลังการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอย่างจริงจังต่อเนื่องซึ่งน่าจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน และความอยู่ดีมีสุข

เมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ ในความหมายของดัชนีความน่าอยู่ของเมืองนี้ หมายถึง เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล รวมทั้งชุมชนที่ตั้งอยู่ในขอบเขตพื้นที่ มีองค์ประกอบที่น่าอยู่สำหรับประชากรผู้อยู่อาศัย และผู้ท่องเที่ยวผ่านทาง ทั้งในมิติความปลอดภัย มิติความสะอาด มิติความมีคุณภาพชีวิตที่ดี มิติการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และมิติความเป็นเมืองที่มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม

1. มิติเมืองปลอดภัย หมายถึง เมืองที่ประชากรผู้อยู่อาศัยมีความปลอดภัยจากอาชญากรรม และภัยพิบัติต่าง ๆ ทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและน้ำมือมนุษย์ กล่าวคือ เป็นเมืองที่มีสถิติของอาชญากรรมและพิบัติภัยต่ำ ทั้งในเรื่องการปล้น การถูกลักทรัพย์ การทำอนาจาร การทำร้ายร่างกาย การประทุษร้ายชีวิตและทรัพย์สิน เป็นเมืองที่ปลอดภัยจากยาเสพย์ติด อุบัติภัยบนท้องถนน ไฟไหม้และภัยธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว พายุ น้ำท่วม และอื่นๆ แบ่งเป็น 4 ประเด็นย่อย ได้แก่

1) ภัยอาชญากรรม
2) ภัยยาเสพย์ติด
3) ภัยจากอุบัติเหตุจราจร
4) สาธารณภัย

2. มิติเมืองสะอาด หมายถึง เมืองที่มีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่เอื้อต่อการอยู่อาศัย การดำรงชีวิตที่ดีของประชากร แบ่งเป็น 4 ประเด็น

1) ขยะ/สิ่งปฏิกูล

2) เหตุรำคาญ

3) น้ำ

4) มลทัศน์ (สภาพแวดล้อมที่เป็นมลภาวะทางสายตา หรือที่เรียกว่า ทัศนอุดจาด ได้แก่ ทัศนียภาพที่ไม่เจริญตา เช่น สลัม หรือชุมชนแออัดที่เสื่อมโทรมไม่ได้รับการพัฒนาฯ)

3. มิติเมืองคุณภาพชีวิต หมายถึง เมืองที่มีภาวะแวดล้อมซึ่งเอื้อให้ประชากรผู้อยู่อาศัย มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สังคม และสติปัญญา กล่าวคือ อยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อม และสังคมที่ดี มีสิ่งจำเป็นและอำนวยความสะดวกแก่การดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ แบ่งเป็น 3 ประเด็น

1) สุขภาพ

2) การศึกษา

3) เศรษฐกิจชุมชน

4. มิติเมืองธรรมาภิบาล หมายถึง เมืองที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ (state or public sector) ภาคธุรกิจเอกชน (private sector) ภาคปัจเจกชนและครอบครัว (individual/households) และภาคประชาสังคม (civil society) เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ (public policy) เพื่อการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติของทุกภาคส่วนในสังคม โดยยึดหลัก “ธรรมาภิบาล” คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม พันธะรับผิดชอบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม ความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพและประสิทธิผล และหลักความเข้มแข็งของภาคประชาชน แบ่งเป็น 4 ประเด็น ได้แก่

1) หลักนิติธรรม

2) หลักความโปร่งใส

3) หลักการมีส่วนร่วมและความเข้มแข็งของสังคม

4) หลักสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม

5. มิติเมืองวัฒนธรรม หมายถึงเมืองที่มี ขนบธรรมเนียม ประเพณี วิถีชีวิต ศิลปกรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นได้แบ่งเป็น 4 ประเด็น ได้แก่

1) ประวัติศาสตร์เมือง
2) ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม
3) ศิลปกรรม
4) ภูมิปัญญาท้องถิ่น

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาล

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ได้บัญญัติให้ท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ มีอำนาจหน้าที่พอสมควร เช่น เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ประมาณ 30 อย่าง กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ 27 อย่าง แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยกลับมีอำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองน้อยมาก ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นจะบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตกอยู่ “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น” ดังนั้น แม้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีอำนาจดังกล่าวเพียงบางส่วนเท่านั้นหรือไม่มีอำนาจเลย เช่น การดูแลทางน้ำเป็นต้นในขณะที่อำนาจหน้าที่ส่วนมากไม่ว่าเล็กหรือใหญ่จึงตกเป็นของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะดำเนินการในรูปแบบกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐก็ตาม จึงเกิดปรากฏการณ์ที่รัฐบาลลงไปดำเนินงานเรื่องขุดห้วย หนอง ทำสะพาน ทำถนนลาดยาง ฯลฯ ทั้งที่อำนาจเหล่านี้ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนรัฐบาลควรไปดูแลเรื่องใหญ่ เช่น การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ เงินตรา การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 157)

ดังนั้น จึงควรศึกษาว่าเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไรบ้าง โดยศึกษาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้ง และรวมไปถึงหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลดังกล่าว จะมีผลต่ออำนาจหน้าที่ ที่จะมีมากน้อยแตกต่างกันไปตามระดับชั้นของเทศบาล

3.1 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 18 ฉบับ ในจำนวนดังกล่าวจะพบว่ามีเพียง 7 ฉบับเท่านั้น ที่บัญญัติถึงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ได้แก่ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492 (2492, หน้า 1 - 80) ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2511 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2511, หน้า 1 - 68) ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2517, หน้า 1 - 90) ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2521 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2521, หน้า 1 - 66) ฉบับที่ 15 พ.ศ. 2534 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2534, หน้า 1 - 80) ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540, หน้า 1 - 99) และฉบับที่ 18 พ.ศ. 2550 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550, หน้า 1 - 116) อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มามักจะบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้น้อยมาก สภาพดังกล่าวแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นอย่างมาก ซึ่งเขียนถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหลายหมวด หลายมาตรา ได้แก่ ในหมวดสิทธิเสรีภาพหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540, หน้า 73 - 76) คือ รัฐธรรมนูญแยกเป็น 2 วิธีการ

วิธีที่หนึ่ง มาตรา 283[8] (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540, หน้า 75) กำหนดกลไกที่จะให้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นขึ้น โดยบัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งมีลักษณะเป็นกรรมการไตรภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เป็นกลางฝ่ายละเท่า ๆ กัน ทำหน้าที่ในการจัดสรรอำนาจหน้าที่ พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ใดของรัฐที่รัฐทำอยู่ปัจจุบันแต่ควรจะโอนให้ท้องถิ่นก็ต้องมีการโอนไปให้ท้องถิ่นในอนาคต โดยต้องทบทวนการจัดสรรดังกล่าวทุก 5 ปี (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 160)

วิธีที่สอง คือวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเลยว่าอำนาจหน้าที่ใดที่ควรจะเป็นของท้องถิ่น เพราะเรื่องนั้นโดยสภาพน่าจะเป็นของท้องถิ่นได้ แยกเป็นสองกรณีคือ

1. เรื่องบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และการจัดการศึกษาอบรม ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 289[9] (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540, หน้า 75)

---

[8]มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้

[9] มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2. เรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 290[10] (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540, หน้า 75 - 76)

3.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเทศบาล

3.2.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

3.2.1.1 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาล คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (2496, หน้า 224 - 227) กำหนด

สามารถแบ่งแยกประเภทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะต่าง ๆ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ไว้แตกต่างกันดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

[10] มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

ตารางที่ 3.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้ 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา 4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 5. ให้มีและบำรุง ส้วมสาธารณะ 6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1-12 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้ 1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

จาก พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2552, 13 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา**,** เล่ม 126, ตอนที่ 85ก, หน้า 7 – 9.

ตารางที่ 3.2 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1-12
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก	
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	6. ให้มีการสาธารณูปการ	
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจการ ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	
9. เทศพาณิชย์	9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุง	

จาก พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2552, 13 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 126, ตอนที่ 85ก, หน้า 7 – 9.

3.2.1.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16 (พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, 2542, หน้า 53 - 54) ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ดังนี้คือ

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ

3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ

5. การสาธารณูปการ

6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

7. การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน

8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

9. การจัดการศึกษา

10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14. การส่งเสริมกีฬา

15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย

19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณูปโภคสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และ การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง

26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.2.1.3 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

1. พระราชบัญญัติป้องกันภยันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464 (2492, หน้า 5388 - 5390)

2. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (2535, หน้า 27 - 52)

3. พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พ.ศ. 2480 (2480, หน้า 1169 - 1174)

4. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 (2475, หน้า 51 - 71)

5. พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 (2493, หน้า 178 - 183)

6. พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495 (2495, หน้า 995 - 1008)

7. พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 (2498, หน้า 220 - 224)

8. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 (2499, หน้า 101 - 118)

9. พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 (2503, หน้า 46 - 58)

10. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 (2503, หน้า 719 - 734)

11. พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 (2503, หน้า 44 - 49)

12. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (2508, หน้า 6 - 35)

13. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 (2510, หน้า 6 - 25)

14. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 (2475, หน้า 51 - 71)

15. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (2522, หน้า 1 - 43)

16. พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 (2522, หน้า 1 - 22)

17. พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 (2523, หน้า 1 - 16)

18. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 (2523, หน้า 31 - 36)

19. พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 (2526, หน้า 1 - 7)

20. พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 (2526, หน้า 37 - 51)

21. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2502 (2502, หน้า 21 - 25)

22. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 (กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจอดเรือในแม่น้ำลำคลอง) (2515, หน้า 1 - 6)

23. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (กฎหมายว่าด้วยการทางหลวง) (2515, หน้า 1 - 48)

24. ประมวลกฎหมายที่ดิน (ซึ่งได้รับหมอบหมายให้ดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า) ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 890/2498

3.2.2 วิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

เทศบาลสามารถจัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ 3 วิธี คือ

3.2.2.1 เทศบาลจัดทำเอง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 (2552, หน้า 7 - 9) แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยเทศบาลมิได้มีบทบัญญัติกำหนดเฉพาะ ให้เทศบาลจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง แต่ได้บัญญัติไว้โดยรวมให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตนเอง ตามความในมาตรา 50, 51, 53, 54, 56 และมาตรา 57

3.2.2.2 เทศบาลร่วมกับบุคคลอื่นจัดทำ แบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

1. กรณีที่ 1

เทศบาลอาจจัดทำกิจการได้โดยวิธีการก่อตั้งบริษัทจำกัด ซึ่งเป็นการแต่งตั้งนิติบุคคลเอกชน ดังนั้น การจัดตั้งต้องอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ.2496 (2496, หน้า 246) ดังนี้ คือ

1) บริษัทจำกัดนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค

2) เทศบาลต้องถือหุ้นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน

3) ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. กรณีที่ 2

การจัดตั้งสหการ มีรายละเอียดว่า

1) สหการเป็นนิติบุคคลมหาชน ซึ่งมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (2496, หน้า 246 - 247) กำหนดให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง

2) การจัดตั้งหรือยุบเลิกสหการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

3) การจัดตั้งสหการเพื่อจัดทำกิจการใด กิจการนั้นต้องเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป และการดำเนินการร่วมมือกันดังกล่าวจะเกิดประโยชน์มากกว่าการดำเนินการโดยเทศบาลแต่ละแห่ง

4) สหการดำเนินงานโดยมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

5) สหการที่จัดตั้งขึ้นอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและอาจกู้เงินได้ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3.2.3 การกำกับดูแลและควบคุมเทศบาล

เนื่องจากเทศบาลมีการจัดโครงสร้างภายในโดยแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ สภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร และในแต่ละส่วนก็จะมีบุคลากรปฏิบัติหน้าที่อยู่ ทั้งนี้เพราะเทศบาลย่อมมีอำนาจกระทำตามที่กฎหมายกำหนด โดยอาศัยบุคลากรในองค์กรนั้นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นการกำกับดูแลจึงต้องมีทั้งในส่วนการกำกับดูแลบุคคลและกำกับดูแลองค์กร

3.2.3.1 การกำกับดูแลบุคคล

บุคคลธรรมดาที่ปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาล ไม่ว่าจะอยู่ในเทศบาลในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล หรือผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร อันได้แก่นายกเทศมนตรี ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (2496, หน้า 226 - 243) ได้กำหนดวิธีการกำกับดูแลบุคคลเหล่านี้ไว้ โดยมีกระบวนการและเงื่อนไขแตกต่างกัน ระหว่างบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในสภาเทศบาลกับผู้ที่ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ดังต่อไปนี้

สมาชิกสภาเทศบาล กำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ เป็นผู้มีอำนาจสอบสวน และวินิจฉัย หากมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงด้วยเหตุดังนี้

1. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้รับสมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

2. ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีสาเหตุอันสมควร

3. กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18

นายกเทศมนตรี กำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ เป็นผู้มีอำนาจสั่งให้นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้เมื่อได้รับคำร้องว่านายกเทศมนตรีกระทำการดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
2. ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่
3. มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตำแหน่งหน้าที่หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

3.2.3.2 การกำกับดูแลองค์กร

อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรเทศบาล ได้แก่ อำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการยุบสภาท้องถิ่นเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การยุบสภานั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจเสนอรายงานความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งยุบสภาเทศบาลได้ทั้งนี้ต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

3.2.3.3 การกำกับดูแลการกระทำ

แม้เทศบาลสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วยตนเอง แต่ก็มิได้เป็นไปโดยอิสระ หรือปราศจากการควบคุมตรวจสอบ กฎหมายได้กำหนดให้ส่วนกลางเข้ามากำกับดูแลการกระทำของเทศบาลใน 2 ลักษณะ

1. อำนาจในการให้ความเห็นชอบ

เป็นลักษณะ การควบคุมก่อนการกระทำ เพื่อตรวจสอบและให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีการกระทำนั้น ๆ เกิดขึ้น “การกระทำ” ในที่นี้ หมายความรวมถึง การออกกฎ ระเบียบ และการทำนิติกรรมใด ๆ ของเทศบาล โดยจะถูกกำกับดูแลตามมาตรา 62 แสดงให้เห็นถึงอำนาจของส่วนภูมิภาคคือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติที่เทศบาลมีมติเห็นชอบแล้ว และผลการพิจารณาก็อาจมีได้ 2 ทาง (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, 2496, หน้า 248 - 249)

ทางที่หนึ่ง คือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ก็จะส่งให้นายกเทศมนตรีลงนามเพื่อใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ ลักษณะนี้เป็นการให้ความเห็นชอบแบบชัดแจ้งตามมาตรา 62 วรรคต้น และมีอีกกรณีหนึ่งที่ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบด้วย คือกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน ตามวรรคสอง

ทางที่สอง คือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ก็ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาลเพื่อทบทวนใหม่อีกครั้ง แต่ถ้าสภา

เทศบาลคงยังยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ร่างเทศบัญญัตินั้นก็มีผลใช้บังคับได้ โดยนายกเทศมนตรีเป็นผู้ลงนามบังคับใช้แล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการทราบต่อไป

2. อำนาจเพิกถอนหรือระงับการกระทำ

อำนาจเพิกถอนหรือระงับการกระทำของเทศบาลนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 72 (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, 2496, หน้า 254 - 255) ซึ่งให้แก่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในอันที่จะสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี หากพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนั้นมีลักษณะที่จะเสียหายแก่เทศบาลเองหรือเสียหายต่อส่วนราชการ แต่ทั้งนี้ต้องมีการแนะนำตักเตือนก่อน หลังจากสั่งเพิกถอนหรือระงับหน้าที่แล้ว ให้รีบรายงานไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่สมควร หากคำสั่งรัฐมนตรีออกมาในทางที่เห็นชอบกับนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีผลให้การกระทำของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีต้องถูกเพิกถอนหรือถูกระงับไปในที่สุด

3.2.4 การควบคุมการคลังเทศบาล

เทศบาลต้องถูกควบคุมทางการคลัง 2 ลักษณะคือ

3.2.4.1 อำนาจออกกฎระเบียบให้เทศบาลปฏิบัติ ตามมาตรา 69 (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, 2496, หน้า 253) บัญญัติถึงอำนาจส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคลังการงบประมาณ ฯลฯ ของเทศบาลได้ เท่ากับว่าเทศบาลไม่มีอิสระในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคลังของตนเองได้ จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดขึ้น

3.2.4.2 อำนาจการตรวจสอบความถูกต้อง ลักษณะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องภายหลังการกระทำการเงินการคลังของเทศบาล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเข้ามาตรวจสอบ 3 ด้านคือ

1. ตรวจสอบการคลัง เช่น การตรวจสอบการใช้งบประมาณประจำปี
2. ตรวจสอบการบัญชี เช่น การตรวจสอบบัญชีรายรับ - รายจ่าย ของเทศบาล
3. ตรวจสอบการเงินอื่น ๆ ของเทศบาล

3.3 หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาล

การศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเขตพื้นที่ชายแดนอย่างยั่งยืนในรูปแบบเทศบาล จำเป็นต้องกล่าวถึง การจัดตั้งเทศบาลตำบล การเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง และการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนครตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายในการให้ท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวที่เกี่ยวกับมาตรการ หรือการปรับหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ แยกรายละเอียดเพื่อวิเคราะห์ปัญหาได้ดังนี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 224 - 225)

3.3.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) มาตรา 7[11] (2552, หน้า 7 - 9) บัญญัติให้ท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาล ซึ่งในปัจจุบันนี้คำว่าท้องถิ่นใดนั้น คงหมายถึงเฉพาะแต่องค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น เนื่องจากได้มีการจัดตั้งพื้นที่นอกเขตการปกครองของเทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมทุกพื้นที่ของประเทศไทยแล้ว โดยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (สมพร ถาวรวิริยะนันท์, 2542, หน้า 84–86) เกิดขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 และใช้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 2 มีนาคม 2538 เป็นต้นไป) การจัดตั้งครั้งแรกเป็นไปตามมาตรา 95 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, 2537, หน้า 34) กฎหมายกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปีก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาท ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ กระทรวงมหาดไทยได้เร่งดำเนินการสำรวจรายได้ของสภาตำบลที่มีอยู่ทั่วประเทศที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 – 2537 และได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลครั้ง

---

[11] มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

แรกจำนวน 618 แห่ง ต่อมาได้มีประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2539 โดยอาศัยบทมาตรา 40 (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, 2537, หน้า 20 - 21) ที่กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี (พ.ศ. 2536 – 2538) เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท จำนวน 2,143 แห่ง มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ วันที่ 30 มีนาคม 2539 และต่อมาในปี พ.ศ. 2540 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งที่ 3 โดยใช้เกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งที่ 2 โดยใช้งบประมาณเกณฑ์เฉลี่ยของปี พ.ศ. 2537 – 2539 จำนวน 3,637 แห่ง มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 และหลังจากนั้นมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นระยะ ๆ จนครบจำนวน

ดังนั้น การยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (2496, หน้า 224 - 225) และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 (2552, หน้า 7 - 9) จึงหมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (2537, หน้า 21) และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 (2546, หน้า 19 - 20) มาตรา 42[12] โดยบัญญัติว่าภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล ดังนั้นจึงต้องพิจารณาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใดจะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ต้องมีองค์ประกอบครบตามกฎหมายเทศบาล มาตรา 9[13] คือต้องมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล โดยก่อนที่จะมีการประกาศกระทรวงมหาดไทย ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว 3158 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2547, หน้า 341-349) เสียก่อน ซึ่งขั้นตอนปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าว ดังนี้

---

[12] มาตรา 42 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วย การเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่งให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีประกากระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

บรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นมาใหม่

[13] มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

1. องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรายงานขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลผ่านความเป็นชอบของอำเภอ และจังหวัดตามลำดับมากระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) ทั้งนี้ ต้องมีข้อมูลถูกต้องตามหลักเกณฑ์ตามนัย มาตรา 7 มาตรา 9 และ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2469 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 พร้อมทั้งส่งเอกสารประกอบการพิจารณาขอยกฐานะดังนี้

1) แบบสำรวจข้อมูลการขอจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัด ตามลำดับ

2) รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งที่ประชุมมีมติเป็นชอบให้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้

3) คำบรรยายแนวเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงแนวเขตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอ...จังหวัด...อันเป็นที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

4) แผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล โดยต้องตรวจสอบชื่อสถานที่ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ต่าง ๆ ในกรอบแผนที่ให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยจะต้องให้นายอำเภอแห่งท้องที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารท้องถิ่นข้างเคียงที่มีแนวเขตติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นทั้งหมด เป็นผู้ลงนามรับรองแนวเขตตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0313.1/ว 2067 ลงวันที่ 10 กันยายน 2541 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.1 / ว 1048 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545

5) แบบสำรวจความเห็น/รายงานการประชุมของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

6) กรณีที่ประสงค์จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลและพร้อมไปกับการเปลี่ยนชื่อ ซึ่งจะขอใช้ชื่อ ไม่ตรงกับชื่อเดิม ให้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่มาประกอบด้วย โดยถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0204/ว 695 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2520 มาใช้โดยอนุโลม

โดยเอกสารตามข้อ 1) 2) 3) 4) 5) และ 6) จะต้องจัดส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 30 ชุด

2. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตรวจพิจารณาหลักฐานเอกสารตามข้อ 1 ประกอบข้อกฎหมาย เหตุผลและความจำเป็นในการขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ให้ครบถ้วนถูกต้อง

3. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย พร้อมแผนที่ท้ายร่างงประกาศกระทรวงมหาดไทย ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีบัญชา กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลขอเปลี่ยนชื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องการขอเปลี่ยนแปลงชื่อจังหวัด อำเภอ และตำบล หมู่บ้าน หรือสถานที่ราชการอื่น ๆ ของกระทรวงมหาดไทยตรวจพิจารณาก่อน เมื่อที่ประชุมมีมติเห็นชอบจึงเสนอต่อ คณะกรรมการพิจาณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตรวจพิจารณา

4. คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย จะกำหนดการประชุมตรวจพิจารณาร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยและแผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยและแผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยเชิญ ผู้แทนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมชี้แจงด้วย แล้วจึงแจ้งผลให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบ ดังนี้

กรณีที่ 1 หากมีรายละเอียดที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมถูกต้องสมบูรณ์ตามความเห็นของที่ประชุมแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อรับไปแก้ไขและดำเนินการให้เป็นไปตามมติที่ประชุมเสียก่อน แล้วจึงนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย ฯ อีกครั้งหนึ่ง

กรณีที่ 2 หากที่ประชุมเห็นชอบร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยและแผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยตามที่เสนอ จะแจ้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบมติที่ประชุม และให้พิจารณาดำเนินการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อไปนี้

5. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเทศบาลตำบล...พ.ศ....เพื่อให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเทศบาลตำบล... พ.ศ. ...

6. เมื่อประกาศกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบและพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

3.3.2 หลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง

การเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (2496, หน้า 225 - 226) และฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 (2552, หน้า 7 - 9) ได้บัญญัติไว้ใน

มาตรา 10[14] โดยกำหนดไว้เป็น 2 กรณี คือ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด โดยไม่ต้องคำนึงถึงรายได้ และกรณีท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป การกำหนดเรื่องรายได้ไว้เพียงกว้าง ๆ ว่ามีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยการดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0809.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจงลำดับขั้นตอนปฏิบัติในหัวข้อผังขั้นตอนการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติในขั้นตอนการจัดตั้ง และเปลี่ยนแปลงฐานะ ต่อไป

3.3.3 หลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร

การเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ราชกิจจานุเบกษา, 2496, หน้า 226) และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 (ราชกิจจานุเบกษา, 2552, หน้า 7 - 9) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 11[15] โดยกำหนดให้ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป การกำหนดเรื่องรายได้ไว้เพียงกว้าง ๆ ว่ามีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร โดยการดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0809.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจงลำดับขั้นตอนปฏิบัติในหัวข้อผังขั้นตอนการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติในขั้นตอนการจัดตั้ง และเปลี่ยนแปลงฐานะ ต่อไป

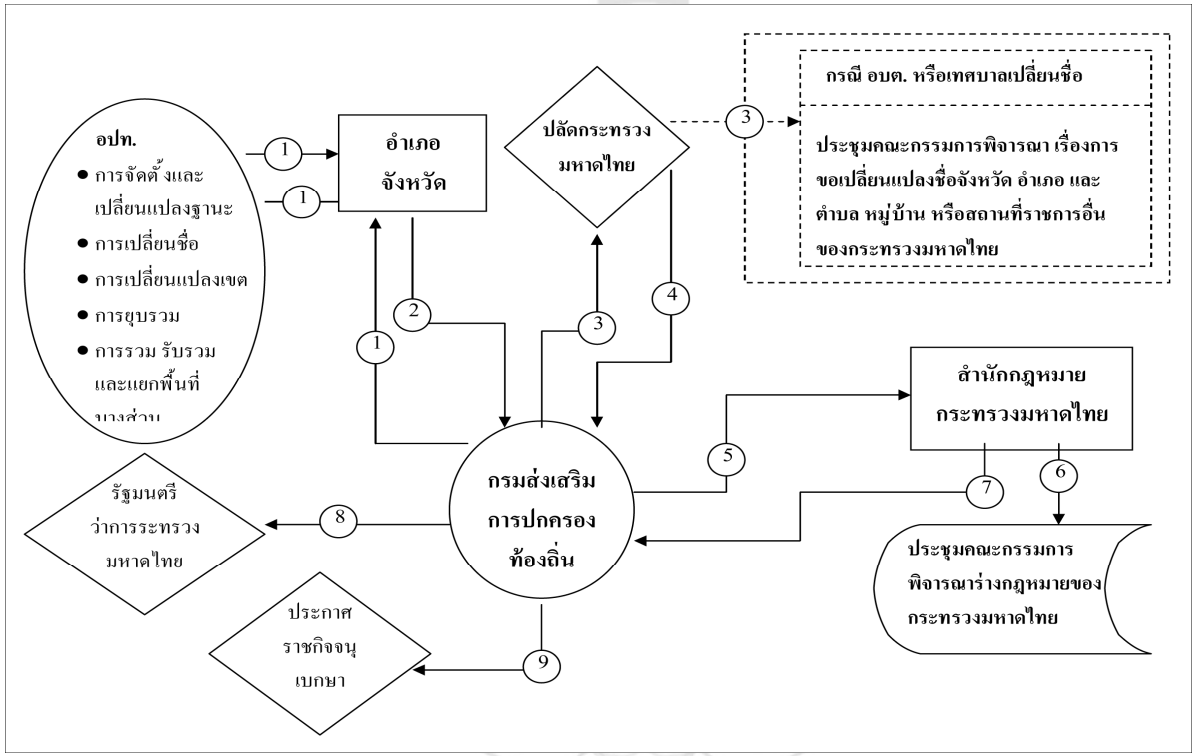
---

[14] มาตรา 10 เทศบาลเมืองได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

[15] มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

3.3.4 ผังขั้นตอนการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ

ขั้นตอนการเสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ/การเปลี่ยนชื่อ



ภาพที่ 3.1 ขั้นตอนการเสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย

3.3.5 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างปฏิบัติในขั้นตอนการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะการเปลี่ยนแปลงเขต/การรวมและยุบรวมและแยกพื้นที่บางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 3.3 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างปฏิบัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. เทศบาล)	อำเภอ	จังหวัด	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทย	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ส่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา
จัดเตรียมเอกสารส่งอำเภอ จำนวน 30 ชุด ดังนี้ แบบสำรวจข้อมูลพื้นฐาน สำเนารายงานการประชุม คำบรรยายแนวเขต แผนที่ท้าย	อำเภอตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารให้ความเห็นชอบส่งจังหวัด	จังหวัดตรวจสอบความถูกต้องให้ความเห็นชอบส่งคณะกรรมการ	สถ.ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารส่ง อปท.			
ระยะเวลาในการดำเนินการประมาณ 1 เดือน			ระยะเวลาในการดำเนินการประมาณ 3 เดือน			
จัดส่งผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดฯ,ช่างฯ เข้าร่วมประชุม						
			ประชุม คกก.พิจารณาร่างกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย อปท. แก้ไขเอกสารให้ถูกต้องตามมติที่ประชุม		รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนาม	

คำอธิบายแผนผังการดำเนินการเสนอร่างการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ/ การเปลี่ยนชื่อ/การเปลี่ยนแปลงเขต/ การรวมและยุบรวม/ การรับรวม และแยกพื้นที่บางส่วนขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น

1. กรณีการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ การเปลี่ยนชื่อ การเปลี่ยนแปลงเขต การยุบรวมและการรวมรับรวม และแยกพื้นที่บางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวบรวมเอกสานส่งอำเภอ/จังหวัด ตามลำดับ (จำนวนเอกสารข้อมูล 30 ชุด)

2. อำเภอ/จังหวัด ตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของเอกสารและพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อโปรดมีบัญชาให้นำเข้าพิจารณาใน (กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลขอเปลี่ยนชื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องขอเปลี่ยนแปลงชื่อจังหวัด อำเภอ และตำบล หมู่บ้าน หรือสถานที่ราชการอื่น ๆ ของกระทรวงมหาดไทยตรวจพิจารณาก่อน) เมื่อที่ประชุมมีมติเห็นชอบจึงเสนอ ต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย

4. ปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบและมีบัญชาให้นำเข้าคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย

5. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุม ส่งให้สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

6. ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย

7. สำนักกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย แจ้งมติที่ประชุมให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบ และพิจารณาดำเนินการให้เป็นตามมติที่ประชุมก่อนเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

8. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อลงนามประการกระทรวงมหาดไทย

9. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่งประกาศกระทรวงมหาดไทยลงประกาศราชกิจจานุเบกษา

10. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งเรื่องให้ จังหวัด/อำเภอ ทราบ

11. จังหวัด/อำเภอ แจ้งเรื่องให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง

ขั้นตอนการยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง

1. ดำเนินการตามข้อ 1-6 เช่นเดียวกัน กับขั้นตอนการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

2. กรณีแนวปฏิบัติเพิ่มเติมในข้อ 1 3), 5) ส่วนของคำบรรยายแนวเขตและแผนที่ท้ายมีแนวปฏิบัติดังนี้

1) กรณีเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล ให้เทียบเคียงจากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสุขาภิบาล...อำเภอ...พ.ศ....

2) กรณีเทศบาลตำบลเดิมที่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบล...พ.ศ... ไม่ต้องจัดทำคำบรรยายแนวเขตและแผนที่ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย

ขั้นตอนการยกฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร

1. ดำเนินการตามข้อ 1-6 เช่นเดียวกัน กับขั้นตอนการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

2. กรณีแนวปฏิบัติเพิ่มเติม ดังนี้

1) โดยให้ผ่านความเห็นชอบเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดโดยไม่ต้องผ่านนายอำเภอ

2) คำบรรยายแนวเขตและแผนที่ท้ายไม่ต้องจัดทำ

ขั้นตอนการเปลี่ยนชื่อเทศบาลตำบล/เทศบาลเมือง/เทศบาลนคร

1. ดำเนินการตามข้อ 1-6 เช่นเดียวกัน กับขั้นตอนการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

2. กรณีแนวปฏิบัติเพิ่มเติมในส่วนของคำบรรยายแนวเขตและแผนที่ท้ายไม่ต้องจัดทำ

ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลตำบล/เทศบาลเมือง/เทศบาลนคร

ดำเนินการตาม 1-6 เช่นเดียวกัน กับขั้นตอนการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

การที่จะพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดนให้ยั่งยืน ด้วยการยกระดับฐานะ ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องพิจารณาองค์ประกอบและปัจจัยอีกหลายประการ นอกจากที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 (2552, หน้า 7 - 9) ดังนี้

1. องค์ประกอบภายนอก อันเกิดจากผลกระทบจากการจัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นในปี ค.ศ. 2015 จะต้องมีการปรับเปลี่ยนฐานะเพื่อรองรับการเข้าเป็นประชากรอาเซียน โดยเฉพาะอำเภอแม่สายเป็นจุดหนึ่งที่ดึงดูดการค้า และการท่องเที่ยว อนาคตจะเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งของ

โลก การยกฐานะจะอาศัยเฉพาะกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยภายนอกจะไม่อาจรองรับการพัฒนาเพื่อการแข่งขันกับต่างประเทศได้

2. จากองค์ประกอบภายนอกที่ได้กล่าวมาข้างต้น ถ้าหากไม่รีบดำเนินการพัฒนาพื้นที่ชายแดนโดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงราย จะไม่สามารถสู้กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่นประเทศสาธารณประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ เนื่องจากขณะนี้ลาวได้ให้ประเทศจีนเข้ามาเช่าระยะยาวในพื้นที่ฝั่งตรงข้ามอำเภอเชียงแสน เพื่อพัฒนาพื้นที่รองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หากประเทศไทยไม่พัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดนโดยเร่งด่วน จะไม่สามารถดึงดูดคน แข่งขันกับประเทศลาวได้

3. ปัจจัยภายในของเทศบาลเอง การริเริ่มการยกฐานะเกิดจากตัวเทศบาล หมายความว่าคณะผู้บริหารมีความต้องการหรือไม่ หากคณะผู้บริหาร หรือท้องถิ่นไม่อยากที่จะยกฐานะก็ไม่ริเริ่มที่จะดำเนินการ ซึ่งการริเริ่มดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ตัวกฎหมายก็ไม่มีสภาพบังคับและไม่มีโทษ ซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมาย อันส่งผลให้คณะผู้บริหารหรือท้องถิ่นไม่ให้ความสนใจที่จะดำเนินการตามกฎหมาย

4. การกำหนดจำนวนประชากร ในกรณีเทศบาลเมืองต้องมีราษฎรหนึ่งหมื่นคนขึ้นไป เทศบาลนครต้องมีราษฎรห้าหมื่นคนขึ้นไป ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้ว เทศบาลพื้นที่ชายแดนส่วนใหญ่มีประชากรแฝงอยู่เป็นจำนวนมากที่ไม่อยู่ในระบบของทะเบียนราษฎร ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวควรจะยกเลิกในส่วนของเทศบาลเมืองชายแดน

5. คำว่าต้องมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ ก็เป็นคำกว้างๆ ที่ไม่อาจจะรู้ได้ว่าเป็นจำนวนเท่าใด แต่จากข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ 2552 จำนวน เทศบาลนคร 23 แห่ง มีรายได้รวมเงินอุดหนุนต่ำสุด 401,610,000 บาท[16] สูงสุด 1,395,050,000 บาท[17] เฉลี่ย 735,360,000 บาท[18] รายได้ประชากรต่อหัว สูงสุด 16,101.40 บาท[19] ต่ำสุด 5,028.36 บาท[20] เทศบาลเมือง 142 แห่ง มีรายได้รวมเงินอุดหนุนต่ำสุด 46,980,000 บาท[21]

---

[16] เทศบาลนครสมุทรสาคร

[17] เทศบาลนครนนทบุรี

[18] เฉลี่ยจากรายได้รวมเงินอุดหนุนของเทศบาลนคร จำนวน 23 แห่ง

[19] เทศบาลนครยะลา

[20] เทศบาลนครปากเกร็ด

[21] เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ จังหวัดอำนาจเจริญ

สูงสุด 518,950,000 บาท[22] เฉลี่ย 197,060,000 บาท[23] รายได้ประชากรต่อหัว สูงสุด 18,783.14 บาท[24] ต่ำสุด 2,501.60 บาท[25] ดังนั้นก็ควรจะกำหนดให้ชัดเจนว่าจำนวนเท่าไหร่จึงจะเหมาะสม

6. การให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และแนวทางปฏิบัติในการยกฐานะ แม้ว่าจะเป็นลักษณะการยืดหยุ่น และง่ายต่อการแก้ไขก็ตาม แต่ก็มีโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาครอบงำเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายตามที่ฝ่ายของตนเองต้องการ

7. การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลควรกำหนดเป็นสัดส่วนต่อจำนวนประชากร ซึ่งในปัจจุบันจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนคงที่ ไม่เหมาะสมกับการพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดนให้มีความยั่งยืนได้ ที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น การมีจำนวนสมาชิกที่เป็นสัดส่วนจะเป็นการประกันการมีส่วนร่วมผ่านทางผู้แทนของตนได้

8. การที่จังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดน มีมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนตั้งอยู่จำนวนมาก จึงควรที่จะพัฒนาพื้นที่เทศบาลชายแดนเพื่อเป็นการรองรับบุคลกรที่จบการศึกษา

ข้อที่เสนอแก้ไข

1. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล โดยกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการยกฐานะให้ชัดเจนไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนประชากร จำนวนรายได้ต่อหัวประชากร เทศบาลใดมีเกณฑ์ที่ครบตามที่กฎหมายกำหนดต้องดำเนินการยกฐานะ หากไม่ดำเนินการจะมีสภาพบังคับ ให้พิจารณาให้ฝ่ายการเมืองพ้นจากตำแหน่ง โดยเสนอเป็นร่างกฎหมายที่ต้องการให้แก้ไข เป็นดังนี้

1) เทศบาลตำบลจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องมีจำนวนราษฎร ณ วันที่ 1 มกราคม ของปีที่จะยกฐานะตั้งแต่ หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งนี้ต้องมีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาไม่น้อยกว่า 45,000,000 บาท และมีรายได้ประชากรต่อหัวตั้งแต่ 2,500 บาทขึ้นไป[26]

2) เทศบาลเมืองจะยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ต้องมีราษฎร ณ วันที่ 1 มกราคม ของปีที่จะยกฐานะตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งนี้ต้องมีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาไม่น้อยกว่า 400,000,000 บาท และมีรายได้ประชากรต่อหัวตั้งแต่ 5,000 บาทขึ้นไป[27] หากปรากฏว่า

---

[22] เทศบาลเมืองเกาะสมุย

[23] เฉลี่ยจากรายได้รวมเงินอุดหนุนของเทศบาลเมือง จำนวน 142 แห่ง

[24] เทศบาลเมืองชุมแสง

[25] เทศบาลเมืองลำสามแก้ว

[26] ใช้อัตรารายได้รวมเงินอุดหนุนที่น้อยที่สุดของเทศบาลเมือง และอัตรารายได้ต่อหัวประชากรที่น้อยที่สุดของเทศบาลเมืองประจำปีงบประมาณ 2552

[27] ใช้อัตรารายได้รวมเงินอุดหนุนที่น้อยที่สุดของเทศบาลนคร และอัตรารายได้ต่อหัวประชากรที่น้อยที่สุดของเทศบาลนครประจำปีงบประมาณ 2552

เทศบาลใดมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติข้างต้น ให้ถือว่าเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่[28] (พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9)

2. ควรกำหนดเกณฑ์บังคับ โดยทำเป็นประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ หากเทศบาลใดครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ยกฐานะขึ้นได้ทันที โดยไม่ต้องขั้นตอนในการยกฐานะอีก

3. เสนอให้มีการจัดทำกฎหมายเทศบาลพื้นที่ชายแดนขึ้นใหม่ โดยไม่ต้องอิงกฎ กติกาของกฎหมายในด้านจำนวนประชากร และรายได้เทศบาล ควรคำนึงถึงปัจจัยภายนอก ศักยภาพของจังหวัด เพราะจำนวนราษฎรและรายได้ ไม่ใช่คำตอบที่จะพัฒนาเรื่องความอยู่ดีกินดี ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และสิ่งแวดล้อม เทศบาลพื้นที่ชายแดนเป็นลักษณะของเมืองพิเศษ ที่ควรจัดตั้งพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่ เพื่อรองรับโลกปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่า เกณฑ์ของกฎหมายล้าสมัยไปแล้ว คนและรายได้ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ดีในปัจจุบัน ควรนำเรื่องเรื่อง ความสุข ความปลอดภัย การกินดีอยู่ดี และการสาธารณสุข มาพิจารณาแทน

4. การเป็นเทศบาลนคร พบว่าการมีส่วนร่วม ความคล่องตัว การตัดสินใจ การควบคุมองค์กรของเทศบาลมีมากกว่า เช่น การจัดเก็บภาษี ควรที่จะปรับฐานะเทศบาลพื้นที่ชายแดนเป็นเทศบาลนครเพื่อความสะดวกในการดำเนินการตามเหตุผลดังกล่าว

พิจารณาเกณฑ์ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 ข้อ 1 (5) แล้ว วิเคราะห์ได้ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553)

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง ข้อปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐบาลทุกระดับที่กำกับดูแลและเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลต้องดำเนินการ และต้องกำชับให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นประจำอยู่แล้ว หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล หรือกรณีการยกฐานะของเทศบาลให้สูงขึ้น อย่างจริงจัง ไม่ใช่ว่า ให้มาทำช่วงที่จะดำเนินกระบวนการยกฐานะเป็นเทศบาล หรือยกฐานะเทศบาลให้สูงขึ้นเท่านั้น เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องใช้เวลานานในการทำความเข้าใจ และการดำเนินการเรื่องดังกล่าวในปัจจุบันก็ไม่ได้เป็นการรับรองว่า ถ้าประชาชนเห็นด้วยแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นจะได้ยกฐานะเป็นเทศบาล หรือยกฐานะให้เทศบาลสูงขึ้น เพราะกฎหมาย ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองอำนาจของประชาชนในส่วนนี้ไว้แต่อย่างใด ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าว เพราะเกณฑ์

---

[28] เป็นเหตุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 73

ดังกล่าวไม่มีผลผูกพันให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล หรือยกฐานะให้เทศบาลสูงขึ้น ต้องปฏิบัติตามกล่าว คือ ไม่มีสภาพบังคับ

ข้อที่เสนอแก้ไข

ควรดำเนินการดังนี้คือ ให้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 (2546, หน้า 19 - 20) ให้มีการออกเสียงลงประชามติในเรื่องการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลทุกๆ สองปี โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ และให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น วางแนวทางที่ให้จังหวัดและอำเภอที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนองค์การบริหารส่วนตำบลเองดำเนินการประชาสัมพันธ์รายละเอียดข้อมูลอำนาจหน้าที่ ที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อจัดตั้งเป็นเทศบาล ให้ประชาชนได้ทราบเป็นประจำทุกเดือนและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ให้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 (2552, หน้า 7 - 9) หากมีการออกเสียงลงประชามติเพื่อยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลใดเป็นเทศบาลหรือยกฐานะเทศบาลให้สูงขึ้น และปรากฏผลว่าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบให้ถือว่ามีผลบังคับที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นเป็นเทศบาลตำบล หรือยกฐานะเทศบาลให้สูงขึ้น แล้วแต่กรณีในทันที และให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว

บทที่ 4

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเทศบาล ของประเทศไทยในปัจจุบัน

เทศบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญแล้ว มีจำนวนประชากรมาก มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และมีความสำคัญทางการเมืองการปกครอง แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลในประเทศไทยถือกำหนดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลเรียกว่า “คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล (Municipality)” เมื่อ 28 พฤศจิกายน 2470 มีนายอาร์.ดี.เครก (R.D. Craig) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตราธิการ เป็นประธาน อำมาตย์เอกพระกฤษณามรพันธ์ ผู้ชำนาญการบัญชี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และพระยาจิดดารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม เป็นกรรมการ นายเชย ปิยรชาติ เป็นเลขานุการ ทำการศึกษาดูงานในจังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้านหลายแห่ง เช่น สิงค์โปร ฮ่องกง ชวา และฟิลิปปินส์ และได้รายงานรัฐบาลมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า (ธีรวุฒิ โศภิษฐิกุล, 2550, หน้า 49 - 51)

1. การจัดตั้งเทศบาลสามารถทำได้ง่าย แต่ไม่ควรให้อิสระพ้นจากการควบคุมของทางราชการ
2. แก้ไขการควบคุมการเงินโดยให้สมุห์บัญชีเป็นเจ้าหน้าที่และอยู่ในความควบคุมของรัฐโดยคลังมณฑล
3. ควรให้สังกัดกระทรวงมหาดไทย และให้มีหน้าที่ควบคุมตรวจตราอย่างใกล้ชิด
4. ให้รัฐควบคุมโดยกำหนดให้เทศบัญญัติต่าง ๆ ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

5. ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น ตามรายได้และจำนวนราษฎร และสามารถเพิ่มหรือลดฐานะของเทศบาลได้เมื่อรายได้ และจำนวนราษฎรเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1) เทศบาลชั้น 1 มีรายได้ 30,000 บาทขึ้นไป มีราษฎร 8,000 คน

2) เทศบาลชั้น 2 มีรายได้ 10,500 บาทขึ้นไป มีราษฎร 4,000 คน

3) เทศบาลชั้น 3 มีรายได้ 5,000 บาทขึ้นไป มีราษฎร 2,000 คน

6. ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วยปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากผู้ไม่เป็นข้าราชการและอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีตามที่กำหนดจำนวน 4 คน

หลังจากนั้นจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งทำหน้าที่ยกร่าง พระราชบัญญัติเทศบาล ประกอบด้วยมหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าสกลวรรณากร เป็นประธาน มหาอำมาตย์โท พระยาราชานุกูล มหาอำมาตย์ตรี พระยาจ่าแสนยบดี มหาอำมาตย์ตรี พระยามานนวราชเสวี และ พล ต.ท. พระยาอธิกรประกาศ เป็นกรรมการ เมื่อยกร่างเสร็จได้ส่งเข้าพิจารณาในที่ประชุมสมุหเทศาภิบาล และที่ประชุมเสนาบดีตามลำดับ จากนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวินิจฉัยให้ส่งร่างกฎหมายให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2473 (นับแบบปัจจุบัน 2474)

อนึ่ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง ได้ทรงพระราชทานสัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ New York Time ของสหรัฐอเมริกา ฉบับวันที่ 28 เมษายน 2474 ยืนยันแนวคิดและปณิธานของพระองค์เกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาล (ธีรวุฒิ โศภิษฐิกุล, 2543, หน้า 288) มีใจความตอนหนึ่งว่า

“เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล...ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่แก่เขา ข้าพเจ้าคิดว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีโอกาสนำมาใช้บังคับ

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตามแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่รัชสมัยของ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในรูปของสุขาภิบาลหัวเมืองก่อน จึงอาจกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลเป็นต้นกำเนิดของเทศบาล

จากการที่สภาพท้องถิ่นของไทยมีลักษณะที่แตกต่างกัน บางแห่งเป็นชุมชนเล็ก บางแห่งเป็นชุมชนใหญ่ ดังนั้น เพื่อความเหมาะสม กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบเทศบาลจึงแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลขนาดเล็ก เทศบาลเมืองเป็นเทศบาลขนาดกลาง และเทศบาลนครเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงจำนวน และความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ ความเจริญทางเศรษฐกิจ และความสำคัญทางการเมืองในแง่ศักยภาพของการพัฒนาท้องถิ่นโดยกำหนดเกณฑ์ในการจัดตั้งไว้ ดังนี้

1. เทศบาลตำบล ในการจัดตั้งเทศบาลตำบล พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (2476, หน้า 82 - 107) และที่แก้ไขเพิ่มเติม (พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479, 2479, หน้า 598 - 603) กำหนดเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ ดังนี้

1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12 ล้านบาท ขึ้นไป

2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

5) สุขาภิบาลทุกแห่งทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล (ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542) (2542, หน้า 1 - 4)

2. เทศบาลเมือง กำหนดการจัดตั้งเทศบาลเมืองไว้ 2 กรณี ดังนี้

1) ท้องที่อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ยกเว้นกรณียกฐานะเป็นเทศบาลนคร

2) ท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งมิใช่ที่ตั้งศาลากลางจังหวัด จะจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองได้ต้องเข้าหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก. ท้องที่ที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

ข. ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

ค. มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเทศบาลเมือง

ง. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร ท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลนครจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1) ท้องที่ที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

2) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเทศบาลนคร

4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

ในปัจจุบันเกณฑ์รายได้จริง และจำนวนประชากรในการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ไม่ใช้บังคับแล้ว รวมทั้งความหนาแน่นของราษฎรทั้งของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครด้วย การยกฐานะก็จัดทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 225 - 226) ไม่ต้องมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเช่นแต่เดิม

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบเทศบาลจะมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการปกครองของเทศบาลอยู่พอสมควร ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอถึงหลักกฎหมายที่มีอยู่ และกฎหมายที่ควรจะเป็น และปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานเทศบาลของประเทศไทยในปัจจุบัน

4.1 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบเทศบาล

4.1.1 กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralisation) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์การอื่น นอกจากองค์การของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการของส่วนกลางเพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 2 แบบ คือ การกระจายอำนาจตามพื้นที่หรือตามอาณาเขต (decentralisation territoriale) และ การกระจายอำนาจตามกิจการ (decentralisation par services)

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่ โดยท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองขึ้นมาได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยการดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

การจะพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นท้องถิ่นหรือไม่ อาจทำโดยพิจารณาว่ามีกฎหมายใดบัญญัติให้หน่วยงานนั้นเป็นท้องถิ่นหรือไม่ หากมีกฎหมายบัญญัติไว้หน่วยงานนั้นก็เป็นท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายในที่นี้อาจเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นก็ได้ เช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มาตรา 72 บัญญัติให้เทศบาล (la commune) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (departement) เป็นองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น และกฎหมายกระจายอำนาจ ในปี ค.ศ. 1982 กำหนดให้ภาค (region) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทบัญญัตินี้ส่งผลโดยตรงต่อสถานะของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาค กล่าวคือ มีสถานะเป็นท้องถิ่น

การพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายเช่นนี้ทำได้ง่าย แต่อาจเกิดปัญหาหากกฎหมายเขียนไว้ไม่ชัดเจน การพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นท้องถิ่นหรือไม่ ยังอาจพิจารณาได้จากองค์ประกอบหรือลักษณะของหน่วยงานนั้นว่า มีองค์ประกอบของการเป็นท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานที่เป็นท้องถิ่นจะมีองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่

4.1.1.1 การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น: องค์ประกอบภายใน

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางปกครอง ความเป็นอิสระ (autonomy) ของท้องถิ่นจึงอยู่ในรูปของการมีอำนาจสั่งการและดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง ส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จรอง จะต้องประกอบด้วย การมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น และมีการคลังเป็นของตนเอง

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล

1) บุคคลตามกฎหมาย แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ(ประยูร กาญจนดุล, 2538, หน้า 127-130)

ก. บุคคลธรรมดา

ข. นิติบุคคล

นิติบุคคล คือ กลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลอีกประการหนึ่งที่มิใช่บุคคลธรรมดาและให้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีหรือพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น

2) ในเรื่องสภาพของนิติบุคคลมีทฤษฎีอธิบายไว้หลายทฤษฎีซึ่งขัดแย้งกัน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมุติขึ้น แต่อีกฝ่ายเห็นว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงแต่สิ่งสมมุติขึ้นเท่านั้น

ก) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมุติ ทฤษฎีนี้ถือว่า นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมาย หาได้มีความเป็นอยู่อย่างแท้จริงไม่ เป็นแต่เพียงบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้นเพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่ทำนองเดียวกับบุคคลธรรมดา และกำหนดให้สามารถแสดง

เจตนาได้ แต่เนื่องจากนิติบุคคลไม่อาจแสดงเจตนาเองได้เอง จึงต้องแสดงออกโดยทางผู้แทนของนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคลจะมีสิทธิเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น และกฎหมายอาจจะให้สภาพนิติบุคคลหรือถอนสภาพนิติบุคคลเมื่อใดก็ได้ เพราะเกิดขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมาย ทฤษฎีนี้ได้มีผู้ถือตามมาเป็นเวลานาน แต่บัดนี้ได้เสื่อมความนิยมไปแล้ว เพราะเป็นทฤษฎีที่ไม่สามารถให้คำอธิบายอย่างแจ่มแจ้งได้ในทุกกรณี เช่น ไม่อาจอธิบายได้ว่าเหตุใดรัฐจึงเป็นนิติบุคคล ถ้านิติบุคคลจะเกิดขึ้นได้แต่โดยอำนาจของกฎหมายเพราะเป็นสิ่งที่กฎหมายสร้างสรรค์ขึ้นแล้ว เหตุใดรัฐซึ่งกฎหมายมิได้สร้างขึ้นจึงมีสภาพเป็นนิติบุคคล นอกจากนี้เมื่อนิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมุติขึ้น ไม่มีตัวตน จะอ้างเจตนาของสิ่งที่ไม่มีตัวตนได้อย่างไร

ข) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง ทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง มิใช่เป็นสิ่งที่สมมุติขึ้นอย่างลอย ๆ นิติบุคคลจึงสามารถมีเจตนาอันแสดงออกโดยทางส่วนประกอบของนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้ เพราะนิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดา นิติบุคคลมิใช่สิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นตามใจชอบ เพียงแต่เป็นสิ่งที่กฎหมายรับรองสภาพความเป็นอยู่ของนิติบุคคลที่มีอยู่แล้ว และควบคุมนิติบุคคลโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เท่านั้น ถ้ากฎหมายไม่รับรองสภาพของนิติบุคคลก็เท่ากับเป็นการฝืนธรรมชาติ ทฤษฎีนี้พิสูจน์ได้ยาก คำว่าบุคคลธรรมดานั้นเป็นศัพท์ที่ใช้ในกฎหมายเพื่อให้ความหมายถึงมนุษย์ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่นิติบุคคลมิได้มีสภาพเหมือนบุคคลธรรมดาอย่างแท้จริง สิทธิและหน้าที่บางอย่างก็ไม่ได้เหมือนบุคคลธรรมดา ด้วยเหตุนี้จะถือว่านิติบุคคลมีความเป็นอยู่โดยธรรมชาติเหมือนกับบุคคลธรรมดาจึงไม่ตรงกับความเป็นจริง

ค) สภาพอันแท้จริงของนิติบุคคล ความจริงนิติบุคคลมิได้เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้น หรือเป็นบุคคลที่มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง นิติบุคคลเป็นที่รวมบุคคลธรรมดาหรือทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่ง ซึ่งมิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของบุคคลธรรมดา การให้สภาพนิติบุคคลเป็นวิธีการหรือเทคนิคอันหนึ่งของกฎหมาย ซึ่งคิดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการที่จะให้บุคคลธรรมดาและทรัพย์สินที่มารวมกันนั้นสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้อย่างสะดวกโดยนิติบุคคลนั้นเอง

นิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539, หน้า 34) คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยการแบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าว มักพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ กฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้น กิจกรรมที่นิติบุคคลนั้นดำเนินการและการใช้อำนาจของนิติบุคคลนั้น

นิติบุคคลที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชนมีกิจกรรมเป็นการบริการสาธารณะและใช้อำนาจปกครอง นิติบุคคลนั้นมักเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และหากนิติบุคคลใด

จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน ดำเนินกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ของเอกชน ไม่มีการใช้อำนาจมหาชน นิติบุคคลนั้นก็จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

3) ความสำคัญของการมีสถานะเป็นนิติบุคคล

ท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของบุคคลหลายบุคคล ความเป็นนิติบุคคลจะทำให้สิทธิและหน้าที่ของกลุ่มบุคคลแตกต่างจากสิทธิและหน้าที่ของบุคคลแต่ละคนที่มารวมกัน หรือกล่าวได้ว่า ความเป็นนิติบุคคลทำให้ท้องถิ่นเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากกลุ่มบุคคลผู้เป็นสมาชิกของท้องถิ่นมีสภาพบุคคลแยกต่างหากจากส่วนกลางด้วยเช่นกัน

การมีสภาพบุคคลแยกต่างหากจากส่วนกลางนี้ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญที่ช่วยให้ท้องถิ่นเกิดความเป็นอิสระในการดำเนินการหรือบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของตน กล่าวคือ ท้องถิ่นมีสิทธิหน้าที่เป็นของตนเอง สามารถตัดสินใจและกระทำการใด ๆ ได้ตามดุลพินิจ โดยส่วนกลางไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจดังกล่าวของท้องถิ่น คงทำได้แต่เพียงควบคุมให้การกระทำของท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และเนื่องจากการที่ท้องถิ่นไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลางส่งผลให้การดำเนินกิจการของท้องถิ่นทำได้อย่างรวดเร็ว ทั้งยังสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

ในส่วนความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น การมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้ท้องถิ่นสามารถกระทำการที่มีผลเป็นการก่อนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานหรือบุคคลอื่นได้โดยตรงไม่จำเป็นต้องกระทำผ่านบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น ประกอบกับการที่ท้องถิ่นมีสภาพบุคคลแยกจากองค์กรของท้องถิ่นอันได้แก่ สภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ทำให้การก่อนิติสัมพันธ์และผลของนิติสัมพันธ์ดำเนินต่อไปได้โดยไม่ขาดตอน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับองค์กรของท้องถิ่น นอกจากนี้ท้องถิ่นยังมีสิทธิหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การดำเนินคดีทางศาล การเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงมีความสำคัญกับท้องถิ่นมาก เพราะหากขาดสภาพความเป็นนิติบุคคล ท้องถิ่นย่อมไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ได้ด้วยตนเอง จำต้องกระทำการโดยผ่านนิติบุคคลอื่นหรือต้องปฏิบัติตามคำสั่งของส่วนกลาง เท่ากับว่าความเป็นอิสระที่กฎหมายมุ่งประสงค์ให้เกิดกับท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเองย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

4) การมีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่ได้ทำให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมอไป

การมีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากประการหนึ่งที่ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง จนกล่าวได้ว่าหน่วยงานที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่อาจเป็นท้องถิ่นได้อย่างแน่นอน แต่หน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นท้องถิ่นในทุกกรณี ทั้งนี้เพราะความเป็นท้องถิ่นนั้น นอกจากต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้วยังต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบอื่นอีก 4 ประการ ได้แก่ การมีเขตพื้นที่รับผิดชอบ มีองค์กรเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในกิจการท้องถิ่น และมีการคลังเป็นของตนเองด้วย ดังนั้นสภาตำบลนิติบุคคลของไทยตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จึงไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2540, หน้า 146) เช่นเดียวกับภาค (region) ของฝรั่งเศสที่จัดตั้งขึ้นก่อนปี ค.ศ. 1982 ก็ไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทางพื้นที่ (I'etablissement publicterrioriale) (Bourdon, Pontier, & Ricci, 1987, pp. 615-616)

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local administration) เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ (decentralization territorial) กล่าวคือ เป็นกรณีที่รัฐแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ย่อย ๆ และมอบอำนาจหน้าที่หลายประการให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบในเขตพื้นที่ย่อย ๆ นั้น หรืออีกนัยหนึ่ง ท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเท่านั้น เมื่อใดที่ท้องถิ่นดำเนินการนอกเขตพื้นที่ของตน โดยหลักแล้วการดำเนินการนั้นเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1) ระบบพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ซ้อนและไม่ซ้อนกัน

พื้นที่เป็นสิ่งที่มารองรับการใช้อำนาจของท้องถิ่น ทุกท้องถิ่นจึงต้องมีพื้นที่เป็นของตนเอง และพื้นที่นั้นเองจะเป็นขอบจำกัดอำนาจของท้องถิ่น แต่ก็ไม่จำเป็นว่าพื้นที่นั้น ๆ จะต้องเป็นพื้นที่ของท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว กล่าวคือ ในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดท้องถิ่นที่มีอำนาจเหนือพื้นที่นั้นอาจมีหลายท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้เพราะการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่มักจัดเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ซ้อนทับกันอยู่ เขตพื้นที่ของท้องถิ่นขนาดเล็กจึงเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า ซึ่งก็คือพื้นที่ของท้องถิ่นขนาดเล็กถูกซ้อนทับด้วยพื้นที่ของท้องถิ่นขนาดใหญ่นั่นเอง

แต่ก็อาจมีบางประเทศ หรือในบางพื้นที่ที่มีการจัดโครงสร้างของท้องถิ่นเป็นแบบระดับเดียว ซึ่งทำให้เขตพื้นที่ของท้องถิ่นไม่ซ้อนกัน

ระบบพื้นที่ของท้องถิ่นจึงแบ่งออกได้เป็น พื้นที่ซ้อนกัน และไม่ซ้อนกัน

ก. ระบบพื้นที่ซ้อนกัน

ท้องถิ่นมีเขตพื้นที่ซ้อนกัน (ปรัชญา เวสารัชช์, 2542, หน้า 11) คือ กรณีที่ในเขตพื้นที่หนึ่งจะมีท้องถิ่นที่ดูแลรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้นมากกว่า 1 ท้องถิ่น การมีพื้นที่ซ้อนทับกันนี้อาจเป็นการซ้อนกันสองชั้นหรือสามชั้นก็ได้ โดยท้องถิ่นที่มีพื้นที่ซ้อนทับกันนี้จะเป็นท้องถิ่นที่ต่างระดับกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (prefecture) ซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับจังหวัด มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น To Do Fu และ Ken และ เทศบาล (municipality) ที่มีอยู่ 3 ประเภท คือ เมืองนคร (citi หรือ Sai) เมือง (town หรือ mashi) และหมู่บ้าน (village หรือ mura) โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะมีเทศบาลต่าง ๆ ครอบคลุมพื้นที่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ แต่ละเทศบาลต่างก็มีเขตพื้นที่เป็นของตนเอง และพื้นที่ของหลายเทศบาลรวมกันจะเป็นเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ท้องถิ่นของญี่ปุ่นจึงมีพื้นที่ซ้อนกันสองชั้น

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

ประเทศส่วนใหญ่มักใช้ระบบพื้นที่ซ้อนกัน เพราะต้องการให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับการดูแลจากท้องถิ่นอย่างน้อยสองท้องถิ่น การทำงานของหลายท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง และสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าการให้ท้องถิ่นเดียวรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กับท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะไม่เท่ากัน ท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาล อาจจัดทำบริการสาธารณะได้เพียงบริการขั้นพื้นฐาน อีกทั้งอาจเกิดความยุ่งยาก หากการดำเนินการนั้นจำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องไปในหลายพื้นที่ การมีท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาดำเนินการในเรื่องที่เป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ หรือเรื่องที่คุ้มค่ากว่าการให้แต่ละเทศบาลดำเนินการเอง หรือครอบคลุมหลายพื้นที่ย่อมเกิดความสะดวกและคล่องตัวกว่า

อย่างไรก็ดี ระบบพื้นที่ซ้อนกันอาจก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ คือ ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ และปัญหาเรื่องรายได้ ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีอำนาจหน้าที่มีระบบการคลังเป็นของตนเอง

ในเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น เมื่อท้องถิ่นต่างมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และสามารถดำเนินการภายในพื้นที่เดียวกันได้ ก็อาจเกิดกรณีจัดทำบริการสาธารณะซ้ำซ้อน หรืออาจเพิกเฉยต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องใช้งบประมาณสูงโดยหวังให้อีกท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่นั้นไม่ได้รับการดูแลอย่างเพียงพอและทั่วถึง ในส่วนของรายได้ก็จะเกิดปัญหาเช่นกัน กล่าวคือ แต่ละท้องถิ่นต่างมีแหล่งรายได้ของตนเองซึ่งรายได้ส่วนหนึ่ง คือ การจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ จากประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นเอง เมื่อเขตพื้นที่ซ้อนกันจึงเก็บภาษีประเภทเดียวกันได้ ซึ่งสร้างภาระให้กับประชาชนมาก

ดังนั้น ระบบพื้นที่ซ้อนกันย่อมเกิดผลดี หากมีการจัดการกับปัญหาดังกล่าวให้หมดไป กล่าวคือ จะต้องมีการแยกอำนาจหน้าที่และการหารายได้ของท้องถิ่นต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่นั้นไม่ให้ซ้อนทับกัน เช่น อาจกำหนดให้ท้องถิ่นขนาดใหญ่จัดทำและดูแลในเรื่องบริการสาธารณะที่เป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ หรือกิจกรรมที่ท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีศักยภาพที่จะจัดทำได้ และมีอำนาจจัดเก็บภาษีคนละประเภทกับท้องถิ่นขนาดเล็ก เป็นต้น

ข. ระบบพื้นที่ไม่ซ้อนกัน

ท้องถิ่นมีเขตพื้นที่ไม่ซ้อนกัน คือ กรณีในเขตพื้นที่หนึ่งจะมีท้องถิ่นเพียงท้องถิ่นเดียวที่ดูแลรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้น หรือเรียกว่า “พื้นที่ชั้นเดียว” กล่าวคือ อาจมีการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ แต่ท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบนั้นจะมีพื้นที่ของตนเองเป็นเอกเทศแยกออกจากท้องถิ่นอื่น ประเทศที่ใช้ระบบพื้นที่ชั้นเดียวนี้พบไม่มากนัก เช่น ประเทศออสเตรเลียที่มีท้องถิ่นรูปแบบเดียวคือเทศบาล หรือประเทศไทยที่เคยใช้ระบบนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2476-2537

การปกครองท้องถิ่นที่มีระบบพื้นที่ไม่ซ้อนกัน หรือระบบพื้นที่ชั้นเดียว ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน ไม่เกิดปัญหาการซ้อนทับกันในเรื่องอำนาจหน้าที่และรายได้ แต่ประชาชนในพื้นที่อาจได้รับการดูแลไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง ทั้งนี้เพราะการจัดทำบริการสาธารณะถูกผูกขาดอยู่กับท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่นั้นเพียงท้องถิ่นเดียว

2) หลักการและข้อยกเว้นในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่

เนื่องจากรัฐได้แบ่งพื้นที่เป็นพื้นที่ย่อย ๆ และมอบอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ย่อยนั้น พื้นที่จึงมีความสำคัญกับท้องถิ่นมาก เนื่องจากพื้นที่จะเป็นตัวกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

ก. หลักการในการจัดทำบริการสาธารณะ

ท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หลายประการ ซึ่งอำนาจหน้าที่นั้นอาจกำหนดไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งท้องถิ่นขึ้น หรือกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ แต่แม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่มากเพียงใดการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว โดยหลักย่อมกระทำได้ในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น หากดำเนินการในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอื่น การดำเนินการนั้นจะมีผลเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ ท้องถิ่นอาจจัดทำได้หลายวิธี ได้แก่ การจัดทำด้วยตนเอง จัดทำร่วมกับบุคคลอื่น หรือให้เอกชนดำเนินการแทน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของงาน ซึ่งท้องถิ่นมีดุลพินิจเลือกวิธีการได้ตามที่ตนเห็นว่ามีความเหมาะสมมากที่สุด เพราะตราบใดที่ท้องถิ่นดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดและอยู่ภายในพื้นที่ของตน การดำเนินการนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมาย

ข. ข้อยกเว้นในการจัดทำบริการสาธารณะ

ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นว่า โดยหลักแล้วท้องถิ่นต้องดำเนินการภายในพื้นที่ของตนเท่านั้น แต่ในบางกรณีเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องและประสบผลสำเร็จอาจจำเป็นต้องกระทำนอกเขต หรือล่วงล้ำเข้าไปในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นจึงมีการเปิดช่องเป็นข้อยกเว้นให้ท้องถิ่นทำงานนอกเขตพื้นที่ได้ โดยกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญไว้ 3 ประการ ดังนี้

ก) การดำเนินการนั้นจำเป็นและเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตน เช่น เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่ท้องถิ่นนั้นกระทำในพื้นที่และมีความจำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องไปในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นด้วย

ข) ต้องได้รับอนุญาตจากท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ ท้องถิ่นที่ดำเนินการจะต้องขออนุญาตท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ที่ตนล่วงล้ำเขตเข้าไปซึ่งปกติผู้มีอำนาจในการอนุญาตได้แก่ สภาท้องถิ่น

ค) ต้องได้รับอนุมัติจากผู้กำกับดูแล

เงื่อนไขทั้งสามประการข้างต้นนั้น เป็นเงื่อนไขที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติครบถ้วนหากต้องดำเนินการนอกพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นท้องถิ่นที่อยู่ในระดับเดียวกัน หากเป็นท้องถิ่นที่อยู่ต่างระดับกัน กล่าวคือ เป็นกรณีท้องถิ่นขนาดใหญ่กับขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของเทศบาลหนึ่ง กรณีนี้ย่อมไม่เป็นการดำเนินการนอกเขต เนื่องจากเขตพื้นที่ของเทศบาลนั้นเป็นส่วนหนึ่งของเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ขึงดำเนินการได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว

โดยสรุป พื้นที่เป็นองค์ประกอบประการหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกท้องถิ่นต้องมีพื้นที่ซึ่งอาจจะซ้อนทับกับท้องถิ่นอื่นก็ได้ โดยพื้นที่เป็นขอบจำกัดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น การดำเนินการใดที่ทำนอกเขตพื้นที่หากไม่เข้าเงื่อนไขทั้งสามประการ ย่อมเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี

ท้องถิ่นเกิดจากการรวมตัวของประชาชนหลาย ๆ คน แม้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีสิทธิหน้าที่เป็นของตนเองแยกจากประชาชนที่รวมตัวกัน มีอำนาจหน้าที่เป็นของตน แต่ท้องถิ่นก็ไม่อาจใช้สิทธิหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นได้ด้วยตนเอง จำต้องอาศัยบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นองค์กรของท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ในนามของท้องถิ่น องค์กรของท้องถิ่นจะประกอบไปด้วย 2 องค์กร (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522, หน้า 31-32) ได้แก่

สภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกข้อบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่นมาบังคับใช้ภายในท้องถิ่นนั้น ๆ สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเพื่อสนองความต้องการและให้ท้องถิ่นสามารถอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้โดยทั่วกัน ซึ่งหมายความว่าการสร้างนโยบายในการบริหารงานของท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลักสำคัญ และสภาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบให้นโยบายของสภาสามารถบริหารงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย

ฝ่ายบริหารท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานตามแนวนโยบายของสภาท้องถิ่น และมีภาระหน้าที่ที่จะต้องประสานกิจการต่าง ๆ ในการบริหารงานของท้องถิ่น วางแผนในการทำงาน ควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์เป้าหมายตามที่สภาท้องถิ่นได้วางไว้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

1) การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น

โดยปกติสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งวิธีการได้มาอาจแปรผันไปตามวิวัฒนาการของแต่ละท้องถิ่นหรือแต่ละประเทศ แต่ก่อนที่จะศึกษาว่าการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นมีวิธีการอย่างไร ควรจะต้องมีความเข้าใจในเรื่องของระบบการเลือกต้องก่อนพอสังเขป

การเลือกตั้ง หมายความว่า (วิสุทธิ์ โพธิแท่น, 2524, หน้า 63) การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลาย ๆ คน หรือเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง หรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลาย ๆ บัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตน

การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนจะเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่สอดคล้องกับตน โดยมุ่งหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองนั้นจะนำอุดมการณ์และนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

2) การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้นมีระบบการเลือกตั้งที่สำคัญอยู่ 2 ระบบ ได้แก่

ก. ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (majority electoral system) เป็นระบบการเลือกตั้งที่ตัดสินให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด ตามจำนวนผู้แทนที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้มีในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งตัดสินความเป็นผู้แทนจากการได้รับเสียงสนับสนุนจากผู้ออกเสียงเลือกตั้งส่วนมากซึ่งอาจไม่ใช่เสียงส่วนใหญ่ ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากที่สำคัญมีอยู่ 2 รูปแบบ ดังนี้

ก) ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว หรือเสียงข้างมากสูงสุด (relative majority) คือ ระบบการเลือกตั้งที่ตัดสินให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงว่าคะแนนเสียงที่ได้รับนั้นจะมีจำนวนเท่าไร หรือเกินกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดหรือไม่ เป็นระบบที่ใช้ควบคู่กับเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ประเทศที่ใช้ระบบนี้ เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น

ข) ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากสองรอบ หรือเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) คือ ระบบการเลือกตั้งที่ผู้ได้รับการเลือกตั้งจะต้องได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและต้องเป็นคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด กล่าวคือ ต้องเกินกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดและหากการเลือกตั้งครั้งแรกไม่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด จะต้องจัดการเลือกตั้งอีกครั้งโดยนำผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเป็นอันดับที่ 1 และ 2 มาแข่งขันกัน ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในการเลือกตั้งครั้งนี้จะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง แม้ว่าคะแนนเสียงที่ได้รับจะไม่เกินกึ่งหนึ่งก็ตาม

ข. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional representation system) เป็นระบบการเลือกตั้งที่ใช้กันอยู่ในยุโรปตะวันตก ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่พยายามสร้างความสมดุลและได้สัดส่วนกันระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับจำนวนที่นั่ง เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ระบบบัญชีรายชื่อ” ระบบการเลือกตั้งนี้เหมาะกับเขตเลือกตั้งแบบรวมเขต และระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค หลักการสำคัญของระบบนี้ คือ การกำหนดโควตาหรือจำนวนคะแนนมาตรฐานสำหรับผู้ตัดสิน

ที่นั่ง 1 ที่นั่งในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ สำหรับพรรคการเมืองหรือบัญชีรายชื่อต่าง ๆ ที่ส่งสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้งในเขตนั้น ๆ (วัชรา ไชยสาร, 2544, หน้า 33)

หลักเกณฑ์การคิดคะแนนพื้นฐานเพื่อใช้เป็นเกณฑ์คำนวณจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งมีด้วยกันหลายแบบ เช่น นำคะแนนเสียงของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดีทั้งประเทศ (ทุกเขตเลือกตั้ง) หารด้วยจำนวนผู้แทนตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้มีทั้งประเทศ ออกมาเป็นคะแนนพื้นฐานสำหรับผู้แทน 1 คน ในทุกเขตเลือกตั้ง (วัชรา ไชยสาร, 2544, หน้า 33) แล้วนำคะแนนพื้นฐานนี้ไปหารคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ ผลลัพธ์ที่ได้คือ จำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคได้รับ

เขตเลือกตั้ง จำแนกออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ ดังนี้

ก) แบบรวมเขต ได้แก่ การใช้เขตพื้นที่ทั้งหมดเป็น 1 เขตเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้แทนได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

ข) แบบแบ่งเขต ได้แก่ การแบ่งเขตพื้นที่ทั้งหมดออกเป็นเขตการเลือกตั้งย่อย โดยอาจกำหนดให้เขตเลือกตั้งย่อยเขตหนึ่งมีผู้แทนได้ 1 คน หรือมากกว่านั้นตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งนั้นมีระบบและวิธีการต่าง ๆ หลายรูปแบบ ซึ่งประเภทหนึ่ง ๆ จะใช้วิธีการในรูปแบบใดนั้นก็ย่อมขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการและความเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศนั้น ๆ

ในส่วนของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยปกติสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งจะใช้สิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนเห็นว่ามีอุดมการณ์และนโยบายสอดคล้องกับตน เพื่อหวังให้เป็นผู้แทนเข้าไปนั่งในสภาท้องถิ่น แต่การเลือกตั้งนั้นจะใช้วิธีการในระบบใดย่อมแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ เช่น สภาเทศบาล (le conseil municipal) ของฝรั่งเศสจะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล โดยทั่วไปไม่มีการแบ่งเขตเลือกตั้ง (la circonscription) แต่จะแบ่งเป็นหน่วยเลือกตั้ง (les bureaux de vote) แทน และระบบการเลือกตั้งก็จะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรที่อยู่ในเขตเทศบาลนั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 33-35) กล่าวคือ

ก) เทศบาลที่มีประชากรน้อยกว่า 2,500 คน ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากสองรอบ

ข) เทศบาลที่มีประชากร 2,501–3,499 คน ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากสองรอบ แต่ผู้สมัครจะต้องสมัครเป็นทีมครบจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล

ค) เทศบาลที่มีประชากรไม่น้อยกว่า 3,500 คน ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างเสียงข้างมากสองรอบกับระบบสัดส่วน

ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (municipal council) ในสวีเดน การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะใช้วิธีการเลือกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองมากกว่าจะเลือกผู้สมัครเป็นรายบุคคล (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2543, หน้า 16)

2) การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น

ฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่น แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ก) ผู้บริหารท้องถิ่นที่อยู่ในกลุ่มบุคคล เรียกว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่น”

ข) ผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นบุคคลคนเดียว เรียกว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น”

ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ต้องมาจากเลือกตั้งเช่นเดียวกับสภาท้องถิ่น แต่การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนั้นจะมีที่มาอยู่ 2 ทาง คือ อาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทางหนึ่ง กับมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง

ก. กรณีผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จะใช้เขตเลือกตั้งแบบรวมเขต กล่าวคือ ใช้เขตพื้นที่ทั้งหมดของท้องถิ่นเป็นเขตเลือกตั้ง เช่น การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด (prefecture) ของญี่ปุ่น มีผู้บริหาร คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทุก ๆ 4 ปี โดยใช้เขต Prefecture เป็นเขตเลือกตั้ง (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2543, หน้า 50) หรือเทศบาล (municipality) ในฟิลิปปินส์ ที่นายกเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาล (ปรัชญา เวสารัชช์, 2542, หน้า 14)

การกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น มุ่งหมายที่จะให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน ไม่ต้องพะวงกับสภาท้องถิ่นมากนัก กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นเข้ามาบริหารงานโดยไม่ต้องผ่านมติไว้วางใจจากสภา และสภาท้องถิ่นไม่สามารถลงคะแนนให้ผู้บริหารออกจากตำแหน่งได้โดยง่าย (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522, หน้า 25)

ข. กรณีผู้บริหารท้องถิ่นมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือที่เรียกว่ามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมนั้น ยังอาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

ก) สมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกสมาชิกด้วยกันเองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (dupartement) ของฝรั่งเศส จะมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยกันเองเป็นผู้บริหาร (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543ข, หน้า 9)

ข) สมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกบุคคลภายนอกเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ที่เรียกว่า County ที่มีการจัดรูปบริหารแบบผู้จัดการ (county - manager form) ตามระบบนี้คณะกรรมการ County จะจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้บริหาร County โดยมีสัญญาจ้างและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ (อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 98-99)

โดยสรุป การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเท่านั้น ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นอาจมีที่มาสองทาง คือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมาจากความเห็นชอบของสมาชิกสภาท้องถิ่น

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง ในกิจการท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีของเขตอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองแยกต่างหากจากรัฐ และโดยหลักอำนาจหน้าที่นั้นก็ควรเป็นอำนาจหน้าที่คนละประเภทกับรัฐด้วย

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกิจกรรมเดียวกันนี้ก็ยังเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและเหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่

ก. แนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดในเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ

กลุ่มแรก มองว่าอำนาจหน้าที่ทั้งหลายซึ่งรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว อำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่นั้นไม่ได้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แต่เดิม หากแต่มีขึ้นเนื่องจากรัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนรัฐ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีเท่าที่รัฐได้มอบหมายไปเท่านั้น และเมื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ รัฐจึงสามารถเข้าแทรกแซงและควบคุมดูแลการดำเนินงาน รวมทั้งเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้มอบหมายไปนั้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

กลุ่มที่สอง มองว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพียงแต่ว่าขณะนั้นท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดการได้ รัฐซึ่งมีความพร้อมมากกว่าจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือและดำเนินการจัดทำไปก่อน ดังนั้นเมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะดำเนินการจัดทำได้เองแล้ว รัฐจึงควรวางมือจากอำนาจหน้าที่นั้นและลดบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข. หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มักกำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ใดควรเป็นของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ปรากฏหลักที่แน่ชัด การศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่จึงต้องอาศัยการพิจารณาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ซึ่งพอจะสรุปได้ว่ามีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยก 9 ประการ ดังนี้ (วุฒิสาร ตันไชย, 2544, หน้า 161-166)

2) หลักผลประโยชน์มหาชน (public Interest) สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

ก. ผลประโยชน์มหาชนของรัฐ คือการพิจารณาประโยชน์ที่ได้จากการบริการสาธารณะนั้นเป็นส่วนได้เสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นเรื่องที่มีลักษณะที่เป็นประโยชน์ของคนทั่วประเทศ มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐจะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ หรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและความสัมพันธ์กับต่างประเทศเป็นต้น

ข. ประโยชน์มหาชนท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยเฉพาะ

3) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องคุณภาพของการให้บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นจะต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ

บางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่เหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

4) หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (accountabiliby) กิจกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวมก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

5) หลักความสามารถของท้องถิ่น (local capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งมวลเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม

6) หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (optimal accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการดังต่อไปนี้ประกอบกันมากที่สุด

ก. เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดการบริการได้อย่างสมบูรณ์

ข. เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากรหรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผ้ามีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

7) หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (optimal efficiency of scale) ขนาดของการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้ หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆ ก็ตามที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการ

จัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเองโดยการกำหนดหน่วยการจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (the principle of management efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่าการจัดบริการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

8) หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากบ้าน (separation of policy units) เป็นการนำหลักเกณฑ์การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (optimal efficiency of scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดจากกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพมากที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด และสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลายตำบลหรือหลาย ๆ อำเภอประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสมคือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุดโดยหน่วยงานทั้งสองอาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงานก็ได้

9) หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ก. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยีเงินทุนและบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิงและทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัยการวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

ข. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนักและมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสานและฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่นการจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

10) หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

ก. บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

ก) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

ข) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งพอที่จะสรุปเป็นภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐออกเป็น 4 ประเภท คือ

(ก) หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ

(ข) หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

(ค) หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ

(ง) หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ข. บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

ก) เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้

ข) เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกันคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นดังที่กล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่นได้เป็น

(ก) เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง

(ข) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

ค) การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนหน้า ที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการหรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

ง) บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการ

สาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นช่วยกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับชั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชนและหลักประสิทธิภาพ ซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษาความต้องการบริการ ด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะเดียวกันการศึกษาในขั้นประถมศึกษาซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียนเป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือ เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการดำเนินกิจการหรือหน้าที่ในการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นต้องให้การดูแลร่วมกัน

ความหลากหลายในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติ

แม้จะได้มีการวางแผนหลักเกณฑ์ในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายประการด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติเราไม่สามารถนำหลักเกณฑ์เพียงข้อใดข้อหนึ่งมาใช้ได้ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศต่าง ๆ มักนำหลักเกณฑ์หลายข้อมาผสมผสานกันและปรับใช้ให้กับสภาพการปกครองภายในประเทศของตน ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เหมือนกันทุกประเทศ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปจะพบว่าส่วนมากมักมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน ความแตกต่างจะมีในส่วนที่เป็นรายละเอียดเท่านั้น กล่าวคือ รัฐจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การทูต การเศรษฐกิจ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบเพียงประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หรือเป็นกิจการที่ไม่มีความซับซ้อนหรืองบประมาณมากนัก เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีการคำนึงถึงจำนวนของผู้ได้รับผลประโยชน์จากการบริการและศักยภาพขององค์การที่จะจัดทำประกอบด้วยเสมอ

หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายรูปแบบและหลายลำดับชั้น ด้วยประสงค์จะให้ประชาชนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและพอเพียง แต่ทั้งนี้ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบและหลายลำดับชั้นก็จำเป็นจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้อย่างชัดเจน และสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นอย่างยิ่ง คือ ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

การจัดลำดับขั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเป็นการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไปในตัว กล่าวคือ การพิจารณาแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง มักพิจารณาจากขนาดหรือระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย โดยจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรืออยู่ในระดับสูงกว่าซึ่งจะมีขอบเขตพื้นที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่งเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะประเภทที่ต้องมีการติดต่อประสานงานกันหลายท้องถิ่น หรือเป็นบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยศักยภาพในการจัดทำมากพอสมควร เช่น การให้บริการด้านการขนส่งระหว่างท้องถิ่น จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กก็จะจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นการบริการประชาชนภายในท้องถิ่น เช่น การขนส่งภายในท้องถิ่น การจัดทำถนน ดูแลรักษาแหล่งน้ำในท้องถิ่นจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นต้น

ประเภทของอำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่หลายประการนั้น อาจจำแนกได้เป็นหลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้สิ่งใดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

ก. แบ่งตามลักษณะของอำนาจหน้าที่

ก) อำนาจหน้าที่ที่เป็นกิจกรรมเพื่อการบริการสาธารณะ (public service) เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกในบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน เช่น อำนาจหน้าที่ในการจัดทำถนน น้ำประปาไฟฟ้า การเก็บขยะ เป็นต้น

ข) อำนาจหน้าที่ที่เป็นกิจกรรมควบคุมและตรวจสอบ (Police) หรือ “กิจกรรมตำรวจ” เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการควบคุมประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ได้แก่ อำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นใช้บังคับกับประชาชนในท้องถิ่น เช่น การออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผังเมืองควบคุมอาคาร การฌาปนกิจสถาน เป็นต้น ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจในการ

ออกกฎบังคับแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับนั้นด้วย

ข แบ่งตามลักษณะของการบังคับให้ปฏิบัติ

ก) อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้ครบถ้วน หากไม่จัดก็เท่ากับเป็นการละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

ข) อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายให้ดุลพินิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ หรือไม่ก็ได้ หรืออาจจัดทำเมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมในการดำเนินงาน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาว่ากิจกรรมดังกล่าวมีความเหมาะสมและจำเป็นกับประชาชนในท้องถิ่นของตนมากน้อยเพียงใด

ค. แบ่งตามที่มาของอำนาจหน้าที่

ก) อำนาจหน้าที่ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ อำนาจหน้าที่ประเภทนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาพของท้องถิ่น เช่น การจัดหาน้ำประปาฌาปนสถานนตลาด ท่าเทียบเรือ การรักษาความสะอาด เป็นต้น ในกรณีที่อำนาจหน้าที่ใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์ของรัฐในเชิงการกำกับดูแล

ข) อำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐแต่รัฐมอบให้ท้องถิ่นทำแทนรัฐ อำนาจหน้าที่ประเภทนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ เช่น การดูแลทะเบียนราษฎร์ การควบคุมการเลือกตั้ง ฯลฯ ในกรณีที่อำนาจหน้าที่ใดของรัฐแต่รัฐมอบให้ท้องถิ่นทำความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐจะอยู่ในรูปแบบการบังคับบัญชา (โภคิน พลกุล, 2538, หน้า 56)

4. วิธีในการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวด้วยตนเอง แต่กิจกรรมบางอย่างการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวอาจไม่คุ้มค่ากับการลงทุน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ กฎหมายจึงได้ให้ทางเลือกด้วยการเพิ่มวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเลือกวิธีการได้ตามความพร้อมและความเหมาะสม ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น (Fialaire, 1998 , p.63-152)

ก. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง (regie locale) ได้แก่ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะโดยใช้บุคลากรและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เอง การดำเนินการด้วยวิธีนี้มีข้อดีอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้งหมด แต่ก็มีข้อเสีย คือ สิ้นเปลืองงบประมาณมากกว่าวิธีอื่น และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ เพราะอาจต้องจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานดังกล่าว

ข. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นดำเนินการ ได้แก่ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นเพื่อให้จัดทำกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งอาจมีสาเหตุจากการขาดความพร้อมในการจัดทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบางกรณีเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้งบประมาณในการลงทุนสูง การร่วมมือกันจัดทำจะเป็นประโยชน์มากกว่า

การจัดตั้งนิติบุคคลนี้อาจเป็นการจัดตั้งนิติบุคคลเอกชนในรูปแบบบริษัทจำกัด (societe) หรือนิติบุคคลมหาชนในรูปแบบสหการ (syndicat) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์การมหาชน (etablissement public) ก็ได้ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการนั้นว่าเหมาะสมกับการดำเนินงานในลักษณะของเอกชนหรือรัฐ เช่น ถ้าเป็นกิจการที่ต้องการแสวงหากำไรก็ควรจัดตั้งเป็นบริษัท หากเป็นกิจการบริการสาธารณะของกิจการแล้ว จะต้องพิจารณาด้วยว่ามีกฎหมายอนุญาตให้ทำได้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นจัดทำบริการสาธารณะนั้นถือเป็นข้อยกเว้น

ค) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ได้แก่ การมอบให้เอกชน ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะ การมอบให้เอกชนดำเนินการนี้อาจทำตามกฎหมายแพ่ง คือการทำสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ หรืออาจทำเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งได้แก่ สัญญาสัมปทาน ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ ด้วยประสงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง แต่การที่ท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีนั้น จำเป็นต้องมีระบบการคลังเป็นของตนเอง กล่าวคือ มีระบบในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดรายได้รายจ่ายจะบัญญัติไว้ในกฎหมาย ท้องถิ่นจะกำหนดเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้ (พรชัย รัศมีแพทย์, 2541, หน้า 214)

1) แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องการคลังท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งของความเป็นท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะเรื่องการมีรายได้ เป็นที่ยอมรับกันว่าหน่วยงานที่จะเป็นท้องถิ่นนั้นจะต้องมีรายได้เป็นของตนเอง แต่คงมีความเห็นต่างกันในเรื่องความเพียงพอของรายได้ กล่าวคือ

แนวคิดที่หนึ่ง ถ้าเป็นท้องถิ่นต้องมีรายได้ และรายได้นั้นต้องเพียงพอกับความต้องการของท้องถิ่น

แนวคิดที่สอง ถ้าเป็นท้องถิ่นต้องมีรายได้ แต่รายนั้นจะเพียงพอกับความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ ไม่สำคัญ

เหตุที่แนวคิดในเรื่องนี้แตกต่างกัน อาจเป็นเพราะท้องถิ่นของแต่ละประเทศมีจุดกำเนิดและวิวัฒนาการมาไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ในประเทศที่การปกครองท้องถิ่นมีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาช้านาน เช่น ประเทศอังกฤษ การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษนั้นวิวัฒนาการสืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยแองโกลแซกซอน (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522, หน้า 119) โดยถือว่าการปกครองท้องถิ่นเกิดจากความต้องการของประชาชน โดยริเริ่มของประชาชน ก่อนหน้าศตวรรษที่ 19 ท้องถิ่นมีรายได้จากเงินที่เก็บได้เองเท่านั้น แต่เมื่อเกิดการปฏิบัติอุตสาหกรรม วิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปมาก ประชาชนในท้องถิ่นต้องการที่จะได้รับบริการจากท้องถิ่นมากขึ้น รายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย รัฐจึงเริ่มให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น เพื่อให้ปริมาณคุณภาพของบริการที่ท้องถิ่นจัดทำอยู่ในมาตรฐานอันสมควร (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522, หน้า 21) การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีรายได้เพียงพอจึงเท่ากับเป็นการทำลายสถาบันท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานการปกครองระดับชาติ รัฐจึงไม่อาจบังคับให้ท้องถิ่นต้องมีรายได้ให้เพียงพอได้

ส่วนประเทศที่การปกครองท้องถิ่นเพิ่งเกิดขึ้น หรือยังไม่มีวิวัฒนาการที่ยาวนานนักกล่าวคือ เป็นกรณีนี้รัฐย่อมต้องการให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้โดยมีความมั่นคงระดับหนึ่ง จึงมีการกำหนดให้หน่วยงานที่เป็นท้องถิ่นต้องมีรายได้ที่เพียงพอกับความต้องการ เพื่อให้ท้องถิ่นยืนหยัดอยู่ได้ด้วยตนเอง

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องรายได้ของท้องถิ่นแทบทุกประเทศต่างเห็นว่าการเป็นท้องถิ่นนั้น ไม่จำเป็นต้องมีรายได้ที่เพียงพอกับความต้องการหรือการใช้จ่ายของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่รายได้ของท้องถิ่นกลับถูกจำกัดไว้เท่าที่กฎหมายของรัฐนั้น ๆ กำหนดไว้ รายได้ของท้องถิ่นจึงไม่เพียงพอกับความต้องการของท้องถิ่นรัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุน เช่น ท้องถิ่นในฝรั่งเศสได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

3 ประเภท ด้วยกัน คือ เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน และเงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ แต่ก็ไม่ทำให้สภาพของการเป็นท้องถิ่นหมดไปแต่อย่างใด

2) ความสำคัญของการมีคลังเป็นของตนเอง

การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นด้วยความมุ่งหมายให้ประชาชนปกครองกันเอง เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเองเป็นผู้จัดการดูแล โดยรัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำกับดูแลให้การดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

ท้องถิ่นจึงมีดุลพินิจในการเลือกจัดทำบริการสาธารณะที่เห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการได้อย่างอิสระ แต่การดำเนินการจะประสบผลสำเร็จนอกจากจะต้องอาศัยคนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานให้กับท้องถิ่นแล้ว การมีรายได้ และการวางแผนการใช้จ่ายเงินก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน ท้องถิ่นจึงต้องมีระบบการคลังเป็นของตนเองเพื่อที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และรวดเร็ว

การคลังนั้นประกอบไปด้วยการมีระบบงบประมาณ การมีรายได้ รายจ่าย ท้องถิ่นจะต้องมีระบบงบประมาณเป็นของตนเอง เพื่อประมาณการใช้จ่ายในแต่ละปี ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการวางแผนการดำเนินกิจการต่าง ๆ ต่อไป

การคลังของท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้นั้น มีความสำคัญต่อความเป็นท้องถิ่นมาก อาจกล่าวได้ว่า หากไม่มีรายได้เป็นของตนเองหน่วยงานนั้นย่อมเป็นท้องถิ่นไม่ได้เลย ทั้งนี้เพราะการมีรายได้เป็นของตนเองทำให้ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินนั้นได้อย่างอิสระ แต่ในทางกลับกัน หากไม่มีรายได้ของตนเองต้องรับเงินจากรัฐ การใช้จ่ายเงินย่อมถูกควบคุมสั่งการจากรัฐ ส่งผลให้การดำเนินกิจการเป็นไปตามความต้องการของรัฐ ไม่ใช่ประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม แม้รายได้ของท้องถิ่นจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นเป็นอิสระจากรัฐในเรื่องการดำเนินงานแต่ละท้องถิ่นต่างประสบปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดแคลนรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดบริการต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นหลายประการและเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่ความสามารถในการจัดหารายได้กลับถูกจำกัดด้วยปัจจัยต่าง ๆ

โดยปกติ รายได้ของท้องถิ่นจะมีที่มาจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการประกอบการสาธารณูปโภคและเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง

ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นว่ารายได้ในส่วนที่เป็นของท้องถิ่นเองนั้น ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายได้โดยอิสระ แต่เงินจำนวนดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเพื่อบริหารจัดการงาน

ของท้องถิ่น ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ ซึ่งเงินในส่วนนี้มีลักษณะเป็นการกำกับดูแลท้องถิ่นแบบหนึ่ง และเนื่องจากเงินอุดหนุนเป็นเงินของรัฐ และเงินอุดหนุนบางประเภทยังมีเงื่อนไขการใช้ที่รัฐกำหนดไว้ เช่น ต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้ในเรื่องที่รัฐกำหนด ดังนั้นยิ่งท้องถิ่นใดรับเงินอุดหนุนมากเท่าใด ความเป็นอิสระของท้องถิ่นย่อมลดน้อยลงเท่านั้น

การที่ท้องถิ่นต้องมีการคลังเป็นของตนเอง ย่อมทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดการใช้จ่ายของตน สามารถดำเนินงานและริเริ่มงานอื่นได้ตามที่ตนเห็นว่าเป็นไปตามความต้องการของประชาชน ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะผูกโยงอยู่กับรายได้ของท้องถิ่น กล่าวคือ ท้องถิ่นที่จัดเก็บรายได้มาก ไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐมากนัก ย่อมมีอิสระในการดำเนินงานต่าง ๆ มากกว่าท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพารัฐมาก หรืออีกนัยหนึ่ง จำนวนรายได้ของท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงสิ่งที่วัดว่าท้องถิ่นจะมีอิสระจากรัฐมากเพียงใด มิใช่วัดว่าหน่วยงานนั้นเป็นท้องถิ่นหรือไม่

4.1.1.2 การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ: องค์ประกอบภายนอก

คำว่า “การกำกับดูแล (tutelle)” เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะโดยเริ่มใช้ในประเทศฝรั่งเศส เป็นคำ ๆ เดียวกับ “การกำกับดูแล (tutelle)” ที่กล่าวถึงโดยทั่วไปในกฎหมายแพ่งซึ่งอธิบายถึงการที่ผู้อนุบาลจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ (Veldel & Delvolve, 1984, p.852) ผู้เยาว์ เป็นต้น คำ ๆ นี้ ปรากฏในกฎหมายมหาชนเป็นเวลานานจนไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า กฎหมายมหาชนฝรั่งเศสได้นำคำของกฎหมายแพ่งคำนี้มาใช้ตั้งแต่เมื่อใด

1. การกำกับดูแลของรัฐเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมท้องถิ่น

ระบบการควบคุมท้องถิ่นในปัจจุบันมี 3 ระบบ ได้แก่

1) ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ในท้องถิ่นปฏิบัติโดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมท้องถิ่นโดยตรง

ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้กันมากในประเทศรัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค หรือประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ เช่น ประเทศอังกฤษสหรัฐอเมริกา โดยรัฐจะตรากฎหมายหรือออกกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ ในกรณีที่องค์ประกรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้วมีผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนก็จะเป็นผู้ดำเนินการฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาลยุติธรรม ระบบการควบคุมแบบนี้จึงวางน้ำหนักอยู่ที่ประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมืองและการปกครอง

2) ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นร่วมกับศาลปกครอง

ระบบนี้เป็นระบบที่ประเทศฝรั่งเศสใช้เมื่อหลังปี ค.ศ. 1982 โดยเป็นระบบที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในระบบราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออำเภอ) จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ตรวจพบความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอไม่มีอำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองดังกล่าวด้วยตนเอง แต่จะต้องส่งเรื่องยังศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา

3) ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

ระบบนี้เป็นระบบที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” นั่นเอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจจะเป็นรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการหรือนายอำเภอจะมีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตให้ท้องถิ่นกระทำการหรือไม่กระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รวมตลอดถึงการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ระบบการกำกับดูแลนี้จึงวางน้ำหนักการควบคุมอยู่ที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมท้องถิ่นโดยตรง ไม่ใช่ประชาชนเหมือนอย่างระบบแรกแต่ประการใด

เพื่อทำความเข้าใจข้อความคิดของ “การกำกับดูแลทางปกครอง” ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจ (decentralisation)[29] (Forsthoff, 1969, p. 704; Corall, 1986, pp. 26 – 29) จึงขอแยกการพิจารณาออกเป็น 4 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรก จะได้กล่าวถึงความหมายของการกำกับดูแลกับอำนาจบังคับบัญชา และส่วนที่ 4 วิธีการในการกำกับดูแล

2. ความหมายของการกำกับดูแล

การศึกษาความหมายของการกำกับดูแลจะเน้นหนักการศึกษาที่นิยามและองค์ประกอบของคำนี้

1) นิยาม

เนื่องจากมีผู้ให้นิยามคำว่า “การกำกับดูแล” อยู่มากมาย เราจึงจำเป็นต้องศึกษาคำนิยามเหล่านี้เพื่อที่จะหาคำนิยามที่ดีที่สุดในการนำมาอธิบายเรื่องการกำกับดูแล

---

[29]ในประเทศเยอรมนี “การกำกับดูแล (staat sauf sicht)” เป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ ในประเทศฝรั่งเศส “การกำกับดูแล (tutelle)” นอกจากจะเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจแล้ว การศึกษาเรื่องการกำกับดูแลยังเป็นวิธีการศึกษาวิธีหนึ่งของการกระจายอำนาจด้วย ทั้งนี้เพราะการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจในประเทศฝรั่งเศส สามารถทำได้ 2 กรณีด้วยกันคือ การศึกษาในแง่สถาบัน (l’approche institutionnelle) เน้นหนักศึกษาถึงการกำกับดูแลของรัฐต่อการกระจายอำนาจ

ฟอร์สฮอฟ[30] (Forsthoff, 1969, pp. 689, 704) กล่าวว่า การกำกับดูแล ก็คือ อำนาจของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติที่จะตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษ (une surveillance particuliere) มากกว่าการตรวจสอบองค์กรเอกชนธรรมดาเหนือองค์การกระจายอำนาจ (mittebare staatsvetwaltung)

ริเวอโร[31] (Rivero, 1985, p. 327) กล่าวว่า "การกำกับดูแล (le controle de tutelle)" คือการควบคุมของรัฐเหนือองค์การกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ

ส่วนศาสตราจารย์ เบอร์นัว (Benoit, 1968, p. 136) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำมหาวิทยาลัยปารีส II ให้นิยามคล้ายคลึงว่า "ตัวบทกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่รัดกุม (constant) และสำคัญ (important) ของอำนาจส่วนกลางเหนือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเรียกว่า การกำกับดูแลทางปกครอง (tutelle administrative)"

นักกฎหมายที่สำคัญอีกท่านหนึ่งคือ มาเซล วาลีน (Marcel Waline)[32] (Benoit, 1968, p. 136) ให้คำนิยามค่อนข้างกว้างว่า การกำกับดูแล คือ "การควบคุมทั้งหมดที่มีต่อองค์การกระจายอำนาจ และในกรณียกเว้นยังรวมถึงการกำกับเหนือบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วย"

จากนิยามดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด เราจะเห็นได้ว่าบางนิยามค่อนข้างจำกัดแคบ เช่น นิยามของศาสตราจารย์ เบอร์นัว (Bernoit) ที่จำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (les collectivites locales) เท่านั้นโดยไม่รวมองค์การมหาชน (les etablissements publics หรือ offentliche anstalt) นิยามบางนิยามก็กว้างเกินไป เช่น นิยามของศาสตราจารย์ มาเซล วาลีน ที่มิได้กล่าวว่าเป็นการควบคุมขององค์กรชนิดใด และในขณะเดียวกันก็ครอบคลุมไปถึงการกำกับเหนือบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วย ส่วนคำว่า "การตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษ" ของศาสตราจารย์ ฟอร์สฮอฟ (Forsthoff) ก็ดูเหมือนว่าจะเป็นคำที่มีความหมายไม่ชัดเจนนัก

สำหรับผู้เขียนแล้ว นิยามที่น่าจะอธิบายการกำกับดูแลได้ดีที่สุดน่าจะเป็นนิยามของท่าน มาสปิตอล และท่าน ลาร์รอร์ค[33] (Maspeitol, Laroque, 1930, p. 10) ที่ให้คำนิยามไว้ว่า "การกำกับดูแลก็คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครอง

---

[30]เป็นศาสตราจารย์กฎหมายประจำมหาวิทยาลัยไฮเดนเบอร์ก ตำรากฎหมายปกครองของท่านเป็นตำราที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อวงวิชาการกฎหมายเยอรมันนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา

[31]เป็นศาสตราจารย์กฎหมายที่มีชื่อเสียง ประจำมหาวิทยาลัยปารีส ประเทศฝรั่งเศส

[32]ศาสตราจารย์ Marcel Waline เป็นอดีตศาสตรจารย์ที่มีชื่อเสียงมากในทางกฎหมายมหาชน นอกจาจะเป็นอดีตศาสตราจารย์ประจำมหาวิทยาลัยปารีสแล้ว ท่านยังเป็นอดีตกรรมการตุลาการ และอดีตตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย

[33] ทั้ง 2 ท่านเป็นอดีตผู้พิพากษาศาลปกครองประจำสภาแห่งรัฐ (conseil d'etat) ประเทศฝรั่งเศส

ส่วนท้องถิ่นที่สูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์การกระจายอำนาจโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป[34]

2) องค์ประกอบของการกำกับดูแล

เราสามารถแยกองค์ประกอบทางกฎหมายของการกำกับดูแลได้เป็น 5 ประการ ดังต่อไปนี้

ก. การกำกับเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง

คำว่า "อำนาจควบคุม (pouvoir de controle)" หรือ "การควบคุม (Controle)" มีความหมายได้ 2 นัย นัยแรกคือ ความหมายอย่างแคบ การกำกับตามความหมายนี้หมายถึงการตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น (Melleray, 1981, pp. 59 – 60; Mahon, 1985, p. 142) ไม่รวมถึงการตรวจสอบในกรณีอื่น ๆ ด้วย ตัวอย่างเช่น อำนาจบังคับบัญชาที่ไม่สามารถสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุกอย่างตามที่ตนเองต้องการได้ แต่เป็นอำนาจที่จำกัดเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรม (actes juridiques)[35] ของผู้ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น การกระทำอื่น ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การเคลื่อนไหวต่าง ๆ ไม่ถือว่าอยู่ใต้อำนาจควบคุมของผู้บังคับบัญชา

ส่วนความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การควบคุมการกระทำทุกอย่าง (toute manifestation de l'activite) ไม่ว่าการกระทำใด ๆ (action) (Melleray, 1981, pp. 61 - 62) นอกเหนือ จากนิติกรรม (acte juridique) ตามความหมายนี้ การควบคุมจึงมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (controle de legalite)[36] แต่ยังรวมถึง การควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจ (controle d'opportunite)[37] ด้วย

การกำกับดูแลเป็นการควบคุมชนิดหนึ่งที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการควบคุมในความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ ทั้งนี้เพราะในรัฐใดรัฐหนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติอาจระบุให้มีการกำกับดูแลทั้งหมด (ตามความหมายอย่างกว้าง) หรือกำกับดูแลบางส่วนตามความหมายอย่างแคบ การกำกับดูแลอาจจะเป็นการควบคุมเพียงตัวบุคคล แต่ไม่ควบคุมองค์กรหรือกำกับดูแลแต่เพียง

---

[34] ในภาษาฝรั่งเศส คือ L'ensemble des pouvoirs limites accordes par la loi a une autorite superieure sur les agents decentralizes et sur leurs actes, dans un but de protection de l'interet general"

[35] หมายถึงสัญญาด้วย

[36] การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายก็คือการ ตรวจสอบว่าการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสมดุลกันระหว่างรายรับและรายจ่าย การควบคุมชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ก็คือ การตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำงบประมาณสมดุลกันหรือไม่ เป็นต้น

[37] การเลือกความเหมาะสมในการตัดสินใจก็คือ การควบคุมว่าการใช้อำนาจดุลพินิจ (pouvoir discretionnaire) เพื่อเลือกปฏิบัติในทางใดทางหนึ่งตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้นั้น เป็นการเลือกที่เหมาะสมหรือไม่ เช่น การควบคุมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะรับหรือไม่ รับที่ดินที่มีผู้บริจาคให้ ถือเป็นการควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจ

ความชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่กำกับดูแลความเหมาะสมในการตัดสินใจ หรืออาจระบุให้มีการกำกับดูแลทั้ง 2 อย่างควบคู่กันไปด้วยก็ได้เช่นกัน กว่างโดยสรุปแล้ว การกำกับดูแลและการควบคุมถือว่ามีจุดร่วมกันทั้งในทางเนื้อหาและเป้าหมาย นั่นคือ การตรวจสอบการกระทำของอีกองค์กรหนึ่ง[38] ส่วนวิธีการกำกับดูแลนั้นย่อมผันแปรไปมากน้อยตามความเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับการควบคุมก็ได้

ในแง่ของคำที่ใช้ เราก็มักจะใช้คำว่า “ควบคุม” คู่กับคำว่า “กำกับ”[39] เสมอเพื่ออธิบายให้เห็นว่าการกำกับดูแลเป็นการควบคุมประเภทหนึ่ง

ข. เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติ

ขอบเขตสำคัญของการกำกับก็คือ จะต้องไม่แรกแซงองค์การกระจายอำนาจจนองค์การนั้นขาดอิสระไป การมีขอบเขตจำกัดเช่นว่านี้นี่เอง ทำให้อำนาจกำกับดูแล (pourvoir de tutelle) ต่างกับอำนาจบังคับบัญชา (pouvir hierarchique) ทั้งนี้เนื่องจาก (Melleray, 1981, pp. 70 - 77)

ก) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจภายในนิติบุคคลเดียว ในขณะที่อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคล 2 นิติบุคคล นิติบุคคลแรกคือรัฐ ส่วนนิติบุคคลในกรณีหลังคือ องค์การกระจายอำนาจ

ข) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ใช้ในระบบการรวมอำนาจ (centralisation) ในขณะที่อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่ใช้ในระบบกระจายอำนาจ (decentralisation)

ค) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด (Forsthoff, 1969, pp. 689 - 690) แม้ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้[40] ในขณะที่อำนาจกำกับดูแลจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น

ง) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงาน (directives) และเปลี่ยนแปลงแก้ไข (reformation) การกระทำใด ๆของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ในทางตรงกันข้าม ผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้องค์การกระจายอำนาจปฏิบัติขณะเพียงกันก็ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำใด ๆ ขององค์การ

---

[38] เนื้อหาที่ตรงกันก็คือ “การกระทำของอีกองค์กรหนึ่ง” ส่วนเป้าหมายที่ตรงกันก็คือ “การตรวจสอบหรือการควบคุมดูแลแม้โดยทั่วไปเราจะกล่าวว่า การกำกับดูแลมีเป้าหมายอยู่ที่ผลประโยชน์ทั่วไปเป็นสำคัญ แต่ถ้าเราพิจารณามากว่านั้นจะเห็นได้ว่า คำสั่งใด ๆ ของส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่นนั้นก็เพื่อการควบคุมหรือตรวจสอบนั่นเอง

[39] ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส นักกฎหมายบางท่าน เช่น ริเวอโร (Rivero) ก็ใช้คำว่า Controle คู่กับคำว่า Tutelle เลยทีเดียวเพื่อให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น คำที่ ริเวอโร (Rivero) ใช้ก็คือ Controle de tutelle.

[40] สภารัฐ (conseil d’etat) ได้ตัดสินในคดี Picard ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1903 ว่า การที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจบังคับบัญชานั่นถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (principe general du droit)อย่างหนึ่ง แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ถือว่าอำนาจเช่นนี้มีอยู่เสมอ

กระจายอำนาจได้ ผู้กำกับดูแลมีอำนาจสูงสุดเพียงการออกคำสั่งแทน[41] (Lucgaire & Lucgaire., 1983, pp. 168 - 169) (substitution) องค์การกระจายอำนาจในกรณีที่องค์การกระจายอำนาจนั้นไม่ทำคำสั่งเมื่อกฎหมายระบุให้ทำคำสั่งเช่นว่านั้น[42] (Veldel & Delvolve, 1984, p. 858)

ค. เป็นการกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า

การกำกับดูแลมิใช่การควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ[43] (Maspeitol & Laroque, 1930, p. 11) คำว่า "ฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า" จึงหมายถึงรัฐเท่านั้น (Firsthoff, 1969, pp. 689, 704; Benoit, 1968, p. 136) ซึ่งกระทำการผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ เป็นต้น

ง. เป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรและการกระทำขององค์การกระจายอำนาจ

การกำกับดูแลองค์กรที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจของส่วนกลางในบางกรณีที่จะสั่งพักราชการ หรือถอดถอนนายกเทศมนตรี หรือยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนการกำกับดูแลเหนือการกระทำที่สำคัญก็คือ การสั่งยกเลือกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (annulations) การให้ความเห็นชอบ (approbation) การทำคำสั่งแทน (subatitution)

จ. การกำกับดูแลมีขั้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐเป็นคำที่ค่อนข้างกว้าง ดังนั้น อาจจะจำกัดลงไปได้ว่าการกำกับดูแลมีขั้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน องค์การกระจายอำนาจ และรัฐจากการกระทำของผู้บริหารองค์การกระจายอำนาจ (Forsthoff, 1969, p. 705) ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะกระทำการใด ๆ ก็ตามในลักษณะที่ละเลยหรือละเมิดกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นหรือเป็นผลเสียสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[44]

---

[41] เช่นในกรณีที่เทศบาลละเลยไม่ดูแลความสงบสุขและความปลอดภัยสาธารณะในเขตเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจที่จะทำคำสั่งแทนเพื่อดูแลความสงบและความปลอดภัยสาธารณะ

[42] ศาสตราจารย์ เวอเดล (Vedel) เสนอว่า อำนาจในการทำคำสั่งแทนจะมีได้ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขว่า

1. องค์กรที่ถูกควบคุมมีแต่เพียงอำนาจผูกพัน (competence liee) นั่นคือ พระราชบัญญัติระบุให้สามารถออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ไม่มีดุลพินิจที่จะออกคำสั่งเป็นอย่างอื่น

2. องค์กรที่ถูกควบคุมปฏิเสธที่จะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ ภายหลังจากที่ได้รับคำสั่งเตือน (mise en demeure) ให้ออกคำสั่งแล้วจากองค์กรผู้มีอำนาจควบคุม

[43] ในประเทศอังกฤษ ศาลเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมองค์กรกระจายอำนาจ มิใช่ฝ่ายปกครองดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส หรือเยอรมนี

[44] เช่นการที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ดูแลถนนหนทางในเขตเทศบาลของตนให้สะอาดเรียบร้อย ก็มีผลเสียทั้งประชาชนในเทศบาล นั้นที่สัญจรไปมาและมีผลเสียทำให้เทศบาลนั้นสกปรกไม่เป็นระเบียบด้วย เป็นต้น

สำหรับรัฐนั้น ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากเกินไปก็จะมีผลกระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายก็ต้องนับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อรัฐมากขึ้น รัฐจึงจำเป็นต้องทำการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในทางการเมือง (ควบคุมมิให้เป็นอิสระมากเกินไป) ทางปกครองและทางเศรษฐกิจ (เช่น ควบคุมการจัดทำบริการสาธารณะว่าได้ผลดีหรือไม่อย่างไร ควบคุมการรับสมัครพนักงานท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่) ทางกฎหมาย (ตรวจสอบว่าท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่) และประการสุดท้าย ทางการคลัง (Maspeitol & Laroque, 1930, pp. 14 - 17) เช่น มีการเก็บภาษีท้องถิ่นมากเกินไปจนมีผลกระทบต่อรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น จนไม่สามารถจ่ายภาษีให้รัฐได้

3) สถานะของการกำกับดูแล

ก. การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียว (act administrative unilateral หรือ verwaltungakte)

ศาสตราจารย์ เบอร์นัว (Benoit, 1968, p. 522) ได้ให้นิยามคำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียวไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียว ก็คือ นิติกรรมที่เกิดจากเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองและถูกควบคุมโดยศาลปกครอง” ซึ่งเราสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ก) เป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่เรียกว่าคำสั่ง

การเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวของกรกำกับดูแล ทำให้เราสามารถแยกแยะลักษณะของการกำกับดูแลได้ดังต่อไปนี้ คือ

การกำกับดูแล เป็นนิติกรรมอย่างหนึ่ง (acte juridique หรือ rechtsgeschaft) การใช้คำว่า “นิติกรรม” นี้ ทำให้เราเข้าใจว่า การกำกับดูแลเป็นการกระทำด้วยใจสมัครมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล (ราชกิจจานุเบกษา, 2553, หน้า 34) ซึ่งสอดคล้องกับความคิดที่ว่า คำสั่งทางปกครองก็คือ การกระทำอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองที่สมัครใจก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายปกครองขึ้นอย่างหนึ่ง การกระทำที่ขาดเจตนา (fait materiel involontaire) เช่น ขับรถชนผู้อื่นโดยประมาทจึงไม่อาจเป็นนิติกรรมได้ (Veldel & Delvove, 1984, p. 238) ในขณะเดียวกันการกระทำที่ไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง (acte material) ก็ไม่นับว่าเป็นนิติกรรมเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม นักทฤษฎีกฎหมายเยอรมันบางท่านคลัง (Forsthoff, 1969, pp. 327 - 328) เห็นว่า คำว่า “นิติกรรม” ที่ใช้อยู่ในกฎหมายแพ่ง เมื่อนำมาใช้ในกฎหมายปกครองก่อให้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการ

ประการแรก “นิติกรรมในทางกฎหมายแพ่ง” นั้นเกิดขึ้นจากความสมัครใจแท้ ๆ ของผู้ทำนิติกรรม หนี้ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคล 2 คน เป็นเรื่องที่บุคคลทั้ง 2 “สมัครใจ”

ก่อให้เกิดซึ่งกันและกันขึ้น ในขณะที่ “นิติกรรมในทางปกครอง” นั้น นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนนั้นมิได้เป็นไปด้วยความ “สมัครใจ” แต่เป็นเรื่องของการใช้ “อำนาจ” ที่ฝ่ายหนึ่งเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง

ประการที่สอง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองทำนิติกรรมในทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะที่ตนเองวิกลจริตนั้น กฎหมายเยอรมันถือว่า ถ้านิติกรรมในทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้วอยู่ที่ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมนั้น มิใช่อยู่ที่ความวิกลจริตหรือไม่ของฝ่ายปกครอง

กรณีนี้จึงต่างจากนิติกรรมในกฎหมายแพ่ง ซึ่งอาจมีผลทำให้นิติกรรมเป็นโมฆียะได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย, 2553, หน้า 10) การกำกับดูแลจึงมิใช่สัญญา (contrat หรือ vertrag) ทั้งนี้เพราะนิติกรรมฝ่ายเดียวนั้น เป็นการตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นโดยไม่จำต้องรับความเห็นชอบจากผู้รับนิติกรรม (destinataire)[45] (Dupuis, 1977, p. 205) ยิ่งกว่านั้นนิติกรรมทางปกครองบางกรณีไม่จำเป็นต้องมีผู้รับนิติกรรม เช่น การกำหนดหรือไม่กำหนด (einziehung) ให้ผืนดินผืนใดเป็นทางสาธารณะนั้น มีผลกระทบต่อบุคคลหลายคน ทั้งเจ้าหน้าที่ที่จะต้องก่อสร้างและดูแลทางสาธารณะ ตำรวจทางหลวงรวมตลอดถึงเจ้าของที่ดิน จึงไม่ถือว่ามีผู้รับนิติกรรมในกรณีนี้ (Forsthoff, 1969, p. 322) อย่างไรก็ตามถ้าผู้ใดได้รับความเสียหายโดยตรงจากนิติกรรมทางปกครองนี้ ผู้นั้นก็มีสิทธิ์ฟ้องเพิกถอนนิติกรรมนี้ได้ การแบ่งแยกระหว่างนิติกรรมและสัญญาจึงไม่ใช่เรื่อง “จำนวนบุคคล” หรือ “จำนวนเจตนา” (quantitative) เพราะนิติกรรมอาจจะเกิดจากบุคคลเพียงคนเดียว หรืออาจจะเกิดจากบุคคลหลายคน และอาจเกิดจากเจตนาเดียวกันหรือหลายเจตนาก็ได้[46] การแบ่งแยกที่ถูกต้องจึงควรดูว่ามีกี่ฝ่าย (cote) ซึ่งเป็นปัญหาทางคุณภาพ (qualificatif) มิใช่เรื่องปริมาณ (quuantitatif) (Corall, 1986, pp. 196 - 197) ในกรณีที่มีฝ่ายเดียว แม้ว่าจะหลายคนก็ถือว่าเป็นนิติกรรม ในกรณีที่มี 2 ฝ่ายไม่ว่าจะกี่คนกี่เจตนาก็เกิดสัญญาขึ้น

---

[45] คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ให้ผู้อาศัยในอาคารที่มีสภาพทรุดโทรมอันอาจจะก่อให้เกิดอันตรายได้ออกจากอาคารนั้น ถือว่าเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้อาศัยในอาคารที่มีสภาพทรุดโทรมนั้น เช่นเดียวกับการไม่อนุมัติงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากเทศบาล เป็นต้น

[46] คำสั่งของนายกเทศมนตรีให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างผิดแบบหรือการไม่อนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือว่าเป็นกรณีเจตนาเดียว ส่วนการออกเทศบัญญัติหรือการไม่อนุมัติให้สร้างทางในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี 2 คนขึ้นไปเป็นกรณีหลายเจตนา แต่มีนิติกรรมเดียวเท่านั้น

นักกฎหมายเยอรมันยังเห็นเพิ่มเติมว่า นอกจากนิติกรรมจะต่างจากสัญญาในแง่ของการแบ่งแยกฝ่ายแล้ว นิติกรรมทางปกครองยังเป็นเรื่องของอำนาจฝ่ายเดียวด้วย[47] (Dupuis, 1977, pp. 206 - 209) ทั้งนี้เพราะสัญญาทางแพ่งหรือแม้แต่สัญญาทางปกครอง (offentlich-rechtlicher vertrag) ต่างก็เป็นเรื่องของการแสดงเจตนาของคู่สัญญาโดยไม่มีเรื่องอำนาจมาเกี่ยวข้อง (Forsthoff, 1969, p. 315)

กล่าวโดยสรุป การกำกับดูและที่เกิดจาการตกลงกันระหว่างรัฐกับองค์การกระจายอำนาจ (tutelle contractuelle) จึงไม่อาจมีได้ (Regourd, 1982, p. 413)

การกำกับดูแลมิใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่จะกำหนดให้องค์การกระจายอำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่รัฐต้องการได้ (acte de commandement หรือ befehlenden verwaltungsakte) ทั้งนี้เพราะการกระทำการหรือไม่กระทำการนั้นเป็นอำนาจโดยตรงขององค์การกระจายอำนาจ องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจแต่เพียงกำกับดูแลโดยการให้ความเห็นชอบ (approbation) หรือสั่งยกเลิก (annulations) การกระทำใด ๆ ซึ่งอาจส่งผลทางอ้อมให้องค์การกระจายอำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการได้ เช่น องค์การกำกับดูแลไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้เทศบาลจัดทำสถานธนานุบาลแทนการจัดทำโรงแรม ในกรณีที่การจัดทำกิจการทั้ง 2 ประเภทนี้อยู่ในขอบเขตอำนาจของเทศบาลเป็นต้น

แต่การกำกับดูแลเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดสิทธิ (acte creatur de droit หรือ gestaltende verwaltungsakte) ด้วยการก่อ เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสภาพทางกฎหมาย ที่ดำรงอยู่ด้วยการให้ความเห็นชอบหรือด้วยวิธีอื่นก็ตาม เช่น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบต่อการสร้างตลาดสาธารณะของเทศบาล ถือว่าเป็นการกำกับดูแลมิใช่นิติกรรมฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดสิทธิเท่านั้น (Regourd, 1982, p. 415) เห็นว่า การกำกับดูแลมิใช่นิติกรรมฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดสิทธิเท่านั้น[48] เพราะการกำกับดูแลอาจเป็นอุปสรรคต่อการทำงานขององค์การกระจายอำนาจก็ได้ เช่น การไม่อนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอุปสรรคต่อเทศบาลที่จะบริหารงานต่อไปโดยไม่มีงบประมาณ เป็นต้น

แต่การกำกับดูแลอาจจะเป็น นิติกรรมที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (actes positives) หรือไม่เปลี่ยนแปลง (actes negatives) สภาพทางกฎหมายก็ได้ เช่น การให้ความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อการกระทำของเทศบาลเป็นการกำกับดูแลที่ก่อให้เกิดการ

---

[47] ศาสตราจรย์ ดูปุส.(Dupuis) ได้ชี้ให้เห็นว่า การเป็น “นิติกรรมฝ่ายเดียว” นั้นจะเกี่ยวข้องกับ “อำนาจ” เสมอ เพราะนิติกรรมฝ่ายเดียวเป็นการแสดงออกของอำนาจชนิดหนึ่ง อำนาจนี้เป็นอำนาจที่มิได้มีตามกฎหมายแพ่งเช่นกัน เช่น อำนาจของบิดาเหนือบุตร อำนาจของนายจ้างที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ให้ลูกจ้างปฏิบัติ เป็นต้น การสรุปว่า “นิติกรรมฝ่ายเดียว” มีได้ก็แต่ตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง

[48] รีกูด (Regourd) ใช้คำว่า “acte permissive” เพื่ออธิบายถึงนิติกรรมฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดสิทธิ

เปลี่ยนแปลงส่วนการไม่อนุมัติถือว่าเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายเป็นต้น

ข) การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง

หลักเกณฑ์ข้อนี้ทำให้การกำกับดูแลต่างจากนิติกรรมทางแพ่ง

ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างคำสั่งทางปกครองกับนิติกรรมทางแพ่งก็คือ คำสั่งทางปกครองเป็นนิติกรรมของ “ฝ่ายปกครอง” (Forsthoff, 1969, p. 312) การกำกับดูแลจึงเป็นการควบคุมของฝ่ายปกครองมิใช่การควบคุมของเอกชน

การกำกับดูแลซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองยังต่างกับนิติกรรมทางแพ่งตรงที่ในกรณีทั่วไปแล้ว คำสั่งทางปกครองเป็นนิติกรรมที่ไม่สามารถสั่งให้งดผลของการกระทำไว้ก่อนได้ (decision executoire) เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งต่างจากนิติกรรมทางแพ่งซึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้งดผลของการกระทำไว้ก่อนได้ นอกจากนั้นในบางกรณี คำสั่งทางปกครองยังเป็นนิติกรรมที่สามารถบังคับใช้ได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งศาลก่อน ซึ่งแตกต่างจากนิติกรรมทางแพ่งที่จะต้องมีคำสั่งศาลก่อนเสมอ (Veldel & Delvolve, 1984, p. 283)

ข. การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ใช่กฎ (acte individual หรือ acte non reglementaire)

ก) ความแตกต่างระหว่างคำสั่งทางปกครอง (acte individual) กับกฎ (acte reglementaire)

ความแตกต่างที่สำคัญก็คือ กฎนั้นเป็นนิติกรรมที่สร้างกฎเกณฑ์ (rechtssctzung sakte) ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ถาวร เช่น การออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับจราจรในเขตเทศบาลเป็นกฎ เพราะเป็นนิติกรรมที่วางกฎเกณฑ์ทั่วไปขึ้นเกี่ยวกับจราจร เทศบัญญัตินี้จะใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมายฉบับอื่นมายกเลิกแก้ไข ส่วนคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเฉพาะเรื่องเฉพาะราวนั้น เป็นนิติกรรมที่มิได้วางกฎเกณฑ์ขึ้น และจะหมดไปภายหลังจากมีนิติกรรมแล้ว (Corall, 1986, pp. 197 - 198) เช่น ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าทำคำสั่งแทนนายกเทศมนตรี เพราะนายกเทศมนตรีไม่ยอมมีคำสั่งปฏิเสธคำขอของเอกชนที่จะเข้ามาครอบครองทางสาธารณะ การทำคำสั่งแทนนี้มิใช่การวางกฎเกณฑ์ทั่วไป และเมื่อมีคำสั่งปฏิเสธแทนไปแล้ว คำสั่งนี้ก็จะหมดไป กรณีที่เอกชนอื่นจะเข้ามาครอบครองทางสาธารณะอีกและนายกเทศมนตรีไม่ปฏิเสธคำของเข้าครอบครองนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องทำคำสั่งใหม่อีกครั้งหนึ่ง

กฎจึงมีลักษณะทั่วไป (general) ไม่เฉพาะเจาะจงกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (imperson nelle) ส่วนคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นนิติกรรมที่เฉพาะเจาะจงกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคน (decision individuelle) หรือเฉพาะเจาะจงกับบุคคลหลายคนเป็นราย ๆ ไปใน

เรื่องเดียวกัน (decision collective หรือ allgemeinvertfegung) หรือเฉพาะเจาะจงเรื่องใดเรื่องหนึ่งของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่ง (decistion particuliere) (Veldel & Delvolve, 1984, pp. 251)

การแบ่งแยกระหว่างกฎกับคำสั่งทางปกครอง จึงไม่ใช่การแบ่งแยกด้วย “ปริมาณคน” แต่เป็นปัญหาในทาง “คุณภาพ” ตัวอย่างเช่น การกระทำทางปกครองที่ระบุค่าตอบแทนของตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองปารีสถือเป็นกฎ เพราะมีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจงหรือเกี่ยวข้องกับบุคคลที่จะมาเป็นนายกเทศมนตรีเมืองปารีสทุกคนไม่เฉพาะแต่คนปัจจุบันเท่านั้น แต่การกระทำทางปกครองที่ประกาศเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง แม้จะเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายคนในบัญชีรายชื่อ การเลื่อนขั้นก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะเราสามารถแยกพิจารณาบุคคลเหล่านั้นเป็นราย ๆ ได้

ตารางที่ 4.1 ความแตกต่างระหว่างคำสั่งทางปกครองกับกฎ

	เฉพาะเรื่อง	**เฉพาะบุคคล**
คำสั่งทางปกครอง	✓	✓
คำสั่งทางปกครอง	✓	✗
คำสั่งทางปกครอง	✗	✓
กฎ	✗	✗

ในประเทศเยอรมนีคำสั่งทางปกครอง (verwaltungakte) เป็นนิติกรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะราวเสมอ (Forsthoff, 1969, pp. 315 - 318) ส่วนการออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง (verordnungen) มีลักษณะพิเศษที่ต่างจากการมีคำสั่งทางปกครอง แม้จะมีการยอมรับว่าการออกกฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง แต่ก็มิใช่คำสั่งทางปกครอง เพราะ “งานออกกฎหมาย” ของฝ่ายปกครองเป็นงานที่ต่างจาก “งานปกครอง” ของฝ่ายปกครองมาก

ศาลปกครองเยอรมนีจะควบคุมการออกกฎหมายของฝ่ายปกครองในบางกรณีเท่านั้น ส่วนคำสั่งทางปกครองนั้น ศาลปกครองถือว่าเป็นการกระทำที่ถูกโต้แย้งได้เสมอ (amfechtung sklage) (Forsthoff, 1969, pp. 247 - 248) นอกจากนั้นกฎหมายของฝ่ายปกครองยังเป็นนิติกรรมที่ไม่มีผลบังคับทันที (executoire) ทั้งนี้เพราะจำเป็นต้องมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ

ข) เหตุผลที่การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครอง

การกำกับดูแลก็คือ การควบคุมเหนือการกระทำใดการกระทำหนึ่งขององค์กรที่ถูกควบคุมเท่านั้น เป็นการตัดสินใจเป็นครั้งเป็นคราวไป ไม่ว่าการกระทำที่ถูกควบคุมจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือกฎ การกำกับดูแลก็เป็นการกำกับเฉพาะเรื่องเฉพาะราวหรือเป็นคำสั่งทางปกครองเสมอ เนื่องจากการกำกับดูแลก่อนให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้มีอำนาจกำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น การออกเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองปารีสเพื่อวางระเบียบเกี่ยวกับจราจรถือเป็นกฎ เพราะไม่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด แต่การให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติฉบับนี้ของผู้ว่าราชการจังหวัดถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะเป็นนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลเมืองปารีสและเทศบัญญัติจราจรฉบับนี้เท่านั้น ไม่ใช่การวางกฎเกณฑ์โดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับเทศบาลทุกเทศบาล เทศบัญญัติจราจรทุกเทศบัญญัติ

ถ้าการกำกับดูแลเป็นกฎ การเคารพความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะหมดไป (Regourd, 1982, p. 420) ทั้งนี้เพราะการกำกับดูแลจะเท่ากับเป็นการวางกฎเกณฑ์ในอนาคตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามนั่นเอง การกำกับดูแลประเภทนี้จะไม่สูญไปหลังจากทำนิติกรรมแล้ว

สภาแห่งรัฐ (conseil d'etat) ของประเทศฝรั่งเศสได้ให้การยอมรับมาเป็นเวลานานว่า การกำกับดูแลนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองเฉพาะเรื่องเฉพาะราว ดังจะเห็นได้จากคดีสัมพันธ์แห่งชาติของสหพันธ์นักวิศวกร (federation nationale des syndicats d'ingenieurs) ที่ศาลตัดสินว่า การออกหนังสือเวียน (circulaire) ขององค์กรกำกับดูแลเพื่อจำกัดค่าตอบแทนของพนักงานกองทุนเพื่อการเกษตรจะกระทำมิได้ ทั้งนี้เพราะการกระทำเช่นว่านี้เป็นกฎ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 70)

4) การแบ่งแยกระหว่างอำนาจในการควบคุมหรืออำนาจกำกับดูแล (pouvoir du controle ou de tutelle) กับ อำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hie rarchique) (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 70)

แม้ว่าการแบ่งแยกระหว่างอำนาจกำกับดูและอำนาจบังคับบัญชาจะเป็นสิ่งที่ลำบาก แต่ก็เป็นสิ่งสำคัญ เพราะทำให้เราเข้าใจระบบกระจายอำนาจ (decentralization) เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการแบ่งอำนาจให้กับส่วนภูมิภาค (deconcentration)

ก. อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรี ใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการทั้งหมด ในกระทรวงของตน อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข (un pouvoir inconditionne) อย่างไรก็ตาม อำนาจนี้จะต้องไม่บังคับหรือ

ก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น ผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่ามีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่เขาเห็นควรและมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือยกเลิกคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายระเบียบข้อบังคับ (texte) บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ข. อำนาจกำกับดูแล นั้นต่างกับอำนาจบังคับบัญชาเป็นอย่างมาก อำนาจนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปในลักษณะผู้ควบคุม (controleur) และผู้ถูกควบคุม

ดังนั้นอำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข (un pouvoir condeitonne) อำนาจนี้จะมีได้ก็แต่ในกรณีและในรูแบบที่พระราชบัญญัติกำหนไว้เท่านั้น

อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่ไม่สามารถออกคำสั่งได้ กล่าวโดยสรุป บุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้มีขึ้นได้ก็เพราะมีพระราชบัญญัติและกฎหมายลำกับรองระบุไว้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลเพียงแต่ควบคุมว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านี้หรือไม่เท่านั้น แต่ว่าไม่มีอำนาจออกคำสั่งเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 71)

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติมีอำนาจที่จะยกเลิกหรือสั่งให้ยกเลิกการกระทำขององค์การที่อยู่ภายใต้การกำกับและแม้แต่จะมีคำสั่งแทน (substiuer) องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับก็ตาม อย่างไรก็ตาม อำนาจเหล่านี้จะมีได้ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติ อำนาจกำกับดูแลจึงมิใช่อำนาจทั่วไปอย่างที่ปรากฏในอำนาจบังคับบัญชา

กล่าวโดยสรุป อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจของนิติบุคคลเพียงนิติบุคคลเดียว ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลในทางกฎหมายมหาชนอื่น รัฐอยู่ในฐานะของผู้รักษาประโยชน์มหาชน (l'interet general) ในความหมายอย่างกว้างขวางที่สุดซึ่งก็คือผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลนั่นเอง ส่วนบุคคลในทางกฎหมายมหาชนอื่นนั้นมีผลประโยชน์โดยแท้ของตน (l'interets propres) และอยู่ในฐานะของผู้กำกับดูแล

ตารางที่ 4.2 ความแตกต่างระหว่างอำนาจบังคับบัญชากับอำนาจกำกับดูแล

	อำนาจบังคับบัญชา	อำนาจกำกับดูแล
1. พิจารณาจากจำนวนองค์กร	เป็นนิติสัมพันธ์ภายในองค์กรเดียวหรือนิติบุคคลเดียว	เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือระหว่างนิติบุคคลสองนิติบุคคล
2. พิจารณาจากลักษณะของการกระทำ	โดยทั่วไปเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง	เป็นคำสั่งทางปกครอง
3. พิจารณาจากขอบเขตของอำนาจ	อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจกว้างขวางผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา	อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอย่างจำกัดเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น
4. พิจารณาจากการก่อตั้งของอำนาจ	ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้ง	การกำกับดูแลจะมีได้ก็แต่โดยกฎหมายและเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

5) วิธีการในการกำกับดูแล

เราสามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณีด้วยกัน

ก. การกำกับดูแลโดยตรง

การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 74) ได้แก่

ก) การกำกับดูแลตัวบุคคล

วิธีการกำกับดูแลที่สำคัญก็คือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือองค์กรหรือถอดถอนบุคคลขององค์กรที่ถูกควบคุมได้ เป็นต้น

การใช้อำนาจลงโทษทางวินัย (un pouvoir disciplinaire) เหนือบุคคลของผู้มีอำนาจกำกับดูแลอีกชนิดหนึ่ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งพักราชการ (suspendu) นายกเทศมนตรีได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจลงโทษทางวินัยในกรณีของการกำกับ

ดูแลเป็นเรื่องที่แตกต่างจากอำนาจลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งนี้ก็เพราะว่าในสายงานของการบังคับบัญชานั้น การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นโดยหลักแล้วถือว่ามีความผิดจะต้องได้รับโทษทางวินัย แต่ในทางตรงกันข้ามองค์การที่ถูกกำกับดูแลนั้นไม่จำเป็นต้องเชื่อฟังคำสั่งของใคร อำนาจลงโทษทางวินัยในกรณีนี้ไม่สามารถลงโทษใครได้อย่างไม่มีขอบเขต นายกเทศมนตรีคนหนึ่งอาจถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกได้ ก็เพราะเขากระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติงานของเทศบาล แต่เขาจะไม่ถูกสั่งพักหรือให้ออกเพราะปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี

ข) การกำกับดูแลองค์กร

วิธีกำกับดูแลที่สำคัญ คือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใหม่ได้

ในบางกรณีกฎหายอาจไม่กำหนดเงื่อนไขในการยุบสภาท้องถิ่นไว้เลย แต่บางกรณีกฎหมายก็กำหนดเงื่อนไขไว้อย่างชัดแจ้ง ปัญหาที่น่าพิจารณาสำหรับนักกฎหมายคงมีอยู่ว่ากรณีที่กฎหมายไม่กำหนดเงื่อนไขการยุบสภาไว้แล้ว องค์การที่มีอำนาจกำกับดูแลสามารถยุบสภาได้ทุกกรณีหรือไม่ เช่น กรณีที่สภาท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะยุบสภาท้องถิ่นเลยได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาว่าการกำกับดูแลจึงไม่ควรกระทำ แต่การยุบสภาท้องถิ่นจะกระทำได้ใน 2 กรณีเท่านั้น คือ กรณีเท่านั้น คือ กรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสภากับผู้บริหารท้องถิ่น และกรณีที่การดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้องนั่นเอง

นอกจาก 2 กรณีดังกล่าวข้างต้น ในกรณีที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบงบประมาณท้องถิ่นนั้น จะมีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลและการกำกับเหนือการกระทำอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง แต่เมื่อกฎหมายนำเรื่องนี้มาสัมพันธ์กับการออกจากตำแหน่งของฝ่ายบริหารหรือสภาท้องถิ่นแล้ว การให้ความเห็นชอบ (หรือไม่เห็นชอบ) งบประมาณท้องถิ่นจึงกลายมาเป็น “การกำกับดูแลกึ่งตัวบุคคลกึ่งการกระทำ”

ค) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะควบคุมการกระทำ (actes) ขององค์การกระจายอำนาจเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายอขงการกระทำนั้น และในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบถึงดุลพินิจด้วย ซึ่งในกรณีหลังนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ

วิธีการก็คือ ผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งยกเลิก (l’anulation) นิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ด้วยตนเองเลยทีเดียว นอกจากนั้น ถ้าเราพิจารณาจากการให้ความเห็นชอบ

(approbation) เราจะพบว่าเป็นการกำกับดูแลมากยิ่งขึ้น เช่น การกระทำขององค์การกระจายอำนาจที่สำคัญบางอย่างก่อนที่จะประกาศใช้ได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้กำกับดูแลเสียก่อน

การกำกับดูแลในรูปแบบ “การให้ความเห็นชอบ” จึงมีความสำคัญมาก ในบางกรณีกฎหมายอาจจะเพียงกำหนดว่าการเงียบถือว่าเป็นการให้ความเห็นชอบ เพียงแต่ระยะเวลาที่ระบุไว้นับตั้งแต่องค์การกระจายอำนาจส่งเรื่องมาให้องค์การกำกับดูแลผ่านไป โดยไม่มีการแสดงความเห็นชอบก็ถือว่ามีการให้ความเห็นชอบแล้ว อำนาจนี้จึงเทียบได้กับการใช้สิทธิคัดค้าน (droit de veto) ในทางตรงกันข้ามพระราชบัญญัติอาจจะบัญญัติให้มีการให้ความเห็นชอบอย่างแจ้งชัด การกระทำขององค์การที่ถูกกำกับดูแลจะชอบด้วยกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อมีการให้ความเห็นชอบอย่างเป็นทางการจากผู้มีอำนาจในการกำกัดดูแล (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 74)

แต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การกระทำใด ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีจำนวนหลายคน การปฏิเสธของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งถือว่าเป็นการปฏิเสธการให้ความเห็นชอบแล้ว (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 74)

การกำกับดูแลมากที่สุดก็คือ การที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลทำคำสั่งแทน (substitution d’lffice) องค์การที่ถูกควบคุม แต่การควบคุมชนิดนี้ควรมีขอบเขตจำกัดอย่างมาก มิฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจก็จะไม่สามารถเป็นไปได้

ตามกฎหมายของฝรั่งเศสนั้น อำนาจในการทำคำสั่งแทนนั้นจะมีได้ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 74)

องค์การที่ถูกกำกับดูแลมีแต่เพียงอำนาจผูกพัน[49] (competence liee) นั่นก็คือ พระราชบัญญัติระบุให้สามารถออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น และ

องค์การที่ถูกต้องกำกับดูแลปฏิเสธที่จะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ภายหลังจากที่ได้รับคำสั่งเตือน (mise en demeure) ให้ออกคำสั่งจากองค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลแล้ว

สภาแห่งรัฐก็ยอมรับเช่นเดียวกันว่าการทำคำสั่งแทนนั้นจะต้องมีขอบเขตจำกัดมาก ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจทำคำสั่งแทนนายกเทศมนตรีให้พนักงานเทศบาลจ่ายเงินคืนแก่เทศบาลในช่วงเวลาของการประท้วงนัดหยุดงานของพนักงานเหล่านั้น ยิ่งกว่านั้นผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจทำคำสั่งแทนนายกเทศมนตรีให้บรรจุพนักงาน

---

[49] อำนาจผูกพัน คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่งและจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่ได้กำหนดไว้ อำนาจผูกพันนั้นแท้จริงแล้วก็คือหน้าที่นั่นเอง แต่ที่เรายังเรียกกันอยู่ว่า “อำนาจ” ผูกพันก็ด้วยเหตุผลแต่เพียงคำว่าวินิจฉัยสั่งการที่เป็นผลมาจากการที่องค์กรฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของตนนี้เป็นสิ่งที่กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้เท่านั้น

เทศบาลเข้าทำงานใหม่ภายหลังจากที่ศาลปกครองมีคำพิพากษายกเลิกคำสั่งให้พนักงานผู้นั้นออกจากงานแล้ว

ข. การกำกับดูแลโดยอ้อม

ก) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

ทุกปีส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ เงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใด ๆ ก็ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะเห็นเป็นเงินอุดหนุนที่ระบุกิจการโดยตรงที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจำนำไปใช้ได้ เงินอุดหนุนส่วนนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนจากส่วนกลาง ตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด

(ก) การขอรับเงินจะต้องเสนอโครงการผ่านองค์กรกำกับดูแล เพื่อพิจารณาลักษณะความเหมาะสมของโครงการตลอดจนราคาค่าใช้จ่าย

(ข) การใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามโครงการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติทุกประการ

(ค) การเปลี่ยนแปลงรายการจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลก่อน

(ง) การเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้เมื่อถึงงวดการจ่ายเงินตามสัญญา

(จ) การกันเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรกำกับดูแล

แม้ในทางทฤษฎี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุม ในทางปฏิบัติ เราพบว่าไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ไม่ของรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้

เงินอุดหนุน จึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

ข) การใช้สัญญามาตรฐาน (l'acte type) เป็นมาตรการในการกำกับดูแล

สัญญามาตรฐานก็คือ "สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชน หรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม (Rongere, 1968, p. 1) การที่แบบของสัญญานี้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สามแล้ว จึง

เท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้น ๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั่นเอง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2553, หน้า 200 - 202)

การใช้สัญญามาตรฐานมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมนั้น มีการใช้อย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายของเรา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นเราก็พบตัวอย่างนี้มากมาย เช่น การจัดทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดว่า จะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบนี้ การเปลี่ยนแปลงแบบของสัญญานั้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุด (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2547, 2547, หน้า 20 - 21) เท่านั้น

4.1.2 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาล

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เริ่มตั้งแต่สมัยที่ยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช จนกระทั่งมีการปฏิรูปการเมืองการปกครองในรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นยุคที่นำไปสู่ระบบที่มีความเจริญ และสอดคล้องกับการริเริ่มให้สิทธิทางการเมืองการปกครองแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก มีการปรับปรุงและปฏิรูปการปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางแบ่งหน่วยงานออกเป็นกระทรวงต่าง ๆ ตามลักษณะเฉพาะ (specialization) ส่วนภูมิภาคให้อำนาจแต่ละอำเภอเป็นหน่วยการปกครองส่วนที่ประกอบกันเป็นเมือง มีการตราข้อบังคับออกมาเป็นพระราชบัญญัติเรียกว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (2457, หน้า 1 - 45) ส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีสุขาภิบาล อันเป็นงานส่วนท้องถิ่น 2 แบบ คือ สุขาภิบาลกรุงเทพ กับสุขาภิบาลหัวเมือง ความคิดริเริ่มให้ประชาชนปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นได้วิวัฒนาการเรื่อยมาจนเกือบจะครบทศวรรษแต่การปกครองตนเองก็ยังไม่ได้ฝังรากลึกไปในระดับพื้นฐาน คือ ตำบล หมู่บ้านของประเทศ ปัญหาหลัก ๆ ได้แก่ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง การคลัง โครงสร้าง นโยบายด้านการเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชน การรักษาอำนาจของรัฐบาลกลาง กับการกระจายอำนาจที่ไม่แน่ใจในผลที่จะเกิดขึ้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539, หน้า 115 - 116)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 มาตรา 70 ได้กำหนดว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 329)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

จึงเห็นได้ว่าตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีสาระสำคัญในการกำหนดให้เทศบาลประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ ดังนี้

1. ความเป็นนิติบุคคลของเทศบาล
2. พื้นที่ของเทศบาล
3. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล
4. การคลังของเทศบาล

4.1.2.1 ความเป็นนิติบุคคลของเทศบาล (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 304)

เนื่องจากเทศบาลเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เทศบาลดำเนินกิจการบางอย่างด้วยตนเองตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้อง และมีผลกระทบต่อท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้น เทศบาลจึงจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกิจการดังกล่าว โดยเพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งหัวใจสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้เทศบาลมีอิสระอย่างแท้จริงก็คือความเป็นนิติบุคคลของเทศบาล ทั้งนี้เพราะเมื่อเทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็เท่ากับมีสภาพบุคคลแยกต่างหากจากส่วนกลาง ทำให้สามารถมีสิทธิหน้าที่เป็นของตนเอง กระทำการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอรับคำสั่ง หรือการบังคับบัญชาจากส่วนกลางอีกต่อไป

ความเป็นนิติบุคคลของเทศบาลทำให้เทศบาลสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ โดยไม่จำเป็นต้องกระทำผ่านบุคคล หรือนิติบุคคลอื่นใดอีก หรืออาจกล่าวได้ว่า ความเป็นนิติบุคคลทำให้เทศบาลสามารถกระทำกิจการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ส่วนกลางจะทำได้ก็แต่เพียงการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ส่วนในเรื่องของดุลพินิจย่อมเป็นสิทธิของเทศบาลโดยเฉพาะ นอกจากนี้เมื่อมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ท้องถิ่นจะทำกิจการใดก็สามารถทำได้โดยสะดวก เช่น การเรียกร้องสิทธิ การฟ้องร้อง หรือการถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และสามารถทำกิจการต่าง ๆ ที่โดยสภาพแล้วนิติบุคคลหน่วยงานนั้นสามารถทำได้ทั้งสิ้น อาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานใดที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่มีทางเป็นเทศบาลได้เลย เพราะตราบใดที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลย่อมจะไม่มีทางมีอิสระที่สมบูรณ์ได้อย่างแน่นอน

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 (2496, 2552) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 วรรคสอง “ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น” และประมวลกฎหมายที่ดิน ให้นิยามคำว่า ทบวงการเมือง หมายความว่า หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค

หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายที่ดิน ปัญหาในเรื่องความเป็นนิติบุคคลของเทศบาลจึงไม่มีปัญหาในปัจจุบัน

4.1.2.2 พื้นที่ของเทศบาล (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 309 - 310)

เทศบาลเป็นรูปแบบองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองในลักษณะของการกระจายอำนาจทางพื้นที่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลให้ชัดเจน แต่ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ทับซ้อนกัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาบางประการขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจหน้าที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้เริ่มก่อตัวขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติสภาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ทับซ้อนกันไม่ได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น เพราะต่อมาในปี พ.ศ. 2540 เมื่อมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (2540, หน้า 1 - 23) มีผลใช้บังคับ ก็ได้ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีอยู่ทั้งหมดในเวลานั้น ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (2540, หน้า 3) ได้กำหนดให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีผลบังคับจึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา ส่วนกรุงเทพมหานครเนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และไม่มีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น จึงไม่เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น ในเวลาต่อมาได้มีการยกเลิกสุขาภิบาลในปี พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกัน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา โดยปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นก็คือ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ และปัญหาเรื่องการจัดเก็บรายได้

4.1.2.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 349 - 359)

เทศบาลเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ เป็นองค์กรที่รับมอบภารกิจบางอย่างจากรัฐมาดำเนินการจัดทำเอง โดยภารกิจที่จัดทำนั้นเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่นเทศบาล และเป็นกิจการที่เทศบาลสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะเฉพาะ ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่ของ

เทศบาลแต่ละแห่ง ดังนั้น เทศบาลจึงน่าจะเข้าใจปัญหาและจัดทำภารกิจเหล่านี้ได้ดีกว่าส่วนกลาง การจัดทำภารกิจดังกล่าวจึงถือเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่รัฐมอบหมายให้ ซึ่งเทศบาลย่อมมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการดังกล่าวตามแนวทางของตนเอง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลจะมีขอบเขตเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับรัฐเป็นผู้กำหนด

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 (2550, หน้า 112 - 116) ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการในหมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมาตรา 283 ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 289 (2550, หน้า 116) ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น อีกทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในทองถิ่นนั้น รวมทั้งยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ

นอกจากนี้ เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 290 (2550, หน้า 116) ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ รวมทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตนและสามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่มุ่งเน้นให้เกิดการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยการกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง และชัดเจนขึ้น เป็นอิสระมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น อาจมีวิธีการในการแบ่งแยกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้หลายวิธี แต่หากเราใช้วัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจหน้าที่ในการแบ่ง ก็อาจแยกประเภทของอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ (service public)

บริการสาธารณะ หมายความถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยการ หรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองทีจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ทั้งนี้โดยมีลักษณะเป็นการให้บริการ หรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งไม่มีลักษณะในการจำกัดอำนาจของประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นกิจกรรมที่จัดทำขึ้นโดยไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร แต่มุ่งหวังให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์สูงสุดจากบริการสาธารณะดังกล่าว

แต่เดิมการจัดทำบริการสาธารณะ ถือเป็นภารกิจของรัฐโดยตรงที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ต่อมาเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น สังคมเกิดการขยายตัว มีความสลับซับซ้อนขึ้น ความต้องการของประชาชนก็เกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทำให้รัฐแต่ผู้เดียวไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐจึงจำเป็นต้องร่วมมือกับองค์กรอื่น หรือบางกรณีก็ต้องมอบให้องค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะให้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

อนึ่ง ภารกิจของรัฐที่เป็นบริการสาธารณะนั้นอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือภารกิจพื้นฐาน และภารกิจรอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 351)

1) ภารกิจพื้นฐาน (primary function) ได้แก่ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาท และหาข้อยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย และรักษาความมั่นคงปลอดภัย ความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีที่มาจากภายนอกชุมชน

ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน หมายความถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคนทั้งที่จงใจ และไม่จงใจ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนนั้นกระทำได้ด้วยการจัดให้มีตำรวจ การรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศ และการรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

ส่วนความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศ หมายถึง การประทุษร้ายซึ่งอาจเกิดจากความจงใจ เช่น ถูกรุกรานด้วยกำลังทหารโดยรัฐอื่น หรือเกิดจากความไม่จงใจ เช่น ในกรณีที่อุตสาหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลาย เนื่องจากมีการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศมีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตภายในประเทศมากถึงขนาดที่สินค้าภายในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการ

ประทุษร้ายจากภายนอกประเทศนั้นกระทำได้โดยสร้างแสนยานุภาพทางทหาร ทำสนธิสัญญา และเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ตลอดจนการเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น

2) ภารกิจลำดับรอง (secondary function) ได้แก่ การส่งเสริมคุณภาพ ตลอดจนการขยายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อที่จะให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายภาพและจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬา เพื่อให้ราษฎรมีสุขภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน คุ้มครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาจากประเภทของบริการสาธารณะข้างต้นแล้ว ทำให้เห็นได้ว่า บริการสาธารณะที่จะอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น คือ ภารกิจลำดับรอง ทั้งนี้เนื่องจากตามหลักการกระจายอำนาจนั้น ท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการภายในส่วนท้องถิ่นของตน อันมีลักษณะเฉพาะและมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งภารกิจในส่วนนี้ได้แก่ ภารกิจลำดับรองที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นบริหารจัดการด้วยตนเอง โดยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายที่ควรจะนำมากล่าวถึงในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (2542, หน้า 48 - 66) เป็นพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้มีความชัดเจนขึ้น โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐไม่สมควรดำเนินการต่อไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะภารกิจดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบดำเนินการได้ อย่างไรก็ดี การกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจจะยังมีความซ้ำซ้อนกันอยู่บ้าง อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็อาจยังไม่มีความพร้อม กฎหมายจึงได้กำหนดวิธีการเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าวขึ้น ตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งหมายความว่า นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐทั้งหมด แต่อำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐนั้น รัฐก็อาจมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 11 - 13)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (2542, หน้า 48 - 66) ได้บัญญัติถึงเรื่องของการกำหนดอำนาจ

หน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 16 ถึงมาตรา 22 โดยแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ กล่าวคือ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ในมาตรา 16 โดยกำหนดไว้ 31 เรื่องด้วยกัน กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ในมาตรา 17 ซึ่งมีทั้งหมด 29 เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร ไว้ในมาตรา 18 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกัน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น ๆ ซึ่งอาจมีการจัดตั้งขึ้นในอนาคตนั้น หากองค์กรนั้นมีพื้นที่ไม่เต็มพื้นที่จังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่หากองค์กรดังกล่าวมีพื้นที่เต็มจังหวัดเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร ก็ให้องค์กรนั้นมีอำนาจหน้าที่มากเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจะพบว่า บางเรื่องเป็นเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ (service public) ในลักษณะของการให้บริการอย่างแท้จริง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นบริการสาธารณะในความหมายอย่างแคบ เช่น การจัดการศึกษา การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น แต่บางเรื่องก็เป็นบริการสาธารณะในลักษณะของการควบคุมตรวจสอบ (police)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ (police)

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ ถือได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีลักษณะที่แตกต่างจากอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น ทั้งนี้โดยมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์, 2538, หน้า 301 - 303) คือ

1) ผู้ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมได้ต้องเป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ โดยขึ้นอยู่กับว่าเป็นเรื่องใดก็ต้องไปดูกฎหมายที่กำหนดเรื่องนั้น ๆ ไว้

2) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจล่วงหน้า

3) เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวในทางมหาชน ในลักษณะของการจำกัดเสรีภาพ กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจล่วงหน้าในการก่อให้เกิด เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ฝ่ายเดียวขึ้นกับเอกชน โดยเอกชนไม่ต้องสมัครใจเลยที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” อำนาจเช่นว่านั้น ได้แก่ อำนาจวางกฎเกณฑ์ระเบียบทั่วไป เช่น วางกฎจราจร วางกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้า

ฯลฯ หรืออำนาจออกคำสั่งเฉพาะรายตามกฎระเบียบทั่วไปนั้น เช่น การอนุมัติ อนุญาต การห้าม ซึ่งอาจทำเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยวาจา หรือด้วยประการอื่นใดก็ตามแต่

4) ความสงบเรียบร้อยที่ต้องป้องกันนั้น มักมี 3 ลักษณะ คือ ความสงบในถนนในที่สาธารณะ ความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน เช่น การป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัยน้ำท่วม และความสะอาด เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะ ฯลฯ ซึ่งความสงบเรียบร้อยที่ว่านี้ต้องเป็นสาธารณะและต้องมีลักษณะที่อาจเกิดความไม่สงบขึ้นได้จริง ๆ หากไม่มีการควบคุม

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวนั้น ถือเป็นอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการขึ้น เพื่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (2542, หน้า 48 - 66) ในหมวด 2 ที่ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นบางเรื่อง ถือเป็นอำนาจหน้าที่ในการควบคุม เช่น การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดอำนาจในการควบคุมดังกล่าวให้แก่ท้องถิ่นไว้ต่างหากเป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (2522, หน้า 1 - 43) กำหนดให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดการควบคุมอาคาร เช่น การพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคารเป็นการชั่วคราว หรือพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 (2535, หน้า 17 - 26) กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกใบอนุญาตตั้งโรงงานฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และดำเนินการฆ่าสัตว์ รวมทั้งสั่งเพิกถอน หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นบางอย่าง ก็เป็นทั้งการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะของการให้บริการ และมีลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ ด้วยในคราวเดียวกัน โดยไม่อาจแบ่งแยกไปในทางใดทางหนึ่งได้ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การจัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือท่าข้ามและที่จอดรถเป็นต้นนเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นดังกล่าวนั้น ถือได้ว่าเป็นการให้บริการแก่ประชาชน ทำให้ได้รับความสะดวกสบายขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีลักษณะของการป้องกัน คือ การควบคุมการใช้เสรีภาพของประชาชนรวมอยู่ด้วย ดังนั้น จึงไม่อาจแบ่งแยกได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

4.1.2.4 การคลังของเทศบาล (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์, 2538, หน้า 368 - 377)

การศึกษาการคลังท้องถิ่นในมุมมองของกฎหมายมหาชน ต่างจากการศึกษาการคลังท้องถิ่นในมุมมองอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นมุมมองทางรัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ เพราะนักกฎหมายมหาชนไม่ได้สนใจ การคลัง ในฐานะที่เป็นการเมือง หรือ ตัวเลข เท่านั้น นักกฎหมายมหาชนสนใจการคลังท้องถิ่นในมุมมองทางกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงกฎหมายอันจะนำไปสู่การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การคลังท้องถิ่นก็มิใช่เรื่องของกฎหมายล้วน ๆ แต่ยังมีความจำเป็นที่จะต้องดูตัวเลขบางประการอันจะนำไปสู่การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงกฎหมายในที่สุด

กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นนั้นอยู่กระจัดกระจายในหลายฉบับ บางกรณีมีสถานะเป็นกฎหมาย บางกรณีก็มิได้เป็นกฎหมายแต่ประการใด

กรณี กฎเกณฑ์ที่มีสถานะเป็นกฎหมาย มี 3 กรณี ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติต่าง ๆ และกฎหมายลำดับรอง

รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนอกจากจะบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเรื่ององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญไว้แล้ว รัฐธรรมนูญสมัยใหม่มักบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย และที่ขาดเสียมิได้ก็คือ เรื่องการคลังท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 (2550, หน้า 113) ก็มีบัญญัติเรื่องการคลังท้องถิ่นด้วยเช่นกัน มาตรา 283 นอกจากจะบัญญัติรับรอง ความเป็นอิสระในการเงินการคลัง ไว้ในวรรคแรกที่ว่า “องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” แล้วยังบัญญัติกลไกที่จะทำให้การกระจายการคลังไปยังท้องถิ่นเป็นจริงเป็นจังขึ้นด้วย โดยบัญญัติไว้ในวรรค 3, 4 และ 5 มาตราเดียวกันว่า “เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นแก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2. การจัดสรรส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม 1. และ 2. ประกอบด้วยผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากรตาม 1. และ 2. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม 3. จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้" ซึ่งนับเป็นมิติใหม่ของการคลังท้องถิ่น

พระราชบัญญัติต่าง ๆ

แยกเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะบัญญัติถึงเรื่องการคลังท้องถิ่นไว้หลายกรณี เช่น ในกรณีของเทศบาลบัญญัติเรื่อง ลักษณะงบประมาณ วิธีการงบประมาณ ประเภทของรายได้รายจ่าย และการตรวจสอบการคลัง การบัญชี และการเงิน

2. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัตินี้จะขยายรายละเอียดของรายได้โดยเฉพาะรายได้จากภาษี อากร และค่าธรรมเนียมว่ามีกี่ประเภท และมีอะไรบ้าง เป็นต้น

3. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษี อากร และค่าธรรมเนียมท้องถิ่น จะบัญญัติรายละเอียดทุกอย่างที่เกี่ยวกับภาษีประเภทนั้น ๆ ไม่ว่าใครจะเป็นผู้เสียภาษี อัตราภาษี มีข้อยกเว้นหรือไม่ การอุทธรณ์ ฯลฯ เช่น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 (2475, หน้า 51 - 71) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (2508, หน้า 6 - 35) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 (2510, หน้า 6 - 25) นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับภาษี อากร และค่าธรรมเนียมโดยตรงแต่ก็เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีรายได้ในสิ่งเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 (2535, หน้า 17 - 26) พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 (2478, หน้า 1978 - 1990) พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 (2522, หน้า 22 - 62) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 (, 2522, หน้า 1 - 59) พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 (2478, หน้า 1937 - 1939) ฯลฯ

4. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรภาษีท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 (2527, หน้า 88 - 90) พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (2527,

หน้า 84 - 87) พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 (2534, หน้า 217 - 220) ฯลฯ

กฎหมายระดับรอง

ได้แก่พระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. 2499 (2499, หน้า 214 - 217) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529 (2529, หน้า 11 - 22)

กรณี กฎเกณฑ์ที่ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย

ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2528 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2528

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2440 เป็นต้นมา อันเป็นปีแรกที่มีการริเริ่มการปกครองท้องถิ่นในสังคมไทย ด้วยการออกพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526, หน้า 41 - 46) จนถึงปัจจุบันรวม 113 ปี ลักษณะของการจัดการเพื่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมักหมุนเวียนไปตามแบบเดิมครั้งแล้วครั้งเล่า กลายเป็น วัฏจักรอีกอันหนึ่ง

การจัดการในลักษณะแรก ได้แก่ ผู้ครองอำนาจในส่วนกลางมักอ้างว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองตนเองมากนัก ยังไม่มีความรู้ในเรื่องการบริหารสังคมสมัยใหม่ ระดับการศึกษาก็ไม่สูงนัก ยังขาดสำนึกทางการเมือง ระดับความสนใจทางการเมืองก็ไม่สูง ตลอดจนยังเคยชินกับระบบอุปถัมภ์ และค่านิยมแบบเจ้าขุนมูลนายเป็นส่วนใหญ่ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, บรรณาธิการ, 2537)

การจัดการในลักษณะที่สอง คือ เมื่อมีทัศนะตามข้อที่หนึ่ง รัฐบาลแต่ละยุคสมัยจึงกำหนดให้มีระบบการปกครองท้องถิ่นที่ผู้บริหารตำแหน่งสำคัญ ๆ เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ที่กระทรวงมหาดไทยส่งไปบริหารงานระดับอำเภอ และจังหวัด ส่วนตำแหน่งกรรมการหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ไม่ค่อยมีความสำคัญ รัฐบาลก็จะเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ (พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495, 2495, หน้า 1261 – 1276; พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2521, 2521, หน้า 31 - 36)

ข้าราชการเหล่านั้นจึงสวมหมวก 2 ใบ ในเวลาเดียวกัน เช่น เป็นทั้งนายอำเภอ และประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นทั้งปลัดอำเภอ และปลัดสุขาภิบาล เป็นทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นทั้งปลัดจังหวัด และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ

สำหรับที่เป็นเช่นนี้ กระทรวงมหาดไทยให้เหตุผลว่า เพื่อต้องการให้ข้าราชการที่ส่งมาจากส่วนกลางทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง คอยช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่คนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งแต่ยังไม่สันทัดในการทำงาน ตลอดจนทำงานให้คนท้องถิ่นดูเป็นตัวอย่าง (เทศาภิบาล, 2537, หน้า 7 - 50)

อีกเหตุผลหนึ่งก็คือ เนื่องจากงบประมาณของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีจำกัด ไม่สามารถจ่ายเงินให้แก่กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดได้ ก็ให้ข้าราชการประจำมาบริหารงานปกครองท้องถิ่น จึงถือเป็นการประหยัดงบประมาณของท้องถิ่น เพราะไม่ต้องจ่ายเงินเดือนให้ข้าราชการเหล่านั้น

การจัดการในลักษณะที่สาม การควบคุมหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอยู่ในมือของข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ซึ่งอยู่ใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางอีกต่อหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากหัวหน้าของสุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคนเดียวกันกับข้าราชการส่วนภูมิภาค

การเรียกประชุม การพิจารณาแต่งตั้งกรรมการ การกำหนดแนวทางนโยบายตลอดจนมาตรการรูปธรรมในการทำงาน และการกำหนดงบประมาณล้วนตกอยู่ในมือของข้าราชการส่วนภูมิภาค

สำหรับเทศบาล แม้ว่าสมาชิกสภา และผู้บริหารทุกคนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่การทำงานด้านต่าง ๆ ก็อยู่ในการดูแลควบคุมของอำเภอ และจังหวัดอย่างใกล้ชิด ตัวอย่างง่าย ๆ เช่น เมื่อจะมีการนำรถของเทศบาลออกนอกเขตเทศบาลก็ต้องขออนุมัติจากทางอำเภอและจังหวัดเสียก่อน

โปรดสังเกตว่าจะต้องมีการอนุมัติก่อน ไม่ใช่เพียงแต่แจ้งให้ทราบ

หรือในกรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การเป็นผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตที่มีประชากรถึงประมาณ 10 ล้านคน (ทั้งที่จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียน) ดูจากภายนอกแล้วจะเห็นว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่คนในท้องถิ่นคงจะมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างมาก

แต่เราจะพบว่ากรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจที่จะจัดการกับยวดยานที่สัญจรในเขตของตนเองได้ เพื่อแก้ไขปัญหาจราจร เช่น การเก็บภาษีสูงสำหรับครอบครัวที่มีรถหลาย ๆ คัน การห้ามรถที่มีคนนั่งเพียงหนึ่งคนสัญจรในท้องที่บางเวลา หรือการเก็บค่าผ่านทางในถนนบางสายในอัตราสูง การอนุมัติโครงการรถไฟฟ้า ฯลฯ เพราะกรุงเทพมหานครมีอำนาจที่จำกัด แต่อำนาจส่วนใหญ่ตกเป็นของรัฐบาลกลาง

การจัดการลักษณะที่สี่ กำหนดให้งบประมาณของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีน้อย เนื่องจากกฎหมายเปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางดูดซับเอาเงินจากท้องถิ่นไปเป็นจำนวนมาก กฎหมายยังกำหนดรายละเอียดประเภทของรายรับ และรายจ่ายที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม

เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่ประชาชนชาวไทยรู้จักกันดี เทศบาลนั้นมีรากฐานหรือแหล่งกำเนิดมาจาก สุขาภิบาล (ปัจจุบันได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นเทศบาลทั้งหมดแล้ว) ทั้งนี้เพราะมีแนวคิดและหลักการคล้ายคลึงกับเทศบาลมาก แต่ที่ผ่านมาการปกครองตนเองในรูปเทศบาลมักจะล้มเหลว มิได้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของการปกครองครองตนเองอย่างแท้จริง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจาก (ไตรสิทธิ์ สินสมบูรณ์ทอง, 2552, หน้า 21 - 30)

1. ความไม่เข้าใจในเรื่องการปกครองตนเอง ของประชาชนและข้าราชการเป็นสำคัญโดยประชาชนมีความสนใจอยากจะปกครองตนเองและสนใจที่จะฟังข่าวคราวจากรัฐบาลอยู่เสมอ แต่ประชาชนมักจะพอใจในสิ่งมีอยู่ ไม่ได้คิดที่จะริเริ่มการพัฒนาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีกว่าแต่อย่างใด

2. ขาดความกระตือรือร้นต่อการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองระดับท้องถิ่น (เทศบาล) เป็นสาเหตุมาจากความไม่เข้าใจในเรื่องการปกครองตนเอง และความพอใจกับสิ่งที่มีอยู่ จึงทำให้ประชาชนถือเอาเรื่องการดำรงชีวิตตนเอง และผลประโยชน์ของตนเองสำคัญกว่าส่วนรวม (เรื่องการปกครองตนเองในการพัฒนาให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้า)

3. ฝ่ายรัฐบาลกลางฉวยโอกาสวางมาตรการในทางปกครอง จากสาเหตุความเฉื่อยชาของประชาชน ที่ประชาชนถือว่าเรื่องการปกครองเป็นเรื่องของรัฐบาลหรือของเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง จนทำให้ประชาชนต้องเสียผลประโยชน์เพิ่มขึ้นและเป็นการเสริมสร้างอำนาจให้แก่รัฐบาลมากขึ้น

เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจาก แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองของไทยเรานั้น แตกต่างไปจากอารยประเทศอื่น ๆ ซึ่งประชาชนของประเทศนั้น ๆ เช่น อังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกา ต่างก็พยายามดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองตนเอง แต่ไทยเราการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น มีกำเนิดมาจากการที่ รัฐบาลกลางเป็นผู้หยิบยื่นให้แก่ประชาชนเอง มิใช่เป็นเรื่องที่เกิดมาจากการดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองโดยประชาชน ด้วยเหตุนี้เองระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นรัฐบาลก็เป็นฝ่ายกำหนดเอง เช่น รัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาล มีอำนาจในการควบคุมเกี่ยวกับการเงิน เป็นต้น ดังนั้นเทศบาลจะมีความอิสระทางการบริหารงานภายในท้องถิ่นมากน้อยเพียงไร จึงขึ้นอยู่กับความจริงใจของรัฐบาลที่บริหารประเทศอยู่ในขณะนั้น

4.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบเทศบาลแต่ละประเภท

พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 กำหนดให้การบริหารราชการแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการดังกล่าวเป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการ และได้ตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นบังคับใช้มีการยกฐานะสุขาภิบาลหลายแห่งเป็นเทศบาลและแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวเพิ่มเติมหลายครั้ง ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล (ถึงฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 การจัดตั้งท้องถิ่นเป็นเทศบาลพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ (ชูวงศ์ ฉายาบุตร, 2539, หน้า 216)

1. จำนวนของประชากรในท้องถิ่น

2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งเทศบาลได้ 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร

4.2.1 เทศบาลตำบล

หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลในปัจจุบัน มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งแยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

4.2.1.1 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ซึ่งหลักเกณฑ์นี้มีการกำหนดขึ้นมาก่อนพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารสภาตำบล พ.ศ. 2537 (2537, หน้า 20 - 34) แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่5) พ.ศ.2546 (2546, หน้า 19 - 20) และต่อมาทุกพื้นที่ของประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลครบทุกพื้นที่ ดังนั้น คำว่าท้องถิ่นจึงหมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อต่อไป

4.2.1.2 เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งก็หมายถึงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารสภาตำบล พ.ศ. 2537 (2537, หน้า 20 - 34) แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่5) พ.ศ.2546 (2546, หน้า 19 - 20)

นอกจากนี้ยังมีเทศบาลตำบลที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 (2542, หน้า 1 - 4) บัญญัติให้เลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และให้บรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลที่มีอยู่ก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราช

กิจจานุเบกษา มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (25 พฤษภาคม 2542) การเกิดขึ้นของเทศบาลตำบลในครั้งนี้ก็เพื่อให้รูปแบบขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 มิได้เปลี่ยนแปลง อันมาจากความพร้อมของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (จอมชัย ทิพย์กมลเสน, ม.ป.ป., หน้า 148)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางปฏิบัติในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลขึ้นใหม่ และยังใช้อยู่ในขณะนี้ รายละเอียดตามหนังสือที่ มท 0890.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2547) เนื้อหาสาระตามหนังสือดังกล่าวสรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่าหลักเกณฑ์การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตามมาตรา 42 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (2537, หน้า 11 - 35) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่5) พ.ศ.2546 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย” โดยที่มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (2496, หน้า 224 - 225) บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้” ดังนั้น การพิจารณาจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลจึงมีองค์ประกอบเพียงสภาพของท้องถิ่นอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้น ในทางปฏิบัติจึงควรพิจารณาจากสภาพของความเป็นชุมชน จำนวนรายได้ว่าเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล หรือไม่เพียงใด โดยจะต้องแสดงเหตุผลและความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอและจังหวัด ประกอบการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ ให้ส่งข้อมูลไปให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เมื่อตรวจสอบข้อมูลแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะนำเสนอต่อรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เพื่อมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ให้ความเห็นชอบ หลังจากนั้นก็จะเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโปรดพิจารณาลงนามเพื่อให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยมีผลใช้บังคับต่อไป ข้อสังเกตที่พบจากแนวทางปฏิบัติในการจัดตั้งท้องถิ่นใด ๆที่มีความพร้อมให้เป็นเทศบาลตำบล

ตามลำดับที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในประเทศไทยก็คือมีการปรับลดหลักเกณฑ์ลงไปมาโดยตลอด จากจุดเริ่มต้นที่การพิจารณาท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติพร้อมไม่ว่าจะเป็น ด้านสภาพพื้นที่ รายได้ ประชากร บุคลากร เป็นมาตรฐานเบื้องต้นที่ท้องถิ่นจะพิจารณาความพร้อมของตนเองหรือเพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลใช้เป็นกรอบในการพิจารณาตัดสินใจ และต่อมาในลำดับกลางรัฐบาลก็ดำเนินการจัดตั้งเทศบาลตำบลโดยวิธีการตรากฎหมายยกฐานะท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลโดยไม่มีการดูในรายละเอียดเรื่องความพร้อมของสุขาภิบาล และในลำดับท้ายที่สุดของการยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลตำบลรัฐบาลกลางก็ไม่ได้กำหนดเกณฑ์อะไรเลย ที่จะนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อรองรับกระบวนการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ถ้าพิจารณาเนื้อหาตามหนังสือสั่งการ เรื่องแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลไว้แต่อย่างใด การจะได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลหรือไม่ อยู่ที่ดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้พิจารณา ว่าสมควรจะให้ความเห็นชอบองค์การบริหารส่วนตำบลใดยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ตัวอย่าง เช่น ในรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 2 ครั้งที่ 15/2548 เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2548 ตามหนังสือของ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักกฎหมาย ที่ มท 0208.2 / 227 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2548 ที่แจ้งถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาร่างกฎหมาย เนื้อความโดยสรุป มีดังนี้

ตามที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เพื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตรวจพิจารณา และรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นชอบด้วยแล้วนั้น

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ได้ประชุมเพื่อตรวจพิจารณาร่างประกาศฯ ฉบับดังกล่าวแล้ว โดยมีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (2540, หน้า 73) หรือมาตรา 281 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (2550, หน้า 112) บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตาม หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ซึ่งเมื่อพิจารณาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอแล้วปรากฏเพียงสำเนารายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีมติเห็นชอบกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

เท่านั้น ซึ่งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวข้างต้น ต้องเป็นการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ว่ามีประชาชนมีความเห็นชอบในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลหรือไม่ และให้สำเนาเอกสารผลการสำรวจเจตนารมณ์ดังกล่าวเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ทุกครั้ง

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ มีความเห็นว่า การสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำความเข้าใจชี้แจงให้ประชาชนในพื้นที่ของตนทราบถึง ข้อดีข้อเสียขององค์การบริหารส่วนตำบลเปรียบเทียบกับเทศบาลตำบล ว่าเมื่อได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลแล้วจะสามารถทำภารกิจด้านใดได้เพิ่มจากภารกิจเดิม และมีข้อจำกัดใดในการดำเนินการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน และในอนาคตมีแผนงานใดจะทำภารกิจเพิ่มขึ้นเพื่อบริการให้แก่ประชาชนในพื้นที่เมื่อได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลแล้ว ซึ่งปัจจุบันไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งผลการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ควรเป็นฉันทานุมัติของประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น คือเป็นความเห็นร่วมกันของประชาชนที่จะให้ดำเนินการ ซึ่งจะเกิดความชอบธรรมและได้รับความร่วมมือมากกว่าการใช้เสียงส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดหรือตัดสินในเรื่องนี้

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ มีความเห็นว่า เพื่อให้ประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว และประชาชนทั่วไปเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ดำเนินการดังนี้

1. จัดทำตารางเปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล กับหน้าที่ของเทศบาลตำบลว่ามีส่วนที่แตกต่างกันอย่างไร

เหตุผลและจุดมุ่งหมาย ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีเหตุผลเพื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาลจัดทำรายละเอียดเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ ที่เปลี่ยนแปลงไปนำเสนอต่อประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้ทราบถึงข้อจำกัดในการดำเนินการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน และในอนาคตว่าจะทำภารกิจใดเพิ่มขึ้นเพื่อบริการให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เมื่อได้รับจัดตั้งเทศบาลแล้ว ซึ่งปัจจุบันไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พิจารณาเกณฑ์ ตามข้อ 1 แล้ว วิเคราะห์ได้ดังนี้

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง ข้อปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐบาลทุกระดับที่กำกับดูแลและเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลต้องดำเนินการ และต้องกำชับให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นประจำอยู่แล้ว หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลอย่างจริงจัง ไม่ใช่ว่า ให้มาทำช่วงที่จะดำเนินกระบวนการยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องใช้เวลานานในการทำความเข้าใจ และการดำเนินการเรื่องดังกล่าวในปัจจุบันก็ไม่ได้เป็นการรับรองว่า ถ้าประชาชนเห็นด้วยแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นจะได้ยกฐานะเป็นเทศบาล เพราะกฎหมาย ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองอำนาจของประชาชนในส่วนนี้ไว้แต่อย่างใด ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าว เพราะเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีผลผูกพันให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องปฏิบัติตามกล่าวคือไม่มีสภาพบังคับ

ข้อที่เสนอแก้ไข

ควรดำเนินการดังนี้คือ ให้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) ให้มีการออกเสียงลงประชามติในเรื่องการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลทุก ๆ สองปีโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ และให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น วางแนวทางที่ให้จังหวัดและอำเภอที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนองค์การบริหารส่วนตำบลเองดำเนินการประชาสัมพันธ์รายละเอียดข้อมูลอำนาจหน้าที่ ที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อจัดตั้งเป็นเทศบาลให้ประชาชนได้ทราบเป็นประจำทุกเดือนและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ให้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 หากมีการออกเสียงลงประชามติเพื่อยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลใดเป็นเทศบาลและปรากฏผลว่าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบให้ถือว่ามีผลบังคับที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นเป็นเทศบาลในทันทีและให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว

2. องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมีความประสงค์จะทำภารกิจหน้าที่ใดบ้างที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบล เช่น เรื่องการจัดการตลาดซึ่งเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบล แต่ไม่ใช่หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถ้าหากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความประสงค์ที่จะทำภารกิจในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลแล้ว ยังคงพอใจที่จะทำภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เช่นเดิม ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นขึ้นเป็นเทศบาลตำบลแต่อย่างใด

เหตุผลและจุดมุ่งหมาย ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีเหตุผลเพื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล นำเสนอการจัดทำบริการสาธารณะที่จะมีเพิ่มขึ้นหากได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล ซึ่งกิจการที่จะมีขึ้นทั้งหลายเหล่านั้นก็ต้องมีกฎหมายอนุญาตหรือรองรับให้กระทำได้ด้วย และอาจมีเหตุผลเพื่อชักจูงใจประชาชนให้เห็นด้วยในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล เพราะประชาชนเองก็อาจสร้างความหวังขึ้นมาในใจว่า ตนเองจะได้ใช้บริการสาธารณะแบบใหม่ที่เทศบาลจะจัดทำให้ จะมีความสุขสบายในการดำรงชีวิตมากขึ้น

พิจารณาเกณฑ์ ตามข้อ 2 แล้ว วิเคราะห์ได้ดังนี้

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง การนำเสนอต่อประชาชนให้ทราบถึงบริการสาธารณะที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาลได้บัญญัติรับรองให้เทศบาลสามารถกระทำได้เท่านั้น หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นไปอย่างจริงจัง หน่วยงานของรัฐบาลทุกระดับที่กำกับดูแลและเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ และต้องกำชับให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องเป็นประจำอยู่แล้ว ไม่ใช่ว่า ให้มาทำช่วงที่จะดำเนินกระบวนการยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น ประชาชนควรจะมีเวลาในการคิดพิจารณาไตร่ตรองการเปลี่ยนแปลงที่จะมีขึ้นอย่างมากพอ อย่างน้อยก็ควรสองปีขึ้นไป เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชุมชน

ข้อที่เสนอแก้ไข

ควรดำเนินการดังนี้คือ ให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กำหนดแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานของรัฐทุกระดับที่กำกับดูแลและเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์บริการสาธารณะที่เทศบาลสามารถทำให้ประชาชนได้ และต้องกำชับให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชาสัมพันธ์เรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเป็นประจำอยู่เสมอ

3. ในส่วนของเงินงบประมาณที่มีอยู่ มีเพียงพอที่จะทำกิจกรรมตามภารกิจที่วางแผนไว้หรือไม่ ถ้าตั้งงบประมาณแล้วไม่สามารถทำได้ ยังคงทำได้เฉพาะภารกิจเดิมซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะเกิดปัญหาทำให้ไม่สามารถดำเนินการในภารกิจที่จำเป็นต้องทำของเทศบาลได้ โดยหลักแล้วจะต้องมีสัดส่วนรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนมากกว่ารายจ่ายประจำมากพอสมควร อย่างน้อยไม่ควรต่ำกว่าร้อยละ 5 เพื่อให้เห็นว่ามีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำตามที่กฎหมายกำหนด

เหตุผลและจุดมุ่งหมาย ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีเหตุผลเพื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล นำเสนอฐานะการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบกับการยกฐานะเป็นเทศบาล ได้รับทราบ และพิจารณาร่วมกันว่าท้องถิ่นของตนเองเหมาะสมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลได้หรือยัง

พิจารณาเกณฑ์ ตามข้อ 3 แล้ววิเคราะห์ได้ดังนี้

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง การนำเสนอต่อประชาชนให้ทราบถึงสถานะการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็วางระเบียบให้มีการดำเนินการเมื่อสิ้นปีงบประมาณเป็นประจำทุกปีอยู่แล้ว เรื่องที่ว่าควรมีเงินรายได้เท่าไหร่ และควรมีเงินรายได้มากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปเท่าใดจึงจะจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นกิจการของเทศบาลได้นั้น ประชาชนไม่ทราบ การแจ้งเกณฑ์ดังกล่าวให้ประชาชนทราบก็เป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่เรื่องดังกล่าวควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาลให้ชัดเจน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกัน หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นไปอย่างจริงจัง ไม่ใช่ให้ทราบหรือรู้เป็นการเฉพาะสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบการยกฐานะเป็นเทศบาล เช่นในปัจจุบัน

ข้อที่เสนอแก้ไข

ควรดำเนินการดังนี้คือ ให้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลจะต้องมีสัดส่วนรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนมากกว่ารายจ่ายประจำ มากพอสมควร อย่างน้อยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องกำหนดมาตรการให้องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงบประมาณอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว และควรแจ้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยทั่วกัน และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

4. บุคลากรมีความพร้อมที่จะทำภารกิจที่เพิ่มขึ้นหรือไม่

เหตุผลและจุดมุ่งหมาย ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีเหตุผลเพื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล นำเสนอจำนวนและคุณภาพของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบกับการยกฐานะเป็นเทศบาล ได้รับทราบ และ

พิจารณาร่วมกันว่าท้องถิ่นของตนเองเหมาะสมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลได้หรือยัง โดยเฉพาะในส่วนของพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ ว่ามีศักยภาพมากน้อยเพียงใด

พิจารณาเกณฑ์ ตามข้อ 4 แล้ววิเคราะห์ได้ดังนี้

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง การนำเสนอต่อประชาชนให้ทราบถึงศักยภาพและความพร้อมด้านบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็วางระเบียบให้มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบลที่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละขนาดจะมีได้ไว้อยู่แล้ว และมีการกำหนดเพดานขั้นสูงไว้ด้วยว่า จะต้องไม่มีรายจ่ายประจำเกินอัตราร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี การแจ้งเกณฑ์ดังกล่าวให้ประชาชนทราบก็เป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบอย่างต่อเนื่อง หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นไปอย่างจริงจัง ไม่ใช่ให้ทราบหรือรู้เป็นการเฉพาะสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ หรือมาทำเฉพาะตอนที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น

ข้อที่เสนอแก้ไข

ควรดำเนินการดังนี้คือ ให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องกำหนดมาตรการให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดหาพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งงานที่เหมาะสมในการพัฒนางานบริการให้ไปอยู่ในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลในอนาคต ตลอดจนให้องค์การบริหารส่วนตำบล แจ้งประชาสัมพันธ์จำนวนอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบลตลอดจนพนักงานจ้างและลูกจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่ในแต่ด้านให้ประชาชนทราบเป็นประจำ อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุก ๆ สองเดือน

5. โครงสร้างที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลจะจัดอย่างไร

เหตุผลและจุดมุ่งหมาย ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีเหตุผลเพื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล นำเสนอโครงสร้างแผนกงานในแต่ละด้านของหน่วยงานหากได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้ทราบและมีความมั่นใจว่าเมื่อตนได้พิจารณาให้ความเห็นชอบกับลงประชามติให้ยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ของตนขึ้นเป็นเทศบาลแล้ว ตนจะได้รับบริการสาธารณะจากเทศบาล ในงานบริการด้านนั้นอย่างแน่นอน

พิจารณาเกณฑ์ ตามข้อ 5 แล้ววิเคราะห์ได้ดังนี้

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง การนำเสนอต่อประชาชนให้ทราบถึงโครงสร้างงานด้านต่าง ๆของเทศบาลแต่ละประเภทเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็วางระเบียบให้มีการกำหนดกรอบโครงสร้างงานของเทศบาลแต่ละประเภทแต่ละขนาดที่จะมีได้ไว้อยู่แล้ว เพียงแต่จะรู้เฉพาะผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงสร้างงานและอัตรากำลังพนักงานของ

เทศบาลเท่านั้น การแจ้งเกณฑ์ดังกล่าวให้ประชาชนทราบ ก็เป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพียงแต่ต้องให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และหน่วยงานที่กำกับดูแล เช่น กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบอย่างต่อเนื่อง หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นไปอย่างจริงจัง ไม่ใช่ให้ทราบหรือรู้เป็นการเฉพาะสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ หรือมาทำเฉพาะตอนที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น

ข้อที่เสนอแก้ไข

ควรดำเนินการดังนี้คือ ให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องกำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำโครงสร้างงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนในรูปแบบที่เป็นเทศบาล หากจะมีขึ้นในท้องถิ่นของตนในอนาคต และให้นำเสนอ หรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนพื้นที่ ได้ทราบเป็นประจำ อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุก ๆ สองเดือน เพื่อรับฟังเสียงตอบรับหรือความคิดเห็นจากประชาชนที่เกิดขึ้นติดตามมา และจะได้นำไปปรับแก้ไขโครงสร้างให้ตรงกับความต้องการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือเพื่อจะได้ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจในข้อเท็จจริงหากไม่สามารถจะกระทำได้

6. ประชาชนได้ประโยชน์อะไรในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

เหตุผลและจุดมุ่งหมาย ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีเหตุผลเพื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับหากได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้ทราบและมีความมั่นใจว่าเมื่อตนได้พิจารณาให้ความเห็นชอบกับลงประชามติให้ยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ของตนขึ้นเป็นเทศบาลแล้ว ตนจะได้รับการให้บริการสาธารณะจากเทศบาล ในงานบริการด้านนั้น ๆ อย่างแน่นอน

พิจารณาเกณฑ์ ตามข้อ 6 แล้ววิเคราะห์ได้ดังนี้

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง การนำเสนอต่อประชาชนให้ทราบถึงประโยชน์ด้านต่าง ๆ ที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล แม้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาลจะไม่ได้ระบุถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดตั้งเทศบาลโดยตรง แต่เราก็สามารถคิดเปรียบเทียบได้จากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะให้ประชาชนในขณะที่มีรูปแบบการบริหารงานองค์กร เป็นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับ ในรูปแบบเทศบาล แต่ท้องถิ่นใดจะจัดทำบริการสาธารณะได้มากหรือน้อยเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับรายได้และฐานะการเงินการคลังของท้องถิ่นในแต่ละแห่ง ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงย่อมแตกต่างกันตาม

สภาพพื้นที่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำงานในพื้นที่นั้นควรจะเป็นผู้ที่รู้สภาพข้อเท็จจริงดีที่สุด จึงสมควรที่จะเป็นผู้รับหน้าที่นำเสนอประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการจัดตั้งท้องถิ่นของตนเป็นเทศบาลให้ประชาชนทราบ การแจ้งเกณฑ์ดังกล่าวให้ประชาชนทราบ ก็เป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว เพียงแต่ต้องให้องค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานที่กำกับดูแล เช่น กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบเป็นประจำและอย่างต่อเนื่อง หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นไปอย่างจริงจัง ไม่ใช่ให้มาทำเฉพาะตอนที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น

ข้อที่เสนอแก้ไข

ควรดำเนินการดังนี้คือ ให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล นำเสนอข้อมูลเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะให้ประชาชนในขณะที่มีรูปแบบการบริหารงานองค์กร เป็นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับ ในรูปแบบเทศบาล ต่อประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน และประโยชน์จะเกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนหากได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลในอนาคต ในการนี้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอาจจัดทำมาตรฐานขั้นต่ำในการที่ท้องถิ่นนั้นจะต้องทำเมื่อได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลไว้ก็ได้และให้นำเสนอหรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนพื้นที่ ได้ทราบเป็นประจำ อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุก ๆสองเดือน เพื่อรับฟังเสียงตอบรับหรือความคิดเห็นจากประชาชนที่เกิดขึ้นติดตามมา เพื่อจะได้นำไปปรับให้ตรงกับความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือเพื่อจะได้ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจในข้อเท็จจริงหากไม่สามารถจะกระทำได้

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ในการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลใดเป็นเทศบาล จะดำเนินการพิจารณาตามกรอบของกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ ประกอบกับการพิจารณาจากข้อเท็จจริงในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่นำเสนอในแบบสำรวจข้อมูลการจัดตั้งเป็นเทศบาล ดังกล่าวเป็นหลัก การพิจารณาอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์การพิจารณาของ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ในการพิจารณาประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล เหตุก็เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดเกณฑ์ขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ควรมีคุณสมบัติเหมาะสมในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลไว้ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ดังกล่าว จึงมีบทบาทเพียงเป็นผู้ช่วยในการตรวจสอบความถูกต้องของขั้นตอนในกระบวนการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมาย เท่านั้น แต่ไม่มีบทบาทในเรื่องที่จะผลักดันให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล

เป็นเทศบาลแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนกระบวนการข้างต้น ก่อนที่จะให้ผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนจะมาถึงขั้นตอนนี้ ได้แก่ ขั้นตอนการสำรวจข้อมูล ขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ขั้นตอนการพิจารณาให้ความชอบของอำเภอและจังหวัด จะเห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการอันมีที่มาจากหลายสาเหตุที่ทำให้การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ไม่สามารถเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็วสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายและเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เกิดผลเสียหายกระทบต่อการบริหารจัดการงานราชการของรัฐหลายประการซึ่งจะได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุดังกล่าวในลำดับต่อไป

4.2.2 เทศบาลนครและเทศบาลเมือง

หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลนครและเทศบาลเมือง

4.2.2.1 การจัดตั้งเทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ

ท้องที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

1. ส่วนท้องที่ที่มิใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดอาจยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยต้องมีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2. มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

4.2.2.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลนคร

1. ท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
2. มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
3. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

ก่อนปี พ.ศ. 2537 การเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลมีลักษณะคงที่ กล่าวคือ มีเทศบาลนครเพียงอย่างแห่งเดียวในภาคเหนือ คือ นครเชียงใหม่ ส่วนภาคอื่น ๆ ไม่มีเทศบาลเมืองที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร ทั้งที่เขตเมืองในหลายจังหวัดขยายตัวมากจนมีฐานะเป็นเมืองหลักของภาคต่าง ๆ จนกระทั่ง พ.ศ. 2537 มีการจัดตั้งเทศบาลนครเพิ่มขึ้นตามขั้นตอนการเติบโตของเมือง คือ เทศบาลนครนครศรีธรรมราช ต่อมา พ.ศ. 2538 มีการจัดตั้งเทศบาลนครเพิ่มขึ้นอีก 7 แห่ง ได้แก่ นครอุดรธานี นครนครสวรรค์ นครยะลา นครหาดใหญ่ นครขอนแก่น นครนนทบุรี และนครราชสีมา พ.ศ. 2542 มีการจัดตั้งเทศบาลนครเพิ่มขึ้นอีก 10 แห่ง ได้แก่ นครอุบลราชธานี นครสมุทรสาคร นครนครปฐม นครลำปาง นครตรัง นครสงขลา นครระยอง นครนครศรีอยุธยา นครสมุทรปราการ นครพิษณุโลก พ.ศ. 2543 มีการจัดตั้งเป็นเทศบาลนครปากเกร็ด และพ.ศ. 2553 มีการจัดตั้งเทศบาล

นครแหลมฉบัง และเทศบาลนครแม่สอด เป็นลำดับล่าสุด จะเห็นได้ว่าเทศบาลนครส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองของแต่ละจังหวัด ยกเว้นนครหาดใหญ่ซึ่งเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่นอกอำเภอเมืองสงขลาแต่มีความเจริญทางเศรษฐกิจประชากรและความสำคัญในการปกครองท้องถิ่น จึงได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลนครก่อนเทศบาลเมืองสงขลา ส่วนเทศบาลนครปากเกร็ดที่มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างสูง เนื่องจากได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลในปี พ.ศ. 2534 ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง (พ.ศ. 2538) และเทศบาลนคร (พ.ศ.2543) ตามลำดับ ซึ่งอาจมีสาเหตุจากการขยายตัวของประชากรในกรุงเทพมหานครที่มีการตั้งถิ่นฐานขยายออกไปในพื้นที่ประมณฑลโดยเฉพาะจังหวัดนนทบุรี เช่นเดียวกับการยกฐานะของเทศบาลนครแหลมฉบังซึ่งจะมีลักษณะพิเศษเป็นเมืองอุตสาหกรมที่มีโรงงานจำนวนมาก เป็นที่ชุมชนของประชาชนอย่างหนาแน่น ส่วนการยกฐานะของเทศบาลนครแม่สอด มีความพิเศษคือเป็นเมืองการค้าชายแดน ส่วนการยกฐานะของเทศบาลเมืองมีความเปลี่ยนแปลงใน 2 ช่วง คือพ.ศ. 2537-2538 มีเทศบาลตำบลได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองจำนวน 7 แห่ง และจัดตั้งเทศบาลเมืองตามการเพิ่มจังหวัดสระแก้วอีก 1 แห่ง เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 (2543, หน้า 12 - 27) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 มีเทศบาลตำบลได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองเพิ่มขึ้นอีก 7 แห่ง อยู่ในกลุ่มที่ทำการศึกษาจำนวน 3 แห่ง คือ เมืองท่าข้าม เมืองมาบตาพุด และเมืองแสนสุข หลังจาก พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา มีเทศบาลหลายแห่งได้รับการยกฐานะเพิ่มขึ้นจามความเจริญทางเศรษฐกิจจำนวนประชากรและความสำคัญในการปกครองท้องถิ่นทั้งเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง

4.2.2.3 การกระจายตัวของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง

การศึกษาศักยภาพในการพัฒนาของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง ควรพิจารณาลักษณะการกระจายทางพื้นที่ของเทศบาล เพราะพื้นที่มีผลกระทบโดยตรงมาจากสภาพภูมิประเทศเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาศักยภาพในการพัฒนาต่อไป เทศบาลนครและเทศบาลเมืองจำนวน 105 แห่งเฉพาะที่ทำการศึกษาจำนวน 85 แห่ง กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศดังที่ปรากฏในภาพที่ 4.1 และตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 การกระจายตัวของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่ทำการศึกษา พ.ศ. 2545

ภาค	รูปแบบเทศบาล			ร้อยละ
	นคร	เมือง	รวม	
1. ภาคเหนือ	2	6	8	9.41
2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4	10	14	16.47
3. ภาคกลาง	7	23	30	35.29
4. ภาคตะวันออก	1	8	9	10.59
5. ภาคตะวันตก	0	9	9	10.59
6. ภาคใต้	5	10	15	17.65
รวม	19	66	85	100.00

จาก อาภาวรรณ ไชพันธ์แก้ว. (2545). ศักยภาพในการพัฒนาของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

หมายเหตุ. 1. คำนวณจากจำนวนเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่ใช้ในการศึกษาเท่านั้น
2. ภาคใช้ตามการแบ่งภาคของสมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย

การกระจายตัวของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่ศึกษาเป็นไปอย่างไม่สม่ำเสมอเพราะมีการรวมตัวอยู่ในภาคกลางมากที่สุดเป็นจำนวน 30 แห่งคิดเป็นร้อยละ 35.29 เนื่องจากภาคกลางมีจำนวนจังหวัดมากกว่าภาคอื่นทำให้มีจำนวนชุมชนมากตามไปด้วย รองลงมาอยู่ในภาคใต้ร้อยละ 17.65 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 16.47 ภาคตะวันออกและภาคตะวันตกร้อยละ 10.59 ภาคเหนือร้อยละ 9.41 เป็นเทศบาลนครจำนวน 19 แห่ง กระจายตัวอยู่ในภาคกลางมากที่สุด 7 แห่ง ภาคใต้ 5 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4 แห่ง ภาคเหนือ 2 แห่ง ภาคตะวันออก 1 แห่ง เกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลกำหนดให้ท้องที่ที่เป็นศาลากลางจังหวัดสามารถยกฐานะเป็นเทศบาลได้ ทำให้ทุกจังหวัดจะมีเทศบาลเมืองอย่างน้อย 1 แห่ง กลุ่มเทศบาลที่ทำการศึกษามีเทศบาลที่มีชื่อเหมือนทุกจังหวัดอยู่ในภาคเหนือ 6 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 15 แห่ง ภาคกลาง 9 แห่ง ภาคตะวันออก 4 แห่ง ภาคตะวันตก 3 แห่ง ภาคใต้ 8 แห่ง ส่วนจังหวัดที่มีเทศบาลนครเพียงแห่งเดียวไม่มีเทศบาลเมืองตั้งอยู่ในจังหวัดได้แก่ นครเชียงใหม่ นครลำปาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้แก่ นครนครราชสีมา นครอุดรธานี ภาคกลาง

นครนครปฐม ภาคใต้ได้แก่ นครยะลา ส่วนจังหวัดที่มีเทศบาลเมืองจำนวน 2 แห่งขึ้นไปได้แก่ จังหวัดปทุมธานี ลพบุรี พิจิตร สุโขทัย ราชบุรี ตาก ภาคตะวันออกได้แก่ จังหวัดชลบุรี ส่วนจังหวัดที่มีทั้งเทศบาลและเทศบาลเมือง ได้แก่ นนทบุรี ระยอง ตรัง สมุทรสาคร พระนครศรีอยุธยา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์และสมุทรปราการ

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติเกี่ยวข้องกับบริหารเมือง การรักษาความสงบเรียบร้อย และการจัดการบริการขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีอำนาจอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง

การกระจายตัวของประชากรในเทศบาลนครและเทศบาลเมือง

เทศบาลนครและเทศบาลเมืองจำนวน 85 แห่งมีประชากรทั้งสิ้น 4,119,092 คน เมื่อพิจารณาตามขนาดของเทศบาลแต่ละแห่งตามจำนวนประชากรพบว่า จำนวนประชากรของเทศบาล 85 แห่งโดยเฉลี่ยเท่ากับ 44,363 คน ความแตกต่างระหว่างเทศบาลที่มีจำนวนประชากรมากที่สุด คือ เทศบาลนครนนทบุรีมีประชากรจำนวน 270,593 คน ส่วนเทศบาลเมืองบ้านหมี่มีจำนวนประชากรน้อยที่สุดเท่ากับ 4,995 คน มีขนาดแตกต่างกันประมาณ 54 เท่า

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ เทศบาลที่มีขนาดประชากรมากกว่า 100,000 คน มี 10 แห่ง ได้แก่ นครนนทบุรี นครนครราชสีมา นครเชียงใหม่ นครหาดใหญ่ นครอุดรธานี นครปากเกร็ด นครขอนแก่น เมืองสุราษฎร์ธานี นครอุบลราชธานี และนครนครศรีธรรมราชมีประชากรรวมทั้งสิ้น 1,541,099 คนคิดเป็นร้อยละ 37.41 ของจำนวนประชากรในเทศบาล 85 แห่ง เทศบาลข้างต้นเป็นเทศบาลนครทั้งสิ้นยกเว้นเมืองสุราษฎร์ธานี นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่าเทศบาลที่มีจำนวนประชากรมากกว่า 100,000 คน ส่วนใหญ่มีพื้นที่เทศบาลครอบคลุมหลายตำบลทำให้มีจำนวนประชากรเมืองมากกว่าเทศบาลที่มีพื้นที่เล็ก กระจายตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด 4 แห่ง ภาคใต้ 3 แห่ง ภาคกลาง 2 แห่ง และภาคเหนือ 1 แห่ง

กลุ่มที่ 2 เทศบาลที่มีขนาดประชากร 50,000-100,000 คน มีจำนวน 14 แห่งมีประชากรรวมทั้งสิ้น 990,690 คน คิดเป็นร้อยละ 24.05 ของจำนวนประชากรในเทศบาลที่ศึกษาได้แก่ เทศบาลนครนครสวรรค์ นครนครปฐม นครสงขลา นครยะลา เมืองภูเก็ต นครสมุทรปราการ เมืองเชียงราย นครลำปาง เมืองสระบุรี นครตรัง นครสมุทรสาคร นครนครศรีอยุธยา นครระยอง เมืองสกลนคร เทศบาลในกลุ่มที่2 ตั้งอยู่ในภาคกลาง 7 แห่ง ภาคใต้ 4 แห่ง ภาคเหนือ 2 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออกภาคละ 1 แห่ง ประกอบด้วยเทศบาลนคร 10 แห่งและ

เทศบาลเมือง 4 แห่ง เนื่องจากเกณฑ์กำหนดด้านจำนวนประชากรของเทศบาลนครจะต้องมีประชากร 50,000 คนขึ้นไปเทศบาลนครที่เหลือจึงจัดอยู่ในกลุ่มที่ 2

กลุ่มที่ 3 เทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่มีขนาดประชากร 25,000-50,000 คน มีประชากรรวมทั้งสิ้น1,036,057 คน คิดเป็นร้อยละ 25.15 ของจำนวนประชากรในเทศบาลที่ทำการศึกษา จำนวน 28 แห่ง ได้แก่ เมืองหนองคาย เมืองมหาสารคาม เมืองปัตตานี เมืองฉะเชิงเทรา เมืองนราธิวาส เมืองสุรินทร์ เมืองอุตรดิตถ์ เมืองศรีสะเกษ เมืองพัทลุง เมืองคูคต เมืองชลบุรี เมืองแสนสุข เมืองกาญจนบุรี เมืองกาฬสินธุ์ เมืองร้อยเอ็ด เมืองบางบัวทอง เมืองสมุทรสงคราม เมืองมุกดาหาร เมืองมาบตาพุด เมืองชุมพร เมืองเพชรบุรี เมืองกำแพงเพชร เมืองลพบุรี เมืองบุรีรัมย์ เมืองสุพรรณบุรี เมืองแม่สอด เมืองศรีราชา เมืองเพชรบูรณ์ เทศบาลกลุ่มที่ 3 จัดอยู่ในประเภทเทศบาลเมืองทั้งสิ้นแบ่งเป็นเทศบาลศูนย์กลางระดับจังหวัด (เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด) 22 แห่ง เทศบาลเมืองที่ตั้งอยู่ในอำเภออื่น ๆ อีก 6 แห่ง และเป็นเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง หลังการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลจำนวน 3 แห่ง เทศบาลในกลุ่มที่ 3 มีขนาดประชากร 25,000-50,000 คน กระจายตัวอยู่ทุกภาคของประเทศตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุดจำนวน 12 แห่ง ภาคกลาง 8 แห่ง ภาคตะวันออก 6 แห่ง ภาคตะวันตกและภาคใต้มีเทศบาลในกลุ่มที่ 3 เท่ากันจำนวน 4 แห่งและภาคเหนือ 1 แห่ง จะเป็นได้ว่าเทศบาลส่วนใหญ่จะมีจำนวนประชากรอยู่ระหว่าง 25,000 คน ถึง 50,000 คน คิดเป็นร้อยละ 33 ของเทศบาล 85 แห่ง

กลุ่มที่ 4 เทศบาลที่มีขนาดประชากร 10,000-25,000 คน มีประชากรรวมกันทั้งสิ้น 507,202 คน คิดเป็นร้อยละ 12.31 ของจำนวนประชากรเทศบาลทั้งหมดรวม 27 แห่ง ได้แก่ เมืองพิจิตร เมืองปากพนัง เมืองกระบี่ เมืองเลย เมืองท่าข้าม เมืองสตูล เมืองบ้านโป่ง เมืองปราจีนบุรี เมืองสิงห์บุรี เมืองพะเยา เมืองตาก เมืองแพร่ เมืองปทุมธานี เมืองสุโขทัยธานี เมืองอุทัยธานี เมืองนครนายก เมืองสวรรคโลก เมืองกระทุ่มแบน เมืองประจวบคีรีขันธ์ เมืองสระแก้ว เมืองตราด เมืองระนอง เมืองลำพูน เมืองกันตัง เมืองขลุง เมืองโพธาราม เมืองชุมแสง ประกอบด้วยเทศบาลศูนย์กลางระดับจังหวัด 18 แห่ง และเทศบาลศูนย์กลางระดับอำเภอ 9 แห่งอยู่ในภาคเหนือ 2 แห่ง ภาคกลาง 9 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 แห่ง ภาคตะวันออก 5 แห่ง ภาคตะวันตก 4 แห่ง ภาคใต้ 6 แห่ง จำนวนเทศบาลในกลุ่มนี้น้อยกว่ากลุ่มที่ 3 เพียง 1 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 32 ของเทศบาลที่ศึกษา ถ้ารวมเทศบาลในกลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4 เข้าด้วยกันเท่ากับ 55 แห่งคิดเป็นร้อยละ 65 มีขนาดประชากรตั้งแต่ 10,000 คน แต่ไม่เกิน 50,000 คน ดังนั้นเทศบาลที่ศึกษาส่วนใหญ่จึงอยู่ในกลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4

กลุ่มที่ 5 เทศบาลที่มีขนาดประชากร ต่ำกว่า 10,000 คน มีประชากรรวมทั้งสิ้น 43,981 คน คิดเป็นร้อยละ 1.07 จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองบางมูลนาก เมืองพระประแดง เมือง

ตะกั่วป่า เมืองแม่ฮ่องสอน เมืองเสนา และเมืองบ้านหมี่ เทศบาลดังกล่าวขาดคุณสมบัติด้านจำนวนประชากร เนื่องจากมีจำนวนประชากรน้อยกว่า 10,000 คน ส่วนใหญ่เป็นเทศบาลที่มิใช่ศูนย์กลางระดับจังหวัด ยกเว้นเมืองแม่ฮ่องสอนซึ่งเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดจึงมีฐานะเป็นเทศบาลเมือง

สรุปลักษณะทางประชากรและการกระจายตัวของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง

การศึกษาการกระจายตัวของประชากรสามารถสรุปลักษณะทางประชากรได้ดังนี้ ภาคเหนือประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่อย่างหนาแน่นบริเวณภาคเหนือตอนบน เนื่องจากมีพื้นที่ราบลุ่มน้ำแม่น้ำปิงเหมาะแก่ทำตั้งถิ่นฐานเพื่ออยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ส่วนภาคเหนือตอนล่างและบริเวณภูเขามีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง เช่น เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน มีเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางขนาดใหญ่ และนครลำปาง นครเชียงรายเป็นศูนย์กลางระดับรองลงมา โดยเทศบาลที่ทำการศึกษาทุกแห่งในภาคเหนือเป็นศูนย์กลางในระดับจังหวัดเนื่องจากเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พิจารณาแยกตามอนุภาคได้ดังนี้ คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นบริเวณเทศบาลนครอุดรธานี ส่วนทิศตะวันตกมีภูมิประเทศเป็นเทือกเขาเป็นอุปสรรคในการตั้งถิ่นฐานจึงมีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง โดยมีเทศบาลนครอุดรธานีเป็นศูนย์กลางขนาดใหญ่ตามด้วยเมืองหนองคาย เมืองสกลนคร ตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรอาศัยหนาแน่นบริเวณเทศบาลนครขอนแก่น เมืองมหาสารคาม เมืองร้อยเอ็ด และเมืองกาฬสินธุ์ซึ่งอยู่ในพื้นที่ต่อเนื่องกัน ส่วนบริเวณฝั่งตะวันตกของมีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง เนื่องจากมีภูมิประเทศเป็นเทือกเขาสูง ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างมีการตั้งถิ่นฐานอยู่หนาแน่นบริเวณนครนครราชสีมาซึ่งเป็นศูนย์กลางขนาดใหญ่ รองลงมา คือ นครอุบลราชธานี เมืองสุรินทร์ เมืองศรีสะเกษ เทศบาลขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตั้งอยู่ตามเส้นทางคมนาคมที่มีความสะดวกสบายมีทั้งถนนและทางรถไฟตัดผ่าน ส่วนภาคกลางมีการกระจายตัวของเทศบาลมากที่สุดเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ เหมาะแก่การตั้งถิ่นฐานและประกอบอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนี้บริเวณเขตปริมณฑลมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นเช่นกัน เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นส่วนขยายของพื้นที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครโดยนครนนทบุรีมีจำนวนประชากรมากที่สุดในกลุ่มเทศบาลที่ทำการศึกษา ส่วนเทศบาลอื่น ๆ ในเขตปริมณฑลมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นเช่นกันได้แก่ นครปากเกร็ด นครนครปฐม ภาคตะวันออกประชากรตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณที่ราบชายฝั่งทะเลตามแนวทางหลวงแผ่นดินสายประธานหมายเลข 3 (สุขุมวิท) บริเวณเทศบาลนครระยอง เมืองฉะเชิงเทรา และเมืองชลบุรี ภาคตะวันตกบริเวณเทือกเขาทางทิศตะวันออกของภาคมีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง ส่วนพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น ได้แก่ เทศบาลเมืองกาญจนบุรี เมืองแม่สอด เมืองตากเป็นต้น ภาคใต้มีการกระจายตัวของเทศบาลนครจำนวน 5 แห่ง และเทศบาลเมืองจำนวน 10 แห่ง เทศบาลหลายแห่งตั้งอยู่ตามเส้นทางคมนาคมทางถนนและเส้นทางรถไฟเชื่อมต่อชุมชนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยมี

เทศบาลนครหาดใหญ่ เมืองสุราษฎร์ธานี และนครนครศรีธรรมราช นครสงขลาเป็นศูนย์กลางขนาดใหญ่ มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น เมื่อพิจารณาเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลซึ่งมีข้อกำหนดในเรื่องจำนวนประชากรพบว่าเทศบาลเมืองบางแห่งมีจำนวนประชากรเกิน 50,000 คน อยู่ในเกณฑ์ที่สามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลนครได้ เช่น เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีมีจำนวนประชากรเกิน 50,000 คน ส่วนเทศบาลเมืองบางแห่งขาดคุณสมบัติด้านจำนวนประชากร เนื่องจากมีจำนวนประชากรน้อยกว่า 10,000 คน แต่ด้วยความสำคัญทางการเมืองการปกครองจึงมีฐานะเป็นเทศบาลเมือง

4.2.2.4 ขนาดพื้นที่ของเทศบาล

พื้นที่ของเทศบาลมีความแตกต่างกันอย่างมากในแง่พื้นที่ คือ เมืองพระประแดงมีเนื้อที่เพียง 0.61 ตารางกิโลเมตรเป็นเทศบาลที่มีพื้นที่เล็กที่สุด ส่วนเทศบาลที่มีพื้นที่มากที่สุด คือ เมืองสุราษฎร์ธานีขนาด 68.97 ตารางกิโลเมตร เมื่อพิจารณาขนาดพื้นที่โดยเฉลี่ยของเทศบาล 85 แห่งมีพื้นที่เพียง 15.35 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น เทศบาลที่มีพื้นที่เกิน 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไปมี 28 แห่งคิดเป็นร้อยละ 32.94 ได้แก่ เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี นครเชียงราย เมืองสกลนคร นครอุดรธานี นครขอนแก่น นครเชียงใหม่ นครนนทบุรี นครนครราชสีมา เมืองศรีสะเกษ นครปากเกร็ด เมืองมุกดาหาร เมืองหนองคาย นครอุบลราชธานี เมืองสระแก้ว นครนครสวรรค์ นครแม่สอด เมืองมหาสารคาม เมืองชุมพร นครหาดใหญ่ เมืองแสนสุข เมืองสระบุรี นครนครปฐม นครยะลา เมืองกระบี่ เมืองกาฬสินธุ์ นครระยอง เมืองมาบตาพุด เมืองนครนายก จะเห็นได้ว่าเทศบาลในกลุ่มนี้มีทั้งเทศบาลที่เป็นศูนย์กลางในภูมิภาคศูนย์กลางระดับจังหวัด และศูนย์กลางระดับอำเภอ ส่วนเทศบาลที่มีขนาดระกว่าง 8-14 ตารางกิโลเมตรจำนวน 24 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 28.24 ได้แก่ เมืองกำแพงเพชร นครตรัง เมืองท่าข้าม นครนครศรีอยุธยา เมืองประจวบคีรีขันธ์ เมืองบางบัวทอง เมืองอุตรดิตถ์ เมืองพัทลุง เมืองฉะเชิงเทรา เมืองคูคต เมืองเลย นครภูเก็ต เมืองร้อยเอ็ด เมืองสุรินทร์ นครลำปาง นครสมุทรสาคร นครสงขลา เมืองกาญจนบุรี เมืองสุพรรณบุรี เมืองพะเยา เมืองแพร่ เมืองปราจีนบุรี เมืองอุทัยธานี เมืองสมุทรสงคราม กลุ่มถัดมา คือ เทศบาลที่มีขนาดพื้นที่ระหว่าง 4-7 ตารางกิโลเมตรจำนวน 20 แห่งคิดเป็นร้อยละ 23.53 ได้แก่ เมืองสิงห์บุรี เมืองนราธิวาส เมืองปากพนัง นครสมุทรปราการ เมืองตาก นครนครศรีธรรมราช เมืองปทุมธานี เมืองลพบุรี เมืองสตูล เมืองตะกั่วป่า เมืองสวรรคโลก เมืองบุรีรัมย์ เมืองลำพูน เมืองแม่ฮ่องสอน เมืองเพชรบุรี เมืองพิจิตร เมืองปัตตานี เมืองชลบุรี เมืองระนอง เมืองศรีราชา กลุ่มสุดท้าย คือเทศบาลที่มีพื้นที่ต่ำกว่า 4 ตารางกิโลเมตรจัดเป็นเทศบาลที่มีขนาดพื้นที่เล็กที่สุดจำนวน 13 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 15.29 ได้แก่ เทศบาลเมืองสุโขทัย เมืองขลุง เมืองบ้านโป่ง เมืองโพธาราม เมืองตราด เมืองบางมูลนาก เมืองชุมแสง เมืองกระทุ่มแบน เมืองเพชรบูรณ์ เมืองกันตัง เมืองเสนา เมืองบ้านหมี่ เมืองพระประแดง เทศบาลเป็นชุมชนเมืองที่มีการตั้งถิ่นฐานหนาแน่นมีการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายประเภท

ประกอบด้วย การใช้ที่ดินประเภท พาณิชยกรรม ที่พักอาศัย อุตสาหกรรม กิจการสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ สถาบันราชการ และการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในบริเวณพื้นที่ต่อเนื่องระหว่างเทศบาลและพื้นที่ชนบท โดยขนาดพื้นที่และสัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภทจะแตกต่างกันตามบทบาทและศักยภาพของเทศบาลแต่ละแห่ง กิจกรรมการใช้ที่ดินแต่ละประเภทสามารถกำหนดขอบเขตได้ชัดเจน ส่วนกิจกรรมบางประเภทดำเนินอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เช่น การใช้พื้นที่อาคารชั้นล่างเพื่อการพาณิชย์และอยู่อาศัยชั้นบนของอาคารเป็นลักษณะการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน (mixed use) ซึ่งพบได้ทั่วไปในเขตเทศบาล

4.2.2.5 การพัฒนาของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง

1. ด้านเศรษฐกิจ (economic)

ด้านเศรษฐกิจ สามารถพิจารณาได้จากความหลากหลายของกิจกรรมและสถาบันด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การบริโภคและการกระจายผลผลิต

ทางเศรษฐกิจด้านการผลิต ได้แก่ จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม แรงงานอุตสาหกรรม พบว่าในเขตเทศบาลกิจกรรมด้านการผลิตดังกล่าวมีอยู่แพร่หลายทุกเทศบาล ส่วนใหญ่จัดอยู่ในประเภทอุตสาหกรรมขนาดเล็กใช้เงินในการลงทุนไม่เกิน 10 ล้านบาท ได้แก่ อุตสาหกรรมเพื่อการอุปโภคและบริโภค เช่น โรงงานทำขนมปัง โรงสี การซ่อมรถยนต์และรถจักรยานยนต์ การตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป การผลิตของที่ระลึกสินค้าเด็กเล่น การทำผลิตภัณฑ์คอนกรีต การเชื่อมโลหะทำประตูหน้าต่างเหล็กดัด อุตสาหกรรรมการพิมพ์ เป็นต้น

ทางเศรษฐกิจด้านการกระจายผลผลิต กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการขนส่ง และกระจายผลผลิตไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ ในเขตเทศบาล กิจกรรมที่พบได้แพร่หลายทั่วไป ได้แก่ บริษัทขนส่ง สถานีขนส่ง สถานีรถไฟ และสนามบิน

ทางเศรษฐกิจด้านการบริโภค การแยกย่อยด้านการบริโภคในเทศบาลนครและเทศบาลเมือง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีอยู่แพร่หลายในทุกเทศบาล ได้แก่ ตลาดสด สถานีบริการน้ำมัน ธนาคาร สถานธนานุบาล คลิกนิกเอกชนและร้านขายยาแผนปัจจุบัน ส่วนกิจกรรมประเภทห้างสรรพสินค้า โรงแรม โรงภาพยนตร์ พบในเทศบาลร้อยละ 90-80 บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทนำเที่ยวและจัดการเดินทาง สถานบันเทิง โรงพยาบาลเอกชนพบในเทศบาลร้อยละ 60-40 ส่วนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่พบเฉพาะในบางเทศบาล คือ ดิสเคานท์สโตร์และสาขาธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่พบในเทศบาล

2. ด้านสังคม (social)

ด้านสังคมเป็นการกระจายหน้าที่ และความชำนาญพิเศษด้านสังคมในเทศบาล พิจารณาได้จากความหลากหลายของกิจกรรมหรือสถาบันที่แสดงให้เห็นถึงหน้าที่ และความ

เชี่ยวชาญที่แตกต่างกันในด้านสังคมของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แบบแผนค่านิยม และความเป็นอยู่ทางสังคมที่ดีของสมาชิกในสังคม กิจกรรมการแยกย่อยทางสังคมที่มีอยู่แพร่หลายทุกเทศบาลที่ทำการศึกษา คือ บริการด้านสาธารณสุข เช่น ศูนย์บริการสาธารณสุขเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน ป้องกันและระงับโรคติดต่อ บริการด้านการศึกษารัฐบาล ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษารัฐบาล บริการสาธารณูปโภค ได้แก่ บริการประปาและไฟฟ้า บริการประเภทโทรคมนาคม ได้แก่ ที่ทำการไปรษณีย์ ชุมสายโทรศัพท์ บริการด้านบรรเทาสาธารณภัย บริการจัดเก็บขยะและกำจัดขยะ รวมถึงสถานที่ประเภทศาสนสถาน ได้แก่ วัด โบสถ์คริสต์และมัสยิดที่มีอยู่แพร่หลายทุกเทศบาล โรงพยาบาลรัฐบาล (พิจารณาจากจำนวนเตียง) สวนสาธารณะ ห้องสมุดประชาชน กิจกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการบริการพื้นฐานด้านนันทนาการและการสาธารณสุข โรงเรียนมัธยมศึกษารัฐบาล และสนามกีฬาเอนกประสงค์ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน วิทยาลัยเทคนิค อาชีวศึกษาและพาณิชยการรัฐบาลและสมาคมอาชีพ บริการบำบัดน้ำเสีย สวนสัตว์และมหาวิทยาลัย หอสมุดแห่งชาติสาขาและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติสาขา

ทางสังคมอย่างเป็นทางการ (formal social)

การผสมผสานทางสังคมเป็นรูปแบบทางสถาบัน หรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการแยกย่อยทางเศรษฐกิจและสังคม แสดงถึงความร่วมมือและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกในสังคม การผสมผสานทางสังคมอย่างเป็นทางการพิจารณาจากกิจกรรมหรือสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมสมาชิกของสังคมเข้าด้วยกัน การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การร่วมมือเพื่อกระทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม กิจกรรมที่แสดงถึงการแยกย่อยทางสังคมพบได้ทั่วไปได้แก่ สหกรณ์ สมาคมด้านการสงเคราะห์และมูลนิธิ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น สมาคมอื่น ๆ เช่น สมาคมธุรกิจท่องเที่ยว สมาคมกีฬา ส่วนศูนย์เยาวชนเป็นกิจกรรมทางสังคมที่พบในเทศบาลร้อยละ 63.53 และสถานีวิทยุกระจายเสียง

3. ด้านการผลิต

โรงงานอุตสาหกรรม

ในเขตเทศบาลส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมเกี่ยวกับอาหารและเครื่องดื่ม เช่น โรงสีข้าว โรงงานทำขนมปัง โรงงานทำขนมพื้นเมือง โรงงานทำน้ำแข็ง โรงงานทำลูกชิ้น โรงงานผลิตเส้นก๋วยเตี๋ยว โรงงานอุตสาหกรรมเกี่ยวกับสิ่งทอ เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป ทองเสื้อไหมพรมและเสื้อกันหนาว โรงงานทำเฟอร์นิเจอร์ ประตู หน้าต่าง โรงพิมพ์ อู่ซ่อมรถยนต์ เคาะพ่นสี อุตสาหกรรมดังกล่าวส่วนใช้เงินลงทุนไม่เกิน 10 ล้านบาทเทศบาลที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในพื้นที่มากที่สุดได้แก่ นครสวรรค์ร้อยละ 8.29 นครนครปฐมร้อยละ 5.22

นครนครราชสีมาร้อยละ 4.50 นครอุบลราชธานีร้อยละ 4.19 นครหาดใหญ่ร้อยละ 3.9 ส่วนเทศบาลเมืองสตูล เมืองบางมูลนาก เมืองชุมแสง เมืองกันตังและเมืองสกลนครมีโรงงานอุตสาหกรรมน้อยที่สุด

จำนวนแรงงานอุตสาหกรรม มีจำนวนมากที่สุดตามลำดับดังนี้นครปากเกร็ดร้อยละ 15.00 นครนนทบุรีร้อยละ 10.61 เมืองมาบตาพุดร้อยละ 7.09 เมืองคูคตร้อยละ 7.08 และนครหาดใหญ่ร้อยละ 6.86 เมื่อพิจารณาการจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรมพบว่าเทศบาลที่มีการจ้างงานสูงอยู่ในภาคมหานครถึง 3 แห่ง ส่วนเมืองมาบตาพุดมีการจ้างแรงงานอุตสาหกรรมค่อนข้างสูงเนื่องจากอยู่ในพื้นที่ต่อเนื่องกับนิคมอุตสาหกรรม ส่วนเทศบาลเมืองชุมแสง เมืองปากพนัง เมืองแม่ฮ่องสอน เมืองเสนามีการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมน้อยที่สุดตามลำดับโดยเทศบาลเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นศูนย์กลางระดับอำเภอ

4. ด้านการกระจายผลผลิต

เทศบาลที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการแยกย่อยด้านการกระจายผลผลิต คือ

1) สถานีรถไฟกระจายอยู่ในเทศบาลต่าง ๆ ตามเส้นทางที่มีทางรถไฟตัดผ่าน เช่น นครนครราชสีมา นครหาดใหญ่ นครเชียงใหม่ นครขอนแก่น เมืองบ้านโป่ง เมืองชุมแสงเป็นต้น สถานีรถไฟจึงตั้งในเทศบาลขนาดใหญ่ไปจนถึงขนาดเล็กตามพื้นที่ที่มีเส้นทางรถไฟตัดผ่าน โดยมีเส้นทางขนส่ง 4 เส้นทาง สายตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มจากกรุงเทพฯ และสุดปลายทางที่อุบลราชธานี (กม.575) ที่ชุมทางจิระนครมีทางแยกไปจังหวัดขอนแก่นสุดปลายทางที่หนองคาย และที่สถานีชุมทางแก่งคอย จังหวัดสระบุรี มีทางแยกผ่านลำนารายณ์และบรรจบทางรถไฟสายชุมทางถนนจิระ-หนองคายที่สถานีชุมทางบัวใหญ่ สายเหนือแยกจากทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือที่ชุมทางบ้านภาชีไปสุดทางที่จังหวัดเชียงใหม่และชุมทางบ้านดาราไปสุดทางที่สถานีสวรรคโลก สายตะวันออกกรุงเทพผ่านฉะเชิงเทราและสุดปลายทางที่อรัญประเทศ ที่สถานีฉะเชิงเทรามีทางแยกไปยังท่าเรือน้ำลึกสัตหีบ และจากสถานีคลองสิบเก้าไปบรรจบทาง รถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือที่ชุมทางแก่งคอยสายใต้เริ่มต้นจากกรุงเทพฯสุดปลายทางที่ สุไงโกลกโดยมีทางแยกไปอีกหลายสาย เช่น ที่สถานีชุมทางทุ่งสงมีทางแยกไปสุดทางที่สถานีกันตัง จังหวัดตรัง

2) การคมนาคมขนส่งรถยนต์มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากเป็นเส้นทางที่ใช้ขนส่งสินค้าและผู้คนได้อย่างสะดวกเข้าถึงพื้นที่ชุมชนส่วนใหญ่ ด้วยข้อจำกัดในการนำเสนอแผนที่จึงแสดงแผนที่เฉพาะเส้นทางหลวงแผ่นดินในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าทางหลวงแผ่นดินสายหลักได้แก่ ทางหลวงแผ่นดินหลายเลข 1 (ถนนพหลโยธิน) ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2 (ถนนมิตรภาพ) ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนสุขุมวิท) และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (ถนนเพชรเกษม) เป็นเส้นทางเชื่อมต่อการจราจรระหว่างภาค ส่วนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2 ตัวหมายถึง ทางหลวง

แผ่นดินสายประธานตามภาคต่าง ๆ และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 ตัว หมายถึง ทางหลวงแผ่นดินสายรอง

ในส่วนของกิจกรรมการกระจายผลผลิตโดยเส้นทางคมนาคมรถยนต์ประกอบด้วยสถานีขนส่งและบริษัทขนส่ง

ก. สถานีขนส่ง ตั้งอยู่ที่เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์คิดเป็นเทศบาลนครนครราชสีมา นครนครสวรรค์ นครยะลา และเทศบาลอื่น ๆ เช่น นครเชียงใหม่ นครปฐม เมืองสระบุรี เมืองกระบี่เทศบาลละ 1 แห่ง

ข. บริษัทขนส่ง ตั้งอยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่ นครเชียงใหม่ร้อยละ 4.55 นครอุดรธานี ได้แก่ การขนส่งด้วยรถโดยสารประจำทางในเมือง การขนส่งด้วยรถโดยสารระหว่างจังหวัด การจัดทัศนาจรด้วยรถยนต์รับจ้างขนาดใหญ่ มิใช่การเดินรถตามเส้นทางหรือตามตารางเวลา บริการรถสามล้อรับจ้างการขนส่งอื่น ๆ เช่น การขนส่งนักเรียนด้วยรถนักเรียน การขนส่งผู้โดยสารในสนามบิน การขนส่งสินค้าทางบก เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน เมืองบางมูลนาก และเมืองบ้านหมี่ไม่มีบริษัทขนส่งตั้งอยู่ในพื้นที่

3) การขนส่งทางอากาศ พิจารณาเทศบาลที่มีสนามบินตั้งอยู่ใกล้เคียงภายในจังหวัด โดยเป็นสนามบินในความดูแลของการท่าอากาศยานแห่งประเทศ ได้แก่ สนามบินระหว่างประเทศตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกับเทศบาลนครเชียงใหม่ เมืองภูเก็ต นครหาดใหญ่ นครสงขลา เมืองเชียงราย และสนามบินในประเทศอยู่ในความดูแลของกรมการบินพาณิชย์ เช่น เมืองแม่ฮ่องสอน เมืองแพร่ นครลำปาง นครแม่สอด เมืองตาก เมืองเพชรบูรณ์ นครอุบลราชธานี เมืองบุรีรัมย์ นครนครราชสีมา นครขอนแก่น เมืองร้อยเอ็ด เมืองสกลนคร นครอุดรธานี เมืองเลย เมืองสุรินทร์ เมืองประจวบคีรีขันธ์(หัวหิน) เมืองชุมพร เมืองระนอง เมืองสุราษฎร์ธานี นครนครศรีธรรมราช นครตรัง เมืองกระบี่ เมืองปัตตานี เมืองนราธิวาส

5. ด้านการบริโภค กิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริโภคประเภทแรก

1) ตลาดสด เป็นกิจกรรมที่แพร่หลายอยู่ในทุกเทศบาลแต่มีจำนวนแตกต่างกัน โดยนครเชียงใหม่มีตลาดสดมากที่สุด นครหาดใหญ่ นครระยอง นครขอนแก่น ส่วนเทศบาลเมืองมุกดาหาร เมืองกันตัง และเมืองเลยมีจำนวนตลาดสดน้อยที่สุด ส่วนใหญ่เทศบาลเป็นผู้ดำเนินกิจการตลาดสดและบางส่วนเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

2) ห้างสรรพสินค้า ได้แก่ ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ นครขอนแก่น นครนนทบุรี ส่วนเทศบาลหลายแห่งไม่มีห้างสรรพสินค้าตั้งอยู่ในพื้นที่ อาทิ เช่น เมืองบ้านหมี่ เมืองปากพนัง เมืองขลุง

3) ดิสเคานท์สโตร์ เป็นร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ที่กระจายตัวอยู่ในเขตเมืองทั้งกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค จำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคทั่วไป และมีบริการอื่น ๆ เช่น ศูนย์อาหาร ได้แก่ แมคโคร บิ๊กซี เทสโก-โลตัส และคาร์ฟูเป็นต้น ตั้งอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ นครนครราชสีมา ภูเก็ต นครอุดรธานี เมืองสุราษฎร์ธานี นครปากเกร็ด นครนนทบุรีมีจำนวนดิสเคานท์สโตร์เท่ากัน

4) สถานประกอบการประเภทร้านค้าทั่วไปเช่น ร้านขายของชำ ร้านขายวัสดุก่อสร้าง ร้านขายเฟอร์นิเจอร์ ร้านขายเสื้อผ้าตั้งอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ นครนครราชสีมา และนครหาดใหญ่ และส่วนเทศบาลเมืองสตูลมีจำนวนร้านค้าน้อยที่สุด เมืองแม่ฮ่องสอนและเมืองบ้านหมี่ร้อยละ 0.12

5) สถานีบริการน้ำมันตั้งอยู่ในเทศบาลนครขอนแก่นมากที่สุด นครเชียงใหม่ร้อยละ 4.65 นครสวรรค์ ส่วนเมืองกระทุ่มแบน เมืองเสนา และเมืองประแดงมีสถานีบริการน้ำมัน

6) ธนาคาร ประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์และธนาคารของรัฐบาล คือ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์กระจายตัวอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่มากมที่สุด นครหาดใหญ่ นครนนทบุรี ส่วนเมืองพระประแดงมีจำนวนธนาคารน้อยที่สุด เมืองชุมแสง และเมืองบ้านหมี่จำนวนธนาคารเท่ากัน

7) สาขาธนาคารแห่งประเทศไทย ตั้งอยู่ในเทศบาลในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้รวม 4 แห่ง คือ สาขาภาคใต้นครหาดใหญ่ สาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นครขอนแก่น สาขาภาคเหนือนครเชียงใหม่ และนครลำปาง

8) บริษัทประกันภัยและประกันชีวิต ได้แก่ บริษัทที่ดำเนินกิจการหลักเกี่ยวกับการประกันชีวิตและประกันภัย ตั้งอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ นครหาดใหญ่ และนครนครราชสีมา ส่วนเทศบาลที่ไม่มีธุรกิจประกันภัย เช่น เมืองปากพนัง เมืองขลุงเป็นต้น

9) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ตั้งอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ นครขอนแก่น นครหาดใหญ่ ส่วนเทศบาลที่ไม่มีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตั้งอยู่ ได้แก่ เมืองนราธิวาส เมืองปากพนัง และเมืองกำแพงเพชรเป็นต้น

10) สถานธนานุบาล เป็นกิจกรรมประเภทเทศพาณิชย์กระจายอยู่ในเทศบาลทุกแห่งแต่มีจำนวนมากที่สุดในเทศบาลนครเชียงใหม่ นครนครราชสีมาและนครสวรรค์จำนวน 3 แห่งเท่ากัน

11) บริษัทนำเที่ยวและจัดการเดินทาง กระจายตัวอยู่ในเทศบาลที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ เช่น นครเชียงใหม่ นครหาดใหญ่ และนครภูเก็ต เมืองมหาสารคาม เมืองพิจิตร เมืองหนองคาย

12) โรงแรม กระจายตัวอยู่ในเทศบาลที่มีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญเช่นเดียวกับกิจกรรมประเภทบริษัทท่องเที่ยว คือ นครเชียงใหม่ นครหาดใหญ่ และนครภูเก็ต เมืองกระทุ่มแบน เมืองโพธารามมีจำนวนโรงแรมน้อยที่สุดคิดเป็นร้อยละ 0.08 ส่วนเมืองบ้านหมี่และเมืองพระประแดงไม่มีสถานพักแรมประเภทโรงแรมในพื้นที่

13) โรงภาพยนตร์ตั้งอยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่ นครเชียงใหม่ และนครขอนแก่น ส่วนเทศบาลที่มีโรงภาพยนตร์น้อยที่สุด ได้แก่ เมืองกาญจนบุรี เมืองสกลนคร เมืองตาก

14) สถานบันเทิงประกอบด้วยไนต์คลับ ดิสโกเธค ตั้งอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ นครปฐม และนครราชสีมา เทศบาลหลายแห่งไม่มีสถานบันเทิงตั้งอยู่ในพื้นที่ เช่น เมืองตะกั่วป่า เมืองพัทลุงเป็นต้น

15) สถานอาบอบนวด กระจายตัวอยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 12.21 เมืองสุราษฎร์ธานี นครนครราชสีมา ส่วนเทศบาลเมืองสกลนคร เมืองกาฬสินธุ์ เมืองแพร่ เมืองสิงห์บุรี เมืองสุโขทัยธานี เมืองบ้านโป่งมีสถานอาบอบนวด 1 แห่ง

16) การบริการด้านการแพทย์ และการรักษาพยาบาลเอกชนเกี่ยวข้องกับการแยกย่อยทางเศรษฐกิจเนื่องจากเป็นบริการของภาคเอกชน ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในเขตเมืองที่มีผู้อยู่อาศัยหนาแน่น

17) โรงพยาบาลเอกชน ตั้งอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่มากที่สุด นครอุดรธานี และเมืองภูเก็ต ส่วนเทศบาลที่ไม่มีโรงพยาบาลเอกชนในพื้นที่มีหลายแห่ง เช่น นครนครศรีธรรมราช เมืองกระบี่ เมืองศรีสะเกษ เมืองลพบุรี เมืองนราธิวาส เมืองบ้านหมี่ เมืองปากพนังเป็นต้น

18) คลินิกแพทย์และทันตแพทย์เอกชน เป็นบริการทางสาธารณสุขเอกชนประเภทหนึ่งที่แพร่หลายอยู่ทุกเทศบาลตั้งอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ นครนครราชสีมา นครหาดใหญ่ ส่วนเทศบาลที่มีคลินิกเอกชนน้อยที่สุด คือ เมืองระนองคิดเป็นร้อยละ 0.03 เมืองเสนา

19) ร้านขายยาแผนปัจจุบัน ตั้งอยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่ นครเชียงใหม่ คิดเป็นร้อยละ 5.49 และนครขอนแก่น ส่วนเทศบาลที่มีจำนวนร้านขายยาน้อยที่สุด ได้แก่ เมืองปากพนังและเมืองแม่สอด

20) โรงเรียนประถมศึกษาเอกชน กระจายตัวอยู่ในเทศบาลเมืองชลบุรี นครหาดใหญ่ และนครระยองมีจำนวนเท่ากัน ส่วนเทศบาลที่มีโรงเรียนประถมศึกษาเอกชนน้อยที่สุด ได้แก่ เมืองสระแก้ว เมืองปทุมธานี เมืองพะเยาเป็นต้น ส่วนเมืองแม่ฮ่องสอน เมืองมุกดาหารไม่มีโรงเรียนประถมศึกษาเอกชนในพื้นที่

21) โรงเรียนมัธยมศึกษาเอกชน ตั้งอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ เมืองสกลนคร และนครหาดใหญ่ เมืองหนองคาย เมืองอุทัยธานี เมืองสระแก้วไม่มีโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาเอกชนตั้งอยู่ในเขตเทศบาล

22) วิทยาลัยเทคนิค อาชีวศึกษาและพาณิชยการเอกชน กระจายตัวอยู่ในเทศบาลนครขอนแก่น นครเชียงใหม่ เมืองสกลนคร

6. ทางสังคม

1) การแยกย่อยทางสังคมแสดงถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการศึกษา บริการสาธารณะ การสันทนาการ และการสาธารณสุข

ก. จำนวนเตียงในโรงพยาบาลรัฐบาล บริการด้านสาธารณสุขประเภทโรงพยาบาล รัฐบาลมีทั้งโรงพยาบาลศูนย์ขนาด 500 เตียงขึ้นไปมีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทุกสาขาและมีประสิทธิภาพในการรักษาพยาบาล โรงพยาบาลทั่วไปขนาด 250 ถึง 500 เตียง และ 150 ถึง 250 เตียง และโรงพยาบาลชุมชน จากข้อมูลเทศบาลนครเชียงใหม่มีจำนวนเตียงในโรงพยาบาลรัฐบาลมากที่สุด นครอุบลราชธานี และนครนครราชสีมา และเทศบาลที่มีจำนวนเตียงในโรงพยาบาลน้อยที่สุดได้แก่ เมืองบางมูลนากเมืองชุมแสงเป็นต้น ส่วนใหญ่จัดอยู่ในประเภทโรงพยาบาลชุมชน

ข. ศูนย์บริการสาธารณสุข เป็นบริการรักษาพยาบาลของรัฐบาลพบได้แพร่หลายทุกเทศบาลกระจายตัวอยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่ นครเชียงใหม่และนครขอนแก่น เทศบาลอื่น ๆ ส่วนใหญ่มีศูนย์บริการสาธารณสุขตั้งอยู่ 1 แห่ง

ค. โรงเรียนประถมศึกษารัฐบาล ประกอบด้วยโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติและสังกัดส่วนท้องถิ่นกระจายตัวอยู่ในเทศบาลนครนนทบุรี นครปากเกร็ด นครนครราชสีมา ส่วนเทศบาลเมืองขลุง เมืองบ้านหมี่ เมืองปากพนังมีโรงเรียนประถมศึกษารัฐบาลน้อยที่สุด

ง. โรงเรียนมัธยมศึกษารัฐบาล ได้แก่ โรงเรียนมัธยมในสังกัดกรมสามัญศึกษาตั้งอยู่ในเทศบาลนครนนทบุรีมากที่สุด ตามด้วยนครเชียงใหม่ นครนครราชสีมา ส่วนเทศบาลที่ไม่มีโรงเรียนมัธยมศึกษารัฐบาล ได้แก่ เมืองกันตัง เมืองสวรรคโลก เมืองชุมแสงเป็นต้น

จ. วิทยาลัยเทคนิค อาชีวศึกษาและพาณิชยการรัฐบาล ได้แก่ สถานศึกษาสังกัดกรมอาชีวศึกษาตั้งอยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่ ส่วนนครราชสีมา นครนครสวรรค์ เมืองภูเก็ต นครนนทบุรี นครยะลา มีสถานศึกษาดังกล่าวได้แก่ วิทยาลัยสารพัดช่าง วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยี วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยบริหารธุรกิจและการท่องเที่ยว วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยศิลปหัตถกรรม วิทยาลัยเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมการต่อเรือเป็นต้น

ฉ. ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ตั้งอยู่ในเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี นครระยอง เมืองสกลนคร นครนครราชสีมา ส่วนเทศบาลที่ไม่มีศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนตั้งอยู่ในพื้นที่ได้แก่ เมืองพระประแดง เมืองบ้านหมี่ เมืองกระทุ่มแบนเป็นต้น

ช. มหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐบาลและเอกชนจัดการสอนระดับอุดมศึกษารวมถึงมีบทบาทในการศึกษาและวิจัยด้านวิชาการ ตั้งอยู่ในเทศบาลนครนครราชสีมา เป็นมหาวิทยาลัยเอกชน ส่วนมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ตั้งอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศ ได้แก่ นครเชียงใหม่ นครขอนแก่น นครหาดใหญ่ นครปากเกร็ด นครนครปฐม เมืองมหาสารคาม เมืองแสนสุข เมืองปัตตานี

2) การแยกย่อยทางสังคมด้านการนันทนาการและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ จัดว่าเป็นบริการทางสังคมประเภทหนึ่ง ได้แก่

ก. สวนสาธารณะกระจายอยู่ในเทศบาลเกือบทุกแห่งยกเว้นเมืองมาบตาพุด เมืองโพธารามและเมืองพระประแดง ส่วนนครราชสีมามีจำนวนสวนสาธารณะมากที่สุด นครเชียงใหม่ เมืองกาญจนบุรี เทศบาลที่ไม่มีสวนสาธารณะในพื้นที่ส่วนใหญ่มีพื้นที่เล็กและบางแห่งเพิ่งได้รับการยกฐานะมาจากเทศบาลตำบล

ข. สวนสัตว์ ตั้งอยู่ในเทศบาลนครนครราชสีมา นครเชียงใหม่ เมืองกาญจนบุรี นครนครปฐม เมืองฉะเชิงเทรา

ค. สนามกีฬาเอนกประสงค์ ตั้งอยู่ในเทศบาลนครอุบลราชธานีจำนวนเท่ากับนครอุดรธานี ส่วนเทศบาลเมืองแพร่ เมืองสวรรคโลก นครแม่สอด เมืองเสนาเป็นต้นไม่มีสนามกีฬาเอนกประสงค์

ง. หอสมุดแห่งชาติสาขา ให้บริการศึกษาค้นคว้า วิจัย ดำเนินการทางวิชาการ ด้านบรรณารักษ์สารนิเทศศาสตร์ และเทคโนโลยีสารนิเทศ เก็บรวบรวมและสงวนรักษาทรัพย์สินทางปัญญา วิทยาการ ศิลปกรรม และวัฒนธรรมของชาติที่ ปรากฏในรูปของหนังสือตัวเขียนและจารึกหนังสือตัวพิมพ์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่อโสตทัศน์ กระจายตัวอยู่ในเทศบาลต่าง ๆ ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ นครนครราชสีมา เมืองกาญจนบุรี นครหาดใหญ่ เมืองชลบุรี เมืองลำพูน

จ. ห้องสมุดประชาชน สถานที่ให้ประชาชนในเทศบาลและพื้นที่รอบนอกสามารถเข้ามาอ่านหนังสือ ค้นคว้าหาความรู้ บริการให้ยืมและคืนหนังสือตั้งอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ เมืองลพบุรีเท่ากับนครนครราชสีมา ส่วนเมืองชุมแสง เมืองเสนาและเมืองแม่สอดเป็นต้นไม่ปรากฏกิจกรรมประเภทห้องสมุดประชาชน

ฉ. พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติสาขา เป็นสถาบันถาวรที่เก็บรวบรวม และแสดงสิ่งต่าง ๆ ที่มีความสำคัญด้านวัฒนธรรม โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา

และก่อให้เกิดความเพลิดเพลินใจ ตั้งอยู่ในเทศบาลนครนครศรีอยุธยา นครเชียงใหม่ นครปฐม นครศรีธรรมราช นครนครราชสีมา นครขอนแก่น เมืองปราจีนบุรี เมืองเพชรบุรี พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และมีการตั้งถิ่นฐานรวมตัวกันเป็นชุมชนมาตั้งแต่อดีตจึงเป็นที่รวบรวมโบราณวัตถุ และศิลปวัตถุต่าง ๆ

ช. ศาสนสถาน เป็นสถานที่ดำเนินกิจกรรมทางศาสนารวมถึงเป็นศูนย์รวมจิตใจของศาสนิกชนในศาสนาต่าง ๆ ประกอบด้วยวัด โบสถ์คริสต์ มัสยิดตั้งอยู่ในทุกพื้นที่แต่มีจำนวนมากน้อยแตกต่างกัน ส่วนใหญ่เป็นศาสนสถานประเภทวัดเนื่องจากประชาชนจำนวนมากนับถือศาสนาพุทธ แต่บางพื้นที่มีประชาชนนับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่จะมีสัดส่วนของ ศาสนสถานประเภทมัสยิดมากตามไปด้วย ศาสนสถานตั้งอยู่ในเทศบาลนครนครศรีธรรมราช นครนครราชสีมา เมืองเสนา เมืองกระทุ่มแบน มีจำนวนศาสนสถานเท่ากัน

ซ. ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข ให้บริการรับส่งจดหมาย ไปรษณียภัณฑ์ พัสดุไปรษณีย์ โทรเลข ธนาณัติ การสื่อสารระหว่างประเทศ ไปรษณีย์ด่วนพิเศษทั้งในและต่างประเทศ ตั้งอยู่ในเทศบาลทุกแห่ง เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ นครหาดใหญ่ นครนนทบุรี เป็นต้น ส่วนเมืองระนอง เมืองกระบี่ เมืองตากมีจำนวนที่ทำการไปรษณีย์เท่ากันคิดเป็นร้อยละ 0.72

ฌ. ชุมสายโทรศัพท์ ตั้งอยู่ในเทศบาลนครยะลา นครนนทบุรี นครหาดใหญ่

ญ. บริการไฟฟ้า การบริการด้านกระแสไฟฟ้าอยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่เทศบาลตั้งอยู่ให้บริการด้านการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า มีจำนวนผู้ใช้ไฟฟ้าในเทศบาลนครหาดใหญ่ นครนครราชสีมา และนครเชียงใหม่มากที่สุด

ฎ. บริการน้ำประปา การบริการประปาอยู่ในความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำประปา แต่เทศบาลบางแห่งมีกิจการประปาเป็นของตนเอง เช่นเทศบาลนครนครราชสีมา นครนครปฐม ส่วนจำนวนผู้ใช้น้ำประปาในเทศบาลนครนครราชสีมา นครเชียงใหม่ นครปากเกร็ด ส่วนเทศบาลเมืองเสนา เมืองบ้านหมี่ และเมืองพระประแดง

ฏ. อุปกรณ์ดับเพลิง เขตเทศบาลเป็นย่านที่มีผู้อยู่อาศัยหนาแน่น ประกอบด้วยย่านธุรกิจ พาณิชยกรรม การศึกษา และที่อยู่อาศัยหนาแน่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงเป็นสิ่งจำเป็น นอกจากนี้บริการดับเพลิงยังรับผิดชอบพื้นรอบนอกเทศบาลด้วย อุปกรณ์ดับเพลิงประกอบด้วยรถดับเพลิง รถบรรทุกน้ำ อุปกรณ์เคมีที่ใช้ดับเพลิงส่วนรถกระเช้าที่มีบันไดเลื่อนและเรือดับเพลิงพบในเทศบาลบางแห่งเท่านั้น โดยเทศบาลนครหาดใหญ่มีอุปกรณ์ดับเพลิง นครภูเก็ต และนครยะลามีจำนวนอุปกรณ์ ของจำนวนอุปกรณ์ดับเพลิงทั้งหมดในเทศบาล 85 แห่ง นอกจากนี้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ดับเพลิงรวมถึงอาสาสมัครป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยมีจำนวนมากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละเทศบาล

ฐ. การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากในเขตเทศบาลมีผู้อยู่อาศัยหนาแน่นประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การทิ้งขยะ การปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ดังนั้นจึงพิจารณาถึงบริการจัดเก็บขยะและบำบัดน้ำเสียและของเทศบาล

บริการจัดเก็บขยะ การจัดการขยะมูลฝอยแบ่งการดำเนินงานเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ก) การจัดเก็บขยะมูลฝอยเป็นบริการที่มีอยู่ทุกเทศบาล เนื่องจากเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ โดยเทศบาลแต่ละแห่งมีจำนวนรถขนขยะแตกต่างกัน เทศบาลขนาดใหญ่มีผู้อยู่อาศัยหนาแน่นทำให้ปริมาณขยะและสิ่งปฏิกูลมีจำนวนมาก จึงต้องมีจำนวนรถขยะมากตามไปด้วย เช่น นครหาดใหญ่มีจำนวนรถขนขยะ ของจำนวนรถขนขยะทั้งหมดในทุกเทศบาล นครนครราชสีมา นครนครปฐม และนครนนทบุรีมีจำนวนรถขนขยะ ส่วนเทศบาลเมืองเมืองขลุง บ้านหมี่ มีจำนวนรถขนขยะน้อยที่สุดตามลำดับ

ข) การกำจัดขยะมูลฝอยเทศบาลส่วนใหญ่ใช้วิธีการฝังกลบขยะ นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่สำคัญ คือ พื้นที่ฝังกลบขยะเต็มในระยะยาวจำเป็นต้องหาพื้นที่ในการฝังกลบในลักษณะของศูนย์กำจัดขยะรวม ภายใต้ความร่วมมือในการจัดการขยะมูลฝอยร่วมกันของท้องถิ่น

บริการบำบัดน้ำเสียเป็นกิจกรรมที่มีอยู่บางเทศบาลเท่านั้นส่วนใหญ่เป็นการบำบัดน้ำเสียแบระบบบ่อผึ่งได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ร้อยละ 27.27 นครหาดใหญ่ นครนครราชสีมาเป็นต้น ส่วนเทศบาลที่ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียมีหลายแห่งเช่นเมืองแม่ฮ่องสอนเ มืองตะกั่วป่า เมืองเสนาเป็นต้น

ฑ. สมาคมอาชีพ เป็นการรวมตัวของสมาชิกที่มีกลุ่มอาชีพเดียวกันด้วยความสมัครใจหรือเพื่อประโยชน์บางอย่างที่จะได้รับร่วมกัน สมาคมอาชีพที่พบในเทศบาลที่ศึกษาอาจจำแนกได้ดังนี้ สมาคมนักธุรกิจท่องเที่ยว สมาคมชาวไร่อ้อย สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการรถไฟ สมาคมชาวสวนชาวไร่ สมาคมชาวประมง สมาคมสื่อมวลชน สมาคมนักหนังสือพิมพ์ สมาคมสามล้อ สมาคมพ่อค้ายาง สมาคมข้าราชการ สมาคมนักข่าว สมาคมนักวิทยุและโทรทัศน์แห่งประเทศไทย สมาคมผู้ประกอบการรถบรรทุก สมาคมชาวสวนยางพารา สมาคมช่างตัดผม สมาคมพนักงานโรงแรม สมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาต สมาคมพยาบาลแห่งประเทศไทยภาคเหนือ สมาคมผู้เลี้ยงสุนัข สมาคมชาวสวนลำไย สมาคมผู้บริหารโรงเรียนเอกชน สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยว สมาคมผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้าหัตถกรรมภาคเหนือ สมาคมพ่อค้าจังหวัด สมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นต้น ตั้งอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ ของจำนวนสมาคมอาชีพทั้งหมดในเทศบาลที่ศึกษา นครหาดใหญ่ เมืองศรีสะเกษมีจำนวนสมาคมอาชีพ ส่วนเทศบาลเมืองเสนาเมืองบ้านหมี่ และเมืองพระประแดงไม่มีสมาคมอาชีพตั้งอยู่ในเขตเทศบาล

ทางสังคม

ทางสังคมแสดงให้เห็นได้จากการกิจกรรม สถาบันที่รวบรวมสมาชิกเข้าด้วยกันเพื่อช่วยเหลือและร่วมมือกระทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

สมาคมเพื่อการสงเคราะห์ เป็นการรวมกลุ่มของคนที่มีความสนใจร่วมกันในการกระทำกิจกรรมในด้านบริการสังคมเช่น การป้องกันสาธารณภัย การสงเคราะห์เด็ก คนชรา ผู้ยากไร้ ประกอบด้วย สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ผู้ฝากเงินธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ลูกเสือชาวบ้าน สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์สมาชิกสหกรณ์ สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ครูและข้าราชการ สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ผู้สูงอายุ สมาคมพระประแดงสงเคราะห์ สมาคมคนพิการแห่งประเทศไทย สมาคมส่งเสริมและพัฒนาผู้ด้อยโอกาส สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์สหกรณ์การเกษตร พุทธสมาคมจังหวัด สุสานสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์การกุศล สมาคมคนตาบอด สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์ สมาคมส่งเสริมวัฒนธรรมหญิง ยุวพุทธิกะสมาคม สมาคมไตรสรณะพุทธเป็นต้นตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครศรีธรรมราชจำนวนเท่ากับนครเชียงใหม่ นครอุบลราชธานี ส่วนเทศบาลที่ไม่มีสมาคมเพื่อการสงเคราะห์ตั้งอยู่ในพื้นที่มีหลายแห่ง เช่น เมืองแม่สอด สวรรคโลก และ เมืองมาบตาพุด เป็นต้น

สมาคมอื่น ๆ ประกอบด้วยสมาคมเกี่ยวกับความสนใจร่วมกันของสมาชิกในสังคมในด้านงานอดิเรก นันทการและอื่น ๆ เช่น สมาคมทับทิมสยาม สมาคมหยาดฝน (อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ) สมาคมแม่บ้านสาธารณสุข สมาคมผู้นิยมพระเครื่อง-พระบูชาไทย สมาคมตะกร้อแห่งประเทศไทย สมาคมส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอีสาน สมาคมแต้จิ๋ว สมาคมผู้ส่งเสริมกีฬายิงปืน สมาคมวิทยุสมัครเล่น สมาคมจีนโผวเล้ง สมาคมชาวจังหวัดนครปฐม สมาคมตระกูลลิ้ม สมาคมแต้จิ๋ว สมาคมนักเรียนเก่าญี่ปุ่น สมาคมนักเรียนเก่าสหรัฐอเมริกา สมาคมผู้ปกครองและครู โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สมาคมไทสร้างสรรค์ สมาคมยิงปืนประจำจังหวัด สมาคมดนตรีจีน สมาคมฮากกา เป็นต้น ตั้งอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ นครนครราชสีมา และนครปากเกร็ดมีจำนวนสมาคมความสนใจร่วมกัน ส่วนเทศบาลเมืองบางบัวทอง เมืองชุมแสง เมืองขลุงไม่มีสมาคมประเภทอื่น ๆ ในเขตเทศบาล

มูลนิธิ เป็นองค์กรเพื่อสาธารณประโยชน์ช่วยเหลือสมาชิกในสังคมที่ประสบความเดือดร้อน มีทรัพย์สินที่จัดไว้เพื่อบำเพ็ญประโยชน์และไม่ได้ค้ากำไร ได้แก่ มูลนิธิสงเคราะห์เด็กกำพร้า มูลนิธิผู้ป่วยโรคเรื้อไทย-เยอรมัน มูลนิธิกุศลสงเคราะห์ มูลนิธิสวัสดิการผู้สูงอายุ มูลนิธิพระธาตุนาดูน มูลนิธิอิสลามศาสนูปถัมภ์ มูลนิธิคาทอลิค มูลนิธิสงเคราะห์เด็กของศาลเยาวชนและครอบครัว มูลนิธิศูนย์เผยแพร่ธรรมจังหวัดสุพรรณบุรี มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย มูลนิธิไทยเพื่อการพัฒนา มูลนิธิศาสนจักรของพระเยซูคริสต์ มูลนิธิพัฒนางานผู้สูงอายุ มูลนิธิศึกษาพัฒนาชนบท

มูลนิธิบุญคามิลโลแห่งประเทศไทย มูลนิธิคริสเตียนเพื่อเด็กพิการ มูลนิธิสงเคราะห์เด็กชายบ้านปากเกร็ด มูลนิธิราชประชาสมาสัยในพระบรมราชูปถัมภ์ มูลนิธิสหทัย มูลนิธิคนพิการไทยเป็นต้น ตั้งอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ นครนครราชสีมา ส่วนเทศบาลเมืองระนอง เมืองแม่สอด เมืองท่าข้ามไม่มีมูลนิธิในเขตเทศบาล

หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น เช่น หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ หนังสือพิมพ์เสียงท้องถิ่น หนังสือพิมพ์เสียงสยาม หนังสือพิมพ์สระหลวง หนังสือพิมพ์เชียงใหม่นิวส์ หนังสือพิมพ์ภาคเหนือ หนังสือพิมพ์สระบุรีนิวส์ หนังสือพิมพ์กรุงเก่า หนังสือพิมพ์พิมพ์ไทยลำปาง หนังสือพิมพ์นครเขลางค์โพสต์ หนังสือพิมพ์เสียงปราจีน รายปักษ์ รายเดือน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ผู้นำท้องถิ่น หนังสือพิมพ์ข่าวธุรกิจเชียงใหม่เป็นต้น จัดพิมพ์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี นครนครราชสีมามีจำนวนหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นเท่ากับนครเชียงใหม่ ส่วนเทศบาลที่ไม่มีหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นจัดพิมพ์ในพื้นที่ เช่น นครปากเกร็ด เมืองบ้านโป่ง เมืองตะกั่วป่า เป็นต้น

สถานวิทยุกระจายเสียง ได้แก่ สถานวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย สถานีวิทยุกระจายเสียงองค์การสื่อสารมวลชน (อ.ส.ม.ท.) สถานีวิทยุกรมอุตุนิยมวิทยา สถานีวิทยุกองทัพเรือและสถานีวิทยุของมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นต้น ตั้งอยู่ในเทศบาลนครนครราชสีมาและนครเชียงใหม่ร้อยละ 10.00 นครขอนแก่น ส่วนเทศบาลที่ไม่มีสถานีวิทยุกระจายเสียงตั้งอยู่ในพื้นที่ เช่น เมืองศรีราชา เมืองบ้านโป่ง เมืองสวรรคโลก

ศูนย์เยาวชน เป็นศูนย์กลางเพื่อให้เยาวชนในท้องถิ่นมาพบปะและทำกิจกรรมเล่นกีฬาร่วมกันตั้งอยู่ในเทศบาลนครนครศรีธรรมราช นครราชสีมา นครเชียงใหม่และนครขอนแก่น ส่วนเทศบาลที่ไม่มีศูนย์เยาวชนตั้งอยู่ในพื้นที่ ได้แก่ เมืองแพร่ เมืองมุกดาหาร และเมืองระนองเป็นต้น

สหกรณ์ที่จัดตั้งในเขตเทศบาลมี 6 ประเภท ได้แก่ (1) สหกรณ์การเกษตร เช่น สหกรณ์การเกษตรชุมแสงจำกัด สหกรณ์สวนป่าภาคเอกชนกาญจนบุรีจำกัด สหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรสุพรรณบุรีจำกัด สหกรณ์การเกษตรนาเกลือสมุทรสาครจำกัด สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินเมืองฉะเชิงเทรา สหกรณ์โคนมตรังจำกัด สหกรณ์ผู้ใช้น้ำใต้ดินสวรรคโลกจำกัด สหกรณ์ชาวสวนกาแฟจังหวัดกระบี่จำกัด (2) สหกรณ์ร้านค้า เช่น ร้านสหกรณ์โพธารามจำกัด ร้านสหกรณ์จังหวัดสุพรรณบุรีจำกัด ร้านสหกรณ์รถไฟสายแม่กลองจำกัด ร้านสหกรณ์วิทยาลัยเทคนิคสระบุรีจำกัดเป็นต้น (3) สหกรณ์ออมทรัพย์ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจำกัด สหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจนครปฐมจำกัด สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนบุคลากรในเครือข่ายท่าเทียบเรือประมงภาคใต้จำกัด สหกรณ์ออมทรัพย์โรงพยาบาลเจ้าพระยายมราชจำกัด (4) สหกรณ์บริการ เช่น สหกรณ์เดินรถบ้านโป่งจำกัด สหกรณ์บริการรถยนต์โรยสารระนองจำกัด สหกรณ์บริการรถสามล้อฉะเชิงเทรา สหกรณ์บริการแท็กซี่ภูเก็ตจำกัด (5) สหกรณ์ประมง เช่น สหกรณ์ประมงสมุทรสาครเป็นต้น สหกรณ์ทั้ง 5 ประเภทตั้งอยู่ในเทศบาลนครหาดใหญ่ นคร

ขอนแก่น นครเชียงใหม่ เมืองภูเก็ต และ นครอุบลราชธานี ส่วนเทศบาลเมืองพระประแดง เมืองมาบตาพุด เมืองเสนาไม่มีสหกรณ์ตั้งอยู่ในเทศบาล

4.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบเทศบาลเขตพื้นที่ชายแดน:ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาทางปฏิบัติ และทางกฎหมายในการพัฒนาพื้นที่ในเขตปกครอง

การศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบเทศบาลพื้นที่ชายแดน ควรที่ต้องทราบข้อมูลสภาพทั่วไปทางกายภาพ ข้อมูลสภาพทางเศรษฐกิจ ข้อมูลสภาพทางสังคมและวัฒนธรรม ของเทศบาลพื้นที่ชายแดน เพื่อจะได้นำมาเปรียบเทียบกับเทศบาลพื้นที่ชายแดนอื่นที่มีการพัฒนายกฐานะเป็นเทศบาลนครแล้วได้ ผู้เขียนได้เลือกเทศบาลตำบลแม่สายเป็นตัวอย่างของเทศบาลพื้นที่ชายแดนที่ควรจะพัฒนายกฐานะเป็นเทศบาลที่สูงขึ้น เนื่องจากเป็นเมืองชายแดนที่อยู่เหนือสุดของประเทศไทย ติดกับจังหวัดท่าขี้เหล็กของประเทศพม่า มีแหล่งท่องเที่ยวมากมายหลายแห่ง รวมทั้งเป็นตลาดการค้าชายแดน ที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักโดยทั่วไป สามารถจะมองเห็นภาพได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น จึงนำเสนอข้อมูลเป็นด้าน ๆ เพื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลพื้นที่ชายแดนที่ยกฐานะเป็นเทศบาลนครแล้ว ได้แก่ เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา และเทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก ดังนี้

4.3.1 เทศบาลตำบลแม่สาย

4.3.1.1 ประวัติความเป็นมาของเทศบาลแม่สาย

แม่สายเมื่อ 60 ปีที่แล้ว เป็นหมู่บ้านเล็ก ๆ ติดชายแดนไทยพม่า (ประเทศพม่าปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นเมียนม่าร์) ที่ท่าขี้เหล็กเงียบสงบไม่พลุกพล่านเช่นปัจจุบันแต่เดิมบริเวณแม่สายเป็นหมู่บ้านเวียงพานเขตปกครองของตำบลแม่สาย อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงรายได้รับการยกฐานะเป็นกิ่งอำเภอแม่สายขึ้นกับอำเภอแม่จันในปี 2481 ต่อมาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2493 ได้ยกฐานะเป็นอำเภอแม่สายโดยได้ทำการเปิดอาคารที่ว่าการอำเภอหลังแรก เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2494

เดิมเทศบาลตำบลแม่สายมีฐานะเป็นสุขาภิบาลโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 14 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2499 และได้รับการยกฐานะเป็นสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารซึ่งประธานมาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2536 ต่อมาได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม

116 ตอนที่ 9ก ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 (2542, หน้า 1 - 4) ปัจจุบันมีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลแม่สาย ทั้งสิ้น 12 คนและสภาเทศบาลได้ประชุมพิจารณาเลือกนายดอน ไชยดวงเป็นประธานสภาเทศบาล นายจำรัส หลวงเป็นเป็นรองประธานสภาเทศบาล นายไศลยนต์ ศรีสมุทรเป็นนายกเทศมนตรี นายเอนก คำโอภาส เป็นเทศมนตรี นายสาคร สุริยะโชติเป็นเทศมนตรี

4.3.1.2 สภาพทั่วไปของเทศบาลแม่สาย

เทศบาลตำบลแม่สายเป็นชุมชนที่มีความสำคัญมากชุมชนหนึ่ง เนื่องมาจากตั้งอยู่ชายแดนมีความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างใกล้ชิดกับประเทศเมียนมาร์ และในอนาคตเพื่อการพัฒนาโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจเกิดขึ้นความสำคัญของเมืองแม่สายจะยิ่งทวีขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจปรากฏขึ้น ปัญหาเหล่านี้ได้แก่การจราจร ปัญหาการระบายน้ำและภาวะมลพิษทางน้ำปัญหาการขาดพื้นที่ถาวรสำหรับใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ ปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมหรือชุมชนแออัด

ปัญหาที่เกิดจากความไม่เป็นระเบียบของเมืองทั้งในรูปร่าง ลักษณะ ขนาด และ การใช้สี เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้มีส่วนให้เมืองแม่สายด้อยคุณค่าลง และควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้เมืองแม่สายสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเมืองสวยงามน่าอยู่ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความภาคภูมิใจ และสร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยว

ขอบเขตการปกครองของเทศบาลตำบลแม่สาย

แนวเขตติดต่อ

เทศบาลตำบลแม่สายมีพื้นที่การปกครองทั้งหมด 5.3 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 3,875 ไร่

ทิศเหนือ	ติดกับประเทศพม่า
ทิศใต้	ติดกับบ้านป่ายางใหม่ หมู่ 4 ต. เวียงพางคำ
ทิศตะวันออก	ติดกับบ้านเหมืองแดง หมู่ 1 ต.แม่สาย
ทิศตะวันตก	ติดกับตำบลเวียงพางคำ

ภาพที่ 4.1 ขอบเขตการปกครองของเทศบาลตำบลแม่สาย

ตารางที่ 4.4 จำนวนประชากร ปี 2544 – 2546

เพศ	พ.ศ. 2544	พ.ศ. 2545	พ.ศ. 2546
ชาย	8,204	10,879	10,540
หญิง	8,839	11,781	11,390
รวม	**16,943**	**22,660**	**21,930**

หมายเหตุ. ความหนาแน่นของประชากร ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
จำนวน 4,275 คน / ตารางกิโลเมตร
จำนวนครัวเรือน 10,564 ครัวเรือน

4.3.1.3 สภาพทางเศรษฐกิจ (วีรศักดิ์ ญาวีระ, 2548, หน้า 31 - 46)

1. ด้านเกษตรกรรม

เนื่องจากอำเภอแม่สายมีพื้นที่ราบซึ่งมีความเหมาะสมต่อการเกษตรกรรม อีกทั้งมีทรัพยากรน้ำที่อุดมสมบูรณ์ตลอดทั้งปี ส่งผลให้มีการทำเกษตรกรรมประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งเกษตรกรรมส่วนใหญ่พบว่าเป็นการปลูกข้าวเป็นพืชหลัก ได้แก่ ข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวไร่ นอกจากนี้ เกษตรกรอำเภอแม่สายยังเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ทั้งนี้จากรายงานของสำนักงานเกษตรอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย รายงานว่าในปีการเพาะปลูก 2545/46 อำเภอแม่สายมีพื้นที่ปลูกข้าวรวมทั้งสิ้น 72,855 ไร่ โดยจำแนกเป็นข้าวเหนียว 61,295 ไร่ และข้าวเจ้า 11,560 ไร่ รองลงมาคือ พืชไร่ รวม 12,349 ไร่ แบ่งเป็นถั่วเหลือง 3,221 ไร่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 3,030 ไร่ ยาสูบ 2,823 ไร่ ต้นกก 1,775 ไร่ และมันเทศ 1,500 ไร่ ปลูกไม้ผล/ไม้ยืนต้น รวม 6,186 ไร่ แบ่งเป็นลิ้นจี่ 3,471 ไร่ (ให้ผล 2,618 ไร่) สับปะรด 1,535 ไร่ แตงโม 648 ไร่ ลำไย 455 ไร่ (ให้ผล 234 ไร่) และสตรอเบอร์รี่ 77 ไร่ ปลูกพืชผัก 5,860 ไร่ ได้แก่ กระเทียม 4,890 ไร่ กะหล่ำปลี 970 ไร่ และปลูกไม้ดอกไม้ประดับ จำนวน 594 ไร่ ได้แก่ ว่านกวนอิม 305 ไร่ ดอกเบญจมาศ 287 ไร่ และแกลดิโอลัส 2 ไร่ (สำนักงานเกษตรอำเภอแม่สาย, 2553)

จากข้อมูลของสำนักงานเกษตรจังหวัดเชียงราย พบว่าปีการเพาะปลูก 2546/47 อำเภอแม่สายมีพื้นที่ปลูกข้าวนาปี รวมทั้งสิ้น 75,451 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ปลูกข้าวเจ้า 12,000 ไร่ และข้าวเหนียว 63,451 ไร่ สามารถเก็บเกี่ยวได้ผลผลิตข้าวเจ้า 7,269 ตัน และข้าวเหนียว 38,933 ตัน ส่วนพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังมีทั้งสิ้น 13,196 ไร่ ซึ่งทั้งหมดปลูกเฉพาะข้าวเจ้าเพียงอย่างเดียว สามารถเก็บเกี่ยวได้ผลผลิตข้าวจ้าว รวม 9,399 ตัน สำหรับพื้นที่ปลูกข้าวไร่พบว่ามีทั้งสิ้น 1,440 ไร่ จำแนกเป็นปลูกข้าวเจ้า 320 ไร่ และข้าวเหนียว 1,120 ไร่ ได้ผลผลิตข้าวเจ้า 182 ตัน และข้าวเหนียว 672 ตัน (สำนักงานเกษตรจังหวัดเชียงราย, 2548)

ด้านปศุสัตว์ พบว่า จากรายงานของสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเชียงราย รายงานว่าในปี 2546 อำเภอแม่สายมีปศุสัตว์ชนิดต่าง ๆ ได้แก่ โค 2,801 ตัว กระบือ 100 ตัว เป็ด 2,436 ตัว ไก่ 128,131 ตัว ห่าน 60 ตัว และสุกร 5,346 ตัว (สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเชียงราย, 2548)

ส่วนการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดและการทำประมงน้ำจืด พบว่า จากรายงานของสำนักงานประมงจังหวัดเชียงรายรายงานว่า ในปี 2546 อำเภอแม่สายมีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดทั้งสิ้น794 ครัวเรือน รวม 1,370 บ่อ คิดเป็นเนื้อที่ 1,595 ไร่ มีปริมาณสัตว์น้ำจืดที่จับได้ 190,000 กิโลกรัม (สำนักงานประมงจังหวัดเชียงราย, 2548)

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่า อำเภอแม่สายนับเป็นแหล่งเกษตรกรรมสำคัญแห่งหนึ่งของจังหวัดเชียงราย ซึ่งแต่ละปีสามารถป้อนผลผลิตจากการเกษตร ปศุสัตว์ รวมทั้งสัตว์น้ำต่าง ๆ สู่ตลาดเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกษตรกรสร้างรายได้ให้กับครอบครัวทำให้สามารถพึ่งพาตนเองได้

2. ด้านอุตสาหกรรม

1) ภาคอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ

เนื่องจากอำเภอแม่สายมีพรมแดนติดกับประเทศพม่า โดยพม่านั้นได้รับการกล่าวขวัญกันอยู่เสมอว่าเป็นแหล่งวัตถุดิบทางด้านอัญมณี ดังนั้น มีการนำเข้าพลอยดิบ (ทับทิมที่ยังไม่ได้ตกแต่ง) จำนวนมากจากพม่า นอกจากนี้ยังมีหินหยกที่ยังไม่ได้เจียระไนรวมอยู่ด้วย โดยสินค้าประเภทนี้ ผู้ประกอบการในอำเภอแม่สายจะสั่งนำเข้ามาเพื่อเจียระไนและขึ้นรูปทำเป็นเครื่องประดับอัญมณีในรูปแบบต่าง ๆ โดยช่างเจียระไนฝีมือดี ซึ่งอำเภอแม่สายมีชื่อเสียงในด้านนี้มาช้านาน โดยมีโรงงานเจียระไนพลอยและหยกตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 10 ตำบลแม่สาย โดยในแต่ละปีพบว่าตลาดค้าพลอยในอำเภอแม่สายมีเงินหมุนเวียนกว่าพันล้านบาท และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากสินค้ามีคุณภาพ เป็นที่ต้องการของตลาดโดยเฉพาะในกลุ่มนักท่องเที่ยว

การที่อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับมีความสำคัญที่สามารถสร้างรายได้และสร้างงานเป็นจำนวนมาก อำเภอแม่สายจึงดำริจัดทำโครงการจัดตั้งชุมชนอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ เพื่อรวมกลุ่มผู้ประกอบการผลิตอัญมณีในพื้นที่ตำบลแม่สาย โดยจัดตั้งเป็นชุมชนอุตสาหกรรมอัญมณี มีศูนย์แสดงผลิตภัณฑ์ประจำหมู่บ้าน จัดระบบภายในโรงงานให้เป็นระเบียบ จัดทำแผนผังแผนที่ มีป้ายบอกชื่อชุมชนที่ชัดเจน จัดระเบียบถนน ส่งเสริมให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคเอกชน ฝึกทักษะแรงงานในการเจียระไน และประชาสัมพันธ์เผยแพร่ทาง Internet ต่อไป

2) ภาคอุตสาหกรรมการเกษตร

เนื่องจากอำเภอแม่สายมีแหล่งน้ำที่อุดมสมบูรณ์ จึงมีการทำเกษตรกรรมประเภทต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยในปีการเพาะปลูก 2547/48 พบว่ามีพื้นที่ทำการเกษตรรวมทั้งสิ้น 121,781 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 68.3 ของพื้นที่ทั้งหมดของอำเภอ โดยจำแนกได้ดังนี้ (สำนักงานเกษตรอำเภอแม่สาย, 2548)

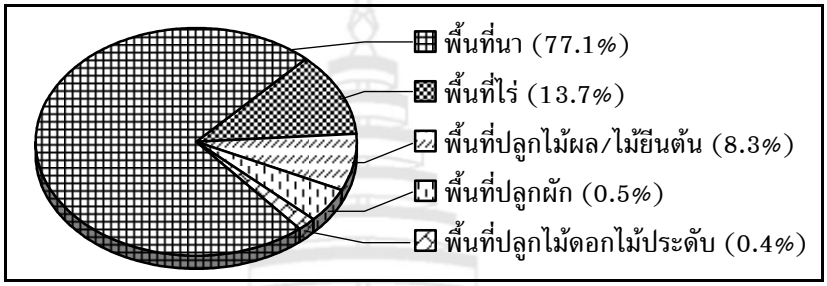
ก. พื้นที่นา 93,972 ไร่ หรือร้อยละ 77.1 ของพื้นที่เกษตร แยกเป็นที่นาในเขตชลประทาน 91,376 ไร่ และนอกเขตชลประทาน 2,596 ไร่ มีเกษตรกรที่ปลูกข้าวทั้งสิ้น 4,500 ครัวเรือน

ข. พื้นที่ไร่ 16,713 ไร่ หรือร้อยละ 13.7 ของพื้นที่เกษตร มีเกษตรที่ปลูกพืชไร่ 1,500 ครัวเรือน

ค. พื้นที่ปลูกไม้ผล/ไม้ยืนต้น 10,049 ไร่ หรือร้อยละ 8.3 ของพื้นที่เกษตร มีเกษตรกรที่ปลูกไม้ผล 536 ครัวเรือน และปลูกไม้ยืนต้น 215 ครัวเรือน

ง. พื้นที่ปลูกผัก 618 ไร่ หรือร้อยละ 0.5 ของพื้นที่เกษตร มีเกษตรกรที่ปลูกพืชผัก 1,600 ครัวเรือน

จ. พื้นที่ปลูกไม้ดอกไม้ประดับ 429 ไร่ หรือร้อยละ 0.4 ของพื้นที่เกษตร มีเกษตรกรที่ปลูกไม้ดอกไม้ประดับ 55 ครัวเรือน



ภาพที่ 4.2 พื้นที่ทำการเกษตรของอำเภอแม่สาย

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า อำเภอแม่สายปลูกข้าวเป็นพืชหลัก ทำให้มีผู้ประกอบการโรงสีข้าวขนาดเล็กมากถึง 66 แห่ง โดยกระจายอยู่ทั่วทั้งอำเภอ รองลงมาพบว่า เป็นการผลิตพืชไร่ พืชผัก พืชสวนซึ่งเป็นไม้ผลและไม้ยืนต้น ที่เหลือเป็นการปลูกไม้ดอกไม้ประดับ

สำหรับผลิตผลทางการเกษตรที่ผลิตได้ของอำเภอแม่สาย พบว่า ส่วนหนึ่งถูกจัดส่งออกไปจำหน่ายทั้งในและนอกอำเภอแม่สาย ขณะที่อีกส่วนนั้นจะถูกส่งไปยังโรงงานอบพืช เมล็ดพืชและผลิตผลทางการเกษตรทุกชนิด ซึ่งตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 7 ตำบลเกาะช้าง เพื่อทำผลิตภัณฑ์พืชอบแห้งส่งตลาดอีกทอดหนึ่ง นอกจากนี้แล้ว ในอำเภอแม่สายยังมีโรงงานอบเมล็ดทานตะวัน โรงงานทำตะเกียบ โรงงานผลิตกระดาษสาและผลิตภัณฑ์แห้งจากกระดาษสา และโรงงานผลิตดอกไม้ ผลไม้ประดิษฐ์และสินค้าหัตถกรรม

อย่างไรก็ตาม พบว่า ปัจจุบันพื้นที่สำหรับทำการเกษตรของอำเภอแม่สายมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากการขยายตัวของชุมชน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของภูมิภาคสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ ทำให้มีการซื้อขายที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น เช่น รีสอร์ท บ้านจัดสรร โรงงานอุตสาหกรรม และมีที่ดินว่างเปล่าจำนวนมากที่นายทุนซื้อไว้เพื่อการลงทุน แต่ยังไม่ดำเนินการเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

นอกเหนือจากด้านการเกษตรแล้ว ในอำเภอแม่สายยังมีการทำปศุสัตว์และการประมงด้วย กล่าวคือ ด้านปศุสัตว์ พบว่าในพื้นที่อำเภอแม่สายมีเกษตรกรที่ทำปศุสัตว์จำนวน5,208 ราย โดยมีทั้งที่ทำเป็นฟาร์มและรายย่อย นอกนั้นเลี้ยงภายในครัวเรือน สำหรับฟาร์มรายใหญ่พบว่าอยู่ในตำบลแม่สายและตำบลเวียงพางคำ สำหรับสัตว์ที่เลี้ยงในอำเภอแม่สาย ได้แก่ ไก่พื้นเมือง ไก่ไข่ เป็ด และสุกร มีการเลี้ยงทั้งแบบฟาร์มขนาดใหญ่จนถึงการเลี้ยงแบบไร่นาสวนผสม รวมทั้งเลี้ยงไว้เพื่อบริโภคภายในครัวเรือน โดยมีจำนวนเพียงพอสำหรับการบริโภคในอำเภอ ส่วนโคและกระบือพบว่ามีจำนวนน้อยเนื่องจากไม่มีพื้นที่เลี้ยง และมีการนำเข้ามาจากฝั่งพม่า โดยในปี 2547 ที่ผ่านมา ได้มีการนำเข้าโคและกระบือโดยได้รับอนุญาตรวมทั้งสิ้น 3,665 ตัว จำแนกเป็นโค 1,887 ตัว และกระบือ 1,778 ตัว ผลจากการทำปศุสัตว์ในอำเภอแม่สายข้างต้น ทำให้มีการลงทุนเปิดร้านจำหน่ายอาหารสัตว์รวม 19 แห่ง มีโรงฆ่าสัตว์ใหญ่ 2 แห่ง และสัตว์เล็ก 2 แห่ง

ส่วนด้านการประมง พบว่า พื้นที่อำเภอแม่สายเหมาะสำหรับการเลี้ยงปลาเนื่องจากมีแหล่งน้ำจำนวนมากและน้ำผิวดินไม่ลึก ทางอำเภอจึงส่งเสริมให้มีการทำประมงเลี้ยงปลาแบบไร่นาสวนผสมและพัฒนาแหล่งน้ำ เกษตรกรจึงหันมาใช้พื้นที่ส่วนหนึ่งเลี้ยงปลาแบบผสมผสาน ปลาที่เลี้ยงส่วนใหญ่ได้แก่ ปลานิล ปลาไน ปลาทับทิม ปลาตะเพียน ปลายี่สกเทศ ปลานวลจันทร์เทศ และปลาจีน ในช่วงที่ผ่านมาแม้ว่าเกษตรกรอำเภอแม่สายจะเลี้ยงปลาคิดเป็นพื้นที่ 1,595 ไร่ ก็ตาม แต่ปริมาณปลาที่ผลิตได้พบว่าไม่เพียงพอสำหรับการบริโภคภายในอำเภอ จึงต้องมีการนำผลผลิตปลาและสัตว์น้ำจากแหล่งอื่นเข้ามาจำหน่าย ซึ่งจำเป็นต้องส่งเสริมการเพาะเลี้ยงให้มากขึ้นต่อไป

3) ภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของอำเภอแม่สายมีแนวพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่าและลาว ประกอบกับมีภูมิประเทศที่สวยงาม มีภูมิอากาศที่เหมาะสำหรับการท่องเที่ยวและพักผ่อน จึงมีทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางศิลปกรรมและโบราณสถาน รวมทั้งแหล่งท่องเที่ยวด้านหัตถกรรมสินค้าและของที่ระลึก ซึ่งเป็นที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาเที่ยวชมตลอดทั้งปี ขณะที่ภาครัฐโดยสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวภาคเหนือตอนบนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งอำเภอแม่สายมีจุดผ่านแดนถาวรบริเวณด่านพรมแดนบ้านแม่สาย ทำให้ในแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวมาเที่ยวชมเป็นจำนวนมาก สำหรับแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในอำเภอแม่สาย มีดังนี้

ก. แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ส่วนใหญ่อยู่ทางด้านทิศตะวันตกแถบเทือกเขาแดนลาว ซึ่งประกอบด้วย อ่างเก็บน้ำห้วยไคร้ อ่างเก็บน้ำถ้ำเสาหินพญานาค ถ้ำปุ่มถ้ำปลาขุนน้ำนางนอน หนองน้ำพุ วนอุทยานถ้ำหลวงและถ้ำผมจม

ข. แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และโบราณสถาน ได้แก่ พระธาตุดอยตุง พระบรมราชานุสาวรีย์พระเจ้าพรหมมหาราช วัดพระธาตุดอยเวา วัดพญาสี่ตวง วัดไม้ลุงขน วัดป่าแดงหลวง และหมู่บ้านอีก้อผาหมี

ค. แหล่งท่องเที่ยวด้านหัตถกรรมสินค้าและของที่ระลึก ได้แก่ ศูนย์ผลิตและจำหน่ายงานหัตถกรรม ศูนย์จำหน่ายสินค้าสหกรณ์และผลิตภัณฑ์จังหวัดเชียงราย และตลาดขายสินค้าใกล้พรมแดน การผ่านเข้า – ออกบริเวณด่านถาวรที่สะพานมิตรภาพไทย – พม่า เพื่อไปซื้อสินค้าและของที่ระลึกบริเวณตลาดอำเภอท่าขี้เหล็ก ประเทศพม่า

สำหรับช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการเที่ยวชมแหล่งท่องเที่ยวแต่ละประเภทนั้น หากเป็นสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ควรเป็นช่วงฤดูหนาวระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ เนื่องจากเป็นช่วงที่สภาพภูมิอากาศเหมาะสมและปลอดภัยต่อการเดินทาง เพราะสถานที่ท่องเที่ยวส่วนใหญ่อยู่บนภูเขาสูง เส้นทางคมนาคมคดเคี้ยว ส่วนสถานที่ท่องเที่ยวประเภททางประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรมและโบราณสถาน รวมทั้งแหล่งท่องเที่ยวด้านหัตถกรรมสินค้าและของที่ระลึก สามารถเที่ยวชมได้ตลอดทั้งปี

จากสภาพที่ตั้งของอำเภอแม่สายที่เป็นอำเภอเหนือสุดของประเทศไทย ซึ่งมีชายแดนติดกับจังหวัดท่าขี้เหล็กของประเทศพม่า โดยมีแม่น้ำแม่สายเป็นพรมแดนกั้น และมีสะพานมิตรภาพไทย-พม่าเชื่อมเมืองทั้งสองเข้าด้วยกัน ดังนั้น ชาวไทยและชาวพม่าจึงสามารถเดินทางข้ามพรมแดนเพื่อไปมาหาสู่และติดต่อค้าขายได้โดยเสรี จึงทำให้บริเวณสะพานมิตรภาพไทย-พม่าและบริเวณใกล้เคียงคับคั่งหนาแน่นด้วยผู้คน โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศมักนิยมเดินข้ามสะพานไปยังตลาดท่าขี่เหล็กของพม่า โดยเมืองท่าขี้เหล็กนี้มีชื่อเสียงในด้านเป็นตลาดสินค้าราคาถูก ส่วนใหญ่ได้แก่ เครื่องประดับอัญมณี เสื้อผ้าแพรพรรณ บุหรี่ วิสกี้ สุรา ไม้แกะสลัก ตะกร้า เครื่องทองเหลือง สบู่พม่า สินค้าเกษตร สมุนไพร และสินค้าที่นำมาจากจีนและอินเดีย อย่างไรก็ตาม ในการซื้อสินค้าข้ามพรมแดนนั้นทางการมีข้อบังคับคือ บุหรี่และสุราต่างประเทศสามารถนำเข้ามาได้ โดยบุหรี่นำเข้าได้ไม่เกิน 1 ห่อ สุราไม่เกิน 1 ขวด หากฝ่าฝืนจะถูกปรับ 10 เท่าของราคาสินค้า สินค้าประเภทอื่นถ้ามีความประสงค์จะนำเข้ามา ให้ตรวจสอบหรือสอบถามเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะนำเข้ามา

สำหรับการข้ามไปยังท่าขี้เหล็กของพม่านั้น อยู่ในความรับผิดชอบของด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สาย โดยเปิดให้บุคคลและยานพาหนะผ่านได้ตั้งแต่เวลา 06.30 - 18.30 น. สำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทยสามารถเดินทางเข้าเขตประเทศพม่าได้ทุกวัน โดยใช้บัตรประชาชนหรือบัตรอื่น ๆ ที่ทางราชการออกให้ แสดงต่อเจ้าหน้าที่ที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สายและเสียค่าบริการคนละ 15 บาท ส่วนชาวต่างประเทศต้องนำหนังสือเดินทางไปติดต่อกับด่านตรวจคนเข้า

เมืองแม่สาย โดยเสียค่าบริการคนละ 5 เหรียญสหรัฐ สำหรับการเข้าไปเที่ยวชมในฝั่งพม่านั้น ทางการอนุญาตให้ท่องเที่ยวได้ในรัศมีไม่เกิน 5 กิโลเมตร และระบบการจราจรฝั่งพม่าจะใช้ระบบชิดขวา

เนื่องจากอำเภอแม่สายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญและมีชื่อเสียงของจังหวัดเชียงราย ประกอบกับมีแหล่งท่องเที่ยวมากมายหลายแห่ง ดังนั้น เพื่อรองรับการขยายตัวด้านการท่องเที่ยว จึงมีการลงทุนในอำเภอแม่สายในภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวรวมทั้งธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องเป็นจำนวนมาก โดยในปี 2548 ที่ผ่านมาพบว่ามีโรงแรมที่พัก เกสท์เฮ้าส์ และรีสอร์ท รวม 26 แห่ง ได้แก่ โรงแรมท๊อปนอร์ท โรงแรมไททอง โรงแรมบูมโฮเต็ล โรงแรมแม่สาย โรงแรมแม่สายคอนโดเทล โรงแรมยูนนาน โรงแรมลีโอ โรงแรมวังทองแม่สาย โรงแรมสินวัฒนา เจมส์นัทอพาร์ทเมนท์ แม่สายเกสท์เฮ้าส์ แม่สายพลาซ่าเกสท์เฮ้าส์ กฤษณารีสอร์ท ชัยเกสท์เฮ้าส์ ดอยงามรีสอร์ท พัชรพรรีสอร์ท พัชรพรรีสอร์ท เพชรเฮ้าส์ ภูตะวันรีสอร์ท ภูวิวรีสอร์ท มาลารีสอร์ท วันลิยารีสอร์ท สุภาวดีรีสอร์ท ห้วยน้ำรินรีสอร์ท อัมพรรีสอร์ท และเฮือนคำรีสอร์ท นอกจากนี้ยังมีบริษัทนำเที่ยวและรถเช่า จำนวน11 แห่ง และมีสถานที่จำหน่ายอาหารตามพระราชบัญญัติสาธารณสุขเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเขตเทศบาลตำบลแม่สายพบว่ามีถึง 137 แห่ง

นอกจากการลงทุนในด้านโรงแรมที่พัก ร้านอาหาร และบริษัทนำเที่ยวแล้ว ยังพบว่ามีร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (สินค้า OTOP) อีกจำนวนมาก โดยสินค้า OTOP ที่มีชื่อเสียงและได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในกลุ่มนักท่องเที่ยว ได้แก่ น้ำพริกสำเร็จรูปบรรจุกระป๋อง น้ำพริกสมุนไพร กระเทียมโทนดองโสม ไวน์กระชายดำ ไวน์ลิ้นจี่ สุราแช่ผลไม้ (ไวน์ลำไย) ผ้าไหมไทยและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากผ้าไหม ผ้าปัก ต้นไม้หยกมงคล และว่านกวนอิมดัดเป็นต้น

ด้วยเสน่ห์ของอำเภอแม่สายที่เป็นแหล่งที่มีผู้นิยมเดินทางมาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก มีสถานที่ท่องเที่ยวหลายแห่ง การเข้าถึงพื้นที่สะดวก มีระบบขนส่งสาธารณะที่เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวในกลุ่มภาคเหนือตอนบนและประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้งมีการพัฒนาด้านสถานที่พักและบุคลากรเพิ่มขึ้น จึงคาดว่าในอนาคตปริมาณการค้าและนักท่องเที่ยวผ่านแดน จะเป็นตัวกำหนดทิศทางความต้องการบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมืองแม่สายต่อไป

3. ด้านการค้า

1) การค้าชายแดน

เนื่องจากสภาพที่ตั้งของอำเภอแม่สาย มีแนวอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเพียงประเทศเดียว ได้แก่ สหภาพเมียนม่าร์ ดังนั้นอำเภอแม่สายจึงมีการติดต่อทางการค้าผ่านทางพม่า โดยฝั่งตรงข้ามอำเภอแม่สายซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองสำคัญของพม่า ได้แก่ เมืองท่าขี้เหล็ก

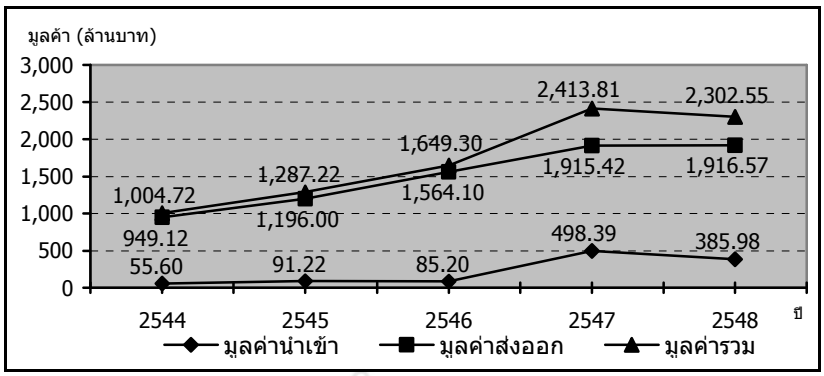
เชียงตุง มัณฑะเลย์ และตองยี จะเห็นได้ว่าแต่ละเมืองดังกล่าวนั้น ล้วนเป็นเมืองหลักสำคัญทางด้านเศรษฐกิจของพม่า อีกทั้งแม่สายก็อยู่ไม่ไกลจากเมืองสิบสองปันนา และเมืองยูนนานซึ่งอยู่ในมณฑลคุนหมิงของจีนด้วย ซึ่งชุมชนเมืองดังกล่าวมีขนาดใหญ่ มีประชากรอยู่หนาแน่น จึงมีความต้องการในด้านเครื่องอุปโภคและบริโภค ตลอดจนการพึ่งพาบริการด้านต่าง ๆ จากอำเภอแม่สายเป็นอย่างมาก จึงส่งผลให้มูลค่าการค้าของอำเภอแม่สายกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะพม่า ซึ่งกระทำผ่านทางด่านศุลกากรแม่สาย มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นเกินพันล้านบาทมาโดยตลอดทุกปี

จากรายงานสรุปภาวะการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ตั้งแต่ปี 2544 ถึงปี 2548 พบว่าอำเภอแม่สายมีการติดต่อทางการค้ากับพม่าโดยมีมูลค่าดังนี้

ตารางที่ 4.5 มูลค่าการติดต่อทางการค้าระหว่างอำเภอแม่สายและพม่า

ปี พ.ศ.	มูลค่านำเข้าสินค้า (ล้านบาท)	มูลค่าส่งออกสินค้า (ล้านบาท)	มูลค่ารวม (ล้านบาท)
2544	55.60	949.12	1,004.72
2545	91.22	1,196.00	1,287.22
2546	85.20	1,564.10	1,649.30
2547	498.39	1,915.42	2,413.81
2548	**385.98**	**1,916.57**	**2,302.55**

จาก สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย. (2548). ภาวะเศรษฐกิจการค้า. สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2553, จาก http://www.moc.go.th/opscenter/cr/crweb/Economic%20Conditions.html?pv=57&view=1



ภาพที่ 4.3 มูลค่าการค้าชายแดนของอำเภอแม่สาย

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า อำเภอแม่สายมีความได้เปรียบทางการค้าเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีศักยภาพความพร้อมหลาย ๆ ด้าน จึงเป็นประตูการค้า (gateway) ที่นำไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางการค้าชายแดนแห่งอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง อย่างไรก็ดี การค้าชายแดนด้านอำเภอแม่สายในบางช่วงพบว่ามีความผันผวนอยู่บ้าง เนื่องจากขึ้นอยู่กับนโยบายการปิด-เปิดด่านชายแดนของพม่า และปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดน

มูลค่าการค้าที่เพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะมูลค่าการส่งออกสินค้า ส่งผลให้อำเภอแม่สายมีดุลการค้าเกินดุลทุกปี ซึ่งสะท้อนถึงกำลังซื้อและความต้องการสินค้าของประเทศเพื่อนบ้านที่มีอย่างไม่จำกัดได้เป็นอย่างดี โดยสังเกตได้จากประเภทและชนิดของสินค้าส่งออกที่สำคัญซึ่งอำเภอแม่สายส่งไปยัง/ผ่านทางพม่า ได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิง ปูนซีเมนต์ ยางแผ่นรมควัน ยางรถยนต์ สินค้าเกษตร น้ำมันพืช ยารักษาโรค เครื่องอุปโภคบริโภค ก๊าซปิโตรเลียมเหลว แผ่นเหล็กชุบสังกะสี เหล็กเส้น วัสดุก่อสร้าง เครื่องจักรกล รถยนต์ อุปกรณ์ไฟฟ้า บัตรเติมเงิน (โทรศัพท์) วิสกี้-ไวน์ และสินค้าเบ็ดเตล็ด ตามลำดับ (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย, 2548)

แม้ว่าอำเภอแม่สายจะได้ดุลการค้า โดยส่งออกสินค้าไปยังประเทศพม่าเป็นมูลค่ากว่าพันล้านบาทก็ตาม ในขณะเดียวกันอำเภอแม่สายก็ต้องพึ่งพาสินค้าจากประเทศเพื่อนบ้านด้วยเช่นกัน โดยในปี 2547 พบว่า อำเภอแม่สายมีการนำเข้าสินค้าจาก/ผ่านทางพม่าหลายรายการ ได้แก่ เสื้อผ้าสำเร็จรูป พลอยดิบ (ทับทิมที่ยังไม่ได้ตกแต่ง) เมล็ดงาดำ รถยนต์เก่าใช้แล้ว (จากจีน) โค-กระบือมีชีวิต กระเทียม เปลือกก่อ เปลือกบง อุปกรณ์ประกอบคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์เครื่องใช้ ไฟฟ้า เห็ดหอมแห้ง วิสกี้-ไวน์ ส้มเปลือกบาง ภาพโปสเตอร์ ผ้าทอ ผ้าผืน เส้นด้าย/ฝ้าย ดอกไม้สด และสินค้าเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย, 2548)

สินค้าผ่านแดนด้านอำเภอแม่สายมีทั้งในและนอกระบบ ที่สำคัญคือ สินค้าอุปโภคบริโภคขั้นพื้นฐาน และวัตถุดิบเพื่ออุตสาหกรรมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับประเทศคู่ค้า

สำคัญของแม่สายที่มีการค้าขายผ่านด่านนี้ ได้แก่ พม่า และจีนตอนใต้ การขนส่งสินค้าผ่านด่านแม่สายซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ผลิตตามเมืองศูนย์กลางอุตสาหกรรมสำคัญของไทย ได้แก่ เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งนิคมอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก เป็นการขนส่งทางรถยนต์จากแหล่งผลิตดังกล่าว โดยใช้รถบรรทุกหรือรถคอนเทนเนอร์ขนาดใหญ่ ผ่านขึ้นไปยังเมืองเชียงตุงหรือเมืองพะยาในพม่าจนถึงนครคุนหมิงของจีน จึงเป็นช่องทางหลักในการเคลื่อนย้ายวัตถุดิบและสินค้าไปยังประเทศพม่าและจีนตอนใต้

นอกจากนี้พบว่า จากข้อมูลมูลค่าการจดทะเบียนการค้าในอำเภอแม่สายนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา พบว่าส่วนใหญ่เป็นการลงทุนด้านบริการนำเข้าและส่งออกสินค้า การค้าขายสินค้าเกษตร การก่อสร้าง และบริการด้านขนส่ง โดยเฉพาะการค้าด้านเกษตรมีการขยายตัวการจดทะเบียนลงทุนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น บทบาททางเศรษฐกิจชายแดนของแม่สายจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่เป็นประตูการค้ากับประเทศพม่าเท่านั้น แต่ยังสามารถขยายไปถึงมณฑลยูนนานของจีนอีกด้วย อำเภอแม่สายจึงมีบทบาทเป็น “เมืองหน้าด่าน” มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการลงทุนและการค้า โดยกิจกรรมหลักที่นำไปสู่การลงทุนและการค้า คือการค้าปลีกค้าส่งชายแดน ประสานกับการพัฒนาสินค้าพื้นเมืองที่เป็นจุดดึงดูดความสนใจจากนักท่องเที่ยว กิจกรรมเหล่านี้จะส่งผลให้เกิดความเป็นสากลและการท่องเที่ยวผ่านแดนที่ผสมผสานไปกับการค้าภาคเอกชนและการร่วมทุน

2) การค้าพาณิชกรรมภายในอำเภอแม่สาย

การค้าพาณิชกรรมและการบริการในอำเภอแม่สาย พบว่า ส่วนใหญ่ได้แก่ ร้านค้าประเภทต่าง ๆ โดยมีร้านค้าทั่วไปกว่า 700 แห่ง โดยเป็นร้านขายของชำ ร้านขายของฝากของที่ระลึก ร้านขายเสื้อผ้าสำเร็จรูป ร้านขายอุปกรณ์ไฟฟ้า ขณะที่การบริการต่าง ๆ ได้แก่ ร้านอาหารและเครื่องดื่ม โรงแรม เกสท์เฮ้าส์ ร้านเสริมสวย ร้านตัดเย็บเสื้อผ้า รวมทั้งกิจการบันเทิงหลาย ๆ รูปแบบเป็นต้น สำหรับสถานประกอบการด้านพาณิชยกรรมที่สำคัญในอำเภอแม่สาย พบว่ามีสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง 2 แห่ง ศูนย์การค้าและห้างสรรพสินค้า 1 แห่ง ตลาดสด 3 แห่ง ได้แก่ ตลาดสดป่ายาง ตลาดสดไม้ลุงขน ตลาดสดบุญยืน และธนาคารพาณิชย์ รวม 14 แห่ง นอกจากนี้ยังมีโรงสีข้าว โรงงานทำเส้นก๋วยเตี๋ยว โรงซ่อมเครื่องยนต์ โรงน้ำแข็ง และโรงงานเจียรนัยพลอย

เมื่อครั้งเกิดกรณีพิพาทระหว่างไทยและพม่าบริเวณพรมแดนด้านแม่สาย จนทำให้ทางการต้องปิดด่านเพื่อความมั่นคง กอปรกับสถานการณ์การทางชายแดนที่ขาดเสถียรภาพของพม่า ทำให้การสภาพการค้าบริเวณจุดผ่านแดนถาวรและจุดผ่อนปรนเงียบเหงาซบเซาลง โดยมีนักท่องเที่ยวมาเที่ยวน้อยลงในช่วงเวลาดังกล่าว แต่เมื่อเหตุการณ์ดังกล่าวได้คลี่คลายและสงบลงด้วยดี จึงมีการเปิดจุดผ่อนปรนที่บริเวณบ้านแม่สาย ทำให้มีการติดต่อค้าขายกับประชาชนในอำเภอท่าขี้เหล็กของพม่าตามปกติ ทำให้กิจกรรมการค้ากลายเป็นกิจกรรมหลักที่ทำรายได้ให้แก่ประชาชน

โดยเฉพาะในเขตเทศบาลตำบลแม่สาย และเมื่อมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดเชียงรายขึ้น พื้นที่บริเวณจุดผ่อนปรนทั้ง 4 จุด ในอำเภอแม่สาย ได้แก่ จุดบ้านเหมืองแดง ตำบลแม่สาย จุดบ้านปางห้า ตำบลเกาะช้าง จุดบ้านสายลมจอย ตำบลเวียงพางคำ และจุดบ้านเกาะทราย ตำบลแม่สาย ได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่หลักในแผนการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย จึงทำให้นักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวเชียงราย ต้องแวะมาเที่ยวเมืองแม่สายด้วยเสมอ เป็นผลให้เศรษฐกิจการค้าขยายตัวมากขึ้น ประกอบกับทางพม่าได้ผ่อนปรนให้ประชาชนของตนสามารถค้าขายได้โดยเสรี ทำให้นักท่องเที่ยวนิยมไปซื้อสินค้าที่อำเภอท่าขี้เหล็กมากขึ้น เพราะเป็นแหล่งสินค้าราคาถูก จึงทำให้ในพื้นที่เทศบาลตำบลแม่สายซึ่งเป็นจุดผ่านแดน มีจำนวนนักท่องเที่ยวมาเยี่ยมชมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์และช่วงวันหยุดราชการประจำปี (เทศบาลตำบลแม่สาย, 2548)

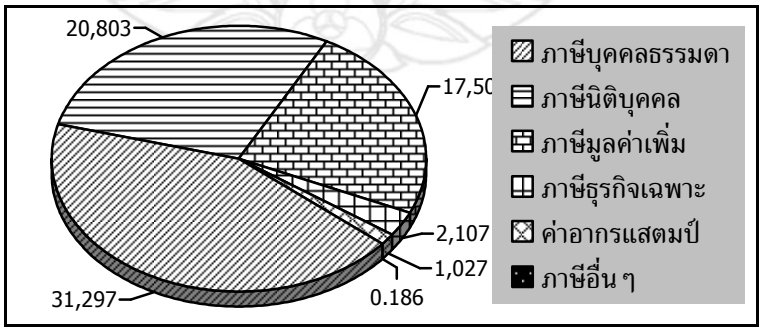
เมื่อพิจารณาสภาพการค้าโดยภาพรวมของอำเภอแม่สาย พบว่าส่วนใหญ่คึกคักหนาแน่นในเขตเทศบาลตำบลแม่สายมากกว่าบริเวณอื่น เนื่องจากมีจุดท่องเที่ยวสำคัญอยู่ในบริเวณดังกล่าว ได้แก่ สะพานมิตรภาพไทย–พม่า ที่สามารถข้ามไปเที่ยวชมและเลือกซื้อสินค้าที่ตลาดท่าขี้เหล็กของพม่าได้แล้ว เทศบาลตำบลแม่สายยังเป็นศูนย์รวมของกิจกรรมทางการค้าและบริการต่าง ๆ มากมาย กล่าวได้ว่าเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและเมืองท่องเที่ยวชายแดนที่สำคัญที่มีชื่อเสียงที่สุดของเชียงราย จึงมีอาคารร้านค้าเปิดดำเนินการอยู่อย่างหนาแน่นบริเวณสองฟากถนนพหลโยธิน ไปจนถึงสะพานมิตรภาพไทย–พม่า โดยในช่วงวันธรรมดาพบว่ากิจกรรมการค้าดำเนินไปตามปกติ ส่วนใหญ่เป็นการขนส่งสินค้าเข้า/ออกบริเวณด่านศุลการแม่สาย สภาพการจราจรสะดวกคล่องตัวดี แต่ในช่วงวันหยุดและช่วงเทศกาลสำคัญ สภาพการค้าในเขตเทศบาลแม่สายกลับเป็นไปอย่างคึกคัก โดยมีทั้งพ่อค้าประชาชนจากพม่าข้ามฟากมาติดต่อธุรกิจการค้า ขณะเดียวกันก็มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศหลั่งไหลมาเที่ยวชมและเลือกซื้อสินค้าอย่างเนืองแน่น ส่งผลให้การจราจรติดขัดอย่างมากในขณะที่ผู้คนก็ละลานตาไม่น้อยไปกว่ากัน กิจกรรมการค้านอกจากจะดำเนินไปในอาคารร้านค้าแล้ว ยังพบเห็นได้ตามร้านแผงลอยที่จำหน่ายสินค้านานาชนิดที่มีอยู่อย่างหนาแน่นในบริเวณดังกล่าวด้วย ซึ่งช่วยเพิ่มบรรยากาศและสีสันการค้าให้คึกคักยิ่งขึ้น กิจกรรมการค้าดังกล่าวโดยเฉพาะร้านจำหน่ายของฝากของที่ระลึก สินค้าหัตถกรรม เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องประดับอัญมณี อาหารและผลไม้ พบว่าทำรายได้อย่างงดงามให้กับผู้ประกอบการ ส่งผลให้การเงินสะพัดอย่างมาก ขณะเดียวกันร้านอาหารและเครื่องดื่มก็มีนักท่องเที่ยวเข้าไปอุดหนุนอย่างหนาแน่นทั้งวันด้วยเช่นกัน

นอกจากสะพานมิตรภาพไทย–พม่าแห่งแรกแล้ว ยังมีสะพานข้ามลำน้ำสายแห่งที่ 2 บริเวณบ้านสันผักฮี้ อำเภอแม่สาย ห่างจากสะพานแห่งแรกไปทางทิศตะวันออกประมาณ 2.5 กิโลเมตร เชื่อมไปยังจังหวัดท่าขี้เหล็กของพม่า ทั้งนี้เพื่อลดความแออัดของสะพานแห่งเดิมที่จุดผ่านแดนถาวรบริเวณสะพานแห่งแรก ปัจจุบันสะพานแห่งใหม่นี้ได้ก่อสร้างแล้วด้วยงบประมาณ

จำนวน 38 ล้านบาท และคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบการเปิดจุดผ่านแดนถาวร ณ สะพานแห่งที่ 2 ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการออกประกาศเปิดจุดผ่านแดนถาวร ภายหลังคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเปิดจุดผ่านแดนถาวรแล้ว และกระทรวงต่างประเทศของไทยและกระทรวงต่างประเทศของพม่า ได้เห็นชอบร่วมกันจัดพิธีเปิดสะพานเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2549 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548) จากการเปิดสะพานแห่งที่ 2 นี้จะส่งผลให้เศรษฐกิจการค้าในอำเภอแม่สายทวีความสำคัญและขยายตัวมากยิ่งขึ้น

3) การจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

อำเภอแม่สายนับว่าเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญมากเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ ในจังหวัดเชียงราย โดยพบว่ามีโรงงานทั้งหมด 184 โรงงาน มีจำนวนแรงงานกว่า 2 พันคน เงินลงทุนมากกว่า 300 ล้านบาท มีโรงงานอุตสาหกรรมในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายส่งเสริมพัฒนา 7 กลุ่มที่สำคัญคือ อาหาร และอาหารสัตว์ อัญมณี เครื่องประดับ เซรามิคและแก้ว และมีโรงงานนอกกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายที่สำคัญคือ ซ่อมและทำชิ้นส่วนเครื่องจักรกลและงานโลหะ ประกอบชิ้นส่วนหัตถกรรม อีกทั้งมีกิจการร้านค้าพาณิชยกรรม อุตสาหกรรมบริการต่าง ๆ จำนวนมาก อาทิ โรงแรมที่พัก ร้านอาหาร บริษัทนำเที่ยว ตลอดจนบริการบันเทิงต่าง ๆ ดังนั้น ในแต่ละปีอำเภอแม่สายจึงจัดเก็บภาษีได้เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้จากข้อมูลของสำนักงานสรรพากรพื้นที่จังหวัดเชียงราย รายงานว่า ในปี 2546 จังหวัดเชียงรายสามารถจัดเก็บภาษีได้รวมทั้งสิ้น 623,114 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้เป็นเงินภาษีที่อำเภอแม่สายสามารถจัดเก็บได้รวม 72,927 ล้านบาท (หรือคิดเป็นร้อยละ 11.7 ของเงินภาษีทั้งจังหวัด) จำแนกเป็นภาษีบุคคลธรรมดา 31,297 ล้านบาท ภาษีนิติบุคคล 20,803 ล้านบาท ภาษีมูลค่าเพิ่ม 17,507 ล้านบาท ภาษีธุรกิจเฉพาะ 2,107 ล้านบาท ค่าอากรแสตมป์ 1,027 ล้านบาท และภาษีอื่น ๆ 0.186 ล้านบาท ตามลำดับ (สำนักงานสรรพากรพื้นที่จังหวัดเชียงราย, 2548)



ภาพที่ 4.4 ภาษีที่จัดเก็บได้ของอำเภอแม่สาย ปี 2546

สำหรับเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้ จะถูกนำมาพัฒนาอำเภอแม่สายโดยการจัดสรรเป็นงบประมาณโครงการต่าง ๆ ที่ผ่านมาพบว่ามีการพัฒนาทั้งทางด้านระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน การปรับปรุงทางแยกและการติดตั้งสัญญาณไฟจราจร การปรับปรุงถนนเชื่อมถนนเลี่ยงเมือง การปรับปรุงสวนสุขภาพริมลำน้ำสาย การปรับปรุงสถานที่ท่องเที่ยวและ ศาสนสถาน การก่อสร้างปรับปรุงระบบระบายน้ำ การปรับภูมิทัศน์ลานหน้าอำเภอ การปรับปรุงศูนย์เด็กเล็ก และโครงการอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

4.3.1.4 สภาพทางสังคมและวัฒนธรรม

1. สภาพทางสังคม

จากข้อมูลของสำนักงานทะเบียนราษฎร์อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ระบุว่า ในปี 2535 ประชากรอำเภอแม่สายมีจำนวน 67,453 คน จำแนกเป็นประชากรชาย 33,660 คน และประชากรหญิง 33,793 คน คิดเป็นความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 261 คนต่อตารางกิโลเมตร ต่อมาในปี 2540 ประชากรอำเภอแม่สายเพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 69,042 คน โดยเป็นประชากรชาย 33,625 คน และประชากรหญิง 36,417 คน คิดเป็นความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 268 คนต่อตารางกิโลเมตร จนกระทั่งในปี 2547 พบว่า ประชากรอำเภอแม่สายมีจำนวนทั้งสิ้น 83,925 คน โดยเป็นประชากรชาย 40,770 คน และประชากรหญิง 43,155 คน คิดเป็นความหนาแน่นประชากรเฉลี่ยเท่ากับ 284 คนต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งประชากรดังกล่าวคิดเป็น 23,373 ครัวเรือน (สำนักงานเกษตรอำเภอแม่สาย, 2548) จึงเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2540 พบว่าประชากรอำเภอแม่สายมีจำนวนเพิ่มขึ้น 1,589 คน และจากปี 2540 – 2547 เพิ่มขึ้น 14,883 คน ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่สูงมาก

จากข้อมูลของสำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดเชียงราย ซึ่งรายงานข้อมูลครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2547 รายงานว่า อำเภอแม่สายนอกจากมีประชากรที่มีสัญชาติไทยแล้ว ยังมีประชากรที่เป็นชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ได้แก่ ไทยใหญ่ ไทยเขิน ไทยลื้อ อาข่าหรืออีก้อ ลาหู่หรือมูเซอ ลีซอ ม้ง ปะกาเกอญอหรือกะเหรี่ยง ฮ้อ เย้า ขมุ จีน และพม่า ชนกลุ่มน้อยที่สำคัญพบว่ามี 7 กลุ่ม จำนวน 16,784 คน ประกอบด้วย จีนฮ่ออพยพ 1,670 คน จีนฮ่ออิสระ 1,052 คน ไทยลื้อ 4,455 คน ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า 2,151 คน ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า 3,928 คน บุคคลบนพื้นที่สูง 606 คน และชุมชนบนพื้นที่สูง 7,461 คน (สำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดเชียงราย, 2548)

การที่จำนวนประชากรอำเภอแม่สายเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาอำเภอแม่สายได้มีการพัฒนาขยายเมือง โดยปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานหลาย ๆ ด้าน จึงทำให้แม่สายเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นศูนย์รวมของกิจกรรมต่าง ๆ ของพื้นที่ตอนบนของจังหวัดเชียงราย ประกอบกับการพัฒนาอำเภอแม่สายตามนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ทำให้เศรษฐกิจ การค้า การบริการ กระเตื้องขึ้นอย่างมาก จึงส่งผลให้เป็นแรงดึงดูดทางประชากรที่สูงมาก

ทำให้เกิดการลงทุนและการอพยพประชากรจากถิ่นอื่นย้ายเข้ามาสู่พื้นที่มากขึ้น ในขณะเดียวกันนั้น การเพิ่มประชากรอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้แม่สายมีความหนาแน่นของประชากรค่อนข้างสูง คือ เฉลี่ย 284 คนต่อตารางกิโลเมตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเทศบาลอำเภอแม่สาย จึงทำให้อำเภอแม่สายมีความแออัดของประชากรเพิ่มมากขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ และคาดว่าแนวโน้มการเพิ่มจำนวนประชากรในพื้นที่จะเพิ่มขึ้นอีกอย่างมากในอนาคต

สำหรับการตั้งถิ่นฐานของประชากรในอำเภอแม่สาย พบว่าชุมชนดั้งเดิมกระจายอยู่บริเวณริมน้ำสาย โดยเฉพาะน้ำแม่สาย ต่อมาเมื่อการคนมาคมสะดวกมากขึ้น ชุมชนส่วนใหญ่จึงกระจายไปตามถนนสายหลักซึ่งได้แก่ทางหลวงหมายเลข 110 หรือเรียกกันทั่วไปว่าถนนพหลโยธินตอนแม่สาย–ท่าขี้เหล็ก ซึ่งตัดผ่านเข้ามาในตัวอำเภอ โดยชุมชนจะกระจุกตัวอย่างหนาแน่นบริเวณสองฟากถนนดังกล่าวมากกว่าบริเวณอื่นอย่างเห็นได้ชัด โดยเริ่มตั้งแต่บริเวณถัดจากที่ว่าการอำเภอแม่สายขึ้นไปจนจรดลำน้ำแม่สาย โดยเฉพาะช่วงก่อนถึงสะพานมิตรภาพไทย-พม่า พบว่ามีอาคารพาณิชย์ ร้านค้า และแผงลอยตั้งอยู่อย่างหนาแน่นมากเป็นพิเศษ เมื่อถึงบริเวณริมแม่น้ำสายฝั่งไทยด้านทิศตะวันตกของสะพานมิตรภาพไทย – พม่า ปัจจุบันพบว่ามีอาคารร้านค้า โรงแรม บ้านเช่า และบ้านเรือนตั้งอยู่ปะปนกันอย่างหนาแน่นในช่วงต้น ๆ ที่ไม่ไกลจากสะพานมากนัก ซึ่งในแต่ละวันจะมีพ่อค้าแผงลอยและนักท่องเที่ยวมาเลือกซื้อสินค้าเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การจราจรบริเวณถนนเลียบแม่น้ำแม่สายในย่านดังกล่าวติดขัดอย่างมาก ในขณะที่ริมแม่น้ำสายฝั่งไทยด้านทิศตะวันออกของสะพาน พบว่าเป็นร้านค้าแผงลอยจำหน่ายสินค้าหัตถกรรมของฝากของที่ระลึก โรงแรม คลังสินค้าขนาดเล็ก ร้านอาหาร และบ้านเรือนตั้งอยู่อย่างหนาแน่นในช่วงต้น ๆ เช่นเดียวกัน

ส่วนบริเวณสองฟากถนนซอยที่เชื่อมมาจากถนนสายหลักรัศมีไม่เกิน 500 เมตรจากถนนสายหลัก ตั้งแต่บริเวณถัดจากที่ว่าการอำเภอแม่สายขึ้นไปจนถึงสะพานมิตรภาพไทย – พม่า ส่วนใหญ่เป็นอาคารร้านค้าในช่วงต้น ๆ ที่มีอยู่อย่างหนาแน่น แต่เมื่อลึกเข้าไปในซอยจะเป็นบ้านเรือนที่อยู่อาศัย บางแห่งปะปนกับโรงงานที่มีอยู่ประปรายไม่มากนัก นอกจากนี้ชุมชนบางส่วนได้กระจายไปตั้งถิ่นฐานตามถนนที่เชื่อมระหว่างตำบลและหมู่บ้านด้วยเช่นกัน โดยพบว่ามีลักษณะการตั้งถิ่นฐานกระจุกเป็นหย่อม ๆ ตามสภาพพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่มีสภาพเป็นสังคมชนบท โดยมีพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ว่างคั่นอยู่เป็นระยะ ๆ

สำหรับการบริการทางสังคมในอำเภอแม่สาย มีดังต่อไปนี้

1) บริการด้านการศึกษา

การบริการด้านการศึกษาในอำเภอแม่สาย มีทั้งส่วนที่เป็นของภาครัฐและภาคเอกชน โดยเป็นการบริการการศึกษาในภาคบังคับคือระดับ ป.1 – ม.6 ดังนี้

ก. โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา 2 แห่ง

ข. โรงเรียนสังกัดเขตการศึกษา 36 แห่ง

ค. โรงเรียนเอกชน 14 แห่ง

นอกจากนี้ยังมีแหล่งการศึกษาอื่น ๆ ได้แก่ ระบบการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) การศึกษาทางไกล โรงเรียนปริยัติธรรมแผนกรวม ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ห้องสมุดประชาชน และที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน

2) ศาสนสถาน

เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของอำเภอแม่สายนับถือศาสนาพุทธ ดังนั้น ศาสนสถานส่วนใหญ่จึงเป็นศาสนสถานของศาสนาพุทธ อีกทั้งพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ ได้มีการตั้งถิ่นฐาน มาแต่โบราณ จึงมีศาสนสถานที่เป็นโบราณสถานรวมอยู่ด้วย อย่างไรก็ดี ศาสนสถานในอำเภอแม่สายสามารถจำแนกได้ดังนี้ (สำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดเชียงราย, 2548)

ก. วัด ที่พักสงฆ์ 61 แห่ง

ข. สำนักสงฆ์ 1 แห่ง

ค. โบสถ์คริสต์ 10 แห่ง

ง. มัสยิดอิสลาม 3 แห่ง

จ. ศาลเจ้า 1 แห่ง

3) บริการด้านสาธารณูปโภค

การบริการด้านสาธารณูปโภคในอำเภอแม่สายได้แก่ ไฟฟ้า ประปา การสื่อสารโทรคมนาคม มีดังนี้

ก. ไฟฟ้า ครัวเรือนในอำเภอแม่สายทุกครัวเรือนมีไฟฟ้าใช้ โดยใช้บริการไฟฟ้าจาก 2 หน่วยงาน ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีหน้าที่รับผิดชอบใน การผลิตและจัดหาพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ (โดยกระแสไฟฟ้าถูกส่งมาจากโรงผลิตกระแสไฟฟ้าแม่เมาะจังหวัดลำปาง แล้วจัดส่งเข้าสู่พื้นที่อำเภอแม่สาย) และรับผิดชอบดูแลสถานีไฟฟ้าย่อยเพื่อแปลงแรงดันสูงให้เป็นแรงดันปานกลางเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอีกทอดหนึ่ง ส่วนอีกหน่วยงานได้แก่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอแม่สาย มีหน้าที่ดูแลสถานีไฟฟ้าย่อยแม่สาย และจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้กับประชาชนในพื้นที่

ข. ประปา ทุกชุมชนในอำเภอแม่สายใช้บริการจากการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งอยู่ในสังกัดของสำนักงานประปาเขต 9 จังหวัดเชียงใหม่

ค. การสื่อสารโทรคมนาคมในอำเภอแม่สาย อยู่ภายใต้การดำเนินงานของ 2 หน่วยงาน คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และองค์การโทรศัพท์แม่สาย โดยองค์การ

โทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นผู้ดำเนินการโทรศัพท์ทั่วไป โทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ และระบบสื่อสารข้อมูล อีกหน่วยงานได้แก่ การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เป็นผู้ดำเนินการบริการไปรษณีย์โทรเลข โดยประชาชนสามารถใช้บริการได้ที่ทำการไปรษณีย์อำเภอแม่สายซึ่งมีอยู่ 2 แห่ง

นอกจากนี้ เทศบาลตำบลแม่สายมีศูนย์วิทยุสื่อสารประจำเทศบาล โดยใช้ความถี่ 162.550 เมกกะเฮิร์ท กำลังส่ง 10 วัตต์ มีนามเรียกขานว่า “เหนือสยาม” เพื่อใช้ในภารกิจของเทศบาล ส่วนในด้านการสื่อข้อมูลข่าวสารและสารประโยชน์ให้กับประชาชนในพื้นที่ ทางเทศบาลได้ติดตั้งระบบเสียงตามสายให้กับชุมชนในเขตเทศบาลทุกชุมชน และประสานความร่วมมือกับระบบเสียงตามสายของสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สายอีกทางหนึ่งด้วย

4) บริการด้านสาธารณสุข

การบริการด้านสาธารณสุขในอำเภอแม่สายมีทั้งส่วนที่เป็นของภาครัฐ และภาคเอกชน ดังนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย, 2548)

ก. โรงพยาบาลแม่สาย ขนาด 60 เตียง	1	แห่ง
ข. สถานีอนามัยตำบลแม่สาย	1	แห่ง
ค. สถานีอนามัยประจำหมู่บ้าน	10	แห่ง
ง. คลินิกทุกประเภท	38	แห่ง

จ. บริการด้านเวชภัณฑ์โดยอาสาสมัครสาธารณสุข ได้แก่ กองทุนยา

5) บริการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

อำเภอแม่สายมีสถานีตำรวจ รวม 2 แห่ง ได้แก่

ก. สถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สาย รับผิดชอบพื้นที่ 280 ตารางกิโลเมตร

ข. สถานีตำรวจภูธรตำบลเกาะช้าง รับผิดชอบพื้นที่ 85 ตารางกิโลเมตร

นอกจากนี้ยังมีชุดประสานงานตำรวจตระเวนชายแดนอยู่ในพื้นที่ด้วย

6) บริการด้านสหกรณ์

อำเภอแม่สายมีสหกรณ์ รวม 2 แห่ง ได้แก่

ก. สหกรณ์การเกษตรแม่สายจำกัด

ข. สหกรณ์ผู้ปลูกกระเทียมแม่สายจำกัด

7) บริการด้านสมาคม มูลนิธิ และองค์กรเอกชน

ในอำเภอแม่สายมีสมาคม มูลนิธิ และองค์กรเอกชน รวม 7 แห่ง ได้แก่

ก. สมาคมยูนนาน

ข. สโมสรไลออนส์แม่สาย

ค. สโมสรโรตารี่แม่สาย

ง. มูลนิธิกวงแม้งแม่สาย

จ. ชมรมรักษ์แม่สาย

ฉ. ชมรมพ่อค้าพลอย

ช. หน่วยงานช่วยเหลือเด็กและสตรี จำนวน 6 หน่วยงาน

8) บริการสังคมด้านอื่น

สำหรับบริการอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากบริการสังคมพื้นฐานตามที่กล่าวแล้วข้างต้น ยังมีบริการของหน่วยงานของภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

หน่วยงานราชการส่วนกลาง จำนวน 12 หน่วยงาน ได้แก่

ก. สำนักงานศุลกากร และด่านศุลกากรอำเภอแม่สาย

ข. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สาย

ค. สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่สาย

ง. สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขาแม่สาย

จ. สำนักงานประสานงานวัฒนธรรมอำเภอแม่สาย

ฉ. ฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 5 กรมชลประทาน

ช. สถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สาย

ซ. สถานีตำรวจภูธรตำบลเกาะช้าง

ฌ. สถานีตำรวจทางหลวง

ญ. หมวดการทางแม่สาย

ฎ. โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา

ฏ. โรงพยาบาลแม่สาย

หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 5 หน่วยงาน ได้แก่

ก. ที่ทำการปกครองอำเภอแม่สาย

ข. สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ

ค. สำนักงานสาธารณสุขอำเภอแม่สาย

ง. สำนักงานเกษตรอำเภอ

จ. สำนักงานสัสดีอำเภอ

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน 6 หน่วยงาน ได้แก่

ก. สำนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอแม่สาย

ข. สำนักงานการประปาส่วนภูมิภาคอำเภอแม่สาย

ค. สำนักงานบริการโทรศัพท์อำเภอแม่สาย

ง. สำนักงานบริการโทรคมนาคมสาขาแม่สาย

จ. ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขแม่สาย

ฉ. สถานีขนส่งอำเภอแม่สาย

หน่วยงานทหาร

ก. สำนักงานประสานงานชายแดนไทย-พม่า

ข. กำลังทหารประจำฐานปฏิบัติการค่ายนเรศวร บ้านน้ำจำ

2. สภาพทางวัฒนธรรม

“เหนือสุดยอดในสยาม ลือนามพระธาตุเจ้าดอยตุง ผดุงวัฒนธรรมล้านนา เปิดมรดกสู่อินโดจีน แผ่นดินพระเจ้าพรหมมหาราช” คำขวัญของอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ข้างต้นสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการเป็นอำเภอที่มีชื่อเสียงเลื่องลือและตั้งอยู่เหนือสุดของประเทศไทย อันเป็นดินแดนที่ก่อตั้งขึ้นโดยพระเจ้าพรหมมหาราชมาแต่เมื่อครั้งอดีต อีกทั้งเป็นสถานที่ประดิษฐานพระธาตุดอยตุง พระบรมธาตุคู่บ้านคู่เมือง ขณะที่ประชาชนต่างยึดมั่นรักษาวัฒนธรรมประเพณีล้านนา และในขณะเดียวกันก็เป็นประตูการค้าสู่อินโดจีน ที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก

อำเภอแม่สายเป็นเมืองเก่าแก่ มีการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศใกล้เคียงคือพม่ามาช้านาน ประกอบกับพลเมืองมีการย้ายถิ่นฐานมาจากที่ต่างกัน จึงเป็นเหตุให้วัฒนธรรมประเพณี ต่าง ๆ ที่ดำรงและสืบทอดกันมา เป็นลักษณะผสมผสานกลมกลืนหรือประยุกต์ขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมทางด้านภาษาซึ่งถือเป็นหลักของวัฒนธรรมทั้งปวงนั้น ชาวอำเภอแม่สายยังคงยึดมั่นในวัฒนธรรมประเพณีล้านนาอย่างเคร่งครัด ส่วนวัฒนธรรมด้านวัตถุซึ่งแสดงออกในรูปอาคารบ้านเรือน วัดวาอาราม เป็นลักษณะผสมผสานระหว่างล้านนากับพม่า อันเป็นเอกลักษณ์สำคัญของอำเภอแม่สายที่ยังพอมีให้เห็นอยู่บ้าง แต่ปัจจุบันพบว่ารูปทรงของอาคารบ้านเรือนรวมถึงร้านค้าต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปเป็นตึกแถวอาคารพาณิชย์ และบ้านเรือนสไตล์ตะวันตกตามสมัยนิยมมากขึ้น นอกจากนี้ จากการที่อำเภอแม่สายมีแนวพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่า และอยู่ใกล้กับประเทศจีน ดังนั้นชุมชนแม่สายจึงติดต่อกับพม่าได้โดยง่าย ดังนั้นในพื้นที่อำเภอแม่สายจึงมีประชากรเชื้อสายพม่าและจีนอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งประชากรทั้งสองส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมประเพณีที่คล้ายคลึงกับคนไทยและนับถือศาสนาพุทธ จึงเกิดการถ่ายทอดและเรียนรู้ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิต ทำให้เกิดการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมและความเป็นอยู่มาเป็นเวลาช้านาน

สำหรับประเพณีที่สำคัญของอำเภอแม่สายที่ดำรงรักษาและปฏิบัติสืบทอดกันมามีดังนี้ (สำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดเชียงราย, 2548)

1) ประเพณีทำบุญตักบาตรเทโวโรหนะพระสงฆ์สองฝั่งไทย–พม่า จัดขึ้นเป็นประจำในวันออกพรรษาของทุกปี ที่วัดพระธาตุดอยเวา

2) ประเพณีมนัสการพระธาตุเจ้าดอยตุง จัดขึ้นในวันวิสาขบูชาของทุกปีที่วัดพระธาตุเจ้าดอยตุง

3) งานฤดูหนาว จัดขึ้นระหว่างเดือนมกราคมของทุกปีโดยมูลนิธิกวงเม้ง

4) งานบวงสรวงพระเจ้าพรหมมหาราช จัดขึ้นระหว่างวันที่ 23 – 24 กุมภาพันธ์ของทุกปี ณ บริเวณที่ว่าการอำเภอแม่สาย

5) ประเพณีรดน้ำดำหัววันสงกรานต์ จัดขึ้นระหว่างวันที่ 13 – 14 เมษายน ของทุกปี ณ บริเวณที่ว่าการอำเภอแม่สาย

6) ประเพณีลอยกระทง จัดขึ้นในวันลอยกระทงของทุกปี ณ บริเวณที่ว่าการอำเภอแม่สาย

อำเภอแม่สายได้เห็นถึงความสำคัญในการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่น จึงได้จัดโครงการลานดนตรี ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งมีกิจกรรมส่งเสริมให้เยาวชนและประชาชนได้เรียนรู้ และสนับสนุนให้แสดงความสามารถทางศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ในทางที่สร้างสรรค์ เพื่อลดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดในสังคม จึงได้จัดสรรงบประมาณซื้ออุปกรณ์เครื่องเสียงและสนับสนุนให้เกิดเวทีการแสดงของประชาชนชาวแม่สาย ทุกวันเสาร์ ณ บริเวณหน้าที่ว่าการอำเภอแม่สาย ตั้งแต่เวลา 17.00 น. ถึง 21.00 น. พบว่ามีเยาวชน ประชาชน หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความร่วมมือเป็นจำนวนมาก และได้มีการจัดตั้งศูนย์เยาวชนเทศบาลตำบลแม่สายขึ้นที่อาคารพรมมหาราชเหมืองแดง ปัจจุบันมีจำนวนสมาชิกกว่า 700 คน เพื่อสร้างสรรค์กิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อไป

4.3.1.5 สถานการณ์คลังเทศบาลตำบลแม่สาย

ปัจจุบัน เทศบาลมียอดเงินสะสมที่สามารถนำมาใช้ได้ จำนวน 47,001,677.83 บาท ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ได้รับการอนุมัติยืมไปใช้จ่ายในกิจการของเทศบาลแล้ว จำนวน 30,000 บาท และสะสมไว้ที่กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) อีกจำนวน 13,375,994.03 บาท ทำให้ฐานะการคลังของเทศบาลมั่นคงพอสมควร โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เทศบาลตำบลแม่สาย ได้ประมาณการรายรับไว้ จำนวน 100,000,000 บาท (หนึ่งร้อยล้านบาทถ้วน) โดยในส่วนของรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง จะได้ปรับปรุงการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของรายได้ในอนาคต และในส่วนของงบประมาณรายจ่ายได้ประมาณการไว้ จำนวน 100,000,000 บาท (หนึ่งร้อยล้านบาทถ้วน) ซึ่งเทศบาลจะสามารถนำเงินงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการในภารกิจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการตามพระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาล และเป็นไปตามแนวทางที่วางไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลสามปี (พ.ศ. 2553 – 2555) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพบรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจหน้าที่อย่างสมบูรณ์ การจัดทำงบประมาณของเทศบาลตำบลแม่สายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เป็นการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (รายจ่ายเท่ากับรายรับ)

4.3.1.6 การบริหารงบประมาณในปีที่ผ่านมาและปีปัจจุบัน

ในปีงบประมาณที่ผ่านมา เทศบาลได้ดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้านโดยเน้นประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านงบประมาณในหลักการของความประหยัด คุ้มค้า โปร่งใส และตรวจสอบได้ ตลอดจนสามารถดำเนินกิจการที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้เพื่อปฏิบัติตามภารกิจในอำนาจหน้าที่ และตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนด้านบริการสาธารณะตามกฎหมาย ได้อย่างครบถ้วนทุกรายการ

ประมาณการรายรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ประมาณการไว้ 100,000,000 บาท

ตารางที่ 4.6 ประมาณการรายรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

รายรับ	รับจริง ปี 2551	ประมาณการ ปี 2552	ประมาณการ ปี 2553
1. รายได้จัดเก็บเอง	14,491,229.36	10,866,500	12,022,600
1.1 หมวดภาษีอากร	6,809,388.95	6,657,000	6,904,000
1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	5,433,949.00	5,300,000	5,500,000
1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	75,715.95	70,000	70,000
1.1.3 ภาษีป้าย	1,166,964.00	1,150,000	1,200,000
1.1.4 อากรการฆ่าสัตว์	132,760.00	137,000	134,000
1.2 หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	2,049,783.80	2,004,500	2,068,100

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

รายรับ	รับจริง ปี 2551	ประมาณการ ปี 2552	ประมาณการ ปี 2553
1.2.1 ค่าธรรมเนียม	1,659,718.80	1,652,000	1,656,100
1.2.1.1 ค่าธรรมเนียม เกี่ยวกับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์	231,741.00	239,000	234,600
1.2.1.2 ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการขายสุรา	5,567.80	5,000	5,000
1.2.1.3 ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการพนัน	-	500	500
1.2.1.4 ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย	1,368,400.00	1,350,000	1,350,000
1.2.1.4 ค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือรับรองการแจ้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหาร	39,500.00	45,000	45,000
1.2.1.5 ค่าธรรมเนียมปิดโปรยติดตั้งแผ่นประกาศ	-	-	1,000
1.2.1.7 ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร	14,510.00	12,500	20,000
1.2.1.8 ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายจราจรทางบก	135,500.00	120,000	120,000
1.2.1.9 ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	-	-	1,000

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

รายรับ	รับจริง ปี 2551	ประมาณการ ปี 2552	ประมาณการ ปี 2553
1.2.1.10 ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายและข้อบังคับท้องถิ่น	9,050.00	8,500	2,000
1.2.1.11 ค่าปรับผิดสัญญา	-	-	10,000
1.2.2 ค่าใบอนุญาต	245,515.00	224,000	279,000
1.2.2.1 ค่าใบอนุญาตรับทำการเก็บ ขน สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย	20,000.00	20,000	20,000
1.2.2.2 ค่าใบอนุญาตประกอบการสำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	-	-	90,000
1.2.2.3 ค่าใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในครัว หรือพื้นที่ใด ซึ่งมีพื้นที่เกิน 200 ตารางเมตร	105,200.00	100,000	10,000
1.2.2.4 ค่าใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ	50,500.00	50,000	50,000
1.2.2.5 ค่าใบอนุญาตให้ตั้งตลาดเอกชน	4,000.00	4,000	4,000
1.2.2.6 ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร	61,380.00	45,000	100,000
1.2.2.7 ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการโฆษณาโดยใช้	4,435.00	5,000	5,000

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

รายรับ	รับจริง ปี 2551	ประมาณการ ปี 2552	ประมาณการ ปี 2553
1.2.2.8 ค่าเช่าที่ดิน	204,089.00	200,000	200,000
1.2.2.9 ค่าเช่าหรือค่าบริการสถานที่	566,180.00	520,000	520,000
1.2.3 ดอกเบี้ย	3,658,594.00	300,000	1,300,000
1.2.4 ค่าตอบแทนตามที่กฎหมายกำหนด	77,800.00	70,000	150,000
1.2.5 หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด			
1.2.5.1 เงินที่มีผู้อุทิศให้	1,125,393.00	1,115,000	880,500
1.2.5.2 ค่าขายแบบแปลน	399,500.00	400,000	165,500
1.2.5.3 ค่าถ่ายเอกสารรับรองสำเนา	537.00	500	500
1.2.5.4 ค่าจำหน่ายแบบพิมพ์และคำร้อง	13,289.00	14,000	14,000
1.2.5.5 รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ	712,067.00	700,000	700,000
2. รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	712,067.00	700,000	700,000
2.1 หมวดภาษีจัดสรร	40,019,820.47	44,377,000	40,032,000
2.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน ฯ	24,622,021.34	27,000,000	24,622,000
2.3 ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9	4,923,158.51	5,200,000	4,923,000
2.4 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	108,644.62	120,000	108,600
2.5 ภาษีสุรา	2,170,281.14	2,300,000	2,170,200
2.6 ภาษีสรรพสามิต	4,189,759.97	5,600,000	4,189,700
2.7 ค่าภาคหลวง	-	-	12,600

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

รายรับ	รับจริง ปี 2551	ประมาณการ ปี 2552	ประมาณการ ปี 2553
2.8 ค่าภาคหลวงแร่	32,505.11	50,000	32,500
2.9 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	130,847.78	107,000	130,800
2.10 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน	3,842,602	4,000,000	3,842,600
3. รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครอง	46,939,918	46,800,000	47,945,400
3.1 หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	46,939,918.05	46,800,000.00	30,287,540
3.2 เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ	46,939,918.05	46,800,000.00	30,287,540
4. รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้โดยระบุวัตถุประสงค์			
4.1 หมวดเงินอุดหนุนทั่วไประบุวัตถุประสงค์	-	-	17,657,860
4.2 เงินอุดหนุนระบุวัตถุประสงค์ด้านการศึกษา	-	-	17,657,860
รวม	**101,450,968**	**102,043,500**	**100,000,000**

จากการศึกษาเทศบาลตำบลแม่สาย ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพพื้นที่หนึ่ง โดยมีพื้นที่ ปกครองประมาณ 5.13 ตารางกิโลเมตร และมีราษฎรทั้งสิ้นรวม 19,673 คน และมีรายได้ในปี 2552 โดยรวมประมาณ 206.38 ล้านบาท ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9) แล้ว เทศบาลตำบลแม่สายสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลนครแม่สายได้ แต่ก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างไร ซึ่งส่งผลเสียต่อการพัฒนาพื้นที่

ให้มีศักยภาพมากยิ่งขึ้น อันส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาทั้งด้านการลงทุนและด้านสังคม นอกจากนี้ส่งผลของการพัฒนาโดยภาพรวมของประเทศอีกด้วย

การเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร มีระเบียบ กฎหมาย ที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9) ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว 3158 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. พ.ศ. (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9) เป็นการกำหนดเงื่อนไขกว้าง ๆ ถึงจำนวนราษฎร เทศบาลตำบลจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องมีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป เทศบาลเมืองจะยกฐานะเป็นเทศบาลนครต้องมีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งนี้ต้องมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะ แต่ขั้นตอนในการดำเนินการให้เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว 3158 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3.2 เทศบาลนครยะลา

การที่ผู้เขียนเลือกเทศบาลนครยะลานำมาเปรียบเทียบ ก็เนื่องจากเทศบาลนครยะลามีพื้นที่อยู่บริเวณชายแดนของประเทศมาเลเซีย ซึ่งบริบทต่าง ๆ อาจมีความแตกต่างกันกับของเทศบาลตำบลแม่สาย เพื่อจะได้เห็นสภาพปัญหาที่แท้จริง ประกอบกับเทศบาลนครยะลา มีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ตั้งแต่ พ.ศ. 2479 และยกเป็นเทศบาลนครมาตั้งแต่ พ.ศ. 2538 มีการวางผังเมืองที่สวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งอาจจะเป็นผลจากการที่มีอำนาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ว่าด้วยการผังเมือง และนโยบายของผู้บริหารที่ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว จึงควรที่จะนำมาเปรียบเทียบกับเทศบาลตำบลแม่สาย ซึ่งหากเทศบาลตำบลแม่สายไม่ให้ความสนใจและรีบดำเนินการวางผังเมืองเพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินในอนาคตแล้ว จะทำให้การพัฒนาเป็นไปโดยไร้ทิศทาง จะก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย จึงเลือกเทศบาลนครยะลามาเปรียบเทียบ

4.3.2.1 ความเป็นมาของเทศบาลนครยะลา (เทศบาลนครยะลา, 2553ก)

ภาพที่ 4.5 พื้นที่ของเทศบาลนครยะลา

เทศบาลนครยะลา เดิมมีฐานะเป็นเทศบาลเมือง ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองยะลา จังหวัดยะลา พ.ศ. 2479 สำนักงานเทศบาลเดิมตั้งอยู่ที่ หมู่บ้านสะเตง อันเป็นบริเวณที่ตั้งของตัวจังหวัดยะลาเดิม ต่อมาได้ย้ายที่ทำการมาอยู่ ณ โรงเรียนที่เทศบาลได้ปลูกสร้างขึ้นใหม่ใกล้ถนนสุขยางค์ (สโมสรข้าราชการจังหวัดเดิม และถูกรื้อสร้างเป็นอาคารศูนย์เยาวชนเทศบาลในปัจจุบัน) เพื่อสะดวกต่อการเป็นศูนย์กลางการติดต่อกับประชาชนทั่วไป เนื่องจากตั้งอยู่ใกล้ที่ทำการศาลากลางจังหวัดยะลาและใกล้ที่ ทำการอำเภอเมืองยะลา ซึ่งเป็นบริเวณที่เรียกกันว่า “ตลาดนิบง”

ในปี พ.ศ.2501 คณะผู้บริหารได้กู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เป็นเงิน 1,200,000 บาท เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ.2501 จัดสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลถาวรขึ้นเป็นอาคารตึก 2 ชั้น ขนาดใหญ่แบบพิเศษของกรมโยธาเทศบาล เป็นเงิน 1,174,921 บาท สร้างเสร็จเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2502 ได้ประกอบพิธีเปิดอาคารเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2502 ทั้งได้ย้ายสำนักงานจากอาคารเรียนมาสู่อาคารหลังใหม่ ซึ่งเป็นอาคารหลังหน้าสุดที่ใช้อยู่ในสำนักงานเทศบาลปัจจุบัน และได้มีการขยายปรับปรุงอาคารให้เหมาะสมกับสภาวะที่เป็นอยู่ทุกวันนี้เทศบาลเมืองยะลา ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครยะลา ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 112 ตอนที่ 40 ก ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2538 ยกฐานะเทศบาลเมืองยะลาเป็น เทศบาลนครยะลา (พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา พ.ศ. 2538, 2538, หน้า 15 - 18) โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2538 เป็นต้นไป

เมืองยะลาได้ชื่อว่าเป็นเมืองที่มีการวางผังเมืองที่ดีและสวยงามแห่งหนึ่งในประเทศไทย (เทศบาลนครยะลา, 2553ก) พื้นที่ในเขตเทศบาลนครยะลา 19 ตารางกิโลเมตร มีถนนกว่า 400 สาย ตัด

เชื่อมต่อกัน ส่วนหนึ่งเป็นใยแมงมุมมีวงเวียนซ้อนกัน 3 วงคล้ายกับกรุงปารีสประเทศฝรั่งเศส ให้ถนนทุกสายไปรวมกันที่วงเวียนหลักเมือง เป็นการแบ่งพื้นที่ใช้สอยเป็นโซนนิ่งที่ชัดเจน เช่น สถานศึกษา สถานที่ราชการ ย่านธุรกิจการค้า บ้านพักอาศัย และสวนสาธารณะหรือพื้นที่สีเขียวของเมือง อีกส่วนหนึ่งตัดกันเป็นตารางหมากรุก คล้ายกับนครลอสแอลเจลิสประเทศสหรัฐอเมริกา มีทางเท้าควบคู่รางระบายน้ำช่วยให้แนวของอาคารเป็นแนวเดียวกัน ส่งผลให้เมืองยะลามีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นเมืองที่สวยงามร่มรื่น สะดวกในการพัฒนาทุกด้าน จนได้รับการกล่าวขานจากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ อยู่เสมอ

4.3.2.2 สภาพทั่วไปของเทศบาลนครยะลา

1. ที่ตั้งและขนาด

เทศบาลนครยะลา ตั้งอยู่ที่ตำบลสะเตง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา เป็นพื้นที่บริเวณตอน เหนือของจังหวัดยะลา มีพื้นที่ 19 ตารางกิโลเมตร อยู่บนพื้นที่ราบลุ่มริมแม่น้ำปัตตานี อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร โดยทางรถไฟประมาณ 1,039 กิโลเมตร โดยทางรถยนต์ตามเส้นทางถนนเพชรเกษม (สายเก่า) ประมาณ 1,395 กิโลเมตรและ (สายใหม่) ประมาณ 1,084 กิโลเมตร

2. อาณาเขต

เทศบาลนครยะลา มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี และตำบลยุโป อำเภอเมือง จังหวัด ยะลา โดยมีแม่น้ำปัตตานีไหลผ่าน

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลสะเตงนอก อำเภอเมือง จังหวัดยะลา

ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลบุดี อำเภอเมือง จังหวัดยะลา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลท่าสาป อำเภอเมือง จังหวัดยะลา โดยมีแม่น้ำปัตตานีไหลผ่าน

3. ลักษณะภูมิประเทศ

พื้นที่เทศบาลนครยะลา มีลักษณะคล้ายรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ยาวขนานไปกับแม่น้ำปัตตานีจาก เหนือถึงใต้ ความกว้างเฉลี่ยจากตะวันออกไปตะวันตกประมาณ 3 กิโลเมตร และความยาวเฉลี่ยจากเหนือไปใต้ประมาณ 7.5 กิโลเมตร สภาพพื้นที่โดยทั่วไป เป็นที่ราบลุ่ม ด้านตะวันตกติดกับแม่น้ำปัตตานี ทางด้านใต้เป็นเนินเขาบางส่วน

4. ลักษณะภูมิอากาศ

เทศบาลนครยะลา ตั้งอยู่ในเขตลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ทำให้มีสภาพอากาศแบบร้อนชื้น มีฝนตกชุก จากลมมรสุมเกือบตลอดปี ทำให้มี 2 ฤดู คือ ฤดูร้อน เริ่ม ตั้งแต่ เดือนมกราคม - เมษายน และฤดูฝน เริ่มตั้งแต่ เดือนพฤษภาคม - ธันวาคม

ปริมาณน้ำฝนตลอดปี วัดได้ประมาณ 2,888.20 มิลลิเมตร อุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ยประมาณ 21.9 องศาเซลเซียสและสูงสุดเฉลี่ยประมาณ 34.9 องศาเซลเซียส

5. จำนวนประชาการโดยประมาณ เทศบาลนครยะลา

เทศบาลนครยะลามีประชากรทั้งสิ้น 62,896 คน แบ่งเป็น ประชากรชายทั้งหมด 29,759 คนประชากรหญิงทั้งหมด 33,137 คน (เทศบาลนครยะลา, 2553ข)

6. เทศบัญญัติงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

สภาเทศบาลนครยะลาได้พิจารณาให้เห็นความเห็นชอบเทศบาลบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 และผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา อนุมัติเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2553 โดยผู้บริหารพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทุกด้านบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลรายละเอียดงบประมาณสามารถตรวจสอบดูได้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารเทศบาลนครยะลา สาระสำคัญของงบประมาณสรุปได้ดังนี้

7. ประมาณการรายรับรวม 563,426,200 บาท

1) งบประมาณรายจ่ายทั่วไป 511,452,500 บาท

2) งบประมาณเฉพาะการประปา 37,241,700 บาท

3.) บงประมาณเฉพาะการสถานธนานุบาล 14,732,000 บาท

4) ประมาณการรายจ่ายรวม 561,663,610 แยกเป็น

ก. งบประมาณรายจ่ายทั่วไป 510,729,910 บาท

ข. งบประมาณเฉพาะการประปา 37,214,700 บาท

ค. งบประมาณเฉพาะการสถานธนานุบาล 13,719,000 บาท

8. โครงการพัฒนาที่สำคัญ

1) โครงการพัฒนาทักษะทางด้านดนตรี โดยบริหารจัดการวงออร์เคสตร้าเยาวชนเทศบาลนครยะลาเป็นเงิน 3,500,000 บาท

2) โครงการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนากลุ่มอาชีพเป็นเงิน 450,000 บาท

3.) โครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนผู้ยากไร้เป็นเงิน 400,000 บาท

4) โครงการปรับปรุงผิดจราจร ถนนสิโรรสตั้งแต่วงเวียนหน้าโรงพยาบาลศูนย์ยะลาถึงถนนสิโรรสสาย 2 เป็นเงิน 24,300,000 บาท

5) โครงการก่อสร้างประตูระบายน้ำบริเวณสถานีปรับปรุงคุณภาพน้ำ เป็นเงิน 1,600,000 บาท

6) โครงการส่งเสริมกีฬาฟุตซอลเป็นเงิน 300,000 บาท

7) โครงการก่อสร้างวางท่อเอกจ่ายน้ำประปาเป็นเงิน 234,000 บาท

8) โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพ สถานีขนส่งเทศบาลนครยะลาเป็นเงิน 1,000,000 บาท

9) โครงการค่ายเยาวชนสำนึกรักท้องถิ่นเสริมสร้างความสมานฉันท์เป็นเงิน 1,850,000 บาท

การศึกษากรณีตัวอย่างของเทศบาลนครยะลา พบว่าเทศบาลนครยะลา ซึ่งมีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 19 ตารางกิโลเมตร และมีประชากร 62,896 คน ซึ่งการยกฐานะของเทศบาลนครยะลานั้น ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลนครยะลาตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2538 โดยเป็นไปตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2523 มาตรา 11 (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 226; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2523, 2523, หน้า 5 - 7) ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องของจำนวนประชากร และความหนาแน่นของราษฎรไว้ ซึ่งปัจจุบันหลักเกณฑ์ในเรื่องของความหนาแน่นของราษฎรได้ยกเลิกไปแล้ว จึงเห็นว่าเทศบาลนครยะลานั้นเป็นการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้เทศบาลนครยะลาได้รับการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. เป็นศูนย์กลางและเป็นเมืองชายแดนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมสามารถเชื่อมโยงไปสู่นานาชาติ (เอเชียตะวันออก อาเซียน เอเชียใต้ ตะวันออกกลาง) ทั้งระดับการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม การค้า และการลงทุน

2. เป็นพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน มีการค้าเสรี (AFTA) และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมาผลิตผลผลิตทางการเกษตรและเกษตรอุตสาหกรรม ความสมบูรณ์ทางธรรมชาติและกระแสอนุรักษ์ทางธรรมชาติก่อให้เกิดโอกาสและประโยชน์เชิงอนุรักษ์จาทรัพยากรธรรมชาติ รัฐบาลมีนโยบายที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกทั้งการปฏิรูประบบราชการและการจัดการภาครัฐในแนวใหม่ ทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดการบริหารได้ด้วยตนเอง จึงเน้นการเป็นศูนย์กลางทางด้านการคมนาคมและพาณิชย์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. เป็นศูนย์กลางการตลาดทางด้านการเกษตร มีความสวยงามทางธรรมชาติอากาศดีผังเมืองสวย มีทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ที่ยังสมบูรณ์ เป็นแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้า

4. เป็นศูนย์กลางการบริการสาธารณสุขประชาชนสนใจสุขภาพและการออกกำลังกาย มีความหลากหลายทางด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

4.3.3 เทศบาลนครแม่สอด

การที่ผู้เขียนนำเทศบาลนครแม่สอดมาเปรียบเทียบกับเทศบาลตำบลแม่สาย เนื่องจากเทศบาลนครแม่สอดมีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศพม่าเช่นเดียวกับเทศบาลตำบลแม่สาย โดยมี

แม่น้ำเป็นตัวแบ่งเขตแดน และมีสะพานเป็นตัวเชื่อมระหว่างสองประเทศเช่นเดียวกัน และมีบริบทอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกันเป็นอย่างมาก แต่การพัฒนา โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลกลับมีความแตกต่างกัน จึงได้นำมาเพื่อให้เห็นถึงปัญหาว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

4.3.3.1 ความเป็นมาของนครแม่สอด (เทศบาลนครแม่สอด, ม.ป.ป.)

นครแม่สอด แต่ก่อนเดิมเมื่อปีพุทธศักราช 2480 มีฐานะการปกครองท้องถิ่น โดยขึ้นอยู่กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีที่ว่าการอำเภอ และมีหน่วยงานของแผนกต่าง ๆ คือแผนกมหาดไทย แผนกที่ดิน แผนกสัสดี แผนกการคลัง แผนกศึกษาธิการอำเภอ แผนกสรรพสามิต แผนกสรรพากร แผนกอัยการ และมีหน่วยงานที่เป็นเอกเทศอีก คือ สถานีตำรวจภูธร ไปรษณีย์ ศาลจังหวัดแม่สอด ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ป่าไม้ สหกรณ์ ด่านท่าออก และสถานีวิทยุอุตอนิยม ต่อมามีประชากรแน่นหนา มีจำนวนพลเมืองในท้องถิ่นสมัยนั้นประมาณ 12,000 คนเศษ จึงได้มีพระราชฎีกายกฐานะจัดตั้งขึ้นเป็น เทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2480 โดยอาณาเขตในสมัยนั้นมีเนื้อที่ 480 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนหมู่บ้าน 27 หมู่บ้าน ครั้นต่อมาโดยคณะเทศมนตรี และด้วยความเห็นชอบของอำเภอและจังหวัดได้พิจารณาเห็นว่าเขตเทศบาล กว้างขวางมากเกินไปไม่สามารถที่จะปกครองดูแลทำนุบำรุงได้ทั่วถึง จึงพิจารณาขอเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลให้เล็กลงเพื่อเหมาะสมกับกำลังเงิน รายได้ ของท้องถิ่นที่จะทำการปกครองดูแลและทำนุบำรุงท้องถิ่นได้ทั่วถึง จึงได้มีพระราชฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล เสียใหม่ เมื่อปีพุทธศักราช 2492 โดยได้ทำการตัดหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลออกไปจาก 27 หมู่บ้าน ซึ่งลดเขตพื้นที่การปกครองเป็น 27.2 ตารางกิโลเมตร ต่อมาเมื่อวันที่ 9 เดือนพฤศจิกายน พุทธศักราช 2544 ได้มีพระราชฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมืองแม่สอด

4.3.3.2 สภาพทั่วไปของเทศบาลเมืองแม่สอด

เขตการปกครอง (กระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป., หน้า 175-176)

เทศบาลเมืองแม่สอด ตั้งอยู่ในเขตอำเภอ แม่สอด ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 2,986,116 ตรม. หรือ ประมาณ 1,325,625 ไร่ เป็นพื้นที่ของเทศบาล 27.2 ตร.กม. หรือประมาณ 17,000ไร่ โดยมีระยะทางห่างจากตัวจังหวัด 87 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 509 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อดังนี้

หมายเหตุ. ทิศเหนือ ติดต่อกับ เขตอบต. แม่ปะ
ทิศใต้ ติดต่อกับ เขตอบต.แม่ตาว
ทิศตะวันออก ติดต่อกับ เขตอบต.แม่ปะและอบต.พระธาตุผาแดง
ทิศตะวันตก ติดต่อกับ เขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด

ภาพที่ 4.6 แผนที่แสดงแนวเขตการปกครองเทศบาลนครแม่สอด อ.แม่สอด จ.ตาก จากประกาศกระทรวงมหาดไทย

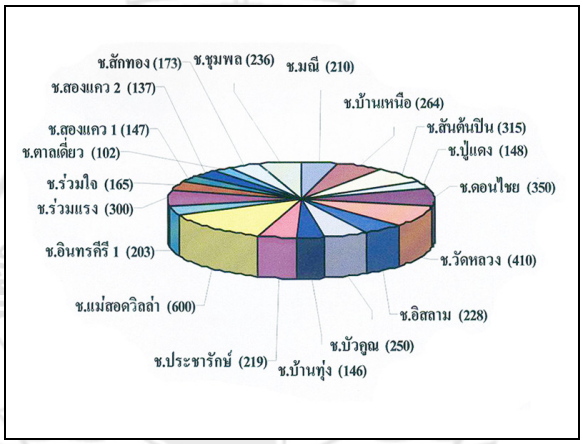
พื้นที่รับผิดชอบ (กองวิชาการและแผนงานงานวิเคราะห์นโยบายและแผน, ม.ป.ป., หน้า 5)

เทศบาลเมืองแม่สอด มีเขตพื้นที่รับผิดชอบ 27.2 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 17,000 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ 20 ชุมชนในเขตคือ

1. ชุมชนจ๊อกจอสามัคคี
11. ชุมชนมณีไพรสณฑ์

2 .ชุมชนบ้านเหนือสามัคคี	12. ชุมชนสันต้นปิน
3. ชุมชนปู่แดง	13. ชุมชนดอนไชย
4. ชุมชนวัดหลวง	14. ชุมชนอิสลาม
5. ชุมชนวัวคูณ	15. ชุมชนบ้านทุ่ง
6. ชุมชนประชารักษ์	16. ชุมชนแม่สอดวิลล่า
7. ชุมชนอินทรคีรี 1	17 ชุมชนร่วมแรง
8. ชุมชนร่วมใจ	18. ชุมชนสองแคว 1
9. ชุมชนสองแคว 2	19. ชุมชนตาลเดี่ยว
10. ชุมชนสักทอง	20. ชุมชนชุมพลพัฒนา

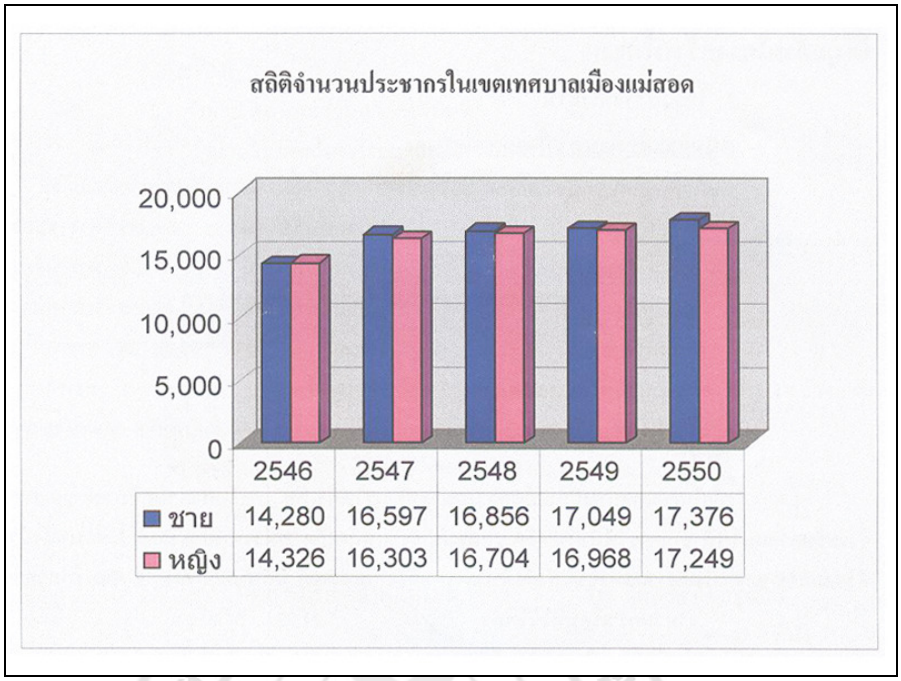
รายละเอียดของชุมชนแสดงดังภาพที่ 4.7



ภาพที่ 4.7 พื้นที่ชุมชนที่ในเขตรับผิดชอบของเทศบาลแม่สอด

จำนวนประชากร (กองวิชาการและแผนงานงานวิเคราะห์นโยบายและแผน, ม.ป.ป., หน้า 8)

จำนวนประชากรของเทศบาลแม่สอดสามารถแสดงได้ดังภาพที่ 4.8



ภาพที่ 4.8 สถิติจำนวนประชากรในเขตเทศบาลเมืองแม่สอด

4.3.3.3 สภาพทางเศรษฐกิจ

1. อาชีพและรายได้

ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองแม่สอดส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพค้าขาย การบริการและการอุตสาหกรรม

รายได้เฉลี่ยของประชากร 42,298 บาท/คน/ปี (ภาพรวมทั้งจังหวัด)

1) การเกษตรกรรม

พื้นที่เพาะปลูกภายในเขตเทศบาล ส่วนใหญ่จะอยู่รอบนอกเขต การเพราะปลูกส่วนใหญ่ จะเป็นพืชไร่ รองลงไป เป็นข้าว และไม้ผลตามลำดับ พืชที่สำคัญในเขตเทศบาลเมืองแม่สอด ได้แก่ ข้าวโพด เลี้ยงสัตว์ข้าว ถั่วเหลือง

2) การอุตสาหกรรม

ในเขตเทศบาลเมืองแม่สอด มีอุตสาหกรรมที่สำคัญ คือ อุตสาหกรรมอาหาร กระป๋อง เสื้อผ้าสำเร็จรูป เฟอร์นิเจอร์ อัญมณีและเครื่องประดับ โดยแยกเป็น

อุตสาหกรรมขนาดใหญ่จำนวน 10 แห่ง

อุตสาหกรรมขนาดเล็กจำนวน 35 แห่ง

4.3.3.4 ข้อมูลด้านการคลังท้องถิ่น (กองวิชาการและแผนงานงานวิเคราะห์นโยบายและแผน, ม.ป.ป., หน้า 22)

ตารางที่ 4.7 ข้อมูลด้านรายรับรายจ่าย แสดงสถิติรายรับ ปี 2546 – 2550

หมวด	ปีงบประมาณ				
	2546	**2547**	**2548**	**2549**	**2550**
1. หมวดภาษีอากร	59,384,675.68	83,501,421.33	15,127,963.85	16,749,962.75	18,401,037.45
2. หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับใบอนุญาต	4,521,915.80	4,924,252.80	6,082,865.76	7,909,290.50	12,894,329.50
3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	804,769.37	1,203,800.03	5,196,571.75	4,148,184.31	4,866,139.50
4. หมวดรายได้จาก สาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์	117,656.23		221,977.44		547,347.00
5. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	1,625,013.10	775,999.00	1,054,814.15	1,030,368.22	57,748.34
6. หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	23,091,266.23	20,416,005.00	33,154,548.00	31,946,289.92	39,995,167.00
7. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	219,993,927.00	64,616,392.00	194,100,000.00	12,407,599.00	6,416,000.00
8. เงินอุหนุนระบุวัตถุประสงค์	32,902,694.60	49,475,011.47	113,263,561.40	134,819,131.65	87,708,910.04
รวม	**342,441,918.01**	**224,912,881.63**	**368,202,302.35**	**209,010,826.35**	**228,886,678.83**

ศักยภาพ สภาพปัญหา ผลกระทบ และความจำเป็น ในการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการประชุม ครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันอังคาร ที่ 23 มิถุนายน 2552 และครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันจันทร์ที่ 13 กรกฎาคม 2552 ณ ห้องประชุมสำนักปลัดสำนักปลัดนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้ร่วมศึกษารายละเอียดและสรุปสาระสำคัญของการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบองค์กรบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ ที่ควรได้รับการพิจารณาให้

เป็นพื้นที่เป้าหมายนำร่องเพื่อขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติในระยะต่อไป ซึ่งกลุ่มเมืองชายแดน ได้แก่ แม่สอด ที่ต้องยกระดับพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์กรปกครอง รูปแบบพิเศษในลักษณะ “นครแม่สอด”ประกอบด้วย ขอบเขตพื้นที่ โครงสร้างการบริหารอำนาจหน้าที่ของนครแม่สอดและในการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 5/2552 โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานที่ประชุม มีมติเห็นชอบให้ยกเมืองชายแดน “แม่สอด” และเมืองท่องเที่ยว “เกาะสมุย” ขึ้นเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยมอบให้นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เป็นประธานและคณะทำงานไปดำเนินการศึกษาเพื่อร่างเป็นพระราชบัญญัตินครแม่สอด พ.ศ....ก่อนจะเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีโดยด่วนต่อไป

เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการยกระดับพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษในลักษณะ “นครแม่สอด” เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เทศบาลเมืองแม่สอดได้จัดประชุมประชาชน ในเขตเทศบาล เพื่อแสดงความคิดเห็นและออกเสียงประชาคมในการยกฐานะ เทศบาลเมืองแม่สอด เป็นเทศบาลนครแม่สอด เพื่อรองรับการยกระดับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2552 ณ ศูนย์การแสดงสินค้าและศูนย์การประชุม เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเทศบาลเมืองแม่สอด และที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ มาตรา 12 ภายใต้บังคับ มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยในกรณีที่เป็นการเปลี่ยนแปลง เขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบลและสารวัตกำนันในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามวรรคในหนึ่งสิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับเป็นต้นไป มาตรา 13 ภายใต้บังคับ มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 ท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยทำประกาศกระทรวงมหาดไทย ท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะตามความในวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งเทศบาลเดิมนับแต่วันที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิมให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ในขณะเดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับต่อไปในการยุบเลิกเทศบาล ให้ระบุถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นด้วย” ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยพระราชบัญญัติเทศบาลพุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 - 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546, 2546, หน้า 1 - 15)

4.3.3.5 ศักยภาพของแม่สอด (กองวิชาการและแผนงานงานวิเคราะห์นโยบายและแผน, ม.ป.ป., หน้า 112)

1. เมืองแม่สอด มีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ติดพรมแดนประเทศสหภาพพม่า โดยมีแม่น้ำเมยกั้นกลาง อยู่ตรงข้ามเมืองเมียวดี จังหวัดเมียวดี ประเทศสหภาพพม่า มีภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมในการทำการค้า ซึ่งในปี พ.ศ.2551 ด่านแม่สอด มีมูลค่าการค้าขายชายแดนไทย – พม่า รวม 19,614 ล้านบาท คิดเป็นประมาณร้อยละ 13 ของมูลค่ารวมการค้าชายแดนไทย – พม่า และมีอัตราการเติบโตสูงขึ้นแม้ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปัจจุบัน

2. การค้าชายแดนแม่สอด – เมียวดี เป็นการค้าขายของผู้ประกอบการในท้องถิ่น ผู้ประกอบการส่งออกจากกรุงเทพฯ และผู้ประกอบการส่งออกในพื้นที่จังหวัดอื่นในภาคเหนือ นอกจากนี้ยังมีพ่อค้าจากเมืองย่างกุ้งเข้ามาทำการค้าผ่านชายแดนแม่สอดด้วย เนื่องจากตั้งอยู่ห่างจากเมืองย่างกุ้งซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางการค้าที่จะกระจายสินค้าไปสู่ภาคต่าง ๆของพม่าเพียง 450 กิโลเมตร การค้าชายแดนด้าน อ.แม่สอด จึงมีการส่งออก – นำสินค้าที่หลากหลาย มีการขนส่งสินค้าข้ามสะพานมิตรภาพไทย – พม่า และการขนย้ายผ่านคลังสินค้าชั่วคราวที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเมย

3. เมืองแม่สอด มีประวัติความเป็นมามีหลักฐานว่าเมื่อประมาณ 120 ปีที่ล่วงมา (ประมาณปี พ.ศ. 2404-2405) บริเวณชุมชนใหญ่ของอำเภอในปัจจุบันนี้ ความเป็นมาในประวัติศาสตร์ควรค่าแก่การสนใจเป็นเมืองที่มีพระมหากษัตริย์ในอดีตได้เสด็จมาชุมนุม กองทัพที่เมืองนี้แล้วถึง 3 พระองค์ คือ พ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงชนช้างกับขุนสามชนเจ้าเมืองฉอด สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรงประกอบอิสรภาพ ณ เมืองแครง และยกทับกลับราชอาณาจักรไทยโดยผ่านดินแดนเมืองตากเป็นแห่งแรกและสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช เคยได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นเจ้าเมืองตากและเป็นผู้กอบกู้เอกราชของชาติไทยจากพม่าครั้งที่ 2

4. ด้านประเพณีและวัฒนธรรมพื้นที่แม่สอด แต่เดิมเป็นชุมชนที่เกิดจากการอยู่รวมกันของชาวไทยใหญ่ (เงี้ยว) กระเหรี่ยงและพม่ามาก่อน โดยเฉพาะชาวไทยใหญ่ที่อาศัยอยู่ตามหมู่บ้านริมชายแดนไทยพม่า

5. ด้านการท่องเที่ยว เมืองแม่สอดมีแหล่งท่องเที่ยวที่มีความหลากหลายทางธรรมชาติ และทางวัฒนธรรม อีกทั้งเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว (แม่สอด – พบพระ – อุ้มฝาง และแม่สอด-แม่ระมาด – ท่าสองยาง-แม่สะเรียง แม่ฮ่องสอน)

6. ด้านแรงงาน เมืองแม่สอดมีแรงงานต่างชาติที่อพยพเข้ามาลักลอบเข้ามาขายแรงงาน ส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า และชาวกะเหรี่ยงสัญชาติพม่าที่หลบหนีภัยจากการสู้รบในเขตพม่า เข้ามาอาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดนในเขตแม่สอดเป็นจำนวน ซึ่งยากต่อการควบคุมป้องกันของเจ้าหน้าที่อีกทั้งแรงงานต่างชาติมีค่าจ้างแรงงานที่ถูกเป็นที่นิยมของผู้ประกอบการ/นายจ้าง ที่

ต้องการลดต้นทุนการผลิต ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรไทย จึงได้มีการจัดทำทะเบียนควบคุมตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ผู้ประกอบการ / นายจ้าง และหน่วยงานภาครัฐควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด

4.3.3.6 ความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลแม่สอด (กองวิชาการและแผนงานงานวิเคราะห์นโยบายและแผน, ม.ป.ป., หน้า 113-115)

1. เพิ่มมูลค่าการค้าชายแดน – การท่องเที่ยว เนื่องจากนักธุรกิจทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ และนักลงทุนมีความมั่นใจ ที่ต้องการเข้ามาลงทุนทำธุรกิจในท้องถิ่นพิเศษ เพราะคำว่าท้องถิ่นพิเศษ ย่อมมีความพิเศษในการพัฒนาและการดำเนินกิจกรรมที่มีความเป็นพิเศษในตัวเองอยู่แล้ว

2. ก่อให้เกิดรายได้ทั้งในภาพการลงทุนและภาคของประชาชนในท้องถิ่นพิเศษ มีการกระจายรายได้และเงินไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นพิเศษทุกพื้นที่เกิดรายได้ในการเก็บภาษีอากร มาพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติเพิ่มทวีคูณขึ้นอีกเท่าตัว

3. ประเทศได้รับการพัฒนาที่เป็นการต่อเนื่องจากท้องถิ่นพิเศษ ด้านเทคโนโลยี สาธารณูปโภค การค้า การลงทุน ที่จะขยายฐานทางเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาที่ควบคู่กับรัฐบาล

4. ในส่วนของประชาชนในพื้นที่ที่เป็นท้องถิ่นพิเศษ จะได้ประโยชน์อย่างมหาศาลในการพัฒนาคุณภาพชีวิต การศึกษา การกีฬา สิ่งแวดล้อม การพัฒนาธุรกิจของตัวเอง การดูแลอย่างทั่วถึงทางด้านสาธารณสุข ท้องถิ่นพิเศษจะมีงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางมากกว่าปกติ

5. ด้านการศึกษาของบุตรหลาน จะเพิ่มทวีขึ้น ทั้งทางด้านบุคลลากรทางการศึกษา สถานศึกษา ที่เพิ่มขึ้นรวมไปถึงในระดับมหาวิทยาลัย ผู้บริหารเทศบาลเมืองแม่สอดได้มีการเตรียมการรองรับไว้ในระดับหนึ่งแล้ว เช่น โครงการอุทยานการเรียนรู้ที่กำลังก่อสร้างรองรับเมืองพิเศษ โรงเรียนมัธยม 5 ระดับอุดมศึกษา ม.4 - ม.6 การจัดตั้งโพธิวิชชาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทร์วิโรฒ ตาก สถานที่ตั้ง อำเภอแม่สอดซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ และแผนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนานาชาติร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ – จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่มีชื่อเสียงของประเทศ ที่จะมีการจัดตั้งขึ้นในเขตท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” โดยมีการเรียนฟรีอย่างมีคุณภาพ บุตรหลานของท่านในท้องถิ่นพิเศษมรการยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถทางการศึกษา

6. การกีฬา มีการพัฒนาและยกระดับการแข่งขันกีฬาจากท้องถิ่นพิเศษไปสู่ระดับเขต - ภาคประเทศจนถึงระดับนานาชาติ ซึ่งปัจจุบันผู้บริหารเทศบาลเมืองแม่สอด ขอรับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนประมาณ 50 - 60 ล้านบาทก่อสร้างสนามกีฬามาตรฐาน ทำให้เกิดการพัฒนาทักษะและเทคนิคของการกีฬา เพิ่มมากขึ้น

เปรียบเทียบศักยภาพและวิเคราะห์ปัญหาการเปลี่ยนแปลงฐานะระหว่างเทศบาลนครแม่สอดกับเทศบาลตำบลแม่สาย

การยกฐานะของเทศบาลตำบลแม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอดนั้น เป็นไปตามกฎหมายของการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประการ กล่าวคือจาก พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2552) (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9) กำหนดให้เทศบาลตำบลที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะ และเทศบาลเมืองที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลนครได้ โดยมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะ

จากการศึกษาข้อข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ 2552 ของสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นของกรณีศึกษาของเทศบาลแม่สายและเทศบาลนครแม่สอด มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. เทศบาลตำบลแม่สาย พื้นที่ 5.13 ตร.กม. ประชากร 19,673 คน จัดเก็บเอง 12.63 ล้านบาท รัฐจัดสรร 40.67 ล้านบาท เงินอุดหนุน 153.08 ล้านบาท รวม 206.38 ล้านบาท

2. เทศบาลเมืองแม่สอด พื้นที่ 27.20 ตร.กม. ประชากร 35,001 คน จัดเก็บเอง 36.84 ล้านบาท รัฐจัดสรร 60.88 ล้านบาท เงินอุดหนุน 248.46 ล้านบาท รวม 346.18 ล้านบาท

ทั้งนี้สามารถสร้างตารางเปรียบเทียบได้ดังตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 เปรียบเทียบเทศบาลตำบลแม่สายและเทศบาลนครแม่สอด

พื้นที่ปกครอง	พื้นที่	จำนวนราษฎร	จัดเก็บเอง	รัฐจัดสรร	เงินอุดหนุน
เทศบาลตำบลแม่สาย	5.13	19,673	12.63	40.67	153.08
เทศบาลนครแม่สอด	27.2	35,001	36.84	60.88	248.46

การยกฐานะเป็นเทศบาลนครแม่สอดนั้น ส่งผลโดยตรงต่อ สภาพเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อได้เปรียบของความเป็นพื้นที่ชายแดน ทำให้เกิดการลงทุนระหว่างประเทศ และการลงทุนภาคเอกชนที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ข้อดีของการยกฐานะเป็นเทศบาลนครของแม่สอด สามารถแยกเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. เป็นการเพิ่มมูลค่าการค้าชายแดน การท่องเที่ยว เนื่องจากนักธุรกิจทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ และนัก ลงทุนมีความมั่นใจ ที่ต้องการเข้ามาลงทุนทำธุรกิจในท้องถิ่นพิเศษ เพราะคำว่าท้องถิ่นพิเศษ ย่อมมีความพิเศษในการพัฒนาและการดำเนินกิจกรรมที่มีความเป็นพิเศษในตัวเองอยู่แล้ว

2. สร้างรายได้ทั้งในภาพการลงทุนและภาคของประชาชนในท้องถิ่นพิเศษ มีการกระจายรายได้และเงินไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นพิเศษทุกพื้นที่เกิดรายได้ในการเก็บภาษีอากร มาพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติเพิ่มทวีคูณขึ้นอีกเท่าตัว

3. ประเทศได้รับการพัฒนาที่เป็นการต่อเนื่องจากท้องถิ่นพิเศษ ด้านเทคโนโลยี สาธารณูปโภค การค้า การลงทุน ที่จะขยายฐานทางเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาที่ควบคู่กับรัฐบาล

4. ประชาชนในพื้นที่ที่เป็นท้องถิ่นพิเศษ จะได้ประโยชน์อย่างมหาศาล ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต การศึกษา การกีฬา สิ่งแวดล้อม การพัฒนาธุรกิจของตัวเอง การดูแลอย่างทั่วถึงทางด้านสาธารณสุข ท้องถิ่นพิเศษจะมีงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางมากกว่าปกติ

5. ด้านการศึกษาของบุตรหลาน จะเพิ่มทวีขึ้น ทั้งทางด้านบุคลลากรทางการศึกษา สถานศึกษา ที่เพิ่มขึ้นรวมไปถึงในระดับมหาวิทยาลัย ผู้บริหารเทศบาลเมืองแม่สอดได้มีการเตรียมการรองรับไว้ในระดับหนึ่งแล้ว เช่น โครงการอุทยานการเรียนรู้ที่กำลังก่อสร้างรองรับเมืองพิเศษ โรงเรียนมัธยม 5 ระดับอุดมศึกษา ม.4 - ม.6 การจัดตั้งโพธิวิชชาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทร์วิโรฒ ตาก สถานที่ตั้ง อำเภอแม่สอดซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ และแผนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนานาชาติร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่มีชื่อเสียงของประเทศ ที่จะมีการจัดตั้งขึ้นในเขตท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” โดยมีการเรียนฟรี อย่างมีคุณภาพ บุตรหลานของท่านในท้องถิ่นพิเศษมรการยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถทางการศึกษา

6. การกีฬา มีการพัฒนาและยกระดับการแข่งขันกีฬาจากท้องถิ่นพิเศษไปสู่ระดับเขต ภาค ประเทศจนถึงระดับนานาชาติ ซึ่งปัจจุบันผู้บริหารเทศบาลเมืองแม่สอด ขอรับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนประมาณ 50 - 60 ล้านบาทก่อสร้างสนามกีฬามาตรฐาน ทำให้เกิดการพัฒนาทักษะและเทคนิคของการกีฬา เพิ่มมากขึ้น

จากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 (พระราช บัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9) สามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลตำบลแม่สาย ได้ดังนี้

1. การริเริ่มการยกฐานะเกิดจากตัวเทศบาลเอง นั้นหมายความว่าคณะผู้บริหารมีความต้องการหรือไม่ หากคณะผู้บริหาร หรือท้องถิ่นไม่อยากที่จะยกฐานะก็ไม่ริเริ่มที่จะดำเนินการ ซึ่งการริเริ่มดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ตัวกฎหมายก็ไม่มีสภาพบังคับ และไม่มีโทษ ซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมาย อันส่งผลให้คณะผู้บริหารหรือท้องถิ่นไม่ให้ความสนใจที่จะดำเนินการตามกฎหมาย อาจมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น

1) ปัญหาด้านการเมือง เพราะเทศบาลแต่ละประเภทมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่ต่างกัน เทศบาลตำบลมีจำนวนสมาชิก 2 เขต เขตละ 6 คน รวม 12 คน เทศบาลเมือง มีจำนวนสมาชิก 3 เขต เขตละ 6 คน รวม 18 คน และเทศบาลนคร มีจำนวนสมาชิก 4 เขต เขตละ 6 คน รวม 24 คน ทำให้ผู้บริหารในพื้นที่ ที่มีการแข่งขันทางการเมืองสูงกลัวว่าจะควบคุมฐานคะแนนเสียงไม่ได้และจะไม่สามารถชนะการเลือกตั้ง สูญเสียอำนาจในที่สุด

2) ผู้บริหารกลัวว่าเมื่อยกฐานะให้สูงขึ้นแล้ว ต้องมีภาระอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น แต่งบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด

3) เมื่อจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านช่องทางของสมาชิกสภาเทศบาลก็มีมากขึ้น ผู้บริหารกลัวการถูกตรวจสอบ และหากมีฝ่ายค้านในสภาที่ตนไม่สามารถควบคุมได้ จะทำให้การบริหารงานเทศบาลเกิดปัญหาได้

2. คำว่า ต้องมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ ก็เป็นคำกว้าง ๆ ที่ไม่อาจจะรู้ได้ว่าเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งก็เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่ผู้บริหารสามารถที่จะหยิบยกขึ้นมากล่าวอ้างได้

จากข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ 2552 จำนวน เทศบาลนคร 23 แห่ง มีรายได้รวมเงินอุดหนุนต่ำสุด 401,610,000 บาท[50] สูงสุด 1,395,050,000 บาท[51] เฉลี่ย 735,360,000 บาท[52] รายได้ประชากรต่อหัว สูงสุด 16,101.40 บาท[53] ต่ำสุด 5,028.36 บาท[54] เทศบาล

---

[50] เทศบาลนครสมุทรสาคร

[51] เทศบาลนครนนทบุรี

[52] เฉลี่ยจากรายได้รวมเงินอุดหนุนของเทศบาลนคร จำนวน 23 แห่ง

[53] เทศบาลนครยะลา

[54] เทศบาลนครปากเกร็ด

เมือง 142 แห่ง มีรายได้รวมเงินอุดหนุนต่ำสุด 46,980,000 บาท[55] สูงสุด 518,950,000 บาท[56] เฉลี่ย 197,060,000 บาท[57] รายได้ประชากรต่อหัว สูงสุด 18,783.14 บาท[58] ต่ำสุด 2,501.60 บาท[59]

3. การให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และแนวทางปฏิบัติในการยกฐานะ แม้ว่าจะเป็นลักษณะการยืดหยุ่น และง่ายต่อการแก้ไขก็ตาม แต่ก็มีโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาครอบงำเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายตามที่ฝ่ายของตนเองต้องการ

4.4 ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลพื้นที่ชายแดนด้วยการเปลี่ยนแปลงฐานะเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น[60] หน่วยหนึ่ง ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดในการกระจายอำนาจในทางปกครอง การใช้เทศบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันในการพัฒนาเศรษฐกิจในต่างประเทศนั้น ทำกันมานานแล้ว เพื่อการเมืองและเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Hicks, 1961, pp. 3 - 4)

ปัจจุบันความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น สิ่งที่ยังขาดอยู่ในการรวมพลังเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้นว่า การที่ไม่ได้หาทางส่งเสริมให้ท้องถิ่น เช่น เทศบาลมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการช่วยรัฐบาลทำการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นนั้น เทศบาลควรจะได้รับการส่งเสริมให้ดำเนินการกว้างขวางยิ่งขึ้น

จากแนวคิดที่จะใช้เทศบาลเป็นสถาบันในการช่วยเหลือสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจดังได้กล่าวมาแล้ว ทำให้ต้องพิจารณาในเรื่องการยกระดับฐานะของเทศบาล

---

[55] เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ จังหวัดอำนาจเจริญ

[56] เทศบาลเมืองเกาะสมุย

[57] เฉลี่ยจากรายได้รวมเงินอุดหนุนของเทศบาลเมือง จำนวน 142 แห่ง

[58] เทศบาลเมืองชุมแสง

[59] เทศบาลเมืองลำสามแก้ว

[60] วิลเลี่ยม เอ รอบสัน (William A. Robson) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า โดยทั่วไปแล้วการปกครองท้องถิ่น มีลักษณะส่วนประกอบดังต่อไปนี้

1. ต้องมีเนื้อที่และอาณาเขตของตนเอง

2. ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายไว้ในกฎหมายหรือกฎบัตรการจัดตั้ง

3. มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่นิติบัญญัติและมีหน้าที่บริหารงานเป็นอิสระ เพื่อดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายให้ลุล่วงไป

อย่างไรก็ดี แนวความคิดที่เกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาลนั้น กล่าวได้ว่ามีอยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก ถือว่าเทศบาลอาจกระทำการใด ๆ ก็ได้ เมื่อเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น โดยหน้าที่นั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือมิได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การอื่นอยู่ก่อนแล้ว

ประการที่สอง ถือว่าเทศบาลกระทำกิจการได้ ก็แต่โดยอำนาจแห่งกฎหมายกำหนดให้

ประการที่สาม ถือว่าเทศบาลสามารถกระทำหน้าที่ได้ทุกอย่าง แต่การกระทำนั้นอาจถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข ลบล้าง โดยหน่วยปกครองที่มีอำนาจเหนือได้

เมื่อพิจารณาดูแล้วจะเห็นว่า เทศบาลของไทยมีอำนาจหน้าที่ตรงกับแนวความคิดในประการที่สองมากที่สุด คือ เทศบาลของไทยจะกระทำกิจการ หรือมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น ดังจะเห็นปรากฏข้อความเด่นชัดอยู่ในกฎหมายเทศบาลปัจจุบันว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล

หน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจเทศบาลของไทยจัดทำนั้น มักเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยแล้วแต่นโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น ๆ แต่หน้าที่ของเทศบาลไม่ว่าในสมัยใด ก็มีลักษณะที่เห็นได้ชัดอยู่ 3 ประการ (Choop Karnjanaprakorn, 1962, pp. 198)

ประการแรก กฎหมายเทศบาลกำหนดหน้าที่ไว้ลดหลั่นกันตามชั้นของเทศบาล คือ จากเทศบาลนคร ลงไปจนถึงเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

ประการที่สอง หน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทดังกล่าวข้างต้นยังแยกออกเป็นหน้าที่บังคับให้เทศบาลต้องกระทำ (compulsory) พวกหนึ่ง กับหน้าที่ที่ให้เลือกกระทำ (optional) อีกพวกหนึ่ง

ประการที่สาม สำหรับหน้าที่ที่บังคับให้เทศบาลทำนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนในแต่ละชุมนุมชนนั้น

อย่างไรก็ตาม ความคิดที่ว่า ไทยตั้งเทศบาลขึ้นมาโดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ไม่น่าตำหนิ เพราะว่าขณะที่ประเทศไทยเริ่มตั้งเทศบาล ในปี พ.ศ. 2476 เชื่อว่าภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยยังไม่มีปัญหาน่าวิตกนัก ขณะนั้นในเมืองไทยยังมีอาหารการกินที่อุดมสมบูรณ์ ประเทศไทยเพิ่งมาประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ และตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจในระดับชาติก็จนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และไทยก็เพิ่งจะตระหนักในความสำคัญของเศรษฐกิจเมื่อเร็ว ๆ นี้

4.4.1 ปัญหาและข้อจำกัดการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลพื้นที่ชายแดนในปัจจุบัน

เทศบาลของไทยมีหน้าที่ซึ่งเป็นกิจกรรมที่อำนวยประโยชน์แก่กิจการสร้างเสริมเศรษฐกิจของท้องถิ่นอยู่มาก แต่เทศบาลมิได้มีความมุ่งหมายที่จะทำหน้าที่นั้น ๆ เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจ

เท่าที่ทำได้ก็เพื่อมุ่งหมายจะอำนวยความสะดวกแก่การดำรงชีวิตประจำวันของราษฎรในเขต และเพื่อหารายได้ให้แก่เทศบาลเองเท่านั้น ส่วนความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น นับได้ว่าเกิดขึ้นเพราะผลพลอยได้จากกิจกรรมในหน้าที่ของเทศบาลชนิดที่อาจเรียกได้ว่า เศรษฐกิจของท้องถิ่นเจริญเติบโตขึ้นมาเอง

อย่างไรก็ดี การที่เทศบาลไม่ได้ทำหน้าที่ในการสร้างเสริมเศรษฐกิจของท้องถิ่นอย่างจริงจังหรือไม่ได้ทำเลยนั้น ก็อาจเนื่องมาจากปัญหา และข้อจำกัดดังต่อไปนี้

4.4.1.1 การที่เทศบาลมิได้มุ่งสนใจอย่างจริงจังต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นก็คือ เจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานเทศบาล ตั้งแต่นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และข้าราชการประจำ มักอยากจะเห็นผลงานของตนเร็ว ๆ ฉะนั้น เมื่อเข้ารับตำแหน่งงาน สิ่งแรกที่เขาเพ่งเล็งกันก็คือ งานที่เกิดผลรวดเร็วทันตาเห็น ดังนั้น รูปโฉมของผลงานของเทศบาลที่ปรากฏออกมาส่วนมากจึงได้แก่งานประเภทสร้างความเจริญให้แก่เทศบาลในด้านวัตถุที่มองเห็นได้ เพื่อเอาไว้หาเสียงให้ตนเองในคราวสมัครรับเลือกตั้งสมัยหน้า เช่น ถนนหนทาง ความสวยงามของสาธารณะสถาน การรักษาความสะอาดเรียบร้อย ไฟฟ้า และน้ำประปา ซึ่งถือเอาเป็นงานพื้นฐานของผู้เข้าบริหารงาน ใครเข้าทำงานเทศบาลมักพิจารณาถึงงานพวกนี้ก่อน งานดังกล่าวถ้ามีอยู่แล้วก็มักหาทางปรับปรุงให้ดีขึ้น ไม่มีการคิดขยับขยายที่จะทำงานอื่นที่ยังไม่ได้ทำ ผู้บริหารมักคิดแต่เพียงจะเป็นนักก่อสร้างงานโยธาเท่านั้น และด้วยความอยากเห็นผลงานเร็ว ๆ นี้เอง หน้าที่ที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างเศรษฐกิจของท้องถิ่น เช่น การให้มีโรงเรียนอาชีวศึกษา การบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ฯลฯ จึงมักถูกละเลยเสีย เพราะทำได้ยากและใช้เวลานานกว่าจะเห็นผล จึงมักหันไปทำกิจการอื่นเสียมากกว่า บางครั้งถึงกับใช้เงินงบประมาณติดต่อกันหลายปีเพียงเพื่อจะซื้อรถดับเพลิงเพียงคันเดียวก็มี ซึ่งก็เป็นประโยชน์ไปอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะการมีเงินน้อยไม่สามารถจะทำอย่างอื่นได้อีกนั่นเอง

4.4.1.2 การขาดกำลังเงินที่จะดำเนินการ เนื่องด้วยท้องถิ่นมีงบประมาณจำกัด แทบทุกแห่งยังเลี้ยงตัวเองไม่ได้ ต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ยิ่งกว่านั้นปรากฏว่ารายจ่ายส่วนใหญ่ของเทศบาลแทนที่จะได้ใช้จ่ายเพื่อทำนุบำรุงท้องถิ่นตามหน้าที่ กลับกลายเป็นใช้เงินไปเป็นส่วนใหญ่ในการจ่ายเป็นเงินเดือนของเจ้าหน้าที่เทศบาล ที่เหลือพอจะนำไปดำเนินกิจการตามหน้าที่ได้ก็เป็นเงินส่วนน้อย และเมื่อจ่ายไปในกิจการบำรุงถนนหนทาง ไฟฟ้า ประปา เพียงงานเท่านี้เงินงบประมาณก็หมดเสียแล้ว ข้อจำกัดในเรื่องเงินของเทศบาลมีน้อยเช่นนี้ ก็แก้ไขได้โดยเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะช่วยเหลือและส่งเสริมสนับสนุนอยู่แล้ว ซึ่งผลพลอยได้ทางเศรษฐกิจก็จะสนองต่อรัฐบาลภายหลัง

4.4.1.3 จุดมุ่งหมายที่จัดตั้งเทศบาลขึ้นมาแต่ก่อน นอกเหนือไปจากการทำนุบำรุงท้องถิ่นในด้านการให้บริการอำนวยความสะดวกแก่การดำรงชีวิตประจำวันของราษฎรแล้ว ดูจะมุ่งเน้นไป

ในทางการเมือง คือ มุ่งจะฝึกฝนประชาชนให้เข้าใจในระบอบประชาธิปไตย โดยประสงค์ที่จะสอนให้ประชาชนได้เข้าใจระบอบการปกครองประเทศในรูปแบบรัฐสภาให้ดีขึ้น จึงได้จัดให้เทศบาลจัดรูปการปกครองจำลองรูปการปกครองของประเทศ ซึ่งหมายถึงยังไม่ได้มุ่งที่จะให้เทศบาลเป็นสถาบันในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นแต่อย่างใด ดังจะสังเกตเห็นได้ชัดจากผลของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล คือ ระหว่าง พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2496 ได้มีการใช้หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ทั้ง ๆ ที่เป็นเวลาถึง 20 ปีกว่าทีเดียว ที่ถ้าจะมีความคิดในเรื่องที่จะใช้เทศบาลเป็นสถาบันในการพัฒนาเศรษฐกิจแล้วก็ย่อมจะมีการกำหนดหน้าที่ใหม่ ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นเข้าไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับหลัง ๆ แต่กลับเป็นปรากฏว่า การเปลี่ยนแปลงนั้นได้ลดหรือตัดหน้าที่ในการสร้างเสริมเศรษฐกิจของท้องถิ่นออกไปเสียอีก ดังเช่น ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 (2476, หน้า 222 - 257) ให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดให้ราษฎรมีความสะดวกในการสื่อสารและการจัดให้มีเครดิตสถาน เป็นต้น แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (2496, หน้า 222 - 257) ซึ่งเป็นฉบับล่าสุดนั้น ไม่ได้ระบุให้เทศบาลมีหน้าที่ดังกล่าวอยู่อีกเลย นี่เป็นประการหนึ่งที่ยืนยันว่าประเทศไทยมิได้มีความคิดที่จะใช้เทศบาลให้เป็นสถาบันในการสร้างเสริมเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งต่างกับหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ ที่ให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยมีความมุ่งหมายไปในทางสังคมและเศรษฐกิจมากกว่าในทางการเมือง

4.4.1.4 กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจแก่เทศบาลให้มีหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยตรง หรือยังมิได้คิดที่จะให้เทศบาลเป็นหน่วยงานดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจจากพื้นฐานเบื้องล่างเพื่อให้ไปสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชาติ ทั้ง ๆ ที่การพัฒนาเศรษฐกิจนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทุกองค์การ (บุญชนะ อุตถากร, 2508, หน้า 14)

เทศบาลพื้นที่ชายแดนของไทยจะพัฒนาเศรษฐกิจได้ในสาขาใด

การพัฒนาเศรษฐกิจโดยเทศบาลของไทยแล้ว เห็นว่าไทยสามารถใช้เทศบาลพัฒนาเศรษฐกิจได้ในด้านการพาณิชยกรรม อันได้แก่การพัฒนาในด้านการค้าของประชาชนในเขตเทศบาลนั่นเอง ซึ่งเทศบาลของไทยก็ได้ดำเนินการในด้านนี้ทั้งด้วยตนเองและส่งเสริมให้ประชาชนทำมามากแล้ว เช่น การสร้างตลาดสด การจัดตลาดนัด การสร้างอาคารพาณิชย์ให้เช่า ตลอดจนสร้างแผงลอยให้พ่อค้าแม่ค้านำของมาขาย รวมทั้งสร้างถนนหนทาง ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม อันเป็นผลทางอ้อมที่ส่งเสริมให้มีการค้าขายได้อย่างกว้างขวางอยู่แล้ว จึงนับได้ว่าเทศบาลขณะนี้ดำเนินกิจการแทบทั้งหมดล้วนเป็นประโยชน์ต่อการค้าขาย หรือการที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ทั้งสิ้น ฉะนั้นการพัฒนาในด้านพาณิชยกรรมในเขตเทศบาลจึงนับได้ว่าได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังและกว้างขวางอยู่แล้วในปัจจุบัน ผลได้ที่รัฐบาลได้รับจากการส่งเสริมในด้านการค้าขายของราษฎร

นอกจากทำให้ราษฎรมีอาชีพเป็นปึกแผ่นตามหน้าที่ในการบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรแล้ว เทศบาลยังได้รายได้จากการประกอบการค้าขายของราษฎรนี้เพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก เช่น ภาษีค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ เป็นต้น

4.4.2 มาตรการและแนวทางในแก้ไขปัญหาเทศบาลพื้นที่ชายแดน : ศึกษารูปแบบการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาล

การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง มาตรการ และแนวทางแก้ไขปัญหาเทศบาลพื้นที่ชายแดน เพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลพื้นที่ชายแดน จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความจำเป็นด้านต่าง ๆ ของเทศบาลพื้นที่ชายแดน เพื่อจะได้นำมาเปรียบเทียบว่าโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ งบประมาณ รวมทั้งการกำกับดูแลจากรัฐบาลของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9) มีความเหมาะสม หรือควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร ให้การดำเนินการของเทศบาลพื้นที่ชายแดน มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเพื่อรองรับการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจการค้าในปัจจุบัน และอนาคตต่อไป โดยแยกรายละเอียดเพื่อวิเคราะห์ปัญหา ดังนี้

4.4.2.1 เมืองการค้าชายแดนของประเทศไทย

4.4.2.2 สาระสำคัญของการดำเนินการที่จำเป็นต้องมีการยกระดับเทศบาลในพื้นที่ชายแดน

4.4.2.3 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเทศบาลเพื่อพัฒนาปรับปรุงให้มีการยกระดับเทศบาลพื้นที่ชายแดนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

4.4.2.4 เมืองการค้าชายแดนของประเทศไทย (ดำรง แสงกวีเลิศ และ นธิกา ทังสุพานิช, 2545, หน้า 42 - 43)

เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องพัฒนาพื้นที่อื่น ๆ ที่มีศักยภาพพอที่จะพัฒนาเป็นฐานอุตสาหกรรมใหม่ของไทยได้ โดยเฉพาะเมื่อประเทศเพื่อนบ้านของไทยได้เปิดประเทศ และให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเจริญให้ประเทศ และให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การพัฒนาในพื้นที่ชายแดน จึงเริ่มได้รับความสนใจประกอบกับพื้นที่ชายแดนของไทยเองได้มีการพัฒนามาแล้วระยะหนึ่งทั้งทางด้านอุตสาหกรรม การค้า และบริการ โดยบางพื้นที่มีสภาพทางกายภาพและศักยภาพเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นเขตการค้าชายแดนเป็นอย่างมาก

พื้นที่ใดจะเหมาะสมและสามารถนำมาพัฒนาเป็นเขตการค้าชายแดนได้ ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบและความจำเป็นหลายปัจจัยด้วยกัน ปัจจัยแรกที่ควรจะนำมาพิจารณา คือ ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ ที่เป็นเมืองศูนย์กลาง โดยเฉพาะการคมนาคมขนส่ง และปัจจัยการผลิตที่

สามารถเชื่อมโยงพื้นที่ ที่มีศักยภาพอื่น ๆ ในลักษณะเกื้อหนุนกันได้ นอกจากนี้ยังจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมของปัจจัยการผลิต ได้แก่ทุน วัตถุดิบ แรงงาน โครงสร้างพื้นฐาน และการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะคำว่า “ทุน” จะเกี่ยวโยงถึงความสามารถในการสร้างความน่าเชื่อถือ และเชื่อมั่นของนักลงทุนที่จะมาลงทุนในเขตนั้น ๆ ว่าคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่

ส่วนปัจจัยที่เหลือจะต้องนำความพร้อมและศักยภาพของพื้นที่ข้างเคียงมาประกอบการพิจารณาด้วย เนื่องจากพื้นที่ข้างเคียงต้องสามารถทำหน้าที่สนับสนุนให้เขตการค้าชายแดนนั้น ๆ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และที่สำคัญที่สุด เห็นจะได้แก่การสนับสนุนจากภาครัฐ โดยเฉพาะการปรับปรุงกฎระเบียบ นโยบายภาษีที่เอื้อประโยชน์ และช่วยลดต้นทุนสินค้าที่จะส่งออกให้สามารถสู้กับตลาดโลกได้ และการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการในการดำเนินธุรกิจ เช่น ศูนย์บริการและส่งเสริมการลงทุน ที่มีการให้บริการครบวงจร หรือ One Stop Service ที่มีอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ และอนุมัติแผนการดำเนินงานได้ นอกจากนี้ควรมีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ เพื่อเป็นการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานของคนในท้องถิ่น เพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิต

สำหรับการดำเนินการจะต้องมีการเสริมศักยภาพและปรับปรุงโครงสร้างต่าง ๆ ของพื้นที่ชายแดนเหล่านี้ โดยจะต้องเริ่มจากการค้นหาศักยภาพที่แท้จริงของพื้นที่ข้างเคียงด้วย เพื่อนำไปสู่การกำหนดกิจกรรมเป้าหมายที่จะดำเนินการ ตลอดจนกฎระเบียบที่ยืดหยุ่น และเอื้อต่อการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการใช้นโยบายการส่งเสริมการลงทุนที่ให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรต่าง ๆ ที่อาจมากกว่าการส่งเสริมการลงทุนที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน การพัฒนาพื้นที่ด่านชายแดนเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าและนักท่องเที่ยว ความพร้อมของธนาคารพาณิชย์เพื่อดำเนินธุรกรรมการเงินในพื้นที่ การพิจารณาจัดตั้งสถานีขนถ่ายสินค้า และตลาดกลางการค้าชายแดน สิ่งอำนวยความสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่าง ๆ และการพัฒนาระบบการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ

นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญที่สุดในการดำเนินการเรื่องนี้ก็คือ การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องเกี่ยวพันกับหลายหน่วยงานที่มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเป็นของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นกรมศุลกากร กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทำให้การดำเนินการใด ๆ จะต้องทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ เพื่อไม่ให้นำไปสู่ความยุ่งยาก และขัดแย้งกันเองได้

นอกจากเขตการค้าชายแดนจะทำหน้าที่เป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมแล้ว ศักยภาพอย่างหนึ่งที่เห็นได้ชัดเจน คือ การเป็นเมืองหน้าด่านในการกระจายสินค้าของไทย โดยเฉพาะที่ผลิตในเขตการค้านี้ออกไปยังประเทศเพื่อนบ้าน โดยอำเภอแม่สาย และเชียงแสนจะเป็นเมืองหน้าด่านช่วยกระจายสินค้าของไทยไปยังพม่าและจีนตอนใต้ ขณะที่อำเภอสะเดา จะเมือง

ชายแดนหลักของไทยในการกระจายสินค้าไปยังประเทศมาเลเซีย ซึ่งจะสามารถช่วยนำเงินตราเข้าประเทศได้อีกทางหนึ่ง

หากมีการสนับสนุน ส่งเสริมให้เกิดการค้าชายแดนอย่างเป็นรูปธรรม ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ และการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้คนในท้องถิ่นมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดี สิ่งสำคัญที่สุดที่ควรคำนึงถึงพร้อม ๆ กับการพัฒนานั่นก็คือ การพัฒนาใด ๆ จะต้องไม่ทำลายวิถีชีวิต และศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ชุมชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรก รวมถึงการอนุรักษ์และรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืนตลอดไป

การศึกษาปัญหาทางกฎหมายในพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดน กรณีเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงพื้นที่ชายแดนของประเทศไทย เพื่อให้เห็นถึงสภาพพื้นที่ชายแดน ลักษณะหมู่บ้าน และปัญหาที่ยังมีอยู่ในพื้นที่ชายแดน รวมถึงแนวคิดแนวปฏิบัติที่จะพึงกระทำได้ เพื่อเตรียมความพร้อมทั้งพื้นที่และชุมชนชายแดน ให้สามารถพัฒนาสู่ประตูเศรษฐกิจใหม่ของประเทศได้อย่างมั่นคง ดังนี้ (สุมาลี เดชานุรักษ์นุกูล, 2542, หน้า 44 - 45)

เนื่องจากพื้นที่ชายแดนที่ติดต่อกับพม่าทางด้านเหนือสุดอยู่ในอำเภอแม่สายจังหวัดเชียงรายลงไปทางทิศตะวันตกที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน และวกลงไปทางใต้สิ้นสุดที่จังหวัดระนองโดยพื้นที่ชายแดนภาคเหนือของไทยส่วนใหญ่มีสภาพพื้นที่เป็นภูเขาห่างไกล และทุรกันดารยากแก่การเข้าถึงทั้งยังเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร การใช้พื้นที่ต้องเป็นไปอย่างระมัดระวังทำให้การพัฒนาที่จะดำเนินการก่อสร้างในลักษณะถาวรทำได้อย่างจำกัด ภายใต้กฎ ระเบียบต่าง ๆ ขณะเดียวกันพื้นที่ชายแดนด้านนี้ ยังมีกลุ่มบุคคลพื้นที่สูงอาศัยอยู่ กลุ่มคนเหล่านี้บางส่วนยังไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ดินทำกินไม่ชัดเจนและมีฐานะยากจน แต่ก็มีบางส่วนของพื้นที่ได้รับผลการพัฒนาค่อนข้างสมบูรณ์ สภาพชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีเป็นสังคมลักษณะชุมชนเมือง

พื้นที่ชายแดนที่ติดกับลาว เริ่มจากทางเหนือสุดของไทย ตั้งแต่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ไปทางตะวันออก วกไปที่อำเภอเชียงของ เข้าสู่จังหวัดพะเยา ไปสิ้นสุดที่ จังหวัดอุบลราชธานี ส่วนพื้นที่ชายแดนที่ติดต่อกับกัมพูชาเริ่มจากพื้นที่บางส่วนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างจากอำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี มาทางทิศตะวันตก วกลงที่จังหวัดบุรีรัมย์ไปสิ้นสุดที่จังหวัดตราด พื้นที่ชายแดนไทยที่ติดต่อกับลาวและกัมพูชา ดังกล่าว สภาพพื้นที่ได้รับผลการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานค่อนข้างสมบูรณ์ การคมนาคมสะดวก การบริการของรัฐกระจายทั่วถึงเกือบทุกพื้นที่แต่คุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกลยังมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีนักและยังมีฐานะยากจน

ส่วนพื้นที่ชายแดนทางใต้สุดของไทยเป็นพื้นที่ติดต่อกับมาเลเซียที่จังหวัดสตูล สงขลา ยะลา และนราธิวาส พื้นที่ชายแดนด้านนี้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสมบูรณ์ มีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้มีการขยายความร่วมมือทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม พื้นที่ชนบทชายแดนบางส่วนยังมีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่สมบูรณ์ และราษฎรคงมีฐานะยากจนอยู่ประกอบกับการพัฒนาในบางเรื่องมาเลเซียมีการพัฒนาสูงกว่าไทย ทำให้ราษฎรไทยบางส่วนเดินทางไปทำงานที่มาเลเซียอยู่เนือง ๆ ซึ่งส่งผลสะท้อนด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงในพื้นที่ด้วย

นอกจากสภาพพื้นที่ชายแดนที่มีความแตกต่างกันแล้ว สถานการณ์ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน ทำให้พื้นที่ชายแดนของไทยเป็นพื้นที่ ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาของประเทศเพื่อนบ้านและปัญหาภายในของเราเอง ปัญหาที่สำคัญได้แก่ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพย์ติด ปัญหาการแพร่ระบาดของโรค ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ปัญหาเส้นเขตแดน ปัญหาทุ่นระเบิดที่หลงเหลืออยู่จากสงครามและปัญหาการล่วงล้ำอธิปไตยจากประเทศเพื่อนบ้านในพื้นที่ชายแดนบางด้าน นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้วการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมามีหน่วยงานภาครัฐเข้าไปดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและแก้ไขปัญหาความมั่นคงหลายหน่วยซึ่งองค์กรต่าง ๆ ที่เข้าไปดำเนินการนั้นมิได้ประสานงานร่วมงาน จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปัญหาบางเรื่องไม่ได้รับการแก้ไขและยังคงเป็นปัญหาคั่งค้างมาจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น การมุ่งหวังให้เศรษฐกิจการค้าชายแดนของไทยเป็นประตูเศรษฐกิจใหม่ของประเทศนั้น จำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆในพื้นที่ชายแดนให้เห็นผลเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ รวมทั้งต้องเตรียมความพร้อมของคน และชุมชนชายแดนให้พร้อมรับการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ตลอดจนต้องมีการประสานงานร่วมกันของทุกภาคส่วนทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงเพื่อให้การดำเนินงานของแต่ละส่วนสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกันโดยมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

การเตรียมความพร้อมของพื้นที่และชุมชนชายแดนที่เป็นเมืองหลักที่มีจุดผ่านแดนถาวร และจุดผ่อนปรนการค้า ในด้านการเตรียมพื้นที่ ควรพัฒนาและสร้างแนวเขตแดนให้มีความชัดเจน และควรส่งเสริมให้มีการศึกษาเพื่อวางผังกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และจัดระเบียบการก่อสร้างอาคารสถานที่บริเวณช่องทางที่เปิดเป็นจุดกาสรค้าชายแดน และพิจารณาจัดระบบบริหารจัดการ การค้า การบริการ การขนส่ง และการสัญจรข้ามแดน ให้มีประสิทธิภาพพร้อมที่จะรองรับการพัฒนาที่จะดำเนินงานร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ควบคู่ไปกับการดูแลรักษาความมั่นคงปลอดภัยของพื้นที่ชายแดนด้วย ด้านการพัฒนาศักยภาพของชุมชน ควรให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณี กฎระเบียบต่าง ๆ ของประเทศเพื่อนบ้านแก่บุคลากรภาครัฐ เอกชน

ผู้นำชุมชนและให้ความรู้เกี่ยวกับระบบการค้าทั้งในรูปแบบการค้าปกติและการค้าตอบแทน เพื่อให้มีความเข้าใจและสนับสนุนให้มีการขยายความร่วมมือการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านให้กว้างขวางขึ้น และควรให้มีการศึกษาและพิจารณาปรับปรุงแก้ไข กฎระเบียบข้อตกลง และกลไกต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุน พร้อมทั้งพัฒนาศักยภาพการผลิต การตลาด การเงิน และสร้างเครือข่ายกลุ่มอาชีพผู้ประกอบการการค้ารายย่อยในท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการค้าบริเวณชายแดน

สำหรับชุมชนชายแดนที่ยังอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสนใจในการพัฒนาควบคู่ไปกับชุมชนชายแดนเมืองหลักโดยศึกษาหารูปแบบการพัฒนาเพื่อสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง พื้นที่ใดที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักในเรื่องที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ระบบชลประทาน และเส้นทางคมนาคมยังไม่สมบูรณ์ ก็ควรเร่งรัดดำเนินการในเรื่องดังกล่าวพร้อมกับพัฒนาบุคลิกภาพชีวิตของชุมชนในพื้นที่ให้มีความเป็นอยู่ที่พอเพียงเหมาะสมกับการดำรงชีพในพื้นที่นั้น ๆ โดยเฉพาะต้องมีการพัฒนาระบบการศึกษา ทั้งในระบบโรงเรียน และนอกระบบโรงเรียนจัดการบริการด้านสาธารณะสุขให้ครอบคลุมทั่วถึง ประการสำคัญ คือ ควรเร่งรัดสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ชายแดนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อเป็นแกนกลางในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

การพัฒนาพื้นที่ชายแดนในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ทหารมีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และปกป้องอธิปไตยของประเทศ พร้อมทั้งได้มีบทบาทสนับสนุนการพัฒนา และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานราชการอื่น ๆ ในการเข้าไปพัฒนาพื้นที่ชนบทห่างไกลให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อาทิ มีการจัดระบบหมู่บ้านป้องกันตนเองตามแนวชายแดนให้สามารถป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชุมชนของตนในการจัดเตรียมชุมชนบริเวณชายแดนเพื่อรองรับการพัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์ได้ในอนาคต ขณะเดียวกันฝ่ายทหารก็ควรเข้ามามีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ อย่างต่อเนื่องด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทหารควรพิจารณาปรับระบบการรักษาความปลอดภัยตามแนวชายแดนจากเดิมที่มุ่งเน้นหมู่บ้านเป็นการจัดระบบโดยภาพรวมทั้งตำบล ซึ่งชุดปฏิบัติการพัฒนาของฝ่ายทหารในพื้นที่เหล่านี้น่าจะมีบทบาทสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความพร้อมด้านข้อมูลในการพัฒนาในระดับพื้นที่ เพื่อการส่งเสริมการดำเนินงาน

ขององค์กรฐานรากให้เข้มแข็งพร้อมรับการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป[61]

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของเมืองชายแดน แต่ละเมืองมีลักษณะเป็นไปเพื่อการค้าและการสัญจรของบุคคลยานพาหนะ โดยหลักเกณฑ์ แนวทาง วิธีการ และการปฏิบัติในการเปิดจุดผ่านแดนถาวร และจุดผ่อนปรน เป็นไปตามระบบสากลว่าด้วยความตกลงในการสัญจรข้ามแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านโดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังนี้

จุดผ่านแดนถาวร

จุดผ่านแดนถาวร ควร รวมทั้งการเดินเข้า-ออก ของบุคคลประเทศที่สาม ทั้งนี้ให้

1. จุดดังกล่าวมีปริมาณการค้าและการเดินทางเข้า-ออก ของบุคคลมาก และสม่ำเสมอ หรือเป็นพื้นที่ที่สองประเทศมีโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจการค้าหรืออื่น ๆ ที่สำคัญ

2. มีความพร้อมด้านคมนาคม ณ บริเวณดังกล่าว โดยเฉพาะการเป็นจุดหรือช่องทางเชื่อมโยงด้านคมนาคมกับเมืองหลักของแต่ละประเทศหรือเป็นเส้นทางเชื่อมโยงการคมนาคมในระดับภูมิภาคหรือ อนุภูมิภาค

3. มีความพร้อมของส่วนราชการและหน่วยงานที่เข้าไปดูแลอำนวยความสะดวกและปฏิบัติงาน รวมทั้งความพร้อมของเจ้าหน้าที่รัฐ สถานที่ปฏิบัติงาน ระเบียบ กฎเกณฑ์และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารจัดการ ณ บริเวณดังกล่าวเป็นไปอย่างประสิทธิภาพ ทั้งของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

4. เป็นการตกลงในระดับนโยบายของรัฐบาล และเป็นความเห็นพ้องต้องกันของทั้งสองประเทศอย่างเป็นทางการ

5. เป็นจุดที่ไม่มีปัญหาต่าง ๆ ที่ระบบต่อความมั่นคงทั้งก่อนและหลังเปิดจุดผ่านแดนถาวรแล้ว หรือหากมีก็ต้องได้รับการแก้ไขจนไม่เป็นปัญหาอีกต่อไป

---

[61] ข้อมูลจำเพาะ

1. มีจังหวัด 30 จังหวัดชายแดนของไทย มีอำเภอติดชายแดน 130 อำเภอ และตำบลที่ติดชายแดน จำนวน 337 ตำบล

1.1 ชายแดนไทย - พม่า ครอบคลุมพื้นที่ 10 จังหวัด คือ จ.เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง เป็นพื้นที่ติดแนวชายแดน 43 อำเภอ 108 ตำบล มีจุดผ่านแดนถาวร 3 จุด จุดผ่อนปรน 11 จุด

1.2 ชายแดนไทย - ลาว ครอบคลุม 11 จังหวัด คือ เชียงราย พะเยา น่าน อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เลย หนองคาย นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี เป็นพื้นที่ติดแนวชาย 50 อำเภอ และ 127 ตำบล มีจุดผ่านถาวร 13 จุด และจุดผ่อนปรน 21 จุด

1.3 ชายแดนไทย - กัมพูชา ครอบคลุมพื้นที่ 7 จังหวัด คือ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ สุรินทร์ สระแก้ว จันทบุรี และตราด เป็นพื้นที่ติดแนวชายแดน 22 อำเภอ และ 60 ตำบล จุดผ่านแดนถาวร 2 จุด และจุดผ่อนปรน 11 จุด

1.4 ชายแดนไทย - มาเลเซีย ครอบคลุมพื้นที่ 4 จังหวัด คือ จ.สตูล สงขลา ยะลา และนราธิวาส เป็นพื้นที่ติดแนวชายแดน 15 อำเภอ และ 42 ตำบล จุดผ่านแดนถาวร 8 จุด

6. ควรพิจารณาประกอบกับการพิจารณาในจุดอื่น ๆ ที่ใกล้เคียง หรือมีความเกี่ยวพันพร้อมกันในภาพรวมเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด หรือการลงทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

7. การก่อสร้างหรือการดำเนินการใด ๆ ตามจุดผ่านแดนให้ระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบต่อสันปันน้ำ และหลักเขตแดนและให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี มื่อ 12 ตุลาคม 2542

จุดผ่อนปรนการค้า

1. ให้การเปิดเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีจุดผ่อนปรนการค้าอย่างแท้จริง กล่าวคือ เพื่อการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่จำเป็นในชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ชายแดนทั้งสองประเทศ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประกาศเปิด และพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ วันเวลา ประเภท และมูลค่าการของการผ่อนปรนการค้าและหลักเกณฑ์ วิธีการ เข้า - ออก

2. ให้ถือเป็นนโยบายสำคัญในการส่งเสริมให้มีจุดผ่อนปรนการค้า ทั้งนี้นอกจากเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการค้าระดับประชาชนแล้ว ยังถือเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศอีกด้วย

3. การก่อสร้างหรือการดำเนินการใด ๆ ตามบริเวณจุดผ่านแดนให้ระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบต่อสันปันน้ำ และหลักแดน และให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 12 ตุลาคม 2542

การติดต่อค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้านในพื้นที่ชายแดนภาคเหนือ มีจุดผ่านแดนถาวร และจุดผ่อนปรนการค้าหลายแห่งโดยด้านตะวันตกของภาคเหนือตั้งแต่จังหวัดตาก แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ และจังหวัดเชียงราย ติดต่อกับประเทศสหภาพเมียนม่าร์(พม่า) ส่วนด้านตะวันออกของภาคตั้งแต่จังหวัดพิษณุโลก อุตรดิตถ์ น่าน พะเยา จนถึงจังหวัดเชียงราย ติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) นอกจากนี้ยังสามารถติดต่อกับประเทศจีนตอนใต้ โดยการอาศัยการเดินทางผ่านแม่น้ำโขง

การที่ภาคเหนือมีเขตแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าว ทำให้ประชาชนสามารถเดินทางไปมาหาสู่ระหว่างกัน และมีการแลกเปลี่ยนสินค้าหรือค้าขายซึ่งกันและกันมาโดยตลอด ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่า ความสัมพันธ์ การค้าขายหรือการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างภาคเหนือกับประเทศเพื่อนบ้านมีวิวัฒนาการ ปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง รวมทั้งศักยภาพ และโอกาสการค้าของเมืองชายแดนที่สำคัญ ๆ ของภาคเหนือ ที่จะเป็นประตูหน้าด่านที่สำคัญของประเทศไทยมีมากน้อยเพียงใด จำเป็นต้องศึกษาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อบ้านตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การค้าระหว่างเมืองภาคเหนือกับเมือง

ต่าง ๆ ของประเทศเพื่อนบ้านมีมานานแล้วนับตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะการค้าชายแดนระหว่างแม่สอดกับพม่า “การค้าชายแดนที่อำเภอแม่สอดมีมากกว่าร้อยปีแล้ว โดยเป็นการแลกเปลี่ยนสินค้ากันเป็นหลัก ซึ่งในอดีตเมืองแม่สอดจะมีการติดต่อค้าขายแลกเปลี่ยนเดินทางไปมาหาสู่กัน รวมทั้งเดินทางไปศึกษาในประเทศพม่า โดยเฉพาะที่เมืองเมียวดีมากกว่าเมืองตาก เนื่องจากในสมัยก่อน การเดินทางไปมาจากแม่สอดกับอำเภอเมือง จังหวัดตาก ต้องใช้เวลาประมาณ 3 วัน ขณะที่เดินทางจากแม่สอดไปเมียวดีใช้เวลาเพียง 5-6 ชั่งโมง เท่านั้น” (สุชาติ ตรีรัตน์วัฒนา, 2553)

ทั้งนี้การค้าชายแดนภาคเหนือเริ่มเปลี่ยนแปลงมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งประเทศในกลุ่มอินโดจีนได้ปรับนโยบายระหว่างประเทศให้มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศคือ ไทย ลาว พม่า จีน กัมพูชา และเวียดนาม ทำให้มีการพัฒนาคมนาคมขนส่งระหว่างชายแดนทั้งของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านให้มีความสะดวกและทำให้มีสินค้าต่าง ๆ ของไทยมีการกระจายตัวไปยังเมืองต่าง ๆ ของประเทศเพื่อนบ้านเข้าประเทศไทยผ่านชายแดนภาคเหนือมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งส่งผลให้การค้าชายแดนเริ่มเป็นระบบการค้าระหว่างประเทศที่ผ่านจุดการค้าผ่านแดนถาวรและจุดผ่านแดนผ่อนปรนของศุลกากรมากยิ่งขึ้น

ปัจจุบันประเทศไทยมีจุดผ่านแดนถาวรในเขตภาคเหนือรวม 5 แห่ง และจุดผ่านแดนผ่อนปรนรวม 13 แห่ง โดยเป็นจุดผ่านแดนถาวรกับประเทศสหภาพเมียนม่าร์ 2 แห่งที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และจุดผ่านแดนผ่อนปรนอีก 7 แห่ง ที่จังหวัดเชียงรายอีก 4 เชียงใหม่ 1 แห่ง แม่ฮ่องสอน 2 แห่ง ซึ่งในส่วนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีการเปิดจุดผ่านแดนสำรองอีก 3 จุด เพื่อเป็นทางผ่านเข้าออกของประชาชนตามธรรมชาติ

ด้านการค้าขายกับประเทศ สปป.ลาว มีจุดผ่านแดนถาวร 3 จุดด้วยกันคือ ที่อำเภอเชียงแสนและอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และที่ห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน นอกจากนี้ยังมีจุดผ่อนปรนอีก 6 แห่ง โดยอยู่ที่จังหวัดชียงราย และจังหวัดพะเยา จังหวัดละ 1 แห่ง จังหวัดน่าน และจังหวัดอุตรดิตถ์ จังหวัดละ 2 แห่ง

ทางด้านการค้าไปสู่ประเทศจีนตอนใต้ทางมณฑลยูนานนั้น ได้มีการส่งออกและนำเข้าสินค้าผ่านทางศุลกากรเชียงแสนจังหวัดเชียงรายโดยขนสินค้าทางแม่น้ำโขงเป็นหลัก ทั้งนี้การค้าขายชายแดนที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย นับว่าเป็นจุดการค้าชายแดนที่สำคัญของภาคเหนือที่มีลักษณะการค้า ศักยภาพและโอกาสปัญหาและอุปสรรค ต่าง ๆ ที่น่าสนใจดังนี้

อำเภอแม่สาย ตั้งอยู่บริเวณเหนือสุดของจังหวัดเชียงรายมีแม่น้ำสายเป็นเส้นกั้นพรมแดนนระหว่างอำเภอแม่สายกับจังหวัดท่าขี้เหล็ก ประเทศสหภาพเมียนม่าร์ ที่รถยนต์สามารถขับผ่านชายแดนเข้า - ออกของทั้งสองประเทศสามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้อย่างไม่ยากลำบาก และมีการค้าขายหรือ

แลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างกันมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนอกจากนี้ประชาชนทั้งสองประเทศยังมีความสัมพันธ์ทางเชื้อชาติมากจนมีการกล่าวกันว่า “ถ้าดูจากภายนอกแล้วบางทีแยกไม่ออกว่าคนไหนคนไทยหรือคนไหนพม่า” สำหรับลักษณะการค้าขายชายแดนแม่สายนั้น “ส่วนใหญ่เป็นการค้าระหว่างไทยกับพม่าเป็นหลัก โดยการค้าขายส่วนใหญ่เป็นการค้าขายแบบชายแดนอาศัยความน่าเชื่อถือต่อกัน มีการส่งของไปแลกของมา สินค้าที่ทำการค้าขายกันจะเป็นสินค้าอุปโภคปริโภคของไทยเข้าไปขายในพม่า ส่วนทางพม่าจะเป็นสินค้าโค กระบือ เครื่องหอม อัญมณีและสินค้าที่มาจากจีน” (เสริมชัย กิตติรัตนไพบูลย์, 2553) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ที่ประเทศไทยเข้าร่วมในโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศส่งผลให้เกิด การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ บริเวณด่านแม่สายเพิ่มมากขึ้น เช่น ถนน ด่านศุลกากร ลานจอดรถ ฯลฯ ขณะเดียวกันประเทศจีนและพม่ามีความร่วมมือพัฒนาถนนเชื่อมโยงระหว่างกันทำให้สินค้าจากประเทศจีนสามารถเข้ามาทางด่านอำเภอแม่สายได้ง่ายขึ้นทำให้จุดผ่านชายแดนของอำเภอแม่สายมีปริมาณการค้าเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ โดยในปี 2544 มีมูลค่าการค้ารวม 764.83 ล้านบาท เป็นมูลค่าส่งออก 718.02 ล้านบาท และการนำเข้า 46.8 ล้านบาท สำหรับสินค้าส่งออกของไทยที่ผ่านด่านศุลกากร สูง 5 อันดับแรก ได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิง ยางรถยนต์ ปูนซีเมนต์ ผงชูรส และเหล็กเส้นส่วนสินค้านำเข้า 5 อันดับ ได้แก่ โค กระบือมีชีวิต อุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า รถแทรกเตอร์ใช้แล้ว ผ้าผืน ผ้าทอ และดอกไม้สด

นอกจากการเป็นจุดค้าขายชายแดนดังกล่าวแล้ว อำเภอแม่สายยังมีจุดเด่นที่เป็น “ดินแดนเหนือสุดสยามของไทย” อีกด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวมาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก โดยในปี 2543 มีผู้เดินทางเข้าออกผ่านด่านพรมแดนแม่สายถึง 865,000 คน ทำให้การค้าขายบริเวณชายแดน ธุรกิจเกี่ยวกับที่พัก ร้านค้า ร้านอาหาร สถานที่บันเทิงต่าง ๆเกิดขึ้นเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวขยายตัวมากขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจการค้าอำเภอแม่สายขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และสามารถเก็บภาษีเงินได้มากเป็นอันดับ 2 ของจังหวัด

อำเภอเชียงแสน ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง มีจุดเด่นในด้านพื้นที่ที่มีอาณาเขตติดต่อกับ สปป. ลาว เป็นระยะทางประมาณ 40 กิโลเมตร และติดต่อกับสหภาพเมียนม่าร์ เป็นระยะทางประมาณ 17 กิโลเมตร โดยบริเวณเชื่อมต่อของทั้งสามประเทศมีชื่อเสียงในอดีตที่โด่งดังว่า เป็นแหล่งที่มีการาเพาะปลูกฝิ่นมากจนมีการเรียกขานบริเวณรอยต่อนี้ว่าบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งต่อมาบริเวณได้กลายเป็นสิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศมาเยี่ยมชมกันเป็นจำนวนมาก

หลังจากที่รัฐบาลได้กำหนดให้อำเภอเชียงแสนเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ทำให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ มากขึ้นโดยเฉพาะการพัฒนาท่าเทียบเรือระหว่างประเทศ และการพัฒนาเส้นทางเดินเรือแม่น้ำโขงซึ่งได้เปิดให้มีการเดินเรือเสรีเมื่อเดือนมิถุนายน 2544

ผลจากความร่วมมือพัฒนาความมือเส้นทางเดินเรือดังกล่าว ทำให้มีบทบาทการค้าชายแดนของอำเภอเชียงแสนเปลี่ยนแปลงไป เป็นการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศจีนเป็นหลัก แทนการค้าแบบชายแดน ซึ่งในปัจจุบันได้มีเรือขนสินค้าจากประเทศและไทย ที่สามารถเดินทางไปมาได้เกือบตลอดปี

สำหรับลักษณะการค้าระหว่างจีนกับไทยนั้น “การค้าของจีนกับไทยที่อำเภอเชียงแสนมี 3 ลักษณะด้วยกันคือ ลักษณะแรกเป็นการซื้อขายแบบแลกเปลี่ยนสินค้าโดยจีนส่งผลไม้คือ แอปเปิ้ลกับสาลี่ที่มาจากเมืองทางตอนใต้ของจีนมายังไทยเมื่อขายได้แล้ว ไม่ได้นำเงินสดไปแต่จะหาสินค้าที่ต้องการ เช่น ลำไยสด และแห้ง มังคุด กลับไปประเทศจีนแทน ลักษณะที่สอง คือการนำเงินสดเข้ามาซื้อ โดยนำมาเป็นเงินหยวน ซึ่ง 1 หยวนมีค่าประมาณ 5 บาท โดยพ่อค้าจีนจะนำเงินสดติดตัวมาติดต่อค้าขายเอง หรือบ้างครั้งก็จะฝากมากับคนเดินเรือ เพื่อมาติดต่อซื้อสินค้าจากไทย และลักษณะสุดท้าย เป็นการค้าเป็นเงินเชื่อ เช่น นำแอปเปิ้ลกับสาลี่เข้ามา แต่จะทยอยส่งมาให้กับพ่อค้าที่ทำการค้าด้วยกันแล้วจดบันทึกไว้ เมื่อสิ้นฤดู (ช่วงตรุษจีนของทุกปี) จะมีการเคลียร์เงินกัน ทั้งนี้การค้าชายแดนต้องอาศัยความเชื่อถือซึ่งกันและกัน” (ณรงค์ศักดิ์ อนันตเดโชชัย, 2553)

ทั้งนี้การค้าชายแดนที่ผ่านอำเชียงแสนในปี 2544 มีข้อมูลถึง 2.887.4 ล้านบาท เป็นสินค้าส่งออก 2,425.1 ล้านบาท นำเข้า 462.3 ล้านบาท โดยมูลค่าการค้าเกือบร้อยละ 80 เป็นการค้าระหว่างไทยกับจีน ซึ่งสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทยไปประเทศจีน คือ ลำไยทั้งสดและแห้ง ลิ้นจี่ มังคุด ทุเรียน มะขาม สบู่ ยาสีฟัน น้ำมันพืช ปลายปีกไก่ (ใช้สำหรับตุ๋นยาจีน) และยางรถบรรทุกสำหรับสินค้านำเข้าจากจีนส่วนใหญ่เป็น แอปเปิ้ล สาลี่ เมล็ดทานตะวัน เมล็ดฟักทอง พริก และกระเทียม อะไหล่ ไฟแช็ค เครื่องเล่น วีซีดี ส่วนสินค้าส่งออกไปประเทศลาวที่สำคัญคือ กะปิ น้ำปลา และสินค้านำเข้าจากลาวได้แก่ เปลือกปอสา และวัวควาย

ประเทศต่าง ๆ ที่ทำการค้าชายแดนจะได้รับผลประโยชน์ร่วมกันกล่าวคือ แต่ละประเทศมีตลาดสินค้าเพิ่มมากขึ้น และได้รับการตอบสนองสินค้าที่ประเทศของตนยามขาดแคลน ส่วนผลประโยชน์และผลกระทบที่มีของคนในพื้นที่อำเภอเชียงแสนนั้น “คนในพื้นที่ได้รับประโยชน์ในด้านการมีประสบการณ์การค้า มีทักษะในการติดต่อค้าขายกับจีน ได้เป็นเอเยนต์ส่งสิ้นค้าออกและนำเข้า แรงงานในพื้นที่มีงานทำตลอดปี รัฐบาลเข้ามาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และเศรษฐกิจการค้าของจังหวัดขยายตัวเพิ่มมากขึ้นส่วนผลการกระทบที่เห็นชัด คือ ผู้ผลิตกระเทียมได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากกระเทียมจากจีนมีราคาถูก และหัวใหญ่เป็นที่ต้องการใช้ในโรงงานกันมาก” สำหรับผลกระทบในเรื่องกระเทียมนั้นนายณรงค์ศักดิ์ฯ ให้ความเห็นว่า “ไทยต้องยอมรับความจริงว่าไทยมีผลผลิตกระเทียมไม่เพียงพอกับความต้องการของตลาด ซึ่งไทยผลิตได้เพียง 2 แสนตัน และผลิตได้ตามฤดูกาล ขณะที่ความต้องการมีถึง 6 แสนตัน การมีกระเทียมจากจีนเข้ามาจึงเป็นการชดเชยในส่วนที่ตลาดขาดแคลน โดยเฉพาะ

ในส่วนของโรงงานแปรรูปการเกษตรที่มีความต้องการใช้กระเทียมหัวใหญ่กันมากทั้งนี้รัฐบาลจะต้องช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกกระเทียมไปด้วย"

อำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสนนับเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญของการเป็นเมืองชายแดน ที่รัฐบาลให้ความสำคัญสูง โดยมีการดำเนินงานพัฒนาอำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสนภายใต้กรอบโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศและโครงการเมืองชายแดนซึ่งในปีงบประมาณ 2546 ที่จะถึงนี้รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาโครงการพื้นฐานต่าง ๆ ในเขตอำเภอแม่สายจำนวน 87.21 ล้านบาท และเขตอำเภอเชียงแสนจำนวน 166.2 ล้านบาท

นอกจากนี้รัฐบาลยังมีเป้าหมายที่จะพัฒนาทั้งสองอำเภอดังกล่าว เพื่อการพัฒนา การค้า การลงทุน อุตสาหกรรมการเกษตร การท่องเที่ยวและการบริการทั้งภายในและประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีโครงการที่เร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอาทิ ท่าเทียบเรือ ระบบถนน ระบบประปา ระบบบำบัดน้ำเสียและกำจัดขยะมูลฝอย การสร้างความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยตามบริเวณชายแดน รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการมาลงทุนหรือดำเนินกิจการในเขตชายแดน ซึ่งในอนาคตจะมีการชักชวนให้ประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาร่วมจัดตั้งโครงการและดำเนินการร่วมกันทั้งสองฝั่งเขตแดนอีกด้วย

สำหรับภาคเอกชนนั้น ขณะนี้มีความตื่นตัวที่จะช่วยกันพัฒนาจังหวัดเชียงราย ให้เป็นเมืองหน้าด่านที่สำคัญของประเทศ ทั้งด้านการค้าและการผลิตอุตสาหกรรมการเกษตร "จังหวัดเชียงรายมีการขยายตัวการค้าชายแดนสูงมาก โดยเฉพาะบริเวณด่านเชียงแสนที่สามารถขนส่งสินค้าโดยเรือร่องไปในแม่น้ำโขงถึงประเทศจีนตอนใต้ยิ่งขณะนี้จีนมีการปรับปรุงร่องน้ำ ทำให้ศักยภาพในการเดินเรือมีสูงขึ้น โดยสินค้าเกษตรภาคเหนือ เช่น ข้าวหอมมะลิ และลำไยอบแห้ง จะมีโอกาสในการตลาดมากขึ้น นอกจากนี้จีนยังมีความต้องการสินค้าเกษตรตัวอื่นอีก เช่น ผลไม้เมืองร้อน ยางพารา และอาหารทะเล เป็นต้น

ส่วนที่ด่านแม่สายสามารถค้าขายกับประเทศพม่าและส่งต่อสินค้าไปจีนได้ ซึ่งในปัจจุบัน พม่าร่วมมือกับจีนพัฒนาถนนในประเทศพม่า และอีกไม่นานก็จะเสร็จ จะทำให้การค้าบริเวณชายแดนแม่สายเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน ดังนั้นอนาคตของเชียงราย สามารถเชื่อมต่อไปประเทศจีนตอนใต้ถึงสองทางคือถนนและแม่น้ำ" (เสริมชัย กิตติรัตนไพบูลย์, 2553)

ทั้งนี้การค้าชายแดนของอำเภอเชียงแสน นับว่ามีศักยภาพการค้ามากที่สุด เนื่องจากสามารถทำการค้ากับพม่า ลาว จีน ได้สะดวก และเป็นด่านชายแดนถาวรเพียงแห่งเดียวที่ไม่ได้รับผลกระทบจากปัญหาชนกลุ่มน้อยเหมือนด่านชายแดนอื่น ๆ รวมทั้งผลกระทบจากการปิดด่านของพม่า ที่เกิดขึ้นแต่ประการใด ซึ่งการปิดด่านชายแดนของพม่า กลับจะเป็นผลดีต่อด่านชายแดนเชียงแสนที่ทำให้มีปริมาณการค้าเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ดังเช่นในปี 2544 พม่ามีการปิดด่านแม่สายมาประมาณ 4 เดือนนั้นส่งผลให้ปริมาณการค้าที่ชายแดนเชียงแสนเพิ่มขึ้นกว่าปกติ ร้อยละ 30

แม้ว่าการค้าชายแดนของภาคเหนือจะมีการพัฒนามาอย่างยาวนานและมีมูลค่าการค้าที่เพื่อขึ้นตามลำดับรวมทั้งในภาพรวมยังมีศักยภาพ และโอกาสที่จะพัฒนาให้เติบโตต่อไปได้อีกมากก็ตาม แต่การค้าชายแดนที่ผ่านมาพบว่า ยังมีปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่ภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ของรัฐได้สะท้อนออกมา เพื่อต้องการให้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขดังนี้

1. การขาดสิ่งอำนวยสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการส่งเสริมการค้า โดยเฉพาะที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย มีสะพานข้ามแม่น้ำระหว่างพรมแดนแคบ ไม่สะดวกต่อการขนส่งสินค้าที่มีปริมาณมาก และที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ยังขาดการปรับปรุงเส้นทางคมนาคมขนส่งในเขตพม่า แม้ไทยจะสนับสนุนให้ไทยกู้ยืมเพื่อการก่อสร้างก็ตาม แต่ยังมีความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน

2. ความไม่แน่นอนของการเปิดปิดด่านการค้าชายแดน เนื่องจากปัญหาภายในของประเทศเพื่อนบ้าน และความหวาดระแวงฝ่ายไทย ทำให้มีการปิดด่านการค้าชายแดนเป็นระยะ ๆ ส่งผลให้การค้าในระบบต้องหยุดชะงัก มีการลักลอบทำการค้านอกระบบขึ้นแทนซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการส่งเสริมการค้าที่เป็นระบบในระยะยาว นอกจากนี้ยังมีผลให้ปริมาณนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศลดน้อยลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจชายแดนต้องซบเซาหรือไม่สามารถขยายตัวได้มากเท่าที่ควร

3. กฎระเบียบการค้าบางอย่างเป็นอุปสรรคต่อการค้าขาย ในบางกรณีมีความต้องการสินค้าที่เป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้าของประเทศไทยหรือประเทศเพื่อนบ้านขณะที่แต่ละประเทศได้ออกกฎระเบียบบางอย่างที่เคร่งครัดมากเกินไป ดังนั้นเมื่อมีความต้องการสินค้าดังกล่าวมาก ทำให้มีการลักลอบทำการค้านอกระบบ ซึ่งการควบคุมทำได้ยาก เนื่องจากมีพรมแดนระหว่างประเทศยาวมาก ดังนั้นการค้าที่มีข้อห้ามต่าง ๆ มาก จึงเป็นการพลักดันให้เกิดการค้านอกระบบมากขึ้น

4. การค้าชายแดนยังเป็นลักษณะของการใช้ความเชื่อถือส่วนตัวสูงผู้ประกอบการค้าของสองประเทศมีการรู้จักกันเป็นการส่วนตัว ค้าขายกันเป็นเวลานานและมักไม่มีการใช้เอกสารการค้าที่เป็นระบบสากล ซึ่งทำให้เมื่อเกิดมีปัญหาทางการค้า จึงไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามระเบียบ รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางการค้าในอนาคตด้วย

5. บริเวณชายแดนไทย – พม่าบางส่วนยังมีปัญหาด้นความมั่นคงและปัญหาชนกลุ่มน้อย ซึ่งมีทั้งที่เกิดจากความไม่เข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและพม่า รวมทั้งในระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยด้วนกันเองที่มีมุมมองในปัญหาเหล่านี้แตกต่างกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้นับเป็นอุปสรรคที่ทำให้การค้าชายแดนไม่คล่องตัวเท่าที่ควรหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างล่าช้า

จากการวิเคราะห์การค้าชายแดนภาคเหนือทั้งด่านแม่สาย และด่านเชียงแสน จังหวัดเชียงราย การค้าชายแดนทั้ง 2 แห่ง มีศักยภาพและโอกาสสูงที่จะขยายการค้าชายแดนเพิ่มขึ้นได้อีกมากเนื่องจากมี

ปัจจัยสำคัญ ๆ ที่เอื้ออำนวยและสนับสนุน อาทิมีความสำคัญทางเชื้อชาติ ทางเครือญาติ ได้มีการเดินทางไปมาหาสู่กันมามากกว่าร้อยปีตลอดจนแต่ละประเทศมีการปรับนโยบายระหว่างประเทศให้มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจกันมากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐบาลไทยยังได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาชายแดนภาคเหนือให้เป็นเมืองชายแดนที่เป็นประตูด่านหน้าที่สำคัญของประเทศในระยะต่อไปอีกด้วย

ทั้งนี้รัฐบาลไทยและรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านยังขาดความร่วมมือในการปรับปรุงแก้ไขและอุปสรรคที่มีอยู่ อาทิสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐาน กฎระเบียบ การค้าที่เป็นอุปสรรค ความผันผวนทางการเมืองภายในประเทศตลอดจนปัญหาความมั่นคงและปัญหาชนกลุ่มน้อย รวมทั้งหากภาครัฐและภาคเอกชนของไทยยังไม่มีความเข้าใจและยอมรับในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคเหนือร่วมกันอย่างจริงจัง และต่อเนื่องด้วยกันแล้ว ประชาชนในพื้นที่ และประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการค้าเมืองชายแดนคงไม่มากนัก

4.4.2.2 สาระสำคัญของการดำเนินการที่จำเป็นต้องมีการยกระดับเทศบาลในพื้นที่ชายแดน

ความมุ่งหมายของการที่จะพัฒนาพื้นที่ชายแดน ก็เพื่อให้เกิดพื้นที่ ที่เหมาะสมกับการส่งเสริมกิจกรรมการดำเนินการทางเศรษฐกิจด้านใดด้านหนึ่งอย่างเป็นพิเศษ ที่เอื้อต่อการลงทุน ดังนั้น การที่จะมีอะไรเป็นพิเศษที่จะสามารถเอื้อประโยชน์ต่อการลงทุนได้ ต้องพิจารณาถึง พื้นที่เป้าหมาย กิจกรรมเศรษฐกิจที่จะดำเนินการส่งเสริม ซึ่งเมื่อศึกษาพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยแล้วโอกาสที่จะดำเนินการให้เป็นพื้นที่การค้าชายแดน ในระดับของการบริหารระดับประเทศ มีแนวโน้มที่จะเกิดเป็นรูปธรรมค่อนข้างที่จะเกิดยากเนื่องจากมีเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง และต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ มากมาย ดังนั้นเพื่อเป็นการชิงความได้เปรียบในด้านการค้าชายแดน ผู้เขียนเห็นว่าการที่ประเทศไทยเรามีความพร้อมด้านปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการลงทุน สามารถที่จะดึงดูดทั้งนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งนักท่องเที่ยวได้ โดยไม่จำเป็นที่จะต้องไปทำความสัมพันธ์ในระดับประเทศแต่อย่างใด จึงมองว่าการบริหารงานของเทศบาลเอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเอื้อต่อการพัฒนาอยู่แล้ว เพียงแต่มีปัจจัยบางประการที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ชัดเจน เท่านั้น โดยจะกล่าวถึงปัจจัยที่จำเป็นต้องดำเนินการของการเป็นเมืองการค้าชายแดน ที่สำคัญ เพื่อจะนำไปเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ว่าควรจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขกฎหมายอย่างไรบ้าง ในการที่จะให้เทศบาลพื้นที่ชายแดนเป็นเมืองการค้าชายแดนได้ในอนาคต ต่อไป ซึ่งประกอบไปด้วย

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการส่งเสริมการค้า รวมทั้งการจัดระเบียบชุมชนชายแดนให้น่าอยู่ ให้ผู้มาเยี่ยมเยือนมีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นถนน

หนทางที่กว้างขวางและเพียงพอต่อการขนส่งสินค้า ระบบไฟฟ้า น้ำประปา ระบบชลประทาน และการสื่อสาร เมื่อมีสิ่งอำนายความสะดวกต่าง ๆ มากมายรวมทั้งบรรยากาศที่เอื้อต่อการค้าการทำธุรกิจแล้ว ก็จะเป็นที่สนใจและดึงดูดของนักลงทุนจากภาคเอกชนต่าง ๆ ทั้ง ธุรกิจร้านอาหาร ภัตตาคาร โรงแรม แหล่งบันเทิงต่าง ซึ่งก็จะมีผลต่อการท่องเที่ยวซึ่งจะเกิดตามมาอีก

2. การปิดเปิดด่านการค้าชายแดนที่ไม่แน่นอน เนื่องจากปัญหาภายในของประเทศเพื่อนบ้าน และความหวาดระแวงฝ่ายไทย ทำให้มีการปิดด่านเป็นระยะ ๆ ส่งผลให้การค้าในระบบหยุดชะงัก จำเป็นที่จะต้องแก้ไข เพื่อป้องกันมิให้มีการลักลอบทำการค้านอกระบบขึ้นแทน ซึ่งจะส่งผลต่อการค้าในระยะยาว นอกจากนี้ยังมีผลทำให้ปริมาณนักท่องเที่ยวลดลง ส่งผลต่อเศรษฐกิจเมืองชายแดนต้องซบเซา หรือไม่สามารถขยายตัวได้มากเท่าที่ควร และจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงระยะเวลาในการเปิดด่านชายแดนด้วยว่าจะต้องให้เวลาเท่าใดจึงจะเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่

3. การมีกฎระเบียบการค้าบางอย่างเป็นอุปสรรคต่อการค้าขาย ในบางกรณีมีความต้องการสินค้าที่เป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้าของประเทศไทยหรือประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น เมื่อมีความต้องการสินค้าดังกล่าวมาก ทำให้มีการลักลอบทำการค้านอกระบบ จึงจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อยู่ในระดับอำเภอ หรือจังหวัดเท่านั้น เพื่อง่ายต่อการตัดสินใจ

4. การจัดตั้งเขตปลอดภาษีขึ้นบริเวณจุดผ่านแดน จะเป็นกลยุทธ์ที่ช่วยกระตุ้นปริมาณการไหลเวียนของธุรกรรมการค้า ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจชายแดนแล้ว ยังจะเป็นแหล่งดึงดูดเงินตราต่างประเทศมากระจายลงสู่ระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นภายในประเทศได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันก็อาจกำหนดให้เป็นเขตปลอดภาษีสินค้าออก สำหรับสินค้าที่ต้องการสนับสนุนให้มีการส่งออกมากขึ้น เช่น สินค้าผลิตภัณฑ์ชุมชนที่คัดเลือกจากโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

5. การปรับปรุงระบบการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการผ่านแดนบริเวณจุดเข้า - ออกชายแดนให้มีความคล่องตัวและรวดเร็วมีมาตรฐานอยู่ในระดับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะเพิ่มช่องทางพิเศษสำหรับการเข้า-ออกของนักท่องเที่ยวในช่วงเทศกาลการท่องเที่ยวประจำปี

4.4.2.3 วิเคราะห์กฎหมายเทศบาลเพื่อปรับให้มีการยกระดับเทศบาลพื้นที่ชายแดนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ประเด็นข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9) ที่จะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบบทบาท อำนาจหน้าที่ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ว่าจะสามารถนำมาพัฒนา แก้ไข ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเทศบาลพื้นที่

ชายแดนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้มากน้อยแค่ไหน และประการใดบ้าง โดยแยกการวิเคราะห์เป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. การดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการส่งเสริมการค้าตามข้อ 4.2.2.2 (1) นั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9) กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ ที่สามารถดำเนินการได้เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานไว้ในมาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและทางสาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน ...(6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บป่วย (7) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ...หากเป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร จะกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมอีก ในมาตรา 53 มาตรา 54 และมาตรา 56 โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวนี้ คือ ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีการสาธารณูปการ จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง รวมทั้งการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

นอกจากอำนาจหน้าที่ ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 แล้ว ยังกำหนดอำนาจหน้าที่เทศบาลไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (2542, หน้า 49 - 52) ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ ดังนี้คือ

1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
2) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
3) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
4) การสาธารณูปการ
5) การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน

6) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

7) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

8) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

9) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

10) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย

11) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

12) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

13) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

14) การผังเมือง

15) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

16) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

17) การควบคุมอาคาร

18) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

19) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติโดยกฎหมายแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายบัญญัติโดยระบุเป็นหน้าที่ให้เทศบาลสามารถดำเนินกิจการใดได้บ้าง หากไม่กำหนดไว้เทศบาลก็ไม่อาจดำเนินกิจการนั้น ๆ ได้ จึงทำให้เทศบาลไม่สามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ หรือคิดอะไรที่ตอบสนองปัญหาในชุมชนได้มากนัก ถ้าจะให้เทศบาลเป็นอิสระ ควรเขียนกฎหมายเชิงส่งเสริม (positive law) มากกว่าเขียนกฎหมายห้าม เช่น ห้ามมีกองทหาร ห้ามเจรจาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ห้ามออกพันธบัตร แต่ถ้าเป็นเรื่องการบริการสาธารณะ ควรเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ได้ เช่น ความพยายามจะร่วมมือกันระหว่างองค์กรท้องถิ่น เช่น งานดับเพลิง หรือสหการ ดังนั้นกฎหมายจะต้องมีลักษณะสนับสนุน ส่งเสริมให้ท้องถิ่นทำอะไรใหม่ ๆ ด้วยตัวเอง รัฐมีหน้าที่ไปกำกับดูแลกรณีที่มีการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด แต่ถ้าเป็นการใช้อำนาจเชิงสร้างสรรค์เราต้องเปิดโอกาสเต็มที่

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้ว่ากิจการใดเทศบาลจะกระทำได้ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเสียก่อนก็ตาม เมื่อพิจารณาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการจัดกิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐานแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า เทศบาลมีบทบาท อำนาจหน้าที่เพียงพอที่จะดำเนินการให้โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ สามารถที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับการลงทุนได้

ดังนั้น ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ เทศบาลจึงสามารถทำได้ เพียงแต่ให้อำนาจแก่เทศบาลพื้นที่ชายแดนให้มากขึ้น โดยการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น จะทำให้เทศบาลขนาดเล็กในพื้นที่ชายแดนมีโอกาสพัฒนาด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมในแต่ละท้องที่ได้อย่างไม่จำกัดตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติให้อำนาจของเทศบาลนคร

และอีกประการหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณา ซึ่งเป็นกระทบต่ออำนาจหน้าที่เทศบาลพื้นที่ชายแดนหากไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหา จากการศึกษาพบว่ามีเทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองอีกจำนวนมากที่มีองค์ประกอบ และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ให้สามารถดำเนินการยกฐานะให้สูงขึ้นได้ แต่เทศบาลดังกล่าวไม่ยินยอมยกฐานะ อาจเนื่องมาจากปัญหาทางการเมือง หรือผลประโยชน์อื่น เช่น ผู้บริหารกลัวว่าต้องรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่เพิ่มขึ้น ทำให้เทศบาลต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นตามอำนาจหน้าที่ไปด้วย รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่เพิ่มขึ้น ทำให้ยากแก่การควบคุมดูแลของฝ่ายบริหาร ถึงแม้ว่าในทางกฎหมายแล้ว สภาเทศบาล และผู้บริหารเทศบาลจะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดก็ตาม แต่ในความเป็นจริง ยังต้องมีการสังกัดกลุ่มการเมืองเดียวกัน เพื่อให้ง่ายต่อการหาเสียงเพราะต่างฝ่ายต่างพึงพาอาศัยซึ่งกันและกัน และง่ายต่อการบริหารงานของเทศบาลหากเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ดังนั้น จึงควรมีมาตรการที่จะบังคับให้เทศบาลที่มีความพร้อมในการยกฐานะ ได้รีบดำเนินการยกฐานะโดยทันที หากไม่รีบดำเนินการจะมีการพิจารณาให้พ้นจากตำแหน่ง

2. การปิดเปิดด่านการค้าชายแดนที่ไม่แน่นอน

3. การมีกฎ ระเบียบการค้าบางอย่างเป็นอุปสรรคต่อการค้าขาย

เนื่องจากปัญหาทั้งสองประการนี้ เป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขและทำความเข้าใจในระดับนโยบายของประเทศ ที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญ จะต้องทำให้ประเทศเพื่อนบ้านมีความเชื่อมั่นเพื่อลดความหวาดระแวงฝ่ายไทย และจำเป็นที่จะต้องร่วมกันพิจารณาถึงระยะเวลาในการเปิดด่านชายแดนด้วยว่าจะต้องให้เวลาเท่าใดจึงจะเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่

ในกรณี มีการลักลอบทำการค้านอกระบบ จะต้องมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อยู่ในระดับอำเภอ หรือจังหวัดเท่านั้น เพื่อง่ายต่อการตัดสินใจ

4. การจัดตั้งเขตปลอดภาษีขึ้นบริเวณจุดผ่านแดน

ควรให้เป็นอำนาจเทศบาลพื้นที่ชายแดนเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาจัดตั้งเขตปลอดภาษี ภายในเขตท้องที่เทศบาลนั้นได้ โดยกำหนดกรอบกว้าง ๆ ให้เทศบาลถือปฏิบัติ

5. การปรับปรุงระบบการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการผ่านแดน

ควรมีการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานที่รับผิดชอบให้กับเทศบาลพื้นที่ชายแดนเป็นผู้ดำเนินการ หามาตรการและวิธีการ ที่จะทำให้มีความคล่องตัวและรวดเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาในการผ่านเข้าออกของนักท่องเที่ยว ตลอดจนพ่อค้าแม่ค้าบริเวณชายแดนด้วย

4.4.3 ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลในเขตพื้นที่ชายแดน

จากการศึกษาเทศบาลนครในพื้นที่ชายแดน อันประกอบไปด้วยเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา และเทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งได้มีการยกฐานะเทศบาลเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ที่กำหนดตามหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, 2496, หน้า 222 – 257; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552, 2552, หน้า 7 - 9) ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่มท. 089.2/ว 3158 วันที่ 20 กันยายน 2547 ส่งผลโดยตรงต่อ สภาพเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อได้เปรียบของความเป็นพื้นที่ชายแดนทำให้เกิดการลงทุนระหว่างประเทศ และการลงทุนภาคเอกชนที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ประชนชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งสามารถสรุปข้อดีของการยกฐานะเป็นเทศบาลนครพื้นที่ชายแดนได้ดังนี้

4.4.3.1 เป็นศูนย์กลางและเป็นเมืองชายแดนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมสามารถเชื่อมโยงไปสู่นานาชาติ (เอเชียตะวันออก อาเซียน เอเชียใต้ ตะวันออกกลาง) ทั้งระดับการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม การค้า และการลงทุน

4.4.3.2 เป็นพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน มีการค้าเสรี (AFTA) และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมาผลิตผลผลิตทางการเกษตรและเกษตรอุตสาหกรรม ความสมบูรณ์ทางธรรมชาติและกระแสอนุรักษ์ทางธรรมชาติก่อให้เกิดโอกาสและประโยชน์เชิงอนุรักษ์จาทรัพยากรธรรมชาติรัฐบาลมีนโยบายที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกทั้งการปฏิรูประบบราชการและการจัดการภาครัฐในแนวใหม่ ทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดการบริหารได้ด้วยตนเอง จึงเน้นการเป็นศูนย์กลางทางด้านการคมนาคมและพาณิชย์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้

4.4.3.3 เป็นศูนย์กลางการตลาดทางด้านการเกษตร มีความสวยงามทางธรรมชาติอากาศดี ผังเมืองสวย มีทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ที่ยังสมบูรณ์ เป็นแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้า

4.4.3.4 เป็นศูนย์กลางการบริการสาธารณสุขประชาชนสนใจสุขภาพและการออกกำลังกาย มีความหลากหลายทางด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

4.4.3.5 เป็นการเพิ่มมูลค่าการค้าชายแดน – การท่องเที่ยว เนื่องจากนักธุรกิจทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ และนักลงทุนมีความมั่นใจ ที่ต้องการเข้ามาลงทุนทำธุรกิจในท้องถิ่นพิเศษ เพราะคำ

ว่าท้องถิ่นพิเศษ ย่อมมีความพิเศษในการพัฒนาและการดำเนินกิจกรรมที่มีความเป็นพิเศษในตัวเองอยู่แล้ว

4.4.3.6 สร้างรายได้ทั้งในภาพการลงทุนและภาคของประชาชนในท้องถิ่นพิเศษ มีการกระจายรายได้และเงินไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นพิเศษทุกพื้นที่เกิดรายได้ในการเก็บภาษีอากร มาพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติเพิ่มทวีคูณขึ้นอีกเท่าตัว

4.4.3.7 ประเทศได้รับการพัฒนาที่เป็นการต่อเนื่องจากท้องถิ่นพิเศษ ด้านเทคโนโลยี สาธารณูปโภค การค้า การลงทุน ที่จะขยายฐานทางเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาที่ควบคู่กับรัฐบาล

4.4.3.8 ประชาชนในพื้นที่ ที่เป็นท้องถิ่นพิเศษ จะได้ประโยชน์อย่างมหาศาล ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต การศึกษา การกีฬา สิ่งแวดล้อม การพัฒนาธุรกิจของตัวเอง การดูแลอย่างทั่วถึงทางด้านสาธารณสุข ท้องถิ่นพิเศษจะมีงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางมากกว่าปกติ

4.4.3.9 ด้านการศึกษาของบุตรหลานจะเพิ่มทวีขึ้น ทั้งทางด้านบุคลากรทางการศึกษา สถานศึกษา ที่เพิ่มขึ้นรวมไปถึงในระดับมหาวิทยาลัย ผู้บริหารเทศบาลเมืองแม่สอดได้มีการเตรียมการรองรับไว้ในระดับหนึ่งแล้ว เช่น โครงการอุทยานการเรียนรู้ที่กำลังก่อสร้างรองรับเมืองพิเศษ โรงเรียนมัธยม 5 ระดับอุดมศึกษา ม.4 - ม.6 การจัดตั้งโพธิวิชชาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทร์วิโรฒ ตาก สถานที่ตั้ง อำเภอแม่สอดซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ และแผนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนานาชาติร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ – จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่มีชื่อเสียงของประเทศ ที่จะมีการจัดตั้งขึ้นในเขตท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” โดยมีการเรียนฟรีอย่างมีคุณภาพ บุตรหลานของท่านในท้องถิ่นพิเศษมรการยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถทางการศึกษา

4.4.3.10 การกีฬา มีการพัฒนาและยกระดับการแข่งขันกีฬาจากท้องถิ่นพิเศษไปสู่ระดับเขต - ภาคประเทศจนถึงระดับนานาชาติ ซึ่งปัจจุบันผู้บริหารเทศบาลเมืองแม่สอด ขอรับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนประมาณ 50 – 60 ล้านบาทก่อสร้างสนามกีฬามาตรฐาน ทำให้เกิดการพัฒนาทักษะและเทคนิคของการกีฬา เพิ่มมากขึ้น

4.4.3.11 การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อนำเสนอปัญหาต่าง ๆ โดยผ่านตัวแทนคือสมาชิกสภาเทศบาลมีมากขึ้น เนื่องจากจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลมีเพิ่มมากขึ้น เทศบาลตำบล จำนวน 12 คน เทศบาลเมือง จำนวน 18 คน และเทศบาลนคร จำนวน 24 คน

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

เทศบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญแล้ว มีจำนวนประชากรมาก มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และมีความสำคัญทางการเมืองการปกครอง แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลในประเทศไทยถือกำหนดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว[62] โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลเรียกว่า “คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล (municipality)” และได้รายงานรัฐบาลมีสาระสำคัญเกี่ยวกับระดับชั้นของเทศบาล สรุปได้ว่า ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น ตามรายได้ และจำนวนราษฎร และสามารถเพิ่ม หรือลดฐานะของเทศบาลได้เมื่อรายได้ และจำนวนราษฎรเปลี่ยนแปลงไป

การจัดแบ่งชั้นของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ซึ่งได้มีการเริ่มจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 (2476, หน้า 82 - 84) จากการศึกษาพบว่าปัญหาของเทศบาลอันเกี่ยวเนื่องกับการยกฐานะของเทศบาลแต่ละชั้น มีดังนี้คือ

5.1.1 แนวคิดให้แบ่งชั้นของเทศบาล

แนวคิดให้แบ่งชั้นของเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น จะถูกพิจารณาตามรายได้ และจำนวนประชากร และสามารถเพิ่มหรือลดฐานะเทศบาลได้นั้น แต่ละยุคแต่ละสมัยและความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายในการยกฐานะ ประกอบกับไม่มีสภาพบังคับ ให้เทศบาล ดำเนินการยกฐานะแม้จะมีรายได้และจำนวนประชากรครบตามกำหนดไว้แล้วก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มีการแก้ไขเพื่อกำหนดคุณสมบัติของท้องถิ่น หลายครั้ง เช่น กำหนดให้เทศบาลตำบลต้องมีจำนวน

[62] แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรูปของสุขาภิบาลหัวเมืองก่อน จึงอาจกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลเป็นต้นกำเนิดของเทศบาล

ประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป หรือ ให้มี ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1ในตารางกิโลเมตรหรือกำหนดให้ มีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินซึ่งปัจจุบันก็ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว แต่ได้กำหนดรูปแบบการดำเนินการยกฐานะขึ้นมาใหม่โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 (2552, หน้า 7 - 9) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ ว่าเทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรยกฐานะ และให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล มิไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรไว้

สำหรับเทศบาลเมือง คือท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป เทศบาลเมือง คือ ท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป และกำหนดในเรื่องรายได้ว่า มีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งก็ไม่อาจทราบได้ว่าจำนวนพอสมควรนั้น จะเป็นเท่าไหร่ การไม่กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นไว้ให้ชัดเจนอย่างนี้ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการริเริ่มการยกฐานะของเทศบาลให้สูงขึ้น ไม่ทราบสถานะหรือสภาพความพร้อมของเทศบาลของตนเองว่าถึงเวลาที่เหมาะสมแล้วหรือยัง ที่สมควรจะต้องดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาลที่สูงขึ้น ทำให้เป็นภาระที่หนักกับผู้ริเริ่มและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบที่จะต้องพิจารณาความหมายที่ว่า “ท้องถิ่นใดอันมีสภาพอันสมควร” และเป็นปัญหาที่ถกเถียงและเกิดความขัดแย้งภายในองค์กรท้องถิ่น

จากการศึกษา พบว่าได้เคยมีการเปลี่ยนแปลงฐานะโดยยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลโดยการออกเป็นประกาศกระทรวงเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ในปี 2542 (2542, หน้า 1 - 4)

องค์ประกอบด้านรายได้และประชากรของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครแตกต่างกันในการกำหนดจำนวนและอัตรารายได้ขั้นต่ำซึ่งในเทศบาลเมืองบางแห่งมีคุณสมบัติด้านรายได้ และจำนวนประชากรได้เท่าเทียมกับ เทศบาลนคร และมิได้มีการแยกพื้นที่ที่มีความพิเศษ เช่นเมืองชายแดน อันมีความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ และเป็นเมืองหน้าด่าน ซึ่งเป็นแหล่งที่มีการขนส่งสินค้า และภาคการลงทุน ด้านธุรกิจ เป็นการเฉพาะ โดยลักษณะทั่วไปของการเป็นเทศบาลทำให้ขาดความคล่องตัว ด้านการบริหารงาน การดำเนินการต่าง ๆ อันมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากเทศบาลโดยทั่วไป

ดังนั้นสภาพปัญหาดังกล่าว สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ให้ มีสภาพบังคับโดยอัตโนมัติโดยให้มีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ในการยกฐานะของเทศบาลชั้นต่าง ๆ โดยพิจารณาจากรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน และหรือ จำนวนประชากร

นอกจากนี้ อาจจะมีการกำหนดให้พื้นที่บางแห่ง อันเป็นพื้นที่ชายแดนเศรษฐกิจซึ่งมีความเหมาะสมกับการเป็นเทศบาลในชั้นที่สูงกว่าโดยให้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึง สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ การลงทุน ของเมืองชายแดนได้ เพื่อกำหนดชั้นของเทศบาลในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้เกิดสภาพความคล่องตัว ด้านการบริหารงาน ความปลอดภัย เศรษฐกิจ และการลงทุนระหว่างประเทศ อันเป็นการรองรับกับการค้าระหว่างประเทศ หรือประชาคมอาเซียน

5.1.2 ขาดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดวันเวลาที่แน่นอน

ขาดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดวันเวลาที่แน่นอนที่เทศบาลจะได้รับการยกฐานะให้สูงขึ้น เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจน ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่มีความกระตือรือร้นในการตระเตรียมความพร้อม ไม่มีการลงมติเห็นชอบจากประชาคมหมู่บ้าน ในเขตเทศบาล และการไม่เตรียมข้อมูลองค์กรของตนเสนอต่อหน่วยงานหรือองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการยกฐานะเทศบาล เทศบาลบางแห่งไม่เห็นชอบด้วยกับการยกฐานะสูงขึ้นเนื่องจากเกรงว่าตนจะพ้นสภาพจากการเป็นสมาชิกเทศบาล และต้องทำการเลือกตั้งใหม่

5.1.3 ขาดมาตรการกวดขันเร่งรัด

ขาดมาตรการกวดขันเร่งรัด หรือลงโทษแก่ผู้บริหารเทศบาล ที่ไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการยกฐานะเทศบาลให้สูงขึ้น

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ.2552 (2552, หน้า 7 - 9) กำหนดให้พ้นจากสภาพแห่งเทศบาลเดิมนับแต่วันที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป เป็นผลให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง ทำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ไม่ยอมดำเนินการยกฐานะเทศบาล ในขณะที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ เพราะกลัวสูญเสียสถานะและผลประโยชน์ในหน้าที่ตำแหน่งที่ตนได้รับ ไม่ว่าเงินค่าตอบแทน หรือความนับถือยกย่องให้เกียรติจากชุมชนสังคมและส่วนราชการ ต่าง ๆ

ซึ่งจากการศึกษาแล้วพบว่าปัญหาที่ผู้บริหารเทศบาลไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการยกฐานะเทศบาลเนื่องจากความเกรงกลัวในการพ้นสภาพหากมีการยกฐานะ และต้องมีการเลือกตั้งใหม่ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถกลับเข้ามาบริหารเทศบาลได้อีก

ประกอบกับสมาชิกของเทศบาลต้องลดลงตามจำนวนชั้นที่สูงขึ้นของเทศบาล จึงทำให้คณะผู้บริหารไม่เห็นด้วยกับการยกฐานะ

หากมีการกำหนดโทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการยกฐานะแล้วผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย จะดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย เมื่อครบองค์ประกอบของการเป็นเทศบาลชั้นที่สูงกว่า

5.1.4 การขาดความมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตพื้นที่

เนื่องจาก ไม่มีกฎหมายใด ๆ บัญญัติถึงอำนาจ สิทธิหน้าที่ของประชาชนในเทศบาลที่จะได้ร่วมพิจารณาข้อมูลความพร้อมด้านต่าง ๆ ของเทศบาลของตนว่าเหมาะสมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลที่สูงขึ้นหรือไม่ ประชาชนไม่มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งที่เรื่องนี้มีผลกระทบต่อชุมชนและสังคมของประชาชนในเทศบาลโดยตรงไม่ว่าจะเป็นด้านการเสียภาษี การพิจารณาเลือกตัวแทนเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ตนเองจะมีภาระหน้าที่ต่อชุมชนเพิ่มขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง

จากการศึกษาจะพบว่าประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลมีความต้องการให้มีการยกฐานะของเทศบาลเพราะการยกฐานะเทศบาลที่สูงขึ้น ทำให้การอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ย่อมมีมากขึ้น อันทำให้ประชาชนกินดีอยู่ดี ในพื้นฐานของการดำรงชีวิต

5.1.5 กฎหมายในส่วนของการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละชั้น แตกต่างกัน

กฎหมายในส่วนของการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละชั้น แตกต่างกัน และมีการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง โดยเขตเลือกตั้งเทศบาลตำบล มี 2 เขตเลือกตั้ง เทศบาลเมือง มี 3 เขตเลือกตั้ง และเทศบาลนคร มี 4 เขตเลือกตั้ง ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนมาก เกรงว่าตนจะไม่ได้รับเลือกเป็นตัวแทนในสภาเทศบาล หากการแบ่งเขตเลือกตั้งทำให้ตนเองเสียเปรียบจากการแบ่งเขตเลือกตั้งดังกล่าว สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่จึงไม่สนับสนุนการยกฐานะเทศบาลให้สูงขึ้น

จากการศึกษาพบว่าหากมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลในจำนวนที่เท่าเดิมแม้มีการยกฐานะแล้ว สมาชิกจะยินยอมให้มีการยกฐานะ

5.1.6 กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจแก่ที่ผู้เกี่ยวข้อง

กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจแก่ที่ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการยกฐานะเทศบาลให้สูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับหรือการได้รับพิจารณาผลงานประจำปีให้ความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ รวมทั้งไม่ได้มีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลแต่ละประเภท อย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

จากการศึกษากรณีตัวอย่างพบว่าการยกฐานะของเทศบาลตำบลแม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอด นั้นล้วนแต่ส่งผลดีในด้านเศรษฐกิจ อันส่งผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ดีขึ้น ปัญหาด้านสังคมลดลง ความคล่องตัวในการบริหารงาน มีจำนวนบุคลากรในการจัดการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบลแม่สอดเพิ่มมากขึ้น และกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยว และการขนส่ง เพิ่มจำนวนมากขึ้น ทำให้พื้นที่ชายแดนมีการการติดต่อค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น และปัญหาอุปสรรคด้านการจัดเก็บภาษีลดน้อยลง

สำหรับกรณีเทศบาลตำบลแม่สายหากเปรียบเทียบกับเทศบาลตำบลแม่สอด[63] นั้น ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2552) (2552, หน้า 7 - 9) กำหนดให้เทศบาลตำบลที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเทศบาลตำบลแม่สายซึ่งมีราษฎร 19,673 คน ซึ่งเข้าข่ายที่ต้องยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง แต่ทางเทศบาลตำบลแม่สายก็ยังมิได้มีการดำเนินการเพื่อยกฐานะแต่อย่างใด อันส่งผลการการพัฒนาในพื้นที่ดังกล่าวและส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวมด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากตัวกฎหมาย ฉบับนี้ไม่ได้มีข้อบังคับที่ชัดเจนที่ให้ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดปฏิบัติได้ เช่นรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ นั้นไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนลงไป นอกจากนี้แนวทางในการปฏิบัติค่อนข้างซับซ้อน เช่นการทำแผนที่แนวเขตการปกครอง ถ้าหากยึดตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่ตรงกับพื้นที่จริง ทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างพื้นที่ข้างเคียง และไม่ยอมไกล่เกลี่ยเรื่องเขตแดนของการปกครอง จึงทำให้การดำเนินการไม่สัมฤทธิ์ผล นอกจากนี้ตัวกฎหมายเองมิได้แสดงบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดน กรณี ศึกษาการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว จะเห็นว่าการพัฒนาเทศบาลพื้นที่ชายแดนให้มีความเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นแล้ว จะมีแนวทาง และวิธีการดำเนินการได้เป็น 3 แนวทาง ดังนี้

5.2.1 แนวทางที่ 1

โดยวิธีการยกฐานะเทศบาลพื้นที่ชายแดนทั้งหมดเป็นเทศบาลนคร ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในส่วนที่ 1 มาตรา 11 โดยเพิ่มเติมข้อความให้เทศบาลพื้นที่

[63] กำลังอยู่ระหว่างการยกฐานะเป็นเขตพื้นที่ชายแดนพิเศษ

ชายแดนมีฐานะเป็นเทศบาลนคร จากเดิม บัญญัติว่า “มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนครประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย”

โดยให้แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นดังนี้

“มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเทศบาลที่มีพื้นที่ติดกับชายแดนไม่เกินยี่สิบกิโลเมตร และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนครประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย”

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวจะทำให้มีการกำหนดพื้นที่เทศบาลชายแดนทั้งหมดอันมีลักษณะเฉพาะให้เป็นพื้นที่ ที่สามารถดำเนินการบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะในเขตพื้นที่ชายแดนที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ นอกจากจะเป็นเมืองหน้าด่านที่สำคัญโดยพัฒนาให้กลายเป็นเมืองสำคัญในอันดับต้น ๆ ของประเทศไทย

5.2.2 แนวทางที่ 2

เพื่อความเป็นเอกภาพของตัวกฎหมาย ควรมีการกำหนดเรื่องของรายได้ที่สมควรแก่การยกฐานะไว้อย่างชัดเจน และกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามอย่างชัดเจน จึงจะทำให้เกิดการปฏิบัติตามได้อย่างเป็นบรรทัดฐานเดียวกันทั่วประเทศไทย จึงได้เสนอร่างกฎหมายดังต่อไปนี้

5.2.2.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในส่วนที่ 1 มาตรา 10 และมาตรา 11 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการยกฐานะให้ชัดเจนไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนประชากร จำนวนรายได้ต่อหัวประชากร เทศบาลใดมีเกณฑ์ที่ครบตามที่กฎหมายกำหนดต้องดำเนินการยกฐานะ

5.2.2.2 ข้อความในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (2496, หน้า 225 - 226) ในข้อที่ 1 จากข้อความ

“มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย”

มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศ

กระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย” เป็นดังนี้

“มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีจำนวนราษฎร ณ วันที่ 1 มกราคม ของปีที่จะยกฐานะตั้งแต่ หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งนี้ต้องมีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาไม่น้อยกว่า 45,000,000 บาท และมีรายได้ประชากรต่อหัวตั้งแต่ 2,500 บาทขึ้นไป และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีจำนวนราษฎร ณ วันที่ 1 มกราคม ของปีที่จะยกฐานะตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งนี้ต้องมีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาไม่น้อยกว่า 400,000,000 บาท และมีรายได้ประชากรต่อหัวตั้งแต่ 5,000 บาทขึ้นไป หรือเทศบาลที่มีพื้นที่ติดกับชายแดนไม่เกินยี่สิบกิโลเมตร และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย”

การยกฐานะดังกล่าว อาจจะกำหนดให้เป็นไปโดยมีสภาพบังคับทางกฎหมายดังเช่น การประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล โดยให้มีสภาพบังคับโดยอัตโนมัตินับแต่ปีงบประมาณปีถัดไป หากกำหนดสภาพบังคับให้เป็นไปโดยอัตโนมัติไม่ได้ ก็ควรมีสภาพบังคับตามข้อ 3 และข้อ 4 ในลำดับต่อไปนี้

5.2.2.3 แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจแก่ประชาชนในเขตเทศบาลที่มีขีดความสามารถเพียงพอตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เข้าชื่อเพื่อเสนอให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการพิจารณาสั่งการให้เทศบาลนั้นดำเนินการยกฐานะ โดยบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในส่วนที่ 1 เป็นมาตรา 11/1

การแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าวจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น และ ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 โดยแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามข้อ 3 เป็นดังนี้

“มาตรา 11/1 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามมาตรา 10 หรือ มาตรา 11 แล้วแต่กรณี จำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสาม สามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้พิจารณาสั่งการให้เทศบาลดำเนินการยกฐานะได้”

5.2.2.4 แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้มีสภาพเป็นการบังคับแก่เทศบาลที่มีความพร้อมที่จะยกฐานะตามมาตรา 10 หรือ มาตรา 11 แล้วแต่กรณี ให้ริเริ่มดำเนินการยกฐานะทันที หากไม่ดำเนินการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจพิจารณาพ้นจากตำแหน่ง ไว้ใน

ส่วนที่ 6 การควบคุมเทศบาล มาตรา 73 วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นดังนี้

"มาตรา 73 วรรคสอง นายกเทศมนตรีผู้ใดไม่ดำเนินการยกฐานะให้เป็นไปตามมาตรา 10 หรือ มาตรา 11 แล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันครบเกณฑ์ที่กำหนด หรือไม่ดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 11/1 ให้ถือว่าเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ตามวรรคหนึ่งด้วย

5.2.3 แนวทางที่ 3

ควรที่จะกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับพื้นที่ ที่มีลักษณะเฉพาะในพื้นที่ชายแดนให้เป็นประตูการค้าหรือเป็นหน้าร้านที่ทำการค้าขายระหว่างราชอาณาจักรนี้กับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เหมาะกับการเปิดประตูสู่เอเชีย และทางผ่านแดนทางการค้าในอนาคต ของกลุ่มประชาคมอาเซียนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเทศบาลในอนาคต โดยควรกำหนดให้องค์กรหรือหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ชายแดนให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย และให้มีอำนาจหน้าที่พิเศษนอกเหนือจากหน้าที่โดยทั่วไปของเทศบาลปกติที่ส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจและการค้าขาย ชายแดนที่จะเป็นเมืองหน้าด่านที่สำคัญแล้ว ก็ควรเพิ่มหน้าที่ในการพัฒนาส่งเสริมให้เมืองพื้นที่ชายแดนกลายเป็นเมืองสำคัญในอันดับต้น ๆ ของประเทศเทียบเท่ากับเมืองชั้นเอกของประเทศ ที่รัฐบาลไทยควรสนับสนุนอย่างเร่งด่วน เพื่อที่จะให้เมืองในพื้นที่ชายแดนนั้นได้เป็นเสมือนเมืองตัวแทนของประเทศที่แสดงออกถึงศิลปวัฒนธรรมและการพัฒนาแบบองค์รวมที่ส่งเสริมภาพลักษณ์ และอัตลักษณ์ของความเป็นไทยต่อสายตาชาวโลก

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหานี้ต้องวินิจฉัยให้ตกไปเสียตั้งแต่บัดนี้ เพราะยังมีความเห็นแตกต่างกันอยู่บ้าง บ้างก็เห็นว่าต้องตั้งเป็นเขตปกครองพิเศษ บ้างเห็นว่าต้องตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ บ้างก็เห็นว่าต้องออกกฎหมายมหาชนตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน ซึ่งความจริงจะเป็นรูปแบบไหนที่อำนวยประโยชน์ได้ก็ทำได้ทั้งนั้น เหมือนกับที่ท่านเติ้งเสี่ยวผิง เคยกล่าวครั้งสำคัญว่าไม่ว่าแมวขาวหรือแมวดำ ขอเพียงสามารถจับหนูได้ก็ถือว่าเป็นแมวดี ซึ่งหมายความว่าจะเป็นระบบการปกครองอะไรก็ได้ ขอให้แก้ไขปัญหาประเทศชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริง ก็ย่อมเป็นระบบการปกครองที่ดี (สิริอัญญา, 2553)

รูปแบบการบริหารเมืองชายแดนจะมีรูปร่างหน้าตาอย่างไร ต้องพิจารณาว่าปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ เช่น เมืองพัทยา

อันองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นรูปแบบที่ล้าสมัย ไร้อำนาจ ไม่สามารถสร้างและธำรงความเจริญรุ่งเรืองใด ๆ ได้ เพราะแค่ตัวเองก็แทบเอาตัวไม่รอด

องค์กรเหล่านี้ค่อนประเทศอยู่ได้เพราะอาศัยเงินสนับสนุนจากส่วนกลาง มีอนาคตที่จะต้องได้รับการปฏิรูปให้มีสมรรถนะที่สามารถอำนวยประโยชน์สุขแก่ราษฎรได้อย่างแท้จริง โดยการยกฐานะเป็นเทศบาลเพียงรูปแบบเดียวทั่วประเทศ

ถ้าจะไปเพิ่มรูปแบบการปกครองใหม่ขึ้นมาก็จะยิ่งสับสน ดังนั้นจึงคงเหลือรูปแบบเทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษอย่างเมืองพัทยา ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่ารูปแบบพิเศษอย่างเมืองพัทยานั้นมีความคล่องตัว สามารถสร้างความเจริญรุ่งเรืองแก่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง แต่ยังมีจุดอ่อนอยู่บ้างตรงอำนาจที่ท้องถิ่นพึงมี และการขึ้นต่อจังหวัดชลบุรี ทำให้ขั้นตอนล่าช้ายืดยาด

การยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นและให้ขึ้นสังกัดต่อส่วนกลางเพื่อขับเคลื่อนนโยบายบางประการนั้นเขาทำกันทั่วโลก ดังตัวอย่างที่ประเทศจีนก็ได้จัดให้มหานครเซี่ยงไฮ้ และนครฉงชิ่งหรือจุงจิงเป็นมหานครที่ขึ้นตรงต่อการปกครองส่วนกลางที่ปักกิ่ง

ดังนั้นรูปแบบการบริหารเมืองชายแดน จึงควรใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษโดยต่อยอดจากรูปแบบการปกครองเมืองพัทยาในประการดังต่อไปนี้

ประการแรก ให้มีรูปแบบการบริหารเป็นการปกครองท้องถิ่นพิเศษแบบเมืองพัทยา ซึ่งอาจใช้ชื่อว่า “เมืองชายแดน...” จะเป็นเมืองอะไรก็เติมชื่อลงไป เช่น เมืองชายแดนแม่สอด เมืองชายแดนแม่สาย เป็นต้น และให้ขึ้นสังกัดต่อสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยตรง

ประการที่สอง องค์กรบริหารให้เป็นแบบรวมหมู่ โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า มาจากการเลือกตั้งโดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี และมีกรรมการบริหารครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี และอีกครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของส่วนกลาง จากสามหน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ประการที่สาม องค์กรปกครองท้องถิ่นพิเศษที่เป็นเมืองชายแดนนั้นให้มีเขตปกครองครอบคลุมทั้งตัวอำเภอในพื้นที่ที่ติดกับชายแดน ตรงจุดที่สามารถเปิดการค้าชายแดนหรือตรงจุดที่ทำการค้าชายแดนอยู่แต่เดิม โดยให้ยกเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นทั้งหมดในพื้นที่นั้น แต่ในระยะเริ่มแรกอาจให้ร่วมเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตรวจสอบ ไปจนกว่าจะครบเทอมได้

ประการที่สี่ ให้มีอำนาจบริหารจัดการท้องถิ่นเมืองชายแดนนั้นอย่างเต็มที่ ยกเว้นด้านต่างประเทศ ด้านความมั่นคง ด้านภาษีอากร ด้านการศึกษา ซึ่งต้องขึ้นต่อส่วนกลาง ให้มีหน่วยความปลอดภัยของตนเองและมีอำนาจอนุญาตได้ตามกฎหมายทุกฉบับ ยกเว้นฉบับที่กระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ และกระทบต่อความเป็นเอกภาพแห่งราชอาณาจักร

รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2547, 20 กันยายน). **แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2553, จาก http://www.thailocaladmin.go.th/work/e_book/eb2/law3/pdf2/bt069.pdf

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2553). **ข้อมูลส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบ และโครงสร้างสำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง.** สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2553, จาก http://www.thailocaladmin.go.th/visit/orgs.htm

กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). **การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก**. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

กองวิชาการและแผนงานงานวิเคราะห์นโยบายและแผน. (ม.ป.ป.). **ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลเมืองแม่สอด**. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

กองวิชาการและแผนงานงานวิเคราะห์นโยบายและแผน. (ม.ป.ป.). **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (พ.ศ. 2552-2556) เทศบาลเมืองแม่สอด.** ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

การปฏิบัติงานราชการยุคใหม่และการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (ม.ป.ป.). ใน เอกสารประกอบการอบรม เล่ม 1 หลักสูตรฝึกอบรมเพื่อพัฒนาพนักงานราชการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529. (2529, 8 พฤษภาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 103, ตอนที่ 77ก ฉบับพิเศษ, หน้า 11 – 22.

จอมชัย ทิพย์กมลเสน. (มป.ป.). **มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, เชียงราย.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2541). หลักนิติธรรม. ใน **รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปีธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์** (หน้า 26 - 27). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). **ทฤษฎีกฎหมายมหาชนชั้นสูง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรรทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวความคิดของฝรั่งเศส. **วารสารกฎหมายปกครอง, 9,** 200 - 202.

ชูวงศ์ ฉายาบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: คุรุสภาลาดพร้าว.

ณรงค์ศักดิ์ อนันตเดโชชัย. (2553, 16 กันยายน). ผู้ประกอบการการค้าทางเรืออำเภอเชียงแสน. สัมภาษณ์.

ณัฐกร วิทิตานนท์. (2549). **หลักรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

ดำรง แสงกวีเลิศ และนันธิกา ทังสุพานิช. (2545). การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนประตูเศรษฐกิจใหม่ของประเทศ. **วารสารเศรษฐกิจและสังคม, 2 มีนาคม-เมษายน 2545,** 42-43.

ไตรสิทธิ์ สินสมบูรณ์ทอง. (2552). **ความล้มเหลวของการเทศบาลไทย**. เชียงราย: อินเตอร์พริ้นท์.

เทศบาลตำบลแม่สาย. (2548). **ประวัติเทศบาลตำบลแม่สาย.** สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2553, จาก http://www.maesai.go.th/history.htm

เทศบาลนครแม่สอด. (ม.ป.ป.). **ข้อมูลการจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด**. ตาก: ม.ป.พ.

เทศบาลนครยะลา. (2553ก)**. เกี่ยวกับเทศบาล.** สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2553, จาก http://www.yalacity.go.th/th/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=56

เทศบาลนครยะลา. (2553ข). **สำนักทะเบียนท้องถิ่น เทศบาลนครยะลา.** สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2553, จาก http://www.yalacity.go.th/th/downloads/basicyala53.pdf

ธเนศวร์ เจริญเมือง (บรรณาธิการ). (2537). **เลือกตั้งผู้ว่าฯ เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น, เชียงใหม่:** คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ธวัชชัย กิจรัตนะกุล. (2552, พฤศจิกายน 20). **แนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) กับการกำกับดูแลกิจการที่ดีของสำนักงบประมาณ.** สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2553, จาก http://www.thaindc.org/files/51211.pdf

ธีรวุฒิ โศภิษฐิกุล. (2550). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. ฉะเชิงเทรา: เอ็มเอ็นคอมพิวออฟเซท.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (ม.ป.ป.). อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2538). ใน **กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี** (หน้า 301 – 303, 368 - 377). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

บุญชนะ อุตถากร. (2508). **พัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: กรมวิเทศสหการ.

บุญรงค์ นิลวงศ์. (2522). **การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.

ประกาย หร่ายลอย**.** (2546). **ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลกรณีศึกษา: จังหวัดตราด**. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295. (2515, 1 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 89, ตอนที่ 184ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 48.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44. (2502, 11 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 76, ตอนที่ 6ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 4.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68. (2515, 4 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 89, ตอนที่ 20ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 6.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2534). **การปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย. (2553, 8 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 169, ตอนที่ 42ก, หน้า 10, 34.

ประยูร กาญจนดุล. (2538). **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประหยัด หงส์ทองคำ. (2523). **การปกครองท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). **การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น**. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.

ปรีดิ์ บุรณศิริ. (2547, 4 สิงหาคม). **เมืองน่าอยู่.** สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2553, จาก http://sawasdee.bu.ac.th/article/gl440702.htm.

พรชัย รัศมีแพทย์. (2541). **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา พ.ศ. 2538. (2538, 24 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 112, ตอนที่ 40ก, หน้า 15 – 18.

พระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. 2499. (2499, 6 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 73, ตอนที่ 20ก, หน้า 214 – 217.

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522. (2522, 21 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 96, ตอนที่ 38ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 59.

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499. (2499, 21 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 73, ตอนที่ 16ก, หน้า 101 – 118.

พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478. (2478, 1 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 52, ตอนที่ 0ก, หน้า 1978 – 1990.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545. (2545, 17 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 119, ตอนที่ 107ก, หน้า 12 – 16.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข. (2535, 5 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 109, ตอนที่ 38ก, หน้า 27 – 52.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 116, ตอนที่ 114ก, หน้า 49 - 52, 48 - 66.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 116, ตอนที่ 114ก, หน้า 48 - 66.

พระราชบัญญัติแก้ไข พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พุทธศักราช 2478. (2478, 19 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 52, ตอนที่ 0ก, หน้า 1937 – 1939.

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502. (2503, 26 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 77, ตอนที่ 6ก, หน้า 46 – 58.

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535. (2535, 9 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 109, ตอนที่ 45ก, หน้า 17 – 26.

พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493. (2493, 7 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 67, ตอนที่ 8ก, หน้า 178 – 183.

พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พ.ศ. 2480. (2480, 27 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 54, ตอนที่ 0ก, หน้า 1169 – 1174.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. (2522, 14 พฤษภาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 96, ตอนที่ 80ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 43.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503. (2503, 13 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 77, ตอนที่ 31ก ฉบับพิเศษ, หน้า 44 – 49.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479. (2479, 15 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 53, ตอนที่ 0ก, หน้า 598 - -603.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476. (2477, 24 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 51, ตอนที่ 0ก, หน้า 82 – 84.

พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527, (2527, 20 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 101, ตอนที่ 127ก ฉบับพิเศษ, หน้า 84 – 87.

พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527. (2527, 20 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 101, ตอนที่ 127ก ฉบับพิเศษ, หน้า 88 – 90.

พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534. (2534, 21 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 108, ตอนที่ 201ก ฉบับพิเศษ, หน้า 217 – 220.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543. (2543, 12 พฤษภาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 117, ตอนที่ 41ก, หน้า 12 – 27.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546. (2546, 22 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 120, ตอนที่ 124ก, หน้า 1 – 15.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552. (2552, 13 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 126, ตอนที่ 85ก, หน้า 7 – 9.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523. (2523, 23 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 97, ตอนที่ 131 ฉบับพิเศษ, หน้า 5 – 7.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481. (2482, 1 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 56, ตอนที่ 0ก, หน้า 155 – 186.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486. (2486, 25 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 60, ตอนที่ 12 ก, หน้า 400 – 433.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 17 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 70, ตอนที่ 14ก, หน้า 224 – 227, 225 – 226, 226 – 243, 246 – 247, 248 -249, 253, 254-255.

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523. (2523, 13 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 97, ตอนที่ 158ก ฉบับพิเศษ, หน้า 31 – 36.

พระราชบัญญัติป้องกันภยันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ. (2492, 6 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 66, ตอนที่ 66ง, หน้า 5388 – 5390.

พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522. (2522, 22 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 96, ตอนที่ 39ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 22.

พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498. (2498, 8 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 72, ตอนที่ 11ก, หน้า 220 – 224.

พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย 2495. (2495, 2 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 69, ตอนที่ 53ก, หน้า 995 – 1008.

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542. (2542, 24 กุมภาพันธ์**). ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 116, ตอนที่ 9ก, หน้า 1 – 4.

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508. (2508, 1 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 82, ตอนที่ 94 ฉบับพิเศษ, หน้า 6 – 35.

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510. (2510, 23 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 84, ตอนที่ 114 ฉบับพิเศษ, หน้า 6 – 25.

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475. (2475, 20 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 49, ตอนที่ 0ก, หน้า 51 – 71.

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475. (2475, 20 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 49, ตอนที่ 0ก, หน้า 51 – 71.

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522. (2522, 12 พฤษภาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 96, ตอนที่ 77ก ฉบับพิเศษ, หน้า 22 – 62.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2521. (2521, 21 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 95, ตอนที่ 73ก ฉบับพิเศษ, หน้า 31 – 36.

พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526. (2526, 6 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 100, ตอนที่ 160ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 7.

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2503. (2503, 20 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 77, ตอนที่ 77ก, หน้า 719 – 734.

พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523. (2523, 3 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 97, ตอนที่ 52ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 16.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. (2457, 17 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 31, ตอนที่ 0ก, หน้า 1 – 45.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546. (2546, 22 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 120, ตอนที่ 125ก, หน้า 19 – 20

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. (2537, 2 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 111, ตอนที่ 53ก, หน้า 34, 20 – 21, 21

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495. (2495, 14 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 69 ตอนที่, 63ก, หน้า 1261 – 1276.

พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528. (2528, 19 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 102, ตอนที่ 129ก ฉบับพิเศษ, หน้า 37 – 51.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. (2540, 31 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 114, ตอนที่ 32ก, หน้า 1 – 23.

โภคิน พลกุล. (2537). **รายงานผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้นโครงการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนา กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเล่ม 1 (บทที่ 1-5)**. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2547. (2547, 26 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 121, ตอนพิเศษที่ 132ง, หน้า 20 – 22.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2492, 23 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 66, ตอนที่ 17ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 80.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2511, 20 มิถุนายน). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 85, ตอนที่ 0ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 68.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2517, 7 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 91, ตอนที่ 169ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 90.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2521, 22 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 95, ตอนที่ 146ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 66.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2534, 9 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 108, ตอนที่ 216ก ฉบับพิเศษ, หน้า 1 – 80.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2540, 11 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 114, ตอนที่ 55ก, หน้า 73 – 76, 75, 1 – 99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2550, 24 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 124, ตอนที่ 47ก, หน้า 22 – 23, 112 – 116.

วัชรา ไชยสาร. (2544). **ระบบการเลือกตั้ง การเมืองไทยยุคใหม่.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

วิสุทธิ์ โพธิแท่น. (2524). **ประชาธิปไตย: แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย ในอุดมคติ.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วีรศักดิ์ ญาวีระ. (2548). **ผลกระทบของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีต่ออำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย.** วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, เชียงราย.

วุฒิสาร ตันไชย. (2544). **การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่**. อ้างถึงใน นรนิติ เศรษฐบุตร. (2544). **60 ปี กีรติยาจารย์เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. (2550). **รายงานสถานการณ์เมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ ประจำปี 2550.** ม.ป.ท.: สถาบันฯ.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). **สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย**, รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, กันยายน 2539. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2540). **สถานะทางกฎหมายของสภาตำบล.** ใน **รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี** (หน้า 146). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543ก). **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543ข). **การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: ธรรกมลการพิมพ์.

สมพร ถาวรวิริยะนันท์. (2542). **ปัญหากฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัญฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2543). **การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ**. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

สำนักงานเกษตรจังหวัดเชียงราย. (2548). **ข้อมูลสถิติการเกษตร.** สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2553, จาก http://chiangrai.doae.go.th/DATA/data_cr52.xls

สำนักงานเกษตรอำเภอแม่สาย. (2548). **ข้อมูลเศรษฐกิจอำเภอ**. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2553, จาก http://maesai.chiangrai.doae.go.th/

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2551). **แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สำนักงานประมงจังหวัดเชียงราย. (2548). **สถิติการประมง.** สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2553, จาก http://www.fisheries.go.th/fpo-chiangrai/

สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเชียงราย. (2548). **ข้อมูลสถิติ/รายงาน.** สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2553, จาก http://www.dld.go.th/pvlo_cri/stat_data.html

สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย. (2548). **ภาวะเศรษฐกิจการค้า.** สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2553, จาก http://www.moc.go.th/opscenter/cr/crweb/Economic%20Conditions.html?pv=57&view=1

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ. (ม.ป.ป.). **ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ. 2548-2549).** ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

สำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดเชียงราย. (2548). **ฐานข้อมูล**. สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2553, จาก http://province.m-culture.go.th/chiangrai/v2010/dbase/index.php

สำนักงานสรรพากรพื้นที่จังหวัดเชียงราย. (2548). **ผลการจัดเก็บภาษี**. สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2553, จาก http://www.rd.go.th/chiangrai/tax_main.htm

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย. (2548). **ข้อมูลสาธารณสุข**. สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2553, จาก http://61.19.32.24/cppho/data/

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2548). **มติคณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย วันที่ 17 มกราคม 2549.** สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2553, จาก http://www.cabinet.thaigov.go.th/

สิริอัญญา. (2553, 8 กรกฎาคม). **ต้องปฏิรูปเมืองชายแดน.** สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2553, จาก http://www2.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9530000094064.

สุชาติ ตรีรัตน์วัฒนา. (2553, 25 กันยายน). รองประธานหอการค้าจังหวัดตาก. สัมภาษณ์.

สุมาลี เดชานุรักษ์นุกูล. (2542). เตรียมพื้นที่ชายแดน สู่ประตูเศรษฐกิจใหม่. **วารสารเศรษฐกิจและสังคม, 2 มีนาคม-เมษายน 2545,** 44-45.

เสริมชัย กิตติรัตนไพบูลย์. (2553, 20 กันยายน). ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงราย. สัมภาษณ์.

หยุด แสงอุทัย. (2538). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: ประกายพรึก.

อาภาวรรณ ไชพันธ์แก้ว**.** (2545). **ศักยภาพในการพัฒนาของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

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

Benoit, F. P. (1968). **Le Droit Administratif Francais**. Paris: Dalloz.

Bourdon, J., Pontier, J. M., & Ricci, J. C. (1987). **Droit de collectivites locales.** Paris: P.U.F.

Choop Karnjanaprakorn. (1962). **Municipal Government in Thailand As An Institution And Process Of Self-Government.** Bangkok: Institute of Public Administration.

Corall, J. L. de. (1986). Les actes administratifs dans la pensee de Charles EISENMANN" In **La Penwee de Charles EISENMANN** (pp. 196 - 197). Paris: Economica.

Dupuis, G. (1977). **Definition de l'acte unilateral** Quoted in **Recueil d'etudes en homage a Charles** (p. 205 - 209). Paris: Eisenmann Cujas.

Fialaire, J. (1998). **Le droit des services publics locaux**. Paris: L.G.D.J.

Forsthoff, E. (1969**). Lehrbuch des Verwaltungsrechts (Traite de Droit Administratif Allmand) Traduit de l'Allemand par Michel FROMONT**. Bruxelles: Emile Bruyant.

Hicks, U. K. (1961). **Development From Below.** London: Oxford University.

Lucgaire, F. & Lucgaire, Y. (1983). **Le Droit de la Decentratisation.** Paris: PUF.

Mahon, P. (1985). **La'Decentralisation Administrative: Etude de droit public Francaise allemande et Suisse.** Geneve: Librairie Droz.

Maspeitol, R. & Laroque, P. (1930). **La Tutelle Administrative.** Paris: Recueil Sirey.

Melleray, G. (1981). **La Tutelle de l'Etat sur les communes.** Paris: Sirey.

Rivero, J. (1985). **Droit Administratif** (11 ed.), Paris: Dalloz.

Regourd, S. (1982). **L'acte de Tutelle en Droit Administratif Francais**. Paris: LG.D.J.

Rongere, P. (1968). **Le procede de l'acte type**. Paris: L.G.D.J.

Veldel, G. & Delvolve, P. (1984**). Droit administratif**. Paris: PUF.

ประวัติผู้เขียน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นาย ประธาน เทพสาร
วัน เดือน ปีเกิด	4 กรกฎาคม 2510
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	4/7 หมู่ 2 ต.แม่จัน อ.แม่จัน จ.เชียงราย
ประวัติการศึกษา	
2540	ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประวัติการทำงาน	
2549 – ปัจจุบัน	รองปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล 7) เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย
2543 – 2549	นิติกร เทศบาลนครเชียงราย อ.เมือง จ.เชียงราย
2542 - 2543	นิติกร เทศบาลเมืองตาก อ.เมือง จ.ตาก