



มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม
การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล
LEGAL PROCESS IN PROMOTING SUB – DISTRICT (TAMBON)
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION TO MUNICIPALITY

จอมชัย ทิพย์กมลเสน

นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2551

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม
การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล
LEGAL PROCESS IN PROMOTING SUB – DISTRICT (TAMBON)
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION TO MUNICIPALITY

จอมชัย ทิพย์กมลเสน

วิทยานิพนธ์นี้เสนอต่อมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเพื่อเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2551

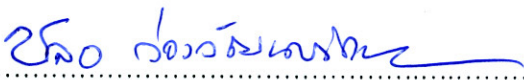
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

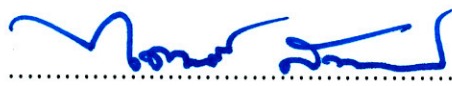
มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม
การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล

จอมชัย ทิพย์กมลเสน

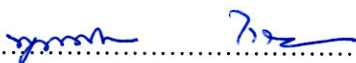
วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน
2551

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนากุล)


.....กรรมการ
(นายไตรสิทธิ์ สิ้นสมบูรณ์ทอง)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวง)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีเนื่องจากได้รับความกรุณาให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น คำปรึกษา เพื่อปรับปรุงเนื้อหาข้อบกพร่องจาก รองศาสตราจารย์ ลำเรียง เมฆเกรียงไกร ประธาน กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ กรรมการที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสำรวจ กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภักุล คณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ท่านไตรสิทธิ์ สีนสมบูรณ์ทอง ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ได้สละเวลาอันมีค่า เอาใจใส่ให้คำปรึกษาซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง ขอขอบพระคุณอาจารย์ สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชยกร อรรถสิทธิ์ ชื่นสงวน ที่ได้กรุณาช่วยเหลือให้คำแนะนำผู้เขียนตั้งแต่เริ่มทำเค้าโครงวิทยานิพนธ์ ขอบคุณเพื่อนๆ ปริญญาโทนิติศาสตร์รุ่นที่1และ รุ่น 2 มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านข้อมูลข่าวสารให้ความห่วงใยและความปรารถนาดีตลอดมา

ท้ายที่สุดผู้เขียนกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ให้กำลังใจ ให้ความรัก ความอบอุ่น ขอขอบคุณ คุณปณิดา ทิพย์กมลเสน ภรรยาของผู้เขียนที่เป็นผู้อยู่เบื้องหลัง ให้กำลังใจให้มีความเพียรพยายามเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในทุกๆ ด้าน

จอมชัย ทิพย์กมลเสน

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล	
ชื่อผู้เขียน	สืบตำรวจโท จอมชัย ทิพย์กมลเสน	
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชากฎหมายมหาชน)	
คณะกรรมการที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ สำเริง เมฆเกรียงไกร	ประธานกรรมการ
	รองศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ	กรรมการ
	รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวง	กรรมการ

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหากฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสองประเภทที่ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลซึ่งการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นเป้าหมายอันหนึ่งในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยให้เจริญและมีมาตรฐานทัดเทียมกับประเทศที่เจริญแล้ว โดยรัฐบาลได้เปิดโอกาสให้กระทำได้ตั้งแต่เมื่อมีการจัดทำพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะยกฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองขึ้นเป็นเทศบาลแม้จะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเพิ่มมากขึ้นก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจาก ข้อบกพร่องของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนขาดสำนึกในทางการเมือง ไม่เข้าใจสิทธิและหน้าที่ของการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาปรับเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลสำเร็จดังที่คาดหวังไว้ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสารโดยศึกษาถึงรูปแบบและกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยศึกษาจากทฤษฎี แนวความคิดและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติเทศบาล และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องซึ่งหลัง

การศึกษาแล้วพบว่ามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล สรุปได้ดังนี้

การจัดตั้งเทศบาลไม่ได้บัญญัติเกณฑ์ชี้วัดพื้นฐานที่สำคัญของชุมชนที่จะเป็นหลักในการพิจารณาว่าชุมชนแห่งนั้นควรได้รับการพิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาลหรือไม่ ดังนั้นควรบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ใน พระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 9 เกี่ยวกับเกณฑ์บังคับขึ้นพื้นฐานที่ผู้เกี่ยวข้องกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล เช่นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องปฏิบัติตามให้รายงานข้อมูลสถานะความพร้อมต่อผู้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบตลอดจนปิดประกาศ ที่ทำการกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในเขตพื้นที่ได้รับทราบทุกปี รายละเอียดปลีกย่อยอื่นๆ ให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล กฎหมาย ไม่ได้กำหนดโทษและช่วงเวลาที่น่านอนที่ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลจะต้องดำเนินการ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านเกณฑ์ประเมินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ให้ผู้บริหารนำเสนอข้อมูลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในเดือนธันวาคมของทุกปี ให้มีการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตพื้นที่ทุกๆสองปีโดยวิธีออกเสียงประชามติ ให้มีการกำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในทุกขั้นตอน ให้การจัดทำประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลมีผลถัดจากวันครบวาระในสมัยการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวนั้น เพื่อให้เกิดความร่วมมือสมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้การใช้อำนาจกำกับดูแลและอำนาจในการอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของนายอำเภอระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบลมีความแตกต่างกัน ในส่วนของการอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย นายอำเภอมีอำนาจในการอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่เมื่อเป็นเทศบาลแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ใช้อำนาจในส่วนนี้แทน ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยควรออกระเบียบกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจในกำกับดูแลและมีอำนาจในการอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเทศบาลตำบล เพื่อให้ นายอำเภอเต็มใจและมีความสบายใจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งเสริมให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

ผลสรุปของการศึกษาวิจัยจะเห็นได้ว่าหากต้องการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นรูปแบบเทศบาลตำบลเป็นไปอย่างเหมาะสมรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ต้องกำหนดมาตรการบังคับแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการยกฐานะ

องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล เช่น การกำหนดห้วงเวลาให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลรายงานข้อมูลความพร้อมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลให้อำเภอเพื่อดำเนินการสำรวจเจตนาของประชาชนโดยวิธีการออกเสียงลงประชามติในเรื่องการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลทุกๆ สองปี การกำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบแต่ไม่ดำเนินการ การกำหนดเขตเลือกตั้ง จำนวนและที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหมือนหรือคล้ายคลึงกับสมาชิกสภาเทศบาลตำบลให้มากที่สุดเพื่อให้ประชาชนเกิดความเคยชินและเตรียมพร้อมเมื่อท้องถิ่นของตนจะปรับเปลี่ยนเป็นเทศบาลในอนาคต การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาลและควรปรับลดเกณฑ์ด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางที่จะปรับเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่จาก 20 ล้านบาทเป็น 13 ล้านบาท และควรมีการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ในส่วนของการกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานที่จะจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลใดเป็นเทศบาลตำบลให้มีความชัดเจน เช่น คุณสมบัติในส่วนขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นขนาดใหญ่ มีรายได้ตั้งแต่สิบสามล้านบาทขึ้นไป มีประชากรตั้งแต่สองพันคนขึ้นไป และให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่นายกเทศมนตรีในวาระแรกให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลหากมีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายของเทศบาลกำหนดให้ใช้วิธีจับสลากจนมีจำนวนเท่าที่กฎหมายกำหนดให้มีได้ในเทศบาลแต่ละประเภท ปรับแก้ไขในส่วนของการเพิ่มบทบาทหน้าที่การกำกับดูแลเทศบาลตำบลแก่นายอำเภอเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากตัวแทนฝ่ายปกครองราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลาง

คำสำคัญ: องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล

Thesis Title	Legal Process in Promoting Sub-District (Tambon) Administrative Organization to Municipality	
Author	Police Corporal Jomchai Tipkamolsen	
Degree	Master of Law (Public Law)	
Supervisory Committee	Assoc. Prof. Samreang Mekkreangkrai	Chairperson
	Assoc. Prof. Dr. Montree Rupsuwan	Member
	Assoc. Prof. Dr. Punsak Waisumraud	Member

ABSTRACT

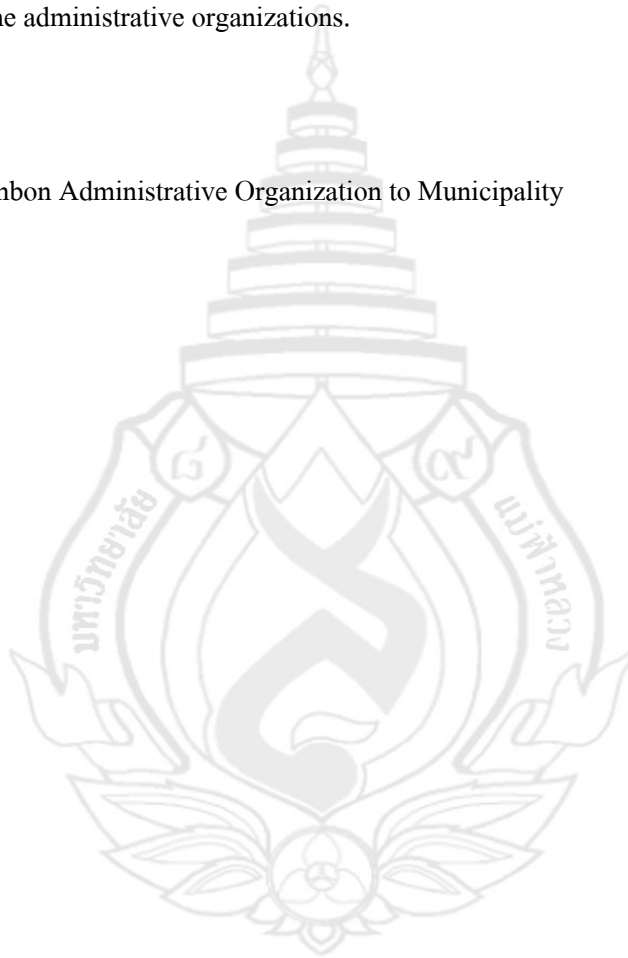
The purpose of this study was to examine legal problems of the administration of Tambon Council and Municipality in promoting status of the organizations. An ultimate goal of promoting Sub-District (Tambon) Administrative Organization to Municipality is to standardize local administrative organization to those of developed countries. According to Tambon Council Acts B.E. 2537 (1994) and B.E. 2542 (1999), Council of Tambons are able to apply for the promotion to municipalities. Though, more budgets are provided to develop communities, the changing of status is neglected. This is resulted from weak points of law enforcement, people's ignorance of one's rights and duties as well as of political matters. As a result, many of the Sub-District (Tambon) Administrative Organizations have not yet been developed as expected.

This study is a documentary research, studying models and Legal Process in Promoting Sub-District (Tambon) Administrative Organization to Municipality as well as people's participation. The literature reviewed were, for example, concepts and theory of constitutional acts, Tambon council acts, Municipality acts, and other laws concerned

The study found that the proper legal process in promoting Sub-District (Tambon) administrative organization to municipality was suggested as followings: According to, Municipality acts - Section 6, there should identify benchmarks and criteria of promoting a

community to a municipality as well as specify rules, regulations, and authorities of whom responsible for. More importantly, adjustment is needed in order to develop effectively local administrative organizations such as Tambon council to municipality. For example, framework and time allocation of the process should be clearly notified; criteria of community's size and income should be scaled down; Sub-District (Tambon) administrative council should be appointed to work as municipality council in the first term; and sheriff should be authorized for monitoring of the administrative organizations.

Keywords: Tambon Administrative Organization to Municipality



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ค
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ช
สารบัญตาราง	ฎ
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 สมมติฐานของการศึกษา	17
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	18
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	19
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา	19
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	20
2 ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางปกครอง แนวคิดการปกครองท้องถิ่นและประวัติความเป็นมาขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่มีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนตำบล	21
2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจทางปกครอง	22
2.2 ข้อดี ข้อเสียของการจัดตั้งระเบียบราชการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง	25
2.3 ความหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ	27
2.4 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	30

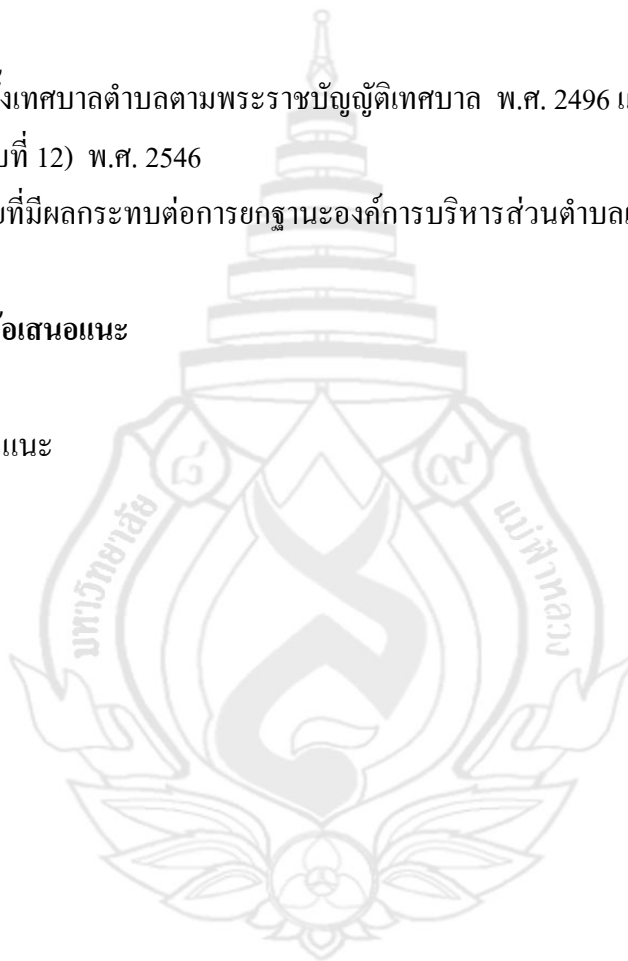
สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.5 ประวัติความเป็นมาขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่มีความสัมพันธ์ กับองค์การบริหารส่วนตำบล	33
2.6 เปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นระดับตำบลของไทยขณะเมื่อยังอยู่ในรูปแบบ สภาตำบลกับเมื่อยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล	55
3 การปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศที่นำมาเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่น ระดับตำบลของไทย	66
3.1 การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส	66
3.2 การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น	89
3.3 เปรียบเทียบวิวัฒนาการลักษณะการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย กับการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ	111
3.4 เปรียบเทียบกฎหมายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ของไทยกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส	112
3.5 เปรียบเทียบกฎหมายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ของไทยกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น	120
4 วิเคราะห์กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบล	127
4.1 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 และที่แก้ไข เพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546	127

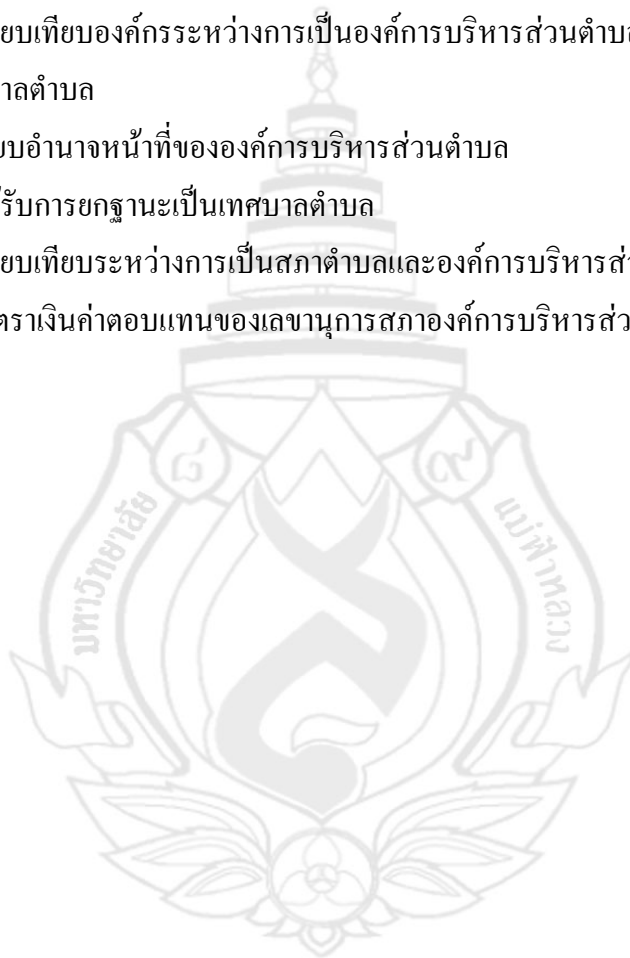
สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2 การจัดตั้งเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546	132
4.3 กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล	143
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	156
5.1 บทสรุป	156
5.2 ข้อเสนอแนะ	162
บรรณานุกรม	171
ประวัติผู้เขียน	175



สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1.1 ข้อมูลเปรียบเทียบองค์การระหว่างกาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล	11
1.2 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล กับเมื่อได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล	16
2.1 ข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างกาเป็นสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	60
4.1 กำหนดอัตราเงินค่าตอบแทนของเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	152



บทที่ 1

บทนำ

บทที่หนึ่งเป็นบทนำของการศึกษานี้ แบ่งการเสนอเรื่องออกเป็นหกส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ส่วนที่สอง เป็นข้อสมมติฐานของการศึกษา ส่วนที่สาม เป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษา ส่วนที่สี่ ขอบเขตของการศึกษา ส่วนที่ห้า วิธีการดำเนินการศึกษา และส่วนที่หก ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายว่าด้วยประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษารายงานการวิจัยฉบับนี้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นที่รากฐานอันสำคัญของระบอบประชาธิปไตย รัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ โดยรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่รับผิดชอบมีอิสระในการปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ทั้งในการใช้ดุลยพินิจ มีเจ้าหน้าที่ในการทำงานแยกจากส่วนราชการของราชการส่วนภูมิภาค แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีได้มีอธิปไตยในตัวเองอย่างสมบูรณ์ ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางตามความเหมาะสมสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ประเทศไทยได้กำหนดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาโดยพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญของชุมชนหรือจำนวนของประชากรหรือขนาดของพื้นที่โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาท้องถิ่นและพัฒนาท้องถิ่นตามที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการโดยไม่ต้องคอยรับนโยบาย หรือคำสั่งจากรัฐบาลกลางเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นเมื่อรัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร และการจัดบริการสาธารณะแล้ว รัฐบาลเพียงแต่ทำหน้าที่กำกับดูแล

ท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ดังนั้นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่จะร่วมกันกำหนด นโยบายตามความต้องการของท้องถิ่นที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 7 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2517 พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2534 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จึงเป็นกุญแจสำคัญของการปฏิรูปการเมืองโดยเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสรีภาพและประสิทธิภาพ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 รัฐบาลยังคงมีเป้าหมายในการสนับสนุนและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 281 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3) กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาตรา 30 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่องโดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจ ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปีให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี และตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ยี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วน ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรม แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย ทั้งนี้การเพิ่มสัดส่วนรายได้ดังกล่าวข้างต้น ให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและให้เป็นไป ตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อย กว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 (ร้อยละ 25.20) และมีแนวคิดที่จะมีการปรับปรุงประมวลกฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่นให้ เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เน้นการบริหารองค์กรของรัฐให้มีความสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ ให้มีลักษณะธรรมาภิบาล เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เน้นความเป็นนิติรัฐ ในทุกองค์กรของรัฐ

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเริ่มตั้งแต่สมัยที่ยังปกครองใน ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชจนกระทั่งมีการปฏิรูปการเมืองการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็น ยุคที่นำไปสู่ระบบที่มีความเจริญ และสอดคล้องกับการริเริ่มให้สิทธิทางการเมืองการปกครอง แก่ประชาชน เป็นอย่างมากมีการปรับปรุงและปฏิรูปการปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางแบ่งหน่วยงานออกเป็นกระทรวงต่าง ๆ ตามลักษณะเฉพาะ ส่วนภูมิภาคให้อำนาจแต่ละอำเภอ เป็นหน่วยการปกครองส่วนที่ประกอบกันเป็นเมือง มีการตราข้อบังคับออกมา เป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ต่อมาแก้ไขเป็น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีสุขาภิบาล อันเป็นงาน ส่วนท้องถิ่น 2 แบบคือ สุขาภิบาลกรุงเทพ กับสุขาภิบาลหัวเมือง

ความพยายามในการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลมีทั้งหมด 5 ครั้ง ดังนี้

1. จัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499
2. จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนตำบล พ.ศ. 2499
3. จัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509
4. จัดตั้งสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 พ.ศ. 2515
5. จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปัจจุบันใช้ฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบ การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบหนึ่งรัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บางตำบลที่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจพอที่จะดำเนินกิจการส่วนตำบลด้วยตนเองสามารถปกครองตนเองตามรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์ควบคู่ไปกับสภาตำบลตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 โดยการบริหารส่วนตำบลจัดองค์กรเป็นคณะผู้บริหาร และสภาตำบลแยกออกจากกัน สภาตำบลประกอบไปด้วย ประธานสภา และรองประธานสภา สมาชิกสภา ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน กำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลเป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการตำบลประกอบด้วย กำนันท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน 5 คน จนต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติออกประกาศฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ปรับปรุงการจัดระเบียบ บริหารในตำบลให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพการณ์ขณะนั้นและเพื่อไม่ให้กระทบต่อการปกครอง ส่วนภูมิภาค จึงได้จัดระเบียบบริหารในตำบลมีรูปแบบเดียวเรียกว่า สภาตำบล มีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลถูกยกเลิกไป สภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ มีคณะกรรมการสภาตำบลโดยกำนันท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลนั้นเป็นกรรมการโดยมีตำแหน่งกรรมการสภาตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกนอกจากนี้ยังให้สภาตำบลมีที่ปรึกษา 1 คน เลขานุการสภาตำบล 1 คน ขณะเดียวกันนี้กระแสเรียกร้องที่จะผลักดันให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีรูปแบบเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถสนองตอบต่อการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นก็มีมาโดยตลอด¹

จนต่อมาในปี พ.ศ. 2537 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกจัดตั้งขึ้นอีกครั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบันรวมทั้งหมด 5 ครั้ง ปัจจุบันเป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เงื่อนไขการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติไว้ในมาตรา 40 โดยกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 ล้านบาท ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดตั้งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศของ

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), 554-561.

กระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อ และเขตของ องค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย²

ในระยะเวลาที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาหลายประการซึ่งพอ จำแนกปัญหาได้ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่หลักใหญ่คือการพัฒนาตำบลทั้งในด้าน เศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม ตามข้อเท็จจริงองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถทำหน้าที่ ดังกล่าวได้อย่างครบถ้วนเพราะมีกฎหมายเฉพาะดำเนินการอยู่แล้วซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนใน การจัดบริการสาธารณะดังนั้นจึงมักทำเฉพาะในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นหลัก การกำหนด อำนาจหน้าที่ โดยไม่แบ่งแยกกันให้ชัดเจนระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับส่วนกลางทำให้ งานแต่ละหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีประสิทธิภาพ การบัญญัติอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลใช้วิธีเดียวกันกับกฎหมายเทศบาล ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าจะ มีรายได้มากน้อยแค่ไหนเมื่อกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงควร ดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลเสียโดยเร็วเพราะการบริหารในระบบ เทศบาลมีประสิทธิภาพมากกว่า

2. ปัญหาเรื่องที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประเด็นที่มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกตั้งตัวแทนได้จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ยกเว้นถ้าในตำบลใดมี 1 หมู่บ้านให้เลือก สมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบล 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้านให้มี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หมู่บ้านละ 3 คน เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในปัจจุบันจะเห็นว่าในแต่ละตำบลจะมีการเพิ่ม จำนวนของหมู่บ้านขึ้นเป็นจำนวนมากตามจำนวนของประชากร เพราะการจัดตั้งหมู่บ้าน ตาม พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 กำหนดไว้เพียงว่าลักษณะที่จะกำหนดเป็นหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือความสะดวกแก่

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 564.

³ สมพร ถาวรวิริยะนันท์, ปัญหากฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชน (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542) 8-9.

การปกครองเป็นประมาณ คือ ถ้าเป็นที่มีคน อยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคน เป็นสำคัญ ประมาณราว 200 คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง⁴ การจัดตั้งหมู่บ้านจึงทำได้ง่าย ประกอบกับใน ระยะที่ผ่านมา รัฐบาลมีโครงการ พัฒนาศึกษาภาพหมู่บ้านและชุมชนเมือง (โครงการ SML) สนับสนุนเงินกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้านละ 1,000,000 บาท และการจัดสรรงบประมาณขององค์การ บริหารส่วนตำบล ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ก็มักจัดสรรเป็นรายหมู่บ้าน ปัจจุบันเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่ สร้างแรงจูงใจให้มีการแยกให้เป็นหมู่บ้านใหม่ทั้งสิ้น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหมู่บ้าน ใหม่เกิดขึ้นต้องดำเนินการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ตัวแทน ของหมู่บ้าน เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดและทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภาระค่าใช้จ่าย เพิ่มขึ้นเพราะตั้งจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งมานั้น ในปัจจุบันบางตำบลมีจำนวนหมู่บ้านถึง 25 หมู่บ้านทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ณ ที่แห่งนั้นมี จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถึง 50 คน และในอนาคตก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวน หมู่บ้านขึ้นอีกไม่มีที่สิ้นสุด ในขณะที่การบริหารงานราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดนโยบายและการพัฒนาเป็นหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในตำบลนั้น สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี หน้าที่ หลักเพียงการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบและข้อบัญญัติต่างๆ เท่านั้น จึงเห็นได้ว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมาย เรื่องที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง(ฉบับที่ 5)พ.ศ. 2546 ไม่ต้องไปติดขัดกับ จำนวนหมู่บ้านตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แต่ควรที่จะแบ่งเป็นเขตเลือกตั้ง เหมือนกับของเทศบาลและเลือกผู้แทนเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจากเขตเลือกตั้ง เหล่านั้นทั้งนี้เพื่อลดค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมยกฐานะเป็นเทศบาล ตำบลปัญหาดังกล่าวก็จะยุติลง

3. ปัญหาการมีพื้นที่หมู่บ้านคาบเกี่ยวทั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลและใน เขตเทศบาล

การมีพื้นที่คาบเกี่ยวทั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลและในเขตเทศบาลทำให้ หมู่บ้านแห่งนั้นต้องมีการเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

⁴ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 10) พ.ศ.

เพราะตามกฎหมายมีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล โดยเฉพาะเทศบาลตำบลที่ยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ในปี พ.ศ. 2542 (เทศบาลตำบลส่วนใหญ่ในปัจจุบัน) ตามข้อเท็จจริงจะมีการตั้งชุมชนบ้านเรือนอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลและจะมีพื้นที่ทำกินเช่น ที่ทำนา ทำสวน ทำไร่ อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีคนบางกลุ่มที่เห็นช่องว่างของกฎหมายของเทศบาลกับกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล จะดำเนินการขอบ้านเลขที่ให้กับเพิงพักที่อยู่ตามเรือกสวนไร่นาแล้วแจ้งย้ายตัวเองเข้าไปอยู่อาศัยเพื่อจะได้ใช้สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเพื่อขอรับสิทธิในการช่วยเหลือต่างๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลโดยที่ตนเองนั้นไม่ได้เข้าไปพักอาศัยอยู่จริง เป็นการเอาเปรียบราษฎรหมู่บ้านอื่นๆ ที่หมู่บ้านมีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่ทั้งหมู่บ้าน มีหมู่บ้านที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวลักษณะดังกล่าวบางแห่งมีจำนวนบ้านเพียง 1 – 2 หลังคาเรือนที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ก็ต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ครบหมู่บ้านละ 2 คนตามที่กฎหมายกำหนดบางแห่งมีทั้งสามิและภรรยาเป็น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นตัวแทนของหมู่บ้านนั้น เพราะมีผู้มีสิทธิลงสมัครเลือกตั้ง และมีสิทธิเลือกตั้งเพียง สองคนเท่านั้น คือสามิ และภรรยา คู่กันนั่นเอง ที่ต่างก็ลงสมัคร และต่างก็ลงคะแนนให้กันเอง ลักษณะดังกล่าว ทำให้รัฐต้องมีการระคายจ่ายในการจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นโดยไม่คุ้มค่าภาษีอากรของประชาชนผู้เสียภาษี เป็นความแข็งแกร่งของตัวบทกฎหมายจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้ โดยแก้ไขกฎหมายให้ในพื้นที่ตำบลที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล รวมกันเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดเต็มพื้นที่ กฎหมายไม่ควรบัญญัติให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองรูปแบบในพื้นที่ตำบลเดียวกันอีกต่อไป มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวจะช่วยสร้างความทัดเทียมเสมอภาคระหว่างคนในตำบลเดียวกัน และทำให้การบริหารทรัพยากรบุคคล งบประมาณ หรือทรัพยากรอื่น ๆ ในตำบลนั้นเป็นไปอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาแก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ตำบลนั้น

4. ปัญหาด้านศักยภาพด้านการคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังขาดสมรรถภาพด้านการบริหารการเงินการคลังอยู่มากเพราะปัจจัยด้านการคลังเป็นตัวแปรพื้นฐานของการปกครองตนเองของท้องถิ่นฉะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อยหรือพึ่งพารายได้จากแหล่งรายได้ที่ไม่แน่นอน บริหารงานอย่างไม่โปร่งใส หรือมีการระบายจ่ายประจำที่ไม่จำเป็นมีอัตราสูง อาจทำให้การปกครองตนเองขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดประสิทธิภาพ ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บภาษีอากร เฉพาะภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่า

สัตว์และการขออนุญาตการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 ส่วนภาษีอื่น ๆ ให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้จัดเก็บแทน โดยหักค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการร้อยละ 5 ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หากองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดสรร 1 ส่วน เทศบาลจะได้รับ การจัดสรร 4 ส่วน ปัญหาเกี่ยวกับรายได้นี้เป็นปัญหาเรื้อรังที่แก้ไขยาก และยังได้ส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ ด้วย จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงขนาดของ องค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเหมาะสม และควรส่งเสริมให้พัฒนารายได้ให้มั่นคงและ พึ่งตนเองได้ มีการบริหารงานอย่างโปร่งใสให้ประชาชนได้เข้าร่วมในกระบวนการบริหาร การคลัง ตรวจสอบการดำเนินงาน และเปิดเผยสถานะทางการคลัง ต่อสาธารณชนและหากองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่ได้รับการปรับปรุงสามารถประเมินผ่านเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้วให้พิจารณา ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ปัญหาทางการคลังก็จะอยู่ในระดับที่บริหารงานได้ดีในระดับหนึ่ง

มาตรการทางกฎหมายที่น่าจะเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการยกฐานะองค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลมีดังนี้

1. กฎหมายในส่วนของการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ยกฐานะเป็น เทศบาลไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดที่ชัดเจน

แต่เป็นไปตามมติที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นโดยส่วนมาก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่เห็นด้วย เนื่องจากเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ตามกฎหมายของเทศบาลจะสามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลได้เพียง 12 คน และแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 2 เขตเลือกตั้ง ทำให้หลายคนเกรงว่าตนเองอาจไม่มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกนายกองค์การ บริหารส่วนตำบลก็ไม่กล้ายกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล เพราะกลัวว่าจะสูญเสีย การสนับสนุนจากสมาชิกสภาที่เป็นฐานเสียงหรือหวั่นไหวกับตน อาจทำให้ตนไม่ได้รับ เลือกตั้งเข้ามาอีกในครั้งต่อไป

2. กฎหมายในส่วนของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ นายอำเภอ

กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติ หน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการมีอำนาจออกคำสั่งระงับ การปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ก่อนส่งรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อ วินิจฉัยสั่งการมีอำนาจเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้หากกระทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นยกฐานะเป็นเทศบาล

อำนาจกำกับดูแลของนายอำเภอในส่วนนี้จะหมดไป แต่อำนาจเหล่านี้จะไปอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คือกรณีหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับเทศบาลตำบลให้นายอำเภอเป็นผู้ช่วยควบคุมดูแล กรณีนี้หากผู้ว่าราชการจังหวัดประสงค์จะดำเนินการเอง นายอำเภอก็ไม่มีสิทธิ์มายุ่งเกี่ยวได้ สำหรับอำนาจในส่วนของการยุบสภาเทศบาลและการสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรณีในเรื่องการกำกับดูแลของนายอำเภอนี้ อาจทำให้อำเภอในฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาคที่มีความเป็นมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่สมัยของรัชกาลที่ 5 ก่อนเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่สนับสนุนหรือผลักดันให้มีการดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล แต่การจัดทำแบบสำรวจข้อมูลการจัดตั้ง เปลี่ยนฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลกับให้นายอำเภอเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ โดยนายอำเภอเป็นผู้ลงนามรับรอง โดยไม่มีการกำหนดกรอบของการให้ความเห็นไว้ลักษณะนี้นายอำเภอสามารถให้ความเห็นถึงขั้นไม่เห็นชอบด้วยก็ได้ การบริหารจัดการกฎหมายลักษณะนี้ไม่เป็นการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลแต่อย่างใด

3. อำนาจในการอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอจะมีอำนาจในส่วนนี้ แต่ถ้าเป็นเทศบาลตำบลอำนาจของนายอำเภอในส่วนนี้จะหมดไป และอำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณของเทศบาลจะเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบกันดีว่าอำเภอมีกิจกรรมพัฒนาในพื้นที่รับผิดชอบมากมาย การสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลางอาจไม่ทันทั่วถึง จำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ การมีอำนาจอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เป็นข้อต่อรองที่สำคัญมากอันหนึ่งที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองท้องถิ่น หากต้องการแรงสนับสนุนจากอำเภอในการผลักดันให้องค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนากฐานะเป็นเทศบาลตำบล ควรให้นายอำเภอมิบทบาทในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตำบล กรณีเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครจึงให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการเพราะเป็นงบประมาณจำนวนมาก

4. การที่กฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถได้รับเลือกจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและมีค่าตอบแทนให้

สำหรับตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ในขณะที่เทศบาลกำหนดให้สภาเทศบาลสามารถเลือกพนักงานเทศบาลเป็นเลขานุการสภาเทศบาลได้แต่จะไม่มีค่าตอบแทนในตำแหน่งเลขานุการสภาเทศบาล กรณีดังกล่าวอาจทำให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นหัวหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สนับสนุนการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล เพราะเกรงว่าเป็นเทศบาลตำบลแล้วเมื่อใดตนอาจไม่ได้รับเลือกเป็นเลขานุการสภาเทศบาลและค่าตอบแทนประจำตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของตนที่เคยได้รับจะหายไป ในข้อเท็จจริงการจัดเตรียมข้อมูลตามแบบสำรวจข้อมูลการจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงฐานะ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้นในฐานะที่เป็นแม่บ้านหน่วยงาน

มาตรการทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลที่ไม่สอดคล้องต้องกันลักษณะนี้ไม่เป็นการส่งเสริมกระบวนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล การจัดตั้งเป็นเทศบาลขนาดต่างๆ ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มีเงื่อนไขเพียงว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลก็ให้กระทำได้โดยมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลขนาดต่างๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก น่าที่จะมีองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลจำนวนมาก แต่จากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น⁵ โดยส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้างเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ปรากฏว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2549 (4 ตุลาคม 2549) เพียง 32 แห่ง จากองค์การบริหารส่วนตำบล 6,649 แห่ง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.5 และจากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น⁶ โดยส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2550 มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะจัดตั้งเป็นเทศบาล ที่ยกฐานะมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ จำนวน 25 แห่ง คิดเป็นสัดส่วน

⁵ กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ข้อมูลส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้างสำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง. [ออนไลน์], 4 ตุลาคม 2549. แหล่งที่มา <http://www.thailocal.go.th> .

⁶ เรืองเดิยกัน, ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2550

ร้อยละ 78 ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาล และที่ยกฐานะมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง จำนวน 7 แห่ง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22 ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาล โดยมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเมืองจำนวน 2 แห่ง ที่เหลืออีก 30 แห่งได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก ทั้งที่รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้กระทำได้ตั้งแต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ทั้งที่ปรากฏตามข้อเท็จจริงว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากที่มีความพร้อมมีศักยภาพ ทั้งด้านสภาพชุมชน ภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบ สภาพการเงินการคลัง อัตราค่าจ้างของพนักงานและพนักงานจ้างแต่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะยกฐานะองค์กรของตนเองขึ้นเป็นเทศบาลแต่อย่างใด

จากสภาพปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่มีเกณฑ์กำหนดที่ชัดเจนแน่นอน มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับนั้นไม่เกื้อหนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน ทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ บางกรณีก็ขัดแย้งหรือหน่วงรั้งกันไว้ ทำให้กระบวนการจัดการไม่เป็นไปอย่างประสานสอดคล้องขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันก็มีปัญหาในการบริหารงานเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต เพราะได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐมากขึ้น ลักษณะดังกล่าวไม่เป็นผลดีต่อการบริหารงานบริการสาธารณะของภาครัฐในปัจจุบันที่เน้นการบริหารงาน ที่มีประสิทธิภาพและประหยัด โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในบริบทของนิติรัฐ จึงเห็นว่าการศึกษารูปแบบเป็นระบบเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ต่อไป

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลเปรียบเทียบองค์การระหว่างความเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล

ที่	ข้อมูล	การเปรียบเทียบข้อมูลองค์กร		หมายเหตุ
		องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล	
1	ชื่อองค์กร	องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล	
2	ชื่อผู้บริหารท้องถิ่น	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	นายกเทศมนตรี	
3	ชื่อสมาชิกสภา	สมาชิกสภา อบต. (ส.อบต.)	สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.)	
4	การได้มาของตำแหน่งผู้บริหาร	เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งตำบล	เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งตำบล	

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลเปรียบเทียบองค์กรระหว่างการเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล
ตำบล (ต่อ)

ที่	ข้อมูล	การเปรียบเทียบข้อมูลองค์กร		หมายเหตุ
		องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล	
5	จำนวนคณะ ผู้บริหารท้องถิ่น	1. นายก อบต. 1 คน 2. รอง นายก อบต. 2 คน 3. เลขานุการ นายก อบต. 1 คน	1. นายกเทศมนตรี 1 คน 2. รองนายกเทศมนตรี 2 คน 3. เลขานุการนายกฯ 1 คน 4. ที่ปรึกษานายกฯ 1 คน *มาจากการแต่งตั้งของ นายกเทศมนตรีและแต่งตั้ง จากผู้ที่มีใช้สมาชิกสภา เทศบาล	
6	จำนวนสมาชิกสภา	แบ่งเขตเป็นหมู่บ้านๆ ละ 2 คน (เช่น จำนวน 10 หมู่บ้าน รวม 20 คน)	แบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 2 เขต แบ่งตามความเหมาะสมของ พื้นที่และจำนวนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งสัดส่วนเท่าๆ กัน เขตละ 6 คน รวม 12 คน	
7	ขนาดขององค์กร	ขนาดเล็ก	ขนาดใหญ่	
8	อัตรการจัดเก็บภาษี	จัดเก็บตามกฎหมายภาษีตาม 1. พรบ.ภาษีโรงเรือนและ ที่ดิน 2. พรบ.ภาษีป้าย 3. พรบ.ภาษีบำรุงท้องที่	จัดเก็บตามกฎหมายและ อัตราเดียวกันกับท้องที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล	

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลเปรียบเทียบองค์กรระหว่างการเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล
ตำบล (ต่อ)

ที่	ข้อมูล	การเปรียบเทียบข้อมูลองค์กร		หมายเหตุ
		องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล	
9	การได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเงินอุดหนุนทั่วไปตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และตามประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี พ.ศ. 2546	ได้รับการจัดสรรให้เป็น สัดส่วน คือร้อยละ 20 ทุก อบต. ทั่วประเทศเท่าๆกัน ก่อน จากนั้นให้คิดอีกร้อยละ 80 ตามขนาดของ อบต. ใน ส่วนที่เหลือ(ปัจจุบันมี อบต. ทั่วประเทศ จำนวน 6,616 แห่ง)	ได้รับการจัดสรรตามจำนวน ของประชากรที่อยู่ในเขต เทศบาลในอัตราคนละ 500 บาท (ปัจจุบันมีเทศบาลทั่ว ประเทศ จำนวน 1,162 แห่ง แยกเป็นเทศบาลนคร 22 แห่ง เทศบาลเมือง 120 แห่ง และ เทศบาลตำบล 1,020 แห่ง	ข้อมูลจาก กรมส่งเสริม การปกครอง ท้องถิ่น ณ วันที่ 18 มกราคม 2550

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลเปรียบเทียบองค์กรระหว่างการเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล
ตำบล (ต่อ)

ที่	ข้อมูล	การเปรียบเทียบข้อมูลองค์กร		หมายเหตุ
		องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล	
10	อำนาจหน้าที่	ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2496 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546	ตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึง(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ มากกว่า อบต. ที่ให้บริการ และดูแลทุกข์สุขของ ประชาชนให้มากขึ้น ใน ฐานะชุมชน เช่น 1. สามารถจัดตั้งสำนัก ทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลขึ้น เองได้เพื่อให้บริการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ในด้านทะเบียนต่างๆ 2. การบริหารจัดการเมืองนำ อยู่โดยมีการจัดเก็บขยะสิ่ง ปฏิกูลมูลฝอย การประกาศ เป็นเขตควบคุมอาคารตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของเมือง ความ มั่นคงแข็งแรง ความ ปลอดภัย รวมทั้งเป็นการเพิ่ม รายได้จากการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียม	

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลเปรียบเทียบองค์กรระหว่างการเป็น องค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาล
ตำบล (ต่อ)

ที่	ข้อมูล	การเปรียบเทียบข้อมูลองค์กร		หมายเหตุ
		องค์กรบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล	
11	การกำกับดูแล	เป็นอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการ จังหวัด	เป็นอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการ จังหวัด	
12	การปกครองท้องถิ่น	เป็นอำนาจหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบและ ข้อบังคับของกระทรวง มหาดไทย	เป็นอำนาจหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบและ ข้อบังคับของกระทรวง มหาดไทย	
13	คณะกรรมการ หมู่บ้าน	เป็นผู้มีหน้าที่เสนอ ข้อแนะนำและให้คำปรึกษา ต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการ ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ของผู้ใหญ่	เป็นผู้ประสานงานให้ความ ช่วยเหลือในการพัฒนาและ แก้ไขปัญหาของท้องถิ่นใน รูปแบบของคณะกรรมการ ชุมชน	

ตารางที่ 1.2 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับเมื่อได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

ที่	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ องค์การบริหารส่วนตำบล	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ เทศบาลตำบล
1	จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (*ทำแล้ว)
2	รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และทางสาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล	ให้มีการบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ (*ทำแล้ว)
3	ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและ ที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย (*ยังไม่ได้ทำ)
4	ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (*ทำแล้ว)
5	ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม	ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (*ทำแล้ว)
6	ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (*ทำแล้ว)
7	คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ (*ทำแล้ว)
8	บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (*ทำแล้ว)
9	ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมายโดย จัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความ จำเป็นและสมควร	งานทะเบียนราษฎร (*ยังไม่ได้ทำ)
10		หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ ของเทศบาล

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

1. ประชาชนในเขตเทศบาลได้รับการดูแลในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
2. ประชาชนในเขตเทศบาลได้รับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพด้านการศึกษาอย่างมีคุณภาพมากขึ้น
3. ประชาชนในเขตเทศบาลได้รับการบริการด้านสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและถูกต้องตามหลักวิชาการ
4. ประชาชนอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี ส่งผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่และสุขภาพพลานามัยที่ดี
5. ประชาชนได้รับสวัสดิการและการช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์ห้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงมากขึ้น
6. ประชาชนมีความเข้มแข็งจากการพัฒนาและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วม
7. ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะและการบริการด้านอื่น อย่างมีประสิทธิภาพและมีความพึงพอใจในการรับบริการจากหน่วยงาน
8. ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง เศรษฐกิจชุมชนดี และสิ่งแวดล้อมดีอย่างยั่งยืน

1.2 ข้อสมมติฐานการศึกษา

การศึกษาวิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ดังนี้

การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรสร้างภาระค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณแก่ภาครัฐเกินความจำเป็น เช่น ค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเป็นจำนวนมากและยังมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลในปัจจุบันแทบจะไม่ได้แตกต่างกันเนื่องจากต้องรับถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลางเหมือนกันตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หากให้้องค์การ

บริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ก็จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดภาระด้านงบประมาณแก่ประเทศโดยรวม

อนึ่ง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่มีมาตรการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจแก่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เพราะกฎหมายและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้อำนาจแก่ผู้มีประโยชน์ได้เสียเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาขึ้นพื้นฐานที่เหมาะสม ไม่มีการกำหนดกรอบของการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ กฎหมายไม่ให้อำนาจประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลมีอำนาจ และส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างแท้จริง ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นที่จะใช้ ประกอบพิจารณาตัดสินใจ

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล มีวัตถุประสงค์คือ

1.3.1 เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เปรียบเทียบผลดีผลเสียที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรส่วนท้องถิ่นทั้งสองประเภท และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.3.2 เพื่อจะได้ทราบถึงเจตนารมณ์ และความมุ่งหมายที่ต้องการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล และเพื่อวิเคราะห์ให้เห็นปัญหามาตรการทางกฎหมายในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

1.3.3 เพื่อจะได้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการยกฐานะ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ตลอดจนการกำหนดแนวทางปฏิบัติของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้นเพื่อวางระเบียบและ

แนวทางปฏิบัติให้การดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลมีผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีและแนวคิดทฤษฎีต่างๆในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆที่ใช้บังคับในพื้นที่การปกครองระดับตำบล อันทำให้เกิดผลกระทบต่อการยกฐานะ/การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล โดยศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด รูปแบบพิเศษ รูปแบบเทศบาล และศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลของไทยกับรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศที่คล้ายคลึงกัน ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่เกี่ยวกับบทบัญญัติการปกครองท้องถิ่น สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและแนวนโยบายแห่งรัฐ ศึกษาเจตนารมณ์ที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาล ศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลล่าช้า และมีจำนวนน้อยเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลที่เหมาะสมต่อไป ในอนาคต

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

1.5.1 เป็นการดำเนินการวิจัยในเชิงเอกสารผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์เอกสารโดยการศึกษาจากด้วยทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หลักการความเห็นและแนวความคิดของนักกฎหมาย นักวิชาการต่างๆ ที่ได้รวบรวมวิจัยไว้ รวมทั้งหนังสืองานวิจัย วิทยานิพนธ์และเอกสารเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งของไทยและของต่างประเทศ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงเหตุการณ์ที่เป็นจริงภายใต้สภาพของสังคมไทย

1.5.2 เป็นการวิจัยทางห้องสมุด โดยหาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งจากในห้องสมุดหรือหาข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาคัดเลือกรวบรวม เรียบเรียงในเชิงพรรณนาและแสดงความคิดเห็นไว้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.6.1 ได้ทราบประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รูปแบบพิเศษ รูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.6.2 ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของมาตรการทางกฎหมายในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีจำนวนน้อย และมีความคืบหน้าในการดำเนินการอย่างล่าช้า

1.6.3 ได้ทราบถึงแนวทางและวิธีการในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการแก้ปัญหาการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลต่อไปในอนาคต

1.6.4 เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า และใช้เป็นฐานข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจ

บทที่ 2

ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการปกครอง แนวคิดการปกครองท้องถิ่น และประวัติความเป็นมาขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่มีความสัมพันธ์กับ องค์การบริหารส่วนตำบล

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์การอื่น นอกจากองค์การบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ต้องอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่านั้น

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจปกครอง คือการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนเป็นอำนาจในทางบริหาร (มิใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติ และมีใช้อำนาจทางตุลาการ) หรืออำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชน มีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค⁷ ซึ่งสภาพความเป็นจริงของประเทศ ซึ่งมีอาณาเขตกว้างใหญ่ ชุมชนต่างๆ อยู่กันอย่างกระจัดกระจาย แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมอันเป็นลักษณะการปกครองท้องถิ่นเฉพาะตัวของท้องถิ่น ทำให้การปกครองจากส่วนกลางไปไม่ทั่วถึง ไม่สามารถดำเนินการให้บริการสวัสดิการประสงค์ทางปกครองได้ เพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงเกิดแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตนเองโดยตรง ซึ่งเป็นเสมือนการเสริมสร้างความศรัทธาของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคมที่มีความเจริญมากแล้ว

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 19,23.

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจทางปกครอง⁸

ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้ความหมายของหลักการรวมอำนาจในทางปกครองและหลักการกระจายอำนาจทางปกครองไว้ดังนี้

“หลักรวมอำนาจในทางปกครอง” เป็นหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชน

“หลักการรวมอำนาจทางปกครอง” คือ การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยรัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนทั่วทุกถิ่นในอาณาเขตของรัฐ

ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1. มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง
2. มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง
3. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ต่างๆเป็นไปตามระบบการบังคับบัญชา โดยเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งสูงกว่ามีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจในการสั่งองค์กรเจ้าหน้าที่ใดๆ ดำเนินการตลอดจนแก้ไขเพิกถอนการกระทำ มีลักษณะเป็นทั้งอำนาจเหนือการกระทำ และอำนาจเหนือบุคคลผู้กระทำ

“หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง” เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน
2. มีการเลือกตั้ง
3. องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 10-15.

ท่าน ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระพอสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ให้อยู่ในการกำกับดูแลเท่านั้น แยกลักษณะความสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองไว้ 3 ประการ คือ⁹

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนวยการเอง

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรสำหรับที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาเทศบาล สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครอง จึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ผู้ดำเนินการปกครองได้รับแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลางมิใช่เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง การเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหารก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

3. องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอำนาจอิสระ กล่าวคือ มีอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งมีให้เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระ เช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองอย่างแท้จริง

⁹ สมพร ถาวรวิริยะนันท์, เรื่องเดียวกัน, 18.

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้กล่าวถึงการปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้แก่องค์กรอื่นโดยให้องค์กรนี้มีอิสระที่จะดำเนินการได้เอง แต่รัฐบาลอาจควบคุมเพื่อให้องค์กรนี้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย และเป็นไปตามระเบียบ ในเรื่องการควบคุม ซึ่งรัฐบาลออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอำนาจที่จะดำเนินการนี้เป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ โดยรัฐออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ขึ้นเป็นนิติบุคคล แล้วกำหนดให้ดำเนินการของตนเองโดยอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย¹⁰

ลักษณะของการปกครองแบบกระจายอำนาจ ได้แก่

1. แบ่งแยกอำนาจปกครองจากรัฐบาลกลางมาให้แก่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง อำนาจที่แบ่งแยกหรือกระจายมาให้นี้เป็นขององค์กรนั้น โดยเด็ดขาดและรัฐย่อมไม่มีอำนาจนั้นต่อไป
2. องค์กรนี้จะต้องประกอบด้วยบุคคลที่ได้เลือกตั้งขึ้น
3. นิติบุคคลเพื่อจะได้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของตนเองและมีทรัพย์สินของตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประหยัด หงษ์ทองคำ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองว่า เป็นการที่รัฐได้มอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ การกระจายอำนาจปกครองนั้น นอกจากเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดทำแล้วยังเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้วเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ผลดี รัฐบาลจะต้องมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่นั้นๆ ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นด้วย¹¹

¹⁰ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพฯ: ประกายพรึก, 2538), 176 – 177.

¹¹ สมพร ถาวรวิริยะนันท์, เรื่องเดียวกัน, 19 – 27.

2.2 ข้อดี ข้อเสียของการจัดตั้งระเบียบราชการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

2.2.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจปกครอง

1. การกระจายอำนาจทางปกครองทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง กล่าวคือได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีได้หมายเพียงเฉพาะให้ประชาชนเลือกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือเป็นผู้กำหนดอนาคตข้างหน้าของพวกเขาเอง เช่น การสร้างเขื่อน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในท้องถิ่นของเขาด้วย

2. เป็นการแบ่งเบาภาระ ของส่วนกลาง ในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่างๆของรัฐ เนื่องจากส่วนกลางมีภารกิจมากอยู่แล้ว ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการแตกต่างกัน ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดีที่สุด เพราะการให้ส่วนกลางเป็นผู้แก้ปัญหานั้นจะแก้ไขได้ไม่ตรงจุด

3. การกระจายอำนาจทางปกครองทำให้กิจการคล่องไปได้โดยรวดเร็ว เพราะเป็นการช่วยแก้ปัญหาล่าช้าในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและสั่งการได้เอง โดยไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนกลาง เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นเอง จึงไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

4. การกระจายอำนาจทางปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะเป็นสถาบันฝึกฝนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้มีโอกาสสมัครรับเลือกตั้ง เลือกตั้งผู้แทนมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติ ประชาพิจารณ์ มีอำนาจถอดถอนผู้แทน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเอง ต่อท้องถิ่น

5. การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมกันคิดร่วมกันวางแผน ร่วมกันตัดสินใจที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนจะไปในทิศทางใดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้การพัฒนาชนบทสำเร็จได้

6. การกระจายอำนาจทางปกครองเป็นการสร้างผู้นำทางการเมืองการปกครองระดับชาติในอนาคตเพราะผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ต่าง ๆ จาก

การบริหารงานการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองในระดับชาติ

7. การกระจายอำนาจทางการปกครองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกันสามารถรวมตัวกันเพื่อสร้างความเจริญให้ประเทศได้ กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ในทุกๆ ด้านด้วยตนเอง แต่อาจไปร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือร่วมมือกันให้ความช่วยเหลือในเรื่องเทคนิค อุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือ เช่น โรงเพาะขยะ รถขยะ รถขนส่ง เครื่องมือทางการเกษตร ฯลฯ

2.2.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง

1. ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจละเมิดอธิปไตยของประเทศได้ เป็นอันตรายแก่เอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีการประสานงานเพียงพอทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่อันไม่สมควรได้เพราะเหตุเนื่องมาจากการเลือกตั้งทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก

2. ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งถึงกับลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และอาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณหรือ หดลดเปลืองเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีไว้เพื่อการบริหารหรือทำหน้าที่ ซึ่งหากเป็นของรัฐบาลกลางก็ย่อมหมุนเวียนเปลี่ยนใช้กันได้ตลอดทั่วราชอาณาจักร

เพื่อแก้ไขข้อเสียต่าง ๆ ของหลักการกระจายอำนาจปกครองดังกล่าว จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลท้องถิ่นเพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ ไม่ว่าประเทศใดที่มีการกระจายอำนาจ ปกครองย่อมจะต้องมีการกำกับดูแลอยู่ด้วยเสมอ

2.3 ความหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นมิใช่ให้ความหมายไว้ ต่างมีหลักการสำคัญ คล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

William V. Hollowly ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญ

William A. Robson ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และมีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมียกย่องที่จำเป็นในการปกครองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่สมควรแห่งความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

Daniel Wit กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปให้กับองค์กรหนึ่ง ซึ่งองค์กรนั้นต้องไม่เป็นองค์กรในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจและการดำเนินการใดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น

รองศาสตราจารย์ ประทาน คงฤทธิศึกษากร ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ จะเกิดมียกย่องทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

ท่านอาจารย์ประหยัด หงส์ทองคำ ได้อธิบายถึงความหมายของหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญต่อไปนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่าอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นได้ตามเจตนารมณ์ในทางกลับกันถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย อันมีผลทำให้ประเทศมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้บังคับแก่ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ นอกจากนั้นในท้องถิ่นต้องมีงบประมาณเป็นของตนเองเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้บริหารกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ได้สำเร็จลุล่วง

4. มืองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน สัมผัสรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนท้องถิ่นเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น ตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นเพื่อให้เจ้าหน้าที่องค์กรท้องถิ่นได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่น ยังช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดสำนึกในสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ตื่นตัวทางการเมืองและที่สำคัญยังมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

การปกครองท้องถิ่น¹² คือ การปกครองที่รัฐบาลให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ โดยมีองค์กรผู้รับผิดชอบ ซึ่งมีความอิสระในการปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ทั้งในการใช้ดุลพินิจ มีเจ้าหน้าที่ และงบประมาณในการดำเนินงานแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาค แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีได้มีอธิปไตยในตัวเองอย่างบริบูรณ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางตามความเหมาะสม สำหรับการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นทำให้พอเข้าใจได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการให้คนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการปกครองกันเอง ด้วยความมีอิสระในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

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

¹² วัชรกร วิทิตานนท์, **หลักรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), 240-241.

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอยู่สองประการ คือ เป็นการปกครองตนเองและเป็นการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน รายละเอียดดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองตนเอง เหตุผลคือ

1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เกิดความรวดเร็วในการตัดสินใจ บริการสาธารณะบางอย่างเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ผู้บริหารงานของท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้ง ขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะจัดทำได้ผลตรงตามความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง ส่งผลทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ “ปัญหาของท้องถิ่น ทางแก้ย่อมอยู่ที่ท้องถิ่น”

2) ทำให้ประชาชนมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น เพราะการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง จะทำให้ประชาชนมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง รู้จักรับผิดชอบ และคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นซึ่งทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการส่วนกลางที่จะได้มุ่งไปในการจัดทำบริการสาธารณะอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

2. การปกครองท้องถิ่น คือ การให้การศึกษาในทางการเมือง เหตุผลคือ จิตสำนึกเรื่องความเป็นพลเมืองจะเกิดได้จากการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมโดยตรงกับกิจกรรมทางการเมือง หากได้กระทำผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ จะเป็นการส่งเสริมการเมืองระดับท้องถิ่นให้ก้าวสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้หมายถึงเฉพาะการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ในกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่นโดยประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกๆระดับร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบซึ่งถ้าประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ แล้ว จะทำให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ดำเนินการในท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยประชาชนในท้องถิ่นจึงทำให้ท้องถิ่นเสมือนเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยสำหรับประชาชนในชุมชนชนบท ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น ทำให้ชุมชนและประชาชนมีคุณภาพ อันเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลรับผิดชอบปัญหาในระดับชาติต่อไป

จากคำนิยามต่าง ๆ พอจะวิเคราะห์ได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการในท้องถิ่นมากที่สุด¹³ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น นอกจากจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐแล้วยังปลูกฝังให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ความสำเร็จของการบริหารท้องถิ่นขึ้นอยู่กับความจริงใจของรัฐบาลกลางในการกระจายอำนาจการบริหารตนเองให้แก่ท้องถิ่น โดยกระจายทั้งอำนาจทางการเมือง และการคลัง โดยเฉพาะอำนาจทางการคลัง รัฐบาลกลางจะต้องส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหารายได้ให้เหมาะสมกับภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นของตน จนกระทั่งสามารถพึ่งพาตนเองได้เป็นส่วนใหญ่ในที่สุด ซึ่งหมายความว่ารัฐจะต้องเพิ่มส่วนแบ่งจากรายได้ต่าง ๆ ที่เกิดจากการประกอบกิจการในท้องถิ่นให้สอดคล้องภารกิจที่ท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาตนเอง การกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น จะเป็นกุญแจสำคัญในการกระจายโอกาสในการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพและเสมอภาคซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นชนบทปรากฏขึ้นจริง

2.4 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองต้องอยู่ภายใต้มาตรการ 5 ประการ¹⁴ ดังต่อไปนี้

2.4.1 มีบุคลากรของตนเอง หมายถึง มีคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น

การกำหนดหลักเกณฑ์นี้มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยฝึกฝนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้วิชาการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจำเป็นต้องเน้นเรื่องการเป็นผู้บริหารที่มาจากประชาชน ผู้มีสิทธิประโยชน์โดยตรงในท้องถิ่นเป็นหลัก จุดอ่อน

¹³ ประกาศ Һร่ายลอย, ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล
กรณีศึกษา: จังหวัดตราด (ปัญหาพิเศษ รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2546), 12.

¹⁴ สมพร ถาวรวิชานันท์, เรื่องเดียวกัน, 25-27

ของประเทศไทยคือ ขาดการฝึกฝนอย่างต่อเนื่องในทางการเมือง จึงต้องเร่งเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่เข้ามาสืบทอดภารกิจในการบริหารตั้งแต่ระดับล่างขึ้นมา

2.4.2 มีรายได้เป็นของตนเอง หมายถึง มีอิสระทางการเงิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีความอิสระทางการเงินมาก ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ท้องถิ่นนั้นก็จะมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น ตรงกันข้ามกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีรายได้น้อย จะเป็นอิสระได้ยากลำบากมาก แม้กฎหมายจะให้อำนาจไว้ก็ตาม เนื่องจากไม่มีงบประมาณ ก็ไม่ดำเนินการไม่สามารถที่จะทำประโยชน์ให้เกิดแก่ท้องถิ่นได้ จำเป็นต้องขอเงินสนับสนุนจากรัฐต่อไป ลักษณะของรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้แก่

1. รายได้จากภาษีอากร การที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงนั้น จะต้องแยกการจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บออกมาให้ชัดเจนโดยกำหนดว่าภาษีประเภทใดบ้างที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง

2. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อการดำเนินงาน ซึ่งเป็นส่วนที่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ไม่น้อย และยังอาจกระทบต่อการดำเนินกิจการบางอย่างที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพราะเงินประเภทนี้ใช้ดุลพินิจของส่วนกลางที่จะให้การช่วยเหลือ ซึ่งก็ควรให้การช่วยเหลือท้องถิ่นที่ขาดแคลน เพราะราษฎรทุกชุมชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิได้รับการบริการจากรัฐอย่างเสมอภาคกัน เมื่อรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการใด หากรายได้ไม่พอใช้ดำเนินการ รัฐบาลจึงต้องให้ความช่วยเหลือ

3. แหล่งเงินได้จากเงินกู้ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งโดยทั่วไปท้องถิ่นจะใช้อำนาจในเรื่องนี้ต่อเมื่อรายได้ทางการไม่พอ

2.4.3 มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นมาตรการหนึ่งในการสนับสนุนความเป็นอิสระ และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการจัดทำกิจการในความรับผิดชอบ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการดำเนินการและจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ โดยมีสิทธิและหน้าที่ได้อย่างบุคคลธรรมดา เช่น การทำนิติกรรม การเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การเป็นโจทก์หรือจำเลย เป็นต้น ส่วนจะมีสิทธิและหน้าที่อะไรบ้างมาน้อยเพียงใด และมีความสามารถใช้สิทธิได้อย่างไรบ้างนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายการปกครองท้องถิ่นจะบัญญัติให้อำนาจไว้ ทั้งนี้หมายความว่ารวมถึงสิทธิและหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง ซึ่งมีสิทธิใช้อำนาจบังคับเหนือราษฎรในเขตปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชนิดต่างๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น ๆ ถือว่าเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจทางฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นหนึ่งในสามขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักของการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของ มองเตสกีเออ ตามทฤษฎีการแยกส่วนอำนาจอธิปไตยของรัฐ (นิติบุคคล) จากตัวบุคคลไปให้กับรัฐ

ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องบริหารงานโดยยึด หลักนิติรัฐ¹⁵ (Legal state) หลักว่าด้วยการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่เป็นธรรม มีเหตุผล มีความชอบธรรม เพื่อประโยชน์และความสงบสุขของสาธารณชนทุกคน ดังนั้นการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนภายใต้ หลักนิติธรรม (Rule of law)

หลักนิติธรรม หมายความว่า หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดเกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนต่อเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกประเภทจะต้องบริหารงานและจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้ทั้ง หลักนิติรัฐ และ หลักนิติธรรม

2.4.4 มีอำนาจตราข้อบังคับใช้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ อำนาจตราข้อบังคับถือเป็นหัวใจขององค์กรปกครองตนเอง

เนื่องจากมีความเป็นเอกเทศในการออกข้อบังคับซึ่งมิใช่ในนามของรัฐ หากแต่เป็นของตนเองอย่างแท้จริง ตามที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ตามกฎหมายจัดตั้ง ถ้าไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ หรือบางส่วนแล้ว ย่อมถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเจ้าแห่งอำนาจ สามารถตราข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างกว้างขวาง แต่ถ้ามีกฎหมายอื่นได้บัญญัติเป็นการเฉพาะ

¹⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, ทฤษฎีกฎหมายมหาชนชั้นสูง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), 13 -16.

หรือบางส่วนแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติกฎหมายนั้น

2.4.5 อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง การกำกับดูแลนั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ในทางการบังคับบัญชา เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียวอีกต่อไป แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กร ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลและต่างก็มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องดูแล หลักสำคัญของการกำกับดูแล คือ ผู้มีอำนาจกำกับดูแล จะกำกับดูแลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน และการใช้อำนาจดังกล่าว จะต้องใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักสำคัญอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้านกฎหมายขององค์กรท้องถิ่น ในกรณีที่การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งต่างจากการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งเพื่อควบคุมความเหมาะสมของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้

2.5 ประวัติความเป็นมาขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่มีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มีทั้งหมด 6 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดจำนวน 980 แห่งเป็นเทศบาลตำบล โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ปัจจุบันจึงเหลือการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยมีสาระ รูปแบบและโครงสร้างหลัก เหมือนกันคือ มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น องค์การบริหารและองค์กรนิติบัญญัติได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 รัฐบาลยังคงมีเป้าหมายในการสนับสนุนและพัฒนาองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป¹⁶ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 281 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3) กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และ ระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นและพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่องโดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจ ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี และมีแนวโน้มที่จะมีการปรับปรุงประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เน้นการบริหารองค์กรของรัฐให้มีความสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ให้มีลักษณะธรรมาภิบาลเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เน้นความเป็นนิติรัฐในทุกองค์กรของรัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคต ในการศึกษาวิจัยข้อเสนอประวัติและความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวต่อไปนี้

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แผนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2551),

2.5.1 เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เทศบาลจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ภายหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้วได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก¹⁷ ในปี พ.ศ.2475 โดยยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาลและรัฐบาลในขณะนั้นได้มุ่งหวังที่จะยกฐานะตำบลต่างๆ ทั่วประเทศจำนวน 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสปกครองตนเองในลักษณะกระจายอำนาจ ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้จำลองรูปแบบมาจากการปกครองของรัฐบาลซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ในส่วนของเทศบาลก็มีการจัดให้มีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีซึ่งทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน แต่ปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ เพราะฐานะของตำบลแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก เมื่อถึงปี พ.ศ. 2489 สามารถจัดตั้งเทศบาลได้ 117 แห่งแต่ปรากฏว่าเทศบาลเหล่านั้นไม่พัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากรายการส่วนมากขาดความรู้ความเข้าใจและไม่สนใจในการปกครองรูปแบบเทศบาล พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลมีสามระดับ¹⁸ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร แบ่งโครงสร้างการบริหารงานให้เทศบาลประกอบด้วย สององค์กร คือสภาเทศบาลและคณะมนตรี สภาเทศบาลมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภาท้องถิ่น มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของเทศบาล มีประธานสภาที่มาจากการแต่งตั้งของข้าหลวงประจำจังหวัด คณะมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่น มีนายกเทศมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งของข้าหลวงประจำจังหวัดทำหน้าที่บริหารเทศบาล ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล เทศบาลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสภาพเป็นทบวงทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีพนักงานเจ้าหน้าที่เทศบาลของตนเองและมีรายได้และงบประมาณของตนเอง รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของเทศบาล โดยได้แก้ไขกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 จนครั้งสุดท้าย พ.ศ.2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งได้ใช้ยู่จนถึงปัจจุบัน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 12 ครั้ง ในขณะที่ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง โดยการจัดตั้งเทศบาลแบ่งออกเป็น สามระดับ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ให้องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีที่มาจาก

¹⁷ สมพร ถาวรวิริยะนันท์, เรื่องเดียวกัน, 51

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 529-553.

การเลือกตั้งโดยตรง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตาม พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และนายกเทศมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล สภาเทศบาลมีจำนวนสมาชิกตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามประเภท ดังนี้คือ

1. สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน แบ่งเป็น 2 เขตเลือกตั้ง ๆ ละ 6 คน
2. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน แบ่งเป็น 3 เขตเลือกตั้ง ๆ ละ 6 คน
3. สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน แบ่งเป็น 4 เขตเลือกตั้ง ๆ ละ 6 คน

จัดแบ่งประเภทเทศบาลตามกฎหมาย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้ดังนี้

1. เทศบาลตำบล มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติว่า เทศบาลตำบลได้แก่ ท้องถิ่น ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย ตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์จัดตั้งท้องถิ่นเป็นเทศบาลตำบลที่แน่ชัดประการใด อย่างไรก็ตามกระทรวงมหาดไทยได้เล็งแนวทางปฏิบัติในการกำหนดคุณสมบัติของท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลไว้ ดังนี้คือ (ปัจจุบันได้ยกเลิกหลักเกณฑ์นี้ไปแล้ว)

- 1) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 2) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
- 3) มีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

นอกจากนี้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและให้บรรดาสภาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ(วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542) เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้รูปแบบขององค์กรสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มิได้เปลี่ยนแปลงอันมาจากความพร้อม ของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารเหมือนกับเทศบาลตำบลที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

2. เทศบาลเมือง มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้ง เป็นเทศบาลเมืองได้แก่ ท้องถิ่นที่มีลักษณะดังนี้คือ

- 1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือ

2) ท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้เพียงพอแก่การที่ปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำของเทศบาลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3. เทศบาลนคร มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ท้องถิ่นซึ่งสามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีลักษณะดังนี้คือ

- 1) ท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- 2) มีรายได้เพียงพอแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำของเทศบาลนครตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล จำแนกได้ 2 ประเภทคือ

1. อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำ แยกออกเป็น 3 กลุ่มตามประเภทของเทศบาล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันดังที่ระบุไว้ในมาตรา 50 สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล มาตรา 53 สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง และมาตรา 56 สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร อันได้แก่ภารกิจดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินหรือที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (11) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (12) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (13) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (14) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (15) ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (16) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(17) กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(18) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

(19) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

(20) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(21) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

(22) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

(23) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

2. อำนาจหน้าที่ ที่เทศบาลอาจจัดทำเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการ สาธารณะซึ่งเทศบาลแห่งใดจะจัดทำหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความพร้อม และความจำเป็น ในเขตเทศบาลนั้น ๆ อันได้แก่กิจการดังที่ระบุไว้ในมาตรา 51 สำหรับเทศบาลตำบล กิจการตาม มาตรา 54 สำหรับเทศบาลเมือง และกิจการตามมาตรา 57 สำหรับเทศบาลนคร

(1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

(3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(4) ให้มีสุสาน ฌาปนสถาน

(5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

(7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(9) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(10) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

(11) ให้มีการสาธารณสุข

(12) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(13) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

(14) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา

(15) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(16) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

(17) เทศพาณิชย์

3. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16 ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ดังนี้ คือ

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) ส่งเสริมการกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาด และเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(25) การผังเมือง

(26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(28) การควบคุมอาคาร

(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ
รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
คณะกรรมการประกาศ กำหนด

วิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เทศบาลสามารถจัดทำกิจการตามอำนาจ
หน้าที่ของตนได้ 3 วิธี คือ

1. เทศบาลจัดทำเอง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง
(ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยเทศบาลมิได้มีบทบัญญัติกำหนดเฉพาะ ให้เทศบาล
จัดทำบริการสาธารณะโดยตรงแต่ได้บัญญัติไว้โดยรวมให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ
บริการสาธารณะโดยตนเอง ตามความในมาตรา 50, 51, 53, 54, 56 และมาตรา 57

2. เทศบาลร่วมกับบุคคลอื่นจัดทำ แบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

กรณีที่ 1 เทศบาลอาจจัดทำกิจการได้โดยวิธีการก่อตั้งบริษัทจำกัด ซึ่งเป็นการ
แต่งตั้งนิติบุคคลเอกชน ดังนั้น การจัดตั้งต้องอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ
เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2496 ดังนี้ คือ

(1) บริษัทจำกัดนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค

(2) เทศบาลต้องถือหุ้นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจัด

ทะเบียน

(3) ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรณีที่ 2 การจัดตั้งสหการ มีรายละเอียดว่า

(1) สหการเป็นนิติบุคคลมหาชน ซึ่งมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. 2496 กำหนดให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง

- (2) การจัดตั้งหรือยุบเลิกสหการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
- (3) การจัดตั้งสหการเพื่อจัดทำกิจการใด กิจการนั้นต้องเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป และการดำเนินการร่วมมือกันดังกล่าวจะเกิด ประโยชน์มากกว่าการดำเนินการโดยเทศบาลแต่ละแห่ง
- (4) สหการดำเนินงานโดยมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทน เทศบาลที่เกี่ยวข้อง
- (5) สหการที่จัดตั้งขึ้นอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและอาจกู้เงินได้ตาม กฎหมายว่าด้วยเทศบาล

การกำกับดูแลและควบคุมเทศบาล

1. การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร

เนื่องจากเทศบาลมีการจัดโครงสร้างภายในโดยแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ สภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร และในแต่ละส่วนก็จะมีบุคลากรปฏิบัติหน้าที่อยู่ ทั้งนี้เพราะเทศบาลย่อมมีอำนาจ กระทำตามที่กฎหมายกำหนด โดยอาศัยบุคลากรในองค์กรนั้นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นการกำกับ ดูแลจึงต้องมีทั้งในส่วนการกำกับดูแลบุคคลและกำกับดูแลองค์กร

1) การกำกับดูแลบุคคล

บุคคลธรรมดาที่ปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นอยู่ในเทศบาลในฐานะ สมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล หรือผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร อันได้แก่ นายกเทศมนตรี ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดวิธีการกำกับดูแลบุคคลเหล่านี้ไว้ โดยมีกระบวนการและเงื่อนไขแตกต่างกัน ระหว่างบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในสภาเทศบาลกับผู้ ที่ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ดังต่อไปนี้

ก) สมาชิกสภาเทศบาล กำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ เป็น ผู้มีอำนาจสอบสวนและ วินิจฉัย หากมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงด้วยเหตุดังนี้

(1) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้รับสมัครรับ เลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

(2) ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีสาเหตุ อันสมควร

(3) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18

ข) นายกเทศมนตรี กำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ เป็นผู้มีอำนาจสั่งให้นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้เมื่อได้รับคำร้องว่า นายกเทศมนตรีกระทำการดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
- (2) ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่
- (3) มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตำแหน่งหน้าที่หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

2) การกำกับดูแลองค์กร

อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรเทศบาล ได้แก่ อำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการยุบสภาท้องถิ่นเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การยุบสภานั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจเสนอรายงานความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งยุบสภาเทศบาลได้ ทั้งนี้ต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

2. การกำกับดูแลการกระทำ

แม้เทศบาลสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วยตนเอง แต่ก็มิได้เป็นไปโดยอิสระ หรือปราศจากการควบคุมตรวจสอบ กฎหมายได้กำหนดให้ส่วนกลางเข้ามากำกับดูแลการกระทำของเทศบาลใน 2 ลักษณะ

1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบ

เป็นลักษณะ การควบคุมก่อนการกระทำ เพื่อตรวจสอบและให้ความเห็นชอบ ก่อนที่จะมีการกระทำนั้นๆ เกิดขึ้น “การกระทำ” ในที่นี้ หมายความว่ารวมถึง การออกกฎ ระเบียบ และการทำนิติกรรมใด ๆ ของเทศบาล โดยจะถูกกำกับดูแลตามมาตรา 62 แสดงให้เห็นถึงอำนาจของส่วนภูมิภาค คือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติที่เทศบาลมีมติเห็นชอบแล้ว และผลการพิจารณาที่อาจมีได้ 2 ทาง

ทางที่หนึ่ง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ก็จะส่งให้นายกเทศมนตรีลงนามเพื่อใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ ลักษณะนี้เป็นการให้ความเห็นชอบแบบชัดแจ้ง ตามมาตรา 62 วรรคต้น และมีอีกกรณีหนึ่งที่ทำให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบด้วย คือ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน ตามวรรคสอง

ทางที่สอง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ก็ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาลเพื่อทบทวนใหม่อีกครั้ง แต่ถ้าสภาเทศบาลคงยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ร่างเทศบัญญัตินั้นก็มีผลใช้บังคับได้ โดยนายกเทศมนตรีเป็นผู้ลงนามบังคับใช้แล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการทราบต่อไป

2) อำนาจเพิกถอนหรือระงับการกระทำ

อำนาจเพิกถอนหรือระงับการกระทำของเทศบาลนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 72 ซึ่งให้แก่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในอันที่จะสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี หากพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนั้นมีลักษณะที่จะเสียหายแก่เทศบาลเองหรือเสียหายต่อส่วนราชการ แต่ทั้งนี้ต้องมีการแนะนำตักเตือนก่อน หลังจากสั่งเพิกถอนหรือระงับหน้าที่แล้ว ให้รับรายงานไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่สมควร หากคำสั่งรัฐมนตรีออกมาในทางที่เห็นชอบกับนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีผลให้การกระทำของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีต้องถูกเพิกถอนหรือถูกระงับไปในที่สุด

3. การควบคุมการคลัง

เทศบาลต้องถูกควบคุมทางการเงินการคลัง 2 ลักษณะ คือ

1) อำนาจออกกฎระเบียบให้เทศบาลปฏิบัติ

ตามมาตรา 69 บัญญัติถึงอำนาจส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ ฯลฯ ของเทศบาลได้ เท่ากับว่าเทศบาล ไม่มีอิสระในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคลังของตนเองได้ จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดขึ้น

2) อำนาจตรวจสอบความถูกต้อง ลักษณะเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง

ภายหลังการทำการเงินการคลังของเทศบาล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเข้ามาตรวจสอบ 3 ด้าน คือ

ก) ตรวจสอบการคลัง เช่น การตรวจสอบการใช้งบประมาณประจำปี

ข) ตรวจสอบการบัญชี เช่น การตรวจสอบบัญชีรายรับ – รายจ่าย ของเทศบาล

ค) ตรวจสอบการเงินอื่นๆ ของเทศบาล

ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลในช่วงเวลาที่ผ่านมา¹⁹

เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่ประชาชนชาวไทยรู้จักกันดี เทศบาลนั้นมีรากฐานหรือแหล่งกำเนิดมาจาก สุขาภิบาล (ปัจจุบันได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นเทศบาลทั้งหมดแล้ว) ทั้งนี้เพราะมีแนวคิดและหลักการคล้ายคลึงกับเทศบาลมาก แต่ที่ผ่านมาการปกครองตนเองในรูปเทศบาลมักจะล้มเหลว มิได้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจาก ความไม่เข้าใจในเรื่องการปกครองตนเอง ของประชาชนและข้าราชการเป็นสำคัญ โดยประชาชนมีความสนใจอยากจะทำโครงการตนเองและสนใจที่จะฟังข่าวคราวจากรัฐบาลอยู่เสมอ แต่ประชาชนมักจะพอใจในสิ่งที่มีอยู่จนขาดความกระตือรือร้นต่อการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองระดับท้องถิ่น (เทศบาล) ดังนั้นประชาชนจึงถือเอาเรื่องการดำรงชีวิตตนเอง และผลประโยชน์ของตนเองสำคัญกว่าส่วนรวม (เรื่องการปกครองตนเองในการพัฒนาให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้า) และความเกลียดชังของประชาชนนี้มีสาเหตุที่ประชาชนถือว่าเรื่องการปกครองเป็นเรื่องของรัฐบาลหรือของเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง ทำให้ฝ่ายรัฐบาลกลางจួយโอกาสวางมาตรการในทางปกครองจนทำให้ประชาชนต้องเสียผลประโยชน์เพิ่มขึ้นและเป็นการเสริมสร้างอำนาจให้แก่รัฐบาลมากขึ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองของไทยเรานั้นแตกต่างไปจากอารยประเทศอื่น ๆ ซึ่งประชาชนของประเทศนั้น ๆ เช่น อังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกา ต่างก็พยายามดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองตนเอง แต่ไทยเรากการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น มีกำเนิดมาจากการที่ รัฐบาลกลางเป็นผู้หยิบยื่นให้แก่ประชาชนเอง มิใช่เป็นเรื่องที่เกิดมาจากการดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองโดยประชาชน ด้วยเหตุนี้เองระเบียบแบบแผนต่างๆ ภายในท้องถิ่นรัฐบาลก็เป็นฝ่ายกำหนดเอง เช่น รัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาล มีอำนาจในการควบคุมเกี่ยวกับการเงิน เป็นต้น ดังนั้นเทศบาลจะมีความอิสระทางการบริหารงานภายในท้องถิ่นมากน้อยเพียงไร จึงขึ้นอยู่กับความจริงใจของรัฐบาลที่บริหารประเทศอยู่ในขณะนั้น

2.5.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁰

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยมีวิวัฒนาการเริ่มต้นจากสภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แต่ตามพระราชบัญญัติเหล่านั้น สภาจังหวัดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด และต่อมาก็เป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในปี 2495

¹⁹ ชัยสิทธิ์ สีนสมบูรณ์ทอง, ความล้มเหลวของการเทศบาลไทย, (เอกสารการวิจัย, กองวิชาการศึกษากกรมการปกครอง, 2521), 54-57.

²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 580 -601.

ตามลำดับในปี พ.ศ. 2498 จึงได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย สมาชิกและผู้ว่าราชการจังหวัด พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 10 ครั้ง โดยในครั้งที่ 10 แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2523 ต่อมาก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้มีความพยายามจะแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เป็นผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ทำให้เกิดองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเกือบทั่วประเทศ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ลดลงอย่างมาก เพราะมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล เขตสภาตำบลซึ่งเป็นเขตพื้นที่้องการบริหารส่วนจังหวัดมีแนวโน้มมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ เพราะภาษีส่วนใหญ่ ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และรายได้ของตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จนกระทั่งเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2540 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ปัจจุบันพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่บังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญดังนี้

การรับรองความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในกฎหมาย

1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทำได้ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้จังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดตั้งจึงกระทำได้โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

2. ความเป็นนิติบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รับรองไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

3. พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีอำนาจในการดำเนินกิจการภายในเขตพื้นที่ของจังหวัด สามารถจัดทำกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังที่บัญญัติในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

4. การมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับประชากรในจังหวัดนั้น ๆ โดยถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งคือ

- 1) จังหวัดใดมีประชากรเกิน 500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 คน
- 2) จังหวัดใดมีประชากรเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 30 คน
- 3) จังหวัดใดมีประชากรเกิน 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36 คน
- 4) จังหวัดใดมีประชากรเกิน 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 42 คน
- 5) จังหวัดใดมีประชากรเกิน 2,000,000 คนขึ้นไป ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน

ในหนึ่งอำเภอจะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หนึ่งคน แต่ถ้าไม่ตรงเกณฑ์ ให้คำนวณสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเอาจำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งพึงจะมีได้หารจำนวนประชากรทั้งจังหวัด ผลลัพธ์ที่ได้ให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นโดยอำเภอใดมีจำนวนประชากรมากที่สุด ในอำเภอนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นหนึ่งคน แล้วเอาผลลัพธ์ดังกล่าวหักออกจากจำนวนประชากรอำเภอนั้น เหลือเท่าไรให้ถือเป็นจำนวนประชากรอำเภอนั้น ในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังขาดอยู่ และทำเช่นนี้ต่อไป จนได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครบจำนวน

5. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มี 2 ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการงานในหน้าที่ได้

6. อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ และวิธีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมาย จะต้องแบ่งให้สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(7) **คุ้มครอง ดูแล และบำรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษา**

ศิลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใน

เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน
ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่

กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค

อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำ

แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรส่วน

ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้องค์กรส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ

ตั้งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

- (11) การกำจัดขยะมูลฝอยรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีนขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือกับสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น องค์กรบริหารส่วนจังหวัดต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่

3. วิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ พระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดวิธีจัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ 2 วิธี คือ

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำเอง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดองค์การบริหารส่วนกิจการตามบทบัญญัติในมาตรา 45 แต่หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ดำเนินการรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคเข้าจัดทำกิจการดังกล่าวได้

2) ให้เอกชนดำเนินการแทน องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจตามมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่จะมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเอกชนที่ดำเนินการสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่การให้เอกชน ดำเนินการแทนดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำกับดูแลการกระทำต่าง ๆ นอกจากนั้นยังมีบทบาทในด้านการควบคุมทางการเมืองการคลัง ด้วยดังนี้

1. การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร

1) การกำกับดูแลตัวบุคคล ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัด มีอำนาจออกคำสั่ง ให้สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกจากตำแหน่งได้ 3 กรณี หากมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดได้แก่

ก) กรณีที่สอบสวนพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขาดประชุมสภาบริหารส่วนจังหวัด 3 ครั้ง ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร

ข) กรณีที่พบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ค) กรณีที่สอบสวนพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาสัมปทานที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งให้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ้นจากตำแหน่ง เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้นั้นมีพฤติการณ์ ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือ

ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนเฝ้าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน เมื่อสงสัยว่านายกมีพฤติกรรมดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจดำเนินการสอบสวน หากพบว่ามี ความผิดจริง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้นายก องค์การส่วนจังหวัด พ้นจากตำแหน่ง

2) การกำกับดูแลองค์กร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องแสดงเหตุผลว่า การกระทำนั้น เป็นไป เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเพื่อประโยชน์ ของประเทศส่วนรวม และคำสั่งดังกล่าวต้องกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วันนับแต่วันที่มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. การกำกับดูแลการกระทำ

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดให้ เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติได้เมื่อมตินั้นมีลักษณะฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทาง ราชการหรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คำสั่งเพิกถอนมตินั้น ต้องกระทำภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีมติและต้องแสดงเหตุผล ประกอบคำสั่งนั้นด้วย

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการอนุมัติให้ความเห็นชอบต่อร่าง ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อใช้บังคับและมีอำนาจในการยับยั้งชั่วคราวใน การปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วน จังหวัดชี้แจงเกี่ยวกับปฏิบัติการดังกล่าวได้ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกหรือรองนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำการอันมีลักษณะปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

3. การควบคุมทางการเงินการคลัง

ตามกฎหมายพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่3) พ.ศ. 2546 มาตรา 46 บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อ ควบคุมด้านการคลัง กิจกรรมด้านการเงินการคลัง ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการ ตรวจสอบความถูกต้อง ทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ

2.5.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งได้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ²¹ ซึ่งการดำเนินการจัดตั้งจะดำเนินการ โดยออกเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้จะพิจารณาว่าพื้นที่ใดมีสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่มีความเจริญมากมีปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนสูงจำเป็นต้องอาศัยการบริหารแบบใหม่ที่มีความรวดเร็วในการในการทำงานทั้ง การป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยใช้ผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพมีประสบการณ์สูง ขณะนี้ในประเทศไทยมีองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบการปกครองแบบนี้ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีการแบ่งการบริหารงานออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่สภากรุงเทพมหานคร ฝ่ายบริหารคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ลักษณะที่สำคัญคือ พยายามให้ฝ่ายบริหารคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจมากขึ้น (มีลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง) ไม่ให้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่จำเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจโค่นล้มฝ่ายบริหารโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงประชามติถอดถอน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังแบ่งออกเป็น 36 เขต ให้แต่ละเขตมีสมาชิกสภาเขตที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ทำหน้าที่ให้คำแนะนำผู้อำนวยการเขตซึ่งเป็นข้าราชการประจำและปฏิบัติตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนอกจากนี้ประเทศไทยยังเคยมีการปกครองแบบ ผู้จัดการเมือง โดยนำรูปแบบมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาแต่ปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในปัจจุบันเมืองพัทยาได้เลิกใช้ระบบการบริหารแบบนี้แล้ว แต่ใช้รูปแบบการบริหารแบบเทศบาลนครแทนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 โดยมีนายกเมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีฝ่ายนิติบัญญัติคือ สมาชิกสภาเมืองพัทยามีจำนวน 24 คน มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกันในปัจจุบันขณะนี้มีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีกแห่งหนึ่งคือ สุวรรณภูมิมหานคร²² โดยพื้นที่แห่งนี้ตั้งอยู่บริเวณรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในจังหวัดสมุทรปราการ ได้แก่พื้นที่ อำเภอบางพลี, กิ่งอำเภอบางเสาธง ในเขตกรุงเทพมหานครได้แก่พื้นที่เขตประเวศและเขตลาดกระบัง สำหรับท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณ

²¹ สมาน รังสีโยกฤษฎ์, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยต่าง ๆ, (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ (1991), 2543), 72-73.

²² กระทรวงมหาดไทย, ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ....., ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา มูลนิธิเด็ก [ออนไลน์] มีนาคม 2550. แหล่งที่มา [http:// www.manager.co.th](http://www.manager.co.th).

ภูมิพื้นที่ประมาณสองหมื่นไร่ ตั้งอยู่ที่ประมาณถนนบางนาตราดกิโลเมตรที่ 15 อยู่ในเขตตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ในปัจจุบันสนามบินทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเชื่อมต่อของระบบต่าง ๆ และเป็นศูนย์กลางการพาณิชย์ของชุมชนโดยรอบสนามบิน มีธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบินที่เกิดขึ้นเรียงรายไปตามถนนหรือที่อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ทำให้เกิดเมืองลักษณะใหม่ คือเมืองศูนย์กลางการบิน การใช้ที่ดินโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิเป็นพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น คลังสินค้า โรงงานสินค้า ฯลฯ จึงมีความจำเป็นต้องมีการวางแผนผังการพัฒนาเมืองให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ต้องจัดการบริหารพื้นที่ของสนามบินและพื้นที่โดยรอบให้เป็นเขตบริหารพิเศษ ซึ่งรัฐบาลได้มีการเสนอรูปแบบการบริหารหลายรูปแบบ จากคณะบุคคลหลายกลุ่มแต่ก็ยังไม่เป็นที่ยุติซึ่งพอรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารได้ดังนี้

1. ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ขณะเมื่อ นายโกสิน พลกุล ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานคณะกรรมการศึกษาและกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่บริเวณรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ได้ปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครท่าอากาศยาน พ.ศ.... ดังนี้

สำหรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ... นั้นกำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเรียกว่า “นครท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ” เพื่อเป็นองค์กรที่สามารถสนับสนุนการพัฒนาบริเวณพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ให้เป็นศูนย์กลางการบินนานาชาติตามวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐบาลและสามารถจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ในเขตพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ระบุว่ากำหนดให้นครสุวรรณภูมิเป็นองค์กรที่มีเอกภาพในการบริหารงานโดยให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร โดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาคในเขตพื้นที่ และกำหนดให้โครงสร้างของนครให้มีฝ่ายบริหาร และสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยสภานครมีสมาชิกสภานครจำนวน 24 คน นายกนครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้นายกนครอาจแต่งตั้งรองนายกนครได้เกิน 4 คน และแต่งตั้งที่ปรึกษานายกนครและเลขานุการนายกได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังกำหนดให้นครมีสภาที่ปรึกษา จำนวน 30 คน ซึ่งนายกนครแต่งตั้งจากส่วนราชการ และผู้แทนจากคณะกรรมการบริหารพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจำนวน 5 คน และตัวแทนกลุ่มอาชีพที่เลือกกันเองอีก 20 คน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายกนคร หรือสภานครให้นครนำข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาไปพิจารณาดำเนินการหากนครไม่ดำเนินการ หรือไม่ชี้แจงและแสดงผลที่สมควร สภาที่ปรึกษาอาจนำเสนอผู้กำกับดูแลพิจารณา ดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้สำหรับรายได้ของนครให้นครมีรายได้เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร และองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น สามารถเพิ่มรายได้พิเศษอย่างอื่น เช่น ค่าธรรมเนียมสนามบิน ร้อยละ 30 ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้นครโดยตรง นครอาจให้รัฐจัดสรรภาษี และค่าธรรมเนียม ที่รัฐจัดเก็บในเขตนครเพิ่มเติมได้ และด้านการหารายได้ นครสามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ โดยตราเป็นข้อบัญญัตินครจัดตั้งวิสาหกิจท้องถิ่น โดยอาจจัดตั้งหรือร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น อื่น ส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินงานที่เกี่ยวกับการลงทุน การค้า การพาณิชย์

นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติยังกำหนดหลักการประชาชนมีส่วนร่วมในการ บริหารงานของนคร โดยกำหนดให้นครจัดทำแผนพัฒนานคร กำหนดให้นครจัดให้มี ข้อมูล ข่าวสาร ให้ประชาชนตรวจสอบได้ กำหนดให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมสถานการณ์ กำหนดให้นำ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณให้ประชาชน ตรวจสอบและแสดงความเห็น ก่อนจะนำร่างข้อบัญญัติเสนอ ต่อสภาท้องถิ่น ให้นครจัดให้มีรายงานผลปฏิบัติงานให้ประชาชนทราบเป็นประจำทุกปี กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำกับดูแลนคร โดยมีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสาร หรือสถิติใด ๆ มาตรวจสอบเรียกสมาชิก สถานคร นายกนคร รองนายกนคร หรือข้าราชการนครมาชี้แจง เพื่อสอบสวนสั่งเพิกถอนมติของ สถานครสั่งยุบสถานครสั่งให้นายก รองนายกประธานและรองประธานสภา พ้นจากตำแหน่ง สาระสำคัญของร่าง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครทำอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ....

สำหรับการบริหารงานในระยะเริ่มแรก มีการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (อปท.) ในระบบสองชั้น คือการบริหารงานของนคร กำหนดให้อำนาจหน้าที่ขององค์กร บริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นนคร และให้นครมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะประเภท โครงสร้างพื้นฐานแทน อปท. ที่มีอยู่เดิม องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมยังคงบริหารงานและ ดำรงตำแหน่ง จนกว่าจะครบอายุของสภาแต่ละอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม ให้น้อยกว่าเดิมกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ของจังหวัด สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ ในเขตเลือกตั้งเดิมไปก่อน จนกว่าจะครบวาระ และให้สมาชิก อบจ. สมุทรปราการในเขตนคร และ ส.ก. และส.ข. กทม. ในเขต ตลาดกระบัง ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบอายุสภาและให้มีกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านในนคร จนกว่ารัฐมนตรีจะประกาศหมดความจำเป็น ร่างพระราชบัญญัติระบุถึงการบริหารงานของนครใน ระยะเริ่มแรก ทั้งนี้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีอยู่เดิมครบอายุของสภาครบทุกแห่ง นครทำอากาศยานสุวรรณภูมิ จะบริหารงานเต็มรูปแบบ คือระบบชั้นเดียวเมื่อ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น แห่งสุดท้ายครบอายุในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2551 และเมื่อครบอายุของสภาท้องถิ่นที่มีอยู่ เดิม กำหนดให้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ พนักงานและลูกจ้างไปเป็นของนคร ในเดือน มิถุนายน 2549 คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการ ร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร

ให้สุวรรณภูมินคร มีฐานะเป็นจังหวัดที่ 77 ของไทยแต่จะไม่มีฐานะเป็นจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค แต่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และสามารถตัดสินใจได้เอง โดยในระยะแรกกำหนดให้ “ผู้ว่าราชการสุวรรณภูมิมหานคร” แต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารสุวรรณภูมิมหานคร 30 คน อยู่ในระยะเวลา 4 ปี หรือคณะรัฐมนตรี อาจขยายเวลาออกไปอีกได้แต่ไม่เกิน 4 ปี หลังจากนั้นจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มรูปแบบที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องมีความหมายรับรองฐานะ โดยจะคำนึงถึงสภาพสังคม เศรษฐกิจ ที่มีความเจริญหรือคาดว่าจะมีความเจริญเป็นอย่างมากในอนาคตอันใกล้ โดยมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่นการค้า การขนส่ง อันจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสภาพแวดล้อมอย่างมากมาย จึงจำเป็นต้องจัดรูปแบบการบริหารรูปแบบพิเศษเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าว โดยแบ่งผลสัมฤทธิ์ที่จะให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

2.6 เปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นระดับตำบลของไทยขณะเมื่อยังอยู่ในรูปแบบสภาตำบลกับเมื่อยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบลักษณะและปัญหาการปกครองระดับตำบลในรูปแบบสภาตำบลกับรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลของไทยสามารถแบ่งช่วงการพัฒนา รูปแบบของสภาตำบลได้เป็นสองช่วง มีลักษณะที่แตกต่างกันดังนี้

2.6.1 สภาตำบล ที่มีรูปแบบ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้²³

1. โครงสร้างของสภาตำบล

สภาตำบลตามรูปแบบนี้มีโครงสร้างประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล

2 ประเภทคือ

- 1) กรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล
- 2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรส่วนใหญ่ในหมู่บ้านเลือกตั้ง โดยปกติอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี คุณสมบัติของผู้มีสิทธิ

²³ อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ: กองวิชาการ กรมการปกครอง, 2520), 9 – 85.

เลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งใช้เช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน นอกจากคณะกรรมการสภาตำบลแล้ว สภาตำบลนี้ยังกำหนดให้มีที่ปรึกษาสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องถิ่น มีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคนที่แต่งตั้งจากครูประจำบาลในตำบลนั้น โดยให้นายอำเภอท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบล แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้ง

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญคือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน มีการทดลองตั้งกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เพื่อปกครองตำบลและหมู่บ้านมาตั้งแต่ สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งโครงการดังกล่าวได้ประสบผลสำเร็จด้วยดี พระองค์จึงได้วางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในระบบของการปกครองของประเทศ และในปี พ.ศ.2440 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็เป็นผู้ที่ราษฎรมีความเคารพนับถือและเลือกขึ้นมาเป็นหัวหน้าปกครองตำบล หมู่บ้านของตน และต่อมาได้ มีการปรับปรุงและได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งได้จัดรูปปกครองโดยจัดให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองรองมาจากอำเภอ และมีหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองรองจากตำบล กำนันเป็นผู้ปกครองดำเนินกิจการทั้งหลายในตำบล ทั้งในฐานะที่เป็นผู้นำบริการจากรัฐ การแพร่ข่าวสาร คำสั่งของทางราชการไป ผู้ราษฎรขณะเดียวกันก็เป็นผู้นำความต้องการและข่าวสารของราษฎรมาสู่ทางราชการ กล่าวอีก นัยหนึ่งก็คือเป็นผู้ประสานความประสงค์และประโยชน์ของฝ่ายราชการและราษฎรเข้าด้วยกัน กำนันตามพระราชบัญญัตินี้เป็นตำแหน่งที่ได้มาโดยการเลือกตั้งสำหรับผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำตามกฎหมาย ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปกครองในหมู่บ้าน ป้องกันทุกข์ภัยของลูกบ้านในเรื่องต่างๆ เท่าที่สามารถจะทำได้ และนอกจากนี้ยังมีงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่ผู้ใหญ่บ้านต้องปฏิบัติจัดทำ เช่น งานของกรมการปกครอง กรมพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมตำรวจ กรมอนามัย เป็นต้น

การปกครองในระดับตำบลหมู่บ้านในลักษณะดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ส่วนหนึ่ง การกำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นผู้ปกครองตำบลหมู่บ้านนี้ มิได้มีความหมายว่าเป็นการปกครองตามแบบประชาธิปไตยตามความหมายวิชาการของตะวันตก เพราะการปกครองตำบลหมู่บ้านมิใช่การปกครองท้องถิ่น แต่เป็นการจัดลักษณะการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้บังเกิดความสงบสุข ความเจริญก้าวหน้า และความปลอดภัยของประชาชน ตลอดจนความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ โดยเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกระทรวงมหาดไทย

2. หน้าที่ของสภาตำบล

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลกำหนดในข้อ 11 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 คือ

- 1) บริหารงานของสภาตำบลหรือดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล
- 3) ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขข้อขัดข้องและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล
- 4) เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรในตำบลทราบ
- 5) ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย

3. สถานะทางกฎหมายของสภาตำบล

การจัดตั้งสภาตำบลตามรูปแบบนี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้สภาตำบลเป็นรูปแบบการบริหารงานขั้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค และเพื่อเป็นการจัดระเบียบบริหารตำบลขึ้นใหม่ให้เกิดประสิทธิภาพให้มากขึ้นกว่าเดิม สภาตำบลจึงไม่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่การทำงานของสภาตำบลบางขั้นตอนสามารถทำแผนงบประมาณประจำปี ตลอดจนบริหารงานของตนเองในบางขั้นตอน อีกทั้งกรรมการบางส่วนได้รับเลือกตั้งเป็นวาระเข้ามาเป็นคณะกรรมการสภาตำบล จึงกล่าวได้ว่าสภาตำบลเป็นองค์กรเสริมช่วยการทำงานของกำนันและนายอำเภอในส่วนภูมิภาค อีกทั้งเป็นองค์กรเสริมการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง แต่ไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ ข้อบกพร่องของการบริหารงานตำบลในรูปแบบสภาตำบล เกิดจากสภาตำบลส่วนใหญ่ทั้งประเทศอยู่ในภาวะจำกัดสภาพท้องถิ่นในตำบลส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ปัญหาเรื่องงบประมาณยังเป็นข้อจำกัดที่สำคัญ หากจะใช้วิธีให้ประชาชนปกครองตนเองโดยไม่มีปัจจัยการบริหารที่พอเลี้ยงตัวเองได้ ระบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาตำบลที่เกิดขึ้นก็ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดกับประชาชนในท้องถิ่นได้

2.6.2 สภาตำบลที่มีรูปแบบตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 (รูปแบบสภาตำบลที่ใช้ในปัจจุบัน)

1. โครงสร้างของสภาตำบล

สภาตำบลตามรูปแบบนี้มีโครงสร้างประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทคือ

- 1) สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล
- 2) สมาชิกที่ได้รับเลือก ได้แก่ สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละหนึ่งคน มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบลมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

นอกจากสมาชิกสภาตำบลแล้ว สภาตำบลนี้ยังกำหนดให้มี เลขานุการสภาตำบลหนึ่งคนที่แต่งตั้งจากราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น หรือจากบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการสภาตำบลตามมติของสภาตำบลสภาตำบลตามรูปแบบนี้ยังมีกำนันเป็นประธานสภาตำบล แต่มีรองประธานสภาตำบลอีกหนึ่งคนที่นายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาตำบล

2. หน้าที่ของสภาตำบล

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลตามรูปแบบนี้มีปรากฏตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 คือ

มาตรา 22 ... สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงานโครงการและงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 23...ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาตำบลอาจดำเนินกิจการภายในตำบลดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (3) จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

3. สถานะทางกฎหมายของสภาตำบล

สภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็มีเจตนารมณ์เพียงให้ เป็นรูปแบบการบริหารงานขั้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาคและ เพื่อเป็นการจัดระเบียบบริหาร ตำบลให้ เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม สภาตำบลตามรูปแบบนี้ก็ยังไม่มีฐานะเป็นราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น แต่ก็มีอำนาจหน้าที่มากขึ้นและชัดเจนกว่าสภาตำบลตามรูปแบบของประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีแหล่งที่มาของรายได้ที่ชัดเจนสามแหล่งคือ แหล่ง ที่หนึ่งรายได้จากการจัดสรรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักเกณฑ์ที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนด ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่า สัตว์และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น ภาษีที่องค์การบริหารส่วน จังหวัดได้รับจัดสรร ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รายได้จากแหล่งที่สองมาจากการที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่สภา ตำบลเป็นเงินอุดหนุนในแต่ละปีงบประมาณรายได้จากแหล่งที่สามสภาตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้ รายได้จากทรัพย์สินของสภาตำบลรายได้จากสาธารณูปโภคของสภาตำบล เงินและ ทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ เงินอุดหนุนและรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของสภาตำบล แม้สภาตำบลตามรูปแบบนี้จะมีฐานะ เป็นนิติบุคคลแต่เนื่องจากองค์ประกอบโครงสร้างบุคลากรส่วนที่สำคัญมีที่มาจาก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายอำเภอที่สามารถจะให้คุณให้โทษได้ การบริหารงานของ สภาตำบลจึงถูกชี้นำและชักจูงให้กระทำการตามความประสงค์ของอำเภอและจังหวัดซึ่งเป็น ราชการส่วนภูมิภาคได้ทุกเมื่อ ทำให้ไม่มีอิสระในการบริหารงานเพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหา ของท้องถิ่น และยังทำให้การบริหารแผนงานและโครงการขาดการถ่วงดุลและตรวจสอบระหว่างผู้ ปฏิบัติกับผู้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบ เพราะทั้งสองฝ่ายได้กลายเป็นผู้สมรู้ร่วมคิด และร่วมทำไปก่อนหน้านั้นเสียแล้ว

ตารางที่ 2.1 ข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างการเป็นสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่	ข้อมูล	การเปรียบเทียบข้อมูลองค์กร		หมายเหตุ
		สภาตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล	
1	ชื่อองค์กร	สภาตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล	
2	ชื่อผู้บริหารท้องถิ่น		นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	
3	ชื่อสมาชิกสภา	สมาชิกสภาตำบล	สมาชิกสภา อบต.(ส. อบต.)	
4	การได้มาของตำแหน่ง	1. เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล 2. โดยการเลือกตั้งจากจากรายชื่อในแต่ละหมู่บ้าน ตำบลนั้นหมู่บ้านละหนึ่งคน	เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งตำบล	
5	จำนวนคณะผู้บริหาร		1. นายก อบต. 1 คน 2. รองนายก อบต. 2 คน 3. เลขานุการนายก อบต. 1 คน	
6	จำนวนสมาชิกสภา	1. ที่กำหนดที่มาไว้แน่นอน ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบลทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล 2. มาจากการเลือกตั้งจากรายชื่อในหมู่บ้านขึ้นมาเป็นหมู่บ้านละ 1 คน	แบ่งเขตเป็นหมู่บ้านละ 2 คน (เช่น จำนวน 10 หมู่บ้าน รวม 20 คน)	
7	ขนาดขององค์กร	ขนาดเล็ก	ขนาดเล็ก	
8	อัตรการจัดเก็บภาษี	ไม่ได้จัดเก็บเองแต่ได้รับจัดสรรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด	จัดเก็บตามกฎหมายภาษีตาม 1. พรบ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2. พรบ. ภาษีป้าย 3. พรบ. ภาษีบำรุงท้องที่	

ตารางที่ 2.1 ข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างการเป็นสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ต่อ)

ที่	ข้อมูล	การเปรียบเทียบข้อมูลองค์กร		หมายเหตุ
		สภาตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล	
9	การได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเงินอุดหนุนทั่วไปตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และตามประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี พ.ศ.2546	ไม่มีการกำหนดไว้โดยตรง แต่รวมอยู่ในสัดส่วนที่จัดสรรให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ได้รับการจัดสรรให้เป็นสัดส่วน คือร้อยละ 20 ทุก อบต. ทั่วประเทศเท่าๆกัน ก่อน จากนั้นให้คิดอีกร้อยละ 80 ตามขนาดของ อบต. ใน ส่วนที่เหลือ(ปัจจุบันมี อบต. ทั่วประเทศ จำนวน 6,616 แห่ง)	ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 18 มกราคม 2550
10	อำนาจหน้าที่	1. ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 2. หน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด	ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 แต่มีอำนาจหน้าที่มากกว่า หน้าที่ของสภาตำบล	

ตารางที่ 2.1 ข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างการเป็นสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ต่อ)

ที่	ข้อมูล	การเปรียบเทียบข้อมูลองค์กร		หมายเหตุ
		สภาตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล	
11	การกำกับดูแล	เป็นอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการ จังหวัด	เป็นอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการ จังหวัด	
12	การปกครองท้องที่	เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบและ ข้อบังคับของ กระทรวงมหาดไทย	เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบและ ข้อบังคับของ กระทรวงมหาดไทย	
13	คณะกรรมการ หมู่บ้าน	เป็นผู้ทำหน้าที่เสนอ ข้อแนะนำและคำปรึกษาต่อ ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ของผู้ใหญ่บ้าน	เป็นผู้ประสานงานให้ความ ช่วยเหลือในการพัฒนาและ แก้ไขปัญหาของท้องถิ่น	

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 พบว่าในการยกฐานะ สภาตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้นมีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจน 3 ด้านคือ

1. ด้านภาระหน้าที่ มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะเพิ่มบทบาทจากภาระหน้าที่ที่กำหนดใน

มาตรา 22 สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงาน โครงการและงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 23 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สถาปนาอาจดำเนินการภายในตำบล ดังต่อไปนี้

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

แต่ตามพระราชบัญญัติสภาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกมากมาย ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือ บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม กีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

กล่าวโดยสรุปในเรื่องของอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งที่มีหน้าที่ต้องทำและที่อาจจัดทำเพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งการดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบังคับใช้กับราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท ในด้านความรับผิดชอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกจะเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

2. ด้านบุคลากร จากหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นและโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยแยกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

- 1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ส่วนต่างๆ เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนการศึกษา ฯลฯ

3. ด้านงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีรายได้และรายจ่ายเป็นของตนเอง ดังนี้

1) ด้านรายได้ ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ดังนี้

ก) ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ประกอบด้วย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ เป็นต้น

ข) ภาษีที่รัฐจัดเก็บหรือเก็บเพิ่มแล้วมอบให้แล้วมอบให้ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีจากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เป็นต้น

ค) รายได้อื่นๆ เช่น จากทรัพย์สิน กิจกรรมพาณิชย์ เงินกู้ เงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าปรับตามกฎหมาย

ง) รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

2) ด้านรายจ่าย องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเองโดยแบ่งรายจ่ายออกเป็น 2 ประเภทคือ

ก) รายจ่ายประจำ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น

ข) เพื่อการลงทุน ได้แก่ จ่ายเพื่อการพัฒนา ซึ่งมักจะเรียกในภาษางบประมาณว่าด้วย หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ในด้านการงบประมาณนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีรายได้ที่สูงกว่าหรือเท่ากับรายจ่ายและเมื่อตัดรายจ่ายประจำออกไปแล้วจะต้องมีรายจ่ายประเภทรายจ่ายเพื่อการพัฒนาพอสมควร องค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะสามารถดำรงสถานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพอยู่ได้

บทที่ 3

การปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศที่นำมาเปรียบเทียบกับ กับการปกครองท้องถิ่นระดับตำบลของไทย

จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นตามหลักการการกระจายอำนาจการปกครองและประวัติความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนตำบลมาแล้วข้างต้นในที่นี่จะได้ศึกษาวิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ เพื่อที่จะทราบแนวคิด ประสบการณ์ หลักเกณฑ์ ต่างๆ ซึ่งจะนำมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและรูปแบบเทศบาลของไทยต่อไป ทั้งนี้จะศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศส เพราะประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐเดี่ยว แบ่งการปกครองออกเป็นสามส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น คล้ายคลึงกับการปกครองของไทย ส่วนอีกประเทศหนึ่งที่จะศึกษา เปรียบเทียบคือประเทศญี่ปุ่น เพราะประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทยมีพื้นที่ตั้งอยู่ในทวีปเอเชียเหมือนกัน เริ่มพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการในเวลาใกล้เคียงกับไทย และยังเป็นประเทศผู้แพ้สงครามเมื่อครั้งสงครามโลกครั้งที่สอง แต่กลับพัฒนาประเทศได้อย่างรวดเร็วจนสามารถอยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วจัดอยู่ในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมหนึ่งในแปดประเทศของโลก

3.1 การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส²⁴

3.1.1 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในอดีต

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวและจัดการปกครองในลักษณะรวมอำนาจและกระจายอำนาจการปกครองประกอบกัน การจัดระเบียบบริหารของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

²⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 187-190.

ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ประเทศฝรั่งเศสได้ผ่านวิวัฒนาการด้านการเมืองการปกครองมาอย่างยาวนานยุคก่อนการปฏิวัติฝรั่งเศส อำนาจทั้งปวงอยู่ที่พระมหากษัตริย์เพราะเป็นการปกครองในระบบศักดินา

ราวศตวรรษที่ 12 มีการรวมกลุ่มประชาชนเป็นเทศบาล และจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองจากภัยอันตรายต่างๆ ทั้งโจรผู้ร้าย คนจรจัด และเจ้าผู้ครองนครเอง การรวมกลุ่มในลักษณะนี้ได้ก่อให้เกิดความผูกพันทางสังคมขึ้น และต้องการปกครองตนเองอย่างอิสระในศตวรรษที่ 18 การรวมกลุ่มที่เรียกว่าคอมมูนนี้เป็นการรวมกลุ่มโดยธรรมชาติจึงมีลักษณะหลากหลาย ใหญ่บ้าง เล็กบ้าง ภายหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 ได้ก่อให้เกิดแนวโน้มการกระจายอำนาจอย่างสุดขีดขึ้นทั้งคอมมูนและองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างก็มีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งทั้ง 3 องค์กร ได้แก่ สภา องค์การบริหาร และผู้แทนกษัตริย์ หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีอิสระในการบริหารและดำเนินงานแยกจากรัฐบาลอย่างเต็มที่ และในปีเดียวกันนี้เองมีการแยกอย่างชัดเจนว่า อำนาจหน้าที่ของคอมมูนนั้นมี 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นของคอมมูนโดยแท้ และอำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐบาลและรัฐมอบให้คอมมูนดูแลแทน

ในยุคของนโปเลียน โบนาปาร์ต ได้รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางด้วยการเลิกระบบการเลือกตั้งทั้งหมด โดยการดำเนินการของจังหวัดเป็นไปโดยองค์กรที่มาจาก การแต่งตั้งทั้งหมด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การแต่งตั้งจากส่วนกลางถือกำเนิดโดยกฎหมายฉบับนี้ซึ่งคล้ายคลึงกับการเกิดผู้ว่าราชการในสมัยการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ของไทยในระดับคอมมูนผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แต่งตั้งทั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล หลังสิ้นยุคนโปเลียน ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองท้องถิ่นใหม่อีกครั้งโดยมีกฎหมาย ค.ศ.1831 ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแทนการแต่งตั้ง ส่วนนายกเทศมนตรีให้มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล จนกระทั่งปี ค.ศ. 1882 จึงได้ให้เทศบาลเลือกนายกเทศมนตรีด้วยตนเองและใช้มาจนถึงปัจจุบันส่วนจังหวัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแต่ยังคงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดจนถึงปี ค.ศ.1982 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจของฝรั่งเศสนั้นมิได้กระทำในทันทีทันใด แต่ค่อยๆทำและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ระบบจังหวัดและเทศบาลของฝรั่งเศส มีรูปแบบคล้ายคลึงกับรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลของไทยต่อมาในปี ค.ศ.1986-1992 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปฏิรูปการกระจายอำนาจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เนื่องจากกระแสการกระจายอำนาจมีความรุนแรงมากขึ้นๆ ตลอดเวลา เรื่องดังกล่าวได้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

การแก้ไขกฎหมายเพื่อการปฏิรูปดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการ คือ

1. เพื่อแบ่งอำนาจการปฏิบัติภารกิจหลักของรัฐบาลกลางไปให้การปกครองท้องถิ่นปฏิบัติมากขึ้น
2. เพื่อปรับปรุงอำนาจของการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
3. เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถควบคุมการปฏิบัติของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระชับยิ่งขึ้น
4. เพื่อส่งเสริมการร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันโครงสร้างการบริหารส่วนกลางนั้น ประเทศฝรั่งเศส²⁵ มีการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Republic regime) มีรูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี (President – prime ministry and parliamentary) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจในการบริหารประเทศบางส่วนควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรี ที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล ซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่กระทรวง ทบวง กรมเหล่านี้ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะในประเทศฝรั่งเศสรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานอื่น ๆ ในการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่างไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในโครงสร้างส่วนภูมิกานั้นจะมีจังหวัดซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จังหวัดนอกจากจะมีฐานะเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคแล้ว จังหวัดเดียวกันยังมีสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กันด้วย ในปัจจุบันฝรั่งเศสมีจังหวัดทั้งหมด 100 แห่ง จังหวัดหลาย ๆ จังหวัดรวมกันเรียกว่า ภาคหรือมณฑล จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคนั้นจะเป็นที่ตั้งของที่ว่าราชการ และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดนั้นจะเป็นผู้ว่าราชการภาคในขณะเดียวกัน ภาคไม่มีสถานะเป็นภูมิภาค คงมีสถานะเป็นเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น บทบาทของผู้ว่าราชการภาค จึงเน้นหนักไปทางการกำกับดูแลภาค ที่เป็นท้องถิ่นเท่านั้น แต่ฝรั่งเศสมีคอมมูนหรือเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับภาระทำงานต่างๆ ของราชการส่วนภูมิภาคในเขตเทศบาลด้วยแต่ไม่มีตำบลหรือหมู่บ้านดังเช่นในประเทศไทย และในฝรั่งเศสยังมีการแบ่งแยกพื้นที่ออกเป็น “กังตอง”

²⁵ ฌ็อง-ฌัก วีทิตานนท์, เรื่องเดียวกัน, 8 – 11.

แต่ก็ต้องไม่ใช่เขตพื้นที่การปกครอง เพราะไม่มีตัวแทนของรัฐประจำอยู่ เขตก็ต้องมีขึ้นเพื่อใช้เป็นเขตการเลือกตั้งเท่านั้น

3.1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 72 ไว้ว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ เทศบาล จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นให้จัดตั้งได้โดยกฎหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีสิทธิปกครองตนเองโดยอิสระโดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย

ในจังหวัดและดินแดนทั้งหลายให้มีผู้แทนของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การควบคุมดูแลทางการปกครอง และบังคับการให้มีการเคารพกฎหมาย”

จะเห็นได้ว่ามาตรา 72 วรรคแรก ได้บัญญัติให้องค์กรบางประเภทเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย คือ เทศบาล จังหวัด ในขณะที่องค์กรบางประเภทอาจได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายได้ เช่น ภาคหรือมณฑล ซึ่งได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกฎหมายกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982

ตามมาตรา 72 วรรคสอง เป็นการเน้นให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ได้อาศัยบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นในการชี้ขาดตัดสินใจในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อขัดแย้งกับรัฐ มีข้อน่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสกล่าวถึงเฉพาะสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ได้กล่าวถึงฝ่ายบริหารท้องถิ่นเลย

ส่วนวรรคสามของมาตรา 72 กล่าวถึงการควบคุมดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ และการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมายเท่านั้น จะควบคุมมากกว่านี้ไม่ได้ นอกจากนี้ยังเน้นย้ำให้เห็นว่าการปกครองระดับภูมิภาคยังต้องมีอยู่ต่อไป เพราะแต่ละจังหวัดยังต้องมีผู้แทนของรัฐอยู่

1. โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย²⁶ ในปัจจุบันมี 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาล จังหวัด และภาคหรือมณฑล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

²⁶ สมาน รังสิโยภักดิ์, เรื่องเดียวกัน, 28.

1) เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นพื้นฐานของประเทศฝรั่งเศส มีทั้งหมด 36,736 เทศบาล โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี

ก) สภาเทศบาล²⁷ ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และอาจได้รับการเลือกตั้งได้อีก สมาชิกสภาเทศบาลจะมีเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้แก่ผู้มีสัญชาติฝรั่งเศสที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และมีความสามารถตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังจะต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น ไม่น้อยกว่า 6 เดือนหรือผู้เสียภาษีให้แก่เทศบาลนั้น ไม่น้อยกว่า 4 ปี หรือเป็นข้าราชการที่ถูกส่งมาประจำและมีภูมิลำเนาในเขตเทศบาลนั้น ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่มีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ห้ามอดีตสมาชิกสภาเทศบาลที่ถูกศาลปกครองสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากปฏิเสธไม่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดสมัครเข้ารับเลือกตั้งภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ถูกลงโทษให้พ้นจากตำแหน่งสำหรับการปฏิบัติงานของเทศบาลเป็นไปตามประมวลกฎหมายเทศบาล คือ สภาเทศบาลมีหน้าที่วางกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานของเทศบาล สภาเทศบาลจะต้องมีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน แต่นายกเทศมนตรีก็สามารถเรียกประชุมสภาเทศบาลได้หากเห็นว่ามีความสำคัญและมีความจำเป็นต้องประชุม และนอกจากนี้ตัวแทนของรัฐ ที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 1 ใน 3 ของสภาเทศบาลที่เทศบาลมีประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไปหรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนกึ่งหนึ่งของสภาเทศบาลที่เทศบาลมีจำนวนประชากรน้อยกว่า 3,500 คน ร้องขอต่อนายกเทศมนตรีให้เรียกประชุมสภาเทศบาลนายกเทศมนตรีก็สามารถเรียกประชุมสภาเทศบาลได้ โดยการเรียกประชุมสภาดังกล่าวจะต้องแจ้งให้สมาชิกสภาเทศบาลทราบอย่างน้อย 5 วันทำการก่อนประชุม เอกสารเรียกประชุมจะต้องประกอบด้วยวาระการประชุม เอกสารที่จะใช้ประชุม และร่างคำวินิจฉัยหรือร่างคำสั่ง ของสภาเทศบาล

การลงมติของสภาเทศบาลจะต้องได้เสียงข้างมากของผู้มาประชุม แต่อย่างไรก็ตาม มติดังกล่าวอาจจะเป็นโมฆะหากปรากฏว่าสมาชิกเทศบาลหนึ่งผู้ใดที่ลงมติเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่มีการลงมตินั้น ในบางกรณีก่อนที่จะมีการลงมติ สภาอาจใช้วิธีสอบถามความเห็นจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ การออกเสียงประชามติ ระดับท้องถิ่นนี้สามารถทำได้

²⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ : สุขุมและบุตร, 2544),

เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจการของเทศบาล เท่านั้นประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาลได้ มติของสภาเทศบาลจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบและพิมพ์เผยแพร่ มติจะมีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่มีการประกาศให้ประชาชนทราบ และมีการส่งไปให้ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด

ข) นายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ได้รับเลือกตั้งจากสภาเทศบาลในระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน กล่าวคือ ภายในระยะเวลา 8 วันหลังจากวันเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องจัดให้มีการประชุมครั้งแรกเพื่อดำเนินการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยนายกเทศมนตรีคนที่กำลังจะพ้นจากตำแหน่งจะต้องเป็นผู้เรียกประชุม การลงคะแนนเลือกนายกเทศมนตรีเป็นการลงคะแนนลับ สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนสามารถได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีได้ เว้นแต่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นมีอายุน้อยกว่า 21 ปีบริบูรณ์หรือเป็นอดีตนายกเทศมนตรีที่ถูกปลดออกมายังไม่ครบ 1 ปี

สำหรับเทศมนตรีนั้น กฎหมายลงวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ.1982 บัญญัติให้สภาเทศบาลแต่ละแห่งกำหนดจำนวนเทศมนตรีของตนได้เองโดยมีหลักเกณฑ์ว่าอย่างน้อยแต่ละเทศบาลจะต้องมีเทศมนตรี 1 คน และอย่างมากจะต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล

เทศมนตรีได้รับแต่งตั้งภายใต้เงื่อนไขเดียวกับนายกเทศมนตรี คือ ต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และได้รับการเลือกจากสภาเทศบาล ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกนายกเทศมนตรีเสร็จเรียบร้อยแล้ว นายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะกระทำได้โดยรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของตนในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลคือ 6 ปี

นายกเทศมนตรีมีสองฐานะ คือ ฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางและเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล

ในฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ประกาศให้ประชาชนทราบถึงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ จัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนของเทศบาล นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นตำรวจทางยุติธรรมในบางกรณี เช่นการนำตัวผู้กระทำผิดขึ้นศาล ซึ่งในทางปฏิบัตินายกเทศมนตรีจะมอบหน้าที่นี้ให้แก่ผู้บังคับการทางตำรวจในเขตเทศบาลนั้น

นายกเทศมนตรีในฐานะส่วนที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ในส่วนที่เกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เรียกประชุมสภาเทศบาล กำหนดวาระการประชุม จัดเตรียมมติของการประชุมเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาเทศบาลให้ลงมติ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาเทศบาลด้วย

(2) ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติของสภาเทศบาล ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเงิน นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้สั่งให้มีการจ่ายเงินทุกประเภทของเทศบาล รวมทั้งดูแลการคลังของเทศบาลด้วย แต่หากกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของเทศบาล นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ดูแล

ทรัพย์สินของเทศบาล สั่งให้มีการซ่อมแซม รวมทั้งอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเทศบาลภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยสภาเทศบาล ส่วนกรณีสัญญาต่างๆ ของเทศบาล เช่น สัญญาก่อสร้าง จัดซื้อจัดจ้าง เช่า ขาย ยืม นั้น สภาเทศบาลจะมีมติอนุมัติก่อนจากนั้นนายกเทศมนตรีจึงเป็นผู้ลงนามในสัญญา

(3) ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล การบริหารงานโดยปกติทั่วไปของเทศบาลนั้นเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีที่จะปฏิบัติโดยไม่ต้องขออนุญาตต่อสภาเทศบาลเพื่อดำเนินการ นายกเทศมนตรีสามารถมีคำสั่งในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของตนได้ หน้าที่หลักของนายกเทศมนตรีมี 3 ประการด้วยกันคือ

ประการแรก นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าเทศบาล ในหน้าที่ดังกล่าว นายกเทศมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเทศบาล พิจารณาการเลื่อนตำแหน่งและพิจารณาโทษพนักงานเทศบาลที่ทำผิดด้วย

ประการที่สอง นายกเทศมนตรีเป็นผู้ออกใบอนุญาตก่อสร้าง รัษฎบัญญัติ ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ.1983 มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีที่จะออกใบอนุญาตการก่อสร้าง ใบอนุญาตรื้อถอน จัดสถานที่ตั้งแคมป์ในนามของเทศบาลได้

ประการที่สาม นายกเทศมนตรีเป็นตำรวจเทศบาล มาตรา 131 – 2 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล กำหนดถึงอำนาจของนายกเทศมนตรีในฐานะ “ตำรวจเทศบาล” ไว้ว่า มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและการปฏิบัติตามกฎหมายในเขตเทศบาลโดยให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจที่จะปฏิบัติการต่างๆ เพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของเทศบาลนั้น

ค) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เนื่องจากเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสเกิดขึ้นมาเป็นเวลากว่าสองร้อยปี ดังนั้นจึงมีการมอบอำนาจหน้าที่ให้เทศบาลค่อนข้างมากและอยู่ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของเทศบาลได้แก่

- (1) ดูแลเรื่องการศึกษาก่อนวัยเรียน การศึกษาระดับประถม
- (2) ดูแลเรื่องถนนหนทาง

(3) การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น การขนส่ง ท่าเทียบเรือ

(4) การปฏิบัติการด้านสุขอนามัยและสังคม ที่พักอาศัย สิ่งแวดล้อม เช่น การเก็บขยะมูลฝอย น้ำประปา การรักษาความสะอาดของถนนหนทางและสถานที่สาธารณะ คูคลองสาธารณะ จัดให้มีบารุงและดูแลสุสาน การออกใบอนุญาตก่อสร้างต่างๆ

(5) อำนาจความสะดวกด้านวัฒนธรรม เช่น โรงเรียนดนตรี หอประชุม การดูแลรักษา โบราณสถาน

(6) การปฏิบัติการด้านตำรวจ รักษาความสงบเรียบร้อย และการปฏิบัติตามกฎหมาย

(7) การจัดทำแผนปฏิบัติการ การพัฒนาและจัดรูปที่ดิน การผังเมือง การเคหะและการฝึกอบรม

อย่างไรก็ตามเทศบาลอาจดำเนินการใดที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตนได้เพื่อสนองความต้องการของคนในเทศบาล แต่กรณีดังกล่าวจะต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองจะตรวจสอบโดยใช้หลักเกณฑ์ที่ว่า การดำเนินการดังกล่าวนั้นแม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่หากเทศบาลจะดำเนินการเป็นประโยชน์ต่อเทศบาลหรือไม่ รวมทั้งการดำเนินการดังกล่าว จะต้องไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น จังหวัด หรือ ภาค ด้วย

2) จังหวัด เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการภายหลังการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ.1789 โดยกฎหมายลงวันที่ 8 มกราคม ค.ศ.1790 ต่อมาในปี ค.ศ.1838 ให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร คือ ประธานสภาจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีจังหวัดอยู่ 100 จังหวัด โครงสร้างของจังหวัดประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด ประธานสภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และสำนักงานจังหวัด ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก) สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชากรในเขตจังหวัด โดยในเขตจังหวัด จะแบ่งเป็น กังตอง จำนวน กังตอง ในเขตจังหวัด ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดนั้น แต่ละ กังตอง มีสิทธิเลือกตั้งสภาจังหวัด 1 คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดในแต่ละกังตองจะเป็นการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชนในแต่ละกังตอง ผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาจังหวัด จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาล โดยจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีบริบูรณ์ และจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับจังหวัดนั้น เช่น มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัด หรือเสียภาษีในเขตจังหวัด นั้นเป็นต้น วาระการดำรงตำแหน่ง ของสมาชิกสภา

จังหวัดคือ 6 ปี แต่ต้องมีการเลือกตั้ง ใหม่ครั้งหนึ่งทุก 3 ปี สำหรับการปฏิบัติงานของสภาจังหวัด นั้น สภาจังหวัดต้องมีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน การประชุมวาระพิเศษสามารถมี ได้โดยการร้องขอของสมาชิกสภาจังหวัด จำนวนอย่างน้อย 1 ใน 3 หรือโดยคณะกรรมการ สามัญ ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภาจังหวัดได้ ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด ไม่ สามารถเข้าร่วมประชุมสภาจังหวัดได้เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากประธานสภาจังหวัด หรือ ตามคำขอของนายกรัฐมนตรี การยุบสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี เฉพาะในกรณีการปฏิบัติงานของสภาจังหวัดไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ สภาจังหวัดสามารถมี มติเพื่อบริหารกิจการของจังหวัดได้

ภารกิจหลักที่สำคัญของสภาจังหวัดได้แก่

(1) ด้านงบประมาณ สภาจังหวัดลงมติสำหรับงบประมาณของจังหวัด ท่างบประมาณประจำ งบประมาณแก้ไข และงบประมาณเพิ่มเติม

(2) ด้านบริการสาธารณะ สภาจังหวัดลงมติที่จะจัดตั้งบริการ สาธารณะของจังหวัดและกำหนดวิธีบริหารงาน

(3) ด้านการบริหารงานบุคคล สภาจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจที่จะเพิ่มหรือ ลดตำแหน่งต่าง ๆ ในสำนักงานจังหวัด

(4) ด้านทรัพย์สินจังหวัด สภาจังหวัดสามารถมีมติเกี่ยวกับทรัพย์สิน ของจังหวัดได้ ไม่ว่าจะเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือของจังหวัด โดยสภาจังหวัดสามารถ มีมติซื้อหรือบำรุงรักษา ทรัพย์สินเหล่านั้นได้

(5) ด้านเศรษฐกิจ สภาจังหวัดสามารถมีมติให้จัดตั้งบริการสาธารณะ ประเภทอุตสาหกรรมและ พาณิชยกรรม โดยสภาจังหวัดให้การช่วยเหลือด้านการเงิน

ข) ประธานสภาจังหวัด ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาจังหวัดมีระยะเวลา ในการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด

เดิมตำแหน่งดังกล่าวเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการของ ส่วนกลาง แต่เมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ใช้บังคับ ก็ได้มีการกำหนดให้ประธานสภาจังหวัดทำหน้าที่ดังกล่าวแทน คือ ทำหน้าที่ในฐานะประธานสภา จังหวัดและหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดไปพร้อม ๆ กัน

ประธานสภาจังหวัด มีหน้าที่เตรียมและนำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติ บริหารงบประมาณของจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด รวมทั้งดูแลรักษาทรัพย์สิน ต่าง ๆ ของจังหวัด

ค) คณะทำงาน ประกอบด้วยประธานสภาจังหวัด รองประธานสภาจังหวัดจำนวนอย่างน้อย 4 คน แต่ไม่เกิน 10 คน และสมาชิกสภาจังหวัดอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่งตามที่สภาจังหวัดจะกำหนด โดยสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้เลือกคณะทำงานภายหลังจากที่ได้มีการเลือกประธานสภาจังหวัดไปแล้ว คณะทำงานทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัดให้กระทำการแทนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ยกเว้นเรื่องการอนุมัติงบประมาณ และการรับรองบัญชีจังหวัด คณะทำงานไม่ถือว่าเป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด แต่ถือว่าเป็น “ทีมงาน” ของประธานสภาจังหวัด

ง) อำนาจหน้าที่ของจังหวัด จังหวัดมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ คือ

(1) สวัสดิการสังคมและสุขภาพ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือเด็กคนพิการ ผู้สูงอายุ หญิงมีครรภ์ และการให้ความช่วยเหลือในด้านการรักษาโรค

(2) การศึกษา ได้แก่ การก่อสร้าง บำรุงรักษา สนับสนุนครุภัณฑ์และการดำเนินการของสถานศึกษาระดับมัธยม

(3) การขนส่ง ได้แก่ การจัดให้มีแผนการขนส่งในเขตจังหวัด การขนส่งนักเรียน ท่าเทียบเรือ และถนนระดับจังหวัด

(4) วัฒนธรรม ได้แก่ การจัดให้มีหอสมุด พิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุประจำจังหวัด

(5) การพัฒนาชนบท ได้แก่ การดูแลเรื่องที่ทำกิน ปรับสภาพดิน น้ำ สำหรับการเกษตรและทางสาธารณะ

(6) ที่พักอาศัย ได้แก่ การดูแลและการจัดให้มีอาคารให้ประชาชนเข้าพักอาศัย

(7) สิ่งแวดล้อม ได้แก่ การดูแลพื้นที่ที่เป็นธรรมชาติของจังหวัด วางแผนด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัด

3) ภาค นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1960 เป็นต้นมา ฝ่ายบริหารของประเทศฝรั่งเศส พยายามที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าจังหวัด ขึ้นมาเพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะโดยในปี ค.ศ.1969 นายพลเดอโกลล์ ได้ขอให้ประชาชนออกเสียง แสดงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ออกเสียงไม่เห็นด้วย ต่อมาในปี ค.ศ.1972 รัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ได้จัดตั้ง “ภาค” ขึ้นมาโดยไม่ได้ให้สถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ให้สถานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ มีหน้าที่พัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในเขตภาค ดังนั้นจึงทำให้เกิดความสับสนระหว่างภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จนกระทั่งใน ปี ค.ศ.1982 รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 มีนาคม จึงได้จัดตั้งภาค

ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติไว้ในมาตรา 72 ว่า “...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย” ดังนั้น ภาคจึงต้องมีสภาภาคที่มาจากการเลือกตั้ง

ปัจจุบันฝรั่งเศสประกอบด้วย 26 ภาค แต่ละภาคประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร คือ สภาภาค ทำหน้าที่ฝ่ายสภา ประธานสภาภาค ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา มีรายละเอียดดังนี้

ก) สภาภาค ประกอบด้วยสมาชิกสภาภาคที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยมีจำนวนที่แน่นอนตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ.1985 สมาชิกสภาภาคต้องมีคุณสมบัติเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี พร้อมทั้งจะต้องมีความผูกพันกับภาค เช่น มีภูมิลำเนาหรือจ่ายภาษีในเขตภาคนั้น

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาภาคนั้น แต่ละจังหวัด ที่อยู่ในเขตภาคจะเลือกตั้งสมาชิกสภาภาคตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับแต่ละจังหวัด สมาชิกสภาภาคมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

สำหรับการประชุมของสภาภาคนั้นก็เป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกับการประชุมสภาจังหวัด ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาภาคนั้น

มาตรา 59 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 บัญญัติให้สภาภาคมีหน้าที่ส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขอนามัย วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ รวมทั้งการปรับปรุงพื้นที่ในภาค โดยไม่กระทบกับสถานะความเป็นอิสระและการบริหารงานของจังหวัดและของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของสภาภาคสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

(1) อำนาจหน้าที่ทางด้านงบประมาณ สภาภาคมีหน้าที่อนุมัติงบประมาณและรับรอง บัญชีรายจ่ายของภาค โดยกฎหมายได้กำหนดรายจ่ายบังคับเอาไว้สำหรับภาคหลายประการ เช่น การก่อสร้างและดูแลสถานศึกษาระดับมัธยมปลายหรือสถาบันการศึกษาพิเศษ เป็นต้น

(2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะและบุคลากร สภาภาคมีอำนาจในการจัดตั้งบริการสาธารณะระดับภาค เช่น จัดให้มี พิพิธภัณฑ์ภาค หอจดหมายเหตุภาค สถานศึกษาศิลปะ หรือการจัดให้มีท่าเรือเพื่อการพาณิชย์ โดยสภาภาคจะกำหนดวิธีการบริหารงาน และกำหนดจำนวนบุคลากร และตำแหน่งของผู้ที่จะมาทำงานในหน่วยงานใหม่นั้น

(3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพื้นที่ในภาค ได้แก่ การที่สภาภาคสามารถจัดให้มีแผนต่าง ๆ เพื่อพัฒนาภาคให้ดีขึ้นโดยการจัดทำแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ หรือแผนพัฒนาเฉพาะเรื่อง เช่น แผนเกี่ยวกับการขนส่ง การศึกษาต่าง ๆ เป็นต้น

(4) อำนาจหน้าที่ในทางเศรษฐกิจ สภาภาคสามารถให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจเอกชนที่ดำเนินการจัดทำกิจการที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น บริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ โดยรัฐบัญญัติลง วันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 กำหนดให้สภาภาคสามารถให้ความช่วยเหลือทางตรง หรือทางอ้อมแก่วิสาหกิจเอกชนเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในภาคโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบ จากสภาเทศบาล และสภาจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

(5) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาภาคทำหน้าที่เลือกประธานสภาภาค และคณะทำงาน รวมทั้งทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาด้วย

(6) อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ให้อำนาจแก่สภาภาคที่จะให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการพัฒนาภาคในกรณีที่มีการทำแผนพัฒนาประเทศ

ข) ประธานสภาภาคและคณะทำงาน ประธานสภาภาคได้รับการเลือกตั้งโดยสภาภาคจากบรรดาสมาชิกสภาภาค มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาภาคคือ 6 ปีส่วนคณะทำงาน ของสภาภาคประกอบด้วย สมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยสภาภาคจากบรรดาสมาชิกสภาภาคเช่นกันตามจำนวนที่แต่ละสภาภาคเป็นผู้กำหนดเองตามความต้องการ โดยจะต้องประกอบด้วยรองประธานสภาภาคจำนวนไม่น้อยกว่า 4 คน และไม่เกิน 10 คน

อำนาจหน้าที่ของประธานสภาภาคเป็นเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของประธานสภาจังหวัด ประธานสภาภาคเป็นผู้บริหารภาค ทำหน้าที่เรียกประชุมและเตรียมการประชุมสภาภาคเป็นประธานในที่ประชุมสภาภาค เป็นผู้ปฏิบัติตามมติของสภาภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องงบประมาณรวมทั้งการลงนามในสัญญาต่าง ๆ ส่วนคณะทำงานของสภาภาคก็มีหน้าที่เช่นเดียวกับคณะทำงานของสภาจังหวัด คือ อาจได้รับมอบอำนาจจากสภาจังหวัดให้ดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ยกเว้นไว้แต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

ค) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ในแต่ละภาคประกอบด้วยกรรมการจำนวนระหว่าง 40 ถึง 110 คน ซึ่งกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกา โดยรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ.1982 ได้กำหนดถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละภาคไว้ว่าจะต้องประกอบด้วยกรรมการ 4 ประเภท คือ ตัวแทนของ

วิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ตัวแทนขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาคและผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ตามที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคและประธานสภาภาคในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ เช่น การให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณของภาค แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของภาค เป็นต้น

2. การคลังท้องถิ่น

กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการคลังที่เป็นอิสระของตนเอง เพราะการมีการคลังที่เป็นอิสระจากรัฐเท่านั้นจึงจะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างแท้จริง เพื่อดำเนินงานของตนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการกระจายอำนาจ การบริหารจัดการการคลังเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1982 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังเป็นของตนเองมากกว่าเดิม การคลังท้องถิ่นประกอบด้วยส่วนสำคัญดังนี้ คือ

1) งบประมาณ²⁸ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทและทุกแห่งจะต้องวางแผนรายจ่ายและรายได้ประจำปีของตน โดยจัดทำเป็นงบประมาณประจำปี งบประมาณเป็นเอกสารคาดการณ์ล่วงหน้าที่จะจัดขึ้นโดยฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากสภาท้องถิ่นก่อนจึงจะใช้บังคับได้ งบประมาณสามารถจัดสรรสำคัญได้สองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก คือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเป็นค่าจ้างค่าตอบแทนบุคลากร รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ส่วนใน กลุ่มที่สองจะได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการลงทุน อันได้แก่การก่อสร้างต่าง ๆ รวมทั้งได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ด้วย งบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเพิ่มเติมได้โดยงบประมาณเพิ่มเติมที่อาจมีขึ้นในระหว่างปีได้

การบริหารงานงบประมาณเป็นไปตามหลักปฏิบัติที่มีมาแต่เดิม คือ แยกองค์กรผู้มีอำนาจสั่งจ่าย ออกจากสมุหบัญชี โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่าย และข้าราชการจากส่วนกลางฝ่ายคลัง ทำหน้าที่สมุหบัญชี

2) รายได้ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยรายได้หลักรวม 3 ประการด้วยกัน คือ

ก) ภาษีอากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จาก ภาษีอากรทางตรง และภาษีอากรทางอ้อม ดังนี้ คือ

²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, 94-96.

ภาษีอากรทางตรง มี 4 ประเภท คือ ภาษีเพื่อการพักอาศัย ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีจากการประกอบวิชาชีพ รายได้หลักทั้ง 4 ประเภทนี้ มีความสำคัญอย่างมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถือเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นหามาได้เอง สำหรับเทศบาลมีรายได้ส่วนนี้ถึงร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมด เพื่อดำเนินงาน และร้อยละ 33 สำหรับองค์การบริหาร ทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือภาค ต่างมีอำนาจกำหนดอัตราที่เหมือนกันเหล่านี้ได้ทั้งสิ้น โดยรัฐจะกำหนดเพดานอัตราภาษีไว้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสมีพื้นที่ทับซ้อนกัน ประชาชนแต่ละคนจึงต้องเสียภาษีแต่ละประเภทให้ทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและภาค ในทางปฏิบัตินั้น

ท้องถิ่นเหล่านี้ไม่ได้จัดเก็บภาษีด้วยตนเอง แต่รัฐเป็นผู้จัดเก็บให้²⁹ ในกรณีที่จัดเก็บได้ไม่เต็มจำนวนที่ท้องถิ่นคำนวณไว้ รัฐจะเป็นผู้รับภาระในการเพิ่มให้เต็มจำนวน

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง โดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ โดยปกติแล้ว ค่าเช่าเฉลี่ยนั้นจะถือเอาตาม “ค่าเช่า” ที่ได้มีการให้เช่ากันจริง แต่โดยทั่วไปแล้ว “ค่าเช่าเฉลี่ย” นี้มักถือตามเจ้าพนักงานได้ประเมินมากกว่า อย่างไรก็ตาม ค่าเช่าเฉลี่ยที่มีการคำนวณกันนี้ มักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันเสมอมาว่าไม่ทันสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงของผู้เสียภาษีอัตราของภาษีโรงเรือนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็คือ ร้อยละ 50 ของค่าเช่าเฉลี่ย ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีนั้น นอกจากจะได้แก่ทรัพย์สินของทางราชการซึ่งมีลักษณะบริการสาธารณะ และมีได้มุ่งหวังในทางการค้ากำไรแล้ว ยังรวมถึงทรัพย์สินของศาสนิก และทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาน้ำดื่ม ฯลฯ ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีอัตราส่วนรวรร้อยละ 20 ของภาษีหลักทั้ง 4 ประเภท

(2) ภาษีบำรุงท้องที่ เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น โดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของที่ดินนั้น อัตราเรียกเก็บในปัจจุบัน คือ ร้อยละ 20 ของค่าเช่าเฉลี่ย โดยมีทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้น เช่น ทรัพย์สินของทางราชการที่มีลักษณะบริการสาธารณะ และมีได้มุ่งหวังทางการค้ากำไร ภาษีชนิดนี้มีอัตราส่วนร้อยละ 6 ของภาษีหลักทั้ง 4 ประเภท

(3) ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย เรียกเก็บจากบุคคลไม่ว่าจะเป็นเจ้าของ ผู้เช่าหรือผู้ครอบครองโรงเรือนซึ่งมีเครื่องเรือนพร้อม และไม่ว่าบุคคลผู้นั้นจะอาศัยอยู่อย่าง

²⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 198-199.

ชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม อย่างไรก็ตาม ภาษีชนิดนี้ไม่สามารถปรับใช้กับอาคารที่มีไว้เพื่อการค้าอุตสาหกรรมซึ่งจะต้องเสียภาษีเพื่อการประกอบวิชาชีพอยู่แล้ว

(4) ภาษีเพื่อการประกอบวิชาชีพ มีอัตราส่วนรวบร้อยละ 50 ของภาษีทั้ง 4 ประเภทนี้ เรียกเก็บภาษีจากนิติบุคคลหรือนุคคลธรรมดาที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอ โดยมีผู้ใช้ผู้ที่ได้รับเงินเดือนประจำ ดังนั้น จึงหมายถึงเจ้าของวิสาหกิจทางการค้าและอุตสาหกรรมเจ้าของกิจการบริหารและผู้ประกอบวิชาชีพอิสระต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม กสิกร ช่างหัตถกรรม วิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการพิมพ์ องค์การมหาชนต่าง ๆ โรงเรียนเอกชน ฯลฯ ต่างได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีชนิดนี้ ภาษีเพื่อการประกอบวิชาชีพมีฐานภาษี อยู่ที่ค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรียนและที่ดิน ค่าเช่าเฉลี่ยของเครื่องจักร เครื่องมือต่าง ๆ รวมกับเงินได้เฉลี่ยของบุคคลผู้ต้องเสียภาษีนั่น ส่วนอัตราภาษีนั้นขึ้นกับการกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ภาษีเพื่อการอยู่อาศัยได้แก่ภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลไม่ว่าจะเป็นเจ้าของ ผู้เช่าหรือผู้ครอบครองโรงเรียนซึ่งมีเครื่องเรือนพร้อมและไม่ว่าบุคคลผู้นั้นจะอาศัยอยู่อย่างชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ส่วนภาษีโรงเรียนและที่ดินเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ถ้าทรัพย์สินเหล่านั้นให้เช่าสำหรับภาษีบำรุงท้องที่ จะได้แก่ภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่มีโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น โดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของที่ดิน และสุดท้ายภาษีเพื่อการประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอโดยมีผู้ใช้ผู้ที่ได้รับเงินเดือนประจำ อันได้แก่ บรรดาเจ้าของกิจการหรือผู้ประกอบวิชาชีพอิสระต่าง ๆ

ภาษีอากรทางอ้อม³⁰ มีหลายประเภทด้วยกัน คือ ภาษีจากการต่อทะเบียนรถยนต์ประจำปี ภาษีจากการแสดงความเป็นเจ้าของรถยนต์ ภาษีจากใบอนุญาตขับขี่ ภาษีจากค่าไฟฟ้า รวมทั้งภาษีประเภทอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น ภาษีจากการให้บริการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นการเก็บขยะมูลฝอย หรือภาษีสุราและเครื่องดื่ม หรือภาษีเกี่ยวกับการติดประกาศโฆษณาในสาธารณะหรือบนรถโฆษณา เป็นต้น

ข) เงินอุดหนุนจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ

(1) เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงานได้แก่ เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการจ้างพนักงาน การดูแลรักษาอาคาร ถนนหนทาง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการประกันสังคม ฯลฯ เงินอุดหนุนจำนวนนี้รัฐเป็นผู้กำหนด

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, 96-124.

ตามอัตราส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐในแต่ละปี โดยในปี ค.ศ. 1995 เงินอุดหนุนดังกล่าวมีจำนวนเกือบหนึ่งแสนล้านฟรังก์ โดยรัฐจัดสรรเงินดังกล่าวให้แก่เทศบาลร้อยละ 78.9 จังหวัดร้อยละ 16.9 และภาคร้อยละ 4.2

(2) เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน ได้แก่เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการลงทุนต่างๆ เช่นการสร้าง อาคาร หรือการสร้างถนนเป็นต้น โดยในปี ค.ศ. 1995 เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนมีทั้งสิ้น 6 พันล้านฟรังก์

(3) เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ ได้แก่ เงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องมาจากการเพิ่มภาระหน้าที่ใหม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลของกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 โดยในปี ค.ศ. 1985 เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจมีจำนวนทั้งสิ้น 13.5 ล้านฟรังก์

ค) เงินกู้ เงินกู้เป็นแหล่งรายได้ประเภทที่สามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนปี ค.ศ. 1982 การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องยุ่งยากและมีขั้นตอนจำนวนมาก รวมทั้งยังต้องขออนุญาตจากส่วนกลางอีกด้วย นับแต่ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องขออนุมัติการกู้ยืมจากส่วนกลางอีกต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะกู้ยืมเงินได้โดยตรงตามเงื่อนไขที่ปรากฏในท้องตลาดทั่วไป

3) รายจ่าย รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดได้เป็นสองกลุ่ม คือ รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน คิดเป็นร้อยละ 60 ของรายจ่ายทั้งหมด และรายจ่ายเพื่อการลงทุน คิดเป็นร้อยละ 40 ของรายจ่ายทั้งหมด

ก) รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน ได้แก่ รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเป็นประจำ เช่น ค่าตอบแทนบุคลากร เงินเดือน ค่าจ้างต่างๆ ค่าครุภัณฑ์ เงินอุดหนุนที่ต้องจ่ายให้แก่องค์กรอื่นๆ และดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น

ข) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเพื่อการลงทุนต่างๆเป็นครั้งคราว เช่น การซ่อมแซมโรงเรียน การดูแลรักษาและการซ่อมบำรุงถนนหนทาง การปรับปรุงรูปโฉมของเมือง หรือการซื้อที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งการจ่ายชำระเงินกู้ เป็นต้น

3. การกำกับดูแล

การกำกับดูแลมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญคือ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนปี ค.ศ. 1982 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ต่อมากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ยกเลิกการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยกำหนดให้

นิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับได้เอง โดยไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลอีกต่อไป แต่ทั้งนี้รัฐได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ทดแทนสิ่งที่ถูกยกเลิกไป

ดังนั้นมติ หรือการตัดสินใจ หรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีผลบังคับใช้ทันทีหลังจากที่ได้ส่งมติหรือการตัดสินใจเหล่านั้นไปยังตัวแทนของรัฐ ผู้แทนของรัฐซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลจะไม่มีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนใดๆทั้งสิ้นแต่หากผู้แทนของรัฐเห็นว่ามติหรือการตัดสินใจดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้แทนของรัฐจะต้องส่งนิติกรรมทางปกครองนั้นไปยังศาลปกครองเพื่อพิจารณาต่อไป

กรณีเป็นมติของสภาเทศบาลหรือคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของนายกเทศมนตรีจะต้องส่งไปยังนายอำเภอ แห่งอำเภอ ที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ สำหรับมติของสภาจังหวัดหรือคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของประธานสภาจังหวัด จะต้องส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ในเขตจังหวัดเช่นเดียวกับมติของสภาหรือคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของประธานสภาภาคจะต้องส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดประจำภาคนั้น

1) ประเภทของมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งที่จะต้องส่งไป ยังตัวแทนของรัฐ ได้แก่

ก) มติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มติ ทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเสนอไปยังตัวแทนของรัฐดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยการส่งนั้นจะต้องส่งเอกสารประกอบมติทั้งหมดไปด้วย เช่น มติให้ฝ่ายบริหารลงนามในสัญญาก่อสร้างจะต้องส่งสำเนาสัญญาก่อสร้างนั้นไปด้วย

ข) คำสั่งของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดรายการของคำสั่ง ประเภทต่างๆ ของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐไว้ดังนี้ คือ

(1) คำสั่งที่เกิดจากการมอบอำนาจของสภาท้องถิ่น ได้แก่ คำสั่งของนายกเทศมนตรีซึ่งกระทำลงเนื่องจากได้รับมอบอำนาจมาจากสภาเทศบาลตามบทบัญญัติมาตรา 122-20 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล หรือคำสั่งของสำนักงานสภาจังหวัด หรือสำนักงานสภาภาค ซึ่งกระทำลงเนื่องจากได้รับมอบอำนาจมาจากสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาลแล้วแต่กรณี

(2) กฎหมายของฝ่ายบริหารทุกประเภท ได้แก่ คำสั่งของฝ่ายบริหารขององค์กรส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

(3) คำสั่งที่มีผลเฉพาะตัว ได้แก่ คำสั่งทางตำรวจ ของนายกเทศมนตรี หรือของประธานสภาจังหวัด รวมทั้งคำสั่งที่มีผลเฉพาะตัวต่าง ๆ เช่น แต่งตั้ง เลื่อนขั้น ลงโทษ เป็นต้น

(4) ข้อตกลงบางประเภท ได้แก่ สัญญากู้ยืมเงิน สัญญามอบบริการ สาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการ การจัดซื้อ จัดจ้าง เป็นต้น เฉพาะข้อตกลงที่ลงนาม โดยนายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัดหรือประธานสภาภาค แล้วแต่กรณี

(5) ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ได้แก่ ใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้างที่อยู่ ในอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีที่จะออกใบอนุญาต

ส่วนคำสั่งอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดไม่จำเป็นต้องส่งไป ยังตัวแทนของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่ต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐ แต่ถ้าหากตัวแทนของรัฐ พบว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถร้องขอต่อศาลปกครองให้มีการพิจารณา คำเนินการต่อไปได้

2) ผลของการส่งมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐ เมื่อ กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. 1982 ก็เกิดปัญหาถกเถียงกัน ว่า อะไรคือข้อพิพาทของการส่งมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐว่าตัวแทนของรัฐ ได้รับเมื่อไหร่ ซึ่งต่อมากฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 ก็ได้แก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการ บัญญัติไว้ในมาตราแรกว่า การส่งมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐ สามารถทำได้ หลายรูปแบบแม้กระทั่งส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ซึ่งมีเอกสารยืนยันว่าผู้รับได้รับแล้ว ส่วนการส่งทางอื่นนั้น หนังสือเวียนลงวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดไว้แล้วว่า สำนักงาน ของตัวแทนของรัฐจะต้องออกหลักฐานแสดงการรับมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งที่ส่งต่อตัวแทนรัฐ

3) อำนาจของตัวแทนรัฐ เนื่องจากกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้ ยกเลิกอำนาจของตัวแทนรัฐในการกำกับดูแลนิติกรรม ทางปกครอง ซึ่งก็คือ มติหรือการ ตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในปัจจุบันหากนิติกรรมทางปกครอง เหล่านั้นถูกส่งมายังตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของรัฐก็มีหน้าที่แต่เพียงพิจารณาว่านิติกรรมทาง ปกครองเหล่านั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากตัวแทนของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่ามติหรือการ ตัดสินใจต่าง ๆ ซึ่งส่งมาพิจารณาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก

- ก) ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ทำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ
- ข) จัดทำโดยผิดวิธี
- ค) ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ
- ง) เหตุอื่น

ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือสั่งระงับการดำเนินการ ต่าง ๆ ตัวแทนของรัฐทำได้แต่เพียงนำไปฟ้องศาลปกครอง ศาลปกครองเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจในการ ยกเลิกเพิกถอนมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย

4) เงื่อนไขในการฟ้องศาลปกครอง มีดังต่อไปนี้

ก) ตัวแทนของรัฐสามารถฟ้องศาลปกครองได้เองภายหลังจากที่พบว่ามีมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งมานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถที่จะฟ้องขอให้ศาลปกครองยกเลิกเพิกถอนมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ เหล่านั้นได้ด้วยตนเอง หรืออาจขอให้ตัวแทนของรัฐเป็นผู้ฟ้องศาลปกครองให้ก็ได้ ซึ่งเรื่องดังกล่าวก็เป็นดุลพินิจของตัวแทนของรัฐที่จะดำเนินการให้หรือไม่ก็ได้

ข) ตัวแทนของรัฐจะต้องแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ทำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ว่าได้นำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนเนื่องจากมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ก่อนหน้าที่จะไปฟ้องศาลปกครองตัวแทนของรัฐมักจะแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนโดยหวังว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยกเลิกหรือแก้ไขมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อที่จะได้ไม่ต้องให้ตัวแทนของรัฐนำไปฟ้องต่อศาลปกครอง

ค) ตัวแทนของรัฐจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือถ้าหากเป็นมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่กฎหมายไม่ได้ระบุว่าต้องส่งให้กับตัวแทนของรัฐดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ตัวแทนของรัฐเห็นว่ามติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ เหล่านั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายการยื่นฟ้องศาลปกครองจะต้องดำเนินการภายใน 2 เดือนนับแต่วันประกาศมติหรือการตัดสินใจเหล่านั้น

ระยะเวลา 2 เดือนดังกล่าวนี้ใช้กับกรณีประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถฟ้องศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวโดยนับตั้งแต่วันที่มติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ มีผลบังคับตามกฎหมาย คือการประกาศหรือการบอกกล่าวให้ทราบ

5) ผลของการฟ้องศาลปกครอง เมื่อตัวแทนของรัฐได้นำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายไปฟ้องยังศาลปกครองแล้ว มติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ถูกฟ้องยังศาลปกครองก็ยังสามารถใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าศาลปกครองจะมีคำพิพากษา การหยุดใช้บังคับจะทำได้ก็แต่โดยคำพิพากษาของศาลปกครองเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว มติหรือการตัดสินใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจสร้างปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และกระบวนการฟ้องศาลปกครองในบางครั้งก็กินเวลานานหลายเดือนหรือเป็นปีกว่าที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาออกมา ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดไว้ว่าหากตัวแทนของรัฐเห็นว่าหากปล่อยให้มีการดำเนินการตามมติ หรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

ต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหาย ในเวลาที่ตัวแทนของรัฐยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติหรือการตัดสินใจเหล่านั้น ตัวแทนของรัฐ สามารถขอให้ศาลปกครองใช้มาตรการชั่วคราวเพื่อให้หยุดการบังคับใช้มติหรือการตัดสินใจเหล่านั้นไว้ก่อนที่ศาลปกครองจะพิจารณาเสร็จ ซึ่งโดยปกติแล้ว ศาลปกครองจะประกาศใช้มาตรการชั่วคราวภายในระยะเวลาระหว่าง 15 วัน ถึงหนึ่งเดือน นับแต่วันร้องขอ แต่ถ้าหากเป็นเรื่องที่กระทบต่อเสรีภาพสาธารณะหรือบุคคล ศาลปกครองจะต้องประกาศมาตรการชั่วคราวภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่ถูกร้องขอ

6) การควบคุมด้านการคลัง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้านการคลัง มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1807 โดยศาลตรวจเงินแผ่นดิน แต่นับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 เป็นต้นมาการตรวจสอบบัญชีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในอำนาจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค การสร้างระบบการควบคุมทางการเงิน ก็เพื่อให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่ตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกขนาด อำนาจหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมี สามประการด้วยกันคือ

ก) การควบคุมบัญชี ในหน้าที่นี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เสมือนหนึ่ง “ศาล” กล่าวคือจะทำหน้าที่พิพากษาบัญชีของทุกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่รับผิดชอบ หน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยคดีการคลัง โดยกำหนดให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่าย ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินทุกชนิดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ข) การควบคุมงบประมาณ ในหน้าที่นี้ศาลตรวจตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เสมือนหนึ่ง “องค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร” กล่าวคือจะทำหน้าที่ควบคุมงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในทางกฎหมายนั้นงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับทันทีที่ได้ประกาศใช้และได้ส่งไปยังตัวแทนของรัฐภายใน 15 วันนับแต่วันที่มีการลงมติอนุมัติให้ใช้งบประมาณโดยสภาท้องถิ่น

การควบคุมงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำโดยตัวแทนของรัฐร่วมกับศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ดังตัวอย่างเช่น หากเกิดการลงมติในงบประมาณไม่ทันเวลาโดยงบประมาณมิได้ผ่านการพิจารณาจากสภาท้องถิ่นในวันที่ 31 มีนาคม ตัวแทนของรัฐจะต้องฟ้องศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะต้องเสนอระบบงบประมาณใหม่ภายใน 1 เดือนต่อตัวแทนของรัฐเพื่อนำไปจัดทำงบประมาณต่อไป หรือในกรณีที่รายจ่าย

บังคับ มิได้กำหนดไว้ในงบประมาณตัวแทนของรัฐสามารถฟ้องศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้ เป็นต้น

ค) การควบคุมด้านการบริหาร ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีหน้าที่ตรวจสอบการบริหาร โดยสามารถให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของตนได้ด้วย ซึ่งในที่นี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่เป็น “ที่ปรึกษา” ด้านการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษกรณีทำผิดกฎหมายหรือหรือผิดขั้นตอนในเรื่องการเงินการคลังนั้น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีอำนาจกำหนดบทลงโทษได้แก่เฉพาะผู้ทำความผิดเกี่ยวกับการงบประมาณที่ทำหน้าที่เป็นสมุหบัญชี เท่านั้น แต่หากเป็นผู้อื่นที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการงบประมาณโดยเฉพาะในส่วนของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะมีอำนาจก็เฉพาะแต่การเสนอแนะแก่ผู้มีอำนาจลงโทษ ซึ่งปัจจุบันก็คือศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งทำหน้าที่พิพากษาลงโทษผู้บริหารที่กระทำผิดทางงบประมาณ

5. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³¹

หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น มิได้มีความหมายเพียงแต่การเป็นอิสระจากรัฐเท่านั้น ความเป็นอิสระยังหมายถึงความเป็นอิสระในความสัมพันธ์ท้องถิ่นอื่นด้วย ซึ่งมีนัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ใดเป็นของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งแล้ว ท้องถิ่นอื่นจะเข้าไปแทรกแซงในอำนาจหน้าที่นั้นไม่ได้เลย ประการที่สองไม่ว่าท้องถิ่นจะมีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่แตกต่างกันก็ตาม ก็ห้ามมิให้มีการกำกับดูแลระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

อย่างไรก็ตาม จะพบว่าท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและภาค ต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก การให้ความช่วยเหลือในเรื่องเทคนิค อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทศบาลในชนบทมักจะขอรับความช่วยเหลือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและภาค

ประการที่สอง การสนับสนุนทางการเงินซึ่งกันและกัน จะเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งต้องการให้มีบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในเขตพื้นที่ของตน แต่เนื่องจากบริการสาธารณะเช่นว่านั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 203-204.

ซึ่งมีงบประมาณไม่เพียงพอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแรกก็อาจให้ความสนับสนุนทางการเงินซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์กับทั้งสองฝ่าย

ประการที่สาม การให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่างๆ กรณีนี้มักเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น ภาค หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องการดำเนินการหรือกำหนดทิศทางการพัฒนาภายในภาคหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาคหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะขอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาลแล้วแต่กรณี

ประการที่สี่ ซึ่งสำคัญที่สุดได้แก่ การรวมกลุ่มระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จัดตั้งสหการในรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง สหการนี้มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน ที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและภาค ต่างก็สามารถจัดตั้งสหการได้ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามที่นิยมทำกันมาก ก็คือเทศบาลเพราะเป็นองค์กรขนาดเล็กและมีเป็นจำนวนมาก

ลักษณะที่สำคัญของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศสเทียบกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลของไทย

ประเทศฝรั่งเศสมี เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขั้นพื้นฐานครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ เทศบาลดังกล่าวมีสิทธิปกครองตนเองโดยอิสระภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ราชการส่วนภูมิภาคของประเทศฝรั่งเศสแยกย่อยถึงระดับอำเภอจึงไม่มีตำบลหรือหมู่บ้านดังเช่นในประเทศไทย ดังนั้นเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสต้องรับภาระทำงานต่างๆ ของราชการส่วนภูมิภาคในเขตพื้นที่เทศบาลไปทำด้วย ถ้าเทียบกันแล้วเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสที่เล็กที่สุดรูปแบบน่าจะเท่ากับตำบลหรือเท่ากับองค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย ในอำเภอหนึ่งๆ จึงอาจมีเพียงหนึ่งเทศบาลหรือมากกว่านั้นก็ได้ เทศบาลในฝรั่งเศสเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีอยู่แล้วเพียงแต่ต่อมาได้มีการออกกฎหมายไปรองรับชุมชนเหล่านั้นให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลในประเทศฝรั่งเศสเกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนที่เรียกร้องการปกครองตนเองอย่างอิสระตั้งแต่อำนาจการปกครองทั้งปวงเป็นของพระมหากษัตริย์ในระบบการปกครองแบบศักดินา

เหตุผลที่นำการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเปรียบเทียบกับท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสเนื่องจากเห็นว่านับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 รัฐบาลในสมัยนั้นก็ได้จัดตั้งเทศบาลเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นตามนโยบายของคณะราษฎร โดยทำตาม รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศในโลกตะวันตกมาปรับใช้ซึ่งก็คือประเทศฝรั่งเศส นั่นเองเพราะมีบุคคลสำคัญในคณะราษฎรหลายท่านจบการศึกษาจากประเทศ

ฝรั่งเศส แต่กระบวนการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนับแต่เวลานั้นจนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 65 ปี ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเหมือนประเทศที่เรานำมาเป็นต้นแบบ จึงเห็นว่าบางกรณีเราควรนำรูปแบบที่ดีของเขามาปรับปรุงองค์กรปกครองท้องถิ่นของเราให้ดีขึ้นได้ดังนี้

1) องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าอำเภอในประเทศฝรั่งเศสมีเพียงเทศบาลเท่านั้นแต่ในประเทศไทยมีองค์กรลักษณะดังกล่าวหลายองค์กรทำให้ต้องหาเงินงบประมาณมาบริหารองค์กรเหล่านั้นก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินเกินความเหมาะสมซึ่งได้แก่การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองรูปแบบอยู่ในตำบลเดียวกัน เช่น มีทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล หรือการมี ตำบลและหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้อง ที่เป็นส่วนแยกย่อยของอำเภอซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคทับซ้อนอยู่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งหากประเทศไทยของเราจัดให้มีองค์กรผู้รับผิดชอบงานในท้องถิ่นระดับตำบลเพียงองค์กรเดียวโดยไม่ให้สูญเสียหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นไป ก็จะช่วยประหยัดงบประมาณแผ่นดินที่จะต้องนำมาบริหารจัดการได้อีกมาก

2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสนั้นการจะกำหนดว่าเทศบาลใดจะมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเท่าใดกฎหมายกำหนดให้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล แต่ในประเทศไทยจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลกับขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาลว่าเป็นชนิดใด สำหรับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ขึ้นอยู่กับจำนวนหมู่บ้านในตำบลนั้น บางตำบลมีทั้งเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีจำนวนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากทวีคูณขึ้นไปอีก หากประเทศของเราปรับปรุงแบบเหมือนองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสเราคงเหลือเงินที่ต้องจ่ายเป็นค่าตอบแทนในส่วนนี้ไปพัฒนาส่วนอื่นๆที่จำเป็นได้อีกมาก

3) การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสจะเน้นเรื่องการกำกับดูแลเป็นพิเศษ จะสังเกตได้ว่าแม้แต่ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสก็เน้นให้มีเพียงสภาท้องถิ่น เท่านั้นที่มาจากการเลือกตั้ง สำหรับผู้บริหารเช่น นายกเทศมนตรี เทศมนตรี จะมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาเทศบาล มีการเน้นให้ผู้แทนของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการปกครองและการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมาย มีศาลปกครองทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตัวแทนของรัฐมีหน้าที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกรณี que l'on voit que l'administration a fait quelque chose de contraire à la loi ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการคลังต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังทำหน้าที่พิพากษาลงโทษผู้บริหารที่กระทำผิดทางงบประมาณ

ในประเทศไทยมีศาลปกครองเช่นกัน การยื่นฟ้องต่อศาลจะเป็นกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำต่อดำเนินการฟ้องต่อศาลปกครองด้วยตนเอง หรือเป็นคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับ แต่ไม่มีกฎหมายของท้องถิ่นฉบับใดกำหนดให้ตัวแทนของรัฐบาลที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนำการกระทำทางนิติกรรมปกครองที่ผิดกฎหมายฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง ข้าราชการการทุจริตประพฤติดมิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ทุกท่านได้เห็นและทราบอยู่เป็นประจำแสดงถึงความล้มเหลวของมาตรการกำกับดูแลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน หากได้นำระบบการกำกับดูแลควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้น่าจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีการบริหารงานอย่างโปร่งใสมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น

3.2 การปกครองท้องถิ่นของเทศญี่ปุ่น³²

3.2.1 การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต

ประเทศญี่ปุ่น เป็นรัฐเดี่ยวที่ปกครองโดยระบบกษัตริย์ก่อนจะเข้าสู่ยุคศักดินาที่มีโชกุนเป็นผู้รับผิดชอบแทนกษัตริย์ (ชาวญี่ปุ่นเรียก “จักรพรรดิ”) เมื่อค.ศ. 1192 จนถึงสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1867 และเป็นยุคเริ่มต้นของการปกครองสมัยใหม่และการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น ในยุคศักดินาโดยเฉพาะ สมัยโชกุน ตระกูล โตกุภาวะ ซึ่งเป็นตระกูลสุดท้าย พื้นที่ประมาณ 3 ใน 4 ส่วนของประเทศ แบ่งออกเป็นเมืองกึ่งอิสระที่ภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า “ฮัน” จำนวน 265 ฮัน แต่ละฮันมีไคเมียวเป็นผู้ปกครอง โดยยอมรับความเหนือกว่าของรัฐบาลโชกุน ส่วนพื้นที่อีก 1 ใน 4 ส่วนอยู่ภายใต้การปกครองของโชกุนโดยตรง ในแต่ละฮันจะมีการจัดการปกครอง โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็นชนบทกับเมือง พื้นที่ชนบทจะแบ่งออกเป็น อำเภอ ในแต่ละอำเภอจะแบ่งออกเป็น มุระ (เทียบได้กับหมู่บ้าน) ในพื้นที่เมืองจะแบ่งเป็น ชิ หรือโซ และจะแบ่งย่อยเป็นหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยบ้านจำนวน 5 หรือ 10 บ้าน ผู้ปกครองอำเภอคือจุดเชื่อมต่อระหว่างรัฐฮันกับประชาชน สำหรับการปกครองฮันใน ค.ศ. 1868 รัฐบาลใหม่ได้แต่งตั้งตัวแทนรัฐบาลจากส่วนกลางไปประจำทุกฮัน เพื่อประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลฮัน และในที่สุดรัฐบาลได้ประกาศยกเลิกระบบฮันทั้งหมดใน ค.ศ. 1871 โดยตอบแทนไคเมียวด้วยการแต่งตั้งให้มีตำแหน่งทางราชการและมีเงินเดือน

³² สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 133-136

ประจำ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลต้องการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เพื่อสร้างชาติให้มีเอกภาพ ให้คนในชาติเกิดความสำนึกในความเป็นชาติญี่ปุ่น ภายหลังการยุบเลิกอันรัฐบาลได้ตั้ง เคน จินแทนซึ่งเปรียบเสมือนเป็นเมืองที่เป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาค ส่วน เคนที่มีประชากรหนาแน่นตั้งเป็นฟู รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นใน ค.ศ. 1878 และมีการปรับปรุงใน ค.ศ. 1890 การปกครองของญี่ปุ่นในขณะนั้นเน้นการมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือระดับจังหวัดเรียกว่า ฟู และเคน ระดับอำเภอเรียกว่า กุน และระดับเทศบาลเรียกว่า ชิ โซ และซอน สำหรับตัวผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางนั้นมาจากการแต่งตั้งของจักรพรรดิ มีหน้าที่จัดทำกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ตลอดจนควบคุมดูแลการบริหารงานของเทศบาลทั้งหลาย

เจ้าหน้าที่ของจังหวัดทั้งหมดเป็นข้าราชการจากส่วนกลาง มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับสภาจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีอำนาจออกกฎหมาย การออกข้อบัญญัติจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่สภาจังหวัด จังหวัดมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาค ท้องถิ่นได้แก่เทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ชิ โซ ซอน โครงสร้างประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีของชิ มาจากการเสนอชื่อของสภาเทศบาล จำนวน 3 ชื่อ ไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเลือก ส่วนนายกเทศมนตรีของโซและซอนซึ่งเป็นเทศบาลขนาดเล็กนั้น เมื่อสภาเทศบาลเลือกนายกเทศมนตรีแล้ว ให้เสนอชื่อไปขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดสภาเทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติและสมาชิกอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินงานบางอย่างของเทศบาลและขอเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลได้ ต่อมาในปี ค.ศ 1922 ได้มีการยุบเลิกกุน ดังนั้นการปกครองของญี่ปุ่นจึงมี 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดซึ่งเป็นส่วนภูมิภาค และระดับเทศบาลที่เป็นส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าก่อนปี ค.ศ 1947 การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางซึ่งก็คล้ายๆ กับลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน กล่าวคืออำนาจของรัฐบาลกลางจะแพร่กระจายไปยัง จังหวัด นคร เมืองและตำบล แม้ว่าแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสภา แต่ไม่ค่อยจะมีอำนาจมากนักนโยบายต่างๆ จะกำหนดมาจากรัฐบาลกลางทั้งสิ้นจังหวัดถือเป็นส่วนขยายของรัฐบาลกลาง

ปัจจุบัน ประเทศญี่ปุ่น มีการปกครอง ในระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ (จักรพรรดิ) ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ³³ (Kingdom regime) มีสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน รัฐบาลมาจาก

³³ สมาน รังโยกฤษฎ์, เรื่องเดียวกัน, 45-48.

ความไว้วางใจของสภา มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Prime ministry and parliamentary) แบ่งการบริหารราชการเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ญี่ปุ่นไม่มี ราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง แต่จะมีเพียงสำนักงานของราชการส่วนกลาง ตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งทำงานอย่างเป็นเอกเทศโดยไม่การประสานกับส่วนราชการอื่น กล่าวโดยสรุปคือ ไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในพื้นที่ใด

การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ครั้งสำคัญได้เริ่มในปี ค.ศ. 1947 โดย รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น และกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น รายละเอียดดังนี้

1. รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น

ตามรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1947 ได้ให้หลักประกัน เกี่ยวกับการปกครองตนเอง ไว้ดังนี้

“มาตรา 92 กฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดการและการดำเนินงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระ ของท้องถิ่น

มาตรา 93 1) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องมีการจัดตั้งสภา เพื่อเป็นองค์กรพิจารณาลั่นกรองตามที่กฎหมายกำหนด

2) หัวหน้าฝ่ายบริหารของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกสภา และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องได้ เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

มาตรา 94 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการทรัพย์สินกิจการต่างๆ และ บริหารงาน ตลอดจนมีสิทธิออกกฎข้อบังคับของตนเองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

มาตรา 95 รัฐสภาจะตรากฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น แห่งใดแห่งหนึ่งโดยมิได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งข้างมาก ภายในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ได้

2. กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1947 ได้ กำหนดโครงสร้างและระบบการบริหารสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งได้มีการบังคับใช้ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทั้งในระดับจังหวัด นคร เมือง และตำบล วัตถุประสงค์ ของกฎหมายฉบับนี้ คือ การแบ่งประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่น กำหนดกรอบองค์กร และ การดำเนินงานกำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์พื้นฐาน ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นตาม

หลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อประกันการบริหารอย่างเป็นประชาธิปไตย และมีประสิทธิภาพรวมทั้งการพัฒนาที่เหมาะสม ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) หัวหน้าฝ่ายบริหาร

หัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี ของเทศบาล นคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงในเขตพื้นที่นั้นๆ ทุกๆ 4 ปี และทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารทุกระดับและเจ้าหน้าที่ทุกคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการส่วนท้องถิ่น หัวหน้าแผนกการต่างๆ ทั้งในระดับจังหวัด นคร เมือง เทศบาล และตำบล จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการและนายกเทศมนตรีของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารงานในบางกิจการ เช่น กิจการตำรวจ การจัดการศึกษา จะมีคณะกรรมการบริหาร เป็นผู้ดำเนินการ เช่น คณะกรรมการรักษาความปลอดภัย สาธารณะ และคณะกรรมการการศึกษา เป็นต้นซึ่งกรรมการบางคนอาจได้รับเลือกตั้งจากประชาชน บางคนได้รับเลือกตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยความเห็นชอบของสภาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หัวหน้าฝ่ายบริหารของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีบทบาทหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ จะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานตามที่กฎหมายระดับชาติกำหนดให้เป็นกิจการของท้องถิ่นนั้นๆ และในขณะเดียวกัน ก็จะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานที่เป็นกิจการของท้องถิ่นตามนโยบาย แผนงาน และกฎข้อบังคับของท้องถิ่นเองด้วย ดังนั้นหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลาง และเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้อง ส่วน นายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล จะรับผิดชอบในการบริหารงานโดยตรงจากผู้ว่าราชการจังหวัด และโดยอ้อมต่อรัฐบาลกลาง

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติ ก็คือ สภาจังหวัดและสภาเทศบาลระดับต่างๆ (นคร เมือง และตำบล) จะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในทุกๆ 4 ปี และสภาดังกล่าวจะต้องประชุมกันอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง ทั้งสภาและหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎข้อบังคับของท้องถิ่นได้และสภามีอำนาจในการกำหนด เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎข้อบังคับต่างๆ ได้ด้วย สภาจะเป็นผู้ควบคุมงบประมาณรายจ่ายซึ่งเสนอโดยฝ่ายบริหาร และสภาอาจเปลี่ยนแปลงหรือลด

รายจ่ายบางรายการได้ก่อนที่จะมีการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายนั้นๆ ตลอดจนมีอำนาจในการตรวจสอบและสอบสวนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่ถูกลงมติไม่ไว้วางใจโดยเสียงข้างมากของสภา ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องลาออกหรือยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งกันใหม่

3) ประชาชน

กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว สภาได้มอบอำนาจให้แก่ประชาชนในการควบคุมฝ่ายบริหารทางอ้อมโดยวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก) สิทธิของประชาชนในการแสดงความเห็น ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอาจแสดงความเห็นต่อต้านกฎข้อบังคับในบางเรื่อง หรือขอให้มีการลงความเห็นโดยประชาชนโดยทั่วไปได้

ข) สิทธิของประชาชนในการแสดงประชามติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบในร่างกฎข้อบังคับที่สภาได้พิจารณากำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่นั้น ๆ

ค) สิทธิของประชาชนในการถอดถอนทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอาจลงมติที่จะถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาคนใดคนหนึ่งที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนออกจากตำแหน่งได้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง อาจควบคุมการบริหารงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของตนโดยการริเริ่มให้มีการสืบสวนการบริหารงานใด ๆ ก็ได้ นอกจากนั้นประชาชนโดยทั่วไป ก็สามารถนำเรื่องการทุจริต และประพฤติมิชอบของข้าราชการคนใดคนหนึ่งขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ด้วย

4) บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตาม มาตรา 94 แห่งรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 ได้กำหนดไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการทรัพย์สิน กิจกรรมต่าง ๆ และบริหารงาน ตลอดจนมีสิทธิออกข้อบังคับของตนเองตามกฎหมายให้อำนาจไว้” และในขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบในการบริหารงานของรัฐบาลกลาง ตามที่กฎหมายระดับชาติกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น กำหนดให้มีการจัดสรรหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรมีอะไรบ้าง

เรื่องที่ถูกกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ได้แก่ กิจกรรมของศาลและตุลาการ การลงโทษทางอาญา กิจกรรมคมนาคมและการ

ขนส่งของชาติ กิจการไปรษณีย์ โรงพยาบาลและสถาบันสุขภาพอนามัยของชาติ กิจการเดินเรือสมุทร สถาบันอุดมศึกษา และกิจกรรมเกี่ยวกับพิพิธภัณฑสถานและหอสมุดของชาติ

สำหรับเรื่องที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นนั้น ๆ การบริหารและการจัดการสวนสาธารณะ ถนน สะพาน แหล่งน้ำ สาธารณูปการ และบริการขนส่งภายในท้องถิ่น การจัดตั้งห้องสมุดโรงเรียน พิพิธภัณฑสถาน โรงพยาบาลและสถานพยาบาลท้องถิ่น สวัสดิการของท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาพื้นที่เพื่อการเกษตร การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ค่าเช่าและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้มีการจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายเรื่อง โดยกำหนดให้รัฐบาลกลางมีสิทธิที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับกิจการใด ๆ ขึ้นใช้บังคับในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ และท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถจะออกกฎข้อบังคับของท้องถิ่นหรือบริหารกิจการใด ๆ ไปในทางที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายระดับชาติ หรือคำสั่งของคณะรัฐมนตรี หรือกฎข้อบังคับ ของรัฐมนตรีตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

3.2.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นปัจจุบัน³⁴ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่กว้างขวางแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

1) การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ ตำบล เมืองและนคร

มีรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลโครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายสภาท้องถิ่น และนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนมีรายละเอียดดังนี้

ก) เทศบาลตำบล (ซอน) เป็นเทศบาลซึ่งยังมีลักษณะชนบท ประกอบด้วยหมู่บ้านประมาณ 6-8 หมู่บ้าน หมู่บ้านหนึ่งมีบ้าน 20-40 หลังคาเรือน มีประชากรระหว่าง 1,000-5,000 คน

³⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 137-140.

เทศบาลชน มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเทศมนตรีอีก 1 คน ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนสภาเทศบาลนั้น มีสมาชิกประมาณ 12-30 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ชอน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สภาเทศบาลสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีได้แต่ต้องได้คะแนนเสียงมากกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกที่มาประชุม และต้องมีสมาชิกมาประชุมมากกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด จึงจะถือเป็นองค์ประชุม

หากนายกเทศมนตรีถูกลงมติไม่ไว้วางใจ นายกเทศมนตรีมีสิทธิยุบสภาได้ภายใน 10 วัน นับจากวันที่ได้รับถึงมติดังกล่าว หากไม่ยุบสภาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว นายกเทศมนตรีจะพ้นจากตำแหน่งนอกจากนี้นายกเทศมนตรีอาจถูกถอดถอนโดยประชาชนได้ด้วย

ข) เทศบาลเมือง (โซ) มีโครงสร้างเหมือนกับเทศบาลชนทุกอย่าง แต่จะมีความเป็นเมืองมากกว่า มักจะตั้งอยู่ในบริเวณของศูนย์การค้า การคมนาคม และโรงงานต่าง ๆ มีโรงเรียน โรงพยาบาล และสถานอำนวยความสะดวกสำหรับประชาชนครบครันกว่าเทศบาลชน

ค) เทศบาลนคร (ซี) มีโครงสร้างและลักษณะเช่นเดียวกันกับเทศบาลชน และโซ และมีสมาชิกสภามากกว่า คือ ระหว่าง 30- 100 คน การจะยกฐานะขึ้นเป็นซีได้ จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ประชากรมากกว่า 50,000 คน
- (2) ประชากรมากกว่าร้อยละ 60 ต้องอาศัยอยู่ภายในเขตเมือง
- (3) ประชากรมากกว่าร้อยละ 60 ต้องประกอบอาชีพเกี่ยวกับการพาณิชย์อุตสาหกรรม หรืออาชีพที่ต้องทำงานในเมือง หรืออยู่อาศัยกับผู้ประกอบอาชีพที่กล่าวมา
- (4) มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับเมืองและสิ่งอื่น ๆ ที่กำหนดโดยข้อบัญญัติ จังหวัด เช่นเป็นที่ตั้งสำนักงานของรัฐบาลและของเทศบาล มีสถาบันศึกษาระดับอุดมศึกษา ห้องสมุด โรงละคร โรงพยาบาล ศูนย์การค้า ฯลฯ

ในบรรดาเทศบาลซีทั้ง 651 แห่งนั้น 12 แห่งเป็นเทศบาลนครขนาดใหญ่ ที่มีประชากรเกินกว่า 600,000 คน ซึ่งรัฐบาลให้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมไปถึงการประกันสังคม การอนามัยและการผังเมือง เทศบาลนครขนาดใหญ่ขึ้นต่อรัฐบาล โดยตรงเช่นเดียวกับจังหวัด เทศบาลนครขนาดใหญ่นี้ได้แก่โอซากา นาโกยา เกียวโต โยโกฮามา โกเบ คิตะ-กิวชู ซัปโปโร คาวาซากิ ฟูกูกา ฮิโรชิม่า ฯลฯ

2) การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดของญี่ปุ่น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับเทศบาล ทว่าทั้งประเทศมีด้วยกันทั้งหมด

47 แห่ง โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย ฝ่ายสภาท้องถิ่น ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายบริหารได้แก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายละเอียดดังนี้

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกระหว่าง 40 – 120 คน ตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการจัดโครงสร้างเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือมี ประธาน รองประธาน คณะกรรมาธิการ ทั้งสามัญและวิสามัญ สำนักงานเลขาธิการสภา (เทศบาลก็มีสำนักงานเลขาธิการสภา)

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎร ในระบบรัฐสภา เช่น มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร สอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ อันอยู่ในงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ และที่สำคัญคือการออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารซึ่งเงื่อนไขการลงมติไม่ไว้วางใจนี้เป็นเช่นเดียวกับของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติแล้วสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจไม่มากนัก ดูเหมือนจะน้อยกว่าฝ่ายบริหารเสียอีก อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุด้วยกัน ในอดีตสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เคยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษามาก่อน การที่ตัวบทกฎหมายระดับชาติ กำหนดให้จังหวัด ต้องปฏิบัติงานที่เป็นของรัฐบาลกลางมากมาย จึงไม่เปิดโอกาสให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ใช้ดุลพินิจในการเสนอร่างกฎหมายข้อบังคับใหม่ ๆ ขึ้นมาได้บ่อยครั้งนัก

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก่อนค.ศ. 1947 ประเทศญี่ปุ่นมีราชการส่วนภูมิภาค ในรูปจังหวัดและมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล แต่หลังจากนั้นจึงมีการยกเลิกจังหวัดและตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น และให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง ทั้งนี้เป็นแนวทางที่รัฐธรรมนูญที่สหรัฐอเมริกา ร่างให้และประกาศใช้ในช่วงยึดครอง ซึ่งแม้จะเรียกว่า กอปเวอร์เนอ แต่อันที่จริงแล้วก็คือ นายกเทศมนตรีระดับจังหวัดหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั่นเอง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีแม้จะมาจากการเลือกตั้ง แต่ระบบดั้งเดิมที่ถือว่าจังหวัดเป็นภูมิภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ในการบริหารงานของรัฐบาลมากกว่าขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ในปัจจุบันเป็นท้องถิ่น และยังนับวันรัฐบาลก็ออกกฎหมายแทรกแซงเข้าไปจัดระบบการทำงานของสังคมโดยส่วนรวมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เชื่อม โดยปกตินายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นคนในพื้นที่นั้น ๆ จึงมีความรู้สึกภักดีและผูกพันต่อเขตพื้นที่ของตน เพราะนายกองค์การบริหารส่วน

จังหวัดมีที่มาจากการเลือกตั้งจึงทุ่มเททำงานเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

หัวหน้าหน่วยงานสำคัญๆ และเจ้าหน้าที่ทุกคนของจังหวัด จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางเลย โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง แม้จะมีการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางบ้าง แต่ก็เกินไปแบบไม่เป็นทางการ นอกจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก 1 คน และคลังจังหวัดอีก 1 คน ที่เป็นผู้บริหารระดับสูง แต่งตั้งโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยความเห็นชอบของสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ก) การปกครองท้องถิ่นของมหานครโตเกียว

โตเกียว³⁵ เป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระดับมหานคร แบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ประเภท คือ เขตชั้นในกับเขตชั้นนอก เขตชั้นในนั้นแบ่งเป็นเขตการปกครองพิเศษภาษาญี่ปุ่น เรียกว่า “ กุ ” ส่วนเขตชั้นนอก ยังแบ่งออกเป็นเทศบาล ชิ โซ ซอนเหมือนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นๆ ในเขตชั้นในโตเกียวจะบริหารโดยผ่านกุทั้ง 23 กุ ในลักษณะที่แต่ละกุมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดและตามที่นายกเมืองโตเกียวมอบหมาย ซึ่งปัจจุบัน กุ จะมีลักษณะคล้ายกับเทศบาลระดับนคร หรือ ชิ กุ จะมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 4 ปี ทำหน้าที่ออกกฎหมายท้องถิ่น และมีหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับนายกเทศมนตรีของเทศบาลชิ นอกจากนี้มีเขตการปกครองพิเศษแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทโต มีโครงสร้างเหมือนองค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทอื่นทุกประการ

การปกครองของโตเกียวในแง่รูปแบบไม่แตกต่างจากการปกครองของจังหวัดอื่น แต่มีลักษณะพิเศษตรงที่เป็นจังหวัดในพื้นที่ชุมชนมหานครซึ่งมีประชากรหนาแน่น และมีกิจกรรมแตกต่างจากจังหวัดอื่นมาก มหานครโตเกียวจึงมีหลายบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันไปดังนี้

ในฐานะที่เป็นจังหวัด การดำเนินงานในฐานะที่เป็นจังหวัด ๆ หนึ่งจะมีหน้าที่ในการบริการ ดังต่อไปนี้

³⁵ สมาน รังสิโยภฤตย์, เรื่องเดียวกัน, 52-53

(1) การให้บริการที่ครอบคลุมในเขตพื้นที่ของจังหวัด เช่น การวางแผนพัฒนาจังหวัดในภาพรวม การซ่อมแซมและบำรุงรักษาดูแล การซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างสาธารณะต่าง ๆ และควบคุมน้ำท่วม เป็นต้น

(2) การให้บริการที่เป็นบริการรวมของจังหวัด เช่น การศึกษาภาคบังคับ การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม กิจกรรมตำรวจ การป้องกันโรคระบาด เป็นต้น

(3) การประสานงานต่าง ๆ เช่น การประสานงานกับนคร เมือง และตำบล ตลอดจนการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ

(4) การสนับสนุนการให้บริการที่เกินความสามารถของนคร เมือง และตำบล เช่น การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อุปกรณ์ในการทดสอบและวิจัย การส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นต้น

ในฐานะที่เป็นนคร การดำเนินงานในฐานะที่เป็นนครใหญ่ นครหนึ่งก็มีหน้าที่ที่จะต้องให้บริการเฉพาะด้านให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และการให้บริการ ที่เป็นหน้าที่หลักแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนคร เมือง และตำบลด้วย บริการต่าง ๆ ดังกล่าวจะรวมถึง

- (1) การป้องกันอัคคีภัย
- (2) การจัดการกำจัดขยะ
- (3) การจัดให้มีน้ำประปาและกำจัดน้ำเสีย

ในฐานะที่เป็นเมืองหลวง ซึ่งเป็นที่ตั้งของรัฐบาล ศาลสูง กระทรวงและทบวงต่าง ๆ จึงต้องจัดให้มีบริการตำรวจเพื่อรักษาความปลอดภัยสำหรับข้าราชการระดับสูงเป็นกรณีพิเศษ การให้ความช่วยเหลือในการต้อนรับแขกผู้มีเกียรติจากต่างประเทศ และการดูแลบำรุงรักษาบรรยากาศของการเป็นเมืองหลวงของประเทศ

ในฐานะที่เป็นเทศบาล มหานครโตเกียวได้ดำเนินการในการให้บริการในฐานะที่เป็นเทศบาลนั้น ได้แบ่งออกเป็นหน่วยงานบริหารย่อยออกเป็น 23 เขตพิเศษ 27 นคร 6 เมือง และ 8 ตำบล

ข) การปกครองของมหานครโตเกียว

มหานครโตเกียว มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สภา ซึ่งเป็นองค์กรตัดสินใจ กับฝ่ายบริหารโดยผู้ว่าราชการกรุงโตเกียว ซึ่งนำผลการตัดสินใจของสภาไปปฏิบัติ สมาชิกสภาและฝ่ายบริหารล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งสองฝ่ายมีสถานภาพเท่าเทียมกันและเป็นอิสระจากกัน และมีระบบการทำงานร่วมกันโดยมีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างกัน แบ่งโครงสร้างองค์การและการบริหารงานได้ดังต่อไปนี้

สภามหานครโตเกียว สมาชิกสภามหานครโตเกียว จะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สภามหานคร โตเกียวมีสิทธิและอำนาจดังต่อไปนี้³⁶

(1) สิทธิในการลงคะแนนเสียง เช่น ในเรื่องออกกฎหมายระเบียบมหานคร การแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายท้องถิ่นของมหานคร การลงคะแนนเสียงกฎหมายงบประมาณ การให้ความเห็นชอบรายงานบัญชี การทำสัญญาตามที่กฎหมายกำหนด

(2) สิทธิในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สภา (เช่น ประธานและรองประธาน) และคณะกรรมการเลือกตั้ง และสิทธิในการยื่นยันการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการมหานคร (เช่น ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการมหานคร หัวหน้าฝ่ายบัญชี กรรมการความปลอดภัยสาธารณะ กรรมการการศึกษา)

(3) สิทธิในการเสนอความคิดเห็น ในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับผู้อยู่อาศัยของมหานครโตเกียว

(4) อำนาจในการตรวจสอบและสอบบัญชี สภาอาจตรวจสอบหรือสอบบัญชีการเงินของรัฐบาลมหานคร ได้โดยเรียกตรวจเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการของมหานคร ขอให้ผู้ว่าราชการและหน่วยงานอื่นส่งรายงาน หรือเรียกร้องให้ผู้สอบบัญชี ดำเนินการสอบบัญชี

(5) อำนาจในการสอบสวนสภามหานครอาจให้มีการตรวจสอบสวนการดำเนินธุรกิจของรัฐบาลมหานคร และสามารถเชิญผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องมาให้ปากคำหรือส่งเอกสารให้ ในการใช้อำนาจสอบสวนนั้น สภามหานครมีอำนาจบังคับด้วยตัวอย่างเช่น หากสภาขอให้ผู้ใดมาปรากฏตัวหรือให้การตามวัตถุประสงค์ของการสอบสวน บุคคลผู้นั้นไม่อาจปฏิเสธได้โดยปราศจากเหตุผลที่สมควร หากปฏิเสธก็อาจต้องโทษจำคุก (โดยไม่ต้องถูกให้ทำงานหนัก) หรือถูกปรับหากสภาฟ้องร้องอย่างเป็นทางการ

(6) อำนาจในการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการมหานคร ในกรณีที่ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้แล้ว สภาอาจลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการมหานคร โดยในการลงคะแนนเสียงเช่นนี้ ต้องมีสมาชิกไม่ต่ำกว่าสองในสามมาร่วมประชุม จึงจะสามารถให้ผู้ว่าราชการมหานครพ้นจากตำแหน่งได้ เมื่อทราบผล ผู้ว่าราชการมหานครอาจยุบสภาภายใน 10 วัน หากไม่ยุบสภา ก็ถือว่าผู้ว่าราชการมหานครพ้นจากตำแหน่งไปโดยอัตโนมัติ

³⁶ ประญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: แอล เอส เพรส, 2542), 40-41.

ผู้ว่าราชการ

ผู้ว่าราชการมณฑลนครโตเกียว³⁷ ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ผู้ว่าราชการเป็นตัวแทนของมณฑลนครโตเกียว และความรับผิดชอบของมณฑลนครโตเกียวทั้งหมดโดย มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) จัดทำ เสนอ และบริหารงบประมาณ
- (2) กำหนดและจัดเก็บภาษี
- (3) ยุบสภาอันเนื่องมาจากสภาลงมติไม่ไว้วางใจ

คณะกรรมการบริหาร

การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีลักษณะพิเศษตรงที่มีระบบคณะกรรมการบริหาร³⁸ ทำหน้าที่บริหารกิจการบางอย่าง เพราะไม่ต้องให้อำนาจทางบริหารอยู่ที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีทั้งหมดเช่นในระบบเก่า ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้นในฐานะกรรมการหรือบางกรณี ก็เพื่อให้เกิดความเป็นกลางและเป็นธรรม เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะถ้าให้ฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้จัดและดำเนินการเลือกตั้ง อาจทำให้เกิดการได้เปรียบกันได้

คณะกรรมการบริหารที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- (1) คณะกรรมการการศึกษา ซึ่งมีจำนวนระหว่าง 3 – 5 คนได้รับการแต่งตั้งโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสภาเทศบาล มีวาระ 4 ปี มีหน้าที่บริหารกิจการที่เกี่ยวกับการศึกษา
- (2) คณะกรรมการเลือกตั้ง มีจำนวน 4 คน เลือกมาจากสภาท้องถิ่น โดยจะสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันไม่ได้ มีวาระ 4 ปี นอกจากจะรับผิดชอบกิจการเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารแล้ว ยังต้องรับผิดชอบสำหรับการเลือกตั้งผู้แทนระดับชาติด้วย
- (3) คณะกรรมการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย กรรมการ 3 คน มาจากการแต่งตั้งของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ด้วยความเห็นชอบของฝ่ายสภาท้องถิ่นและจะสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันไม่ได้ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล แยกออกเป็น 2 ประเภท คือ Equity committee ซึ่ง มีหน้าที่ ตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์พนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับสภาพการทำงานและปฏิบัติที่มีขอบและ Personnel committee โดย Personnel committee มีอำนาจกว้างขวางกว่า โดยมี

³⁷ สมาน รังสิโยภยกุล, เรื่องเดียวกัน, 53.

³⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 140-144.

หน้าที่รวมไปถึงให้คำปรึกษาฝ่ายบริหารและสภา ในเรื่องเงินเดือน ค่าจ้าง การคัดเลือก และการสอบแข่งขัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกประเภทต้องมี Personnel committee สำหรับเทศบาลนครและเขตการปกครองพิเศษในโตเกียวที่มีประชากรมากกว่า 150,000 คน อาจมี Personnel committee หรือ Equity committee ก็ได้ สำหรับเทศบาลที่มีประชากรน้อยกว่า 150,000 คน ต้องมี Equity committee เทศบาลบางแห่งอาจรวมกันตั้ง Equity committee ด้วยกันก็ได้

นอกจากนี้ที่ท้องถิ่นระดับจังหวัดยังมีคณะกรรมการอื่น ๆ อีก เช่น คณะกรรมการตรวจสอบคณะกรรมการรักษาความปลอดภัย คณะกรรมการแรงงาน คณะกรรมการเวนคืนที่ดิน คณะกรรมการประมงทางทะเล คณะกรรมการประมงแหล่งน้ำในประเทศ

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปดังได้กล่าวมาแล้ว ญี่ปุ่นยังมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีทั้งที่เป็น องค์การกระจายอำนาจทางพื้นที่ และ องค์การกระจายอำนาจทางกิจการ ได้แก่

1) เขตการปกครองพิเศษ

เขตการปกครองพิเศษ หรือที่ภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า กุ มีเฉพาะเขตชั้นในของมหานครโตเกียว โดยมีทั้งหมด 23 เขต ดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งอันที่จริงในปัจจุบันนี้ กุ ก็คือ เทศบาลที่ตั้งอยู่ในมหานครโตเกียวนั่นเอง จะต่างจากเทศบาลนครอื่น ๆ ก็ตรงที่มีได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล หากกิจการใดครอบคลุมพื้นที่กว้างเกินกว่าพื้นที่ของแต่ละกุ กิจการนั้นจะต้องดำเนินการโดยมหานครโตเกียว เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาล การวางแผนผังเมืองของชุมชนเมือง การกำจัดขยะมูลฝอย การดับเพลิง ฯลฯ

2) สหการ

สหการท้องถิ่น คือ รูปแบบขององค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะประสงค์จะร่วมมือกันจัดทำภารกิจบางประการรวมกัน สหการจึงเป็นองค์กรดำเนินการจัดทำภารกิจขององค์การปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจเป็นการจัดทำบางส่วนหรือทั้งหมดสหการท้องถิ่น เป็นองค์กรบริหารงานทั่วไปร่วมกัน เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายสำนักงานและบุคลากร (โดยปกติเทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง มักมีสำนักงานร่วมกัน)

3) องค์กรดูแลรักษาทรัพย์สิน

คือรูปแบบที่องค์กรท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลและบริหารทรัพย์สิน ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จะเป็นการจัดตั้งร่วมกันโดยเทศบาลทั้ง 3 ประเภท ทรัพย์สิน

ส่วนใหญ่จะได้แก่ คลองส่งน้ำ หนอง บึง และสุสาน ที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินที่กำหนดให้ทำการเกษตร ทุ่งนา ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ น้ำพุร้อน ฯลฯ

4) บรรษัทเพื่อการพัฒนา

เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการพัฒนาพื้นที่ และการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อสนองตอบความต้องการร่วมกันของตั้งแต่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นไป

3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากอำนาจหน้าที่หรือภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาลมีอยู่มากมาย เพราะใช้งบประมาณถึงมากกว่าร้อยละ 60 ของงบประมาณแผ่นดินรวมกับงบประมาณท้องถิ่นทั้งหมด ในที่นี้จะขอกล่าวถึงกลุ่มกิจกรรมหรือภารกิจที่ต้องทำร่วมกันระหว่าง รัฐ จังหวัด และเทศบาล ดังนี้

1) กลุ่มภารกิจ

ก) การจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน เช่นการก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง การดูแลรักษาแม่น้ำ ทำเทียมเรือชายฝั่ง การเคหะ การผังเมือง การสร้างระบบขจัดน้ำเสีย ถนนและสวนสาธารณะ โดยปกติแล้วภารกิจดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลภายในเขตท้องที่ของตน แต่ถ้ากิจการใดครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ก็จะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข) การอนามัยและสวัสดิการสังคม เช่นการจัดตั้งและอนุญาตให้จัดตั้งโรงพยาบาล การจัดให้มีสถานอนามัย การจัดทำโครงการป้องกันโรค การส่งเสริมการดูแลสุขภาพของหญิงมีครรภ์ การควบคุมโรงงานผลิตยา อาหาร การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการป้องกันมลภาวะทางอากาศ น้ำ เสีย การสันตะเทียนและกลืน

ในส่วนของสวัสดิการก็เช่น การสร้างบ้านพักคนชรา สถานรับเลี้ยงเด็ก และคนพิการ การช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่อยู่อาศัย การดำเนินการเกี่ยวกับการประกันสุขภาพ โครงการการประกันสังคม การฝึกฝนอาชีพ การแก้ปัญหาคนว่างงาน ตลอดจนการแรงงานสัมพันธ์

ง) การส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในด้านการเกษตร เช่น การวางแผน และโครงการเกี่ยวกับการประมง ป่าไม้ การเพิ่มผลผลิตการเกษตร และการประกันว่าจะมีสินค้าต่าง ๆ ให้แก่ผู้บริโภค ตลอดจนการปรับปรุงที่ดินเพื่อการเกษตร และพัฒนาเทคนิควิธีการผลิตที่ทันสมัยในด้านอุตสาหกรรมและการค้า เช่น การพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ ๆ การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดให้มีศูนย์อุตสาหกรรมและการค้า น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม ฯลฯ

จ) การส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม เช่น การจัดตั้งโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ออกใบอนุญาตให้ครูดูแลการจัดอาหารให้นักเรียน ช่วยเหลือโรงเรียนเอกชน สร้างห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ศูนย์กลางชุมชน สนามกีฬา โรงละคร การป้องกันทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ฯลฯ

ฉ) การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ เช่น การจัดให้มีหน่วยดับเพลิงและหน่วยบรรเทาสาธารณภัย แผนป้องกันอัคคีภัย สำหรับกิจการตำรวจนั้น จะอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในปัจจุบันนอกจากจะมีอำนาจป้องกันและสืบสวนอาชญากรรมแล้วยังรวมไปถึงการจราจรด้วย นอกจากนี้จะต้องจัดให้มีเครื่องมือและระบบป้องกันแผ่นดินไหว ตลอดจนภัยพิบัติต่างๆ

2) ระบบการแบ่งงานที่ต้องทำร่วมกันในที่นี้จะยกตัวอย่าง 3 ตัวอย่าง คือ การสร้างถนน การควบคุมมลภาวะ และการศึกษา

ก) การสร้างถนน ถนนในญี่ปุ่นมี 4 ประเภท คือ ทางด่วนแผ่นดิน ทางหลวงแผ่นดิน ถนนองค์การบริหารส่วนจังหวัด และถนนเทศบาล มีความยาวทั้งหมดมากกว่า 1 ล้านกิโลเมตร ซึ่งมากกว่า 4 ใน 5 เป็นถนนของท้องถิ่น

ทางด่วนแผ่นดิน จะก่อสร้างและดูแลรักษาโดยหน่วยงานของรัฐที่มีชื่อว่า (Public highways corporation) ในขณะที่ทางหลวงแผ่นดิน การก่อสร้างจะดำเนินการโดยรัฐบาลเช่นกัน แต่การบำรุงรักษาจะเป็นเรื่องขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเว้นในบางพื้นที่เท่านั้นที่รัฐบาลเป็นผู้ดูแลบำรุงรักษา

ถนนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นถนนที่เชื่อมต่อระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะก่อสร้างและบำรุงรักษาโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถนนในเทศบาลก็จะก่อสร้างและบำรุงรักษาโดยองค์การบริหารส่วนเทศบาล

สำหรับถนนที่ใช้ในป่าและที่ใช้เพื่อการเกษตร ถ้ามีขนาดใหญ่จะเป็นความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถ้าขนาดเล็กต้องอยู่ในเขตเทศบาล เป็นเรื่องของเทศบาล

ข) การควบคุมมลภาวะ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมมลภาวะและมาตรฐานการควบคุมของเสียจากโรงงาน (เช่น ควัน ของเหลว) และจากรถยนต์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้จัดทำแผนในการควบคุม ตลอดจนกำหนดว่า เขตพื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลภาวะทางเสียง การสิ้นสะท้อน กลิ่น และกำหนดมาตรฐานสำหรับสิ่งดังกล่าว ส่วนเทศบาลจะเป็นผู้วัดระดับและตรวจสอบการละเมิดมาตรฐานที่กำหนด

ค) การศึกษา รัฐบาล เป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษาต่าง ๆ จัดให้มีโรงเรียนและมหาวิทยาลัยของรัฐบาลจำนวนหนึ่ง เป็นผู้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนรับภาระค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาภาคบังคับและหนังสือเรียน องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาและโรงเรียนสอนคนตาบอด คนหูหนวก คนพิการ เป็นผู้อนุญาตจัดตั้งโรงเรียนเอกชน กำหนดขนาดมาตรฐานของชั้นเรียน ออกใบอนุญาตให้ครู ส่วนเทศบาล จัดให้มีโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น การจัดอาหารให้แก่แก่นักเรียน

4. การคลังท้องถิ่น³⁹

ค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นนับว่าสูง ค่าใช้จ่ายรวมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกือบเท่าของรัฐบาลกลาง ถึงแม้สัดส่วนรายได้จากภาษีรายได้ที่เก็บโดยรัฐบาลกลางและท้องถิ่นจะอยู่ที่ 2 ต่อ 1 แต่รัฐบาลกลางก็ได้โอนเงินให้ท้องถิ่นในรูปแบบ การจัดสรรภาษีให้แก่ท้องถิ่น การโอนภาษีให้ท้องถิ่น และการให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่น ซึ่งทำให้สัดส่วนค่าใช้จ่ายกลายเป็น 1 ต่อ 2

1) งบประมาณ ที่รัฐบาลกลางเก็บนั้นส่วนหนึ่งจะแบ่งให้ท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาตามความเหมาะสมของท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณแบ่งออกเป็นสองแบบ คือการจัดสรรในรูปแบบรายได้จากภาษีกับการช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นการสนับสนุนโครงสร้างต่าง ๆ ที่จำเป็นของท้องถิ่น เมื่อมองในภาพรวมแล้วรายจ่ายของรัฐบาลกลางเท่ากับหนึ่งส่วน ในขณะที่ท้องถิ่นมีรายจ่ายสองส่วนการเก็บภาษีนั่น ส่วนกลางจัดเก็บภาษีรายได้ ภาษีประกอบการ ภาษีการบริโภค ในขณะที่ท้องถิ่นเก็บภาษีการอยู่อาศัย ภาษีการค้า ภาษีอสังหาริมทรัพย์ ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการจ่ายภาษีที่ตนเก็บได้แต่ต้องทำตามเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากรัฐบาล แนวทางที่ต้องการกระจายอำนาจคือ เพิ่มภาษีที่ท้องถิ่นเก็บได้เอง และลดการขึ้นนำในส่วนของการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ในแง่รายรับรายจ่ายนั้น ใน ค.ศ. 1997 มีโครงสร้างดังนี้

ก) รัฐบาลกลาง

มีรายรับจากภาษีระดับชาติ ได้แก่ภาษีรายได้ ภาษีการประกอบการ ภาษียาสูบ ภาษีสุรา และอื่น ๆ รวมทั้งการออกพันธบัตร

ข) รัฐบาลท้องถิ่น

มีรายรับจาก ภาษีท้องถิ่น ภาษีที่ได้รับโอนมา ภาษีที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลาง เงินช่วยเหลือ ส่วนรายจ่าย ประกอบด้วยเงินเดือน ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไป ค่าใช้จ่ายในการลงทุน การกู้ยืมเงิน เงินโอนจากบัญชีรัฐวิสาหกิจ และอื่น ๆ

³⁹ ปรัชญา เวสารัชช์, เรื่องเดียวกัน, 14-16.

รัฐบาลมีรายได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รายได้จากรัฐบาลนั้นจะโอนต่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปของการแบ่งสัดส่วนในค่าภาษีบางอย่างที่รัฐจัดเก็บ เช่น ภาษีเงินได้ ในรูปของเงินอุดหนุน และในรูปของเงินกู้

2) ที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁰

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นมาจาก 6 แหล่งคือ ภาษีท้องถิ่น ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ท้องถิ่น ภาษีที่รัฐจัดเก็บและโอนมอบให้ท้องถิ่น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้ พันธบัตรเงินกู้ท้องถิ่น และรายได้อื่น ๆ

ก) ภาษีท้องถิ่น

ภาษีท้องถิ่น เป็นรายได้หลักของรายได้ทั้งหมด คิดเป็นประมาณร้อยละ 42.6 ในปีงบประมาณ 1989 และร้อยละ 40.9 ในปีงบประมาณ 1991 ภาษีท้องถิ่นมีด้วยกันหลายประเภท เช่น ภาษีเกี่ยวกับการอยู่อาศัย ภาษีการค้า ภาษีรายได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ภาษียาสูบ ภาษีรถยนต์ ฯลฯ ในปัจจุบันได้มีการจัดระบบและแยกแยะไว้อย่างดีในระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เช่น การจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับการอยู่อาศัย ซึ่งจะต้องเสียภาษีนี้ให้แก่ทั้งเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีท้องถิ่น หลายประเภทเป็นภาษีเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล กล่าวคือไม่ต้องเสียให้ทั้งสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน เช่น ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตและภาษีล่าสัตว์ ภาษีกอล์ฟ ฯลฯ เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีผังเมือง ภาษีการใช้น้ำ และกำไรจากที่ดิน ฯลฯ เป็นของเทศบาล

ข) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้

ภาษีประเภทนี้คิดเป็นร้อยละ 17.4 ในปีงบประมาณ 1991 และร้อยละ 18 ในปีงบประมาณ 1989 ภาษีในลักษณะนี้คือ ภาษีที่รัฐแบ่งจากภาษีของรัฐอันได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีสุรา ซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ 32 ภาษีเกี่ยวกับการบริโภค ซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ 24 และภาษียาสูบ ซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ 25 เพื่อเป็นกองทุนกลางสำหรับจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ปกติและหลักเกณฑ์พิเศษอื่น ๆ หลักเกณฑ์ปกติก็คือ การพิจารณาให้เงินอุดหนุนส่วนนี้ เพื่ออุดช่องว่างระหว่าง ความต้องการรายได้ที่จำเป็นสำหรับค่าใช้จ่ายพื้นฐาน และรายได้พื้นฐานที่ท้องถิ่นหาได้ เพราะรายได้ที่หาได้นั้น ในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะรักษามาตรฐานของการดำเนินงาน และการให้บริการต่าง ๆ อยู่ในภาวะปกติได้

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 145-147.

ค) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและโอนมอบให้

ภาษีประเภทนี้จริง ๆ แล้วเป็นภาษีท้องถิ่น แต่เพื่อความสะดวกและประสิทธิภาพในการจัดเก็บรัฐจึงเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บและโอนมอบต่อไปให้ท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ตามสัดส่วน ภาษีนี้นี้มีด้วยกัน 6 ชนิด คือ ภาษีบริโภค ภาษีถนน ภาษีน้ำมันปิโตรเลียม ภาษีน้ำมันเครื่องบิน ภาษีการตรวจสภาพ และน้ำหนักรถยนต์ และภาษีน้ำหนักพิเศษ รายได้จากภาษีถนนซึ่งเก็บจากน้ำมันเบนซินจำนวน ร้อยละ 64 จะจัดสรรให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลนครที่มีฐานะเทียบเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยแบ่งกันตามความยาว และพื้นที่ของถนน ที่อยู่ในเขตของแต่ละท้องถิ่น อีกร้อยละ 36 จะแบ่งสรรให้แก่เทศบาลต่าง ๆ ตามสัดส่วนของถนนเช่นกัน ภาษีตรวจสภาพและน้ำหนักรถยนต์ก็เช่นกัน ร้อยละ 75 จะจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 25 ให้แก่เทศบาล โดยแบ่งกันตามสัดส่วนของถนนในแต่ละท้องถิ่นมี

ง) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้

รายได้ประเภทนี้ปรากฏในลักษณะของเงินอุดหนุน เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการควบคุมทั้งในแง่ของวัตถุประสงค์และการดำเนินการที่เคร่งครัด รายได้ประเภทนี้คิดเป็นร้อยละ 13.8 ในปีงบประมาณ 1989 รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวเพื่อสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจของรัฐที่ได้รับมอบหมาย และเพื่อการดำเนินการของท้องถิ่นในการส่งเสริมเป้าหมายต่าง ๆ ของรัฐ

จ) พันธบัตรเงินกู้ท้องถิ่น

รายได้ของเงินกู้ในรูปของพันธบัตรคิดเป็นร้อยละ 7.5 ในปีงบประมาณ 1989 ส่วนใหญ่ท้องถิ่นจะกู้เงินจากรัฐบาลเพื่อการดำเนินการในโครงการใหญ่ ๆ ที่มีระยะเวลาดำเนินการยาว

ฉ) รายได้อื่น ๆ

รายได้ส่วนนี้จะมาจากค่าธรรมเนียมการหาประโยชน์ในทรัพย์สิน การบริจาค

5. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 มาตรา 92 ที่ว่าด้วย ความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยถือว่าควรมีการกำกับดูแลแต่พอสมควรและจำเป็น ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเน้นไปในทางช่วยเหลือ สนับสนุนและแนะนำในด้านต่าง ๆ มากกว่าการควบคุมอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น ปี ค.ศ.1993 ของประเทศญี่ปุ่นก็กำหนดให้รัฐบาลสามารถกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายลักษณะ เช่น กระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการเงิน สั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขสิ่งผิดพลาดบกพร่องให้ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่มีการตราหรือแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่น ท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

รัฐบาลสามารถแทรกแซงท้องถิ่นได้หลายลักษณะดังนี้⁴¹

1) การแทรกแซงโดยกฎหมาย

โดยรัฐบาลออกกฎหมายตราบทว่าที่ไม่ขัดกับหลักการปกครองของตนเองตามรัฐธรรมนูญ

2) การแทรกแซงโดยศาล

คดีความทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องผ่านการพิจารณาโดยศาล

3) การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร

เป็นรูปแบบการแทรกแซงที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด โดยอาจเป็นการแทรกแซงกึ่งนิติบัญญัติ (มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งคณะรัฐมนตรี) กึ่งตุลาการ (การอุทธรณ์โดยฝ่ายบริหาร) และการแทรกแซงทางบริหาร ซึ่งอาจเป็นเรื่องไม่บังคับ (คำแนะนำ คำปรึกษา หรือ หมายแจ้ง) หรือบังคับ (การอนุญาต การตรวจสอบ) เป็นต้น

4) การมอบหน้าที่

เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น รัฐบาลมอบให้จังหวัดมีหน้าที่ออกหนังสือเดินทางได้ โดยถือว่าเป็นการทำหน้าที่แทนผู้มอบอำนาจ หน้าที่ที่ได้รับมอบ เช่นนี้ถือว่าอยู่นอกเหนืออำนาจของสภา สภาไม่มีอำนาจไปตรวจสอบได้ แต่เป็นเรื่องที่กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดูแล

อันที่จริงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นเป็นเรื่องสองทาง ในขณะที่ท้องถิ่นต้องขอเรื่องสนับสนุนและความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง ในบางเรื่องส่วนราชการก็ต้องการข้อมูลจากท้องถิ่นในการจัดทำนโยบาย และการที่ส่วนราชการเหล่านี้จะได้รับงบประมาณมาสนับสนุนท้องถิ่น ท้องถิ่นก็ต้องทำโครงการที่มีประสิทธิภาพด้วย

ปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่นคือ รัฐบาลกลางต้องแทรกแซงท้องถิ่นให้น้อยที่สุด และควรเป็นเรื่องของการให้คำปรึกษาแนะนำ และการให้การ

⁴¹ ปรัชญา เวสารัชช์, เรื่องเดียวกัน, 21-22.

สนับสนุนทางวิชาการและทางเทคนิค แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลยังมีบทบาทเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น กว้างขวาง และมักลงในรายละเอียด ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นเห็นว่าเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยไม่จำเป็น และเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นอีก

6. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน⁴²

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท หรือ ระดับเทศบาลซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังได้กล่าวมาแล้ว จะมีฐานะและอำนาจหน้าที่บนพื้นฐานของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสมอภาคกัน ไม่มีองค์กรใดอยู่ภายใต้องค์กรอื่น

ข้อแตกต่างเป็นเพียงว่า เทศบาลมีขนาดเล็กกว่า มีพื้นที่ซ่อนอยู่ในพื้นที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีอำนาจหน้าที่เน้นหนักไปในลักษณะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐาน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นหน่วยงานที่ใหญ่กว่าและมีอำนาจหน้าที่เน้นหนักไปในทางเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล แต่ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลก็มีการทำงานร่วมกัน ตลอดจนมอบหมายงานของตนให้อีกหน่วยหนึ่งทำ หรือแบ่งกันทำตามสภาพและความเหมาะสมของเรื่อง เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในปัจจุบันมีความหลากหลาย บางเรื่องก็ต้องใช้ความเชี่ยวชาญอย่างมากในการดำเนินการ หรือต้องครอบคลุมพื้นที่ที่ กว้างขวาง เพื่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีต้นทุนต่ำ

ดังนั้น ความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสิ่งจำเป็น ภายใต้รูปแบบของความร่วมมือในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

- 1) การจัดตั้งคณะกรรมการสภาาร่วม เพื่อให้คำปรึกษาแก่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการในส่วนของตัวเองเกี่ยวกับการออกกฎ ระเบียบ เพื่อจัดทำกิจการที่จัดทำร่วมกันนั้น
- 2) การจัดตั้งองค์กรทำงานร่วม เช่น ในรูปของหน่วยงานคณะกรรมการ โดยอาจจัดส่งกำลังคนและผู้เชี่ยวชาญของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าช่วยเหลือหน่วยงาน หรือคณะกรรมการในการทำงาน
- 3) การมอบกิจการให้ท้องถิ่นอื่นทำ โดยการมอบกิจการบางส่วนหรือทั้งหมดอันเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นหนึ่งให้ท้องถิ่นอื่นดำเนินการในรูปของสหการตามที่กล่าวมา
- 4) การช่วยเหลือด้านบุคลากร ท้องถิ่นหนึ่งอาจขอให้ท้องถิ่นหนึ่งส่งเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญมาช่วยการดำเนินงานของท้องถิ่นตนได้

⁴² สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, 147-148.

นอกจากนี้ ก็อาจมีการจัดตั้งสมาคม เพื่อประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานสาขาของรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือการจัดตั้งอำนวยความสะดวกไว้ใช้ร่วมกัน ตลอดจนการจัดสร้างเครือข่ายในการติดต่อประสานงานซึ่งกันและกัน

ลักษณะที่สำคัญของการบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น เทียบกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลของไทย คือ

ประเทศญี่ปุ่น มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข(ญี่ปุ่นเรียกว่า จักรพรรดิ) เช่นเดียวกับประเทศไทย เหตุผลที่นำการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นมาเปรียบเทียบกับของไทยเนื่องจากเห็นว่าเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในทวีปเอเชีย มีวัฒนธรรมความเชื่อใกล้เคียงกัน เช่นนับถือศาสนาพุทธเหมือนกันแต่ของญี่ปุ่นเป็นนิกายมหายานของไทยเป็นนิกายหินยาน เริ่มพัฒนาระบบการบริหารราชการสมัยใหม่ในเวลาใกล้เคียงกัน โดยในญี่ปุ่นอยู่ในสมัยของจักรพรรดิเมจิ และประเทศไทยอยู่ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ในสมัยที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นตกเป็นประเทศฝ่ายผู้พ่ายแพ้สงคราม และต้องอยู่ภายใต้การครอบครองของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ปัจจุบันญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศจนสามารถเป็นผู้นำชาติอุตสาหกรรมร่ำรวยที่สุดในโลก 1 ใน 8 ชาติ หรือที่เรียกว่า กลุ่ม จี – 8

ก่อนปีค.ศ.1947การปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาคมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนจากส่วนกลางแต่งตั้งโดยจักรพรรดิเจ้าหน้าที่ของจังหวัดเป็นข้าราชการของส่วนกลางแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่เทศบาลเน้นการมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก หลังปี ค.ศ. 1947 ภายใต้การยึดครองของประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศญี่ปุ่นได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้ระบบการปกครองของญี่ปุ่นมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเช่นเดิมแต่ต้องการให้กระจายอำนาจการปกครองออกจากส่วนกลางให้มากที่สุด ดังนั้นในปัจจุบันญี่ปุ่นจึงไม่มีราชการส่วนภูมิภาคมีเพียงราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น มีการบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หลักเกณฑ์การจัดองค์กรและการดำเนินการของท้องถิ่นต้องตราเป็นกฎหมายโดยให้สอดคล้องกับหลักว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับของประเทศญี่ปุ่น แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยกลับประสบปัญหาในการบริหารงานเป็นอย่างมากทั้งเรื่องการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จึงเห็นว่าจะ

เรียนรู้การบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นมาเปรียบเทียบและนำข้อดีมาปรับใช้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยดังนี้

1) องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่น ในประเทศญี่ปุ่นคือ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่จังหวัดและเทศบาล ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ หรือ ตำบล หมู่บ้าน ที่เป็นส่วนขยายของอำเภออย่างในประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่นจึงไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเงินเดือนค่าจ้างแก่บุคลากรที่ทำงานในพื้นที่เดียวกันหลายองค์กร ทั้งช่วยลดปัญหาการไม่รับผิดชอบในงานและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยบอกว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรบริหารราชการอื่นที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปัจจุบัน ประเทศเราอาจนำมาปรับใช้ได้บางส่วน เช่นในการบริหารงานของภาครัฐในระดับที่ต่ำกว่าอำเภอ ควรปรับรูปแบบให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวโดยการออกกฎหมายเพื่อบริหารองค์กรนี้อย่างเหมาะสม

2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ในประเทศญี่ปุ่น ในการกำหนดว่าเทศบาลใดจะมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนเท่าใดกฎหมายจะกำหนดให้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร ดังนั้นในเทศบาลแต่ละแห่งจึงมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแตกต่างกัน การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลลักษณะนี้ประเทศไทยหากสามารถนำมาปรับใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยเฉพาะที่เป็นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะช่วยประหยัดงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่ต้องจ่ายเป็นค่าตอบแทนได้อีกเป็นอันมาก

3) การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีระบบคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่บริหารกิจการบางอย่าง โดยไม่ต้องให้อำนาจทางบริหารอยู่ที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในฐานะกรรมการเพื่อให้เกิดความเป็นกลางและเป็นธรรม ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ตรวจสอบรับเรื่องราวร้องทุกข์ หรือให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารและสภา ในเรื่องเงินเดือนค่าจ้าง การคัดเลือกและการสอบแข่งขัน เราอาจบอกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น ในประเทศไทยก็มีคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล แต่หากมองถึงที่มาและกรอบอำนาจหน้าที่แล้วไม่เหมือนกัน เช่น คณะกรรมการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยกรรมการ 3 คน มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ด้วยความเห็นชอบของฝ่ายสภาท้องถิ่น หากเป็นเทศบาลขนาดเล็กที่มีประชากรน้อยกว่า 150,000 คน เขาก็ให้เทศบาลที่อยู่ใกล้เคียงกันร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการเหล่านี้ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ในประเทศญี่ปุ่นจะมีคณะกรรมการลักษณะนี้ที่สำคัญหลายคณะ เช่น คณะกรรมการศึกษา คณะกรรมการตรวจสอบ ฯลฯ ประเทศไทยมีแต่เพียงคณะกรรมการช่วยเหลือการบริหารงานบุคคล เช่น คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดังกล่าว

ข้างต้น แต่มีหน้าที่ในขอบเขตจำกัด ทำได้เพียงแต่ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบกับการบริหาร การปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

จึงเกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นอันมาก เช่น การคัดเลือกบุคคลเพื่อจ้างทำงาน หรือการบรรจุแต่งตั้ง ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างไม่เป็น ธรรม เช่น ให้เครือญาติตนเองเข้าทำงานหรือหนักกว่านั้นก็มีการเรียกร้อยเงินเป็นค่าตอบแทนใน การเข้าทำงาน ทั้งนี้เพราะกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของไทยให้อำนาจผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การปกครองท้องถิ่นมากเกินไป ถ้าหากว่าจะได้มีการแก้ไขกฎหมาย โดยนำรูปแบบการบริหารงานแบบคณะกรรมการของประเทศญี่ปุ่นมาใช้ก็จะเกิดประโยชน์ต่อการ บริหารของท้องถิ่นในประเทศไทยอีกมาก อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่าง แท้จริง

3.3 เปรียบเทียบวิวัฒนาการลักษณะการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยกับการ ปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ⁴³

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบลักษณะวิวัฒนาการ การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยกับการ ปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ มีลักษณะที่แตกต่างกันหลายประการคือ

3.3.1 การก่อกำเนิดการปกครองท้องถิ่นไทยเป็นการจัดตั้งโดยรัฐออกกฎหมาย สร้าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างวิวัฒนาการของต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ที่ท้องถิ่นถือกำเนิดขึ้นโดยธรรมชาติของท้องถิ่นเอง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของระบบ เศรษฐกิจจนทำให้เกิดชุมชนที่ประกอบด้วยชนชั้นใหม่ อันได้แก่ พ่อค้า ช่างฝีมือ นายธนาคาร ฯลฯ ในยุคศักดินา ทำให้ชุมชนหรือเมืองใหม่มีภารกิจหรือบุคลากรของตนเอง ต่อมารัฐจึงได้ออก กฎหมายมารับรองความมีอยู่ของท้องถิ่น และมีการปรับปรุงพัฒนาไปตามสภาพการของสังคม ด้วยเหตุนี้ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศดังกล่าวจึงเป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดระบบการ ปกครองในระดับชาติขึ้น ซึ่งตรงข้ามกับของประเทศไทยที่การปกครองระดับชาติกลับเป็นกรอบที่ กำหนดระบบและโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น ความแตกต่างเหล่านี้มีผลต่อการดำเนินการ ของท้องถิ่นทั้งในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐ การคลังท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชน

⁴³ สมพร ถาวรวิริยะนันท์, เรื่องเดียวกัน, 73-74.

3.3.2 การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งโดยรัฐ การจัดตั้งจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐและกระแสทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ๆ ทำให้ขาดการวางแผน การมองภาพรวมของการกระจายอำนาจทั้งระบบที่สัมพันธ์กับพัฒนาการของสังคมภายในและภายนอกประเทศเป็นเหตุให้ระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยโดยรวมสับสนและไม่เป็นไปในทางเดียวกัน

3.3.3 เมื่อรัฐเป็นผู้สร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากปัจจัย 3 ปัจจัยคือรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรตลอดจนความสำคัญของพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากกรณีของเทศบาลประเภทต่าง ๆ ต่อมาเมื่อรัฐต้องการให้มีพื้นที่การปกครองท้องถิ่นขยายมากขึ้น รัฐจึงได้ลดระดับของเกณฑ์ลงมาดังจะเห็นได้จากกรณีของสุขาภิบาลและในที่สุดรัฐก็ขยายครอบคลุมพื้นที่ชนบทที่เหลือทั้งหมดโดยไม่ใช้เกณฑ์อะไรเลยอันได้แก่กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากนั้นมีข้อสังเกตว่า ยิ่งรัฐลดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงมารัฐยิ่งเข้าไปแทรกแซงมากขึ้น โดยเฉพาะในแง่การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการบริหาร

3.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลของไทยกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

จากการศึกษากฎหมายการปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 พอจะเปรียบเทียบได้กับการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพื้นฐานที่มีอยู่ทั่วไปในประเทศฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานและมีจำนวนมากที่สุดในปัจจุบันสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

3.4.1 กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ใช้บังคับในปี ค.ศ. 1982 ของประเทศฝรั่งเศสกำหนดโครงสร้างเทศบาล ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร คือนายกเทศมนตรี

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ตามประมวลกฎหมายเทศบาลของประเทศฝรั่งเศส สภาเทศบาลมีหน้าที่วางกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานของเทศบาล สภาเทศบาลจะต้องมีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน การลงมติของสภาเทศบาลจะต้องได้เสียงข้างมากของผู้มาประชุม มติของสภาเทศบาลจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบและพิมพ์เผยแพร่ มติจะมีผลบังคับใช้ นับตั้งแต่ที่มีการประกาศให้ประชาชนทราบและมีการส่งไปให้ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด

2. นายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของสภาเทศบาลระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน โดยนายกเทศมนตรีคนที่กำลังจะพ้นจากตำแหน่งจะเป็นผู้เรียกประชุมในการประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งแล้วเสร็จภายใน 8 วัน สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนสามารถได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรี เว้นแต่สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นมีอายุน้อยกว่า 21 ปี บริบูรณ์ หรือเป็นอดีตนายกเทศมนตรีที่ถูกปลดออกมามากกว่า 5 ปี นอกจากนี้ฝ่ายบริหารของเทศบาลยังมีเทศมนตรีโดยกฎหมายเทศบาลของฝรั่งเศสบัญญัติให้สภาเทศบาลแต่ละแห่งกำหนดจำนวนเทศมนตรีของตนได้เองโดยมีหลักเกณฑ์ว่าอย่างน้อยแต่ละเทศบาลจะต้องมีเทศมนตรี 1 คน และอย่างมากจะต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล เทศมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับเลือกจากสภาเทศบาลหลังจากที่ได้มีการเลือกนายกเทศมนตรีเสร็จเรียบร้อยแล้วนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของตนในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลคือ 6 ปี นายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะกระทำได้โดยรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี

นายกเทศมนตรี มีสถานะสองฐานะ คือ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง และในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล โดยในแต่ละฐานะมีหน้าที่ดังนี้

1) ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ประกาศให้ประชาชนทราบถึงกฎหมายและระเบียบต่างๆ มีหน้าที่จัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนของเทศบาล นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นตำรวจทางยุติธรรม ในบางกรณี เช่น การนำตัวผู้กระทำความผิดมาขึ้นศาล ซึ่งในทางปฏิบัตินายกเทศมนตรีจะมอบหน้าที่นี้ให้แก่ผู้บังคับการตำรวจในเขตเทศบาลนั้น

2) ในฐานะเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล นายกเทศมนตรีทำหน้าที่ดังนี้

ก) เรียกประชุมสภาเทศบาล กำหนดวาระการประชุม จัดเตรียมมติของการประชุมเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาเทศบาลให้ลงมติและทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาเทศบาลด้วย

ข) การปฏิบัติตามมติของสภาเทศบาล แบ่งได้เป็นหลายกรณี เช่น กรณีที่เกี่ยวข้องกับการเงิน นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้สั่งให้มีการใช้เงินทุกประเภทของเทศบาลรวมทั้งดูแลการคลังของเทศบาลด้วย กรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของเทศบาลนายกเทศมนตรีมีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินของเทศบาล สั่งให้มีการซ่อมแซมรวมทั้งส่งอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยสภาเทศบาล กรณีสัญญาต่างๆ ของเทศบาล เช่น สัญญาก่อสร้าง จัดซื้อจัดจ้าง เช่าขาย ยืม นั้น สภาเทศบาลจะมีมติอนุมัติก่อนจากนั้นนายกเทศมนตรีจึงเป็นผู้ลงนามในสัญญา

ค) การบริหารงานของเทศบาล การบริหารงานโดยปกติทั่ว ๆ ไปเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีที่จะปฏิบัติโดยไม่ต้องขอต่อสภาเทศบาลเพื่อดำเนินการ นายกเทศมนตรีสามารถมีคำสั่งในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของตนได้ หน้าที่หลักของนายกเทศมนตรีมี 3 ประการด้วยกันคือ

(1) เป็นหัวหน้าเทศบาล ในหน้าที่ดังกล่าวนายกเทศมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเทศบาล พิจารณาเลื่อนตำแหน่งและพิจารณาลงโทษพนักงานเทศบาลที่ทำผิดด้วย แต่สำหรับการเข้าเป็นบุคลากรของเทศบาลนั้น ปัจจุบันมีการตั้งศูนย์แห่งชาติว่าด้วยข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อทำหน้าที่จัดให้มีการสอบคัดเลือกคนเข้ามาเป็นบุคลากรของเทศบาลหรือท้องถิ่นโดยทั่วไป รวมทั้งการฝึกอบรมผู้ที่เข้ามาเป็นบุคลากรเหล่านั้น ประเทศฝรั่งเศสมีการสร้างระบบ “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมา โดยให้บุคลากรท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายสองฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วย สิทธิและหน้าที่ของข้าราชการทั่วไป และกฎหมายว่าด้วยสถานะของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในจำนวนข้าราชการที่เป็นบุคลากรของท้องถิ่นทั้งหมดนั้นเป็นบุคลากรของเทศบาลมากที่สุด

(2) เป็นผู้ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตต่างๆ เช่น ใบอนุญาตก่อสร้าง ใบอนุญาตรถถอน อนุญาตให้จัดสถานที่ตั้งแคมป์ ในนามของเทศบาล

(3) เป็นตำรวจเทศบาล ในหน้าที่ดังกล่าว นายกเทศมนตรีมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและการปฏิบัติตามกฎหมายในเขตเทศบาล มีอำนาจที่จะปฏิบัติกรต่างๆ เพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของเทศบาลนั้น

3.4.2 หน้าที่ของเทศบาล ในประเทศฝรั่งเศส

รัฐได้มีการมอบอำนาจหน้าที่ให้เทศบาลค่อนข้างมากและอยู่ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกันอำนาจหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปของเทศบาลได้แก่

1. ดูแลเรื่องการศึกษาก่อนวัยเรียน การศึกษาระดับประถม
2. ดูแลเรื่องถนนหนทาง
3. การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น การขนส่ง ท่าเทียบเรือ

4. การปฏิบัติการด้านสุขอนามัยและสังคม ที่พักอาศัย สิ่งแวดล้อม เช่น การเก็บขยะมูลฝอย น้ำประปา การรักษาความสะอาดของถนนหนทางและที่สาธารณะ คูคลองสาธารณะ จัดให้มี และดูแลสุสาน การออกไปอนุญาตก่อสร้างต่างๆ
5. อำนาจความสะดวกด้านวัฒนธรรม เช่น โรงเรียนดนตรี หอประชุม การดูแลรักษาโบราณสถาน
6. การปฏิบัติการด้านตำรวจ รักษาความสงบเรียบร้อย และการปฏิบัติการตามกฎหมาย
7. การจัดทำแผนปฏิบัติการ การพัฒนาและจัดรูปที่ดิน การผังเมือง การเคหะและการฝึกอาชีพ

นอกจากนี้เทศบาลอาจดำเนินการใดที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตนได้เพื่อสนองความต้องการของคนในเทศบาลแต่กรณีดังกล่าวจะต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง ซึ่งจะตรวจสอบโดยใช้หลักเกณฑ์ว่า การดำเนินการดังกล่าวแม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตามแต่หากดำเนินการแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อเทศบาลหรือไม่ รวมทั้งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น จังหวัดหรือภาคด้วย

3.4.3 สถานะทางกฎหมายของเทศบาล ในประเทศฝรั่งเศส

เทศบาลเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศฝรั่งเศส เกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและชุมชน ตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 12 ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ได้เกิดกระแสการกระจายอำนาจขึ้นมีการออกกฎหมายลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1789 เกี่ยวกับการให้เทศบาลเป็นองค์กรกระจายอำนาจและตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่เทศบาลเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และรัฐธรรมนูญ แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ได้รับรองการดำรงสถานะของเทศบาลไว้ในมาตรา 72 ระบุว่า ...องค์กรปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐ ได้แก่ เทศบาล จังหวัด และดินแดนโพ้นทะเล องค์กรท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมาย

องค์กรปกครองเหล่านี้ มีอำนาจที่จะบริหารงานเองได้อย่างอิสระโดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย

ในจังหวัดและดินแดนต่างๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย...

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่และกฎหมายต่าง ๆ ที่รับรองสถานะของเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสแล้วสามารถที่จะกล่าวได้ว่าเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์

เมื่อเปรียบเทียบกับกรอบทอ้งถิ่นของไทยในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถมองเห็นความแตกต่างได้ดังนี้

1. เทศบาลของประเทศฝรั่งเศสจะมีสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น และจะเน้นหนักในเรื่องการควบคุมความโปร่งใสในการบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นพิเศษ จะสังเกตได้จาก นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีต้องมาจากการเลือกกันเองระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลทำให้เกิดความผูกพันและความเกรงใจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และอีกประการหนึ่งที่สังเกตเห็นได้ชัดคือกรณีการทำสัญญาต่างๆของเทศบาล สภาเทศบาลจะต้องมีมติอนุมัติในการทำสัญญานั้นๆ เสียก่อนนายกเทศมนตรีจึงจะสามารถลงนามในสัญญานั้นได้แต่องค์การบริหารส่วนตำบลของไทยในปัจจุบันจะเน้นการบริหารงานขององค์กรไปในลักษณะที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งโดยจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดที่มาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นฝ่ายบริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจในการถอดถอนการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่จะพ้นจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของเทศบาลในประเทศฝรั่งเศส จะยึดแนวคิดหลักว่ารัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในทางวิชาการและในการจัดการเรื่องบุคลากร ดังที่ปรากฏในรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 ว่าให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับ โดยรัฐยังรับผิดชอบในหลายๆเรื่องอยู่ เช่น การจัดโครงสร้างสถานศึกษา การฝึกหัดผู้สอน การจ่ายค่าตอบแทนผู้สอนทั้งในส่วนเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญ ค่าใช้จ่ายบางประการที่เกิดจากเทคนิคใหม่ ๆ และสำหรับ เทศบาลในฝรั่งเศสจะรับผิดชอบโรงเรียนระดับอนุบาลและประถมศึกษา โดยเทศบาลดังกล่าวจะรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเรียนการสอน การกีฬา การสันทนาการต่าง ๆ ซึ่งจัดโดยสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของเทศบาล เทศบาลสามารถจัดตั้งโรงเรียนได้โดยได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด เทศบาลสามารถมีบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆตามแต่จะได้ออกผลกันเป็นกรณี ๆ ไปแต่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยจะมอบหมายให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด ทำให้ผู้บริหารและบุคลากรของสถานศึกษาที่จะโอนมาอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความไม่มั่นใจในสถานะและความมั่นคงในอาชีพหน้าที่การงานของตนเพราะเกรงว่าผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

จะไม่ใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงาน และในอดีตที่ผ่านมาก็มีตัวอย่างหรือเหตุการณ์ที่ไม่ดีเกิดขึ้นหลายครั้ง อันมีสาเหตุมาจากการกระทำที่ลู่แก่อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ดีบางคน เพราะสาเหตุดังกล่าวทำให้การถ่ายโอนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มาให้กับองค์กรบริหารส่วนตำบลไม่มีความก้าวหน้ามาจนถึงปัจจุบัน

3. การกำกับดูแลเทศบาลของประเทศไทย กรณีเป็นมติของเทศบาลหรือคำสั่งประเภทต่างๆของนายกเทศมนตรี จะต้องส่งไปยังนายอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐแห่งอำเภอที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ ผู้แทนของรัฐซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลจะไม่มีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนใดๆทั้งสิ้นแต่หากเห็นว่ามติหรือการตัดสินใจดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้แทนของรัฐจะต้องส่งนิติกรรมทางปกครองนั้นไปยังศาลปกครองเพื่อพิจารณาต่อไป ศาลปกครองเป็นเพียงผู้เดียวที่มีอำนาจในการยกเลิก เพิกถอนมติหรือการตัดสินใจต่างๆที่ขัดต่อกฎหมาย ตัวแทนของรัฐจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับมติหรือการตัดสินใจต่างๆของเทศบาล

นิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจมีสาเหตุเนื่องมาจาก

- 1) ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ทำมติหรือการตัดสินใจต่างๆ
- 2) จัดทำโดยผิดวิธี
- 3) ขัดต่อระเบียบกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ
- 4) เหตุอื่นๆ

แต่สำหรับการกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนตำบลของประเทศไทยเป็นหน้าที่ของ ตัวแทนของรัฐอันได้แก่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยตรง โดยกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หากนายอำเภอเห็นว่าเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมนายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลก็ได้ หากปรากฏว่านายกองค์กรบริหารส่วนตำบล ร้องนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้ จะเห็นว่านายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทยมีอำนาจในการกำกับดูแลมากกว่าของประเทศไทยกรณีดังกล่าวทำให้เกิดผลกับองค์กรบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้ถูกกำกับดูแลและตัวแทนของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลดังนี้

1) เกิดการสมยอมระหว่างทั้งสองฝ่ายมีการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกัน อาจเป็นลักษณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลสนับสนุนงบประมาณแก่อำเภอหรือจังหวัดใน โครงการที่ถูกร้องขอให้สนับสนุนแลกเปลี่ยนกับการผ่อนคลายมาตรการในการกำกับดูแลที่ เข้มงวดหรืออาจถึงขั้นมีการเสนอทรัพย์สินหรือของรางวัลเป็นของสมนาคุณแก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ตัวแทนของรัฐที่ใช้อำนาจกำกับดูแลเพื่อแลกเปลี่ยนกับการพ้นจากการกระทำผิดหรือลดโทษที่จะ ได้รับ ซึ่งผลของการกระทำนั้นทำให้ทั้งสองฝ่ายได้ประโยชน์แต่ทำให้ประเทศชาติเสียหาย

2) เกิดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าในการทำงาน ระหว่างองค์การบริหาร ส่วนตำบลกับนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ทำหน้าที่กำกับดูแล หากมีการใช้มาตรการที่ เข้มงวดในการกำกับดูแลในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมาย หรืออำเภอและจังหวัดไม่พอใจที่ไม่ได้รับความร่วมมือในการสนับสนุนงบประมาณจาก องค์การบริหารส่วนตำบลในโครงการที่ร้องขอ หรือการขอความร่วมมือในกิจกรรมอื่นๆ ผลก็คือ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดปัญหาติดขัดไม่ราบรื่นเกิดความไม่ไว้วางใจ ระหว่างท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาค และในที่สุดนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดท่านนั้นมัก ถูกย้ายโดยอิทธิพลของนักการเมืองระดับชาติที่เป็นที่เลื่อมใสของผู้บริหารขององค์การบริหารส่วน ตำบลด้วยเหตุผลที่ว่าไม่มีมนุษยสัมพันธ์ในการทำงานไม่สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ให้เกิดผลดีได้

ดังนั้นหากประเทศไทยนำวิธีการเพิกถอนนิติกรรมที่ขัดต่อกฎหมายโดยศาล ปกครองดังเช่นในประเทศฝรั่งเศสมาใช้ก็จะสามารถแก้ปัญหาสองข้อที่กล่าวมาข้างต้นได้

4. การควบคุมด้านการคลังของเทศบาลในประเทศฝรั่งเศส ในปัจจุบัน จะอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลโดยศาลตรวจเงินแผ่นดิน การตรวจสอบบัญชีของเทศบาลจะอยู่ในอำนาจของ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค อำนาจหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีสามประการด้วยกันคือ

1) การควบคุมบัญชี กรณีนี้จะทำหน้าที่ประหนึ่งเป็นศาล กล่าวคือจะทำ หน้าที่พิพากษาบัญชีของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่รับผิดชอบรวมทั้งบัญชีของ เทศบาลตำบลด้วย ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการจ่ายเงินทุก ชนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การควบคุมงบประมาณ ในหน้าที่นี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะเป็น เสมือนหนึ่ง องค์กรควบคุมฝ่ายบริหาร การควบคุมงบประมาณจะกระทำโดยตัวแทนของรัฐร่วมกับ ศาลตรวจเงินแผ่นดิน เช่น กรณีที่รายจ่ายบังคับมิได้กำหนดไว้ในงบประมาณตัวแทนของรัฐ สามารถฟ้องศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้ เป็นต้น

3) การควบคุมด้านบริหาร ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จะทำหน้าที่เป็นที่ ปรีกษา ด้านการคลัง โดยสามารถให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของตนได้ นอกจากนี้ยังสามารถเสนอแนะศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ให้ลงโทษผู้บริหารที่กระทำผิดทางงบประมาณได้ด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับการควบคุมด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยแล้วจะเห็นว่าเราไม่มีระบบศาลที่มีไว้เฉพาะสำหรับการควบคุมด้านการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เลย ไม่ว่าจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแบบไหนก็ตาม แต่เรามีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ควบคุมด้านการคลังร่วมกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคได้แก่ อำเภอและจังหวัด ที่เป็นตัวแทนของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล แต่มีหน้าที่เพียงตรวจสอบการกระทำผิดแล้วแจ้งข้อมูลไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงดำเนินการต่อไปเท่านั้น ไม่มีหน้าที่กว้างขวางเหมือนศาลตรวจเงินแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส หากประเทศเราสามารถพัฒนาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นศาลตรวจเงินแผ่นดินได้ในอนาคตก็จะสามารถแก้ปัญหาการกระทำผิดทางการคลังการประพฤติมิชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างได้ผลแต่ในขณะนี้ประเทศไทยเราอาจจะยังไม่มีความพร้อมด้านบุคลากรและงบประมาณที่จะใช้ในการจัดตั้งศาลจำนวนมากอย่างในประเทศฝรั่งเศส

สรุป เทศบาลในประเทศฝรั่งเศสจะไม่มีกรอบฐานะหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือพัฒนาไปเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ได้เหมือนองค์การบริหารส่วนตำบลของไทย แต่จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรและขนาดที่อาจใหญ่ขึ้นหรือเล็กลงตามจำนวนประชากรที่มีการแปลงในเขตเทศบาลนั้น ซึ่งจะทำให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของแต่ละเทศบาลมีมากน้อยต่างกัน แต่ฝรั่งเศสแก้ไขปัญหานี้โดยให้เทศบาลตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปรวมกลุ่มกันหรือไปรวมกลุ่มกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ ภาค จัดทำบริการสาธารณะในหลายรูปแบบ เช่นในรูปแบบของสหการ ในรูปแบบขององค์การมหาชน เป็นต้น

3.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลของไทย กับการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษากฎหมายการปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 พอจะเปรียบเทียบได้กับการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นก็คือการปกครองท้องถิ่นระดับตำบล เทศบาลตำบล (ซอน) ซึ่งยังมีลักษณะสภาพชุมชนเป็นชนบท ประกอบด้วยหมู่บ้าน 6 – 8 หมู่บ้าน หมู่บ้านหนึ่งมีบ้าน 20 – 40 หลังคาเรือน มีประชากรระหว่าง 1,000 – 5,000 คน ตามกฎหมายของญี่ปุ่นหมู่บ้านไม่ได้รับการยอมรับให้มีฐานะตามกฎหมายแต่อย่างใด ตำบลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดที่ได้รับการรับรองฐานะตามกฎหมายสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

3.5.1 โครงสร้างเทศบาลตำบล (ซอน) ของประเทศญี่ปุ่น

ตามกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น ของญี่ปุ่นที่ได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ 17 เมษายน ค.ศ.1947 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 และต่อมาได้มีการแก้ไขตลอดมาจนถึงปัจจุบันกำหนด โครงสร้างเทศบาลตำบล (ซอน) ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาเทศบาล และฝ่ายบริหารคือ นายกเทศมนตรี

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สภาเทศบาลมีสมาชิกประมาณ 12 -30 คน ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีอายุ 21 ปีขึ้นไปมีถิ่นพำนักในเขตหมู่บ้านไม่ต่ำกว่าสามเดือน สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) ออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายลูกบท
- 2) จัดงบประมาณ
- 3) กำหนดภาษีหรือค่าธรรมเนียม
- 4) ให้ความเห็นชอบสัญญา
- 5) อนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะ
- 6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด
- 7) หน้าที่อื่นๆ เช่น การตรวจสอบเอกสารและรายงานการเงินต่างๆ ขอให้

ผู้บริหารชี้แจง สอบสวน เรียกพยานบุคคลและพยานเอกสารเป็นต้น

2. นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบล(ซอน) มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีเทศมนตรีอีก 1 คน ที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง นายกเทศมนตรี

มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีอายุ 25 ปีขึ้นไป มีถิ่นพำนักในเขตหมู่บ้านไม่ต่ำกว่าสามเดือน นายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุดเป็นหัวหน้าเทศบาลมีหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลตำบลแห่งนั้น บริหารกิจการของรัฐ กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือส่วนราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายตามกฎหมาย หน้าที่สำคัญของนายกเทศมนตรีได้แก่

- 1) เสนอกฎหมายต่อสภา
- 2) จัดทำและบริหารงบประมาณ
- 3) เก็บภาษี ค่าประเมิน ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าปรับ
- 4) เสนอรายงานการเงินต่อสภา
- 5) ดูแลการใช้จ่าย
- 6) จัดหา บริหารและจำหน่ายทรัพย์สิน
- 7) จัดตั้งดำเนินการและเลิกสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ
- 8) เก็บรักษาใบรับรองและเอกสารทางการ
- 9) ดำเนินกิจการอื่นของเทศบาล

นายกเทศมนตรีจะมีบทบาทและหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ จะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานตามที่กฎหมายระดับชาติกำหนดให้เป็นกิจการของเทศบาลตำบลและในขณะเดียวกันก็จะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานที่เป็นกิจการของเทศบาลตามนโยบาย แผนงาน และกฎข้อบังคับของเทศบาลเองด้วย ดังนั้นนายกเทศมนตรีจึงเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลางและเป็นเจ้าหน้าที่ของเทศบาลด้วย นายกเทศมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานโดยตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและโดยอ้อมต่อรัฐบาลกลาง ทั้งนายกเทศมนตรีและหัวหน้าฝ่ายบริหารทุกระดับและเจ้าหน้าที่ทุกคนของเทศบาลจะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น หัวหน้าแผนกต่างๆ เทศบาลตำบลจะได้รับแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีโดยไม่ต้องขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางแต่อย่างใด

3.5.2 หน้าที่ของเทศบาล ในประเทศญี่ปุ่น

รัฐได้มีการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับเทศบาล ดังปรากฏในมาตรา 94 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 ดังนี้ว่า... องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการทรัพย์สิน กิจการต่างๆ และบริหารงาน ตลอดจนมีสิทธิออกข้อบังคับของตนเองตามกฎหมายให้อำนาจไว้... และนอกจากนี้ญี่ปุ่นยังมีกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น กำหนดให้มีการจัดสรรหน้าที่ของรัฐบาลกลางและหน้าที่ของท้องถิ่นว่าควรมีอะไรบ้าง

เรื่องที่กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่เป็นกิจการระดับรัฐ ได้แก่ กิจการของศาลและตุลาการ การลงโทษทางอาญา กิจการคมนาคม และการขนส่งของชาติ กิจการไปรษณีย์ โรงพยาบาลและสถาบันสุขภาพอนามัยของชาติ กิจการเรือเดินสมุทร สถาบันอุดมศึกษาและกิจการเกี่ยวกับพิพัตภัณฑ์และหอสมุดของชาติ จังหวัดดูแลพื้นที่ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าหนึ่งเทศบาลและดูแลเรื่องที่ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด สามารถแยกลักษณะงานที่เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบได้ดังนี้

1. งานความมั่นคง ได้แก่ การป้องกันอัคคีภัย การทะเบียนราษฎร การลงทะเบียนผู้อยู่อาศัย
2. งานโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ โครงการผังเมือง ถนนเทศบาล ลำน้ำ แม่น้ำ (ตามที่กฎหมายกำหนด) ท่าเรือ การเคหะ การระบายน้ำและน้ำเสีย
3. งานการศึกษา ได้แก่ โรงเรียนประถม โรงเรียนมัธยมต้น โรงเรียนอนุบาล การจัดหาอาหารให้แก่นักเรียน
4. งานสวัสดิการ การอนามัย การประกันสังคม ได้แก่ สวัสดิการเด็ก สุขภาพและการสังคมสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ การประกันสุขภาพระดับชาติ น้ำ การกำจัดขยะและน้ำเสีย ศูนย์อนามัย การวัดระดับมลภาวะและการตรวจสอบการละเมิดมาตรฐานที่กำหนด
5. งานอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจ ได้แก่ การส่งเสริมเศรษฐกิจภาค การใช้และปรับปรุงที่ดินเพื่อการเกษตร

3.5.3 สถานะทางกฎหมายของเทศบาลในประเทศญี่ปุ่น

1. เทศบาลตำบล(ซอน) และองค์กรส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆในประเทศญี่ปุ่นเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย คือกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1878 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1890 ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อลดกระแสการเรียกร้องการให้มีสภาผู้แทนราษฎร โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นขณะนั้นจะเน้นการมีสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก เมื่อพิจารณาแล้วในขณะนั้นยังไม่ถือว่าเทศบาลในประเทศญี่ปุ่นมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบเนื่องจากนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งจากสภาเทศบาลจะต้องเสนอไปขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตัวผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางในขณะนั้นมาจากการแต่งตั้งของจักรพรรดิ(กษัตริย์) ที่ถือว่าเป็นสถาบันสูงสุดที่เป็นเจ้าของและใช้อำนาจอธิปไตย ถือได้ว่าเป็นระบบที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก แต่หลังจากสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ยึดครองในสงครามโลกครั้งที่ 2 จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. 1946 และมีผลใช้บังคับเมื่อ วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญ

ฉบับนี้มีเป้าหมายต้องการให้มีการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางให้มากที่สุด มาตราที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ มาตรา 92 – 95 ซึ่งบัญญัติว่า

...มาตรา 92 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องตราขึ้นโดยอำนาจแห่งกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับหลักว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น

...มาตรา 93 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่น ฝ่ายบริหารท้องถิ่น ทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น

...มาตรา 94 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิจัดการทรัพย์สิน ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารทั่วไป ปฏิบัติการและออกข้อบัญญัติได้ตามที่กฎหมายกำหนด

...มาตรา 95 รัฐสภาจะตรากฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยมิได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งข้างมากภายในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ได้

หลังจากนั้นรัฐสภาญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1947 โดยยังคงรูปแบบเดิมที่แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ และได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีก 4 รูปแบบ และนอกจากนี้ยังให้มีระบบคณะกรรมการบริหารกิจการต่างๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การศึกษา การเลือกตั้ง การบริหารงานบุคคล สำหรับเทศบาลอาจตั้งคณะกรรมการอื่นได้แก่ คณะกรรมการเกษตรกรรม คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน ฯลฯ ซึ่งมีฐานะค่อนข้างเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารงานด้านที่กล่าวมาร่วมกับฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่และกฎหมายที่รับรองสถานะของเทศบาลในประเทศญี่ปุ่นแล้วกล่าวได้ว่าเทศบาลในประเทศญี่ปุ่นมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ เมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปแบบองค์กรบริหารส่วนตำบลสามารถมองเห็นความเหมือนและความแตกต่างได้ดังนี้

ในปัจจุบันถ้ามองที่มาของฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับที่มาของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วองค์กรบริหารส่วนตำบลของไทยจะมีลักษณะเหมือนเทศบาลตำบล(ซอน)ของประเทศญี่ปุ่น มากที่สุดคือมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนใน

เขตพื้นที่แต่ถ้ามองภาพรวมของชุมชนท้องถิ่นให้ครบทุกด้านแล้วผู้แทนของเทศบาลตำบล(ชน) ของญี่ปุ่นจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายมากกว่า เพราะเทศบาลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดที่ได้รับรองฐานะตามกฎหมาย เพราะหมู่บ้านในประเทศญี่ปุ่นมิได้รับการยอมรับให้มีฐานะตามกฎหมายแต่อย่างใด เทศบาลตำบล(ชน) จึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ทั้งด้านการปกครองและด้านการพัฒนาท้องถิ่น แตกต่างจากของประเทศไทยที่ในเขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลก็ยังมีรูปแบบการปกครองที่เป็นส่วนขยายของราชการส่วนภูมิภาคคือตำบลและหมู่บ้านซ้อนอยู่ในพื้นที่เดียวกันมีตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่เช่นเดียวกัน ได้แก่ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีที่มาตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ทำหน้าที่ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยมีการกำหนดค่าตอบแทนให้ ผลก็คือประเทศไทยต้องเสียงบประมาณในการบริหารงานในพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นมากกว่าของประเทศญี่ปุ่นและชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งก็เกิดความขัดแย้งระหว่างตัวแทนของฝ่ายปกครอง อันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับ ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่เป็นตัวแทนของฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ท้องถิ่นระดับเทศบาลตำบลในประเทศญี่ปุ่นจะไม่เกิดปัญหาในลักษณะนี้เลยเพราะผู้ปฏิบัติงาน มีหน้าที่ชัดเจนไม่สามารถอ้างปิดความรับผิดชอบว่างานดังกล่าวเป็นหน้าที่ของผู้อื่นได้

2. ในการบริหารงานที่สำคัญบางกิจการ กฎหมายการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจะมีคณะกรรมการบริหารในกิจการนั้นและมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจนเพราะไม่ต้องการให้อำนาจทางบริหารอยู่ที่นายกเทศมนตรีทั้งหมด เพราะอาจมีการกระทำโดยอำเภอใจเกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ คณะกรรมการบริหารกิจการท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีความเป็นอิสระจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานมีความเป็นกลางทางการเมือง มีความรู้ความสามารถทางวิชาการสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชน แก้ปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์เรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเรื่องที่สำคัญ ๆ เช่น เรื่องการศึกษา เรื่องการบริหารงานบุคคล เมื่อเทียบกับคณะกรรมการบริหารกิจการท้องถิ่นของไทยแล้วของเรามีจำนวนน้อยและมีอำนาจหน้าที่จำกัดไม่สามารถถ่วงดุลกับอำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่มากมายตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบต่างๆได้ โดยเฉพาะอำนาจการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย การให้บำเหน็จความดีความชอบ ลักษณะดังกล่าวทำให้การถ่ายโอนภารกิจงานด้านการศึกษามาอยู่กับองค์กรบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยถูกต้องด้านและคัดค้านอย่างหนักไม่มีความก้าวหน้ามาจนถึงปัจจุบัน

3. การกำกับดูแลเทศบาลของประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดมาตรการกำกับดูแลแต่พอสมควรและจำเป็น อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางจะเน้นไปในทางการช่วยเหลือ สนับสนุนและแนะนำในด้านต่างๆมากกว่าควบคุมอย่างเคร่งครัด กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้รัฐบาลสามารถกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นได้หลายลักษณะ เช่น การกำหนดกฎหมายที่วางมาตรฐานให้ปฏิบัติ การกำหนดให้ท้องถิ่นขออนุมัติในบางเรื่อง การให้ความเห็นชอบในการกู้ยืมของท้องถิ่น การแต่งตั้งข้าราชการไปประจำท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานเกี่ยวกับกิจการด้านการเงิน สั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขสิ่งผิดพลาดบกพร่องให้ชอบด้วยกฎหมาย หรือในกรณีที่มีการตราหรือแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่น ท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบ การกำกับดูแลของส่วนกลางกระทำในสองลักษณะคือ การสนับสนุนด้านการเงิน และการกำกับดูแลโดยหน่วยงานกลาง ทั้งนี้ อำนาจในการวางแผนเรื่องส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ส่วนกลาง รัฐบาลกลางของประเทศญี่ปุ่นสามารถแทรกแซงท้องถิ่นซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นในญี่ปุ่นเห็นว่าเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยไม่จำเป็นในสี่ประการดังนี้

- 1) การแทรกแซงโดยกฎหมาย รัฐสภาสามารถออกกฎหมายได้ครบเท่าที่ไม่ขัดกับหลักการปกครองตนเองตามที่รัฐธรรมนูญระบุ
- 2) การแทรกแซงโดยศาล คดีความทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการพิจารณาโดยศาล
- 3) การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร อาจเป็นการแทรกแซงถึงนิติบัญญัติ (มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งคณะรัฐมนตรี) ถึงตุลาการ (การอุทธรณ์โดยฝ่ายบริหาร) การแทรกแซงทางบริหารซึ่งอาจเป็นเรื่องไม่บังคับ(คำแนะนำ คำปรึกษาหารือ หมายแจ้ง) หรือบังคับ (การอนุญาต การตรวจสอบ) เป็นต้น
- 4) การมอบหน้าที่ เป็นลักษณะที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น รัฐบาลมอบให้จังหวัดมีหน้าที่ออกหนังสือเดินทางได้ โดยถือว่าเป็นการทำหน้าที่แทนผู้มอบอำนาจ หน้าที่ที่ได้รับมอบเช่นนี้ถือว่าอยู่นอกเหนืออำนาจของสภา สภาไม่มีอำนาจไปตรวจสอบได้ แต่เป็นเรื่องที่กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดูแล

เทียบกับการกำกับดูแลที่รัฐบาลกลางของประเทศไทยใช้กับองค์กรบริหารส่วนตำบลแล้วเห็นว่าเราใช้มาตรการกำกับดูแลเหมือนกับที่ประเทศญี่ปุ่นใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเขาทั้งหมดรวมทั้งมาตรการแทรกแซงที่กล่าวถึงข้างต้นนั้นด้วย การเปรียบเทียบในส่วนนี้จึงไม่สามารถทำได้ปัญหาการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีมากนั้นอาจ

เกิดขึ้นเนื่องจากเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของการพัฒนาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็เป็นไปได้

สรุป เทศบาลในประเทศไทยจะไม่มีกรยกฐานะหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เหมือนองค์การบริหารส่วนตำบลของไทย แต่จะมีการเปลี่ยนแปลงด้านขนาดและโครงสร้างให้ใหญ่ขึ้นเนื่องจากการรวมเขตพื้นที่ของเทศบาลตำบล (ซอน) ต่าง ๆ เข้าเป็นเทศบาลเมือง (โซ) และรวมเทศบาลเมือง (โซ) ต่าง ๆ เข้าเป็นเทศบาลนคร(ซิ) ตลอดจนมีการรวมเทศบาลนคร (ซิ) เข้าด้วยกัน เพื่อที่จะได้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอ จึงทำให้มีจำนวนเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครในประเทศไทยมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ



บทที่ 4

วิเคราะห์กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการในการยกฐานะ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

การศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลจำเป็นต้องกล่าวถึง การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และการจัดตั้งเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่นแห่งใดเป็นเทศบาลตำบล ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายข้างต้นทั้งสองฉบับที่เกี่ยวข้องกับมาตรการหรือการปรับหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ แยกรายละเอียดเพื่อวิเคราะห์ปัญหาได้ดังนี้

4.1 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล⁴⁴ เกิดขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และใช้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 เป็นต้นไป) การจัดตั้งครั้งแรกเป็นไปตามมาตรา 95 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล กฎหมายกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี ก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาท ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ กระทรวงมหาดไทยได้เร่งดำเนินการสำรวจรายได้ของสภาตำบลที่มีอยู่ทั่วประเทศที่มีรายได้ไม่รวม

⁴⁴ สมพร ถาวรวิริยะนันท์, เรื่องเดียวกัน, 84 – 86

เงินอุดหนุนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 – 2537 และได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกจำนวน 618 แห่ง ต่อมาได้มีประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2539 โดยอาศัยมาตรา 40 ที่กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี (พ.ศ. 2536 – 2538) เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาท จำนวน 2,143 แห่ง มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2539 และต่อมาในปี พ.ศ. 2540 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งที่ 3 โดยใช้เกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งที่ 2 โดยใช้งบประมาณเกณฑ์เฉลี่ยของปี พ.ศ. 2537 – 2539 จำนวน 3,637 แห่ง มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 และหลังจากนั้นมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นระยะๆ โดยใช้เกณฑ์เดียวกันแต่มีจำนวนไม่มากนัก มีข้อที่น่าสังเกตก็คือกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นกฎหมายคำนึงถึงรายได้ของสภาตำบลเป็นสำคัญ ไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องประชากร พื้นที่ หรือความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นเลย นอกจากนั้นจำนวนรายได้ที่กำหนดเฉลี่ยเพียง 1.5 แสนบาทต่อปี สามปีติดต่อกันยังเป็นจำนวนรายได้ที่น้อยมาก ไม่เพียงพอต่อการปกครองตนเอง จึงเห็นว่ารัฐมีความประสงค์ให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเพียงองค์กรนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองเท่านั้น แต่ไม่สามารถบริหารงานได้ในระดับที่ดีมีประสิทธิภาพได้

การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กระทำได้ตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามมาตรา 42 ความว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลอาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบลนับตั้งแต่วันที่ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป สำหรับกรณีการปรับปรุงการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ หรือประชากรน้อยเกินความเหมาะสมที่จะบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรหรือพื้นที่น้อยเกินความเหมาะสมไปรวมตัวหรือยุบรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นที่อยู่ข้างเคียงในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตั้งแต่พระราชบัญญัติ สภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 41 ทวิ 41 ตริ และ 41 จัตวา

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกามีกระบวนการดำเนินการเริ่มตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นผู้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล (พระราชกฤษฎีกา คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี)ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล เพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายดังกล่าว ได้แก่กรณีการจัดตั้งเทศบาลตำบล ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ความว่า

...เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย...

โดยเพื่อการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะต้องเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนไปถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดกรอบและรายละเอียดการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น เทศบาลตำบล เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น และนอกจากนี้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกานี้ไม่ได้อีกส่วนหนึ่ง ต่อมารัฐบาลต้องการสนับสนุนส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว จึงได้ปรับกระบวนการจากที่ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชกฤษฎีกาก็ให้กระทำได้โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ดังนี้

...ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลอาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บรรดาประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้องหนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

บรรดาข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้มีผลตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่...

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลมีความคาดหวังว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมทั้งด้านงบประมาณด้านพื้นที่ ประชากร และมีบุคลากรเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติเพียงพอจะดำเนินการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลจำนวนมาก แต่ผลปรากฏว่า จากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง ณ วันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2549

มีองค์การบริหารส่วนตำบลขอยกฐานะเป็นเทศบาลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมาเพียง 32 แห่ง จากทั้งหมด 6,649 แห่ง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.5 และ จากข้อมูล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดย ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2550 มีองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะจัดตั้งเป็นเทศบาล ที่ยกฐานะมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ จำนวน 25 แห่ง จากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ทั้งหมด 65 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 38.46 ของจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ และคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 78 ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาล มาจากการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง จำนวน 7 แห่ง จากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางทั้งหมด 240 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 2.9 ของจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง และคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22 ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาล ทั้งนี้ตามข้อมูลดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลใหญ่เป็นเทศบาลเมือง จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปรือ อำเภอบางระมุง จังหวัดชลบุรี จัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองหนองปรือ และ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี จัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองเขาสามยอด หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลเมือง เป็นไปตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังนี้คือ เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไปทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (หน้าที่ของเทศบาลเมืองซึ่งครอบคลุมและมีหน้าที่มากกว่าหน้าที่ของเทศบาลตำบล ได้กล่าวไว้แล้ว ปรากฏในเอกสารหน้า 40 – 42) ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่เหลืออีก 30 แห่งได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก ทั้ง ๆ ที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลใหญ่ที่เหลืออยู่จำนวนมากถึง 49 แห่ง และมีองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางอีกจำนวน 240 แห่ง ที่มีความพร้อมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาล ซึ่งหากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ จังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนกระทรวงมหาดไทย เห็นความสำคัญและประโยชน์ที่จะเกิดแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่จะได้รับการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นจากรัฐ อันเป็นผลที่เกิดขึ้นเมื่อมีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ที่สมควรจะต้องเร่งรัดให้มีการดำเนินการ

โดยเร็ว เพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนาและการยกระดับองค์กร แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมา ก็ไม่มีการดำเนินการใดๆ สาเหตุน่าจะมาจากเหตุผลหลายประการซึ่งจะได้วิเคราะห์ถึงในลำดับต่อไป

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินรายได้อุดหนุน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การจัดสรรให้แก่เทศบาลแต่ละแห่ง

ให้จัดสรรตามจำนวนประชากรในเขตเทศบาล ในอัตราคนละ 500 บาท

2. การจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ให้ดำเนินการตามสัดส่วนดังนี้

1) ร้อยละ 20 ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ทุกแห่งๆ ละเท่าๆ กัน

2) ร้อยละ 80 ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามชั้นซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 ชั้น 3 (ชั้น 2 และ ชั้น 3 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง) ชั้น 4 และ ชั้น 5 (ชั้น 4 และชั้น 5 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก) ดังนี้

ก) ร้อยละ 79.7 ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรตั้งแต่ 1,000 คนขึ้นไป โดยร้อยละ 25 จัดสรรตามจำนวนประชากร ร้อยละ 15 จัดสรรตามขนาดพื้นที่ ร้อยละ 10 จัดสรรตามขนาดหมู่บ้าน และร้อยละ 50 จัดสรรตามสัดส่วนรายได้ (รายได้มากได้รับการจัดสรรน้อย รายได้น้อยได้รับการจัดสรรมาก)

ข) ร้อยละ 0.3 ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรต่ำกว่า 1,000 คน โดยร้อยละ 50 จัดสรรหาตามสัดส่วนจำนวนประชากร ร้อยละ 10 จัดสรรตามขนาดพื้นที่ ร้อยละ 10 จัดสรรตามจำนวนหมู่บ้าน และร้อยละ 30 จัดสรรตามสัดส่วนรายได้ (รายได้มากได้รับการจัดสรรน้อย รายได้น้อยได้รับการจัดสรรมาก)

คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ได้มีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การปรับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของเกณฑ์ด้านรายได้ ดังต่อไปนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะกำหนด เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่จะต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป

2) องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะกำหนด เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางจะต้องมีเงินรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ 6 ล้านบาทขึ้นไป

จากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ที่ยกฐานะเป็นเทศบาล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ มีงบประมาณจำนวนมาก คือมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป มีจำนวน 25 แห่ง

แต่มีข้อสังเกต คือ ยังเหลือองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ที่ไม่ยกฐานะเป็นเทศบาลอีก 49 แห่ง มีองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 6 ล้านบาทยกฐานะเป็นเทศบาลจำนวน 7 แห่ง แต่ยังเหลือองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางอีก 240 แห่งนี้เป็นเครื่องบ่งชี้ว่ากฎหมายหรือข้อกำหนดของรัฐที่เกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล ไม่มีบรรทัดฐานที่แน่นอนชัดเจน รัฐไม่มีมาตรการเร่งรัดให้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ยกฐานะเป็นเทศบาล แต่เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางสามารถขอยกฐานะเป็นเทศบาลได้ ซึ่งหากทำได้สำเร็จจะทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลมากยิ่งขึ้นตามประกาศกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ลักษณะดังกล่าวอาจจะทำให้รัฐบาลกลางมีปัญหา หรือภาระด้านงบประมาณมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอเสนอว่าสมควรที่รัฐบาลจะหาทางป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเทศบาลประเภทต่างๆ ที่จะขึ้นไปในอนาคต

4.2 การจัดตั้งเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

การจัดตั้งเทศบาลตำบล เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 ดังนี้

มาตรา 7 ...เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือ เทศบาลนครตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 8 ...เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายใน 45 วันนับแต่วันได้จัดตั้งเป็นเทศบาล

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรีให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ปลัดเทศบาล และให้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

มาตรา 9 ...เทศบาลตำบลได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้

เทศบาลตำบลตามบทบัญญัติมาตรา 9 ดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งท้องถิ่นเป็นเทศบาลตำบลที่แน่ชัดประการใด แต่กระทรวงมหาดไทยได้เล็งแนวทางปฏิบัติในการกำหนดคุณสมบัติของท้องถิ่นที่มีความพร้อม ซึ่งประกอบด้วย สภาพพื้นที่ ประชากรรายได้ บุคลากร จัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ไว้ดังนี้ คือ

1. ประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
2. ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร
3. รายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

ปัจจุบันได้ยกเลิกหลักเกณฑ์นี้ไปแล้ว

นอกจากนี้ยังมีเทศบาลตำบลที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 บัญญัติให้เลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และให้บรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลที่มีอยู่ก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542) การเกิดขึ้นของเทศบาลตำบลในครั้งนี้ก็เพื่อให้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 มิได้เปลี่ยนแปลงอันมาจากความพร้อมของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

และต่อมาในปี พ.ศ. 2547 กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางการปฏิบัติในการยกฐานะองค์กรการบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลขึ้นใหม่ และยังใช้อยู่ในขณะนี้ รายละเอียดตามหนังสือที่ มท 0890.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2547 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁵ เนื้อหาสาระตามหนังสือดังกล่าวสรุปได้ว่า

...กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่าหลักเกณฑ์การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการจัดตั้งองค์กรการบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตามมาตรา 42 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์กรการบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย” โดยที่มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้”

⁴⁵ กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กรการบริหารส่วนตำบลประจำปี 2545-2547, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสา สรรักษาดินแดน, 2548), 341-349

ดังนั้นการพิจารณาจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลจึงมีองค์ประกอบเพียงสภาพของท้องถิ่นอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้น ในทางปฏิบัติจึงควรพิจารณาจากสภาพของความเป็นชุมชน จำนวนรายได้ว่าเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล หรือไม่เพียงใด โดยจะต้องแสดงเหตุผลและความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอและจังหวัด ประกอบการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ ให้ส่งข้อมูลไปให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เมื่อตรวจสอบข้อมูลแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จะนำเสนอต่อรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เพื่อมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ให้ความเห็นชอบ หลังจากนั้นก็จะเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโปรดพิจารณาลงนามเพื่อให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยมีผลใช้บังคับต่อไป ข้อสังเกตที่พบจากแนวทางปฏิบัติในการจัดตั้งท้องถิ่นใด ๆ ที่มีความพร้อมให้เป็นเทศบาลตำบล ตามลำดับที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในประเทศไทยก็คือมีการปรับลดหลักเกณฑ์ลงไปมา โดยตลอด จากจุดเริ่มต้นที่การพิจารณาท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติพร้อมไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาพื้นที่ รายได้ ประชากร บุคลากร เป็นมาตรฐานเบื้องต้นที่ท้องถิ่นจะพิจารณาความพร้อมของตนเองหรือ เพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลใช้เป็นกรอบในการพิจารณาตัดสินใจ และต่อมาในลำดับ กลางรัฐบาลก็ดำเนินการจัดตั้งเทศบาลตำบลโดยวิธีการตรากฎหมายยกฐานะท้องถิ่นในรูปแบบ สุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลโดยไม่มีการดูในรายละเอียดเรื่องความพร้อมของสุขาภิบาล และใน ลำดับท้ายที่สุดของการยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลตำบลรัฐบาลกลางก็ไม่ได้กำหนดเกณฑ์อะไร เลย ที่จะนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อรองรับกระบวนการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ถ้าพิจารณาเนื้อหาตามหนังสือ สั่งการ เรื่องแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น แล้ว ก็จะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะยก ฐานะเป็นเทศบาลตำบลไว้แต่อย่างใด การจะได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลหรือไม่อยู่ที่ดุลพินิจของ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะให้ความ เห็นชอบองค์การบริหารส่วนตำบลโดยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ตัวอย่าง เช่น ในรายงานการ ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 2 ครั้งที่ 15/2548 เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 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 (มาตรา 281 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550) บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้อง ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ซึ่งเมื่อพิจารณาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอแล้วปรากฏเพียงสำเนารายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีมติเห็นชอบกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้น ซึ่งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวข้างต้น ต้องเป็นการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ว่ามีประชาชนมีความเห็นชอบในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลหรือไม่ และให้สำเนาเอกสารผลการสำรวจเจตนารมณ์ดังกล่าวเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ทุกครั้ง

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ มีความเห็นว่า การสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำความเข้าใจชี้แจงให้ประชาชนในพื้นที่ของตนทราบถึง ข้อดีข้อเสียขององค์การบริหารส่วนตำบลเปรียบเทียบกับเทศบาลตำบล ว่าเมื่อได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลแล้วจะสามารถทำภารกิจด้านใดได้เพิ่มจากภารกิจเดิม และมีข้อจำกัดใดในการดำเนินการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน และในอนาคตมีแผนงานใดจะทำภารกิจเพิ่มขึ้นเพื่อบริการให้แก่ประชาชนในพื้นที่เมื่อได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลแล้ว ซึ่งปัจจุบันไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งผลการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ควรเป็นฉันทานุมัติของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

คือ เป็นความเห็นร่วมกันของประชาชนที่จะให้ดำเนินการ ซึ่งจะเกิดความชอบธรรมและได้รับความร่วมมือมากกว่าการใช้เสียงส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดหรือตัดสินในเรื่องนี้

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ มีความเห็นว่า เพื่อให้ประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว และประชาชนทั่วไปเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ดำเนินการดังนี้

1. จัดทำตารางเปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับหน้าที่ของเทศบาลตำบลว่ามีส่วนที่แตกต่างกันอย่างไร (ปรากฏในเอกสารนี้ หน้า 16)

1) เหตุผลและจุดมุ่งหมาย ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีเหตุผลเพื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาลจัดทำรายละเอียดเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ ที่เปลี่ยนแปลงไปนำเสนอต่อประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้ทราบถึงข้อจำกัดในการดำเนินการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน และในอนาคตว่าจะทำภารกิจใดเพิ่มขึ้นเพื่อบริการให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เมื่อได้รับจัดตั้งเทศบาลแล้ว ซึ่งปัจจุบันไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาเกณฑ์ ตามข้อ 1 แล้ว วิเคราะห์ได้ดังนี้

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง ข้อปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐบาลทุกระดับที่กำกับดูแลและเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลต้องดำเนินการ และต้องกำชับให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นประจำอยู่แล้ว หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลอย่างจริงจัง ไม่ใช่ให้มาทำช่วงที่จะดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ประชาชนต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจ และการดำเนินการเรื่องดังกล่าวในปัจจุบันก็ไม่ได้เป็นการรับรองว่า ถ้าประชาชนเห็นด้วยแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นจะได้ยกฐานะเป็นเทศบาล เพราะกฎหมาย ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองอำนาจของประชาชนในส่วนนี้ไว้แต่อย่างใด ข้าพเจ้าจึงไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าว เพราะเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีผลผูกพันให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องปฏิบัติตาม กล่าวคือ ไม่มีสภาพบังคับ

3) ข้อที่เสนอแก้ไข

ควรดำเนินการดังนี้คือ ให้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) ให้มีการออกเสียง

ลงประชามติในเรื่องการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลทุก ๆ สองปีโดยเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ และให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น วางแนวทางที่ให้ จังหวัดและอำเภอที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนองค์การบริหารส่วนตำบลเอง ดำเนินการประชาสัมพันธ์รายละเอียดข้อมูลอำนาจหน้าที่ ที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อจัดตั้งเป็นเทศบาล ให้ประชาชนได้ทราบเป็นประจำทุกเดือนและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ให้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 หากมีการออกเสียงลงประชามติเพื่อยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลใดเป็นเทศบาลและปรากฏผลว่าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบให้ถือว่ามีผลบังคับที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการให้มีการยกฐานะ องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นเป็นเทศบาลในทันทีและให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว

2. องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมีความประสงค์จะทำภารกิจหน้าที่ใดบ้างที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบล เช่น เรื่องการจัดการตลาดซึ่งเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบล แต่ไม่ใช่หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถ้าหากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความประสงค์ที่จะทำภารกิจในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลแล้ว ยังคงพอใจที่จะทำภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เช่นเดิม ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นขึ้นเป็นเทศบาลตำบลแต่อย่างใด

1) เหตุผลและจุดมุ่งหมาย ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีเหตุผลเพื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล นำเสนอการจัดทำบริการสาธารณะที่จะมีเพิ่มขึ้นหากได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล ซึ่งกิจการที่จะมีขึ้นทั้งหลายเหล่านั้นก็ต้องมีกฎหมายอนุญาตหรือรองรับให้กระทำได้ด้วย และอาจมีเหตุผลเพื่อ ชักจูงใจประชาชนให้เห็นด้วยในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล เพราะประชาชนเองก็อาจสร้างความหวังขึ้นมาในใจว่า ตนเองจะได้ใช้บริการสาธารณะแบบใหม่ที่เทศบาลจะจัดทำให้ จะมีความสุขสบายในการดำรงชีวิตมากขึ้น

2) พิจารณาเกณฑ์ ตามข้อ 2 แล้ว วิเคราะห์ได้ดังนี้

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง การนำเสนอต่อประชาชนให้ทราบถึงบริการสาธารณะ ที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาลได้บัญญัติรับรองให้เทศบาลสามารถกระทำได้นั้น หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นไปอย่างจริงจัง หน่วยงานของรัฐบาลทุกระดับที่กำกับดูแลและเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ และต้องกำชับให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องเป็นประจำอยู่แล้ว ไม่ใช่ให้มาทำช่วงที่จะดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น ประชาชนควรจะมีเวลาในการ

คิดพิจารณาไตร่ตรองการเปลี่ยนแปลงที่จะมีขึ้นอย่างมากพอ อย่างน้อยก็ควรสองปีขึ้นไป เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชุมชน

3) ข้อที่เสนอแก้ไข

ควรดำเนินการดังนี้คือ ให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กำหนดแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานของรัฐทุกระดับที่กำกับดูแลและเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์บริการสาธารณะที่เทศบาลสามารถทำให้ประชาชนได้ และต้องกำชับให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชาสัมพันธ์เรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเป็นประจำอยู่เสมอ

3. ในส่วนของเงินงบประมาณที่มีอยู่ มีเพียงพอที่จะทำกิจกรรมตามภารกิจที่วางแผนไว้หรือไม่ ถ้าตั้งงบประมาณแล้วไม่สามารถทำได้ ยังคงทำได้เฉพาะภารกิจเดิมซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะเกิดปัญหาทำให้ไม่สามารถดำเนินการในภารกิจที่จำเป็นต้องทำของเทศบาลได้ โดยหลักแล้ว จะต้องมีส่วนรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนมากกว่ารายจ่ายประจำ มากพอสมควร อย่างน้อยไม่ควรต่ำกว่าร้อยละ 5 เพื่อให้เห็นว่ามียรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำตามกฎหมายกำหนด

1) เหตุผลและจุดมุ่งหมาย ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีเหตุผลเพื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล นำเสนอฐานะการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบกับการยกฐานะเป็นเทศบาล ได้รับทราบ และพิจารณาร่วมกันว่าท้องถิ่นของตนเองเหมาะสมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลได้หรือยัง

2) พิจารณาเกณฑ์ ตามข้อ 3 แล้ววิเคราะห์ได้ดังนี้

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง การนำเสนอต่อประชาชนให้ทราบถึงสถานะการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็วางระเบียบให้มีการดำเนินการเมื่อสิ้นปีงบประมาณเป็นประจำทุกปีอยู่แล้ว เรื่องที่ว่าควรมีเงินรายได้เท่าไร และควรมีเงินรายได้มากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปเท่าใดจึงจะจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นกิจการของเทศบาลได้นั้น ประชาชนไม่ทราบ การแจ้งเกณฑ์ดังกล่าวให้ประชาชนทราบก็เป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่เรื่องดังกล่าวควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาลให้ชัดเจน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกัน หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นไปอย่างจริงจัง ไม่ใช่ให้ทราบหรือรู้เป็นการเฉพาะสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบการยกฐานะเป็นเทศบาล เช่นในปัจจุบัน

3) ข้อที่เสนอแก้ไข

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

4. บุคลากรมีความพร้อมที่จะทำภารกิจที่เพิ่มขึ้นหรือไม่

1) เหตุผลและจุดมุ่งหมาย ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีเหตุผลเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล นำเสนอจำนวนและคุณภาพของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบกับการยกฐานะเป็นเทศบาลได้รับทราบ และพิจารณาร่วมกันว่าท้องถิ่นของตนเองเหมาะสมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลได้หรือยังโดยเฉพาะในส่วนของพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ ว่ามีศักยภาพมากน้อยเพียงใด

2) พิจารณาเกณฑ์ ตามข้อ 4 แล้ววิเคราะห์ได้ดังนี้

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง การนำเสนอต่อประชาชนให้ทราบถึงศักยภาพและความพร้อมด้านบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็วางระเบียบให้มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบลที่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละขนาดจะมีได้ไว้อยู่แล้ว และมีการกำหนดเพดานขั้นสูงไว้ด้วยว่า จะต้องไม่มีรายจ่ายประจำเกินอัตราร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี การแจ้งเกณฑ์ดังกล่าวให้ประชาชนทราบก็เป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบอย่างต่อเนื่อง หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นไปอย่างจริงจัง ไม่ใช่ให้ทราบหรือรู้เป็นการเฉพาะสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ หรือมาทำเฉพาะตอนที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น

3) ข้อที่เสนอแก้ไข

ควรดำเนินการดังนี้คือ ให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องกำหนดมาตรการให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดหาพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งงานที่เหมาะสมในการพัฒนางานบริการให้ไปอยู่ในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น

เทศบาลในอนาคต ตลอดจนให้องค์การบริหารส่วนตำบล แจ้งประชาสัมพันธ์จำนวนอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบลตลอดจนพนักงานจ้างและลูกจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่ในแต่ด้านให้ประชาชนทราบเป็นประจำ อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุก ๆ สองเดือน

5. โครงสร้างที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลจะจัดอย่างไร

1) เหตุผลและจุดมุ่งหมาย ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีเหตุผลเพื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล นำเสนอโครงสร้างแผนงานในแต่ละด้านของหน่วยงานหากได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้ทราบและมีความมั่นใจว่าเมื่อตนได้พิจารณาให้ความเห็นชอบกับลงประชามติให้ยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ของตนขึ้นเป็นเทศบาลแล้ว ตนจะได้รับบริการสาธารณะจากเทศบาล ในงานบริการด้านนั้นอย่างแน่นอน

2) พิจารณาเกณฑ์ ตามข้อ 5 แล้ววิเคราะห์ได้ดังนี้

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง การนำเสนอต่อประชาชนให้ทราบถึงโครงสร้างงานด้านต่างๆของเทศบาลแต่ละประเภทเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็วางระเบียบให้มีการกำหนดกรอบโครงสร้างงานของเทศบาลแต่ละประเภทแต่ละขนาดที่จะมีได้ไว้อยู่แล้ว เพียงแต่จะรู้เฉพาะผู้ที่ป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงสร้างงานและอัตรากำลังพนักงานของเทศบาลเท่านั้น การแจ้งเกณฑ์ดังกล่าวให้ประชาชนทราบ ก็เป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพียงแต่ต้องให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และหน่วยงานที่กำกับดูแล เช่น กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบอย่างต่อเนื่อง หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นไปอย่างจริงจัง ไม่ใช่ให้ทราบหรือรู้เป็นการเฉพาะสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ หรือมาทำเฉพาะตอนที่ขยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น

3) ข้อที่เสนอแก้ไข

ควรดำเนินการดังนี้คือ ให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องกำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำโครงสร้างงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนในรูปแบบที่เป็นเทศบาล หากจะมีขึ้นในท้องถิ่นของตนในอนาคต และให้นำเสนอ หรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนพื้นที่ ได้ทราบเป็นประจำ อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกๆสองเดือน เพื่อรับฟังเสียงตอบรับหรือความคิดเห็นจากประชาชนที่เกิดขึ้นติดตามมา และจะได้นำไปปรับแก้ไขโครงสร้างให้ตรงกับความต้องการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือเพื่อจะได้ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจในข้อเท็จจริงหากไม่สามารถจะกระทำได้

6. ประชาชนได้ประโยชน์อะไรในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล (ปรากฏในเอกสารนี้ หน้า 17)

1) เหตุผลและจุดมุ่งหมาย ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีเหตุผลเพื่อต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล ซึ่งให้เห็นถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับหากได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้ทราบและมีความมั่นใจว่าเมื่อตนได้พิจารณาให้ความเห็นชอบกับลงประชามติให้ยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ของตนขึ้นเป็นเทศบาลแล้ว ตนจะได้รับบริการสาธารณะจากเทศบาล ในงานบริการด้านนั้นๆ อย่างแน่นอน

2) พิจารณาเกณฑ์ ตามข้อ 6 แล้ววิเคราะห์ได้ดังนี้

เกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียง การนำเสนอต่อประชาชนให้ทราบถึงประโยชน์ด้านต่างๆที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล แม้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาลจะไม่ได้รับไปถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดตั้งเทศบาลโดยตรง แต่เราก็สามารถคิดเปรียบเทียบได้จากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะให้ประชาชนในขณะที่มีรูปแบบการบริหารงานองค์กร เป็นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับในรูปแบบเทศบาล แต่ท้องถิ่นใดจะจัดทำบริการสาธารณะได้มากหรือน้อยเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับรายได้และฐานะการเงินการคลัง ของท้องถิ่นในแต่ละแห่ง ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงย่อมแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำงานในพื้นที่นั้นควรจะเป็นผู้ที่รู้สภาพข้อเท็จจริงดีที่สุด จึงสมควรที่จะเป็นผู้รับหน้าที่นำเสนอประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการจัดตั้งท้องถิ่นของตนเป็นเทศบาลให้ประชาชนทราบ การแจ้งเกณฑ์ดังกล่าวให้ประชาชนทราบก็เป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว เพียงแต่ต้องให้องค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานที่กำกับดูแล เช่น กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบเป็นประจำและอย่างต่อเนื่อง หากว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นไปอย่างจริงจัง ไม่ใช่ให้มาทำเฉพาะตอนที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น

3) ข้อที่เสนอแก้ไข

ควรดำเนินการดังนี้คือ ให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล นำเสนอข้อมูลเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะให้ประชาชนในขณะที่มีรูปแบบการบริหารงานองค์กร เป็นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลกับในรูปแบบเทศบาลต่อประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน และประโยชน์จะเกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนหากได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลในอนาคต ในการนี้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการ

ปกครองท้องถิ่นอาจจัดทำมาตรฐานขั้นต่ำในการที่ท้องถิ่นนั้นจะต้องทำเมื่อได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลไว้ก็ได้ และให้นำเสนอหรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนพื้นที่ ได้ทราบเป็นประจำ อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกๆสองเดือน เพื่อรับฟังเสียงตอบรับหรือความคิดเห็นจากประชาชนที่เกิดขึ้นติดตามมา เพื่อจะได้นำไปปรับให้ตรงกับความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือเพื่อจะได้ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจในข้อเท็จจริงหากไม่สามารถจะกระทำได้

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ในการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลใดเป็นเทศบาล จะดำเนินการพิจารณาตามกรอบของกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ ประกอบกับการพิจารณาจากข้อเท็จจริงในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่นำเสนอในแบบสำรวจข้อมูลการจัดตั้งเป็นเทศบาล ดังกล่าวเป็นหลัก การพิจารณาอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์การพิจารณาของ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ในการพิจารณาประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล เหตุก็เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดเกณฑ์ขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ควรมีคุณสมบัติเหมาะสมในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลไว้ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ดังกล่าว จึงมีบทบาทเพียงเป็นผู้ช่วยในการตรวจสอบความถูกต้องของขั้นตอนในกระบวนการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมาย เท่านั้น แต่ไม่มีบทบาทในเรื่องที่จะผลักดันให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนกระบวนการข้างต้น ก่อนที่จะให้ผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนจะมาถึงขั้นตอนนี้ ได้แก่ ขั้นตอนการสำรวจข้อมูล ขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ขั้นตอนการพิจารณาให้ความชอบของอำเภอและจังหวัด จะเห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการอันมีที่มาจากหลายสาเหตุที่ทำให้การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ไม่สามารถเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายและเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เกิดผลเสียหายกระทบต่อการบริหารจัดการงานราชการของรัฐหลายประการซึ่งจะได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุดังกล่าวในลำดับต่อไป

4.3 กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับกฎหมายการจัดตั้งเทศบาลตำบลในหัวข้อก่อนสรุปได้ว่าการจัดตั้งเทศบาลตำบลจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งเทศบาลตำบลเป็นหลักสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 7 มาตรา 9 ซึ่งได้บัญญัติสาระสำคัญไว้อย่างกระชับกะทัดรัดว่าสรุปได้ว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควร ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็ให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลโดยจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งดูเหมือนว่าทำได้ง่าย แต่เมื่อไปดูกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลไว้เพียงเท่านี้คงช่วยอะไรไม่ได้มากเพราะเท่ากับผลักภาระการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลไปให้กับผู้ที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่ เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งสิ้น ประชาชนที่อาศัยในท้องถิ่นนั้นจริงๆ แทบไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการเหล่านี้เลย ดังนั้นในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่องค์กรหรือบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลโดยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.3.1 กรณีที่กฎหมายกำหนดที่มาและจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลแตกต่างกัน เปรียบเทียบกันได้ดังนี้

มาตรา 45 (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546)

...สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน

มาตรา 15 (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

...สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้

สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน (เทศบาลตำบลแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 2 เขต ๆ ละ 6 คน)

มาตรา 8 (พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542

...บ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่อันหนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง ลักษณะที่กำหนดหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณคือ

ข้อ 1 ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อยให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณ 200 คนเป็นหมู่บ้านหนึ่ง

ข้อ 2 ถ้าเป็นผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าและจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้วจะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

ขั้นตอนการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล⁴⁶

องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรายงานขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลผ่านความชอบของอำเภอและจังหวัดตามลำดับจนถึงกระทรวงมหาดไทย(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ทั้งนี้ต้องมีข้อมูลถูกต้องตามหลักเกณฑ์ตามนัย มาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และตามแนวทางหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว3156 ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2547 พร้อมทั้งเอกสารประกอบการพิจารณาขอยกฐานะดังนี้

1. แบบสำรวจข้อมูลการขอจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัดตามลำดับ

2. รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้

3. คำบรรยายแนวเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลตามข้อเท็จจริงใน ปัจจุบันทั้งนี้โดยเทียบเคียงแนวเขตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการ

⁴⁶ กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, เรื่องเดียวกัน, 11-12.

กำหนดตำบลใน ท้องที่อำเภอ จังหวัด อันเป็นที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

4. แผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลโดยต้อง ตรวจสอบชื่อ สถานที่ เครื่องหมายสัญลักษณ์ต่างในกรอบแผนที่ให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงที่มีอยู่ใน ปัจจุบัน ทั้งนี้โดยจะต้องให้นายอำเภอแห่งท้องที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารท้องถิ่นข้าง เคียงที่มีแนวเขตติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นทั้งหมดเป็นผู้ลงนามรับรองแนวเขต

5. แบบสำรวจความเห็น/รายงานการประชุมของประชาชนซึ่งถือว่าเป็นการ แสดงเจตนารมณ์ของ ประชาชนในพื้นที่

6. กรณีประสงค์จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลและพร้อมไปกับการเปลี่ยนชื่อ ซึ่งจะขอใช้ชื่อไม่ตรงกับชื่อเดิมให้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่มาประกอบด้วย

จากข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล การจัดตั้งหมู่บ้าน กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และแนวทางของกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ข้อ(2) ซึ่งที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีมติเห็นชอบ จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลดังกล่าวข้างต้นนั้น พิจารณาโดยรวมทั้งหมดแล้วก็จะเห็นว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความเกรงกลัวว่าเมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ตนเองอาจไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก เพราะจำนวนหมู่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะทำให้มีสมาชิกสภาไม่เกิน 12 คน คือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนหมู่บ้านไม่เกิน 6 หมู่บ้านเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันมีน้อยมาก ถ้าจะมี ก็มักจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมาก ซึ่งก็คงไม่เหมาะที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ถ้าสังเกตจากการจัดตั้งหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติปกครองที่ พ.ศ.2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 มาตรา 29 ต้องมีหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน จึงให้จัดเป็นตำบลหนึ่ง หมายความว่าในขณะนี้หากตำบลใดจะแยกจัดตั้งเป็นตำบลใหม่ต้องมีจำนวนหมู่บ้านประมาณ 40 หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลที่หากตั้งอยู่ในตำบลแห่งนั้นจะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนถึง 80 คน จะเห็นได้ว่าประเทศของเราต้องเสีย ค่าใช้จ่ายในการจ่ายเป็นค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตำแหน่งต่าง ๆ อย่างมากมาย ขณะที่การแบ่งหมู่บ้านที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลจะไม่ประสบปัญหาเช่นนี้เลย เพราะการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะกำหนดตามประเภทของเทศบาล เช่นเทศบาลตำบลจะมีจำนวนสมาชิกสภาได้ 12 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาได้ 18 คนเทศบาลนครมีสมาชิกสภาได้ 24 คน ทำให้เหลือเงินงบประมาณส่วนที่ต้องจ่ายเป็น ค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไปจัดทำบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นได้อีกมาก

ฉะนั้นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายโดยให้อิสระแก่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความเห็นชอบ โดยไม่มีหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานเพื่อพิจารณาหรือมีมาตรการบังคับที่เหมาะสมที่ สภาจะต้องยอมรับเป็นเบื้องต้น เช่นที่ เป็นอยู่ในกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันไม่เป็นการส่งเสริมให้มีการดำเนินการยกฐานะ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลแต่อย่างใด

4.3.2 กรณีกฎหมายกำหนดตำแหน่งผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลและการอนุมัติ ขอบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลแตกต่างกันแสดง เปรียบเทียบได้ดังนี้

1. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่5) พ.ศ. 2546 มีดังนี้

มาตรา 90 ...ให้นายอำเภอมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบบังคับของทางราชการ

ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่งให้นายอำเภอมี อำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายก องค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบลและ ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติการในทางที่อาจ เป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะห้ามมิได้ให้นายอำเภอมีอำนาจออก คำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่เห็นสมควร แล้วให้รับ รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่ เห็นสมควรโดยเร็วการกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีตามวรรคสาม ไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 91 วรรคแรก เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่า ราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

มาตรา 92 ...หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การ บริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองประธานสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่

ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว ในกรณีผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติการณ์ตามวรรคหนึ่งจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการให้เป็นที่สุด

2. การกำกับดูแลเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มีดังนี้

มาตรา 71 วรรคสอง ... ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ ธุรการงานและเอกสารหรือสถิติใดๆจากเทศบาลมาตรวจตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

มาตรา 73 ... ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาลปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ข้าราชการให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

อำนาจในการพิจารณาเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)

มาตรา 71 ... องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนด

ค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล จะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

มาตรา 87 ...งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้จัดทำเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและจะเสนอได้ก็แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ถ้าในระหว่างปีงบประมาณใดรายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปีนั้น หรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ ให้จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ และให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วนายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

อำนาจในการพิจารณาเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

มาตรา 62 ...ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใด ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาส่งเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้เสร็จ และส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกเทศบาลที่มีอยู่ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยัน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

มาตรา 64 ...ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงทีที่มีได้ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้ว ก็ให้ใช้บังคับได้ ในการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไปให้นำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติแล้ว เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็เป็นเทศบัญญัติต่อไปถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่เป็นไปในระหว่างที่ใช้ในเทศบัญญัติชั่วคราวนั้น

คำอนุมัติ และไม่อนุมัติของสภาเทศบาลที่กล่าวมานี้ให้ทำเป็นเทศบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 นายอำเภอเป็นหัวหน้าการปกครองทั่วไปในอำเภอ มีอำเภอละหนึ่งคน นายอำเภอมีอำนาจในส่วนธุรการฝ่ายพลเรือนเหนือข้าราชการทุกแผนก ที่ประจำรักษาการในอำเภอนั้นแม้ในปัจจุบันหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รัฐบาลจะได้มุ่งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ แต่ตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองส่วนท้องที่ อำเภอก็ยังเป็นหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้มากมาย ดังจะยกตัวอย่างต่อไปนี้

มาตรา 115 ...การบำรุงผลประโยชน์ในการหาเลี้ยงชีพของราษฎรก็ดีการป้องกันภัยอันตรายมิให้เกิดแก่การหาเลี้ยงชีพของราษฎรก็ดี อันต้องการความร่วมมือเพียงช่วยกันในหมู่ราษฎร ยกตัวอย่างดังบางคราวจะต้องทำ ทำนบปิดน้ำ บางคราวต้องระบายน้ำสำหรับการเพาะปลูก การเหล่านี้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องเอาใจใส่คอยตรวจตรา และปรึกษากำนันผู้ใหญ่บ้าน ถ้ามีการสมควรที่จะต้องทำให้เจริญผลประโยชน์แก่ราษฎรก็ดีหรือเพื่อป้องกันความเสียหายแก่ผลประโยชน์นั้นก็ดี ให้กรมอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำการนั้น ๆ ให้สำเร็จทันฤดูกาล

มาตรา 118 ...กรรมการอำเภอมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจตราและจัดการรักษาทางบก ทางน้ำ อันเป็นทางที่ราษฎรไปมาค้าขาย ให้ไปมาโดยสะดวกตามที่จะเป็นได้ทุกฤดูกาล การอันนี้ถ้า จะทำการซ่อมแซมหรือแก้ไขความขัดข้องให้กรมอำเภอเรียกราษฎรมาช่วยกันทำอย่างว่ามาแล้ว

มาตรา 119 ...กรรมการอำเภอต้องตรวจตรารักษาป่าไม้ ซึ่งรัฐบาลหวงห้ามตาม ข้อบังคับกรมป่าไม้

มาตรา 132 ...หน้าที่ของกรรมการอำเภอ นอกจากที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติ ลักษณะท้องที่นี้ ยังต้องทำตามความซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายอย่างอื่น อันกำหนด ไว้ว่าเป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอ แม้พระราชกำหนดกฎหมายใดมิได้ระบุไว้ในพระราชกำหนด กฎหมายนั้น ๆ ว่าเป็นหน้าที่ของผู้ใด ก็ให้พึงเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอ ที่จะรักษาการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ

จากกฎหมายที่ยกขึ้นมากล่าวข้างต้นก็จะเห็นได้ว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล โดยฐานะเป็นเทศบาลตำบลเมื่อใดนายอำเภอก็เป็นผู้สูญเสียสถานการณเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแล ไปจนเกือบหมด โดยเฉพาะอำนาจในการอนุมัติข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย ทำให้ เทศบาลที่อาจจะมีข้อขัดแย้งกับอำเภอไม่ความเคารพยำเกรงในอำนาจของนายอำเภออีกต่อไป เพราะถือว่าตนเองมีความคุ้นเคยกับผู้ที่มีอำนาจในระดับจังหวัด หากมีเรื่องหรือปัญหาเกิดขึ้นผู้มี อำนาจในจังหวัด ก็จะทำให้ความช่วยเหลืออยู่แล้ว ปัญหาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้น และมิได้อยู่เป็นประจำได้แก่การบริหารงบประมาณผิดระเบียบกฎหมาย มีเจตนาแอบแฝงเพื่อกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ในจังหวัดหนึ่งก็มีเทศบาลจำนวนมาก เหตุใดจังหวัดต้องดำเนินการเองทั้งหมด ควรที่จะมอบให้อำเภอที่เป็นผู้อยู่ใกล้ชิดกว่าเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนของเทศบาลตำบล หน้าที่ของ อำเภอและนายอำเภอก็มีอยู่มากมายตามกฎหมายต่าง ๆ ดังได้ยกตัวอย่างมาแสดงให้เห็นข้างต้น แต่ตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทยในการจัดทำแบบสำรวจข้อมูล การจัดตั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กลับให้อำเภอโดยนายอำเภอเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ และเป็นการให้อำนาจใช้ดุลพินิจโดยไม่มีกรอบหลักเกณฑ์ ในการใช้ดุลพินิจที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ ความเห็นชอบไว้แต่อย่างใดเลย กรณีอย่างนี้คาดหมายไว้เลยว่าหากนายอำเภอไม่สามารถหลีกเลี่ยง ได้แน่แหละถึงจะยอมพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพราะเห็นอยู่แล้วว่าจะทำให้หน่วยงานของตนเอง สูญเสียอำนาจ ดังนั้นจึงเห็นว่า ควรให้นายอำเภอมิบทบาทหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้ อำนาจกำกับดูแลเทศบาลตำบลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอของตนอย่างเป็นรูปธรรมโดยจัดทำเป็น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ผู้ว่าราชการจะต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแล การใช้ อำนาจในการพิจารณาอนุมัติเทศบัญญัติต่าง ๆ หากมีปัญหานายอำเภอไม่สามารถจัดการได้ จึง ให้ส่งเรื่องดังกล่าว ไปยังจังหวัด ทั้งนี้เพื่อช่วยลดภารกิจที่มีอยู่มากมายของจังหวัด และช่วย

ส่งเสริมบทบาทของนายอำเภอ ให้ทำหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดให้นั้นอย่างเต็มกำลังความสามารถหากทำได้ดังนี้ก็น่าเชื่อว่า นายอำเภอส่วนใหญ่คงจะเห็นด้วยที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบส่งเสริมให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

4.3.3 กรณีกฎหมายกำหนดค่าตอบแทนและปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล แสดงเปรียบเทียบกันได้ดังนี้

1. เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

มาตรา 57 ...ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและจัดการประชุม และงานอื่นได้ตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถอันจะเป็นประโยชน์ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 86 ...เงินค่าตอบแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินค่าตอบแทน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2547 เริ่มจ่ายตามอัตราที่กำหนดในระเบียบนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นไป กำหนดอัตราเงินค่าตอบแทนของเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

ตารางที่ 4.1 กำหนดอัตราเงินค่าตอบแทนของเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)	2,500	3,400	4,550	5,500	5,700	5,950	6,160	6,400
รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล	ไม่เกิน 1	ไม่เกิน 1-2	ไม่เกิน 2-3	ไม่เกิน 3-5	ไม่เกิน 5-10	ไม่เกิน 10-20	ไม่เกิน 20-50	ไม่เกิน 50
(ล้านบาท)								

หมายเหตุ รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหมายถึง รายได้จริงของปีงบประมาณที่แล้วมา
ทั้งนี้ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสมและเงินอุดหนุนทุกประเภท

เลขานุการสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง
(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

มาตรา 23 ... ให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลไว้

มาตรา 77 ... ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้
และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ข้อ 18 ... ให้สภาท้องถิ่นเลือกพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นนั้นคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถอันจะเป็น
ประโยชน์ต่อสภาท้องถิ่น

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง
ให้หมายความถึงปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทน
อย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งประธานสภา
เทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล
เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล
พ.ศ. 2547 ที่ประกาศ ณ วันที่ 12 เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2547 ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดเงิน
ค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งเลขานุการสภาเทศบาลไว้แต่อย่างใด

อำนาจหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

มาตรา 60/1 ...ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มิถุหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อ 236 ...ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

...รับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติราชการประจำในองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดแนวทางแผนการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล และลำดับความสำคัญ ของแผนการปฏิบัติราชการ ประจำปีของส่วนราชการ ในองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งกำกับเร่งรัด ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติราชการของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล รอง จากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

จากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้มีค่าตอบแทนสำหรับค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งดังกล่าว เชื่อได้ว่าจะเป็นเหตุูงใจให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สนใจหรือไม่กระตือรือร้นในการจัดเตรียมข้อมูลการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบลอย่างครบถ้วนถูกต้องและรวดเร็วเพราะเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วจะทำให้ตนเองเสียผลประโยชน์ ไม่ได้ค่าตอบแทนในตำแหน่งเลขานุการสภาอีกต่อไป กรณีดังกล่าวยังมีผลกระทบถึงการบริหารงานบุคคลในส่วนของการโอนย้ายพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากตำแหน่งเลขานุการสภา เกิดจากการคัดเลือกของสภา ดังนั้นจึงทำให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งก็ไม่ได้รับเลือกเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่หลายคนก็ได้รับเลือก คนที่ได้รับเลือกเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะไม่ยอมโอนย้ายไปที่อื่นแม้จะเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นอย่างรุนแรงเพียงใดก็ตาม เนื่องจากเสียค่าตอบแทนที่ตนเองได้รับในตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวม ดังนั้นจึงเห็นว่ากฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนกำหนดให้สามารถ

เลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและมีค่าตอบแทนให้นั้น เป็นอุปสรรคหนึ่งในการดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ควรแก้ไขกฎหมายให้เหมือนกับเทศบาลที่ให้เลือกเลขานุการสภาเทศบาลจากพนักงานเทศบาลและ ไม่มีการตั้งค่าตอบแทนให้สำหรับตำแหน่งดังกล่าว ปัญหาในส่วนนี้จะหมดไปหรือมีปัญหาน้อยลง

4.3.4 การดำเนินการในส่วนของการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ เกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล การดำเนินการที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางปฏิบัติการส่งเอกสารประกอบการพิจารณาขอยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบล โดยให้ทำแบบสำรวจความเห็น/รายงานการประชุมของประชาชน โดยถือว่าเป็น การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่นั้นเห็นว่ามีกำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับ เรื่องนี้ใหม่เนื่องจากการกระทำได้กล่าวเป็นการผลักระให้กับผู้มีผลประโยชน์ได้เสียเป็น ผู้ดำเนินการอันได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับการทำแบบสำรวจความเห็นและการจัดทำรายงานการประชุมดังกล่าวอาจไม่ครอบคลุมจำนวนประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมากพอ ทำให้ไม่น่าเชื่อถือในการดำเนินการเหล่านั้น ข้อเสนอให้ดำเนินการสำรวจความเห็นการยกฐานะ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลของประชาชนในพื้นที่โดยวิธีลงประชามติ ตามวิธีการ ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือ องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น พ.ศ. 2547 โดยมอบหน้าที่ให้อำเภอเป็นผู้ดำเนินการทุกๆสองปีกับองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ โดยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้องค์การ บริหารส่วนตำบลแห่งนั้นเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายโดยตั้งงบประมาณอุดหนุนให้อำเภอที่ทำหน้าที่ จัดการลงประชามติ ให้นำผลที่ได้จากการลงประชามติการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น เทศบาลตำบลส่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ ยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามขั้นตอนที่ระเบียบกำหนดไว้ ต่อไปทั้งนี้ไม่ต้องมีการขอมติเห็นชอบจากสภาและให้อำเภอและจังหวัดมีหน้าที่เพียงตรวจสอบ ความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารที่เกี่ยวข้องเท่านั้นก่อนส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยประกาศ จัดตั้งเป็นเทศบาลต่อไป หากองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นไม่ดำเนินการภายใน 30 วัน ให้นายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลดำเนินการตามกฎหมายโดยหากนายอำเภอเห็นว่า การ ดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยและเพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ให้นายอำเภอรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วน

ตำบลแห่งนั้นพ้นจากตำแหน่งและสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นตามกฎหมายต่อไป

4.3.5 กรณีที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 42 วรรคสอง กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลให้พ้นจากสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สิ้นสุดลงและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีการดำเนินการประกาศเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเป็นเทศบาลเป็นต้นไปนั้น เห็นว่าเป็นการบัญญัติกฎหมาย ที่ให้ดุลพินิจแก่กระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับวันเวลาที่จะมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมากเกินไป ทำให้ผู้มีผลประโยชน์ได้เสียโดยตรง เช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกรงกลัวว่าจะสูญเสียตำแหน่งหน้าที่ เพราะกว่าจะผ่านการเลือกตั้งเข้ามาก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก หากองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็กลับไปลงเลือกตั้งใหม่และก็ไม่แน่ว่าจะได้รับการเลือกตั้ง เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวอีกหรือไม่จึงเห็นว่าควรให้เห็นใจและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นด้วย

ขอเสนอให้เพิ่มบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวใหม่ ให้มีการบัญญัติแก้ไข มาตรา 42 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ดังนี้

ข้อความเดิม

องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงและให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

ข้อความใหม่ที่แก้ไข

องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลเท่าจำนวนที่กำหนดให้มีสำหรับเทศบาลแต่ละประเภทหากมีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกินจำนวนที่กำหนดให้ใช้วิธีจับสลากจนได้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลครบตามที่กฎหมายกำหนดและให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำรงตำแหน่งในขณะนั้นทำหน้าที่ผู้บริหารในฐานะนายกเทศมนตรีในวาระแรกนับแต่วันที่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

องค์การบริหารส่วนได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยการยกฐานะสภาตำบลแต่ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เนื่องจากเห็นว่าไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารงาน ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลได้ดำเนินการจัดระเบียบการปกครองในระดับตำบลขึ้นใหม่ แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกยังคงเป็นรูปแบบสภาตำบล เช่นเดิม แต่ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และส่วนที่สองกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เหลือไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท มีรูปแบบเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเกิดจากกระแสเรียกร้องของประชาชนและนโยบายของรัฐบาล ทำให้รัฐออกกฎหมายกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นที่เข้าหลักเกณฑ์ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2537 โดยหลักการคือ การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นระดับตำบลมีองค์กรปกครองตนเอง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างกว้างขวางเป็นอิสระมากขึ้นกว่าเดิม ตลอดจนมีทรัพยากรด้านๆ ต่างๆมากขึ้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคหลายด้าน รวมทั้งข้อจำกัดของกฎหมาย ซึ่งปัญหาเหล่านั้นยังคงเป็นภาระหนักขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 แต่ก็ดูเหมือนว่าปัญหายังไม่มีทีท่าว่าจะบรรเทาเบาบางลง ยิ่งในสมัยปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการตรากฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจเพิ่มขึ้นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็น ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษา สังคมและวัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมงานสาธารณสุข ฯลฯ ที่อยู่ในพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งประสบปัญหาในการบริหารจัดการด้านต่างๆเป็นอันมากไม่ว่าจะเป็น ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย เดิมทีรัฐบาลมีความคาดหวังว่าหากองค์กรบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมของสภาพชุมชน มีความพร้อมด้านงบประมาณ ด้านบุคลากรประกอบกับมีการกิจและหน้าที่ ที่จะต้องดำเนินการมากเพียงพอแล้วจะขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจำนวนมากแต่ผลกลับปรากฏว่ามืองค์การบริหารส่วนตำบลขอยกฐานะเป็นเทศบาลน้อยมากจากการตรวจสอบข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนวิจัยและพัฒนากระบวนการรูปแบบและโครงสร้าง เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2549 มืองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลเพียง 32 แห่งจากองค์กรบริหารส่วนตำบลทั้งประเทศ 6,649 แห่ง คิดเป็นสัดส่วนได้ร้อยละ 0.5 ทั้งที่กฎหมายพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถขอยกฐานะเป็นเทศบาลมาโดยตลอด องค์กรบริหารส่วนตำบลหลายแห่งมีความพร้อมทุกด้านแล้วแต่ก็ยังไม่ดำเนินการ เมื่อรัฐไม่ดำเนินการทั้งไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธินั้นทำให้ประชาชนไม่เคยมีส่วนร่วมในการริเริ่มการจัดตั้งเทศบาล การจัดตั้งเทศบาลยังคงเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้นแม้ถึงขณะนี้ก็ไม่ได้้นำการบังคับใช้ของกฎหมายมาปฏิบัติได้โดยอัตโนมัติ รัฐบาลยังคงเป็นผู้ประกาศจัดตั้งทุกครั้งแทนที่ประชาชนจะเป็นผู้ประกาศจัดตั้งเมื่อครบหลักเกณฑ์ ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลมาแล้วหลายครั้ง ปัจจุบันนี้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองรูปแบบนี้อยู่ในพื้นที่ชนบททั่วประเทศ ยกเว้นบางพื้นที่ที่จะมีการกำหนดให้จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร สุวรรณภูมิมหานคร หรือบางพื้นที่จัดตั้งเป็น เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ซึ่งก็มีจำนวนไม่มากส่วนใหญ่ตั้งอยู่ ณ พื้นที่อันเป็นที่ตั้งของที่ทำการปกครองจังหวัดนั้นๆ ในอดีตหากจะพิจารณาจัดตั้งพื้นที่ใดเป็นเทศบาลตำบลโดยจะพิจารณาถึง สภาพชุมชน สภาพความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนจำนวนประชากรรายได้ที่สามารถจัดเก็บได้ในพื้นที่เทศบาลตำบลแห่งนั้นเช่น ต้องมีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน แต่ปัจจุบันก็ไม่ได้ใช้เกณฑ์นี้แล้วเพราะ ในปัจจุบันนี้แม้แต่องค์กรบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมากๆ ก็มีรายได้มากกว่า 5 ล้านบาทแล้ว ในอดีตเหตุที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้ดังนี้ อาจเป็นเพราะว่า ในขณะนั้นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตเทศบาลตำบลนั้นมีขอบเขตจำกัด งานส่วนใหญ่ยังเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค เทศบาลตำบลในขณะนั้นมีงานที่เน้นหนัก ไปในเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน เกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นนั้นจึงต้องการดูว่าชุมชนท้องถิ่นแห่งนั้นมี

ความพร้อมมากนักน้อยเพียงใดที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาล แต่ในปัจจุบันนี้สภาพการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป เพราะตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมารัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นพื้นฐานของประเทศ ทำให้มีการโอนงานโอนภารกิจและงบประมาณไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอย่างมากมาย ซึ่งเป็นทั้งผลดีและผลเสียในเวลาเดียวกัน ผลดีก็คือท้องถิ่นมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนของตนเอง ผลเสียก็คือเกิดการกระทำผิด ของบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างมากมายเช่น การหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นผลมาจากปัญหาความไม่พร้อมของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นบุคลากรที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มักกระทำการในหน้าที่หลีกเลี่ยงจากที่ระเบียบกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ เหตุเพราะว่าภาระหน้าที่นั้นเปลี่ยนไปตามผลของกฎหมาย แต่คนไทยยังไม่เปลี่ยนนิสัยไม่เปลี่ยนรูปแบบการทำงานการทำงานมักยึดถือความคิดของตัวเองเป็นใหญ่มีการเล่นพรรคเล่นพวกเป็นสังคมแบบสังคมอุปถัมภ์ยังมีอำนาจมากเท่าไรก็มักจะไม่นับปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายมากเท่าไร พยายามหาทางเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอยู่ตลอดเวลา กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลก็ล้าหลังไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ประเทศไทยเน้นที่จะให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน โดยเน้นไปที่จะให้อำนาจเป็นของผู้บริหารให้มีผู้บริหารที่เข้มแข็งไม่ให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลและการถ่วงดุลการใช้อำนาจให้เกิดความสมดุลระหว่างผู้บริหารกับส่วนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานและกำกับดูแล จนปัจจุบันอำนาจการบริหารงานขององค์กรทั้งหมดไปอยู่ในความรับผิดชอบและควบคุมโดยบุคคลเพียงคนเดียวคือนายกองการบริหารส่วนตำบล ในส่วนที่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นข้าราชการประจำผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น หัวหน้าส่วนโยธา หัวหน้าส่วนการคลัง ส่วนใหญ่จะอยู่ในตำแหน่งนี้ตั้งแต่เริ่มแรกที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเดิมผู้ที่มีคุณสมบัติที่บรรจุในตำแหน่งนี้ไม่จำเป็นต้องจบปริญญาตรีในตำแหน่งที่ตนต้องปฏิบัติหน้าที่ หลายคนได้ไปเรียนเพิ่มเติมคุณวุฒิจนจบระดับปริญญาตรีหรือปริญญาโท แต่ก็มีอีกเป็นจำนวนมากไม่เคยสนใจ ที่จะศึกษาเพิ่มเติมคุณวุฒิทำให้ขาดวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ในปัจจุบัน องค์กรการบริหารส่วนตำบลในเวลานี้ต้องมียานและภารกิจที่รับผิดชอบจำนวนมาก ถ้าเปรียบเทียบกับโครงสร้างส่วนราชการระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล การแบ่งส่วนราชการของเทศบาลจะมีส่วนราชการภายในมากกว่าขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ทั่วไป ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่เท่านั้นที่มีส่วนราชการภายในเท่ากับ

หรือมากกว่าเทศบาลตำบล แต่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ในประเทศไทย จะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กและขนาดกลาง ผลดีของการมีส่วนร่วมราชการภายในมากทำให้งานในแต่ละด้านมีผู้รับผิดชอบที่แน่นอน มีการถ่วงดุลความถูกต้องเหมาะสมของงานเหล่านั้นอย่างเป็นระบบ ทำให้การบริหารงบประมาณของเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คำนึงค่าจ้างงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้ากองต่างๆของเทศบาลส่วนใหญ่จะจบระดับปริญญาตรีขึ้นไป การบริหารงานในรูปแบบเทศบาลของไทยแม้ยังไม่ดีเหมือนในประเทศที่เจริญแล้ว เช่น ฝรั่งเศส หรือ ญี่ปุ่น แต่ก็ดีกว่ารูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะยกฐานะองค์กรของตนเป็นเทศบาล แม้จะเป็นผลดีต่อองค์กรและประชาชน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยตรง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ก็ไม่มีมาตรการที่จะกระตุ้นส่งเสริมหรือกำหนดมาตรการบังคับ

5.1.1 ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่เกิดจากกฎหมายหลายฉบับที่มีผลกระทบถึงการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลมีหลายประการพอสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

1. แม้จะบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลได้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลปี พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มาตรา 42 แต่ไม่มีผลที่จะถือว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลตำบล ตามมาตรา 7 มาตรา 9 ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 เพราะเงื่อนไขมีเพียงว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรจัดตั้งเป็นเทศบาลก็ให้ประกาศจัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆเป็นเทศบาล แต่ไม่ได้มีการบัญญัติรองรับไว้เลยว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใด สภาพชุมชนในองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นไร จำนวนเงินรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเท่าไร จึงจะถือว่าเข้าหลักเกณฑ์ในการเข้ารับการประเมิน เพื่อพิจารณายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล แต่ได้มอบภาระการกำหนดแนวทางปฏิบัติไปให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาล เช่นแต่เดิมกำหนดคุณสมบัติของท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลไว้ว่าท้องถิ่นนั้นต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- 1) ประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 2) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
- 3) รายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

ปัจจุบันได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว แต่ได้กำหนดรูปแบบการดำเนินการขึ้นมาใหม่ เช่น ทำแบบสำรวจข้อมูลต่างๆขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็ไม่ได้เป็นการช่วยหรือรับรองว่าจะทำให้ได้เป็นหรือไม่ได้เป็นเทศบาลตำบลแต่อย่างใด เพราะยัง

มีเงื่อนไขอื่นๆ ที่มีผลโดยตรงและมีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะส่วนที่เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล การไม่กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นไว้ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการริเริ่มการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลไม่ทราบสถานะหรือสภาพความพร้อมขององค์การปกครองท้องถิ่นของตนเอง ว่าถึงเวลาที่เหมาะสมแล้วหรือยัง ที่สมควรจะต้องดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทำให้เป็นภาระที่หนักกับผู้ริเริ่มและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ที่จะต้องพิจารณาความหมายที่ว่า “ท้องถิ่นใดอันมีสภาพอันสมควร” เพราะในแต่ละยุคแต่ละสมัยความเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความแตกต่างกัน

2. กฎหมายไม่มีมาตรการบังคับเกี่ยวกับกำหนดวันเวลาที่แน่นอนที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเข้ารับการประเมินความพร้อมเพื่อยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่มีความกระตือรือร้นในการเตรียมความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เตรียมข้อมูลองค์กรของตนเสนอต่อหน่วยงานหรือองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

3. กฎหมายไม่มีการกำหนดมาตรการกวัดขันเร่งรัด หรือลงโทษแก่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

4. กฎหมายตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 กำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นได้ประกาศจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลทำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่ยอมดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ในขณะที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่เพราะกลัวสูญเสียสถานะและผลประโยชน์ในหน้าที่ตำแหน่งที่ตนได้รับ ไม่ว่าเงินค่าตอบแทน หรือความนับถือยกย่องให้เกียรติจากชุมชนสังคมและส่วนราชการต่างๆ

5. ไม่มีกฎหมายใดๆบัญญัติถึงอำนาจ สิทธิหน้าที่ของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะได้ร่วมพิจารณาข้อมูลความพร้อมด้านต่างๆขององค์การบริหารส่วนตำบลของตนว่าเหมาะสมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลหรือไม่ ประชาชนไม่มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งที่เรื่องนี้มีผลกระทบต่อชุมชนและสังคมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงไม่ว่าจะเป็นด้านการเสียภาษี การพิจารณาเลือกตัวแทนเป็นสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประโยชน์หรือผลกระทบที่ชุมชนของตนจะได้รับหากได้เป็นเทศบาลตำบลหรือตนเองจะมีภาระหน้าที่ต่อชุมชนเพิ่มขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง

6. กฎหมายบัญญัติให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจเบื้องต้นในการกำกับดูแลในส่วนของการบริหารส่วนภูมิภาคเมื่อยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้แก่กรณีมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการกำกับดูแลหรืออนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณจากเดิมที่หากเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นหน้าที่ของนายอำเภอ แต่ถ้าเป็นเทศบาลตำบลแล้ว จะเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอกลับกลายเป็นเพียงผู้ช่วยต่างๆ ที่เมื่อแรกเริ่มการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล นายอำเภอเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในระดับอำเภอว่าจะให้ความเห็นชอบในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลดังกล่าวหรือไม่

7. กฎหมายกำหนดให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถได้รับเลือกจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและมีค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวในขณะที่เลขานุการสภาเทศบาลไม่มีค่าตอบแทนสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้ กรณีดังกล่าวทำให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สนับสนุนการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล โดยไม่เตรียมข้อมูลด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลเสนอต่อผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องและกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดมาตรการลงโทษปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใดหากไม่มีการดำเนินการ

8. กฎหมายเทศบาลเน้นสภาพชุมชนของท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาล แต่ปัจจุบันนี้ตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และมีการถ่ายโอนภารกิจ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การศึกษาและวัฒนธรรม ไปให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนมาก ตามจำนวนขององค์กรที่ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นปริมาณภารกิจที่องค์กรบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการควรเป็นเกณฑ์อันดับต้น ๆ ที่จะต้องนำมาเป็นเกณฑ์พิจารณาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลหรือไม่ ควบคู่ไปกับการพิจารณาการพิจารณาสภาพชุมชนแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันรัฐบาล มีนโยบายเน้นการถ่ายโอนภารกิจและกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล

9. กฎหมายในส่วนของการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาเทศบาลแตกต่างกันมีการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง โดยเขตเลือกตั้งเทศบาลตำบลมีขนาดใหญ่กว่าเขตหมู่บ้านที่ใช้เป็นเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมาก เกรงว่าตนจะไม่ได้รับเลือกเป็นตัวแทนในสภา

เทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จึงไม่สนับสนุนการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

10. กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจแก่ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับหรือการได้รับพิจารณาผลงานประจำปีให้ความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ รวมทั้งไม่ได้มีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายยังมีข้อบกพร่องที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินการ เพื่อส่งเสริมกระบวนการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลให้มีการดำเนินการไปอย่างรวดเร็วสมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและรูปแบบเทศบาลตำบล ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.1 หลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใดสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลควรมีองค์ประกอบอย่างน้อยดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นต้องเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่แล้วเท่านั้น
2. มีเงินรายได้ที่เป็นของหน่วยงานตนเองโดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตั้งแต่ 13 ล้านบาทขึ้นไป และสามารถบริหารงบประมาณอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ได้
3. ต้องมีประชากรตั้งแต่ 2,000 คนขึ้นไป ทั้งนี้เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 41 จัตวา บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคนโดยให้รวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน

5.2.2 กำหนดมาตรการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ไว้ในกฎหมายหรือระเบียบของเทศบาล ดังนี้

1. ให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมุ่งเน้นความสำคัญไปสู่ประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลตำบล ว่ามีประโยชน์และมีความสำคัญอย่างไรต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย และเมื่อท้องถิ่นหมู่บ้านตำบลของตนมีการบริหารงานแบบเทศบาลแล้ว ประชาชนจะได้รับประโยชน์หรือได้รับผลกระทบอะไรบ้าง โดยวางแผนกำหนดให้อำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้อย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

2. กำหนดสิ่งตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ระดับตำบลอำเภอและจังหวัดที่มีส่วนริเริ่มหรือพิจารณาให้ความเห็นชอบผลักดันจนองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ที่ตนเองทำงานรับผิดชอบได้ยกฐานะโดยกระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งเป็นเทศบาล เช่น กำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลในวาระเริ่มแรกที่ได้รับการประกาศจัดตั้งเป็นเทศบาล ให้พนักงานส่วนตำบลและข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเพิ่มขึ้นเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น

3. ให้รัฐดำเนินการประชาสัมพันธ์ถึงความสำเร็จในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตามสื่อประชาสัมพันธ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ ที่ประชาชนตามหมู่บ้านต่างๆ ในชนบทเข้าถึงได้โดยง่าย เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสนใจในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เพื่อให้ประชาชนยังเกิดความตระหนักและเกิดความศรัทธาต่อสิทธิและหน้าที่ของตนรวมถึงวิธีการที่ตนจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้ท้องถิ่นของตนพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่นเป็นเทศบาลต่อไป

5.2.3 เพื่อเป็นการกำหนดกรอบการศึกษา ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการเตรียมความพร้อมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล โดยเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ดังนี้

1. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 9 ที่ปัจจุบันบัญญัติไว้เพียงแต่ว่าเทศบาลตำบลได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลนั้นให้เป็นไปโดยความสมัครใจขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น ลักษณะแบบสำรวจข้อมูลขอจัดตั้งองค์การบริหาร

ส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล แม้จะมีรายละเอียด เกี่ยวกับสภาพชุมชน สภาพเศรษฐกิจและรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น แต่ก็เพียงพอการสำรวจข้อมูลเพื่อจะทราบสภาพทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นเกณฑ์บังคับขั้นพื้นฐาน ที่จะผูกมัดผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาให้ความเห็นชอบจะต้องปฏิบัติตามอัน ได้แก่ ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายอำเภอตลอดจนผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นว่าควรบัญญัติหลักการไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 9 อันได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนประชากร รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิประกาศจัดตั้งเมื่อครบหลักเกณฑ์ ยกตัวอย่างเช่น ต้องมีประชากรตั้งแต่ 2,000 คนขึ้นไป มีเงินรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่ต่ำกว่าปีละสิบสามล้านบาทขึ้นไป ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีคุณสมบัติครบหลักเกณฑ์ให้จัดเตรียมเอกสารและข้อมูลความพร้อมในการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลนำเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาและ นำเสนอข้อมูลต่อผู้กำกับดูแลในเบื้องต้นคือ อำเภอเพื่อเตรียมความพร้อมในการสำรวจเจตนาของประชาชนในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลโดยวิธีการลงประชามติ และให้ปิดประกาศประชาสัมพันธ์ข้อมูลดังกล่าว ณ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบและติดตามความคืบหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลที่พร้อมสำหรับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล และให้ประชาชนได้เตรียมตัวสำหรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น สำหรับในส่วนรายละเอียดอื่นๆที่เกี่ยวข้องควรมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลเป็นกรอบและแนวทางปฏิบัติ

2. ให้กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มาตรา 42 วรรคแรกบัญญัติเพิ่มเติมให้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ที่ผ่านหลักเกณฑ์ประเมินขั้นพื้นฐานตามข้อ 1 ให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลนำเสนอข้อมูลต่อนายอำเภอเพื่อยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลให้นายอำเภอดำเนินการสำรวจเจตนาของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น โดยวิธีการออกเสียงลงประชามติทุกๆสองปีเกี่ยวกับเรื่องการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล และให้องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และหากไม่มีการดำเนินการ เตรียมความพร้อมตามกระบวนการดังกล่าวข้างต้น ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมกันรับผิดชอบ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นรายงานข้อเท็จจริง หากพบการบกพร่องในขั้นตอนใดให้พิจารณาลงโทษผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในขั้นตอนนั้น

เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้เป็นจำนวนมากองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งต้องบริหารงานและงบประมาณเกินกว่ารายได้ที่ตนได้รับอยู่แล้วดังนั้นเพื่อเป็นการสนับสนุนให้การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นจึงเสนอว่าคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลควรมีการปรับลดหลักเกณฑ์การปรับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นขนาดกลางให้เป็นขนาดใหญ่ให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะเกณฑ์ด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะกำหนดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไปนั้นเป็นการกำหนดจำนวนเงินรายได้สูงมากเกินไปเพราะรายได้ขั้นต่ำที่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กจะปรับเป็นขนาดกลางอยู่ที่ 6 ล้านบาท จะสังเกตได้ว่ามีช่วงรายได้กว้างมาก ควรปรับลดรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะปรับเป็นขนาดใหญ่ให้มาอยู่ที่ 13 ล้านบาทขึ้นไป โดยคิดจากค่าเฉลี่ยของรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนอัตราขั้นต่ำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะปรับเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางกับรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนอัตราขั้นต่ำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะปรับเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ในส่วนของการจัดการนั้นให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล จัดทำประกาศ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การปรับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาใหม่ โดยปรับเกณฑ์ด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 13 ล้านบาทขึ้นไป ส่วนเกณฑ์ชีวิตด้านอื่นให้คงไว้ตามเดิม

3. ให้กฎหมายกำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลของตนเป็นเทศบาลตำบลทั้งที่มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้วหากพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันไปแล้ว ให้นายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลแจ้งเรื่องดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง และถ้าเป็นกรณีที่มีการดำเนินการสำรวจเจตนาารมณ์โดยวิธีลงประชามติจากประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหากผลการลงประชามติว่าเห็นชอบแต่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ดำเนินการตามกระบวนการเพื่อยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลให้นายอำเภอใช้อำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลสอบสวนหาข้อเท็จจริงหากผลการสอบสวนปรากฏว่าการพิจารณาเห็นการกระทำของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีเหตุผลเพียงพอหรือพบว่าการกระทำที่ผิดกฎหมายให้นายอำเภอสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกององค์การบริหารส่วน

ตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี และริบเสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง หรือสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นแล้วแต่กรณีตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่อไป เชื่อว่าหากมีการนำมาตรการบังคับดังกล่าวมาใช้แล้วจะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความกระตือรือร้นที่จะดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลในภาพรวมให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง

4. ให้กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 บัญญัติเพิ่มเติมว่าเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลแล้วให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเท่าจำนวนที่กำหนดไว้สำหรับเทศบาลแต่ละประเภทหากมีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกินจำนวนที่กำหนดไว้ให้ใช้วิธีจับสลากจนได้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด และให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ผู้บริหารในฐานะนายกเทศมนตรีในวาระแรกเหตุผลเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นไปด้วยความเต็มใจจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้เตรียมตัวเพื่อปรับตัวเข้ากับวิธีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตำบลไม่ว่าจะเป็นผู้ที่สนใจสมัครเป็นผู้บริหารของเทศบาลหรือสนใจสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลรวมทั้งในส่วน of ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะได้ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติเมื่อท้องถิ่นของตนยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ในการนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นอาจจัดการอบรมให้ความรู้ เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลตำบลให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของตน

5. ให้กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อชุมชนและสังคมในท้องถิ่นนั้น ให้มีการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนว่าจะยินยอมและพร้อมที่จะยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลของตนขึ้นเป็นเทศบาลหรือไม่ โดยวิธีการออกเสียงลงประชามติโดยนำวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดไว้มาใช้ในกรณีดังกล่าว ทั้งนี้เห็นว่าการออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการทางตรงที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็น ด้วยการลงคะแนนออกเสียงเพื่อตัดสินใจว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลโดยก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นจะต้อง

ดำเนินการประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่มีเนื้อหาข้อความที่เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถตัดสินใจได้ว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์อย่างน้อยเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 90 วัน และการจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติดังกล่าวต้องเป็นไปโดยอิสระ การดำเนินการออกเสียงประชามตินี้เป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยแบบโดยตรงที่ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองได้ ถือเป็นมาตรการถ่วงดุลอำนาจองค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน เช่น ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือ สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการโดยมีฟังเสียงที่แท้จริงของประชาชน โดยหากเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบก็สมควรที่จะดำเนินการในเรื่องนั้นได้ การออกเสียงประชามติเพื่อยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ให้กระทำเมื่อครบกำหนดทุก ๆ สองปี

6. กฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาลในส่วนของการกำกับดูแลเทศบาลตำบลให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบมาอย่างชัดเจนในการส่งเสริมบทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแลหรือการอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตำบลหรือข้อบัญญัติอื่นๆ โดยให้นายอำเภอมีอำนาจตรวจสอบและกำกับดูแลตัวบุคคลเช่น ผู้บริหารของเทศบาล หรือ สมาชิกสภาเทศบาลว่ามีการกระทำที่ผิดต่อระเบียบกฎหมายหรือไม่ หรือตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมทางปกครองใดๆของเทศบาล และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอ ในการใช้อำนาจตามกรณีดังกล่าว ว่าถูกต้องตามระเบียบกฎหมายหรือไม่ก็พอแล้ว เหตุผลเนื่องจากเห็นว่านายอำเภอเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ใกล้ชิดกับองค์กรต่างๆในตำบลจะรู้และทราบพฤติกรรมต่างๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆในองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลเป็นอย่างดี ผู้เขียนเห็นว่าตราบไคที่ประเทศไทยยังไม่สามารถจัดรูปแบบการปกครองประเทศให้เหลือเพียงการบริหารราชการกลาง กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเหมือนของประเทศญี่ปุ่น เมื่อเราจำเป็นต้องมีราชการส่วนภูมิภาคเช่นในปัจจุบันเราก็ควรนำรูปแบบการบริหารราชการของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ โดยจะเห็นว่าในประเทศฝรั่งเศส ราชการส่วนภูมิภาค เช่น อำเภอ จะมีนายอำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลเทศบาลทั้งหลายที่อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอนั้นทั้งหมด นอกจากนี้ในประเทศไทยนายอำเภอยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำหน้าที่ปกครองดูแลตำบลและหมู่บ้าน กับฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างสมดุลและมีพลังในการพัฒนาพื้นที่ แต่สภาพการณ์ในปัจจุบันนี้แม้แต่นายอำเภอยังต้องร้องขอสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบล มาใช้ในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ

การกำกับดูแลที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น จึงทำไม่ได้อย่างเต็มที่ไม่มีประสิทธิภาพดีเท่าที่ควร

7. ให้กฎหมายพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่5) พ.ศ. 2546 มาตรา 57 ในส่วนที่บัญญัติให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นให้แก้ไขให้มีที่มาเหมือนกับเลขานุการเทศบาลโดยให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งทำหน้าที่เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ต้องกำหนดค่าตอบแทนให้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าตอบแทนในตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีกต่อไป อันจะทำให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีความกระตือรือร้นในการเตรียมการในทุกๆด้านขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลซึ่งเป็นแนวทางที่จะสร้างความก้าวหน้าแก่ชีวิตรับราชการที่ถูกต้อง ในระบบองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลต่อไป เหตุผลที่ยังให้มีพนักงานส่วนตำบลทำหน้าที่เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนที่จะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็เพราะสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีส่วนงานประจำ ที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่มีขีดความสามารถในการทำงานที่เพียงพอ สำหรับการจัดเตรียมเอกสารเพื่อใช้ในการงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรเสีย ก็ต้องให้ส่วนงานภายในของสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการให้อยู่กันเอง ในความเห็นของสมาชิกสภานั้นตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตำแหน่งที่ใช้ เป็นเครื่องเชิดชูเกียรติไว้แสดงต่อสาธารณชนเท่านั้น หากใช้เป็นตำแหน่งที่ต้องได้ปฏิบัติหน้าที่ที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะไม่ต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติและมีความมุ่งหมายที่แท้จริง อีกประการหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบถือว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในสามอำนาจของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันได้แก่ อำนาจ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่รัฐอิสระที่แยกการปกครองออกไปต่างหากจากรัฐหรือประเทศ ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับ ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ก็เป็นเพียงกฎเกณฑ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย ดังนั้น การออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ต้องกระทำภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย และที่สำคัญองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลส่วนใหญ่ของประเทศ ล้วนรับเงินงบประมาณอุดหนุนและบริหารจัดการเงินรายได้จากรัฐบาลกลางทั้งนั้น รายได้ที่เกิดขึ้นได้เองในพื้นที่

ของตน ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้นั้นมีน้อยมาก ดังนั้นการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลนั้น ควรจะต้องเน้นให้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบจากผู้กำกับดูแลหรือศาลปกครอง ไม่ควรเน้นแต่ความมีอิสระเพียงอย่างเดียว ยกตัวอย่างเปรียบเทียบ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของเขา เช่น เทศบาล ซึ่งเกิดขึ้นและมีประวัติความเป็นมาเกือบสองร้อยปี จนถึงปัจจุบันประเทศของเขาก็กังเน้นให้มีการกำกับดูแลควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ หรือการให้ความเป็นอิสระ ฝรั่งเศสมีศาลปกครองประเภทต่างๆทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากมายหลายศาล มีตัวแทนของรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดจนถึงระดับอำเภอ ดังนั้นการมีข้าราชการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พนักงานส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ใช่เรื่องที่เสียหายอะไร แต่ทั้งนี้จะต้องให้มีการจัดทำระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวและให้ผู้กำกับดูแลสามารถตรวจสอบการทำงานเหล่านั้นได้ทุกขั้นตอน ให้มีการกำหนดบทลงโทษไว้หากมีการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นการเหมาะสมมากกว่า

8. ให้แก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่5) พ.ศ. 2546 ในส่วนที่มาของ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในมาตรา 45 ที่ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละสองคน หรือกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงหมู่บ้านเดียวก็ให้มีหกคน หรือกรณีมีสองหมู่บ้านก็ให้มีหกคน ให้แก้ไขใหม่ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากตัวแทนของชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่ต้องไปยึดติดกับจำนวนหมู่บ้าน ส่วนจะให้มีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าใดนั้นให้คิดคำนวณจากจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น แต่ให้กำหนดจำนวนต่ำสุดและสูงสุดไว้ เช่น มีจำนวนไม่ต่ำกว่าเก้าคนแต่ไม่ให้มีเกิน 15 คน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความเคยชินแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลต่อไปในอนาคต การแบ่งเขตเลือกตั้งให้พิจารณาตัวอย่างจากการแบ่งเขตเลือกตั้งของเทศบาลตำบลในปัจจุบัน เหตุผลที่ให้เป็นตัวแทนจากชุมชนเนื่องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นตัวแทนจะให้ความสำคัญต่อประโยชน์ของประชาชนทั้งตำบลเพราะเมื่อได้รับเลือกมาแล้วก็เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งตำบลไม่ใช่เป็นตัวแทนของหมู่บ้านที่จะต้องทำงานให้กับหมู่บ้านของตนเองเป็นหลักดังเช่นปัจจุบันนี้ ในส่วนของประชาชนในหมู่บ้านเองก็สามารถมีทางเลือกที่จะผลักดันความต้องการของตนผ่านตัวแทนลักษณะนี้ได้เพราะถือว่าเป็นตัวแทนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากคนทั้งตำบล ไม่ต้องผูกขาดกับผู้แทนหมู่บ้านของตนเองเพียงอย่างเดียว เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีผู้แทนที่มีที่มาไม่

แตกต่างไปจากผู้แทนของสภาเทศบาลตำบล เงื่อนไขเหตุผลที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกรงว่าตนเองจะสูญเสียตำแหน่งหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนเพราะการมีรูปแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันก็จะหมดไปเพราะกติกาที่ใช้ในการแข่งขันเป็นตัวแทนมีลักษณะเหมือนกัน มีเพียงสิทธิ์จากประชาชนเท่านั้นที่จะทำให้ตนได้รับเลือกให้ทำหน้าที่ต่อไป สภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีเหตุผลที่เป็นผลประโยชน์แอบแฝงที่จะไม่พิจารณาให้ความเห็นชอบการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เหตุผลที่ใช้หากจะมีก็จะเป็นสภาพข้อเท็จจริงในชุมชนที่ปรากฏอยู่เท่านั้น การที่คนในชุมชนมีความเห็นที่แตกต่างกันจะทำให้แต่ละฝ่ายต้องแสดงและเสนอสาเหตุแห่งปัญหาและเหตุผลที่เหมาะสมที่จะทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นพ้องด้วย ซึ่งจะเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องนำเสนอต่อประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทราบและพิจารณาก่อนการออกเสียงประชามติการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลต่อไป



บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2550). ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ. ... ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา มูลนิธิเด็ก. แหล่งที่มา [http:// www.manager.co.th](http://www.manager.co.th). (20 มีนาคม 2550)
- กระทรวงมหาดไทย. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2548ก). กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2545 – 2547. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน.
- _____. (2548ข). กฎหมาย และระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจำปี 2547 – 2548. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน.
- _____. (2548ค). ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน.
- _____. (2548ง). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน.
- _____. (2550). ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ..,ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ... แหล่งที่มา <http://www.thailocal.go.th> (19 กุมภาพันธ์ 2550)
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2548). นิติรัฐ(รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย)...หลักความชอบด้วยกฎหมาย (เอกสารประกอบการบรรยาย). เชียงราย: สำนักวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- _____. (2547). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2550). “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช.... โพสต์ทูเดย์. 20 - 24 เมษายน, หน้า A5
- คมกริช วัฒนเสถียร. (2546). พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

- ชัยสิทธิ์ สันตมบูรณ์ทอง. (2521). ความล้มเหลวของการเทศบาลไทย. บทความทางวิชาการชนะ
ประกวดรับรางวัลชนะเลิศ ในปี พ.ศ.2514 ในการประชุมใหญ่ประจำปี ของสันนิบาต
เทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: กองวิชาการศึกษา กรมการปกครอง.
ณัฐกร วิทิตานนท์. (2549). หลักสูตรธรรมนุญ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
ธีระพล อรุณะภัสกร, ผู้รวบรวม. (2547). พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
_____. (2549ก). พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
_____. (2549ข). พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.
2546. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
นพดล เสงเจริญ. (2549). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (เอกสารประกอบการบรรยาย).
เชียงราย: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). การสร้างธรรมาภิบาล (Good governance) ในสังคมไทย.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
_____. (2547). กฎหมายมหาชนเล่ม 2. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
ประกาย หรั่งลอย. (2546). ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนฐานะมาจาก
สุขาภิบาล : กรณีศึกษาจังหวัดตราด. ปัญหาพิเศษ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยบูรพา.
ประสิทธิ์ โภวีไถกุล. (2549). เหลียวหลังดูกฎหมายและความยุติธรรม (เอกสารประกอบการ
บรรยาย). เชียงราย: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
ปรัชญา วสารัชช. (2542). การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: แอล เอส เพรส.
ปรีดี เกษมทรัพย์. (2546). นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
ผาณิต อาริวงศ์. (2542). ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับ
กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.
วิทยานิพนธ์ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสาธารณสุขศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล.

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.

ราชกิจจานุเบกษา. 120(100ก). 9 ตุลาคม 2546, หน้า 1-16.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2542. (2542). กรุงเทพฯ: สุทรไพศาล.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2547). กรุงเทพฯ: สุทรไพศาล.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546. (2547).

กรุงเทพฯ: สุทรไพศาล.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542. ราชกิจจานุเบกษา. 95(120). 30

ตุลาคม 2521, หน้า 1 – 45.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542. (2547). กรุงเทพฯ:

สุทรไพศาล.

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. สำนักวิชานิติศาสตร์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

เรืองศักดิ์ ศักดิ์แสง. (2544). องค์การบริหารส่วนตำบลกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร

ป่าไม้. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

วิรัตน์ รุจิปเวสส์. (2544). การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล. วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี

และราชกิจจานุเบกษา.

สมพร ถาวรวิริยะนันท์. (2542). ปัญหากฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วม

ของประชาชน. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมาน รังสิโยภักดิ์. (2543). การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ

(1991).

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2551). แผนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2540). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- _____. (2550). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ:
กองการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อาษา เมฆสวรรค์. (2550). การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ. กรุงเทพฯ:
กองวิชาการศึกษา กรมการปกครอง.
- หุุด แสงอุทัย. (2538). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ:
ประกายพริก.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – สกุล

สืบตำรวจโท จอมชัย ทิพย์กมลเสน

วัน เดือน ปี เกิด

2 มิถุนายน 2512

วุฒิการศึกษา

ระดับปริญญาตรี

นิติศาสตรบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. 2551- ปัจจุบัน ปลัดเทศบาลตำบลยางฮอม อำเภอขุนตาล
จังหวัดเชียงราย

พ.ศ. 2547 – 2550 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางฮอม
อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย

พ.ศ. 2544 – 2546 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต้า
อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย

พ.ศ. 2542 – 2543 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคอยฮาง
อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

พ.ศ. 2532 – 2541 รับราชการตำรวจชั้นประทวน

ตำแหน่งผู้บังคับหมู่